



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Fachanwälte für  
Verwaltungsrecht

München

## ***FACHINFO:***

### **Erfolgreiche Bauleitplanung - Planungsgrundsätze, Abwägung, BauNVO -**

9. Auflage - Oktober 2016

#### **Rechtsanwalt**

**Klaus Hoffmann**

Dipl.-Verwaltungswirt (FH)

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**Hoffmann & Greß Rechtsanwälte PartGmbH**

**Fürstenrieder Straße 281**

**81377 München**

**Telefon: (0 89) 76 73 60 70**

**Telefax: (0 89) 76 73 60 88**

[info@hoffmann-gress.de](mailto:info@hoffmann-gress.de)

[www.hoffmann-gress.de](http://www.hoffmann-gress.de)



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

## Inhaltsangabe

1. Erforderlichkeit .....	3
2. Bindungen durch überörtliche Planungen.....	6
3. Abwägung .....	7
3.1 Grundsätzliches .....	7
3.2 Struktur des Abwägungsvorgangs .....	8
3.3 Ermittlung und Bewertung der Belange.....	10
3.4. Gewichtung der Belange untereinander als Abschluss des Abwägungsvorgangs .....	11
3.5 Gebot der Konfliktbewältigung .....	11
4. Bedeutung der BauNVO.....	12
5. Sachlicher Geltungsbereich der BauNVO.....	13
6. Überblick über den Inhalt der BauNVO .....	17
6.1 Nutzungsarten im Flächennutzungsplan .....	17
6.2 Nutzungsarten im Bebauungsplan .....	18
6.3 Feinsteuerung von Baugebieten (§ 1 Abs. 4 - 9 BauNVO).....	18
6.4 Maß der baulichen Nutzung.....	19
6.5 Bauweise .....	20
6.6 Überbaubare Grundstücksfläche .....	20



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

## 1. Erforderlichkeit

§ 1 Abs. 3 BauGB räumt der Gemeinde ein weites planerisches Ermessen schon bei der Auswahl und der Festlegung der Ziele einer konkreten Bauleitplanung ein. Der Gemeinde steht ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Beurteilung der Frage zu, ob und wie sie ein städtebaulich gerechtfertigtes Planungsziel verfolgen möchte oder nicht (BVerwG, Beschluss vom 11.05.1999, Az. 4 BN 15.99, NVwZ 1999, 1338).

Das Planungsermessen der Gemeinde umfasst neben dem "Wie" auch das "Ob" und "Wann" planerischer Gestaltung; Planungsermessen bedeutet Entschließungs- und Gestaltungsermessen. Grundsätzlich bleibt es der Einschätzung der Gemeinde überlassen, ob sie einen Bebauungsplan aufstellt, ändert oder aufhebt. Maßgeblich sind ihre eigenen städtebaulichen Vorstellungen (vgl. OVG Münster, Urteil vom 20.11.2009, Az. 7 D 124/08).

In besonderen Ausnahmefällen kann sich jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus § 1 Abs. 3 BauGB eine **Planungspflicht** ergeben, wenn die Untätigkeit der Gemeinde wegen ihrer Folgewirkungen unvertretbar ist. Das Planungsermessen einer Gemeinde kann sich im unbeplanten Innenbereich zur strikten Planungspflicht verdichten, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen. In dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall (BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, Az. 4 C 14.01, NVwZ 2004, 220) hatten sich in einem nach § 34 BauGB zu beurteilenden "Gewerbepark" einer Gemeinde bereits Einzelhandelsnutzungen mit insgesamt rund 120.000 m<sup>2</sup> Verkaufsflächen angesiedelt und es lagen Bauvoranfragen für weitere Einzelhandelsnutzungen mit insgesamt 50.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche vor. Die betreffende Gemeinde sah dennoch keinen Anlass zur Steuerung der Einzelhandelsnutzungen planerisch tätig zu werden, obwohl in den Nachbargemeinden, die durch das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB geschützt werden, bereits ein erheblicher Kaufkraftabfluss zu verzeichnen war. Das Bundesverwaltungsgericht nahm in diesem Fall an, dass sich das planerische Ermessen der Gemeinde aus städtebaulichen Gründen objektiv rechtlich zu einer strikten Planungspflicht verdichten kann.

Bauleitplänen, die sich nicht umsetzen lassen bzw. die von vornherein nicht auf Umsetzung gerichtet sind, fehlt es allerdings an der städtebaulichen Erforderlichkeit. Die Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

BauGB kann entfallen, wenn eine Bauleitplanung wegen unüberwindbarer rechtlicher oder tatsächlicher Hindernisse "vollzugsunfähig" ist. Unwirksam sind Bebauungspläne etwa dann, wenn ihre Umsetzung gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen würde, beispielsweise wenn bei einer Planung für eine Sportanlage zweifelsfrei feststehen würde, dass eine nachfolgende Genehmigung wegen der sicheren Überschreitung der Grenzwerte der Sportanlagenlärmschutzverordnung auch unter Bedingungen und Auflagen nicht erteilt werden könnte (BVerwG NVwZ 2000, 550). Eine Unmöglichkeit der Planverwirklichung kann auch in Fällen einer erkennbaren Unvereinbarkeit der Planfestsetzungen mit artenschutzrechtlichen Verboten (BVerwG, Beschluss vom 25.08.1997, Az. 4 NB 12.97, BauR 1997, 978, vgl. auch BayVerfGH, E. vom 03.12.2013, Az. Vf. 8-VII-13, BayVBI 2014, 237) angenommen werden. Der Planung kann die Erforderlichkeit fehlen, wenn ihrer Verwirklichung unüberwindbare artenschutzrechtliche Hindernisse entgegenstehen (HessVGH vom 29.3.2012 = NuR 2012, 644/645; OVG Koblenz vom 13.2.2008, NVwZ-RR 2008, 515).

Sind die Festsetzungen eines Bebauungsplans mit den Regeln einer Landschaftsschutzverordnung nicht zu vereinbaren, ist dieser Bebauungsplan mangels Erforderlichkeit unwirksam, wenn sich die entgegenstehenden naturschutzrechtlichen Bestimmungen als dauerhaftes rechtliches Hindernis erweisen und sich nicht durch eine naturschutzrechtliche Ausnahme oder Befreiung beseitigen lassen (BVerwG, Beschluss vom 09.02.2004, Az. 4 BN 28.03, BauR 2004, 786, BayVerfGH, E. vom 13.05.2015, Az. Vf. 16-VII-14, BayVBI 2015, 677).

Auch nicht ausreichend aufeinander abgestimmte Festsetzungen eines Bebauungsplans sind nicht erforderlich i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, weil sie ihren Zweck nicht erfüllen können. Festsetzungen eines Bebauungsplans müssen zwar nicht nahtlos ineinander greifen; sie müssen aber so aufeinander abgestimmt sein, dass das, was eine Festsetzung zulässt, nicht nach einer anderen zu einem wesentlichen Teil unzulässig ist (VGH München, Urteil vom 14.07.2009, Az. 1 N 07.2977).

Auch eine Vollzugsunfähigkeit aus tatsächlichen Gründen ist anerkannt. Ein Fall der absoluten Vollzugsunfähigkeit eines Bebauungsplans läge etwa vor, wenn eine Gemeinde ein Gebiet beplant, dessen ordnungsgemäße Entwässerung aus technischen und/oder topografischen Gründen tatsächlich unmöglich ist oder aus wirtschaftlichen (finanziellen) Gründen weder von der Gemeinde noch von einem anderen Erschlie-



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

ßungsträger in absehbarer Zeit ins Werk gesetzt werden kann. Ein Bebauungsplan, dessen Verwirklichung die Gemeinde angesichts ihrer schlechten Haushaltslage ausdrücklich für unbestimmte Zeit offen hält, bildet eine "rechtlich funktionslose Hülle" (BVerwG, Urteil vom 21.03.2002, Az. 4 CN 14.00, NVwZ 2002, 1509, OVG Münster, Urteil vom 07.07.2011, Az. 2 D 137/09.NE, BeckRS 2011, 53091, OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10.08.2010, Az. 10 A 14/07, NVwZ-RR 2010, 965).

Ein Bebauungsplan ist auch nicht i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich, wenn für das geschaffene, in der Tendenz überdimensionierte Baurecht kein hinreichender Bedarf besteht und die Planung deshalb nicht zwingend erforderlich ist. Die Festsetzung benötigt nur dann keine „Bedarfsanalyse“, wenn die Gemeinde eine „*Städtebaupolitik*“ betreibt, die ihrer städtebaulichen Ordnungsvorstellung entspricht. Die Planung eines Uferwegs ist insoweit erforderlich, unabhängig davon, dass bereits Zugänge zum See für die Öffentlichkeit vorhanden sind (BayVGh, Urteil vom 25.10.2006, Az. 25 N 04.642, BayVBl 2006, 601, OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10.08.2010, Az. 10 A 14/07, NVwZ-RR 2010, 965).

Grundsätzlich gibt es für die Gemeinden **kein generelles Verbot einer "Negativplanung"**, d.h. positive Planungsziele können auch durch negative Beschreibungen festgesetzt werden. Dementsprechend kann eine Gemeinde mit ihrer Bauleitplanung auch die **Verhinderung unerwünschter Nutzungen** anstreben. Entscheidend ist jedoch, dass die planerische Ausweisung für eine bestimmte Fläche eine positive planerische Aussage über die zukünftige Funktion im städtebaulichen Gesamtkonzept der Gemeinde zum Inhalt hat und sich nicht auf die bloße Abwehr jeglicher Veränderungen durch Aufnahme bestimmter Nutzungen beschränkt (BVerwG, Beschluss vom 18.12.1990, Az. 4 NB 8.90, NVwZ 1991, 875). Die Festsetzung einer Fläche für die Landwirtschaft, die nicht bebaut werden darf, ist beispielsweise zulässig, wenn damit die Gemeinde das Ziel verfolgt, das historisch wertvolle Ortsbild zu erhalten und der besonderen Lage Rechnung zu tragen. (OVG Koblenz, Urteil vom 20.01.2016, Az. 8 C 10885/15, BeckRS 2016, 41960). Nicht erforderlich i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB sind nur solche Bauleitpläne, die einer positiven Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des BauGB nicht bestimmt sind (vgl. zu alledem BVerwG, Beschluss vom 11.05.1999, Az. 4 BN 15.99, NVwZ 1999, 1338 m.w.N.;





Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

BVerwG, Beschluss vom 18.01.2012, Az. 4 BN 25.11, BeckRS 2012, 47004).

Von einer unzulässigen Negativplanung ist auszugehen, wenn eine positive Zielsetzung lediglich vorgeschoben wird, um eine in Wahrheit auf bloße Verhinderung gerichtete Planung zu verdecken (OVG Koblenz, Urteil vom 20.01.2016, Az. 8 C 10885/15, BeckRS 2016, 41960). Unzulässig wäre daher die Festsetzung einer Fläche für die Landwirtschaft für den Zweck, den Bereich bis zur Ausweisung eines zweiten Planungsabschnittes für eine Wohnbebauung gegen neue, in diesem Bereich eindringende Bebauung zu sichern (BayVGH, Urteil vom 03.04.2000, Az. 14 N 98.3624, BayVBI 2001, 272). Nicht erforderlich ist auch die Planung eines Gewerbe- und Energieparks neben dem Betrieb eines Kernkraftwerks zur Verhinderung eines atomaren Zwischenlagers für ausgediente Kernbrennelemente (BayVGH, Urteil vom 03.03.2003, Az. 15 N 02.593, BayVBI 2004, 239, Zwischenlager Niederaichbach).

## 2. Bindungen durch überörtliche Planungen

Die Bauleitplanung kann nicht losgelöst von den Erfordernissen betrachtet werden, die sich aus besonderen überörtlichen Anforderungen ergeben. Diese sind Gegenstand der **Landesplanung** und der **Regionalplanung**. Die überörtliche Landes- und Regionalplanung kann die kommunale Bauleitplanung durch die Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung steuern. **Ziele** der Raumordnung sind dabei strikt zu beachten. Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Die Anpassungspflicht bezieht sich dabei auf den aufzustellenden Plan, seine Änderung, Ergänzung oder Aufhebung. Eine Parallelvorschrift zu § 1 Abs. 4 BauGB enthält § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG. Danach sind die Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Je nach der Regelungsschärfe der Zielvorgabe hat die Gemeinde jedoch mehr oder weniger weite Freiräume bei deren Umsetzung.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB ist dem Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB vorgeschaltet. Ein Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB führt zur Unwirksamkeit des Plans. Bei der Aufstellung neuer oder Änderung bestehender Bauleitpläne hat die Gemeinde deshalb die Pflicht, den Plan in Einklang mit den bindenden Vorgaben der bestehenden Ziele der Raumordnung zu bringen. Die Anpassungspflicht der Bauleitplanung bezieht sich jedoch auch auf bestehende Bauleitpläne, die an zeitlich nachfolgende Ziele der Raumordnung anzupassen sind (Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Runkel, BauGB, § 1 Rn. 65b, 69; Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 32 m.w.N.; VGH Mannheim, Urteil vom 23.09.2015, Az. 3 S 1078/14, BeckRS 2015, 54508; VGH München, Urteil vom 24.08.2015, Az. 2 N 14.486). Daraus folgt aber keine Unwirksamkeit oder gar Funktionslosigkeit eines Anpassungsbedürftigen Bebauungsplans (VGH Hessen, Beschluss vom 10.09.2009, Az. 4 B 2068/09, IBR-Online). Die Anpassungspflicht kann jedoch mit den Mitteln der Kommunalaufsicht oder ausschließlich auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes durch die zuständige Landesplanungsbehörde erzwungen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, Az. 4 C 14.01, NVwZ 2004, 220). (Bei Anpassungsgebot für bestehende Bebauungspläne im Falle eventueller Planungsschäden nach §§ 39 - 44 BauGB regelt allerdings Art. 30 Bayerisches Landesplanungsgesetz Pflicht zu finanziellen Ersatzleistungen des Staates an die Gemeinden, daher in der Praxis Anpassungsverlangen eher selten bzw. unwahrscheinlich).

### 3. Abwägung

#### 3.1 Grundsätzliches

Das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB ist das zentrale Element in der Bauleitplanung. Danach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die **öffentlichen und privaten Belange** gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das Bundesverwaltungsgericht beschreibt die sich hieraus ergebenden Anforderungen in ständiger Rechtsprechung wie folgt:

*"Das Gebot, die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen, wird zunächst dann verletzt, wenn eine sachgerechte **Abwägung überhaupt nicht** stattfindet. Es ist ferner dann verletzt,*



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

wenn in die Abwägung an **Belangen nicht eingestellt** wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss. Schließlich liegt eine solche Verletzung auch dann vor, wenn die **Bedeutung der betroffenen Belange verkannt** oder wenn der **Ausgleich** zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange **außer Verhältnis** steht."

*BVerwG, Urteil vom 12.12.1969, Az. 4 C 105.66, DVBl 1970, 414;*

*BVerwG, Urteil vom 05.07.1974, Az. 4 C 50.72, NJW 1975, 70;*

*BVerwG, Urteil vom 01.11.1974, Az. 4 C 38.71, NJW 1975, 841*

### 3.2 Struktur des Abwägungsvorgangs

Nach dem Abwägungsgebot sind drei Schritte durchzuführen:

- Die planende Gemeinde muss überhaupt wissen, welche Belange im konkreten Fall jeweils berührt werden.
- Sie muss die konkreten Betroffenheiten der berührten Belange, soweit sie für die Abwägung relevant sind, erfassen und bewerten.
- Die planende Gemeinde muss einen Ausgleich der Betroffenheiten darauf ausrichten, dass dieser nicht zu einem unverhältnismäßigen Ausgleich zwischen den betroffenen Belangen und damit nicht zu einem nicht mehr sachgerechten Ergebnis führt.

Die Struktur des Abwägungsgebots verdeutlicht die nachfolgende Übersicht:





Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

## Die Grundstruktur des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7

### Ermittlung der jeweils betroffenen Belange

Geltend gemacht  
*Im Beteiligungsverfahren*

Von Amts wegen  
*Was sich aufdrängt*

### Bewertung der jeweils betroffenen Belange

Tatsächliche Betroffenheit  
ist maßgeblich  
  
*Keine abstrakten Vorgaben für  
die Berücksichtigung*

Betonung des Gewichts  
bestimmter Betroffenheiten  
  
*Einzelne normative  
Bewertungsdirektiven*

### Gewichtung der betroffenen Belange untereinander

Ausrichtung am Grundsatz  
der Verhältnismäßigkeit  
  
*Zurücksetzung gravierend  
betroffener Belange von  
Gewicht bedarf besonderer  
Rechtfertigung*

Beachtung spezieller Vorgaben  
für den Ausgleich der Belange  
  
*Nach Maßgabe des jeweils  
einschlägigen Fachrechts,  
z.B. Naturschutz und  
Immissionsschutz*

### Abwägungsergebnis

*Planfestsetzungen als sachgerechter Ausgleich*



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

### 3.3 Ermittlung und Bewertung der Belange

Für die öffentlichen Belange enthält § 1 Abs. 5 BauGB eine "Checkliste", die die potenziell abwägungsrelevanten öffentlichen Belange beispielhaft wiedergibt. Besondere Bedeutung hat dabei § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB i.V.m. § 1a BauGB. Hier ist eine spezielle "Checkliste" für die Umweltbelange enthalten, die von der Gemeinde in dem im Rahmen der Umweltprüfung zu erstellenden Umweltbericht zu behandeln sind.

Darüber hinaus sind gemäß § 2 Abs. 2 BauGB die Belange der Nachbargemeinden, die durch die Planung berührt werden, mit zu ermitteln ("Interkommunales Abstimmungsgebot").

Zu den wesentlichen privaten Belangen, die abwägungsrelevant sind, zählen in der Regel:

- das private Eigentum,
- das Interesse an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes,
- das Interesse an der Vermeidung von Verkehrslärm durch Erschließung neuer Baugebiete,
- das Interesse an der weiteren baulichen Ausnutzbarkeit des Grundstückes,
- etwaige Erweiterungsabsichten von Gewerbebetrieben.

Unbeachtlich sind in der Regel folgende private Belange:

- Die Einhaltung des Blicks auf eine unverbaute freie Landschaft.
- Der Einfluss der Planung auf den Wert von Grundstücken.
- Mit Makel behaftete Belange (kein schutzwürdiges Interesse an der Erhaltung von Schwarzbauten).

Was konkret in die Abwägung einzustellen ist, richtet sich nach der jeweiligen Situation. Die Abwägungsrelevanz der jeweiligen Belange wird im Einzelfall durch deren **Erkennbarkeit** bestimmt. Insoweit dienen vor allem die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange, § 4a Abs. 1 BauGB.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Bei der Bewertung der Belange ist der Umfang der konkreten tatsächlichen Betroffenheit im Einzelfall festzustellen. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, ob und inwieweit dem jeweiligen Belang rechtlich ein besonderes Gewicht beizumessen ist, so dass es beim nachfolgenden gewichtenden Ausgleich der Belange untereinander für seine Zurücksetzung einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Bei der Bewertung der betroffenen Belange gibt es jedoch in rechtlicher Hinsicht keinen **abstrakten Vorrang bestimmter Belange** (BVerwG, Beschluss vom 15.10.2002, Az. 4 BN 51.02; BauR 2004, 641). Bei der Abwägung der berührten privaten Belange ist auch das Gebot der Gleichbehandlung gem. Art. 3 Satz 1 GG zu beachten (VGH München, Urteil vom 18.01.2016, Az. 2 N 14.2499, BeckRS 2016, 41745).

### 3.4. Gewichtung der Belange untereinander als Abschluss des Abwägungsvorgangs

Der gewichtende Ausgleich der Belange ist von der Gemeinde in eigener Verantwortung vorzunehmen, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Die Gemeinde ist dabei an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Sollen besonders geschützte Belange (z.B. Eigentum, Umweltbelange) zurückgesetzt werden, bedarf diese Zurücksetzung bei gravierenden Betroffenheiten allerdings einer besonderen Rechtfertigung. Dies zwingt die Gemeinde dazu, die Belange, die sie für vorzugswürdig hält, präzise zu benennen.

Mängel bei der Gewichtung der Belange untereinander sind Mängel im Abwägungsvorgang, die gemäß § 215 Abs. 1 Nr. 3 BauGB einer Rügefrist von 1 Jahr unterliegen. Mängel im Abwägungsvorgang sind dabei nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind, § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

### 3.5 Gebot der Konfliktbewältigung

Im Abwägungsgebot enthalten ist das Gebot der Konfliktbewältigung, nach dem die Bauleitplanung jeweils die ihr selbst zuzurechnenden Probleme zu lösen hat, soweit sie nicht - im Wege planerischer Zurückhaltung - dem Einzelvollzug überlassen bleiben dürfen. Die Gemeinde darf durch ihre Planung keine neuen Problemlagen schaffen, die weder im Plan selbst gelöst sind, noch sich durch andere, nachfolgende Regelungen lösen lassen (grundlegend BVerwG, NJW 1975, 841). Die Gemeinde kann aber Konflikte dann ausklammern und sie einem „Verfah-



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

ren“ außerhalb des Bauleitplans überlassen, wenn die entsprechende Lösung möglich und sichergestellt ist (planerische Zurückhaltung). So dürfen etwa Immissionsprobleme im Einzelfall einem nachfolgenden immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren überlassen werden (BVerwG, NVwZ 1984, 235; vgl. auch BVerwG, NVwZ 1989, 659). Leitschnur dafür, unter welchen Voraussetzungen eine abschließende Konfliktlösung im Bebauungsplan selbst unterbleiben darf, ist die Frage, ob eine anderweitige sachgerechte Lösung außerhalb des Planverfahrens möglich und sichergestellt ist (BVerwG, NVwZ-RR 1995, 130; BVerwG, Urteil vom 07.05.2014, Az. 4 CN 5.13, NVwZ 2014, 1170).

## 4. Bedeutung der BauNVO

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) bestimmt Art und Maß der baulichen Nutzung eines Grundstücks, die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche. Die Baunutzungsverordnung ist eine aufgrund § 9a des Baugesetzbuches erlassene Rechtsverordnung. Die ursprüngliche Baunutzungsverordnung war am 01.08.1962 in Kraft getreten.

Die BauNVO konkretisiert die Inhalte der Bauleitplanung. Sie gilt für bebaute Gebiete, für die sie gemäß § 9 BauGB beschlossen wurde. Nach § 34 Abs. 2 BauGB sind die §§ 1 - 15 BauNVO auch auf unbeplante Innenbereiche anwendbar.

Die BauNVO ergänzt die materiell-rechtlichen Vorschriften des BauGB über die Bauleitplanung. § 5 Abs. 2 Nr. 1 ermächtigt die Gemeinde, im Flächennutzungsplan die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen oder der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen oder Baugebiete) und nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung darzustellen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB ermächtigen dazu, im Bebauungsplan die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubaren Grundstücksflächen festzusetzen. Mit diesen Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten können die wichtigsten Anforderungen an die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben (§§ 29 ff. BauGB) geregelt werden.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Die Funktion der BauNVO besteht darin, der Gemeinde für die Regelung der Hauptkriterien der planungsrechtlichen Zulässigkeit einen Baukasten zur Verfügung zu stellen. In diesem muss sich die Gemeinde unter Berücksichtigung der allgemeinen gesetzlichen Anforderungen an die Bauleitplanung (insbesondere § 1 Abs. 3, 5 und 6 BauGB) und nach Maßgabe spezieller, in dem Baukasten festgelegter Regeln bedienen. Die Gemeinde darf Darstellungen und Festsetzungen zur Art und zum Maß der baulichen Nutzung sowie Festsetzungen zur Bauweise und zur überbaubaren Grundstücksfläche nur mit dem Instrumentarium der BauNVO treffen und die „Instrumente“ nur mit dem durch die BauNVO bestimmten Inhalt verwenden. Eine Ausnahme bildet der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 12 BauGB). Nach § 12 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB sind bei diesem Bebauungsplantyp weder der Vorhabenträger noch die Gemeinde „unmittelbar und strikt“ an die Festsetzungen nach § 9 BauGB und nach der BauNVO gebunden (BVerwG, Urteil vom 06.06.2002, Az. 4 CN 4.01, E 116, 296 = NVwZ 2003, 98 = ZfBR 2002, 792 = BauR 2002, 1655 = Info BRS 2002, 12; vgl. auch Rn 30, OVG Münster, Urteil vom 21.08.2015, Az. 7 D 61/14.NE, BeckRS 2015, 54833).

## 5. Sachlicher Geltungsbereich der BauNVO

Die **BauNVO ergänzt das BauGB** in Bezug auf Art und Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise sowie die überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen. Nach Maßgabe der Bundeskompetenz für das Bodenrecht (Art. 74 Nr. 18 GG) sowie nach Maßgabe des übergeordneten Rahmens des BauGB kann die BauNVO nur (boden-)städtebaurechtliche Regelungen treffen, insoweit wiederum (nur) nach Maßgabe der Ermächtigungsnorm des § 2 Abs. 5; die BauNVO ergänzt das Erste Kapitel des Ersten Teils des BauGB (Bauleitplanung) und - aufgrund der Novelle 1968 und 1977 BauNVO - nur noch sehr beschränkt den Dritten Teil Ersten Abschnitt des BauGB über die Zulässigkeit von Vorhaben (vgl. § 34 Abs. 2).

- (1) Die BauNVO wendet sich in erster Linie an den Träger der Bauleitplanung, wenn er Bauleitpläne aufstellt, ändert oder ergänzt. Diese Zielrichtung ergibt sich bereits aus der Ermächtigung des § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB. So bestimmt die BauNVO, welche Baufläche und Baugebiete die Bauleitpläne enthalten dürfen (vgl. § 1 Abs. 1 bis 3). Erst nach Transformation durch die Bauleitpläne





Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

werden die §§ 2 bis 14 BauNVO wirksam, und zwar nach Maßgabe der Wirkung, die sich aus dem BauGB in Bezug auf die Bauleitpläne ergibt:

Aus dem Flächennutzungsplan sind die Bebauungspläne zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 bis 4 BauGB); der Flächennutzungsplan entfaltet bestimmte Rechtswirkungen nach Maßgabe des § 7 gegenüber öffentlichen Planungsträgern und mittelbar nach Maßgabe des § 35 BauGB im Außenbereich (vgl. zu § 7 BauGB und zu § 35 BauGB).

Der Bebauungsplan wirkt als Rechtsnorm (§ 10 BauGB) unmittelbar gegenüber Dritten, und zwar, was die BauNVO angeht, nach Ausweisung von Baugebieten - und dies ist Voraussetzung - nach Maßgabe der §§ 30, 34 und 35 gegenüber Vorhaben und Rechtsvorgängen im Bodenverkehrsrecht. Die Wirkung der BauNVO im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB auch ohne Bebauungsplanfestsetzung ergibt sich aus § 34 Abs. 3 selbst.

- (2) Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO werden deren §§ 2 bis 14 (**Art der baulichen Nutzung**) durch die Festsetzung im Bebauungsplan Bestandteil dieses Plans, soweit nicht aufgrund der Absätze 4 bis 9 etwas anderes - und zwar wiederum im Bebauungsplan - bestimmt wird.

Hat die Gemeinde z. B. ein reines Wohngebiet ausgewiesen, so folgt aus § 3 Abs. 1 BauNVO, dass dieses Gebiet ausschließlich dem Wohnen dient, und § 3 Abs. 2 Nr. 1 bestimmt, dass in dem Gebiet nur Wohngebäude zulässig sind. Nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO sind indessen auch Anlagen zur Kinderbetreuung zulässig. Sind hiervon kann die Gemeinde, wenn sie ein reines Wohngebiet festsetzen will, im Bebauungsplan nicht abweichen. Nach § 3 Abs. 3 sind die dort genannten Anlagen im Wege der Ausnahme zulässig. Insoweit wird der Gemeinde jedoch das Recht eingeräumt, aufgrund des bereits oben genannten Vorbehalts, den § 1 Abs. 3 Satz 2 ausspricht, „etwas anderes“ zu bestimmen. Die Gemeinde kann in dem obigen Beispiel nach § 1 Abs. 6 im Bebauungsplan festsetzen, dass die Ausnahmen nach § 3 Abs. 3 ganz oder teilweise nicht Bestandteil des Bebauungsplans werden; sie kann aber auch umgekehrt festsetzen, dass die nur ausnahmsweise zulässigen Anlagen in dem Baugebiet ganz oder teilweise all-



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

gemein zulässig sind, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt (der Typenzwang für Baugebiete, der aus § 1 Abs. 2 zu entnehmen ist und über Abs. 3 Satz 1 bei Aufstellung von Bebauungsplänen i.S.d. Grenzziehung Wirkung erlangt, setzt Festsetzungen nach Abs. 6 Grenzen).

- (3) Der Träger der Bauleitplanung ist auch hinsichtlich des **Maßes der baulichen Nutzung** (§§ 16 bis 21 a) gebunden. Nach § 16 Abs. 1 und 2 BauNVO hat er die hier vorgesehenen Maßfaktoren für Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen zu verwenden; er hat weiterhin die sich aus § 17 ergebenden Höchstsätze für das Maß baulicher Nutzung zu beachten (§ 16 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 17).
- (4) Schließlich hat der Träger der Bauleitplanung auch die §§ 22 und 23 mit ihren Regelungen über die **Bauweise** und über die **überbaubare Grundstücksfläche** zu beachten. Auch diese Vorschriften werden nur durch Festsetzungen der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche im Bebauungsplan gegenüber Dritten unmittelbar rechtswirksam (vgl. im Einzelnen zu §§ 22 und 23).
- (5) Auch eine Reihe von weiteren, die Baugebietsnormen ergänzenden Vorschriften werden durch Festsetzung im Bebauungsplan wirksam (§ 1 Abs. 3 Satz 2): Nach Maßgabe des § 12 sind in den jeweiligen Baugebieten **Abstellplätze für Kraftfahrzeuge** zulässig; wird z. B. die Genehmigung für ein Vorhaben beantragt, ist zu prüfen, ob nach § 12 i.V.m. dem jeweiligen festgesetzten Baugebiet die beantragten Abstellplätze nach Art und Zahl zulässig sind.

Ferner wird § 13 durch Festsetzung von Baugebieten, allerdings beschränkt auf die in § 13 genannten Gebiete, das sind die Baugebiete nach §§ 2 bis 9, anwendbar. Hiernach sind in diesen Gebieten **Räume**, in bestimmten dort bezeichneten Gebieten auch (ganze) Gebäude für die Berufsausübung **freiberuflich Tätiger** und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben, zulässig.

Hat der Bebauungsplan untergeordnete **Nebenanlagen** und Einrichtungen nicht ausdrücklich ausgeschlossen oder eingeschränkt (vgl. hierzu § 14 Abs. 1 Satz 3), so sind diese nach Maßgabe des § 14 Abs. 1 Satz 1 und 2 in allen Baugebieten zulässig. Flächen



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

für Versorgungsanlagen sowie für die Abwasserbeseitigung können in Bebauungsplänen nach § 9 BBauG besonders festgesetzt werden. Ist dies nicht geschehen, so sind bestimmte Anlagen dieser Art nach § 14 Abs. 2 in allen Baugebieten im Wege der Ausnahme zulässig.

- (6) Bedeutung für alle Genehmigungsverfahren hat **§ 15 BauNVO**. Die Vorschrift setzt allgemein Grenzen für die Zulässigkeit von Anlagen und sonstigen Nutzungen in allen Baugebieten; sie ist regelmäßig bei Beantragung der Genehmigung für Vorhaben mit zu prüfen.
- (7) In Bezug auf die in den einzelnen Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen Hauptnutzungen, die die jeweiligen Baugebietsnormen aufführen (vgl. §§ 2 ff.), und auch in Bezug auf die vorstehend genannten §§ 12 und 13 kann der Bebauungsplan aufgrund des bereits wiederholt genannten Vorbehalts in § 1 Abs. 3 Satz 2 nach Maßgabe des § 1 Abs. 4 bis 9 „etwas anderes“ bestimmen.
- (8) Die zuständigen Behörden haben im Einzelfall auch die §§ 17 bis 23 auf der Grundlage des Bebauungsplans zu prüfen; im Zusammenhang mit den Festsetzungen im Bebauungsplan enthalten diese Vorschriften eine Vielzahl von Bestimmungen, die im Einzelfall Anwendung finden können, sei es, dass der Bebauungsplan dies anordnet oder dass sie ergänzend zu seinen Festsetzungen gelten:

So kann nach § 17 Abs. 5 im Bebauungsplan vorgesehen werden, dass im Einzelfall von der Zahl der Vollgeschosse, der Grundflächenzahl oder der Grundfläche Ausnahmen zugelassen werden können, wenn die Geschosflächenzahl oder die Geschosfläche, die Baumassenzahl oder die Baumasse nicht überschritten wird. Sind z. B. Baulinien festgesetzt, so kann ein Vor- oder Zurücktreten von Gebäudeteilen in geringfügigem Ausmaß im Einzelfall nach § 23 Abs. 2 Satz 2 zugelassen werden; nach Satz 3 können im Bebauungsplan weitere nach Art und Umfang bestimmte Ausnahmen vorgesehen werden.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Besondere Bedeutung kommt aber den bereits wiederholt genannten Festsetzungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 9 zu, die die an sich aus den Baugebietsnormen und den sie ergänzenden Vorschriften ergebende allgemeine Rechtslage in starkem Maße modifizieren können.

## 6. Überblick über den Inhalt der BauNVO

Die BauNVO ist in fünf Abschnitte gegliedert:

- Die Vorschriften des 1. Abschnitts legen die Bauflächen und Baugebiete fest, welche die Gemeinde bei der Darstellung bzw. Festsetzung der Art der baulichen Nutzung bestimmen kann, regeln, welche Nutzungen und Anlagen in festgesetzten Baugebieten zulässig sind, und ermächtigen die Gemeinde, die „Nutzungskataloge“ der Baugebiete in vielfältiger Weise zu variieren.
- Im 2. Abschnitt ist geregelt, mit welchen Kriterien und bis zu welchen Obergrenzen das Maß der baulichen Nutzung dargestellt bzw. festgesetzt werden kann, wie diese Kriterien anzuwenden sind und unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Stellplätze, Garagen und Gemeinschaftsanlagen auf das Nutzungsmaß anzurechnen sind.
- Der 3. Abschnitt behandelt die Instrumente für die Festsetzung der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche.
- Der 4. Abschnitt ist infolge der Aufhebung von § 24 durch die ÄnderungsV 1990 gegenstandslos geworden.
- Der 5. Abschnitt enthält die Überleitungs- und Schlussvorschriften.

### 6.1 Nutzungsarten im Flächennutzungsplan

Die Einteilung im Flächennutzungsplan wird nach § 1 Abs. 1 BauNVO wie folgt vorgenommen:

1. Wohnbauflächen, gekennzeichnet mit W
2. gemischte Bauflächen, M
3. gewerbliche Bauflächen, G
4. Sonderbauflächen, S



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

## 6.2 Nutzungsarten im Bebauungsplan

Die Einteilung im Bebauungsplan wird nach § 1 Abs. 2 BauNVO wie folgt vorgenommen:

1. Kleinsiedlungsgebiete, WS, § 2 BauNVO
2. reine Wohngebiete, WR, § 3 BauNVO
3. allgemeine Wohngebiete, WA, § 4 BauNVO
4. besondere Wohngebiete, WB, § 4a BauNVO
5. Dorfgebiete, MD, § 5 BauNVO
6. Mischgebiete, MI, § 6 BauNVO
7. Kerngebiete, MK, § 7 BauNVO
8. Gewerbegebiete, GE, § 8 BauNVO
9. Industriegebiete, GI, § 9 BauNVO
10. Sondergebiete, SO, §§ 10, 11 BauNVO

Die jeweiligen Paragraphen beinhalten, welche Nutzungen im Gebietstyp allgemein und welche ausnahmsweise zulässig sind. Nach § 13 BauNVO sind in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 4 Räume, in den Baugebieten nach den §§ 4a bis 9 auch Gebäude für die Berufsausübung freiberuflich Tätiger und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben, zulässig. Ein wichtiger Aspekt bei der Festsetzung der Nutzungen ist, kleinräumige Mischungen von Nutzungen zu ermöglichen, weil die Nutzungsmischung ein Kernbestandteil lebendiger Städte ist. Nutzungsmischungen lassen die folgenden Gebiete zu: Dorfgebiete, Mischgebiete, Kerngebiete und - abgeschwächt - auch besondere und allgemeine Wohngebiete.

## 6.3 Feinsteuerung von Baugebieten (§ 1 Abs. 4 - 9 BauNVO)

§ 1 Abs. 4 - 9 BauNVO erlaubt eine differenzierende Planung von Baugebieten ("planerische Feinsteuerung") durch eine innere Gliederung und andere Modifikationen der in den Baugebieten geltenden Bestimmungen. Dabei gelten die Abs. 4 und 7 nur für die in den §§ 4 - 9 BauNVO bezeichneten Baugebiete. Bei Sondergebieten finden die Abs. 10 keine Anwendung (§ 1 Abs. 3 S. 3 BauNVO); die §§ 10 und 11 BauNVO erlauben aber ihrerseits besondere Festsetzungen über die Art der Nutzung (§ 1 Abs. 3 S. 3, Halbs. 2 BauNVO). Die Gestaltungsmöglichkeiten der Abs. 4 - 9 können miteinander kombiniert werden. Die Festsetzungen nach Abs. 4 - 7 können sich auch auf Teile des Baugebiets beschränken (Abs. 8). Eine allgemeine Grenze für alle differenzie-





Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

renden Gestaltungsmöglichkeiten nach den Abs. 4 - 9 ergibt sich aus dem Erfordernis der Wahrung des Gebietscharakters. Das Baugebiet als Ganzes (und nicht etwa der Teilbereich, der abweichen darf) hat den in der Zweckbestimmung des Baugebiets nach Abs. 1 der jeweiligen Vorschrift zum Ausdruck kommenden Gebietscharakter zu wahren. Dieser Vorbehalt findet sich an einigen Stellen (z.B. § 1 Abs. 5, Abs. 6 Nr. 2 BauNVO) ausdrücklich. Er ist aber den Vorschriften über die Gebietsgliederung immanent und gilt deshalb z.B. auch im Fall einer horizontalen Nutzungsgliederung nach § 1 Abs. 4 (BVerwG NVwZ-RR 1990, 171).

## 6.4 Maß der baulichen Nutzung

Das Maß der baulichen Nutzung bestimmt sich gemäß §§ 16 - 21a BauNVO grundsätzlich nach den im Bebauungsplan festgesetzten Richtwerten. Diese sind im Einzelnen:

- \* Höhe baulicher Anlagen - § 18 BauNVO -, die angibt, wie hoch eine bauliche Anlage in Relation zu einem Bezugspunkt sein darf (zum Beispiel Oberkante der Straße).
- \* Grundflächenzahl (GRZ) - § 19 BauNVO -, die angibt, wie viel Grundfläche in Relation zur Grundstücksfläche bebaut werden darf. Beispiel: Die GRZ beträgt bei einer Grundstücksgröße von 300 m<sup>2</sup> 0,6, das heißt es dürfen maximal 180 m<sup>2</sup> überbaut werden.
- \* Geschossflächenzahl (GFZ) - § 20 BauNVO -, die angibt, wie viel Geschossfläche (die Grundfläche aller Vollgeschosse) in Relation zur Grundstücksfläche zulässig ist. Beispiel: Die GFZ beträgt bei einer Grundstücksgröße von 300 m<sup>2</sup> 1,2, das heißt es dürfen 360 m<sup>2</sup> Geschossfläche maximal errichtet werden.

Zudem kann die Anzahl der zulässigen Vollgeschosse als Maximalwert oder zwingender Wert festgesetzt werden. Was ein Vollgeschoss ist, regeln derzeit noch die Landesbauordnungen des jeweiligen Bundeslandes.

- \* Baumassenzahl (BMZ) - § 21 BauNVO -, die in Gewerbe-, Industrie- und sonstigen Sondergebieten angibt, wie viel Baumasse (Rauminhalt) in Relation zur Grundstücksfläche zulässig sind.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Die letzten drei Regelungen können auch optional als absolute Werte, also in konkreten Quadrat- oder Kubikmeterwerten angegeben werden.

§ 21a regelt zudem die Zulässigkeiten von Stellplätzen, Garagen und Gemeinschaftsanlagen.

## 6.5 Bauweise

Die Bauweise (§ 22 BauNVO) kann im Bebauungsplan festgesetzt werden. Differenziert wird zwischen offener und geschlossener Bauweise. Bei offener Bauweise sind die Bauwerke mit beiderseitigem seitlichem Grenzabstand und einer Maximallänge von 50m zu errichten. Bei der geschlossenen Bauweise werden die Bauwerke ohne seitlichen Grenzabstand errichtet. Außerdem gibt es die Möglichkeit, eine abweichende Bauweise mit weitergehenden Regelungen festzusetzen.

## 6.6 Überbaubare Grundstücksfläche

Im Bebauungsplan können nach § 23 BauNVO Baulinien, Baugrenzen und Bebauungstiefen festgesetzt werden. Die Festsetzung von Bauflächen mittels Baulinien und -grenzen, genannt "Baufenster", ist bei den meisten B-Plänen die Regel. Dadurch werden die überbaubare Grundstücksfläche und der Abstand zur Straße als auch die maximale Bebauungstiefe bestimmt. Das Hauptgebäude bzw. die Hauptnutzung muss sich innerhalb des Baufensters bewegen. Dafür gibt es meistens einen gewissen Spielraum; es kann aber auch sein, dass z. B. auf eine strenge Bauflucht Wert gelegt wird und die Baufenster enger ausfallen. Je nach Festsetzung sind Nebengebäude und Garagen außerhalb des Baufensters zulässig.

Es besteht kein Anspruch darauf, die gesamte Fläche des Baufensters auszunutzen. Die Obergrenze der Überbauung wird nach wie vor von der GRZ bestimmt.

Im Unterschied zur Baugrenze, von der zurückgewichen werden darf, muss auf einer Baulinie direkt gebaut werden. Solche Baulinien werden häufig in Bereichen mit Blockrandbebauungen angewandt, wo die Einhaltung einer strengen bzw. einheitlichen Bauflucht erforderlich ist.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Allein die Angabe von Bebauungstiefen, z. B. von einer Straße aus bemessen, findet selten Anwendung. Im Prinzip einer parallel nach hinten verschobenen Baugrenzen entspricht, wird sie nur selten festgesetzt.

© Rechtsanwalt Klaus Hoffmann  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Hoffmann & Greß Rechtsanwälte PartGmbH  
Fürstenrieder Str. 281  
81377 München  
Tel.: 089-76736070  
Fax.: 089-76736088  
info@hoffmann-gress.de  
www.hoffmann-gress.de