

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> | <b>XVII</b> |
|------------------------------------|-------------|

|                                                                                                                   |               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>A. Einführung: Das urbane Gebiet – ein Weg aus der Wohnraumnot und hin zur nutzungsgemischten Stadt? .....</b> | <b>1</b>      |
| I. Problemaufriss .....                                                                                           | 1             |
| II. Gegenstand der Untersuchung .....                                                                             | 6             |
| III. Gang der Untersuchung .....                                                                                  | 10            |
| <br><b>B. Die BauNVO bis zu ihrer Novellierung durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU .....</b> | <br><b>13</b> |
| 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<br>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<br>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<br>Entwicklung .....                                                                           | 46        |
| dd)       | Mitteilung „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes,<br>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<br>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<br>(TA Lärm) .....                                                                       | 51        |
| cc)       | Weitere Änderungen.....                                                                                                                           | 54        |
| <b>C.</b> | <b>Bauplanungsrechtliche Notwendigkeit des urbanen Gebiets im Lichte<br/>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<br>Richtwerte .....                                                         | 74 |
| b)  | § 6a I 2 BauNVO: Kein Erfordernis gleichwertiger<br>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<br>Haushaltsführung .....                                                          | 82 |
| bb) | Geschäfts- und Bürogebäude, § 6a II Nr. 2 BauNVO .....                                                                                | 82 |
| cc) | Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften,<br>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,<br>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.<br>§ 6a I BauNVO.....                                                        | 90 |
| g)  | Zwischenfazit zu den allgemein und ausnahmsweise zulässigen<br>Nutzungen des § 6a BauNVO .....                                        | 91 |
| h)  | § 6a IV BauNVO: Besondere Gliederungsmöglichkeiten im urbanen<br>Gebiet .....                                                         | 92 |
| aa) | Allgemeine Feinsteuermöglichkeiten .....                                                                                              | 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)<br>BauNVO .....           | 97         |
| cc) § 6a IV Nr. 3 und 4 BauNVO .....                                                 | 97         |
| i) Zulässiges Maß der baulichen Nutzung im urbanen Gebiet,<br>§ 17 BauNVO .....      | 98         |
| III. Bewertung der bauplanungsrechtlichen Notwendigkeit des urbanen<br>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<br>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<br>Verwaltungsvorschriften und andere Regelwerke ..... | 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-Freizeitlärmmrichtlinie .....                                                                            | 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<br>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<br>Abwägungsdirektive .....                                      | 162 |
| d) Regelungsinhalt des § 50 BImSchG .....                                                                       | 162 |
| aa) Schutzbedürftige Gebiete und Anlagen .....                                                                  | 162 |
| (1) Ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende<br>Gebiete, § 50 S. 1 Alt. 1 BImSchG .....              | 163 |
| (2) Sonstige schutzbedürftige Gebiete,<br>§ 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 Obergerverwaltungsgerichts .....                                                                   | 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.</b> | <b>Gesamtbetrachtung der bauplanungsrechtlichen Notwendigkeit und der<br/>immissionsschutzrechtlichen Dimension des urbanen Gebiets.....</b> | <b>211</b> |
| <b>F.</b> | <b>Schlussbemerkung.....</b>                                                                                                                 | <b>235</b> |
| <b>G.</b> | <b>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                                         |



# A. Einführung: Das urbane Gebiet – ein Weg aus der Wohnraumnot und hin zur nutzungsgemischten Stadt?

*„Dichter bauen ist möglich – Die Bundesregierung will den Wohnungsbau erleichtern, Frankfurt kann davon profitieren.“<sup>1</sup>*

*„‘Urbanes Gebiet‘ wird lauter und dichter – Bundesbauministerin Barbara Hendricks will das Bauen in der Stadt erleichtern. Die Immobilienbranche äußert sich in einer ersten Reaktion zufrieden.“<sup>2</sup>*

*„‘Urbane Gebiete‘: Wer verdrängt hier wen? – Neues Bundesgesetz sorgt für Streit in der Bürgerschaft – es geht um das gewollte Miteinander von Handwerk und Wohnen in der Großstadt.“<sup>3</sup>*

*„Die Frage des bezahlbaren Wohnraums werde zum ‚sozialen Sprengstoff‘; heißt es in einer Stellungnahme des Vorsitzenden des Städtebunds, Gerd Landsberg“<sup>4</sup>*

## I. Problemaufriss

In Großstädten und Ballungsräumen ist ein signifikantes Bevölkerungswachstum zu verzeichnen, das Raum zu einem knappen und teuren Gut macht.<sup>5</sup> Geringverdiener, Arbeitsplatzzuwanderer, Studierenden, Familien, Alleinerziehende, Flüchtlinge und Asylbegehrende, alle-

---

1 Schulze, Dichter bauen ist möglich, faz.net v. 05.06.2016.

2 o.V., „Urbanes Gebiet wird lauter und dichter“, faz.net v. 21.11.2016.

3 Dittmann, „Urbane Gebiete“: Wer verdrängt hier wen?, faz.net v. 26.06.2017.

4 Staib/Soldt/Löwenstein, Im Kampf gegen sozialen Sprengstoff, FAZ v. 21.09.2018, S. 2.

5 Vgl. o.V., Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen ([http://www.deutscher-verbund.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG\\_Liegenschaften\\_Abschlussbericht\\_DV.pdf](http://www.deutscher-verbund.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG_Liegenschaften_Abschlussbericht_DV.pdf)), (Stand: 27.04.2020), S. 3; Katz, Kommunalen Wohnungsbau und Projektentwicklung, VBlBW, 41. Jahrgang 01.04.2020, 139 (139 und 142).

samt mit unterschiedlichsten Wohnraumanprüchen, generieren einen vom deutschen Wohnungsmarkt nicht zu befriedigenden Wohnraumbedarf.<sup>6</sup> Bundesweit müssten 350.000 bis 400.000 Wohnungen im Jahr gebaut werden, um den bestehenden Bedarf der Bevölkerung zu decken.<sup>7</sup> Im Jahr 2016 wurden dagegen nur 278.000 Wohnungen fertiggestellt.<sup>8</sup> Nach einer Auswertung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) in den Jahren 2011 bis 2014 sind die Grundstückspreise für den Geschosswohnungsbau um 16 % gestiegen, in wachsenden Großstädten mit über 500.000 Einwohnern sogar um 31 %. Im Jahr 2014 kostete der Quadratmeter eines Geschosswohnungsbaugrundstücks in solchen Städten im Durchschnitt 550 €. <sup>9</sup> Wohnungen in Berlin sind heute 159 % teurer als vor zehn Jahren, während nach Angaben der Stuttgarter Stadtverwaltung der Quadratmeterpreis für eine Eigentumswohnung seit 2010 von 1.880 € auf 3.425 € gestiegen ist.<sup>10</sup>

Die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag von 2018 eine sogenannte Wohnraumoffensive ausgerufen, um die von der Bundesregierung als „soziale Frage unserer Zeit“ zu lösen.<sup>11</sup> So sollen bis 2021 insgesamt 1,5 Millionen neue Wohnungen und Eigenheime gebaut werden, also 375.000 Wohnungen pro Jahr.<sup>12</sup> Jedoch sind im Jahr 2017 Baugenehmigungserteilungen um 7 % gefallen, im Jahr 2018 um weitere 0,2 % auf 347.300 genehmigte Wohnungen, sodass das aus-

---

6 Katz, Kommunalen Wohnungsbau und Projektentwicklung, VBIBW, 41. Jahrgang 01.04.2020, 139 (142).

7 o.V., Zusammenleben in der Stadt, *Bundesregierung* (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/11/2016-11-30-urbane-gebiete.html>), (Stand: 23.07.2019); Staib/Soldt/Löwenstein, Im Kampf gegen sozialen Sprengstoff, FAZ v. 21.09.2018, S. 2.

8 Staib/Soldt/Löwenstein, Im Kampf gegen sozialen Sprengstoff, FAZ v. 21.09.2018, S. 2.

9 Vgl. o.V., Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen ([http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG\\_Liegenschaften\\_Abschlussbericht\\_DV.pdf](http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Brosch%C3%BCren/AG_Liegenschaften_Abschlussbericht_DV.pdf)), (Stand: 27.04.2020), S. 12.

10 Maak, Zwischen Porschetown und Aldiville, FAZ v. 21.09.2018, S. 11.

11 Schröer, Aktuelles zum Öffentlichen Bau- und Nachbarrecht aus anwaltlicher Sicht, Darmstadt 2019, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V., 19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, S. 396.

12 Schröer, Aktuelles zum Öffentlichen Bau- und Nachbarrecht aus anwaltlicher Sicht, Darmstadt 2019, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V., 19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, S. 396.

gesprochene Ziel von 375.000 Wohnungen bereits im ersten Jahr nach Beginn der „Wohnraumoffensive“ verfehlt wurde.<sup>13</sup> Der Rat der Wirtschaftssachverständigen hat zudem festgestellt, dass in den sieben größten deutschen Städten<sup>14</sup> die Mieten für Wohnungen rund 50 % teurer sind als im Jahr 2010, wobei der Bundesdurchschnitt seitdem ebenfalls um ein Drittel gestiegen ist.<sup>15</sup> Auch die Kaufpreise für Wohnungen sind seit 2010 um etwa 50 % gestiegen, wobei der Preisanstieg in Metropolen noch deutlich stärker ausfällt.<sup>16</sup>

In Frankfurt am Main bräuchte es, um die jährlich 15.000 hinzukommenden Einwohner unterzubringen, 6.000 bis 7.000 Wohnungen, wobei zuletzt nur knapp 3.500 gebaut wurden.<sup>17</sup> Der Durchschnittspreis bei Neuvermietungen liegt in Frankfurt am Main inzwischen bei fast 18 € pro Quadratmeter, in angesagten Vierteln sogar bis zu 22 €. <sup>18</sup> Der Preis für die Miete einer 30 m<sup>2</sup>-Wohnung hat sich in der Stadt seit 2011 fast verdoppelt. Neugebaute Eigentumswohnungen in attraktiven Lagen samt gehobener Ausstattung liegen derzeit bei 8.000 bis 12.000 € pro Quadratmeter und auch in normalen Lagen kaum unter 6.000 € pro Quadratmeter.<sup>19</sup> Auch Bodenpreise sind enorm angestiegen und betragen mittlerweile im Durchschnitt zwischen 1.700 € und 1.800 € pro Quadratmeter.<sup>20</sup>

13 *Schröder*, Aktuelles zum Öffentlichen Bau- und Nachbarrecht aus anwaltlicher Sicht, Darmstadt 2019, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V., 19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, S. 396.

14 Diese sind: Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf.

15 *Schröder*, Aktuelles zum Öffentlichen Bau- und Nachbarrecht aus anwaltlicher Sicht, Darmstadt 2019, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V., 19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, S. 396.

16 *Schröder*, Aktuelles zum Öffentlichen Bau- und Nachbarrecht aus anwaltlicher Sicht, Darmstadt 2019, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V., 19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, S. 396.

17 *Staib*, Nicht in meinem Hinterhof, faz.net v. 09.08.2019; *Staib/Soldt/Löwenstein*, Im Kampf gegen sozialen Sprengstoff, FAZ v. 21.09.2018, S. 2.

18 *Staib*, Nicht in meinem Hinterhof, faz.net v. 09.08.2019.

19 *Schröder*, Aktuelles zum Öffentlichen Bau- und Nachbarrecht aus anwaltlicher Sicht, Darmstadt 2019, in: Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V., 19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag, S. 396.

20 *Staib*, Nicht in meinem Hinterhof, faz.net v. 09.08.2019.

Die Brisanz<sup>21</sup> des urbanen Gebiets zeigt sich nicht zuletzt auch darin, dass einer Umfrage im Juli 2018 zufolge 69 % der Bevölkerung bezahlbaren Wohnraum, nach den Themen der inneren Sicherheit und der sozialen Absicherung, als das wichtigste politische Thema in Deutschland erachten.<sup>22</sup> In Hessen, insbesondere in Frankfurt am Main, ist der mangelnde Wohnraum „das wohl drängendste Thema“<sup>23</sup>. Dabei bleiben die politischen Mittel, um Mieten wegen des mangelnden Wohnraums zu deckeln oder gegen die Schwierigkeiten im Wohnungsmarkt vorzugehen, umstritten. So zeigt beispielsweise eine von der gewerkschaftsnahen Hans-Böckler-Stiftung erschienene Studie – wenn auch mit gebotener Zurückhaltung zu genießen –, dass die Mietpreisbremse nur wirkt, wenn sie konsequent angewandt wird.<sup>24</sup> Vermieter müssten Preisaufschläge bei Neuvermietungen teilweise um 30 % verringern.<sup>25</sup> Außerdem würden durch die Mietpreisbremse vor allem Mieter der

---

21 Siehe dazu beispielsweise *Horwedel/Stratmann*, Das Urbane Gebiet zwischen Immobilienökonomie und Stadtentwicklung, *Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.* (<https://docplayer.org/59860472-Urbanes-gebiet-im-fokus-1-2017.html>), (Stand: 29.04.2020), S. 16 ff.; *Helriegel*, Das Urbane Gebiet aus rechtlicher Sicht, *Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.* (<https://docplayer.org/59860472-Urbanes-gebiet-im-fokus-1-2017.html>), (Stand: 29.04.2020), S. 5 ff.; *Otto*, Das urbane Gebiet als Instrument zur Bekämpfung der Wohnungsknappheit, *Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.* (<https://docplayer.org/59860472-Urbanes-gebiet-im-fokus-1-2017.html>), (Stand: 29.04.2020), S. 10 ff.; *Jäger*, Schalltechnische Aspekte rund um das Urbane Gebiet, *Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.* (<https://docplayer.org/59860472-Urbanes-gebiet-im-fokus-1-2017.html>), (Stand: 29.04.2020), S. 20 ff.; *Schulten*, Warum im Urbanen Gebiet die Büros nicht vergessen werden dürfen, *Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.* (<https://docplayer.org/59860472-Urbanes-gebiet-im-fokus-1-2017.html>), (Stand: 29.04.2020), S. 27 ff.

22 *Staib/Soldt/Löwenstein*, Im Kampf gegen sozialen Sprengstoff, *FAZ* v. 21.09.2018, S. 2.

23 *Staib*, Nicht in meinem Hinterhof, *faz.net* v. 09.08.2019.

24 o.V., Wie wirken Mietpreisbremse, sozialer Wohnungsbau, Wohngeld? Neue Studie untersucht 77 Grossstädte von Aachen bis Würzburg, *Hans-Böckler-Stiftung* v. 18.09.2018 (<https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-wie-wirken-mietpreisbremse-sozialer-wohnungsbau-wohngeld-neue-studie-untersucht-77-3138.htm>), (Stand: 28.04.2020).

25 o.V., Wie wirken Mietpreisbremse, sozialer Wohnungsbau, Wohngeld? Neue Studie untersucht 77 Grossstädte von Aachen bis Würzburg, *Hans-Böckler-Stiftung* v. 18.09.2018 (<https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-wie-wirken-mietpreisbremse-sozialer-wohnungsbau-wohngeld-neue-studie-untersucht-77-3138.htm>), (Stand: 28.04.2020).

Mittelschicht profitieren.<sup>26</sup> Dies sind schlechte Nachrichten, insbesondere für untere Einkommensgruppen, welche einen immer größeren Anteil ihres Einkommens für die Miete ausgeben müssen.<sup>27</sup>

Für eine Entspannung des Wohnungsmarktes kann vor allem der Wohnungsbau sorgen.<sup>28</sup> Problematisch ist jedoch, wo und wie der Wohnungsbau stattfinden soll. Sogenannte Konversionsflächen<sup>29</sup> aus der Zeit nach der deutschen Wiedervereinigung sind in vielen Fällen bereits bebaut. Gleichzeitig gilt es mit dem noch zur Verfügung stehenden Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen (Nachhaltigkeitsbild der §§ 1 V, 1a II 1 BauGB<sup>30</sup>), sodass die städtische Innenentwicklung Vorrang gegenüber der Außenbereichsentwicklung hat. Spätestens seit Verabschiedung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, mit dem Ziel die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag zu reduzieren, gehört die Verringerung der Neuinanspruchnahme von Flächen zu den wesentlichen Zielen der Politik.<sup>31</sup> Die deshalb angestrebte Nachverdichtung im innerstädtischen Bereich – insbesondere, um neuen Wohnraum<sup>32</sup> vor dem Hintergrund der Zuwanderung in die Städte zu schaffen – stieß vor dem „Gesetz zur Um-

26 Staib/Soldt/Löwenstein, Im Kampf gegen sozialen Sprengstoff, FAZ v. 21.09.2018, S. 2; o.V., Wie wirken Mietpreisbremse, sozialer Wohnungsbau, Wohngeld? Neue Studie untersucht 77 Grossstädte von Aachen bis Würzburg, *Hans-Böckler-Stiftung* v. 18.09.2018 (<https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-wie-wirken-mietpreisbremse-sozialer-wohnungsbau-wohngeld-neue-studie-untersucht-77-3138.htm>), (Stand: 28.04.2020).

27 Wyssuwa, „Es heißt also: Bauen, bauen, bauen!“, FAZ v. 21.09.2018, S. 2.

28 Wyssuwa, „Es heißt also: Bauen, bauen, bauen!“, FAZ v. 21.09.2018, S. 2.

29 „Konversion“ (oder auch Umnutzung oder Nutzungsänderung) beschreibt die Wiedereingliederung von Brachflächen in den Wirtschafts- und Naturkreislauf oder die Nutzungsänderung von Gebäuden, [https://de.wikipedia.org/wiki/Konversion\\_\(Stadtplanung\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Konversion_(Stadtplanung)), (Stand: 13.05.2020).

30 Näher hierzu: Hyckel, Die materiell-rechtliche Transformation des Umweltschutzes in der Bauleitplanung, ZfBR 2016, 335 (342 f.).

31 BT-Drucks. 18/10942, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt, S. 33; Nicolai, Die BauGB- und BauNVO-Novelle zum neuen Zusammenleben in der Stadt, NordÖR 2017, 369 (369).

32 o.V., „Urbanes Gebiet“ in der Baunutzungsverordnung (BauNVO), BFW Bundesverband Freier Immobilien und Wohnungsunternehmen, Landesverband Bayern e.V. (<https://www.bfwbayern.de/publikationen/positionen/14914-urbanes-gebiet-in-der-baunutzungsordnung-BauNVO/>), (Stand: 28.04.2020), S. 3.