E. Bedeutung und Tragweite der Baugebietstypisierung für die Erhaltung, Entwicklung und Sicherung von Standortpotentialen für Handwerks- und Gewerbebetriebe innerhalb des Systems der städtebaulichen Planung

I. Flächenvorsorge für Handwerksbetriebe im Rahmen der Flächennutzungsplanung

Ob und inwieweit in den Flächennutzungsplänen für Handwerksbetriebe Flächen bereitgehalten werden können, hängt von einer Reihe von Rahmenbedingungen ab, insbesondere davon, ob und inwieweit naturschutz- und wasserrechtliche Rahmenbedingungen die räumlichen Entwicklungspotentiale für die Ausweisung von Gewerbeflächen einschränken, ob und inwieweit angesichts der raumordnungsrechtlichen Anforderung die Neuinanspruchnahme von Freiraumflächen regionalplanerisch eingeschränkt ist und ob und inwieweit tatsächlich noch verkehrsmäßig gut erschließbare Entwicklungspotentiale vorhanden sind. Von Bedeutung kann insofern sein, ob bei der Umwandlung von Konversionsflächen nicht nur an die Wohnbauflächen-, sondern auch an das Erfordernis einer Gewerbeflächenentwicklung zur Ansiedlung von Handwerksbetrieben gedacht wird. Dabei muss sowohl an die haushaltsnahen Handwerksleistungen als auch an lärmintensivere Handwerksbetriebe mit An- und Auslieferungsverkehr gedacht werden. Um eine nachhaltige Sicherung einer differenzierten Handwerksstruktur gewährleisten zu können, muss gerade auf der Ebene der Flächennutzungsplanung die räumlich differenzierte Bereithaltung geeigneter Standorte für die unterschiedlichen Handwerksbetriebe sichergestellt werden. Wie in neuerer Zeit informelle Energiekonzepte und Einzelhandelskonzepte in der Phase der Vorbereitung der Bauleitplanung eine zunehmende Bedeutung erlangt haben, liegt es nahe, im Vorfeld größerer Änderungen des Flächennutzungsplans auch ein flächenbezogenes Handwerks- und Gewerbekonzept zu erarbeiten bzw. herstellen zu lassen, damit für diese Gewerbetreibenden eine zukunftsfähige Flächenentwicklung und Standortvorsorge in gebotenem Umfang zum Tragen kommen kann. Davon kann auch der Wert von Wohnimmobilien abhängen, da damit nicht nur die haushaltsnahen Handwerksleistungen sichergestellt, sondern auch wohnortnahe Arbeitsplätze geschaffen werden.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit den neueren Gesetzesänderungen zur Förderung der Nutzungsmischung sind Strukturveränderungen ausgelöst worden, die sowohl Bedeutung für die Flächennutzungsplanung als auch für das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB haben. Kommunale Gestaltungsspielräume werden dadurch zwar einerseits im Interesse der Förderung der Nutzungsmischung erweitert, andererseits wird die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans mit seiner vorprogrammierenden, gemeindlichen Selbstbindungswirkung eingeschränkt. Insofern ist von Bedeutung, dass urbane Gebiete auf der Basis eines Bebauungsplans sowohl aus einer flächennutzungsplanerischen Darstellung von Wohnbau-, von gemischten Bau- als auch von Gewerbeflächen entwickelt werden können. Das mit der Vorprogrammierung durch den Flächennutzungsplan korrespondierende Entwicklungsgebot hat damit seine Aussagekraft in gewissem Umfang eingebüßt, ist durch die Einführung urbaner Gebiete gewissermaßen „verwässert" worden.

Diese Schlussfolgerung resultiert daraus, dass es nach der Rechtsprechung des BVerwG[64] ausreicht, wenn der Flächennutzungsplan seine Funktion als städtebauliches Steuerungsinstrument „im Großen und Ganzen" behält. Deshalb ist ein Sondergebiet Abfallentsorgung wegen seiner Wesensverwandtschaft als mit der Ausweisung einer gewerblichen Fläche im Einklang stehend[65] und die Einbindung eines nicht-großflächigen Einzelhandelsbetriebs und eines Gartencenters sowie die Entwicklung eines allgemeinen Wohngebiets aus einer gemischten Baufläche noch als mit der Ausweisung einer Wohnbaufläche im Flächennutzungsplan vereinbar, oder zumindest nicht als beachtliche Beeinträchtigung der geordneten städtebaulichen Entwicklung im Sinne des § 214 Abs. 2 Nr. 2 BauGB[66] beurteilt worden. Bezüglich der Entwicklung eines allgemeinen Wohngebiets aus einer gemischten Baufläche ist dies damit begründet worden, dass auch die gemischte Baufläche gem. § 6 Abs. 1 BauNVO dem Wohnen diene.[67]

Dies hat die weitere Konsequenz, dass bezüglich der Entwicklung eines urbanen Gebiets wegen der gebietstypisch zulässigen Nutzungsmischung von Wohnen mit gewerblicher Nutzung in Gestalt von zwar störenden,

---

64 BVerwG, NVwZ 2000, 197 = juris Rn. 21.

65 Siehe VGH BW BauR 2018, 1233 = juris Rn. 80.

66 So OVG SH, Urt. v. 29.04.2015, juris Rn. 48 und 49 und der HessVGH, Urt. v. 29.03.2012, 4 C 694/10.N, juris Rn. 54 bezüglich der Entwicklung eines allgemeinen Wohngebiets aus einer Darstellung im Flächennutzungsplan als gemischte Baufläche.

67 So ausdrücklich der HessVGH, Urt. v. 29.03.2012, 4 C 694/10.N, juris Rn. 53.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aber nicht wesentlich störenden Handwerks- und Gewerbebetrieben zu nicht festgelegten Anteilen noch mit dem Entwicklungsgebot vereinbar sein dürfte, wenn ein solches urbanes Gebiet auch aus Gewerbeflächen entwickelt wird. Daraus folgt weiter, dass tendenziell Gewerbeflächenpotentiale, die sich für die Standortentwicklung von Handwerksbetrieben eignen, verloren gehen, wenn urbane Gebiete, wie sich aufgrund der bisherigen Praxiserfahrungen abzeichnet, weniger zur Entwicklung gewerblicher Nutzung als vielmehr zur Erweiterung der Wohnnutzung in städtischem Ambiente eingesetzt werden. Dies kann vor allem deshalb zu einer Schieflage führen, weil dieser Verlust schleichend ohne Verstoß gegen das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB eintreten kann und zudem, ohne dass dazu für das gesamte Gemeindegebiet eine gesamträumliche Entwicklungsüberprüfung auf der Ebene der Flächennutzungsplanung stattgefunden haben muss.

II. Das System der baugebietstypischen Differenzierung innerhalb der städtebaulichen Planung und der Planersatzregelungen und dessen Relevanz für die Zulässigkeit von Handwerksbetrieben

1. Die Bedeutung der Typisierung von Handwerksbetrieben und Baugebieten für die Wahl und Sicherung von Standorten für handwerksbetriebliche Vorhaben

Nach dem der BauNVO zugrundeliegenden System der Baugebietstypisierung folgt die gebietstypische Umweltvorsorgestandardisierung einem Stufenmodell, wonach der Umweltvorsorgestandard vom reinen Wohngebiet hin zum Industriegebiet abnimmt. Die Typisierung ist weiterhin ein tragender Systembaustein der BauNVO. Angereichert wurden durch die Einführung der urbanen Gebiete lediglich die Mischgebietsformen, indem zwischen das Mischgebiet und das Gewerbegebiet eine weitere Form der gebietsbezogenen Nutzungsmischung eingefügt und damit auch die bisherige, relativ strikte Trennung von Wohn- und gewerblicher Nutzung gelockert wurde. Damit ist im Rahmen der Verfolgung der Innenentwicklungsstrategie auch in gewissem Umfang Raum für die Schaffung von Standorten für Handwerksbetriebe geschaffen worden.

Soweit bezüglich der Anwendung der urbanen Gebiete bislang noch teilweise die Vorstellung besteht, dass dieser Baugebietstyp auf städtische Räume beschränkt sei, ist diese strategische städtebauliche Umsteuerung in Richtung stärkerer Nutzungsmischung noch nicht überall angekom-

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

men. Es stellt sich überdies die Frage, ob diese veränderte Weichenstellung nicht auch Rückwirkung auf die bisherigen Grenzziehungen in Bezug auf andere Baugebietstypen hat bzw. aufgrund weiterer gesetzlicher Schritte in dieser Richtung noch haben kann.

2. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Handwerksbetrieben nach ihrem typischen Erscheinungsbild innerhalb der verschiedenen Baugebiete

Auf die Frage, ob sich die Handwerksbetriebe in ihrem Erscheinungsbild gewandelt haben, kommt es nach der Typisierungslehre nicht an. Dies wäre nur dann anders, wenn es die allgemeinen, baugebietstypisch umschriebenen Formen der Handwerksbetriebe gar nicht mehr gäbe oder wenn die Handwerksbetriebstypen sich so geändert hätten, dass eine gebietstypische Zuordnung nach ihrem handwerkstypischen Erscheinungsbild nicht mehr möglich wäre oder sich grundlegend geändert hätte.

Allein die Tatsache, dass die Handwerksbetriebe ein weiter differenziertes Erscheinungsbild aufweisen, hat keine Auswirkung auf die dem Modell gebietstypisch differenzierter Umweltvorsorgestandards folgende Ordnungsstruktur, welche der Typisierung der BauNVO zugrunde liegt. Dies ist der Grund, warum es nach dem geltendem Ordnungsmodell nicht gerechtfertigt ist, Betrieben, die von dem Standardmodell eines bestimmten Handwerksbetriebstyps abweichen, aufgrund einer Einzelfallbetrachtung den Zugang in Baugebiete zu eröffnen, in denen solche Handwerksbetriebe ausgeschlossen sind. So hat es das BVerwG[68] nach der geltenden Typisierungslehre folgerichtig als nicht gerechtfertigt angesehen, für Tischlereien in Kleinbetriebsform den Weg zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit in einem Wohn- oder Mischgebiet auf der Basis einer Einzelfallprüfung zu eröffnen. Entsprechendes gilt für Gerüstbaubetriebe und Kfz-Werkstätten in allgemeinen Wohngebieten,[69] für die Zulassung eines Nagelstudios im reinen Wohngebiet, bei dem die Abgeltung einer handwerklichen Tätigkeit als im Vordergrund stehend erachtet wurde[70] und für die genehmi-

68 Siehe BVerwG, Beschl. v. 27.06.2018, 4 B 10/17, ZfBR 2018, 685 anknüpfend an das Urteil des BVerwG v. 03.02.1984, BVerwGE 68, 342; vgl. auch VG Würzburg, Urt. v. 09.10.2014, W 5 K 13.140, juris.

69 Vgl. dazu VG Schwerin, Urt. v. 14.07.2017, 2 A 3091/15, SN juris Rn. 27 und VG Ansbach, Urt. v. 16.10.2014, AN 3 K 14.00594, BauR 2015, 307.

70 Siehe BayVGH, Beschl. v. 29.05.2015, 9 ZB 14.2580, juris Rn. 14.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gungsfreie Zulassung eines Bildhauer- und Steinmetzbetriebs in einem in einem allgemeinen Wohngebiet gelegenen Gebäude (siehe dazu § 13 BauNVO). Wie das BVerwG auf der Basis des bestehenden Systems der Typisierung zutreffend hervorgehoben hat, kommt es nach der Typisierungslehre nicht darauf an, ob der konkrete Betrieb gebietsverträglich ist, sondern darauf, ob ein Betrieb des jeweiligen Handwerkstyps bei funktionsgerechter Nutzung üblicherweise für die Umgebung innerhalb des jeweiligen Baugebietstyps einen nicht verträglichen Störungsgrad aufweist.[71]

Es ist allerdings die Frage, ob noch die Anknüpfung an das Erscheinungsbild bestimmter überkommener Handwerkstypen gerechtfertigt ist, wenn sich für bestimmte Bereiche veränderte Handwerksstrukturen mit neuen Typenbildern herausgebildet haben. So könnte es durchaus gerechtfertigt sein, nicht nur einzelne Handwerksbetriebe wegen ihrer Gebietsversorgungsfunktion in reinen Wohngebieten ausnahmsweise und in Dorfgebieten generell als zulässig zu betrachten, sondern entsprechend der gewandelten Rahmenbedingungen im Handwerksbereich in erweitertem Umfang auch haushaltsnahe Handwerkerpools bzw. moderne haushaltsnahe Alleskönner, die sich in diesen Gebieten niederlassen wollen, um in diesen Gebieten den Handwerkerbedarf zu decken. Bei solchen Betrieben kann zwar vor allem wegen des An- und Abfahrtverkehrs der Störungsgrad höher als der eines bestimmten gebietsverträglichen Handwerksbetriebs sein, die Öffnung für solche gebietsversorgende Handwerksbetriebe könnte jedoch vor allem in größeren Wohnsiedlungen funktionsgerecht sein, soweit dadurch kein deutlich erhöhter Störungsgrad ausgelöst wird. Dies gilt wiederum vor allem in Großstädten und Ballungsräumen, in denen große Wohnsiedlungen entstanden sind und noch entstehen werden. Deshalb ist fraglich, ob es in Großstädten und Ballungsräumen noch gerechtfertigt ist, in einem reinen Wohngebiet weiterhin nur nicht störende Handwerksbetriebe, die zur Deckung des üblichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets dienen, als zulässig einzustufen. Denn dies hat zur Folge, dass grundsätzlich eine Büro- und Lagernutzung für einen Heizungs- und Sanitärbetriebs ausgeschlossen ist.[72] Zwar kann im Interesse des Bestandsschutzes solchen Nutzungen, falls sie dennoch bereits in einem reinen

71 In diesem Sinne BVerwG ZfBR 2018, 685 und ebenso die ständige Rechtsprechung auf der Basis der Entscheidung des BVerwG, Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 23 sowie der herrschenden Lehre; vgl. dazu Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2018, § 6 BauNVO Rn. 27 sowie Roeser, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl., 2014, § 6 Rn. 13.

72 So zutreffend VG Cottbus, Urt. v. 20.09.2018, 3 K 1273/16, juris Rn. 55.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wohngebiet vorhanden sind, unter den Voraussetzungen des § 10 BauNVO aufgrund eines Bebauungsplans eine Fremdkörperfunktion mit einer begrenzten Erweiterungsmöglichkeit eingeräumt werden, diese Korrekturmöglichkeit kann jedoch nicht dafür herangezogen werden, weitere handwerkliche Nutzungen, die nicht der Versorgung eines reinen Wohngebiets dienen, zuzulassen.

Ob die Einschränkung durch die Typisierung der Baugebiete und im Fall der reinen Wohngebiete durch Begrenzung auf die Gebietsversorgung noch zeit- und sachgerecht ist, kann, soweit es Großstädte und Ballungsräume anbelangt, durchaus fraglich sein, zumal digital spezialisierte Handwerksbetriebe, die ihre Handwerksleistungen nicht innerhalb des reinen Wohngebiets anbieten können, in der Regel keinen höheren Störgrad aufweisen als ein als Fremdkörper zulassungsfähiger Heizungs- und Sanitärbetrieb mit Büro- und Lagernutzung.

Hinsichtlich der Grenzziehung könnte daher durchaus räumlich differenziert nach Großstädten und Ballungsräumen einerseits und ländlichen Räumen andererseits ein dem Baugebietstypus der nächsten Stufe entsprechender, geringfügig reduzierter Umweltvorsorgestandard zum Maßstab gemacht werden, also etwa für das reine Wohngebiet in einer Großstadt oder in Ballungsräumen der Umweltvorsorgestandard, der bei allgemeinen Wohngebieten einzuhalten ist. Eine den Bestimmtheitsanforderungen genügende Abgrenzung der Ballungsräume könnte durch eine regionalplanerische Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten in Form eines Ziels der Raumordnung vorgenommen werden.

Es ist auch durchaus die Frage, ob die Begrenzung der Zulassung von Handwerksbetrieben auf nicht wesentlich störende Handwerksbetriebe und auf die der Gebietsversorgung dienenden Handwerksbetriebe noch gerechtfertigt ist oder ob nicht generell eine Ausdehnung auf nicht störende Handwerksbetriebe vorzunehmen wäre, zumal die klassischen Dorfgebiete, die zu allererst der Unterbringung der Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe dienen, immer seltener werden und es wiederum nicht selten vorkommt, dass gerade bei der Ausweisung von Dorfgebieten Etikettenschwindel zur Rechtfertigung eines für das Gebiet zu erwartenden erhöhten Störungsgrads betrieben wird. Warum z. B. die Zulassung einer Sondermaschinenbaufirma und eines Kunsthandwerksbetriebs in einem Dorfgebiet nur deshalb nicht zulässig sein soll, weil diese Betriebe nicht der Versorgung der Bevölkerung dienen, ist zwar eine Folge der Typisierungslehre, aber im Ergebnis kaum nachvollziehbar und dürfte dem heutigen Typus eines Dorfgebiets in seinem gewandelten Erschei-

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nungsbild nicht mehr gerecht werden.[73] Diesbezüglich ist zudem nicht zu erkennen, warum die Sondermaschinenbaufirma unzulässig, hingegen ein Betrieb, der Landmaschinen verleiht, zulässig sein soll, obwohl von diesem im Einzelfall weitaus mehr Luftschadstoffe freigesetzt werden als von einer Sondermaschinenfirma.

3. Die Zulässigkeit von Handwerksbetrieben bei Gemengelagen infolge Nutzungsmischung

In vielen Fällen werden Standorte für Handwerksbetriebe nicht durch die Ausweisung von Neubaugebieten als vielmehr im Rahmen der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden auf Bestandsflächen oder in Bestandgebäuden entwickelt, erweitert oder geändert. Dies führt häufig zu Gemengelagen, weil Handwerksbetriebe im Rahmen der Innenentwicklung zwangsläufig auf andere Nutzungen treffen und dadurch auch Nutzungskonflikte in Bezug auf Lärm, Luftschadstoff- und/oder Geruchsbelästigungen entstehen. Deshalb ist es heute in Anbetracht der Planungsprämisse, dass die städtebauliche Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung hat, in der Stadtentwicklung nicht ungewöhnlich, dass in Anbetracht der damit verbundenen Nachverdichtung und Nutzungsmischung Konflikte zwischen den unterschiedlichen Nutzungen in unbeplanten Bereichen und in aneinander angrenzenden Gebieten auftreten.

Eine Gemengelageproblematik kann dadurch eintreten, dass infolge einer gewollten oder zugelassenen Nutzungsmischung ein Nebeneinander von störenden und störempfindlichen Nutzungen entsteht bzw. entstanden ist. Dieser Fall tritt insbesondere auf, wenn im Wege der städtebaulichen Planung ein reines Wohngebiet an ein Gewerbegebiet herangeführt wird oder wenn innergebietlich infolge einer planerisch gezielt herbeigeführten oder zugelassenen Nutzungsmischung in gemischten faktischen (siehe § 34 Abs. 2 BauGB) oder geplanten Baugebieten ein Nebeneinander von störenden und störempfindlichen Nutzungen entstanden ist.

Das Vorhandensein einer solchen Gemengelage und die damit verbundenen Nutzungskonflikte sind grundsätzlich hinzunehmen. Die Umweltvorsorge und die grundrechtliche Schutzpflicht können jedoch ein planerisches Tätigwerden zur Vermeidung von Gemengelagen erforderlich machen. Außerdem kann es kraft der gemeindlichen Planungshoheit ein städ-

73 Siehe dazu VG München, Urt. v. 25.07.2017, M 1 K 16.5925, juris Rn. 28.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tebaulich-planerisches Anliegen der Gemeinde sein, das Entstehen von Gemengelagen zu vermeiden und zu entschärfen.

4. Der Bestandsschutz bei Fortführung der Nutzungsmischung in Gemengelagen

Ist bereits eine Gemengelage vorhanden, genießen grundsätzlich auch die bereits vorhandenen Nutzungen, die sich in einer Gemengelagensituation und dabei in einer Konfliktsituation befinden, Bestandsschutz, sodass im Fall der Bestandsüberplanung zur Entschärfung der Gemengelage oftmals der Frage nachgegangen werden muss, ob und inwieweit es in der jeweiligen Bestandssituation gerechtfertigt sein kann, die eine oder die andere Bestandsnutzung einzuschränken. Dabei gibt es keine Regel, die es rechtfertigen würde, eine Nutzungsbeschränkung im Verhältnis der im Konflikt stehenden Nutzungen nur zugunsten der gebietstypischen Hauptnutzung, die zugleich eine störempfindliche Nutzung ist, vorzusehen. Denn eine bereits vorhandene störende Nutzung genießt genauso Bestandsschutz wie die störempfindliche Nutzung. Maßgebend für die Nutzungsbeschränkung der einen oder der anderen Nutzung sind vielmehr städtebauliche Gründe und ggf. welche zur Entschärfung der Konfliktsituation erforderliche Beschränkung mit dem geringsten Aufwand und am schnellsten zu vollziehen ist.

Dass der Gesetzgeber in das grundsätzlich von Gleichrang geprägte Beziehungsverhältnis zwischen den verschiedenen Bestandsnutzungen eingreift, ist die Ausnahme; Einschränkungen des Bestandsschutzes und des Nutzungsrechts bestimmter Nutzungen zugunsten einer anderen Nutzung können jedoch im Fall des Bestehens besonderer städtebauliche Gründe, insbesondere zur Abwehr von Gefahren und im Interesse der Risikominimierung gerechtfertigt sein.

Auf dieser Vorüberlegung basieren die neu eingeführten stadtplanerischen Gestaltungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 Nr. 23c BauGB und des § 9 Abs. 2c BauGB. Diese Vorschriften erlauben es ausgehend von dem Bestandsschutz bestimmter Betriebe mit gefährlichen Betriebsbereichen im Sinne der Seveso III-Richtlinie bzw. des darauf basierenden § 3 Abs. 5a BImSchG zulasten der Nachbarschaft solcher Betriebsbereiche, bestimmte bauliche oder technische Maßnahmen im Zusammenhang mit der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmenden Gebäuden oder sonstigen Anlagen festzusetzen, um damit den Seveso III-Richtlinienanforderungen zur Vermei-

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dung oder Minderung der Folgen etwaiger Störfälle Rechnung zu tragen. Dies kann nach § 9 Abs. 2c BauGB auch dazu führen, dass zulasten bestimmter Nachbarnutzungen, Arten von Nutzungen oder für nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmende Gebäude oder sonstige bauliche Anlagen in einem Bebauungsplan festgesetzt werden kann, dass diese zulässig, nicht zulässig oder nur ausnahmsweise zulässig sind. Diese Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden. Diese maßnahmen-, gebäude- und nutzungsbezogenen Beschränkungen und Ausschlüsse können zu einer Modifikation von Baugebietstypen führen, in denen eine Nutzungsmischung besteht. Tendenziell werden solche Maßnahmen und die damit verbundenen Nutzungsbeschränkungen eher zu einer Veränderung des Gebietstyps in Richtung Gewerbe- oder gar Industriegebiet führen. Dem Bestandsschutz von Betrieben mit derartigen Betriebsbereichen und damit der betrieblichen Standortsicherung wird insofern der Vorrang vor dem individuellen Nutzungsinteresse bestimmter, risikobehafteter Gebiete gegeben. Dies erscheint sachgerecht, weil für die schutzbedürftigen Nachbarnutzungen städtebaulich eher anderweitige Ausweichmöglichkeiten angeboten werden können als für Risikobetriebe und weil betriebsbezogene Beschränkungen auf der Basis immissionsschutzrechtlicher nachträglicher Anordnungen möglich sind. Soweit Nutzungen in der Nachbarschaft noch nicht ausgeführt sind, ist die planerische Einschränkung und der Ausschluss der benachbarten Nutzungen unter den genannten Voraussetzungen städtebaurechtlich entschädigungslos hinzunehmen (siehe dazu § 42 Abs. 3 S. 1 BauGB); anderenfalls ist eine Entschädigung zu gewähren. Auch dies kann bei Bestehen eines erheblichen Störfallrisikos im Einzelfall einen Nutzungsausschluss im Sinne des § 9 Abs. 2c BauGB rechtfertigen.

Planerische Einschränkungen des Bestandsschutzes drohen bestimmten Nutzungen nicht nur im Fall der Erforderlichkeit von Schutzvorkehrungen zur Vermeidung und Verringerung von Störfallrisiken, die von Seveso-Betrieben ausgehen, sondern auch zur Vermeidung anderer Risiken, wie der Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden einschließlich Schäden durch Starkregen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 16c und Nr. 16d BauGB) sowie wegen des Erfordernisses zur Sicherstellung von Lärmschutz- und Luftreinhalteanforderungen (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB).

Die gesetzliche Lösung zur Bewältigung des Konflikts zwischen Seveso-Betriebsbereichen und benachbarten schutzwürdigen Nutzungen im Rahmen des Städtebaurechts bewegt sich auf der Linie der Konfliktlösung, welche die Rechtsprechung hinsichtlich der Beurteilung von Störpotentialen im Fall von Gemengelagen vorgezeichnet hat. Denn in der Rechtspre-

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

chung ist anerkannt, dass, soweit sich die Wohnnutzung an einen vorhandenen störenden Gewerbebetrieb heranentwickelt hat, wie z. B. in einem Dorfgebiet das Wohnen an einen störenden Sägewerksbetrieb, die Schutzwürdigkeit der Wohnnutzung wegen der vorgefundenen Vorbelastung geringer einzustufen ist.[74] Zur Entschärfung der Seveso-Problematik können daher gegenüber dem betreffenden Betrieb unter den Voraussetzungen des Immissionsschutzrechts nachträgliche Anordnungen ergriffen werden, auf städtebaulicher Basis können zulasten der Nachbarschaftsnutzung unter den oben genannten Voraussetzungen Vorkehrungen und Nutzungseinschränkungen vorgesehen werden, wenn dies zur Vermeidung oder Minderung von Störfallfolgen erforderlich ist.

Zur Lösung von Gemengelagenproblemen zwischen verschiedenen vorhandenen Nutzungen im unbeplanten Innenbereich und im Fall angrenzender Baugebiete ermittelt die ständige Rechtsprechung die Schutzwürdigkeit zur Bewältigung einer Gemengelageproblematik unter Berücksichtigung des Aspekts der Vorbelastung und der wechselseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme. Handelt es sich bei dem betroffenen räumlichen Bereich, in dem die Gemengelagenproblematik auftritt, um eine unbeplante nähere Umgebung im Sinne von § 34 BauGB oder treffen bei gebietsüberschreitendem Lärm verschiedene Nutzungen aufeinander, welche in aneinandergrenzenden Gebieten mit unterschiedlicher Schutzwürdigkeit ausgeübt werden, wird zur Bestimmung der Schutzwürdigkeit der sensiblen Nutzung, um der heterogenen Planungssituation gerecht zu werden, ein Mittelwert gebildet.[75] Dabei wird dieser Wert nicht mathematisch durch arithmetische Mittelung errechnet, sondern dadurch, dass ausgehend von dem Aspekt der gegenseitigen Rücksichtnahme ein Zwischenwert ermittelt wird, welcher die Zumutbarkeitsschwelle im Einzelfall markiert.[76] Da es sich dabei oftmals um Gemengelagen handelt, bei denen die Wohnnutzung mit einer wesentlich störenden Nutzung aus dem benachbarten Gewerbe- und Industriegebiet kollidiert, führt die Mittelwertbildung dazu, dass Immissionsrichtwerte für Kern-, Dorf- und Mischgebiete als schrankensetzende Maßstäbe herangezogen werden, die nach den bisherigen Maßstäben der Rechtsprechung unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten auch nicht überschritten werden sollen.[77] Ob dies sich durch die Zulassung des urbanen Gebiets geändert hat, bei dem nunmehr von vorn-

74 Siehe dazu BayVGH, Urt. v. 19.02.1999, 14 B 98.297.
75 So BVerwGE 50, 49.
76 So ausdrücklich BVerwG, NVwZ-RR 1994, 139.
77 So ausdrücklich BayVGH, Urt.v. 19.02.1999, 14 B 98.297, juris Rn. 42.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

herein Tag-Werte oberhalb der von Kerngebieten, Dorfgebieten und Mischgebieten vorgesehenen Immissionsrichtwerte für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden erreicht werden, ist fraglich.

Bei logischer Fortführung der vorstehend genannten Rechtsprechung zur Mittelwertbildung dürfte dies aber dazu führen, dass die Zumutbarkeitsschwelle für Lärm durch die gesetzgeberische Entscheidung für die Einführung des urbanen Gebiets und durch die entsprechende Änderung der TA Lärm, wodurch das urbane Gebiet in Bezug auf die genannten Immissionsrichtwerte zwischen die Kerngebiete, Dorfgebiete und Mischgebiete einerseits und die Gewerbegebiete andererseits platziert wurde, mit der Folge angehoben wurde, dass künftig auch noch Werte, wie sie im Gewerbegebiet zumutbar wären, beim Zusammentreffen verschiedener Nutzungen in Gemengelagen in unbeplanten Bereichen und bei aneinander angrenzenden urbanen Gebieten und Gewerbe- und Industriegebieten hinzunehmen sein könnten (zu den Grenzen des Gesundheitsschutzes siehe aber unten E. II. 1.).

5. Entschärfung der Gemengelagenproblematik durch die Fortentwicklung der planerischen allgemeinen und speziellen Feinsteuerungsmöglichkeiten

Städtebaulich können im Vorfeld der oben beschriebenen worst-case-Szenarien einige planerische Gestaltungsmöglichkeiten ergriffen werden, um eine Extremsituation zu vermeiden und die Gemengelagenproblematik mit all ihren schwerwiegenden Nachteilen und Risiken zu vermeiden.

Durch eine Bestandsüberplanung lassen sich Nutzungskonflikte in der Regel vermeiden bzw. lösen. Zur Bewältigung der Gemengelagenproblematik stehen die planerischen Feinsteuerungsmöglichkeiten gem. § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO und überdies zugunsten vorhandener, in einem Gebietstyp an sich unzulässiger Anlagen im Einzelfall auch bestandssichernde Festsetzungen aufgrund § 1 Abs. 10 BauNVO zur Verfügung. Dazu kommen spezielle gebietsbezogene Feinsteuerungsmöglichkeiten bezüglich der Baugebiete mit Mischnutzung nach den §§ 4a Abs. 4, 6a Abs. 4, 7 Abs. 4 und 12 Abs. 4 BauNVO[78] . So ist für besondere Wohngebiete, deren Eigenart dadurch geprägt ist, dass in diesen Gebieten neben der Wohnnutzung auch wohnnutzungsverträgliche gewerbliche Nutzungen, also auch handwerkliche Nutzungen, untergebracht werden können, gem. § 4a Abs. 4

78 Siehe dazu Spannowsky, ZfBR 2018, 447 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

BauNVO die Möglichkeit vorgesehen, dass bei Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe im Bebauungsplan auch eine vertikale Nutzungsgliederung vorgenommen werden kann, indem im Bebauungsplan bestimmt wird, dass oberhalb bestimmter Geschosse nur Wohnungen zulässig sind oder indem bestimmt wird, dass in Gebäuden ein bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist.

Entsprechende gebietsbezogene spezielle Feinsteuerungsmöglichkeiten sind für die Bebauungsplanung auch in Bezug auf die urbanen Gebiete in § 6a Abs. 4 BauNVO und in Bezug auf die Kerngebiete in § 7 Abs. 4 BauNVO vorgesehen. So sind in Bezug auf urbane Gebiete folgende Feinsteuerungsmöglichkeiten vorgesehen: Es kann in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass in einem Erdgeschoss an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur ausnahmsweise zulässig ist. Außerdem kann wie bei einem besonderen Wohngebiet nach § 4a Abs. 4 Nr. 2 BauNVO auch bei einem urbanen Gebiet nach § 6a Abs. 4 Nr. 3 BauNVO festgesetzt werden, dass ein bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnnutzungen zu verwenden ist. Überdies kann in einem urbanen Gebiet nach § 6a Abs. 4 Nr. 4 BauNVO eine entsprechende Festsetzung auch zugunsten der gewerblichen Nutzungen, also auch zugunsten handwerklicher Nutzungen, getroffen werden. Entsprechende Festsetzungen sind in einem Bebauungsplan bezüglich Kerngebieten nach § 7 Abs. 4 zugunsten der Wohnnutzung möglich. Ohne diese gebietsbezogenen Feinsteuerungsmöglichkeiten wird bei der Festsetzung eines urbanen Gebiets in der Regel nicht auszukommen sein, da gerade bei diesem Gebiet die Einhaltung der Gesundheitsschutzvorsorge in Bezug auf Lärm zu prüfen und ggf. Schutzvorkehrungen gegen die Überschreitung der Lärmschutzschwelle zu ergreifen sind. Denn insofern gilt, dass die Gemeinde alle Möglichkeiten zur Vermeidung der Überschreitung der gesundheitskritischen Schwelle ergreifen muss.[79]

Angesichts des erhöhten Parkplatzbedarfs bei handwerklichen Nutzungen ist überdies § 12 Abs. 4 BauNVO von erheblicher Bedeutung. Danach kann unabhängig von der Art des Baugebiets, weil gem. § 12 Abs. 1 BauNVO Stellplätze und Garagen in allen Baugebieten zulässig sind, in einem Bebauungsplan bei Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe festgesetzt werden, dass in bestimmten Geschossen nur Stellplätze oder

79 So zutreffend BVerwG, NVwZ 2007, 831 und Hornmann, in: Spannowsky/Hornmann/Kämper, Kommentar zur BauNVO, 2018, § 6a Rn. 49c.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Garagen und zugehörige Nebeneinrichtungen zulässig sind (§ 12 Abs. 4 S. 1 BauNVO). Eine entsprechende Festsetzung kann außerdem auch für Geschosse unterhalb der Geländeoberfläche getroffen werden.

Mittels dieser allgemeinen und speziellen gebietsbezogenen Festsetzungen können Gemengelageprobleme in der Regel planerisch gelöst werden, soweit nicht besonders störende, belästigende gewerbliche Nutzungen mit besonders störempfindlichen Nutzungen, z. B. bei angrenzender reiner Wohnnutzung, in einem Nutzungskonflikt stehen.

Eine Ausweitung dieser speziellen gebietsbezogenen Festsetzungen ist meiner Ansicht nach, ohne dass die am Trennungsprinzip und der Umweltvorsorge orientierte Gebietstypisierung an sich angetastet werden müsste, bezüglich der gemischten Gebiete insofern denkbar, als für die Dorf- und Mischgebiete eine vergleichbare Möglichkeit der gebäudeinternen Mischung verträglicher Nutzungen geschaffen werden könnte. Denn es ist nicht einleuchtend, wieso dies für die besonderen Wohngebiete, die urbanen Gebiete und die Kerngebiete vorgesehen ist, nicht aber für die Dorf- und Mischgebiete, obwohl gerade auch dort das Bedürfnis für eine gebäudeinterne wohnverträgliche Handwerksnutzung gegeben sein kann.

Die beschriebenen Möglichkeiten der planerischen Feinsteuerung stoßen freilich an verschiedene rechtliche Grenzen. Diese zu kennen, ist zur Vermeidung handwerksbetrieblicher Nutzungskonflikte für die Planungspraxis bedeutsam. Insofern stellen sich folgende weitere Fragen,

a) ob und welche rechtlichen Grenzen für die Anwendung der planerischen Feinsteuerungsmöglichkeiten bestehen und
b) ob diese im Interesse der Förderung der Erhaltung und Erweiterung handwerklicher Nutzungen im Bereich der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden zugunsten der Erweiterung der Zulässigkeit von Handwerksbetrieben verschoben werden könnten.

6. Die Begrenzung der planerischen Feinsteuerung durch den Gebietswahrungsanspruch

Für die feinsteuernde Bestandsbebauungsplanung resultiert aus dem Anspruch auf Wahrung des Gebietscharakters eine bedeutsame einfachgesetzliche Grenze. Diese ist vor allem von Bedeutung, soweit Nutzungen Baugebiete tangieren, welche vorwiegend einer bestimmten Nutzungsart dienen sollen, wie die reinen, die allgemeinen und die besonderen Wohngebiete, aber auch die Gewerbe- und Industriegebiete sowie Sondergebiete.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dagegen ist umstritten,[80] ob ein Gebietserhaltungsanspruch auch in Bezug auf ein durch Feinsteuerung bereits modifiziertes Baugebiet gegeben sein kann. Dies ist jedoch mit der herrschenden Rechtsprechung und Lehre zu bejahen, denn es ist in der Regel aus der städtebaulichen Konzeption ein plangebietsinterner oder gebietsübergreifender Nachbarschutz abzuleiten. Dies kommt vor allem hinsichtlich Fallgestaltungen in Betracht, bei denen bereits nach der städtebaulichen Konzeption, welche der Modifikation des Baugebiets zugrunde liegt, Lärmschutz- oder Luftreinhalteanforderungen zugunsten der Nachbarschaft oder ein eigentumsrelevanter Nutzungsausschluss vorgesehen ist. Im Übrigen sind Grundstückseigentümer auch gegenüber einer „schleichenden Umwandlung" geschützt.[81]

Die subjektiv-rechtliche Gewährleistung eines Gebietserhaltungsanspruchs ist eine Konsequenz, welche aus der Ordnungsfunktion resultiert, die dem System der Baugebietstypen innewohnt. Denn dieses System trägt nicht nur dem Trennungsprinzip, sondern auch der grundrechtlichen Schutzfunktion zugunsten der verschiedenen Nutzungen Rechnung. Infolgedessen geht der Gebietserhaltungsanspruch in seiner Schutzfunktion über die bloße Möglichkeit der Abwehr unzumutbarer Beeinträchtigungen wie im Fall des nachbarlichen Rücksichtnahmegebots hinaus.[82] Deshalb wird dieser Anspruch schon dadurch ausgelöst, dass eine mit dem festgesetzten Baugebietstyp, der vorwiegend einer bestimmten Hauptnutzungsart dient, entgegenstehende Nutzung zugelassen wird, durch die eine Störung des nachbarlichen Austauschverhältnisses bzw. eine Verfremdung des Gebietscharakters eintreten könnte.[83] Der bloße Ausschluss einer oder aller Ausnahmen verändert grundsätzlich den Gebietscharakter noch nicht.[84] Dies kann nur dann anders sein, wenn bereits ein verändertes Baugebiet entstanden ist, das nach den planerischen Vorstellungen der ge-

---

80 Dazu einerseits OVG Münster BeckRS 2017, 103312 und Brügelmann/Ziegler, BauGB, Stand April 2016, BauNVO § 1 Rn. 479 sowie Bönker/Bischopink/Pützenbacher, BauNVO, 2014, § 8 Rn. 38 und andererseits OVG Hambrug NVwZ-RR 2013, 990 und BauR 2016, 950 sowie Fickert/Fieseler, BauNVO,1995, § 8 Rn. 3.12.

81 So zutreffend BVerwGE 94, 151 und NVwZ 2002, 1384 sowie VGH München BauR 2012, 49.

82 Dazu Spannowsky, in: Spannowsky/Hornmann/Kämper, BauNVO, 2018, § 1 Rn. 144.

83 Vgl. dazu Gatz, juris PR-BVerwG 10/2008 Anm. 2 und Marschke, Der Gebietserhaltungsanspruch, 2009, 147 f.

84 Dies ist aber dann anders, wenn ein allgemeines Wohngebiet durch Ausschluss aller anderen Nutzungen so modifiziert wird, dass nur ein reines Wohngebiet übrigbleibt, siehe dazu OVG Bln-Bbg, BeckRS 2016, 54143.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

meindlichen Planung eine Schutzfunktion zugunsten einer bestimmten Nutzungskombination beinhaltet.[85]

III. Anlassbezogene gesetzgeberische Systemkorrekturen auf der Basis von Übergangsregelungen zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylanten und deren Konsequenzen für die Standortentwicklung von Handwerks- und Gewerbebetrieben

Aufgrund der neueren gesetzlichen Übergangsregelungen ist diese Balance bei der Nutzungsverteilung vor allem zulasten der handwerklichen und gewerblichen Nutzungen in Gefahr geraten. Denn sowohl die Übergangsregelungen in § 246 BauGB mit Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte als auch die befristete Einführung des § 13b BauGB greifen auf räumliche Entwicklungskontingente zu, welche mittelfristig für die Schaffung von Handwerks- und Gewerbebetriebe verfügbar waren und bereitgehalten wurden.

So wurden aufgrund des Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen v. 20.11.2014 (BGBl. I S. 1748) zulässigkeitserweiternde Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte geschaffen, die zunächst dem städtebaulichen Zweck dienten, die Schaffung von Wohnraum für Flüchtlinge und Asylbegehrende in Gewerbegebieten zu erleichtern. Danach wurde diese Sonderregelung aufgrund Art. 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes v. 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722) auch auf andere Baugebiete ausgedehnt, indem der Vorschrift des § 246 BauGB die weiteren Abs. 11–17 zum Zweck der Erleichterung der Schaffung von Flüchtlings- und Asylbewerberunterkünften angefügt worden sind. Es handelt sich um Übergangsregelungen, die bis zum 31.12.2019 befristet sind und bis dahin in bauaufsichtlichen Zulassungsverfahren Anwendung finden (§ 246 Abs. 17 BauGB). Die Sonderregelung des § 246 Abs. 10 BauGB aufgrund des Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen brachte zunächst Zulässigkeitserleichterungen für Gewerbegebiete. Diese Regelungen schränkten infolge der erweiterten Zulässigkeit von Flüchtlings- und Asylantenunterkünften in Gewerbegebieten zunächst die Standortpotentiale für Handwerks- und Gewerbegebieten in den diesen Betrieben zu dienen bestimmten Gebieten ein. Die nachfolgende Aus-

85 Ähnlich Gatz, jurisPR-BVerwG 10/2008 Anm. 2; dazu auch Spannowsky in: Spannowsky/Hornmann/Kämper, BauNVO, 2018, § 1 Rn. 264.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dehnung dieser Zulässigkeitstatbestände auf andere Plangebiete und faktische Baugebiete iSv § 34 Abs. 2 BauGB sowie auf Flächen im Außenbereich führten zwangsläufig zu einer weiteren Verknappung der für störende Handwerks- und Gewerbebetriebe bereitstehenden Nutzungspotentiale. Diese Problematik wurde durch die Sonderregelung des § 13b BauGB, die für die Übergangszeit Verfahrenserleichterungen hinsichtlich der Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren vorsieht, weiter verschärft, weil dadurch die Schaffung von Wohnraumpotentialen an den Rändern der Städte und Gemeinden, die an sich für die Entwicklung von Gewerbe- und Handwerksbetrieben in Betracht kommen, gefördert und damit eine weitere Verknappung zulasten der Standortentwicklung für störende Gewerbe- und Handwerksbetriebe ausgelöst worden ist.

Mittels dieser extensiven Feinsteuerung durch die genannten anlassbedingten gesetzlichen Sonder- und Übergangsregelungen ist die der Baugebietstypisierung zugrundeliegende Ordnungsstruktur verschoben und der Gebietswahrungsanspruch anlassbezogen eingeschränkt worden. Grundsätzlich ist zwar davon auszugehen, dass die gesetzlich vorgesehenen planerischen Feinsteuerungsmöglichkeiten das Beziehungsgefüge zwischen den verschiedenen Eigentumsinteressen und Grundrechtsgewährleistungen so ausgestalten, dass damit allen Nutzungsinteressen angemessen Rechnung getragen werden kann. Die differenzierte Gebietstypisierung mit den damit verbundenen „Nutzungsschablonen" stellte bislang sicher, dass ein ausgeglichenes Austauschverhältnis sowie eine Balance zwischen den verschiedenen Nutzungen bei der Schaffung von Nutzungsmöglichkeiten hergestellt werden kann. Durch die Konzentration auf die Innenentwicklung und die Erhöhung der Nutzungskonkurrenzen an den Rändern der Städte und Gemeinden gerät jedoch auch die bisherige Ordnungsstruktur unter Anpassungsdruck. Um aus diesem Dilemma herauszukommen, ist die Erleichterung der Nutzungsmischung eine zwangsläufige Folge. Es stellt sich aber durchaus die Frage, ob dies ausreicht, um in Anbetracht des Strukturwandels im Handwerksbereich, flexibel auf die veränderten Standortanforderungen reagieren zu können.

IV. Gesetzgeberische Systemkorrekturen zur Entwicklung und Erhaltung erweiterter Standortpotentiale zugunsten von Handwerks- und Gewerbebetrieben

Der Bundesgesetzgeber hat zwischenzeitlich zwar auch Systemkorrekturen vorgenommen, welche dem Interesse an der Entwicklung und Erhaltung

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von Standorten für Handwerksbetriebe dienen sollen, es bleibt jedoch die Frage, ob diese Systemkorrekturen den Anforderungen genügen, welche an eine den Bedürfnissen des Handwerks ausgerichtete zukunftsfähige und flexible Planungs- und Entwicklungsstruktur zu stellen sind. Um diese Frage sachlich fundiert beantworten zu können, müssen zunächst die Weichenstellungen analysiert werden, welche im Interesse der Entwicklung und Erhaltung von Standorten für Handwerksbetriebe angebahnt worden sind und bereits zu einer Modifikation des Planungssystems geführt haben.

1. Entschärfung der Gemengelagenproblematik durch die Einführung der urbanen Gebiete?

Durch die Einführung der urbanen Gebiete ist zum einen die Nutzungsmischung an sich erleichtert worden, weil anders als bei den Mischgebieten planerisch nicht sichergestellt werden muss, dass die Nutzungsmischung zwischen dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben annähernd gleich ist; es muss nur an sich eine Nutzungsmischung sichergestellt werden. Da die Nutzungsmischung bei einem urbanen Gebiet, bei dem gem. § 6a Abs. 1 BauNVO nicht nur Wohnen und die Unterbringung von Gewerbebetrieben zu den gebietstypischen Hauptnutzungsarten gehört, sondern auch die Unterbringung sozialer, kultureller und anderer Einrichtungen, ist damit nicht zwangsläufig auch eine Steigerung der Unterbringungsquote für Handwerksbetriebe verbunden. Vielmehr kann bei einem urbanen Gebiet auch der Fall eintreten, dass überwiegend Wohnen mit kulturellen und sozialen Einrichtungen gemischt wird und nur geringe Anteile für gewerbliche Nutzungen verbleiben.

Zum anderen ist mit der Einführung der urbanen Gebiete eine Nutzungsmischung ermöglicht worden, bei der die Lärmschutzanforderungen auf das Niveau des Umweltvorsorgestandards zwischen Kerngebieten, Dorfgebieten und Mischgebieten einerseits und Gewerbegebiete sowie Industriegebiete andererseits abgesenkt worden sind. Damit sollen wohnungsnah auch Standorte für unter Lärmschutzaspekten störende Handwerks- und Gewerbebetriebe entwickelt werden können. Dies sieht zunächst einmal so aus, als ob dadurch gesetzgeberisch ein Schritt zur Förderung der Standortmobilisierung zugunsten störender Handwerksbetriebe getan worden sei. Es ist jedoch zweifelhaft, ob dieser Schritt diesen Zweck erreichen kann und ob damit die oben aufgezeigten nachteiligen Folgen der Systemveränderungen, die zu einer Verknappung der für störende

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Handwerks- und Gewerbebetriebe geeigneten Flächen geführt haben, kompensiert werden. Denn zum einen ist in urbanen Gebieten nicht sichergestellt, dass überhaupt ein gewisser Anteil an Bauflächen für störende Handwerks- und Gewerbebetriebe zur Verfügung steht und zum anderen bestehen selbst dann, wenn für störende Handwerks- und Gewerbebetriebe in urbanen Gebiete Standorte vorgesehen würden, sowohl für die Gemeinden als auch für die Handwerker und Gewerbetreibenden, die in diesem Gebiet einen störenden Handwerks- oder Gewerbebetrieb errichten, erweitern oder ändern wollen, große Rechts- und damit auch Planungsunsicherheiten.

Dieser kritische Befund ergibt sich aus folgenden Erwägungen: Tatsächlich zeichnet sich schon jetzt ab, dass urbane Gebiete wegen den im Vergleich mit Mischgebietsfestsetzungen verbundenen planerischen Erleichterungen an die Stelle von Mischgebieten treten. Wie häufig bei Mischgebieten dürfte auch bei urbanen Gebieten der Wohnnutzungsanteil deutlich überwiegen. Wegen der Absenkung des Umweltvorsorgestandards können zwar grundsätzlich auch störende Handwerks- und Gewerbebetriebe zugelassen werden, es werden dadurch jedoch eher Nutzungskonflikte geschaffen als gelöst. Denn die rechtlichen Grenzen, wonach durch die städtebauliche Planung dauerhaft gesunde Wohnverhältnisse sichergestellt sein müssen, gelten weiterhin. Von Bedeutung ist insofern die in der TA Lärm festgelegte sog. Kappungsgrenze. Danach muss die Einhaltung der Immissionsrichtwerte auch ohne besonderen passiven Schallschutz sichergestellt sein.[86] Abgesehen davon liegt der Lärmwert von 63 dB (A) tags in einem überwiegend durch Wohnnutzung geprägten Bereich, wie es bei einem urbanen Gebiet der Fall sein kann, entweder schon jenseits der gesundheitskritischen Schwelle (siehe dazu E. II. 1.) oder doch zumindest so nah an dem gesundheitskritischen Bereich, dass dadurch im Einzelfall auch das Rücksichtnahmegebot und die Eignung des Gebiets als Wohnstandort in Frage gestellt sein kann.

86 So zutreffend Battis/Mitschang/Reidt, NVwZ 2017, 817 und Hornmann, in: Spannowsky/Hornmann/Kämper, BauNVO, 2018, § 6a, Rn. 34, 34.3. Siehe dazu auch Nr. 2.3 und 6.8 der TA Lärm (Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz v. 26. August 1998 (GMBl Nr. 26/1998 S. 503), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 01.06.2017 (BAnz AT 08.06.2017 B5) i. V. mit Anlage A.1.3 und 6.7 S. 2 TA Lärm. Danach sollen die Immissionsrichtwerte für Kern-, Dorf-, und Mischgebiete bei der Bildung von Zwischenwerten der für die aneinandergrenzenden Gebietskategorien geltenden Wert nicht überschritten werden; dazu wiederum BayVGH, Beschl. v. 23.02.2017, 9 ZB 14.1914, juris Rn. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dazu kommt in den eigentlichen „städtischen Gebieten“ und in den Ballungsräumen, dass in den Problembereichen nicht nur Lärmbelastungen vorhanden sind, sondern dass vielfach parallel dazu auch die Schutzanforderungen der Luftqualitätsstandards der 39. BImSchV nicht eingehalten werden können. Bei der Festsetzung urbaner Gebiete ist nicht nur der Trennungsgrundsatz gem. § 50 S. 1 BImSchG, es sind vielmehr gem. § 50 S. 2 BImSchG auch die nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte und Zielwerte zu berücksichtigen. Oftmals werden Lärmschutz- und Luftreinhalteprobleme gebietsbezogen zusammentreffen.[87] Diese Problematik lässt sich durch die schlichte Absenkung der Umweltvorsorgestandards für den Lärmbereich nicht lösen. In den städtischen Problemgebieten muss damit gerechnet werden, dass neben Lärmvorkehrungen auch gebietsbezogene Maßnahmen bezüglich der Luftreinhaltung ergriffen werden müssen. Dadurch kann es wiederum auch zu Einschränkungen für die innergebietlichen handwerklichen Nutzungen kommen, weil eine rechtskonforme Reaktion auf der Basis des aus der Luftreinhalteplanung abzuleitenden Maßnahmenprogramms nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip voraussetzt, dass sämtliche Verursacher entsprechend ihres Verursachungsanteils im Rahmen der Umweltfachplanung erfasst und zur Erfüllung der daraus abzuleitenden erforderlichen Maßnahmen herangezogen werden (dazu bereits oben unter C. I. 6.).

2. Wohnen neben dem Handwerksbetrieb?

Bislang wurde in Gewerbegebieten nur Wohnen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter zugelassen. Deshalb war es nach den Umwelt- und Gesundheitsvorsorgestandards, welche dem System der Typisierung der Baugebiete mit der damit verbundenen Nutzungszuordnung zugrundelagen, zunächst folgerichtig, dass bei der befristeten Zulassung von Ausnahmen gem. § 246 Abs. 10 BauGB in Gewerbegebieten zur Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und sonstigen Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende nicht an der Wohnnutzung in Gewerbegebieten angeknüpft wurde, sondern an den für kirchliche, soziale und gesundheitlichen Zwecken dienenden Anlagen; und gesetzlich begrenzt auch nur dann, wenn solche Anlagen als Ausnahmen zugelassen werden können oder im geltenden Bebauungsplan zugelassen sind.

87 Ebenso Hornmann, a.a.O., Rn. 51 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit der Einführung der urbanen Gebiete wurde diese Situation allgemein auf die Kombination von Wohnen und die Unterbringung von Handwerks- und Gewerbebetrieben ausgedehnt, obwohl die Sonderregelung des § 246 Abs. 10 BauGB nur als Übergangsregelung bis zum 31.12.2019 gedacht war. Gerechtfertigt sein dürfte dies, soweit auch in Gewerbegebieten, in denen störende Handwerks- und Gewerbebetriebe untergebracht werden, für Betriebsinhaber und Betriebsleiter Ausnahmen zugelassen werden. Fragwürdig erscheint jedoch aus den oben genannten Gründen, wenn jetzt auf der Basis des § 6a BauNVO, generell die räumliche Kombination sonstiger Wohnnutzung mit einer anteilig überwiegenden Anzahl von Handwerks- und Gewerbebetrieben ermöglicht werden soll, weil damit Nutzungskonflikte vorprogrammiert sind, die sich auch noch bei den Nachfolgenutzungen manifestieren können. Denn obgleich in einem urbanen Gebiet nur Gewerbebetriebe untergebracht werden sollen, welche nicht wesentlich störend wirken, kann durch die Kumulation nicht wesentlich, aber immerhin störender Gewerbebetriebe in der Nachbarschaft der Wohnnutzung ein wesentlich störender Effekt ausgelöst werden, der für die Wohnnutzung nicht zumutbar sein kann, zumal durch die Anhebung des in einem solchen Gebiet zu duldenden Störungsgrads der gesundheitskritische Effekt in Bezug auf die gebietsinterne und benachbarte Wohnnutzung nicht beseitigt wird.

Dazu kommen weitere Bedenken in Bezug auf die Unsicherheiten, welche hinsichtlich der Festlegung der maßgeblichen Zumutbarkeitsgrenzen bezüglich des Dauerwohnens in urbanen Gebieten in der Nachbarschaft von Gewerbe- und Industriegebieten auftreten. Fraglich dürfte nämlich sein, wo ausgehend von Art. 2 Abs. 1 GG und der staatlichen Schutzplicht unter Gesundheitsschutzaspekten überhaupt die Zumutbarkeitsgrenze hinsichtlich der aus handwerklichen und gewerblichen Nutzungen herrührenden Lärmeinwirkungen für die in urbanen Gebieten zulässige Wohnnutzung verläuft (siehe dazu unter E. II. 1.). Diese Frage stellt sich nicht nur dann mit einiger Brisanz, wenn die Wohnnutzung innerhalb dieses Baugebiets mit nicht wesentlich störenden Handwerks- und Gewerbebetrieben in vorher nicht feststehender Zahl zusammentrifft, sondern vor allem auch dann, wenn urbane Gebiete mit dominierender Wohnnutzungsstruktur an Gewerbe- und Industriegebiete heranrücken, weil in diesen Fällen nach den Maßstäben der Beurteilung von Gemengelagen nach der Methode der Mittelwertbildung die unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten maßgeblichen Immissionswerte mit denen eines Gewerbegebiets übereinstimmen dürften (dazu oben unter E. II. 4.).

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dieses Ergebnis gerät mit der gesetzlichen Wertung, welche in Bezug auf Gewerbegebiete getroffen worden ist, in Widerspruch. Denn in Gewerbegebieten soll dauerhaft nur betriebsbezogenes Wohnen zulässig sein und sonstiges Wohnen im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern aufgrund § 246 Abs. 10 BauGB nur übergangsweise bis 31.12.2019. Die in dieser gesetzlichen Grenzziehung zum Ausdruck kommende gesetzgeberische Wertung hinsichtlich der begrenzten Zulässigkeit der Dauerwohnnutzung in Gewerbegebieten dürfte demgemäß auch für die Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze für die Lärmschutzvorsorge hinsichtlich einer Gemengelage zwischen einer Wohnnutzung im urbanen Gebiet und der lärmbelastenden Einwirkung eines im benachbarten Industrie- und Gewerbegebiets gelegenen Bestandsbetriebs maßgeblich sein.

3. Entwicklung und Erhaltung von Standorten für Handwerksbetriebe im Rahmen städtebaulicher Gesamtmaßnahmen

Städtebauliche Gesamtmaßnahmen sind Kombinationsinstrumentarien der Planung und Planverwirklichung, die nach dem BauGB für die Verwirklichung der Zwecke der Stadt- und Dorferneuerung zur Verfügung stehen.[88] Dazu gehören vor allem die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gem. §§ 136 ff. BauGB und die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen gem. §§ 165 ff. BauGB. Bisher wurden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dazu eingesetzt, städtebauliche Missstände zu beheben, wenn Gebiete nach ihrer vorhandenen Bebauung oder nach ihrer sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihnen wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entsprechen (§ 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB) oder das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen, erheblich beeinträchtigt ist. Förmliche städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen können dazu eingesetzt werden, Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung erstmalig zu entwickeln oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen. Beide städtebaulichen Gesamtmaßnahmen können auch dazu eingesetzt werden, städtebauliche Strukturprobleme in problembehafteten Gebieten zu lösen, in denen unzuträgliche Nutzungskonflikte bestehen, wenn es infolgedessen zu Beein-

88 Siehe dazu eingehender Spannowsky, DVBl. 2013, 752, 754 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

trächtigung der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse kommt. Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme kann nicht nur zur Behebung von substantiellen Missständen an Gebäuden und baulichen Anlagen, sondern auch zur Behebung von gebietsbezogenen Funktionsverlusten eingesetzt werden. Sie kann zum Beispiel auch zur Anwendung gebracht werden, um den fließenden oder ruhenden Verkehr und damit die Mobilität in einer Stadt wiederherzustellen. Denn die Einbuße der Funktionsfähigkeit eines Gebiets, die darauf beruht, dass der Verkehr nicht mehr fließen kann oder dass nicht ausreichende Parkflächen vorhanden sind, kann ein schwerwiegender städtebaulicher Missstand sein, der zugleich die wirtschaftliche Situation und die Entwicklungsfähigkeit des Gebiets und der Stadtentwicklung insgesamt negativ beeinflusst (siehe dazu § 136 Abs. 3 Nr. 2 BauGB).

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann zur Verfolgung verschiedener städtebaulicher Zwecke der Erstentwicklung oder Neuordnung von Gebieten eingesetzt werden, ist aber nur unter eng begrenzten Voraussetzungen anwendbar, weil sie als sog. schärfste Waffe des Städtebaurechts den Automatismus der Enteignung zu Zwecken einer möglichst effizienten Entwicklung im Wege des gemeindlichen Zwischenerwerbs zum Tragen bringt. Deshalb darf sie nur angewendet werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordert, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen und zur Wiedernutzung brachliegender Flächen.

Beide städtebaulichen Gesamtmaßnahmen sind bei der Zweckverfolgung allerdings auf die städtebaulichen Planungsmöglichkeiten beschränkt, welche ihnen planinhaltlich § 9 BauGB i. V. mit der BauNVO bietet. Daraus folgt, dass diese städtebaulichen Gesamtmaßnahmen zwar auch dazu eingesetzt werden können, im Zuge der Stadtentwicklungs- und -erneuerungsmaßnahmen dafür zu sorgen, dass innerhalb der jeweiligen zu entwickelnden bzw. zu ändernden Baugebiete Flächen für Handwerksbetriebe geschaffen werden können. Dafür zu sorgen ist allerdings weder als Zwecksetzung noch als zu berücksichtigender Belang explizit hervorgehoben. Dies könnte allerdings ein Aspekt sein, der gerade im Rahmen der Stadterneuerung und des Umbaus der Städte das handwerkspezifische Bedürfnis zur Sicherstellung räumlicher Entwicklungsoptionen für Handwerksbetriebe in den Städten und das öffentliche Interesse an der Nachhaltigkeit der Stadtentwicklung durch Förderung der Handwerksentwicklung verbindet.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4. Verbesserung der Standortqualität auf der Basis Privater Initiativen zur Stadtentwicklung

Mit der Einführung der Privaten Initiativen in das Städtebaurecht ist gem. § 171 BauGB eine Entwicklung aufgenommen worden, welche in den USA beobachtet wurde, die Bildung sog. „business-improvement-districts". Im Rahmen dieser Privaten Initiativen sollen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung von betrieblichen Standorten in Innenstädten, Stadtteilzentren, Wohnquartieren und Gewerbezentren realisiert werden. Teilweise wurden auf landesrechtlicher Basis entsprechende Regelungen zur Finanzierung solcher Maßnahmen geschaffen. Diese Möglichkeit der Inwertsetzung und Entwicklung von Standorten wird jedoch bislang nur selten genutzt. Der Erfolg solcher Privater Initiativen hängt maßgeblich von der Ausgestaltung und der Art und Weise ab, wie diese organisiert und wie groß das Engagement der beteiligten Privaten ist. Maßnahmen im Rahmen solcher Privater Initiativen bewegen sich eher im Bereich des Stadtmarketings als im Bereich der städtebaulichen Planung.

https://doi.org/10.5771/9783748901389-68, am 12.10.2024, 10:52:14
Open Access – (cc) BY-NC-ND – https://www.nomos-elibrary.de/agb