

G. Zusammenfassung in Thesen

1. Veränderte Rahmenbedingungen im Bereich des Handwerks sind sowohl dadurch eingetreten, dass die Handwerkslandschaft einem dynamischen Wandel der betrieblichen Erscheinungsformen ausgesetzt ist, als auch dadurch, dass die umweltfachgesetz- und umweltfachplanerischen Restriktionen zum Nachteil der Standortentwicklung für Handwerksbetriebe angewachsen sind.

2. Dazu gekommen sind stadtentwicklungs- und flächenpolitische Veränderungen der Rahmenbedingungen durch Verfolgung des Freiraumressourcenschutzes und die daraus resultierende Innenentwicklungsstrategie sowie die damit verbundene Nachverdichtung und Nutzungsmischung. Mit dem Postulat der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (vgl. § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB) und der nachhaltigen Raumentwicklung (§ 2 Abs. 1 ROG) nicht vereinbar ist ein verschwenderischer Umgang mit den begrenzten Flächenressourcen. Aus der Notwendigkeit des Schutzes der Freiraumflächenressourcen leitet sich zunächst die Anforderung der Innenentwicklungsstrategie ab, wonach der Innenentwicklung bei der städtebaulichen Planung der Vorrang vor der Freiraumentwicklung einzuräumen ist. Die weitere strategische Folge dieser Maßgabe ist die Nachverdichtung des Siedlungsbestands und die Notwendigkeit der Nutzungsmischung. Dieser strategiebedingte Automatismus wurde jedoch durch weitere Veränderungen der Rahmenbedingungen verstärkt. Insbesondere infolge der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und des kurzzeitigen starken Anstiegs der Migrationsströme in den Großstädten und Ballungsräumen⁹² wurde die Nachfrage nach Neubauwohnungen in den Großstädten und Ballungsräumen so stark angeheizt, dass die Nachverdichtung und Nutzungsmischung bei gleichzeitiger Begrenzung der Neubaufächenin-

92 Siehe dazu das Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zum Thema „Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/325122/IW_Gutachten_2017_Zuwanderung_Grossstaedte_Wohnungsnachfrage.pdf, abgerufen am 12.12.2018 und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), Zuwanderung und Wohnungsbedarf für die Berechnungen der BBSR-Wohnungsmarktprognose 2030 hinaus, <https://www.wohnungsmarktbeobachtung.de/bund-und-laender/bak/ht2015/ht2015/pdf-bbsr>, abgerufen am 12.12.2015.

spruchnahme im Außenbereich intensiviert wurde. Dadurch, dass die Zuwanderung sich vor allem auf Wohnraumentwicklung in den A- und B-Städten auswirkt, ist dort der Wettbewerb um Flächen mit nachteiligen Auswirkungen auf das Handwerk und das Gewerbe am größten, zumal einige dieser Städte auch kaum mehr über Außenbereichsflächen verfügen.⁹³

3. Vor dem Hintergrund der städtebaulichen Innenentwicklungsstrategie und der damit korrespondierenden Notwendigkeit der Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Freiraumflächen im Außenbereich der Gemeinden wurde dadurch die Flächenverfügbarkeit für Handwerks- und Gewerbebetriebe im Wettbewerb um Flächen in Relation zu der Flächenmobilisierung für Zwecke der Wohnnutzungen zu Lasten der mittel- und langfristigen, an der Nachhaltigkeit ausgelegten Standortentwicklung bezüglich Handwerks- und Gewerbebetrieben verschlechtert. Vor allem folgende gesetzgeberische Entscheidungen haben insofern die Vorzeichen zu Lasten der Standortentwicklung für Gewerbe- und Handwerksbetriebe verändert:

- a) die Ausnahmeregelung des § 246 Abs. 10 und Abs. 12 BauGB (befristet bis 31.12.2019, siehe dazu auch die oben unter B. III. 2. und 3. sowie E. III. angeführte Rechtsprechung und Literatur hierzu),
- b) die mögliche Umnutzung von im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Gewerbeflächen zu urbanen Gebieten im Sinne des § 6a BauNVO,
- c) die mögliche erleichterte Entwicklung von Außenbereichsflächen zu Wohnflächen aufgrund des § 13b BauGB (befristet bis 31.12.2019, wobei die Diskussion um die Verlängerung oder gar Einführung als Dauerlösung läuft).
- d) Außerdem kann auch eine Beschränkung der Standortentwicklung im bisherigen Freiraum eintreten, soweit auf der Basis des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG, wie danach vorgesehen, regionalplanerische Festlegungen in Gestalt quantitativer Vorgaben auch zur Begrenzung der erstmaligen Inanspruchnahme von Freiraumressourcen für Zwecke der Gewerbeflächenentwicklung getroffen werden.

93 WealthCap Marktbericht Büroimmobilien Deutschland, Ausgabe Nr. 3, Stand 2017, Fokusthema: Städte an ihren Grenzen, https://www.hdb-hamburg.de/fileadmin/user_upload/Broschueren_und_Marktberichte/201701_WMC_Marktbericht_Bueroimmo_D_final.pdf, abgerufen am 12.12.2018.

4. Ob auf der Basis der bisherigen gesetzlichen Rahmenbedingungen eine nachhaltige Standortentwicklung von Handwerksbetrieben im Spannungsfeld zwischen der Verringerung der Flächenneuanspruchnahme im Freiraum einerseits und der die Wohnbauflächenentwicklung im Bestand begünstigenden Innenentwicklungsstrategie andererseits gewährleistet werden kann, wenn nicht Korrekturen vorgenommen werden, ist angesichts der dynamischen Veränderungen im Bereich des Handwerks zweifelhaft.

5. Die durch die oben genannten Gesetzesänderungen herbeigeführten Verdrängungseffekte zulasten der Gewerbe- und Handwerksbetriebe wurden zwar dadurch in gewissem Maße kompensiert, dass

- a) gem. § 34 Abs. 3a BauGB unter Abweichung vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung im Innenbereich die Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- und Handwerksbetriebs zugelassen werden und dass
- b) durch die Einführung des neuen Baugebietstyps urbanes Gebiet gem. § 6a BauNVO unter anderem auch eine Nutzungsmischung derart zugelassen wird, dass lärmintensive gewerbliche und handwerkliche Nutzungen bis zur Gesundheitsgefahrenschwelle ermöglicht werden. Dadurch wurde das differenzierte und bislang gut austarierte städtebaurechtliche, auf dem Trennungsprinzip zwischen Wohnen und gewerblicher Nutzung aufgebaute System der BauNVO verändert.

Die Modifikation des § 34 Abs. 3a BauGB kann allerdings nur im Einzelfall eine erweiterte Zulässigkeit für Gewerbe- und Handwerksbetriebe begründen, erlaubt aber keine Abweichung zum Zweck der Errichtung von Gewerbe- und Handwerksbetrieben. Es kann auch nicht systematisch auf der Basis der Planersatzregelung des § 34 BauGB unter Zuhilfenahme der Abweichungsregelung im vorhandenen Bestand eine Standortentwicklung zugunsten mehrerer Gewerbe- und Handwerksbetriebe, die sich nach den maßstabsbestimmenden Kriterien objektiv nicht einfügen, betrieben werden; so weit reicht der gesetzliche Zulässigkeitstatbestand der Planersatzregelung nicht.

Der Baugebietstyp des urbanen Gebiets begünstigt zudem nicht zwangsläufig die Entwicklung von Standorten für Gewerbe- und Handwerksbetriebe, weil es nicht ausgeschlossen ist, dass die Wohnnutzung in einem urbanen Gebiet deutlich überwiegen kann, wenn in der Planungsphase wenigstens eine Mischung der in der gebietstypischen Zwecksetzung genannten Hauptnutzungen realisierbar erscheint. Die zugunsten der Standort-

entwicklung lärmintensiverer Handwerks- und Gewerbebetriebe in urbanen Gebieten vorgesehene Modifikation des Lärmvorsorgestandards kann infolgedessen nur bedingt erreicht werden und stößt überdies an Grenzen. Denn Planungsunsicherheiten sind vorprogrammiert, soweit in dem Baugebiet die Immissionsrichtwerte über 60 db (A) liegen (dazu oben). Dazu kommt, dass das Abwägungsgebot und das Rücksichtnahmegebot im Einzelfall zum Nachteil der Wohnnutzungen verletzt sein können, wenn die in § 6a Abs. 4 BauNVO vorgesehenen Feinsteuerungsmöglichkeiten nicht erwogen und nicht sachgerecht angewendet worden sind und infolgedessen unzumutbare Beeinträchtigungen zum Nachteil der Wohnnutzer herbeigeführt worden sind. Schließlich ist zu beachten, dass mit der Einführung der urbanen Gebiete lediglich der Lärmschutzvorsorgestandard abgesenkt wurde, nicht aber die Luftreinhaltanforderungen.

6. Es stellen sich unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung von Standorten für Handwerks- und Gewerbebetriebe folgende grundsätzliche Fragen,

- a) ob und inwieweit in Großstädten und Ballungsräumen wegen innenentwicklungsstrategisch infolge der Nachverdichtung und Nutzungsmischung ausgelösten Problemen und wegen des Erfordernisses der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse regional differenzierte Entscheidungen zur Umsteuerung vorgenommen werden müssen,
- b) ob und inwieweit als Asylberechtigte anerkannte Personen künftig stärker räumlich verteilt und vermehrt auch in ländlichen Räumen angesiedelt werden müssen, wo Leerstände und eine Unternutzung der vorhandenen Versorgungseinrichtungen zu verzeichnen sind und
- c) ob die urbanen Gebiete nochmals in der Weise modifiziert werden sollten, dass die sonstige, nicht betriebsbezogene Wohnnutzung nur nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans zugelassen können soll (wie in § 7 Abs. 2 Nr. 7 BauNVO vorgesehen).

Wenn in den Städten und Ballungsräumen eine weitere Ausweisung der Flächenentwicklung in den Freiraum hinein und damit zusammenhängende weitere Negativfolgen der räumlichen Verdichtung vermieden werden sollen, sind die vorstehend aufgeworfenen Fragen meiner Ansicht nach in rechtspolitisch-strategischer Hinsicht zu bejahen, weil in diesem Fall nur durch die genannten Umsteuerungsmaßnahmen der inzwischen eingetretenen Verknappung der Standortentwicklungspotentiale für Gewerbe- und Handwerksbetriebe entgegengewirkt werden kann.

Außerdem sollten die in § 246 Abs. 10 und 12 BauGB sowie in § 13b BauGB geregelten Übergangsregelungen wegen ihres Verdrängungseffekts

zum Nachteil der Standortentwicklung für Handwerks- und Gewerbebetriebe gesetzlich nicht verlängert werden.

Eine weitere Absenkung des gebietstypischen differenzierten Umweltvorsorgestandards in den verschiedenen Baugebieten im Interesse der Verfolgung der innenentwicklungsstrategischen Nachverdichtung und Nutzungsmischung in der Weise, dass der Störungsgrad durch systematische baugebietsübergreifende Erhöhung der gebietstypischen Immissionsrichtwerte generell erhöht wird, sollte meiner Ansicht nach in rechtspolitischer Hinsicht vermieden werden, weil damit der Wohnqualitätsstandard in Deutschland generell in Frage gestellt würde und eine systematische Einschränkung des Eigentumsrechts bzw. der Gesundheitsvorsorge zulasten der Wohnnutzer herbeigeführt würde.

Stattdessen wird man für im Rahmen der Innenentwicklung nicht zu befriedigende gewerbliche und handwerksbetriebliche Standortentwicklungen, insbesondere für Handwerksbetriebe, die störende Betriebe mit größerem Raumbedarf sind, und für die Entwicklung von Gewerbe- bzw. Handwerksbetriebsparks begrenzte Ausnahmen im Rahmen der raumordnungsplanerischen Steuerung der Neuinanspruchnahme von Freiraumflächenressourcen einkalkulieren und sobald und soweit erforderlich ausweisen müssen (dazu vorstehend unter F. IV.).

7. Außerdem sollten folgende kleinere Korrekturen der BauNVO vorgenommen werden: Es sollte die Möglichkeit der gebäudeinternen Mischung verträglicher Nutzungen nicht nur für besondere Wohngebiete, urbane Gebiete und Kerngebiete, sondern auch für Dorf- und Mischgebiete als gebietsbezogene Feinsteuerungsmöglichkeit vorgesehen werden, ohne dass es hierfür gem. § 1 Abs. 7 BauNVO des Nachweises des Vorliegens besonderer städtebaulicher Gründe bedarf.

8. Außerdem sollten die städtebaulichen Gesamtmaßnahmen in stärkerem Maße zum Zweck der Entwicklung, Erhaltung und Erweiterung von Standortpotentialen für Handwerksbetriebe, insbesondere zur Planung und Realisierung von Handwerks- bzw. Gewerbebeparks eingesetzt werden; dies sollte durch Städtebaufördermittel unterstützt werden.

9. Schließlich sollte der expansive Drang der Wohnnutzung in den Bereich der Freiraumressourcen dadurch eingedämmt werden, dass die in den Innenbereichen der Städte oftmals noch vorhandenen „Aufstockungsreserven“ mobilisiert werden. Dafür reichen die Möglichkeiten der erweiterten Vorhabenzulassung durch Zulassung von Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB und die Abweichungsmöglichkeiten nach § 34 Abs. 3 BauGB nicht aus. Die Mobilisierung der Aufstockungsreserven im Innenbereich der Städte sollte vielmehr in den Grenzen einer Nachverdichtung

unterhalb der gesundheitlichen Gefährdungsschwelle dadurch erleichtert werden, dass Planungserleichterungen geschaffen werden. Denkbar wäre dies z. B. dadurch, dass die Aufstockung im Innenbereich im Wege einer Gesetzesänderung auf der Basis eines einfachen Bebauungsplans oder ggf. nach der Festlegung der dafür in Frage kommenden Entwicklungsbereiche (z. B. zweigeschossige Reihenhaussiedlungen zwischen mehrgeschossigen Hochhauskomplexen) durch Satzung unter bestimmten Voraussetzungen allein auf der Basis eines Städtebaukonzepts zugelassen wird. Dadurch kann der Nachfragedruck der Immobilienwirtschaft auf Konversionsflächen der Handwerksbetriebe und auf bisherige Gewerbeflächen sowie auf Flächen, die für gewerbliche Entwicklungen im Randbereich von Städten und Gemeinden vorgesehen waren, in den Städten und Ballungsräumen bzw. Räumen mit Wohnraumknappheit und dadurch bedingtem erhöhtem Nachfragedruck im Bereich des Wohnens etwas abgeschwächt werden.

10. In gesamtträumlich-strategischer Hinsicht sollte zugleich im Interesse der Stärkung der Staatsgrenzen übergreifenden Grenzregionen der EU erwogen werden, dort gezielt Gewerbe- und Handwerksbetriebe, auch zur Förderung der besseren "Verlinkung" der an den Staatsgrenzen verlaufenden Verkehrswege zu entwickeln. Denn für die "digital-begeisterten Spezialisten" und die "Modernen Alleskönner" im Handwerksbereich können gerade die Staatsgrenzen überschreitenden Grenzregionen Entwicklungspotentiale bieten. Die Verbesserung der Kooperation in den Grenzräumen dürfte zukünftig in der EU einen bedeutenderen Stellenwert erlangen, weil in dem Abbau der Strukturschwäche dieser Grenzräume nicht nur Entwicklungspotentiale in Bezug auf die Verbesserung der Kooperation der Nachbarstaaten der EU liegen, sondern auch noch gewisse Wachstumseffekte zugunsten der kooperierenden Nachbarstaaten erzeugt werden können. Da die "digital-begeisterten Spezialisten" und die "Modernen Alleskönner" weniger an bestimmte Orte gebunden sein dürften, könnten die Grenzregionen durchaus Chancen für eine betriebliche Standortentwicklung bieten. Dies könnte sowohl raumordnungsrechtlich als auch durch Veränderung der EU-rechtlichen Rahmenbedingungen zur Förderung der Entwicklung von Grenzregionen oder durch bi- und multilaterale Staatsverträge auf mitgliedstaatlicher Ebene stärker gefördert werden (siehe hierzu die in dem am 22.01.2019 zwischen der Bundesrepublik und der Französischen Republik abgeschlossenen Aachener Vertrag vorgesehenen Modalitäten zur Anwendung des einfacheren Rechts in Grenzräumen und dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur

G. Zusammenfassung in Thesen

Überwindung rechtlicher und administrativer Hemmnisse in einem grenzübergreifenden Kontext, vgl. COM 2018/273 final v. 29.05.2018).

Kaiserslautern, den 14.12.2018

Willy Spemann