C. Veränderte flächen- und standortbezogene Rahmenbedingungen im Bereich des Umweltrechts und deren Konsequenzen für die Entwicklung, Erhaltung und Erweiterung von Handwerksbetrieben

I. Rechtsentwicklungen im Bereich des flächen- und standortbezogenen Umweltvorsorgestandards und deren Konsequenzen in Bezug auf die Entwicklung, Erhaltung und Erweiterung von Standorten für Handwerksbetriebe

Veränderungen im Bereich des Gesundheitsschutz- und Umweltvorsorgestandards, die zum Teil aus Rechtsentwicklungen im Bereich des EU-Rechts, zum Teil aber auch aus Rechtsentwicklungen im nationalen Recht herrühren, haben nicht nur erheblichen Einfluss auf die städtebauliche Planung und Vorhabenzulassung, sondern auch zwangsläufig auf die Geeignetheit von Standorten für die Ansiedlung, Erweiterung und Änderung von Handwerksbetrieben.

In städtebaurechtlicher Hinsicht ist dabei zwischen Standortentwicklungen im Außenbereich, in den an den Außenbereich angrenzenden Entwicklungsbereichen und im Innenbereich zu unterscheiden. Denn werden gewerbliche Entwicklungen in den Außenbereich bzw. raumstrukturell gesehen nach der raumordnungsrechtlichen Terminologie, in den Freiraum hineingeführt, sind Konflikte mit den strenger geschützten Umweltschutzgütern, insbesondere mit Schutzgebieten und Arten-, Gewässer- und Trinkwasser- sowie Landschaftsschutzgebieten, vorprogrammiert, da sensible Umweltschutzgüter eher in der mehr oder weniger unberührten Natur zu finden sind.

Dagegen gibt es im bebauten Bestand eher Konflikte mit benachbarten Wohnnutzungen und anderen sensiblen Nutzungen sowie erhöhte Konflikte in lärm- und luftschadstoffvorbelasteten Gebieten. Es kann aber auch Konflikte mit belästigenden gewerblichen Nutzungen in der Nachbarschaft von Handwerksbetrieben geben, etwa wenn sich in der Nachbarschaft Betriebsbereiche nach § 3 Abs. 5a BImSchG im Sinne der SEVESO-III-Richtlinie befinden.

Konsequenzen hat andererseits die Absenkung des Umweltvorsorgestandards durch die im Zusammenhang mit der Ausweisung urbaner Gebiete erfolgte Erhöhung der für solche Gebiete tagsüber geltenden Immissions-

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

richtwerte durch Änderung der TA Lärm[35] und der Sportanlagenlärmschutzverordnung[36] (dazu eingehender unten E. II. 4 und IV. II. 1.).

Anders als im Bereich der Lärmvorsorge verfügt der nationale Gesetzgeber dagegen hinsichtlich des Schutzes vor Luftschadstoffbelastungen in Bezug auf die Standardsetzung über keine Dispositionsspielräume mehr, soweit Grenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe EU-rechtlich festgelegt und in zahlreichen Städten so weit überschritten sind, dass nach Maßgabe des EU-Rechts auch Handlungspflichten bestehen. Zudem zieht insofern auch der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz Schranken (dazu näher unten C. I. 6.).

1. Einschränkung der Entwicklung von Standorten für Handwerksbetriebe im bisher ungenutzten Freiraum im Außenbereich

Soweit Neubaugebiete in bisherigen Freiräumen ausgewiesen und damit erstmals Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen werden sollen, um den Bau von Handwerks- und sonstigen Gewerbebetrieben zu ermöglichen, gibt es wachsende Beschränkungen wegen des von der Bundesregierung aufgrund ihrer Nachhaltigkeitsstrategie und nach der Koalitionsvereinbarung angestrebten Schutzes der Freiraumressourcen.[37] Es besteht die Tendenz, dass die Wohnbauflächenentwick-

35 Siehe dazu die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm) v. 01.06.2017.

36 Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) v. 08.06.2017 (BGBl. I S. 1468).

37 Gemäß der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aus dem Jahre 2002 sollte Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf täglich 30 Hektar reduziert werden. Nachdem dieses Ziel der Reduzierung der Inanspruchnahme von Freiraumressourcen nicht erreicht wird, hat die Bundesregierung in der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 eine „verschärfte Festlegung" von „unter 30 Hektar" pro Tag bis zum Jahr 2030 getroffen. Dementsprechend enthält das integrierte Umweltprogramm des Bundesumweltministeriums aus dem Jahre 2016 das Ziel, dass bezüglich der Flächeninanspruchnahme im Jahr 2030 20 Hektar pro Tag erreicht werden sollen (siehe zu den Zielen und Indikatoren www.umweltbundesamt.de/ziele-indikatoren, 11. März 2016 und Nachhaltige Entwicklung: Flächenverbrauch – Worum geht es? (www.bmub.bund.de/themen/nachhaltigkeit/internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs)).

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lung vor der Entwicklung neuer Handwerks- und Gewerbeflächen bevorzugt wird.

Die mit dem 30-ha-Ziel umrissene Nachhaltigkeitsstrategie zum Schutz der Freiraumressourcen hat in dem bundesgesetzlichen Grundsatz der Raumordnung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG 2017 ihren Niederschlag gefunden. Danach sind die Raumordnungsplanungsträger gehalten, Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern und zwar in der Weise, dass in Raumordnungsplänen quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme gesetzt und die Potentiale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen vorrangig ausgeschöpft werden. Außerdem gibt es seit einiger Zeit Überlegungen zur Einführung flächenpolitischer ökonomischer Steuerungsmittel, um dadurch stärkere Anreize zur Eindämmung der Inanspruchnahme der Freiraumflächenressourcen zu schaffen. Diese Bestrebungen haben ihren Niederschlag auch in der Koalitionsvereinbarung gefunden. In der Koalitionsvereinbarung für die laufende 19. Legislaturperiode sind in Bezug auf die flächenpolitische Steuerung folgende Festlegungen getroffen worden:

„Unser Ziel ist es, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf maximal 30 Hektar/Tag zu halbieren. Wir prüfen, mit welchen zusätzlichen planungsrechtlichen und ökonomischen Instrumenten das Ziel erreicht werden kann.“[38] Hindernisse bei der Brachflächenaktivierung sollen überprüft und, soweit möglich, bis 2021 ausgeräumt werden.[39] Im Koalitionsvertrag wird außerdem klargestellt, dass auch beim Ausbau von Erneuerbare-Energien-Anlagen sowie beim Netzausbau die Flächeninanspruchnahme gering zu halten ist.[40]

Wenn demzufolge die quantitative bundesgesetzliche Zielsetzung ernst genommen wird, dürften Neuausweisungen von Gewerbe- und Handwerksgebieten im bisherigen Freiraum nur noch in deutlich reduziertem Umfang möglich sein, vor allem, wenn man bedenkt, dass zur Deckung des fehlenden Wohnraumbestands in Ballungsräumen und wachsenden Städten auf der Basis des § 13b BauGB zunächst befristet bis zum 31.12.2019 Verfahrenserleichterungen zur Schaffung von Wohnnutzungspotentialen im Wege der begrenzten Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschlie-

38 Siehe dazu in der Koalitionsvereinbarung die Randziffern 4040 bis 4051.
39 Siehe dazu in der Koalitionsvereinbarung die Randziffern 5314 bis 5320.
40 Siehe dazu in der Koalitionsvereinbarung die Randziffern 6604 bis 6609.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ßen, eingeführt worden sind. Da gegenwärtig auf Wunsch mehrerer Landesregierungen eine Verlängerung dieser verfahrensbeschleunigenden Planungsregelung zur begrenzten Inanspruchnahme von Freiraumpotentialen diskutiert wird, stellt sich die Folgefrage, ob diese Politik der erleichterten Wohnflächenentwicklung in den Außenbereich hinein zum Nachteil der Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen betrieben wird. Denn wenn das bis zum Jahr 2030 angestrebte Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden soll, geht die Privilegierung der Wohnbauflächenentwicklung in den Außenbereich hinein zwangsläufig zu Lasten der Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung.

2. Einschränkung der Entwicklung von Standorten für Handwerksbetriebe in oder in der Nachbarschaft von Schutzgebieten

Die Entwicklung von Standorten in oder in der Nachbarschaft zu Schutzgebieten, die in der Regel im Freiraum, oftmals auch angrenzend an den Siedlungsgebieten liegen, ist nur eingeschränkt möglich und hängt maßgebend von dem Schutzstatus des benachbarten Schutzgebiets ab.

Befindet sich das potentielle Entwicklungsgebiet in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet, gilt gem. § 78 Abs. 1 WHG ein grundsätzliches Planungs- und Bauverbot. Zudem ist die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen nach den §§ 30, 33, 34 und 35 BauGB gem. § 78 Abs. 4 WHG untersagt. Dieser wasserrechtliche Verbotstatbestand gilt folglich sowohl für den Innen- als auch für den Außenbereich und auch dann, wenn eine Neubaufläche in einem festgesetzten Überschwemmungsgebiet auf der Basis eines Bebauungsplans ausgewiesen werden soll.

Ausgewiesene Wasserschutzgebiete begründen differenzierte Nutzungsbeschränkungen. In den Schutzzonen I und II ist die Ausweisung von Handwerks- und Gewerbeflächen generell ausgeschlossen. Die Ausweisung beschränkter Gewerbegebiete kommt allenfalls in der Schutzzone III in Betracht.

Weitgehende Beschränkungen für die Entwicklung von Standorten für handwerkliche und gewerbliche Nutzungen lösen auch Schutzgebiete nach dem BNatSchG, namentlich die Naturschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, gesetzlich geschützten Biotope sowie die FFH- und die Europäischen Vogelschutzgebiete aus. Die mit den genannten Schutzgebieten verbundenen Beschränkungen und daraus resultierenden Planungsanforderungen sind differenziert und unterschiedlich streng. Sie führen wegen der Konflikte mit den räum-

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lich geschützten Naturgütern vor allem im Freiraum zu einer erheblichen räumlichen Einschränkung geeigneter Standorte für handwerkliche und gewerbliche Nutzungen.

3. Einschränkung der Entwicklung von Standorten für Handwerksbetriebe infolge des Artenschutzes

Der besondere Artenschutz hat nicht nur für die Standortentwicklung im Außenbereich Bedeutung. Er kann auch zu Hindernissen für die städtebauliche Planung führen, kann aber auch noch der Vorhabenzulassung entgegenstehen oder diese zumindest erschweren. In der Regel werden die für besondere Arten relevanten Auswirkungen bei gewerblichen und industriellen Nutzungen, insbesondere infolge damit zusammenhängender Emissionen und Verkehrsbelastungen, größer sein als bei der reinen Wohnnutzung. Der Konflikt mit dem Artenschutz kann zwar oftmals durch geeignete Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen bewältigt bzw. ausgeräumt werden, jedoch muss dafür, wenn solche Maßnahmen erforderlich sind, Aufwand in zeitlicher und finanzieller Hinsicht einkalkuliert werden.

4. Einschränkung der Entwicklung von Standorten für Handwerksbetriebe infolge der naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichs-Regelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffs-Ausgleichs-Regelung hat generell Bedeutung bei der Ausweisung größerer Flächen im Außenbereich, soweit sie nicht in den Anwendungsbereich des § 13b BauGB fallen. Da die Planungserleichterungen des § 13b BauGB auf die Wohnflächenentwicklung in unmittelbarem Anschluss an den im Zusammenhang bebauten Ortsteil beschränkt sind, sind bei der erforderlichen planerischen Ausweisung von Baugebieten im Außenbereich für Handwerks-, Gewerbe- und Industriebetriebe die speziellen städtebaulichen Eingriffs-Ausgleichs-Regelungen gem. §§ 1a Abs. 3 i. V. mit §§ 13a BauGB, 5 Abs. 2a, 9 Abs. 1a, 11 Abs. 1 Nr. 2, 135a bis 135c und 200a BauGB anzuwenden. Dadurch entsteht zusätzlicher Aufwand, sowohl in zeitlicher als auch in finanzieller Hinsicht.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5. Einschränkung der Entwicklung von Standorten für Handwerksbereiche infolge des standortrelevanten Lärmschutzes

Der standortrelevante Lärmschutz hat sowohl im Außen- als auch im Innenbereich Bedeutung und kann zu Einschränkungen der Standorteignung führen. Im Innenbereich und bei der bauleitplanerischen Innenentwicklung können Lärmkonflikte vor allem mit den menschlichen Nachbarschaftsnutzungen entstehen, wobei die größte Einschränkung von benachbarten reinen Wohngebieten ausgeht, da deren Schutzstatus aus den oben angeführten Gründen besonders hoch ist. Aber auch im Außenbereich kann der Lärmschutz, vor allem im Zusammenhang mit dem Habitats- und Artenschutz, Bedeutung erlangen und zu erhöhten Standortanforderungen führen, zumal lärmbedingte Störungen sowohl im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung als auch im Rahmen der Umweltprüfung zu berücksichtigten und im Fall erheblicher Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele und der Schutzzwecke zu vermeiden bzw. abzustellen sind.

6. Einschränkung der Entwicklung von Standorten für Handwerksbetriebe infolge der standortrelevanten Luftreinhaltung

Die Luftreinhalteproblematik weist in Deutschland hohe Aktualität und Brisanz deshalb auf, weil die Europäische Kommission bereits im Jahr 2013 die Anträge deutscher Behörden auf Fristverlängerung zur Einhaltung der Grenzwerte ab 01.01.2015 in Bezug auf 33 von 57 deutschen Gebieten abgelehnt hatte. Dazu kommt unabhängig davon, dass für NO2 und Benzol die maximal mögliche Fristverlängerung 2015 endete. Zwischenzeitlich hat die Europäische Kommission von Deutschland die Intensivierung der Maßnahmen zur Einhaltung der Luftqualitätsrichtlinie verlangt und Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2015/2073 mit dem Aufforderungsschreiben zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme eingeleitet, da die Grenzwerte in vielen Städten um ein Vielfaches überschritten sind. Nachdem die Bundesregierung bereits mehrere begründete Stellungnahmen zu den Mahnschreiben der Europäischen Kommission abgegeben hatte, hat diese zwischenzeitlich den EuGH angerufen. Auch diese Problematik wirkt sich in den genannten Städten, aber auch in anderen Bereichen auf die Entwicklung von Standorten für Handwerksbetriebe aus.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der EuGH[41] hat insofern klargestellt, dass EU-rechtlich erreicht werden soll, dass Maßnahmen in einem Aktionsplan vorgesehen werden, die geeignet sind, die Gefahr der Überschreitungen der Grenzwerte auf ein erreichbares Minimum zu reduzieren, um damit schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte zu gelangen. Entgegen einer Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 2007[42] hat der EuGH bereits in seiner oben genannten Entscheidung vom 25.07.2008 klargestellt, dass Betroffene auch die Erstellung eines Aktionsplans gegen Feinstaub erzwingen können.[43]

In Bezug auf die Luftreinhalteanforderungen dürfte künftig, vor allem in den Städten und Gemeinden, in denen die auf der Basis der Luftrahmenqualitätsrichtlinie 96/62/EG und der Richtlinie über Luftqualität und saubere Luft in Europa 2008/62/EG vorgegebenen und in der 39. BImSchV umgesetzten Schadstoffgrenzwerte deutlich überschritten sind (dazu §§ 1 Nr. 1, 15, 33, 2 bis 8 der 39. BImSchV), nicht nur mit Verkehrsbeschränkungen zu rechnen sein,[44] die auch Handwerksbetriebe treffen können, sondern auch mit betriebsbezogenen Einschränkungen; auch wenn diesem Aspekt bislang im Städtebaurecht noch nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist. Denn diesbezüglich müssen gem. § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG und nach der vorliegenden Rechtsprechung ausgehend von dem Verhältnismäßigkeitsprinzip alle Verursacher von Luftschadstoffemissionen verursacheradäquat zu den erforderlichen Maßnahmen herangezogen werden[45] . Bei der Standortplanung für Handwerks-, Gewerbe- und Industriebetriebe ist daher zu beachten, dass unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten die Maßnahmen nicht allein an die Verkehrsteilnehmer und mit-

41 EuGH, Urt. v. 25.07.2008, C-237/07, Rn. 47, EuZW 2008, 573 und noch stringenter aufgrund der Auslegung nach dem „effet utile" bei langanhaltender Überschreitung und Nichtstun nationaler Behörden Urt. v. 19.11.2014, C-404/13, NVwZ 2015, 419, das Großbritannien betraf.

42 Beschl. v. 29.03.2007, 7 C 9/06, NVwZ 2007, 695.

43 Dazu ausführlicher auch Murswiek in seiner Urteilsbesprechung JuS 2009, 74 und Couzinet, DVBl. 2008, 754.

44 Siehe dazu EuGH, EuZW 2008, 573 und EuGH NVwZ 2015, 419 sowie https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/2015_06_18_mahnschreiben_eu_kommission.pdf, abgerufen am 20.10.2016. Entgegen einer Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 2007 (Beschl. v. 29.03.2007, 7 C 9/06, NVwZ 2007, 695) hat der EuGH bereits in seiner oben genannten Entscheidung vom 25.07.2008 klargestellt, dass Betroffene auch die Erstellung eines Aktionsplans gegen Feinstaub erzwingen können (dazu ausführlicher auch Murswiek in seiner Urteilsbesprechung JuS 2009, 74 und Couzinet, DVBl. 2008, 754).

45 Siehe dazu BVerwG, Beschl. v. 11.07.2012, BeckRS 2012, 55003 Rn. 9 und OLG NRW, UPR 2011, 192 Rn. 52.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

telbar an die Fahrzeughersteller adressiert sein dürfen. Denn unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ist im Rahmen der Rechtsschutzverfahren relevant, ob die zuständige Behörde alle Verursacherquellen ermittelt hat. Dazu gehört, dass sie nicht nur die auf den Verkehr zurückgehenden Luftbelastungen ermittelt und diesen mit Maßnahmen begegnet. Sie muss vielmehr auch die von gewerblichen und industriellen Anlagen ausgehenden Luftbelastungen in einem Gebiet erfassen und im Luftreinhalteplan entsprechend des jeweiligen Verursacheranteils Maßnahmen gegenüber den betreffenden Emittenten vorsehen. Denn die Maßnahmen müssen nach der Rechtsprechung auf der ersten Stufe der Luftreinhalteplanung entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten gerichtet sein.[46] Zudem muss auch auf der zweiten Stufe das Maßnahmenbündel grundsätzlich gegen alle Verursacher unter Berücksichtigung der jeweiligen Emissionsquelle festgelegt worden sein.[47] Die Rechtsprechung stellt insofern – ausgehend von dem Verursacherprinzip – hohe Ermittlungsanforderungen insofern auf, als eine „fundierte Ursachenanalyse"[48] vorgenommen worden sein muss. Dabei sind auch die Verursachungsanteile von Verursachern einzubeziehen, die sich nicht innerhalb des Plangebiets befinden, die aber auf dieses in Form von Luftschadstoffbelastungen einwirken.[49] Umstritten ist hingegen, ob und inwieweit auch allgemeine Hintergrundbelastungen zu erfassen sind, die sich bestimmten Verursachern nicht eindeutig zuordnen lassen. Die Heranziehung einzelner Verursacher kann andererseits im Einzelfall unangemessen sein, weil deren Verursachungsanteil irrelevant ist oder deren Inanspruchnahme in Relation zur Zweckerreichung, bei der auch der Aufwand zu berücksichtigen ist, außer Verhältnis steht (Zweck-Mittel-Relation). Im Rahmen der planerischen Umweltvorsorge sind diese Aspekte nur mittelbar von Bedeutung, müssen aber bei der Standortplanung für Handwerks- und Gewerbebetriebe in kritischen Bereichen berücksichtigt werden und können im Einzelfall die Standorteignung in Frage stellen oder Einschränkungen bei der Entwicklung von Standorten für Handwerksbetriebe mit sich bringen.

---

46 So ausgehend von § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG ausdrücklich BVerwG, Beschl. v. 11. Juli 2012, 3 B 79/11, BeckRS 2012, 55003, Rn. 9.

47 So VG Düsseldorf, Urt. v. 08. 12. 2009, 3 K 3720/09, BeckRS 2010, 45395.

48 Ebenso Jarass, BImSchG, § 47 Rn. 18a und BVerwGE 128, 278 Rn. 26.

49 So zutreffend ebenso Jarass a. a. O.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

7. Einschränkung der Entwicklung von Standorten für Handwerksbetriebe infolge der Nachbarschaft zu Betriebsbereichen im Sinne von § 3a Abs. 5a BImSchG

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt v. 04.05.2017 (BGBl I S. 1057) wurden auch die Anforderungen der Seveso-III-Richtlinie in das BauGB 2017 umgesetzt.[50] Beabsichtigt ist damit ein verbesserter Schutz sensibler Nutzungen in der Nachbarschaft gefährlicher Betriebsbereiche im Sinne von § 3a Abs. 5 BImSchG vor den im Katastrophenfall von solchen Betrieben ausgehenden Gefahren. Den Mitgliedstaaten ist gem. Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2012/18/EU die Aufgabe zugewiesen, sicherzustellen, dass dem Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu begrenzen, in ihren Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung oder anderen einschlägigen Politiken im Sinne der Richtlinie Rechnung getragen wird.

Es stellt sich die Frage, ob dieser Schutz lediglich der Wohnnutzung oder auch der handwerklichen Nutzung dient. Dies ist zu bejahen, wenn die handwerkliche Nutzung in engem räumlichem Zusammenhang mit der Wohnnutzung zugelassen wird, nicht auch, wenn Handwerksbetriebe in Gewerbegebieten errichtet oder erweitert werden sollen, es sei denn es befinden sich öffentlich genutzte Örtlichkeiten in der Umgebung. Denn gem. Art. 13 Abs. 1c) der Richtlinie 2012/18/EU fällt die Pflicht zur Überwachung neuer Entwicklungen in der Nachbarschaft von Betrieben im Sinne der Seveso-III-Richtlinie in den Aufgabenbereich der mitgliedstaatlichen Flächenausweisungspolitik. Dementsprechend ist diese Aufgabe in Deutschland aufgrund des BauGB 2017 der städtebaulichen Planung und somit dem gemeindlichen Aufgabenbereich zugeordnet worden.

Handwerksbetriebe können infolgedessen nicht nur in Wohngebieten, sondern unter Umständen auch in Gewerbegebieten Beschränkungen ausgesetzt sein, die nunmehr gem. § 9 Abs. 1 Nr. 23c BauGB und gem. § 9 Abs. 2c BauGB städtebaurechtlich in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen gem. § 3a Abs. 5 BImSchG vorgesehen werden können, um Störfälle zu vermeiden oder deren Folgen zu mindern.

---

50 Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (ABl. L 197/1 vom 24.7.2012, S. 1), der sog. Seveso-III-Richtlinie.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

II. Rechtsentwicklungen im Bereich der verfahrensrechtlichen Umweltprüfungsanforderungen und Planungsverfahren

Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht haben sich die Umweltprüfungsanforderungen verändert. Formalisierte Umweltprüfungsanforderungen sind vor allem bei der Neuausweisung von Baugebieten im Außenbereich zu erfüllen.

Die Umweltprüfanforderungen müssen nach Maßgabe der Anlage 1 zum BauGB im Rahmen der Umweltprüfung erfüllt werden, die nach § 2 Abs. 4 BauGB zu einer generellen Anforderung des Planungsverfahrens geworden ist, von der lediglich unter den Voraussetzungen der §§ 13, 13a und 13b BauGB beschränkte Ausnahmen bezüglich geringfügiger Planänderungen und -ergänzungen, bezüglich kleiner und mittelgroßer Bebauungspläne der Innenentwicklung und bezüglich der Entwicklung kleiner, sich unmittelbar an einen im unmittelbaren Zusammenhang bebauten Ortsteil anschließender Bereiche zugelassen sind.

Gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB i. V. mit der Anlage 1 zum BauGB müssen alle relevanten Umweltbelange und insbesondere die Auswirkungen auf die oben genannten EU-rechtlich hervorgehobenen Umweltbelange ermittelt und in einem Umweltbericht beschrieben werden. Auf der Basis der Richtlinie 2014/52/EU wurde die Anlage 1 zum BauGB durch die Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634) neugefasst. Infolge der Auflistung der zu prüfenden Belange sind die Mindestprüfungsanforderungen präzisiert worden, so dass infolgedessen die Gefahr einer beachtlichen Unvollständigkeit des Umweltberichts besteht, wenn Ermittlungen zu den aufgelisteten Aspekten nicht angestellt und eine Beschreibung zu diesen Punkten unterblieben ist. Dazu kommt die ausdrückliche Ergänzung des Katalogs der Abwägungsbelange in § 1a Abs. 6 BauGB um Nr. 7j aufgrund des Änderungsgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt v. 04.05.2017. Die Auswirkungen, die aufgrund der Anfälligkeit der nach dem Bebauungsplan zulässigen Vorhaben für schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind, müssen nunmehr ebenfalls im Umweltbericht dokumentiert werden.

Diese Umweltprüfanforderungen erschweren die Ausweisung neuer Handwerksgebiete im Außenbereich und erhöhen den Zeit- und Sachaufwand. Es liegt auf der Hand, dass deshalb die Entwicklung von Handwerksflächen im Innenbereich bzw. im Rahmen der bauleitplanerischen Innenentwicklung eine größere Bedeutung erlangt.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Konsequenzen veränderter umweltfachgesetzlicher und umweltfachplanerischer Anforderungen für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Handwerksbetrieben und die städtebaulich-planerische Standortentwicklung

Die Analyse der veränderten umweltfachgesetzlichen und umweltfachplanerischen Anforderungen lässt erhebliche, teils materiell-rechtliche und teils verfahrensrechtliche umweltbedingte rechtliche Restriktionen erkennen, welche die Planungsspielräume für die Entwicklung von Standorten für Handwerksbetriebe räumlich-differenziert in unterschiedlichem Maße einschränken. Festzustellen sind veränderte materielle und verfahrensmäßige Prüfungsanforderungen, die sich sowohl auf die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände als auch auf die städtebauliche Planung auswirken. Dadurch werden vor allem die städtebaulichen Planungsspielräume zur Entwicklung von Freiraumflächen im Außenbereich für den Zweck der Entwicklung von Gewerbe- und Handwerksflächen eingeschränkt, weil bei diesen die negativen Umweltauswirkungen im Regelfall weiter reichen als bei der reinen Wohnnutzung.

Während in den in den 1990er Jahren noch eine rechtssystematische Statusbeschreibung in der Weise gezeichnet werden konnte, dass das deutsche Baurecht eher materiellrechtlich ausgerichtet ist und in verfahrensmäßiger Hinsicht durch das EU-Recht aufgeladen wird,[51] weil das Verfahren nach der Konzeption des europäischen Verwaltungsrechts einen gewichtigen selbständigen Stellenwert erlangt,[52] werden inzwischen materielle Standards mehr und mehr auch auf europäischer Ebene gesetzt.[53] Dies wird vor allem in den Bereichen der Luftreinhalteanforderungen deutlich,[54] wo inzwischen der Grundrechtsschutz durch die verbindliche Festlegung von Grenzwerten auf europäischer Ebene auch gegenüber den Mitgliedstaaten gewährleistet wird. Dazu kommen zunehmend umweltfachplanerische Anforderungen, insbesondere im Bereich des Hochwasserschutzes, des Wasserrechts und der Luftreinhaltung, welche maßnahmenbezogene Anforderungen begründen und damit Abwägungsanforderungen konkretisieren, welche über § 1 Abs. 6 Nr. 7g) BauGB im Rahmen der Bauleitplanung erhöhte Berücksichtigungsanforderungen begründen.

---

51 Siehe dazu Classen, NJW 1995, 2457, 2459 f. und Kment, EuR 2006, 201 f.

52 Zur Rechtsprechung des EuGH und dem daraus resultierenden Stellenwert des EU-Verfahrensrechts siehe Sobotta, ZUR 2018, 174.

53 Zum Grundrechtsschutz durch Verfahrensrecht Seitz, EuZW 2015, 273.

54 Siehe Spannowsky, ZfBR 2018, 25.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dadurch, dass die genannten EU-rechtlich geleiteten Planungsanforderungen wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts für den städtebaurechtlichen Gesetzgeber nicht zur Disposition stehen, ist der Gesetzgeber darauf beschränkt, die für ihn veränderbaren Eckpunkte der gesetzlichen Rahmensetzungen so zu verändern, dass die unterschiedlichen Nutzungsinteressen möglichst optimal zur Entfaltung gebracht werden. Es stellt sich daher die Frage, ob dies bezüglich der Handwerks- und Gewerbeentwicklung in sachgerechter Weise und im erforderlichen Umfang geschehen ist.

1. Auswirkungen veränderter materieller und verfahrensmäßiger Prüfungsanforderungen und daraus abgeleitete Konsequenzen für das Städtebaurecht

Der im Städtebaurecht verankerte strategische Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung (vgl. § 1 Abs. 5 S. 3 i. V. mit § 1a Abs. 2 BauGB) und die Lockerung dieses Grundsatzes zugunsten der Wohnbauflächenentwicklung durch die zeitlich befristete Einfügung des § 13b BauGB sowie die wachsenden umweltfachlichen Anforderungen schränken die Möglichkeiten der Standortentwicklung für Handwerksbetriebe im Außenbereich ein. Dazu kommen Umweltprüfanforderungen, die vor allem bei städtebaulichen Planungen, welche zu einer Freirauminanspruchnahme im Außenbereich führen, mit einem erhöhten Zeit- und Kostenaufwand verbunden sind.

Im Bereich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände der §§ 34 und 35 BauGB war infolge der zunehmenden umweltrechtlichen Anforderungen vor allem eine Veränderung in Bezug auf die Auslegung des Rücksichtnahmegebots, das nach ständiger Rechtsprechung seinen Ausdruck in dem Erfordernis des Einfügens gefunden hat, zu verzeichnen.[55] Kritisch zu betrachten ist insofern jedoch die Ausdehnung der gesetzlichen Abweichungsregelung des § 34 Abs. 3a BauGB, da sich die Abweichungsge-

55 Siehe bezüglich der Begrenzung des Rücksichtnahmegebots durch die Aspekte der Vorbelastung das BVerwG, BVerwGE 88, 210 und zur Grenze des Grundrechtsschutzes VGH München, BeckRS 2017, 111581 und BeckRS 2017, 111580 und VG München, BeckRS 2016, 113039 bei unzumutbaren Geräusch- oder sonstigen Immissionen sowie Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 3. Aufl., 2018, § 34 Rn. 5 bezüglich des Rücksichtnahmegebots beim Vorhandensein eines Störfallbetriebs sowie Spannowsky/Porger, Die Auswirkungen von Truppenübungsplätzen, in: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Bd. 9, 2002, 44.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

setzgebung auf die Grenzlinie zubewegt, welche durch das Rücksichtnahmegebot und den Gebietswahrungsanspruch sowie durch die Schutzmaßstäbe, welche bezüglich des grundrechtsbewährten Lärmschutzes und der Luftreinhaltung zu beachten sind. Die auf den Zulässigkeitstatbestand des § 34 Abs. 3a BauGB gestützte Zulässigkeit von Vorhaben genießt deshalb und wegen deren Einzelfallabhängigkeit nur eine erheblich eingeschränkte Verlässlichkeit. Dies ist auch unter dem Aspekt der Planungssicherheit nicht unbedenklich.

2. Städtebaurechtliche Korrekturen der Innenentwicklungsstrategie in Bezug auf die städtebauliche Planung und Verfahrensanforderungen sowie die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände

Dadurch, dass der Innenentwicklung der Vorrang gegeben wurde, ist in den Ballungsräumen ein städtebaulicher Nachverdichtungsprozess ausgelöst worden. Dieser hat jedoch vor allem zu einem Anwachsen der Wohnbaueinheiten geführt, ohne dass die haushaltsnahen Handwerksbetriebe in gleichem Maße zahlenmäßig vermehrt wurden.

Soweit mit der Strategie der Förderung der Innenentwicklung auch eine Nutzungsmischung herbeigeführt wurde, führt dies im Bereich der Innenentwicklung tendenziell zu einer Verschärfung der Nutzungskonflikte. Es war daher notwendig, die Zulässigkeitshürden, die einer Um- und Mischnutzung im Innenbereich entgegenstanden, durch eine Lockerung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände abzubauen und durch eine Reduzierung des hohen Umweltvorsorgeniveaus für gemischte Bauflächen in noch vertretbarem Umfang zu verkleinern. Städtebaurechtlich ist auf die mit den beschriebenen erhöhten Umweltschutzanforderungen für Freiraumentwicklungen im Außenbereich verbundenen Restriktionen dadurch begegnet worden, dass mit der Neufassung des BauGB 2017 die Umweltvorsorgestandards für den Bereich der Innenentwicklung hinsichtlich der gemischten Nutzungen reduziert wurden, indem einerseits ein neuer gemischter Baugebietstyp, die urbanen Gebiete, eingeführt wurde und für diese die gebietstypisch zu tolerierenden Lärmvorsorgewerte im Bereich der Tag-Werte reduziert wurden (dazu näher unten). Damit wird ermöglicht, dass in solchen Gebieten Wohnnutzung und nicht erheblich störende handwerkliche Nutzung zusammengeführt werden können.

Es bleiben jedoch Probleme, soweit Standorte für störende und belästigende Handwerks- und Gewerbebetriebe benötigt werden. Diesbezüglich sind im Bereich der Innenentwicklung kaum Flächenpotentiale zu finden

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und dadurch, dass mit § 13b BauGB die Entwicklung von Randflächen der Siedlungsbereiche zur Schaffung von Wohnbauflächen erleichtert wurde, sind die danach verbleibenden Potentialflächen für die gewerbliche Entwicklung zur Schaffung von Standorten für störende und belästigende Handwerks- und Gewerbebetriebe reduziert worden.

3. Städtebaurechtliche Korrekturen durch Veränderung der Anforderungen an das Planungsverfahren

Nachdem bei der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG im Jahr 2004 zunächst eine generelle Umweltprüfung für alle Bauleitpläne eingeführt worden war und von dem den Mitgliedstaaten in der Richtlinie gem. Art. 3 Abs. 3 eingeräumten Beurteilungsermessen bezüglich kleiner lokaler Gebiete kein Gebrauch gemacht worden war, fand im Jahr 2006 die Korrektur in der Weise statt, dass der Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens des § 13 BauGB erweitert und § 13a BauGB neu eingeführt wurde. Mit dem BauGB 2017 wurde schließlich aufgrund des § 13b BauGB, zunächst zeitlich bis 31.12.2019 begrenzt, der Anwendungsbereich des § 13a BauGB mit den verfahrenserleichternden Anreizfunktionen auf unmittelbar an im Zusammenhang bebaute Ortsteile angrenzende Bereiche im Außenbereich ausgedehnt. Die letztgenannte Änderung ist umstritten, da sie nicht im Einklang mit der Strategie der Innenentwicklung steht und teilweise auch bezweifelt wird, ob sie noch von dem den Mitgliedstaaten nach der Richtlinie eingeräumten Beurteilungsermessen gedeckt ist. Auch wenn § 13b BauGB meiner Ansicht nach mit dem EU-Recht durchaus noch in Einklang zu bringen sein dürfte, da es sich um „kleine lokale Gebiete" im Sinne des Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2001/42/EG handelt, die im Anwendungsbereich des § 13b BauGB ohne Umweltprüfung und ohne Anwendung der Eingriffs-Ausgleichs-Regelung entwickelt werden können, ist zweifelhaft, ob sich diese Regelung unter dem Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung mit den Zielsetzungen des Flächensparens und den Zielsetzungen einer ausgewogenen, auch den handwerks- und gewerbebetrieblichen Interessen gerecht werdenden Strategie der nachhaltigen Flächenentwicklung vereinbaren lässt.[56] Denn die Planungserleichterungen,

56 Der Anwendungsbereich ist allerdings eingeschränkter, als es auf den ersten Blick aussieht. Bei der Anwendung der Verfahrensvorschriften der §§ 13a und 13b BauGB sind nämlich auch die Vorschriften des UVPG zu beachten, welche aufgrund des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeits-

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die mit der Anwendung des § 13b BauGB bei der Inanspruchnahme von an den Siedlungskörper angrenzenden Außenbereichsflächen für die Entwicklung von Wohnbauflächen verbunden sind, lassen sich allenfalls in den Ballungsräumen mit der anhaltend hohen, kaum zu befriedigenden Flächennachfrage rechtfertigen. Aber gerade dort sind kaum mehr ausreichende Flächen vorhanden, sodass sich gerade auch dort die Flächenverknappung in Kombination mit dem Verdrängungseffekt der Wohnbebauung besonders schwerwiegend zulasten der Gewerbe- und Handwerksgebietsentwicklung auswirkt. Deshalb sollte die Regelung des § 13b BauGB nach dem Ablauf der gesetzlichen Befristungsregelung nicht in das Dauerrecht überführt werden.

prüfung v. 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808), das am 29.07.2017 in Kraft getreten ist, neugefasst worden sind. Daraus ergeben sich Beschränkungen bezüglich der Anwendung der §§ 13a und 13b BauGB, vor allem bezüglich der Erweiterung von Vorhaben und bezüglich kumulierender Vorhaben. Siehe dazu Spannowsky, ZfBR 2018, 544.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-45, am 12.10.2024, 08:28:28
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb