

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

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

Abkürzungsverzeichnis	XVII
A. Einführung: Das urbane Gebiet – ein Weg aus der Wohnraumnot und hin zur Nutzungsgemischten Stadt?	1
I. Problemaufriss	1
II. Gegenstand der Untersuchung	6
III. Gang der Untersuchung	10
B. Die BauNVO bis zu ihrer Novellierung durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU	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 Grundstücksflächen.....	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)	Mitteilung „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... ..	50
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
C.	Bauplanungsrechtliche Notwendigkeit des urbanen Gebiets im Lichte der Regelungen anderer Baugebiete der BauNVO	59
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
D. Immissionsschutz im urbanen Gebiet	119
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
E. Gesamtbetrachtung der bauplanungsrechtlichen Notwendigkeit und der immissionsschutzrechtlichen Dimension des urbanen Gebiets.....	211
F. Schlussbemerkung.....	235
G. Literaturverzeichnis.....	237

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
BGBI.	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

