

# Anmerkungen zur Handhabung der Erläuterungen

Die Erläuterungen sind – wie bisher – ganz auf die bauplanerische Praxis ausgerichtet. Die Rspr. wird nicht zu jeder planungsrechtlichen Allgemeingültigkeit als Bestätigung bemüht, zumal die alljährlich herauskommenden (verwaltungs-)gerichtlichen Entscheidungen und das zu zahlreichen städtebaulichen Streitfragen stetig angewachsene wissenschaftliche Schrifttum es bereits schwierig machen, das Erläuterungswerk als „Handkommentar“ für die Praxis beizubehalten. Die höchstrichterliche und obergerichtliche Rspr. wird aber bei den (streitigen) Grundsatzfragen angeführt, vor allem immer dann, wenn unterschiedliche Auffassungen zur hier vorliegenden Ansicht bestehen.

Die Obergerichte sind in der folgenden Tabelle mit Internetzugriffsmöglichkeit auf Entscheidungen ab ca. 2001 aufgeführt. Die Adresse in der letzten Spalte ist *kursiv*, und in „...“ sind die entspr. Links angegeben.

<b>Gebiet</b>	<b>Gerichtsort</b>	<b>Abkürzung</b>	<b>Internetzugriff auf Entscheidungen</b>
BRD	Leipzig	BVerwG	<i>www.bverwg.de/Entscheidungen „Entscheidungsarchiv“</i>
Bayern	München	BayVGH	<i>www.juraforum.de/urteile/bayerischer-vgh/</i> 4,70 € je Entscheidung
Baden-Württemberg	Mannheim	VGH BW	<i>www.justizportal-bw.de „Entscheidungen“ „Verwaltungsgespräche“ (kostenlos)</i>
Berlin	Berlin	OVG BBR	<i>www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de „Verwaltungsgespräche“ (kostenlos)</i>
Brandenburg			
Bremen	Bremen		<i>www.oberverwaltungsgericht.bremen.de „Entscheidungen“</i>
Hamburg	Hamburg	Hamb. OVG	<i>www.dejure.org/dienste/rechtsprechung?gericht=OVG%20Hamburg</i>
Hessen	Kassel	Hess. VGH	<i>www.lareda.hessenrecht.hessen.de „Erweiterte Suche“</i>
Mecklenburg-Vorpommern	Greifswald	OVG M-V	<i>www.juraforum.de/urteile/ovg-mecklenburg-vorpommern/uebersicht</i> 4,70 € je Entscheidung
Niedersachsen	Lüneburg	Nds. OVG	<i>www.rechtsprechung.niedersachsen.de/portal „Erweiterte Suche“</i>
Nordrhein-Westfalen	Münster	OVG NW	<i>www.justiz.nrw.de „Bibliothek“ „Rechtsprechung“ (kostenlos)</i>
Rheinland-Pfalz	Koblenz	OVG RhPf	<i>www.esougrp.de/ovgrp/ erstes Jahr 95 €, Verlängerung je Jahr 20 €</i>
Saarland	Saarlouis	Saarl. OVG	<i>www.dejure.org/dienste/rechtsprechung?gericht=OVG%20Saarland</i>
Sachsen	Bautzen	Sächs OVG	<i>www.justiz.sachsen.de/ovgentschwebel „Baurecht“, nach Entsch. Datum Blättern</i>
Sachsen-Anhalt	Magdeburg	OVG Sachsen-Anhalt	<i>ovg@justiz.sachsen-anhalt.de Entscheidungsanforderung; 2,50 € je Entsch.</i>
Schleswig-Holstein	Schleswig	OVG SH	<i>www.juraforum.de/urteile/schleswig-holsteinisches-ovg/ 3 € je Entsch</i>
Thüringen	Weimar	ThOVG	<i>www.thoug.thueringen.de „Entscheidungsarchiv“ „Erweiterte Suche“</i>

Kostenlose Volltextzugriffe sind nur bei den entsprechend genannten Gerichten möglich, sonst über die professionellen Dienste oder gegen Kostenerstattung wie z. T. angegeben. Die Fundstellen zur Rspr. sind oft mehrfach in verschiedenen Zeitschriften angeführt, der jeweils genaue Titel ist im Abkürzungsverzeichnis

## Anmerkungen zur Handhabung

enthalten. Bei neueren Entscheidungen (etwa ab dem Jahr 2001) sind z. T. nur die Internetadressen angegeben. Entsprechendes gilt für im Anhang erwähnte, aber nicht abgedruckte Erlasse o. Ä.

Texte von Gesetzen und Verordnungen sind im Internet zunächst in den Gesetzesblättern des Bundes und der Länder zu finden, dort aber immer nur die zum jeweiligen Datum beschlossenen Gesetze und Gesetzesänderungen – *der größte Teil der Gesetzgebung findet jedoch zzt. in Form von Änderungsgesetzen statt, sodass man in den Gesetzesblättern ganze Texte nur dann findet, wenn Gesetze ganz neu sind, oder wenn sie wegen vieler Änderungen aufgrund eines Gesetzesauftrags von der Regierung „neu bekannt gemacht“ wurden* –. Hier ist die Reihe „Gesetze im Internet“ des Bundesjustizministeriums sehr nützlich ([www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de)). Die Bundesgesetze sind hier im Zusammenhang, d. h. mit eingearbeiteten Änderungen usw. enthalten. Am einfachsten ist hier die Suche mit Hilfe einer Suchmaschine (Suchbegriff z. B. „gesetze im internet baugb“, da die Suchfunktion der Seite <http://www.gesetze-im-internet.de> etwas komplizierter ist). Zu beachten ist dabei jedoch, dass neue Teile von Gesetzen, oft auch mehrere Wochen nach der Verkündung der Gesetzesänderungen, noch nicht enthalten sind.

Im vorliegenden Kommentar wird das Auffinden von Erläuterungstexten zu einzelnen Absätzen der Paragraphen der BauNVO dadurch erleichtert, dass bei allen Abschnitten, in denen speziell die einzelnen Absätze behandelt werden, die Absatznummer in der Kopfzeile der entsprechenden Seite zusätzlich zum Paragraphen vermerkt ist. Bei den Abschnitten, in denen nicht direkt zu einzelnen Absätzen erläutert wird, fehlt dann in der Kopfzeile der Absatzhinweis. Die Abschnitte mit Erläuterung der Absätze sind in den Übersichten bei den einzelnen Paragraphen durch Vermerk des jeweiligen Absatzes auf dem Seitenrand gekennzeichnet.

Auf die historische Entwicklung verschiedener Baugebietsvorschriften und die (unterschiedlichen) Erwägungen im Zuge der jeweiligen Änderungsvorschriften zur BauNVO wird nur insoweit eingegangen, als bestimmte Überlegungen sich auf den Sinngehalt der betreffenden Vorschrift ausgewirkt haben. Für bestehendes Interesse an der historischen Entwicklung des planungsrechtlichen Geschehens i. A., der Fortentwicklung des Instrumentariums im Besonderen, u. a. vorlaufende (frühere) Regelungen, deren Kenntnisse für die heutige praktische Handhabung des Bauplanungsrechts und der BauNVO jedoch nicht wissensnotwendig sind, wird auf die Loseblatt-(Groß-)Kommentare zum BauGB, vor allem bei *Söfker u. a.* in *E/Z/B/K* und bei *Ziegler* in *Brügelmann* verwiesen.

Beim Ersten Abschnitt „Art der baulichen Nutzung“ (§§ 1–15) sind in Bezug auf die Baugebietsvorschriften der §§ 2–9 und die sie ergänzenden Vorschriften der §§ 12–14 die notwendigen Ausführungen zu dem alle Baugebietsvorschriften gleichermaßen betreffenden Aufbau, zu den Grundsätzen, die Systematik betreffend, ferner zu generellen Fragen der Typisierung, des Nachbarschutzes, der Nutzungsänderung, des Bestandsschutzes und weiteren Problemen sowie zu bestimmten Anlagen wie Vergnügungsstätten oder Anlagen für sportliche Zwecke zur Vermeidung von Wiederholungen bei den jeweiligen Vorschriften in „Vorbemerkungen“ zusammengefasst. Dadurch können sich die Ausführungen bei den Baugebietsvorschriften auf die Zulässigkeit bzw. Zulassungsfähigkeit der beim betreffenden Baugebiet aufgeführten Anlagen und Nutzungen konzentrieren, um deren *Einordnung* in die vorgegebene gemeindliche Planung und gleichzeitig die möglichst störungsfreie Zuordnung innerhalb des jeweiligen Baugebiets zu ermöglichen.

# Teil A: Einführung

## 1. Gegenstand der BauNVO

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) ergänzt den Ersten Teil (Bauleitplanung) und den Ersten Abschnitt des Dritten Teils (Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung; Entschädigung) des Ersten Kapitels des Baugesetzbuchs (BauGB) und ist nach ihrem Inhalt **Bauplanungsrecht**. Sie bildet einerseits den materiellen Rahmen, den die Gemeinden bei der Aufstellung ihrer Bauleitpläne, insbes. der B-Pläne, einzuhalten und auszufüllen haben, andererseits regelt sie die Zulässigkeit von Vorhaben in den (festgesetzten) Baugebieten sowie unter den Voraussetzungen des § 34 Abs. 2 BauGB im nicht beplanten Innenbereich. Die BauNVO enthält das Instrumentarium, mit dem die Gemeinden ihre städtebauliche Entwicklung unter Berücksichtigung der Ziele der Raumordnung, einer etwa vorhandenen eigenen Entwicklungsplanung sowie der Planungsgrundsätze des § 1 BauGB sinnvoll und funktionsgerecht gestalten können. Die vorgegebenen Grundsätze, Ziele und Rechtsvorschriften bilden die Grenze, innerhalb deren die Gemeinden ihr Planungsermessen („Planungshoheit“ i. S. planerischer Gestaltungsfreiheit) frei ausüben können; d. h., dass die BauNVO nur soweit ausgenutzt werden darf, wie diese Grenzen eingehalten werden. Die BauNVO lässt andere Rechtsvorschriften wie immissionsschutzrechtliche Regelungen oder bauordnungsrechtliche Vorschriften der Länder unberührt (vgl. § 12 Abs. 7, § 20 Abs. 4, § 21 Abs. 3, § 23 Abs. 5; zum Verhältnis von bauplanungsrechtlichen Vorschriften zum Bauordnungsrecht vgl. § 23 Rn 8).

## 2. Die verschiedenen Fassungen der BauNVO

### a) Allgemeines zur Geltung der BauNVO.

Fassungen der BauNVO	Erlassen Verkündet	BGBI. I S.	in Kraft	Kurzbe- zeichnung
BauNVO	26.6.1962 30.6.1962	429	1.8.1962	<b>BauNVO 1962</b>
1. VO zur Änderung der BauNVO	26.11.1968 29.11.1968	1233 + 1237	1.1.1969	<b>BauNVO 1968</b>
2. VO zur Änderung der BauNVO	15.9.1977 20.9.1977	1757 + 1763	1.10.1977	<b>BauNVO 1977</b>
3. VO zur Änderung der Bau NVO	19.11.1986 30.12.1987	2665	1.1.1987	nur Änd. in § 11 Abs. 3
4. VO zur Änderung der BauNVO	23.1.1990 26.1.1990	127	27.1.1990	<b>BauNVO 1990</b>
Art. 2 des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts	11.6.2013 20.6.2013	1551	20.9.2013	<b>BauNVO 2013</b>
Art. 2 des Gesetzes zur Umset- zung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stär- kung des neuen Zusammenle- bens in der Stadt	4.5.2017 12.5.2017	1057	13.5.2017	<b>BauNVO 2017</b>

## **Einf**

Durch die ÄndVOen und die Änderung durch Gesetz wurden die **vorhergehenden Fassungen nicht aufgehoben**. Die Fassungen der BauNVO 1962, 1968, 1977 und 1990 gelten für die in ihrem Geltungszeitraum aufgestellten oder geänderten Bauleitpläne unverändert fort (vgl. § 25 BauNVO 1968, §§ 25, 25a BauNVO 1977, § 25b Abs. 1 der 3. ÄndVO, § 25c Abs. 1 der 4. ÄndVO). Durch die Änderungen der BauNVO sind die unter der Geltung einer früheren Fassung zustande gekommenen Bauleitpläne somit nicht kraft des späteren Rechts geändert worden; die Festsetzungen der B-Pläne blieben als Ortsrecht vielmehr unverändert. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil in den ÄndVOen die Baugebietsbegriffe teilweise andere Inhalte erhalten haben. Die Frage einer umfassenden Rückwirkung der 4. ÄndVO auf rechtsverbindliche B-Pläne wurde vor Erlass der VO mit negativem Ergebnis geprüft. Die in die 4. ÄndVO (1990) aufgenommenen rückwirkenden Vorschriften des § 25c Abs. 2 und 3 sind – nachdem die Rspr. sie bereits für nichtig bzw. unwirksam erklärt hatte – durch Art. 3 des **Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes** (Inv-Wo-BauLG) aufgehoben worden.

Aufgrund der BauNVO 1990 wird seit über 20 Jahren in den alten Bundesländern die „vierte Generation“ von B-Plänen aufgestellt. Durch die, wenn auch im Umfang geringen Änderungen in den §§ 2, 3 und 14 der Fassung von 2013 entsteht jetzt für ganz Deutschland eine weitere „Generation“, in den westlichen Bundesländern die fünfte, in den neuen Ländern die zweite. Da bereits vor der BauNVO 1962 B-Pläne nach dem BBauG und vor der Geltung des BBauG dem B-Plan entsprechende Pläne und Rechtsvorschriften nach älterem Baurecht entstanden und nach § 173 Abs. 3 BBauG mit z. T. unbefristeter Geltungsdauer übergeleitet sind, wird es noch weiterhin eine Vielfalt unterschiedlichen Planungsrechts geben. Dies ist zu bedauern, weil sich aus den gleichbenannten, z. T. jedoch unterschiedlichen Baugebietsinhalten Schwierigkeiten für die Praxis ergeben können. Soweit B-Pläne nicht zügig an das neue Planungsrecht angepasst werden können, sollten sie zur Rechtsklarheit zumindest mit Hinweisen auf die für den Planinhalt jeweils geltende Fassung der BauNVO versehen werden.

**b) Anpassung bestehender B-Pläne an die BauNVO 2013.** Will die Gemeinde alte B-Pläne den geänderten Vorschriften der BauNVO 2013 anpassen, muss sie die Pläne gem. § 3 BauGB ändern oder ergänzen. Eine vereinfachte Änderung nach § 13 BauGB kommt nur in Frage, wenn durch die Anpassung die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Die Anpassung liegt im Planungsermessens der Gemeinde, das sich jedoch zur Planungspflicht verdichtet, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ 1 Abs. 3 BauGB; zur Erforderlichkeit der Planung s. § 1 Rn 8–12). Die Änderung von B-Plänen zwecks Anpassung an die BauNVO 2013 kann zu Entschädigungsverpflichtungen nach §§ 39 ff. BauGB führen; das gilt jedoch nur, wenn die durch die Änderung ausgeschlossene Nutzung zulässig war und durch die Änderung eine **nicht nur unwesentliche Wertminderung** der Grundstücke eintritt. Eine Entschädigung setzt voraus, dass der B-Plan formell und materiell rechtsgültig und die Erschließung rechtlich und tatsächlich gesichert war. Diese Voraussetzungen sind, insbes. bei älteren oder übergeleiteten B-Plänen, nicht immer gegeben, so dass die Bedenken mancher Gemeinde gegenüber einer Anpassung älterer B-Pläne an neues Planungsrecht meist nicht berechtigt sind. Die Entschädigungsverpflichtung verringert sich nach Ablauf der 7-Jahres-Frist nach § 42 Abs. 3 BauGB auf die Entschädigung für Eingriffe lediglich in die ausgeübte Nutzung. Dies wird die Änderung von B-Plänen erheblich erleichtern.

Die Anpassung bestehender B-Pläne an die Regelungen der BauNVO 2013 kann durch **B-Plan** erfolgen (§ 9 BauGB), ggf. in einem Verfahren für alle betreffenden Pläne, wenn und soweit dies erforderlich ist. Gegen eine pauschale Überleitung alter B-Pläne auf neues Planungsrecht durch einen B-Plan ohne nähere Begründung der Erforderlichkeit für den jeweiligen B-Plan bestehen im Hinblick auf die

Anforderungen der Rspr. gewisse Bedenken (vgl. u. a. Hess. VGH, U. v. 25.1.1974, BRS 27 Nr. 2, und BVerwG, U. v. 30.1.1976, BauR 1976, 175 = NJW 1976, 1329), weil es ohne eine gebietsbezogene Begründung an einem individuell konkreten Bezug zum betroffenen Plangebiet fehlt.

### **3. Rechtsgrundlagen für den Erlass der BauNVO**

- a) Die Ermächtigung für die BauNVO 1962 und 1968.** Sie war enthalten in § 2 Abs. 10 BBauG 1960 (nähere Einzelheiten hierzu s. 10. Aufl., Einführung Abs. 3a).
- b) Die Ermächtigung für die BauNVO 1977.** Sie war enthalten in § 2 Abs. 8 BBauG 1976 (vom 18.8.1976). Die BauNVO 1977 beschränkte sich auf die Ausnutzung des zweiten Teils dieser Ermächtigung (Vorschriften über die Festsetzung verschiedenartiger Nutzungen und Anlagen in übereinanderliegenden Geschossen in § 1 Abs. 7). Der bis zur BauNVO 1968 noch enthaltene § 24 ist entfallen, weil § 34 Abs. 2 BBauG/BauGB eine entspr. Regelung für den nicht beplanten Innenbereich vorsieht (nähere Einzelheiten s. 10. Aufl., Einführung Abs. 3b).
- c) Die Ermächtigung für die BauNVO 1990.** Die Ermächtigung – damals in § 2 Abs. 5 BauGB – war im Wesentlichen unverändert (nähere Einzelheiten s. 10. Aufl., Einführung Abs. 3c).
- d) Die Ermächtigung für die BauNVO 2013** wäre an sich § 9a BauNVO gewesen, wenn sie auch als VO erfolgt wäre. Sie brauchte aber – streng genommen – gar keine Rechtsgrundlage, da sie nicht als VO, sondern als Art. 2 des Gesetzes erlassen wurde.
- e) Ermächtigung für eine erneute Änderung der BauNVO.** Der allgemeine Ermächtigungsrahmen für die BauNVO ist bei den zahlreichen BauGB-Änderungen nicht geändert worden. Lediglich in § 9 Abs. 3 BauGB 1998 (Grundlage für die sog. „vertikale Gliederung“ in der BauNVO) ist die bisher erforderliche „Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe“ entfallen. Somit sind auch die in verschiedenen Vorschriften der BauNVO aufgeführten „besonderen städtebaulichen Gründe“, soweit sie auf § 9 Abs. 3 BauGB gründen, unbeachtlich. Eine Anpassung der BauNVO an diese Änderung ist auch bei der Änderung 2013 nicht erfolgt.

### **4. Zur BauNVO 1962**

Die BauNVO kodifizierte erstmalig bundeseinheitlich das bis dahin in den Ländern unterschiedlich entwickelte Bauplanungsrecht. Ausgehend von dem traditionellen System der in den BauOen der Länder enthaltenen Baugebiete verschiedener Funktionen entsprach sie noch städtebaulichen Leitbildern früherer Jahrzehnte. Die starren Baugebietstypen wurden als zu wenig flexibel empfunden und standen neuzeitlichen Lösungen oftmals entgegen; die BauNVO „hinkte“ hinter der tatsächlichen Entwicklung her. Für individuelle Planungsvorstellungen konnte sie häufig nicht die gewünschten städtebaulich vertretbaren Festsetzungsmöglichkeiten bieten. Von der Fachwelt wurde daher schon kurz nach ihrem Erlass eine Novellierung zur Anpassung an neuzeitliche und dem internationalen Standard entspr. städtebauliche Grundsätze gefordert.

### **5. Zur BauNVO 1968**

Der äußere Aufbau wurde durch die ÄnderungsVO 1968 nicht verändert. Lediglich § 21a wurde neu eingefügt. Er enthält begünstigende Anrechnungsvorschriften für Stellplätze, Garagen und Gemeinschaftsanlagen, die z. T. in § 19 Abs. 5 BauNVO 1962 enthalten waren.

Die novellierte Fassung kam den Wünschen der Praxis nach mehr Flexibilität durch eine Differenzierung des Festsetzungsinstrumentariums entgegen. Für das WA-, MI- und MK-Gebiet wurde das Element der „vertikalen Planung“ (Si-

## Einf

cherung einzelner Geschosse für bestimmte Nutzungen) eingeführt (§ 4 Abs. 5, § 6 Abs. 4 und § 7 Abs. 4). Entspr. der bereits aus § 8 Abs. 4 und § 9 Abs. 4 BauNVO 1962 bekannten „horizontalen Gliederung“ der GE- und GI-Gebiete wurde eine horizontale Gliederung nach der Art der zulässigen Nutzung auch für MD- und MK-Gebiete vorgesehen (§ 5 Abs. 3, § 7 Abs. 5). Dadurch konnten bestimmte Arten von Nutzungen (z. B. Einzelhandelsbetriebe innerhalb eines WA-Gebiets zu einem Ladenzentrum) räumlich zusammengefasst werden, ohne dass eine städtebaulich nicht vertretbare kleinteilige Baugebietfestsetzung erforderlich wurde.

Das **Wohnen in der Innenstadt** wurde durch Zulassung sonstiger Wohnungen oberhalb eines im B-Plan bestimmten Geschosses erleichtert (§ 7 Abs. 2 Nr. 7). Forderungen des **Umweltschutzes**, insbes. hinsichtlich des Immissionsschutzes, fanden in einer **Erweiterung der Gliederungsmöglichkeiten** für GE- und GI-Gebiete auch nach den besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften der Betriebe und Anlagen ihren Niederschlag (§ 8 Abs. 4 und § 9 Abs. 4). Die von einem schärferen Wettbewerb beeinflusste Entwicklung von Handel und Wirtschaft sowohl in den Innenstädten als auch „auf der grünen Wiese“ und deren städtebauliche Folgen führten zu einer neu aufgenommenen **Deklarationspflicht für Einkaufszentren und Verbrauchermärkte**, damit diese durch Bauleitplanung in die geordnete städtebauliche Entwicklung eingefügt werden konnten (§ 11 Abs. 3 i. V. m. §§ 8 und 9).

Dem Ende der sechziger Jahre aufgekommenen Zug zur **städtebaulichen Verdichtung**, die das Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ ablöste, wurde durch eine vertretbare Anhebung der Höchstwerte für das Maß der baulichen Nutzung um durchschnittlich 20 % Rechnung getragen (§ 17). Die Vorschriften zur Überschreitung der Höchstwerte unter bestimmten Voraussetzungen (§ 17 Abs. 8 und 9) ermöglichen jedoch Großbauformen und Bebauungsdichten, die aus heutiger Sicht insbes. wegen ihrer Nachteile, vor allem im zwischenmenschlichen, gesellschaftlichen und stadtgestalterischen Bereich, häufig als Fehlleistungen angesehen werden.

Im Zuge der starken Entwicklung des individuellen Verkehrs wurden in dem neuen § 21a **Vergünstigungen** zur Unterbringung des **ruhenden Verkehrs** vorgenommen.

Mit den durch die BauNVO 1968 gebotenen Möglichkeiten einer größeren Flexibilität eröffnete sich den Gemeinden eine vielfältige Gestaltungsfreiheit, die nach damaligem Verständnis kaum noch Wünsche offen ließ. Doch der Städtebau ist dem Wandel aufgrund geänderter gesellschaftlicher Auffassungen unterworfen. Die BauNVOen 1962 und 1968 waren noch in den Jahren des Aufbaues entstanden und daher in erster Linie auf den Stadtneubau ausgerichtet. Auf die bereits **überwiegend bebauten Gebiete** mit und ohne älterem Baurecht – vorwiegend die Cityrandgebiete und Gebiete der „Gründerzeit“ –, die zumeist nach § 34 BBauG zu beurteilen waren, war auch die BauNVO 1968 nur unvollkommen anwendbar. So blieben solche Gebiete nach wie vor häufig unbeplant, obwohl eine Planung erforderlich gewesen wäre, oder die Beplanung erfolgte im Wege einer Totalsanierung. Die nach der BauNVO dann durchgeführte Neubebauung erwies sich manchmal als wenig einfallsreich und fügte sich in den Stadtorganismus häufig nicht ein. Der Wandel vom **Stadtneubau zum Stadtumbau und zur Stadterneuerung**, die notwendige Revitalisierung der Innenstädte und der Trend zu einer gesunden Nutzungsmischung anstelle von Monostrukturen, nicht zuletzt die stärkere Berücksichtigung des Umweltschutzes sowie das ungelöste Problem der Ansiedlung von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten waren – neben der Neufassung des BBauG 1976 – die auslösenden Kriterien für eine weitere Änderung der BauNVO.

## 6. Zur BauNVO 1977

Schwerpunkte der ÄndVO waren bei der Art der baulichen Nutzung insbes. die Neuregelung des Problems der **Ansiedlung von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben**, die Erweiterung des **Instrumentariums für die Abwandlung der Baugebietstypen** (auch „Feinsteuierung der Planung“) sowie die Einführung des besonderen **Wohngebiets** als neuer Baugebietstyp.

Die Änderungen stellten eine Fortentwicklung der bereits in der ÄndVO 1968 enthaltenen Ansätze einer Auflockerung des bundeseinheitlichen Planungsrechts dar; dabei wurde eine Kurskorrektur in Richtung Stadtumbau vorgenommen, ohne dass die durch die BauNVO 1968 bereits gebotenen Planungserleichterungen eingeschränkt worden sind. Die Anwendung des erweiterten Planungsinstrumentariums des § 1 auf die Baugebiete, die Festsetzung von besonderen Wohngebieten und Sondergebieten ließ nunmehr eine Vielfalt von Baugebietstypen zu, die alle denkbaren Planungsfälle weitgehend abdecken sollten. Das Planungsrecht wurde dadurch gegenüber der BauNVO 1968 differenzierter und letztlich komplizierter.

Im Einzelnen sind folgende Änderungen hervorzuheben:

In § 1 wurden alle in der BauNVO 1968 noch verstreuten **Instrumente zur Abwandlung der Baugebietstypen** zusammengefasst („vor die Klammer gezogen“) und bedarfsgerecht erweitert. Die bereits aus der BauNVO 1962 bekannte und in der BauNVO 1968 erweiterte **räumliche („horizontale“) Gliederung** von Gewerbe- und Industriegebieten wurde – mit Ausnahme der reinen Wohngebiete, Kleinsiedlungsgebiete und Sondergebiete, die der Erholung dienen – auf alle Baugebiete ausgedehnt (Abs. 4). Danach können diese Baugebiete oder Teile von ihnen (§ 1 Abs. 8) nicht nur nach der Art der zulässigen Nutzung, sondern auch nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gegliedert werden. Während die verschiedenen Gewerbe- und Industriegebiete einer Gemeinde im Verhältnis zueinander gegliedert werden können, können die übrigen Baugebiete nur jeweils in sich gegliedert werden. Im Interesse des Umweltschutzes wurde ermöglicht, bestimmte **Arten von Nutzungen** oder bei Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe sogar bestimmte **Arten von baulichen oder sonstigen Anlagen** aus dem Katalog der meisten Baugebiete auszuschließen oder in eine Ausnahme umzuwandeln (Abs. 5 und 9).

Die bereits aus § 1 Abs. 4 und 5 BauNVO 1968 bekannten Möglichkeiten des **Ausschlusses von ausnahmsweise zuzulassenden Anlagen („gesetzliche Ausnahmen“)** oder deren **Umwandlung in eine allgemeine Zulässigkeit** wurden in Abs. 6 fast unverändert übernommen. I. V. m. den Abs. 8 und 9 ist zugelassen, diese Modifizierung wiederum auf Teile des Baugebiets und bei Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe auf Arten von Anlagen zu beschränken.

Der neue Abs. 7 eröffnete die Möglichkeit, für Baugebiete in **bestimmten Geschossen, Ebenen und sonstigen Teilen der baulichen Anlagen** festzusetzen

- die Beschränkung auf bestimmte allgemein zulässige Nutzungen,
- den Ausschluss bestimmter zulässiger Nutzungen als Regelfestsetzung oder Ausnahme,
- den Ausschluss aller oder bestimmter Ausnahmen oder deren Umwandlung in eine allgemeine Zulässigkeit, wenn dabei die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.

Auch diese Regelung kann sich auf Teile des Baugebiets beziehen und nach § 1 Abs. 9 bei Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe auf Anlagen beschränkt werden.

Mit dem **besonderen Wohngebiet** (§ 4a) wurde ein neuer Baugebietstyp eingeführt, der eine Beplanung der meist dicht bebauten älteren Innenstadt- und Cityrandgebiete besser ermöglichen sollte. Diese i. d. R. vorwiegend dem Wohnen

## Einf

dienenden Gebiete waren mit den herkömmlichen Wohngebietstypen WR und WA oder dem MI-Gebiet nicht befriedigend beplanbar, so dass sie im Geltungsbereich des § 34 BBauG verblieben. Es galt jedoch, ein das Wohnen fortentwickelndes Gebiet zu schaffen, in dem gleichermaßen wohnverträgliche Gewerbebetriebe zulässig sind. Immissionsschutzmäßig ist das WB-Gebiet – obwohl den Wohngebieten zugeordnet – etwa zwischen dem WA- und dem MI-Gebiet einzustufen. Es ist ein praktikables Instrument zur planungsrechtlichen Absicherung von – noch – wohnverträglichen Gemengelagsituationen.

Die allgemeine Zweckbestimmung des **Dorfgebiets** (§ 5) wurde dahin eingeschränkt, dass Dorfgebiete nicht mehr schlechthin dem Wohnen, sondern vorwiegend dem Wohnen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe dienen sollten, um diese Betriebe nicht durch Überwiegen des sonstigen Wohnens in Schwierigkeiten wegen der von ihnen ausgehenden Belästigungen zu bringen.

In Fortentwicklung der BauNVO 1968 ermöglichte eine Änderung des **Kerngebiets** (§ 7), dass zur Sicherung und Weiterentwicklung einer vorhandenen Wohnnutzung bei Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe in Teilen des Gebiets die Wohnnutzung oberhalb eines bestimmten Geschosses oder in einem bestimmten Anteil **zwingend festgesetzt** werden konnte, auch wenn dadurch die allgemeine Zweckbestimmung des MK-Gebiets nicht eingehalten werden konnte (§ 7 Abs. 4).

Die bisher unsystematische Heraushebung des **Wochenendhausgebiets** aus den Sondergebieten wurde durch die Zusammenfassung der SW-Gebiete mit anderen beispielhaft genannten der Erholung dienenden Sondergebieten in einer Vorschrift (§ 10) beseitigt.

Die bereits in der BauNVO 1968 enthaltene Regelung des § 11 Abs. 3 für die Zulässigkeit von **Einkaufszentren und Verbrauchermarkten** bzw. **großflächigen Einzelhandelsbetrieben** hat die bei ihrer Einführung erhoffte Wirkung nicht entfalten können. Die Ansiedlung von Verbrauchermarkten entzog sich vielfach der Kontrolle durch die Planung, weil der maßgebliche Begriff „der übergemeindlichen Versorgung dienend“ als Kriterium für die Erforderlichkeit der Planung insbes. wegen der kommunalen Gebietsreform kaum noch zutraf. Die Vielzahl der ungeplant entstandenen großflächigen Einkaufsgelegenheiten außerhalb der gemeindlichen Zentren hat – abgesehen von Wettbewerbskämpfen im Handel – zu nachteiligen städtebaulichen Folgen in Bezug auf die Zentren und das zentralörtliche Gliederungssystem geführt; eine Unterversorgung nichtmotorisierter Bevölkerungskreise durch Geschäftsaufgaben in den Zentren der Gemeinden ist die Folge gewesen. Um die Ansiedlung großflächiger Einkaufsgelegenheiten planungsrechtlich zu kontrollieren und zu steuern, mussten neue Kriterien für die Erforderlichkeit der Bauleitplanung entwickelt werden; dabei kamen, da aus rechtssystematischen Gründen (mangelnde Ermächtigungsgrundlage) wirtschaftliche Gesichtspunkte, vor allem solche des Wettbewerbs ausschieden, nur bodenrelevante Kriterien in Betracht.

Die 1977 novellierte Vorschrift enthält eine Begriffsbestimmung, die nach damaliger Erkenntnis alle in Frage kommenden Betriebsformen des Handels erfasst, und nennt als Kriterien für die Erforderlichkeit der Bauleitplanung „nicht nur unwesentliche raumordnerische und städtebauliche Auswirkungen“ der Betriebe. Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen sind solche Betriebe – außer in Kerngebieten – nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig und damit in allen anderen Baugebieten unzulässig. Zur Erleichterung der Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe im Baugenehmigungsverfahren ist als widerlegliche Vermutung eine Kenngröße von 1.500 m<sup>2</sup> Geschossfläche eingeführt worden, bei deren Überschreitung „Auswirkungen“ anzunehmen sind.

Diese Kenngröße wurde in der 3. ÄndVO 1986 auf 1.200 m<sup>2</sup> reduziert (§ 11 Rn 26.3).

In bestimmten Baugebieten wurden durch eine Änderung des § 12 auch **Stellplätze und Garagen für störende Kfz-Anhänger** ausgeschlossen. Für bestimmte Bereiche können Gemeinden aus städtebaulichen Gründen (z. B. Fußgängerbereiche) die Stellplatzpflicht einschränken, wenn das Landesrecht dies zulässt. Die durch die Rspr. entstandene Unsicherheit über die Zulässigkeit der **Kleintierhaltung** in einzelnen Baugebieten als Nebenanlagen wurde durch eine entspr. Klarstellung in § 14 beseitigt.

Dem fortgeschrittenen Umweltschutzgedanken entspr. wurden die **allgemeinen Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher und sonstiger Anlagen** (§ 15) dahin geändert, dass in den Baugebieten zulässige Anlagen auch dann unzulässig sind, wenn von ihnen unzumutbare Belästigungen oder Störungen über die Baugebietsgrenzen hinausgehen. Die Fassung der BauNVO 1968 ließ insoweit noch Zweifel zu.

Im FN-Plan und B-Plan kann seit 1977 auch die **Begrenzung der Höhe der baulichen Anlagen** dargestellt bzw. festgesetzt werden (§ 16 Abs. 1 und 3). Die Zahl der Vollgeschosse für die WS-Gebiete wurde auf zwei erhöht. Für **Ferienhausgebiete und besondere Wohngebiete** wurde das Maß der baulichen Nutzung ergänzt.

Die Vorschrift des § 24 Abs. 2 konnte entfallen, weil § 34 Abs. 3 BBauG eine entspr. Regelung enthielt.

## 7. Zur 3. Änderungsverordnung 1986

Im Vorgriff auf die 4. ÄndVO wurde wegen der Dringlichkeit des Problems der großflächigen Einzelhandelsbetriebe die BauNVO lediglich in einer Bestimmung – § 11 Abs. 3 Satz 3 und 4 – geändert bzw. ergänzt. Dabei wurde die Kenngröße des Satzes 3 entspr. den inzwischen gewonnenen Erfahrungen von 1.500 m<sup>2</sup> auf 1.200 m<sup>2</sup> herabgesetzt. Der neu angefügte Satz 4 enthält lediglich eine Klarstellung dessen, was schon immer galt, nämlich einen Hinweis auf die notwendige Flexibilität bei Anwendung des Satzes 3.

## 8. Zur BauNVO 1990

Allgemeines zur 4. ÄndVO 1990. Anlass der Novellierung war in erster Linie ein entspr. vom BT bei der Verabschiedung des BauGB bekundeter Wunsch (vgl. BT-Drucks. 10/6252). Ursprünglich war überlegt worden, in einer „Gesamtneuverordnung des Städtebaurechts“ zeitgleich auch die BauNVO zu überarbeiten und sie den inzwischen gewandelten städtebaulichen Aufgaben anzupassen. Diese wurden insbes. in der Innenentwicklung anstelle der Freirauminanspruchnahme sowie der Bestandspflege in den Städten und Gemeinden gesehen. Darüber hinaus waren in der Planungspraxis verschiedene Einzelprobleme aufgetreten, die mit der Novelle einer Lösung zugeführt werden sollten. Die Bundesregierung hielt es jedoch für erforderlich, die Gesamtneuverordnung der BauNVO auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, um eine gründlichere Vorbereitung zu ermöglichen. (Zu den zahlreichen Änderungsvorschlägen s. 10. Aufl., Einf. Abs. 8.) Die 4. ÄndVO geht von der **Beibehaltung des bewährten Systems** der BauNVO aus und enthält nur die sich aus der Praxis ergebenden **zwingend notwendigen** sowie aus dem politischen Raum vorgetragenen Änderungen:

- eine Verbesserung der Instrumente für die bestandsorientierte Planung,
- die Stärkung der Entwicklungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe im Dorfgebiet,
- die Erleichterung der Unterbringung bestimmter Anlagen für sportliche Zwecke in einzelnen Baugebieten,
- eine verbesserte Regelung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten, z. B. Spielhallen,
- einzelne Regelungen zur Berücksichtigung des Umweltschutzes,
- eine Vereinfachung und zugleich noch flexiblere Gestaltung der Vorschriften über das Maß der baulichen Nutzung.

## **Einf**

Im Einzelnen sind folgende wesentliche Änderungen hervorzuheben (in Stichworten):

- a) Bei der Art der Nutzung in Sondergebieten besteht keine Bindung an § 1 Abs. 4 bis 10.
- b) Erleichterung der bestandsorientierten Planung durch eingefügten Abs. 10 des § 1.
- c) Anlagen für sportliche Zwecke sind auch im WA-, MK- und GE-Gebiet *allgemein zulässig* sowie auch im WR-Gebiet *ausnahmsweise zulassungsfähig*.
- d) Abschließende Regelung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten: *Nicht zulässig* im WS, WR, WA, GI; Vergnügungsstätten aller Art *uneingeschränkt zulässig* nur im MK-Gebiet. Im MI-Gebiet sind nur in den überwiegend gewerblich geprägten Gebietsteilen nur *nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten allgemein zulässig*. Im WB- und MD-Gebiet sowie in den nicht überwiegend gewerblich geprägten Teilen des MI-Gebiets sind lediglich *nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten* nur *ausnahmsweise zulassungsfähig*. Lediglich im GE-Gebiet können auch Vergnügungsstätten aller Art *ausnahmsweise zugelassen* werden.
- e) Im Kleinsiedlungsgebiet (§ 2) ist das sonstige Wohnen (der Kleinsiedlung „entsprechende“) erleichtert.
- f) Im reinen Wohngebiet (§ 3) können ausnahmsweise auch Anlagen für soziale Zwecke und gebietsbezogene Infrastruktureinrichtungen zugelassen werden.
- g) Im Dorfgebiet (§ 5) ist die Stellung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe stärker als nach früherem Recht, da alle anderen Nutzungen auf sie „einschließlich ihrer Entwicklungsmöglichkeiten“ *vorrangig* Rücksicht zu nehmen haben. Die **Anhebung des Störgrades** der sonstigen Gewerbebetriebe auf „nicht wesentlich störend“ entspricht einer längst fälligen Anpassung an die tatsächliche Wesensart des MD-Gebiets, unabhängig davon, dass die der Versorgung der Bewohner des Gebiets dienenden Handwerksbetriebe wie früher – unabhängig von ihrem Störgrad – zulässig sind.
- h) Auch für das Kerngebiet (§ 7) ist eine Anpassung durch **Anhebung des Störgrades auf „nicht wesentlich störend“** erfolgt.
- i) Bei den sonstigen Sondergebieten (§ 11) wurde der – nicht abschließende – Katalog möglicher Zweckbestimmungen in Abs. 1 um aktuelle Gebietstypen wie die *Fremdenverkehrsgebiete* (vgl. § 22 BauGB) und Gebiete für Anlagen zur *Nutzung erneuerbarer Energien* (Wind- und Sonnenenergie) erweitert.
- j) Eine sinnvolle Ergänzung der in den Baugebieten ausnahmsweise zulassungsfähigen *Nebenanlagen* (§ 14) ist die Aufführung der (früher „vergessenen“) *fernmelde-technischen Anlagen* sowie der *Anlagen für erneuerbare Energien* in Abs. 2.
- k) Die Vorschrift über die **Allgemeinen Voraussetzungen für die Zulässigkeit** (§ 15) enthält die Regelung, dass die im Baugebiet zulässigen Anlagen im Einzelfall nicht nur *unzulässig* sind, wenn von ihnen unzumutbare Belästigungen oder Störungen ausgehen können, sondern auch, wenn sie (passiv) solchen **Belästigungen oder Störungen** ausgesetzt werden. Diese kritisch zu sehende Umkehr des Verursacherprinzips wird mit dem Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme begründet. Wegen der von verschiedenen Seiten vorgebrachten erheblichen Bedenken sollte sie bei der im Entwurf des BauROG noch vorgesehenen Änderung der BauNVO auch gestrichen werden. Der Wegfall der Vorschrift ist jedoch wegen der Herausnahme der Änderung der BauNVO aus dem BauROG nicht zustande gekommen. In Abs. 3 ist klargestellt, dass die **Zulässigkeit von Anlagen unabhängig von deren immissionsschutzrechtlicher Einordnung** zu beurteilen ist.
- l) Die Vorschrift über die **Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung** (§ 16) wurde zwar neu gefasst und dabei auch flexibler gestaltet, materiell und instrumentell gegenüber dem bisherigen Recht aber **nicht verändert**.