



## BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

### Stellungnahme Nr. 04/2017 Januar 2017

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt (Stand 30.11.2016)**

#### **Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht**

Rechtsanwalt Professor Dr. Michael Quaas (Vorsitzender)

Rechtsanwältin Dr. Tina Bergmann

Rechtsanwalt Rudolf Häusler

Rechtsanwalt und Notar Dr. Jost Hüttenbrink

Rechtsanwalt und Notar Rainer Kulenkampff

Professor Hans-Peter Michler (Berichterstatter)

Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M. (Harvard)

Rechtsanwältin Dr. Barbara Stamm

Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues (Berichterstatterin)

Rechtsanwältin Kristina Trierweiler, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer

#### **Bundesrechtsanwaltskammer**

The German Federal Bar  
Barreau Fédéral Allemand  
[www.brak.de](http://www.brak.de)

#### **Büro Berlin – Hans Litten Haus**

Littenstraße 9    Tel. +49.30.28 49 39 - 0  
10179 Berlin    Fax +49.30.28 49 39 -11  
Deutschland    Mail zentrale@brak.de

#### **Büro Brüssel**

Avenue des Nerviens 85/9    Tel. +32.2.743 86 46  
1040 Brüssel    Fax +32.2.743 86 56  
Belgien    Mail brak.bxl@brak.eu

**Verteiler:** Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit  
Ausschuss des Deutschen Bundestages für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss des Deutschen Bundestages für Wirtschaft und Technologie  
Arbeitskreis Recht der Bundestagsfraktionen  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit  
Fraktionsvorsitzende  
Justizminister/Justizsenatoren der Länder  
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts  
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen  
Bundesministerium des Innern  
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Bundesnotarkammer  
Bundessteuerberaterkammer  
Bundesverband der Deutschen Industrie  
Rechtsanwaltskammern  
Wirtschaftsprüferkammer  
Deutscher Anwaltverein  
Deutscher Notarverein  
Deutscher Steuerberaterverband  
Deutscher Richterbund  
Bundesverband der Freien Berufe  
Neue Richtervereinigung  
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW  
Redaktion der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ,  
ZAP, AnwBI, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Deubner Verlag Online Recht, Beck aktuell, Juri-  
on Expertenbriefing, Juris Nachrichten, LexisNexis Rechtsnews, Otto Schmidt Verlag

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Nach dem Referentenentwurf vom 16.06.2016, zu dem die Bundesrechtsanwaltskammer im Juli 2016 Stellung genommen hat (Nr. 20/2016), liegt nun der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 30.11.2016 **zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt** vor. Die Änderungen nehmen einige Klarstellungen auf (zum Beispiel zu Fristen, § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB-E; zum Inhalt der zusammenfassenden Erklärung für den Flächennutzungsplan, § 6a Abs. 1 BauGB-E, und auch hinsichtlich der zusammenfassenden Erklärung zum Bebauungsplan, § 10a BauGB-E). Darüber hinaus haben zusätzliche Regelungen Eingang gefunden und die vorgeschlagenen Regelungen für den neuen Gebietstyp urbane Gebiete wurden überarbeitet. Diese Änderungen sollen nach dem Willen der Bundesregierung insbesondere die Schaffung von Wohnraum erleichtern. Zu diesen Änderungen nimmt die Bundesrechtsanwaltskammer ergänzend wie folgt Stellung:

## **1. Beschleunigte Bebauungsplanverfahren**

### **1.1 § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB**

Der Referentenentwurf sah die Streichung der besonderen Erleichterungen für Bebauungspläne der Innenentwicklung mit weniger als 20.000 Quadratmetern vor. Auf die Streichung wird verzichtet. Der Gesetzgeber folgt damit seiner bisherigen Einschätzung, dass in diesen kleinräumigen Verfahren (strategische) Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht erforderlich sind.

### **1.2 § 13b BauGB-E**

Neu eingeführt wird die „Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren“. Befristet auf den 31. Dezember 2019 wird hier der Vorrang der Innenentwicklung aufgegeben. Für Flächen von weniger als 10.000 Quadratmetern, die an im Zusammenhang bebauter Ortsteile anschließen und zur Begründung von Wohnnutzungen dienen sollen, soll ebenfalls das beschleunigte Verfahren gemäß § 13a BauGB Anwendung finden. Die Regelung ist inhaltlich § 246 Abs. 9 BauGB nachgebildet, die bis zum 31. Dezember 2019 die Errichtung von Flüchtlingsunterbringungen im Bereich des § 35 BauGB zulässt, wenn die Flächen „im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang“ mit dem Siedlungsbereich liegen. Für diese Vorschrift ist strittig, ob nur sogenannte „Außenbereichsinseln im Innenbereich“ umfasst sind oder gerade auch die Bereiche, die einen Siedlungszusammenhang erstmals in den Außenbereich erweitert. Die in § 13b BauGB gewählte Formulierung geht nun klar dahin, dass auch Erweiterungen des Siedlungszusammenhanges in den bisherigen Außenbereich hinein im beschleunigten Verfahren zulässig sein sollen.

## **2. Erleichterte Umnutzung vorhandener baulicher Anlagen zu Wohnzwecken im Innenbereich, § 34 Abs. 3 Nr. 1 BauGB-E**

§ 34 Abs. 3a Nr. 1 BauGB wird insgesamt neu gefasst und inhaltlich dahingehend erweitert, dass auf das Erfordernis des Einfügens bei jeder Nutzungsänderung (einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung) einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage hin zu Wohnzwecken verzichtet werden kann. Insgesamt ist die Aufgliederung des § 34 Abs. 3a Nr. 1 in lit a-c zu begrüßen. Die Vorschrift, die nach ihrer ursprünglichen Einfügung 2007 und der ersten Änderung in 2013 nur noch schwer lesbar war, wird so nachvollziehbar. Erkennbar lehnt sich der Gesetzgeber auch hier an der insoweit jedoch zeitlich befristeten Sondervorschrift für die Zulassung von Flüchtlingsunterbringungen in § 246 Abs. 8 BauGB an.

Die Regelung ist in der Neufassung einfacher lesbar und damit rechtssicherer; sie entspricht der insgesamt mit der Gesetzesnovelle angelegten Möglichkeit, Nutzungen stärker zu durchmischen.

## **3. Urbane Gebiete, § 6a BauNVO-E, § 17 BauNVO-E, § 245c Abs. 3 BauGB-E**

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung nimmt einige, für die Konzeption und den Anwendungsbereich des Gebietstyps „urbane Gebiete“ wesentliche Änderungen vor:

### **3.1 Typisierung des urbanen Gebietes, § 6 Abs. 1 BauNVO-E**

Entgegen der Fassung im Referentenentwurf, soll in § 6a Abs. 1 BauNVO-E, der die Typik des urbanen Gebietes beschreibt, die Forderung einer „kleinräumigen Nutzungsmischung“ gestrichen werden. Dies ist zu begrüßen, da diese Charakterisierung unbestimmt war und Orientierung an bisherigen städtebaulichen Kategorien fehlen. Darüber hinaus hätte eine solche Typisierung möglicherweise viele Gestaltungsmöglichkeiten von vornherein ausgeschlossen.

Weiter ergänzt der Gesetzgeber § 6a Abs. 1 BauNVO-E ausdrücklich um einen Satz 2: Die Nutzungsmischung muss nicht gleichwertig sein. Damit wird den zum Referentenentwurf geäußerten Bedenken begegnet, dass –vergleichbar zur entsprechenden Auslegung der Mischgebietstypik durch die Rechtsprechung, die eine qualitative und quantitative Gleichgewichtigkeit und Wohnnutzung und der Gewerbenutzung fordert - auch hier eine entsprechende (starre) Drittelmischung zwischen Wohnen, Gewerbe und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtung notwendig gewesen wäre. Diese Auslegungsmöglichkeit nach der Fassung des Referentenentwurfes hätte die gewünschte Flexibilität dieses Gebietstyps eingeschränkt und insbesondere die Möglichkeit Wohnraum zu schaffen, von vornherein auf ein Drittel der Flächen beschränkt.

### **3.2 Allgemein und ausnahmsweise zulässige Nutzungen, § 6a Abs. 2, 3 BauNVO-E**

Hinsichtlich der zulässigen Nutzungen hat sich der Katalog fast vollständig den Nutzungsmöglichkeiten im Mischgebiet angepasst. Im Verhältnis zum Referentenentwurf fällt insbesondere auf, dass der Referentenentwurf keine reinen Wohngebäude als allgemein zulässige Nutzung vorgesehen hat, sondern nur Gebäude, die zu einem erheblichen Anteil, aber

nicht ausschließlich dem Wohnen dienen. Durch die ursprüngliche Fassung wären reine Wohngebäude nur durch eine doppelte Ausnahme in urbanen Gebieten zulässig gewesen. Mit der Änderung hat der Gesetzgeber hier dem Wunsch der beteiligten Kreise entsprochen, die Nutzungsmischung innerhalb eines Gebäudes als Möglichkeit vorzusehen (mit den neuen Differenzierungsmöglichkeiten in § 6a Abs. 4 BauNVO-E), und nicht als Pflicht. Dies kann mehr Rechtssicherheit bei der Planung und anschließenden Genehmigungserteilung geben. Denn die Errichtung reiner Wohngebäude in einem sonst gegebenenfalls gut durchmischten Gebiet hätte immer einer besonderen Rechtfertigung bedurft.

### **3.3 § 245c Abs. 3 BauGB-E**

Die fast vollständige Angleichung der allgemeinen oder ausnahmsweise zulässigen Nutzungen an das Mischgebiet wirft die Frage auf, ob die unterschiedliche Typisierung in § 6 BauNVO einerseits und § 6a Abs. 1 BauNVO-E andererseits zukünftig ausreichen werden, um die entsprechenden Gebiete voneinander abzugrenzen. Der Ausschluss von „faktisch urbanen Gebieten“ mit der vorgesehenen Neuregelung von in § 245c Abs. 3 BauGB-E lässt diese Frage jedenfalls befristet bis zum 30. Juni 2019 bei der Vorhabenzulassung nicht akut werden. Sie kann sich aber entsprechend der bisher von der Rechtsprechung unter dem Stichwort „Etikettenschwindel“ geführten Diskussion gegebenenfalls auf der Planungsebene stellen.

Die Regelung in § 245c Abs. 3 BauGB-E ist jedoch grundsätzlich zu begrüßen um klarzustellen, dass der Gesetz- und Ordnungsgeber den Kommunen ein Gestaltungselement zur Verfügung stellen will, in dessen Rahmen sie insbesondere auch mit Lärmkonflikten abwägungsfehlerfrei umgehen müssen. Die Annahme „faktisch urbaner Gebiete“ birgt die Gefahr, dass gegebenenfalls problematische Gemengelagen nicht überplant und damit einer planerischen Abwägung zugefügt werden, sondern ohne planerische Erwägungen lediglich die „Begünstigungen“ der neuen Regelungen zu urbanen Gebieten hinsichtlich der Dichte und höherer zulässiger Lärmwerte im Rahmen von Einzelfallzulassungen genutzt würden.

### **3.4 § 6 a Abs. 4 BauNVO-E**

Die „Feinsteuerungszulassungselemente“ in § 6a Abs. 4 BauNVO-E sind nachvollziehbar formuliert und gehen über den Regelungsbereich der im Ansatz vergleichbaren Steuerungselemente in § 1 Abs. 7 BauNVO hinaus. Sie sind geeignet, eine „kleinräumige Nutzungsmischung“ zu ermöglichen, die so weiter als grundsätzliche Möglichkeit den Gebietstyp von anderen abgrenzen kann.

### **3.5 § 17 BauNVO-E**

Das Maß der baulichen Nutzung hinsichtlich der Grundflächenzahl (GRZ) wurde für das urbane Gebiet von 0,6 auf 0,8 erhöht und liegt damit über der GRZ von Mischgebieten auf dem Maß von Gewerbe- oder sogar Industriegebieten. Damit wird der Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers erhöht. Insbesondere bei sensiblen Nutzungen wird der Satzungsgeber die Dichte in der Abwägung dennoch berücksichtigen müssen. Insoweit entspricht auch diese Neuregelung dem Ziel, neue Gestaltungsmöglichkeiten für den Satzungsgeber zu eröffnen, ohne ihn aus der Pflicht zur Abwägung zu entlassen.

### **3.6 Ergänzung der TA Lärm**

Die schon mit dem Referentenentwurf vorgesehene Einführung von spezifischen Immissionsrichtwerten soll unverändert bleiben. Die Werte liegen mit tags 63 d(B)A und nachts 48 d(B)A jeweils 3 d(B)A über den Werten für Mischgebiete.

Es wird erneut darauf hingewiesen, dass es bei der rechtssicheren Gestaltung von Bebauungsplänen und Baugenehmigungen gerade problematisch ist, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber nicht selbst Vorgaben macht, bei welchen Immissionswerten er regelmäßig von gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen ausgeht. Die mittelbare Steuerung über und der Rückgriff auf die TA Lärm ist insbesondere problematisch, weil diese auf Immissionsorte vor offenbaren Fenstern abstellt. In der Folge helfen insbesondere nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Grenzen der architektonischen Selbsthilfe häufig planerische Festsetzungen und bauordnungsrechtliche Auflagen zum passiven Lärmschutz nicht weiter. Das mit der hier besprochenen Gesetzesnovelle „Hochsetzen“ eines Wertes in der TA Lärm ist zwar in der aktuellen Planungs- und Zulassungssituation folgerichtig, um überhaupt den gesetzgeberischen Zweck umsetzen zu können, Kommunen neue Planungsmöglichkeiten auf zentralen Flächen zu eröffnen. Mehr Rechtssicherheit und damit (noch) mehr Gestaltungsmöglichkeiten für Kommunen und Baugenehmigungsbehörden würden jedoch (erst) dadurch eröffnet, dass der Gesetz- oder Verordnungsgeber selbst Aussagen trifft zu Immissionswerten und Immissionsorten, zum Beispiel der Abkehr vom Außenlärmpegel.

### **4. Zulässigkeit von Ferienwohnungen, § 13a BauNVO-E**

Diese Regelungen wurden trotz der Stellungnahmen im ersten Anhörungsverfahren im Verhältnis zum Referentenentwurf nicht geändert. Die aktuelle Fassung macht weiterhin den ausschließlich klarstellenden Charakter der Vorschrift nicht ausreichend deutlich. Aus dem Verordnungstext muss unmittelbar ablesbar sein, dass der Verordnungsgeber nicht neu und also nur für die Zukunft Ferienwohnungen und untergeordnete Ferienwohnungen als allgemein bzw. ausnahmsweise zulässige Nutzungsart in den Baugebietstypen gemäß §§ 2 bis 7 BauNVO definieren will, sondern ausschließlich die Gleichsetzung von Ferienwohnungen mit (nicht störende) Gewerbebetrieben bzw. (kleinen) Betrieben des Beherbergungsgewerbes klarstellt. Anderenfalls müssten Folgeänderungen, zum Beispiel für die Feinsteuerung in § 1 Abs. 5 und 6 BauNVO erfolgen und eine Ergänzung (zum Beispiel) in § 245 c BauGB-E, dass § 13a BauNVO-E auch auf bestehende B-Pläne anzuwenden wäre.

### **5. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB-E**

Es soll auf Folgendes hingewiesen werden:

Laut der Gesetzesbegründung dient die Anpassung lediglich der Verbesserung der Lesbarkeit und soll im Übrigen inhaltlichen Änderungen nur hinsichtlich der Pflicht zur angemessenen Verlängerung der Auslegungsfrist und der Anpassung an die Regelung zur neu vorgesehenen Internetveröffentlichungspflicht dienen. Tatsächlich sieht die Änderung nun aber auch keinen Verweis mehr auf § 3 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz BauGB vor. Das hätte zur Folge, dass der fehlende Hinweis auf die in § 3 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz BauGB beschriebene

nen Verfahrens- und prozessualen Präklusionen künftig zu einem beachtlichen Fehler des Bebauungsplans führte; bisher war dies ein unbeachtlicher Formmangel. Nach der Gesetzesbegründung erscheint eine solche Neuregelung nicht gewollt. Gegebenenfalls sind hier Anpassungen an (zunächst bzw. in anderen Gesetzentwürfen, zum Beispiel zu § 47 Abs. 2 a VwGO) vorgesehene Änderungen mit Blick auf die Präklusionsregelungen (noch) nicht umgesetzt. Dies sollte (redaktionell) geprüft werden. Eine rechtliche Notwendigkeit, den fehlenden Hinweis auf (mögliche) Präklusionswirkungen anders als andere Formfehler zu behandeln, ist jedenfalls nicht ersichtlich.

## **6. Zusammenfassung, Bewertung**

Die Zielsetzung, Genehmigungsbehörden und planende Gemeinden mehr Möglichkeiten für die Schaffung von Wohnraum zu geben, wird besser als im Referentenentwurf erfüllt. Einige Regelungen sind durch die Änderungen und Ergänzungen auch klarer geworden und können so zu mehr Rechtssicherheit bei der Umsetzung der vom Gesetzgeber verfolgten Ziele führen.

\*\*\*