

Mathias Sušnik

# Das „urbane Gebiet“ zwischen Bauplanungsrecht und Immissionsschutzrecht

# Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaft



# Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaft

Band 153

Mathias Sušnik

## **Das „urbane Gebiet“ zwischen Bauplanungsrecht und Immissionsschutzrecht**

Tectum Verlag

Mathias Sušnik

Das „urbane Gebiet“ zwischen Bauplanungsrecht  
und Immissionsschutzrecht

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag  
Reihe: Rechtswissenschaft; Bd. 153

Zugl. Diss. Philipps-Universität Marburg 2021

Tag der Prüfung: 01.02.2021

Erstgutachten: Professor Dr. Dr. h.c. mult. Gilbert Gornig

Zweitgutachten: Prof. Dr. Steffen Detterbeck

Gesamtnote: magna cum laude (1,4)

Eingereicht unter dem Originaltitel: *Das „urbane Gebiet“ – eine öffentlich-rechtliche Betrachtung der bauplanungsrechtlichen Notwendigkeit und der immissionsschutzrechtlichen Dimension des § 6a BauNVO*

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021

ePDF 978-3-8288-7704-7

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN

978-3-8288-4631-9 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN 1861-7875

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

*Meinen lieben Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Juli 2020 abgeschlossen und hat der Philipps-Universität Marburg im Wintersemester 2020/2021 als Dissertation vorgelegen. Literaturaktualisierungen und Rechtsprechungseinarbeitungen beruhen im Wesentlichen auf dem Stand Juli 2020.

Mein besonderer und herzlicher Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Dr. h.c. mult. Gilbert Gornig für die hervorragende Betreuung meiner Arbeit. Mit seinen hochgeschätzten Anregungen und seinem Zuspruch stand er mir stets hilfreich zur Seite. Großer Dank gilt in diesem Zusammenhang auch Herrn Professor Dr. Steffen Detterbeck für die Übernahme und rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Tief empfundener Dank gilt insbesondere Frau Jeneka Manoharan, welche zum Gelingen meiner Arbeit wesentlich beigetragen hat. Ohne die durch sie investierte Zeit, insbesondere die Einarbeitung in Literaturverwaltungsprogramme, sämtliche Korrekturen und nicht zuletzt ihre Denkanstöße sowie ihren Zuspruch über die gesamte Dauer des Promotionsverfahrens, wäre meine Arbeit so nicht zustande gekommen.

Schließlich danke ich von Herzen meinen Eltern für den unschätzbaren, jahrzehntelangen Rückhalt. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

*Frankfurt am Main, im März 2021*

*Mathias Sušnik*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XVII
<b>A. Einführung: Das urbane Gebiet – ein Weg aus der Wohnraumnot und hin zur Nutzungsgemischten Stadt?</b> .....	1
I. Problemaufriss .....	1
II. Gegenstand der Untersuchung .....	6
III. Gang der Untersuchung .....	10
<b>B. Die BauNVO bis zu ihrer Novellierung durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU</b> .....	13
I. Vorbemerkungen zur BauNVO .....	13
1. Einführung .....	13
2. Systematik der BauNVO .....	15
a) Ermächtigungsgrundlagen .....	16
b) Baugebietsvorschriften .....	17
3. Anwendungsbereich der BauNVO .....	20
a) Sachlicher Anwendungsbereich .....	20
b) Zeitlicher Anwendungsbereich .....	22
c) Räumlicher Anwendungsbereich .....	24
II. Historische Entwicklung der BauNVO .....	24
1. BauNVO 1962 .....	25
a) Vom Entwurf bis zum Inkrafttreten .....	25
b) Inhalt und Kritik .....	26
2. BauNVO aufgrund der Änderungsverordnung 1968 .....	28
3. BauNVO aufgrund der Änderungsverordnung 1977 .....	30
4. BauNVO aufgrund der Änderungsverordnung 1987 .....	32

5.	BauNVO aufgrund der Änderungsverordnung 1990.....	33
a)	Art der baulichen Nutzung.....	34
b)	Maß der baulichen Nutzung .....	36
c)	Vorschriften über die Bauweise und die überbaubaren Grundstückflächen.....	38
6.	Weitere Änderungen der BauNVO in den Jahren 1990 und 1993 .....	38
7.	Änderung der BauNVO durch das BauGB-Änderungsgesetz 2013 .....	40
III.	„Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ vom 4. Mai 2017.....	42
1.	Richtlinie 2014/52/EU und Richtlinie 2011/92/EU .....	43
a)	Inhalt und Ziel der Richtlinie 2011/92/EU .....	43
b)	Inhalt und Ziel der Richtlinie 2014/52/EU .....	44
aa)	Mitteilung „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ .....	45
bb)	Mittlung „Thematische Strategie für den Bodenschutz“ .....	45
cc)	Abschlussklärung der UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung .....	46
dd)	Mitteilung „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ .....	47
2.	Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU .....	47
a)	Referentenentwurf vom 16. Juni 2016.....	48
b)	Entwurfsbegründung der Bundesregierung und Zielsetzung der Novellierung .....	49
c)	Änderungen der BauNVO, des BauGB und anderer Regelungswerke... aa) Einführung des urbanen Gebietes in die BauNVO .....	50
bb)	Änderung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) .....	51
cc)	Weitere Änderungen.....	54
<b>C.</b>	<b>Bauplanungsrechtliche Notwendigkeit des urbanen Gebiets im Lichte der Regelungen anderer Baugebiete der BauNVO .....</b>	<b>59</b>
I.	Ziele des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU .....	60
II.	Baugebiete der BauNVO und das Urbane Gebiet.....	60
1.	Einseitig strukturierte Baugebiete.....	61
2.	Vielseitig strukturierte Baugebiete .....	61
a)	Allgemeines Wohngebiet, § 4 BauNVO.....	61

b)	Besonderes Wohngebiet, § 4a BauNVO.....	63
c)	Dorfgebiet, § 5 BauNVO .....	65
d)	Mischgebiet, § 6 BauNVO .....	66
e)	Kerngebiet, § 7 BauNVO .....	67
f)	Exkurs: Vorhabenbezogener Bebauungsplan, § 12 BauGB .....	68
3.	Urbanes Gebiet, § 6a BauNVO .....	71
a)	§ 6a I 1 BauNVO: Zweckbestimmung des urbanen Gebiets.....	72
aa)	Zulässiger Störgrad .....	73
bb)	Duldungspflicht und immissionsschutzrechtliche Grenz- und Richtwerte .....	74
b)	§ 6a I 2 BauNVO: Kein Erfordernis gleichwertiger Nutzungsmischung .....	75
aa)	Verhältnis der Nutzungsmischung.....	75
bb)	Das Gebot der Rücksichtnahme im urbanen Gebiet .....	79
c)	§ 6a II BauNVO: Allgemein zulässige Nutzungen .....	80
aa)	Wohngebäude, § 6a II Nr. 1 BauNVO .....	81
(1)	Dauerhaftigkeit.....	81
(2)	Führung des häuslichen Lebens, Eigengestaltung der Haushaltsführung .....	82
bb)	Geschäfts- und Bürogebäude, § 6a II Nr. 2 BauNVO .....	82
cc)	Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Beherbergungsgewerbe, § 6a II Nr. 3 BauNVO .....	83
dd)	Sonstige Gewerbebetriebe, § 6a II Nr. 4 BauNVO.....	84
ee)	Anlagen der Verwaltung sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke, § 6a II Nr. 5 BauNVO .....	86
d)	§ 6a III BauNVO: Ausnahmsweise zulässige Nutzungen .....	88
e)	Nutzungen nach den §§ 12 bis 14 BauNVO.....	89
f)	Entwicklungssteuerung im urbanen Gebiet, § 15 I 1 i.V.m. § 6a I BauNVO.....	90
g)	Zwischenfazit zu den allgemein und ausnahmsweise zulässigen Nutzungen des § 6a BauNVO .....	91
h)	§ 6a IV BauNVO: Besondere Gliederungsmöglichkeiten im urbanen Gebiet .....	92
aa)	Allgemeine Feinsteuerungsmöglichkeiten .....	92
bb)	§ 6a IV Nr. 1 und 2 BauNVO.....	93
(1)	Kein Klammerhinweis auf § 9 III BauGB.....	95
(2)	Erfordernis „besonderer städtebaulicher Gründe“ .....	95

(3) § 6a IV Nr. 1 „oder“ Nr. 2 („oder“ Nr. 3 „oder“ Nr. 4) BauNVO .....	97
cc) § 6a IV Nr. 3 und 4 BauNVO .....	97
i) Zulässiges Maß der baulichen Nutzung im urbanen Gebiet, § 17 BauNVO .....	98
III. Bewertung der bauplanungsrechtlichen Notwendigkeit des urbanen Gebiets .....	99
1. Nutzen des urbanen Gebiets .....	101
2. Grenzen des urbanen Gebiets .....	104
a) Keine faktischen urbanen Gebiete, kein Etikettenschwindel .....	105
b) Teleologische Reduktion des räumlichen Anwendungsbereichs .....	109
aa) Sinn und Zweck des urbanen Gebiets .....	110
bb) Entwicklungsgebot des § 8 II 1 BauGB .....	110
cc) Abgeschwächter Außenbereichsschutz des § 6a BauNVO aufgrund § 13b BauGB .....	112
dd) Tatsächliche Umstände .....	113
c) Verhältnis von Frei- und Nutzflächen .....	114
d) Immissionsschutz im urbanen Gebiet .....	115
3. Chancen des urbanen Gebiets .....	116
<b>D. Immissionsschutz im urbanen Gebiet .....</b>	<b>119</b>
I. Immissionsschutzrecht in der Bauleitplanung .....	119
II. Anwendbare Lärmschutzregelungen .....	121
1. Bundesimmissionsschutzgesetz .....	121
a) Der Zweck des BImSchG .....	121
b) Die Schutzgüter gemäß § 1 I BImSchG .....	122
aa) Menschen, Tiere, Pflanzen .....	122
bb) Kultur und sonstige Sachgüter .....	123
cc) Boden .....	124
dd) Wasser .....	125
ee) Atmosphäre .....	126
c) Schutz- und Vorsorgeprogramm gemäß § 1 I 1. und 2. Hs. BImSchG ..	126
d) Das BImSchG als Auslegungshilfe .....	128
e) Integrierter Umweltschutz bei genehmigungsbedürftigen Anlagen ...	129
aa) Anwendungsbereich des integrierten Umweltschutzes .....	130

bb)	Vermeidung und Verminderung, § 1 II Alt. 1. BImSchG .....	130
cc)	Schutz und Vorsorge, § 1 II Alt. 2. BImSchG .....	132
f)	Relevanz des BImSchG für das urbane Gebiet .....	132
2.	Bundesimmissionschutzverordnungen, bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften und andere Regelungswerke .....	133
a)	TA Lärm .....	133
b)	Relevante Bundesimmissionsvorschriften .....	136
aa)	Inhalt und Zweck der 18. BImSchV .....	136
bb)	Inhalt und Zweck der 16. BImSchV .....	140
c)	LAI-Freizeitlärmrichtlinie .....	141
d)	Din 18005 – Schallschutz im Städtebau .....	144
III.	Lärmschutz im urbanen Gebiet .....	145
1.	Grundsätzliche Lärmschutzregelungen im urbanen Gebiet .....	145
a)	Einleitung .....	145
b)	„Kompromisslösung“ Lärm .....	150
c)	Mittelwertbildung in Gemengelage .....	153
2.	Verstoß gegen oder Abkehr vom Trennungsgrundsatz des BImSchG .....	156
a)	Bedeutung des § 50 S. 1 BImSchG als zentrale Planungsnorm städtebaulicher Planung .....	156
b)	Verhältnis des § 50 BImSchG zum Städtebaurecht .....	158
c)	Anwendungsbereich des § 50 BImSchG .....	159
aa)	Adressatenkreis .....	159
bb)	Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen .....	160
cc)	Einschränkungen des Anwendungsbereichs .....	161
(1)	Einschränkung kraft gesetzlicher Sonderregelung .....	161
(2)	Einschränkung als Folge des Charakters als Abwägungsdirektive .....	162
d)	Regelungsinhalt des § 50 BImSchG .....	162
aa)	Schutzbedürftige Gebiete und Anlagen .....	162
(1)	Ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete, § 50 S. 1 Alt. 1 BImSchG .....	163
(2)	Sonstige schutzbedürftige Gebiete, § 50 S. 1 Alt. 2 BImSchG .....	164
(a)	Öffentlich genutzte Gebiete .....	165
(b)	Wichtige Verkehrswege .....	165
(c)	Freizeitgebiete .....	166
(d)	Naturschutzrelevante Gebiete .....	166

	(e) Öffentlich genutzte Gebäude.....	166
	(f) Sonstige Gebiete .....	167
	bb) Zu vermeidende Wirkungen .....	167
	(1) Schädliche Umwelteinwirkungen .....	168
	(2) Auswirkungen schwerer Unfälle in Betriebsbereichen .....	168
	(3) Ausmaß der Vermeidungspflicht .....	169
	cc) Mittel zur Vermeidung.....	170
e)	Der Trennungsgrundsatz im urbanen Gebiet .....	172
	aa) Normenhierarchie zwischen BImSchG und BauNVO.....	172
	bb) Anwendbarkeit des § 50 S. 1 Alt. 1 BImSchG auf § 6a BauNVO ...	172
	(1) Das urbane Gebiet als ein ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienendes Gebiet, § 50 S. 1 Alt. 1 BImSchG ...	173
	(2) Das urbane Gebiet als ein sonstiges schutzbedürftiges Gebiet, § 50 S. 1 Alt. 2 BImSchG .....	174
	(3) Schutzwirkung des § 50 S. 1 Alt. 1 BImSchG im urbanen Gebiet.....	175
	(a) Abweichungsmöglichkeiten vom Trennungsgrundsatz .....	176
	(b) Mittel zur Vermeidung von Immissionskonflikten im urbanen Gebiet.....	178
	(c) Passiver Lärmschutz als besonderes Vermeidungsmittel.....	180
f)	Fazit zum Verstoß gegen oder der Abkehr vom Trennungsgrundsatz ..	185
3.	Rücksichtnahmegebot im urbanen Gebiet .....	186
	a) Rücksichtnahmegebot nach § 15 BauNVO.....	187
	aa) Einleitung.....	187
	bb) Bewältigung von Nutzungskonflikten im Planungsstadium oder auf Planvollzugsebene im urbanen Gebiet .....	188
	cc) Das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal der Gebietsverträglichkeit .....	190
	dd) Rücksichtnahme im urbanen Gebiet – ein Dilemma .....	192
b)	Rücksichtnahmegebot und passiver Lärmschutz .....	195
	aa) Einleitung.....	195
	bb) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur TA Lärm, dem Rücksichtnahmegebot und passivem Lärmschutz.....	196
	(1) Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts .....	197
	(2) Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts .....	197

cc) Stellungnahme zum Urteil und Folgen für das urbane Gebiet ....	201
c) Fazit zum Rücksichtnahmegebot und zum passiven Lärmschutz.....	206
<b>E. Gesamtbetrachtung der bauplanungsrechtlichen Notwendigkeit und der immissionsschutzrechtlichen Dimension des urbanen Gebiets.....</b>	<b>211</b>
<b>F. Schlussbemerkung.....</b>	<b>235</b>
<b>G. Literaturverzeichnis.....</b>	<b>237</b>





## Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
a.F.	alte Fassung
BBauBl.	BundesBauBlatt
BauGB	Baugesetzbuch
BBauG	Bundesbaugesetz
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
Banz AT	Bundesanzeiger Amtlicher Teil
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BID	Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchG-Rspr.	Rechtsprechung zum Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes
BT	Bundestag
BT-Drucks.	Drucksachen des Bundestags
BR-Drucks.	Drucksachen des Bundesrats
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung

bzw.	beziehungsweise
dB(A)	Maßeinheit des Schalldruckpegels – Dezibel
difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft
e.V.	eingetragener Verein
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GdW	GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GewA	Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz
gif	Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.
GRZ	Grundflächenzahl
ha	Hektar
Hess. VGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hrsg.	Herausgeber
IBR	Immobilien- & Baurecht
IBRRS	Immobilien- und Baurecht, Rechtsprechung
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel – I+E
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
jurisPR-Umwelt	juris PraxisReport Umwelt- und Planungsrecht
KOM	Europäische Kommission
LAI	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz
Ls.	Leitsatz
MittDSt.	Mitteilungen des Deutschen Städtetages
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-Spezial	Neue Juristische Wochenschrift Spezial
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NuR	Natur und Recht

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ Beil.	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Beilage
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
PlanZV	Planzeichenverordnung
Rn.	Randnummer
S./S.	Satz / Seite
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
UMK	Umweltministerkonferenz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
usw.	und so weiter
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
o.V.	ohne Verfasser
o.A.	ohne Autor
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG NW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PlanZV	Planzeichenverordnung
z.B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZIA	Zentraler Immobilienausschuss e.V.
Ziff.	Ziffer
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

