§ 34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

(1) Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden.

(2) Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete, die in der auf Grund des § 9a erlassenen Verordnung bezeichnet sind, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein danach, ob es nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre; auf die nach der Verordnung ausnahmsweise zulässigen Vorhaben ist § 31 Abs. 1, im Übrigen ist § 31 Abs. 2 entsprechend anzuwenden.

(3) Von Vorhaben nach Absatz 1 oder 2 dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein.

(3a) Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Abweichung

1. **der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs oder der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken dient,**
2. **städtebaulich vertretbar ist und**
3. **auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.**

Satz 1 findet keine Anwendung auf Einzelhandelsbetriebe, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden haben können.

(4) Die Gemeinde kann durch Satzung

1. **die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen,**
2. **bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind,**
3. **einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind.**

Die Satzungen können miteinander verbunden werden.

(5) Voraussetzung für die Aufstellung von Satzungen nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 ist, dass

1. **sie mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sind,**
2. **die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach Landesrecht unterliegen, nicht begründet wird und**
3. **keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe b genannten Schutzgüter bestehen.**

In den Satzungen nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 können einzelne Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 und 3 Satz 1 sowie Abs. 4 getroffen werden. § 9 Abs. 6 ist entsprechend anzuwenden. Auf die Satzung nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 3 sind ergänzend § 1a Abs. 2 und 3 und § 9 Abs. 1a entsprechend anzuwenden; ihr ist eine Begründung mit den Angaben entsprechend § 2a Satz 2 Nr. 1 beizufügen.

(6) Bei der Aufstellung der Satzungen nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 sind die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 sowie Satz 2 entsprechend anzuwenden. Auf die Satzungen nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 1 bis 3 ist § 10 Abs. 3 entsprechend anzuwenden.

Übersicht **Rn.**

A. Überblick 1
B. Regelungsgehalt 4
I. Zulässigkeit nach Abs. 1 4
1. Anwendungsbereich/Abgrenzung 4
2. Im Zusammenhang bebauter Ortsteil 6
a) Relevante Bebauung i.S.d. Abs. 1 8
b) Bebauungszusammenhang 19
c) Ortsteil 30
3. Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung 37
a) Nähere Umgebung 39
b) Eigenart 45
c) Fremdkörper/Ausreißer 49
d) Einfügen 51
aa) Einfügensmaßstäbe 53
bb) Art der baulichen Nutzung/Gemengelage 60
cc) Maß der baulichen Nutzung 66
dd) Bauweise 71
ee) Grundstücksfläche, die überbaut werden soll 75
ff) Bodenrechtliche Spannungen 78
gg) Rücksichtnahmegebot i.S.d. Abs. 1 80
4. Gesicherte Erschließung 95
5. Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse 105
6. Verbot der Beeinträchtigung des Ortsbilds 112
II. Zulässigkeit nach Abs. 2/Baugebiete i.S.d. BauNVO 116
1. Grundlagen 116
2. Baugebiete nach BauNVO 120
a) Anwendbare Vorschriften der BauNVO 120
b) Nicht anwendbare Vorschriften der BauNVO 127
3. Allgemein zulässige Nutzungsart 132
4. Ausnahme und Befreiung (§ 31 Abs. 1 und 2 BauNVO) 133
III. Schutz zentraler Versorgungsbereiche 134
1. Normzweck und Anwendungsbereich 134
2. Zentrale Versorgungsbereiche 137
3. Schädliche Auswirkungen 148
4. Darlegungs- und Beweislast 153
5. Entschädigung 154
IV. Abweichen vom Einfügenserfordernis im Einzelfall (Abs. 3a) 155
V. Innenbereichssatzungen 165
1. Grundlagen 165
2. Klarstellungssatzung (auch Abgrenzungssatzung, Abs. 4 Satz 1 Nr. 1) 166
3. Entwicklungssatzung (auch Festlegungssatzung, Abs. 4 Satz 1 Nr. 2) 170
4. Einbeziehungssatzung (auch Ergänzungssatzung, Abs. 4 Satz 1 Nr. 3) 174
5. Materiell-rechtliche Voraussetzungen der Innenbereichssatzungen (Abs. 5) 177
6. Aufstellungsverfahren (Abs. 6) 187
C. Praxisrelevante Sonderfälle 190
I. Werbeanlagen 190
II. Vergnügungsstätten 194
III. Nebenanlagen 195
IV. Stellplätze und Garagen 196

A. Überblick

1 § 34 BauGB[1] ist eine der zentralen Vorschriften des BauGB, weil sie, ebenso wie ein Bebauungsplan, Baurechte vermittelt. Liegen die entsprechenden Voraussetzungen von § 34 BauGB vor, hat ein Bauwerber i.d.R. einen Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung. Über das Vorliegen dieser Voraussetzungen wird häufig intensiv gestritten, insbesondere bei der Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich. Bereits wenige Meter können ausschlaggebend dafür sein, ob es sich um wertvolles Bauland handelt oder um eine unbebaubare Außenbereichsfläche. Mit § 34 Abs. 1 bis 3a BauGB wird insoweit die Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten oder nur teilweise überplanten (vgl. § 30 Abs. 3 BauGB) Innenbereich unmittelbar durch Gesetz geregelt (**gesetzlicher Planersatz** bzw. im Fall des § 30 Abs. 3 BauGB **gesetzliche Planergänzung**). Durch § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB soll die nach der jeweils vorhandenen Siedlungsstruktur **angemessene Fortentwicklung** der Bebauung eines Bereichs ermöglicht werden.[2]

2 Voraussetzung der Zulässigkeit ist hier insbesondere das Einfügen des Vorhabens nach **Art und Maß der baulichen Nutzung**, der **Bauweise** und der **überbaubaren Grundstücksfläche**. Entspricht die nähere Umgebung einem **Baugebiet i.S.d. BauNVO**, so beurteilen sich die Zulässigkeit von Vorhaben gem. § 34 Abs. 2 BauGB nach der Art der baulichen Nutzung allein danach, ob das Vorhaben in diesem Baugebiet nach der BauNVO **allgemein zulässig** wäre. Für diesen Fall ist § 34 Abs. 2 BauGB eine Sondervorschrift zu Abs. 1. § 34 Abs. 3 BauGB regelt schließlich, dass durch ein Vorhaben keine **schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche** in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein dürfen. Ein typisches Beispiel solcher Vorhaben, die schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche erwarten lassen können, ist der **sogenannte großflächige Einzelhandel** und **Einkaufszentren**.

3 § 34 Abs. 3a BauGB beinhaltet einen Sonderfall für bestimmte Vorhaben, die sich nicht einfügen, gleichwohl aber von der Genehmigungsbehörde zugelassen werden können. § 34 Abs. 4-6 BauGB enthält **Satzungsermächtigungen** für die Gemeinden, mit denen sie Baurechte schaffen kann (ähnlich einem Bebauungsplan).

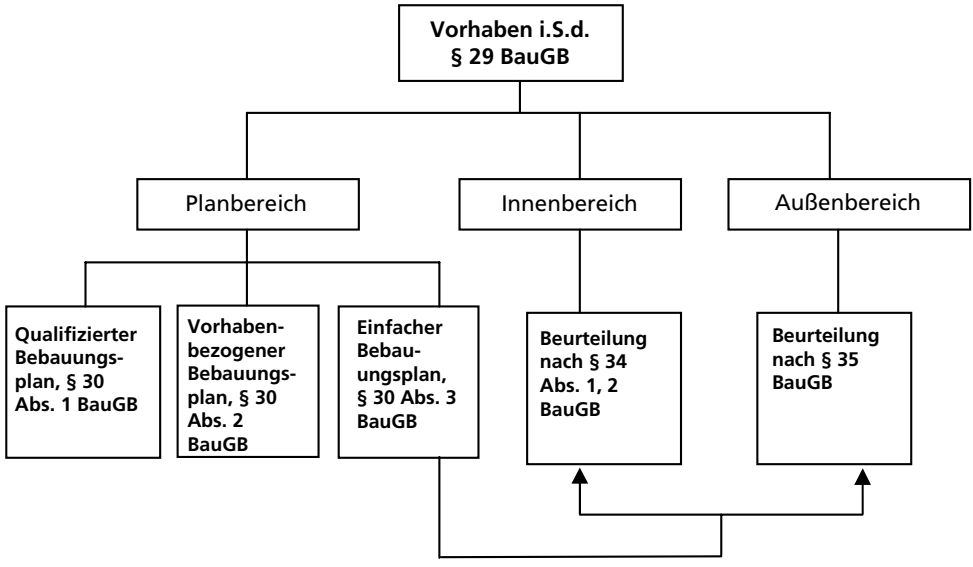
B. Regelungsgehalt

I. Zulässigkeit nach Abs. 1

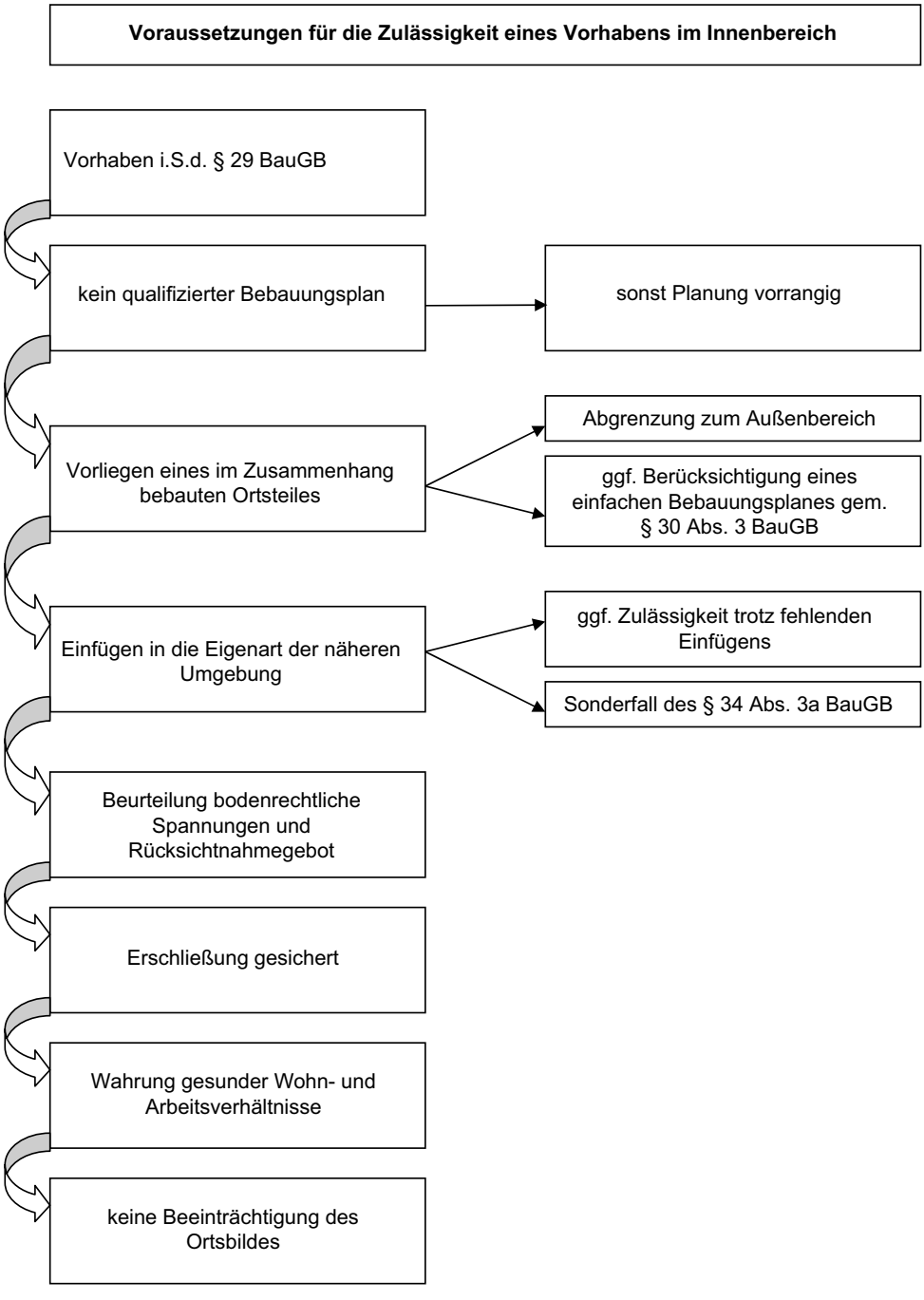
1. Anwendungsbereich/Abgrenzung

4 § 34 Abs. 1 BauGB kommt nicht zur Anwendung, wenn entweder ein qualifizierter Bebauungsplan oder aber Außenbereich vorliegt. In diesen Fällen sind die §§ 30 bzw. 35 BauGB vorrangig. § 34 BauGB tritt also insbesondere hinter die verbindliche Bauleitplanung der Gemeinde zurück. Liegt ein lediglich einfacher Bebauungsplan i.S.v. § 30 Abs. 3 BauGB vor, richtet sich die Zulässigkeit eines Vorhabens, soweit der einfache Bebauungsplan Regelungen trifft, zunächst nach diesem, im Übrigen nach § 34 BauGB.

1 Die Rn. 134 bis 154 wurden durch Prof. Dr. Hauth bearbeitet.
2 BVerwG, Beschl. v. 10.7.2000 – 4 B 39/00 – NVwZ 2001, 70.



Aus nachfolgender **Übersicht** ergeben sich die Voraussetzungen, die für die Frage, ob ein Vorhaben nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässig ist, geprüft werden müssen. Neben den Abgrenzungsfragen zum Planbereich und Außenbereich geht es zentral um die Thematik des Einfügens eines Vorhabens in die nähere Umgebung. Auch muss geprüft werden, ob die Erschließung eines Vorhabens gesichert ist, gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt werden und keine Beeinträchtigung des Ortsbildes vorliegt. **5**


Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Vorhabens im Innenbereich
Vorhaben i.S.d. § 29 BauGB
kein qualifizierter Bebauungsplan
sonst Planung vorrangig
Vorliegen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles
Abgrenzung zum Außenbereich
ggf. Berücksichtigung eines einfachen Bebauungsplanes gem. § 30 Abs. 3 BauGB
Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung
ggf. Zulässigkeit trotz fehlenden Einfügens
Sonderfall des § 34 Abs. 3a BauGB
Beurteilung bodenrechtliche Spannungen und Rücksichtnahmegebot
Erschließung gesichert
Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse
keine Beeinträchtigung des Ortsbildes

2. Im Zusammenhang bebauter Ortsteil

Nur ein Vorhaben, das **innerhalb** eines **im Zusammenhang bebauten Ortsteils** ausgeführt werden soll, ist nach § 34 BauGB zugelassen. Das setzt in räumlicher Hinsicht dreierlei voraus: **6**

- Einmal muss das zu bebauende Grundstück von relevanter Bebauung umgeben sein,[3]
- diese relevante Bebauung muss in einem Zusammenhang stehen[4] und
- der Bebauungszusammenhang muss einem Ortsteil angehören.[5]

Checkliste – Innenbereich

Im Zusammenhang	***bebauter***	***Ortsteil***
= aufeinanderfolgende Gebäude, Baulücken sind unschädlich!	*= Gebäude für den dauerhaften Aufenthalt von Menschen, tatsächlich bereits vorhanden.*	*= organische Siedlungsstruktur; keine bloße Splittersiedlung!*

Erst wenn die Prüfung ergeben hat, dass die Anwendbarkeit des § 34 BauGB zu bejahen ist, weil das Baugrundstück zum **unbeplanten Innenbereich** gehört, wird die Frage, ob das neue Gebäude der vorhandenen Bebauung entspricht, sich also einfügt, rechtlich bedeutsam.[6]

Einzuschränken ist sogleich der Begriff **Grundstück** im hier verstandenen Sinn. Soweit bei der Abgrenzung von Innen- und Außenbereich vom Grundstück die Rede ist, ist nicht etwa das formale, zivilrechtliche Buchgrundstück gemeint, sondern nur die Teilfläche, auf der gebaut werden soll (**Baugrundstück**). Ein 10.000m² großes **Buchgrundstück**, dessen äußerster Rand noch im Innenbereich liegt und daher bebaubar ist, gehört im Übrigen dem **Außenbereich** an. Für die **Begrenzung des Bebauungszusammenhangs** kommt es nicht auf die Grundstücksgrenzen an. **7**

3 Siehe nachfolgend Rn. 8.
4 Siehe nachfolgend Rn. 19.
5 Siehe nachfolgend Rn. 30.
6 BVerwG, Beschl. v. 2.8.2001 – 4 B 26/01 – BauR 2002, 277.

Beispiel

Abgrenzung bebaubare/nicht bebaubare Grundstücksflächen:

Hier gehört nicht das Gesamtgrundstück dem Innenbereich an, sondern das Baugrundstück wird lediglich von der im Bebauungszusammenhang stehenden Baulücke gebildet.

a) Relevante Bebauung i.S.d. Abs. 1

8 § 34 Abs. 1 BauGB geht von einer **zusammenhängenden Bebauung** aus. Unter den Begriff der **Bebauung** i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB fällt nicht jede beliebige bauliche Anlage. Gemeint sind vielmehr Bauwerke, die für die **angemessene Fortentwicklung** der vorhandenen Bebauung **maßstabsbildend** sind.

9 Hierzu zählen grundsätzlich nur Bauwerke, die **dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen**. Baulichkeiten, die nur vorübergehend genutzt zu werden pflegen, wie

- **Wochenendhäuser**,
- **Gartenhäuser**,
- **Lauben**,
- **Scheunen**,
- **Ställe**,
- **bauliche Nebenanlagen auf Sportplätzen**,
- **befestigte Reit-**, **Stell-** oder **Tennisplätze**,

sind in aller Regel **keine Bebauung**, die für sich genommen ein für die Siedlungsstruktur **prägendes Element** darstellen. Sie können daher **keinen Bebauungszusammenhang** begründen oder an seiner Entstehung mitwirken. Dass sie auch als **bauliche Anlagen** i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB zu qualifizieren sind, ändert daran nichts.[7]

Zu einem **im Zusammenhang bebauten Ortsteil** gehören andererseits auch Grundstücke, auf denen sich (keine oder) nur bauliche Anlagen ohne **maßstabsbildende Kraft** befinden (etwa **Sportanlagen**[8]). Solche Flächen vermitteln zwar keinen **Bebauungszusammenhang**,[9] sie unterbrechen ihn andererseits aber nicht.[10] Denn solche Flächen sind **kraft ihrer Zweckbestimmung einer Bebauung entzogen**, so dass selbst bei größerer Ausdehnung die Annahme gerechtfertigt sein kann, dass es an einer Unterbrechung des Bebauungszusammenhangs fehlt.[11] **10**

Auch Bauten, die für sich genommen keinen Bebauungszusammenhang begründen und auch nicht an seiner Entstehung mitwirken, können gleichwohl am Bebauungszusammenhang **teilnehmen**. Denn selbst **unbebaute Flächen** können einem Bebauungszusammenhang zuzurechnen sein und an einem Bebauungszusammenhang teilhaben, sofern durch sie der **Eindruck der Zusammengehörigkeit und Geschlossenheit** nicht verloren geht.[12] Eine **Kleingartenanlage** inmitten eines Stadtgebiets unterbricht daher den Bebauungszusammenhang der die Anlage umgebenden Bebauung nicht, obschon sie keine **Baulücke** ist. Dieselbe Kleingartenanlage an den Ortsrand gesetzt ist außerstande, einen Bebauungszusammenhang mit **Einzelhäusern** oder **Siedlungssplittern** herzustellen. **11**

Zu der in den Fällen des § 34 BauGB den Maßstab bildenden vorhandenen Bebauung kann auch **qualifiziert beplantes Gebiet** gehören. Soweit dies zutrifft, sind **unbebaute Grundstücke** des beplanten Gebietes allerdings nicht wie eine bereits vorhandene Bebauung zu behandeln, nur weil sie nach § 30 BauGB bebaut werden dürften.[13] **12**

Auch **Gebäude**, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB im Außenbereich **privilegiert** sind, können zur Entwicklung eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils beitragen. Dazu können auch **landwirtschaftlichen** oder **erwerbsgärtnerischen Zwecken dienende Betriebsgebäude** gehören.[14] Dies ist schlüssig, denn ob ein Grundstück dem Innen- oder Außenbereich zugehört, kann nicht von der Art der auf ihm **beabsichtigten baulichen Nutzung** abhängig sein.[15] **13**

Für die Frage, ob ein Bebauungszusammenhang/ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil vorliegt, kommt es auf die **tatsächlich vorhandene Bebauung** an.[16] **Nicht maßgeblich** ist hingegen eine **zwar genehmigte, aber noch nicht ausgeführte Bebauung**;[17] auf die bloße Möglichkeit einer Bebauung kommt es nicht an.[18] Ein Bereich der nach seinem tatsächlichen Erscheinungsbild unbebaut ist, weist **nicht** deshalb die Merkmale eines Bebauungszusammenhangs auf, weil er im **Flächennutzungs-** oder in einem **Landschaftsplan** als Baugebiet dargestellt ist.[19] **14**

Nicht entscheidend ist auch, ob die vorhandene Bebauung **genehmigt** wurde, wenn sie zumindest in einer Weise **geduldet** wird, die keinen Zweifel daran lässt, dass sich die zuständigen Be- **15**

---

7 BVerwG, Beschl. v. 11.7.2002 – 4 B 30/02 – BauR 2002, 1827; BVerwG, Beschl. v. 2.8.2001 – 4 B 26/01 – BauR 2002, 277; BVerwG, Urt. v. 10.7.2000 – 4 B 39/00 – NVwZ 2001, 70.
8 BVerwG, Beschl. v. 2.8.2001 – 4 B 26/01 – BauR 2002, 277.
9 BVerwG, Beschl. v. 10.7.2000 – 4 B 39/00 – NVwZ 2001, 70.
10 BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 – IV C 31/66 – BVerwGE 31, 22
11 BVerwG, Beschl. v. 6.11.1968 – IV C 31/66 – BVerwGE 31, 22.
12 BVerwG, Urt. v. 2.3.2000 – 4 B 15/00 – BauR 2000, 1310; BVerwG, Beschl. v. 6.3.1992 – 4 B 35/92 – BauR 1993, 303.
13 BVerwG, Beschl. v. 10.7.2000 – 4 B 39/00 – NVwZ 2001, 70; BVerwG, Urt. v. 31.10.1975 – IV C 16.73 – BauR 1976, 185.
14 BVerwG, Beschl. v. 2.4.2007 – 4 B 7/07 – BauR 2007, 1383.
15 BVerwG, Beschl. v. 18.6.1997 – 4 B 238/96 – NVwZ-RR 1998, 157.
16 BVerwG, Beschl. v. 10.7.2000 – 4 B 39/00 – NVwZ 2001, 70.
17 BVerwG, Beschl. v. 17.1.2005 – 4 B 3/05 – juris.
18 BVerwG, Beschl. v. 10.7.2000 – 4 B 39/00 – NVwZ 2001, 70.
19 BVerwG, Beschl. v. 8.11.1999 – 4 B 85/99 – BauR 2000, 1171.

hörden mit dem Vorhandensein der Bauten abgefunden haben.[20] Soweit dies für die Zulassung eines Vorhabens von Belang ist, muss sich die Bauaufsicht daher entscheiden, ob sie gegen ungenehmigte und auch nicht zulassungsfähige Bauten **einschreitet**. Die Behörden können nicht – aus welchen Gründen auch immer – einerseits „ein Auge zudrücken", sich aber dann andererseits und nahezu nach Belieben daran nicht festhalten lassen wollen.[21]

16 Eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass nur tatsächlich vorhandene Bebauung zu berücksichtigen ist, wird für den Fall gemacht, dass ein Gebäude beseitigt wurde und nach der Verkehrsauffassung mit seiner **Wiedererrichtung** zu rechnen ist. Wie diese Zeitspanne zu bemessen ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab und lässt sich nicht anhand abstrakter Maßstäbe beurteilen.[22]

17 **Grundstücke des Innenbereichs** sind tendenziell einer Bebauung zugänglich, während **Außenbereichsgrundstücke** tendenziell von einer (nicht privilegierten) Bebauung freizuhalten sind. Deswegen ist auch innerhalb des Bebauungszusammenhangs auf Grundstücken, die beiderseits von Bebauung umgeben sind, in der Regel eine **Beseitigung** der Bausubstanz und ihre **Ersetzung** durch Neubauten nach Maßgabe des § 34 BauGB grundsätzlich zulässig.

18 Für Grundstücke in einer **Ortsrandlage**, deren Gebäude den Bebauungszusammenhang abschließen, gilt im Grundsatz nichts anderes. Auch sie sind als Innenbereichsgrundstücke einer Bebauung und damit auch der **Errichtung von Ersatzbauwerken** zugänglich. Diese rechtliche Qualität verlieren sie solange nicht, wie sie an dem **Eindruck der Zusammengehörigkeit** mit den benachbarten – bebauten – Grundstücken teilnehmen. Ob und wie lange sie dem Bebauungszusammenhang noch zuzurechnen sind, wenn der den Bebauungszusammenhang vermittelnde letzte Baukörper abgerissen und durch ein neues Gebäude ersetzt werden soll, entscheidet sich dabei nach der **Verkehrsauffassung**.[23] Jedenfalls solange noch ein Verwaltungsverfahren (über die Wiederbebauung) anhängig ist, **wirkt ein Altbestand rechtlich fort**; Gleiches gilt für die vor einem Verwaltungsverfahren unternommenen ernsthafte Versuche zur Wiederbebauung eines freigelegten Innenbereichsgrundstücks.[24]

b) Bebauungszusammenhang

19 Ausschlaggebend für das Vorliegen eines **Bebauungszusammenhangs** i.S.d. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist, ob und inwieweit eine **tatsächlich aufeinanderfolgende Bebauung trotz** etwa vorhandener **Baulücken** nach der Verkehrsauffassung den **Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit** vermittelt und die zur Bebauung vorgesehenen Fläche (noch) diesem Zusammenhang angehört.[25] *„Geschlossenheit"* und *„Zusammengehörigkeit"* sollen eine gewisse – trotz Lücken – bestehende räumliche Verklammerung kennzeichnen. Es soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass das unbebaute Grundstück – gedanklich – übersprungen werden kann, weil es ein verbindendes Element gibt, nämlich die Verkehrsanschauung, die das unbebaute Grundstück als eine sich zur Bebauung anbietende Lücke (= **Baulücke**) erscheinen lässt.[26]

---

20 BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 – IV C 31.66 – BVerwGE 31, 22; BVerwG, Beschl. v. 7.5.1991 – 4 B 52/91 – NVwZ 1991, 1075.
21 BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 – IV C 31/66 – BVerwGE 31, 22.
22 BVerwG, Beschl. v. 8.11.1999 – 4 B 85/99 – BauR 2000, 1171.
23 BVerwG, Urt. v. 12.9.1980 – 4 C 75/77 – BauR 1981, 55.
24 BVerwG, Urt. v. 19.9.1986 – 4 C 15/84 – NVwZ 1987, 406.
25 BVerwG, Beschl. v. 2.4.2007 – 4 B 7/07 – BauR 2007, 1383; BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 – 4 C 2.66 – BVerwGE 31, 20.
26 BVerwG, Urt. v. 19.9.1986 – 4 C 15/84 – NVwZ 1987, 406.

Beispiel

*Ein 3,9ha großes Grundstück innerhalb eines Stadtgebiets war vormals mit den Gebäuden eines Sanatoriums bebaut. Das **BVerwG**[27] gelangte in diesem Fall zu dem Ergebnis, dass die zwischenzeitlich beseitigte Bebauung noch fortwirke und das Grundstück deshalb nicht als unbebaut zu gelten habe.*

PRAXISHINWEIS:

Häufig wird diese Entscheidung – falsch – dahin verstanden, dass selbst eine unbebaute Freifläche von knapp 4ha Größe eine Baulücke sein könne. Das **BVerwG** hat dem gegenüber klargestellt, dass eine Unterbrechung des Bebauungszusammenhangs angenommen hätte werden können, wenn die ursprüngliche Bebauung auf dem Sanatoriumsgrundstück im Verhältnis zu dessen Größe eine ganz untergeordnete Bedeutung gehabt hätte oder wenn nur eine Seite des Grundstücks in geringer Tiefe bebaut gewesen wäre.

Wie eng die **Aufeinanderfolge von Baulichkeiten** sein muss, ist nicht nach geografisch-mathematischen Maßstäben, sondern aufgrund einer **Würdigung der örtlichen Gegebenheiten** einzelfallbezogen zu entscheiden.[28] Grundlage und Ausgangspunkt dieser bewertenden Beurteilung sind die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten, also insbesondere die vorhandenen baulichen Anlagen, sowie darüber hinaus auch andere **topografische Verhältnisse** wie z.B. **20**

- **Geländehindernisse** (z.B. Flüsse, Böschungen),
- **Erhebungen** (z.B. Dämme),
- **Einschnitte** (z.B. Gräben) und
- **Straßen**.

Zu berücksichtigen sind nur **äußerlich erkennbare Umstände**, d.h. mit dem Auge wahrnehmbare Gegebenheiten der vorhandenen Bebauung und der übrigen Geländeverhältnisse. Bei der Grenzziehung zwischen Innen- und Außenbereich geht es darum, **21**

- inwieweit ein Grundstück **zur Bebauung ansteht** und
- sich aus dem tatsächlich Vorhandenen ein **hinreichend verlässlicher Maßstab** für die Zulassung weiterer Bebauung
  - nach **Art und Maß der baulichen Nutzung**,
  - der **Bauweise** und
  - der **überbaubaren Grundstücksfläche**

  gewinnen lässt.

Die (be-)**wertende Betrachtung** der konkreten tatsächlichen Verhältnisse kann sich angesichts dieser vom Gesetzgeber vorgegebenen Kriterien nur nach **optisch wahrnehmbaren Merkmalen** richten.[29] Nicht relevant ist deshalb, ob eine **trennende Geländezäsur** innerhalb oder außerhalb eines Planbereichs liegt.[30] Ebenso verbietet es sich, den von einer Straße ausgehenden **Verkehrslärm** als Abgrenzungskriterium heranzuziehen, weil dieser – natürlich – nicht mit dem Auge wahrnehmbar ist.[31]

Soll ein Vorhaben inmitten eines **Ortsteils** errichtet werden, ist es i.d.R. von Gebäuden umschlossen und wird ebenso regelmäßig einem **Bebauungszusammenhang** angehören (Ausnahme: **22**

27 BVerwG, Urt. v. 19.9.1986 – 4 C 15/84 – NVwZ 1987, 406.
28 BVerwG, Beschl. v. 17.1.2005 – 4 B 3/05 – juris.
29 BVerwG, Beschl. v. 18.6.1997 – 4 B 238/96 – NVwZ-RR 1998, 157; BVerwG, Urt. v. 12.12.1990 – 4 C 40.87 – NVwZ 1991, 879.
30 BVerwG, Beschl. v 1.10.2008 – 4 B 53/08 – juris.
31 BVerwG, Urt. v. 12.12.1990 – 4 C 40/87 – NVwZ 1991, 879; ebenso BVerwG, Beschl. v. 18.6.1997 – 4 B 238/96 – NVwZ-RR 1998, 157 zur Ungeeignetheit der Baumwurfgefahr am Waldrand als Kriterium zur Abgrenzung von Innen- und Außenbereich.

Außenbereichsinsel). Ein an einen Bebauungszusammenhang angrenzendes bebautes Grundstück ist im Regelfall als Teil eines Bebauungszusammenhangs anzusehen.[32] Soll ein Bauvorhaben am Rand eines Ortsteils ausgeführt werden, ist es zulässig, wenn das (Bau-)Grundstück als eine sich **zur Bebauung anbietende Lücke** erscheint.

- Dies wird man stets annehmen können, wenn die von drei Seiten umklammernde Bebauung ein (Bau-)Grundstück etwa gleicher Größe freilässt.
- Allerdings setzt eine Baulücke nicht voraus, dass auf dem Grundstück nur ein Bauvorhaben ausgeführt werden kann.
- Ist die Freifläche hingegen so groß, dass sie in den Möglichkeiten ihrer Bebauung von der bereits vorhandenen Bebauung nicht mehr geprägt wird, ist eine Baulücke aber nicht mehr gegeben.
- Mit ansteigender Größe der unbebauten Fläche wird die Annahme einer Baulücke immer weniger wahrscheinlich.[33]

23 Zwar findet die Möglichkeit, eine den **Bebauungszusammenhang** wahrende **Baulücke** anzunehmen, auch in dessen Größe eine obere Grenze, jedoch lässt sich eine absolute Zahl als **Grenzwert** insoweit nicht angeben. Das **BVerwG** hat in einer Entscheidung[34] bei einem 130m langen unbebauten Grundstück eine **Baulücke** noch für möglich gehalten. Die Vorinstanz meinte, schon wegen der Größe der unbebauten Fläche entfalle eine Prägung durch die in der Umgebung vorhandene Bebauung und verzichtete auf einen Augenschein. Das **BVerwG** beanstandete diese **geografisch-mathematische Sichtweise**, hob die Entscheidung der Vorinstanz auf und verwies die Sache zur erneuten Entscheidung zurück.

24 Der **Bebauungszusammenhang** endet deshalb in aller Regel **am letzten Baukörper** i.S.v. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Für ein am **Ortsrand** gelegenes unbebautes Grundstück fehlt es i.d.R. am Bebauungszusammenhang. Dies muss aber nicht immer so sein. Denn **örtliche Besonderheiten** können es (ausnahmsweise) rechtfertigen, dem Bebauungszusammenhang noch bis zu einem Geländehindernis, einer Erhebung oder einem Einschnitt (Damm, Böschung, Fluss, Waldrand oder ähnlich)[35] ein oder mehrere Grundstücke zuzuordnen, die unbebaut sind oder trotz des Vorhandenseins von Baulichkeiten sonst nicht zur Prägung der Siedlungsstruktur beitragen.[36]

25 **Straßen** oder **Geländehindernisse** können einen **Bebauungszusammenhang** daher **unterbrechen**, aber auch ohne Einfluss auf ihn sein.[37] Vereinzelt wird davon ausgegangen, dass der Bebauungszusammenhang nicht in jedem Fall unmittelbar mit dem letzten Baukörper enden muss, sondern etwa bei einem Wohnhaus auch einen **angemessenen Hausgarten** oder einen Bereich, der für **Erholungszwecke** genutzt wird, einschließen kann.[38]

26 Ob ein **unbebautes Grundstück**, das sich einem Bebauungszusammenhang anschließt, diesen Zusammenhang fortsetzt oder ihn unterbricht, hängt davon ab, inwieweit nach der maßgeblichen Betrachtungsweise der Verkehrsauffassung die aufeinanderfolgende Bebauung trotz der vorhandenen **Baulücke** den **Eindruck der Geschlossenheit oder Zusammengehörigkeit** vermittelt. Ein unbebautes und auch nicht optisch durch Bebauung geprägtes Grundstück am **Rande eines Bebauungszusammenhangs** kann dann (ausnahmsweise) noch zum Innenbereich gehören, wenn es ihm, etwa wegen eines hinter ihm liegenden **Geländehindernisses**

---

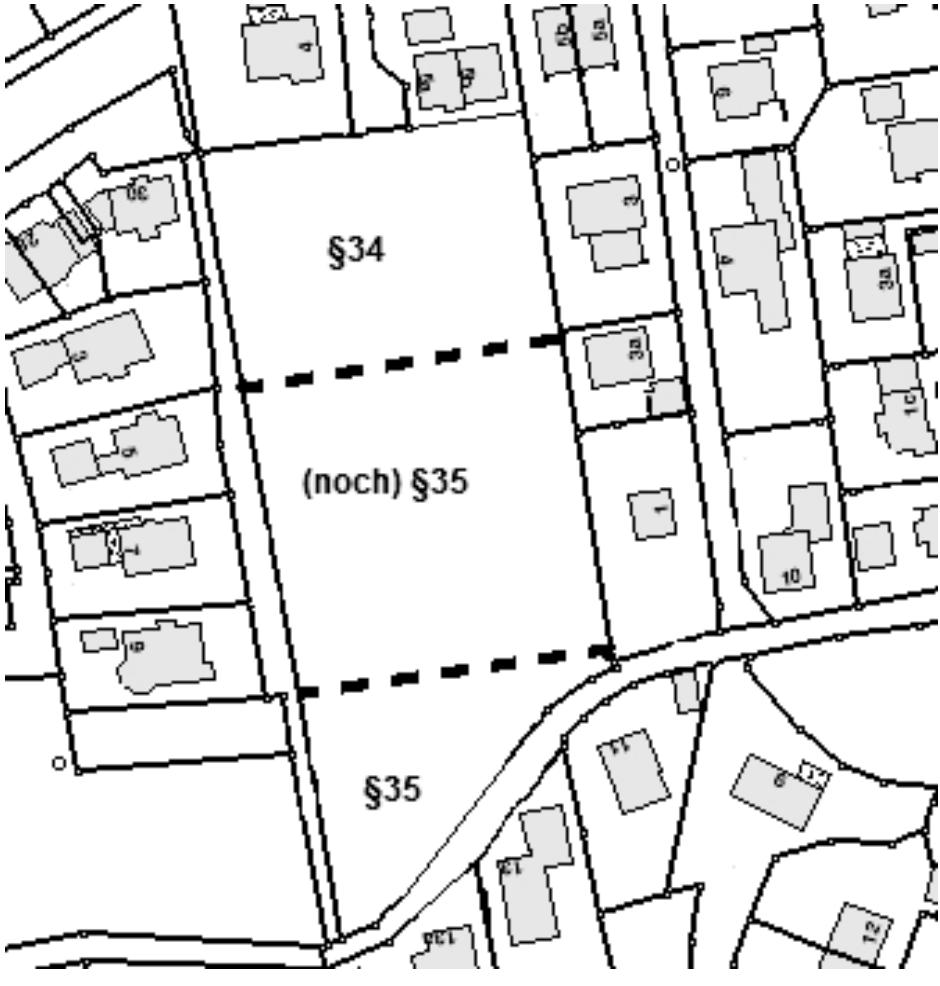
32 BVerwG, Beschl. v. 9.11.2005 – 4 B 67/05 – BauR 2006, 492.
33 BayVGH, Beschl. v. 6.8.2002 – 1 ZB 01.2244 – juris.
34 BVerwG, Urt. v. 14.11.1991 – 4 C 1/91 – NVwZ-RR 1992, 227.
35 Siehe auch Rn. 23.
36 BVerwG, Beschl. v. 17.1.2005 – 4 B 3/05 – juris; BVerwG, Urt. v. 12.12.1990 – 4 C 40/87 – NVwZ 1991, 879.
37 BVerwG, Beschl. v. 9.11.2005 – 4 B 67/05 – BauR 2006, 492.
38 Sogenannte bebauungsakzessorische Nutzung, vgl. OVG Saarland, Urt. v. 26.6.1987 – 2 R 234/85 – juris; ebenso OVG S.-Anh., Beschl. v. 8.9.2006 – 4 L 288/06 – juris; kritisch BVerwG, Urt. v. 17.6.1993 – 4 C 17/91 – NVwZ 1994, 294, das in dieser Entscheidung gleichwohl den befestigten Parkplatz eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs – ausnahmsweise – der Gesamtanlage zugeordnet hat.

oder wegen anderer **topografischer Verhältnisse**, bei **wertender Betrachtung** im Einzelfall zugerechnet werden muss.[39]

Unbebaute Flächen, die einen **Bebauungszusammenhang** nicht unterbrechen sind einmal die **Baulücken**, zum anderen Flächen, die wegen ihrer **besonderen Zweckbestimmung** einer Bebauung entzogen sind.[40] Ein unbebautes Grundstück unterbricht als Baulücke einen Bebauungszusammenhang nicht, wenn es durch die Bebauung in seiner Umgebung geprägt ist. Eine **Baulücke** setzt nicht voraus, dass auf dem Baugrundstück nur ein Bauvorhaben ausgeführt werden kann. Je größer die unbebaute Fläche ist, desto weniger spricht aber dafür, dass es sich noch um eine Baulücke handelt.[41] **27**

Beispiel

Unterbrechung Bebauungszusammenhang:



39 BVerwG, Beschl. v. 1.8.1994 – 4 B 203/93 – juris.
40 Wie etwa Gewässer, Sportanlagen und dergleichen, BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 – IV C 31/66 – BVerwGE 31, 22.
41 BayVGH, Urt. v. 4.2.2008 – 1 ZB 07.316 – juris.

Der nördliche Teil der Freifläche ist Innenbereich; er ist von drei Seiten von Bebauung umgeben und lässt von West nach Ost Platz für zwei Wohnhäuser.

Der mittlere Teil ist (noch) Außenbereich, wird aber zum Innenbereich, sobald der Nordteil bebaut ist.

Der südliche Teil ist und bleibt Außenbereich, da sich nach Westen hin die freie Landschaft öffnet.[42]

28 Ob **Straßen** oder **Wege** geeignet sind, einen Bebauungszusammenhang herzustellen, eine **trennende Funktion** erfüllen oder für die **Abgrenzung von Innen- und Außenbereich** ohne jegliche Aussagekraft sind, kann stets nur das Ergebnis einer Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts sein. Selbst eine unterstellte **Regelvermutung** für eine trennende Wirkung einseitig bebauter Straßen zwischen Innen- und Außenbereich macht die Berücksichtigung der konkreten örtlichen Gegebenheiten nicht überflüssig.[43] Es ist ferner eine Frage des Einzelfalls, ob sich aus einem bestimmten **Geländeverlauf** Rückschlüsse auf die **Grenze des Bebauungszusammenhangs** gewinnen lassen.[44]

Beispiel

Einzelfälle:

*Ein **unbebautes Grundstück** unmittelbar am **Waldrand** kann Bestandteil eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils sein.*[45]

*Das **letzte freie Wiesengrundstück** am **Waldrand** wird nach der Verkehrsanschauung regelmäßig nicht dem Innenbereich zugerechnet.*[46]

*Einen Rechtssatz, dass ein bereits **bebauter Berghang** gem. § 34 BauGB überall und immer in gleicher Höhe bebaut werden dürfe gibt es nicht.*[47]

*Ein hinter einem unbebauten Grundstück verlaufender **Weg** kann zwar im Einzelfall die Grenze zum Außenbereich bilden. Bei einer größeren Entfernung (hier: mehr als 50m), in dem mindestens zwei Baugrundstücke gebildet werden könnten, kann dies jedoch nur ausnahmsweise angenommen werden und wird regelmäßig weitere besondere Umstände voraussetzen.*[48]

*Es ist ohne weiteres nachvollziehbar und plausibel, dass ein 5m breiter **Bach** mit weiträumigen Uferbereichen, die den topografischen Gesamteindruck des Baches auf eine Breite von mehr als 10m ausmachen, einen Zusammenhang mit der nördlich des Vorhabens und des Baches gelegenen Bebauung auszuschließen vermag.*[49] *Allein die Tatsache, dass südlich des verfahrensgegenständlichen Grundstücks ein Bach verläuft, reicht nicht für die Annahme, der Bebauungszusammenhang reiche entgegen der Regel über den letzten Baukörper hinaus bis zu einer sich aus der örtlichen Situation sich ergebenden Grenze; der Bach müsste sich vielmehr als **wahrnehmbarer Einschnitt im Landschaftsbild** darstellen.*[50]

29 Ein Grundstück gehört nicht schon deshalb zu einem Bebauungszusammenhang, weil es von einer zusammenhängenden Bebauung umgeben ist. Vielmehr kommt es darauf an, ob es auch selbst einen **Bestandteil des Zusammenhangs** bildet, also selbst am Eindruck der Geschlossen-

42 BayVGH, Urt. v. 3.2.2009 – 1 B 08.340 – juris.
43 BVerwG, Urt. v. 22.6.1990 – 4 C 6/87 – NVwZ 1991, 64; das BVerwG stellt selbst eine solche Regelvermutung nicht auf, vgl. „*unterstellte*".
44 BVerwG, Beschl. v. 1.4.1997 – 4 B 11/97 – NVwZ 1997, 899.
45 BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 – 4 B 238/96 – NVwZ-RR 1998, 157.
46 VGH BW, Urt. v. 2.11.1989 – 3 S 1927/89 – BRS 49 Nr. 82.
47 BVerwG, Beschl. v. 4.1.1995 – 4 B 273/94 – BRS 57 Nr. 93.
48 BVerwG, Beschl. v. 1.8.1994 – 4 B 203/93 – juris.
49 BayVGH, Beschl. v. 14.2.2001 – 15 ZB 00.2160 – juris.
50 BayVGH, Beschl. v. 2.3.2001 – 15 ZB 99.643 – BauR 2001, 1402.

heit und Zusammengehörigkeit teilnimmt.[51] Eine ringsum von Bebauung umgebene **Freifläche**, die so groß ist, dass sich ihre Bebauung nicht mehr als **zwanglose Fortsetzung** der vorhandenen Bebauung aufdrängt und die deshalb nicht als Baulücke erscheint, liegt nicht innerhalb eines Bebauungszusammenhangs i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB; sie ist damit baurechtlich Außenbereich.[52]

PRAXISHINWEIS:

Die Frage der Zugehörigkeit eines Grundstücks zum Innen- oder Außenbereich lässt sich – außer in eindeutigen Fällen – trotz guter Luftbildkarten selten ohne eine **Ortsbesichtigung** beurteilen. Ein erster Eindruck lässt sich auf Grundlage eines **amtlichen Lageplans** gewinnen.

Dabei empfiehlt es sich, die Betrachtung auf die maßgebende Bebauung zu beschränken, diese etwa farblich zu markieren, und die Grundstücksgrenzen auszuradieren, da ihre zeichnerische Darstellung Bebauungszusammenhänge suggeriert, wo keine sind und solche negiert, wo sie bestehen.

c) Ortsteil

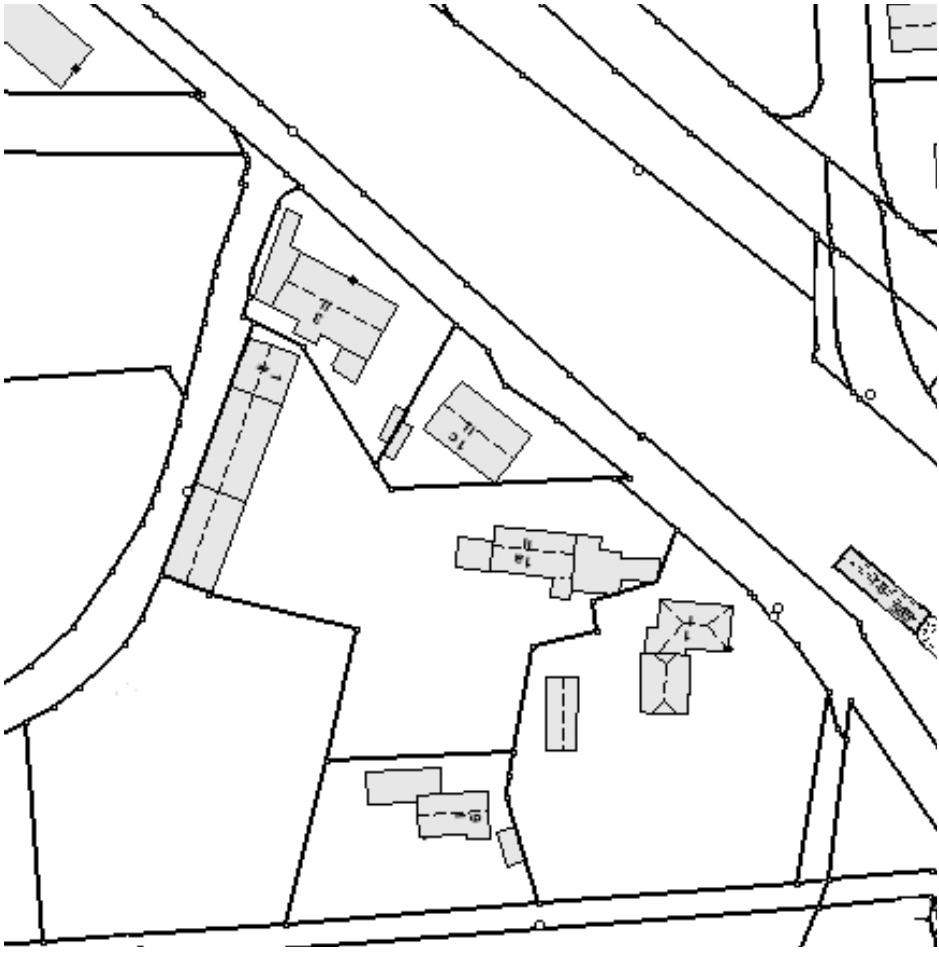
30 Der Bebauungszusammenhang muss auch einem **Ortsteil** angehören. Ortsteil i.S.v. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist jeder **Bebauungskomplex**

- im **Gebiet einer Gemeinde**,
- der nach Zahl der vorhandenen Bauten ein **gewisses Gewicht** besitzt und
- Ausdruck einer **organischen Siedlungsstruktur** ist.[53]

Auch insoweit kommt es für die Frage, ob eine Ansammlung von Gebäuden einen **im Zusammenhang bebauten Ortsteil** oder eine **Splittersiedlung** darstellt, stets nur auf das Vorhandene an.[54]

51 BVerwG, Urt. v. 22.6.1990 – 4 C 6/87 – NVwZ 1991, 64.
52 Sogenannte „Außenbereichsinsel", BVerwG, Beschl. v. 15.9.2005 – 4 BN 37/05 – BauR 2006, 348.
53 BVerwG, Beschl. v. 2.4.2007 – 4 B 7/07 – BauR 2007, 1383; grundlegend BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 – IV C 31.66 – BVerwGE 31, 22.
54 BVerwG, Beschl. v. 11.10.1999 – 4 B 77/99 – BauR 2000, 1175; Ausnahme: alsbaldige Wiedererichtung.

Abgrenzung Ortsteil – Splittersiedlung Beispiel 1



Hier wurde das Vorliegen eines Ortsteils bejaht. Das Gericht wertete trotz der geringen Zahl von Gebäuden eine ungewöhnlich vielfältige Nutzungs- und Funktionsbreite (Wohnen, Banken, Ärzte, Apotheke, Gaststätte) als Indiz für die Annahme einer organischen Siedlungsstruktur.[55]

31 Welche Anzahl von **dem ständigen Aufenthalt vom Menschen** dienenden Gebäuden erforderlich ist, um eine **Bebauung von einigem Gewicht** annehmen zu können, lässt sich nicht generalisierend beantworten.

55 BayVGH, Beschl. v. 11.7.2007 – 2 ZB 07.1047 – juris.

Beispiel

Einzelfälle aus der Rechtsprechung:

Eine Ansammlung von nur vier Wohngebäuden besitzt regelmäßig nicht das für eine eigenständige Siedlungsstruktur erforderliche Gewicht.[56]

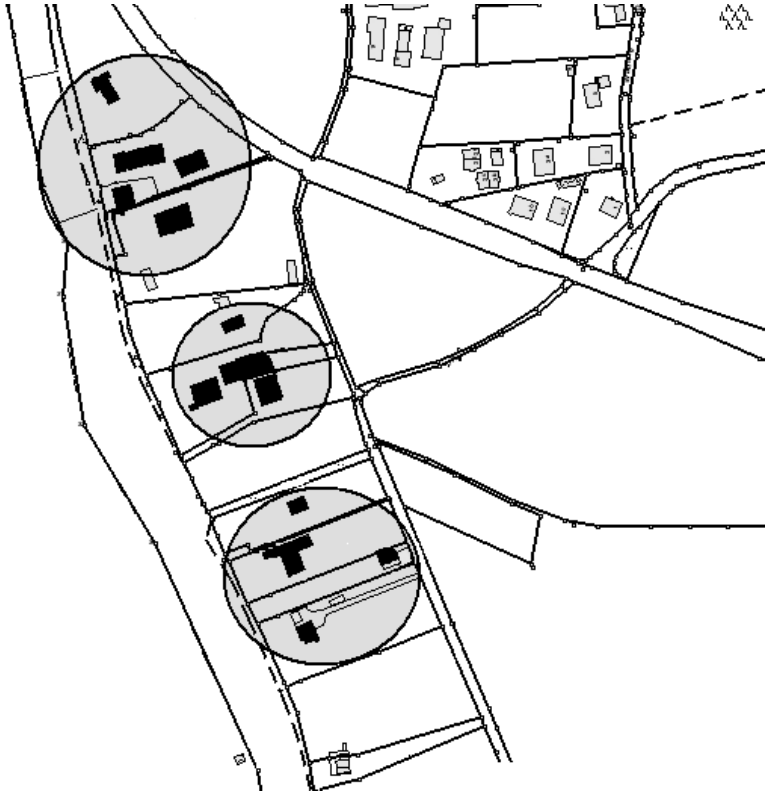
Es ist nicht generell ausgeschlossen, dass schon sechs Wohnhäuser das für einen Ortsteil erforderliche Gewicht besitzen können.[57]

*Der **BayVGH** hatte in einem Fall entschieden, dass ein Weiler mit sechs landwirtschaftlichen Hofstellen und drei allein stehenden Wohnhäusern keine Ortsteilqualität habe.*[58]

Fünf Wohnhäuser und fünf landwirtschaftliche Nebengebäude können einen Ortsteil bilden.[59]

13 Häuser in einer Moorsiedlung sind kein Ortsteil.[60]

Abgrenzung Ortsteil – Splittersiedlung Beispiel 2



56 BVerwG, Beschl. v. 19.4.1994 – 4 B 77/94 – NVwZ-RR 1994, 555; ebenso verneinend für zwei Wohnhäuser und einen landwirtschaftlichen Betrieb, BVerwG, Urt. v. 3.6.1977 – IV C 38.75 – juris.
57 BVerwG, Urt. v. 30.4.1969 – IV C 63.68 – BauR 1970, 93.
58 BayVGH, Urt. v. 11.12.1998 – 2 B 92.3565 – juris.
59 VGH BW, Urt. v. 26.3.1984 – 8 S 1895/83 – BauR 1984, 496.
60 Nds. OVG, Urt. v. 21.11.1985 – 6 A 90/83 – n.v.; nachgehend BVerwG, Urt. v. 25.3.1986 – 4 B 41/86 – NVwZ 1986, 1014.

Hier wurde das Vorliegen eines Ortsteils verneint:
Drei Bebauungsschwerpunkte, von denen keinem eine eigene Ortsteilqualität zukommt und die zueinander in keinem Bebauungszusammenhang stehen, können keinen Ortsteil bilden.[61]

32 Der Begriff **organische Siedlungsstruktur** schließt das ein, was in Entgegensetzung zur unerwünschten **Splittersiedlung** (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB) dem inneren Grund für die Rechtsfolge des § 34 BauGB entspricht, nämlich die **Fortentwicklung der Bebauung** innerhalb des gegebenen Bereichs.

33 Nicht erforderlich ist eine nach Art und Zweckbestimmung einheitliche Bebauung. Die Bebauung braucht auch **keinem** bestimmten **städtebaulichen Ordnungsbild** zu entsprechen, keine bestimmte städtebauliche Ordnung verkörpern und sich nicht als Schwerpunkt der baulichen Entwicklung eines Gemeinwesens darzustellen.[62] Selbst die von einer typischen Siedlungsstruktur abweichende Bebauung kann die für die Anwendbarkeit des § 34 BauGB erforderliche **organische Struktur** aufweisen.[63]

34 Dagegen kann sich eine **historisch gewachsene Siedlungsform** aus heutiger Sicht als **unorganische Splittersiedlung** darstellen, wenn eine angemessene Fortentwicklung dieser Bebauung nicht mehr möglich ist.[64] Eine völlig regellose und in dieser Anordnung geradezu **funktionslose Bebauung** mag ebenso wie – unter entsprechenden Voraussetzungen – eine **bandartige oder einzeilige Bebauung** die Annahme einer organischen Siedlungsstruktur ausschließen können; Gleiches gilt für eine **Anhäufung von behelfsmäßigen Bauten**.[65] **Regellosigkeit** lässt den Schluss auf eine unorganische Siedlungsstruktur zu, wenn die Anordnung der Baulichkeiten keiner ohne weiteres erkennbaren Regel folgt und deshalb den Eindruck vermittelt, als gehe alles auf „blinden Zufall" und „Willkür" zurück. Allerdings kann sich bei näherem Zusehen erweisen, dass die **optische Regellosigkeit** durchaus einer Regel folgt.[66]

35 Das Fehlen von **Infrastruktureinrichtungen** kann Indiz für das Vorliegen einer städtebaulich unerwünschten Splittersiedlung sein.[67] Andererseits widerspricht nicht jede **Streubebauung** bereits für sich genommen einer organischen Siedlungsstruktur. Städtebaulich unerwünscht ist eine solche Streubebauung dann nicht, wenn sie sich im Außenbereich als die **herkömmliche Siedlungsform** darstellt.[68] Dabei kann im Einzelfall auch eine bandartige oder einzeilige Bebauung Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur sein.[69]

36 Für den Begriff der **Splittersiedlung** ist dabei ebenso wie für den Begriff des Ortsteils allein auf die **Siedlungsstruktur** im Gebiet der jeweiligen Gemeinde abzustellen.[70] Dies folgt aus der (gemeindegebietsbezogenen) **Planungshoheit der Gemeinde** und der **Planersatzwirkung** des § 34 BauGB. Eine Gemeinde kann selbst mit planerischen Mitteln nicht verhindern, dass ein **Ortsteil** einer **Nachbargemeinde** an ihr Gemeindegebiet heranrückt. Würde diese Bebauung der Nachbargemeinde mit berücksichtigt, hätte das unmittelbare und weitreichende Auswirkungen auf die Bebaubarkeit der in der angrenzenden Gemeinde belegenen Grundstücke. Darin läge eine unzulässige Erweiterung der Planungshoheit der Nachbargemeinde und eine Beeinträchtigung der Planungshoheit der betroffenen Gemeinde. Nichts anderes hat im Rahmen des § 34 BauGB zu gelten, dem die Funktion einer **Ersatzplanung** zukommt. Der Ortsteilbegriff darf also

61 VG München, Urt. v. 3.6.2008 – M 1 K 07.5433 – juris.
62 BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 – IV C 31.66 – BVerwGE 31, 22.
63 BVerwG, Beschl. v. 25.5.1976 – IV B 185.75 – juris.
64 BVerwG, Beschl. v. 25.3.1986 – 4 B 41/86 – NVwZ 1986, 1014 zu „Moordörfern", deren Zweckbestimmung, die Moorkultivierung, entfallen ist.
65 BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 – IV C 31.66 – BVerwGE 31, 22; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 3.4 1987 – 4 C 43/84 – NVwZ 1988, 144 zur unorganischen, weil planlosen Entwicklung einer Freizeitsiedlung.
66 Etwa Erschließungsbedürfnisse oder funktionale Gründe, BVerwG, Urt. v. 13.2.1976 – IV C 53/74 – BauR 1976, 185.
67 BVerwG, Beschl. v. 19.4.1994 – 4 B 77/94 – NVwZ-RR 1994, 555.
68 BVerwG, Beschl. v. 31.10.1997 – 4 B 185/97 – juris.
69 BVerwG, Beschl. v. 25.5.1976 – IV B 185.75 – juris.
70 BVerwG, Beschl. v. 24.6.2004 – 4 B 23/04 – BauR 2005, 73.

nicht gemeindegebietsübergreifend verstanden werden,[71] weshalb es für die Frage, ob eine Streubebauung unerwünscht ist, auf die Verhältnisse der jeweiligen Gemeinde unter Berücksichtigung der **regionalen Besonderheiten ankommt**.[72]

3. Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung

37 Nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB richtet sich die **planungsrechtliche Zulässigkeit** baulicher Vorhaben im **unbeplanten Innenbereich** nach dem sich aus der **vorhandenen Bebauung** ergebenden Maßstab. Erst wenn der **maßgebliche Rahmen** ermittelt ist, stellt sich die weitere Frage, ob sich das zur Prüfung stehende Vorhaben in ihn i.S.d. § 34 BauGB **einfügt**. Das bedeutet allerdings, dass – gleichsam auf der ersten Stufe der Betrachtung – alles an Bebauung in den Blick zu nehmen ist, was in der **näheren Umgebung** tatsächlich vorhanden ist. Eine Beschränkung auf das, was von der vorhandenen Bebauung städtebaulich wünschenswert oder auch nur vertretbar ist, darf insoweit nicht vorgenommen werden. Auch eine städtebaulich unerwünschte Bebauung darf bei der Bildung des Maßstabs nicht einfach von vornherein vernachlässigt werden.[73]

38 Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit wird im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 BauGB innerhalb des **Bezugsrahmens der näheren Umgebung** durch vier Kriterien bestimmt, nämlich

- die **Art** und
- das **Maß der baulichen Nutzung**,
- die **Bauweise** und
- die **Grundstücksfläche**, die überbaut werden soll.

Mit diesen **Tatbestandsmerkmalen** hat es, von

- der **Sicherung der Erschließung**,
- den **Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse** sowie
- dem **Schutz des Ortsbildes**

abgesehen, sein Bewenden.[74]

PRAXISHINWEIS:

Ein Vorhaben fügt sich in seine nähere Umgebung ein, wenn es im Hinblick auf die vier Einfügensfaktoren im Rahmen bleibt und nicht rücksichtslos ist oder wenn es den Rahmen der Umgebungsbebauung zwar verlässt (überschreitet), diese Überschreitung aber bodenrechtliche Spannungen nicht begründet (und das Vorhaben nicht rücksichtslos ist). Es ist daher falsch, die bloße **Rahmenwahrung** mit dem **Einfügen** gleichzusetzen.

a) Nähere Umgebung

39 Die maßgebende **nähere Umgebung** reicht so weit, wie sich die Ausführung des zur Genehmigung gestellten Vorhabens auswirken kann und wie die Umgebung ihrerseits den **bodenrechtlichen Charakter** des Baugrundstücks prägt. Es darf also nicht nur diejenige Bebauung als erheblich angesehen werden, die gerade in der **unmittelbaren Nachbarschaft** des Baugrundstücks überwiegt, sondern es muss auch die Bebauung der **weiteren Umgebung** des Grundstücks insoweit berücksichtigt werden, als auch sie noch **prägend** auf dasselbe einwirkt.[75]

40 Die Rechtsprechung zur **Abgrenzung des Innen- und Außenbereichs** kann auf die Abgrenzung der näheren Umgebung i.S.v. § 34 BauGB sinngemäß übertragen werden.[76] Die Grenzen

71 BVerwG, Urt. v. 3.12.1998 – 4 C 7/98 – NVwZ 1999, 527.
72 Zur Berücksichtigung regionaler Besonderheiten im Hinblick auf die dünne Besiedelung in Vorpommern vgl. etwa OVG M-V, Urt. v. 5.10.2000 – 3 L 306/98 – juris, zur Frage, ab wann eine „*Wohnbebauung von einigem Gewicht*" i.S.v. § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB vorliegt.
73 BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 23/86 – NVwZ 1990, 755.
74 BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 – 4 C 15/92 – NVwZ 1994, 285.
75 BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 - 4 C 9/77 – BauR 1978, 276.
76 BVerwG, Beschl. v. 20.8.1998 – 4 B 79/98 – NVwZ-RR 1999, 105.

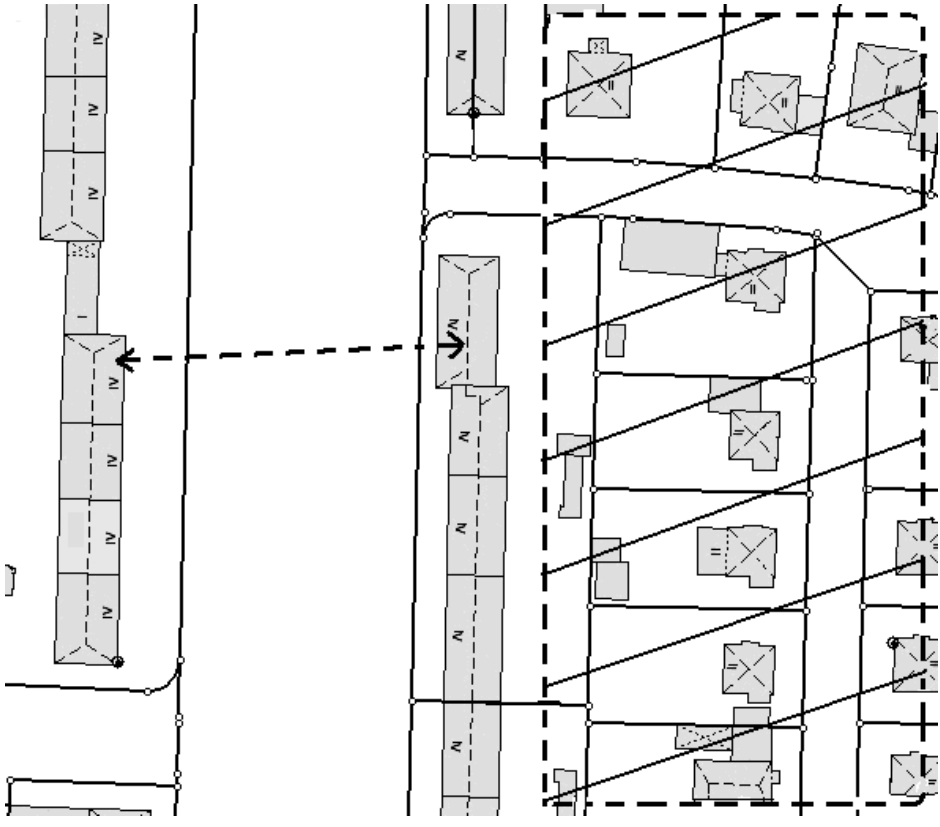
der näheren Umgebung lassen sich dabei nicht schematisch festlegen, sondern sind nach der **tatsächlichen städtebaulichen Situation** zu bestimmen, in die das für die Bebauung vorgesehene Grundstück eingebettet ist. Diese kann so beschaffen sein, dass die Grenze zwischen näherer und fernerer Umgebung dort zu ziehen ist, wo zwei jeweils **einheitlich geprägte Bebauungskomplexe** mit voneinander verschiedenen **Bau- und Nutzungsstrukturen** aneinanderstoßen. Der Grenzverlauf der näheren Umgebung ist allerdings nicht davon abhängig, dass die unterschiedliche Bebauung durch eine **künstliche oder natürliche Trennlinie** (Straße, Schienenstrang, Gewässerlauf, Geländekante, etc.) **entkoppelt** ist. Eine solche Linie hat bei einer beidseitig andersartigen Siedlungsstruktur nicht stets eine trennende Funktion. Umgekehrt führt ihr Fehlen nicht dazu, dass benachbarte Bebauungen stets als miteinander verzahnt anzusehen sind und insgesamt die nähere Umgebung ausmachen.[77]

41 So prägt etwa die hohe und mischgenutzte Straßenrandbebauung entlang größerer **Ein- und Ausfallstraßen** die jeweils dahinter liegende niedrigere kleinteilige Wohnbebauung nicht stets mit. In solchen Lagen gebietet die klar zu Tage tretende unterschiedliche Bau- und Nutzungsstruktur, zwischen straßenseitiger Bebauung und dahinter liegender Bebauung die Grenze von näherer und fernerer Umgebung zu ziehen.[78]

42 **Angrenzende Verkehrsflächen** gehören grundsätzlich nicht zur näheren Umgebung i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB. Sie stehen nämlich für eine Bebauung nicht zur Verfügung; denn eine Verkehrsfläche besitzt – was offensichtlich ist – keine die Art der Bebauung **prägende Bedeutung**. Darauf kommt es indes bei der Bestimmung der *„näheren Umgebung"* i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB entscheidend an.[79]

77 BVerwG, Beschl. v. 28.8.2003 – 4 B 74/03 – juris.
78 VG München, Urt. v. 7.5.2007 – M 8 K 05.6143 – juris.
79 BVerwG, Beschl. v. 11.2.2000 – 4B 1/00 – juris

Beispiel wechselseitige Prägung



Keine wechselseitige Prägung der unmittelbar benachbarten Bebauung (rechts im Bild) im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung. Aber wechselseitige Prägung der 4-geschossigen Gebäude über die Straße hinweg.

Die nähere Umgebung muss für die einzelnen Kriterien in § 34 Abs. 1 BauGB (Art der baulichen Nutzung, Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche) jeweils gesondert bewertet werden, da die **wechselseitige Prägung** der Grundstücke hinsichtlich dieser Kriterien nicht (immer) dieselbe Reichweite hat.[80] **43**

- Bei der Bestimmung des **Maßes der baulichen Nutzung** ist die **maßgebliche Umgebung** im Allgemeinen räumlich enger zu begrenzen als etwa bei der Ermittlung der **Art der baulichen Nutzung**.[81]
- Unter dem Blickwinkel der **überbaubaren Grundstücksflächen** ist bei der Bestimmung des **maßgeblichen Rahmens** der Umkreis der **Umgebungsbebauung** in der Regel enger zu begrenzen als bei der Ermittlung der **Gebietsart**.[82]

80 Vgl. OVG S.-Anh., Urt. v. 22.6.2006 – 2 L 910/03 – juris.
81 BayVGH, Beschl. v. 18.10.2002 – 2 ZB 02.2316 – juris; BVerwG, Urt. v. 19.9.1969 – IV C 18.67 – DVBl. 1970, 62.
82 VGH BW, Urt. v. 23.9.1993 – 8 S 1281/93 – juris.

- Der für die Bestimmung der **Bauweise maßgebliche Umgebungsbereich** ist regelmäßig enger zu begrenzen als etwa der für die Ermittlung der **Art der baulichen Nutzung** heranzuziehende **Rahmen**.[83]

44 Auch das **Baugrundstück** selbst gehört zur näheren Umgebung. Die auf ihm verwirklichte oder zwar beseitigte, aber noch **fortwirkende Bebauung**, prägt die nähere Umgebung mit.[84]

b) Eigenart

45 Die **Eigenart** wird durch diejenige **vorhandene Bebauung** und ihre **Nutzung** geprägt, die das **Wesen der näheren Umgebung** ausmacht. Maßgebend sind die **vier Einfügensmerkmale**. Eine Feststellung etwa dahin, die nähere Umgebung sei durch „Altbauten" geprägt, ist demnach irrelevant, weil sie nichts über die **Art oder das Maß** der baulichen **Nutzung**, die **Bauweise** oder **überbaute Grundstücksfläche** aussagt. Dass die Nutzungsweise und der Nutzungsumfang eines Verkehrsweges für die Beurteilung der **Eigenart der näheren Umgebung** bedeutsam sein kann,[85] überzeugt nicht und muss wohl so verstanden werden, dass der Verkehrsweg für die Abgrenzung der näheren Umgebung von Bedeutung sein kann. Die Eigenart der näheren Umgebung umfasst (auch) nicht die **städtebaulich nachteiligen Auswirkungen**, die § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO näher bezeichnet. Fernwirkungen dieser Art sind nach § 34 Abs. 1 BauGB nicht zu berücksichtigen.[86]

46 Die **Eigenart** zeigt sich bei einer auf das Wesentliche zurückgeführten Betrachtung. Alles, was die Bebauung nicht prägt oder gar als **Fremdkörper** erscheint, muss außer Acht gelassen werden, aber es darf doch nicht nur diejenige Bebauung als erheblich angesehen werden, die gerade in der unmittelbaren Nachbarschaft des Baugrundstücks überwiegt.[87] So prägt etwa die von außen wahrnehmbare Erscheinung des Gebäudes im Verhältnis zu seiner Umgebungsbebauung die Eigenart der näheren Umgebung nach dem **Maß der baulichen Nutzung**.[88] Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der in der BauNVO bezeichneten **Baugebiete**, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein danach, ob es nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre, § 34 Abs. 2 BauGB.

47 Auch die **Prägung** einer bereits **aufgegebenen Nutzung** oder eines beseitigten Altbestandes ist noch zu berücksichtigen.[89] Die **Prägung dauert fort**, solange mit einer Wiederbebauung oder einer Wiederaufnahme der Nutzung zu rechnen ist. Innerhalb welcher zeitlichen Grenzen Gelegenheit besteht, an die früheren Verhältnisse wieder anzuknüpfen, richtet sich nach der Verkehrsauffassung.[90] Wenn die Nutzung des Bestands aufgegeben und eine neue Nutzung aufgenommen wurde, die aber nicht genehmigt ist, ist der **Bestandsschutz** der früheren Nutzung erloschen, weil die frühere Nutzung keine prägende Wirkung mehr besitzt.[91]

48 Eine **vorhandene, nicht genehmigte Bebauung** ist nur dann bei der Bestimmung der Eigenart der näheren Umgebung zu berücksichtigen, wenn sie in einer Weise geduldet wird, die keinen Zweifel daran lässt, dass sich die zuständigen Behörden mit dem Vorhandensein der Bauten abgefunden haben. Eine **befristet** oder **widerruflich genehmigte Bebauung**, bei der die zuständige Behörde stets zu erkennen gegeben hat, dass sie sie nicht auf Dauer genehmigen oder auch nur dulden werde, ist nicht als vorhandene Bebauung zu berücksichtigen, die die Eigenart der näheren Umgebung prägt, wenn es – nach Fristablauf oder Widerruf – um die Beurteilung der Zulässigkeit eben dieser Bebauung geht.[92]

---

83 OVG NRW, Beschl. v. 30.9.2005 – 10 B 972/05 – BauR 2006, 95.
84 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.6.2007 – 4 B 8/07 – BauR 2007, 1691.
85 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 11.2.2000 – 4 B 1/00 – juris.
86 BVerwG, Urt. v. 17.9.2003 – 4 C 14/01 – NVwZ 2004, 220; nunmehr aber § 34 Abs. 3 BauGB.
87 BVerwG, Urt. v. 8.9.1972 – IV C 65.69 – juris.
88 BVerwG, Beschl. v. 26.7.2006 – 4 B 55/06 – BauR 2007, 514.
89 BVerwG, Urt. v. 19.9.1986 – 4 C 15/84 – NVwZ 1987, 406.
90 BVerwG, Beschl. v. 2.10.2007 – 4 B 39/07 – BauR 2008, 482.
91 BVerwG, Beschl. v. 7.5.1991 – 4 B 52/91 – NVwZ 1991, 1075.
92 BVerwG, Beschl. v. 23.11.1998 – 4 B 29/98 – NVwZ-RR 1999, 364.

c) Fremdkörper/Ausreißer

Nicht jegliche vorhandene Bebauung in der näheren Umgebung bestimmt ihren **Charakter**. Es muss alles außer Acht gelassen werden, was die vorhandene Bebauung nicht prägt oder in ihr gar als **Fremdkörper** erscheint. Bei der Ermittlung der Eigenart der näheren Umgebung i.S.v. § 34 Abs. 1 und 2 BauGB sind **singuläre Anlagen**, die in einem **auffälligen Kontrast** zu der sie umgebenden im wesentlichen **homogenen Bebauung** stehen, regelmäßig als **Fremdkörper** unbeachtlich, soweit sie nicht ausnahmsweise ihre Umgebung beherrschen oder mit ihr eine Einheit bilden. Auszusondern sind zum einen solche baulichen Anlagen, die von ihrem **quantitativen Erscheinungsbild** (Ausdehnung, Höhe, Zahl usw.) nicht die Kraft haben, die Eigenart der näheren Umgebung zu beeinflussen, die der Betrachter also nicht oder nur am Rande wahrnimmt. Ihre Aussonderung hat mit dem Begriff *„Fremdkörper"* nichts zu tun, sondern ist Ergebnis einer Beschränkung auf das Wesentliche. Schon diese Beschränkung ist zwar nicht ganz frei von wertenden Elementen; sie knüpft aber noch stärker an die Feststellung des tatsächlich Gegebenen an. **49**

Zum anderen können auch solche Anlagen aus der Bestimmung der Eigenart der näheren Umgebung auszusondern sein, die zwar quantitativ die **Erheblichkeitsschwelle** nicht überschreiten, aber nach ihrer Qualität völlig **aus dem Rahmen** der sonst in der näheren Umgebung anzutreffenden Bebauung herausfallen (sogenannte **Ausreißer**). Das wird namentlich dann anzunehmen sein, wenn eine singuläre Anlage in einem **auffälligen Kontrast** zur übrigen Bebauung steht. In Betracht kommen insbesondere solche baulichen Anlagen, die nach ihrer – auch äußerlich erkennbaren – Zweckbestimmung in der näheren Umgebung einzigartig sind. Sie erlangen die Stellung eines **Unikats** um so eher, je einheitlicher die nähere Umgebung im Übrigen baulich genutzt ist. Trotz ihrer deutlich in Erscheinung tretenden Größe und ihres nicht zu übersehenden Gewichts in der näheren Umgebung bestimmen sie nicht deren Eigenart, weil sie wegen ihrer mehr oder weniger ausgeprägt vom übrigen Charakter der Umgebung abweichenden Struktur gleichsam isoliert dastehen. Grundlage für ein solches Ausklammern ist zwar auch das tatsächlich Festgestellte; als Ergebnis beruht es aber auf einer überwiegend wertenden Betrachtung. Derartige Anlagen dürfen bei der Bestimmung der Eigenart der näheren Umgebung aber nur dann als **Fremdkörper** ausgeklammert werden, wenn sie wegen ihrer Andersartigkeit und Einzigartigkeit den Charakter ihrer Umgebung letztlich nicht beeinflussen können.[93] **50**

Beispiel

Einzelfälle:

*Ein in einem **allgemeinen Wohngebiet** einzigartiger kleiner produzierender **Gewerbebetrieb** wird regelmäßig als **Fremdkörper** anzusehen sein, der seine Umgebung nicht mitprägt.*[94]

*Eine **gewerbliche Musikschule**, deren Baukörper in keiner Hinsicht aus dem Rahmen der sonst anzutreffenden Bebauung fällt, ist in einem im Übrigen von Wohnbebauung geprägten Gebiet kein Fremdkörper.*[95]

*Eine **einzelne Wohnung** in einem von gewerblicher Nutzung geprägtem Areal bestimmt den Gebietscharakter nicht mit.*[96]

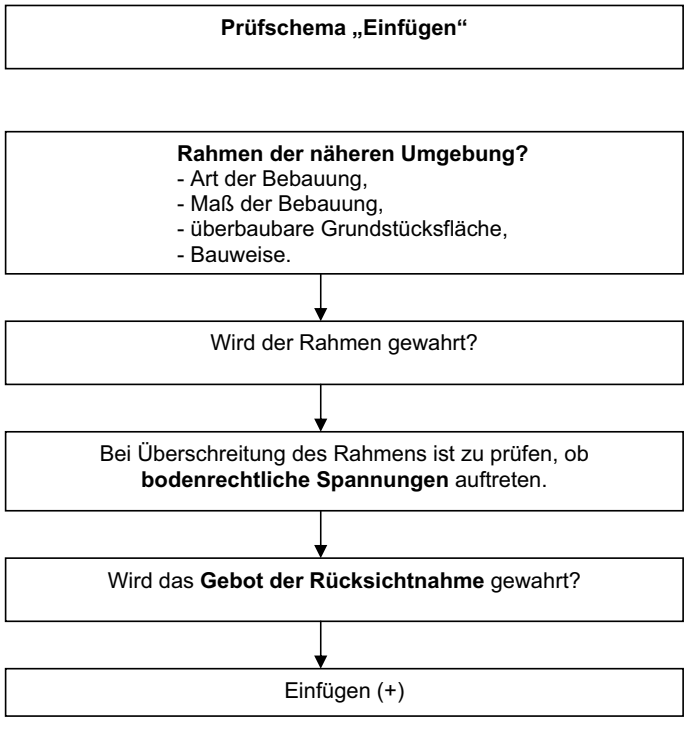
PRAXISHINWEIS:

Bei der Frage danach, ob eine vorhandenen bauliche Anlage/Nutzung ein Fremdkörper ist, ist Zurückhaltung geboten.

93 BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 23/86 – NVwZ 1990, 755.
94 BVerwG, Urt. v. 7.12.2006 – 4 C 11/05 – NVwZ 2007, 585 „Werkhalle".
95 BayVGH, Urt. v. 16.3.2004 – 2 B 01.1195 – juris.
96 BayVGH, Urt. v. 2.1.2008 – 1 BV 04.2737 – BauR 2008, 649.

d) Einfügen

51 Bleibt das konkrete Vorhaben nun in diesem gefundenen und bestimmten Rahmen, ist es i.d.R. zulässig, es sei denn, dass Gesichtspunkte des Rücksichtnahmegebotes dagegen sprechen. Auf der anderen Seite bedeutet die Überschreitung des gefundenen Rahmens nicht automatisch, dass das Vorhaben damit unzulässig ist. Vielmehr muss eine weitere Überprüfung erfolgen, nämlich, ob das Vorhaben bodenrechtliche Spannungen auslöst. Nur in diesem Fall ist es gerechtfertigt, das den vorhandenen Rahmen überschreitende Vorhaben abzulehnen. Das Prüfungsschema ergibt sich aus nachfolgender Übersicht:



52 Das **unbebaute Grundstück** im (unbeplanten) Innenbereich wird durch die umgebende Bebauung als **Bauland** geprägt. Die vorhandene Bebauung bestimmt den Gebietscharakter und gibt – als **Planersatz** – auch den Maßstab für den Umfang der hinzukommenden baulichen Nutzung ab; im Außenbereich fehlt es an einer solchen Prägung, weshalb dort die zum Merkmal des „Einfügens“ in § 34 Abs. 1 BauGB entwickelten Regeln nicht ohne weiteres übertragen werden können.[97] Für die Frage, ob sich ein **Erweiterungsvorhaben** in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, kommt es nicht nur auf die Bebauung außerhalb des Baugrundstücks an; auch das auf dem Baugrundstück selbst bereits vorhandene Gebäude gehört zur vorhandenen Bebauung, die den Maßstab für die weitere Bebauung bildet.[98]

97 BVerwG, Urt. v. 22.6.1990 – 4 C 6/87 – NVwZ 1991, 64.
98 BVerwG, Beschl. v. 21.6.2007 – 4 B 8/07 – BauR 2007, 1691.

Beispiel

Einzelfälle

Sind in der als Maßstab beachtlichen Umgebung Wohngebäude, Gewerbebetriebe ***ohne erhebliche Nachteile*** *für die Umgebung, aber auch Gewerbebetriebe von stärker emittierender Art vorhanden, so reicht in der Art der Bebauung der Rahmen vom* ***Mischgebiet*** *bis zum* ***Industriegebiet****.*

Sind in der als Maßstab beachtlichen Umgebung die Grundstücke mindestens zu einem Viertel, höchstens aber zur Hälfte bebaut, so reicht im Maß der Bebauung der Rahmen von der ***Grundflächenzahl*** *0,25 bis zur Grundflächenzahl 0,5.*

Haben die Häuser in der als Maßstab beachtlichen Umgebung zwei, drei oder vier ***Vollgeschosse****, so schließt der Rahmen in dieser Richtung zwei bis vier Vollgeschosse ein.*

Liegen die bebauten Grundstücksflächen jeweils an der Straße oder bis zu 12m von ihr entfernt, so ist damit in Bezug auf die ***überbaubaren Grundstücksflächen*** *der Rahmen gegeben usw.*

Je reiner, d.h. einheitlicher, die beachtliche Umgebung ist, umso enger wird voraussetzungsgemäß der Rahmen, den sie hergibt.[99]

aa) Einfügensmaßstäbe

53 Die nähere Umgebung gibt den Rahmen vor, an dem sich das Vorhaben messen lassen muss. Die vier **Einfügensmaßstäbe** – Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und Grundstücksfläche, die überbaut werden soll – gibt das Gesetz vor; sie sind abschließend und jeweils gesondert zu prüfen. So ist etwa die Zahl der in (Wohngebäuden) Gebäuden vorhandenen Wohnungen im Zusammenhang mit der Anwendung des § 34 BauGB **kein bodenrechtlich relevanter Gesichtspunkt**.[100]

54 Weithin missverstanden wird das **Einfügensgebot** des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB oft dahin, ein Vorhaben müsse sich in jeder Beziehung in seine nähere Umgebung einfügen. So werden Vorhaben teilweise mit dem Argument abgelehnt, sie fügten sich gestalterisch nicht in ihre nähere Umgebung ein (etwa weil das Vorhaben ein **Flachdach** statt einem **Satteldach** aufweise). Dem ist mit einem Blick ins Gesetz zu erwidern, dass **Dachformen** oder sonstige **gestalterische Merkmale** vom Einfügensgebot nicht erfasst werden, weil sie weder die Art oder das Maß der baulichen Nutzung, noch die Bauweise oder die überbaubare Grundstücksfläche betreffen.[101]

55 Die **vier Einfügensmerkmale** – Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und Grundstücksfläche, die überbaut werden soll – sind nicht nur alleiniger Einfügensmaßstab, sie sind auch jeweils **unabhängig** voneinander zu prüfen. Fügt sich ein Vorhaben seiner Art nach ein, so kommt es im Rahmen der Prüfung, ob es sich auch seinem Maße nach einfügt, nicht mehr erneut auf seine Art an, nämlich darauf, welches Maß von anderen baulichen Anlagen gleicher Art in der näheren Umgebung bereits verwirklicht ist.[102]

56 Davon zu unterscheiden ist die Frage, mit welchen Einfügensmerkmalen ein existierendes Vorhaben als **Vorbild rahmengebend** sein kann. So werden eine **Kirche** oder **Schule**, obschon diese Nutzungen ihrer Art nach planungsrechtlich in Wohn- und Mischgebieten regelmäßig oder zumindest ausnahmsweise zugelassen sind,[103] im Hinblick auf die Einfügensfaktoren Maß der baulichen Nutzung und überbaubare Grundstücksfläche kaum ein Vorbild für eine im Übrigen mit Wohngebäuden bebaute Umgebung darstellen können. Denn Gebäude unterschiedlicher Nut-

99 Jeweils BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 – IV C 8.77 – juris.
100 BVerwG, Urt. v. 13.6.1980 – IV C 98.77 – BauR 1981, 45.
101 Überdies ist die Regelung des Baugestaltungsrechts Sache der Länder und nicht des bundesrechtlichen BauGB; vgl. hierzu das Gutachten des BVerfG v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52 – juris.
102 BVerwG, Urt. v. 15.12.1994 – 4 C 19/93 – NVwZ 1995, 897.
103 Vgl. etwa § 4 Abs. 2 Nr. 3, § 5 Abs. 2 Nr. 7, § 6 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO.

zungsarten benötigen je nach ihrem Verwendungszweck unterschiedliche Größen, ohne schon dadurch zwangsläufig städtebauliche Konflikte auszulösen.

57 In der Rechtsprechung des **BVerwG** ist anerkannt, dass ein **Überschreiten des Rahmens** wegen der **besonderen Funktion** des hinzukommenden Bauwerks gerechtfertigt sein kann. So können sich **landwirtschaftliche Betriebsgebäude** (z.B. **Scheunen**) vom Maß der Nutzung her trotz ihrer Größe in eine durch **dörfliche Wohnhäuser** geprägte Umgebung einfügen.[104]

58 Nach ständiger **Rechtsprechung des BVerwG** hat die Prüfung, ob sich ein Vorhaben i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB einfügt, in **zwei Schritten** zu erfolgen:

- Zunächst ist zu prüfen, ob sich das Vorhaben innerhalb des sich aus der näheren Umgebung ergebenden Rahmens hält.
- **Ist diese Frage zu bejahen**, so fügt sich das Vorhaben im Regelfall ein, sofern sich nicht im zweiten Prüfungsschritt ergibt, dass es ausnahmsweise die **gebotene Rücksichtnahme** auf die in der unmittelbaren Umgebung vorhandene Bebauung fehlen lässt.
- **Ist die erste Frage dagegen zu verneinen**, so fügt sich das Vorhaben im Regelfall nicht ein, sofern es nicht ausnahmsweise weder selbst noch infolge einer nicht auszuschließenden Vorbildwirkung geeignet ist, bodenrechtlich beachtliche Spannungen zu begründen oder vorhandene Spannungen zu erhöhen.[105] Oder anders formuliert: Ein den Rahmen überschreitendes Vorhaben ist nur ausnahmsweise zulässig, nämlich dann, wenn es in eine „harmonische" Beziehung zur vorhandenen Bebauung tritt.[106]

59 Auch soweit die **BauNVO** keine unmittelbare Anwendung findet, also im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise, die überbaubare Grundstücksfläche sowie die Art der baulichen Nutzung außerhalb des Anwendungsbereichs des § 34 Abs. 2 BauGB, wird auf die Bestimmungen der BauNVO als **sachverständige Konkretisierung** der auch im unbeplanten Innenbereich zu beachtenden **allgemeinen städtebaulichen Planungsgrundsätze** zurückgegriffen.[107] Eine generell-schematische Anwendung der BauNVO in Ergänzung des § 34 Abs. 1 BauGB kommt jedoch **nicht** in Betracht.[108]

bb) Art der baulichen Nutzung/Gemengelage

60 Kann der **Gebietscharakter** der näheren Umgebung keinem der Gebietstypen der §§ 2-9 BauNVO zugeordnet werden, liegt ein Gebiet eigener Art (sui generis) i.S.v. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB vor; man spricht von einer **Gemengelage**.

Übersicht

Art der baulichen Nutzung

*Bei der **Art der baulichen Nutzung** sind nach § 34 BauGB zwei Fälle zu unterscheiden:*

- *Die nähere Umgebung entspricht **einem Baugebiet** nach der BauNVO, § 34 Abs. 2 BauGB.*
- *Die nähere Umgebung entspricht **keinem Baugebiet** nach der BauNVO, § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB.*

61 Bei der Frage, ob sich ein Vorhaben nach der Art der baulichen Nutzung im Rahmen (§ 34 Abs. 1 BauGB) der Umgebungsbebauung hält, ist auf **typisierende Nutzungsarten** abzustellen; dabei

104 BVerwG, Urt. v. 22.6.1990 – 4 C 6/87 – NVwZ 1991, 64.
105 BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 – 4 C 9.77 – BVerwGE 55, 369; BVerwG, Beschl. v. 29.10.1997 – 4 B 8/97 – NVwZ-RR 1998, 540.
106 BVerwG, Beschl. v. 4.2.1986 - 4 B 7-9/86 – NVwZ 1986, 740.
107 Ständige Rechtsprechung seit BVerwG, Urt. v. 23.4.1969 – 4 C 12.67 – DVBl. 1970, 69.
108 BVerwG, Urt. v. 16.3.1984 – 4 C 50/80 – NVwZ 1984, 511.

kann grundsätzlich an die Typisierung der Nutzungsarten in der BauNVO angeknüpft werden.[109] Die Baunutzungsverordnung bietet als **sachverständige Konkretisierung allgemeiner städtebaulicher Grundsätze** insofern brauchbare Anhaltspunkte, als sie zwischen unterschiedlichen Nutzungstypen unterscheidet.[110] Die Typisierung der Nutzungsarten wie sie in der BauNVO zur Abgrenzung der Baugebiete vorgenommen wird, ist grundsätzlich auch dafür maßgeblich, ob ein Vorhaben sich i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB nach der Art der baulichen Nutzung in die nähere Umgebung einfügt.

62 Allerdings ist der Begriff der *„Art der baulichen Nutzung"* in § 34 Abs. 1 BauGB nicht identisch mit demjenigen der in § 1 Abs. 2 BauNVO aufgeführten **Baugebiete**. Entspricht deshalb die Eigenart der näheren Umgebung nach der vorhandenen Bebauung nicht einem dieser Baugebiete, sondern weist sie Merkmale mehrerer Baugebiete auf, so sind nicht etwa alle Arten von baulichen Nutzungen zulässig, die in den nach der Eigenart der näheren Umgebung jeweils in Betracht kommenden Baugebieten nach der Baunutzungsverordnung zulässig wären. Vielmehr wird der für die Beurteilung des **Sich-Einfügens** nach § 34 Abs. 1 BauGB maßgebliche Rahmen innerhalb des Spektrums der nach den angesprochenen Gebietstypen zulässigen Nutzungsarten von den in der näheren Umgebung auch tatsächlich vorhandenen Nutzungen begrenzt. Sind indessen in der näheren Umgebung solche den Begriffsbestimmungen der BauNVO entsprechenden Nutzungsarten vorhanden, so hält ein Vorhaben, das die Merkmale einer solchen Nutzungsart aufweist, ohne weiteres den vorhandenen Rahmen ein.[111]

63 Die in der **näheren Umgebung** tatsächlich vorgefundenen Nutzungen werden in einem ersten Schritt den Nutzungsarten, wie sie in der BauNVO genannt sind, zugeordnet. Ein kleinerer **Lebensmittelladen** wird als **der Versorgung des Gebiets dienender Laden** (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO) oder als **Einzelhandelsbetrieb** (z.B. nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO) gewertet werden können. Der größere **Supermarkt** mag eher in die Nutzungsart **sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb** (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) oder **Einzelhandelsbetrieb** passen, während der große **Discounter** schon in die Kategorie des **großflächigen Einzelhandelsbetriebs**[112] fallen wird.

64 Sind sämtliche Hauptnutzungen in der näheren Umgebung erfasst (hierzu bedarf es i.d.R. einer **Augenscheinseinnahme**, da es nicht nur auf die genehmigten, sondern auf die tatsächlich vorhandenen Nutzungen ankommt), kann der Rahmen der Nutzungen formuliert werden. Meist wird ein **Konglomerat unterschiedlicher Nutzungen** vorliegen, das von der **Wohnnutzung** hin bis zur **gewerblichen Nutzung** reicht. In aller Regel sind unbeplante Gebiete ohne eine (durchgehende) planerische Konzeption gewachsen; fast durchweg handelt es sich um eine Mischung verschiedener Elemente, die sich einer klaren Klassifikation, wie sie die Gebietsausweisung erreicht, entziehen. Deshalb eben verbietet es sich, eine vorhandene Bebauung – in Zielrichtung auf eine scharfe Trennung von Gebietscharakter und zulässiger Bebauung – geradezu gewaltsam mit einer der Alternativen des Gebietskataloges in § 1 Abs. 2 BNVO zu verbinden, um dann in einer zweiten Stufe mehr oder weniger schematisch die Zulässigkeitsregeln der §§ 2 ff. BauNVO anzuwenden.[113]

65 Anders als in Gebieten mit Bebauungsplan oder im Rahmen des § 34 Abs. 2 BauGB ist der Regelung des § 34 Abs. 1 BauGB das Element der Wandlung eigen. § 34 Abs. 1 BauGB bietet keine Handhabe, überkommene Strukturen zu perpetuieren. Der Gedanke der strikten Wahrung eines Mindestmaßes an qualitativer und quantitativer Mischung, wie er etwa § 6 BauNVO zugrunde liegt, ist § 34 Abs. 1 BauGB fremd.[114]

---

109 BVerwG, Urt. v. 15.12.1994 – 4 C 13.93 – DVBl. 1995, 515; BVerwG, Beschl. v. 29.10.1997 – 4 B 8/97 – NVwZ-RR 1998, 540.
110 BVerwG, Beschl. v. 20.4.2000 – 4 B 25/00 – BauR 2001, 212.
111 BVerwG, Urt. v. 3.4.1987 – 4 C 41/84 – NVwZ 1987, 884.
112 Nach derzeitiger Rechtsprechung ab 800m² Verkaufsfläche; vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 24.11.2005 – 4 C 8/05 – BauR 2006, 648.
113 BVerwG, Urt. v. 23.4.1969 – 4 C 12.67 – DVBl. 1970, 69.
114 BVerwG, Urt. v. 14.1.1993 – 4 C 19/90 – NVwZ 1993, 1184.

cc) Maß der baulichen Nutzung

66 Maßgebend für das Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung nach dem **Maß der baulichen Nutzung** ist die von außen wahrnehmbare **Erscheinung des Gebäudes** im Verhältnis zu seiner Umgebungsbebauung; vorrangig ist auf diejenigen **Maßkriterien** abzustellen, in denen die **prägende Wirkung** besonders zum Ausdruck kommt.[115] Mangels anderer allgemein anerkannter Anhaltspunkte kann bei der Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung im unbeplanten Innenbereich gleichwohl auf die in der BauNVO verwendeten Begriffsmerkmale (als **Auslegungshilfe**) zurückgegriffen werden. Das bedeutet aber nicht, dass die **Maßbestimmungsfaktoren** des § 16 Abs. 2 BauNVO – unterschiedslos und möglicherweise gar mit allen Berechnungsregeln der Baunutzungsverordnung – wie Festsetzungen eines Bebauungsplans rechtssatzartig heranzuziehen wären. Insbesondere fehlen im unbeplanten Innenbereich konkrete Maßfestsetzungen, an denen das jeweilige Vorhaben gemessen werden könnte.

Übersicht

Maß der baulichen Nutzung:

*Das **Maß der baulichen Nutzung** bestimmt sich nach:*

- *der **absoluten Größe** (Höhe, Breite, Tiefe, Geschosszahl) und*
- *dem Verhältnis der **Grundfläche** zur vorhandenen **Freifläche**.*

67 Der aus der vorhandenen Bebauung zu gewinnende Maßstab ist notwendig grob und ungenau. Zudem sprechen Gründe einer praktisch handhabbaren Rechtsanwendung dafür, in erster Linie auf solche Maße abzustellen, die nach außen wahrnehmbar in Erscheinung treten und an Hand derer sich die vorhandenen Gebäude in der näheren Umgebung leicht in Beziehung zueinander setzen lassen. Ihre (**absolute**) **Größe** nach **Grundfläche**, **Geschosszahl** und **Höhe**, bei offener Bebauung zusätzlich auch ihr **Verhältnis zur umgebenden Freifläche**, prägen das **Bild der maßgeblichen Umgebung** und bieten sich deshalb vorrangig als **Bezugsgrößen** zur Ermittlung des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung an. Damit ist eine Berücksichtigung der anderen Maßfaktoren zwar nicht ausgeschlossen. Soweit sie eine prägende Wirkung auf das Baugrundstück haben, sind auch sie zur Beurteilung der Frage, ob sich das Vorhaben einfügt, heranzuziehen. Die relativen Maßstäbe – die **Grundflächen-** und die **Geschossflächenzahl** – werden allerdings vielfach nur eine untergeordnete Bedeutung oder, je nach den Umständen des Einzelfalls, auch gar keine Bedeutung für die Frage des Einfügens haben, weil sie in der Örtlichkeit häufig nur schwer ablesbar sind, vielmehr erst errechnet werden müssen.[116] Ob sich ein Bauvorhaben unter dem Gesichtspunkt der **Baudichte** in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, ist als Frage des Maßes der baulichen Nutzung nach dem Verhältnis der Grundflächen der in der näheren Umgebung vorhandenen Gebäude zu der sie jeweils umgebenden Freifläche, hingegen in der Regel nicht nach der **Grundflächenzahl** zu beurteilen.[117]

68 Fügt sich ein Vorhaben seiner Art nach ein, so kommt es im Rahmen der Prüfung, ob es sich auch seinem Maße nach einfügt, nicht mehr erneut auf seine Art an, nämlich darauf, welches Maß von anderen baulichen Anlagen gleicher Art in der näheren Umgebung bereits verwirklicht ist. Es würde eher zu **Spannungen** als zu einer **harmonischen Weiterentwicklung** zusammenhängend bebauter Ortsteile führen, wenn den dort zulässigen baulichen Anlagen unterschiedlicher Art jeweils artspezifisch ein unterschiedliches Maß der Nutzung zugestanden würde. Außerdem würde für ein Vorhaben, das es in der näheren Umgebung bisher noch nicht gibt und das sich gleichwohl seiner Art nach einfügt, der in § 34 Abs. 1 BauGB für das Maß der baulichen Nutzung vorausgesetzte Maßstab fehlen.[118]

---

115 BVerwG, Beschl. v. 21.6.2007 – 4 B 8/07 – BauR 2007, 1691.
116 Grundlegend BVerwG, Urt. v. 23.3.1994 – 4 C 18.92 – NVwZ 1994, 1006.
117 VGH BW, Urt. v. 17.11.1995 – 5 S 2232/95 – juris.
118 BVerwG, Urt. v. 15.12.1994 – 4 C 19/93 – NVwZ 1995, 897 zur Frage, ob sich eine großflächige Werbeanlage in die nähere Umgebung einfügt.

Anders als bei den Einfügensmaßstäben, Art der baulichen Nutzung, überbaubare Grundstücksfläche und Bauweise sind die einzelnen Elemente des Maßes der baulichen Nutzung wie **Fläche** und **Höhe** zueinander **in Beziehung zu setzen**. Im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB werden (u.a.) hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung Gebäude zueinander in Beziehung gesetzt, nicht einzelne Maßfaktoren. Eine Planung nach Art der „Rosinentheorie", in dem vom größten Gebäude die Grundfläche, vom höchsten Gebäude die Höhe und von dem am dichtest bebauten Grundstück das Verhältnis von bebauter zu unbebauter Fläche herangezogen wird, führt damit regelmäßig zu einem Vorhaben, das sich nicht in seine nähere Umgebung einfügen wird.[119] **69**

Wird ein Gebäude im Hinblick auf ein **prägendes Maßkriterium erheblich geändert**, ist die Frage, ob sich das Gesamtvorhaben in seiner durch die Erweiterung geänderten Gestalt nach dem Maß der baulichen Nutzung in die nähere Umgebung einfügt, auch hinsichtlich der übrigen die städtebauliche Wirkung prägenden Maßkriterien neu aufgeworfen.[120] **70**

Beispiel

Einzelfälle:

*Bei der Bestimmung der **Bezugspunkte für die Höhe** eines Gebäudes kann, muss aber nicht, die **Traufhöhe** prägend sein. Auch die **absolute Höhe** der in der näheren Umgebung vorhandenen Gebäude kann das Grundstück prägen. Entscheidend sind jeweils die örtlichen Gegebenheiten.[121]*

*Ein **Änderungsvorhaben** fügt sich im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung regelmäßig schon dann in die Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn das Gebäude in seinen Ausmaßen unverändert bleibt. Ein solcher Fall kann z.B. beim **Ausbau eines vorhandenen Dachgeschosses zu Wohnzwecken** gegeben sein. Jedenfalls wenn das Gebäude im Hinblick auf ein prägendes Maßkriterium erheblich geändert wird, ist die Frage, ob sich das Gesamtvorhaben in seiner durch die Erweiterung geänderten Gestalt nach dem Maß der baulichen Nutzung in die nähere Umgebung einfügt, auch hinsichtlich der übrigen die städtebauliche Wirkung prägenden Maßkriterien neu aufgeworfen.[122]*

*Die Bebauung innerhalb eines Straßengevierts kann derart unterschiedlich geprägt sein, dass die Bebauung im blockinneren Bereich im Verhältnis zur straßennahen Bebauung deutlich herabgestuft ist. Welches Maß der baulichen Nutzung auf einem **blockinneren Grundstück** verwirklicht werden kann, ist dann allein nach der im inneren Bereich des Gevierts vorhandenen Bebauung zu bestimmen.[123]*

dd) Bauweise

Die **Bauweise** bestimmt, ob ein Gebäude einen **Grenzabstand** einzuhalten hat. In der **offenen Bauweise** werden die **Gebäude** oder **Gebäudegruppe**n (nicht länger als 50m) mit einem – von der Erschließungsstraße aus gesehen – **seitlichen Grenzabstand** errichtet, in der **geschlossenen Bauweise** ohne seitlichen Grenzabstand, entsprechend § 22 Abs. 2, 3 BauNVO. In der **abweichenden Bauweise** können Gebäude beispielsweise an die **rückwärtige** oder **vordere Grundstücksgrenze** herangebaut sein, entsprechend § 22 Abs. 4 BauNVO. Erfordert die auf dem Nachbargrundstück vorhandene Bebauung ein **Abweichen** von der geschlossenen Bauweise i.S.v. § 23 Abs. 3 BauNVO, so wird sich ein grenzständiges Vorhaben im Innenbereich regelmäßig nicht einfügen, da in dem Tatbestandsmerkmal des „Einfügens" auch das – nachbarschützende – **Rücksichtnahmegebot** enthalten ist.[124] **71**

119 VG München, Urt. v. 7.5.2007 – M 8 K 05.6143 – juris.
120 BVerwG, Beschl. v. 21.6.2007 – 4 B 8/07 – BauR 2007, 1691.
121 BVerwG, Beschl. v. 22.7.2006 – 4 B 55/06 – BauR 2007, 514.
122 BVerwG, Beschl. v. 21.6.2007 – 4 B 8/07 – BauR 2007, 1691; BVerwG, Urt. v. 23.3.1994 – 4 C 18/92 – NVwZ 1994, 1006.
123 BayVGH, Beschl. v. 8.5.2002 – 2 B 99.253 – n.v.
124 BVerwG, Beschl. v. 12.1.1995 – 4 B 197/94 – NVwZ-RR 1995, 310.

Übersicht

Einordnung der Bauweise:
Geschlossene Bauweise*, Grenzbebauung an seitlicher Grundstücksgrenze;*
Offene Bauweise*, Einhaltung von Grenzabständen, Einzelhäuser und/oder Hausgruppen;*
Gemischte Bauweise *(teils offene/teils geschlossene Bauweise);*
Abweichende Bauweise*, z.B. rückwärtige Grenzbebauung.*

Beispiel geschlossene Bauweise

Die nähere Umgebung ist hier von geschlossener Bauweise und faktischen Baugrenzen/Baulinien geprägt.

72 In einem **unbeplanten Gebiet** mit teils **offener**, teils **geschlossener Bebauung** sind regelmäßig beide Bauweisen planungsrechtlich zulässig. Daran ändert sich im Grundsatz nichts, wenn die geschlossene Bebauung zahlenmäßig überwiegt, weil auch dann nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich ein Vorhaben in offener Bauweise dennoch in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen kann. Herrscht lediglich die geschlossene Bauweise vor, darf das **Landesrecht** die **Einhaltung von Abstandsflächen** verlangen, nicht aber, wenn ein Vorhaben zwingend in geschlossener Bauweise auszuführen ist.[125] § 6 Abs. 1 Satz 3 MBO sieht vor, dass eine **Abstandsfläche** nicht erforderlich ist vor **Außenwänden**, die an **Grundstücksgrenzen** errichtet werden,

125 BVerwG, Beschl. v. 11.3.1994 – 4 B 53/94 - NVwZ 1994, 1008.

wenn **nach planungsrechtlichen Vorschriften** an die Grenze gebaut werden muss oder gebaut werden darf. Übernimmt die jeweilige **Landesbauordnung** diese Formulierung, so braucht eine Abstandsfläche auch dort nicht eingehalten zu werden, wo das Vorhaben nach Planungsrecht an die Grundstücksgrenze gebaut werden „darf", also in unbeplanten Gebieten mit beiden Bauweisen.

73 Eine aus der tatsächlichen Bebauung zu erschließende Bauweise, die **Grenzanbau** ermöglicht, kann nicht durch **Nebengebäude** oder **Garagen** vorgegeben werden.[126] Die Festsetzung der **geschlossenen Bauweise** betrifft nur **Gebäude** und **Gebäudeteile**, nicht jedoch andere bauliche Anlagen.[127] Unter dem Kriterium der Bauweise lässt sich keine Forderung nach einer im Wesentlichen einheitlichen **rückwärtigen Bauflucht** ableiten. Vielmehr wird die Frage, bis zu welcher Tiefe und Höhe Gebäude grenzständig errichtet werden können oder dürfen, durch die weiteren, in § 34 Abs. 1 BauGB genannten Kriterien über die **überbaubaren Grundstücksflächen** und das **Maß der baulichen Nutzung bestimmt**.[128]

74 Auch die **abweichende Bauweise** entsprechend § 22 Abs. 4 BauNVO kann im unbeplanten Innenbereich **umgebungsprägend** sein.[129]

ee) Grundstücksfläche, die überbaut werden soll

75 Beim Merkmal der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, handelt es sich um die **räumliche Lage** eines Vorhabens innerhalb der vorhandenen Bebauung; es geht um den **Standort eines Vorhabens** i.S.v. § 23 BauNVO.[130] Auch eine in der Umgebung vorherrschende Lage der Gebäude kann sich grundsätzlich rahmenbildend auswirken. Abzustellen ist auf die konkrete **Größe der Grundfläche** der baulichen Anlage im Sinne einer absoluten Zahl und auf ihre räumliche Lage innerhalb der vorhandenen Bebauung.[131] Demnach kommen auch im unbeplanten Innenbereich drei Elemente zur Festlegung der überbaubaren Grundstücksfläche in Betracht:

- die **faktische Baulinie**,
- die **faktische Baugrenze** und
- die **faktische Bebauungstiefe** (vgl. § 23 BauNVO).

Erfasst werden nicht nur **Gebäude und Gebäudeteile**, sondern **alle baulichen Anlagen**.[132]

76 Ergibt sich aus der vorhandenen Bebauung eine **faktische vordere Baulinie**, so kann das dazu führen, dass eine dahinter **zurückspringende Bebauung** sich i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB nach der „überbaubaren Grundstücksfläche" nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt.[133] § 34 Abs. 1 BauGB will mit dem Begriff der **Grundstücksfläche, die überbaut werden soll**, die Zulässigkeit des Vorhabens davon abhängig machen, dass sich dieses insoweit in jeder Hinsicht, d.h. auch mit seiner konkreten Grundfläche und seiner räumlichen Lage, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Damit ist nicht nur die **relative Grundflächen-Zahl** für die überbaubare Grundstücksfläche gemeint (so wie sie für den Planbereich durch § 19 BauNVO bestimmt wird), sondern es kommt auch auf die **konkrete Größe der Grundfläche** der baulichen Anlage (im Sinne einer absoluten Zahl) und auch auf ihre räumliche Lage innerhalb der vorhandenen Bebauung an.[134]

77 Da das Merkmal der **rückwärtigen Bebauung** auf einen bestimmten räumlichen Bezug zur **Erschließungsstraße** hinweist, wird es für die Frage, ob sich ein Vorhaben nach der bebaubaren

126 BayVGH, Beschl. v. 23.4.2004 – 20 B 03.3002 – NVwZ-RR 2005, 391.
127 BayVGH, Urt. v. 29.6.2005 – 14 B 03.3161 – juris „Werbeanlage".
128 BayVGH, Beschl. v. 3.2.2003 – 2 CS 02.2087 – juris.
129 VGH BW, Urt. v. 13.5.2002 – 3 S 2259/01 – BauR 2003, 1860, zu Traufgassenbebauung mit Grenzabständen von 0,3 bis 1m; OVG NRW, Urt. v. 18.10.2007 – 7 A 2135/06 – juris, zum Anbau an die rückwärtigen Grundstücksgrenzen.
130 BVerwG, Beschl. v. 6.11.1997 – 4 B 172/97 – NVwZ-RR 1998, 539; BVerwG, Beschl. v. 16.6.2009 – 4 B 50/08 – juris.
131 BVerwG, Beschl. v. 15.4.1987 – 4 B 60/87 – NVwZ 1987, 1080.
132 BVerwG, Urt. v. 7.6.2001 – 4 C 1/01 – NVwZ 2002, 90.
133 BVerwG, Beschl. v. 23.11.1998 – 4 B 29/98 – NVwZ-RR 1999, 364.
134 BVerwG, Beschl. v. 17.9.1985 – 4 B 167/85 – juris; BVerwG, Beschl. v. 16.6.2009 – 4 B 50/08 – juris.

Grundstücksfläche in die nähere Umgebung einfügt – je nach der konkreten Situation – auch darauf ankommen können, ob ein Grundstück von mehreren Straßen erschlossen ist.[135] Die Zulässigkeit eines Bauvorhabens gem. § 34 Abs. 1 BauGB, das im **Blockinneren** errichtet werden soll, bestimmt sich nicht nur danach, ob und in welcher Tiefe Gebäude im Blockinneren bereits vorhanden sind und ob es sich dabei um Hauptgebäude oder Nebengebäude handelt, sondern auch – vorrangig – danach, welche Art der baulichen Nutzung die im Blockinnern vorhandene Bebauung aufweist.[136] Diese Ausführungen lassen den Schluss zu, dass das **BVerwG** die maßgebende nähere Umgebung für ein Vorhaben im Blockinnern im Hinblick auf die Art der baulichen Nutzung auf den **Blockinnenbereich** beschränkt gesehen hat. Denn grundsätzlich gilt, dass die vier Einfügensmerkmale unabhängig voneinander zu prüfen sind.[137]

ff) Bodenrechtliche Spannungen

78 Das **Erfordernis des Einfügens** schließt nicht schlechthin aus, etwas zu verwirklichen, was es in der Umgebung bisher nicht gibt. Das Gebot des „Einfügens" soll nicht als starre Festlegung auf den gegebenen Rahmen allen individuellen Ideenreichtum blockieren; es zwingt nicht zur Uniformität. Das Erfordernis des „Einfügens" hindert nicht schlechthin daran, den vorgegebenen „Rahmen" zu überschreiten. Aber es hindert daran, dies in einer Weise zu tun, die – sei es schon selbst oder sei es infolge der Vorbildwirkung – geeignet ist, **bodenrechtlich beachtliche und erst noch ausgleichsbedürftige Spannungen** zu begründen oder die vorhandenen Spannungen zu erhöhen.[138]

79 Ein solcher Fall ist gegeben, wenn das Vorhaben die vorhandene Situation in bauplanungsrechtlich relevanter Weise verschlechtert, stört oder belastet. Stiftet es in diesem Sinne Unruhe, so lassen sich die Voraussetzungen für seine Zulassung nur unter Einsatz der Mittel der Bauleitplanung schaffen. Ein **Planungsbedürfnis** besteht, wenn durch das Vorhaben **schutzwürdige Belange Dritter** mehr als geringfügig beeinträchtigt werden. Ein Vorhaben kann auch infolge seiner **Vorbildwirkung** geeignet sein, **bodenrechtlich beachtliche ausgleichsbedürftige Spannungen** zu erzeugen oder zu erhöhen. Die bloß abstrakte oder entfernte Möglichkeit, dass ein Vorhaben Konflikte im Hinblick auf die künftige Nutzung benachbarter Grundstücke auslöst, schließt die Zulässigkeit nach § 34 Abs. 1 BauGB freilich nicht aus. Dagegen fügt sich ein Vorhaben nicht in die Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es die Gefahr heraufbeschwört, dass der gegebene Zustand in negativer Richtung in Bewegung gebracht wird. Davon ist regelmäßig auszugehen, wenn der von der Bebauung bisher eingehaltene Rahmen überschritten wird, ohne dass dies durch irgendeine Besonderheit begründet wäre, durch die sich das Baugrundstück von den Nachbargrundstücken unterscheidet.[139]

Beispiele für bodenrechtliche Spannungen

*Im Hinblick auf die **Art der baulichen Nutzung**:*

*Eine Vergnügungsstätte kann aufgrund ihres **trading-down-Effekts** bodenrechtlich beachtliche Spannungen in einer auch von Wohnnutzung geprägten Umgebung auslösen, in der bislang keine Vergnügungsstätten vorhanden waren.*

*Im Hinblick auf das **Maß der baulichen Nutzung**:*

Wegen des Maßes der baulichen Nutzung können im Übrigen städtebauliche Spannungen nur auftreten, wenn das Vorhaben unabhängig von seiner Nutzungsart den vorhandenen Rahmen

135 BVerwG, Beschl. v. 6.11.1997 – 4 B 172/97 – NVwZ-RR 1998, 539.
136 BVerwG, Beschl. v. 4.2.1986 – 4 B 7-9/86 – NVwZ 1986, 740; BVerwG, Beschl. v. 4.2.1986 – 4 B 7-9/86 – NVwZ 1986, 740.
137 BVerwG, Urt. v. 15.12.1994 – 4 C 19/93 – NVwZ 1995, 897.
138 BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 – IV C 8/77 – juris.
139 BVerwG, Beschl. v. 25.3.1999 – 4 B 15/99 – BauR 2000, 245.

in unangemessener Weise überschreitet.[140] *Etwa die weitere Verdichtung der Bebauung in einer ohnehin schon von geringen Freiflächenanteilen geprägten Umgebung.*

Im Hinblick auf die ***überbaubare Grundstücksfläche****:*

Eine nur im Wege der Planung auffangbare Beeinträchtigung kommt in Betracht, wenn bei einer Hinterlandbebauung eine vorhandene Ruhelage gestört wird.[141]

gg) Rücksichtnahmegebot i.S.d. Abs. 1

80 Ein Vorhaben, das sich innerhalb des aus der Umgebung ableitbaren Rahmens hält, fügt sich trotzdem nicht ein, wenn es die **gebotene Rücksichtnahme** auf die in der unmittelbaren Nachbarschaft vorhandene Bebauung vermissen lässt. Überschreitet ein Vorhaben den aus der Umgebung ableitbaren Rahmen, so steht dies der Annahme, dass es sich gleichwohl rücksichtsvoll einfügt, dann entgegen, wenn es zur vorhandenen Bebauung nicht in eine harmonische Beziehung tritt. Davon ist auszugehen, wenn es die gegebene Situation verschlechtert, stört, belastet oder sonst nachteilig in Bewegung bringt, **bewältigungsbedürftige Spannungen** auslöst oder bereits vorhandene Spannungen erhöht.[142]

81 Erfüllt eine **Änderung** oder **Nutzungsänderung** den Vorhabensbegriff des § 29 BauGB, ist die Zulässigkeit des Vorhabens an der **nachbarschützenden Vorschrift** des § 34 Abs. 1 BauGB zu messen; das schließt die Anforderungen des Rücksichtnahmegebots ein. Das **baurechtliche Rücksichtnahmegebot** stellt nicht „personenbezogen" auf die Eigentumsverhältnisse oder die Nutzungsberechtigten zu einem bestimmten Zeitpunkt ab. Die **persönlichen Verhältnisse**, **besondere Empfindlichkeiten** oder der **Gesundheitszustand**, spielen (etwa) bei der **Bewertung von Lärmimmissionen** im Rahmen des baurechtlichen Rücksichtnahmegebots keine Rolle. Daraus folgt umgekehrt, dass ein bauwilliger Nachbar, der mit seinem Wohnbauvorhaben **an einen Sportplatz heranrückt**, die aus § 15 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. BauNVO folgende Unzulässigkeit seines – solche Rücksicht nicht nehmenden – Vorhabens nicht dadurch abwenden kann, dass er sich bereit erklärt, die Lärmimmissionen auf sein vorbelastetes Grundstück hinzunehmen und auf die Geltendmachung etwaiger Abwehrrechte zu verzichten. **Bauordnungsrechtliche Vorschriften**, etwa über die Anordnung von Stellplätzen oder die Einhaltung der Abstandsflächen, können die Anwendung des **planungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots** nicht spezialgesetzlich ausschließen.[143]

82 Das Bauplanungsrecht regelt die **Nutzbarkeit der Grundstücke** in **öffentlich-rechtlicher Beziehung** auf der Grundlage objektiver Umstände und Gegebenheiten mit dem Ziel einer möglichst **dauerhaften städtebaulichen Ordnung und Entwicklung**.[144]

83 In der Rechtsprechung war der Regelung des § 34 BauGB zunächst keine **nachbarschützende Wirkung** zuerkannt worden. Anerkannt war aber, dass eine gegen § 34 BauGB verstoßende baurechtliche Genehmigung den Nachbarn in seinem auf Art. 14 Abs. 1 GG beruhenden und durch diese Vorschrift geschützten **Eigentumsrecht** verletzen kann, wenn die (rechtswidrige) Genehmigung bzw. ihre Ausnutzung die vorgegebene Grundstückssituation nachhaltig verändert und dadurch den Nachbarn schwer und unerträglich trifft.[145] Im sogenannten **Schweinemästerfall** befand das **BVerwG**, dass ein Vorhaben im Außenbereich deshalb genehmigungsunfähig sein kann, weil es auf die Interessen anderer nicht genügend Rücksicht nimmt – eine Erkenntnis, die nicht neu war; das **BVerwG** entwickelte in dieser Entscheidung aber erstmals

140 BVerwG, Beschl. v. 21.6.2007 – 4 B 8/07 – BauR 2007, 1691; BVerwG, Urt. v. 15.12.1994 – 4 C 19/93 – NVwZ 1995, 897.
141 BVerwG, Beschl. v. 25.3.1999 – 4 B 15/99 – BauR 2000, 245.
142 BVerwG, Urt. v. 27.8.1998 – 4 C 5/98 – NVwZ 1999, 523.
143 BVerwG, Urt. v. 7.12.2000 – 4 C 3/00 – NVwZ 2001, 813 zu landesrechtlichen Stellplatzregelungen; BVerwG, Beschl. v. 11.1.1999 – 4 B 128/98 – NVwZ 1999, 879 zu landesrechtlichen Abstandsvorschriften.
144 BVerwG, Urt. v. 23.9.1999 – 4 C 6/98 – NVwZ 2000, 1050.
145 BVerwG, Urt. v. 13.6.1969 – IV C 234.65 – DVBl. 1970, 57.

Anwendungsgrundsätze für das Gebot der Rücksichtnahme.[146] Diese Anwendungsgrundsätze hat das **BVerwG** in der Folge auch auf den **Innenbereich** übertragen. Spätestens seit seiner Entscheidung vom 26.5.1978[147] stellt das **BVerwG** darauf ab, dass sich ein rahmenwahrendes Vorhaben, gleichwohl in seine Umgebung dann nicht einfügt, wenn das Vorhaben es an der **gebotenen Rücksichtnahme** auf die sonstige, d.h. vor allem auf die in seiner unmittelbaren Nähe vorhandene Bebauung fehlen lässt.

84 Das in dem Begriff des **Einfügens** i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB aufgehende **Gebot der Rücksichtnahme** bezieht sich nur auf die **vier Einfügensfaktoren**.[148] Das Rücksichtnahmegebot ist insbesondere keine allgemeine Härteklausel, die über den speziellen Vorschriften des Städtebaurechts oder gar des gesamten öffentlichen Baurecht steht, sondern Bestandteil einzelner gesetzlicher Vorschriften des Baurechts.[149] Das bedeutet, dass das **Rücksichtnahmegebot** nur verletzt sein kann, wenn sich ein Vorhaben objektiv-rechtlich

- nach seiner **Art** oder
- seinem **Maß der baulichen Nutzung**,
- nach seiner **Bauweise** oder
- nach seiner **überbauten Grundstücksfläche**

nicht in die **Eigenart seiner näheren Umgebung** (rücksichtsvoll) **einfügt**.[150]

85 Dabei stellt das **Gebot der Rücksichtnahme** kein eigenständig zu prüfendes Zulässigkeitserfordernis dar. Es dient lediglich im Rahmen der Beantwortung der Frage, ob sich ein Vorhaben i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB einfügt, der **Feinabstimmung**.[151] Aufschluss darüber, ob sich ein Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung rücksichtsvoll einfügt, vermag allein die tatsächlich vorhandene Bebauung bzw. tatsächlich ausgeübte Nutzung zu geben; denn nur sie eignet sich als Maßstab für die Zulässigkeit neuer Vorhaben. **Künftige Entwicklungen** können nur insoweit berücksichtigt werden, als sie im vorhandenen baulichen Bestand bereits ihren Niederschlag gefunden haben.[152]

86 Ein **Nachbar**, der sich auf der Grundlage des § 34 Abs. 1 BauGB gegen ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich wendet, kann mit seiner Klage nur dann durchdringen, wenn die angefochtene Baugenehmigung gegen das im Tatbestandsmerkmal des Einfügens enthaltene **Gebot der Rücksichtnahme** verstößt. Für einen solchen Verstoß reicht es nicht aus, dass ein Vorhaben sich nicht in jeder Hinsicht innerhalb des Rahmens hält, der durch die Bebauung der Umgebung gebildet wird. Hinzu kommen muss objektivrechtlich, dass es im Verhältnis zu seiner Umgebung **bewältigungsbedürftige Spannungen** erzeugt, die potentiell ein Planungsbedürfnis nach sich ziehen, und subjektivrechtlich, dass es die gebotene Rücksichtnahme speziell auf die in seiner unmittelbaren Nähe vorhandene Bebauung vermissen lässt. **Wertminderungen** als Folge der Ausnutzung der einem Dritten erteilten Baugenehmigung bilden **nicht** für sich genommen einen Maßstab dafür, ob Beeinträchtigungen im Sinne des Rücksichtnahmegebots zumutbar sind oder nicht. Einen allgemeinen Rechtssatz des Inhalts, dass der Einzelne einen Anspruch darauf hat, vor jeglicher Wertminderung bewahrt zu werden, gibt es nicht. Eine Schutzgewähr besteht insoweit nur nach Maßgabe des einschlägigen Rechts.

87 Im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB ist entscheidend, wie schutzwürdig die baurechtliche Stellung des Betroffenen ist. Je weniger der Nachbar in dieser Hinsicht an Rücksichtnahme verlangen kann, mit desto geringerem Gewicht schlägt der Gesichtspunkt von **Wertminderungen** bei der

146 BVerwG, Urt. v. 25.2.1977 – IV C 22.75 – BauR 1977, 244; ein Landwirt hatte in einer Entfernung von etwa 25m zu Wohngebäuden einen Stall für 300 bis 350 Mastschweine errichtet.
147 BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 – IV C 9.77 – BauR 1978, 276
148 BVerwG, Urt. v. 23.5.1986 – 4 C 34/85 – NVwZ 1987, 34.
149 BVerwG, Beschl. v. 11.1.1999 – 4 B 128/98 – NVwZ 1999, 879.
150 BVerwG, Beschl. v. 11.1.1999 – 4 B 128/98 – NVwZ 1999, 615.
151 BVerwG, Beschl. v. 25.9.2003 – 4 B 68/03 – NVwZ 2004, 108.
152 BVerwG, Urt. v. 14.1.1993 – 4 C 19/90 – NVwZ 1993, 1184.

gebotenen Interessenabwägung zu seinen Gunsten zu Buche.[153] Wird eine bauliche **Nutzung formell und materiell illegal** ausgeübt, so ist sie nicht geeignet, das Maß der Rücksichtnahme, das dem Rücksichtnahmeverpflichteten abzuverlangen ist, zu erhöhen.[154]

88 Dogmatische Erklärungsnöte bestehen bei der Frage des **gebietsübergreifenden Nachbarschutzes** im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB, wenn sich etwa ein **Innenbereichsvorhaben** (**Wohnhaus**) gegenüber einer **Außenbereichsanlage** (**Schweinemastbetrieb**) dadurch als rücksichtslos erweisen würde, dass es an den emittierenden Betrieb heranrückt. Anders als § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO der das *„Baugebiet selbst“,* aber auch *„dessen Umgebung“* oder § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, der ohne Gebietsbezug schädliche Umwelteinwirkungen durch oder auf das Vorhaben als Beeinträchtigung erfasst, stellt § 34 Abs. 1 BauGB nur auf seine *„nähere Umgebung“* ab. Aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber das Erfordernis des Einfügens auf den im Vergleich zum Ortsteil engeren Begriff der näheren Umgebung bezieht, lässt sich folgern, dass die **prägende Wirkung**, die von diesen Merkmalen einerseits in Richtung auf das Vorhaben und andererseits in Richtung auf dessen räumliches Umfeld ausgeht, nicht über den **Ortsteil** hinausreicht.[155] Man wird also annehmen müssen, dass die Rücksichtnahme auf die außerhalb der näheren Umgebung gelegene Bebauung als **ungeschriebener öffentlicher Belang** bei der Anwendung des § 34 Abs. 1 BauGB zu berücksichtigen ist.[156]

Überblick

Rücksichtnahmegebot:

Das Rücksichtnahmegebot erfordert rücksichtvolles Einfügen im Hinblick auf:

Art der Nutzung:	***Maß der Nutzung:***	***Bauweise:***	***überbaubare Grundstücksfläche:***
– *Immissionen,*	– *Riegelwirkung,*	– *abriegelnde,*	– *„einmauernde Wirkung“*
– *Gefahren*	– *erdrückende Wirkung*	– *erdrückende Bauweise*	

89 Eine **Riegelwirkung** oder **erdrückende Wirkung** einer Bebauung kommt vor allem bei *„übergroßen Baukörpern“* in *„geringem Abstand“* zu benachbarten Wohngebäuden in Betracht.

Beispiel

Einzelfälle:

Zwölfgeschossiges Gebäude in Entfernung von 15m zum zweigeschossigen Nachbarwohnhaus,[157]

11,50m hohe und über 13m lange Siloanlage im Abstand von 6m zu einem zweigeschossigen Wohnanwesen.[158]

90 Den Anforderungen des Rücksichtnahmegebots ist dann nicht mehr genügt, wenn ein Betrieb zwangsläufig **Zu- und Abgangsverkehr** mit sich bringt, der der **Nachbarschaft** nicht **zumutbar** ist. Immissionskonflikte, die ihre Ursache im **Besucher- oder Kundenverkehr** haben, sind dem Vorhaben zuzurechnen. Denn für die rechtliche Beurteilung spielt es keine Rolle, ob Beeinträchtigungen von **Betriebslärm** oder **vorhabenbedingten Verkehrsgeräuschen** herrühren.

153 Ständige Rechtsprechung, z.B. BVerwG, Urt. v. 13.11.1997 – 4 B 195/97 – NVwZ-RR 1998, 540.
154 BVerwG, Urt. v. 14.1.1993 – 4 C 19/90 – NVwZ 1993, 1184.
155 BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 – 4 C 15/92 – NVwZ 1994, 285.
156 Vgl. hierzu ausführlich Birkl/*Geiger*, E Rn. 198 f.; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 10.12.1982 – 4 C 28/81 – DVBl. 1983, 349 zu § 34 Abs. 1 BBauG 1976/1979, wonach einem Vorhaben „*sonstige öffentliche Belange*“ nicht entgegenstehen durften.
157 BVerwG, Urt. v. 13.3.1981 – 4 C 1/78 – BauR 1981, 354.
158 BVerwG, Urt. v. 23.5.1986 – 4 C 34/85 – NVwZ 1987, 34.

Ob insoweit den Anforderungen des Rücksichtnahmegebots genügt ist, hängt davon ab, welche Einwirkungen die Betroffenen nach den **Wertungen des Immissionsschutzrechts** hinzunehmen haben.[159]

91 Treffen **verschiedenartige Nutzungen** aufeinander und treten hierbei **Immissionskonflikte** auf, so ist bei der **Beurteilung der Zumutbarkeit** auf die Begriffsbestimmungen des **BImSchG** zurückzugreifen, in denen das **Rücksichtnahmegebot** ebenso eine spezielle gesetzliche Ausprägung erfahren hat wie in dem **Gebot des Einfügens** in § 34 Abs. 1 BauGB. Dabei sind Immissionen unzumutbar, die i.S.d. § 3 BImSchG geeignet sind, **erhebliche Belästigungen für die Nachbarschaft** hervorzurufen.[160]

92 Bei der Beurteilung sind die Vorgaben des **BImSchG** zu berücksichtigen. Das gilt wegen § 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG auch für **nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtige Anlagen**. Für die Beurteilung von **schädlichen Umwelteinwirkungen** durch **Geräusche** ist grundsätzlich auch in diesem Fall die

- **Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm** (**TA Lärm**) vom 26.8.1998[161]

heranzuziehen.[162] Auch der **TA Lärm** kommt, soweit sie für **Geräusche** den unbestimmten Rechtsbegriff der **schädlichen Umwelteinwirkungen** konkretisiert, eine im gerichtlichen Verfahren zu beachtende **Bindungswirkung** zu. Die **normative Konkretisierung** des gesetzlichen Maßstabs für die **Schädlichkeit von Geräuschen** ist jedenfalls insoweit abschließend, als sie bestimmte Gebietsarten und Tageszeiten entsprechend ihrer **Schutzbedürftigkeit** bestimmten **Immissionsrichtwerten** zuordnet und das Verfahren der Ermittlung und Beurteilung der Geräuschimmissionen vorschreibt.[163] Nr. 6.1 TA Lärm nennt bestimmte Immissionsrichtwerte für **Gebiete der Baunutzungsverordnung**. Für **Gemengelagen** sieht Nr. 6.7 TA Lärm den Ansatz **geeigneter Zwischenwerte** vor; die **Immissionsrichtwerte für Kern-, Dorf- und Mischgebiete** (60 dB(A) tags, 45 dB(A) nachts) sollen für auch zum Wohnen dienende Gebiete nicht überschritten werden. Dabei hat der Begriff „Gemengelage" i.S.v. Nr. 6.7 TA Lärm eine vom Gemengelage-Begriff i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB[164] abweichende Bedeutung.

93 **Kinderspielplätze**, die nach ihrer Ausstattung für Kinder bis zu 14 Jahren eingerichtet sind, sind jedenfalls – mit Ausnahme von sogenannten **Bolzplätzen** – **sozialadäquate Einrichtungen** innerhalb einer **Wohnbebauung**. Nur in einem besonders gelagerten Einzelfall, etwa wegen ihrer Lage unmittelbar neben Wohnräumen, können sie unzulässig sein oder – um Interessenkonflikte auszugleichen – **Nutzungsbeschränkungen** beispielsweise in zeitlicher Hinsicht bedürfen.[165]

94 Anlagen, die der **Fachplanung** unterliegen setzen sich nach § 38 Satz 1 BauGB gegenüber den bebauungsrechtlichen Anforderungen ebenso wie auch gegenüber einer gemeindlichen Bauleitplanung durch. Für im Bebauungsrecht wurzelnde Ansprüche auf **gegenseitige Rücksichtnahme** ist insoweit kein Raum.[166]

PRAXISHINWEIS:

Bei der Frage, ob sich ein Vorhaben in seine nähere Umgebung einfügt, ist stets zu prüfen, ob es auf die in der unmittelbaren Nachbarschaft vorhandene Bebauung die gebotene Rücksicht nimmt. Der gern zitierte Leitsatz, *„eine Verletzung des in § 34 BauGB enthaltenen Rücksichtnahmegebot ist ausgeschlossen, wenn sich ein Vorhaben nach seiner Art oder (und) seinem*

159 BVerwG, Beschl. v. 20.4.2000 – 4 B 25/00 – BauR 2001, 212, großflächiger Einzelhandelsbetrieb; siehe aber Nr. 7.4 Abs. 2 TA Lärm zur Berücksichtigung von Verkehrsgeräuschen auf öffentlichen Verkehrsflächen.
160 BVerwG, Urt. v. 27.8.1998 – 4 C 5/98 – NVwZ 1999, 523.
161 GMBl. S. 503.
162 Vgl. Nr. 1 Satz 1 TA Lärm; BayVGH, Beschl. v. 11.10.2007 – 1 CS 07.1658 – juris.
163 BVerwG, Urt. v. 29.8.2007 – 4 C 2/07 – NVwZ 2008, 76.
164 Vgl. Rn. 60.
165 BVerwG, Urt. v. 12.12.1991 – 4 C 5/88 – BauR 1992, 338.
166 BVerwG, Urt. v. 12.12.1990 – 4 C 40/87 – NVwZ 1991, 879; die Vorinstanz hatte fälschlichereeise angenommen, ein nah an eine Bundestraße heranrückendes Wohngebäude würde die gebotene Rücksichtnahme auf die in seiner Nähe vorhandene Bebauung, zu der auch die Bundesstraße gehöre, vermissen lassen.

Maß der baulichen Nutzung, nach seiner Bauweise oder (und) nach seiner überbauten Grundstücksfläche in die Eigenart seiner näheren Umgebung einfügt",[167] wird oft dahin missverstanden, dass allein die Rahmenwahrung eine Verletzung des Rücksichtnahmegebots ausschließen würde. Ein Vorhaben fügt sich aber nicht schon dann ein, wenn es den Rahmen der Umgebungsbebauung wahrt, sondern erst dann, wenn es auch die gebotene Rücksicht auf die Nachbarbebauung nimmt. Dass umgekehrt ein Vorhaben, das sich (rücksichtsvoll) einfügt, schon begrifflich nicht rücksichtslos sein kann, ist eine Selbstverständlichkeit.

4. Gesicherte Erschließung

95 Auch ein im Innenbereich gelegenes und damit an sich bebaubares Grundstück, kann **unbebaubar** sein, wenn es nicht ausreichend erschlossen ist (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Zu einer **ausreichenden Erschließung** des Baugrundstücks[168] gehören die

- **Straße zu dem Baugrundstück** und
- die **notwendigen Versorgungsleitungen** für Elektrizität und Wasser
- sowie eine **ordnungsgemäße Abwasserentsorgung**.

Wenn das geltende Bundesrecht in seinen Vorschriften über die Regelung der baulichen Nutzung die Sicherung der Erschließung als Voraussetzung für die Zulässigkeit baulicher Anlagen aufstellt, will es einmal gewährleisten, dass die Grundstücke für **Kraftfahrzeuge**, besonders auch solche der **Polizei**, der **Feuerwehr**, des **Rettungswesens** und der **Ver- und Entsorgung**, **erreichbar** sind, und zum anderen, dass der Gemeinde nicht als Folge der Genehmigung von Vorhaben **unangemessene Erschließungsaufgaben** aufgedrängt werden.[169] Das Bebauungsrecht verlangt für die Bebaubarkeit aber nicht, dass auf der die **wegemäßige Erschließung** vermittelnden Verkehrsanlage mit Großfahrzeugen, etwa des Rettungswesens oder der Ver- und Entsorgung bis zur Höhe des Grundstücks gefahren werden kann. Es lässt vielmehr i.d.R. ein **Heranfahrenkönnen** durch Personen- und kleinere Versorgungsfahrzeuge genügen.[170]

96 Die Anforderungen an die **ausreichende (wegemäßige) Erschließung** richten sich nach den jeweiligen Gegebenheiten. Sie hängen u.a. von der zu erwartenden **Verkehrsbelastung**,[171] vor allem aber von der **Art und vom Umfang der jeweiligen Bebauung** ab;[172] für ein **Warenhaus** ist in dieser Hinsicht etwa mehr zu fordern als für ein **Einfamilienhaus**. Geht das Vorhaben mit einer so starken Belastung der das Baugrundstück erschließenden Straße einher, dass sich die **Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs** nur durch **zusätzliche Erschließungsmaßnahmen** wie eine Straßenverbreiterung oder die Schaffung von Einfädelungsspuren gewährleisten lässt, so ist die Erschließung nicht gesichert.[173] Im unbeplanten Innenbereich sind nämlich im Hinblick auf die Erschließung nur solche Vorhaben zulässig, die sich mit der vorhandenen Erschließung abfinden können. Nicht jede Erhöhung der Verkehrsbelastung an Kreuzungspunkten zu weiterführenden Straßen mit der Folge von Wartezeiten gefährdet aber die Sicherung der Erschließung des dafür ursächlichen Vorhabens.[174]

97 Der Begriff der **gesicherten Erschließung** in den §§ 30-35 BauGB ist in vollem Umfang ein Begriff des Bundesrechts. Die **bodenrechtliche Zulässigkeit** schließt die bundesrechtlich geforderte Sicherung der Erschließung ein. Zwar besteht zwischen der **planungsrechtlich gesicherten Erschließung** und der **bauordnungsrechtlich ausreichenden Zugänglichkeit eines Grundstücks** ein sachlicher Zusammenhang; die Begriffe sind nicht gleichzusetzen. Der Erschließungsbegriff wird nicht durch Landesrecht konkretisiert oder ausgefüllt.[175]

---

167 BVerwG, Beschl. v. 11.01.1999 – 4 B 128/98 – NVwZ 1999, 879.
168 Zur gebietsbezogenen Erschließung siehe §§ 123 ff. BauGB.
169 BVerwG, Beschl. v. 2.9.1999 – 4 B 47/99 – BauR 2000, 1173.
170 BVerwG, Urt. v. 4.6.1993 – 8 C 33/91 – NVwZ 1994, 299.
171 BVerwG, Urt. v. 13.2.1976 – IV C 53.76 – BauR 1976, 185.
172 BVerwG, Beschl. v. 30.11.1979 – 4 B 174/79 – BRS 35 Nr. 100.
173 BVerwG, Beschl. v. 20.4.2000 – 4 B 25/00 – BauR 2001, 212.
174 BVerwG, Urt. v. 19.9.1986 – 4 C 15/84 – NVwZ 1987, 406.
175 BVerwG, Urt. v. 3.5.1988 – 4 C 54.85 – NVwZ 1989, 353.

98 Das schließt allerdings nicht aus, dass der Landesgesetzgeber aus Gründen der Bausicherheit – etwa der landesrechtlichen öffentlichen Brandbekämpfung und des Rettungswesens – **weiter gehende Anforderungen** an die Erschließung stellt und dies in seiner **Landesbauordnung** normiert; auch diese Anforderungen sind zu beachten.[176] Denn Bundesrecht fordert lediglich ein **Erschlossensein des Baugrundstücks**, was i.d.R. schon gegeben ist, wenn Fahrzeuge bis an die Grenze des Grundstücks heranfahren können.[177] Das **landesrechtliche Bausicherheitsrecht** kann es damit nicht bewenden sein lassen. Es muss auch Sorge dafür treffen, dass die jeweiligen baulichen Anlagen den **Anforderungen des Brandschutzes** genügen, was im Regelfall die **Anfahrbarkeit mit Löschfahrzeugen**, insbesondere ausreichend große Zu- und Durchfahrten, Aufstellflächen und Bewegungsflächen erfordert. Das Bauordnungsrecht darf zwar mit dem, was es für die hinreichende *„Zugänglichkeit des Baugrundstücks"* verlangt, über das hinausgehen, was das Bundesrecht – gleichsam parallel – für das hinreichende Erschlossensein fordert. Es darf jedoch das Bundesrecht lediglich *„ergänzen"*, nicht hingegen derart unterlaufen, dass es ohne überzeugende Gründe die vom Bundesrecht gestellten Anforderungen – genauer: die vom Bundesrecht im Interesse der Bebaubarkeit von Grundstücken geübte Zurückhaltung – leerlaufen lässt.[178]

99 Ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich muss sich mit der Erschließung abfinden, die der jeweilige Innenbereich aufweist.[179] Ein **Erschließungsanspruch** gegen die Gemeinde besteht im unbeplanten Innenbereich **nicht** (vgl. auch § 123 Abs. 3 BauGB). Die **Rechtsprechung des BVerwG** zur Verpflichtung der Gemeinde in **Plangebieten** nach § 30 Abs. 1 BauGB und bezüglich **privilegierter Außenbereichsvorhaben** ein **zumutbares Erschließungsangebot** anzunehmen, lässt sich grundsätzlich auf den unbeplanten Innenbereich nicht übertragen.[180]

100 Die **Erschließung** ist nur dann gesichert, wenn sie auf Dauer zur Verfügung steht.[181] Im Gegensatz zum **Bauordnungsrecht der Länder** regelt das Bauplanungsrecht nicht, in welcher Weise die Verbindung des Baugrundstücks zum öffentlichen Wegenetz zu sichern ist. Aus der Notwendigkeit, die Erschließung **auf Dauer zu sichern**, folgt aber, dass eine rein **schuldrechtliche Vereinbarung** des Bauherrn mit einem privaten Nachbarn **nicht ausreicht**. Ebenso wenig genügt der **privatrechtliche Anspruch auf Zuwegung**.[182]

101 Ein Bescheid der Gemeinde über die **Erhebung eines Erschließungsbeitrags** stellt **nicht** die **Sicherung der Erschließung** i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB für ein bestimmtes Vorhaben bindend für die Baugenehmigungsbehörde fest.[183]

102 Dagegen bestehen aus bundesrechtlicher Sicht keine Bedenken, eine **gesicherte Zuwegung** nicht nur anzunehmen, wenn die Zufahrt zum öffentlichen Straßennetz **öffentlich-rechtlich**, etwa durch **Baulast**, gesichert ist, sondern beispielsweise auch dann, wenn sie **dinglich**, durch eine **Grunddienstbarkeit**, gesichert ist. Ist etwa ein Baugrundstück über ein im Eigentum einer Gemeinde stehendes **Wegegrundstück**, das dem **allgemeinen Verkehr** jedenfalls tatsächlich zur Verfügung steht, erreichbar, kann die Erschließung ausnahmsweise auch dann ausreichend gesichert sein, wenn die Gemeinde – trotz Fehlens einer **förmlichen Widmung** – auf Dauer rechtlich gehindert ist, den **Anliegerverkehr** zu dem Baugrundstück zu untersagen. In Betracht kommen kann insoweit etwa der **Gleichbehandlungsgrundsatz**, wenn der Weg z.B. auch dem Zugang zu anderen ähnlich bebauten und genutzten Grundstücken dient, oder Treu und Glauben wegen des vorangegangenen Verhaltens der Gemeinde, etwa wenn sie der Bebauung in früherer Zeit vorbehaltlos zugestimmt oder den Ausbau des Weges auf Kosten des Bauherrn geduldet oder gar gefordert hat.

---

176 § 29 Abs. 2 BauGB; BVerwG, Urt. v. 3.5.1988 – 4 C 54/85 – NVwZ 1989, 353.
177 Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.11.1991 – 8 C 105/89 – NVwZ 1992, 490.
178 BVerwG, Urt. v. 29.11.1991 – 8 C 105/89 – NVwZ 1992, 490.
179 BVerwG, Beschl. v. 3.4.1996 – 4 B 253/95 – NVwZ 1997, 389.
180 OVG RP, Urt. v. 5.11.2007 – 1 A 10351/07 – juris, mit Darstellung der abweichenden Meinung; BayVGH, Beschl. v. 24.8.2005 – 2 ZB 05.1849 – juris; grundlegend BVerwG, Beschl. v. 7.1.1977 – IV B 202.76 – juris.
181 BVerwG, Beschl. v. 22.11.1995 – 4 B 224/95 – BRS 57 Nr. 104.
182 BVerwG, Beschl. v. 8.7.1991 – 4 B 115/91 – juris.
183 BVerwG, Beschl. v. 13.7.1984 – 4 B 138/84 – juris.

Umgekehrt ist vorstellbar, dass die Gemeinde zwar gehalten sein kann, einen **beschränkten Verkehr** – z.B. den **Fußgängerverkehr** oder den **Anliegerverkehr** mit **land-** und **forstwirtschaftlichen Fahrzeugen** – zuzulassen, eine **Intensivierung des Verkehrs** jedoch verhindern darf. Wann die Gemeinde ausnahmsweise trotz Fehlens förmlicher Sicherungen an einer teilweisen oder vollständigen Sperrung eines nicht dem öffentlichen Verkehr **gewidmeten Weges** gehindert ist und sich hieraus in besonders gelagerten Fällen eine rechtliche Sicherung der ausreichenden Erschließung ableiten lässt, ist weitgehend eine Frage des jeweiligen Einzelfalles.[184] Auch **altrechtliche Dienstbarkeiten** können als **dingliches Wegerecht** ausreichend sein.[185] **103**

Die Zulassung eines **nicht erschlossenen Vorhabens** kann **Nachbarrechte** verletzen, wenn die **Begründung eines Notwege-/ bzw. Notleitungsrechts** zu besorgen ist.[186] **104**

Beispiel

Einzelfälle:

Die Voraussetzung der gesicherten Erschließung i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB kann bei einer wassergebundenen Zuwegung mit einer Breite von 2,90m bis 3,60m, bei der ein Begegnungsverkehr nur unter Inanspruchnahme der privaten Zufahrten einzelner Grundstücke möglich ist, zu verneinen sein.[187]

Ein Grundstück kann selbst dann durch einen befahrbaren Wohnweg (Stichweg) bebauungsrechtlich erschlossen sein, wenn dieser bei einer lichten Weite von 3m nur auf einer Breite von 2,75m befestigt ist.[188]

Eine private Kleinkläranlage stellt mit Blick auf die Gewährleistung des Gewässerschutzes aus seuchenhygienischen und wasserrechtlichen Anforderungen im Bereich eines städtischen Ballungsgebiets mit zentraler Abwasserentsorgungsanlage keine tragfähige Alternative zu einer zentralen Abwasserbeseitigung dar.[189]

Auch im unbeplanten Innenbereich reicht für die wegemäßige Erschließung eines einzelnen Wohngrundstückes die bloße Zugänglichkeit von einer öffentlichen Straße aus, wenn der Zugangsweg nur einige Meter lang ist.[190]

Eine hinreichende Erschließung muss nicht schon deshalb anzuerkennen sein, weil ein Grundstück mit einer großen Frontlänge an einer ausgebauten Straße liegt.[191]

5. Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse

Als abwägungserhebliche städtebauliche Gesichtspunkte finden sich die **allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse** schon in § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB. Dass die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben müssen (§ 34 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 BauGB), ist als Regelung von **Inhalt und Schranken des Eigentums** (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) für Grundstücke im Innenbereich, die grundsätzlich zur Bebauung anstehen, eine äußerste Grenze der Zulässigkeit ihrer Bebauung. Die Anwendung dieser Bestimmung ist auf die **Abwehr städtebaulicher Missstände** (vgl. § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB) beschränkt, etwa um in städtebaulich unzuträglichen Gemengelagen eine Verfestigung oder Fortsetzung einer vorhandenen, aber überholten Art und Weise der baulichen Nutzung auszuschließen. **105**

184 BVerwG, Urt. v. 3.5.1988 – 4 C 54.85 – NVwZ 1989, 353; BVerwG, Urt. v. 31.10.1990 – 4 C 45/88 – BauR 1991, 55.
185 Art. 184, Art. 187 EGBGB.
186 BVerwG, Urt. v. 26.3.1976 – IV C 7.74 – BauR 1976, 269.
187 BVerwG, Beschl. v. 2.9.1999 – 4 B 47/99 – BauR 2000, 1173, bei einer Reihe betroffener Grundstücke.
188 BVerwG, Urt. v. 4.6.1993 – 8 C 33/91 – NVwZ 1994, 299.
189 BayVGH, Urt. v. 1.10.2003 – 2 B 96.3308 – juris; BayVGH, Urt. v. 10.6.2002 – 2 B 96.3258 – juris.
190 Entschieden für einen nicht befahrbaren Feldweg von 32m; VGH BW, Urt. v. 12.9.1996 – 8 S 1844/96 – NVwZ-RR 1998, 13.
191 Warenhaus an einer Bundesstraße, BVerwG, Beschl. v. 30.11.1979 – 4 B 174/79 – BRS 35 Nr. 100.

106 Der Maßstab für eine solche im öffentlichen Interesse erforderliche Begrenzung von grundsätzlich durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten **Bebauungsabsichten** des Eigentümers liegt – soweit es um den auf eine bauliche Anlage einwirkenden **Lärm** einer vorhandenen angrenzenden **Verkehrsanlage** geht – demgemäß höher als die Schwelle, bis zu der dem Eigentümer der Lärm einer neu anzulegenden oder wesentlich zu ändernden öffentlichen Straße ohne Ausgleich zugemutet werden darf. Zu prüfen ist, ob ein Bewohnen eines auf dem Grundstück errichteten Hauses ohne Preisgabe des nach § 34 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 BauGB gebotenen, nach **objektiven Durchschnittskriterien** zu beurteilenden **Mindestmaßes an Wohnruhe**, **Erholungsbedürfnis** und **ungestörtem Schlaf** möglich ist.[192] Ist ein Grundstück **Verkehrslärm** ausgesetzt, der die aufgrund der §§ 41 Abs. 1, 43 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG und § 2 Abs. 1 der **Verkehrslärmschutzverordnung** (16. BImSchV) **festgesetzten Grenzwerte** überschreitet, folgt daraus jedoch nicht notwendigerweise, dass die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse i.S.d. § 34 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 BauGB nicht gewahrt sind.

107 Die **planungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle**, bis zu der ein Eigentümer den **Lärm** einer neu anzulegenden oder wesentlich zu ändernden Straße ohne Ausgleich hinzunehmen hat (§§ 41 Abs. 1, 43 Abs. 1 BImSchG, § 2 Abs. 1 16. BImSchV), liegt unter dieser Grenze. Für die **Wahrung gesunder Wohnverhältnisse** ist auch nicht auf den Schutz von Außenwohnbereichen abzustellen. Das liegt mit Blick auf allgemein anzutreffende innerstädtische Wohnbedingungen auf der Hand. Die Belastung eines Grundstücks durch **Verkehrslärm** überschreitet freilich das Maß des Zumutbaren und führt damit zur Unbewohnbarkeit, wenn die Lärmimmissionen als *„schwer und unerträglich"* im eigentumsrechtlich-verfassungsrechtlichen (*„enteignungsrechtlichen"*) Sinne anzusehen sind.[193]

108 Jedenfalls im Hinblick auf die **Unbedenklichkeit eines Vorhabens** bieten **Immissionsgrenzwerte** brauchbare **Orientierungshilfen**. Werden die Immissionsgrenzwerte etwa der 16. BImSchV (**Verkehrslärmschutzverordnung**) nicht überschritten, lassen sich hieraus Anzeichen dafür entnehmen, dass die **Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse** durch den Verkehrslärm noch nicht als beeinträchtigt anzusehen sind.[194] Werden die in § 2 Abs. 2 Nr. 2 der 18. BImSchV (**Sportanlagenlärmschutzverordnung**) für **Kern-**, **Dorf-** und **Mischgebiete** festgelegten **Richtwerte** nicht überschritten, so sind regelmäßig **gesunde Wohnverhältnisse** i.S.d. § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB gewahrt.[195] Andererseits darf aber nicht aus der **Zulässigkeit von Betriebswohnungen** etwa im Industriegebiet geschlossen werden, dass unter dem Gesichtspunkt gesunder Wohnverhältnisse gegen das Wohnen in diesem Gebiet schlechthin nichts einzuwenden wäre. Im Gegenteil: Gerade die Reduzierung des Anforderungsniveaus bei betriebsbezogenen Wohnungen deutet darauf hin, dass gegen das Wohnen allgemein dort Bedenken bestehen.[196]

109 Auch eine bloß **abstrakte Baumwurfgefahr** wegen der Lage eines Grundstücks am **Waldrand** genügt nicht, um allein deswegen die Zulassung einer Bebauung zu versagen. Hohe Bäume neben einer Bebauung stellen keinen städtebaulichen Missstand dar; dies ist vielmehr durchaus üblich und kann städtebaulich sogar erwünscht sein.[197]

110 Es kann Fallgestaltungen geben, in denen die **bauliche Verdichtung** auf einem einzelnen Grundstück zu **städtebaulichen Missständen** führt, die auch durch günstige Verhältnisse in der Umgebung nicht ausgeglichen werden können. Für die Frage, ob bei einer starken baulichen Ausnutzung eines Grundstücks die **Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhält-**

192 BVerwG, Urt. v. 12.12.1990 – 4 C 40/87 – NVwZ 1991, 879.
193 BVerwG, Beschl. v. 11.5.1994 – 8 B 50/94 – juris.
194 BVerwG, Urt. v. 12.12.1990 – 4 C 40/87 – NVwZ 1991, 879.
195 BVerwG, Urt. v. 23.9.1999 – 4 C 6/98 – NVwZ 2000, 1050.
196 BVerwG, Urt. v. 27.5.1993 – 4 C 67/78 – BauR 1983, 443.
197 BVerwG, Beschl. v. 18.6.1997 – 4 B 238/96 – NVwZ-RR 1998, 157.

nisse gewahrt sind, kann es (dabei) auch auf die **Verhältnisse in der Umgebung** ankommen.[198]

Dagegen wird die Genehmigung eines Bauvorhabens, das im **natürlichen Überschwemmungsgebiet** eines Gewässers verwirklicht werden soll, auch ohne ein rechtlich festgesetztes Überschwemmungsgebiet mit Bauverbot regelmäßig scheitern, weil die **Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse** nicht gewahrt werden.[199] **111**

6. Verbot der Beeinträchtigung des Ortsbilds

Das **Verbot der Beeinträchtigung des Ortsbilds** (§ 34 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 BauGB) hat eine eigenständige Bedeutung. Die Gestaltung des Ortsbilds hat **planungsrechtliche Relevanz**. Das folgt u.a. auch aus § 1 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 6 Nr. 5, § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB. Ein Vorhaben, das sich gem. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, kann gleichwohl bauplanungsrechtlich unzulässig sein, wenn es das Ortsbild beeinträchtigt.[200] **112**

Beim **Beeinträchtigen des Ortsbilds** kommt es nicht – wie beim Einfügensgebot – auf (fehlende) Übereinstimmung in den einzelnen Merkmalen der Bebauung an, sondern darauf, ob ein **Gesamtbild**, das durch unterschiedliche Elemente geprägt sein kann, **gestört** wird. Das Ortsbild muss, um die **Baugestaltungsfreiheit** des Eigentümers einschränken zu können, eine gewisse **Wertigkeit für die Allgemeinheit** haben. Dies ist nicht das Ortsbild, wie es überall anzutreffen sein könnte.[201] Es liegt auf der Hand, dass etwa das Ortsbild einer **mittelalterlichen Stadt** in anderer Weise – und stärker – schutzwürdig ist als ein durch Industriebauten geprägtes Ortsbild.[202] **Maßstab der Beurteilung** im Sinne einer wertenden Betrachtung ist, ob die Anlage das **ästhetische Empfinden** eines für Fragen der Ortsbildgestaltung **aufgeschlossenen Betrachters** verletzt.[203] Anders als dies in den Landesbauordnungen und in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB vorausgesetzt wird, muss nach § 34 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 BauGB **nicht** der Grad der **Verunstaltung** erreicht sein, um die Zulassung eines Vorhabens auszuschließen. **113**

Die das **Ortsbild** schützende bundesrechtliche Vorschrift des § 34 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 BauGB stellt auf einen größeren **maßstabbildenden Bereich** als auf die für das Einfügensgebot maßgebliche nähere Umgebung ab.[204] Es genügt daher nicht, das Vorhaben nur mit seiner näheren Umgebung in Beziehung zu setzen. Im Gegensatz dazu schützen die (tendenziell eher bauwerksbezogenen) gestalterischen Vorschriften der **Landesbauordnungen** das **kleine Ortsbild** vor **Verunstaltung**. Das findet u.a. seinen Ausdruck darin, dass nicht nur das Ortsbild, sondern auch das **Straßenbild** in den landesrechtlichen Vorschriften erwähnt wird.[205] Überschneidungen von Bundes- und Landesrecht – aufgrund anderer Zielsetzungen – bestehen aber.[206] **114**

Durch § 34 BauGB wird das Ortsbild nur in dem Umfang vor Beeinträchtigungen geschützt, wie dies im **Geltungsbereich eines Bebauungsplans** durch **Festsetzungen** nach § 9 Abs. 1 BauGB und den **ergänzenden Vorschriften der Baunutzungsverordnung** möglich wäre. **Dachformen** und **andere Einzelheiten der Dachgestaltung** lassen sich auf Grundlage des § 9 Abs. 1 BauGB nicht festsetzen. Daher erfasst die Regelung in § 34 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 BauGB als **115**

---

198 BVerwG, Urt. v. 23.3.1994 – 4 C 18/92 – NVwZ 1994, 1006; im entschiedenen Fall war eine 100m² große Freifläche in Bezug auf die Zahl der Wohnungen nicht ausreichend, um etwa einen Kinderspielplatz anzulegen; im näheren Umfeld waren aber größere, öffentliche Grünanlagen – auch mit Kinderspielmöglichkeiten – vorhanden.

199 BVerwG, Urt. v. 22.7.2004 – 7 CN 1/04 – NVwZ 2004, 1507.

200 BVerwG, Beschl. v. 16.7.1990 – 4 B 106/90 – NVwZ-RR 1991, 59.

201 BVerwG, Urt. v. 11.5.2000 – 4 C 14/98 – NVwZ 2000, 1169.

202 BVerwG, Beschl. v. 16.7.1990 – 4 B 106/90 – NVwZ-RR 1991, 59.

203 BVerwG, Urt. v. 18.2.1983 – 4 C 18/81 – DVBl. 1983, 886.

204 „Orts"-Bild; BVerwG, Urt. v. 11.5.2000 – 4 C 14/98 – NVwZ 2000, 1169.

205 Vgl. die Vorschriften über die Gestaltung baulicher Anlagen, das Verbot der Verunstaltung des Straßen-, Orts- und Landschaftsbilds und die gestalterischen Anforderungen an Werbeanlagen in §§ 9 und 10 MBO.

206 Vgl. etwa die landesrechtliche Regelung, dass Werbeanlagen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile unzulässig sind, § 10 Abs. 3 MBO; hierzu BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 8/06 – NVwZ 2008, 311.

ortsbildprägende Elemente (u.a.) **keine Dachformen**.[207] Das folgt aus der **planersetzenden Wirkung** des § 34 BauGB. Der **Planersatz** kann nicht mehr regeln, als der planungsrechtliche Teil des Bebauungsplans selbst.

PRAXISHINWEIS:

§ 34 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 BauGB schützt das große Ortsbild vor Beeinträchtigungen, die Landesbauordnungen schützen das kleine Ortsbild vor Verunstaltungen.

II. Zulässigkeit nach Abs. 2/Baugebiete i.S.d. BauNVO

1. Grundlagen

116 Die Zulässigkeit eines Vorhabens im **unbeplanten Innenbereich** richtet sich hinsichtlich seiner **Art** dann unmittelbar nach den Vorschriften der **BauNVO** (deren Ermächtigungsgrundlage derzeit in § 9a BauGB geregelt ist), wenn die **nähere Umgebung** einem der **Baugebiete der BauNVO** entspricht. (Nur) für die **Art** der baulichen Nutzung geht § 34 Abs. 2 BauGB als Spezialregelung der allgemeinen Vorschrift des § 34 Abs. 1 BauGB vor. § 34 Abs. 2 BauGB enthält eine **dynamische Verweisung**; die BauNVO kommt in der jeweils gültigen Fassung zur Anwendung.[208]

117 Auch für die Beurteilung eines Bereichs als **faktische Baugebiete** ist die **nähere Umgebung** i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB maßgebend.[209] Unter dem Blickwinkel der Art der baulichen Nutzung stellt § 34 Abs. 2 BauGB die faktischen Baugebiete den im Wege der Bauleitplanung festgesetzten Baugebieten gleich.[210] Dementsprechend besitzt § 34 Abs. 2 BauGB grundsätzlich auch **nachbarschützende Qualität**. Der Nachbar hat auf die **Bewahrung der Gebietsart** einen **Schutzanspruch**, der über das **Rücksichtnahmegebot** hinausgeht.[211] § 34 Abs. 2 BauGB ist nur anwendbar, wenn die **Eigenart der näheren Umgebung einem** der in der BauNVO bezeichneten **Baugebiete** entspricht. Die Zulässigkeit eines **großflächigen Einzelhandelsbetriebes** im unbeplanten Innenbereich richtet sich deshalb auch dann nach § 34 Abs. 1 BauGB, wenn die nähere Umgebung entweder einem **allgemeinen Wohngebiet oder einem Mischgebiet** entspricht.[212]

118 Der nach § 34 Abs. 2 BauGB zu bestimmende **Gebietscharakter** wird durch **Ausnahmen** noch nicht in Frage gestellt, solange beispielsweise die erkennbaren **Grundzüge der Planung** nicht berührt werden (vgl. § 31 Abs. 1 BauGB). Dass in einem **allgemeinen Wohngebiet** Vorhaben nach § 4 Abs. 3 BauNVO nur ausnahmsweise zulässig sind, steht mithin der Annahme eines allgemeinen **faktischen Wohngebiets** noch nicht entgegen. Das ist dann anders, wenn die vorhandenen Vorhaben sich nicht auf wirkliche Ausnahmefälle beschränken, sondern gerade als Ausnahmen **eine eigene prägende Wirkung** auf die Umgebung ausüben.[213] Ebenso verbietet es sich, eine vorhandene Bebauung – in Zielrichtung auf eine scharfe Trennung von **Gebietscharakter** und **zulässiger Bebauung** – geradezu gewaltsam mit einer der Alternativen des Gebietskatalogs in § 1 Abs. 2 BauNVO zu verbinden, um dann in einer zweiten Stufe mehr oder weniger schematisch die Zulässigkeitsregeln der §§ 2 ff. BauNVO anzuwenden.[214]

119 Die weitere bauliche Entwicklung soll hinsichtlich der **Art der Nutzung** in einem unbeplanten Gebiet nur dann allein an die Vorgaben der Baunutzungsverordnung für die jeweiligen Baugebietstypen gebunden sein, wenn die **maßgebliche nähere Umgebung** nach der dort **vorhan-**

---

207 BVerwG, Urt. v. 11.5.2000 – 4 C 14/98 – NVwZ 2000, 1169.
208 BVerwG, Urt. v. 23.9.1999 – 4 C 6/98 – NVwZ 2000, 1050.
209 BVerwG, Beschl. v. 11.2.2000 – 4 B 1/00 – juris.
210 BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 – 4 C 15/92 – NVwZ 1994, 285.
211 BVerwG, Beschl. v. 11.4.1996 – 4 B 51/96 – NVwZ-RR 1997, 463; BVerwG, Urt. v. 16.9.1993 – 4 C 28/91 – BauR 1994, 223.
212 BVerwG, Beschl. v. 2.7.1991 – 4 B 1/91 – NVwZ 1991, 982.
213 BVerwG, Beschl. v. 11.2.2000 – 4 B 1/00 – juris
214 BVerwG, Urt. v. 23.4.1969 – IV C 12.67 – DVBl. 1970, 69.

denen Nutzungsstruktur auch einem dieser **Baugebietstypen** entspricht und sich dementsprechend fortentwickeln soll. Ist das nicht der Fall, greift für die bauplanungsrechtliche Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben in unbeplanten Gebieten die generelle und flexiblere Regel des § 34 Abs. 1 BauGB ein.[215]

2. Baugebiete nach BauNVO

a) Anwendbare Vorschriften der BauNVO

120 Da § 34 Abs. 2 BauGB im Hinblick auf die **Art der baulichen Nutzung** auf die **BauNVO** verweist, sind im Grundsatz die Bestimmungen des **ersten Abschnitts der BauNVO** anwendbar, die die Art der baulichen Nutzung betreffen, also die **§§ 1-15 BauNVO**. Einschränkungen ergeben sich aber u.a. für Bestimmungen, die der Rechtfertigung durch **besondere städtebauliche Gründe** bedürfen. Solche Bestimmungen sind im Rahmen des § 34 Abs. 2 BauGB nicht anwendbar.

PRAXISHINWEIS:

Anders als in Gebieten mit Bebauungsplan (dort gelten die Vorschriften der BauNVO mit dem Inhalt, den sie im Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanentwurfs hatten, §§ 25 ff. BauNVO), gelten im unbeplanten Innenbereich die Vorschriften der BauNVO in ihrer **jeweils aktuellen Fassung**.[216]

121 Die §§ 2-4 und §§ 5-9 BauNVO (§ 4a BauNVO ist nicht anwendbar) haben durchwegs denselben **Normaufbau**.

- In Abs. 1 wird die **allgemeine Zweckbestimmung** der jeweiligen Gebietsart bezeichnet.
- Abs. 2 nennt die darin **allgemein zulässigen Nutzungen und Anlagen** und
- Abs. 3 die **ausnahmsweise zulässigen Nutzungen und Anlagen** (vgl. hierzu § 34 Abs. 2 i.V.m. § 31 Abs. 1 BauGB).

PRAXISHINWEIS:

Da § 34 Abs. 2 BauGB nur Anwendung findet, wenn die nähere Umgebung einem Gebiet der Baunutzungsverordnung entspricht, müssen die vorgefundenen Nutzungen die jeweils gebietstypische Durchmischung aufweisen. Die Eigenart des (auch faktischen) Mischgebiets als Baugebietstyp wird gem. § 6 Abs. 1 BauNVO dadurch gekennzeichnet, dass es sowohl dem Wohnen als auch der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören, dient. Keine der Nutzungsarten darf ein deutliches Übergewicht über die andere gewinnen. In dieser sowohl qualitativ als auch quantitativ zu verstehenden Durchmischung von Wohnen und nicht wesentlich störendem Gewerbe liegt die in § 6 Abs. 1 BauNVO normativ bestimmte besondere Funktion des Mischgebiets.[217] Gleiches gilt für das Dorfgebiet, das eine Durchmischung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, Wohnen und nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben erfordert, § 5 Abs. 1 BauNVO.

122 Da § 34 Abs. 2 BauGB grundsätzlich auf alle Baugebietstypen der BauNVO verweist, kommen als **faktische Baugebiete** auch **Sondergebiete** i.S.d. §§ 10, 11 BauNVO in Betracht. Eine **Ansammlung von Wochenendhäusern** kann ein **faktisches Wochenendhausgebiet** i.S.d. § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 10 Abs. 1 BauNVO darstellen.[218] Dass die **Sondergebiete** an sich nur aufgrund einer entsprechenden planerischen Entscheidung der Gemeinde entstehen sollen (und dieser hier ein größerer **Gestaltungsspielraum** eingeräumt wird als bei der Festsetzung der in den §§ 2-4 und §§ 5-9 BauNVO aufgeführten Baugebiete), steht einer Anwendbarkeit insbeson-

215 BVerwG, Beschl. v. 2.7.1991 – 4 B 1/91 – NVwZ 1991, 982.
216 Siehe Rn. 116.
217 BVerwG, Beschl. v. 11.4.1996 – 4 B 51/96 – NVwZ-RR 1997, 463.
218 OVG Thüringen, Urt. v. 28.5.2003 – 1 KO 42/00 – juris.

dere des § 11 Abs. 2 und 3 BauNVO über § 34 Abs. 2 BauGB jedenfalls dann nicht entgegen, wenn sich im Einzelfall ungeplant ein Gebiet entwickelt hat, das sich eindeutig einem der beispielhaft aufgeführten Sondergebiete zuordnen lässt.[219]

123 § 12 BauNVO (**Stellplätze und Garagen**) ist eine Bestimmung des ersten Abschnitts der Baunutzungsverordnung, in dem die Art der baulichen Nutzung geregelt wird. Seine Bestimmungen sind nur aus rechtstechnischen Gründen in einer besonderen Vorschrift zusammengefasst; sie könnten auch unmittelbar bei den jeweils betroffenen Baugebietsvorschriften der §§ 2 ff. BauNVO stehen.[220] § 12 Abs. 1 mit 3 BauNVO können (im Gegensatz zu den Abs. 4-6)[221] auch bei der Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB herangezogen werden.[222]

124 § 13 BauNVO (**Gebäude und Räume für freie Berufe**) und § 14 BauNVO (**Nebenanlagen**) sind als ergänzende Vorschriften zu den Baugebieten anwendbar.

125 Die §§ 2 ff. BauNVO werden durch § 15 BauNVO ergänzt. § 34 Abs. 2 BauGB nimmt deshalb auch auf § 15 BauNVO Bezug. Aus der **Gleichstellung geplanter und faktischer Baugebiete** i.S.d. BauNVO hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung durch § 34 Abs. 2 BauGB ergibt sich, dass in diesem Umfang ein identischer Nachbarschutz schon vom Bundesgesetzgeber festgelegt worden ist:

- Hinsichtlich der **Art der Nutzung** kommt deshalb ein Rückgriff auf das sich aus dem Merkmal des „Einfügens" enthaltene **Rücksichtnahmegebot** in § 34 Abs. 1 BauGB nicht in Betracht.[223]
- Umgekehrt bleibt es aber in Anknüpfung an die Merkmale **Maß der baulichen Nutzung**, **Bauweise** und **überbaute Grundstücksfläche** beim **Rücksichtnahmegebot** aus § 34 Abs. 1 BauGB.

126 Nachdem es im unbeplanten Gebiet nach § 34 Abs. 2 BauGB keine *„Situation, in die es hineingeplant"* und auch keinen *„Planungswillen der Gemeinde"* geben kann, ist bei der Bestimmung der **Eigenart des Gebiets** neben den typisierenden Regelungen der BauNVO auf den sich aus den örtlichen Verhältnissen ergebenden **besonderen Gebietscharakter** des konkreten Baugebiets abzustellen.[224]

b) Nicht anwendbare Vorschriften der BauNVO

127 Über § 34 Abs. 2 BauGB kommen die **Differenzierungsmöglichkeiten**, zu denen § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO ermächtigt, **nicht zur Anwendung**.[225] Eine durchgängige **vertikale (geschossweise) Gliederung von Nutzungsarten** (§ 1 Abs. 7 BauNVO) kann auf Grundlage von § 34 Abs. 2 BauGB nicht erreicht werden. Eine solche besondere Gliederung setzt vielmehr einen **Bebauungsplan** gem. § 9 Abs. 3 BauGB, § 1 Abs. 7 BauNVO voraus, der insoweit jedoch der Rechtfertigung **durch besondere städtebauliche Gründe** bedarf.[226] Dies schließt allerdings die Annahme eines derartigen **städtebaulichen Ordnungsprinzips** im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB nicht zwingend aus, wenn das Erscheinungsbild eines Straßenzugs eindeutig dadurch ge-

219 OVG Thüringen, Urt. v. 19.3.2003 – 1 KO 853/01 – NVwZ 2004, 249 m.w.N.; ebenso OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 19.10.2000 – 5 A 1098/99 – juris; BayVGH, Beschl. v. 12.3.2002 – 1 CS 01.1391 – juris, für ein Sondergebiet Kur und Fremdenverkehr wegen seiner klaren Zweckbestimmung.
220 BVerwG, Urt. v. 16.9.1993 – 4 C 28/91 – BauR 1994, 223.
221 Vgl. Rn. 131.
222 BVerwG, Urt. v. 7.12.2006 – 4 C 11/05 – NVwZ 2007, 585 zu § 12 Abs. 1 und 2 BauNVO; OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 20.12.1993 – 1 L 81/92 – juris, zu § 12 Abs. 3 BauNVO.
223 BVerwG, Urt. v. 16.9.1993 – 4 C 28/91 – BauR 1994, 223.
224 BVerwG, Urt. v. 29.7.1991 – 4 C 40/91 – NVwZ 1991, 1078; danach können sich Kerngebiete in der Innenstadt von Großstädten durchaus von solchen kleinerer Städte unterscheiden, was dazu führen kann, dass eine besonders große Vergnügungsstätte im Einzelfall wegen seines Umfangs unzulässig sein kann.
225 BayVGH, Urt. v. 26.1.2007 – 1 BV 02.2147 – NVwZ-RR 2007, 736.
226 BVerwG, Beschl. v. 12.2.1990 – 4 B 240/89 – NVwZ 1990, 557.

prägt ist, dass die – häufig durch größere Geschosshöhe gekennzeichneten – Erdgeschossbereiche gewerblich und die darüber liegenden Geschosse zu Wohnzwecken genutzt werden.[227]

§ 4a BauNVO (**besondere Wohngebiete**) ist im Rahmen des § 34 Abs. 2 BauGB ebenfalls nicht anwendbar. Ob ein bestimmter Bereich nach der Eigenart der näheren Umgebung einem der in der Baunutzungsverordnung geregelten Baugebiete entspricht (§ 34 Abs. 2 BauGB), entscheidet sich allein nach dem **faktischen und sichtbaren Zustand des Gebiets**. Die Besonderheit eines Gebiets i.S.v. § 4a BauNVO besteht gerade in der diesem Gebiet von der Gemeinde zugewiesenen **künftigen Entwicklung**; denn insoweit geht es darum, dass unter Berücksichtigung der Eigenart des Gebiets die **Wohnnutzung** *„erhalten und fortentwickelt werden soll"*. **Planerische Absichten** der Gemeinde i.S.v. § 4a Abs. 1 BauNVO sind einer Wahrnehmung regelmäßig nicht zugänglich deren Aufgabe es ist, den **tatsächlichen Gebietscharakter** zu dem Zeitpunkt zu ermitteln, in dem über die Zulässigkeit eines Bauvorhabens zu befinden ist.[228] **128**

§ 7 Abs. 2 Nr. 7 BauNVO (**Wohnen im Kerngebiet**) ist nicht anwendbar, da es für die Zulassung von **sonstigen** (Jedermanns-)**Wohnungen** einer besonderen Festsetzung bedarf und hierfür ein **städtebauliches Erfordernis** nach § 1 Abs. 3 BauGB bestehen muss. Damit die Zweckbestimmung des **Kerngebiets** gewahrt bleibt, wäre eine Festsetzung dahin, dass Wohnen im gesamten Kerngebiet zugelassen wird, unzulässig.[229] Das Vorhandensein umfänglicher Wohnnutzung in der näheren Umgebung, die nicht auf Ausnahmefälle beschränkt ist, schließt die Annahme eines **faktischen Kerngebiets** daher regelmäßig aus. **129**

§ 7 Abs. 4 BauNVO (**besondere Festsetzungsmöglichkeiten für die Wohnnutzung**) ist unanwendbar, weil auch hier eine **Rechtfertigung der Planung** durch **besondere städtebauliche Gründe** gefordert wird.[230] **130**

Als rein planerische Ermächtigungen scheiden die Absätze 4 bis 6 des § 12 BauNVO (**Garagen und Stellplätze**) von vornherein als Zulässigkeitsmaßstäbe aus.[231] **131**

3. Allgemein zulässige Nutzungsart

Vorhaben, die den nach Maßgabe der §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 2, 4 Abs. 2, 5 Abs. 2, 6 Abs. 2, 7 Abs. 2, 8 Abs. 2, 9 Abs. 2 BauNVO bezeichneten **allgemein zulässigen Nutzungsarten** entsprechen, sind auch nach § 34 Abs. 2 BauGB zulässig. Allerdings können Vorhaben die den in den Baugebieten der §§ 2-9 BauNVO allgemein (regelhaft) zugewiesenen Nutzungsarten entsprechen dennoch unzulässig sein, wenn sie den jeweiligen Gebietscharakter gefährden und deshalb **gebietsunverträglich** sind. Zu fragen ist, ob ein Vorhaben der beantragten Art generell (typischer Weise) geeignet ist, das Wohnen in einem **allgemeinen Wohngebiet** zu stören.[232] Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus § 15 Abs. 1 BauNVO. **132**

4. Ausnahme und Befreiung (§ 31 Abs. 1 und 2 BauNVO)

Nach § 34 Abs. 2 Hs. 2 BauGB ist auf die nach der BauNVO ausnahmsweise zulässigen Vorhaben § 31 Abs. 1 BauGB (**Ausnahme**), im Übrigen § 31 Abs. 2 BauGB (**Befreiung**) entsprechend anwendbar. Die nach der BauNVO **ausnahmsweise zulassungsfähigen Vorhaben** sind jeweils in den Absätzen 3 der §§ 2-9 BauNVO aufgeführt. Darüber hinaus können Vorhaben ihrer Art nach im **Befreiungswege** nach § 31 Abs. 2 BauGB zugelassen werden. Im Hinblick auf die übrigen Einfügensfaktoren trifft § 34 Abs. 2 BauGB keine Regelung, insoweit können deshalb auch § 31 Abs. 1 oder 2 BauGB keine Anwendung finden. **133**

---

227 BayVGH, Beschl. v. 11.4.2005 – 2 ZB 05.629 – juris; BayVGH, Beschl. v. 10.1.2005 – 2 ZB 04.193 – juris, unter Hinweis auf *Boeddinghaus*, ZfBR 1991, 9, 11; offen gelassen in BVerwG, Beschl. v. 12.2.1990 – 4 B 240/89 – NVwZ 1990, 557.

228 BVerwG, Beschl. v. 11.12.1992 – 4 B 209/92 – NVwZ 1993, 1100.

229 Vgl. OVG Münster, Urt. v. 19.2.2001 – 10a D 65/98.NE – juris.

230 Vgl. Rn. 120.

231 Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/*Stock*, § 12 BauNVO Rn. 6.

232 BVerwG, Beschl. v. 28.2.2008 – 4 B 60/07 – NVwZ 2008, 786, Dialysezentrum mit 33 Behandlungsplätzen in einem allgemeinen Wohngebiet.

III. Schutz zentraler Versorgungsbereiche

1. Normzweck und Anwendungsbereich

134 § 34 Abs. 3 BauGB enthält eine weitere, einschränkende **Zulässigkeitsvoraussetzung** für Vorhaben nach § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB.

135 **Zweck der Vorschrift** ist der Schutz zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden vor schädlichen Auswirkungen durch Vorhaben, die nach § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB grundsätzlich zulässig wären. Dies betrifft vor allem Vorhaben des (großflächigen) Einzelhandels, die **städtebaulich negative Auswirkungen** auf zentrale Versorgungsbereiche verursachen.[233]

PRAXISHINWEIS:

§ 34 Abs. 3 BauGB findet keine Anwendung auf Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes nach § 30 BauGB.

136 Von Abs. 3 erfasst werden insbesondere Einzelhandelsbetriebe, und zwar auch nicht-großflächige.[234] Damit fallen auch Fachmärkte oder Lebensmitteldiscounter mit weniger als 800m² Verkaufsfläche, also unterhalb der vom **BVerwG**[235] gezogenen Grenze der Großflächigkeit, unter diese Regelung. Entscheidend ist allein, ob von ihnen schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche ausgehen können.[236]

2. Zentrale Versorgungsbereiche

137 Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen, i.d.R. ergänzt durch Dienstleistungen wie Bank- und Postservice, gastronomische Betriebe und andere, eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt.[237]

138 Nach der Vorstellung des Gesetzgebers können sich zentrale Versorgungsbereiche aus nachvollziehbaren, tatsächlichen Verhältnissen ergeben, aber auch aus planerischen Festschreibungen.[238]

139 Die zu dieser Frage inzwischen ergangenen Entscheidungen zeigen, dass es in der Praxis um den Schutz tatsächlich vorhandener Versorgungsbereiche geht. Das **BVerwG** definiert deshalb den zentralen Versorgungsbereich als räumlich abgrenzbaren Bereich einer Gemeinde, dem aufgrund **vorhandener Einzelhandelsnutzungen** eine Versorgungsfunktion zukommt.[239]

140 Zu einem **zentralen Versorgungsbereich** wird eine Ansammlung von Einzelhandelsnutzungen in einem räumlich abgrenzbaren Bereich erst, wenn dieser Agglomeration die Bedeutung eines Zentrums für die Versorgung zukommt. Dazu gehören neben den Innenstadt- bzw. Stadtteilzentren auch Grund- und Nahversorgungszentren.[240] Ihr Spektrum an Waren- und Dienstleistungsangeboten ist begrenzt und dient vornehmlich der Sicherung der Nahversorgung. Gleichwohl haben auch diese Zentren eine funktionale Bedeutung, indem sie kleinere Orte oder vor allem Quartiere größerer Städte mit Waren des kurz- oder mittelfristigen Bedarfes versorgen.[241]

---

233 Vgl. RegE, BT-Drucks. 15/2250, S. 54.
234 OVG Münster, Urt. v. 19.6.2008 – 7 A 1392/07 – BauR 2008, 2025.
235 BVerwG, Urt. v. 24.11.2005 – 4 C 10/04 – BauR 2006, 639.
236 *Kuschnerus,* Rn. 326.
237 BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 7.07 – BauR 2008, 315; OVG Münster, Urt. v. 11.12.2006 – 7 A 964/05 – BauR 2007, 845 f.
238 BT-Drucks. 15/2250, S. 54.
239 BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 7.07 – BauR 2008, 315.
240 OVG Münster, Urt. v. 19.6.2008 – 7 A 1392/07 – BauR 2008, 2025; bestätigt durch BVerwG, Urt. v. 17.12.2009 – 4 C 2.08 – BauR 2010, 736.
241 OVG Münster, Urt. v. 19.6.2008 – 7 A 1392/07 – BauR 2008, 2025.

Typischerweise existieren in dichter räumlicher Nähe **141**

- ein oder zwei größere SB-Märkte,
- einige kleinere Läden,
- Apotheke,
- Optiker,
- Reinigung,
- Bank,
- Gaststätte oder Eiscafé und
- anderes mehr.[242]

Demzufolge sind als zentrale Versorgungsbereiche anzusehen insbesondere **142**

- Innenstadtzentren,
- Nebenzentren,
- Grund- und Nahversorgungszentren.[243]

Dagegen stellen z.B. im Kreuzungsbereich zweier größerer Straßen angesiedelte Geschäfte oder sonstige Versorgungseinrichtungen noch keinen zentralen Versorgungsbereich dar. **143**

PRAXISHINWEIS:

Nicht schon jede, in einem mehr oder weniger größeren Abstand zueinander stehende Ansammlung von Geschäften an einer Straße führt schon zu einem zentralen Versorgungsbereich.[244] Ein zentraler Versorgungsbereich i.S.v. § 34 Abs. 3 BauGB setzt eine zentrale Bedeutung und eine zentrale Funktion für einen bestimmten Einzugsbereich einer Gemeinde voraus, regelmäßig durch Infrastrukturmaßnahmen koordiniert.[245]

Zunehmend kritisch gesehen wird deshalb die Vorgabe des Gesetzgebers, zentrale Versorgungsbereiche könnten sich auch aus planerischen Festlegungen etwa in Bauleitplänen oder Raumordnungsplänen oder sogar aus unverbindlichen städtebaulichen Konzeptionen ergeben.[246] Zum einen ist § 34 BauGB Ausfluss der in Art. 14 Abs. 1 GG wurzelnden Baufreiheit des Grundstückseigentümers und gibt deshalb bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Genehmigung.[247] Auch das **OVG Münster**[248] betont die unmittelbar eigentumsgestaltende Wirkung des § 34 BauGB. **144**

Zum anderen darf nicht übersehen werden, dass im Anwendungsbereich des § 34 BauGB immer nur auf das tatsächlich Vorhandene abgestellt werden darf und planerische Festlegungen der Gemeinde regelmäßig unbeachtlich sind.[249] **145**

Gemeindliche Planungen und erst recht Planungsabsichten oder gar informelle (Einzelhandels-)Konzepte würden wie eine faktische Veränderungssperre wirken.[250] Planerische Festlegungen sind deshalb allenfalls bei der Abgrenzung der Bereiche bzw. als Unterstützung und einleuchtende Fortschreibung bestimmter tatsächlicher Gegebenheiten relevant.[251] In diesem Sinne versteht sich auch das Urteil des **OVG Koblenz**,[252] das zwar ein Einzelhandels- oder Zentrenkon- **146**

242 Siehe OVG Münster, Urt. v. 19.6.2008 – 7 A 1392/07 – BauR 2008, 2025 oder OVG Lüneburg, Urt. v. 12.11.2007 – 1 ME 276/07 – BauR 2008, 1418.
243 Vgl. OVG Münster, Urt. v. 19.6.2008 – 7 A 1392/07 – BauR 2008, 2025.
244 OVG Lüneburg, Urt. v. 12.11.2007 – 1 ME 276/07 – BauR 2008, 1419.
245 OVG Lüneburg, Urt. v. 12.11.2007 – 1 ME 276/07 – BauR 2008, 1419.
246 Vgl. Berkemann/Hallama/*Berkemann,* § 34 Rn. 21; *Uechtritz*, NVwZ 2007, 660.
247 *Reidt*, NVwZ 2007, 664 unter Hinweis auf BVerfG, Urt. v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97 – NVwZ 2001, 1023.
248 OVG Münster, Urt. v. 11.12.2006 – 7 A 964/05 – BauR 2007, 848.
249 *Uechtritz*, NVwZ 2007, 660; *Gatawis*, NVwZ 2006, 272; OVG Koblenz, Urt. v. 2.9.2009 – 8 A 11057/08 – BauR 2010, 49.
250 Vgl. *Uechtritz*, NVwZ 2007, 660.
251 Vgl. *Uechtritz*, NVwZ 2007, 660; *Gatawis*, NVwZ 2006, 272.
252 OVG Koblenz, Urt. v. 5.11.2007 – 1 A 10351/07 – BauR 2008, 403.

zept zur Festlegung eines zentralen Versorgungsbereiches anerkannt hat, allerdings für einen Bereich, in dem bereits 30.000m² Einzelhandelsflächen existierten. Richtigerweise kommt einem beschlossenen Einzelhandelskonzept im Rahmen des § 34 Abs. 3 BauGB keine bindende Rechtswirkung zu.[253] Deshalb kann die Gemeinde einen tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereich nicht durch ein städtebauliches Entwicklungskonzept mit Wirkung für § 34 Abs. 3 BauGB räumlich eingrenzen, wenn die von ihr gezogene Grenze in der Örtlichkeit keine Bestätigung findet.[254]

FAZIT:

Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen **aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen und Dienstleistungsbetriebe** eine Versorgungsfunktion zumindest als Grund- bzw. Nahversorgungszentrum zukommt.[255]

147 Planerische Festlegungen oder gar bloße informelle Planungen können einen zentralen Versorgungsbereich und dessen räumliche Abgrenzung lediglich verdeutlichen, aber nicht originär begründen. Dazu dient vielmehr der zum 1.1. 2007 neu geschaffene § 9 Abs. 2a BauGB.[256]

3. Schädliche Auswirkungen

148 § 34 Abs. 3 BauGB will schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche vermeiden. Anders als § 11 BauNVO verlangt diese Vorschrift **konkrete**, also nachweisbare schädliche Auswirkungen. Deshalb findet hier die Vermutungsregel des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO keine Anwendung,[257] weder unmittelbar noch entsprechend.

149 Maßgeblich sind nach der **Rechtsprechung**[258] **drei Gesichtspunkte**:

- Das Vorhaben – in der Praxis ein großflächiger oder nicht-großflächiger Einzelhandelsbetrieb – soll außerhalb eines zentralen Versorgungsbereiches angesiedelt werden;
- das Warenangebot dieses Einzelhandelsbetriebes soll gerade (auch) solche Sortimente umfassen, die in Konkurrenz stehen zu den für die gegebene Versorgungsfunktion des betreffenden zentralen Versorgungsbereiches typischen Sortimenten;
- das Vorhaben lässt nach seiner konkreten Lage und Ausgestaltung erwarten, dass die Funktionsfähigkeit des betroffenen zentralen Versorgungsbereichs insbesondere durch zu erwartende Kaufkraftabflüsse in beachtlichem Ausmaß beeinträchtigt und damit gestört wird.

FAZIT:

Liegt das Vorhaben im oder zu nahe am zentralen Versorgungsbereich, kann es dessen Funktion nicht stören. § 34 Abs. 3 BauGB normiert keinen Konkurrenzschutz der vorhandenen Betriebe.[259]

Aus der Voraussetzung der Sortimentsidentität folgt, dass ein Nahversorgungszentrum, welches ganz überwiegend Güter des kurzfristigen Bedarfs anbietet, in seiner Funktion nicht durch die Errichtung etwa eines Elektrofachmarktes beeinträchtigt wird.[260]

---

253 OVG Münster, Urt. v. 6.11.2008 – 10 A 1512/07 – BauR 2009, 216.
254 BVerwG, Beschl. v. 12.2.2009 – 4 B 5.09 – BauR 2009, 946.
255 BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 7.07 – BauR 2008, 315; OVG Münster, Urt. v. 19.6.2008 – 7 A 1392/07 – BauR 2008, 2025; auch OVG RP, Urt. v. 2.9.2009 – 8 A 11057/08 – BauR 2010, 49.
256 Vgl. z.B. OVG Münster, Urt. v. 6.11.2008 – 10 A 1417/07 – BauR 2009, 220 und die amtliche Begründung zu § 9 Abs. 2a BauGB in BT-Drucks. 16/2496, S. 10.
257 BVerwG, Urt. v. 12.2.2009 – 4 B 3.09 – BauR 2009, 944; BVerwG, Urt. v. 17.12.2009 – 4 C 1.08 – BauR 2010, 732, 733.
258 BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 7.07 – BauR 2008, 315; OVG Münster, Urt. v. 11.12.2006 – 7 A 964/05 – BauR 2007, 848.
259 *Uechtritz*, NVwZ 2007, 662.
260 *Uechtritz*, NVwZ 2007, 660.

Umgekehrt kann ein Einzelhandelsbetrieb schädliche Auswirkungen erwarten lassen, der gerade die Sortimente anbietet, die in dem Versorgungsbereich von einem „Magnetbetrieb" angeboten werden.[261]

150 Entscheidend geht es also um die Frage, ob der strittige (Einzelhandels-)Betrieb hinsichtlich seiner konkreten Lage und Ausgestaltung Funktionsstörungen für den zentralen Versorgungsbereich erwarten lässt, insbesondere durch die zu erwartenden Kaufkraftabflüsse. Diese Fragestellung zwingt den Rechtsanwender dazu, ökonomische Zusammenhänge zu ermitteln und im Hinblick auf ihre städtebauliche Relevanz zu bewerten, wobei die Kriterien

- „Kaufkraftabfluss",
- „Umsatzumverteilung" oder
- „Verlagerung von Kundenströmen"

gleichzusetzen sind.[262]

151 Ein geeignetes Instrument zur Prognose städtebaulicher Auswirkungen sind Marktgutachten. Ergeben solche Gutachten einen Kaufkraftabfluss (Umsatzumverteilung) in einem Prozentsatz, der schädliche Auswirkungen auf den zentralen Versorgungsbereich erwarten lässt, folgt daraus die Unzulässigkeit des zur Genehmigung beantragten Vorhabens. Dabei ist noch offen, wie hoch dieser Kaufkraftabfluss sein muss, um schädliche Auswirkungen zu haben. Das **BVerwG** hat Kaufkraftabflüsse von je nach Größe des Verflechtungsbereiches und je nach Sortiment zwischen 10 und 30% als relevant angesehen.[263] Nach **VGH Mannheim**[264] kann ein Umsatzrückgang von 18% ein relevantes Ausmaß darstellen. Unter Aufhebung des Urteils des **VGH München** hält es das **BVerwG** nicht für sachgerecht, sich zur Feststellung schädlicher Auswirkungen der einschlägigen landesplanerischen Zielvorgaben als Orientierungshilfe zu bedienen.[265] Das Landesentwicklungsprogramm Bayern[266] nennt hier je nach Größe des Verflechtungsbereiches und je nach Sortiment als einen schädlichen Kaufkraftabfluss von 10 bis 30%.

152 Aber auch ein Vergleich zwischen der Größe der Verkaufsfläche des strittigen Vorhabens einerseits und der Größe der Verkaufsfläche derselben Branche im betroffenen zentralen Versorgungsbereich andererseits ist ein geeignetes Kriterium zur Prognose städtebaulicher Auswirkungen.[267] Mit Hilfe dieses Kriteriums versagte das **OVG Münster** die Genehmigung für einen Elektrofachmarkt mit rund 2.250m² Verkaufsfläche, im Hinblick auf die im betroffenen Versorgungsbereich (Innenstadt/Stadtteilzentrum) bereits vorhandene Verkaufsfläche für Elektro/Foto. Generelle Kriterien lassen sich jedoch nicht aufstellen, weil die jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalles von entscheidender Bedeutung sind. So sind etwa die Größe des zentralen Versorgungsbereiches, die Qualität seiner Geschäfte (insbesondere der „Magnetbetriebe"), der Attraktivität des Bereichs ebenso berücksichtigungsfähig wie Entfernung und Lage des strittigen „Konkurrenzbetriebes".[268] Deshalb sah dieses Gericht keine schädlichen Auswirkungen durch einen nicht-großflächigen Lebensmittelmarkt in einer Entfernung von 300m vom zentralen Versorgungsbereich, in dem bereits drei Lebensmittelmärkte mit einer Gesamtverkaufsfläche von über 3.000m² existierten.[269]

---

261 OVG Münster, Urt. v. 19.6.2008 – 7 A 1392/07 – BauR 2008, 2025.
262 VGH Mannheim, Urt. v. 19.5.2008 – 3 S 2509/07 – BauR 2009, 212; OVG NRW, Urt. v. 1.7.2009 – 10 A 2350/07 – BauR 2009, 1701.
263 BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 7.07 – BauR 2008, 315.
264 VGH Mannheim, Urt. v. 19.5.2008 – 3 S 2509/07 – BauR 2009, 212; OVG Münster, Urt. v. 1.7.2009 – 10 A 2350/07 – BauR 2009, 1701.
265 BVerwG, Urt. v. 17.12.2009 – 4 C 1.08 – BauR 2010, 732, 733, gegen VGH München, Urt. v. 10.8.2007 – 2 BV 07.3 – n.v.
266 VO v. 16.7.2002, GVBl. S. 341.
267 BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 7.07 – BauR 2008, 315; OVG Münster, Urt. v. 11.12.2006 – 7 A 964/05 – BauR 2007, 848.
268 OVG Lüneburg, Urt. v. 27.3.2008 – 1 LB 120/06 – BauR 2008, 1854 m. w. N.
269 OVG Lüneburg, Urt. v. 27.3.2008 – 1 LB 120/06 – BauR 2008, 1857.

FAZIT:

Verkaufsflächenkriterium und Marktgutachten sind beide geeignete Kriterien für die Prognose schädlicher Auswirkungen.[270]

4. Darlegungs- und Beweislast

153 Strittig ist, wem der Nachweis – und ggf. die Beweislast – dafür obliegt, dass von dem Vorhaben (keine) schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sind. Sowohl die überwiegende Auffassung im Schrifttum wie das **OVG Münster** sind der Auffassung, dass nicht der Bauherr, sondern die Baugenehmigungsbehörde die Darlegungs- und gegebenenfalls die Beweislast für das Vorliegen schädlicher Auswirkungen trägt.[271] Dies folgt aus dem Charakter des § 34 Abs. 3 BauGB als Ausnahmevorschrift. Sie schränkt die Zulässigkeit eines Vorhabens ein, die nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB „eigentlich" gegeben wäre mit der Folge, dass die Behörde für das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 34 Abs. 3 BauGB beweispflichtig ist. Dafür sprechen auch verfassungsrechtliche Gründe im Hinblick auf die in Art. 14 Abs. 1 GG garantierte Baufreiheit des Grundstückseigentümers. Diese beruht nicht auf einer öffentlich-rechtlichen Verleihung. Vielmehr folgt das Recht, bauliche Anlagen zu errichten, und damit der Rechtsanspruch auf Genehmigung nach § 34 BauGB aus dem Eigentum,[272] mit der Folge, dass im Falle einer gerichtlichen Überprüfung der Ablehnung einer Baugenehmigung das Gericht sich gem. § 86 Abs. 1 VwGO in eigener Verantwortung und ohne Bindung an den Sachvortrag der Beteiligten das notwendige Tatsachenmaterial zu beschaffen und die nötigen Beweis zu erheben hat (Amtsermittlungsgrundsatz).

5. Entschädigung

154 Nicht übersehen werden darf bei Anwendung des § 34 Abs. 3 BauGB die Entschädigungsproblematik. Durch § 238 Satz 2 BauGB werden die durch die Änderung des § 34 BauGB betroffenen Eigentümer mit denjenigen gleichgestellt, denen Baurecht aufgrund eines Bebauungsplanes entzogen wird. Der Grundstückseigentümer, der gem. § 34 Abs. 1 oder 2 BauGB einen Anspruch auf Genehmigung etwa eines Lebensmittelmarktes hat, weil dieser sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, und dessen Genehmigungsanspruch jetzt an § 34 Abs. 3 BauGB scheitert, kann von der Gemeinde für die eingetretene Wertminderung Entschädigung verlangen in entsprechender Anwendung der §§ 42 ff. BauGB. Vielfach dürfte allerdings die 7-Jahres-Frist des § 42 Abs. 2 BauGB verstrichen sein.[273]

IV. Abweichen vom Einfügenserfordernis im Einzelfall (Abs. 3a)

155 Nach dieser aufgrund Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an **EU-Richtlinien**[274] wieder eingefügten Bestimmung des § 34 Abs. 3a BauGB kann vom **Erfordernis des Einfügens** in die nähere Umgebung im Einzelfall abgewichen werden, wenn die **Abweichung** der

- **Erweiterung**,
- **Änderung**,
- **Nutzungsänderung** oder
- **Erneuerung**

270 BVerwG, Urt. v. 11.10.2007 – 4 C 7.07 – BauR 2008, 315; OVG Lüneburg, Urt. v. 27.3.2008 – 1 LB 120/06 – BauR 2008, 1854; *Schlarmann/Hamann*, NVwZ 2008, 384, 387; *Uechtritz*, NVwZ 2007, 660, 663.

271 OVG Münster, Urt. v. 13.6.2007 – 10 A 2439/06 – BauR 2007, 2012, unter Aufhebung des erstinstanziellen Urteils des VG Gelsenkirchen; *Uechtritz*, NVwZ 2007, 663; Berkemann/Halama/*Berkemann,* § 34 Rn. 26.

272 OVG Münster, Urt. v. 13.6.2007 – 10 A 2439/06 – BauR 2007, 2012, unter Hinweis auf BVerfG, Urt. v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97 – BRS 64 Nr. 7.

273 Vgl. dazu die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, BT-Drucks. 15/2250 v. 17.12.2003, S. 66

274 EAG Bau v. 24.6.2004 BGBl. I S. 1359.

eines zulässigerweise errichteten

- **Gewerbe-** oder
- **Handwerksbetriebes**

dient. Gleiches gilt seit der **BauGB-Novelle 2007**[275] im Fall der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten **baulichen Anlage zu Wohnzwecken**.

Einzelhandelsbetriebe, die sich wegen § 34 Abs. 3 BauGB nicht einfügen, können auch nicht nach Maßgabe des § 34 Abs. 3a BauGB zugelassen werden. Auf § 34 Abs. 2 BauGB ist die Regelung nicht anwendbar. Hierfür besteht auch kein Bedürfnis, weil Vorhaben, die ihrer Art nach in dem jeweiligen Baugebiet nicht allgemein zulässig sind, im Wege der **Ausnahme** oder **Befreiung** zugelassen werden können (§ 34 Abs. 2 Hs. 2 BauGB). **156**

Der Gesetzgeber will mit der Regelung in § 34 Abs. 3a BauGB vor allem **kleineren Handwerks- und Gewerbebetrieben** helfen, die sich als **Einzelstandorte** im nicht beplanten Innenbereich darstellen und dort zumeist seit längerer Zeit existieren. Die sonst notwendige und aufwändige Aufstellung von **Vorhaben- und Erschließungsplänen** könne so vermieden werden.[276] Die Vorschrift ist in das BauGB aufgenommen worden, um notwendige Vorhaben im Zusammenhang mit bereits vorhandenen Anlagen genehmigen zu können; die (ursprüngliche) Bevorzugung von Betrieben trägt dem Umstand Rechnung, dass Betriebe – anders als Wohngebäude – auf **wiederkehrende Baumaßnahmen** angewiesen sind.[277] **157**

§ 34 Abs. 3a BauGB greift dann ein, wenn sich eine **beabsichtigte Erweiterung**, **Änderung**, **Nutzungsänderung** oder **Erneuerung** nicht i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB in die **Eigenart der näheren Umgebung** einfügt, weil sie **bodenrechtlich beachtliche Spannungen** begründet oder vorhandene Spannungen verschärft. Die Regelung setzt voraus, dass bereits ein **Betrieb** oder eine **Wohnzwecken dienende bauliche Anlage** vorhanden ist, um deren **Fortentwicklung** es geht. Zur Erleichterung von **betrieblichen Neugründungen** ist die Vorschrift **nicht** bestimmt.[278] **158**

Eine Erweiterung soll eine **Ergänzung des vorhandenen Bestandes** ermöglichen, um dessen Nutzung durch bauliche Maßnahmen intensivieren zu können.[279] **159**

Eine Änderung setzt ebenfalls einen **Eingriff in die Bausubstanz** voraus, der **städtebaulich relevant** ist und von der **Sanierung** bis hin zum **völligen Austausch der Bausubstanz** reicht.[280] **160**

Eine Nutzungsänderung ist die **bodenrechtlich relevante Änderung der Nutzungsweise**, die nicht mehr im Rahmen der Variationsbreite der **genehmigten Nutzung** liegt.[281] **161**

Mit dem Begriffsmerkmal der **Erneuerung** soll die **Modernisierung des Altbestandes** ermöglicht werden. Das kann auch unter **Beseitigung** der bisherigen baulichen Anlage die anschließende **Neuerrichtung** bedeuten. Damit soll unter Aufrechterhaltung der bisherigen Nutzungsweise eine Art **Bestandsschutz** gesetzlich gewährleistet werden. Sie findet ihre **Grenze** dort, wo die **Erweiterung der vorhandenen Bausubstanz** der Sache nach ein **neues Bauvorhaben** darstellt. Eine **Erweiterung** und eine **gleichzeitige Erneuerung** (**Modernisierung**) eines **Wohngebäude**s sind zulässig, soweit dies im Einzelfall **städtebaulich vertretbar** ist.[282] **162**

Die **Zulassungsvoraussetzungen** in § 34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB gleichen denen für die Erteilung einer **Befreiung vom Bebauungsplan** in § 31 Abs. 2 BauGB. Die **Erweiterung** **163**

275 Vom 21.12.2006 BGBl. I S. 3316.
276 Vgl. BT-Drucks. 15/2250, S. 93 zu Nr. 22.
277 BT-Drucks. 10/4630, S. 87.
278 BVerwG, Beschl. v. 7.5.1991 – 4 B 52/91 – NVwZ 1991, 1075 zu § 34 Abs. 3 BauGB in seiner vom 1.7.1987 bis zum 31.12.1997 geltenden Fassung.
279 BVerwG, Beschl. v. 16.3.1993 – 4 B 253/92 – NVwZ 1994, 266.
280 BVerwG, Beschl. v. 10.10.2005 – 4 B 60/05 – BauR 2006, 481.
281 BVerwG, Beschl. v. 7.11.2002 – 4 B 64/02 – juris.
282 BVerwG, Beschl. v. 16.3.1993 – 4 B 253/92 – NVwZ 1994, 266.

eines Betriebes gem. § 34 Abs. 3a BauGB ist **städtebaulich vertretbar**, wenn sie mit § 1 Abs. 6 und 7 BauGB vereinbar ist, also am konkreten Standort auch durch Bauleitplanung zugelassen werden könnte. Es ist das gesetzgeberische Ziel, **gewerblichen Betrieben** in **gewachsenen Gemengelagen** einen besonderen **Bestands- und Weiterentwicklungsschutz** zu gewähren. Deshalb können Gemengelagen, die in ihrer zufälligen Zusammensetzung städtebaulichen Ordnungsvorstellungen an sich widersprechen, gleichwohl städtebaulich vertretbar sein. Eine solche Vereinbarkeit kann gegeben sein, wenn die mit der **Erweiterung des Betriebes** verbundenen Spannungen zugleich gemindert oder wenigstens ausgeglichen werden. Das Tatbestandsmerkmal der **städtebaulichen Vertretbarkeit** ermöglicht, Vor- und Nachteile des Vorhabens in einer – dem Baugenehmigungsverfahren sonst fremden – kompensatorischen Weise planerisch gegeneinander abzuwägen. Damit wird ein planerisches Element in die Entscheidung über ein einzelnes Vorhaben einbezogen.[283]

164 Die Abweichung vom **Erfordernis** des **Einfügens in die nähere Umgebung** steht im **Ermessen** der Genehmigungsbehörde („*kann*") und ist auf **Einzelfälle** beschränkt. Grundsätzlich wird deshalb auch dann, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift gegeben sind, nur ein **Anspruch auf ordnungsgemäße Ermessensausübung** bestehen. Der **Ermessensspielraum** wird aber umso kleiner sein, je mehr die städtebauliche Situation durch die beantragten baulichen Maßnahmen verbessert wird.[284] In der Praxis hat § 34 Abs. 3a BauGB bislang (ebenso wie die Vorgängerregelung in § 34 Abs. 3 BauGB 1987) wenig Bedeutung erlangt. Denn ein Vorhaben, das den **Umgebungsrahmen** überschreitet und bodenrechtlich beachtliche Spannungen begründet, wird in aller Regel auch städtebaulich nicht vertretbar sein. Ausgeschlossen ist die Zulassung eines Vorhabens nach § 34 Abs. 3a BauGB, das sich deswegen nicht in seine nähere Umgebung einfügt, weil es **rücksichtslos** ist, da sich ein solches Vorhaben unter **Würdigung nachbarlicher Interessen** nicht mit den **öffentlichen Belangen** vereinbaren lässt.

V. Innenbereichssatzungen

1. Grundlagen

165 Was **Innenbereich** ist, bemisst sich nach Maßgabe des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Mit der **Entwicklungs-** (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB) und der **Einbeziehungssatzung** (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB) kann die Gemeinde **Außenbereichsgrundstücke** zu **Baugrundstücken** machen; die **Klarstellungssatzung** (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB) hat lediglich **deklaratorische Wirkung**. Auch die Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB sind – wie § 34 BauGB ganz allgemein – (bebauungs-)**planersetzend**.

Übersicht Innenbereichssatzungen

Klarstellungssatzung, § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB	**Entwicklungssatzung**, § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB	**Einbeziehungssatzung**, § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB
Voraussetzung: Vorliegen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils (= Innenbereich).	**Voraussetzung:** Im Flächennutzungsplan muss eine Baufläche dargestellt sein.	**Voraussetzung:** Vorliegen eines hinreichend prägenden bebauten Bereichs.

283 BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 23/86 – NVwZ 1990, 755 zu § 34 Abs. 3 BauGB in seiner vom 1.7.1987 bis zum 31.12.1997 geltenden Fassung.

284 BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 23/86 – NVwZ 1990, 755 zu § 34 Abs. 3 BauGB in seiner vom 1.7.1987 bis zum 31.12.1997 geltenden Fassung.

Sie stellt den vorhandenen Innenbereich klarstellend dar. Die Gemeinde hat keine darüber hinausgehenden Festsetzungsmöglichkeiten. Es wird kein neues Baurecht geschaffen.	Die Gemeinde kann mit ihr eine Splittersiedlung zum Ortsteil entwickeln. Die Gemeinde kann auch bestimmte Festsetzungen treffen. Es entsteht neues Baurecht.	Außenbereichsgrundstücke können in gewissem Umfange in den bebaubaren Innenbereich einbezogen werden. Die Gemeinde kann auch bestimmte Festsetzungen treffen. Es entsteht neues Baurecht.

2. Klarstellungssatzung (auch Abgrenzungssatzung, Abs. 4 Satz 1 Nr. 1)

Mit der **Klarstellungssatzung** kann die Gemeinde die **Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile** festlegen. Sie hat bei der Festlegung der Grenzen aber **kein planerisches Ermessen**, sondern ist strikt an § 34 Abs. 1 BauGB gebunden.[285] Die Klarstellungssatzung zeichnet lediglich (klarstellend) den **tatsächlichen Verlauf des Innenbereichs** nach. Für die außerhalb der Grenzen liegenden Grundstücke wird eine **bodenrechtlich verbindliche Zuweisung** in den Außenbereich damit **nicht** vorgenommen.[286] **166**

D.h. die Gemeinde kann mit dem Instrumentarium der **Klarstellungssatzung** weder ein **Außenbereichsgrundstück** in den Innenbereich einbeziehen noch ein **Innenbereichsgrundstück** dem Außenbereich zuordnen.[287] **Aufgabe der Klarstellungssatzung** ist es vornehmlich, **Klarheit** über die **behördeninterne Beurteilung** des Verlaufs der tatsächlichen Grenze zwischen Innen- und Außenbereich zu schaffen und insofern öffentlichen **Planungsträgern** bindende Vorgaben für ihre Entscheidungen zu machen. Dafür, dass der Gesetzgeber den Gemeinden mit der **Klarstellungssatzung** anders als bei den rechtsbegründend wirkenden Entwicklungs- und Einbeziehungsatzungen **keine Gestaltungsmöglichkeiten** einräumen wollte, sprechen insbesondere die nur für die letztgenannten Satzungen geltenden Regelungen in § 34 Abs. 5 BauGB.[288] **167**

Damit ist bei Aufstellung einer Klarstellungssatzung Folgendes zu beachten: **168**

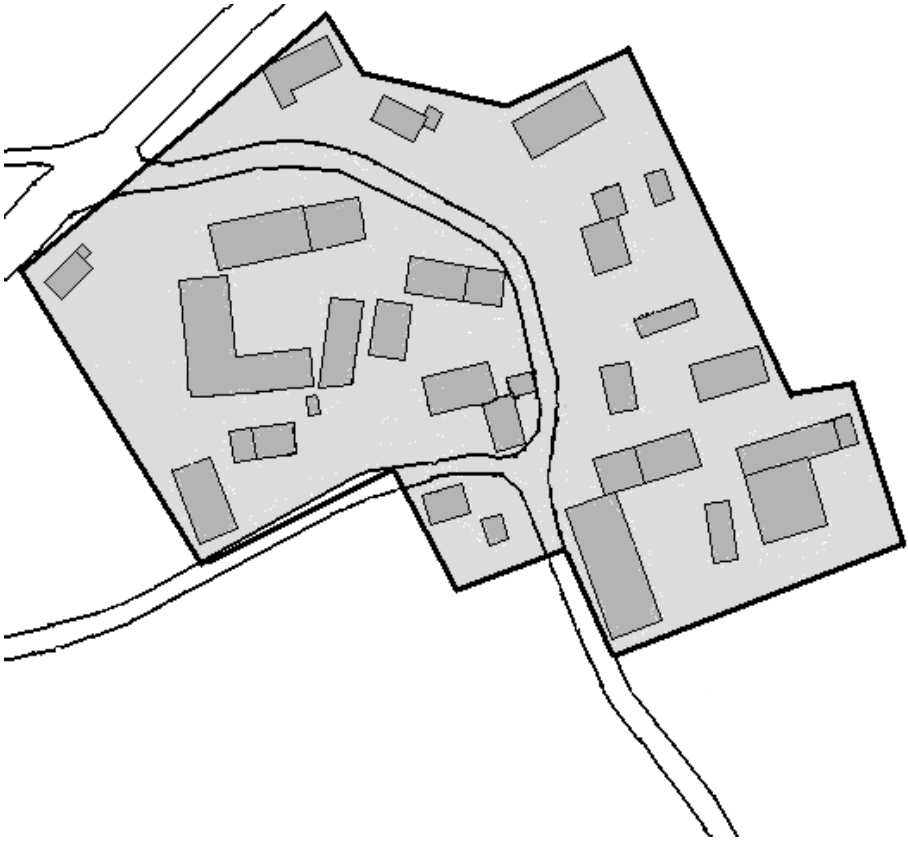
- Bei Aufstellung der nur **deklaratorischen Klarstellungssatzung** wird keine **Abwägungsentscheidung** getroffen.
- Die **Belange der Eigentümer**, deren Grundstücke im vorgesehenen Satzungsgebiet gelegen sind, müssen deshalb nicht erfasst werden.
- Die Entscheidung über den Zuschnitt des Satzungsgebiets stellt keine **planerische Entscheidung** dar.
- Für den Satzungsgeber allein maßgeblich ist die in der Örtlichkeit vorzufindende Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich. Von ihr darf er nicht abweichen. Lediglich **in Zweifelsfällen** ist ein **gewisser Spielraum** denkbar.[289]

Andererseits kommt der Klarstellungssatzung aber eine **normative Bindungswirkung** gegenüber öffentlichen Stellen zu, so dass zumindest die Gemeinde selbst und die Baugenehmigungsbehörde an die Festlegung der Grenzen gebunden sind.[290] **169**

285 Sächs. OVG, Urt. v. 23.10.2000 – 1 D 33/00 – NVwZ-RR 2001, 426.
286 BayVGH, Urt. v. 30.10.2008 – 15 N 08.1124 – juris.
287 Battis/Krautzberger/Löhr/*Söfker*, § 34 Rn. 64.
288 OVG Saarland, Urt. v. 3.6.2008 – 2 C 438/07 – juris; ebenso BayVGH, Urt. v. 28.5.1999 – 1 B 98.737 – juris; a.A. BayVGH, Urt. v. 28.5.1993 – 1 N 92.537 – NVwZ-RR 1994, 431.
289 OVG NRW, Urt. v. 12.12.2005 – 10 D 25/03.NE – juris.
290 BayVGH, Urt. v. 30.10.2008 – 15 N 08.1124 – juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 23.7.2008 – 2 S 53.08 – juris; Sächs. OVG, Urt. v. 23.10.2000 – 1 D 33/00 - NVwZ-RR 2001, 426; der Baugenehmigungsbehörde fehlt in aller Regel – anders als dem Gericht – die Befugnis zur Verwerfung (Nichtbeachtung) einer gemeindlichen Satzung, die eine unter dem Rang eines Gesetzes stehende Rechtsnorm ist; vgl. aber die auch für Behörden offenstehende Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO; siehe auch BVerwG, Urt. v. 31.1.2001 – 6 CN 2/00 – NVwZ 2001, 1035 zur Normverwerfung durch Behörden in Ausnahmefällen.

Beispiel

Gebiet einer Klarstellungssatzung:



Die Klarstellungssatzung stellt die tatsächlichen Grenzen des Innenbereichs dar.

3. Entwicklungssatzung (auch Festlegungssatzung, Abs. 4 Satz 1 Nr. 2)

170 Nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung bebaute **Bereiche im Außenbereich** als **im Zusammenhang bebaute Ortsteile** festlegen, wenn die Flächen im **Flächennutzungsplan** als **Baufläche** dargestellt sind. Die Folge ist, dass sich die Zulässigkeit der Bebauung anhand von § 34 Abs. 1, 2 BauGB beurteilt.

171 Vorausgesetzt ist ein **bebauter Bereich** (vgl. auch § 35 Abs. 6 BauGB), der für sich noch nicht das **städtebauliche Gewicht** eines **Ortsteils** erreicht hat, also eine **Splittersiedlung**. Dies folgt aus seiner Lage *„im Außenbereich"*. Die Anforderung *„bebauter Bereich"* verlangt einen nach den Maßstäben des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu bestimmenden **Bebauungszusammenhang**, also eine aufeinanderfolgende, zusammengehörig und geschlossen erscheinende Bebauung. Dieser bebaute Bereich muss – in Abgrenzung zur Außenbereichssatzung – auch so viel Gewicht haben, dass er zum Innenbereich nach § 34 BauGB aufgewertet werden kann.[291] Insbesondere müssen die Bereiche in einer Weise bebaut sein, dass sie die Eigenart der näheren Umgebung i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB in hinreichender Weise prägen.[292]

---

291 BayVGH, Urt. v. 12.8.2003 – 1 BV 02.1727 – NVwZ-RR 2004, 13.
292 Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/*Söfker*, § 34 Rn. 101.

Zum **bebauten Bereich** gehören nicht nur die Standorte der vorhandenen baulichen (Haupt-)Anlagen und die sie verbindenden Grundstücksteile, sondern der gesamte Bereich, der durch die vorhandenen Baulichkeiten geprägt ist. Der Bereich, der durch vorhandene Baulichkeiten geprägt ist, umfasst auch nicht bebaute, aber **bauakzessorisch** genutzte Grundstücksteile, z.B. einen – nicht unüblich großen – **Hausgarten** oder einen – nicht unüblich großen – Bereich, der für **Erholungszwecke** angelegt ist und genutzt wird. Er umfasst ferner Flächen, die mit **Nebenanlagen** i.S.d. §§ 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 BauNVO bebaut sind, sowie sogenannte **Baulücken**, d.h. derzeit unbebaute, aber im Grundsatz – weil von der umgebenden Bebauung geprägt – **bebauungsfähige Grundstücke**.[293] Allein unbebaute Flächen, die lediglich an eine Ortslage angrenzen, sind kein bebauter Bereich.[294] **172**

Vorausgesetzt ist weiter, dass die **einbezogenen Flächen** im **Flächennutzungsplan** als **Baufläche** dargestellt sind. Bauflächen bezeichnen die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB); nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BauNVO sind das **173**

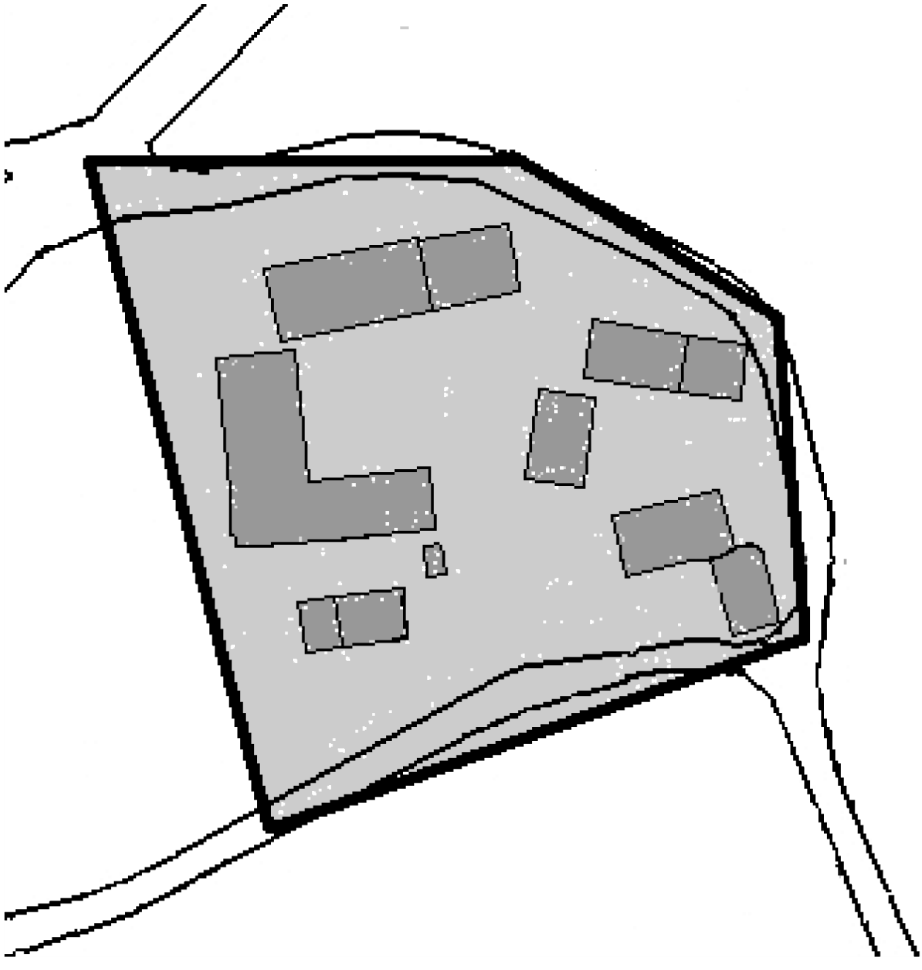
- **Wohnbauflächen**,
- **gemischte Bauflächen**,
- **gewerbliche Bauflächen** und
- **Sonderbauflächen**.

Der Darstellung der Flächen nach der **besonderen Art ihrer baulichen Nutzung** (Baugebiete § 1 Abs. 2 BauNVO, § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) bedarf es nicht.

293 OVG Schl.-H., Urt. v. 17.5.2001 – 1 K 21/98 – NVwZ-RR 2002, 485.
294 BayVGH, Urt. v. 15.1.2003 – 26 N 97.2320 – juris.

Beispiel

Gebiet einer Entwicklungssatzung:



Mit der Entwicklungssatzung werden Bebauungssplitter als Ortsteile festgelegt.

4. Einbeziehungssatzung (auch Ergänzungssatzung, Abs. 4 Satz 1 Nr. 3)

174 Nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB kann die Gemeinde einzelne **Außenbereichsgrundstücke** in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile **einbeziehen**, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. Außenbereichsflächen werden so zu Bauland gewidmet.

175 Durch die **Tatbestandsvoraussetzung**, dass es sich um *„einzelne Außenbereichsflächen"* handeln muss, wird das Gebiet, das von einer **Einbeziehungssatzung** erfasst werden darf, (räumlich) begrenzt.[295] Die Beschränkung auf Außenbereichsflächen schließt zugleich die **Überplanung von Innenbereichsflächen** nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB aus. Für die erforderliche Prägung reicht es nicht aus, dass die einbezogenen Flächen an den Innenbereich grenzen.[296] Vorausgesetzt wird stets, dass die angrenzende Bebauung zu einem **Ortsteil** i.S.d. § 34 Abs. 1

295 BayVGH, Urt. v. 18.12.2006 – 1 N 05.2027 – juris.
296 OVG NRW, Beschl. v. 9.10.2007 – 10 B 1377/07.NE – juris.

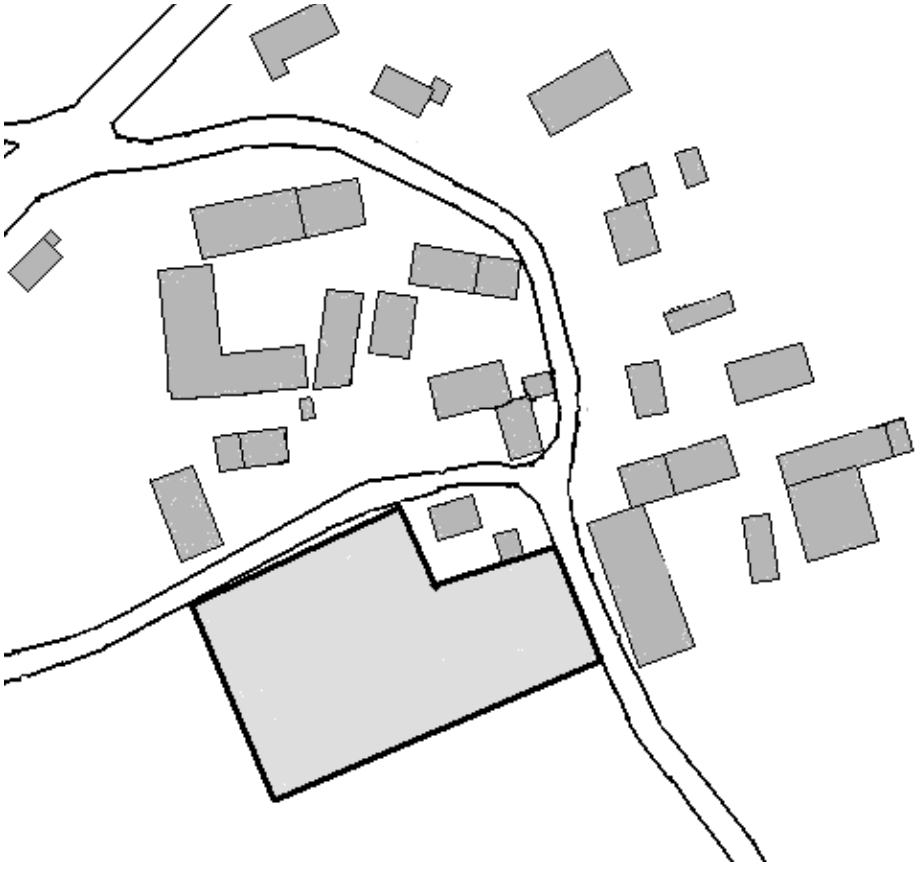
Satz 1 BauGB gehört und dass das **einbezogene Außenbereichsgrundstück** in unmittelbarer Nähe zum bebauten Bereich liegt. Es muss sich um Bereiche handeln, die zwar nicht in den „Zusammenhang" i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB gehören, aber noch nicht so weit von diesem entfernt sind, dass ihre Bebauung eindeutig *„nicht mehr dazugehören kann"*.[297] Weiterhin darf die einbezogene Fläche nicht so groß sein, dass bereits deswegen auf die Stadtplanung bezogene konzeptionelle Erwägungen erforderlich werden. Aus dem Wortlaut des Gesetzes, der auf nur einzelne Außenbereichsflächen abstellt, folgt die Beschränkung der Satzung auf eine **Flächengröße**, die es vertretbar erscheinen lässt, auf eine Bebauungsplanung zu verzichten, also kein umfassendes Bebauungsplanverfahren durchzuführen.[298]

176 Darüber hinaus müssen die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des **angrenzenden** (bebauten) **Bereichs** geprägt sein. Das setzt voraus, dass der baulichen Nutzung des angrenzenden Bereichs ein Maßstab zu entnehmen ist, der als Grundlage für die Prägung der einbezogenen Flächen herangezogen werden kann.[299] Dem angrenzenden (Innen-)Bereich müssen daher im Hinblick auf Art (gegebenenfalls nach Abs. 2) und das Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche die **erforderlichen Zulässigkeitsmerkmale** für die Bebaubarkeit dieser Flächen entnommen werden können.[300] Die zulässige Grenze einer Erweiterung des Innenbereichs mit konstitutiver Wirkung wird eindeutig dort überschritten, wo der Beurteilungsmaßstab des § 34 Abs. 1 BauGB seine Wirkung nicht mehr entfalten kann, etwa weil es an einer Prägung durch vorhandene Bebauung fehlt.[301]

297 Nds. OVG, Urt. v. 27.3.2008 – 1 KN 235/05 – juris.
298 OVG NRW, Urt. v. 2.12.2002 – 7a D 39/02.NE – BauR 2003, 665.
299 BVerwG, Beschl. v. 3.12.2008 – 4 BN 26/08 – juris.
300 VGH BW, Urt. v. 27.6.2007 – 3 S 128/06 – BauR 2007, 1851.
301 BVerwG, Urt. v. 18.5.1990 – 4 C 37/87 – NVwZ 1991, 61.

Beispiel

Gebiet einer Einbeziehungssatzung:



Die Einbeziehungssatzung bezieht (i.d.R. unbebaute) Flächen in den Bebauungszusammenhang eines Ortsteils mit ein.

5. Materiell-rechtliche Voraussetzungen der Innenbereichssatzungen (Abs. 5)

177 Auch eine **Innenbereichssatzung** muss – in entsprechender Anwendung von § 1 Abs. 3 BauGB – **städtebaulich erforderlich** sein. Daran fehlt es, wenn ihrem **Vollzug** nicht ausräumbare **rechtliche oder tatsächliche Hindernisse** entgegen stehen oder wenn es sich um eine unzulässige **Gefälligkeitsplanung** – ohne jede städtebauliche Rechtfertigung – handelt.[302] Gleiches gilt für die **Abwägung**. Zwar nehmen die Vorschriften des § 34 Abs. 5 und 6 BauGB, welche die weiteren Voraussetzungen von Innenbereichssatzungen sowie das Aufstellungsverfahren regeln, nicht ausdrücklich auf § 1 Abs. 7 BauGB (**Abwägungsgebot**; **Gewichtung des Abwägungsmaterials**) und § 2 Abs. 3 BauGB (**Ermittlung und Bewertung der für die Abwägung bedeutsamen Belange**; **Abwägungsmaterial**) Bezug; gleichwohl sind die **Belange betroffener Eigentümer** bei der Aufstellung einer Innenbereichssatzung in entsprechender Anwendung dieser Vorschriften zu ermitteln und zu bewerten sowie mit den berührten **öffentlichen und anderen privaten Belangen** abzuwägen.[303] Weitgehend werden diese **Grundsätze**

302 BayVGH, Urt. v. 18.12.2006 – 1 N 05.2027 – juris; BVerwG, Beschl. v. 6.3.2007 – 4 BN 9/07 – juris.
303 BayVGH, Urt. v. 29.10.2008 – 1 N 07.3048 – juris; BayVGH, Urt. v. 18.12.2006 – 1 N 05.2027 – juris.

der Bauleitplanung dem **Erfordernis einer geordneten städtebaulichen Entwicklung** i.S.d. § 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BauGB zugeordnet.[304]

178 Nach § 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BauGB müssen die **Entwicklungs-** und **Einbeziehungssatzungen** mit einer **geordneten städtebaulichen Entwicklung** vereinbar sein. Die Gemeinde ist insoweit an die **allgemeinen Abwägungsgrundsätze** gebunden und kann eine solche Satzung nur aufstellen, wenn kein Bedürfnis für eine (**umfassendere**) **Bebauungsplanung** besteht.[305] Im Rahmen dieser Anforderung sind in erster Linie die **städtebaulichen Gesichtspunkte** zu berücksichtigen, die unmittelbar mit den infolge der Satzung als nicht beeinträchtigt geltenden Belangen im Zusammenhang stehen.[306] Die Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung bedeutet ganz allgemein, dass die Einbeziehung in den Innenbereich (bzw. die Festlegung als Ortsteil) den **Ordnungszielen** des § 1 BauGB nicht widersprechen darf.[307] Hierzu gehören beispielsweise

- die **allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse**,
- die Vereinbarkeit mit den **Belangen des Umweltschutzes**, namentlich
  - des **Naturschutzes** und
  - der **Landschaftspflege**,
- die **Vermeidung städtebaulicher Konflikte**, die nur durch einen (umfassenden) Bebauungsplan zu lösen wären (Immissionskonfliktlagen, Erschließungsdefizite) und
- die **geordnete Siedlungsentwicklung** (kein planloses Ausufern der Bebauung).

179 Durch die **Entwicklungs-** und **Einbeziehungssatzung** darf die Zulässigkeit von Vorhaben, die der **Umweltverträglichkeitsprüfung** unterliegen (besonders umweltrelevante Projekte), nicht begründet werden, § 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Da § 2 Abs. 4 BauGB, der für **Belange des Umweltschutzes** eine **Umweltprüfung** bei der Aufstellung von Bauleitplänen bestimmt, auf Innenbereichssatzungen keine Anwendung findet (ebenso wenig wie im vereinfachten Verfahren, § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB), kann die Zulässigkeit von Vorhaben, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, konsequenterweise nicht über die Entwicklungs- und Einbeziehungssatzung begründet werden.

180 Nach § 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 BauGB dürfen im Fall der **Entwicklungs-** und **Einbeziehungssatzung** keine Anhaltspunkte für eine **Beeinträchtigung** der **Erhaltungsziele** und des **Schutzzwecks** der **Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung** (auch **FFH-Gebiete** genannt) und der **Europäischen Vogelschutzgebiete** i.S.d. **BNatSchG** bestehen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB). Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete, ab 1.3.2010 Natura 2000-Gebiete genannt, unterliegen auch schon **vor** ihrer **förmlichen Unterschutzstellung** durch eine **landesrechtliche Schutzverordnung** einem besonderen Schutzregime, das sie vor erheblichen Beeinträchtigungen schützt.[308]

181 Pläne und Projekte, die etwa ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung erheblich beeinträchtigen können, erfordern deshalb eine **Verträglichkeitsprüfung** (vgl. Art. 4 Abs. 5 und 6 Abs. 3 Satz 1 RL 92/43/EWG). In der Bauleitplanung ist im Rahmen der Abwägung zu prüfen, ob die **Erhaltungsziele** oder der **Schutzzweck** der **Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung** oder der **Europäischen Vogelschutzgebiete**, ab 1.3.2010 Natura 2000-Gebiete genannt, erheblich beeinträchtigt sind und eine sogenannte **integrierte Umweltprüfung** durchzuführen; u.a. § 34 BNatSchG ist auf Bauleitpläne anzuwenden (vgl. § 1a Abs. 4 BauGB; siehe aber auch

304 Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/*Söfker*, § 34 Rn. 106; ebenso. Nds. OVG, Urt. v. 27.3.2008 – 1 KN 235/05 – juris.
305 Nds. OVG, Urt. v. 27.3.2008 – 1 KN 235/05 – juris.
306 BayVGH, Urt. v. 12.8.2003 – 1 BV 02.1727 – NVwZ-RR 2004, 13.
307 BGH, Urt. v. 5.12.1991 – III ZR 167/90 – BauR 1992, 201; OVG NRW, Beschl. v. 2.3.2004 – 7a D 15/03.NE – juris.
308 Vgl. die Richtlinien: 92/43/EWG-FFH-Richtlinie, 79/409/EWG-Vogelschutzrichtlinie, §§ 33 ff., § 35 Satz 2 BNatSchG.

§ 35 Satz 2 BNatSchG).[309] Auf Innenbereichssatzungen finden dem gegenüber § 1a Abs. 4 oder § 2 Abs. 4 BauGB keine entsprechende Anwendung. Es ist deshalb von vornherein sicher zu stellen, dass keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele oder des Schutzzwecks bestehen. Dies schließt Entwicklungs- und Einbeziehungssatzungen jedenfalls innerhalb von **FFH-Gebieten** und **Europäischen Vogelschutzgebieten**, ab 1.3.2010 Natura 2000-Gebiete genannt, aus.

182 Nach § 34 Abs. 5 Satz 2 BauGB können in **Entwicklungs-** und **Einbeziehungssatzungen** (nur) einzelne Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 und 3 sowie Abs. 4 BauGB getroffen werden. Die Regelungsdichte einer Entwicklungs- oder Einbeziehungssatzung muss deutlich hinter der eines Bebauungsplans zurückbleiben. Sind mehr als nur *„einzelne Festsetzungen"* erforderlich, so sind diese einem aufzustellenden Bebauungsplanverfahren vorbehalten. Wenn § 34 Abs. 1 (und Abs. 2) BauGB neben den detaillierten Festsetzungen einer Entwicklungs- oder Einbeziehungssatzung als Maßstab für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im Plangebiet nicht mehr zur Anwendung kommen kann, ist das mit dem Wesen und dem Charakter einer Entwicklungs- oder Einbeziehungssatzung nicht vereinbar.[310] Enthält eine Entwicklungssatzung – nach Art eines qualifizierten Bebauungsplans – Festsetzungen zur **Art und zum Maß der baulichen Nutzung** sowie zur **Bauweise** und zur **überbaubaren Grundstücksfläche**, so handelt es sich **nicht mehr** um *„einzelne Festsetzungen"* i.S.d. § 34 Abs. 5 Satz 2 BauGB.[311]

183 Zur gleichlautenden Regelung in § 34 Abs. 4 Satz 3 BauGB (in der Fassung vom 27.8.1997) führt das **BVerwG** aus:

> *„Es liegt auf der Hand, dass das Maß des Zulässigen, wenn von „einzelnen" Festsetzungen nach § 9 Abs. 1, 2 und 4 gesprochen wird, nicht erst dann überschritten ist, wenn die Ergänzungssatzung zu einem qualifizierten Bebauungsplan wird. Ihrer Funktion entsprechend haben sich ihre Festsetzungen auf die spezifische Zielsetzung, den Innenbereich um einzelne Außenbereichsflächen zu ergänzen, zu beschränken. Außerdem darf die Planungspflicht der Gemeinden aus § 1 Abs. 3 nicht leer laufen. Daher wird die Satzung umso eher zu Bedenken Anlass geben, je höher ihre Regelungsdichte ist und je mehr sie die Funktion eines Bebauungsplans übernimmt."*[312]

184 Die Festsetzungen einer Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB sollen keine umfassende **normative Regelung** der zulässigen Bebauung nach Art eines qualifizierten Bebauungsplans ergeben. Der Satzungsgeber hat sich auf die angesprochene spezifische Zielsetzung der **Ergänzung des Innenbereichs** um einzelne Außenbereichsflächen zu beschränken.[313]

185 § 34 Abs. 5 Satz 3 BauGB verweist auf § 9 Abs. 6 BauGB. In **Entwicklungs-** und **Einbeziehungssatzungen** sollen deshalb, soweit dies zu ihrem Verständnis oder für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen notwendig oder zweckmäßig ist, nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen (etwa aufgrund von **Planfeststellungen**) sowie **Denkmäler** nach Landesrecht nachrichtlich übernommen werden.

186 (**Nur**) Für die **Einbeziehungssatzung** (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB) ordnet § 34 Abs. 5 Satz 4 BauGB die entsprechende Anwendung der **umweltschützenden Bestimmungen** des § 1a Abs. 2 und 3 BauGB und § 9 Abs. 1a BauGB sowie des **Begründungserfordernisses** des § 2a Satz 2 Nr. 1 BauGB an. Hintergrund ist, dass im Gegensatz zur Entwicklungssatzung keine Vorentscheidung durch den Flächennutzungsplan als Baufläche vorliegt.

---

309 Entspricht §§ 31 ff. BNatSchG in der ab 1.3.2010 gültigen Fassung des BNatSchG.
310 VGH BW, Urt. v. 27.6.2007 – 3 S 128/06 – BauR 2007, 1852.
311 VGH BW, Urt. v. 19.5.2004 – 5 S 2771/01 – BauR 2005, 1132.
312 BVerwG, Beschl. v. 13.3.2003 – 4 BN 20/03 – juris.
313 OVG NRW, Beschl. v. 9.10.2007 – 10 B 1377/07.NE – juris.

6. Aufstellungsverfahren (Abs. 6)

Alle **Innenbereichssatzungen** sind entsprechend § 10 Abs. 3 BauGB wie **Bebauungspläne bekannt zu machen**, § 34 Abs. 6 Satz 2 BauGB. Nach § 246 Abs. 1a BauGB können die Länder bestimmen, dass Innenbereichssatzungen vor ihrem Inkrafttreten der **höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen** sind. **187**

Weitere **Verfahrensvorschriften** sind für die Klarstellungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1BauGB) nicht vorgegeben. Zu beachten sind aber die **landesrechtlichen Vorschriften** über den **Erlass von Satzungen** durch die Gemeinde, soweit in § 10 Abs. 3 BauGB nichts Abweichendes geregelt ist (z.B. Art. 23 ff. GO Bayern). **188**

Für die **Entwicklungs- und Einbeziehungssatzung** (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB) ist bei ihrer Aufstellung eine **Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung** entsprechend der des **vereinfachten Bauleitplanverfahrens** durchzuführen, § 34 Abs. 6 Satz 1, § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 BauGB. **189**

C. Praxisrelevante Sonderfälle

I. Werbeanlagen

Werbeanlagen sind ihrer Art nach entweder **Nebenanlagen** (§ 14 BauNVO; Nebennutzung zu bestehendem Betrieb) oder **eigenständige Hauptnutzungen** (**Fremdwerbeanlage**) gem. §§ 2 ff. BauNVO. **190**

Eine **Werbeanlage der Außenwerbung**, welche **bauliche Anlage** i.S.d. § 29 Satz 1 BauGB ist und **Fremdwerbung** zum Gegenstand hat, ist als **eigenständige Hauptnutzung** gem. § 34 Abs. 1 BauGB unzulässig, wenn sie sich nicht in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Ihre Zulässigkeit ist im **reinen Wohngebiet** ausnahmslos und im **allgemeinen Wohngebiet** regelmäßig ausgeschlossen.[314] Anlagen der Fremdwerbung können aber im allgemeinen Wohngebiet im **Ermessenswege** ausnahmsweise zugelassen werden (§ 34 Abs. 2 BauGB, § 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO, § 31 Abs. 1 BauGB). **191**

Nach Auffassung des **OVG NRW** können **Mega-Light-Werbeanlagen** (großflächige ein- oder beidseitig hinterleuchtete Werbevitrinen mit durchwechselnden Motiven; z.T. auf sogenannten „Monofuß" aufgeständert) als **störende gewerbliche Nutzungen** nicht im **allgemeinen Wohngebiet** zugelassen werden. Dies folge aus der besonderen Auffälligkeit einer derartigen Werbeanlage. Sie wirke durch Beleuchtung, beweglichen Wechsel von Werbebotschaften, ihre Anbringungshöhe auf einem 2,50m hohen Monofuß und ihre Werbefläche von ca. 8,8m² besonders störend auf die **Wohnruhe** ein.[315] **192**

Ob **Anlagen der Fremdwerbung** in **Gemengelagen** zulässig sind, hängt vor allem von dem gegebenen **Rahmen der Nutzungsarten** ab. Für das **Ortsbild** ist in aller Regel auch eine Außenwerbung relevant. Ihr eigentliches Ziel ist es gerade, Aufmerksamkeit auf sich zu lenken; in diesem Sinne muss sie im vorhandenen Ortsbild gerade *„auffallend"* wirken.[316] Eine **Beeinträchtigung des Ortsbildes** i.S.v. § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB (sogenanntes „großes Ortsbild") wird durch übliche großflächige Werbeanlagen aber i.d.R. nicht bewirkt. Schon aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Größe sind deren Auswirkungen in gestalterischer Hinsicht eindeutig auf den näheren Umgriff beschränkt.[317] Anders kann dies in **kleineren Ortsteilen** sein. **193**

314 BVerwG, Urt. v. 3.12.1992 – 4 C 26/91 – NVwZ 1993, 985.
315 OVG NRW, Urt. v. 14.3.2006 – 10 A 4924/05 – juris; nachgehend BVerwG, Beschl. v. 10.7.2006 – 4 B 45/06 – juris.
316 BVerwG, Urt. v. 3.12.1992 – 4 C 26/91 – NVwZ 1993, 985.
317 VG München, Urt. v. 9.2.2009 – M 8 K 08.2513 – juris.

II. Vergnügungsstätten

194 Die BauNVO enthält in den §§ 4a Abs. 3 Nr. 2, 5 Abs. 3, 6 Abs. 2 Nr. 8 und Abs. 3, 7 Abs. 2 Nr. 2 und 8 Abs. 3 Nr. 3 eine detaillierte Regelung über die **regelmäßige bzw. ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten** in den verschiedenen Baugebieten. Mit dieser Regelung hat der Verordnungsgeber die Vergnügungsstätten als eine **besondere Nutzungsart** erfasst und sie zugleich aus dem allgemeinen Begriff der **Gewerbebetriebe** herausgenommen.[318] Es entspricht einem allgemeinen städtebaulichen Erfahrungssatz, dass sich Vergnügungsstätten negativ auf ihre Umgebung auswirken können.[319] Ob Vergnügungsstätten in **Gemengelagen** zulässig sind, hängt von der Prägung des Gebiets und dem Zuschnitt der Vergnügungsstätte ab. Da kleinere Vergnügungsstätten bereits in **besonderen Wohngebieten** zugelassen werden können,[320] sind sie nicht von vornherein in auch von Wohnnutzung geprägten Gemengelagen unzulässig. Soweit noch keine Vergnügungsstätte in der näheren Umgebung vorhanden ist, liegt zwar ggf. eine **Rahmenüberschreitung** vor; ob ihre Zulassung **bodenrechtlich beachtliche Spannungen** begründet, ist eine Frage des Einzelfalls, wobei auch der genannte „**Trading-down-Effekt**" eine Rolle spielen kann.[321]

III. Nebenanlagen

195 Entspricht die nähere Umgebung einem **Baugebiet der BauNVO**, beurteilt sich die **Zulässigkeit von Nebenanlagen** unmittelbar nach § 14 BauNVO (§ 34 Abs. 2 BauGB). Ebenso wie § 14 BauNVO **untergeordnete Nebenanlagen** und **Einrichtungen** für zulässig erklärt, wenn sie

- dem **Nutzungszweck** der im Baugebiet gelegenen Grundstücke oder des Baugebiets selbst **dienen** und
- seiner **Eigenart nicht widersprechen**,

können auch im unbeplanten Innenbereich untergeordnete Nebenanlagen nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässig sein, und zwar selbst dann, wenn es bisher vergleichbare Anlagen in dem maßgeblichen Bereich nicht gibt.[322] Auch in **Gemengelagen** sind Nebenanlagen dadurch gekennzeichnet, dass sie der Hauptanlage **funktionell zugeordnet** und ihr **räumlich-gegenständlich** („optisch") **untergeordnet** sind. Zwar müssen sich auch Nebenanlagen i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB – rücksichtsvoll – *„einfügen"*; das Einfügen kann jedoch bei Nebenanlagen eher als bei selbständigen (Haupt-)Anlagen bejaht werden. So können im unbeplanten Innenbereich Anlagen, die nach der Art der baulichen oder gewerblichen Nutzung nicht dem Rahmen entsprechen, den die vorhandene Bebauung abgibt, gleichwohl als **(untergeordnete) Nebenanlage** zulässig sein.[323] Relevant sind für das Einfügen in erster Linie die **Art und das Maß der baulichen Nutzung**. Die Bauweise erfasst nur **bauliche Anlagen der Hauptnutzung** (vgl. § 22 BauNVO). Nebenanlagen außerhalb **faktisch überbaubarer Grundstücksflächen** begründen nicht unbedingt **bodenrechtlich relevante Spannungen**, wie deren erleichterte Zulassung in Bereichen mit **Bebauungsplan** zeigt (§ 23 Abs. 5 Satz 1 BauNVO).[324]

IV. Stellplätze und Garagen

196 Nach dem in § 12 Abs. 1 BauNVO normierten Grundsatz sind **Stellplätze und Garagen** in allen Gebieten zulässig. Diese Vorschrift ergänzt ebenso wie beispielsweise diejenige über die Zulässigkeit von **Nebenanlagen** (§ 14 BauNVO) die Regelungen zu den Baugebieten nach §§ 2 ff. BauNVO und kann auch bei der Anwendung von § 34 Abs. 2 BauGB herangezogen werden.[325] Auch in Gemengelagen sind Garagen und Stellplätze ausnahmslos zulässig. Das folgt in aller Re-

318 BVerwG, Urt. v. 20.8.1992 – 4 C 57/89 – NVwZ-RR 1993, 66.
319 Sogenannter Trading-down-Effekt; BVerwG, Beschl. v. 4.9.2008 – 4 BN 9/08 – juris.
320 Vgl. § 4a Abs. 3 Nr. 1 BauNVO.
321 BayVGH, Beschl. v. 6.2.2009 – 2 B 08.2714 – juris.
322 BVerwG, Urt. v. 3.8.1985 – 4 C 50/82 – BauR 1985, 652.
323 BVerwG, Beschl. v. 17.9.1985 – 4 B 167/85 – juris.
324 Für Carports vgl. OVG NRW, Urt. v. 19.6.2008 – 7 A 2053/07 – BauR 2008, 1853.
325 BVerwG, Urt. v. 7.12.2006 – 4 C 11/05 – NVwZ 2007, 585.

gel schon aus ihrem rahmengebenden Vorhandensein. § 12 Abs. 2 und 3 BauNVO finden in **Gemengelagen** keine unmittelbare Anwendung. Gleichwohl zeigen diese Bestimmungen für **wohngeprägte Umgebungen** auf, was im Einzelfall noch zumutbar ist.

197 Der **Grundstücksnachbar** hat die Errichtung **notwendiger Garagen und Stellplätze** für ein **zulässiges Wohnbauvorhaben** und die mit ihrem Betrieb üblicherweise verbundenen **Immissionen** grundsätzlich hinzunehmen.[326] Bauordnungsrechtliche Vorschriften über die **Anordnung von Stellplätzen** können die Anwendung des § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO (bzw. des **planungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots**) nicht spezialgesetzlich ausschließen.[327] Eine Nutzung, die bestandskräftig genehmigt worden ist und daher weiter ausgeübt werden darf, ist vom Begriff der **zugelassenen Nutzung** in § 12 Abs. 2 BauNVO auch dann umfasst, wenn sie heute nicht oder nicht mehr genehmigt werden dürfte.[328]

326 BayVGH, Beschl. v. 11.8.1999 – 27 ZS 99.1717 – juris.

327 BVerwG, Urt. v. 7.12.2000 – 4 C 3/00 – NVwZ 2001, 813; vgl. aber § 49 MBO, der den Rückzug der Landesgesetzgeber von Vorgaben im Hinblick auf Anordnung und Beschaffenheit von Stellplätzen markiert, wie etwa in Bayern, Art. 47 BayBO 2008; anders in Baden-Württemberg, § 37 Abs. 7 LBO BW; vgl. auch § 86 Abs. 1 Nr. 4 MBO zum Erlass örtlicher Bauvorschriften durch die Gemeinde u.a. zu Zahl, Größe und Beschaffenheit von Stellplätzen.

328 BVerwG, Urt. v. 7.12.2006 – 4 C 11/05 – NVwZ 2007, 585.