

# Legal Update

## Öffentliches Baurecht (Bauplanungsrecht)

### Funktionslosigkeit des Baunutzungsplans von Berlin

Dr. Julian Asmus Nebel

Berlin, 31. August 2017

Das VG Berlin hat mit dem jüngst veröffentlichten Urteil vom 17. März 2017 (Az. 19 K 66.15) festgestellt, dass der Baunutzungsplan für Berlin in Teilen funktionslos ist. Die Klägerin hatte auf Erteilung einer Baugenehmigung geklagt. Die Bau-behörde hatte ihr diese verweigert, weil das Vorhaben nicht mit den Festsetzungen des Baunutzungsplans vereinbar sei. Das VG Berlin hat nun entschieden, dass der Dachgeschossausbau keiner planungsrechtlichen Befreiung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB von den Festsetzungen des Baunutzungsplans bedürfe, da die entsprechenden Festlegungen funktionslos geworden seien.

Die Genehmigungsverfahren für Dachausbauten und Aufstockungen sind durch die Entscheidung wesentlich erleichtert worden. Bauherren sind nun nicht mehr den Unwägbarkeiten einer Befreiung ausgesetzt. Denn auf die Erteilung einer Befreiung hat der Bauherr keinen Anspruch, er muss die Baugenehmigung daher mit den Behörden aushandeln. Die Baubehörden können ihre bisherige Genehmigungspraxis nicht wie bisher weiterführen, denn zentrale Aussagen der Entscheidung lassen sich auch auf andere Konstellationen übertragen.

Für die zukünftige Entwicklung ist die Entscheidung aus zwei Gründen bemerkenswert. Zum einen, weil das VG Berlin die Wirksamkeit des Baunutzungsplans zuvor nicht dem Grunde nach in Frage gestellt hatte, auch wenn bereits in vorangegangenen Entscheidungen die Möglichkeit der Funktionslosigkeit des Baunutzungsplans angedeutet wurde. Zum anderen, weil das Gericht seine Entscheidung nicht nur mit der tatsächlichen baulichen Situation vor Ort, sondern auch mit gewandelten städtebaulichen Absichten begründet hat, wie sie vor allem in den Erhaltungs- und Milieuschutzverordnungen – dem zentralen städtebaulichen Instrument zur Bekämpfung der Wohnraumknappheit – zum Ausdruck kommen. Die unterschiedlichen Instrumente des Berliner Planungsrechts sind insoweit nicht mehr miteinander synchronisiert.

Allerdings bekräftigt das OVG Berlin-Brandenburg regelmäßig die Anwendbarkeit der Vorschriften des Baunutzungsplans. Es bleibt daher abzuwarten, ob das OVG Berlin-Brandenburg der neuen Linie und den Argumenten des VG Berlin folgen wird.

#### A. Hintergrund / Einordnung

Soweit in den Bezirken West-Berlins keine gebietsspezifischen Bebauungspläne erlassen worden sind, bestimmt sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben nach dem übergeleiteten Recht des Baunutzungsplans für Berlin von 1958/60 in Verbindung mit den planungsrechtlichen Vorschriften der Bauordnung für Berlin von 1958 (BO 58). Der Baunutzungsplan weist für alle Bezirke West-Berlins Baugebiete aus und legt Art und Maß der baulichen Nutzung fest. Diese Festlegungen werden durch Bestimmungen der BO 58 konkretisiert, etwa zur Zulässigkeit von Art und Maß, Nutzung sowie hinsichtlich der zulässigen Bebauungstiefe und der Bauweise oder der Gebäudehöhe. Als höchstens zulässiges Nutzungsmaß setzt der Baunutzungsplan eine Geschossflächenzahl (GFZ) von 1,5 fest. Der durch Altbauten geprägte Gebäudebestand im Innenstadtbereich von Berlin weist aber in der Regel eine GFZ von 2,5 bis 4,0 auf. Für die Änderungsgenehmigungen ist dann die Erteilung einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB erforderlich.

#### B. Inhalt und Gegenstand der Entscheidung

Das VG Berlin hat entschieden, dass ein Dachgeschossausbau keiner planungsrechtlichen Befreiung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB von den Festsetzungen des Baunutzungsplans bedürfe, da die entsprechenden Festlegungen funktionslos geworden seien.

Eine bauplanerische Festsetzung tritt wegen Funktionslosigkeit außer Kraft, wenn die bauliche Entwicklung vom Planinhalt so massiv und so offenkundig abweicht, dass der Bebauungsplan insoweit seine städtebauliche

Gestaltungsfunktion unmöglich zu erfüllen vermag und die in Rede stehende Festsetzung die Fähigkeit verloren hat, die städtebauliche Entwicklung noch in eine bestimmte Richtung zu steuern. Die Verwirklichung der Festsetzung ist dann auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen.

Das VG Berlin hat entschieden, dass der Baunutzungsplan für Berlin hinsichtlich des Nutzungsmaßes GFZ für das betroffene Grundstück funktionslos geworden sei. Seit Erlass des Plans seien fast sechs Jahrzehnte vergangen, ohne dass annähernd eine bauliche Entwicklung stattgefunden hätte, durch die die tatsächlichen Verhältnisse dem Planinhalt angenähert worden wären. Das Planungsziel des Baunutzungsplans habe auf den städtebaulichen Vorstellungen der 1950er-Jahre beruht. Ziel sei es gewesen, durch Entkernung oder Beseitigung der überkommenen, dichten Bebauung der Innenstadt und mit der Errichtung von Neubauten eine erheblich geringere Bebauungs- und Bevölkerungsdichte zu erreichen.

Allerdings habe sich mittlerweile zum einen die bauliche Struktur in tatsächlicher Hinsicht weiter verfestigt. So seien in der näheren Umgebung des betroffenen

Grundstücks Neubauten errichtet worden, die ihrerseits die im Baunutzungsplan festgelegte GFZ deutlich überschritten. Zudem seien Anfang der 1990er-Jahre Dachgeschossausbauten bei bestehenden Altbauten erfolgt, durch die sich die GFZ jeweils noch erhöht habe.

Zum anderen hätten sich die städtebaulichen Vorstellungen seit dem Inkrafttreten des Baunutzungsplans offenkundig in einer Weise geändert, die es als ausgeschlossen erscheinen lasse, dass das Planungsziel in absehbarer Zeit noch erreicht werden könne. Die vorhandene Altbebauung in den Berliner Innenstadtbereichen werde heute nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt, sondern zu Recht gerade als schützenswert erachtet. Dies gelte zunächst für diejenigen Bereiche, in denen es zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gekommen sei, welche eine nach außen wahrnehmbare Manifestation dieser veränderten Sichtweise darstellen würden. Diese veränderte Sichtweise dokumentiere sich sowohl in den einschlägigen städtebaulichen Leitlinien als auch in den Erhaltungs- und Milieuschutzverordnungen der Bezirke.

## Hinweis

Dieser Überblick dient ausschließlich der allgemeinen Information und kann konkreten Rechtsrat im einzelnen Fall nicht ersetzen. Sprechen Sie bei Fragen bitte Ihren gewohnten Ansprechpartner bei GÖRG bzw. den Autoren Herrn Dr. Julian Asmus Nebel unter +49 30 884503-0 / jnebel@goerg.de an. Informationen zum Autor finden Sie auf unserer Homepage [www.goerg.de](http://www.goerg.de).

## Unsere Standorte

GÖRG Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

### BERLIN

Kantstraße 164, 10623 Berlin  
Tel. +49 30 884503-0, Fax +49 30 882715-0

### ESSEN

Alfredstraße 220, 45131 Essen  
Tel. +49 201 38444-0, Fax +49 201 38444-20

### FRANKFURT AM MAIN

Neue Mainzer Straße 69 – 75, 60311 Frankfurt am Main  
Tel. +49 69 170000-17, Fax +49 69 170000-27

### HAMBURG

Dammtorstraße 12, 20354 Hamburg  
Tel. +49 40 500360-0, Fax +49 40 500360-99

### KÖLN

Kennedyplatz 2, 50679 Köln  
Tel. +49 221 33660-0, Fax +49 221 33660-80

### MÜNCHEN

Prinzregentenstraße 22, 80538 München  
Tel. +49 89 3090667-0, Fax +49 89 3090667-90