

FACH | INFO

Erfolgreiche Bauleitplanung

Planungsgrundsätze, Abwägung, BauNVO

10. Auflage Mai 2020

Rechtsanwalt Klaus Hoffmann

Dipl.-Verwaltungswirt (FH)
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

hgrs Hoffmann | Greß | Reitberger | Sommer
Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
Fürstenrieder Str. 281
81377 München

Telefon: (089) 76 73 60 70
Telefax: (089) 76 73 60 88

kanzlei@hgrs.eu
www.hgrs.eu

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	3
2	Erforderlichkeit der Bauleitplanung	3
	2.1 Fehlende Erforderlichkeit bei Vollzugsunfähigkeit.....	4
	2.2 Positive städtebauliche Ordnungsvorstellung und „Negativplanungen“.....	5
	2.3 „Gefälligkeitsplanungen“.....	6
3	Bindungen durch überörtliche Planungen und interkommunale Abstimmung	7
4	Entwicklungsgebot	8
5	Abwägung	9
	5.1 Struktur des Abwägungsvorgangs.....	9
	5.2 Bereitschaft zur Durchführung einer sachgerechten Abwägung.....	11
	5.3 Ermittlung und Bewertung der relevanten Belange.....	11
	5.4 Gewichtung der Belange untereinander als Abschluss des Abwägungsvorgangs	12
	5.5 Gebot der Konfliktbewältigung.....	13
6	Ergänzung des BauGB durch die BauNVO	14
	6.1 Bedeutung der BauNVO.....	15
	6.2 Nutzungsarten im Flächennutzungsplan und im Bebauungsplan.....	16
	6.3 Maß der baulichen Nutzung.....	18
	6.4 Bauweise.....	19
	6.5 Überbaubare Grundstücksfläche.....	19
	6.6 Planerische Feinsteuerung und Modifikation.....	19

1 Vorbemerkungen

Die folgenden Ausführungen dienen dazu, einen Überblick über die wesentlichen materiellen Grundsätze zu geben, die bei der Bauleitplanung zu beachten sind. Von zentraler Bedeutung sind dabei die Vorgaben des **Baugesetzbuchs** (BauGB) sowie der dazu ergangenen **Baunutzungsverordnung** (BauNVO). Soweit dies zum weitergehenden Verständnis geboten erscheint, enthält die folgende Darstellung auch Verweise auf gerichtliche Leitentscheidungen, insbesondere solche des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG), des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVerfGH), des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) oder der oberen Verwaltungsgerichte anderer Bundesländer (OVG bzw. VGH). Die Darstellung richtet sich in erster Linie an **kommunale Beschäftigte** und **Mandatsträger**, die mit der Durchführung von Bauleitplanungen betraut sind. Diese Fachinfo gibt einen ersten Überblick über die einschlägigen Regeln, kann jedoch bei Problemen im Einzelfall eine Beratung nicht ersetzen. Dabei stehen wir gerne zu Ihrer Verfügung. Um die Arbeit mit dieser Fachinfo zu erleichtern, werden die folgenden Ausführungen sowie die typischen Probleme, die sich ergeben können, jeweils an einem Fall illustriert.

Beispielfall: Das malerisch an einem Flusslauf gelegene Isarflorenz mit knapp 20.000 Einwohnern möchte mit der Ausweisung eines neuen Baugebiets seine Attraktivität als Lebens- und Arbeitsstandort (noch) weiter erhöhen. Der Innenbereich der Gemeinde ist im Moment nur teilweise überplant. Für den Bereich um ein ehemaliges Industrieareal soll nun ein Bebauungsplan aufgestellt werden. Geplant ist eine gemischte Nutzung, die neben Wohnbebauung insbesondere auch Gewerbe-, Verwaltungs- und Kulturnutzungen ermöglicht. Mit dem ambitionierten Projekt soll das Zentrum der Gemeinde aufgewertet werden.

2 Erforderlichkeit der Bauleitplanung

§ 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). Ein **Anspruch** von Grundstückseigentümern, Vorhabenträgern o.ä. auf die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen besteht nicht und kann auch nicht durch Vertrag begründet werden (§ 1 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 8 BauGB).

In besonderen Ausnahmefällen kann sich jedoch nach der Rechtsprechung 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 m² Verkaufsflächen angesiedelt und es lagen Bauvoranfragen für weitere Einzelhandelsnutzungen mit insgesamt 50.000 m² Verkaufsfläche vor. Die betreffende Gemeinde sah dennoch keinen Anlass zur Steuerung der Einzelhandelsnutzungen planerisch tätig zu werden. Das Gericht nahm in diesem Fall an, dass sich das planerische Ermessen der Gemeinde aus städtebaulichen Gründen objektivrechtlich zu einer strikten Planungspflicht verdichten kann.

2.1 Fehlende Erforderlichkeit bei Vollzugsunfähigkeit

Bauleitplänen, die sich nicht umsetzen lassen bzw. die von vornherein nicht auf Umsetzung gerichtet sind, fehlt es an der städtebaulichen Erforderlichkeit. Die Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB kann entfallen, wenn eine Bauleitplanung wegen unüberwindbarer rechtlicher oder tatsächlicher Hindernisse „vollzugsunfähig“ ist. Unwirksam sind Bebauungspläne also etwa dann, wenn ihre Umsetzung gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen würde oder tatsächliche Gründe dem Vollzug entgegenstehen. Als Beispiele lässt sich an folgenden Konstellationen denken:

- Bei der Planung für eine Sportanlage steht zweifelsfrei fest, dass eine nachfolgende Genehmigung wegen der sicheren **Überschreitung der Grenzwerte** der Sportanlagenlärmschutzverordnung auch unter Bedingungen und Auflagen nicht erteilt werden könnte (BVerwG, Urteil vom 12.08.1999, Az. 4 CN 4.98, NVwZ 2000, 550).
- Eine Planverwirklichung ist unmöglich aufgrund 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; VGH Kassel, Urteil vom 29.03.2012, Az. 4 C 694/10.N, NuR 2012, 644; OVG Koblenz, Urteil vom 13.02.2008, Az. 8 C 10368/07, NVwZ-RR 2008, 515).
- Die Festsetzungen eines Bebauungsplans sind mit den **Regeln einer Landschaftsschutzverordnung** nicht zu vereinbaren, die entgegenstehenden naturschutzrechtlichen Bestimmungen erweisen sich als dauerhaftes rechtliches Hindernis und lassen sich nicht durch eine naturschutzrechtliche Ausnahme oder Befreiung beseitigen (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).

- Festsetzungen eines Bebauungsplans, die **nicht ausreichend aufeinander abgestimmt** sind, fehlt es ebenfalls an der Erforderlichkeit, 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 (BayVGH, Urteil vom 14.07.2009, Az. 1 N 07.2977, NVwZ-RR 2010, 50).
- Eine Vollzugsunfähigkeit **aus tatsächlichen Gründen** kann sich ergeben, 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 Erschließungsträger 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).

2.2 Positive städtebauliche Ordnungsvorstellung und „Negativplanungen“

Ein Bebauungsplan ist auch nicht im Sinne des § 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, BayVBI 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 im Sinne des § 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. BVerwG, Beschluss vom 11.05.1999, Az. 4 BN 15.99, NVwZ 1999, 1338 m.w.N.; 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).

Beispiel: Würde die Gemeinde Isarflorenz versuchen, eine mögliche zukünftige Entwicklung des früheren Industrieareals dadurch abzusichern, dass es als öffentliche Grünfläche ausgewiesen wird, ohne dass eine solche Nutzung als Grünfläche auch tatsächlich beabsichtigt ist, würde sich dies aller Voraussicht nach als unzulässige Negativplanung darstellen.

2.3 „Gefälligkeitsplanungen“

Das Gebot der städtebaulichen Erforderlichkeit schließt nicht generell aus, dass durch die Planung einzelne Grundstückseigentümer oder Vorhabenträger tatsächlich begünstigt werden. Gewichtige private Interessen können grundsätzlich zum Anlass für eine Bauleitplanung genommen werden. Insofern ist auch ein **Zusammenwirken** zwischen Gemeinde und privaten Investoren - etwa nach § 11 BauGB (städtebauliche Verträge) und § 12 BauGB (Vorhaben- und Erschließungsplan) - nicht ausgeschlossen und stellt auch keine verbotene Gefälligkeitsplanung dar. Eine **unzulässige** sog. Gefälligkeitsplanung liegt allerdings vor, wenn die Planung allein auf sachfremden Erwägungen beruht und nicht auch auf städtebauliche Rechtfertigungsgründe gestützt wird (vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 05.06.1996, Az. 8 S 487/96, NVwZ-RR 1997, 684).

Beispiel: Die bloße Tatsache, dass die Eigentümer von Grundstücken im ehemaligen Industrieareal von den Planungsabsichten der Gemeinde Isarflorenz profitieren würden (und ggf. mit der Gemeinde im Rahmen von § 12 BauGB zusammenwirken), steht der Erforderlichkeit der Planung nicht entgegen, da die Entwicklung des Areals auf einer positiven städtebaulichen Ordnungsvorstellung der Gemeinde für ihren Zentrumsbereich beruht. – Anders wäre dies z.B., wenn es der Gemeinde allein darauf ankäme, rechtswidrig hergestellte Zustände in dem Areal durch die Planung im privaten Interesse zu legalisieren (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 30.01.1995, Az. 5 S 862/94, NuR 1996, 36).

3 Bindungen durch überörtliche Planungen und interkommunale Abstimmung

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 enthalten § 4 Abs. 1 Satz 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) sowie Art. 3 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLPIG). Danach sind die **Ziele** der Raumordnung (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG; Art. 2 Nr. 2 BayLPIG) von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu „beachten“. Ein Ziel in diesem Sinne ist z.B. das sog. Anbindegebot nach Ziff. 3.3 des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP), nach dem neue Siedlungsflächen „möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen“ sind (vgl. BayVGH, Urteil vom 15.03.2017, Az. 2 N 15.619, BeckRS 2017, 107818). Allerdings ist zu beachten, dass je nach Regelungsschärfe der Zielvorgabe die Gemeinde mehr oder weniger weite Freiräume bei deren Umsetzung hat. Die **Grundsätze** der Raumordnung (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG; Art. 2 Nr. 3 BayLPIG) sind bei der Abwägung durch die Gemeinde zu „berücksichtigen“, d.h. die Gemeinden müssen diese in ihre Abwägungsentscheidung einstellen.

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 (VGH Mannheim, Urteil vom 23.09.2015, Az. 3 S 1078/14, BeckRS 2015, 54508). Daraus folgt aber keine Unwirksamkeit oder gar Funktionslosigkeit eines anpassungsbedürftigen Bebauungsplans (VGH Hessen, Beschluss vom 10.09.2009, Az. 4 B 2068/09, NVwZ-RR 2010, 47). 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 bis 44 BauGB regelt allerdings Art. 33 BayLPIG eine Pflicht zu finanziellen Ersatzleistungen des Staates an die Gemeinden, weshalb in der Praxis Anpassungsverlangen eher selten bzw. unwahrscheinlich sind.)

Im (horizontalen) Verhältnis benachbarter Gemeinden zueinander sind gemäß § 2 Abs. 2 BauGB die Bauleitpläne aufeinander abzustimmen („**interkommunales Abstimmungsgebot**“), wobei sich die Gemeinden auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen

Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen können. Im oben bereits genannten Fall eines „Gewerbeparks“ in einem unbeplanten Innenbereich (BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, Az. 4 C 14.01, NVwZ 2004, 220) hatte das Bundesverwaltungsgericht sein Urteil auch darauf gestützt, dass in den Nachbargemeinden bereits ein erheblicher Kaufkraftabfluss zu verzeichnen war. Das Abstimmungsgebot wird ausgelöst, wenn eine gemeindliche Planung „unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art“ auf eine Nachbargemeinde haben kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 01.08.2002, Az. 4 C 5/01, NVwZ 2003, 86). Solche Auswirkungen liegen allerdings nicht schon vor, wenn z.B. geplante Photovoltaikanlagen lediglich aus dem Gebiet einer benachbarten Gemeinde einsehbar sind (BayVGH, Urteil vom 01.08.2012, Az. 1 N 12.1304, BeckRS 2012, 57195). Greift das interkommunale Abstimmungsgebot ein, kommt der benachbarten Gemeinde kein „Vetorecht“ zu. Vielmehr liegt die Bedeutung von § 2 Abs. 2 BauGB darin, dass eine Gemeinde, die ihre eigenen städtebaulichen Vorstellungen selbst um den Preis von gewichtigen Auswirkungen für die Nachbargemeinde durchsetzen möchte, einem erhöhten Rechtfertigungszwang unterliegt, zum einen in Gestalt der Pflicht zur **formellen** Abstimmung (durch Beteiligung der Nachbargemeinde, vgl. § 4 BauGB) und zum anderen durch **materielle** Abstimmung der gemeindlichen Belange, indem die eigenen Interessen nicht rücksichtslos durchgesetzt werden dürfen.

Beispiel: Bedenken im Hinblick auf das interkommunale Abstimmungsgebot könnten sich im Fall der Entwicklung des ehemaligen Industrieareals in Isarflorenz ergeben, wenn aufgrund der beabsichtigten Planung (z.B. durch die Ansiedlung einer größeren Anzahl von Einzelhandelsbetrieben) ein signifikanter Kaufkraftabfluss zu Lasten einer benachbarten Gemeinde droht (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 10.07.2014, Az. 1 KN 121/11, BauR 2015, 73).

4 Entwicklungsgebot

Die Bebauungspläne sind in der Regel aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, wobei unter Umständen aber auf einen Flächennutzungsplan verzichtet werden kann, eine gleichzeitige Aufstellung, Änderung, Ergänzung von Bebauungsplan und Flächennutzungsplan zulässig ist (sog. Parallelverfahren) oder die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Bebauungsplans schon vor Aufstellung des Flächennutzungsplans erfolgen kann (sog. vorzeitiger Bebauungsplan) (vgl. § 8 Abs. 2 bis 4 BauGB). Eine Einschränkung des Entwicklungsgebots gilt darüber hinaus im sog. beschleunigten Verfahren nach § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB.

Das Entwicklungsgebot bedeutet nicht, dass der Bebauungsplan den Flächennutzungsplan schlicht vollziehen würde und in keinsten Weise von diesem abweichen dürfte. Vielmehr bleibt der Gemeinde ein Spielraum, den - grundsätzlich für das gesamte Gemeindegebiet geltenden - Flächennutzungsplan auf der kleinräumlichen Ebene des Bebauungsplans zu konkretisieren, solange der Bebauungsplan das planerische Konzept des Flächennutzungsplans unangetastet lässt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.02.2004, Az. 4 BN 1.04, BeckRS 2004, 21850).

Beispiel: Muss also im Fall der Gemeinde Isarflorenz ein bereits bestehender Flächennutzungsplan an die geplante Umwandlung des Industrieareals angepasst werden, kann dies gemäß § 8 Abs. 3 BauGB im Parallelverfahren mit der Aufstellung des Bebauungsplans erfolgen. Zu beachten ist jedoch, dass dies nichts am Erfordernis der Entwicklung ändert: Der Flächennutzungsplan muss seine Steuerungsfunktion im Hinblick auf die planerische Gesamtkonzeption der Gemeinde behalten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 03.10.1984, Az. 4 N 4.84, NVwZ 1985, 485).

5 Abwägung

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, 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.

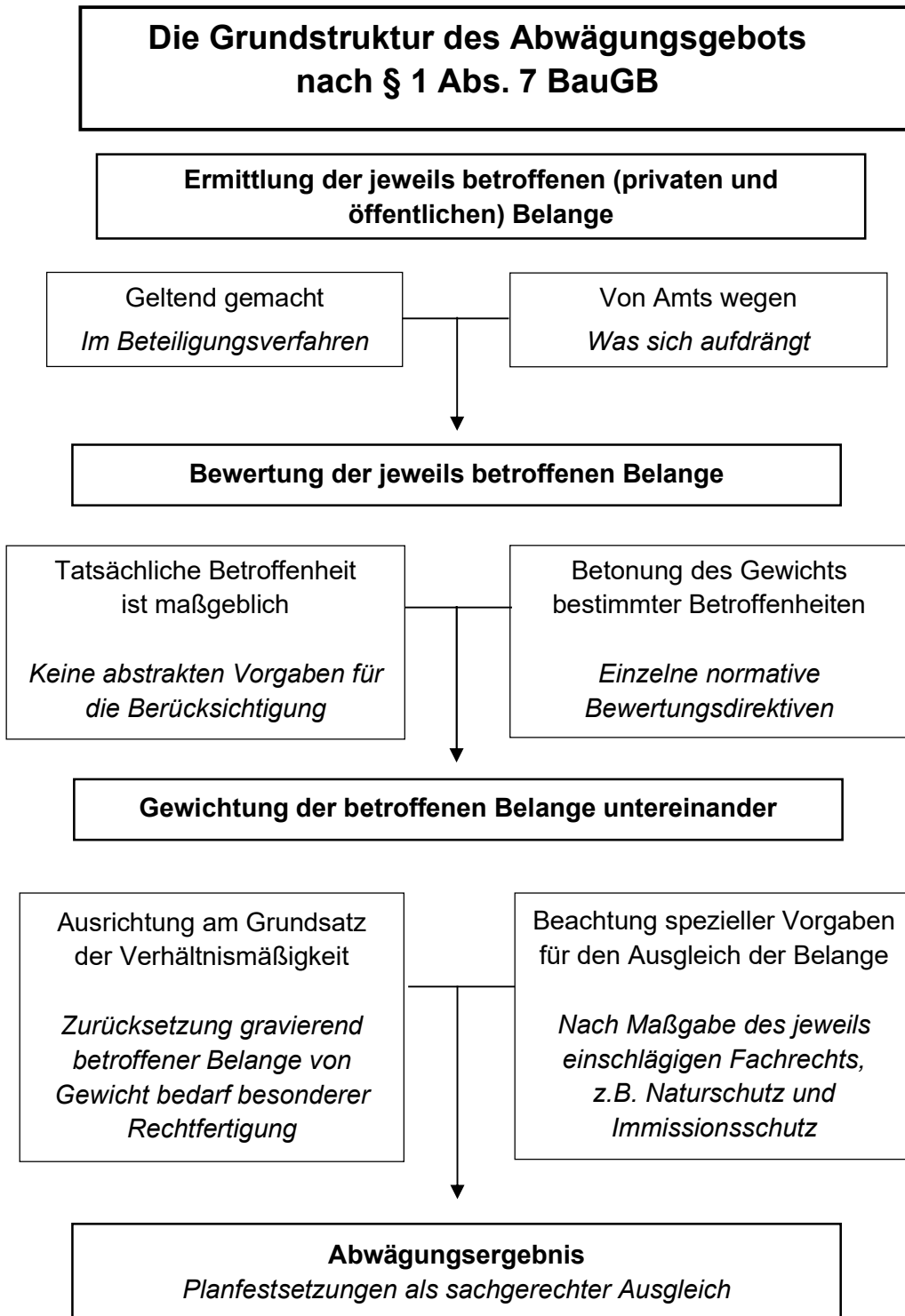
(BVerwG, Urteil vom 12.12.1969, Az. 4 C 105.66, DVBl 1970, 414; Urteil vom 05.07.1974, Az. 4 C 50.72, NJW 1975, 70; Urteil vom 01.11.1974, Az. 4 C 38.71, NJW 1975, 841)

5.1 Struktur des Abwägungsvorgangs

Die Abwägung hat neben einer materiellen auch eine verfahrensrechtliche Seite (vgl. § 2 Abs. 3 BauGB), was u.a. für die Folgen von eventuellen Fehlern der Abwägung von Bedeutung ist (§§ 214, 215 BauGB). Im Einzelnen lassen sich damit vier Elemente der Abwägung unterscheiden, die jeweils mit einem sog. Abwägungsfehler korrespondieren:

- Die Gemeinde muss dazu bereit sein, eine **Abwägung tatsächlich durchzuführen** und sich nicht im Vorfeld bereits auf ein Planungsergebnis festzulegen (sonst: „Abwägungsausfall“).
- Die Gemeinde muss in die Abwägung alle relevanten öffentlichen und privaten Belange **einstellen** und dazu diese Belange **ermitteln** (sonst: „Abwägungsdefizit“).
- Die Gemeinde muss zur Durchführung der Abwägung die Bedeutung der jeweiligen Belange erkennen, d.h. diese zutreffend **bewerten** (sonst: „Abwägungsfehleinschätzung“).
- Die Gemeinde muss die berührten Belange in einen **sachgerechten Ausgleich** bringen (sonst: „Abwägungsdisproportionalität“).

Die Struktur des Abwägungsgebots verdeutlicht die nachfolgende **Übersicht**:



5.2 Bereitschaft zur Durchführung einer sachgerechten Abwägung

Erste Voraussetzung des Abwägungsgebots ist, dass die Gemeinde überhaupt dazu bereit ist, eine Abwägung der unterschiedlichen Belange durchzuführen, ohne auf ein bestimmtes Ergebnis der Planung bereits festgelegt zu sein. Dieser Grundsatz wird allerdings zumindest faktisch dadurch einschränkt, dass die Gemeinde in der Praxis einer Vielzahl von Einflussfaktoren ausgesetzt ist und das Idealbild einer vollkommen ergebnisoffenen Abwägung nicht immer vollständig umsetzbar ist. Auch die Möglichkeit zum Abschluss von **städtebaulichen Verträgen** nach § 11 BauGB (s.o.) führt in vielen Fällen dazu, dass die Gemeinde zumindest faktisch einer gewissen Erwartungshaltung unterliegt. Allerdings bleiben auch in diesen Fällen die Planungsgrundsätze des § 1 BauGB unberührt: ein Anspruch auf Aufstellung eines bestimmten Bebauungsplans besteht nicht (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB, s.o.); an dem Erfordernis einer ergebnisoffenen Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) ändert sich durch einen solchen Vertrag ebenfalls nichts. Erst recht kann ein städtebaulicher Vertrag auch die Durchführung der Bauleitplanung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde nicht ersetzen (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 08.03.2012, Az. 12 LB 244/10, BeckRS 2012, 49140).

5.3 Ermittlung und Bewertung der relevanten Belange

Für die **öffentlichen** Belange enthält § 1 Abs. 6 BauGB eine „Checkliste“, welche die potenziell abwägungsrelevanten öffentlichen Belange beispielhaft wiedergibt. Diese umfasst eine ganze Reihe von vielfältigen Belangen, wie etwa die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (Nr. 2), die Bedürfnisse von Familien (Nr. 3), die Belange der Baukultur (Nr. 5), die Belange der Wirtschaft (Nr. 8) und auch die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden (Nr. 13). 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 auch die Belange der Nachbargemeinden, die durch die Planung berührt werden, mit zu ermitteln (interkommunales Abstimmungsgebot, s.o.).

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

- das private Eigentum (nicht nur von Grundstückseigentümern im Plangebiet, sondern potenziell auch von Eigentümern im Nachbargebiet, die von der Planung betroffen sind; vgl. BVerwG, Urteil vom 21.03.2002, Az. 4 CN 14.00, NVwZ 2002, 1509),
- 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 (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.8.2000, Az. 4 BN 38.00, NVwZ 2000, 1413),
- 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 nach §§ 3 und 4 BauGB der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange, § 4a Abs. 1 BauGB.

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 gemäß Art. 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) zu beachten (BayVGh, Urteil vom 18.01.2016, Az. 2 N 14.2499, BeckRS 2016, 41745).

Kommt es im Rahmen der Ermittlung und Bewertung der relevanten Belange zu Fehlern, führen diese gemäß § 2 Abs. 3 i.V.m. § 214 Abs. 1 Satz Nr. 1 BauGB nur dann zur Unwirksamkeit des Bauleitplans, wenn die Mängel **offensichtlich** und auf das **Ergebnis des Verfahrens von Einfluss** gewesen sind. Nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB gilt für solche Mängel eine Rügefrist von einem Jahr.

5.4 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. Insofern kommt der Begründung zum Bauleitplan (vgl. § 2a BauGB) eine besondere Bedeutung zu.

Mängel bei der Gewichtung der Belange untereinander sind Mängel im Abwägungsvorgang, die gemäß § 215 Abs. 1 Nr. 3 BauGB einer Rügefrist von einem 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.

5.5 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 01.11.1974, Az. IV C 38.71, NJW 1975, 841). Die Gemeinde kann aber Konflikte dann ausklammern und sie einem „Verfahren“ außerhalb des Bauleitplans überlassen, wenn die entsprechende Lösung möglich und sichergestellt ist (sog. planerische Zurückhaltung).

So dürfen etwa Immissionsprobleme im Einzelfall einem nachfolgenden **immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren** (BVerwG, Beschluss vom 17.02.1984, Az. 4 B 191.83, NVwZ 1984, 235; vgl. auch BVerwG, NVwZ 1989, 659) oder bauliche Nutzungskonflikte einem **Baugenehmigungsverfahren** überlassen werden. Leitschnur dafür, unter welchen Voraussetzungen eine abschließende Konfliktlösung im Bebauungsplan selbst unterbleiben und in ein nachfolgendes Genehmigungsverfahren verlagert darf, ist die Frage, ob eine anderweitige sachgerechte Lösung außerhalb des Planverfahrens möglich und sichergestellt ist (BVerwG, Beschluss vom 14.07.1994, Az. 4 NB 25.94, NVwZ-RR 1995, 130; BVerwG, Urteil vom 07.05.2014, Az. 4 CN 5.13, NVwZ 2014, 1170).

Beispiel: Durch die geplante Entwicklung des ehemaligen Industrieareals in Isarflorenz können Nutzungskonflikte erzeugt werden, welche die Gemeinde als Plangeberin grundsätzlich selbst zu bewältigen hat. So kann z.B. eine geplante neue Wohnbebauung in die Nähe von bereits vorhandenen gewerblichen Nutzungen rücken, was aufgrund der Lärmbelastung wohl zu Konflikten führen würde. Nach dem sog. **Trennungsgrundsatz** (vgl. § 50 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes [BImSchG]) ist die Gemeinde gehalten, solche planungsbedingten Konflikte durch räumliche Zuordnung der jeweiligen Nutzungen (z.B. durch Puffer- oder Freiflächen) oder durch Schutzmaßnahmen soweit als möglich zu vermeiden.

6 Ergänzung des BauGB durch die BauNVO

Die aufgrund § 9a BauGB erlassene Baunutzungsverordnung (BauNVO) ergänzt das BauGB in Bezug auf Art und Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise sowie die überbaubaren Grundstücksflächen. Die ursprüngliche BauNVO war am 01.08.1962 in Kraft getreten. Nach Maßgabe der Bundeskompetenz für das Bodenrecht (Art. 74 Nr. 18 GG) sowie des übergeordneten Rahmens des BauGB kann die BauNVO nur (boden-)städtebaurechtliche Regelungen treffen. Die BauNVO ergänzt das Erste Kapitel des Ersten Teils des BauGB (Bauleitplanung) und eingeschränkt auch den Dritten Teil des Ersten Abschnitts des BauGB über die Zulässigkeit von Vorhaben im sog. unbeplanten Innenbereich (vgl. § 34 Abs. 2 BauGB).

Die BauNVO ergänzt in erster Linie die materiellrechtlichen Vorschriften des BauGB über die **Bauleitplanung**. § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB 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.

Die BauNVO ist im Wesentlichen in drei 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 (→ s. im Einzelnen Ziff. 6.2).
- 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 (→ s. im Einzelnen Ziff. 0).
- Der 3. Abschnitt behandelt die Instrumente für die Festsetzung der **Bauweise** und der **überbaubaren Grundstücksfläche** (→ s. im Einzelnen Ziff. 6.4 und 6.5).

Diese typisierten Regelungen der BauNVO können bis zu einem gewissen Grad durch die Gemeinde **feingesteuert** bzw. **modifiziert** werden (→ s. im Einzelnen Ziff. 6.6) werden.

Teilweise enthält die BauNVO auch Vorschriften mit Bedeutung für alle Genehmigungsverfahren, insbesondere § 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.

6.1 Bedeutung der BauNVO

Die Funktion der BauNVO im Rahmen der Bauleitplanung 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, s.o.). 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, NVwZ 2003, 98; OVG Münster, Urteil vom 21.08.2015, Az. 7 D 61/14.NE, BeckRS 2015, 54833). Die BauNVO wendet sich damit in erster Linie an den Träger der Bauleitplanung, wenn er Bauleitpläne aufstellt, ändert oder ergänzt. Diese Zielrichtung ergibt sich bereits aus der Ermächtigung des § 9a Nr. 1 BauGB.

Erst nach Transformation durch die Bauleitpläne 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) (s.o. unter Ziff. 4). Der Flächennutzungsplan entfaltet bestimmte Rechtswirkungen nach Maßgabe des § 7 BauGB gegenüber öffentlichen Planungsträgern und mittelbar nach Maßgabe des § 35 BauGB im Außenbereich. Der **Bebauungsplan** wirkt als Rechtsnorm (§ 10 BauGB) unmittelbar gegenüber Dritten, und zwar, was die BauNVO angeht, nach Ausweisung von Baugebieten nach Maßgabe der §§ 30, 34 und 35 BauGB gegenüber Vorhaben und Rechtsvorgängen im Bodenverkehrsrecht.

Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO werden die §§ 2 bis 14 BauNVO über die **Art der baulichen Nutzung** durch die Festsetzung von Baugebieten Bestandteil des Bebauungsplans, soweit nicht aufgrund von § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO „etwas anderes“ - und zwar wiederum im Bebauungsplan - bestimmt wird.

Auch eine Reihe von weiteren, die Baugebietsnormen ergänzenden Vorschriften werden durch Festsetzung im Bebauungsplan wirksam (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO): Nach Maßgabe des § 12 BauNVO sind in den jeweiligen Baugebieten **Stellplätze und Garagen für Kraftfahrzeuge** zulässig. Wird z.B. die Genehmigung für ein Vorhaben beantragt, ist zu prüfen, ob nach § 12 BauNVO i.V.m. dem jeweiligen festgesetzten Baugebiet die beantragten Stellplätze nach Art und Zahl zulässig sind. Ferner wird § 13 BauNVO durch Festsetzung von bestimmten Baugebieten (nach §§ 2 bis 4 bzw. §§ 4a bis 9 BauNVO) anwendbar. Hiernach sind in diesen Gebieten Räume bzw. in bestimmten Gebieten auch (ganze) Gebäude für die Berufsausübung **freiberuflich Tätiger** und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in

ähnlicher Art ausüben, zulässig. § 13a BauNVO trifft eine besondere Regelung zur Zulässigkeit von **Ferienwohnungen** in einigen Baugebieten. Hat der Bebauungsplan untergeordnete **Nebenanlagen** und Einrichtungen nicht ausdrücklich ausgeschlossen oder eingeschränkt (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 3 BauNVO), so sind diese nach Maßgabe des § 14 Abs. 1 Satz 1 und 2 in allen Baugebieten zulässig. Flächen für **Versorgungsanlagen** sowie für die Abwasserbeseitigung können in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB besonders festgesetzt werden. Ist dies nicht geschehen, so sind bestimmte Anlagen dieser Art nach § 14 Abs. 2 BauNVO in allen Baugebieten im Wege der Ausnahme zulässig.

Der Träger der Bauleitplanung ist auch hinsichtlich des **Maßes der baulichen Nutzung** (§§ 16 bis 21a BauNVO) 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 BauNVO ergebenden Höchstsätze für das Maß baulicher Nutzung zu beachten (§ 16 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 17 BauNVO). 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.

6.2 Nutzungsarten im Flächennutzungsplan und im Bebauungsplan

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**

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. urbane Gebiete, **MU**, § 6a BauNVO
8. Kerngebiete, **MK**, § 7 BauNVO
9. Gewerbegebiete, **GE**, § 8 BauNVO
10. Industriegebiete, **GI**, § 9 BauNVO
11. 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 (s.o.). 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, urbane Gebiete, Kerngebiete und - abgeschwächt - auch besondere und allgemeine Wohngebiete.

Beispiel: Möchte die Gemeinde Isarflorenz zur Entwicklung des ehemaligen Industrieareals z.B. ein Kerngebiet (§ 7 BauNVO) ausweisen, so ergeben sich aus der typischen Reglungsstruktur der §§ 2 ff. BauNVO folgende Vorgaben:

Regelungsstruktur	Beispiel des § 7 BauNVO (Kerngebiet)
Allgemeine Zweckbestimmung (Abs. 1)	Das Gebiet dient vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur.
Allgemeine Zulässigkeit (Abs. 2)	u.a. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude (Nr. 1); Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungsstätten (Nr. 2); Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke (Nr. 4); Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter sowie sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans (Nr. 6 und 7)
Ausnahmsweise Zulässigkeit (Abs. 3)	u.a. Wohnungen, die nicht unter Absatz 2 Nummer 6 und 7 fallen.

Neu eingefügt in den Katalog in der Baugebiete wurde im Jahr 2017 das sog. **urbane Gebiet** nach § 6a BauNVO. Damit sollte insbesondere die Möglichkeit zur Innenentwicklung gestärkt werden (vgl. Bundestags-Drucksache 18/10942). Da in den oben genannten Kerngebieten vorrangig eine Nutzung für Handelsbetriebe sowie zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur beabsichtigt ist und die Wohnnutzung demgegenüber zurücktritt (vgl. aber § 7 Abs. 4 BauNVO), kann sich für die Entwicklung von Innenstadtlagen mit einem Nutzungsmix heute auch die Festsetzung eines urbanen Gebiets anbieten. Auf der anderen Seite grenzt sich das urbane Gebiet von Baugebieten mit stärkerem Wohnbezug - wie etwa dem Mischgebiet (§ 6 BauNVO) - dadurch ab, dass eine höhere Lärmbelastung zulässig ist (vgl. Ziff. 6.1 der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm [TA Lärm]).

Beispiel: Statt der Festsetzung eines Kerngebiets könnte die Gemeinde Isarflorenz zur Entwicklung des ehemaligen Industrieareals auch ein urbanes Gebiet wählen, um den Wohnaspekt stärker zu betonen. Im Hinblick auf die neu eingefügte Vorschrift des § 6a BauNVO ist zwar noch nicht vollständig absehbar, wie die Rechtsprechung die Anforderungen an ein urbanes Gebiet verstehen wird. Allerdings dürfte die zugrundeliegende Idee eines innerörtlichen, stärker verdichteten Nutzungsmix auch im Fall der Entwicklung in Isarflorenz zutreffen.

Regelungsstruktur	Beispiel des § 6a BauNVO (urbanes Gebiet)
Allgemeine Zweckbestimmung (Abs. 1)	Das Gebiet dient dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.
Allgemeine Zulässigkeit (Abs. 2)	Wohngebäude (Nr. 1); Geschäfts- und Bürogebäude (Nr. 2); Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes (Nr. 3); sonstige Gewerbebetriebe (Nr. 4); Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke (Nr. 5)
Ausnahmsweise Zulässigkeit (Abs. 3)	u.a. Vergnügungsstätten, soweit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind (Nr. 1)

6.3 Maß der baulichen Nutzung

Das Maß der baulichen Nutzung bestimmt sich gemäß §§ 16 bis 21a BauNVO grundsätzlich nach den im Bebauungsplan festgesetzten Richtwerten. Im Bebauungsplan kann das Maß der baulichen Nutzung bestimmt werden durch folgende Festsetzungen (§ 16 Abs. 2 BauNVO):

- **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 m² 0,6, das heißt es dürfen maximal 180 m² 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 m² 1,2, das heißt es dürfen 360 m² Geschossfläche maximal errichtet werden.
- **Baumassenzahl (BMZ)** - § 21 BauNVO -, die bei Gewerbe-, Industrie- und sonstigen Sondergebieten angibt, wie viel Baumasse (Rauminhalt) in Relation zur Grundstücksfläche zulässig sind (vgl. § 17 Abs. 1 BauNVO)
- **Höhe** baulicher Anlagen - § 18 BauNVO -, die angibt, wie hoch eine bauliche Anlage in Relation zu einem Bezugspunkt sein darf (z.B. Oberkante der Straße).

Im Hinblick auf die Grundfläche, die Geschossfläche sowie die Baumasse können auch optional absolute Werte, also konkrete Quadrat- oder Kubikmeterwerte angegeben werden. Zudem kann die Anzahl der zulässigen **Vollgeschosse** (§ 20 Abs. 1 BauNVO) als Maximalwert oder zwingender Wert festgesetzt werden. Was ein Vollgeschoss ist, regeln die Landesbauordnungen des jeweiligen Bundeslandes (vgl. Art. 83 Abs. 6 BayBO). Welche Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung im Bebauungsplan **zwingend erforderlich** sind, ergibt sich aus § 16 Abs. 3 BauNVO.

§ 21a BauNVO regelt zudem die Zulässigkeit von Stellplätzen, Garagen und Gemeinschaftsanlagen im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung.

6.4 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 (§ 22 Abs. 2 BauNVO). Bei der geschlossenen Bauweise werden die Bauwerke grundsätzlich ohne seitlichen Grenzabstand errichtet (§ 22 Abs. 3 BauNVO). Außerdem gibt es die Möglichkeit, eine abweichende Bauweise mit weitergehenden Regelungen festzusetzen (§ 22 Abs. 4 BauNVO).

6.5 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 Bebauungsplänen 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 (§ 23 Abs. 2 Satz 1 BauNVO). Solche Baulinien werden häufig in Bereichen mit Blockrandbebauungen angewandt, wo die Einhaltung einer strengen bzw. einheitlichen Bauflucht erforderlich ist. Allein die Angabe von Bebauungstiefen, z.B. von einer Straße aus bemessen, findet selten Anwendung.

6.6 Planerische Feinsteuerung und Modifikation

Von den oben genannten Weichenstellungen durch die BauNVO kann die Gemeinde bei ihren Darstellungen und Festsetzungen im Bauleitplan grundsätzlich nicht abweichen. Allerdings wird der Gemeinde das Recht eingeräumt, aufgrund des bereits oben genannten Vorbehalts in § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO „etwas anderes“ zu bestimmen und eine sog. **Feinsteuerung** (§ 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO) vorzunehmen. Dies erlaubt eine differenzierende Planung von Baugebieten durch eine innere Gliederung und andere Modifikationen der in den Baugebieten geltenden Bestimmungen. Im Einzelnen lassen sich dabei unterscheiden die sog. horizontale Gliederung (Abs. 4), die vertikale Gliederung (Abs. 7), die Gliederung nach Arten von Anlagen (Abs. 9) sowie die Modifikation der allgemeinen Zulässigkeit bzw. der Ausnahmen (Abs. 5 und 6). Die Gestaltungsmöglichkeiten der Abs. 4 bis 9 können auch miteinander kombiniert werden. Die Festsetzungen nach Abs. 4 bis 7 können sich auch auf Teile des Baugebiets beschränken (§ 1 Abs. 8 BauNVO). Zu beachten ist, dass die Steuerungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 und 7 BauNVO nur für die in den §§ 4 bis 9 BauNVO

bezeichneten Baugebiete gelten. Bei Sondergebieten finden die Abs. 4 bis 10 keine Anwendung (§ 1 Abs. 3 Satz 3 BauNVO); die §§ 10 und 11 BauNVO erlauben aber ihrerseits besondere Festsetzungen über die Art der Nutzung (§ 1 Abs. 3 Satz 3 Halbs. 2 BauNVO).

Eine allgemeine Grenze für alle differenzierenden Gestaltungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO 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 (z.B. die Zweckbestimmung nach § 7 Abs. 1 BauNVO, s.o.) 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 sog. horizontalen Nutzungsgliederung nach § 1 Abs. 4 BauNVO (BVerwG, Beschluss vom 22.12.1989, Az. 4 NB 32.89, NVwZ-RR 1990, 171).

Beispiel: Die Gemeinde Isarflorenz kann im Fall der Festsetzung eines urbanen Gebiets (§ 6a BauNVO) im Bebauungsplan etwa festsetzen, dass die Ausnahmen nach § 6a Abs. 3 BauNVO ganz oder teilweise nicht Bestandteil des Bebauungsplans werden (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO); sie kann aber auch umgekehrt festsetzen, dass die nur ausnahmsweise zulässigen Anlagen in dem Baugebiet ganz oder teilweise allgemein zulässig sind, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO). Dieser sog. Typenzwang für Baugebiete, der aus § 1 Abs. 2 BauNVO zu entnehmen ist und über § 1 Abs. 3 Satz 1 BauNVO bei Aufstellung von Bebauungsplänen Wirkung erlangt, setzt Festsetzungen nach § 1 Abs. 6 BauNVO Grenzen. Damit wäre es z.B. möglich, die ausnahmsweise zulässigen Vergnügungsstätten nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauNVO auszuschließen.

Neben dieser Möglichkeit zur Feinsteuerung nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO enthalten auch die jeweiligen Vorschriften über die Baugebiete Möglichkeiten zur weiteren Modifikation durch die Gemeinden. In diesen Fällen wird an die oben genannte Regelungsstruktur der Baugebiete - allgemeine Zweckbestimmung (Abs. 1), allgemeine Zulässigkeit (Abs. 2), ausnahmsweise Zulässigkeit (Abs. 3) - jeweils ein vierter Absatz angehängt, der Auskunft über spezielle Differenzierungsmöglichkeiten gibt (vgl. § 4a Abs. 4 BauNVO für das besondere Wohngebiet; § 7 Abs. 4 BauNVO für das Kerngebiet).

Beispiel: Für eine Festsetzung eines urbanen Gebiets sieht § 6a Abs. 4 BauNVO u.a. die Möglichkeit vor, für das Gebiet oder Teile davon festzusetzen, dass in Gebäuden oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind (Nr. 2) oder ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist (Nr. 3).

Auch im Hinblick auf die Vorschriften der **§§ 12 bis 14 BauNVO** gilt grundsätzlich der Vorbehalt in § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO, der es den Gemeinden ermöglicht, nach Maßgabe des § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO „etwas anderes“ zu bestimmen (vgl. insbesondere § 1 Abs. 5 BauNVO). Im Übrigen enthalten die Vorschriften weitere Möglichkeiten zu modifizierenden Regelungen durch die Gemeinden (z.B. § 12 Abs. 4 bis 6 BauNVO für Stellplätze und Garagen).

Die Feinsteuerungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO gelten hingegen **nicht** für die Regelungen über das Maß der baulichen Nutzung (§§ 16 bis 21a BauNVO), die Bauweise sowie die überbaubaren Grundstücksflächen (§§ 22, 23 BauNVO). Auch insofern sind allerdings gewisse **Modifikationen** durch die Gemeinde möglich. So können z.B. nach § 17 Abs. 2 BauNVO die Obergrenzen für Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl oder Baumassenzahl nach § 17 Abs. 1 überschreiten, falls dafür „städtebauliche Gründe“ bestehen, die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden. Hat die Gemeinde z.B. Baulinien festgesetzt, kann ferner ein Vor- oder Zurücktreten von Gebäudeteilen in geringfügigem Ausmaß im Einzelfall nach § 23 Abs. 2 Satz 2 BauNVO zugelassen werden; nach Satz 3 können im Bebauungsplan weitere nach Art und Umfang bestimmte Ausnahmen vorgesehen werden.

Beispiel: Bei der Festsetzung eines urbanen Gebiets in Isarflorenz soll die maximale Geschossflächenzahl von 3,0 überschritten werden, um stärker „in die Höhe“ bauen zu können. Die für eine Überschreitung u.a. erforderlichen „städtebaulichen Gründe“ (§ 17 Abs. 2 BauNVO) können z.B. vorliegen bei besonderen innerörtlichen Gegebenheiten und entsprechenden städtebaulichen Konzepten oder aufgrund der Umsetzung besonders qualifizierter planerischer Lösungen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22.09.2011, Az. OVG 2 A 8.11, BauR 2012, 1612). Dies ist bei der Entwicklung des früheren Industrieareals zu einem neuen Wohn- und Arbeitsgebiet mit Zentrumsfunktion für die gesamte Gemeinde nicht auszuschließen, wenn ein nachvollziehbares städtebauliches Konzept für die besondere Situation des Industrieareals eine Bebauung mit größerem Maß vorsieht.