

Detallierte Kommentierung der Düsseldorfener Erklärung durch die SRL

Lesehinweis: Die detaillierte Kommentierung bezieht sich auf den Forderungsteil der Düsseldorfener Erklärung, dieser ist unverändert und ungekürzt in **Fettschrift** übernommen. Es folgt jeweils die Kommentierung in *Kursivschrift*.

Düsseldorfener Erklärung: „Um sozial und funktional vielfältige Stadtquartiere mit angemessener urbaner Dichte und schönen Stadträumen entwickeln zu können, bedarf es der grundlegenden Änderung einiger Gesetze, wie beispielsweise der Baunutzungsverordnung BauNVO und der TA-Lärm.“

1. „Soziale und funktionale Vielfalt versus Baunutzungskataloge BauNVO“

„Das vielfältige Stadtquartier muss prinzipiell die soziale und funktionale Mischung gewährleisten. Im Sinne dieser Vielfalt eines Quartiers sind die Nutzungskataloge der Baugebietstypen der BauNVO deshalb grundsätzlich zu überarbeiten“

Die Entwicklung sozial und funktional vielfältiger Stadtquartiere – gemeint sind hier wohl neue Stadtquartiere – mit angemessener urbaner Dichte und qualitätsvollen Stadträumen ist eine Aufgabe, die sich angesichts des hohen Nachfragedrucks in vielen Metropolregionen und dort vor allem in den Kernstädten stellt. Das Städtebaurecht muss aber das gesamte Spektrum der Siedlungsformen und nicht nur die „Stadt im engeren Sinne“ abbilden. Es muss im suburbanen und ländlichen Raum eine geordnete und nachhaltige Siedlungsentwicklung gleichermaßen sichern wie in der Kernstadt. Im Sinne des § 1 BauGB sind dabei soziale, ökologische und ökonomische Anforderungen angemessen in Einklang zu bringen. Die Reduzierung auf den Stadtraum greift zu kurz. Eine sozialgerechte Bodennutzung ist ebenso zu berücksichtigen wie die Lebens- und Umweltbedingungen sowie die Wohnbedürfnisse (und damit auch Lebensentwürfe) der Menschen, die sehr vielfältig sind und über das Leben in urbanen Stadtquartieren weit hinausgehen.

Zu erfassen ist auch der städtebauliche Bestand, der einerseits aus historisch entstandenen, nicht mit verbindlichen Bauleitplänen überplanten Innenbereichen (§ 34 BauGB) und andererseits aus Siedlungen besteht, die auf Basis des BBauG bzw. des BauGB nach sehr verschiedenen städtebaulichen Leitbildvorstellungen auf Basis der damals geltenden Regelungen entstanden sind. Auch dafür muss das Städtebaurecht Stabilität, Planungs- und Rechtssicherheit sowie Entwicklungsperspektiven sichern. Dies ist bei Änderungen der BauNVO besonders für unbeplante Innenbereiche relevant, die sog. Faktische Baugebiete (§ 34 Abs. 2 BauGB) sind. Hier verändern BauNVO-Änderungen die Zulässigkeitsgrundlagen für Bauvorhaben, ohne dass eine Planung dafür erfolgen würde. Die Forderung nach Stabilität findet ihren Niederschlag aber auch im Konzept der statischen Verweisung, durch welche die beim Inkrafttreten des Bebauungsplans geltende Fassung der BauNVO gültig bleibt. Aus diesem Grund sind für viele Bebau-

ungspläne auch heute noch die BauNVO-Fassungen aus 1962, 1968, 1976 und 1990 unverändert anzuwenden. Eine Abkehr davon hätte weitgehende Folgen für den Bestandsschutz, die Rechtssicherheit und die städtebauliche Ordnung in diesen Gebieten und müsste daher sehr sorgfältig diskutiert werden.

Es ist unbenommen, dass die BauNVO in bestimmten Bereichen Kritik erfährt. Die Regelungen sind durch die immer wieder erfolgten Anpassungen an aktuelle Anforderungen inzwischen komplex und auch nicht mehr vollständig konsistent und aktuell. Durch das Prinzip der statischen Verweisung sind Zulässigkeiten vorhanden, die heute städtebaulich nicht mehr gewünscht sind – herausragendes Beispiel ist die Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe in vielen alten Gewerbegebieten, obwohl die BauNVO in den Fassungen seit 1976 diese Zulässigkeit nicht mehr vorsieht. Hier sind die Gemeinden gezwungen, den oft schwierigen Weg der Änderung von Bebauungsplänen gegen den Widerstand von Grundstückseigentümern und Nutzern zu gehen.

Notwendigerweise hängt die BauNVO – sowie das Städtebaurecht insgesamt – aktuellen Trends und Entwicklungen um einige Zeit hinterher, weil Regelungen gefunden werden müssen, die auf sehr lange Sicht funktionsfähig sind. Spontane und punktuelle Eingriffe verbieten sich hier. Die Baunutzungsverordnung ist aber mit Sicherheit kein Selbstzweck, sondern ein Planungsinstrument, das angesichts neuer Anforderungen immer wieder weiterentwickelt wurde und wird. Gerade mit den Änderungen aus 2013 (Liberalisierung der Maßobergrenzen) und 2017 (Urbanes Gebiet mit flexibelster Nutzungsmischung) sind hier bereits zentrale Forderungen zur einfacheren planungsrechtlichen Realisierbarkeit hochverdichteter und nutzungsgemischter Quartiere erfüllt worden.

– „Das ‚Kleinsiedlungsgebiet‘ und das ‚Reine Wohngebiet‘ sind überholt und sollten gestrichen werden.“

Beide Gebietsarten, insbesondere das Kleinsiedlungsgebiet, haben in den letzten Jahren in der Planungspraxis der Städte bei der Entwicklung von Neubauflächen nur noch wenig Relevanz.

Das Kleinsiedlungsgebiet wird heute kaum mehr festgesetzt. Es ist aber eine historische Notwendigkeit in Folge des 1. Weltkriegs, entspringt dem Reichssiedlungsgesetz 1919 und wurde nach der ersten Weltwirtschaftskrise 1931 durch weitere Regelungen ergänzt. Auch wenn viele dieser Siedlungen inzwischen durch Nachverdichtung, zweite und dritte Reihe überformt sind, so können auch Kleinsiedlungen Teil einer „schönen Stadt“ sein, und teilweise sind sie bzw. ähnliche, frühere Siedlungsformen (Moorkolonisation u.a.) auch prägend für ganze Landschaften. Diese BauNVO-Kategorie sollte „modernisiert“ werden, um das historische Siedlungsbild erhalten und gleichzeitig zukunftsorientierte Nachhaltigkeit ansteuern zu können. Ein Entfall wäre mit Blick auf die Überplanung solcher Bestandsflächen aber problematisch.

Auch reine Wohngebiete sind wegen der erhöhten Schallschutzanforderungen vor allem in den Ballungsräumen zugunsten von allgemeinen Wohngebieten weitgehend aus der Festsetzungspraxis verschwunden. In ländlichen bzw. suburbanen Gebieten sind sie noch gängiger, ließen sich aber auch hier ohne nennenswerte praktische Konsequenzen durch das Allgemeine Wohngebiet ersetzen. Es ist aber zu beobachten, dass sehr häufig eigendynamisch aus WA-Festsetzungen faktische reine Wohngebiete entstehen. Auch wenn keine Gemeinde gezwungen ist, reine Wohngebiete

überhaupt festzusetzen, kann über die Streichung oder Weiterentwicklung dieses Gebietstyps natürlich diskutiert werden. Im Kern geht es aber weniger um das WR, sondern die in der TA Lärm enthaltene Differenzierung zwischen Allgemeinem und Reinem Wohngebiet mit einem in der Sache kaum begründbaren Richtwertsprung von 5 dB(A).

Eine Streichung der Gebietstypen WS und WR hätte vermutlich eine nur geringe praktische Auswirkung auf das urbane Baugeschehen.

– **„Im ‚Allgemeinen Wohngebiet‘ bedarf es einer stärkeren Öffnung des Nutzungskataloges für Gebäude mit wohnverträglichem Gewerbe und moderner wohnverträglicher Produktion für freie Berufe sowie für Sportstätten.“**

Die geforderte „stärkere Öffnung“ des Allgemeinen Wohngebiets ist schwer nachvollziehbar, da die genannten Nutzungen – immer vorausgesetzt, dass die Prägung des Gebiets durch Wohnnutzung im Sinne des § 15 BauNVO gewahrt bleibt – nach der geltenden BauNVO bereits zulässig sind.

1. Sportstätten sind im WA allgemein zulässig und können auch innerhalb der Wohngebiete als öffentliche oder private Grünflächen festgesetzt werden. Dies ist aber aufgrund der strengen Richtwerte der Sportstätten-Lärmschutzverordnung (18. BImSchV) nur eingeschränkt praxistauglich, vor allem wegen der rigiden Ruhezeitenregelung. Wollte man daran etwas ändern, müsste man die Anforderungen der 18. BImSchV reduzieren, nicht aber die BauNVO anpassen. Für den neuen Gebietstypen MU wurde in der 18. BImSchV auf die Anwendung der Ruhezeitenzuschläge bereits verzichtet. Ob dies für andere Gebietstypen und vor allem auch für schon bestehende Gebiete durchsetzbar ist bzw. von den Betroffenen akzeptiert würde, wäre zu prüfen: Auch die 18. BImSchV ist mit ihren weit über den reinen Gesundheitsschutz hinausgehenden Richtwerten kein Selbstzweck, sondern wurde Ende der 1980er-Jahre als Reaktion auf permanente und massive Lärmkonflikte zwischen Anwohnern und Sportanlagen entwickelt. Sie stellt einen gesetzgeberischen Interessenausgleich zwischen dem Bedürfnis nach Wohnruhe und demjenigen nach sportlicher Betätigung dar. Es ist möglich, diesen Ausgleich neu zu justieren, dies bedarf aber vor allem einer qualifizierten Auseinandersetzung im politischen Raum und entsprechender Akzeptanz.
2. Räume für freie Berufe sind nach § 13 BauNVO seit Bestehen der BauNVO (1962) in allen W- und M-Baugebietstypen sowie in Gewerbegebieten zulässig, daher auch im Allgemeinen Wohngebiet.
3. Im WA sind die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störenden (= wohnverträglichen) Handwerksbetriebe allgemein zulässig. Sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, Beherbergungsbetriebe, Verwaltungen, Gartenbaubetriebe und Tankstellen liegen in der ausnahmsweisen Zulässigkeit.

Eine weitere Öffnung des Nutzungskatalogs im Allgemeinen Wohngebiet, z. B. eine allgemeine Zulässigkeit für sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, würde die Zweckbestimmung als Wohngebiet infrage stellen und diesen Gebietstypen insgesamt dem Mischgebiet (MI) und auch dem Urbanen Gebiet (MU) soweit annähern,

dass er als eigenständige Gebietsart dem Grunde nach überflüssig wäre. Würde man zusätzlich (wie weiter unten gefordert) die Maßobergrenzen nach § 17 BauNVO als weiteres Unterscheidungsmerkmal der Gebietstypen aufgeben, wären diese Gebietstypen überhaupt nicht mehr unterscheidbar.

Grundsätzlich ist zur Nutzungsmischung im WA anzumerken, dass schon die in der BauNVO angelegten Optionen der Nutzungsmischung in der Baupraxis kaum (noch) realisiert werden. Aus den WA-Gebieten der 1960er- und 1970er-Jahre sind die damals noch häufig anzutreffenden Lebensmittelgeschäfte, Lebensmittelhandwerker, Dienstleister (z. B. Friseur), freien Berufe (wie Hausarztpraxen, Rechtsanwälte) und Kleinhandwerker heute weitgehend verschwunden, ohne dass dies auf Regelungen der BauNVO oder der TA Lärm zurückgeführt werden könnte. Diese haben sich nämlich in Bezug auf diese Nutzungen nicht geändert. Bauplanungs- und immissionsschutzrechtlich spräche schon heute nichts gegen eine deutlich verstärkte faktische Nutzungsmischung in WA-Gebieten – ob dafür tatsächlich eine immobilienwirtschaftliche Grundlage (d. h. eine Ansiedlungs- und Investitionsbereitschaft der Betriebe) besteht, muss aber bezweifelt werden.

- **„In der Zweckbestimmung von ‚Kerngebieten‘ bedarf es einer generellen Aufnahme von Wohnnutzung.“**

Nach § 7 Abs. (2) Nr. 7 BauNVO sind im Kerngebiet Wohnungen „nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans“ allgemein zulässig. Der Bebauungsplan kann also Wohnungen explizit und ggf. räumlich begrenzt zulassen, was regelungstechnisch keinen Aufwand bedeutet. Die Regelung verhindert, dass in Bereichen, die z. B. intensiv nachts genutzt werden (Gastronomie, Events, Kultur...), die Wohnnutzung zu Konflikten führt – auch im unbepflanzten, aber nach § 34 BauGB als Kerngebiet einzustufenden Bestand. Die Städte haben hierüber volle Kontrolle. Es ist nicht ersichtlich, welchen Vorteil ein Verzicht auf dieses Steuerungsinstrument haben sollte.

- **„Im ‚Gewerbe- und Industriegebiet‘ (§ 8, § 9 BauNVO) muss die dem primären Gebietscharakter widersprechende Ansiedlung von Nutzungen wie Handel, Beherbergungsbetriebe usw. effektiver verhindert werden. Gewerbe- und Industriegebiete sollten ausschließlich nur Nutzungen zugeordnet werden, die tatsächlich grundlegend stadtunverträglich sind.“**

Eine solche Regelung würde es erfordern, den baurechtlichen Begriff des „Gewerbes“ neu zu fassen und über den unbestimmten Rechtsbegriff „erheblich belästigend / störend“ hinaus zu definieren, was „stadtunverträglich“ ist. Die Zulässigkeitskategorie „Gewerbebetriebe aller Art“ müsste dafür entfallen.

Der Anlagen- und Gewerbebegriff der BauNVO (bzw. des BauGB im Allgemeinen) ist in der Tat wenig stringent und in Teilen auch inkonsistent. Vor allen Dingen ist er veraltet. Wesentliche heute relevante Betriebsformen (z. B. Logistikbetriebe, aber auch Rechenzentren) sind begrifflich nicht bzw. nicht sauber abgegrenzt.

Die heute in Gewerbe- und Industriegebieten durch Sortimentslisten, planungsrechtliche Feinsteuerungen, Gliederungen nach Art der Betriebe und Anlagen und deren

besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften etc. praktizierten Differenzierungen sind tatsächlich regelungstechnisch kompliziert und teilweise auch nicht rechtssicher.

Eine grundlegende Neufassung würde aber erst dann durchgreifende Wirkung entfalten, wenn sie möglichst weitgehend auch auf bestehende Gewerbe- und Industriegebiete angewendet würde. Hierzu sind ohnehin „alte“ Bebauungspläne einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterwerfen. Denn während Wohngebiete über Generationen relativ „statisch“ in ihren Funktionen bleiben, ist die Gewerbetätigkeit einem laufenden und immer schneller werdenden Wandel unterworfen. Bei einer Neufassung von Bebauungsplänen würde dann auch die aktuelle BauNVO greifen und z. B. die oben angesprochene Problematik der großflächigen Einzelhandelsbetriebe in diesen Gebieten zeitgemäß geregelt. Sehr grundlegend müsste aber überlegt werden, ob und wie die BauNVO im Bereich gewerblicher Nutzungen künftig dynamisiert werden kann, um die gewerbliche Nutzungsdynamik auch in bestehenden Gebieten sachgerecht steuern zu können. Es ist dabei auch zu beachten, dass sich derzeit eine erhebliche „Revolution“ im gewerblichen und sozialen Bereich vollzieht, deren gesellschaftlichen und stadträumlichen Auswirkungen bisher nur zu erahnen sind, wie: Online-Shopping, autonomes Fahren, Entkopplung von Arbeit und Firma durch „home-office“. Auch hieraus werden sich dynamische Anforderungen an das Städtebaurecht und vor allem auch die BauNVO ergeben.

„Für die grundsätzlich notwendige funktionale Mischung im Stadtquartier muss es möglich werden, die gewerbliche Betätigung (z. B. moderne emissionsarme Produktionsweisen) zurück in die Stadt zu holen. Dies gilt neben Beherbergungsbetrieben gerade auch für Einzelhandelsbetriebe und solche Dienstleistungsbetriebe, die sinnvollerweise in der Nähe von Wohnnutzungen angesiedelt sein sollten.“

Die funktionale Mischung im Stadtquartier wird durch die Regelungen der BauNVO nicht behindert. Seit der Urfassung 1962 existiert das Mischgebiet mit einem gleichberechtigten Nebeneinander von Wohn- und nicht störender (=emissionsarmer) Gewerbenutzung. Seit der Fassung 1968 ist Wohnnutzung auch im Kerngebiet regulär festsetzbar.

Mit der letzten Änderung der BauNVO ist im Jahr 2017 das Urbane Gebiet mit der flexibelsten denkbaren Nutzungsmischung von Wohnen und stadtverträglichem Gewerbe neu in die BauNVO eingefügt worden. Mit diesen Regelungen, ggf. ergänzt durch horizontale und vertikale Gliederungen sowie den vertieften Steuerungsmöglichkeiten im Urbanen Gebiet (Nutzungsanteile, Fassadendifferenzierung), sind sowohl in der Neuplanung als auch in der Überplanung des Bestands kleinräumige Nutzungsmischungen in allen denkbaren Konstellationen sowohl detailliert als auch offen festsetzbar. Es ist nicht erkennbar, wie eine noch mischungsfreundlichere Regelung überhaupt aussehen könnte – im Gegenteil wird in der Fachdiskussion auch vor dem Hintergrund der ersten Erfahrungen mit dem Urbanen Gebiet vielfach befürchtet, dass die Flexibilität hier auch städtebauliche Fehlentwicklungen ermöglicht, wenn die Gemeinden nicht sehr sorgfältig mit dieser sehr liberalen Festsetzungsoption umgehen.

Eine relevante Fehlstelle verbleibt letztlich nur bei der Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe im Urbanen Gebiet, die dort wegen der sachlich nicht mehr adäquaten Flächenschwellen selbst die Ansiedlung größerer Nahversorger verhindert. Hier müsste

aber – im Zuge einer grundlegenden Schärfung des Gewerbebegriffs im Bauplanungsrecht – eher über die Kriterien für die Großflächigkeit und Innenstadtrelevanz von Einzelhandelsbetrieben generell nachgedacht werden als über Änderungen der Nutzungskataloge.

Andererseits ist die „Rückholung“ von Einzelhandelsbetrieben in die Stadt in Form von Einkaufszentren in integrierten städtebaulichen Lagen auf Basis der bestehenden BauNVO (Kern- und Sondergebiete) in großem Umfang erfolgt – allerdings nicht im Sinne der gewünschten kleinräumigen Nutzungsmischung. Diese scheitert offensichtlich nicht an der BauNVO, sondern an der wirtschaftlichen Realität im Einzelhandel.

„Die Nutzungs- wie auch die soziale Vielfalt sollte nicht nur auf das Quartier, sondern auch auf die einzelne Parzelle bezogen werden können. Geeignete städtische Haustypologien, die Wohnen in unterschiedlichen Preislagen und Kleingewerbe ermöglichen, finden sich bereits heute im Städtebau der Europäischen Stadt mit ihren Wohn- und Gewerbebedürfnissen.“

In allen Baugebieten dürfen bereits heute die zulässigen Nutzungen auf dem Baugrundstück und geschossweise flexibel gemischt werden, soweit nicht über horizontale und/oder vertikale Gliederungen im Bebauungsplan explizit etwas anderes festgesetzt ist. Die vertikale Gliederung erlaubt es bei Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe auch, die Nutzungen im Gebäude geschossweise verbindlich festzusetzen. Im Urbanen Gebiet werden mit § 6a Abs. 4 BauNVO noch weitergehende Differenzierungsmöglichkeiten im Gebäude eröffnet, für die keine besondere Begründung mehr erforderlich ist.

Die Technische Anleitung Lärm enthält in Abschnitt 6.2 Immissionsrichtwerte für Immissionsorte innerhalb von Gebäuden, mit der unabhängig von der BauNVO eine einfache und gut handhabbare Regelung für Geräuschübertragungen innerhalb von Gebäuden oder bei Körperschallübertragung existiert.

In Deutschland sind nach den Ergebnissen des Zensus 2011 ungefähr 1,4 Millionen Wohnungen in Nichtwohngebäuden vorhanden. Das allein zeigt, dass die Regelungen der BauNVO (und auch der TA Lärm) die gebäudebezogene Nutzungsmischung nicht behindern können. Auch hier sind es eher wirtschaftliche Erwägungen der Grundstückseigentümer, die sich hemmend auf die Steigerung der Zahl gemischtgenutzter Gebäude bzw. Grundstücke auswirken.

2. „Funktionale Vielfalt versus TA-Lärm“

„Der Schutz vor Lärm in der funktional gemischten Stadt ist ausdrücklich zu gewährleisten.“

Hier sollte zunächst präzise geklärt werden, was unter „Schutz vor Lärm“ verstanden wird. Im Immissionsschutz wird grundlegend zwischen der Gefahrenabwehr im Sinne des unmittelbaren Schutzes vor Gesundheitsschäden und der Vorsorge gegen Risiken unterschieden. Relevant sind auch Kriterien wie Ortsüblichkeit von Immissionen und die Erwartungen, die die Bevölkerung an die Umweltqualität ihres Wohn-, Arbeits- und Erholungsumfelds richtet. Die Schaffung einer guten akustischen Umgebung – in der Forschung werden hierzu urbane „Soundscapes“ untersucht – ist ein relevanter Qua-

litätsanspruch für Stadtquartiere, aus dem sich völlig andere Anforderungen an den Lärmschutz ergeben als bei einem bloßen Schutz vor unmittelbaren Gesundheitsgefahren.

Zunächst wäre also eine fachliche Auseinandersetzung damit geboten, wie ein problemadäquates, d. h. gesundheits- und qualitätsorientiertes Lärmschutzniveau für die urbane Bevölkerung ausgestaltet sein sollte und was dies für die Stadtstrukturen, die Wohnungsgrundrisse, die Außenwohnbereiche und benachbarte bzw. integrierte gewerbliche Nutzungen bedeutet.

„Die technischen Möglichkeiten des aktiven und passiven Lärmschutzes müssen durch geänderte immissionsschutzrechtliche Vorgaben auch für gewerbliche Nutzungen und Freizeitlärm möglich gemacht werden. Grundsätzlich bedarf es der Zulässigkeit des passiven Lärmschutzes zum Schutz von Gewerbelärmemissionen, um die funktionale Mischung im Stadtquartier zu ermöglichen, denn die Lebensfähigkeit der Europäischen Stadt wird erst durch die funktionale Mischung und Vielfalt ermöglicht.“

Die hier geforderte Öffnung des Gewerbe- und Sportlärmschutzrechts für passive Schutzmaßnahmen, gemeint sind wohl im Wesentlichen Lärmschutzfenster und –lüftungen, stellt eine direkte Gegenposition zu den langjährigen Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung durch die Umweltmedizin, die Epidemiologie und die Psychologie dar. So fordern z. B. die aktuellen Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018) der Weltgesundheitsorganisation (WHO) auch für den Straßen- und Schienenverkehr eine Konzentration auf aktive Schutzmaßnahmen und die Senkung z. B. der nächtlichen Verkehrslärmbelastung auf Mittelungspegel von 44 bzw. 45 dB(A) außen vor der höchstbelasteten Fassade. Nur aktiver Schallschutz erfasst auch die Außenwohnbereiche (Balkone, Terrassen, Gärten) und ermöglicht das für viele Bewohner wichtige Öffnen der Fenster. Dieses Lärmschutzniveau entspricht im Grundsatz demjenigen der TA Lärm für Misch-, Kern- und Urbane Gebiete, hinter dem die Lärmschutzregelungen für den Straßen-, Schienen- und Luftverkehr zum Teil deutlich zurückbleiben. Die TA Lärm stellt damit keine willkürlich gegriffene und per se „zu strenge“ Regelung dar, sondern greift in den MI-, MK- und MU-Gebieten die zur Lärmbelastung vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse auf. In den W-Gebieten geht sie darüber hinaus und bezieht im Sinne einer Abwägung Qualitätsaspekte (gewünschte Wohnruhe) ein, die über die Gesundheitsvorsorge hinausgehen. Ähnlich wie bei der Sportanlagen-Lärmschutzverordnung stellt dies einen abwägenden Interessenausgleich zwischen Anwohnern und Gewerbetreibenden dar, der über das bloße Gewährleisten eines Mindestschutzniveaus für die Bevölkerung hinausgeht.

Um angemessen zu erfassen, welche Einschränkungen aus diesen Anforderungen für die „funktionale Mischung und Vielfalt“ resultieren, muss im Einzelnen nach Branchen, Betriebsformen und Bauweisen (Anordnungen auf dem Grundstück) der gewerblichen Nutzung gefragt werden. Die TA Lärm verhindert mit ihren Richtwerten für den Beurteilungspegel innerhalb und außerhalb der Gebäude jedenfalls nicht den Betrieb von kleineren Einzelhandelsgeschäften, Handwerksbetrieben, urbanen Manufakturen, Tech-Betrieben uvm. Diese „stadtverträglichen Nutzungen“ sind auch ohne passive Lärmschutzmaßnahmen immissionsschutzrechtlich in der Regel realisierbar. Es gibt für diese Mischungen ja auch viele funktionierende Beispiele in bestehenden und auch neuen

Gebieten (stellvertretend für viele das Französische Viertel in Tübingen und das Deutscherherrenviertel in Frankfurt).

An die Grenzen der TA Lärm stoßen aber z. B. Einzelhandelsbetriebe und Einkaufszentren, die in den Nachtstunden geöffnet sind bzw. beliefert werden und auch nachts große (geräuschintensive) Kühlkapazitäten benötigen, ebenso der gesamte Gastronomie- und Eventbereich mit nächtlichen Öffnungszeiten. Überhaupt konzentrieren sich Konflikte im Bereich der TA Lärm fast ausschließlich auf den Nachtzeitraum. Es ist nicht ersichtlich, welche substanziellen Optionen zusätzlicher Nutzungsmischung am Tage (i. d. R. 6-22 Uhr) sich durch Veränderungen an der TA Lärm ergeben sollten.

Passiver Lärmschutz für Gewerbelärmimmissionen ist neben der Frage, ob er aus Sicht der Gesundheitsvorsorge und Wohnqualität adäquat ist, auch eine rechtsdogmatische Frage (enteignungsähnlicher Eingriff in die Wohnnutzung für privatnützige Unternehmensaktivitäten), die hier außen vor bleiben soll, juristisch aber hochgradig relevant ist.

Andererseits ist der praktische Nutzen passiver Schutzmaßnahmen für kleinräumige Nutzungsmischungen kaum darstellbar. Wenn Gewerbebetriebe allgemein zulässig sind, ist es im Vorhinein nicht abschätzbar, wo und in welchem Umfang konkrete Gewerbelärmimmissionen und -immissionen entstehen werden. Die Emissionssituation im Gewerbebereich ist auch zeitlich nicht stabil, sondern wie die Gewerbeentwicklung insgesamt ständig in Veränderung. Es können also im Lauf der Zeit verschiedene Wohngebäude bzw. Gebäudeseiten unterschiedlich lärmbeeinträchtigt sein. Dies sind denkbar schlechte Voraussetzungen für passiven Lärmschutz, wollte man nicht die Stadtquartiere quasi präventiv und flächendeckend mit Schallschutzfenstern ausstatten.

Für vorab geplante räumliche Konstellationen der Nutzungsmischung (z. B. definierte Gewerbehöfe in Stadtquartieren) bietet der § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB heute schon umfassende Festsetzungsmöglichkeiten, um z. B. Wohngrundrisse von Lärmquellen weg zu orientieren oder auch offenbare Fenster (=potenzielle empfindliche Immissionsorte nach TA Lärm) an einzelnen Gebäudeseiten auszuschließen. Ob Sonderkonstruktionen wie das Hafencity-Fenster hier einbezogen werden können oder nicht, ist eher eine Detailfrage.

Was mit der Öffnung des passiven Lärmschutzes in der TA Lärm tatsächlich massiv erleichtert würde, wäre das räumliche Heranrücken der Wohnbebauung an bestehende, erheblich emittierende Gewerbe- und Industriegebiete – und umgekehrt, wenn man den passiven Lärmschutz auch nachträglich anordnen könnte. Die erforderlichen Abstände ließen sich bei passivem Lärmschutz massiv verkürzen. Ob dies allerdings wünschenswert ist, müsste näher diskutiert werden. Es handelt sich jedenfalls nicht um einen Beitrag zu kleinräumiger Nutzungsmischung.

„Deshalb ist die Überwindung des durch das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) mit seinen Verordnungen eines zweiteiligen Lärmrechts für Verkehr einerseits und Gewerbe andererseits unumgänglich, um die funktionale und auch die soziale Mischung im Stadtquartier wieder zu ermöglichen. Mit der heutigen Wirtschaftsstruktur, in der industrielle und gewerbliche Betriebe mit erheblichem Produktionslärm die Ausnahme darstellen, und durch den technischen Fortschritt der vergangenen Jahrzehnte bei Schallschutzfenstern, ist das zweiteilige Lärmrecht überholt.“

Die sektorale Teilung des Lärmschutzrechts, das in zumindest fünf Teile, nämlich für Straßen- und Schienenverkehrslärm, Fluglärm, Gewerbelärm, Sportanlagenlärm und Maschinenlärm mit jeweils unterschiedlichen Regelungskonzepten und Begrenzungswerten unterschiedlicher Verbindlichkeit aufgegliedert ist, ist unumstritten reformbedürftig. Ebenso unstrittig und durch die strategischen Lärmkartierungen auf Basis der EU-Umgebungslärmrichtlinie quantitativ belegt ist aber auch das aus Gesundheits- und Qualitätsgesichtspunkten bei Weitem unzureichende Schutzniveau der Bevölkerung gegenüber Straßen-, Schienenverkehrs- und Fluglärm. So sind in Deutschland z. B. mehr als 1,5 Millionen Menschen nächtlichen Straßen- und Schienenverkehrslärmpegeln oberhalb von 60 dB(A) ausgesetzt, die nach herrschender Meinung als unmittelbar gesundheitsschädlich einzustufen sind. Die Minderung dieser Belastungen ist Gegenstand der europaweit ins Immissionsschutzrecht aufgenommenen Lärmaktionspläne. Es kann also nicht die Rede davon sein, dass an Straßen und Schienen adäquate Lärmverhältnisse herrschen, an denen sich die Regulierung des Gewerbelärms orientieren könnte.

Ein adäquates Lärmschutzniveau und die Frage, ob und wie passive Schutzmaßnahmen an Wohnungen dazu beitragen können, ist zunächst eine fachliche Diskussion, zu der hier allerdings keine Beiträge geleistet werden. Es wird (zutreffend) ein technischer Fortschritt bei Schallschutzfenstern konstatiert, die eigentlich relevante Diskussion nach der Akzeptanz, den Lärmbelastungs- und den Gesundheitswirkungen solcher Fenster wird aber nicht aufgegriffen. Hier zeigt die wissenschaftliche Forschung aus dem Straßen- und Schienenverkehrsbereich allerdings sehr problematische Ergebnisse, die eben nicht den Schluss zulassen, dass Schallschutzfenster gesunde Wohnverhältnisse schaffen können. Aus diesem Grund stellen sowohl die Weltgesundheitsorganisation (WHO) als auch die Europäische Umweltagentur auf Außenschallpegel ab. Auch für positive akzeptorbezogene Effekte neuer Konstruktionen wie des sog. Hafencity-Fensters gibt es bislang keine empirischen Belege oder anerkannte Evidenzen.

Die Feststellung, dass in der heutigen Wirtschaftsstruktur industrielle und gewerbliche Betriebe mit erheblichem Produktionslärm die Ausnahme darstellen, ist sachlich falsch. Wäre es so, würde es auch die Diskussion um notwendige Abstände zwischen Gewerbegebieten und Wohnungen nicht mehr geben. Für die kleinräumige Nutzungsmischung ist es ohne große Bedeutung, da großflächige und lärmintensive Betriebsformen i. d. R. dafür ohnehin nicht infrage kommen.

Richtig ist aber, dass die Charakteristika der Lärmbelastung sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verschoben haben. Während schwerindustrielle Tätigkeiten tatsächlich rückläufig sind, haben z. B. mit den großen Logistikbetrieben und ihrem Lkw-Verkehr sowie den Großrechenzentren für den Internetbetrieb neue lärmintensive Betriebsformen einen großen Flächenzuwachs erfahren. Gerade bei diesen Betrieben gibt es regelmäßig den früher eher seltenen 24-Stunden-Betrieb. Ebenso haben die Ausweitung der Ladenöffnungszeiten und Schwerpunktverschiebungen in der Gastronomie dazu geführt, dass der Gewerbelärm (wie der Verkehrslärm auch) immer weiter in die Nachtstunden vordringt. Dass dies in Nachbarschaft zu Wohnnutzung zwangsläufig Konflikte hervorruft, ist selbstverständlich.

3. „Urbane Dichte versus Dichte-Obergrenzen der BauNVO“

„Prinzipiell ist im vielfältigen Stadtquartier der Schutz vor zu engen Wohnhöfen, wie sie die Stadt der Industrialisierung hervorbrachte, zu gewährleisten. Die heutige Baunutzungsverordnung entspricht jedoch einem Städtebau, der

auf überholten Planungsideen fußt und von einer grundsätzlichen Funktionsstrennung der Stadt (hier Arbeiten/dort Wohnen) ausgeht. Im Sinne dieser Ideen war die Geschossflächenzahl (GFZ) mit ihren Obergrenzen wie auch die Grundflächenzahl (GRZ) in der in den sechziger Jahren entstandenen Baunutzungsverordnung nachvollziehbar, um eine mathematische Festlegung der zu planenden Baumassen regeln zu können. Dies ist aus damaliger Zeit verständlich; heute aber sind diese Obergrenzen (auch mit Ausnahme § 17.2 BauNVO) bei wachsenden Wohnflächenansprüchen für den Entwurf von Stadtquartieren absolut untauglich.“

Es leuchtet nicht ein, warum die Obergrenzen auch mit „Ausnahme § 17 Abs. 2 BauNVO“ absolut untauglich sind. In der städtebaulichen Fachdiskussion dürfte es zwar unstrittig sein, dass die Obergrenzen zumindest in urbanen Kernbereichen nicht zu ausreichender städtebaulicher Dichte führen. Der Gesetzgeber hat aber bereits mit der BauNVO-Änderung 2013 das besondere Begründungserfordernis für Überschreitungen aufgehoben. Er hat damit die Rechtsunsicherheiten der Sonderfallbegründung und damit ein wesentliches Hindernis für hohe Verdichtungen beseitigt. Heute können auch deutliche Überschreitungen der Obergrenzen nach § 17 BauNVO regelmäßig festgesetzt werden. Ein Blick in die Planungspraxis der Städte zeigt auch, dass dies in sehr großem Umfang genutzt wird. Die Anforderung, bei Überschreitung der Obergrenzen Kompensationen und die städtebauliche Verträglichkeit sicherzustellen (z. B. durch exaktere Festlegung der überbaubaren Grundstücksflächen und Gebäudehöhen (Belichtung), stadtklimatische Untersuchungen und Festlegungen (Belüftung, Lufthygiene, Klimaanpassung)) ist ein plausibles Konzept. Es ist letztlich auch unerlässlich u. a. zum „Schutz vor zu engen Wohnhöfen“, denn eine Erhöhung der Dichte muss immer mit einem sauberen städtebaulichen und regelungstechnischen Konzept zur Steuerung der Baumassen, Nebenanlagen, Parkierung etc. einhergehen, sonst wird kaum eine funktionsfähige Struktur entstehen.

„Rein rechnerisch haben Anfang des 20. Jahrhunderts viermal mehr Menschen in den Gründerzeitquartieren gewohnt als heute, was die Unzeitgemäßheit dieser Regeln einmal mehr verdeutlicht.“

Diese Aussage zeigt in erster Linie, dass sich in den Gründerzeitquartieren zwar die städtebauliche Struktur als sehr robust und anpassungsfähig erwiesen hat, die Lebensverhältnisse in diesen Quartieren aber keine Ähnlichkeit mehr mit denen in der Gründerzeit haben. Die massiven Änderungen der Nutzungsverhältnisse sind nicht durch Baurecht (insbesondere nicht durch die BauNVO) erzwungen worden, sondern haben sich eigen-dynamisch als Ausdruck gewandelter sozioökonomischer Strukturen (z. B. Haushaltsgrößen) und gesteigener Ansprüche an die Fläche, Qualität und Ausstattung der Wohnung vollzogen. Es ist nicht anzunehmen, dass sich diese mit Mitteln des Städtebau-rechts wieder „zurückdrehen“ lassen. Das zeigt nicht zuletzt der inzwischen deutliche Widerstand der Bevölkerung gegen Projekte der Nachverdichtung in vielen Quartieren, zumal in solchen, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind und daher keinen partizipativen Planungsprozess durchlaufen. Hier ist der (gestiegene) Freiflächenanspruch der Bevölkerung dem Verdichtungsinteresse in der Abwägung gegenüberzustellen. Ähnliches gilt auch für den Lärmschutz: Man wird nicht davon ausgehen können, dass Anwohner klaglos hinnehmen werden, ihre Fenster nicht mehr öffnen und ihre Balkone nicht mehr angemessen nutzen zu können, weil Gewerbebetriebe an ihre Wohnungen heran-rücken.

„Obwohl stadträumlich ohne jede Aussagekraft, sind die mathematischen Verhältniszahlen der GFZ und ihre Obergrenzen in der BauNVO bis heute grundlegender Bestandteil eines jeden rechtskräftigen Bebauungsplans.“

Wenn im Bebauungsplan eine Überschreitung festgesetzt wurde, gelten die Obergrenzen nicht. Dies kann z. B. auf städtebaulich markante Blockecken zutreffen, aber auch auf ganze Quartiere.

Die GFZ mag stadträumlich ohne große Aussagekraft sein, auch wenn sie sich natürlich aus den städtebaulich relevanten Parametern Grundfläche und Vollgeschosszahl (bzw. Gebäudehöhe, je nach Festsetzung im Bebauungsplan) ergibt. Die BauNVO regelt allerdings nicht nur die stadträumliche Gestalt, sondern hat weitergehende Aufgaben. Die Verhältniszahlen sind z. B. auch Ausdruck eines liberalen, offenen Bodenmarktes, wo die Preisbildung auch über die Ausnutzbarkeit und damit die Rendite eines Grundstücks gesteuert wird. Die GFZ ist also für die Wertermittlung von Grundstücken von elementarer Bedeutung. GFZ-Kennwerte werden darüber hinaus auch für die Bemessung der technischen und sozialen Infrastruktur herangezogen.

Es stellt sich darüber hinaus die Frage, in welchen Punkten die GFZ bzw. ihre (überschreitungsfähigen) Obergrenzen ein städtebauliches Problem darstellen könnten. Der qualifizierte Bebauungsplan setzt gem. § 16 BauNVO stets die zulässige Grundfläche und in aller Regel die Geschosszahl bzw. Höhe fest. Damit sind die zentralen für den Stadtraum relevanten Maßgrößen geregelt; gemeinsam mit der Festsetzung der überbaubaren Grundstücksflächen und der Bauweise ergibt sich die städtebauliche Gestalt. Wenn bei der Festsetzung von Grundfläche und Geschosszahl/Höhe eine Überschreitung der GFZ-Maßobergrenze nach § 17 Abs. 1 BauNVO entsteht, ist nach § 17 Abs. 2 mit entsprechender städtebaulicher Begründung eine Überschreitung festzusetzen. Regelungstechnische Probleme wirft dieses System nicht auf.

Im Übrigen sei hier noch einmal auf die Eingangsbemerkung verwiesen: Auch wenn die BauNVO entsprechend geändert würde, blieben die bisherigen Regelungen aufgrund der statischen Verweisung in den Bauleitplänen weiterhin in Kraft.

„Mit der Einführung des ‚urbanen Gebietes‘ ist die Dichte-Obergrenze mit einer GRZ von 0,8 und einer GFZ von 3,0 für dieses Quartier zwar angehoben worden, für alle anderen derzeit in Planung befindlichen Baugebiete aber bestehen noch immer die Obergrenzen des § 17 BauNVO (Allgemeine Wohngebiete GFZ 1,2). Dies steht den Anforderungen des gemischten vielfältigen Stadtquartiers der Europäischen Stadt diametral entgegen. Die Dichteobergrenzen im § 17 BauNVO der Baunutzungsverordnung müssen daher prinzipiell entfallen.“

Dichte-Obergrenzen sind eine Voraussetzung für einen humanen, dem Menschen dienenden Städtebau für diejenigen, die in den Gebäuden arbeiten, vor allem aber: wohnen und leben. Wie bereits ausgeführt wurde, birgt die Aufgabe der Dichte-Obergrenzen das Risiko städtebaulicher Fehlentwicklungen, wenn nicht gleichzeitig gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sichergestellt und Kompensationen, z. B. für den Zugang zu Freiräumen, nachgewiesen werden. Dies entspricht dem bereits bestehenden System des § 17 Abs. 2 BauNVO.

Außerdem zeigt die Praxis abseits der nachfragestarken Kernstädte, dass die Obergrenzen des § 17 BauNVO insbesondere für die hier angesprochenen Wohngebiete nur selten ausgenutzt werden, selbst wenn sie festgesetzt sind. Ausnutzen lassen sie sich nur mit Geschosswohnungsbau, Ein- und Zweifamilienhäuser erreichen auch bei hoher Verdichtung selten GFZ-Werte über 0,8. Es bestehen also in der großen Mehrzahl der Baugebiete in Deutschland erhebliche bauplanungsrechtlich gesicherte Nachverdichtungspotenziale, die die Grundstückseigentümer nicht realisieren (möchten). Eine Erhöhung der Obergrenzen würde daran nichts ändern (dies gilt letztlich analog zur Nutzungsmischung im WA, die von den Grundstückseigentümern faktisch viel weniger genutzt wird als es zulässig wäre, s.o.). Hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die BauNVO eben nicht auf die spezifischen Bedürfnisse großer Kernstädte reduziert werden darf, sondern das Baugeschehen in allen Raumstrukturen abbilden muss. Möglicherweise effektiver wäre die häufigere Festsetzung von Dichte-UNTERgrenzen im Bebauungsplan, die aus Gründen des Flächensparens bereits heute möglich ist und keiner Rechtsänderung bedarf.

4. „Zusammenfassung“

„Es bedarf einer grundlegenden Novellierung der Baunutzungsverordnung BauNVO mit ihren Dichte-Obergrenzen und Nutzungskatalogen sowie des zweiteiligen Lärmrechtes der TA-Lärm, damit in Zukunft schöne und lebensfähige Stadtquartiere, wie sie die Leipzig-Charta fordert, planbar werden und nicht an überholten planungsrechtlichen Restriktionen scheitern.“

Die Kommentierung zeigt, dass verdichtete und kleinräumig Nutzungsgemischte Stadtquartiere mit den Instrumenten des Bauplanungs- und Immissionsschutzrechts planbar sind und in der Praxis in Teilen auch realisiert werden. Hinderungsgründe scheinen eher ökonomischer Natur zu sein. Die in der Düsseldorfer Erklärung vorgeschlagenen Änderungen der BauNVO und der TA Lärm sind teilweise ungerechtfertigt, da bereits längst im Planungsrecht implementiert. Andere Vorschläge bergen erhebliche Risiken für die städtebauliche Ordnung und Umweltqualität, die deutlich über die im Fokus stehenden Stadtquartiere hinauswirken würden.

Autoren der detaillierten Kommentierung für die SRL:
Matthias Frinken, Johann Hartl, Martin Rumberg (federführend), Reinhold Zemke,
in Kooperation mit dem Arbeitskreis Planungsrecht der SRL.