

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 15).

2. Die verschiedenen Fassungen der BauNVO

a) Allgemeines zur Geltung der BauNVO.

Fassungen der BauNVO	Erlassen <i>Verkündet</i>	BGBl. I S.	in Kraft	Kurzbezeichnung
BauNVO	26.6.1962 <i>30.6.1962</i>	429	1.8.1962	BauNVO 1962
1. VO zur Änderung der BauNVO	26.11.1968 <i>29.11.1968</i>	1233 + 1237	1.1.1969	BauNVO 1968
2. VO zur Änderung der BauNVO	15.9.1977 <i>20.9.1977</i>	1757 + 1763	1.10.1977	BauNVO 1977
3. VO zur Änderung der Bau NVO	19.11.1986 <i>30.12.1987</i>	2665	1.1.1987	nur Änd. in § 11 Abs. 3
4. VO zur Änderung der BauNVO	23.1.1990 <i>26.1.1990</i>	127	27.1.1990	BauNVO 1990
Art. 2 des Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts	11.6.2013 <i>20.6.2013</i>	1551	20.9.2013	BauNVO 2013
Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt	4.5.2017 <i>12.5.2017</i>	1057	13.5.2017	BauNVO 2017
Art. 2 des Baulandmobilisierungsgesetzes	14.6.2021 <i>22.6.2022</i>	1801	23.6.2021	BauNVO 2021
Artikel 3 Gesetz zur sofortigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für die erneuerbaren Energien im Städtebaurecht	4.1.2023 <i>11.1.2023</i>	BGBl. I Nr. 6	1.1.2023	BauNVO 2023

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

Einführung

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-WoBaulG) 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 Planungsermessen 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 1–14). 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,¹ weil es ohne eine gebietsbezo-

1 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.

gene Begründung an einem individuell konkreten Bezug zum betroffenen Plan-
gebiet 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**“ (Sicherung 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

Einführung

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 Baugebietsfestsetzung 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) ermöglichten 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** vorgesehen.

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 unbepflanzt, obwohl eine Planung erforderlich gewesen wäre, oder die Beplanung erfolgte im Wege einer Totalanierung. 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 „Feinsteuerung der Planung“) sowie die Einführung des **besonderen Wohngebiets** als neuer Baugebietstyp.

Die Änderungen stellen eine Fortentwicklung der bereits in der ÄndVO 1968 enthaltenen Ansätze einer Auflockerung des bundeseinheitlichen Planungsrechts dar; dabei wurde eine Kurskorrektur in Richtung Stadtbau vorgenommen, ohne dass die durch die BauNVO 1968 bereits gebotenen Planungsleichterungen 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 Baugebietsvariationen zu, die alle denkbaren Planungsfälle weitgehend abdeckten 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 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 Gemengelagensituationen.

Einführung

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 Verbrauchermärkten** bzw. **großflächigen Einzelhandelsbetrieben** hat die bei ihrer Einführung erhoffte Wirkung nicht entfalten können. Die Ansiedlung von Verbrauchermärkten 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 m² Geschossfläche eingeführt worden, bei deren Überschreitung „Auswirkungen“ anzunehmen sind.

Diese Kenngröße wurde in der 3. ÄndVO 1986 auf 1.200 m² reduziert (§ 11 Rn 145).

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 m² auf 1.200 m² 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 „Gesamtnovellierung 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 Gesamtnovellierung 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.

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*.

Einführung

- 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“) *fernmeldetechnischen 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 immissionschutzrechtlicher 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**.
- m) § 17 (früher irreführend „Zulässiges Maß der baulichen Nutzung“) ist zur Klarstellung der Anwendung nur auf die Bauleitpläne als **Obergrenze für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung** bezeichnet. Die vereinfachte und systematisch aufgebaute Vorschrift ist hinsichtlich der Obergrenzen des Abs. 1 an die tatsächliche Entwicklung angepasst. Durch Fortfall des Bezugs der Obergrenzen auf die Zahl der Vollgeschosse ist den Gemeinden mehr Entwicklungsspielraum gegeben.
- n) Die früher in § 18 enthaltenen **Regelungen für Vollgeschosse** sind systemgerecht unverändert nach § 20 Abs. 1 übernommen worden.
- o) Eine *wesentliche Änderung* hat die **Anrechnung von Nebenanlagen auf die zulässige Grundfläche** (§ 19 Abs. 4) gebracht. Diese Anlagen sind anders als früher

zusammen mit der Hauptanlage grundsätzlich anzurechnen; eine Überschreitung der zulässigen Grundfläche durch diese Nebenanlagen darf um bis zu 50 % der zulässigen Grundfläche, höchstens jedoch bis zu einer „Kappungsgrenze“ von GRZ = 0,8 erfolgen. Die Gemeinde kann im B-Plan Abweichendes festsetzen.

p) Im Interesse eines erleichterten Dachgeschossausbaues ist die früher zwingende **Anrechnung von Aufenthaltsräumen** in Nicht-Vollgeschossen auf die **Geschossfläche** (§ 20 Abs. 3) entfallen. Die Gemeinde kann durch besondere Festsetzung im B-Plan selbst bestimmen, ob und inwieweit eine derartige Anrechnung zu erfolgen oder ausnahmsweise nicht zu erfolgen hat. Die in § 25c Abs. 2 der BauNVO 1990 ursprünglich enthaltene Rückwirkung dieser Regelung auf alte B-Pläne ist durch Art. 3 Inv-WoBauG aufgehoben worden. Eine entspr., jedoch abgewandelte Vorschrift war in § 4 Abs. 1 BauGB-MaßnahmenG enthalten.

q) Die Vorschrift über die Möglichkeit der **Überschreitung der zulässigen Grundfläche** bei **Stellplätzen, Garagen und Gemeinschaftseinrichtungen** (§ 21a Abs. 3) stellt in Anpassung an die Regelung des § 19 Abs. 4 die Einhaltung dessen Rahmen sicher. Im Übrigen ist § 21a gegenüber früher inhaltlich unverändert.

r) Der frühere § 24 ist entfallen, weil er nur Selbstverständliches regelte.

9. Auswirkungen des Bau-, Raumordnungs- und Umweltrechts auf die Anwendung der BauNVO bei der Bauleitplanung

Bereits in dem durch das **Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 – BauROG – geänderten BauGB 1998** sind Belange des Umweltschutzes stärker herausgestellt worden, so in der Vorschrift des § 1a. Bei dem **sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden** sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen (§ 1a Abs. 1 BauGB). Dies ist z. B. bei der Bestimmung und Ermittlung der Grundflächenzahl (§§ 16 bzw. 19 BauNVO) von Bedeutung.

Nach § 21 BNatSchG i. d. F. der Bek. vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193) ist über den **Ausgleich und Ersatz bei Eingriffen in Natur und Landschaft**, die aufgrund von Bauleitplänen oder Satzungen nach dem BauGB erfolgen, nach den **Vorschriften des BauGB** zu entscheiden. Die entspr. Vorschriften sind auch im BauGB enthalten.

Aufgrund der von der **Europäischen Union** erlassenen Umweltschutz-Richtlinien (RL Nr. 85/337 + 97/11 RL Nr. 92/43 und 79/409 EWG – Flora/Fauna/Habitat-RL; Vogelschutzrichtlinie) hat die Bundesrepublik das **Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz** vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1950) erlassen. Dieses Artikelgesetz hat geändert u. a.

a) das **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)**, Bek. der Neufassung vom 5. September 2001 (BGBl. I S. 2350),

b) das **Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)**, Fassung vom 27.7.2001, mit den Durchführungsverordnungen über Kleinf Feuerungsanlagen (1. BImSchV), genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) und Genehmigungsverfahren (9. BImSchV),

c) das **Baugesetzbuch (BauGB)**, Fassung vom 27.7.2001.

Zu näheren Einzelheiten s. 10. Aufl. Abschn. 10 und Erl. zu § 1 Abschn. 4b.

10. Zur BauNVO 2013

Inhaltlich wurden lediglich drei Paragraphen geändert bzw. ergänzt:

- § 3 **Reine Wohngebiete**: Anlagen zur Kinderbetreuung sind zusätzlich zulässig.
- § 14 **Nebenanlagen, Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie und Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen**: Neben der Ermöglichung der Kleintierhaltungszucht werden im Sinne der geänderten Überschrift durch den neuen Abs. 3 baulich untergeordnete Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie auch dann zulässig, wenn die erzeugte Energie vollständig oder überwiegend in das öffentliche Netz eingespeist wird.

Einführung

- § 17 **Obergrenzen zur Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung:**
Im neuen Satz 1 des Abs. 2 wird die Überschreitung der Obergrenzen des Abs. 1 erleichtert und neu geregelt.

Auf die Einzelheiten der Änderungen wird in der Erläuterung der einzelnen Paragraphen eingegangen.

11. Anpassung des BauGB an Vorgaben der EU

Das **Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien** (Europa-rechtsanpassungsgesetz Bau – **EAG Bau**) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) mit der dadurch veranlassten Bekanntmachung einer Neufassung des BauGB v. 23.9.2004 diente der Umsetzung verschiedener EU-Richtlinien über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme und die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme. Folge dieser Vorschriften ist vor allem eine Neufassung der Vorschriften über die **Aufstellung der Bauleitpläne**, in die insbes. spezifische Elemente der EU-rechtlichen Umweltprüfung und der dazu erforderlichen Verfahrensschritte eingeflossen sind. Zur Sicherung Zentraler Versorgungsbereiche wurde für den nicht beplanten Innenbereich die Regelung des § 34 Abs. 3 BauGB eingeführt, nach der von Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sein dürfen. Zu diesem Zweck wurde auch die **interkommunale Abstimmungspflicht** in § 2 Abs. 2 durch einen Satz 2 in diesem Sinne verstärkt. Im Übrigen sind auch in den sonstigen Vorschriften des BauGB zahlreiche Änderungen erfolgt.²

12. Erleichterung der Innenentwicklung der Städte

Mit dem **Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte** vom 9. Dezember 2006 (**BauGB-Novelle 2006**; BGBl. I S. 3316) zur Änderung des BauGB wurde das Bau- und Planungsrecht für entspr. Vorhaben zur Stärkung der Innenentwicklung vereinfacht und beschleunigt. Dazu wurde in § 13a ein neues beschleunigtes Verfahren für B-Pläne der Innenentwicklung eingeführt, bei dem bestimmte Verfahrensbedingungen – ggf. auch der Umweltprüfung – erleichtert werden.

Besonderes Anliegen dieses Gesetzes ist die verstärkte **Sicherung Zentraler Versorgungsbereiche** in den Städten und Gemeinden. Dafür können nach dem neu eingefügten § 9 Abs. 2a in einem einfachen B-Plan (ohne Baugebiete) für den nicht beplanten Innenbereich (§ 34) i. S. planerischer Feinstuerung bestimmte Arten der nach § 34 zulässigen Arten der baulichen Nutzung eingeschränkt oder ausgeschlossen werden. Damit kann z. B. Einzelhandel dort ausgeschlossen werden, wo er zentrale Versorgungsbereiche beeinträchtigt. Im Übrigen enthält der bereits 2004 im EAG Bau in § 34 BauGB eingefügte Abs. 3a in Satz 2 eine Vorschrift, nach der die in Satz 1 gebotenen Möglichkeiten des Abweichens vom Erfordernis des Einfügens keine Anwendung auf Einzelhandelsbetriebe finden, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche haben können (Näheres in den Erl. zu § 11 Abs. 3 BauNVO und § 34 BauGB). § 34 Abs. 3a ist jetzt auch für Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich anwendbar.

Zusammen mit der vorne erwähnten Änderung der BauNVO wurde in Art. 1 des **Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts** vom 11. Juni 2013 (**BauGB-Novelle 2013** BGBl. I S. 1548) das BauGB abermals geändert. Neben Verfeinerungen und Ergänzungen zugunsten der Zweckbestimmung „Innenentwicklung“ (hauptsächlich in den §§ 1, 1a, 9 und 34) wurden bei der

² Nähere Einzelheiten s. *Söffker*, Einführung zum BauGB Abschn. 12 in Beck-Texte im dtv BauGB, 38. Aufl., 2005; *Fickert/Fieseler* 10. Aufl., § 1 Abschn. 4b Rn 40.1–40.2.