



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Verwaltungsrecht

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)

Stellungnahme Nr.: 35/2016

Berlin, im Juli 2016

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert, Potsdam
(Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Michael Bender, Freiburg
- Rechtsanwalt Dr. Christian-Dietrich Bracher, Bonn
- Rechtsanwalt Dr. Andreas Geiger, München
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwältin Dr. Juliane Hilf, Köln
- Rechtsanwalt Dr. Thomas Lüttgau, Köln (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Olaf Otting, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Dr. Angela Rapp, Berlin
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Reinhard Sparwasser, Freiburg
(Berichterstatter)

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, DAV-Berlin

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Registernummer: 87980341522-66

Verteiler

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Deutscher Bundestag – Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Deutscher Bundestag – Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
- Arbeitsgruppen Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der Bundestagsfraktionen
- Bauminister/Bausenatoren der Länder
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
- Bundesverband der Freien Berufe
- Deutscher Baugerichtstag e.V.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V.
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städtetag
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Bundesnotarkammer
- Deutscher Richterbund e.V.
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.
- DAV-Vorstand und Geschäftsführung
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- NZBau - Neue Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht
- IBR Immobilien- und Baurecht
- Redaktion NVwZ
- Redaktion NJW
- Redaktion DVBI

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

A) Konkrete Fragestellungen	4
I. § 13 a BauGB und & SUP-Richtlinie	4
1. Verschiedene Vorprüfungen.....	4
2. Planungshemmnis.....	5
II. Außenbereich im Innenbereich	5
III. Schaffung neuer Baurechte	6
1. Städtebauliche Steuerung	6
2. Städtebauliche Verträge.....	6
B) Zum Entwurf der kommenden BauGB-Novelle	7
I. Dreißigtagesfrist, Verlängerungsmöglichkeit.....	7
1. Neue Frist.....	7
2. Verlängerungsmöglichkeit, Begründungspflicht	7
II. § 9 Abs. 2 b BauGB	8
III. Fremdenverkehrsgebiete	8
1. Grundbuchklarheit.....	8
2. Erweiterung in § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB.....	9
IV. Urbanes Gebiet	10
1. Allgemeines.....	10
a) Zwecksetzung.....	10
b) Eigenheiten des Gebietstyps	10
c) Änderung der TA Lärm	11
d) Nächtliche Kernzeit.....	11
e) Andere Gebiete – Abgrenzung und Gleichbehandlung.....	12
f) Verkehrslärmschutz	12
g) Geschosßflächenzahl.....	13
h) Auswirkungen nach § 34 Abs. 2 BauGB.....	13
2. Einzelregelungen.....	13
a) Reine Wohngebäude	13
b) „Erhebliche Anteil“	14
c) Regelungsbedarf auch zum Mischungsverhältnis im MI.....	14
d) Zulässigkeit auch von Geschäfts-und Bürogebäuden?.....	14
e) Bedeutung der Abgrenzung	14
f) Flächenanteile	14
C) Weitergehende Überlegungen und Vorschläge	15
I. Wohnbauland, insbesondere preisgünstiges Wohnen	15
II. Weitere Anregungen	16

Die Stellungnahme gliedert sich in die Teile A) Antworten auf die gestellten Fragen, B) Stellungnahme zum Entwurf und C) Anregungen für weitere Änderungen.

A) Konkrete Fragestellungen

I. § 13 a Baugesetzbuch (BauGB) und Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie)

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt aus Gründen der Rechtsklarheit grundsätzlich, dass die Vorprüfung des Einzelfalls auf alle Bebauungspläne, die im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, ausgedehnt wird.

1. *Verschiedene Vorprüfungen*

Zum einen werden Planungsunsicherheiten behoben. Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) trifft bei UVP-pflichtigen Vorhaben die Grundentscheidung über das „ob“ der Durchführung einer UVP: Gemäß § 14 b Abs. 1 UVPG ist bei Angebotsbebauungsplänen grundsätzlich eine SUP nach den Vorschriften des BauGB durchzuführen (§ 17 Abs. 2 UVPG). Eine Vorprüfung des Einzelfalls sieht § 17 Abs. 1 UVPG nur für vorhabenbezogene Bebauungspläne bzw. solche Bebauungspläne vor, die Baurecht für bestimmte Vorhaben schaffen (SO-Bebauungspläne), und für planfeststellungsersetzende Bebauungspläne (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 UVPG). Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Vorprüfung auf alle Pläne, die im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, stellt klar, dass damit einheitlich das Vorprüfungsverfahren des § 13 a BauGB i.V.m. Anlage 2 zum BauGB durchgeführt wird und es für die Pläne gemäß § 13 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB nicht mehr des Umwegs über § 13 a Abs. 1 Satz 4 BauGB und § 3 c UVPG bedarf.

Unklar bleibt weiterhin das Verhältnis zwischen der Vorprüfung des Einzelfalls nach BauGB und der nach Maßgabe des § 3 c UVPG. Hier ist eine Klarstellung dergestalt geboten, dass die in § 13 a Abs. 1 Satz 2 BauGB-E vorgesehene Vorprüfung auch für die gemäß § 13 a Abs. 1 Satz 4 BauGB zu entscheidende Frage maßgeblich ist, ob für die in Anlage 1 zum UVPG vorgesehenen vorprüfungspflichtigen Vorhaben eine UVP durchzuführen ist. Dies vermeidet die in der Planungspraxis nicht selten

anzutreffende (Doppel-) Vorprüfung gemäß Anlage 2 zum BauGB und gemäß § 3 c UVPG.

2. Planungshemmnis

Zum anderen ist allerdings zu erwarten, dass die Erweiterung der Vorprüfungspflicht auf alle Pläne, die gemäß § 13 a BauGB aufgestellt werden, unabhängig von ihrer Vorprüfungspflicht gemäß § 13 a Abs. 1 Satz 4 BauGB i.V.m. § 3 c UVPG zu einer weiteren Einschränkung des Anwendungsbereich des § 13 a BauGB führen wird. Die Gerichte legen das Ausschlusskriterium für beschleunigte Planverfahren *„...voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, die in der Abwägung zu berücksichtigen wären“* teilweise weit aus und sehen z.B. alleine eine nur abwägungsrelevante – Richt- oder Grenzwerte nicht erreichende oder überschreitende – Erhöhung von Lärmimmissionswerten als Ausschlusskriterium an,

so z.B. OVG Münster, Urteil v. 10.4.2014 -7 D 57/12.NE-.

Folge dieser Rechtsprechungspraxis könnte sein, dass auch einfache Planverfahren z.B. zur Schaffung von Wohnraum nicht mehr im beschleunigten Verfahren durchgeführt werden könnten und daher der gerade im Wohnungsbau gewünschte Beschleunigungseffekt verloren ginge. Dies spräche dafür, die nicht in Anlage 1 UVPG genannten Vorhaben von der Vorprüfungspflicht freizustellen oder vereinfachte Planungsverfahren für Wohnbauvorhaben vorzusehen. Beides wäre mit der Richtlinie 2011/92/EU vereinbar. Die Entscheidung ist rechtspolitisch und braucht vom Deutschen Anwaltverein nicht entschieden zu werden.

II. Außenbereich im Innenbereich

Die Anwendung des § 13 a BauGB hat in der Praxis erhebliche Bedeutung. Seine Erleichterungen führen zu erheblichen Kosten- und Zeiteinsparungen. Dies gilt auch dann, wenn Gemeinden – wie praktisch häufig und häufig geraten – freiwillig eine frühzeitige Bürger- und Behördenbeteiligung durchführen. Besondere Anwendungsschwierigkeiten sind dem Deutschen Anwaltverein nicht bekannt. Klarstellungsbedarf könnte aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts folgen, wonach die Anwendbarkeit des § 13 a BauGB auf Außenbereichsgrundstücke womöglich ganz verwehrt sein könnte:

Ob die Vorschrift die Überplanung eines „Außenbereichs im Innenbereich“ (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 15. September 2005 - 4 BN 37.05 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 205 S. 31) erlaubt oder die Beplanung eines Gebiets, das seine Außenbereichseigenschaft bereits dadurch verloren hat, dass es zuvor Gegenstand einer Einbeziehungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB geworden ist, bedarf hier keiner Entscheidung, (BVerwG, Urteil vom 04. November 2015 – 4 CN 9/14 –, juris Rn. 25)

Die Praxis wendet jedenfalls § 13 a BauGB in großem Umfang auch auf Außenbereichsgrundstücke, jedenfalls den so genannten Außenbereich im Innenbereich an.

III. Schaffung neuer Baurechte

1. Städtebauliche Steuerung

Die Schaffung weiterer Baurechte ohne Bauleitplanung führt zu einer erleichterten Zulassung von Bauvorhaben ohne Planung, also schneller und mit geringerem Aufwand, aber auch ohne die entsprechende städtebauliche Steuerung. Für die Gemeinden ist dies grundsätzlich hinnehmbar, weil sie auch noch nach Vorliegen eines Baugesuchs mit einem Bebauungsplan reagieren und in der Zwischenzeit mit den Mitteln der Sicherung der Bauleitplanung agieren können. Daraus folgen aber auch vermehrter Planungszwang, entsprechender Aufwand, wenn die Gemeinde dann doch planen will oder muss, und in Einzelfällen auch Entschädigungsansprüche nach §§ 39 ff. BauGB.

2. Städtebauliche Verträge

Die Schaffung weitere Baurechte ohne Bauleitplanung schafft Genehmigungsansprüche, bei deren Vorliegen der Abschluss städtebaulicher Verträge nicht mehr in Betracht kommt, § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB. Da eine Vielzahl von Bebauungsplänen und praktisch alle neuen Bebauungspläne größerer

Gemeinden nur noch im Verbund mit einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB aufgestellt werden, der u.a. Voraussetzungen und Folgen der Planaufstellung oder -änderung im Sinne eines Mindestanteils für geförderten Wohnungsbau und von Infrastrukturfolgekosten regelt, führt jede Ausweitung von Baurecht ohne Bebauungsplan zu entsprechenden Einbußen bei den Gemeinden. Entsprechendes gilt für die Möglichkeit, die kommunale Aufgabe der Schaffung preiswerten Wohnraums auf Private abzuwälzen (beispielsweise in Freiburg: 50 % der neuen Geschoßfläche). Unabhängig davon, wie man dazu steht, ist jedenfalls klar, dass jedes Baurecht ohne Bebauungsplan immer diese Folge hat: Erleichterung für den Bauherrn ohne Verluste für die Gemeinde gibt es an dieser Stelle nicht. Der Deutsche Anwaltverein enthält sich nach seinem Selbstverständnis ausdrücklich einer Stellungnahme dazu, wie diese vertraglichen Abschöpfungs- und Steuerungsmöglichkeiten zu bewerten sind.

B) Zum Entwurf der kommenden BauGB-Novelle

I. Dreißigtagesfrist, Verlängerungsmöglichkeit

1. Neue Frist

Die Einführung einer neuen Dreißigtagesfrist widerspricht dem Interesse an Rechtssicherheit und dem Grundsatz eines fairen Verfahrens. Gängig sind Monatsfristen wie bisher auch in § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB. Schon die Vierwochenfrist des § 55 Abs. 2 Satz 1 Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO BW) führt zu Verwirrungen und in der Folge zu Fristversäumnissen. Neue Fristen sollten nicht ohne Not eingeführt werden. Ist die entsprechende Frist nach der Richtlinienvorgabe als Mindestfrist zu verstehen, kann dem durch ein „mindestens aber binnen 30 Tagen“ (wegen des Monats Februar) Rechnung getragen werden.

2. Verlängerungsmöglichkeit, Begründungspflicht

Die Möglichkeit der Fristverlängerung wird ausdrücklich begrüßt, beispielsweise mit Blick auf die Offenlage in einer Ferienzeit. Auf die Voraussetzung des wichtigen Grundes sollte verzichtet und die Bemessung in das Ermessen der Gemeinde gestellt werden:

Sie ist Herrin des Verfahrens und muss sich mit dem Bürger auseinandersetzen, Möglichkeiten der Beschleunigung oder Verlängerung des Verfahrens hat die Gemeinde ohnehin. Wie soll andernfalls das Fehlen des wichtigen Grundes sanktioniert sein?

II. § 9 Abs. 2 b BauGB

Eine am Modell der §§ 9 Abs. 2 a und b BauGB orientierte vereinfachte Steuerungsmöglichkeit von Nutzungen und Arten von Nutzungen in Nachbarschaft von Betriebsbereichen i.S.v. § 3 Abs. 5 a Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) sieht der Deutsche Anwaltverein als zur Bewältigung des sich hier stellenden Problemkreises kritisch an: Im unbeplanten Innenbereich gehört die Seveso-II-Thematik ebenso zum Prüfprogramm des Einfügens unter dem Gesichtspunkt des Rücksichtnahmegebotes wie in beplanten Gebieten über § 15 Baunutzungsverordnung (BauNVO). Damit ist eine planerische Steuerungsmöglichkeit gegeben. Feinsteuerung im Achtungs- oder angemessenen Abstand von Betriebsbereichen setzt eine intensive, teilweise auch langwierige und aufwändige Auseinandersetzung mit den widerstreitenden Interessen, vor allem aber auch technisch komplexen Fragen voraus. Das mag in einem vereinfachten Planverfahren mit singulären Festsetzungen zu bewerkstelligen sein. Trotzdem bleibt die Frage, ob dafür Baurechtsbehörden nicht grundsätzlich besser gerüstet sind als Planungsämter und ob die Entscheidung bei der eher technisch orientierten Baurechtsbehörde nicht besser aufgehoben ist als im politischen Gremium des Gemeinderats.

III. Fremdenverkehrsgebiete

1. Grundbuchklarheit

Angesichts der Erweiterung der grundbuchlichen Beschränkungen durch den Entwurf schlägt der Deutsche Anwaltverein im Interesse der Rechtssicherheit vor, dass § 22 Abs. 2 BauGB-E in Anlehnung an § 143 Abs. 2 BauGB geändert wird:

„Die Gemeinde teilt dem Grundbuchamt die rechtsverbindliche Satzung mit und hat hierbei die von der Fremdenverkehrsatzung betroffenen Grundstücke einzeln aufzuführen, auch im Hinblick auf die sich dadurch

ergebenden Beschränkungen. Das Grundbuchamt hat in die Grundbücher dieser Grundstücke einzutragen, dass eine Fremdenverkehrssatzung besteht (Fremdenverkehrsvermerk).“

Die bisher vorgesehene Mitteilung ist nicht grundbuchklar. Die Bezugnahme auf eine gesamte Gemarkung erscheint problematisch, da katasterliche Gemarkungsgrenzen nicht zwingend mit grundbuchlichen Grundstücksgrenzen übereinstimmen müssen, die vorgesehenen Belastungen jedoch an das Grundstück im grundbuchlichen Sinne anknüpfen.

2. Erweiterung in § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB

Die geplante Erweiterung in § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB erscheint problematisch. Damit wird die Möglichkeit eines mit Bußgeld bewährten Verbotes des Innehabens einer Nebenwohnung selbst in Bezug auf einzelne Räume geschaffen, wenn diese Nebenwohnung nicht mindestens sechs Monate im Jahr bewohnt ist.

Zunächst weist der Deutsche Anwaltverein hin auf die Schwierigkeiten im Vollzug einer solchen Regelung (wer prüft, wann und wie lange genau sich welche Personen wo konkret aufhalten).

Zudem unterscheidet das BVerwG bislang lediglich allgemeine Wohnnutzung und Wochenend- und Ferienhausnutzung, weil die Art der Nutzung jeweils eine andere ist (BVerwG, Urteil v. 27. Juli 2012, 4 CN 7.12, Rn. 11). Ein typisches Indiz für Letztere ist die melderechtliche Anmeldung einer Nebenwohnung. Liegt aber eine Wochenend- oder Ferienhausnutzung vor, ist der Umfang des tatsächlichen Aufenthalts unerheblich, solange dies nicht zu einer anderen Nutzungsart, nämlich allgemeines Wohnen, führt. Eine Fremdenverkehrssatzung nach Nummer 5 knüpft aber nur an die tatsächliche Aufenthaltsdauer, also den Umfang der Nutzung an, ohne dass die Art der Nutzung sich ändert. Damit wird der reine Umfang der Nutzung maßgeblich für die materielle Rechtswidrigkeit einer Baugenehmigung. Der Umfang der Nutzung begründet hier dann zugleich eine neue Nutzungsart. Dies birgt das Risiko von Rechtsunklarheit.

IV. Urbanes Gebiet (§ 6 a BauNVO-E)

Das Urbane Gebiet wirft viele neue und alte Fragen auf.

1. Allgemeines

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt grundsätzlich das Ziel des Gesetzgebers, mit der Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Urbanes Wohnen“ das Nebeneinander von Wohnnutzungen und Gewerbe, insbesondere in dicht besiedelten Ballungsräumen, besser zu steuern, durch gewerbliche Nutzungen und Verkehrsachsen vorgeprägte Brach- und Konversionsflächen für die Wohnbebauung zu mobilisieren und damit zur Schaffung dringend benötigten und preisgünstigen Wohnraums beizutragen. Im Einzelnen wirft der Entwurf jedoch eine Reihe von Fragen auf, die die Erreichung dieses Ziels nicht durchweg gewährleisten.

a) *Zwecksetzung*

Zunächst bedarf es einer klareren Zielsetzung in § 6 a Abs. 1 BauNVO-E: Der inhaltliche Grund dafür, im urbanen Gebiet (MU) weniger Lärmschutz zu gewähren als im Mischgebiet (MI), kann nicht die stärkere Durchdringung mit Gewerbe sein, zumal mit dem Gebietstyp gerade auch die Schaffung neuen Wohnraums erleichtert werden soll, sondern die stärkere Vorprägung des Gebiets durch umgebende gewerbliche Nutzungen und Verkehrslärm.

b) *Eigenheiten des Gebietstyps*

Ein Grundproblem des neuen Gebietstyps ist die Abgrenzung vom Mischgebiet, in Ausnahmefällen sogar vom Wohn- und Kerngebiet, wo ebenfalls Gastronomie und Nebenerwerbsbetriebe zulässig sind. Ursache dieses Problems ist der von der Norm geforderte Nutzungsmix. Dies führt zu Problemen schon bei der städtebaulichen Rechtfertigung einer neuen Gebietsart mit anderen Lärm- und Dichtewerten, aber auch – mit erheblichen Auswirkungen und Anwendungsproblemen in der Praxis – für die Anwendung des § 34 Abs. 2 BauGB. Allein das zusätzliche Merkmal der „kleinräumigen Nutzungsmischung“ reicht dafür nicht aus. Die neue Gebietsart soll vor allem die Nutzung von Freiflächen und Gewerbebrachen erleichtern, die durch

Gewerbe- und Verkehrslärm vorgeprägt sind. Schon die für den Gebietstyp vorausgesetzte Durchmischung von Wohnen und Gewerbe im Mischgebiet wirft erhebliche Anwendungsprobleme auf: Wie viel Gewerbe ist Minimum? Wie viel gewerbliche Prägung muss bestehen bleiben? Was bedeutet dann in dem neuen Gebiet kleinräumige Nutzungsmischung? Wie stark muss Gewerbe überhaupt prägen? Heißt kleinräumig dann, dass in jedem Gebäude wohnfremde Nutzungen vorkommen müssen, worauf § 6 a Abs. 3 BauNVO-E hinweist? Dann ist für neue Gebiete der schon aus dem Mischgebiet bekannte Etikettenschwindel vorprogrammiert.

c) Änderung der TA Lärm

Ihre Wirkung kann die neue Vorschrift nur entfalten, wenn parallel auch die Anforderungen an den Schutz vor Gewerbelärm gebietsadäquat angepasst werden. Dabei stellt sich die Frage, wie die geänderten Lärmschutzanforderungen vom Gesetzgeber umgesetzt werden sollen: Die TA Lärm ist bekanntlich eine Verwaltungsvorschrift aufgrund § 48 BImSchG. Hier dürfte angesichts der klaren Anforderungen des § 48 BImSchG ein Zugriffsrecht des BauGB-Gesetzgebers gar nicht bestehen.

Wenn aber die TA Lärm für den neuen Gebietstyp geändert werden soll, besteht eine Reihe weiterer Anpassungsbedarfe auch für Misch- und Kerngebiet. Je mehr Harmonisierung insoweit entsteht, desto geringer wirken sich die unvermeidlichen Abgrenzungsprobleme später aus.

d) Nächtliche Kernzeit

Die verminderten Anforderungen an Lärmschutz vor Gewerbelärm entsprechen einer seit Jahren vorgetragenen Forderung des Deutschen Anwaltvereins. Dies beschränkt sich aber nicht auf Misch- und Kerngebiete. Die gewählte Lösung Mischgebietswerte +3 dB(A) erscheint als mit dem gesetzlichen Schutzauftrag gerade noch vereinbar.

Vielleicht genügt insoweit aber auch schon eine etwas differenziertere Regelung: Die TA Lärm stellt bekanntlich auf die lauteste Nachtstunde ab. Konfliktpotenzial besteht hier vor allem für die Nachtrandzeiten, denn in der Praxis kommt es oft zu

Überschreitungen der Richtwerte durch erste und letzte LKW-Fahrten, nächtlichen Gaststättenlärm (insbesondere der Besucher nach Verlassen des Lokals, der diesem aber noch zugerechnet wird) und durch Anlieferungsverkehr für die bewusst wohnortnah gewählten Nahversorgungsbetriebe. Angesichts der nach der Novelle höheren Nachtwerte stellt sich die Frage nach einer stärkeren Ausdifferenzierung in zeitlicher Hinsicht, beispielsweise der Gewährleistung einer nächtlichen Kernzeit von 0:00 bis 5:30 Uhr mit den alten strengeren Werten.

Bei Gewährleistung einer nächtlichen Kernzeit ist eine Erhöhung der Nachtrandzeiten auch für andere Gebietstypen zu erwägen, also insbesondere Misch- und Kerngebiete, aber auch Wohngebiete.

e) Andere Gebiete – Abgrenzung und Gleichbehandlung

Der Deutsche Anwaltverein fordert daher, schon aus Anlass der Novelle, zumindest aber in Beobachtung der Erfahrungen hiermit auf längere Sicht zu prüfen, ob eine Entschärfung der Lärmschutzanforderungen nicht auch für andere Gebietsarten angezeigt erscheint. Der Trennungsgrundsatz ist städtebaulich überholt. Industriebranchen bieten sich vielfältig zur Wohnbebauung an. Diese würde dadurch erheblich erleichtert, dass eine Verminderung der Lärmschutzanforderungen für alle Gebietsarten zwischen drei und fünf dB(A) eingeführt würde. Damit würde auch die in der Praxis vielfach gewählte Camouflage mit der Ausweisung eines Mischgebiets hinfällig, die meist nur deshalb gewählt wird, weil die Werte für das allgemeine Wohngebiet (WA-Werte) nicht einzuhalten sind, was die Rechtsprechung unter dem Etikett des Etikettenschwindels (mangels jeweils passender Kläger) nur ungenügend sanktioniert.

f) Verkehrslärmschutz

Mindestens ebenso hohe Hürden in der Planung bedeuten die Anforderungen an Lärmschutz vor Verkehrslärm, der praktisch meist nur noch durch vorgehängte Fassaden gelöst werden kann.

Hier besteht Ergänzungsbedarf sowohl mit Blick auf höhere Werte wie zum Gewerbelärm vorgeschlagen als auch auf mehr Selbstbestimmungsrecht der Bewohner: Insbesondere ist nicht einzusehen, warum offenbare Fenster

ausgeschlossen sein sollen, statt die Möglichkeit einer motorgetriebenen Lüftung vorzuschreiben und die Fensteröffnung dem Bewohner zu überlassen.

Jedenfalls wird angeregt, eine Absenkung des Lärmschutzniveaus nicht isoliert für Gewerbelärm zu regeln, sondern zugleich auch für den Verkehrslärm – zumal die öffentliche Hand kostenmäßig davon noch stärker betroffen ist, d.h. profitieren könnte.

g) Geschoßflächenzahl

Die maximalen Geschoßflächenzahlen betragen für Wohn- und Mischgebiete 1,2, für Kerngebiete 3,0. Überschreitungen wurden mit der Neufassung des § 17 Abs. 2 BauNVO etwas erleichtert. Der unklare Anwendungsbereich der neuen Gebietsart wirft Fragen in zweierlei Richtung auf: Sollte Kommunen nicht generell mehr (auch gerichtsfester) Spielraum eingeräumt werden? Und wiederum: Aus welchen sachlichen Grund 3,0 im MU und 1,2 im MI?

h) Auswirkungen nach § 34 Abs. 2 BauGB

Zunächst gilt eine neue Gebietsart nur für die vom Plangeber ausdrücklich dafür vorgesehenen Gebiete. Die Änderung wird aber praktisch erheblich schneller und breiter wirksam, wenn man auch die Anwendbarkeit über § 34 Abs. 2 BauGB in den Blick nimmt. Dies ist schon bei der Ausgestaltung der neuen Gebietsart zu beachten: Je mehr man die Gebietsbeschreibung einengt, desto weniger Anwendungsbereich bleibt für § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 6 a BauNVO-E. Je weiter man aber die Gebietsbeschreibung fasst, desto schwerer fällt die Abgrenzung zwischen faktischem MI und faktischem MU.

2. Einzelregelungen

a) Reine Wohngebäude

In diesem Sinne wird vorgeschlagen, reine Wohngebäude nicht nur ausnahmsweise (wie in § 6 a Abs. 3 BauNVO-E), sondern allgemein zuzulassen, dafür aber die Möglichkeit zu eröffnen, die Wohnnutzung im Gebiet insgesamt anhand der Geschoßfläche zu limitieren, was schon in § 6 a Abs. 1 BauNVO-E verankert sein

sollte. Entsprechendes gilt für den Wohnungsausschluss im Erdgeschoss (Abs. 4): Wohnungen sollten allgemein auch im Erdgeschoss zulässig sein.

b) „Erheblicher Anteil“

Der erhebliche Anteil ist wieder ein neuer Rechtsbegriff, der Auslegungsfragen aufwirft. Besser, jedenfalls anwendungsfreundlicher, erscheint eine klare Abgrenzung der Geschoßfläche.

c) Regelungsbedarf auch zum Mischungsverhältnis im MI

Für das gesetzgeberische Ziel dürfte es unerheblich sein, ob in einem großen Gebäude auch noch eine anderweitige Alibi-Nutzung stattfindet. Entscheidend ist die kleinräumige Nutzungsmischung, dieser Begriff täte auch dem Mischgebiet gut, i.V.m. klaren Mindest- und Höchstanteilen für das Gebiet insgesamt, beispielsweise höchstens 80 % der Geschoßfläche für Wohnen.

d) Zulässigkeit auch von Geschäfts- und Bürogebäuden?

Anders als in § 6 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO sind Geschäfts- und Bürogebäude nicht zulässig. Sollen sie unter § 6 a Abs. 2 Nr. 3 BauNVO-E „sonstige Gewerbebetriebe“ fallen? Oder sind überhaupt ausschließlich Gebäude mit Wohnanteil zulässig?

e) Bedeutung der Abgrenzung

Insgesamt ist der Abgrenzung zwischen MI und MU noch viel Aufmerksamkeit zu widmen – immerhin hängen die von Gewerbebetrieben einzuhaltenden Lärmwerte künftig davon ab.

f) Flächenanteile

Die Festsetzungsmöglichkeit nach § 6 a Abs. 5 Nr. 2 BauNVO-E wird ausdrücklich begrüßt, weil sie die sonst in Mischgebieten bestehende Unsicherheit über den Mindestanteil von Wohnflächen verringert. Der Zwang, im Sinne der gewollten Durchmischung auch Nicht-Wohnnutzung vorzusehen, funktioniert danach aber nur ökonomisch: Der Bauherr kann sich rechtlich auch auf die Errichtung der Wohnflächen beschränken, wenn er sich das Verschenken der darüber hinaus

möglichen Geschoßfläche wirtschaftlich leisten kann. Das erscheint freilich hinnehmbar.

C) Weitergehende Überlegungen und Vorschläge

Unabhängig von der konkret anstehenden Novelle hat der Deutsche Anwaltverein sich Gedanken für Verbesserungen im BauGB gemacht.

I. Wohnbauland, insbesondere preisgünstiges Wohnen

Die Versorgung der Bevölkerung mit insbesondere preisgünstigem Wohnraum wird ein immer größeres Problem. In besonderem Maße betrifft es Ballungsräume und Universitäts- oder sonst attraktive Städte. Die Flüchtlings- und Einwanderungswelle machen das Problem noch dringlicher. Die beiden BauGB-Novellen Ende 2014 und 2015 beschränken sich auf die Unterbringung von Flüchtlingen und blenden die Folgeunterbringung aus (was in § 246 BauGB so freilich nicht hinreichend klar geregelt ist). Hier besteht weiterer Handlungsbedarf. Auch sollten die Sonderregelungen zur Flüchtlingsunterbringung möglichst nicht verlängert, sondern in allgemeine Regelungen integriert werden.

Um dem dringendsten Bedarf zu begegnen und damit Erfahrungen zu sammeln, können Änderungen auf die Schaffung von Wohnraum beschränkt und/oder befristet eingeführt und mit einem Monitoring verknüpft werden. Eine weitere Einschränkung mit Blick auf einen Mindestanteil an preisgünstigem/gefördertem Wohnraum wird empfohlen.

1. Der Deutsche Anwaltverein regt an, das Kerngebiet i.S.d. § 7 BauNVO für Wohnen stärker zu öffnen. Die Regelung steht gegenwärtig der Ausweisung von Kerngebieten entgegen, in denen der Wohnanteil überwiegt,

vgl. z.B. OVG Münster 13.11.2009 – 10 D 87/07.NE; OVG
Berlin-Brandenburg 29.1.2015 – 2 B 1.14.

Dazu ist das Wort „vorwiegend“ in § 7 Abs. 1 BauNVO zu streichen. So wird eine städtebaulich vielfach sinnvolle Verbindung von Wohnnutzungen und zentralen Einrichtungen (einschließlich großflächiger Einzelhandelsbetriebe) erleichtert.

Gleichzeitig sollten aber auch die Lärmwerte, wie vorstehend zu den Nacht-
randzeiten beim MU erörtert, erhöht werden.

2. Eine Vielzahl von Arten ist nicht europa-, sondern nur bundes- oder landesrechtlich geschützt. Von den entsprechenden Schutzvorschriften mit Untersuchungs- und Ausgleichspflichten sollte befreit werden, wenn anderweitig im Bundesgebiet ein ausreichend guter Erhaltungszustand besteht, was zu überwachen ist.
3. Bau- und Planungsverbote nach § 78 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sollten entfallen, wenn im Ergebnis eine Verschlechterung des Hochwasserschutzes ausgeschlossen werden kann; zu streichen sind daher die Ausnahmevoraussetzungen des §§ 78 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2. Dies sollte im Rahmen der aktuellen Novelle des WHG umgesetzt werden.
4. Die allgemeine Eingriffs-/Ausgleichsregelung ist nach Art des § 13 a BauGB für die Ausweisung von Flächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB (geförderter Wohnungsbau) insgesamt zu suspendieren. Sonst bestehende naturschutzrechtliche, insbesondere europarechtlich verpflichtende Anforderungen reichen aus. Dies spart Untersuchungs- und Ausgleichsaufwand.

II. Weitere Anregungen

1. Trotz gestiegener Anforderungen seitens der Rechtsprechung an Darlegung und Konkretisierung der Planungsziele wird die Veränderungssperre in einer zunehmenden Zahl von Fällen als unangemessenes Druckmittel empfunden. Der pauschale Vorrang der Planungshoheit vor dem Eigentumsschutz für eine Zeit von bis zu vier Jahren ist nicht berechtigt. Die Geltungsdauer einer Veränderungssperre (unter Einrechnung einer Zurückstellung) ist auf zwei Jahre zu beschränken und an das Vorliegen eines konkreten Planungsziels schon beim Aufstellungsbeschluss zu knüpfen. Ausschließlich zugleich mit dem Offenlagebeschluss kann sie um ein Jahr verlängert werden.
2. Die Voraussetzungen einer erneuten Veränderungssperre sind gesetzlich zu regeln und insbesondere daran zu knüpfen, dass die Gemeinde mit der erneuten Veränderungssperre ein im Wesentlichen neues Planungsziel verfolgt.
3. In § 12 Abs. 3 a BauGB sollte als Zusatz aufgenommen werden:

„Mit Änderung des Durchführungsvertrages gilt auch der Vorhaben- und Erschließungsplan als geändert.“

Mit dieser Klarstellung werden dogmatische Unklarheiten darüber ausgeräumt, was mit dem zum Satzungsbestandteil gehörenden Vorhaben- und Erschließungsplan geschieht, wenn das nach ihm zulässige Vorhaben gemäß § 12 Abs. 3 a BauGB infolge der zulässigen Änderung des Durchführungsvertrages geändert wird, insoweit also eine – gem. § 12 BauGB unzulässige – Divergenz zwischen Vorhaben- und Erschließungsplan und Durchführungsvertrag eintritt.

5. Die Voraussetzungen des § 204 Abs. 1 S. 5 BauGB dafür, einen gemeinsamen Flächennutzungsplan zu verlassen, sind zu senken, um eine gemeinsame Planung zu erleichtern, weil die bisher genannten Hürden praktisch nie erreicht werden:

„Die beteiligten Gemeinden können auch jede für sich den Flächennutzungsplan für ihr Gemeindegebiet ergänzen oder ändern, wenn dies die Grundzüge der gemeinsamen Planung nicht berührt und die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets, auch der hiervon berührten Nachbargemeinden, nicht beeinträchtigt. Die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde ist dazu erforderlich.“

6. Die Auflösung eines Zweckverbands nach § 205 Abs. 5 BauGB und das Ausscheiden einer Mitgliedsgemeinde sind zu erleichtern, um umgekehrt die Hürden für einen Zusammenschluss zu senken:

§ 205 Abs. 5 S. 2 a BauGB neu könnte lauten:

„Ebenso soll die Rechtsaufsichtsbehörde auf Antrag die Auflösung oder das Ausscheiden eines Mitglieds anordnen, wenn das antragstellende Mitglied ein entsprechendes Interesse glaubhaft macht und gewichtige öffentliche Belange oder ebensolche Belange anderer Mitglieder nicht entgegenstehen.“