## B. Veränderte Rahmenbedingungen im Bereich des Handwerks

### I. Veränderte Handwerksstrukturen und der damit verbundene Wandel der betrieblichen Erscheinungsformen

#### 1. Strukturwandel mit räumlichem Differenzierungserfordernis

Während das Handwerksrecht von festgefügten Erscheinungsbildern der Handwerksbetriebe ausgeht und zwischen zulassungspflichtigen und zulassungsfreien Handwerksbetrieben sowie handwerksähnlichen Gewerbebetrieben unterscheidet,[7] verändert sich die Struktur und das „corporate design" der Gewerbebetriebe, welche Handwerkerleistungen anbieten. Der Strukturwandel beruht auf einem multikausalen Veränderungsprozess und ist entsprechend komplex. Nicht nur Fachkräftemangel und Nachfolgesorgen, sondern auch rasante Veränderungen der Rahmenbedingungen, stellen die Handwerksbetriebe und handwerksähnlichen Gewerbebetriebe vor Herausforderungen.

Die komplexen Veränderungsprozesse lassen sich in einer Trendbeschreibung wie folgt zusammenfassen: Durch die Digitalisierung werden die Vertriebswege verändert. Bauprodukte werden nicht mehr über die Handwerker, sondern zunehmend direkt bei den Herstellern bezogen. Auch die Handwerksleistungen werden nicht mehr überwiegend unmittelbar vor Ort eingekauft; die Bindung an den Handwerker vor Ort geht in

---

7 Siehe zum Begriff des zulassungspflichtigen Handwerksbetriebs §§ 1 Abs. 1, 2 HwO i. V. m. Anlage A zur HwO; zum zulassungsfreien Handwerksbetrieb § 18 Abs. 1, 2 S. 1 HwO i. V. m. Anlage B Abschnitt 1 zur HwO sowie zum handwerksähnlichen Gewerbe § 18 Abs. 2 S. 2 HwO i. V. m. Anlage B Abschnitt 2 zur HwO sowie Gabler, Wirtschaftslexikon, https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/handwerk-51988/version-275139, am 12.10.2018 abgerufene Revision des Begriffs Handwerk v. 19.02.2018. In Anlage A zur HwO sind als zulassungspflichtige Handwerker 41 Handwerksbetriebe aufgeführt. Neben den klassischen Bauhandwerkern sind darunter auch Steinmetze, Boots- und Schiffbauer, Lackierer, Karosserie- und Fahrzeugbauer sowie Landmaschinenmechaniker. Betriebe, in denen die Tätigkeiten dieser Handwerksbereiche ausgeführt werden, können in nicht unerheblichem Umfang Lärm erzeugen und auch Luftschadstoffe freisetzen.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den verschiedenen Handwerksbereichen in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlich schnell mehr und mehr verloren.

Gemäß einer Analyse der Unternehmensberatung OC&C Strategy, die auf der Basis von 1.250 Handwerksbetrieben in Deutschland, Frankreich und Polen durchgeführt wurde, dominieren in Deutschland im Handwerksbereich zwar mit 25 bis 33 Prozent noch die traditionellen Gewerbespezialisten, jedoch finden auch in Deutschland im Handwerksbereich Veränderungen in Richtung der „digital-begeisterten Spezialisten" und der „Modernen Alleskönner" statt.[8] Nach den Entwicklungsprognosen für den Bereich der „Handwerkerlandschaft" gibt es schon jetzt eine Segmentierung und die Herausbildung von im Wesentlichen vier Handwerksdienstleistern: die Handwerksbetriebe, welche als Helfer für kleine Montagen fungieren, die Handwerksbetriebe, die als „klassische Gewerbespezialisten mit breitem Serviceangebot" in Erscheinung treten, die Handwerksbetriebe, die als „digital begeisterte Spezialisten" und die Handwerksbetriebe, die als „Moderne Alleskönner" beschrieben werden können.[9]

Durch die zunehmende, teilweise auch produktabhängige Spezialisierung wird die Zusammenarbeit zwischen den Handwerkern verändert. Teilweise führt diese Entwicklung dazu, dass manche Handwerksbetriebe wegen der Spezialisierung in einigen Bereichen nur noch Montageleistungen erbringen, teilweise bieten Handwerksbetriebe, wie z. B. bei kleineren Bauvorhaben, zunehmend gewerkeübergreifende Handwerksleistungen an und verändern ihre Kooperationsstrukturen, indem sie sich zusammenschließen.

Solche Strukturveränderungen im Bereich des Handwerks werden zunehmend stärker mit der Folge des Entstehens großer regionaler Unterschiede über die Nachfrageseite beeinflusst. Da es in einigen Bereichen schwierig ist, den Handwerkerbedarf zu decken, gibt es zum Beispiel im Bereich der Immobilienverwaltung in den unter Nachfragedruck stehenden Ballungsräumen den Trend, dass die Hausverwalter, um den Verlust der Verfügbarkeit spezialisierter Handwerksbetriebe auszugleichen, Kooperationsverbünde herstellen, welche zur Sicherstellung des Reparaturbedarfs kurzfristig in der Lage sind, gewerksübergreifend Handwerksleistungen erfüllen zu können.

---

8 Siehe dazu http://www.meistertipp.de/aktuelles/news/neues-handwerker-verhalten-beeinflusst-bauzulieferer, abgerufen am 11.10.2018).

9 Siehe auch http://www.meistertipp.de/aktuelles/news/neue-handwerkertypen-wie-sie-die-baubranche-veraendern, abgerufen am 11.10.2018.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die beschriebenen Strukturveränderungen, welche zu einem Wandel der betrieblichen Erscheinungsformen führen und auch die Handwerkerlandschaft mit ihren klassisch differenzierten Berufsbildern umgestalten, bedingen auch Veränderungen mit räumlichen und flächenbezogenen Auswirkungen. Diese Umbrüche können die Standorteignung der Handwerksbetriebe in Frage stellen und die Nachfrage nach geeigneten Flächen zur Ansiedlung von Handwerksbetrieben beeinflussen. Bislang sind die räumlichen Auswirkungen und die Konsequenzen für die bedarfsbezogene Flächenentwicklung, die durch die beschriebenen Veränderungsprozesse ausgelöst werden, kaum untersucht, obwohl die räumlichen Folgen vielseitig sind und auch die städtebauliche Planung dadurch vor neue Herausforderungen gestellt wird: Es wird dadurch nicht allein das gewerksspezifische Anforderungsprofil der Handwerksbetriebe verändert, durch das die Gewerbebetriebe, die Handwerksleistungen anbieten, unter Anpassungsdruck geraten; vielmehr sind im Städtebau auch in räumlich-planerischer, vor allem städtebaulicher Hinsicht Folgeerscheinungen festzustellen, die ihren Niederschlag in einer veränderten Nachfrage nach Gewerbeflächen finden.

Teilweise werden in der Nachbarschaft der Handwerksbetriebe keine Lagerflächen mehr benötigt, teilweise entsteht erhöhter Flächenbedarf, weil die Bereithaltung zusätzlicher Lagerflächen notwendig wird. In manchen dienstleistungsgeprägten Handwerksbereichen ist die Möglichkeit des Wohnens neben dem Betrieb für die Handwerksbetriebe ein Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit, in anderen nicht.

Infolge der Veränderungsprozesse wird zudem die Abgrenzung zwischen Handwerksbetrieben und handwerksähnlichen Gewerbebetrieben einerseits sowie zwischen Industriebetrieben andererseits in Teilbereichen schwieriger. Charakteristisch für die handwerkliche Tätigkeit ist die selbständige Erwerbstätigkeit im Bereich der Be- und Verarbeitung von Stoffen, aber auch der Produktherstellung sowie im Reparatur- und Dienstleistungsbereich. Wegen der unterschiedlichen Rechtsfolgen hinsichtlich der städtebaulichen Zulässigkeit der Errichtung, Erweiterung und Änderung ist der Handwerksbetrieb, der eine Organisationsform der gewerblichen Wirtschaft ist, abzugrenzen von der industriellen Massenproduktion. Diese Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein und wird infolge der Veränderungsprozesse zunehmend schwieriger, wenn Betriebe gewerksübergreifende Handwerksdienstleistungen anbieten und überdies auch in der Produktherstellung tätig sind. Die Abgrenzung richtet sich danach, ob nach dem Gesamtbild des Betriebs die industrielle oder die handwerks-



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mäßige Betriebsform überwiegt[10] und ist damit einzelfallbezogen im Rahmen der Vorhabenzulassungsverfahren vorzunehmen. Das Städtebaurecht unterscheidet hingegen nach seiner spezifischen Zielsetzung zwischen nicht störenden, störenden, störenden, aber gebietsverträglichen, nicht wesentlich störenden, erheblich belästigenden Gewerbebetrieben und Gewerbebetrieben, die in anderen Baugebieten unzulässig sind (siehe §§ 4 bis 9 BauNVO).

### 2. Handwerksbetriebe mit unterschiedlichem Flächenbedarf (Handwerksbetriebe eines bestimmten Typus als Helfer für kleine Montagen, gewerbeübergreifende Service-Handwerksbetriebe und mobile Generalisten-Handwerksbetriebe)

Der Flächenbedarf eines Handwerksbetriebs für kleine Montagen, zum Beispiel eines Elektrikers, der in einem Stadtquartier haushaltsnah Reparatur- und Installationsarbeiten ausführt, unterscheidet sich grundlegend von dem Flächenbedarf, der bei einem Handwerksbetrieb entsteht, der gewerbeübergreifend handwerksbetriebliche Serviceleistungen anbietet. Bei diesem kann bei dem Vorhandensein verschiedener handwerklicher Serviceeinheiten nicht nur der Flächenbedarf bezüglich des Bürogebäudes, nicht nur die Standorterreichbarkeit, sondern auch der Bedarf des Vorhandenseins einer guten digitalen Infrastruktur von herausragender Bedeutung sein. Nochmals anders dürfte der Flächenbedarf ausfallen, der für die Errichtung und Erweiterung mobiler Generalisten-Handwerksbetriebe entsteht. Denn bei diesen kann der Bedarf an Park-, Lager- und Fertigungshallen in unterschiedlicher Ausprägung bedeutsam sein. Weder der gewerbeübergreifende Service-Handwerksbetrieb noch der mobile Generalisten-Handwerksbetrieb werden im Normalfall, wenn sie die freie Flächenauswahl haben, eine Betriebsansiedlung in einem Wohnquartier anstreben.

10 Detterbeck HwO § 1 Rn. 24 mwN. und LG Offenburg, Urt. v. 15.09.2017, 5 O 54/16 KfH, GewArch 2018, 246 ff. bezüglich eines Großhandelsunternehmens für vertriebene Fleisch- und Wurstwaren; LAG Hamm, Urt. v. 25.01.2017, 3 Sa 958/16.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

### 3. Handwerksbetriebe mit Bedarf für Lagerkapazitäten und digital vernetzte Handwerker mit geringerem Lagerbedarf

In räumlicher Hinsicht von erheblicher Relevanz sind die Unterschiede zwischen den Handwerksbetrieben mit dem Bedarf für Lagerkapazitäten und den Handwerksbetrieben, welche keinen oder nur geringen Lagerbedarf haben. Mit dem Lagerbetrieb sind in der Regel Be- und Entladevorgänge und infolge der Warenanlieferung bzw. des Abtransports handwerklicher Produkte Lastkraftverkehr verbunden. Dadurch kann es zu Lärm- und Luftschadstoffbelastungen in der Nachbarschaft kommen.

Wegen des dynamischen Wandels, der in der Handwerkslandschaft zu verzeichnen ist, kommt es auch in Bezug auf den Bedarf an Lagerflächen bei Handwerksbetrieben zu Veränderungen. So gibt es immer weniger Bäckereibetriebe, die lediglich für den örtlichen Bedarf produzieren. Vielmehr geht der Trend hin zu den regionalen Großbäckereien, die auf größeren Produktionsflächen Lager und Vertrieb organisieren müssen. Eine vergleichbare Entwicklung kann auch im Bereich der Metzgereibetriebe festgestellt werden. Solche Entwicklungen, die in einigen Handwerkszweigen auftreten, führen auch städtebaurechtlich zu Konsequenzen. Dabei ist städtebaurechtlich danach zu differenzieren, ob Flächen für die Neuansiedlung oder Flächen für einen Bestandsbetrieb benötigt werden oder umgekehrt, ob der Flächenbedarf für Bestandsbetriebe wegfällt.

## II. Veränderungen der standortrelevanten Anforderungsprofile bezüglich der Entwicklung, Erhaltung und Erweiterung von Standorten für Handwerksbetriebe

Während bezüglich der klassischen Handwerksbetriebe, deren Erscheinungsbild unverändert geblieben ist, der Bedarf an Entwicklungs- und Erweiterungsflächen und an substanzerhaltenden baulichen Maßnahmen abgeschätzt werden kann und das städtebaurechtliche Planungs- und Zulassungssystem, wie nachfolgend verdeutlicht wird, eine Unterbringung aller Erscheinungsformen der handwerklichen Betriebstypen nach deren typischen Störgrad verteilt auf alle Gebietstypen gewährleistet, entstehen für die modernen gewandelten Handwerksbetriebstypen veränderte Ansprüche an den Raum.

Die Städte und Gemeinden werden aber sowohl in dem einen als auch in dem anderen Bereich wegen der Veränderungsprozesse im Handwerksbereich vor neue Herausforderungen gestellt. Wegen des Generationen-



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wechsels im Handwerksbereich, der sich zudem "im Schatten" einer geringer werdenden Zahl ausbildungsbereiter Nachwuchskräfte und veränderter Wettbewerbsbedingungen vollzieht, geht die Zahl der klassischen Handwerksbetriebstypen so stark zurück, dass sowohl in städtischen als auch in ländlichen Bereichen der Bedarf an Handwerkerleistungen teilweise nur schwer zu decken ist. Deshalb kann es ein Anliegen der Stadt- und Gemeindeentwicklung sein, in der Nähe von Wohngebietsquartieren Gewerbe- und Handwerksparks zu planen, um in städtischen Bereichen den Bedarf an haushaltsnahen und in ländlichen Bereichen den Regionalbedarf an Handwerks- und gewerblichen Dienstleistungen decken zu können. Wo solche handwerksbetrieblichen „Cluster" geplant werden, entstehen jedoch auch Folgeprobleme, die gelöst werden müssen. Denn dadurch werden schon allein durch den ansteigenden An- und Abfahrtsverkehr, aber auch durch die Kumulation verschiedener Handwerksbetriebe Umweltbelastungen ausgelöst, die zu Konflikten mit der Nachbarschaft führen können.

Die modernen Alleskönner, die spezialisierten Handwerksbetriebe im Bereich der Metallverarbeitung, die digital spezialisierten überörtlich tätigen Handwerksbetriebe mit Vergrößerungstendenz haben zudem oftmals anderen räumlichen Bedarf als die klassischen Handwerksbetriebe und prägen eigene Erscheinungsbilder aus (dazu oben unter B. I. 1. und unten E. II. 2.). Dies kann bei sich verändernden Bestandsbetrieben zu Konflikten mit der Nachbarschaft führen und lässt sich auch bei der Ausweisung der unterschiedlichen Baugebietstypen nicht immer vorhersehen.

Andererseits findet in Gewerbegebieten, in denen störende Handwerksbetriebe Standorte finden sollen, oftmals ein faktischer Verdrängungswettbewerb zwischen dem Einzelhandel und den Handwerksbetrieben statt, der, wenn städtebaulich nicht gesteuert und die Einzelhandelsentwicklung in den Gewerbegebieten nicht eingedämmt wird, angesichts der finanziellen Einsatzmöglichkeiten der Einzelhandelsbetriebe zum Nachteil der Handwerker ausgeht.[11]

Es besteht die Gefahr, dass sowohl für die notwendige Bildung handwerksbetrieblicher „Cluster" als auch für die Handwerksbetriebe mit gewandeltem Anforderungsprofil, vor allem für solche, die nach ihrem Erscheinungsbild störende Betriebe sind, da und dort infolge der Flächenver-

11 Zu den damit zusammenhängenden Fragestellungen und begrenzten Steuerungsmöglichkeiten siehe VGH BW VBlBW 2013, 297 ff. sowie VG Saarland, Urt. v. 23.04.2008 – 5 k 386/07 –, juris und nachgehend OVG Saarland, BRS 74 Nr. 81 (2009).



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

knappung, der Strategie der Innenentwicklung mit der Folge der Nachverdichtung und Nutzungsmischung und aufgrund weiterer Veränderungen der städtebaupolitischen Akzentsetzung keine geeigneten Standorte zur Deckung des handwerklichen Flächenbedarfs in ausreichender Zahl verfügbar sind. Soweit dies nicht nur im Einzelfall, sondern in zahlreichen Städten gehäuft auftritt, entsteht daraus ein branchenspezifisches Entwicklungsproblem.

Dies führt zu der einleitend aufgeworfenen Ausgangsfrage zurück, ob ein solches branchenspezifisches Entwicklungsproblem durch die Veränderung städtebaurechtlicher Eckpunkte, welche im Bereich der Standortentwicklung einen Verdrängungseffekt zum Nachteil der Handwerksbetriebe erzeugen, ausgelöst oder verstärkt worden ist.

## III. Entwicklung, Erhaltung und Erweiterung von Standorten für Handwerksbetriebe nach dem geltenden städtebaurechtlichen Zulässigkeitssystem

### 1. Die Bedeutung der §§ 29 bis 36 BauGB als Maßstäbe zur Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Handwerksbetrieben

Für die Errichtung und Erweiterung eines Handwerksbetriebs ist nach den Bauordnungen der verschiedenen Bundesländer grundsätzlich eine Baugenehmigung erforderlich. Bei größeren Betrieben, welche neben gewerksübergreifenden Handwerksleistungen auch Fertigungsprodukte herstellen, kann ggf. bei massenhafter industrieller Produktion auch eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich sein. Dies könnte z. B. gem. § 4 BImSchG sowie 4. BImSchV i. V. m. Nr. 5.1 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV bei einer Lackiererei der Fall sein, soweit die unter Nr. 5.1 des Anhangs 1 zur 4. BImSchV in Spalten 1 und 2 aufgeführten Mengen an eingesetzten Lösungsmitteln überschritten sind, und ebenso bei einem Metzgereibetrieb mit einer nach Nr. 7.2 Spalte 2b des Anhangs 1 zur 4. BImSchV genehmigungsbedürftigen Schlachtanlage.

Ob ein Genehmigungsanspruch für die Errichtung, Erweiterung oder Änderung eines Handwerksbetriebs besteht, richtet sich, soweit es die Zulässigkeit eines solchen Vorhabens an einem bestimmten Standort anbelangt, nach den bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsbestimmungen der §§ 29 bis 36 BauGB. Um einen Handwerksbetrieb mit seinen baulichen Anlagen an einem bestimmten Standort in einer Gemeinde betreiben zu können, müssen die baulichen Anlagen und deren handwerkliche Nut-



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zung an dem vorgesehenen Standort bauplanungsrechtlich und nach dem einschlägigen Recht der Vorhabenzulassung zulässig sein.

## 2. Standortentwicklung für Handwerksbetriebe nach dem BauGB 2017

Für die Standortentwicklung, die in das Aufgabenfeld der für die städtebauliche Entwicklung zuständigen Gemeinden fällt, ist die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit maßgebend, die nach den Vorschriften der §§ 29 bis 36 BauGB zu beurteilen ist.

Nach dem System des BauGB soll die Standortentwicklung grundsätzlich von den Gemeinden im Rahmen ihrer Planungshoheit mit den Mitteln der Bauleitplanung geleitet werden. Wenn es, wie nicht selten, unbeplante gemeindliche Bereiche innerhalb der Gemeinden gibt, für die kein Bebauungsplan existiert, richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach den gesetzlichen Planersatzregelungen der §§ 34 und 35 BauGB.

Im Bauplanungsrecht sind Handwerksbetriebe neben Gewerbebetrieben nur in § 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 1 und in § 35 Abs. 6 S. 2 BauGB erwähnt. Würde man nur die Vorschriften des BauGB zugrunde legen, könnte man aufgrund der Tatsache, dass Handwerks- und Gewerbebetriebe nebeneinander aufgeführt werden, zu der Schlussfolgerung verleitet sein, dass nach dem Städtebaurecht generell zwischen Handwerksbetrieben und Gewerbebetrieben zu unterscheiden sei. Schon die weiteren Vorschriften im BauGB, in denen nur das „Gewerbe“ begrifflich erwähnt ist, legen jedoch die Schlussfolgerung nahe, dass auch Handwerksbetriebe im Sinne der baurechtlichen Vorschriften Gewerbebetriebe sind. Denn soweit in § 171 f. BauGB private Initiativen zur Stadtentwicklung geregelt sind, sind unter anderem auch „Gewerbezentren“ angesprochen, zu denen begrifflich auch Handwerksbetriebe gehören. Auch Handwerkszentren sind in diesem Sinne Gewerbezentren.

Soweit in der für eine Übergangszeit bis 31.12.2019 geltenden Sonderregelung für Flüchtlingsunterkünfte des § 246 Abs. 10 und Abs. 12 S. 1 Nr. 2 BauGB unter Bezugnahme auf die Baunutzungsverordnung (BauNVO) für in einem Bebauungsplan festgesetzte Gewerbegebiete die Zulassung von Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende erleichtert worden ist, ist mit den Gewerbegebieten ein in der BauNVO vorgesehener Baugebietstypus in Bezug genommen worden, in dem gem. § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO Gewerbebetriebe aller Art zulässig sind. Dies hatte zumindest in der Anfangszeit des am 26.11.2014 in Kraft getretenen § 246 Abs. 10 S. 1 BauGB



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zur Folge, dass auch Gebäude in einem Gewerbegebiet zu einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylbegehrende und Flüchtlinge umgenutzt werden konnten.[12]

### 3. Die Bedeutung der in der BauNVO aufgeführten Baugebietstypen für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Handwerksbetrieben an bestimmten Standorten

#### a) Baugebietstypische Bestimmung der Zulässigkeit von Bauvorhaben

Die in den Vorschriften der §§ 1, 2 bis 9 BauNVO aufgeführten Baugebietstypen enthalten ein nach dem Störgrad differenziertes, speziell auf Handwerksbetriebe zugeschnittenes Zulässigkeitssystem. Werden die Baugebietstypen in einem Bebauungsplan festgesetzt, werden die Vorschriften der §§ 2 bis 9 BauNVO nach Maßgabe des § 1 Abs. 3 S. 2 BauNVO Bestandteil des Bebauungsplans und bestimmen so über die Zulässigkeit eines Handwerksbetriebs innerhalb der geplanten Baugebiete.

Die Bestimmungen der §§ 2 bis 9 BauNVO sind darüber hinaus auch dann für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeitsbeurteilung relevant, wenn sich der für die Errichtung, Erweiterung oder Änderung eines Handwerksbetriebs (vgl. zum Vorhabenbegriff § 29 BauGB) vorgesehene Standort innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils befindet und die Eigenart der näheren Umgebung des Vorhabens einem der Baugebiete entspricht, die in der BauNVO aufgeführt sind (zu den sog. faktischen Baugebieten siehe § 34 Abs. 2 BauGB).

12 Zur Nutzungsänderung für Flüchtlingsunterkünfte im Gewerbegebiet siehe BVerwG, Beschl. v. 27.02.2018, NVwZ 2018, 836 Rn. 7; OVG Münster, Beschl. v. 25.10.2018, 10 A 2167/17, BeckRS 2018, 26727; zum Entwurf des Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen und seiner Begründung siehe BT-Drucks. 18/2752 v. 08.10.2014; zum Entwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes BT-Drucks. 18/6185 v. 28.09.2015 und zur Rechtsentwicklung Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, Kommentar, 43. Edition, Stand 01.11.2018, Rn. 7 ff.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

### b) Von der Gebietsversorgungsfunktion abhängige Toleranzschwelle betrieblicher Störungen

In Bezug auf die Kleinsiedlungsgebiete und die allgemeinen Wohngebiete sind die Handwerksbetriebe gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 sowie § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO neben den der Versorgung dienenden Läden, Schank- und Speisewirtschaften ausdrücklich als in der Regel zulässige Nutzungen aufgeführt, aber nur, soweit sie nicht störend sind und der Gebietsversorgung dienen (Gebietsversorgungsklausel). Zulässig sind in allgemeinen Wohngebieten danach z. B. Handwerksbetriebstypen wie Friseure, Metzger und Bäcker klassischer Prägung, nicht aber Großbäcker oder Schlachtbetriebe.[13]

Anders ist die Zulässigkeit von nicht störenden Handwerksbetrieben nach der Regel- Ausnahme-Systematik der gebietstypischen Zulässigkeitsbestimmungen der §§ 2 bis 9 BauNVO gem. § 3 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO für reine Wohngebiete geregelt. Gem. § 3 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO gehören Handwerksbetriebe nicht zu der generell und ausschließlich in reinen Wohngebieten zulässigen gebietstypischen Hauptnutzungsart des Wohnens. Dazu zählen lediglich Wohngebäude und Anlagen zur Kinderbetreuung, die den Bedürfnissen der Bewohner eines Gebiets dienen. Nicht störende Handwerksbetriebe können in reinen Wohngebieten nur im Wege einer Ausnahme im Sinne von § 31 Abs. 1 BauGB zugelassen werden, wenn sie zusätzlich der Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets dienen (Bedarfsdeckungsklausel). Diese Bedarfsdeckungsklausel dient dem Schutz der Wohnruhe in einem reinen Wohngebiet und ist enger als die Gebietsversorgungsklausel, welche die Zulässigkeit von Handwerksbetrieben in Kleinsiedlungsgebieten und allgemeinen Wohngebieten bestimmt. Auch nicht störende Handwerksbetriebe sind daher in reinen Wohngebieten nur sehr eingeschränkt zulässig, weil selbst nicht störende Handwerksbetriebe unter bestimmten Voraussetzungen nur ausnahmsweise und nur dann zulässig sind, wenn sie der gebietsbezogenen Deckung des täglichen Bedarfs dienen. In einem reinen Wohngebiet ist der Schutz der Wohnruhe im weitest gehenden Umfang ausgeprägt. Infol-

13 Siehe dazu Kormann, Zur Situation von Handwerksbetrieben nach geltendem Bauplanungsrecht, GewArch 2010, 396 (399); Scheidler, Abweichungen vom Bebauungsplan für Handwerks-, Gewerbe- und Industriebetriebe, GewArch Beilage WiVerw Nr. 02/2016, 65 (76) und Fickert/Fieseler, BauNVO, Köln, 1995, § 2 BauNVO, Rn. 20.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gedessen sind gewerbliche Anlagen in reinen Wohngebieten auch nicht ausnahmsweise zulässig.[14]

### c) Unterscheidung zwischen störenden und nicht störenden Handwerksbetrieben im Hinblick auf die Gebietsverträglichkeit

Ausschlaggebend für die Verträglichkeit von Handwerksbetrieben in Kleinsiedlungsgebieten, reinen und allgemeinen Wohngebieten ist die Unterscheidung zwischen störenden und nicht störenden Handwerksbetrieben. So können Steinmetz- und Zimmereibetriebe, Kfz-Werkstätten, Schlossereien und Schreinereien, Tischlereien und Lackierbetriebe grundsätzlich schon deshalb nicht zugelassen werden, weil sie unter Berücksichtigung des Primärzwecks dieser Baugebietstypen grundsätzlich als störende Handwerksbetriebe einzustufend sind.[15]

Für die Einstufung als wesentlich störende Betriebe ist in der Regel nicht das konkrete Vorhaben, sondern nach einer typisierenden Betrachtung das Erscheinungsbild der typischen Nutzungsweise maßgebend.[16] Dabei kann der mit dem Betrieb typischerweise verbundene Zu- und Abgangsverkehr nach der Rechtsprechung des BVerwG Bedeutung erlangen. Typischerweise erzeugen störende Handwerksbetriebe Lärm, Staub oder Gerüche und es entstehen betriebsbedingt typischerweise Be- und Entladevorgänge.

Lediglich bei atypischen Fallgestaltungen kann ausnahmsweise die Beurteilung als nicht störender Handwerksbetrieb gerechtfertigt sein.[17] Dies ist dann der Fall, wenn der konkrete Betrieb in der Weise von einem gebietsunverträglichen Typus abweicht, dass er nach seiner Art und Betriebsweise nicht den anlagentypischen Belästigungsgrad aufweist.[18]

---

14 OVG Bln-Bbg, BeckRS 2012, 48745 und Hornmann, in Spannowsky/Hornmann/Kämper (Hrsg.), BauNVO, 2018, § 3 Rn. 19.

15 So BayVGH, Urt. v. 15.03.2017, 2 N 15.619, juris Rn. 44.

16 Siehe BayVGH, Beschl. v. 06.02.2017, 15 ZB 16.398 unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 09.10.1990, 4 B 121.90, NVwZ 1991, 267.

17 So BVerwG, Urt. v. 07.05.1971, IV C 76.68, NJW 1971, 1626 bezüglich einer Tischlerei.

18 Vgl. BVerwG, NVwZ 1993, 987; BVerwG 2014, 2080 und OVG Lüneburg, BauR 2015, 947 f.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

### d) Kombination von Gebietsversorgungsfunktion und Störgrad zur Bestimmung der Gebietsverträglichkeit von Handwerksbetrieben in Dorfgebieten

In Dorfgebieten gehören der Versorgung des Gebiets dienende Handwerksbetriebe unabhängig von ihrem Störungsgrad allgemein zur gebietstypischen charakteristischen Hauptzwecksetzung. Insofern ist im Rahmen des § 5 BauNVO bezüglich Dorfgebieten eine interessante Differenzierung zwischen Handwerksbetrieben vorgenommen worden, die der Versorgung der Bewohner des Gebiets dienen, und nicht wesentlich störenden Handwerksbetrieben, die keine gebietsbezogene Versorgungsfunktion aufweisen. Während Handwerksbetriebe, die der Versorgung des Gebiets dienen, störend und sogar wesentlich störend sein dürfen, ohne dass ihre Zulässigkeit im Dorfgebiet berührt wird (z. B. eine Kfz-Werkstatt mit Gebietsversorgungsfunktion),[19] gilt für Gewerbebetriebe und Handwerksbetriebe ohne Gebietsversorgungsfunktion eine Einschränkung. Gewerbebetriebe und Handwerksbetriebe ohne Gebietsversorgungsfunktion sind danach nur allgemein zulässig, wenn sie nicht wesentlich störend sind. Dies ist mit der Folge verbunden, dass in einem Dorfgebiet sowohl nicht wesentlich störende als auch störende Handwerksbetriebe zulässig sind; letztere aber nur, soweit sie der Versorgung der Bevölkerung des Gebiets dienen. Dazu können für Dorfgebiete typische „Dorfschmieden", Zimmereien, Tischlereien, Schlossereien und Landmaschinenreparaturwerkstätten gehören.[20]

### e) Bestimmung der Gebietsverträglichkeit von Handwerksbetrieben ausschließlich nach dem Störungsgrad in besonderen Wohngebieten, Misch-, Kern-, urbanen Gebieten und Gewerbegebieten

Eine erweiterte Zulässigkeit innerhalb der Kategorie der Wohngebiete gibt es für Handwerksbetriebe in Gebieten zur Erhaltung und Entwicklung der Wohnnutzung gem. § 4a BauGB. In diesen Gebieten können neben den nicht wesentlich störenden, unter dem Begriff „sonstige Gewerbebetriebe" erfassten Handwerksbetrieben, auch Handwerksbetriebe mit einem gewis-

---

19 Siehe dazu VGH Mannheim, GewArch 2002, 497 f.

20 Dazu mit weiteren Beispielen Karber, in: Spannowsky/Hornmann/Kämper (Hrsg.), BauNVO, 2018, § 5 Rn. 85 ff.; Fickert/Fieseler, BauNVO, 1995, § 5 Rn. 19.1 ff.; Kormann, GewArch 2010, 396 (399) und Scheidler, GewArch Beilage WiVerw Nr. 02/2016, 65 (80).



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sen Störpotential zulässig sein, soweit sie sich nach der besonderen Eigenart des besonderen Wohngebiets als mit der Wohnnutzung vereinbar im Sinne von verträglich erweisen, wie z. B. kleinere Kfz-Werkstätten und Installationsbetriebe.[21]

Die Zulässigkeit von Handwerksbetrieben in Misch- und Kerngebieten richtet sich nur nach dem Störungsgrad des Betriebs (siehe § 6 Abs. 2 Nr. 4 und § 7 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO). Eine den generellen Zulässigkeitstatbestand und die gebietstypische Hauptnutzungsart einschränkende Gebietsversorgungs- bzw. Bedarfsdeckungsklausel ist bezüglich der Misch- und Kerngebiete - anders als bei den Kleinsiedlungsgebieten, den allgemeinen Wohngebieten und den Dorfgebieten - nicht vorhanden; auch nicht in Gestalt einer Bestimmung der ausnahmsweise zulässigen Nutzungsarten wie bei reinen Wohngebieten nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 BauGB. D. h., dass in Misch- und Kerngebieten nicht wesentlich störende Handwerksbetriebe zulässig sind, soweit sie als gewerbliche Nutzung mit der im Mischgebiet prinzipiell gleichrangig als Hauptnutzungsart angestrebten Wohnnutzung und im Kerngebiet mit den gebietstypisch erstrebten Hauptnutzungsarten, der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur, vereinbar sind. Aufgrund der gebietstypischen Nutzungsmischung ist der vorsorgende Schutz der Wohnnutzung gebietstypisch reduziert.[22] Wegen des bezweckten Nebeneinanders von gewerblicher Nutzung und Wohnnutzung muss seitens der Wohnnutzung ein höherer Störungsgrad geduldet werden als in den primär dem Wohnen dienenden Gebieten.

Aus der Regelungssystematik der BauNVO erschließt sich, dass Handwerksbetriebe, die nicht schon aufgrund ihrer expliziten Erwähnung in bestimmten baugebietstypischen Zulässigkeitstatbeständen als zulässige Nutzungsform geregelt sind, städtebaurechtlich in die Kategorie der Gewerbebetriebe fallen, die generell in Gewerbegebieten zulässig sein sollen. Denn die Gewerbegebiete erfüllen für Handwerksbetriebe, welche die Wohnnutzung wesentlich stören, eine Auffangfunktion. Die Wohnnutzung wesentlich störende Handwerksbetriebe sind danach wie sonstige störende Gewerbebetriebe, welche die Wohnnutzung wesentlich stören, generell in Gewerbegebieten zulässig. Sie dürfen nur nicht den höchsten Störgrad, der nach dem Regelungssystem der BauNVO für die Klassifizierung von Ge-

21 Hornmann, in: Spannowsky/Hornmann/Kämper (Hrsg.), BauNVO 2018, § 4a, beschreibt diese als „wohnnutzungskonforme Gewerbebetriebe“.

22 Mischgebiet ist ein Standort sowohl für gewerbliche wie für Wohnnutzung (dazu BVerwG, NVwZ 1986, 643).



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND - https://www.nomos-elibrary.de/agb

werbebetrieben bestimmt ist, erreichen, den der erheblichen Belästigung. Gewerbebetriebe, welche mit erheblichen Belästigungen verbunden sind, und die deshalb in anderen Baugebieten unzulässig sind, sind gem. § 8 Abs. 1 i. V. mit § 9 Abs. 1 BauNVO in Industriegebieten zulässig. Dagegen scheidet die Anwendung von Sondergebieten für die Unterbringung von Handwerksbetrieben grundsätzlich aus, da diese Baugebietskategorie nur zur Anwendung kommen darf, wenn sich das in Betracht kommende „sonstige Sondergebiet" im Sinne des § 10 Abs. 1 BauNVO von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheidet.[23] Bei der Planung eines Gewerbe- bzw. Handwerksparks wäre dies nicht der Fall, weil dafür die Ausweisung eines Gewerbegebiets zur Verfügung steht.

### f) Das urbane Gebiet – ein gemischtes Baugebiet ohne typisierende Festlegung des Umfangs der Nutzungsmischung

Hinzugekommen ist neuerdings der Baugebietstyp des urbanen Gebiets, der regelungssystematisch gem. § 6a BauNVO zwischen dem Mischgebiet und dem Gewerbegebiet eingegliedert worden ist. Dies ist mit der Folge verbunden, dass der Störungsgrad in Bezug auf die Lärmemissionen, die von einem Handwerksbetrieb ausgehen, in einem urbanen Gebiet größer sein kann als in einem Mischgebiet.

Was im Mischgebiet wegen der erstrebten Gleichrangigkeit von Wohnen und Gewerbe mit dem Wohnen nicht mehr vereinbar ist, kann in einem urbanen Gebiet, soweit dieses stärker gewerblich geprägt ist und soweit dieses nach dem Erscheinungsbild der Nutzungsmischung stärker einem Gewerbegebiet ähnelt, zulässig sein, wenn der Störgrad nicht den Grad einer wesentlichen Störung des gebietstypischen Wohnens in einem urbanen Gebiet oder gar den einer erheblichen Belästigung erreicht, die auch in einem Gewerbegebiet unzulässig wäre.

Bei einem urbanen Gebiet, das nach Art und Umfang eine sehr unterschiedliche Nutzungsmischung zwischen verschiedenen Hauptnutzungen aufweisen kann, resultiert daraus, dass die Grenze des zumutbaren Störgrads im Baugenehmigungsverfahren nicht unabhängig von der konkreten gebietsprägenden Nutzungsmischung bestimmt werden kann, eine Unsicherheit in Bezug auf die rechtliche Zulässigkeit eines Gewerbe- bzw. Handwerksbetriebs im Einzelfall. Es kann gebietstypisch lediglich festgehalten werden, dass dadurch, dass für urbane Gebiete die Lärmvorsorge

23 Vgl. dazu OVG Schleswig, NordÖR 2002, 155 ff.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

durch die Annäherung der Tag-Lärmwerte an diejenigen für Kern- und Gewerbegebiete im Vergleich zum Mischgebiet reduziert worden ist, auch für lärmintensivere Handwerksbetriebe die Standorteignung in urbanen Gebieten eher als in Mischgebieten gegeben sein kann. Es stellt sich daher die Frage, für welche Handwerksbetriebe diese Lockerung der Lärmwerte Bedeutung erlangen kann.

Für die Bestimmung der Gebietsverträglichkeit von Handwerksbetrieben in urbanen Gebieten ist zunächst einmal maßgebend, dass in diesen Gebieten im Vergleich zu Mischgebieten nur eine wohnnutzungsbezogene Absenkung des Umweltvorsorgestandards in Bezug auf den Lärm vorgenommen worden ist. Daraus folgt, dass z. B. ein Lackierbetrieb, der im Mischgebiet wegen seiner Staub- und Lösungsmittelemissionen wegen der vorhandenen Wohnnutzung nicht gebietsverträglich und deshalb unzulässig ist,[24] auch in einem urbanen Gebiet, das überwiegend von der Wohnnutzung geprägt ist, nicht bessergestellt ist. Anders kann dies aber in urbanen Gebieten sein, welche überwiegend von der gewerblichen Nutzung geprägt sind.

Durch die Einführung der urbanen Gebiete ist der Gebietswahrungsanspruch im Verhältnis zwischen gewerblicher Nutzung und Wohnnutzung in seiner innergebietlichen Tragweite in Bezug auf Lärm eingeschränkt worden. Er kann nur noch eine äußerste Zumutbarkeitsgrenze markieren und dürfte nur zu aktivieren sein, wenn das gebietstypische Wohnen mit seiner in Bezug auf Lärm herabgesetzten Schutzwürdigkeit unzumutbar durch das jeweilige Vorhaben eingeschränkt wird.

Die Schlussfolgerung, wonach die Schutzwürdigkeit des Wohnens und damit die Reichweite des Gebietswahrungsanspruchs in Bezug auf das urbane Gebiet im Vergleich zu anderen Gebietstypen, in denen das Wohnen zu den gebietsprägenden Hauptnutzungen gehört, reduziert ist, resultiert aus der systematischen Abstufung der Schutzwürdigkeit des gebietstypischen Wohnens vom reinen Wohngebiet, über das allgemeine und besondere Wohngebiet, über das Dorf-, Kern- und Mischgebiet (60 dB (A)) hin zum urbanen Gebiet (63 dB (A)).

24 Siehe dazu VG Augsburg, Urt. v. 09.05.2016, Au 5 K 15.1027, juris.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

### g) Veränderte Systematik der Gebietstypen mit Konsequenzen für die Schutzwürdigkeit des Wohnens

Die Systematik der Gebietstypen zeigt, dass die Schutzwürdigkeit des gebietstypischen Wohnens davon abhängt, welcher zulässige Störungsgrad dem jeweiligen Gebietstyp zugeordnet ist, wobei sich die Gebietstypen diesbezüglich danach unterscheiden, welche Arten gebietstypischer Nutzungen überhaupt und in welchem Umfang diese nach der BauNVO gebietstypisch zulässig sind.

Davon ausgehend ist die Schutzwürdigkeit des Wohnens in einem urbanen Gebiet in Bezug auf die Lärmvorsorge im Vergleich zu den Gebieten, deren Charakter typischerweise durch das Wohnen mitgeprägt wird, am geringsten. Lediglich in Gewerbegebieten, in denen nur das betriebsbezogene Wohnen oder vorübergehend und ausnahmsweise die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden vorgesehen ist, ist die Schutzwürdigkeit des Wohnens noch weiter reduziert.[25]

Nach der Rechtsprechung ist hinsichtlich der Gebietsverträglichkeit eines Betriebstyps nicht ausschlaggebend, dass der betreffende Handwerksbetrieb die mit der Nutzung verbundenen immissionsschutzrechtlich vorgegebenen Lärmwerte einhalten kann;[26] wenn er dies nicht kann, spräche diese Tatsache bei einem urbanen Gebiet allerdings gegen seine Gebietsverträglichkeit. Denn kann ein Gewerbebetrieb die für das urbane Gebiet maßgeblichen erhöhten Immissionsrichtwerte von 63 dB (A) nicht einhalten, bewegt sich der Betrieb für das Dauerwohnen bereits jenseits des gesundheitsrelevanten Grenzbereichs (dazu unten E. II. 1.).

Für die Gebietsverträglichkeit eines Handwerks- und Gewerbebetriebs ist, wenn der Betrieb, dessen Zulässigkeit zu beurteilen ist, die immissionsschutzrechtlich vorgegebenen Lärmwerte einhält, nach der Rechtsprechung maßgebend, ob sich der räumliche Umfang, die Größe des Einzugsbereichs des Handwerksbetriebs, die Art und Weise der Betriebsvorgänge, der vorhabenbedingte An- und Abfahrtsverkehr, die zeitliche Dauer der Auswirkungen und ihre Verteilung auf Tages- und Nachzeiten des Handwerksbetriebs noch im gebietsverträglichen Rahmen bewegt.[27]

---

25 Siehe dazu VGH München, Urt. v. 14.02.2018, 9 BV 16.1694, BeckRS 2018, 2372 und OVG Münster, Beschl. v. 23.02.2015, 7 B 1343/14, KommJur 2015, 149.

26 So ausdrücklich BVerwG, NVwZ 2002, 1118 f. und VG Augsburg, Urt. v. 10.11.2010, Au 4 K 10.665, juris Rn. 28.

27 So zutreffend das VG Augsburg, Urt. v. 10.11.2010, Au 4 K 10.665, juris Rn. 68.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bei einem urbanen Gebiet dürfte aber ein zusätzlicher Prüfungsschritt hinzukommen. Ob ein bestimmter Handwerks- oder Gewerbebetriebstyp in Bezug auf ein urbanes Gebiet die erforderliche Gebietsverträglichkeit aufweist, dürfte zudem davon abhängen, welche konkrete Ausprägung das jeweilige urbane Gebiet aufweist. Denn es ist nach § 6a BauNVO eine große Bandbreite gebietstypischer Erscheinungsformen eines urbanen Gebiets möglich. So kann das eine urbane Gebiet weitgehend von Gewerbebetrieben geprägt sein, das andere weitgehend vom Wohnen, ein weiteres wiederum von den ebenfalls unter die Hauptnutzungsarten dieses Gebietstyps fallenden sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen.

Es könnte folglich ausgehend von dem beschriebenen System der Gebietstypisierung in einem urbanen Gebiet durchaus vorkommen, dass ein metallverarbeitender Betrieb mit spezialisierten Angeboten, der bislang unter dem Aspekt der Gebietsverträglichkeit als ein das Wohnen im Mischgebiet wesentlich störender Gewerbebetrieb betrachtet worden ist,[28] in einem urbanen Gebiet zulässig ist, in dem der gewerbliche Anteil groß ist, soweit er innerhalb dieses Gebiets nicht gerade in der Nachbarschaft zum Wohnen untergebracht werden soll. Bei einem überwiegend vom Wohnen geprägten urbanen Gebiet dürfte dies nach den differenzierten Maßstäben der Gebietsverträglichkeit vor dem Hintergrund der zu beachtenden gesundheitskritischen Schwelle anders zu beurteilen sein.

### 4. Entwicklung, Erhaltung und Erweiterung von Standorten für Handwerksbetriebe in unbeplanten Gebieten innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile gem. § 34 BauGB

In einem unbeplanten Innenbereich im Sinne von § 34 Abs. 1 BauGB, also in einem Entwicklungsbereich innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils, für den es keinen Bebauungsplan gibt, richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung gem. § 34 Abs. 2 BauGB dann, wenn die Eigenart der näheren Umgebung einem der in §§ 1 Abs. 2, 2 bis 9 genannten Baugebiete entspricht, allein nach den für die Baugebietstypen gemäß der BauNVO geltenden Zulässigkeitsbestimmungen.

Der Gesetzgeber hat damit für den Fall, dass die faktische Gebietsentwicklung innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils, für den es keinen Bebauungsplan gibt, einem Baugebietstyp entspricht, entschie-

28 Siehe dazu VG Augsburg, Urt. v. 10.11.2010, Au 4 K 10.665, juris Rn. 68.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den, dass die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem solchen Gebiet innerhalb des Innenbereichs realisiert werden sollen, nach den gleichen Beurteilungsmaßstäben zu beurteilen ist, wie wenn die Gemeinde das Baugebiet planerisch in einem Bebauungsplan festgesetzt hätte.

Dies hat für die Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Handwerksbetrieben in einem faktischen Baugebiet im Innenbereich im Sinne des § 34 Abs. 2 BauGB zur Folge, dass ein Handwerksbetrieb, der seiner Art nach gemäß der Gebietszuordnung innerhalb des jeweiligen Baugebietstyps allgemein zulässig wäre, ohne weiteres auch in einem solchen faktischen Baugebiet zulässig ist. Ist dies bei einem bestimmten Vorhaben nicht der Fall, ist § 31 BauGB gem. § 34 Abs. 2 Hs. 2 BauGB auch auf die Zulässigkeit von Vorhaben im faktischen Baugebiet anwendbar. D. h., dass das Vorhaben, wenn es ausnahmsweise in dem Baugebiet zulässig sein kann, unter den Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 BauGB im faktischen Baugebiet zugelassen werden kann. Eine Befreiung kann nur unter engeren Voraussetzungen in Betracht kommen, scheidet jedoch aus, wenn der sich aus der tatsächlich vorhandenen Bebauung ergebende Gebietscharakter verändert wird.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass dann, wenn die faktisch vorzufindende Nutzungsmischung der eines urbanen Gebiets entspricht, demjenigen, welcher in einem solchen Gebiet die Zulässigkeit für einen Handwerksbetrieb erstrebt, die Erleichterung der gemäß § 34 Abs. 2 BauGB vorgesehenen Zulässigkeitsbeurteilung nach der Art der baulichen Nutzung aufgrund der gesetzlichen Regelung gem. § 245c Abs. 3 BauGB nicht zugutekommt. Denn nach dieser Bestimmung gilt § 34 Abs. 2 BauGB für urbane Gebiete gerade nicht. Angesichts des unstrukturierten und quantitativ nicht feststehenden Mischungsverhältnisses, das in einem urbanen Gebiet auftreten kann, wurde mit der gesetzlichen Festlegung gem. § 245c Abs. 3 BauGB der Gefahr der "Sprengung" des Zulässigkeitsrahmens und der Preisgabe der Systematik der Regelungsstruktur des § 34 BauGB dadurch begegnet, dass die Anwendbarkeit des § 34 Abs. 2 BauGB ausgeschlossen wurde. Dies bedeutet, dass die Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben im Fall des Vorhandenseins einer faktischen Nutzungsmischung, falls eine Zuordnung des Gebiets zu einem der anderen typisierten gemischten Gebiete der BauNVO nicht möglich ist, anhand des in § 34 Abs. 1 BauGB festgelegten Beurteilungsmaßstabs, ob sich das Vorhaben in die nähere Umgebung einfügt, erfolgen muss.

Unter dem Aspekt der Flexibilität der Beurteilung der Zulässigkeit nach der Art der baulichen Nutzung bringt die Einzelfallbetrachtung nach § 34 Abs. 1 BauGB andererseits zwar einen gewissen, aber keinen wesentlichen



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorteil. Denn auch dann, wenn in einem typisierten faktischen Baugebiet bestimmte Handwerksbetriebe in dem bebauungsplanerisch festgesetzten bzw. faktischen Baugebiet nicht generell zulässig sind, ist nicht ausgeschlossen, dass das Vorhaben nicht gleichwohl ausnahmsweise zulässig sein oder im Einzelfall eine Befreiung im Sinne von § 31 Abs. 2 BauGB (ggf. i.V.m. § 34 Abs. 2 Hs. 2 BauGB) in Betracht kommen kann. Für die notwendige Flexibilität sorgt insofern § 31 BauGB, der nach Abs. 1 zum einen die Möglichkeit der Zulassung von Ausnahmen bei Vorliegen eines der in den §§ 2 bis 9 BauNVO geregelten Ausnahmeregelungen eröffnet, und der nach Abs. 2 zum anderen auch Befreiungen im Einzelfall ermöglicht. Es müssen hierfür jedoch nicht nur die Voraussetzungen einer Ausnahme im Sinne von § 31 Abs. 1 BauGB oder einer Befreiung im Sinne von § 31 Abs. 2 BauGB erfüllt sein, sondern es muss vielmehr auch der Gebietscharakter bei der Zulassung von Abweichungen gewahrt bleiben. Dies führt bei der Zulassung von Abweichungen in faktischen Baugebieten zugunsten störender Betriebe zur Aktivierung des Gebietswahrungsanspruchs zugunsten von Hauptnutzern, welche wegen ihrer Sensibilität geschützt sind.

Nach Einführung des urbanen Gebiets ist es infolgedessen in Zukunft im Fall des Vorliegens einer faktischen Bebauung, welcher dem Gebietscharakter eines urbanen Gebiets entspricht, weitgehend ausgeschlossen sein, einen störenden Handwerksbetrieb mit der Begründung als unzulässig zu betrachten, der Gebietscharakter werde verändert. Denn – anders als bei einem Mischgebiet – wird eine ungefähre Gleichverteilung der Durchmischung im Verhältnis von Wohnnutzung und gewerblicher Nutzung nicht vorausgesetzt. Lässt sich eine Gebietszuordnung nicht vornehmen, ist der Beurteilungsmaßstab gem. § 34 Abs. 1 BauGB allein aus der in der näheren Umgebung des Vorhabens vorhandenen tatsächlichen Bebauung zu entnehmen. Dabei geht es nicht um die Wahrung eines irgendwie gearteten Gebietscharakters, sondern vielmehr darum, dass in der Umgebungssituation des Vorhabens keine bodenrechtlich beachtlichen Spannungen ausgelöst werden dürfen.

Bezüglich des an der tatsächlichen Umgebungsbebauung ausgerichteten Kriteriums des Einfügens ist überdies eine gesetzliche Lockerung dadurch herbeigeführt worden, dass ein Vorhaben selbst dann, wenn es dem aus der Umgebungsbebauung abzuleitenden Beurteilungsmaßstab hinsichtlich der Art und des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, nicht entspricht, noch als mit dem Erfordernis des Einfügens vereinbar angesehen werden kann, falls es seiner Art nach bestimmte erwünschte städtebauliche Zwecke erfüllt.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gem. § 34 Abs. 3a S. 1 BauGB kann nämlich unter anderem in Bezug auf Handwerksbetriebe von dem Erfordernis des Einfügens abgewichen werden, wenn das Vorhaben der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Handwerksbetriebs dient. Diese Zulässigkeitserweiterung zur Förderung der Erhaltung von Gewerbe- und Handwerksbetrieben in Gemengelagen wurde bereits mit dem BauGB 2004 vorgesehen.

Während durch die Zulässigkeitserweiterung in § 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 1a BauGB die Nutzungsänderung von einer Gewerbe- und Handwerksnutzung hin zur Wohnnutzung ermöglicht wird, ist eine Umnutzung in umgekehrter Richtung, also von der Wohnnutzung zur Gewerbe- und Handwerksnutzung, davon nicht erfasst. Es handelt sich bei der die Wohnnutzung privilegierenden Zulässigkeitsbestimmung des § 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 1a BauGB allerdings durchaus um eine systemkonforme gesetzliche Wertung, weil es dann, wenn stattdessen gesetzlich die erweiterte Umnutzung von einer Wohnnutzung in Richtung Gewerbe- und Handwerksnutzung zugelassen würde, konfliktbedingt eher zu bodenrechtlich beachtlichen Spannungen kommen könnte. Im Rahmen der gesetzlichen Planersatzregelung des § 34 BauGB ließe sich dann aber ein solcher Konflikt – anders als durch die Bebauungsplanung – in der Regel nicht bewältigen. Eine weitere Lockerung des gesetzlichen Beurteilungsmaßstabs des Einfügens in die nähere Umgebung dürfte daher kaum zu rechtfertigen sein. Insofern sind der gesetzlichen Erweiterung des Zulässigkeitsmaßstabs des § 34 Abs. 1 BauGB zugunsten der erweiterten Zulassung von Gewerbe- und Handwerksbetrieben im Innenbereich Grenzen gesetzt.

### 5. Standortentwicklung auf der Basis von Innenbereichssatzungen gem. § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB

Die Funktion der sog. Innenbereichssatzungen im Sinne von § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 BauGB besteht darin, für die Zulässigkeitsbestimmung von Vorhaben, welche in bestimmten Bereichen, die an den im Zusammenhang bebauten Ortsteil angrenzen, verwirklicht werden sollen, den Beurteilungsmaßstab des § 34 BauGB zur Anwendung zu bringen. Dazu können deklaratorisch klarstellend bestimmte Bereiche als dem Innenbereich zugehörend festgelegt werden und unter bestimmten Voraussetzungen bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgelegt und einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbezogen werden. Ist der Beurteilungsmaß-



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stab des § 34 BauGB durch eine solche Innenbereichssatzung zur Anwendung gebracht worden, kommen hinsichtlich der Zulässigkeit von Handwerksbetrieben prinzipiell die gleichen gesetzlichen Beurteilungsmaßstäbe zur Anwendung, wie sie oben dargelegt worden sind. Allerdings handelt es sich bei den Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen im Sinne von § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB um Planungsinstrumente. Denn diesbezüglich besteht die Möglichkeit, dass unter anderem auch einzelne Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung getroffen werden können. Es können also in den Innenbereichssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB auch planerische Festsetzungen zur Zulässigkeit von Handwerksbetrieben getroffen werden.

### 6. Standortentwicklung für Handwerksbetriebe im Außenbereich im Sinne von § 35 BauGB

Dagegen besteht für den Außenbereich, also für unbeplante Flächen im Freiraum, die nicht in einem zusammenhängend bebauten Ortsteil liegen, die aus § 35 BauGB abzuleitende grundsätzliche Regelungsvermutung, wonach nicht privilegierte oder begünstigte Außenbereichsvorhaben sonstige Vorhaben sind, die im Regelfall wegen des Vorliegens einer Beeinträchtigung öffentlicher Belange unzulässig sind. Denn wie Wohngebäude so sind auch die baulichen Anlagen eines Handwerksbetriebs nach der Regelungssystematik des § 35 BauGB sonstige, D. h. nicht privilegierte, Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 2 BauGB mit der Folge, dass solche Vorhaben im Außenbereich unzulässig sind, wenn auch nur einer der in § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB umfangreich aufgelisteten öffentlichen Belange beeinträchtigt wird. Es gibt zwar unter den engen Voraussetzungen der sog. begünstigten Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 4 BauGB auch die Möglichkeit, einen zulässigerweise errichteten gewerblichen Betrieb zu erweitern, jedoch sind die Möglichkeiten zur Standortentwicklung für Handwerksbetriebe im Außenbereich nach dem BauGB eingeschränkt.

Dazu kommen weitere naturschutzrechtliche und raumordnungsrechtliche Beschränkungen, welche zu einer Einschränkung der kommunalen Planungshoheit führen (vgl. § 1 Abs. 3 BauGB, beispielsweise i. V. mit § 78 WHG, §§ 34 und 36 BNatSchG, und § 1 Abs. 4 BauGB i. V. mit entsprechenden Zielen der Raumordnung). Bezüglich des Raumordnungsrechts ist für die städtebauliche Entwicklung vor allem die bundesgesetzliche Planungsanforderung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG von Bedeutung, die mit dem am 29.11.2017 in Kraft getretenen Änderungsgesetz zum Raumord-



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nungsgesetz in Gestalt eines bundesgesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung in das ROG eingefügt worden ist. Gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG ist die erstmalige Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern; und zwar insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. Diese Planungsanforderung ist vor allem an die Träger der Raumordnungsplanung, aber auch an die Städte und Gemeinden adressiert.

### 7. Standortentwicklung für Handwerksbetriebe im Außenbereich auf der Basis einer sog. Außenbereichssatzung gem. § 35 Abs. 6 BauGB

Mittels einer Außenbereichssatzung kann für bebaute Bereiche im Außenbereich, die nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind und in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist, durch Satzung der Zulässigkeitsrahmen in gewissem, aber beschränktem Umfang erweitert werden. Gem. § 35 Abs. 6 S. 2 BauGB kann die Satzung auch zur Förderung von Vorhaben kleinerer Handwerks- und Gewerbebetriebe eingesetzt werden. Auf diese Weise kann eine Ortsteilentwicklung ausgelöst werden, soweit dies in Einklang mit raumordnungsplanerischen Vorgaben und etwaigen naturschutzrechtlichen Beschränkungen gebracht werden kann. Jedoch können mittels einer Außenbereichssatzung nur die Zulässigkeitsvoraussetzungen für „kleinere" Handwerks- und Gewerbebetriebe im Außenbereich geschaffen werden, wo bereits ein gewisser Bestand an Wohnbebauung vorhanden ist. Daraus folgt wiederum, dass an diesen Standorten im Geltungsbereich einer Außenbereichssatzung nur kleinere Handwerks- und Gewerbebetriebe, die mit der vorhandenen Wohnnutzung in Einklang gebracht werden können, zulässig sein können.[29]

29 Ebenso Scheidler, Bauen im Außenbereich auf der Grundlage einer Satzung nach § 35 Abs. 6 BauGB, ZfBR 2018, 444 f.; ders., Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit kleinerer Handwerks- und Gewerbebetriebe auf Grundlage einer Außenbereichssatzung, GewArch 2018, 455 ff. und Decker, in: Simon/Busse, Bayerische Bauordnung, 131. EL Oktober 2018, Art. 82, Rn. 41 ff.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

## 8. Aufgabe und Funktion der Bauleitplanung bei der Standortentwicklung für Handwerksbetriebe

Nach dem geltenden Städtebaurecht kommt der Bauleitplanung bei der Standortentwicklung für Handwerksbetriebe eine zentrale Rolle zu. Die Aufgabe der Bauleitplanung besteht darin, geeignete Standorte für diese Nutzung verfügbar zu machen. Bauleitplanung soll ihre Funktion vor allem dann entfalten, wenn über die gesetzlichen Planersatzregelungen und die städtebaulichen Innenbereichs- oder Außenbereichssatzungen, welche den Anwendungsbereich der Maßstabsfunktion der gesetzlichen Planersatzregelungen erweitern, keine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit für die Errichtung, Erweiterung oder Änderung von Handwerksbetrieben gegeben ist. In diesem Fall kann Baurecht nur durch einen Bebauungsplan geschaffen werden; für die städtebauliche Entwicklung ist in diesem Fall die Bauleitplanung erforderlich (§ 1 Abs. 3 BauGB). Dies heißt im Umkehrschluss, dass eine Bauleitplanung entbehrlich ist, je größer der Anwendungsbereich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände der §§ 34 und 35 BauGB ist.

Der Anwendungsbereich dieser Vorschriften ist entgegen der ursprünglichen Zwecksetzung bei Erlass des BBauG, die auch noch bisher in der Systematik des BauGB seinen Niederschlag findet, wonach die Bauleitplanung der Regelfall und die §§ 34 und 35 BauGB die Ausnahme bilden sollten, im Laufe der neueren Entwicklung des Städtebaurechts immer weiter zulasten des Regelfalls der Bauleitplanung ausgedehnt worden:

a) Sowohl durch unmittelbare Ausweitung des Anwendungsbereichs des § 34 Abs. 1 BauGB im Wege der Vergrößerung der Abweichungsmöglichkeiten nach § 34 Abs. 3a BauGB als auch
b) durch Erweiterung der Möglichkeiten der Nutzungsmischung und Umnutzung wegen der Nichtanwendbarkeit des § 34 Abs. 2 BauGB auf urbane Gebiete (wegen § 245c Abs. 3 BauGB). Da bei einem urbanen Gebiet nicht nur die Wohnnutzung und die gewerbliche Nutzung als gebietsprägende Hauptnutzungen benannt sind, sondern auch soziale, kulturelle und andere Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören, zu den Gebietszweck bestimmenden Hauptnutzungen gehören, ist eine weitgehende Nutzungsmischung im Rahmen des Anwendungsbereichs des § 34 Abs. 1 BauGB ohne baugebietstypische Determinierung gem. § 34 Abs. 2 BauGB möglich.

Ausschlaggebend ist aber, dass auch tatsächlich eine entsprechende strukturprägende Bebauung, an die angeknüpft werden kann, vorhanden ist und dass auch die weiteren Voraussetzungen des § 34 BauGB erfüllt sind.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dies gilt nicht nur im Anwendungsbereich des gesetzlichen Zulässigkeitstatbestands des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB, sondern auch in dem planerisch durch eine Innenbereichssatzung nach § 34 Abs. 4, 5 BauGB erweiterten Anwendungsbereich.[30]

Auch bei einer unterschiedlichen gemischten Bebauung, bei der die Art der Nutzung vom Mischgebiet bis zum Industriegebiet reicht, bestimmt eine vorhandene Bebauung den Zulässigkeitsmaßstab, soweit die vorhandene Nutzung den Bereich mitprägt, in dem das Vorhaben verwirklicht werden soll.[31]

Dadurch, dass Nutzungsmischung im Anwendungsbereich des § 34 BauGB in stärkerem Maße zum Tragen gebracht werden kann, verbleibt für die Bauleitplanung die Aufgabe der Konfliktbewältigung, wenn diese unter Berücksichtigung des Rücksichtnahmegebots auf der Basis der Konditionalnorm des § 34 BauGB nicht herbeigeführt werden kann, also insbesondere dann, wenn zur Konfliktbewältigung flexiblere planerische Lösungen insbesondere durch den Einsatz der Feinsteuerungsmöglichkeiten der Bauleitplanung nach den § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO notwendig sind.

Mittels der Bauleitplanung kann prinzipiell für jeden Handwerksbetrieb ein für dessen Standortwahl geeignetes Baugebiet verfügbar gemacht werden, allerdings nicht in jeder Gemeinde, da nicht überall Industrie- und Gewerbegebiete, aber auch nicht überall urbane Gebiete ausgewiesen werden können.

Die Ausweisung dieser Gebiete unterliegt einer Reihe von Beschränkungen. So können z. B. aus dem naturschutzfachlichen Gebietsschutz, dem Hochwasserschutz oder auch der Nachbarschaft reiner Wohngebiete und/oder aus raumstrukturellen raumfunktionellen Belangen der Raumordnung Ausschlussgründe für eine handwerkliche Nutzung an einem bestimmten Standort herrühren.

Bezüglich der Ausweisung urbaner Gebiete resultiert eine Beschränkung daraus, dass die Nutzungsmischung zwischen den in § 6a Abs. 1 BauNVO aufgeführten Hauptnutzungsarten zu einer den Gebietstyp nach dieser Vorschrift prägenden Bestimmung gemacht worden ist. Da die in der allgemeinen Zweckbestimmung aufgeführten Nutzungsarten den Gebietstypus prägen, müssen diese in dem geplanten Baugebiet nicht nur vorgesehen, sondern auch realisierbar sein.

---

30 So BVerwG, ZfBR 2018, 479 und Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BauGB, 3. Aufl., 2018, § 34 Rn. 32, Rn. 87 und Rn. 88.1.

31 Siehe dazu BVerwG, DVBl. 1995, 515 und Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz (Hrsg.), BauGB, 3. Aufl., 2018, § 34 Rn. 32.3 sowie Rn. 35.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Vorhandensein einer Nutzungsmischung zwischen Wohn- und Gewerbenutzung sowie kulturellen und sozialen Einrichtungen ist typisch für städtische Gebiete. Es drängt sich daher die Frage auf, ob urbane Gebiete im Sinne von § 6a Abs. 1 BauNVO nur in Städten ausgewiesen werden können. Dies ist meiner Ansicht nach zu verneinen.[32] Sofern nicht ausgeschlossen ist, dass in einem Baugebiet in Gemeinden in ländlichen Räumen eine derartige Nutzungsmischung herbeigeführt werden kann, ist die Ausweisung von urbanen Gebieten auch in ländlichen Räumen nicht ausgeschlossen. Aus § 6a BauNVO lässt sich eine Begrenzung auf städtische Gebiete nicht entnehmen. Diese Begrenzung hätte dadurch herbeigeführt werden können, dass man die urbanen Gebiete zunächst nur experimentell begrenzt auf Städte, die bestimmte, raumordnungsrechtlich festgelegte Raumfunktionen erfüllen, als befristete Gestaltungsmöglichkeit für eine Übergangszeit eingeführt hätte.

## IV. Prinzipielle Eignung des städtebaurechtlichen Steuerungssystems der BauNVO zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten und ausreichend differenzierten Standortentwicklung

Insgesamt betrachtet hat sich das städtebauliche System der vom Trennungsgrundsatz ausgehenden, an Gebietstypen ausgerichteten, differenzierenden Standortentwicklung bewährt, weil damit weiterhin flexibel und situationsgerecht auf die Veränderungen im Bereich des Handwerks und der städtebaulichen Planung reagiert werden kann und weil, solange dabei das Trennungsprinzip als Richtschnur dient, Nutzungskonflikte vermieden und, falls sich solche dennoch abzeichnen, eine Konfliktvermeidung bzw. -lösung durch planerische Feinsteuerung in der Regel möglich ist. Dabei ermöglichen im Einzelfall die Ausnahme- und Befreiungsregelungen im Sinne von § 31 BauGB und das Rücksichtnahmegebot eine situationsgerechte Vorhabenzulassung. Das urbane Gebiet durchbricht diese Ordnungsstruktur in gewisser Weise, weil ohne weitergehende Feinsteuerung nicht absehbar ist, welche Mischung das Gebiet aufweisen wird. Dies dürfte in der Regel, vor allem in lärmvorbelasteten oder sonstwie umwelt-

32 Soweit Hornmann in: Spannowsky/Hornmann/Kämper (Hrsg.), BauNVO, Kommentar, 2018, § 6a Rn. 1 formuliert hat, urbane Gebiete seien typische städtische Gebiete, bleibt die Frage, ob dies lediglich eine Beschreibung des typischen Erscheinungsbilds dieser Gebiete ist oder ob daraus, wie manche meinen, eine Beschränkung auf städtische Gebiete abgeleitet werden soll.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schutzrechtlich eingeschränkten Bereichen dazu führen, dass die Festsetzung des urbanen Gebiets ohne gleichzeitige innergebietliche Feinsteuerung zu Konflikten zwischen den Nachbarnutzungen führen wird. Es besteht zudem die Wahrscheinlichkeit, dass Mischgebiete von den urbanen Gebieten verdrängt werden, weil bei der Gebietsfestlegung die Lärmvorsorge eine vergleichsweise geringere Rolle spielt als bei dem Mischgebiet und weil zudem – anders als beim Mischgebiet – eine annähernd gleichgewichtige Verteilung der Nutzungsmischung auf Wohnen und die Unterbringung nicht wesentlich störender Gewerbebetriebe für die Ausweisung eines urbanen Gebiets nicht vorausgesetzt wird. Ob damit tatsächlich eine Erleichterung verbunden ist, ist aber letztlich zu bezweifeln, weil es im Regelfall erforderlich sein dürfte, dass mit der Festsetzung eines urbanen Gebiets gleichzeitig feinsteuernde Regelungen getroffen werden[33] und weil zudem sichergestellt sein muss, dass – anders als bei einem Mischgebiet – auch kulturelle und soziale oder sonstige Einrichtungen zum Bestandteil des gebietstypischen Nutzungsmix gehören.[34]

## V. Städtebaurechtliche Akzentverschiebungen mit Nachteilen für die Standortentwicklung für Handwerksbetriebe infolge veränderter Rahmenbedingungen?

Obgleich die vorstehende Analyse des städtebaurechtlichen Steuerungssystems an sich positiv ausgefallen ist, werden neuerdings städtebaurechtliche Akzentverschiebungen erkennbar, die sich weniger auf die bebauungsplanerische Steuerung der Errichtung, Erweiterung und Änderung von Handwerksbetrieben innerhalb des gebietstypologisch differenzierten Systems (dazu vorstehend unter IV.) als vielmehr auf die Flächenverfügbarkeit und die Möglichkeit der kurzfristigen Mobilisierung des künftig erforderlichen zusätzlichen Standortpotentials auswirken. Denn diesbezüglich bestehen zunehmend Restriktionen, welche ihre Ursachen in umweltrechtlichen Anforderungen haben (dazu nachfolgend unter C.). Während dies aber in der Regel sachlich gerechtfertigte und daher hinnehmbare Einschränkungen sind, die oftmals aus dem EU-Recht herrühren und wegen des Primats des EU-Rechts nicht disponibel sind, sind Restriktionen, die auf eine ge-

33 So offenbar auch Hornmann, in: Spannowsky/Hornmann/Kämper, BauNVO, 2018, § 6a Rn. 49c.

34 Die damit zusammenhängenden Fragen bergen eine Planungsunsicherheit in sich, da sie bislang höchstrichterlich nicht geklärt sind.



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

setzliche Änderung städtebaurechtlicher Anreizstrukturen zurückgehen, durch die der Wettlauf um Flächen zum Nachteil der Standortentwicklung für Gewerbe- und Handwerksbetriebe unter veränderte Vorzeichen gestellt worden ist, durchaus kritisch zu betrachten. Denn in der Nutzungskonkurrenz zwischen Wohnnutzung einerseits sowie Handwerks- und Gewerbeflächen andererseits im Randbereich der Städte und Gemeinden hat die Wohnnutzung in neuerer Zeit „die Nase vorne" (wird unten unter C. III. und D. näher ausgeführt).



https://doi.org/10.5771/9783748901389-18, am 12.10.2024, 10:46:20
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb