

D. Rechtsentwicklungen im Bauplanungsrecht und deren Konsequenzen für die Errichtung, Änderung und Erweiterung von Handwerksbetrieben

Nachdem in den vorstehenden Teilen dieser Abhandlung die Veränderungen der Rahmenbedingungen beschrieben wurden, die auch zu einer Korrektur des Städtebaurechts geführt bzw. diese veranlasst haben, ist im Folgenden näher zu beleuchten, ob und inwieweit nach geltendem Städtebaurecht den handwerksbetrieblichen Interessen Rechnung getragen werden kann. Dabei steht die Analyse der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände und deren Auslegung im Vordergrund. Denn gerade auch die jüngsten Weichenstellungen im Städtebaurecht durch die Änderungen aufgrund des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt v. 4.5.2017 haben zu Akzentverschiebungen geführt, die zum Teil auch bei der sachlogischen und systematischen Auslegung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitstatbestände eine Rolle spielen.

I. Die Bedeutung des Bauplanungsrechts für die Errichtung, Änderung und Erweiterung von Handwerksbetrieben

Wenn in einem unbeplanten gemeindlichen Innen- oder Außenbereich die gesetzlichen Zulässigkeitstatbestände der §§ 34 und 35 BauGB oder wenn in einem beplanten Gemeindegebiet planerische Festlegungen einer städtebaulichen Satzung oder eines Bebauungsplans der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit eines handwerklichen Vorhabens entgegenstehen, kann die Zulässigkeit eines handwerklichen Betriebs allein durch die Bauleitplanung begründet werden. In diesem Fall ist die Bauleitplanung zur Schaffung von Baurecht für den betreffenden Handwerksbetrieb, der am Bau einer baulichen Anlage auf einem Grundstück interessiert ist, um eine Betriebsstätte herstellen zu können, erforderlich im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB. Es muss dazu ein Bebauungsplan aufgestellt, geändert, erweitert oder aufgehoben werden (siehe § 1 Abs. 8 BauGB), um die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit zugunsten der handwerklichen Nutzung herbeizuführen. Es kommt dann vor allem darauf an, für diese Art der baulichen Nutzung einen Baugebietstypus festzusetzen oder durch planerische Fein-

steuerung nach den §§ 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO so zu modifizieren, dass für die Errichtung, Erweiterung oder Änderung eines Handwerksbetriebs ein planerischer Zulässigkeitstatbestand gegeben ist. Da die Freiräume im Außenbereich nicht mehr in dem Maße wie noch in früherer Zeit zur Angebotsschaffung auf der grünen Wiese zur Verfügung stehen (siehe dazu die Ausführungen oben unter C. I. 1.), muss im Interesse der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung, der die Gemeinden im Rahmen der auf Nachhaltigkeit ausgerichteten städtebaulichen Entwicklungsaufgabe ebenfalls verpflichtet sind (siehe § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB), sichergestellt werden, dass im Siedlungsbereich ausreichende Potentiale für die handwerkliche Nutzung geschaffen werden können bzw. dass geeignete Flächen nicht für andere Zwecke umgenutzt werden.

Aufgrund der auf Nutzungsmischung angelegten Strategie der Innenentwicklung, zu der sich der Bundesgesetzgeber in § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB bekannt hat, sind die räumlichen Entwicklungspotentiale für die handwerkliche Nutzung im Bereich der Innenentwicklung zwar in begrenztem Umfang ausgedehnt worden, indem

- a) zur Verwirklichung der Strategie der Innenentwicklung der Anwendungsbereich des § 34 BauGB und indem
- b) durch gesetzliche Änderungen der BauNVO und durch Reduzierung des Lärmvorsorgestandards die planerischen Gestaltungsmöglichkeiten erweitert worden sind (dazu nachfolgend unter D. II. 1). Ob und inwieweit dies ausreicht, um die notwendigen handwerklichen Entwicklungspotentiale zu erhalten und zu fördern, bedarf einer weiteren Analyse der durch die Gesetzesänderung ausgelösten Korrekturen des Planungssystems und der damit zusammenhängenden Folgewirkungen. Dabei muss, wie bereits oben dargelegt, auch berücksichtigt werden, dass durch die Einfügung des § 13b BauGB eine auch in einem gewissen Widerspruch zur Innenentwicklungsstrategie stehende Entwicklungsoption zulasten des Frei-raums und zugunsten der Wohnnutzung herbeigeführt worden ist.

II. Rechtsentwicklungen in Bezug auf die Errichtung, Änderung, Erweiterung und Erneuerung von Handwerksbetrieben in verschiedenen gemeindlichen Entwicklungsbereichen

1. Rechtsentwicklungen bezüglich des unbeplanten Innenbereichs

Die in § 34 Abs. 3a BauGB vorgesehene Möglichkeit der Erleichterung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit der Erweiterung, Änderung, Nut-

zungsänderung oder Erneuerung von zulässigerweise errichteten Gewerbe- und Handwerksbetrieben im unbeplanten Innenbereich ist eine Konsequenz der Innenentwicklungsstrategie. Solche Betriebe sollen an ihren Standorten im Innenbereich erhalten werden. Deshalb ist sowohl für die Erweiterung als auch für die Änderung und die Nutzungsänderung von Handwerksbetrieben eine erweiterte Abweichungsmöglichkeit von Erfordernis des Einfügens in den umgebungsprägenden Rahmen vorgesehen. Mit dieser Abweichungsmöglichkeit vom Erfordernis des Einfügens sind die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsschranken bei Nichteinhaltung des durch die prägende tatsächliche Umgebungsbebauung gebildeten Beurteilungsmaßstabs im Interesse der bestandswahrenden Maßnahmen zugunsten der Handwerks- und Gewerbebetriebe verschoben worden.⁵⁷

Die Zulassung einer Abweichungsmöglichkeit über den durch das Kriterium des Einfügens gezogenen Zulässigkeitsrahmen hinaus hat zur Folge, dass ein Vorhaben zur Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder zur Erneuerung eines Handwerks- oder Gewerbebetriebs am bisherigen Standort im unbeplanten Innenbereich im Einzelfall durchaus die Grenze, wonach beachtliche bodenrechtliche Spannungen nicht ausgelöst werden dürfen, überschreiten kann; denn dadurch wird die Abweichungsmöglichkeit im Einzelfall nicht ausgeschlossen.

Allerdings ist auch diese Abweichungsmöglichkeit begrenzt:

- a) Durch die Abweichung darf für Nachbarn keine unzumutbare Beeinträchtigung entstehen.
- b) Öffentliche Belange dürfen nicht unangemessen und ohne Kompensation vernachlässigt werden.
- c) Die Abweichung darf nicht in der Nachbarschaft eine Vorbildwirkung in der Weise begründen, dass durch summative Effekte die vorhandene Umgebungsstruktur so erheblich verändert wird, dass zur Bewältigung der entstehenden Konflikte oder wegen der zu erwartenden Umweltauswirkungen eine förmliche Planung erforderlich wird.

Davon ausgehend hat das VG Cottbus⁵⁸ die auf die Abweichungsmöglichkeit des § 34 Abs. 3a BauGB gestützte Umnutzung eines ehemaligen Schlosserei-Gebäudes zu Büroarbeitsräumen für Pensionsgäste mit der Begründung als unzulässig beurteilt, dass durch die bauliche Erweiterung der vorhandenen Hauptnutzung in den hinteren, alleine durch Nebengebäude geprägten Quartiersbereich hinein die vorhandene Bebauungsstruktur in

57 Dazu Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK/BauGB, 2017, 3. Aufl., § 34 Rn. 78.

58 Siehe VG Cottbus, Urt. v. 20.09.2018, 3 K 1273/16, juris Rn. 45.

dem betreffenden Bereich wegen der Vorbildwirkung grundlegend verändert werden könnte. In der vom VG Cottbus zu beurteilenden Fallgestaltung befanden sich in der Nachbarschaft mehrere bauliche Anlagen, die in ähnlicher Weise hätten umgestaltet werden können, sodass sich infolgedessen mit dem erstrebten Vorhaben die Umstrukturierung des Gebiets anzubahnen drohte.

2. Rechtsentwicklungen bezüglich des unbeplanten Außenbereichs

Im unbeplanten Außenbereich gilt als Planersatzregelung § 35 BauGB, ein Zulässigkeitstatbestand, der von dem Grundgedanken beherrscht wird, dass im unbeplanten Außenbereich grundsätzlich nur privilegierte Vorhaben und sonstige Vorhaben nur ausnahmsweise zulässig sein sollen. Neben den privilegierten und den sonstigen Vorhaben gibt es im Außenbereich noch „begünstigte Vorhaben“. Diese sind teilprivilegiert, weil ihnen bestimmte in Absatz 3 aufgeführte Belange, die Darstellungen des jeweiligen Flächennutzungsplans oder Landschaftsplans, die natürliche Eigenart der Landschaft, das Entstehen, die Verfestigung oder Erweiterung einer Splitsiedlung, anders als den „sonstigen Vorhaben“, nicht entgegengehalten werden können. Die erweiterte Zulässigkeit begünstigter Außenbereichsvorhaben resultiert daraus, dass eine Erhaltung zulässigerweise errichteter Bauvorhaben im Außenbereich im Interesse städtebaulicher Substanzwahrung ermöglicht werden soll. In dem abschließenden Katalog der begünstigten Außenbereichsvorhaben des § 35 Abs. 4 BauGB ist unter S. 1 Nr. 6 auch die bauliche Erweiterung von Gewerbebetrieben aufgeführt. Dazu zählen auch Handwerksbetriebe. Es kann sich dabei durchaus auch um lärmtensivere Handwerksbetriebe, wie Tischler-, Schreiner- und Steinmetzbetriebe, handeln. Die Erweiterung solcher Bestandsbetriebe im Außenbereich ist jedoch begrenzt; zulässig sind lediglich angemessene Erweiterungen. Dabei ist geklärt, dass in die Angemessenheitsbeurteilung nicht auch etwaige benachbarte Wohngebäude, die mit dem Betriebsgebäude in Verbindung stehen, einbezogen werden dürfen, sondern dass vielmehr die Angemessenheit der Erweiterung lediglich ausgehend von dem vorhandenen gewerblichen Betriebsgebäude zu beurteilen ist. Dabei werden üblicherweise Erweiterungen um 25 bis 30 %⁵⁹ und mitunter sogar 50 %⁶⁰ gebilligt.

⁵⁹ Siehe VGH München, BRS 42 Nr. 92 und OVG Lüneburg BRS 38 Nr. 103.

⁶⁰ Siehe in dem vom BVerwG zu beurteilenden Revisionsfall BVerwG, NVwZ-RR 1994, 371.

Das BVerwG hat dabei jedoch betont, dass der Maßstab der Angemessenheit der Erweiterung eines begünstigten Außenbereichsvorhabens nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB auf städtebaulich relevante Bewertungsmerkmale zu beziehen sei und hat daher zutreffend hervorgehoben, dass die Erweiterung eines Handwerksbetriebs demzufolge nicht erst dann unangemessen sein könne, wenn dieser zu einem industriellen Betrieb werde. Maßgeblich könnten unter städtebaulichen Gesichtspunkten vor allem Veränderungen in Bezug auf den An- und Auslieferungsverkehr sein.

Ob bestimmte Handwerksbetriebe im Einzelfall aufgrund einer mitgezogenen Privilegierung als ortsgebundene Außenbereichsvorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB privilegiert sein können, ist nicht geklärt. So könnten etwa Steinmetzbetriebe, welche im Umfeld eines Steinbruchs errichtet werden, als ortsgebundene, mit einem Steinbruch verknüpfte Handwerksbetriebe zulässig sein. Ob und inwieweit eine solche ortsgebundene Betriebseinheit, die als Außenbereichsvorhaben privilegiert sein könnte, im Einzelfall gegeben sein kann, hängt nach den Kriterien, welche das BVerwG⁶¹ in Bezug auf einen Kiesabbaubetrieb, die Kiesaufbereitung bis hin zur Herstellung von Transportbeton entwickelt hat, maßgeblich davon ab, ob ein sachlich-funktioneller Zusammenhang zwischen einem Steinbruch und einem Steinmetzbetrieb in dem Sinne gegeben sein kann, dass es sich dabei seinem Erscheinungsbild nach um eine typische Kombinationsform eines Gesamtbetriebs in Gestalt einer ortsgebundenen Steinbruch- und Gesteinsfertigung handelt.

Eine erweiterte Zulässigkeit von kleineren Handwerksbetrieben im Außenbereich kann auch durch eine Außenbereichssatzung im Sinne von § 35 Abs. 6 S. 1 und 2 BauGB begründet werden.⁶² Aus der Formulierung des § 35 Abs. 6 S. 2 BauGB, wonach diese Satzung „auch auf Vorhaben erstreckt werden“ kann, „die kleineren Handwerks- und Gewerbebetrieben dienen“, ist jedoch abzuleiten, dass die Satzung nicht primär dem Zweck der Schaffung von Standorten für kleine Handwerks- und Gewerbebetriebe zu dienen bestimmt ist und daher auch nicht ausschließlich diesem Zweck dienen darf. Vielmehr wird zur Bestimmung der Zulässigkeit einer Außenbereichssatzung angeknüpft an die Voraussetzungen, welche in § 35 Abs. 6 S. 1 BauGB aufgeführt sind. Es können danach durch eine Außenbereichssatzung die Zulässigkeitshindernisse im Außenbereich für solche Bereiche reduziert werden, die nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt

61 Siehe BVerwG, NJW 1977, 119 f.

62 Dazu allgemein Söfker, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, Kommentar, 3. Aufl., 2018, § 35 Rn. 165.

sind und in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist. Und nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, soll auch eine Erstreckung auf Vorhaben möglich sein, die kleineren Handwerks- und Gewerbebetrieben dienen. Der Steuerungseffekt einer Außenbereichssatzung besteht darin, dass den genannten Vorhaben, obwohl sie eigentlich sonstige, also nicht-privilegierte Vorhaben sind, bestimmte Belange, die dem Schutz des Außenbereichs dienen, nicht entgegengehalten werden können. Es werden dadurch folgende Zulässigkeitshindernisse ausgeschaltet: Dass solche Vorhaben im Geltungsbereich einer Außenbereichssatzung einer Darstellung im Flächennutzungsplan über Flächen für die Landwirtschaft oder Wald widersprechen und dass die Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung zu befürchten ist. Für Vorhaben, für die auf der Basis einer Außenbereichssatzung eine Zulässigkeitserleichterung geschaffen wird, bleibt es allerdings bei dem Erfordernis des § 35 Abs. 1 BauGB, wonach ein Vorhaben nur zulässig ist, wenn auch die ausreichende Erschließung gesichert ist. Die Voraussetzungen hierfür können ebenfalls aufgrund der Außenbereichssatzung geschaffen werden.

Die Herbeiführung erleichterter Zulässigkeitsvoraussetzungen für kleinere Handwerksbetriebe im Außenbereich auf der Grundlage des § 35 Abs. 6 S. 1 BauGB ist durchaus ein nicht unbedeutendes Planungsinstrumentarium zur Schaffung der Standortvoraussetzungen für kleinere Handwerksbetriebe, zumal die individualrechtliche Rechtsschutzkontrolle bezüglich Außenbereichssatzungen eingeschränkt ist, da private Belange, die sich auf das Rücksichtnahmegebot stützen ließen, bei dem Erlass einer Außenbereichssatzung grundsätzlich nicht in die Abwägung einzustellen sind und infolgedessen eine Antragsbefugnis Privater mangels geschützter Individualrechtsposition grundsätzlich ausgeschlossen ist.⁶³ Freilich bleibt davon unberührt, dass der bauordnungs- bzw. der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung eines solchen Vorhabens Belange des Gesundheitsschutzes bzw. mit dem Rücksichtnahmegebot nicht im Einklang stehende Lärmschutzbelange entgegengehalten werden können. Dies wird durch die Außenbereichssatzung nicht ausgeschlossen. Dadurch, dass über eine Außenbereichssatzung nur für „kleinere Handwerksbetriebe“ die Zulässigkeitsvoraussetzungen geschaffen werden können, wird der Ausnahmetatbestand, der durch die Außenbereichssatzung geschaffen werden kann, eingegrenzt und zugleich sichergestellt, dass nicht der Rahmen für ihrer

⁶³ So ausdrücklich BayVGh, Urt. v. 07.08.2017, 2 N 14.1936, juris Rn. 33 im Anschluss an das OVG NRW, BauR 2015, 1982; ebenso Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand: 01.02.2017, § 35 Rn. 170.

Größe nach im Außenbereich prägende gewerbliche Siedlungsstrukturen entstehen und dass auch nicht der Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben geschaffen wird. Letzteres wird zudem durch die Anwendungsvoraussetzung des § 35 Abs. 6 S. 4 Nr. 2 BauGB sichergestellt, wonach die Aufstellung einer Außenbereichssatzung ausgeschlossen ist, soweit damit die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben begründet wird.

3. Rechtsentwicklungen im Bereich der städtebaulichen Planung

Das Städtebaurecht bietet für die an den Handwerksmeisterbetrieben ausgerichteten bisherigen Standortanforderungen differenzierte Gestaltungsmöglichkeiten. Dabei kann grundsätzlich sämtlichen bisherigen Bedürfnissen durch eine sachgerechte Zuordnung zu den verschiedenen Baugebietstypen Rechnung getragen werden.

Angesichts der Flächenknappheit in Ballungsräumen, der grundsätzlichen regionalplanerischen Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung auf Ober- und Mittelzentren und der Verschärfung der Konfliktsituation an den Stadträndern durch die Bevorzugung der Entwicklung von Wohnnutzungen in der Nachbarschaft von Gebieten, die bisher Gewerbe- und Handwerksbetrieben vorbehalten waren, stellt sich jedoch die Frage, ob und inwieweit in Anbetracht der neueren Entwicklungen im Handwerksbereich in Richtung der „digital-begeisterten Spezialisten“ und der „Modernen Alleskönner“ in naher Zukunft noch in ausreichendem Maße Gewerbeflächen für solche Handwerksbetriebe verfügbar sind.

Oftmals fehlen in den Stadtquartieren die für die Verwaltung von Wohnungseigentümergeinschaften erforderlichen Handwerksbetriebe, weshalb die Hausverwaltungen, die selbst über einen Handwerker-Pool verfügen, Wettbewerbsvorteile gegenüber denjenigen haben, die den Bedarf über ortsansässige Handwerksbetriebe decken müssen. Für „Moderne Alleskönner“, die eine größere Betriebsstruktur aufweisen und dementsprechend grundsätzlich auch auf größere Flächenangebote mit einem häufigen An- und Auslieferungsverkehr für ihren Handwerksbetrieb angewiesen sind, müssen geeignete Standorte für eine derartige Clusterbildung geschaffen werden. Dies kann auch erforderlich sein, um Handwerkscluster zur wohnungsnahen Versorgung von Stadtquartieren mit Handwerkerleistungen sicherstellen zu können. Bei den digital-begeisterten Spezialisten ist dies in der Regel anders, da diese in der Regel nicht auf Lagerhaltung angewiesen sein werden. Daher dürfte dort in der Regel auch der An- und Auslieferungsverkehr begrenzt sein.

Angesichts der Strategie der Innenentwicklung mit der damit verbundenen Nutzungsmischung ist ausgehend von den absehbaren Veränderungen der Rahmenbedingungen im Bereich der Handwerksbetriebe mit einer Verschärfung der Gemengelagenproblematik, mit dem Risiko zunehmender Restriktionen für Handwerksbetriebe in den Bestandsstrukturen und auch mit dem Fehlen ausreichender Standortangebote für solche Betriebe zu rechnen.

Dies macht es erforderlich, den städtebaurechtlichen Rahmen daraufhin zu überprüfen,

- a) ob er die notwendige Flexibilität aufweist, die durch die Veränderungen der Rahmenbedingungen ausgelösten Herausforderungen bewältigen zu können,
- b) ob das städtebaurechtliche Systemgefüge zu diesem Zweck noch an der einen oder anderen Stelle nachjustiert werden muss und/oder
- c) ob das Bewusstsein der Planungsträger für die Notwendigkeit der Schaffung geeigneter Standortangebote für Handwerksbetriebe geschärft werden muss.