



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 20/2016

Juli 2016

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt (Stand: 16.06.2016)

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht:

Rechtsanwalt Professor Dr. Michael Quaas, Vorsitzender
Rechtsanwältin Dr. Tina Bergmann
Rechtsanwalt Rudolf Häusler
Rechtsanwalt und Notar Dr. Jost Hüttenbrink
Rechtsanwalt Rainer Kulenkampff
Professor Dr. Hans-Peter Michler, Berichterstatter
Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M. (Harvard)
Rechtsanwältin Dr. Barbara Stamm
Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues

Rechtsanwältin Kristina Trierweiler, LL.M., BRAK

Verteiler: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Ausschuss des Deutschen Bundestages für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Ausschuss des Deutschen Bundestages für Recht und Verbraucherschutz
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
Justizminister/Justizsenatoren der Länder
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Bundesrat
Rechtsanwaltskammern
Wirtschaftsprüferkammer
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Steuerberaterverband

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

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

Büro Brüssel

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

Deutscher Richterbund
Bundesverband der Freien Berufe
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Bundesverband der Deutschen Industrie
Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW
Redaktion der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ

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.

Zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt nimmt die Bundesrechtsanwaltskammer wie folgt Stellung:

Die Gesetzesvorlage verfolgt insbesondere das Ziel der Anpassung des Städtebaurechts an die Vorgaben der UVP-Änderungsrichtlinie.¹ Die Anpassung des Baugesetzbuches an die UVP-Änderungsrichtlinie soll darüber hinaus zum Anlass genommen werden, weitere städtebauliche Anliegen aufzugreifen und einer gesetzlichen Regelung zuzuführen.

Wegen der Kürze der eingeräumten Frist zur Stellungnahme soll auf die Vorschläge zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie im Baugesetzbuch nicht näher eingegangen werden. Sie beruhen auf einem ausführlich begründeten Rechtsgutachten, das zu dem Ergebnis kommt, dass die UVP-Änderungsrichtlinie nur in geringem Umfang Umsetzungsbedarf im BauGB auslöse.² Die Vorschläge des vorliegenden Referentenentwurfs lehnen sich an die Vorschläge der Gutachter an.

Aus den weiteren städtebaulichen Anliegen, die anlässlich der Anpassung von Vorschriften des BauGB an die UVP-Änderungsrichtlinie gelöst werden sollen, sollen folgende Punkte herausgegriffen werden:

- Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB soll künftig generell von der Durchführung einer Vorprüfung des Einzelfalles abhängig gemacht werden. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Bitte des Ministeriums eingegangen, auf den europarechtlichen Rahmen sowie die Anwendung des § 13a BauGB in der Praxis und die Erfahrung damit einzugehen.
- In § 6a BauNVO-E soll die neue Baugebietsart des „Urbanen Gebiets“ aufgenommen werden. Mit dem Ziel der Verringerung einer Neuinanspruchnahme von Flächen „auf der grünen Wiese“ soll die Innenentwicklung von Städten dadurch gefördert werden, dass den Kommunen ein Instrument zur Verfügung gestellt werden soll, mit dem sie planerisch die nutzungsgemischte Stadt „der kurzen Wege“ verwirklichen kann.

¹ Richtlinie 2014/52/EU DES Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. Nr. L 124 v. 25.4.2014, S. 1.

² Battis/Moench/Uechtritz/Mattes/von der Groeben, Gutachterliche Stellungnahme zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie im Baugesetzbuch – Endbericht –, erstattet im Auftrag des BBSR, 23.3.2015, S. 67.

- Zur Behebung von Rechtsunsicherheiten und zur Ausweitung kommunaler Steuerungsmöglichkeiten sollen Regelungen zur Zulässigkeit von Ferienwohnungen in bestimmten Baugebieten in § 13a BauNVO-E aufgenommen werden.

I. Zu Art. 1 Nr. 12 a) - § 13a BauGB

Die Anwendbarkeit des beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne (B-Pläne) der Innenentwicklung soll künftig bei allen B-Plänen vom Ergebnis einer Vorprüfung des Einzelfalles abhängen.

Derzeit ist es so, dass – verkürzt – B-Pläne mit einer zulässigen Grundfläche von weniger als 20.000 m² (= 2 ha) ein B-Plan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (B-Plan der Innenentwicklung) im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden dürfen, ohne dass es einer Vorprüfung des Einzelfalles anhand der Kriterien der Anlage 2 zum BauGB bedarf, ob es zu erheblichen Umweltauswirkungen kommen kann (§ 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB). Das gilt erst für B-Pläne der Innenentwicklung mit einer Grundfläche von 20.000 m² bis 70.000 m² (§ 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB).

Künftig soll für alle B-Pläne der Innentwicklung bis weniger als 70.000 m² Grundfläche das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB nur dann in Betracht kommen, wenn aufgrund einer Vorprüfung des Einzelfalles anhand der Kriterien der Anlage 2 des BauGB die Einschätzung erlangt wird, dass der B-Plan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Begründet wird das mit dem Wunsch nach Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus. Der Kriterienkatalog der Anlage 2 zum BauGB soll nicht geändert werden.

Dazu ist folgendes anzumerken:

1. Die RL 2014/52/EU, deren Umsetzung der Gesetzentwurf insbesondere dienen soll, verpflichtet dazu nicht. Davon geht auch die Begründung des Gesetzentwurfs aus.³
2. Eine Notwendigkeit dafür, aus Anlass der Anpassung des BauGB an die UVP-Änderungsrichtlinie eine Vorprüfung des Einzelfalles auch für die „kleinen“ B-Pläne der Innenentwicklung einzuführen, besteht nicht.
 - a) Europarechtliche Bedenken bestehen nicht. Art. 3 Abs. 5 Satz 1 der Plan-UP-Richtlinie⁴ erlaubt es den Mitgliedstaaten, anhand abstrakter Kriterien festzulegen, ob Pläne i.S.d. Art. 3 Abs. 3 oder Abs. 4 Plan-UP-Richtlinie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Das hat der Gesetzgeber mit § 13a BauGB getan und – gegliedert nach den Kriterien des Anhangs II der Plan-UP-Richtlinie – dargelegt, welche Gründe ihn dazu bewogen haben, für bestimmte B-Pläne des Innenbereichs von einer Vorprüfung abzusehen.⁵ Der EuGH hat dies nicht beanstandet⁶ und lediglich die Kombination des § 13a BauGB mit einer (zwischenzeitlich aufgehobenen) Heilungsvorschrift in § 214 Abs. 2a BauGB, wonach eine unzutreffende Beurteilung der Voraussetzungen nach

³ Eine Empfehlung dahingehend findet sich auch nicht in der gutachterlichen Stellungnahme von Battis/Moench/Uechtritz/Mattes/von der Groeben, oben Fußnote 2. Auch Mitschang, UVP-Änderungs-Richtlinie – Neue Anforderungen an die Durchführung der Umweltprüfung in der Bauleitplanung, ZfBR 2015, 432, schlägt insoweit keine Änderung vor.

⁴ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. Nr. L 197 v. 21.7.2001, S. 30.

⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung von Städten, BT-Drucksache 16/2496, S. 13 f.

⁶ EuGH, U. v. 18.04.2013 – C-463/11 –, NVwZ-RR 2013, 503 (juris Rn. 39).

§ 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB durch die Gemeinde stets unbeachtlich sei, als europarechtswidrig verworfen.

Die UVP-Änderungsrichtlinie bietet keinen Anlass dazu, dies anders zu sehen. Im Gegenteil: durch den neu eingefügten Art. 4 Abs. 3 Satz 2 UVP-Änderungsrichtlinie werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, auch für die Projekt-UVP Schwellenwerte oder Kriterien festzulegen, bei deren Erfüllung Projekte von der UVP-Pflicht ausgenommen sind, ohne dass ein „Screening“ erforderlich wäre. Das trägt dem 27. Erwägungsgrund Rechnung tragen, wonach mit dem „Screening-Verfahren sichergestellt werden soll, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung nur für Projekte vorgeschrieben wird, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist“. Damit zielt die UVP-Änderungsrichtlinie eher auf einen maßvollen Umgang mit der UVP und nicht auf eine Verschärfung der Anforderungen, was die Vorprüfung betrifft, ab.

- b) Der Wunsch, der in der Begründung des Entwurfs geäußert wird, durch Einführung einer Vorprüfung für alle B-Pläne der Innenentwicklung für ein hohes Umweltschutzniveau sorgen zu wollen, greift zu kurz. Durch die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für B-Pläne der Innenentwicklung durch die BauGB-Novelle 2007 wollte der Gesetzgeber eine Entwicklung des Gemeindegebiets „nach innen“ fördern. Um u.a. einem Wachstum von Städten und Gemeinden „in die Fläche“ hinein und damit einer zunehmenden Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken, sollte den Städten und Gemeinden ein Planungsinstrument zur Erleichterung der Innenentwicklung an die Hand gegeben werden, um ein wichtiges Ziel des Umweltschutzes – der Verringerung der Neuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen durch Erleichterungen im Verfahrensrecht begegnen zu können – zu erreichen.
- Erfahrungen aus Baden-Württemberg zeigen eine hohe Akzeptanz und eine überwiegend den Vorstellungen des Gesetzgebers entsprechende Anwendung des Instruments in der Praxis.⁷ Erfahrungen aus der anwaltlichen Beratung von Städten und Gemeinden bestätigen das. Gerade in Verdichtungsräumen wird von den Möglichkeiten des § 13a BauGB Gebrauch gemacht.⁸ Das umweltpolitische Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wird durch eine Beibehaltung der jetzigen Fassung des § 13a BauGB eher befördert, als durch die beabsichtigte Einführung einer Vorprüfung auch für die Aufstellung „kleiner“ B-Pläne der Innenentwicklung. Denn wegen der Vorprüfung des Einzelfalles für die größeren B-Pläne der Innenentwicklung (zwischen 20.000 m² und 70.000 m² Grundfläche) kommt dieses Planungsinstrument in der Praxis sehr viel seltener zum Einsatz.⁹

⁷ LUBW, Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? – Analyse der Anwendung von § 13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen (<http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/98405/?COMMAND=DisplayBericht&FIS=203&OBJECT=98405&MODE=METADATA>)

⁸ *Siedentopf*, Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? – Analyse der Anwendung von § 13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen, Mai 2010, S. 62 (zu finden unter <http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/98405/?COMMAND=DisplayBericht&FIS=203&OBJECT=98405&MODE=METADATA>).

⁹ *Siedentopf*, a.a.O., S. 62.

Auch ist eine missbräuchliche Anwendung durch die Gemeinden ebenso wenig festzustellen,¹⁰ wie eine Aushöhlung von Beteiligungsrechten der Bürger im Aufstellungsverfahren: von der Möglichkeit, auf eine frühzeitige Bürgerbeteiligung im Planaufstellungsverfahren verzichten zu können, wird nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht.¹¹

- Der Umstand, dass kein Screening-Verfahren für die „kleinen“ B-Pläne der Innenentwicklung erforderlich ist, führt auch nicht zu einer nachlässigen Prüfung der Umweltauswirkungen im B-Planverfahren. Zum einen kommt ein B-Plan der Innenentwicklung von vornherein nicht in Betracht, wenn die Zulässigkeit von Bauvorhaben begründet wird, die einer UVP unterliegen (§ 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB) bzw. wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten bestehen (§ 13a Abs. 1 Satz 5 BauGB).

Auch bleiben die materiell-rechtlichen Anforderungen an die Berücksichtigung von Umweltauswirkungen im Rahmen der planerischen Abwägung der durch den B-Plan betroffenen Belange (§ 1 Abs. 7 BauGB) unberührt; für die „kleinen“ B-Pläne der Innenentwicklung entfällt lediglich die verfahrensrechtliche Pflicht zur Vorprüfung bzw. zur Erstellung eines Umweltberichts, nicht aber die zu prüfenden materiellen Inhalte.

- An dieser Einschätzung ändert der Umstand nichts, dass es Normenkontrollverfahren zur Aufhebung von B-Plänen der Innenentwicklung gekommen ist. Typisch dafür sind eher die Fälle, die auch der Entscheidung zugrunde lag, die zur Vorlage an den EuGH geführt hat.¹² Dort ging es darum, ob es sich – wegen der Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen – überhaupt um einen B-Plan der „Innenentwicklung“ handelt. Hier hat jüngst das Bundesverwaltungsgericht für eine Klarstellung gesorgt: In einen Bebauungsplan der Innenentwicklung dürfen keine Außenbereichsflächen einbezogen werden, die jenseits der äußeren Grenzen eines Siedlungsbereichs liegen. § 13a BauGB gestattet also keine Innenentwicklung nach außen.¹³ Mit dieser Klarstellung wird der Anwendungsbereich auf die weniger „sensiblen“ Flächen des innerstädtischen Bereichs beschränkt; auf die „sensibleren“ Außenbereichsflächen hat der B-Plan der Innenentwicklung keinen Zugriff.

Für eine Korrektur des § 13a BauGB wird daher keine Notwendigkeit gesehen.

II. Zu Art. 2 Nr. 2 b) und Nr. 3 - „Urbane Gebiete“

Diese neue Baugebietskategorie soll insbesondere in innerstädtischen Lagen die Planung eines „funktionsgemischten Gebiets der kurzen Wege“ erleichtern (S. 29 und 51 der Entwurfsbegründung). Die BauNVO, die vom Gedanken einer räumlichen Zusammenlegung gleicher und der Trennung sich unterscheidender Funktionen beherrscht werde, halte dafür – so die Befürworter – einen passenden Gebietstyp nicht vor.

¹⁰ *Siedentopf*, a.a.O., S. 63.

¹¹ *Siedentopf*, a.a.O., S. 62.

¹² oben Fußnote 6.

¹³ BVerwG, U. v. 04.11.2015 – 4 CN 9/14 –, NVwZ 2016, 864.

1. In der Tat eignen sich Mischgebiete nach § 6 BauNVO nicht immer zur Verwirklichung eines Konzepts der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung in innerstädtischen Quartieren als Folge eines zunehmenden Trends „zurück in die Stadt“. Das dürfte allerdings weniger an der Aufzählung der nach § 6 Abs. 2 BauNVO im Mischgebiet allgemein zulässigen Nutzungen liegen, die sich weitgehend mit dem Vorschlag eines neuen § 6a Abs. 2 BauNVO-E für „Urbane Gebiete“ deckt, sondern eher daran, dass für ein Mischgebiet ein „ausgewogenes Mischungsverhältnis“ von Wohnen und gewerblicher Nutzung verlangt wird, was häufig in den Stadtquartieren, die sich entwickelt haben oder zu einem „Urbanen Gebiet“ entwickelt werden sollen, nicht sichergestellt werden kann bzw. soll. Überlegungen in diese Richtung werden daher ausdrücklich begrüßt.
2. Allerdings ist zu beachten, dass es sich bei der Definition der Gebietstypen in der BauNVO um eine *sachverständige Konkretisierung allgemeiner Planungsgrundsätze* handelt.¹⁴ Dem sollte der Gesetzgeber dadurch Rechnung tragen, eine neue Baugebietskategorie in die BauNVO erst dann einzufügen, wenn ihre Eignung und konkrete Ausgestaltung nebst ihren Folgen durch Einbeziehung der „beteiligten Akteure“ (insbesondere Architekten, Stadtplaner, Kommunen, Fachleute für Immissionsschutz usw.) ausreichend sachverständig abgesichert ist. Eine Novellierung „nebenbei“ im Zuge der Anpassung des BauGB an die UVP-Änderungsrichtlinie dürfte sich nicht dafür eignen, den Städten und Gemeinden ein Planungsinstrument an die Hand geben zu können, dessen Geeignetheit und Wirksamkeit für die Praxis ausreichend abgeklärt ist.
 - a) Ein Beispiel, das herausgegriffen werden soll, mag dies verdeutlichen. Nach dem Entwurf ist auch beabsichtigt, parallel zur Einführung des neuen Gebietstyps „Urbane Gebiete“ die TA-Lärm zu ändern. Dort sollen in Nr. 6.1. für die neue Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ Immissionsrichtwerte tags von 63 dB(A) und nachts von 48 dB(A) eingefügt werden. D.h., der Konflikt von emittierenden Nutzungen auf der einen und von Wohnnutzungen auf der anderen Seite, die im urbanen Gebiet „kleinräumig“ aufeinandertreffen, soll durch eine Erhöhung der Duldungspflichten der Wohnbevölkerung gelöst werden. Jetzt mag es durchaus so sein, dass die Bewohner eines Urbanen Gebiets bereit sind, eine höhere Geräuschkulisse in Kauf zu nehmen, um in einem attraktiven urbanen Gebiet mit seinen vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten und -ansprüchen leben zu können. Das dürfte aber nur für die Tageszeit gelten. Nachts hingegen sind die Ansprüche nicht anders, als im Wohngebiet: es ist für einen gesunden Nachtschlaf zu sorgen, wofür die Lärmmedizin als Orientierungswert Innenschallpegel von 25 – 30 dB(A) am Ohr des Schläfers bei zumindest halbgeöffnetem Fenster vorschlägt. Berücksichtigt man bei dem für ein urbanes Gebiet vorgeschlagenen (Außen-)Richtwert von 48 dB(A) nachts, dass ein herkömmliches halbgeöffnetes Fenster eine Pegeldifferenz von ca. 15 dB(A) innen/außen gewährleistet, wird deutlich, dass mit diesem Außenpegel in der Regel ein gesunder Nachtschlaf nicht gewährleistet werden kann.

Den Gemeinden muss daher die Möglichkeit an die Hand gegeben werden, in einem B-Plan für ein urbanes Gebiet auch Festsetzungen treffen zu können, die gewährleisten, dass – trotz einer Mischnutzung – ein gesunder Nachtschlaf möglich ist. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB können in einem B-Plan zwar auch passive Schallschutzmaßnahmen wie Schallschutzfenster oder Verglasungen vorgeschrieben werden.¹⁵ Allerdings soll dies, wenn die TA-Lärm zur Anwendung kommt, nicht möglich sein, da die TA-Lärm Außen-Immissionsrichtwerte vorschreibt, die eingehalten werden müssen, und nicht erlaubt, einer Überschreitung der Außen-Immissionsrichtwerte durch passiven Schallschutz zu begegnen.¹⁶ Zwar gilt die TA-

¹⁴ BVerwG, U. v. 16.03.1984 – 4 C 50.80 –, NVwZ 1984, 511.

¹⁵ BVerwG B. v. 07.06.2012 – 4 BN 6/12 –, BauR 2012, 1611

¹⁶ BVerwG U. v. 29.11.2012 – 4 C 8/11 –, BVerwGE 145, 145.

Lärm unmittelbar für die Genehmigung von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen bzw. nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen, stellt aber für die Bauleitplanung (zumindest) eine Orientierungshilfe dar. Deshalb findet sich die Auffassung,¹⁷ dass auch in der Bauleitplanung, zumindest wenn es um Gewerbelärm geht, Immissionskonflikte nicht durch Festsetzungen von passiven Schallschutzmaßnahmen bewältigt werden können. Das ist unbefriedigend und verhindert sachgerechte Lösungen im innerstädtischen Bereich.

Nur höhere *Außen*-Immissionsrichtwerte in der TA-Lärm vorzusehen, ohne den Städten und Gemeinden darüber hinaus die Möglichkeit zu eröffnen, im B-Plan passiven Schallschutz vorschreiben zu können, greift daher zu kurz, um die mit der Förderung Urbaner Gebiete verbundene Lärmkonflikte lösen zu können. Hier sind ergänzende Regelungen im BauGB erforderlich; allein mit einer „Korrektur“ der TA-Lärm ist es nicht getan.

Das gilt im Übrigen auch für die 18. BImSchV, für die derzeit, soweit ersichtlich, noch nicht geklärt ist, ob sie eine Konfliktlösung von Sportanlagen und Wohnnutzung durch Zubilligung von passivem Schallschutz erlaubt.

Ein sachgerechter Abwägungsprozess im Bebauungsplanverfahren verlangt von der Kommune zum Belang des Schallschutzes auch die Befassung mit der DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“.

Des Weiteren müsste die beabsichtigte Gesetzesänderung auch in der 16. BImSchV zu einer Ergänzung führen: Das „Urbane Gebiet“ ist mit einem entsprechenden Tag- und Nachtgrenzwert in § 2 der 16. BImSchV zu ergänzen.

Gefordert ist hier der Gesetzgeber mit ergänzenden Regelungen auch im BauGB. Es würde zu kurz greifen, nur auf untergesetzlicher Ebene – in der TA Lärm bzw. den anderen einschlägigen technischen Regelwerken des Lärmschutzes – „Korrekturen“ anzubringen. Das allein reicht nicht aus, um den Gemeinden ein ausreichendes Instrument an die Hand zu geben, damit sie Lärmkonflikte in den durch eine Gemengelage geprägten „Urbanen Gebieten“ bewältigen können. Notwendig ist vielmehr, auch eine gesetzliche Regelung mitzugeben, die zweierlei leistet:

- die ausdrückliche Zulässigkeit von passivem Schallschutz sowie
- geringeren Schutz vor Schallimmissionen für Balkonbereiche, die ansonsten nur vollverglast möglich wären.

Dafür bietet sich eine entsprechende Anpassung des § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB an. Auch sollte geprüft werden, ob zusätzlich andere als die in § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB am Ende genannten baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen als bauleitplanerische Festsetzungen zugelassen werden können.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass mit der Einführung der neuen Gebietskategorie „Urbanes Gebiet“ über § 34 Abs. 2 BauGB derzeitige Innenbereichsgemengelagen künftig nach § 6a BauNVO-E zu beurteilen sind, wenn sie diesem Gebietstyp entsprechen. Auch deshalb ist es notwendig, dass aus allen einschlägigen Regelwerken vergleichbar zu den bereits existierenden Gebietstypen eindeutig die hinzunehmenden Schallpegel ersichtlich sind.

¹⁷ Dolde, NVwZ 2013, 372; Fricke, ZfBR 2013, 627 (630 f.).

- b) Auch wird mit der räumlichen Begrenzung Urbaner Gebiete auf „kleinräumige(r) Nutzungsmischung(en)“ in § 6a BauNVO-E ein neuer Begriff ins Bauplanungsrecht eingeführt. Was damit gemeint ist, ist offen. Der Wortlaut unterscheidet sich von anderen Rechtsbegriffen, mit denen eine räumliche Abgrenzung vorgenommen wird („im Zusammenhang bebauter Ortsteil“, § 34 Abs. 1 BauGB / B-Plan der „Innenentwicklung“, § 13a BauGB) und sollte näher konkretisiert werden.

III. Zu Art. 2 Nr. 4 - Ferienwohnungen

Begrüßt wird die Klarstellung in § 13a Satz 1 BauNVO, dass Ferienwohnungen unter bestimmten Voraussetzungen in Kleinsiedlungs- und Allgemeinen Wohngebieten als nicht störende Gewerbebetriebe ausnahmsweise oder als Gewerbebetriebe in besonderen Wohngebieten, Dorf-, Misch- und Kerngebieten sowie den neuen Urbanen Gebieten allgemein zulässig sein sollen. Nach Satz 2 können abweichend von Satz 1 Räume „in den übrigen Fällen“, insbesondere bei einer baulich untergeordneten Bedeutung gegenüber der in dem Gebäude vorherrschenden Hauptnutzung zu den Betrieben des Beherbergungsgewerbes gehören, die in Allgemeinen Wohngebieten ausnahmsweise und in besonderen Wohngebieten, Dorf-, Misch- und Kerngebieten sowie den neuen Urbanen Gebieten allgemein zulässig sind bzw. zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes gehören, die in reinen Wohngebieten ausnahmsweise zulässig sind. Hintergrund ist eine restriktive Rechtsprechung von Obergerichten, auf die der Gesetzgeber zu Recht reagiert.

1. Nicht klar wird allerdings, wann Satz 2 greifen soll. Es soll sich um eine Ausnahmeregelung handeln („Abweichend von Satz 1“), ohne dass deutlich werden würde, unter welchen Voraussetzungen diese Ausnahme in Betracht kommen soll. Bezug genommen wird auf „Räume“ (also nicht auch auf Gebäude) im Sinne des Satzes 1. Darin liegt eine Einschränkung. Der weitere Wortlaut („... in den übrigen Fällen ...“) lässt aber nicht erkennen, welche „übrigen“ Fälle gemeint sind. Die beispielhafte Aufzählung („bei einer baulich untergeordneten Bedeutung gegenüber der in dem Gebäude vorherrschenden Hauptnutzung“) lässt vermuten, dass es bei Satz 2 nur um einzelne Räume eines Wohngebäudes gehen soll, wofür sich ein Anhaltspunkt in der Begründung mit dem Hinweis dort auf Einliegerwohnungen als Ferienwohnungen findet. Eine Klarstellung insofern wäre wünschenswert.
2. Ergänzend soll in § 1 Abs. 5 BauNVO aufgenommen werden, dass in einem B-Plan Ferienwohnungen, die nach § 13a BauNVO allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können.

Diese Möglichkeit der „Feinsteuerung“ durch B-Plan soll ausdrücklich nur für § 1 Abs. 5 BauNVO, also nur für die Baugebiete eröffnet werden, in denen Ferienwohnungen nach § 13a BauNVO-E *allgemein zulässig* sind. Der Begründung ist zu entnehmen, dass Ferienwohnungen darüber hinaus – also wenn sie in den Baugebieten nach § 13a BauNVO-E nur *ausnahmsweise* zulässig sind – einer Feinsteuerung durch einen B-Plan nach § 1 Abs. 9 BauNVO gleichwohl zugänglich sein sollen. Das ist aber fraglich. Denn § 1 Abs. 9 BauNVO knüpft an § 1 Abs. 6 BauNVO an, der wiederum erlaubt, dass auch solche Nutzungen, die nur *ausnahmsweise* zulässig sind, einer Feinsteuerung unterzogen werden können. § 1 Abs. 6 BauNVO soll aber nicht um einen Hinweis auf § 13a BauNVO ergänzt werden. Es ist daher fraglich, ob auch in den Fällen, in denen § 13a BauNVO-E Ferienwohnungen in bestimmten Baugebieten nur *ausnahmsweise* für zulässig erklärt, eine weitere Feinsteuerung nach § 1 Abs. 6 und Abs. 9 BauNVO durch B-Plan erlaubt. Das sollte durch eine Ergänzung in § 1 Abs. 6 BauNVO vorgesehen werden und die Vorschrift wie folgt ergänzt werden:

„In Absatz 6 werden die Wörter „§§ 2 bis 9“ durch die Wörter „§§ 2 bis 9 und 13a“ ersetzt.“

3. Der neue § 13a BauNVO würde nur für B-Pläne gelten, die neu aufgestellt werden. Für B-Pläne, die bereits erlassen sind, gilt die BauNVO in ihrer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des jeweiligen B-Plans geltenden Fassung. D.h., eine Lösung auch für „Altfälle“ läge in der Ergänzung der BauNVO durch § 13a BauNVO-E nicht. Es ist aber nicht einzusehen, warum unter der Geltung bereits bestehender B-Pläne Ferienwohnungen in landschaftlich reizvollen Gebieten gelegenen Gemeinden, für die kein so hoher „touristischer Druck“ wie etwa in Ferienorten an der Nord- und Ostsee besteht, nicht zulässig sein sollen.

Bei der Umstellung auf das neue Recht sollte den Gemeinden daher durch den Gesetzgeber geholfen werden, etwa durch eine Regelung in Anlehnung an § 245a BauGB.

IV. Fazit

Nach alledem wird angeregt,

- § 13a BauGB nicht zu ändern,
- im Zuge der Einführung einer neuen Baugebietskategorie der „Urbanen Gebiete“ auch weitergehende Möglichkeiten zu eröffnen, um die mit einer „kleinräumigen Nutzungsmischung“ (was näher konkretisiert werden sollte) verbundenen Konflikte planerisch bewältigen zu können, und
- in dem Ferienwohnungen betreffenden § 13a BauNVO-E die Voraussetzungen des Satzes 2 zu präzisieren, den Kommunen auch Feinsteuerungsmöglichkeiten für die Baugebiete zu eröffnen, in denen Ferienwohnungen nur ausnahmsweise zulässig sein sollen und ihnen die Umstellung bestehender B-Pläne auf das neue Recht zu erleichtern.

* * *