

Stephan Mitschang (Hrsg.)

Städtebaurechtsnovelle 2017

Neue Anforderungen an die städtebauliche Planungs- und Genehmigungspraxis



Nomos

Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung

herausgegeben von

Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang

Band 33

Stephan Mitschang (Hrsg.)

Städtebaurechtsnovelle 2017

Neue Anforderungen an die städtebauliche Planungs- und Genehmigungspraxis



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-4952-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9164-2 (ePDF)

Die Bände 1-31 dieser Reihe sind im Peter Lang Verlag erschienen.

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Am 12. Mai 2017 ist das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057) in Kraft getreten. Anlass für dieses Gesetz gab zum einen das Erfordernis zur Umsetzung der neuen Anforderungen der UVP-Änderungsrichtlinie 2014 vom 16. April 2014 sowie die Zielsetzung des Bundesgesetzgebers, das BauGB und die BauNVO dahingehend zu novellieren, die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden erneut zu stärken. Die daraus hervorgegangene Städtebaurechtsnovelle 2017 ist nur ein Teil eines größeren Gesetzbündels, dem im Wesentlichen das für das Städtebaurecht höchstrelevante Hochwasserschutzgesetz II, das UVP-Modernisierungsgesetz, das „Gesetz zur Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben“ sowie das „Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes“ angehören. Aufgrund dieser in einem wechselseitigen Verhältnis zum Städtebaurecht stehenden und das Städtebaurecht mitprägenden gesetzlichen Grundlagen, wurde ein nicht von der Hand zu weisender Klärungsbedarf geschaffen.

Der nunmehr vorliegende Tagungsband mit dem Thema „Städtebaurechtsnovelle 2017 – Neue Anforderungen an die städtebauliche Planungs- und Genehmigungspraxis“ enthält die schriftlich ausgearbeiteten Referate einer am 18. und 19. September 2017 stattgefundenen gleichnamigen Veranstaltung an der Technischen Universität Berlin. In inhaltlicher Hinsicht werden der Anlass, die Zielsetzung und das Gesetzgebungsverfahren sowie die wesentlichen Schwerpunkte des Gesetzes, auch in ihrer Bedeutung für die Kommunen, dargestellt. Sie betreffen die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014, die flankierende Umsetzung der Seveso-III-RL im Städtebaurecht, die Änderungen bei den Vorschriften über städtebauliche Verträge, Bebauungspläne nach § 13b BauGB, sonstige formelle und materielle Änderungen in der Bauleitplanung, die Stärkung der Wohnnutzung im unbeplanten Innenbereich und in Erhaltungsgebieten, die Genehmigungsvorbehalte bei Zweit- oder Nebenwohnungen nach § 22 BauGB sowie die weitgehende Neufassung der Planerhaltungsvorschriften in § 214 BauGB. Darüber hinaus werden auch die Änderungen der BauNVO einer näheren Betrachtung unterzogen, insbesondere die neue Baugebietskate-

Vorwort

gorie der „Urbanen Gebiete“ nach § 6a BauNVO sowie die Neuregelungen zu Ferienwohnungen in § 13a BauNVO.

Allen denjenigen, die sich mit den Neuregelungen und Regelungsänderungen auseinandersetzen wollen oder müssen, soll dieser Tagungsband eine Hilfestellung sein. Die Anwesenden ca. 200 Teilnehmer*innen haben jedenfalls in umfangreichem Maße an der Diskussion über die einzelnen Neuregelungen und Regelungsänderungen teilgenommen und nach deren ausdrücklichem Bekunden wertvolle Impulse für die tägliche Arbeit mitgenommen.

Berlin, im Juli 2017

Universitätsprofessor Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang
am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin
Fachgebiet Städtebau- und Siedlungswesen
– Orts-, Regional- und Landesplanung –
Hardenbergstraße 40 a
10 623 Berlin

Inhalt

Novellierungen des Städtebaurechts im Jahr 2017 <i>Rolf Blechschmidt</i>	9
Die Bedeutung der Städtebaurechtsnovelle 2017 für die Kommunen <i>Norbert Portz</i>	29
Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie – Neuregelungen, Änderungen und Klarstellungen im Städtebaurecht <i>Stephan Mitschang</i>	53
Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie – Neue Anforderungen an die Bauleitplanung und an die Genehmigung von Bauvorhaben <i>Stefan Kobes</i>	113
Städtebauliche Verträge insbesondere Einheimischenmodelle <i>Jürgen Busse</i>	119
Erweiterung des Anwendungsbereichs des beschleunigten Verfahrens durch § 13b BauGB <i>Michael Krautzberger</i>	129
Sonstige formelle und materielle Änderungen des BauGB <i>Tim Schwarz</i>	139
Neuregelungen über Ferienwohnungen <i>Christian-W. Otto</i>	155
Neue Baugebietskategorie: Urbane Gebiete nach § 6a BauNVO <i>Alexander Schink</i>	177

Inhalt

Stärkung der Wohnnutzung im unbeplanten Innenbereich und in
Erhaltungsgebieten 195

Wilhelm Söfker

Genehmigungsvorbehalte bei Zweit- oder Nebenwohnungen 205

Olaf Reidt

Neue Planerhaltungsvorschriften in § 214 BauGB 217

Ulrich Battis

Novellierungen des Städtebaurechts im Jahr 2017

Dr. Rolf Blechschmidt

I Einleitung

Die 18. Legislaturperiode war durch eine ungewöhnliche Vielzahl von Rechtssetzungsverfahren mit Änderungen im Bauplanungsrecht gekennzeichnet. Bereits am 01. August 2014 trat zur Umsetzung eines entsprechenden Auftrages im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 16. Dezember 2013 das Gesetz zur Einführung einer Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und zulässigen Nutzungen¹ in Kraft. Von der hierdurch in § 249 Abs. 3 des Baugesetzbuchs (BauGB) bis zum 31. Dezember 2015 eingeräumten Ermächtigung hat lediglich das Land Bayern Gebrauch gemacht.² Im Zuge der sog. Flüchtlingskrise wurde das BauGB sodann zweimal geändert:³ im Jahr 2014 durch das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen⁴ und im Jahr 2015 durch Artikel 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes⁵. Die beiden Gesetze, die im Wesentlichen in § 246 BauGB bis zum 31. Dezember 2019 befristet geltende Sonderregelungen zur Erleichterung der Flüchtlingsunterbringung eingeführt haben, sind am 26. November 2014 bzw. am 24. Oktober 2015 in Kraft getreten⁶. Im Jahr 2017 traten schließlich vier weitere Gesetze mit Auswirkungen auf das Bauplanungsrecht in Kraft. Neben der eigentlichen Bauplanungsrechtsnovelle, also dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht

1 Gesetz v. 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954).

2 Gesetz v. 17. November 2014 (GVBl S. 478). Zur Verfassungsgemäßheit dieses Landesgesetzes s. BayVerfGH, Entscheidung v. 09.05.2016 – Vf. 14-VII-14, Vf. 3-VIII-15, Vf. 4-VIII-15 – NVwZ 2016, 999.

3 Zwischenzeitlich wurde auch § 9a BauGB durch die Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert.

4 Gesetz v. 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748).

5 Gesetz v. 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

6 Vgl. zur Entstehungsgeschichte Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 126. EL, § 246 Rn. 45 ff.

und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt⁷ (sub II.), waren dies das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben⁸ (sub III.), das Hochwasserschutzgesetz II⁹ (sub IV.) und das Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁰ (sub V.).

II Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt

1. Allgemeines

Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt diene insbesondere der Umsetzung der geänderten UVP-Richtlinie und der Einführung einer neuen Baugebietskategorie („Urbanes Gebiet“) in die Baunutzungsverordnung (BauNVO). Darüber hinaus wurden weitere städtebauliche Probleme einer Lösung zugeführt, wie z. B. Rechtsunsicherheiten bei der Beurteilung von Ferienwohnungen beseitigt und die Steuerungsmöglichkeiten bei Zweitwohnungen ausgeweitet.

Der Regierungsentwurf zur Bauplanungsrechtsnovelle wurde nach intensiven Verhandlungen am 30. November 2016 beschlossen. Nach einer öffentlichen Anhörung am 15. Februar 2017 hat der Bundestag das Gesetz am 09. März 2017 beschlossen¹¹. Der zweite Durchgang im Bundesrat folgte am 31. März 2017. Das Gesetz trat am 13. Mai 2017 – drei Tage vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die UVP-Änderungsrichtlinie – in Kraft. Das Gesetzgebungsverfahren wurde, wie bei umfangreicheren Bauplanungsrechtsnovellen seit langem üblich, durch ein Planspiel begleitet¹².

7 Gesetz v. 04. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057).

8 Gesetz v. 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298).

9 Gesetz v. 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2193).

10 Gesetz v. 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

11 Die amtlichen Gesetzesmaterialien lassen sich unter dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/788/78840.html herunterladen.

12 Bunzel/Frölich/Hanke/Strauss, Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle 2016/2017, im Internet unter: www.bmub.bund.de/N53236/ oder www.difu.de, Zugriff am 22.11.2017.

2. Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie

2.1 Beibehaltung der Integration der UVP in das Baugesetzbuch

Die UVP-Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten geändert; die Umsetzungsfrist endete am 16. Mai 2017. Die Änderungen betreffen u. a. die zu prüfenden Umweltfaktoren, die Vorprüfung des Einzelfalls, die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Erstellung des UVP-Berichts. Anpassungsbedarf im deutschen Recht bestand damit sowohl im allgemeinen Umweltrecht, hier insbesondere im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), als auch im BauGB.

Mit dem EAG Bau wurde die Umweltprüfung in das BauGB eingeführt und als Regelprüfung im Rahmen des Bauleitplanverfahrens ausgestaltet (§ 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Die Umweltprüfung im geltenden Städtebaurecht ist so konzipiert, dass sie sowohl die Anforderungen der (flächenbezogenen) SUP-Richtlinie¹³ als auch die der (projektbezogenen) UVP-Richtlinie¹⁴ erfüllt. Sowohl die SUP als auch die UVP werden als sog. Umweltprüfung nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt (§ 50 Abs. 1 und 2 UVPG n. F. [§ 17 Abs. 1 und 2 UVPG a. F.]).

In einem auf Veranlassung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Auftrag gegebenem Gutachten¹⁵ wurde u. a. geprüft, ob diese „Integrationslösung“ nach Inkrafttreten der UVP-Änderungsrichtlinie beibehalten werden kann. Dies wurde von den Forschungsnehmern bejaht: Durch die UVP-Änderungsrichtlinie werde weder ein signifikanter Mehraufwand in der kommunalen Planungspraxis verursacht noch verlange der Umstand, dass bei Bebauungsplanverfahren

13 Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

14 Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

15 Battis, Moench, Uechtritz, Mattes, von der Groeben (Rechtsanwaltskanzlei Gleiss Lutz Hootz Hirsch PartmbH), Gutachterliche Stellungnahme Zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie im Baugesetzbuch, im Internet unter www.bmub.bund.de/N51884/, Zugriff am 22.11.2017.

Projektträger und Genehmigungsbehörde identisch sind, eine Abkehr von dem bisherigen System¹⁶.

Ausgehend davon wurde die bewährte Integrationslösung beibehalten. Damit bleibt es auch dabei, dass sich die UVP in einem nachfolgenden Zulassungsverfahren, wie z. B. einem Baugenehmigungsverfahren, auf andere oder zusätzliche Aspekte beschränken kann (§ 50 Abs. 3 UVPG). Unberührt bleibt ebenso die Notwendigkeit, etwa im Bauordnungsrecht der Länder sicherzustellen, dass im nachfolgenden Zulassungsverfahren zu solchen anderen oder zusätzlichen Aspekten eine UVP auch tatsächlich durchgeführt wird¹⁷.

a) Änderungen zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie

Der Umsetzungsbedarf im BauGB war vergleichsweise überschaubar. Insbesondere folgte aus den umfangreichen Richtlinienvorgaben zum Screening kein Umsetzungsbedarf im BauGB, da sich der deutsche Gesetzgeber dazu entschieden hat, grundsätzlich alle Bebauungspläne gemäß § 2 Abs. 4 BauGB einer Umweltprüfung zu unterziehen, so dass es auf eine Vorprüfung nicht ankommt. Im Ergebnis kam es zur Richtlinienumsetzung zu folgende Änderungen:

- Der Katalog von Umweltbelangen wurde um die Auswirkungen auf die Fläche (§ 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB), eine erweiterte Berücksichtigung von Wechselwirkungen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB) und die Auswirkungen von schweren Unfällen oder Katastrophen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7j BauGB) ergänzt.
- Die Frist zur Öffentlichkeitsbeteiligung hat mindestens 30 Tage zu betragen; zudem ist die Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen zu verlängern (§ 3 Abs. 2 BauGB). Nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2d BauGB ist es für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans unbeachtlich, wenn bei Vorliegen eines wichtigen Grundes nicht für die Dauer einer angemessenen längeren Frist ausgelegt worden ist und die Begründung für die Annahme des Nichtvorliegens eines wichtigen Grundes nachvollziehbar ist.

16 A.a.O. (Fn. 14), S. 63 ff.

17 Vgl. schon BT-Drucks. 15/2250, S. 97.

- Für die Öffentlichkeitsbeteiligung ist verbindlich die zusätzliche Nutzung des Internets vorgesehen. In § 4a Abs. 4 Satz 1 BauGB ist hierzu vorgesehen, dass der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung auch in das Internet einzustellen ist. Zudem ist vorgesehen, dass die nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB öffentlich auszulegenden Unterlagen zusätzlich im Internet zu veröffentlichen sind. Der Verpflichtung zur Einstellung in das Internet ist genügt, wenn die auszulegenden Unterlagen, etwa über den Internetserver der Gemeinde, für die Öffentlichkeit auffindbar und abrufbar sind. Darüber hinaus sind die Unterlagen aufgrund der Richtlinienvorgaben über ein „zentrales Internetportal des Landes“ zugänglich zu machen. Die Verpflichtung zur Einrichtung der zentralen Internetportale der Länder ergibt sich aus Artikel 6 Abs. 5 der UVP-Richtlinie und ist in § 20 UVPG umgesetzt.
- Gegenstand der Überwachung soll künftig auch die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen nach § 1a Abs. 3 BauGB sein (§ 4c BauGB).
- Umfangreichere Anpassungen sind in der Anlage 1 zum BauGB zu den Bestandteilen des Umweltberichts erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 Satz 3 BauGB unverändert auf das bezieht, was nach dem Detaillierungsgrad der Planung angemessenerweise erwartet werden darf. Für den Umfang der im Einzelfall bestehenden Prüfungsanforderungen insbesondere nach Nummer 2b der Anlage 1 zum BauGB wird daher auch von Bedeutung sein, ob ein konkretisierbares Projekt bzw. Vorhaben Gegenstand oder Anlass des Bebauungsplans ist.

3. Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“

a) Allgemeines

Mit der Einführung des neuen Baugebietstyps "Urbane Gebiete" wurde verschiedenen Beschlüssen und Empfehlungen Rechnung getragen: Bereits im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vom 16. Dezember 2013 war der Auftrag enthalten, sinnvolle Nutzungsmischungen in innerstädtischen Gebieten mit begrenztem Flächenpotenzial zu prüfen. Eine Arbeitsgruppe der Bauministerkonferenz hat im September 2015 den Bericht "Kommunale Strategien für die Entwicklung gemischtgenutzter und ver-

dichteter Gebiete" (genannt: "Großstadtstrategie") vorgelegt¹⁸. Das BMUB kündigte in seinem Programm "Neues Zusammenleben in der Stadt" vom 30. Oktober 2015 die Einführung eines "Urbanen Gebiets" an¹⁹.

Die Arbeitsgruppe "Aktive Liegenschaftspolitik" des vom BMUB ins Leben gerufenen "Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen" hat im November 2015 die Einführung einer neuen Gebietskategorie "Urbanes Wohngebiet" empfohlen²⁰.

Die im Referentenentwurf vom 16. Juni 2016 ursprüngliche als Zweckbestimmung des Urbanen Gebiets vorgesehene "kleinräumige Nutzungsmischung" war im Regierungsentwurf vom 30. November 2016 nicht mehr enthalten. Stattdessen war (wie auch im geltenden § 6a Abs. 1 Satz 2 BauNVO) vorgesehen, dass die Nutzungsmischung nicht gleichgewichtig sein muss. In Konsequenz zum Wegfall der kleinräumigen Nutzungsmischung als Zweckbestimmung stand es, auch auf die Vorgaben zu verzichten, dass allein für das Wohnen genutzte Gebäude und eine Wohnnutzung im straßenseitigen Erdgeschossbereich nur ausnahmsweise zulässig sind. Im Regierungsentwurf war stattdessen vorgesehen, dass Wohngebäude wie im Mischgebiet allgemein zulässig sind. Kleinräumige Nutzungsmischungen sollten dagegen planerisch, insb. durch differenzierende Festsetzungen nach Absatz 4, ermöglicht werden.

Während die Konzeption des urbanen Gebiets im Regierungsentwurf auf breite Zustimmung stieß, waren Fragen des Lärmschutzes, insb. die in den parallelen Änderungen der TA Lärm und der 18. BImSchV (Sportanlagenlärmschutzverordnung) vorgesehenen Immissionsrichtwerte bis zuletzt umstritten: Ursprünglich war vorgesehen, dass die Immissionsrichtwerte für das Urbane Gebiet bei 63 db(A) tags und 48 db(A) nachts und damit jeweils 3 db(A) über den für Kern-, Dorf- und Mischgebieten vorgesehenen Werten (vgl. Nr. 6.1 Satz 1c der TA Lärm) liegen. Die dadurch bedingte Verdoppelung der zulässigen Schallleistung gegenüber dem Mischgebiet wurde vielfach, nicht zuletzt aus lärmmedizinischen Gründen, als

18 Zur Vorgeschichte ausführlich Hornmann, in: BeckOK (Hrsg.), BauNVO Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 10. Ed., Juli 2017, § 6a Rn. 11ff.

19 Vgl. BMUB (Hrsg.), Neues Zusammenleben in der Stadt, im Internet unter: www.bmub.bund.de/N52439/, Zugriff am 22.11.2017.

20 Vgl. BMUB (Hrsg.), Abschlussberichte des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen, im Internet unter: www.bmub.bund.de/N52610/, Zugriff am 22.11.2017.

zu hoch betrachtet. Stattdessen wurde gefordert, dass – wie beim Verkehrslärm – Maßnahmen des passiven Schallschutzes auch bei Gewerbe- und Sportanlagenlärm ermöglicht werden. Bundesregierung und Bundestag haben jedoch am immissionsschutzrechtlichen Grundsatz der Betreiberverantwortlichkeit und damit am aktiven Lärmschutz festgehalten. Abgesehen davon, dass sich der geforderte Systemwechsel weder durch eine Änderung des BauGB noch der TA Lärm bzw. der 18. BImSchV allein, sondern nur bei gleichzeitiger Änderung auch des BImSchG (vgl. § 5 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 BImSchG) hätte umsetzen lassen, wäre er bedenklich gewesen: Betreiberpflichten sind im Immissionsschutzrecht generell als Dauerplichten ausgestaltet; denn der Pflichteninhalt soll sich nach den jeweils aktuellen Umständen richten, hat also einen dynamischen Charakter. Auf nachträgliche Verschlechterungen der Immissionssituation, auf wissenschaftliche Erkenntnisfortschritte, auf eine Fortentwicklung des Standes der Technik etc. soll der Betreiber reagieren müssen. Dies erfordert eine Verpflichtung des Anlagenbetreibers zum Lärmschutz gegenüber dem Außen(wohn)bereich. Die vom Lärm Betroffenen stattdessen auf passiven Schallschutz für Innenräume (z. B. durch Schallschutzfenster) zu verweisen, würde die Verantwortung für die Vermeidung unzumutbarer Lärmeinwirkungen von den Betreibern auf die Anwohner übertragen. Eine Umstellung des Immissionsschutzes auf passiven Lärmschutz hätte zudem die Folge, dass die Außenlärmbelastung steigt, hierfür aber keine Richtwerte mehr gelten würden; ob dies lärmmedizinisch tatsächlich erstrebenswert wäre, darf trotz, wenn nicht gerade wegen der technischen Fortschritte beim passiven Lärmschutz bezweifelt werden. Die im Ergebnis beschlossenen, gegenüber dem Mischgebiet nur noch tags erhöhten Immissionsrichtwerte für das Urbane Gebiet ermöglichen demgegenüber dreierlei: es bleiben Richtwerte für den Außen(wohn)bereich erhalten; die Betreiber werden nicht zulasten der Anwohner aus ihrer Verantwortlichkeit entlassen; innerhalb der erhöhten Immissionsrichtwerte für den Außenbereich werden Bedeutung und Anwendungsbereich eines zusätzlichen passiven städtebaulichen Lärmschutzes erweitert (vgl. hierzu auch die klarstellende Betonung der entsprechenden Festsetzungsmöglichkeit in § 9 Abs. 1 Nr. 24 Var. 3 BauGB)²¹.

21 Vgl. Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), BauGB Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 126. EL, § 6a BauNVO Rn. 4.

b) Baugebietsvorschrift

Urbane Gebiete dienen nach § 6a Abs. 1 Satz 1 BauNVO der Unterbringung von zwei Gruppen von Hauptnutzungen: (1) Wohnen sowie (2) nicht wesentlich störendes Gewerbe, ergänzt durch soziale, kulturelle und andere Einrichtungen, die ebenfalls die Wohnnutzung nicht wesentlich stören dürfen. Zur Wahrung des Gebietscharakters müssen beide Hauptnutzungsarten das Gebiet prägen. Daraus folgt zunächst, dass keine der beiden Hauptnutzungsarten völlig verdrängt werden darf. Hinsichtlich der Anteile der einzelnen Nutzungen bestimmt § 6a Abs. 1 Satz 2 BauNVO jedoch, dass die Nutzungsmischung nicht gleichgewichtig sein muss. Anders als im Mischgebiet ist der Gebietscharakter des urbanen Gebiets daher auch bei Überwiegen einer der beiden Hauptnutzungsarten noch gewahrt, wenn die andere Hauptnutzung noch eine das Gebiet städtebaulich mitprägende Funktion hat. Weil eine gleichgewichtige Nutzungsmischung nicht erforderlich ist, besteht im Urbanen Gebiet ein breiter planerischer Gestaltungsspielraum, mit dem auch unterschiedlichste städtebauliche Ausgangslagen in einem einheitlichen Baugebiet erhalten, modifiziert und entwickelt werden können. Dieser Gestaltungsspielraum weist Ähnlichkeit mit einem Sondergebiet auf, bei dem die Gemeinde auch erst durch Festsetzung der zulässigen Nutzungskonstellationen das Nutzungsgepräge und damit die Eigenart des Gebiets festlegt²². Die Ausweisung eines Urbanen Gebiets kommt grundsätzlich sowohl bei der erstmaligen Ausweisung von Baugebieten als auch bei der Überplanung vorhandener Ortsteile in Betracht, auch wenn sich ein Urbanes Gebiet voraussichtlich eher bei der Überplanung vorhandener Ortsteile anbieten wird²³.

Die Kataloge generell und ausnahmsweise zulässiger Nutzungen in § 6a Abs. 2 und 3 BauNVO entsprechen mit folgenden Abweichungen denen des Mischgebiets: (1) Tankstellen sind nur ausnahmsweise zulässig, (2) Gartenbaubetriebe sind nicht zulässig, (3) nicht-kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind nur ausnahmsweise, aber nicht nur in überwiegend gewerblich geprägten Grundstücken zulässig.

22 Vgl. Bunzel, in: Bunzel/Finkeldei/Fuchs/Hanke/Klinge/Reitzig (Hrsg.), Baurecht. Bauplanungsrecht: BauGB – BauNVO Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 130. EL, September 2017, § 6a Erl. 1.1.

23 Vgl. Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), BauGB Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 126. EL, § 6a BauNVO Rn. 18.

§ 6a Abs. 4 BauNVO ermöglicht – vergleichbar § 4a Abs. 4 und § 7 Abs. 4 BauNVO – differenzierende Festsetzungen, mit denen insbesondere kleinteilige Nutzungsmischungen ermöglicht werden können. Zu unterscheiden sind geschossweise und geschossflächenbezogene Festsetzungen. Geschossweise (vertikal) kann festgesetzt werden, dass

- im Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur ausnahmsweise zulässig ist (§ 6a Abs. 4 Nr. 1 BauNVO),
- oberhalb eines im Bebauungsplan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind (§ 6a Abs. 4 Nr. 2 BauNVO).

Geschossflächenbezogen kann festgesetzt werden, dass

- ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist (§ 6a Abs. 4 Nr. 3 BauNVO),
- ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für gewerbliche Nutzungen zu verwenden ist (§ 6a Abs. 4 Nr. 4 BauNVO).

Über § 4a Abs. 4 und § 7 Abs. 4 BauNVO hinaus ermöglicht § 6a Abs. 4 Nr. 1 BauNVO auch spezielle Festsetzungen zur straßenseitigen Erdgeschossnutzung. Hinsichtlich der geschossflächenbezogenen Festsetzungen ermöglicht § 6a Abs. 4 Nr. 3 und 4 BauNVO – über § 4a Abs. 4 Nr. 2 BauNVO und § 7 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO hinaus – nicht nur eine geschossflächenbezogene Festsetzung zur Wohnnutzung, sondern auch zur gewerblichen Nutzung.

c) Flankierende Regelungen

Die Einführung des Urbanen Gebiets wird durch eine Reihe flankierender Regelungen ergänzt:

- In § 17 Abs. 1 BauNVO sind folgende Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung in Urbanen Gebieten aufgenommen worden: Die GRZ beträgt 0,8 und übersteigt insoweit die GRZ des Mischgebiets um 0,2. Die GFZ kann bis zu 3,0 betragen und erreicht damit die des Kerngebiets (Mischgebiet: 1,2). Auch im Urbanen Gebiet ist eine Überschreitung der Obergrenzen nach § 17 Abs. 2 BauNVO möglich.

- Mit Wirkung zum 09. Juni 2017 wurden die Immissionsrichtwerte der TA Lärm für Urbane Gebiete auf tags 63 dB (A) (gegenüber 60 dB (A) im Mischgebiet) sowie auf nachts 45 dB (A) (wie im Mischgebiet) festgelegt²⁴. Diese Richtwerte gelten mit Wirkung vom 09. September 2017, ergänzt um den Richtwert von 58 dB(A) für Ruhezeiten am Morgen, auch nach der 18. BImSchV (Sportanlagenlärmschutzverordnung)²⁵.
- Bereits bislang galt, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben, als Ergebnis der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) durch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 Var. 3 BauGB einen weitergehenden Immissionsschutz zu erreichen als ihn die immissionsschutzrechtlichen Regelwerke vorsehen²⁶. Dies ist beim Verkehrslärm, bei dem es keine Betreiberverantwortlichkeit gibt, bereits gängige Praxis. Wegen der Umstrittenheit der für das Urbane Gebiet geplanten Lärmrichtwerte, wurde auf Vorschlag der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren die Klarstellung in § 9 Abs. 1 Nr. 24 Var. 3 BauGB eingefügt, die klarstellend betont, dass als technische Vorkehrungen zum Schutz bzw. zur Minderung von schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG auch Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche gehören können. Dabei ist zusätzlich betont worden, dass die Vorgaben des Immissionsschutzrechts, insbesondere der Grundsatz der Betreiberverantwortlichkeit, unberührt bleiben.
- Die Anwendbarkeit des § 34 Abs. 2 BauGB auf Urbane Gebiete ist durch § 245c Abs. 3 BauGB dauerhaft ausgeschlossen. Ursprünglich war eine nur befristete Unanwendbarkeit des § 34 Abs. 2 BauGB geplant²⁷.
- Die Planzeichenverordnung ist durch ein Planzeichen für Urbane Gebiete ergänzt worden.

24 Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm) v. 01. Juni 2017 (BAnz AT 08.06.2017 B5).

25 Zweite Verordnung zur Änderung der Sportanlagenlärmschutzverordnung v. 01. Juni 2017 (BGBl. I S. 1468).

26 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 126. EL, § 9 BauGB Rn. 21.

27 Vgl. hierzu Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 126. EL, § 6a BauNVO Rn. 4.

4. Ferienwohnungen

Anlass für die Einführung des § 13a BauNVO war die infolge der Rechtsprechung einiger Oberverwaltungsgerichte vor allen in den Küstenländern entstandene Rechtsunsicherheit zur Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Baugebieten nach §§ 2 bis 7 BauNVO, insb. in reinen und allgemeinen Wohngebieten. Sowohl das OVG Greifswald²⁸ als auch das OVG Lüneburg²⁹ haben vor Inkrafttreten des § 13a die Auffassung vertreten, dass Ferienwohnungen außer in Sondergebieten, die der Erholung dienen (§ 10), in keinem anderen Baugebiet (Ausnahme allenfalls: § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO) zulässig sind; denn Ferienwohnungen seien weder der Nutzungsart Wohnen zuzurechnen³⁰ noch – mangels beherbergungstypischer Dienstleistungen – als Beherbergungsbetrieb³¹ oder als Gewerbebetrieb³² anzusehen.

Auch vor dem Hintergrund, dass der zitierten Rechtsprechung des OVG Greifswald und des OVG Lüneburg eine abweichende jahrzehntelange städtebauliche Praxis gegenübersteht³³, soll der neue § 13a BauNVO – in

28 OVG Greifswald, Urt. v. 19.02.2014 – 3 L 212/12 – BeckRS 2014, 54925; Beschl. v. 27.03.2015 – 3 M 38/15 – BeckRS 2015, 47459; Beschl. v. 30.04.2015 – 3 M 116/14 – BeckRS 2015, 53191 Rn. 12 ff.; Beschl. v. 10.06.2015 – 3 M 85/14 – NVwZ-RR 2015, 926 Rn. 10 ff.

29 OVG Lüneburg, Urt. vom 15.01.2015 – 1 KN 61/14 – ZfBR 2015, 492; Urt. v. 09.08.2016 – 1 KN 65/15 – BeckRS 2016, 117392 Rn. 16.

30 H. M.; vgl. z. B. BVerwG, Urt. v. 11. 07. 2013 – 4 CN 7. 12 – und 08. 05. 1989 – 4 B 78.89; Schmidt-Eichstaedt, ZfBR 2016, 225 [225]; Pernice-Warnke, NJW 2015, 112 [113]; anderer Auffassung: Pfeffer, NVwZ 2016, 729 ff.

31 So aber z. B. OVG Bautzen Urt. v. 07.02.2007 – 1 B 583/06; OVG Schleswig Urt. v. 31.05.2005 – 1 LB 4/05 – NordÖR 2006, 37; OVG Lüneburg Urt. v. 20.5.1987 – 1 A 124/86 – BRS 47 Nr. 37; Stock, in: König/Roeser/Stock (Hrsg.), BauNVO Kommentar, 3. Aufl. 2014, § 3 Rn. 24 und 41 sowie § 4a Rn. 25; Vietmeier, in: Bönker/Bishopink, BauNVO 1. Aufl. 2014 Kommentar, § 3 Rn. 85; Fraatz-Rosenfeld, VR 2014, 37 [38 f.]; Pernice-Warnke, NJW 2015, 112 [113]; Schröder, GewArch 2015, 392 [393 ff.].

32 So aber z. B. VGH Mannheim, Beschl. v. 19.7.2016 – 5 S 2220/15 – ZfBR 2016, 805 [806]; VGH Mannheim Beschl. v. 26.1.2017 – 5 S 1791/16 – ZfBR 2017, 270 [271]; Reidt/von Landwüst, UPR 2015, 12 [12f.]; Schmidt-Eichstaedt, ZfBR 2016, 225 [229]; Schink, UPR 2017, 292 (294); Offengelassen von OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 30.5.2016 – 10 S 34.15 – NVwZ-RR 2016, 650 Rn. 6.

33 Vgl. Reidt/von Landwüst, UPR 2015, 12 [13]; BR-Drs. 141/15, S. 4: „traditionell gewachsene Vermietung von Ferienwohnungen“.

Ermangelung einer an sich vorzugswürdigen höchstrichterlichen Rechtsprechung – eine im Wesentlichen klarstellende Ergänzung der BauNVO treffen. Der Möglichkeit, in einem Sondergebiet Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO Ferienwohnungen und Dauerwohnungen als Regelnutzungen nebeneinander zulassen³⁴, soll die Regelung nicht entgegenstehen.

Nach § 13a Satz 1 BauNVO sind Ferienwohnungen in der Regel den in den Baugebieten nach §§ 2 bis 7 BauNVO generell oder ausnahmsweise zulässigen Gewerbebetrieben zuzuordnen. Ferienwohnungen werden dabei definiert als Räume oder Gebäude, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind. Nach § 13a Satz 2 BauNVO können Räume, die als Ferienwohnungen angeboten werden, abweichend von Satz 1 in den übrigen Fällen den Beherbergungsbetrieben zugeordnet werden. Mit der Formulierung, dass eine Ferienwohnung insbesondere dann als Beherbergungsbetrieb eingeordnet werden kann, wenn sie der im Gebäude vorherrschenden Hauptnutzung untergeordnet ist, wie es insbesondere bei Einliegerwohnungen der Fall ist³⁵, verleiht der Gesetz- und Verordnungsgeber seiner Einschätzung Ausdruck, dass eine Ferienwohnung in diesen Fällen nach ihrer städtebaulichen Wirkung einschließlich ihres Störpotenzials als kleiner Betrieb des Beherbergungsgewerbes angesehen werden kann, auch wenn keine Bewirtschaftungsleistungen erbracht werden³⁶.

§ 13a Satz 2 BauNVO fordert aber nicht zwingend („insbesondere“) eine Unterordnung unter eine im Gebäude vorherrschende Hauptnutzung. Damit dürfte § 13a Satz 2 „in den übrigen Fällen“ grds. auch offen für Auslegungen bleiben, die das Erbringen von beherbergungstypischen Dienstleistungen im Übrigen nicht als Wesensmerkmal eines Beherbergungsbetriebs ansehen. Dies kann sich insbesondere bei Auslegung „alter“ Bebauungspläne als hilfreich erweisen³⁷.

34 Vgl. hierzu OVG Lüneburg, Urt. v. 18.09. 2014 – 1 KN 123/12.

35 BT-Drucks. 18/10942, S. 52.

36 BT-Drucks. 18/ 18/11439, S. 21.

37 Blechschmidt, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB Kommentar, Losebandsammlung, Stand: 126. EL, § 13a BauNVO Rn. 18.

5. Nebenwohnungen

Insbesondere auf den ost- und nordfriesischen Inseln wird dem Wohnungs- bzw. dem Ferienwohnungsmarkt in erheblichem Umfang Wohnraum entzogen durch die Bildung von Nebenwohnungen (Zweitwohnungen), also Wohnungen, die vom Eigentümer nicht im Sinne von § 21 Abs. 2 des Bundesmeldegesetzes als Hauptwohnung, sondern nur vorübergehend als weitere Wohnung genutzt werden (vgl. § 21 Abs. 3 des Bundesmeldegesetzes). In der Folge entstehen zum einen vermehrt sog. „Rollladensiedlungen“, zum anderen fehlen Dauerwohnraum für „Insulaner“ und Ferienwohnungen für den Fremdenverkehr. Soweit die Bildung von Nebenwohnungen durch Begründung sog. Teileigentums (zwecks anschließender Veräußerung) erfolgt, kann dies von den Gemeinden durch eine Satzung nach § 22 BauGB zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt und somit unterbunden werden. Zur Umgehung des Genehmigungsvorbehalts wird aber stattdessen vielfach sog. Bruchteileigentum nach § 1008 BGB gebildet; hierauf findet § 22 BauGB bislang keine Anwendung. Durch eine Anpassung des § 22 BauGB soll der Genehmigungsvorbehalt daher auf solche Fälle der Begründung von Bruchteileigentum ausgeweitet werden, die der Bildung von Nebenwohnungen dienen und zudem – wie die Begründung von Teileigentum – einer Eintragung in das Grundbuch bedürfen, die vom Grundbuchamt im Falle einer ausbleibenden Genehmigung zu verweigern wäre. Da sich hiermit zwangsläufig nicht alle Fälle der Bildung von Nebenwohnungen erfassen lassen, soll es den Gemeinden darüber hinaus ermöglicht werden, durch die Satzung generell die Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung unter einen bußgeldbewehrten Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird der Entschließung des Bundesrates zur Verbesserung der Wohnsituation auf Inseln vom 22. April 2015³⁸ Rechnung getragen. Die nach allgemeinen Regeln gegebenenfalls bestehende Möglichkeit, Neben- bzw. Zweitwohnungen durch Bebauungsplanfestsetzungen auszuschließen³⁹, soll durch die Neuregelung nicht berührt werden; vielmehr soll mit der Änderung des § 22 BauGB ein zusätzliches Instrument bereitgestellt werden. Ebenso un-

38 BR-Drucks. 180/15.

39 Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 18.09.2014 – 1 KN 123/12, zu einem Sondergebiet Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung.

berührt bleibt freilich die Möglichkeit der Länder, auf der Grundlage ihrer Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen (Art. 30 und 70 GG) zur Sicherstellung der Wohnraumversorgung ein gesetzliches Zweckentfremdungsverbot zu erlassen.

6. Flankierende Regelungen zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie

Flankierend zur Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie sollen im Baugesetzbuch Regelungen getroffen werden, die – über den verpflichtenden Umsetzungsbedarf hinaus – den Gefahren von Störfällen Rechnung tragen. Im Einzelnen ist Folgendes vorgesehen:

- Durch eine Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB sollen gezielte Festsetzungen für bauliche und sonstige technische Maßnahmen an Gebäuden ermöglicht werden, die der Vermeidung oder Minderung der Folgen von Störfällen dienen.
- Durch einen neuen § 9 Abs. 2c BauGB soll eine Steuerungsmöglichkeit für die Ansiedlung von Nutzungen beziehungsweise Gebäuden in der Nähe von Störfallbetrieben geschaffen werden.
- Die Anwendbarkeit des vereinfachten und des beschleunigten Verfahrens (§§ 13 und 13a BauGB) sowie der Satzungsverfahren nach den §§ 34 und 35 BauGB soll ausgeschlossen werden, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei der Aufstellung der jeweiligen Pläne bzw. Satzungen das Abstandsgebot (§ 50 Satz 1 BImSchG) zu beachten ist.

7. Weitere Regelungen

Im parlamentarischen Verfahren sind eine Vielzahl weiterer Regelungen aufgenommen worden:

Angesichts der in vielen Regionen Deutschlands, nicht zuletzt in Folge der hohen Flüchtlingszahlen, bestehenden Engpässe bei der Wohnraumversorgung wurden Regelungen zur bauplanungsrechtlichen Unterstützung des Wohnungsbaus aufgenommen: In § 1 Abs. 5 BauGB wurde klargestellt, dass die sozialgerechte Bodennutzung auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, einschließlich der Wohnraumversorgung, mit umfasst. In § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB wurde betont, dass zu den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung auch die Interessen von kinderreichen Familien gehören. In

einem neuen § 13b BauGB wurde vorgesehen, dass § 13a BauGB bis zum 31.12.2019 entsprechend gilt für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB von weniger als 10 000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Ein entsprechendes Bebauungsplanverfahren kann nur bis zum 31. Dezember 2019 förmlich eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB ist bis zum 31. Dezember 2019 zu fassen. Nach dem geänderten § 34 Abs. 3a BauNVO kann bei jeder Nutzungsänderung zu Wohnzwecken vom Einfügenserfordernis abgewichen werden.

Nachdem sich im Februar 2017 das BMUB, die bayerische Staatsregierung und die Europäische Kommission im Rahmen des seit 2007 laufenden Vertragsverletzungsverfahrens zu den sog. Einheimischenmodellen auf Kautelen geeignet haben, unter denen die Durchführung von Einheimischenmodellen europarechtskonform ist, wurde diese Einigung im Wortlaut des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB nachvollzogen. Hier ist nun vorgesehen, dass Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages „der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung“ sein kann; bisher war lediglich vom Wohnbedarf der ortsansässigen Bevölkerung die Rede. Die offizielle Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens erfolgte am 13. Juli 2017.

Durch eine Änderung des § 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB verkürzt sich in Milieuschutzgebieten, in denen zugleich eine Kündigungsschutzverordnung nach § 577a Abs. 2 BGB und eine Umwandlungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB gilt, die Kündigungsschutzfrist künftig nicht mehr um sieben, sondern um fünf Jahre. Im Ergebnis verlängert sich die Schutzfrist für den Mieter daher um zwei Jahre. Über die Erteilung der Genehmigung ist der Mieter künftig zu informieren (§ 173 Abs. 3 Satz 3 BauGB).

In § 11 Abs. 2 BauNVO ist – in Ergänzung zu § 13a BauNVO (Ferienwohnungen) – klargestellt worden, dass in einem Sondergebiet für den Fremdenverkehr auch eine Mischung von Ferienwohnen und Dauerwohnen zulässig ist.