

Rechtsprechung der niedersächsischen Justiz

Sondergebietsfestsetzungen in Fremdenverkehrsgebieten; Anforderungen an örtliche Bauvorschriften

1. In einem Sondergebiet Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO kann die Gemeinde Ferienwohnungen und Dauerwohnungen als Regelnutzungen nebeneinander zulassen. § 10 BauNVO steht dem nicht entgegen (Abgrenzung zu BVerwG, Urt. v. 11.7.2013 - 4 CN 7.12 -, juris Rn. 12 = BVerwGE 147, 138 = BauR 2013, 1992).

2. Die Gemeinden sind bei dem Vorliegen städtebaulicher Gründe befugt, die in einem Sondergebiet zulässige Wohnnutzung auf eine Dauerwohnnutzung durch Personen, die ihren Lebensmittelpunkt in der Gemeinde haben, zu beschränken. Ein so formulierter Ausschluss von Zweitwohnungen ist hinreichend bestimmt.

3. Der Begriff der Wohnung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB ist nicht in Anlehnung an §§ 3, 4 BauNVO, sondern eigenständig nach dem Sinn und Zweck sowie der Entstehungsgeschichte der Vorschrift zu bestimmen; er umfasst auch Ferienwohnungen. § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB ermöglicht es der Gemeinde daher, die Zahl der Ferienwohnungen in Gebäuden, die ganz bzw. überwiegend mit Ferienwohnungen und/oder Wohnungen i. S. von §§ 3, 4 BauNVO belegt ist, festzusetzen.

4. Eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB ist insbesondere zu dem Zweck zulässig, den gegenwärtigen Wohnungsbestand festzuschreiben, wenn für die Festschreibung städtebauliche Gründe vorliegen. Die Festsetzung ist auch ergänzend zu Satzungen nach den §§ 22, 172 BauGB möglich; ein Spezialitätsverhältnis besteht weder in die eine noch in die andere Richtung.

5. Die Festschreibung der zulässigen Farbtöne der Außenwände und Dächer anhand des Farbregisters RAL 840 HR in einer örtlichen Bauvorschrift ist hinreichend bestimmt. Aufgrund der Oberflächenstruktur der Baumaterialien kann allerdings keine Identität der Dach bzw. Außenwandfarbe mit einer RAL Farbkarte, sondern darf lediglich eine Entsprechung verlangt werden.

6. § 56 Abs. 1 NBauO 2003 (§ 84 Abs. 3 NBauO 2012) verlangt, dass sich eine örtliche Bauvorschrift auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets beziehen muss; diese Regelung betrifft den formellen Geltungsbereich der Satzung.

7. Verwendet eine Gemeinde (nahezu) gleichlautende gestalterische Vorgaben für weite Teile ihres Gebiets, bedarf es einer besonders eingehenden Prüfung, ob mit der örtlichen Bauvorschrift ein legitimes Ziel der positiven Baupflege verfolgt wird und ob das Gestaltungskonzept den erforderlichen örtlichen Bezug aufweist.

8. Das Gestaltungskonzept muss sich nicht zwangsläufig aus der örtlichen Bauvorschrift selbst ergeben. Ähnlich wie dies § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB für die Bauleitplanung vorsieht, ist die Inbezugnahme einer von der Gemeinde anderweitig beschlossenen Gestaltungsplanung zulässig und ausreichend, wenn sich dieser die Gestaltungsidee der Gemeinde für das in Rede stehende Gebiet hinreichend zuverlässig entnehmen lässt.

OVG Lüneburg 1. Senat, Urteil vom 18.09.2014, 1 KN 123/12

§ 1 Abs 6 Nr 11 BauGB, § 4 BauNVO, § 3 BauNVO, § 11 BauNVO, § 10 BauNVO, § 22 BauGB, § 172 BauGB, § 56 BauO ND, § 8 Abs 1 MeldeG ND, § 84 BauO ND, § 9 Abs 1 Nr 6 BauGB

Tatbestand

- 1 Die Antragsteller wenden sich gegen die 2. Änderung des Bebauungsplans Nr. 19 „Deichstraße II“ sowie gegen eine mit dem Plan verbundene örtliche Bauvorschrift der Antragsgegnerin, weil sie die bauliche Nutzbarkeit ihres Grundstücks beeinträchtigt sehen.
- 2 Die Antragsteller sind Miteigentümer des Grundstücks P. 22 auf Borkum. Das rund 980 qm große Grundstück ist mit einem als Beherbergungsbetrieb genehmigten Apartmenthaus mit sechs Ferienwohnungen bebaut. Es liegt im Geltungsbereich einer Satzung nach § 22 BauGB (vom 28.12.1987 mit Ergänzung vom 6.4.2001), einer Erhaltungssatzung nach § 39h BBauG 1976 (vom 22.5.1985 mit Änderung vom 21.9.1987) sowie des Bebauungsplans Nr. 19 „Deichstraße II“ der Antragsgegnerin. Dessen Gebiet wird im Osten von der Q. -

straße, im Norden von der R. -straße sowie der P., im Westen von den westlichen Grenzen der Flurstücke S., T. und U. und im Süden von der V. -straße begrenzt. In der vor dem Inkrafttreten der mit diesem Verfahren angegriffenen 2. Änderung des Bebauungsplans geltenden Fassung der 1. Änderung, die seit dem 15. Juli 1991 rechtsverbindlich war, setzte dieser im Wesentlichen sonstige Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ fest. Allgemein zulässig waren Beherbergungsbetriebe und Betriebswohnungen, ausnahmsweise zulässig unter anderem Wohnungen für Personen mit Lebensmittelpunkt auf Borkum. Zweitwohnungen waren ausweislich der Planbegründung ausgeschlossen. Für die einzelnen Baugrundstücke waren differenzierte Mindestgrößen festgesetzt; zudem war die Bebaubarkeit der Grundstücke durch Baugrenzen eingeschränkt. Die Zahl der Wohnungen pro Wohngebäude war - mit Ausnahme des Grundstücks V. -straße 45 - auf zwei beschränkt. Der Plan war mit einer örtlichen Bauvorschrift verbunden, die insbesondere Farben und Materialien für Außenwände und Dächer vorgab.

- 3 Mit der 2. Änderung beabsichtigt die Antragsgegnerin ausweislich der Planbegründung (S. 3) eine Anpassung des Plans an die Entwicklungsziele des vom Rat am 23. August 2010 beschlossenen Dorferneuerungsplans mit dem Ziel eines Erhalts der historisch gewachsenen Situation und der Grünflächen, die das Erscheinungsbild von Borkum prägten. Wie bislang werden die Bauflächen als Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ festgesetzt. Zulässig sind kleinere Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Ferienwohnungen, die nur an einen ständig wechselnden Personenkreis vermietet werden, Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonal sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter (Betriebswohnungen) sowie sonstige Wohnungen (dauerwohnliche Nutzung durch Personen, die ihren Lebensmittelpunkt auf der Insel Borkum haben). Zulässig sind weiter Ferienzimmer und Apartments ohne eigene Kochgelegenheit. Die Bebaubarkeit der Grundstücke wird durch Baugrenzen definiert; zudem setzt der Plan Mindestgrößen für die einzelnen Baugrundstücke fest, die sich am Bestand orientieren und zwischen 250 qm und 600 qm betragen. Bezogen auf die jeweilige Mindestgröße wird die zulässige Anzahl von Wohnungen - wiederum orientiert am Bestand - auf zwei bis zwölf festgesetzt. Auf dem Grundstück der Antragsteller sind sechs Wohnungen pro 400 qm Mindestgrundstücksgröße zulässig. Vorgeschrieben ist eine Bebauung mit Einzelhäusern in offener Bauweise. Der Plan ist mit einer örtlichen Bauvorschrift mit Vorgaben insbesondere für die Gestaltung der Außenwände und Dächer verbunden. Vorgegeben wird unter anderem die Verwendung von Materialien in bestimmten Farben nach dem Farbbregister RAL 840 HR.
- 4 In seinen Sitzungen vom 12. August 2009 bzw. 15. Dezember 2009 fassten der Verwaltungsausschuss bzw. der Rat der Antragsgegnerin den Aufstellungsbeschluss. Die weitere Planaufstellung erfolgte im vereinfachten Verfahren. Im Frühjahr 2011 führte die Antragsgegnerin durch Abfrage bei den Grundstückseigentümern eine Erfassung des Wohnungsbestands und ihrer Nutzung im Plangebiet durch. In der Zeit vom 20. Juli 2011 bis zum 22. August 2011 lag der Planentwurf öffentlich aus; nahezu zeitgleich wurden die Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange beteiligt.
- 5 Mit Schreiben vom 17. und 22. August 2011 - bei der Antragsgegnerin am 18. bzw. 22. August 2011 vorab per Fax eingegangen - erhoben die Antragsteller Einwendungen. Das Planungsziel, Zweitwohnungen zu vermeiden, sei mit den Mitteln des Bauplanungsrechts nicht zu erreichen. Die Begriffsbestimmung sei unklar. Die Festsetzung der höchstzulässigen Anzahl von Wohnungen sei unzulässig, weil sie sich auch auf Betriebe der Fremdenbeherbergung beziehe und es an der erforderlichen städtebaulichen Relevanz fehle. Nicht nachvollziehbar sei, in welchem Verhältnis die zulässige Zahl der Wohneinheiten zu der Größe des Baugrundstücks stehe. Die Differenzierungen seien unerklärlich; die Abstufung zumindest zu grob. Außerdem führe die im Entwurf vorgesehene Höchstzahl von vier Wohnungen für das Antragstellergrundstück zu einer Verringerung gegenüber dem Bestand. Die gestalterischen Vorgaben seien von § 56 NBauO 2003 nicht gedeckt, weil keine räumlich angepasste Gestaltungsidee verfolgt werde, sondern gleichlautende Festsetzungen für das gesamte Gemeindegebiet verwendet würden. Die Festsetzungen entsprächen zudem weder dem historischen Bestand, noch seien sie - das gelte für die Festsetzung von RAL-Farbtönen - tatsächlich umzusetzen.
- 6 Die Antragsgegnerin kam den Einwendungen der Antragsteller insofern nach, als sie die Zahl der zulässigen Wohnungen auf deren Grundstück - bezogen auf eine Mindestgrundstücksgröße von jeweils 400 qm - von zwei auf sechs erhöhte. Im Übrigen wies der Rat die Einwendungen in seiner Sitzung am 15. Dezember 2011 zurück und beschloss den Bebauungsplan mit örtlicher Bauvorschrift als Satzung. Der Bürgermeister der Antragsgegnerin fertigte den Plan am 24. Januar 2012 aus und machte ihn in den Ausgaben der Borkumer Zeitung vom 26. Januar 2012 und vom 8. Juni 2012 öffentlich bekannt.
- 7 Mit ihrem am 25. Juli 2012 gestellten Normenkontrollantrag tragen die Antragsteller ergänzend vor, hinsichtlich der Begrenzung der Zahl der Wohnungen, die auf ein Gebäude und nicht auf ein Grundstück zu beziehen seien, sei die reine Bestandserhaltung keine hinreichende städtebauliche Rechtfertigung. Die Festschreibung des Bestands könne allein mit den Mitteln der §§ 172 ff. BauGB erfolgen. Das weitere Ziel, die Baustruktur beizubehalten, sei durch die Festsetzung der Grund- und Geschossflächenzahl, der Anzahl der Vollgeschosse sowie von Baugrenzen und Grünflächen zu erreichen. Zudem seien Wohnungen und

Ferienwohnungen nicht gleichzusetzen; die Behandlung der Beherbergungsbetriebe sei unklar. Die geforderte Bebauung mit Einzelhäusern in offener Bauweise gebe es nicht. Die örtlichen Bauvorschriften seien aus mehreren Gründen unwirksam. Es sei bereits unklar, an welchem Vorbild sich die Antragsgegnerin orientiert habe. Zudem habe die Antragsgegnerin die Bauvorschriften mit identischer Begründung in nahezu alle Bebauungspläne aufgenommen habe; das sei unzulässig, wie mittlerweile das Verwaltungsgericht Oldenburg mit Urteil vom 24. April 2012 (4 A 477/11) bestätigt habe. Zudem bedürften die örtlichen Bauvorschriften gemäß § 10 Abs. 2 BauGB der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde.

- 8 Die Antragsteller beantragen,
- 9 den vom Rat der Antragsgegnerin am 15. Dezember 2011 als Satzung beschlossenen Bebauungsplan Nr. 19 „Deichstraße II“, 2. Änderung, sowie die mit ihm verbundene örtliche Bauvorschrift für unwirksam zu erklären.
- 10 Die Antragsgegnerin beantragt
- 11 den Antrag abzulehnen.
- 12 Sie erwidert: Weder der Bebauungsplan noch die örtliche Bauvorschrift habe von der höheren Verwaltungsbehörde genehmigt werden müssen; dies folge mit hinreichender Deutlichkeit bereits aus § 97 NBauO a. F. Von der Möglichkeit, die Anzahl der Wohnungen festzusetzen, habe sie fehlerfrei Gebrauch gemacht. Dabei habe sie im Rahmen ihrer Befugnis, die Zweckbestimmung und die Arten der zulässigen Nutzung im Sondergebiet zu bestimmen, Ferienwohnungen als Wohnungen betrachtet. Das sei auch mit Blick auf § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB nicht zu beanstanden. Auf Beherbergungsbetriebe beziehe sich die Festsetzung demgegenüber nicht, weil nur Wohngebäude erfasst würden. Dass neben der Festsetzung der zulässigen Wohnungsanzahl weitere Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden, schließe eine solche Festsetzung nicht aus. Zulässig sei es auch, die Zahl der Wohnungen an die Grundstücksfläche zu binden. Das Ziel der Bestandsfestschreibung sei legitim; gerade im Hinblick darauf seien die Festsetzungen differenziert ausgefallen. Ebenso legitim sei es, die Anzahl von Zweitwohnungen zu regulieren. Dass darin ein zulässiges Ziel liege, ergebe sich aus § 22 BauGB. Der mit Zweitwohnungen verbundene Leerstand führe zu einer Verödung der Stadt, der allein mit dem Mittel der Zweitwohnungssteuer nicht entgegenzuwirken sei. Die Abgrenzung anhand des Lebensmittelpunktes, die sich an das Melderecht anlehne, sei hinreichend bestimmt. Im Hinblick auf die örtlichen Bauvorschriften sei zu betonen, dass die Antragsgegnerin die Stadt in drei Bereiche aufgeteilt habe. Das Plangebiet liege in der historischen Kernstadt, deren Strukturen beibehalten werden sollten. Die Bezugnahme auf die RAL-Farbtöne sei hinreichend bestimmt; verlangt werde keine vollständige Übereinstimmung, sondern eine Entsprechung.
- 13 Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die Beiakten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 14 Der Normenkontrollantrag bleibt ohne Erfolg; er ist zulässig, aber unbegründet.
- 15 Der Antrag ist zulässig. Den Antragstellern fehlt nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis; ihre rechtliche Stellung kann sich im Fall eines Obsiegens verbessern.
- 16 Dem Rechtsschutzbedürfnis steht nicht entgegen, dass bereits der Bebauungsplan in der Fassung seiner 1. Änderung aus dem Jahr 1991 für das Grundstück der Antragsteller weitestgehend vergleichbare oder sogar ungünstigere Festsetzungen traf. Denn die Antragsteller haben in der mündlichen Verhandlung überzeugend dargelegt, dass der in diesem Plan verwendete Begriff des Beherbergungsbetriebs von dem Landkreis Leer als Bauaufsichtsbehörde so verstanden wurde, dass er auch Häuser mit Ferienwohnungen umfasste (vgl. Planbegründung zur 1. Änderung S. 7-8). Dieser erweiterte Begriff des Beherbergungsbetriebs, der nach der neuen Planfassung angesichts der dort vorgenommenen Unterscheidung nicht mehr in Betracht kommt, hatte zur Folge, dass die auf Wohngebäude beschränkte Festsetzung der Höchstzahl zulässiger Wohnungen für Ferienwohnungen in Beherbergungsbetrieben nicht galt. Ferienwohnungen konnten deshalb in grundsätzlich unbeschränkter Zahl errichtet werden; nur deshalb konnte das Gebäude der Antragsteller mit sechs Wohneinheiten genehmigt werden. Dies lässt der angegriffene Plan nicht mehr zu.
- 17 Das Rechtsschutzbedürfnis besteht auch, soweit sich der Antrag gegen die örtliche Bauvorschrift richtet. In der Fassung aus dem Jahr 1991 sah sie die in dem angegriffenen Plan enthaltenen wesentlichen Beschränkungen hinsichtlich der Außenwände und Dächer zwar ebenfalls vor. Hinzuge treten sind indes einzelne - wenn auch eher geringfügige - Verschärfungen, die etwa Außentrepfen, Windenergieanlagen und Parabolantennen und Veranden betreffen. Das reicht aus, um das Rechtsschutzbedürfnis zu begründen.

- 18 Der Antrag ist unbegründet. Die Angriffe der Antragsteller auf die Festsetzungen des Bebauungsplans sowie die örtliche Bauvorschrift greifen nicht durch.
- 19 Ohne Erfolg wenden sich die Antragsteller gegen die Bestimmungen zur Art der baulichen Nutzung, namentlich den Ausschluss von Zweitwohnungen im Plangebiet.
- 20 Mit der Festsetzung eines Sondergebietes mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ orientiert sich die Antragsgegnerin an der beispielhaften Aufzählung zulässiger Sondergebiete in § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO und bestimmt auf dieser Grundlage den Katalog der zulässigen Nutzungsarten. Allgemein zulässig sind kleinere Betriebe des Beherbergungsgewerbes sowie an einen ständig wechselnden Personenkreis zu vermietende Ferienwohnungen - jeweils einschließlich dazugehöriger betriebsbezogener Wohnungen - einerseits sowie sonstige Wohnungen für Personen, die ihren Lebensmittelpunkt auf der Insel Borkum haben, andererseits. Der Charakter des Gebietes wird damit gleichgewichtig von der gewerblichen bzw. der Erzielung von Einkünften dienenden Erholungsnutzung sowie von der Dauerwohnnutzung durch ortsansässige Personen geprägt. Mit diesem Ansatz wird der Gebietscharakter hinreichend deutlich bestimmt; zugleich unterscheidet sich das Sondergebiet wesentlich von den Gebieten der §§ 2 bis 9 BauNVO.
- 21 Die Mischung von Fremdenbeherbergung und Ferienwohnen einerseits sowie Dauerwohnen andererseits steht nicht in Widerspruch zu den Wertungen der §§ 3, 4, 10 BauNVO. Eine Kombination verschiedener Nutzungen ist zwar nur dann zulässig, wenn sich die Verträglichkeit der Nutzungen aus den Regelungen der Baunutzungsverordnung herleiten lässt (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 - 4 CN 2.08 -, juris Rn. 15 = BVerwGE 134, 117 = BRS 74 Nr. 75; Urt. v. 11.7.2013 - 4 CN 7.12 -, juris Rn. 12 = BVerwGE 147, 138 = BauR 2013, 1992). Das ist hier jedoch der Fall, und zwar auch in Bezug auf die Kombination von Ferien- und Dauerwohnungen im Plangebiet.
- 22 Ferienwohnungen sind Wohnungen, die zur Erzielung von Einkünften an einen wechselnden Personenkreis vermietet werden. Derartige Wohnungen haben mit dem Beherbergungsbetrieb gemeinsam, dass es sich um eine Nutzung zur Erzielung von Einkünften handelt. Sie unterscheiden sich von einem Beherbergungsbetrieb im Sinne der Baunutzungsverordnung jedoch dadurch, dass die Feriengäste in der Wohnung ihren häuslichen Wirkungskreis - insbesondere aufgrund der Ausstattung mit einer Küche bzw. Kochgelegenheit (vgl. BVerwG, Beschl. v. 7.9.1984 - 4 N 3.84 -, juris Rn. 20 = NVwZ 1985, 338 = BRS 42 Nr. 55) - unabhängig gestalten können, während ein Beherbergungsbetrieb Räume ständig wechselnden Gästen zum vorübergehenden Aufenthalt zur Verfügung stellt, ohne dass sich die vorgenannte Möglichkeit bietet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 8.5.1989 - 4 B 78.89 -, juris Rn. 3 = NVwZ 1989, 1060 = BRS 49 Nr. 66; Senat, Urt. v. 24.7.2013 - 1 LB 245/10 -, juris Rn. 19 = BauR 2014, 229; Beschl. v. 12.12.2013, a. a. O., juris Rn. 11). Die Unabhängigkeit des häuslichen Wirkungskreises teilen Ferienwohnungen demgegenüber mit dem allgemeinen Wohnen; der Unterschied liegt hier darin, dass ein nur zeitweiliges Wohnen zu Erholungszwecken und nicht eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit vorliegt, die Nutzer ständig wechseln und eine Nutzung zur Erzielung von Einkünften vorliegt (vgl. zur Unterscheidung Senat, Beschl. v. 18.7.2008 - 1 LA 203/07 -, juris Rn. 12 = BauR 2008, 2022 = BRS 73 Nr. 168; Beschl. v. 22.11.2013 - 1 LA 49/13 -, juris Rn. 18 f. = NVwZ-RR 2014, 255).
- 23 Dies vorausgeschickt folgt die Unverträglichkeit von Ferienwohnungen und Dauerwohnungen nicht aus § 10 BauNVO, der die Festsetzung von Sondergebieten, die der Erholung dienen, darunter von Wochenendhaus- und Ferienhausgebieten, ermöglicht. Zwar ist dieser Vorschrift zu entnehmen, dass die Baunutzungsverordnung die allgemeine Wohnnutzung und die Wochenend- und Ferienhausbauung als städtebaulich relevante eigenständige Nutzungsarten bewertet, die sich nicht ähneln, sondern „grundverschieden“ sind. Beide Nutzungen charakterisieren jeweils die allgemeine Zweckbestimmung eines Baugebiets, ohne dass sie sich decken bzw. überschneiden; daraus wiederum folgt die Unzulässigkeit einer Verbindung dieser Nutzungen in einem Sondergebiet (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.7.2013, a. a. O., juris Rn. 11 f.).
- 24 Diese Maßgaben gelten jedoch nur für eine Verbindung der in § 10 BauNVO explizit genannten Nutzungen als Wochenendhaus, Ferienhaus und Campingplatz mit allgemeinem Wohnen, nicht aber für andere Formen des zeitweisen Erholungswohnens. § 10 BauNVO, der im Wesentlichen im Jahr 1977 seine heutige Fassung erhielt, beruht auf der Überzeugung des Gesetzgebers, nicht nur Wochenendhausgebiete, sondern auch andere der Erholung dienende Gebiete bedürften einer Regelung (vgl. BR-Drs. 261/77, Anlage, S. 7). Über die bereits zuvor von § 10 BauNVO 1962 erfassten Wochenendhausgebiete fanden daher Ferienhaus- und Campingplatzgebiete Eingang in § 10 BauNVO 1977. Ein - wie auch Ferienhaus- und Campingplatzgebiete - zunächst zur Aufnahme in § 11 BauNVO 1977 vorgesehenes Wassersportgebiet wurde demgegenüber als nicht ausreichend bedeutend angesehen (vgl. BR-Drs. 261/77, S. 6 und Anlage, S. 8). Das zeigt, dass der Gesetzgeber nur die ausdrücklich bezeichneten Formen des Erholungswohnens in Sondergebieten, die der Erholung dienen, konzentrieren wollte. Weitere Formen des „Erholungswohnens“ blieben demgegenüber ungeregelt; dessen Festsetzung kann deshalb - unter Beachtung der weiteren Vorgaben der jeweiligen Vorschrift - sowohl in einem der Erholung dienenden Sondergebiet gemäß § 10 BauNVO als auch in einem sonstigen Sondergebiet gemäß § 11 BauNVO geschehen.

- 25 Auch Sinn und Zweck des § 10 BauNVO gebieten nicht, von der generellen Unzulässigkeit einer Verbindung von Erholungswohnen und Wohnen auszugehen. Bei objektiver Betrachtung sind zwei verschiedene Normzwecke auszumachen:
- 26 Erstens soll die Vorschrift den baulichen Realitäten, wie sie sich bereits im Jahr 1977 herausgebildet hatten und wie sie noch heute fortbestehen, Rechnung tragen und unwirtschaftliche Investitionen in Gebäude wie Infrastruktur verhindern. § 10 BauNVO zielt insofern auf die Festsetzung klassischer Wochenendhaus-, Ferienhaus- bzw. Campingplatzgebiete ab, wie sie in den Naherholungsgebieten der Städte bzw. in touristisch reizvollen Regionen, also zumeist am Rand von Erholungsorten, verbreitet zu finden sind. Derartige Gebiete zeichnen sich typischerweise durch verschiedene Besonderheiten aus: Sie liegen regelmäßig in naturnahen Gebieten, etwa in Wäldern, an Seen oder in unmittelbarer Strandnähe an der Küste, kaum aber innerhalb des gewachsenen Bebauungszusammenhangs. Da sie nur dem zeitweisen Wohnen dienen und häufig nur saisonal genutzt werden, bleibt die Erschließung und Ausstattung der Gebiete in aller Regel hinter den üblichen Standards zurück. Die Infrastruktur ist für das Dauerwohnen häufig nicht geeignet; bei der Bemessung der Kapazität kommunaler Einrichtungen bleibt das Gebiet ganz oder teilweise unberücksichtigt (vgl. dazu Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl. 2014, § 10 Rn. 18 und 28). Auch in der Bauausführung (vgl. etwa § 1 Abs. 3 Satz 1 Nr. 8 EnEV), Größe (vgl. § 10 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 4 Satz 2 BauNVO) und Ausstattung der Gebäude spiegelt sich in aller Regel die nur eingeschränkte Nutzbarkeit wieder. Im Vordergrund steht häufig die Nutzung der Außenwohnbereiche. § 10 BauNVO ermöglicht eine an diese Besonderheiten angepasste Gebietsfestsetzung.
- 27 Der vorstehende Normzweck spricht dagegen, das Verbot, die in § 10 BauNVO ausdrücklich genannten Nutzungen mit dem allgemeinen Wohnen zu mischen, auf sonstiges „Erholungswohnen“ zu erstrecken. Die vorstehenden Besonderheiten hatten und haben sich für diese Formen des Erholungswohnens nicht herausgebildet. Einen vergleichbaren Idealtyp eines „Ferienwohnungsgebietes“ mit entsprechend angepasster Infrastruktur gibt es tatsächlich nicht. In den Erholungsorten, und zwar auch in den Ortskernen, findet sich vielmehr traditionell eine Mischung aus allgemeinen Wohnungen, Beherbergungsbetrieben und Ferienwohnungen, also die Mischung, die der angegriffene Plan festschreibt. Dabei sind insbesondere Ferienwohnungen und Dauerwohnungen häufig in ein und demselben Gebäude untergebracht, sodass in der Art und Weise der Bauausführung keine Unterschiede bestehen. Vor diesem Hintergrund orientiert sich die Erschließung üblicherweise an den für das Dauerwohnen üblichen Standards. Die Nutzbarkeit von Ferienwohnungen ist zudem typischerweise weniger auf die Außenwohnbereiche bezogen als bei Wochenend- und Ferienhäusern und dadurch geringeren saisonalen Einschränkungen unterworfen, was ebenfalls höhere Anforderungen an die Bauausführung, an die Erschließung und gegebenenfalls auch an die bereit zu haltende Gebietsinfrastruktur stellt.
- 28 Zweitens kann man aus § 10 BauNVO den Willen des Gesetzgebers ableiten, bestimmte Formen des Erholungswohnens aufgrund ihres Störungsgrades in besonderen Gebieten zu konzentrieren. Kennzeichnend für die in der Vorschrift genannten Formen des Erholungswohnens ist es, dass das Leben - soweit es die Witterung gestattet - weithin im Freien stattfindet. Daraus resultieren verstärkte Belästigungen der Nachbarschaft durch Lärm, die noch dadurch verstärkt werden, dass sich der Lebensrhythmus von Urlaubern und (erwerbstätigen) Bewohnern deutlich unterscheidet (anschaulich OVG Koblenz, Ur. v. 31.1.1980 - 1 A 91/78 -, BRS 36, Nr. 74; ebenso Senat, Ur. v. 24.7.2013, a. a. O., juris Rn. 27). Diese Besonderheit gilt für Ferienwohnungen in weitaus geringerem Umfang. Aufgrund der typischerweise eng begrenzten Außenwohnbereiche findet das Leben mehr innerhalb der Wohnung statt, sodass es im Hinblick auf den Störungsgrad keiner generellen Trennung bedarf. Besonderheiten des Einzelfalls kann unter Rückgriff auf § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO Rechnung getragen werden. Zudem zeigen beispielhaft § 22 Abs. 1 Satz 4 BauGB, § 4 Abs. 3 Nr. 1, § 6 Abs. 2 Nr. 3 und § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO, dass Erholungsnutzungen - etwa in Gestalt von Beherbergungsbetrieben und Kureinrichtungen - und Wohnnutzung nicht grundsätzlich unverträglich sind. Für Dorf- und Mischgebiete gehört ein Nebeneinander von Beherbergungsbetrieben und Wohnungen sogar zur zulässigen Regelnutzung. Auch für das Kurgebiet ist die Zulässigkeit einer Mischung von Kur- und Wohnnutzung anerkannt (vgl. Senat, Ur. v. 17.2.2005 - 1 KN 151/04 -, juris Rn. 16 = BauR 2005, 1749 = BRS 69 Nr. 38: Festsetzung als Kurgebiet bei gleichmäßiger Durchmischung von Wohnnutzung und Kureinrichtungen; ähnlich BVerwG, Ur. v. 29.9.1978 - IV C 30.76 -, juris Rn. 31 = BVerwGE 56, 283 = BauR 1978, 449: Festsetzung eines Kurgebietes bei Mischung von Wohnnutzung und Beherbergungsbetrieben zulässig). Daraus folgt, dass es nicht die Erholungsnutzung bzw. das Erholungswohnen als solche(s), sondern die Besonderheiten der in § 10 BauNVO bezeichneten Gebiete sind, die eine Mischung der dort ausdrücklich genannten Nutzungen mit der Wohnnutzung verwehren.
- 29 Keinen Bedenken begegnet der Ausschluss von Zweitwohnungen. Zweitwohnungen zeichnen sich dadurch aus, dass der Inhaber dort seinen häuslichen Wirkungskreis - wenn auch vorübergehend - unabhängig gestaltet und sie nicht zum Zweck der Erzielung von Einkünften an wechselnde Feriengäste vermietet werden. Es handelt sich um Wohnen im Sinne der Baunutzungsverordnung und nicht um eine der Erzielung von Einkünften dienende Nutzung (vgl. Senat, Beschl. v. 12.12.2013, a. a. O., juris Rn. 13; ähnlich bereits Senat, Beschl. v. 22.6.1995 - 1 M 1801/95 -, juris Rn. 5 = ZMR 1995, 612, zur Abgrenzung gegenüber dem Leerstand).

- 30 Für den Ausschluss dieser Wohnungen, deren städtebauliche Relevanz sich schon in § 22 BauGB zeigt und für den die Antragsgegnerin überzeugende Gründe, nämlich den Leerstand derartiger Wohnungen während der weitaus meisten Zeit des Jahres und auch der Saison und die damit verbundene Beeinträchtigung der Fremdenverkehrsfunktion anführt (Planbegründung, S. 4), bietet § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO eine ausreichende Grundlage. Dies ist sowohl in der Rechtsprechung des Senats wie auch des Bundesverwaltungsgerichts seit langem anerkannt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 7.9.1984, a. a. O., juris Rn. 24; Senat, Beschl. v. 10.2.1984 - 1 C 16/82 -, juris = ZfBR 1984, 153 <nur Leitsätze>; Beschl. v. 12.12.2013, a. a. O., juris Rn. 13; Urt. v. 26.3.2014 - 1 KN 1/12 -, juris Rn. 25); auch die diesbezügliche Planrechtfertigung steht angesichts der mit der Zweitwohnnutzung verbundenen Probleme des Leerstands und der Verödung der Siedlungsbereiche, der unzureichenden Auslastung der gleichwohl vorzuhaltenden Infrastruktur und des erheblichen Flächenverbrauchs bei gleichzeitig nur geringfügiger Nutzung nicht in Zweifel (vgl. schon Breuer, NVwZ 1985, 635 <636>).
- 31 Planerischen Festsetzungen zum Ausschluss von Zweitwohnungen steht § 22 BauGB nicht entgegen. Die Möglichkeit, mittels einer Satzung die Begründung oder Teilung von Wohnungs- oder Teileigentum der Genehmigungspflicht zu unterwerfen, zielt zwar gleichfalls darauf ab, Zweitwohnungen zu verhindern (vgl. Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 22 Rn. 1). Die Vorschrift steht jedoch in keinem Spezialitätsverhältnis zu der Möglichkeit, einen Bebauungsplan mit gleicher Zielsetzung zu erlassen. Im Gegenteil ist eine Satzung gemäß § 22 BauGB ein weithin unzulängliches Instrument zum Ausschluss von Zweitwohnungen, weil sie Umgehungsmöglichkeiten, etwa die Bildung von Bruchteilseigentum (§§ 1008 ff. BGB), nicht erfasst. Ein Bebauungsplan erweist sich vor diesem Hintergrund jedenfalls in den Fällen als das effektivere Instrument, in denen die Umwandlung von Wohnungen bzw. Beherbergungsbetrieben in Zweitwohnungen mit einer Änderung der genehmigten Nutzung verbunden ist.
- 32 Der Ausschluss von Zweitwohnungen ist der Antragsgegnerin mit der Beschränkung sonstiger Wohnungen auf eine „dauerwohnliche Nutzung durch Personen, die ihren Lebensmittelpunkt auf der Insel Borkum haben“, in hinreichend bestimmter Weise gelungen. Der Begriffsinhalt ist in Anlehnung an das Niedersächsische Meldegesetz und den dort verwendeten Begriff der Hauptwohnung zu bestimmen. Nach § 8 Abs. 1 NMG ist, wenn eine Person mehrere Wohnungen im Inland bewohnt, eine dieser Wohnungen die Hauptwohnung. Dabei ist Hauptwohnung die durch die Person vorwiegend benutzte Wohnung (§ 8 Abs. 2 Satz 1 NMG); maßgeblich sind eine rein quantitative Berechnung und ein Vergleich der jeweiligen Aufenthaltszeiten. Nur dann, wenn die zeitliche Komponente nicht zu eindeutigen Ergebnissen führt, ist nach § 8 Abs. 2 Satz 5 NMG auf den Schwerpunkt der Lebensbeziehungen abzustellen (vgl. m. w. N. Nds. OVG, Beschl. v. 25.4.2014 - 11 ME 64/14 -, juris Rn. 5 = DÖV 2014, 631 <nur Leitsatz>). Diese Maßgaben beanspruchen auch für den Inhalt des angegriffenen Bebauungsplans Geltung, der in seiner Begründung überdies auf das Melderecht ausdrücklich Bezug nimmt (S. 8).
- 33 Zulässig ist die Festsetzung der maximalen Anzahl der Wohnungen je festgesetzter Mindestgröße der Baugrundstücke. Die Festsetzung beruht auf § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB; danach kann der Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden festsetzen. Zulässig ist neben der Festsetzung einer absoluten Zahl auch die Festsetzung einer Verhältniszahl bezogen auf eine bestimmte Anzahl von Wohnungen je Quadratmeter Grundstücksfläche (vgl. BVerwG, Urt. v. 8.10.1998 - 4 C 1.97 -, juris Rn. 13 ff. = BVerwGE 107, 256 = BRS 60 Nr. 16; Beschl. v. 26.1.2005 - 4 BN 4.05 -, juris Rn. 2). Eine solche Festsetzung hat die Antragsgegnerin getroffen; die dagegen erhobenen Einwände greifen nicht durch.
- 34 Ohne Erfolg rügen die Antragsteller, dass sich die festgesetzte Höchstzahl nach dem erklärten planerischen Willen der Antragsgegnerin (Abwägung, S. 7 oben) auch auf Ferienwohnungen bezieht. Ferienwohnungen dienen zwar - insofern kann auf die obigen Ausführungen Bezug genommen werden - nicht dem Wohnen i. S. der §§ 3, 4 BauNVO. § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB ist jedoch kein Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, dass sich der dieser Vorschrift zugrunde liegende Wohnungsbegriff an der im Rang unterhalb des Baugesetzbuchs stehenden Baunutzungsverordnung orientiert. Im Gegenteil ist der nach seinem Wortlaut offene Wohnungsbegriff nach dem Sinn und Zweck sowie der Genese des § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB eigenständig zu bestimmen.
- 35 Der Sinn und Zweck des § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB besteht darin, der planenden Gemeinde sowohl eine Steuerung der Bebauungsstruktur (z.B. Ein- oder Zweifamilienhäuser) als auch der Wohn- und Besiedlungsdichte - dies insbesondere im Hinblick auf die vorzuhaltende Infrastruktur - zu ermöglichen (vgl. BVerwG, Urt. v. 8.10.1998, a. a. O., juris Rn. 18 ff.). Beides spricht dafür, den Wohnungsbegriff des § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB so zu verstehen, dass jede Gesamtheit von Räumen zur Führung eines selbstständigen Haushalts erfasst wird (vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 9 Rn. 69 <Stand der Bearbeitung: Juni 2012>), und zwar unabhängig davon, ob die Räume auf Dauer oder nur zeitweise genutzt werden. Das letztgenannte Kriterium ist sowohl für die Bebauungsstruktur als auch für die vorzuhaltende Infrastruktur - diese muss sich an einer gesteigerten Auslastung des Gebiets orientieren - ohne Bedeutung.
- 36 Die vorstehende Auslegung des Begriffs der Wohnung hat zugleich Auswirkungen für den Begriff des

Wohngebäudes. Handelt es sich bei der Nutzung zu Ferienwohnzwecken um Wohnen i. S. von § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB, ist ein Gebäude, das ganz bzw. überwiegend mit Ferienwohnungen und/oder Wohnungen zum Dauerwohnen belegt ist, ein Wohngebäude i. S. der Vorschrift.

- 37 Bestätigt wird dieses Ergebnis durch die Genese des § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers kann sich die städtebauliche Notwendigkeit für Festsetzungen nach dieser Vorschrift insbesondere in Gebieten ergeben, die Fremdenverkehrsaufgaben erfüllen (vgl. BT-Drs. 10/4630, S. 72). Das zeigt, dass dem Gesetzgeber gerade Wohnungen in Fremdenverkehrsgebieten vor Augen standen; derartige Wohnungen sind typischerweise auch und gerade Ferienwohnungen. In die gleiche Richtung deutet, dass bereits vor der Einfügung des § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB im Zuge der Zusammenführung des allgemeinen und des besonderen Städtebaurechts im Baugesetzbuch mit § 3 Abs. 4, § 4 Abs. 4 BauNVO 1977 die Möglichkeit bestand, die Zahl der Wohnungen im engeren Sinne in Wohngebäuden auf zwei zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund ging es dem Gesetzgeber gerade darum, die Zahl zulässiger Wohnungen in weiteren Gebieten, und zwar insbesondere in solchen mit Fremdenverkehrsfunktion, beschränken zu können.
- 38 Erfolglos bleibt die weitere Rüge, die Festsetzung erfasse unzulässigerweise auch (betriebsbezogene) Wohnungen in Beherbergungsbetrieben. Zutreffend ist zwar, dass § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB die Festsetzung einer Wohnungshöchstzahl ausschließlich für Wohngebäude, also für Gebäude, in denen überwiegend gewohnt wird, gestattet. Das schließt eine Festsetzung für gewerbliche genutzte Gebäude mit nur untergeordneter Wohnnutzung, wie dies bei Gewerbebauten mit betrieblichen Wohnungen der Fall ist, aus (vgl. BVerwG, Urt. v. 8.10.1998, a. a. O., juris Rn. 16). Eine solchermaßen unzulässige Festsetzung hat die Antragsgegnerin bei der gebotenen verständigen Auslegung des Plans nicht getroffen.
- 39 Zuzugeben ist den Antragstellern allerdings, dass die mit „maximale Anzahl der Wohnungen je festgesetzter Mindestgröße der Baugrundstücke“ formulierte Festsetzung durch Aufnahme des Zusatzes „in Wohngebäuden“ hätte klarer formuliert werden können. Die Auslegung der ihrem Wortlaut nach offenen Regelung in Orientierung an dem in den Materialien niedergelegten planerischen Willen ergibt gleichwohl eine Beschränkung auf Wohngebäude. Im Abwägungsvorgang (S. 7 oben) heißt es nämlich zu der Festsetzung: „Dies bezieht sich eindeutig auf Wohngebäude, die im sonstigen Sondergebiet (SO) zulässig sind und auch das fremdenverkehrsbezogene Wohnen beinhalten.“ Eine Erstreckung auf Beherbergungsbetriebe war demzufolge nicht beabsichtigt; der Senat sieht vor diesem Hintergrund keinen Anlass für eine den zulässigen Regelungsinhalt überschreitende Auslegung der textlichen Festsetzung.
- 40 Ohne Erfolg ziehen die Antragsteller die städtebauliche Rechtfertigung für die Festsetzung von Höchstzahlen zulässiger Wohnungen in Zweifel. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers kann sich die städtebauliche Notwendigkeit für eine solche Festsetzung insbesondere dann ergeben, wenn unerwünschte Umstrukturierungen der städtebaulichen Eigenart des Gebiets verhindert werden sollen, und zwar namentlich dann, wenn es durch Einrichtung einer größeren Zahl von Wohnungen in Gebäuden - unter Einhaltung des zulässigen Bauvolumens - und auf diese Weise durch ein Überhandnehmen von Wohnungen zu Beeinträchtigungen der städtebaulichen Funktion des Gebietes kommen würde (vgl. BT-Drs. 10/4630, S. 72). Ein zulässiges Ziel der planenden Gemeinde stellt es mithin dar, die gegenwärtige Gebietsstruktur zur Vermeidung von Beeinträchtigungen zu erhalten; eine darüber hinausgehende besondere städtebauliche Problemlage ist nicht erforderlich. Auf das in § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB 1987 noch vorgesehene Erfordernis besonderer städtebaulicher Gründe (vgl. BT-Drs. 10/4630, S. 7 und S. 72) hat der Gesetzgeber mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 verzichtet (vgl. BT-Drs. 13/6392, S. 7 und S. 48).
- 41 Das zugrundegelegt liegen ausreichende städtebauliche Gründe vor. Die Antragsgegnerin möchte mit der Festsetzung einer weiteren Verdichtung der Bebauung vorbeugen, für die das Erschließungssystem, insbesondere die vorhandenen Stellplätze und Garagen, nicht konzipiert ist. Ferner möchte sie die weitere Inanspruchnahme von Grün- und Freiflächen vermeiden (Abwägung, S. 7). Diese Zielsetzung ist insbesondere aufgrund der relativ engen Straßen im Plangebiet, des nach wie vor bestehenden Baudrucks auf den ostfriesischen Inseln und des eng begrenzten bebaubaren Raums legitim und reicht zur planerischen Rechtfertigung der Festsetzung aus. Richtig ist zwar, dass der Antragsgegnerin bzw. dem Landkreis Leer als Bauaufsichtsbehörde mit der Festsetzung der überbaubaren Flächen sowie der Grund- und der Geschossflächenzahl sowie gegebenenfalls mittels im Baugenehmigungsverfahren zu stellender Anforderungen an die Zahl der Stellplätze gemäß § 47 NBauO weitere Möglichkeiten zur Steuerung der Gebietsstruktur und der Besiedlungsdichte zur Verfügung standen. Ein konsequenter Gebrauch dieser Instrumente mit dem Ziel, den Bestand festzuschreiben, hätte indes einen größeren Eingriff in das Eigentum zur Folge gehabt, weil dann beispielsweise die Baufenster exakt an den vorhandenen Gebäudebestand anzupassen gewesen wären (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 8.10.1998, a. a. O., juris Rn. 22). Zudem hätten diese Instrumente ein erhebliches Maß an Differenzierung erfordert und wären deshalb mit einem vergleichsweise hohen planerischen Aufwand verbunden gewesen, ohne vergleichbare Effektivität zu bieten. Auch vor diesem Hintergrund stand es der Antragsgegnerin frei, von der Möglichkeit des § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB Gebrauch zu machen.
- 42 Den Antragstellern ist nicht mit ihrem Einwand zu folgen, die Antragsgegnerin habe ihr Ziel, den Bestand

festzuschreiben, nur mit Satzungen nach den §§ 22, 172 BauGB verfolgen dürfen. Für ein derartiges Spezialitätsverhältnis bieten die vorstehenden Regelungen keinen Anhaltspunkt. § 22 Abs. 9 Satz 1 BauGB gestattet es im Gegenteil ausdrücklich, neben dem Genehmigungsvorbehalt die Höchstzahl zulässiger Wohnungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB festzuschreiben. Nichts anderes gilt im Ergebnis für § 172 BauGB, der an die Stelle des § 39h BBauG getreten ist. Die Vorschrift ermöglicht es der Gemeinde, zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets oder zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bestimmte Baumaßnahmen und Nutzungsänderungen unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Die Genehmigung darf indes nur unter den eng begrenzten Voraussetzungen des § 172 Abs. 3 und 4 BauGB versagt werden. Schon deshalb bleibt es der Gemeinde unbenommen, eine Erhaltungssatzung um eine weitergehende, weil nicht im Einzelfall zu begründende Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB zu ergänzen (vgl. zutreffend Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 9 Rn. 45).

- 43 Die Festsetzung der Höchstzahlen lässt keine unzulässigen, weil gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßenden Differenzierungen erkennen. Ausweislich der Planbegründung (S. 15-17) beabsichtigte die Antragsgegnerin eine Festschreibung der gewachsenen städtebaulichen Situation mit dem Ziel, die vorhandene lockere Besiedlung zu erhalten und eine weitere Verdichtung zu verhindern. Davon ausgehend waren zwei Gesichtspunkte für die Festsetzung leitend: Erstens sollte die vorhandene Anzahl an Wohnungen weiterhin zulässig sein. Zweitens sollten - dem Vorgängerbebauungsplan entsprechend - mindestens zwei Wohnungen pro Baugrundstück zulässig bleiben. Diese Maßgaben sind sachgerecht und vor Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden.
- 44 Ohne Erfolg wenden die Antragsteller in diesem Zusammenhang ein, die auf § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB beruhende Festsetzung der Grundstücksgrößen sei willkürlich und berücksichtige insbesondere Zwischengrößen nicht ausreichend. Die jeweiligen Mindestgrundstücksgrößen hat die Antragsgegnerin ohne Änderung aus der Vorgängerfassung des Bebauungsplans übernommen. Sie orientieren sich am Bestand und tragen der verschiedenartigen Bebauung im Plangebiet - eher locker bebauten und relativ großen Grundstücken entlang der V.-straße und der P. sowie dichter bebauten und kleineren Grundstücken entlang der Q.-straße - Rechnung (Abwägung S. 7). Die Entscheidung, keine Zwischengrößen vorzusehen, hat die Antragsgegnerin bewusst getroffen (Planbegründung, S. 17). Bedenken dagegen bestehen nicht. Die Festsetzung führt zwar dazu, dass die bauliche Nutzbarkeit der einzelnen Grundstücke abhängig von ihrer Größe recht unterschiedlich ausfällt und kleine Größenunterschiede deutliche Unterschiede in der Nutzbarkeit nach sich ziehen können. Diese unterschiedliche Nutzbarkeit entspricht jedoch grundsätzlich dem Bestand; das Ziel der Bestandsfestschreibung vermag die Unterschiede daher zu rechtfertigen.
- 45 Die Festsetzung der Höchstzahl zulässiger Wohnungen verstößt vor diesem Hintergrund auch weder gegen Art. 14 Abs. 1 GG noch gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB. Die von den Antragstellern gerügte strangulierende Wirkung geht von der Festsetzung schon angesichts der vorhandenen Bebauung und des großzügig bemessenen Bestandsschutzes offenkundig nicht aus.
- 46 Erfolglos bleibt der Einwand, auch Zimmer in den von der Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB nicht erfassten Beherbergungsbetrieben trügen zur Verdichtung und den damit verbundenen Anforderungen an die Infrastruktur bei, sodass der Regelungsansatz der Antragsgegnerin inkonsequent sei. Erstens sind die Anforderungen, die die Unterbringung von Gästen in einem Beherbergungsbetrieb an die vorzuhaltende Infrastruktur stellt, geringer als bei Wohnungen i. S. von § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB. Das gilt zwar möglicherweise nicht für die Verkehrsinfrastruktur, wohl aber für die darüber hinaus erforderlichen Versorgungsanlagen. Zweitens hat sich die Antragsgegnerin nicht darauf beschränkt, die Höchstzahl zulässiger Wohnungen festzusetzen. Sie hat zugleich die zulässigen Beherbergungsbetriebe in Orientierung an § 3 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO auf kleinere Betriebe beschränkt. Inkonsequenz ist der Antragsgegnerin daher nicht vorzuwerfen.
- 47 Ohne Erfolg rügen die Antragsteller, die Festsetzung, dass Einzelhäuser in offener Bauweise zu errichten seien, gehe ins Leere, weil das Plangebiet abweichend bebaut sei. Die von der Antragsgegnerin vorgelegten Lichtbilder zeigen im Gegenteil, dass Einzelhäuser im Plangebiets dominieren; dies entspricht der eigenen Annahme der Antragsgegnerin (Planbegründung, S. 19).
- 48 Keinen Bedenken begegnet schließlich die in den Bebauungsplan gemäß § 98 NBauO 2003 (nunmehr § 84 Abs. 6 NBauO 2012) aufgenommene örtliche Bauvorschrift.
- 49 Entgegen der Auffassung der Antragsteller bedurfte weder die örtliche Bauvorschrift noch der Bebauungsplan einer Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde gemäß § 97 Abs. 1 Satz 2 NBauO 2003 (nunmehr § 84 Abs. 4 Satz 3 NBauO 2012) i. V. mit § 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB. § 97 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 NBauO 2003 verweist für den Erlass örtlicher Bauvorschriften auf die entsprechende Geltung der Vorschriften für das Verfahren bei der Aufstellung von Bebauungsplänen. Zu diesen Vorschriften zählt § 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB; dieser sieht eine Genehmigungspflicht für diejenigen Bebauungspläne vor, die nicht aus einem - gemäß § 6 Abs. 1 BauGB seinerseits der Genehmigungspflicht unterliegenden - Flächennutzungsplan entwickelt wurden. Der Vorschrift liegt die Überlegung zugrunde, dass mit der Genehmigung des Flächennutzungsplans eine ausreichende Kontrolle der gemeindlichen Planung erfolgt und die

konkretisierende Ausgestaltung ausschließlich in den Händen der planenden Gemeinde liegen soll (vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 10 Rn. 50 <Stand der Bearbeitung: September 2007>). Nur in den Fällen, in denen eine solche vorverlagerte Prüfung der gemeindlichen Planungen nicht stattfindet, greift das Genehmigungserfordernis bei Bebauungsplänen ein.

- 50 Die vorstehende Verweisung (auch) auf § 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB ist in der Literatur - wohl zu Recht - so verstanden worden, dass örtliche Bauvorschriften, die in nach § 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB genehmigungsbedürftige Bebauungspläne aufgenommen werden, ihrerseits genehmigungspflichtig sind. Zwar sei diese Genehmigungspflicht aus Sicht des Bauordnungsrechts zufälliger Natur; der Wortlaut des Gesetzes sei aber eindeutig (vgl. Schmaltz, in: Große-Suchsdorf/Lindorf/Schmaltz/Wiechert, NBauO, 8. Aufl. 2006, § 97 Rn. 20).
- 51 Das zugrundegelegt ist die für sich genommen keiner Genehmigung bedürftige örtliche Bauvorschrift in dem angegriffenen Bebauungsplan nicht genehmigungspflichtig. Aus § 97 Abs. 1 Satz 2 NBauO 2003 i. V. mit § 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB ergibt sich eine Genehmigungspflicht nicht, weil der angegriffene Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wurde und deshalb seinerseits nicht § 10 Abs. 2 Satz 1 BauGB unterfällt.
- 52 Die örtliche Bauvorschrift ist hinreichend bestimmt. Nicht zu beanstanden ist insbesondere die Festsetzung der zulässigen Farbtöne der Außenwände und Dächer anhand des Farbregisters RAL 840 HR. Bei der Festsetzung von Farbtönen steht die planende Gemeinde vor dem Dilemma, einerseits eine hinreichend bestimmte Festsetzung treffen zu müssen (verneinend für den Farbton „hellgrau“ etwa VG Hannover, Ur. v. 29.10.2013 - 4 A 3611/12 -, juris Rn. 21), andererseits aber der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Ziegelmauerwerk und -dacheindeckungen genau umrissene Farbtöne - etwa die Farben des RAL-Farbregisters (zu dieser Möglichkeit Senat, Ur. v. 25.6.2001 - 1 L 4874/99 -, juris Rn. 24 = BauR 2002, 302 = BRS 64 Nr. 144; OVG NRW, Ur. v. 7.11.1995 - 11 A 293/94 -, juris Rn. 17 = NVwZ-RR 1996, 491 = BRS 57 Nr. 171) - aufgrund ihrer natürlichen Oberflächenstruktur nicht exakt treffen. Vor diesem Hintergrund können Bestimmungssysteme für Farben wie das RAL-Farbregister naturgemäß nur eine grundlegende Orientierung bieten; nicht verlangt werden kann eine Identität der Dach- bzw. Außenwandfarbe mit einer RAL-Farbkarte.
- 53 Diesen Vorgaben ist die Antragsgegnerin in ihrer örtlichen Bauvorschrift in geradezu idealer Weise gerecht geworden. Sie hat einerseits die zulässigen Farben durch Verweis auf einzelne Farbtöne nach dem RAL-Farbregister hinreichend bestimmt umschrieben. Andererseits hat sie nur verlangt, dass die verwendeten Farben den RAL-Farbtönen „entsprechen“ müssen, also ausdrücklich keine vollständige Übereinstimmung verlangt (so auch die Planbegründung, S. 22).
- 54 Die örtlichen Bauvorschriften begegnen inhaltlich keinen Bedenken. Rechtsgrundlage ist § 56 Abs. 1 NBauO 2003 (nunmehr § 84 Abs. 3 NBauO 2012); die Vorschrift erlaubt es den Gemeinden unter anderem, für bestimmte Teile des Gemeindegebietes besondere Anforderungen an die Gestaltung von Gebäuden und bestimmten Nebenanlagen zu stellen, um bestimmte städtebauliche, baugestalterische oder ökologische Absichten zu verwirklichen oder um die Eigenart oder den Eindruck von Baudenkmalen zu erhalten oder hervorzuheben. Diese Voraussetzungen sind erfüllt.
- 55 Die örtliche Bauvorschrift bezieht sich auf einen bestimmten Teil des Gemeindegebiets, weil sie räumlich auf das Plangebiet - einen kleinen Ausschnitt des Gebiets der Antragsgegnerin - beschränkt ist. Soweit die Antragsteller einwenden, damit sei nur der formelle Geltungsbereich beschrieben; tatsächlich aber verwende die Antragsgegnerin gleichlautende gestalterische Vorgaben für (nahezu) ihr gesamtes Stadtgebiet, erlaubt das keine andere Betrachtung. Die Vorgabe, die örtliche Bauvorschrift müsse sich auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets beziehen, betrifft den formellen Geltungsbereich der Satzung (vgl. Senat, Ur. v. 23.6.2004 - 1 KN 296/03 -, juris Rn. 33 = NdsVBl 2004, 261, betreffend Spiekeroog); dieser geht nicht über einen Teil des Stadtgebiets der Antragsgegnerin hinaus.
- 56 Bei (nahezu) gleichlautenden gestalterischen Vorgaben für weite Teile des Stadtgebiets bedarf es allerdings einer besonders eingehenden Prüfung, ob mit der örtlichen Bauvorschrift noch ein legitimes Ziel der positiven Baupflege verfolgt wird. Ein solchermaßen legitimes Ziel ist es, die vorhandenen Strukturen eines einheitliche Ortsbilds mit städtebaulichem Wert zu erhalten (vgl. m. w. N. Senat, Ur. v. 23.6.2004, a. a. O., juris Rn. 31; Ur. v. 12.7.2011 - 1 KN 197/09 -, juris Rn. 61 = NdsVBl 2012, 21, betreffend den Lüneburger Kreideberg). Davon ausgehend ist es erforderlich, dass ein Konzept oder eine Idee eigens für die Ausgestaltung eines konkreten, überschaubaren Ortsteils bzw. eines Straßenzuges vorhanden ist und sich die örtliche Bauvorschrift daraus folgerichtig ableitet. Die städtebauliche Gestaltungsabsicht muss an die Besonderheiten des zu schützenden Gebiets anknüpfen und eine Entsprechung in seiner charakteristischen Prägung finden (vgl. Nds. OVG, Ur. v. 29.4.1986 - 6 A 147/84 -, BRS 46 Nr. 120; Senat, Ur. v. 23.6.2004, a. a. O., juris Rn. 32). Je detaillierter die gestalterischen Vorgaben in der örtlichen Bauvorschrift ausfallen, umso höhere Anforderungen sind an die Überzeugungskraft und den örtlichen Bezug des zugrundeliegenden Konzepts zu stellen. Beschränkt sich die planende Gemeinde umgekehrt auf wenige grundlegende Vorgaben, sinken die Anforderungen an das gemeindliche Konzept entsprechend (vgl. bereits Senat, Ur. v.

23.6.2004, a. a. O., juris Rn. 35 ff.). Dabei muss sich das Konzept nicht zwangsläufig aus der örtlichen Bauvorschrift selbst ergeben. Ähnlich wie dies § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB für die Bauleitplanung vorsieht, ist die Inbezugnahme einer von der Gemeinde anderweitig beschlossenen Gestaltungsplanung zulässig und ausreichend, wenn sich dieser die Gestaltungsidee der Gemeinde für das in Rede stehende Gebiet hinreichend zuverlässig entnehmen lässt.

- 57 Nach diesen Maßgaben verfolgt die Antragsgegnerin mit den örtlichen Bauvorschriften das legitime Ziel, die historischen inseltypischen Gestaltungsmerkmale zu erhalten. Zu diesem Zweck unterscheidet sie nach den jeweiligen Bauepochen zwischen dem historischen Kernbereich, der Bäderarchitektur am Hauptstrand und den Randbereichen (Planbegründung, S. 21). Die Unterscheidung beruht auf den Erkenntnissen der vom Rat der Antragsgegnerin in seiner Sitzung vom 23. August 2010 beschlossenen und in der Planbegründung (S. 3) in Bezug genommenen Dorferneuerungsplanung mit ihrer Differenzierung zwischen Strandviertel mit kaiserzeitlicher Bäderarchitektur, dem historischen, bis 1918 besiedelten Ortskern sowie den später besiedelten Randbereichen (vgl. Planungsgruppe Ländlicher Raum, Dorferneuerung Borkum, Band I, S. 49 ff.). Ziel der in die jeweiligen Bebauungspläne aufgenommenen örtlichen Bauvorschriften ist es, die aus dieser Differenzierung abgeleiteten historischen Gestaltungsmerkmale zu erhalten und bestimmte gestalterisch unerwünschte Anlagen zu verhindern. Dieses Ziel ist zumindest für den hier interessierenden Bereich, der noch dem historischen Ortskern zuzurechnen ist (vgl. Planungsgruppe Ländlicher Raum, a. a. O., insbes. Abbildung 7.6 nach S. 58), nicht zu beanstanden. Ob es auch in den Randbereichen der Antragsgegnerin trägt - die von den Antragstellern angeführte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Oldenburg (Urt. v. 24.4.2012 - 4 A 477/11 -, V. n. b.) verneint dies -, lässt der Senat offen; diese Frage wäre nicht pauschal, sondern anhand einer differenzierten Betrachtung jedes einzelnen Plangebietes im Hinblick auf seine Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit zu beurteilen.
- 58 In dem angegriffenen Bebauungsplan ist der Antragsgegnerin die praktische Umsetzung dieses Ziels gelungen. Für das Plangebiet, das im Jahr 1918 bereits in erheblichen Teilen besiedelt war und zum damaligen Zeitpunkt den Siedlungsrand markierte (vgl. Planungsgruppe Ländlicher Raum, a. a. O., Abbildung 7.6 nach S. 58), setzt der Plan im Wesentlichen für die Außenwände der Hauptgebäude rotes Ziegelmauerwerk, bestimmte Dachformen sowie rot-braune bis schwarze, nicht glänzende Dachziegel bzw. -pfannen als Dacheindeckung fest; hinzu kommen von den Antragstellern nicht angegriffene Vorgaben für Außentrepfen, Windenergieanlagen und Parabolantennen, Einfriedungen und Veranden. Mit diesen sehr zurückhaltenden Festsetzungen orientiert sich der Plan an den traditionell verwendeten und im historischen Ortskern noch heute dominierenden Baustoffen. Diese überwiegen auch im Plangebiet - wovon sich der Senat anhand der in der mündlichen Verhandlung betrachteten Lichtbilder überzeugen konnte - sehr deutlich.
- 59 Soweit die Antragsteller einwenden, sowohl im Plangebiet als auch auf Borkum insgesamt gebe es auch verputzte Bauten, die teilweise sogar als Ortsbildprägend einzustufen seien, dringt sie damit nicht durch. Die Antragsgegnerin selbst hat zutreffend erkannt, dass insbesondere vor dem ersten Weltkrieg und auch danach noch verputzte Bauten errichtet wurden (vgl. Planungsgruppe Ländlicher Raum, a. a. O., S. 75 ff.), die vereinzelt auch im Plangebiet zu finden sind. Derartige Bauten stellen im historischen Ortskern jedoch Ausnahmen dar; bezogen auf das Plangebiet zeigen dies anschaulich die in der mündlichen Verhandlung in Augenschein genommenen Lichtbilder. Fünf verputzten Gebäuden stehen rund 30 Häuser mit Außenwänden aus Ziegelmauerwerk gegenüber. Vor diesen Hintergrund war die Antragsgegnerin nicht gehalten, auch verputzte Außenwände neben Ziegelmauerwerk zu gestatten. § 56 NBauO 2003 verlangt weder, dass örtliche Bauvorschriften auf städtebaulich vollkommen einheitliche Bereiche beschränkt werden, noch dass das dahinter stehende städtebauliche Konzept lückenlos und umfassend auf jeden von der Gestaltungssatzung erfassten Bereich bis in das letzte Detail passen muss (vgl. Senat, Urt. v. 12.5.1993 - 1 K 67/91 -, juris Rn. 20 = NVwZ-RR 1994, 136 = BRS 55 Nr. 129).
- 60 Nur ergänzend merkt der Senat an, dass aus dem bereits mehrfach zitierten Urteil vom 23. Juni 2004 (a. a. O.) nichts Gegenteiliges folgt. Die Entscheidung erging zu der örtlichen Bauvorschrift der Inselgemeinde Spiekeroog für die Bereiche außerhalb des historischen Ortskerns. Der Regelung, die sehr detaillierte Vorgaben zur Baugestaltung enthielt, lag die Idee zugrunde, das Gestaltungskonzept des Ortskerns weitestgehend in die Randbereiche zu übertragen. Dies hielt der Senat für unzulässig, weil schutzwürdige Gebäude dort nur vereinzelt vorhanden waren; die Bauvorschrift zwinge deshalb bei der Bauausführung zu einer Konformität ohne gestalterische Spielräume, während selbst bei Wahrung aller Gestaltungsanforderungen nicht immer eine inseltypische Bebauung die Folge sei. Es spreche deshalb mehr dafür, die Vorgaben für die Baugestaltung auf wenige klassische Stilelemente, wie z.B. Sattel- bzw. Krüppelwalmdach mit roter bis rotbrauner Dacheindeckung, zurückzuführen und die Anforderungen an die Art der zu verwendenden Materialien und an die Bauausführung hinsichtlich von Fenstern, Türen und Veranden zu beschränken (vgl. Senat, Urt. v. 23.6.2004, a. a. O., juris Rn. 35 ff.).
- 61 Mit der vorstehenden Fallgestaltung hat die zur Überprüfung stehende örtliche Bauvorschrift gemein, dass sich auch die Antragsgegnerin an der überkommenen Architektur im Ortskern orientiert. Der maßgebliche Unterschied liegt demgegenüber darin, dass sie nicht ein umfassendes Gestaltungskonzept auf Neubauten überträgt, sondern einzelne grundlegende Festsetzungen zu Materialien, zu Dachformen und zu der

Gestaltung von Veranden trifft. Die örtliche Bauvorschrift ist daher von Zurückhaltung geprägt und lässt - wie dies der Senat in der Spiekeroog-Entscheidung gefordert hat - ausreichend Spielraum für eine moderne Architektur.

- 62 Die Antragsteller dringen mit den Einwand, das Plangebiet sei bereits weitgehend bebaut, nicht durch. Richtig ist zwar, dass Gestaltungssatzungen ihre Funktion verlieren können, wenn das verfolgte städtebauliche Anliegen nicht mehr zu verwirklichen ist (Senat, Ur. v. 23.6.2004, a. a. O., juris Rn. 34). Das ist hier jedoch nicht der Fall. Ein erheblicher Teil der Bebauung entspricht den örtlichen Bauvorschriften; insoweit dienen diese der Erhaltung des vorhandenen Erscheinungsbildes. Darüber hinaus sind die Bauvorschriften bei Neu- und dem gleichkommenden Umbauten zu beachten. Die in Nr. 7 ermöglichte ausnahmsweise Durchbrechung für Erweiterungen an Altgebäuden stellt das nicht in Frage.
- 63 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 i. V. mit § 159 Satz 2 VwGO.
- 64 Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i. V. mit § 709 Satz 2 ZPO.
- 65 Der Senat lässt nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO die Revision zu, soweit sich der Normenkontrollantrag gegen den Bebauungsplan richtet. Insoweit hat die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung. Entscheidungserheblich ist im Anschluss an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Juli 2013 (a. a. O.) die für die Feriengebiete an der niedersächsischen Nordseeküste durchweg bedeutsame Frage, ob in einem Sondergebiet nach § 11 BauNVO eine Kombination aus Wohnnutzung i. S. der §§ 3, 4 BauNVO und Ferienwohnungen, also einer Nutzung zu Erholungszwecken, zulässig ist oder ob die Wertungen der §§ 3, 4 BauNVO auf der einen und des § 10 BauNVO auf der anderen Seite einem solchen Nutzungsmix entgegenstehen. Soweit sich die Antragsteller gegen die örtliche Bauvorschrift wenden, liegen Gründe für die Zulassung der Revision nicht vor; die Zulässigkeit der Bauvorschrift richtet sich nach Landesrecht.