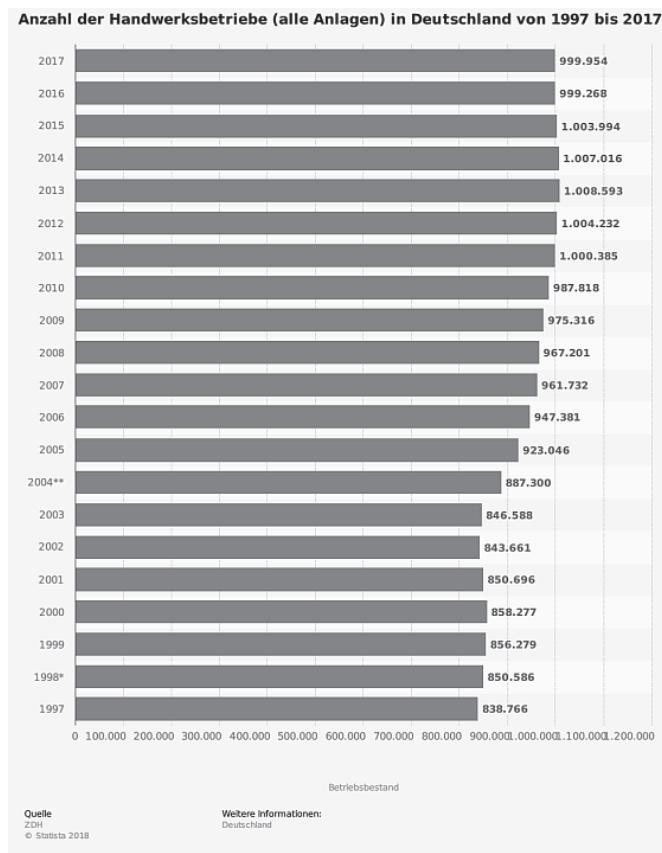


A. Einleitung

Den Handwerksbetrieben kommt in Deutschland eine herausragende Bedeutung zu. Dies zeigt die folgende Übersicht über die Anzahl aller Handwerksbetriebe in Deutschland. Sie macht deutlich, dass es sich um einen Wirtschaftszweig handelt, der tendenziell im Zeitraum von 1997 bis 2017 einen zahlenmäßigen Anstieg der Betriebe aufwies. Es ist trotz leichter Rückgänge gegenüber dem Zeitraum von 2011 bis 2015 zu erwarten, dass diese tendenzielle Gesamtentwicklung und der damit verbundene Bedarf an geeigneten Standorten für Handwerksbetriebe weiterhin anhält.



A. Einleitung

Handwerksbetriebe sind auf das ganze Bundesgebiet verteilt. Sie sind in Großstädten und Ballungsräumen ebenso wie in Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen zu finden.

Nach der Datenstatistik des Statistischen Bundesamts waren im Durchschnitt des Jahres 2016 im Bereich des Handwerks 5.142.464 Personen beschäftigt. Dabei wurde ein Umsatz von 551.469.184 € ohne Umsatzsteuer erzeugt.¹

Seit dem Inkrafttreten der Änderung der Handwerksordnung am 01.01.2004 wird zwischen zulassungspflichtigen und zulassungsfreien Handwerksbetrieben unterschieden. Ca. 80 Prozent aller Handwerksbetriebe gehören den zulassungspflichtigen Handwerksunternehmen an und rund 20 Prozent aller Handwerksbetriebe den zulassungsfreien.² Zulassungspflichtige Handwerksbetriebe sind zum Beispiel Straßenbauer, Steinmetze und Steinbildhauer, Maler und Lackierer, Metallbauer, Karosserie- und Fahrzeugbauer, Landmaschinenmechaniker, Bäcker, Konditoren, Augenoptiker, Zahntechniker (sog. Anlage A Handwerker). Zulassungsfreie Handwerksbetriebe sind beispielsweise Fliesen-, Platten- und Mosaikleger, Estrichleger, Metall- und Glockengießer, Schneidwerkzeugmechaniker, Textilreiniger, Gebäudereiniger (sog. Anlage B1- Handwerker) oder handwerksähnliche Gewerbebetriebe, wie z. B. Asphaltierer, Betonbohrer und -schneider, Metallschleifer und Metallpolierer, Metallsägen-Schärfer, Schnellreiniger, Bestattungsgewerbe, Fleischzerleger, Ausbeiner (sog. Anlage B2-Handwerker).³

Die herausragende Bedeutung, die dem Handwerk sowohl nach den Betriebszahlen, nach seiner sozio-ökonomischen Funktion als auch nach der Zahl und der Verteilung der Betriebe im Bundesgebiet für die Stadtentwicklung zukommt, spiegelt sich weder in der planungswissenschaftlichen noch in der städtebaurechtlichen Literatur wider. Es gibt erstaunlicher Weise gerade in neuerer Zeit nur vergleichsweise wenig Literatur zur städtebaulichen Standortentwicklung von Handwerksbetrieben.⁴ Dabei gibt es

1 Siehe dazu <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/Handwerk/Handwerk.html#Tabellen>, abgerufen am 10.11.2018.

2 Dazu <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmensHandwerk/Handwerk/AktuellStruktur.html>, abgerufen am 10.11.2018.

3 Siehe zu den zulassungspflichtigen Handwerksbetrieben die Anlage 1 zur HwO und zu den zulassungsfreien Handwerksbetrieben und handwerksähnlichen Gewerbebetrieben die Anlage 2 zur HwO.

4 Dazu in neuerer Zeit Scheidler, GewArch Beilage WiVerw Nr. 02/2016, 65 ff.; ders. GewArch Beilage WiVerw Nr. 02/2018, 89 ff. und Kormann, GewArch 2010, 396 ff.

gerade in neuerer Zeit angesichts sich anbahnender Veränderungen im Bereich der Handwerksbetriebsstruktur als auch angesichts der Veränderungen der tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen, welchen die städtebauliche Planung bei der Stadt- und Gemeindeentwicklung und dabei auch der Standortentwicklung Rechnung tragen muss, drängende Fragen, welche vor allem die strategisch-politische und planungsrechtliche Ausrichtung des Städtebaurechts betreffen: Kann das städtebaurechtliche Steuerungssystem die handwerksbetriebliche Standortnachfrage der von dynamischen Veränderungen geprägten Handwerksbetriebe angesichts zunehmender Restriktionen im Bereich der städtebaulich-planerischen Flächenausweisung auch noch zukünftig in ausreichendem Maße befriedigen? Wird den Belangen der Handwerksbetriebe in der auf Schonung der Flächenressourcen, Nutzungsmischung und Deckung der vor allem in Ballungsräumen steigenden Wohnraumnachfrage ausgelegten Innenentwicklungsstrategie, wonach die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll (§ 1 Abs. 5 S. 3 BauGB), hinreichend Rechnung getragen werden?

Der teils vom Gesetzgeber selbst, teils von den Gemeinden wahrgenommene städtebaurechtliche Gestaltungsauftrag des § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB, eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten, verlangt, dass neben den vielfältigen städtebaulichen Belangen der verschiedensten Nutzungsinteressenten und den vielfältigen unterschiedlichen öffentlichen Belangen auch den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Handwerks an der Erhaltung und Entwicklung geeigneter Standorte für die vielfältigen handwerklichen Betätigungsformen Rechnung getragen wird.

Obwohl die Standortentwicklung vorwiegend in den Aufgabenbereich der städtebaulichen Planung und somit in den Zuständigkeitsbereich der Städte und Gemeinden fällt, wird der rechtliche Rahmen der gewerblichen und damit auch der handwerksbetrieblichen Standortentwicklung mehr und mehr von europarechtlichen, insbesondere umwelt- und energierechtlichen Anforderungen, von den bundesgesetzlichen Vorgaben und Rahmensetzungen des Städtebaurechts und weniger denen des Raumordnungsrechts und der Raumordnungsplanung der Länder durch landes- und regionalplanerische Festlegungen bestimmt.

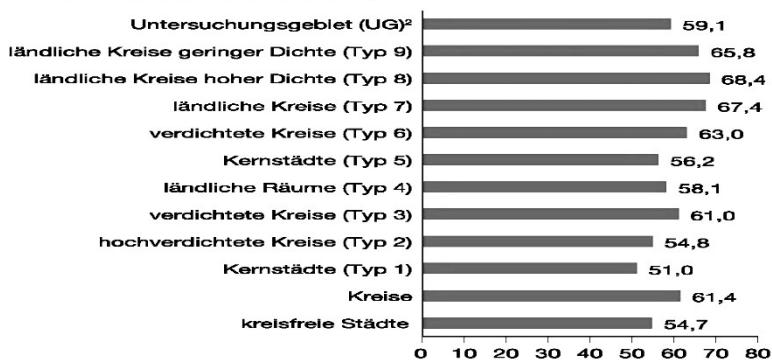
Die Erfüllung der unter das städtebaurechtliche Nachhaltigkeitspostulat fallenden Aufgabe ist zunehmend schwieriger und komplexer geworden. Dies liegt zum einen daran, dass sich die Standortnachfrage und die räumlichen Bedürfnisse der Handwerksbetriebe in Bezug auf die Errichtung, Erweiterung, Änderung oder Verlagerung aufgrund weitreichender Veränderungsprozesse im Handwerk verändert haben. Zum anderen wird es ange-

A. Einleitung

sichts veränderter Rahmenbedingungen im Städtebau- und Umweltrecht immer schwieriger, geeignete Standorte für die vielfältigen Handwerksbetriebstypen und die vielfältigen betrieblichen Formate der vielfältigen Handwerkslandschaft bereitzustellen. Die bundesgesetzlich verankerte Innenentwicklungsstrategie führt zwangsläufig dazu, dass im Rahmen der gemeindlichen Erforderlichkeitsprüfung im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB im Interesse des bundesrechtlich angestrebten Schutzes der Freiraumflächenressourcen Möglichkeiten der Nachverdichtung und Nutzungsmischung in Betracht gezogen werden müssen (vgl. auch § 1a Abs. 2 BauGB).

Nicht nur deshalb, aber möglicherweise auch deshalb zeigen sich in Bezug auf die regionale Verteilung von Handwerksbetrieben signifikante räumliche Unterschiede zwischen Städten und ländlichen Räumen:

Beschäftigtendichte nach siedlungsstrukturellen Kreistypen und nach Stadt- und Landkreisen, 2008¹
Tätige Personen je 1000 Einwohner



¹ Im Gesamthandwerk. ² Alle Bundesländer außer Baden-Württemberg.

Quellen: Statistisches Landesamt: Handwerkszählung 2008; eigene Berechnungen.

Auszug aus der Untersuchung von Klaus Müller, Strukturentwicklungen im Handwerk, Wirtschaftsdienst 2013/9, S. 636 (641).

Interessant ist insofern, dass Handwerksbetriebe in städtischen Räumen weniger zu finden sind als in ländlichen Räumen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass der Standortwettbewerb für Handwerksbetriebe in ländlichen Räumen im Vergleich zu Handel und Industrie und anderen

Nutzungen offenbar günstiger ausfällt als in Städten.⁵ Dazu kommt zunehmend auch der Faktor der Flächenknappheit in den städtischen Räumen und Ballungsräumen.

Dieser Trend dürfte sich noch verstärken. Denn aufgrund bestimmter planungsrechtlicher Änderungen sind zum Nachteil der handwerksbetrieblichen Standortentwicklung Verdrängungseffekte entstanden bzw. verstärkt worden. So zeichnet sich ab, dass sich die Konfliktsituationen zwischen sensiblen städtebaulichen Nutzungen und gewerblichen Nutzungen wegen der Zunahme von Nutzungskonkurrenzen vor allem im Innenbereich der Städte tendenziell eher verschärfen werden. Denn Nachverdichtung und Nutzungsmischung im Bereich der städtebaulichen Planung bedingen gerade für manche Handwerksbetriebe eine Steigerung der Konflikte mit sensiblen Nutzungen in der Nachbarschaft der Wohnbevölkerung und/oder anderer sensibler Nutzungen. Dazu kommen veränderte Rahmenbedingungen im umweltrechtlichen Bereich, die sich in erheblichem Maße auf die Eignung von Standorten für Handwerksbetriebe auswirken. So haben nicht nur allgemeine rechtliche Änderungen im Bereich des Lärmschutzes und der Luftreinhaltung erheblichen Einfluss auf die Standortsituation von Handwerksbetrieben, sondern auch Maßnahmen, die zur Eindämmung negativer Umweltbeeinträchtigungen in diesen Bereichen ergriffen werden.⁶ Ein aktuelles Beispiel hierfür bilden die verkehrsbezogenen Maßnahmen, die wegen Grenzwertüberschreitungen auf der Basis von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen in der Verkehrspolitik ergriffen werden müssen. Dabei gerät der Gesundheitsschutz in Konflikt mit dem Interesse an der Förderung und Erhaltung der Mobilität in den Städten. Die zur Konfliktbewältigung notwendigen Maßnahmen können gerade auch für Handwerksbetriebe standortrelevante Auswirkungen haben. Aber auch andere Nutzungsbeschränkungen, wie z. B. das was-

5 Siehe dazu eingehender Klaus Müller, Strukturentwicklungen im Handwerk, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 93. Jahrgang, 2013, Heft 9, S. 636 und dort vor allem Abbildung 5 und 6. Müller zieht daraus die gleichen Schlussfolgerungen; sowie <http://www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de/de/content/auf-dem-land-mehr-handwerksbetriebe-als-den-st%C3%A4dten-ergebnisse-einer-untersuchung-%BCber-regio>, abgerufen am 10.11.2018, und www.ifh.wiwi.uni-goettingen.de/de/content/handwerksentwicklung-im-spannungsfeld-zwischen-stadt-und-land-eine-empirische-analyse, abgerufen ebenfalls am 10.11.2018.

6 Dies führt wiederum zu der Folgefrage, ob und inwieweit bei einer Verhängung von Diesel-Verkehrsverboten unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit zugunsten von Handwerkern Einschränkungen erforderlich sind; dazu BVerwG, Urt. v. 27.02.2018, SVR 2018, 271 (275) und Burgi/Pöhlmann, GewArch 2018, 361 ff.

A. Einleitung

serhaushaltsrechtliche Planungs- und Bauverbot in Überschwemmungsgebieten können Auswirkungen auf Bestandsgebiete in den betroffenen Gebieten auslösen. Nutzungsbeschränkungen können überdies auch aus artenschutz- und gebietsschutzbezogenen Anforderungen herrühren, wenn sich ein Handwerksbetrieb in der Nachbarschaft geschützter Arten oder von Schutzgebieten oder in lärmintensiver Umgebung befindet.

Da es zu den Aufgaben der städtebaulichen Planung gehört, das Interesse an der Befriedigung der wirtschaftlichen und sozialen Nutzungsinteressen der Wohnbevölkerung und der Gewerbetreibenden mit den Belangen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen, führen die vorstehend skizzierten Veränderungen im Bereich der Umweltvorsorge zu der zentralen Frage, wie sich der Wandel der umweltrechtlichen Rahmenbedingungen auf die Entwicklung der Standortsituation und die Befriedigung des Flächenbedarfs für Handwerksbetriebe auswirkt. Daraus resultiert schließlich die weitere konsekutive Frage, welche Schlussfolgerungen aus diesen für die Entwicklung der „Handwerkslandschaft“ relevanten rechtlichen und tatsächlichen Veränderungen für den Bereich der städtebaulichen Planung und ggf. für die Entwicklung des Städtebaurechts abzuleiten sind.

Auch die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich des Städtebaurechts selbst haben Konsequenzen für die Neuansiedlung von Handwerksbetrieben in den verschiedenen städtebaulichen Entwicklungsbereichen und Baugebieten und für die Änderung, Erweiterung oder Verlagerung von Bestandsbetrieben. Insofern sind die zahlreichen gesetzlichen Änderungen, welche allein im Jahr 2017 vorgenommen worden sind und die letztlich am 03.11.2017 zu einer Neufassung des BauGB geführt haben, von Bedeutung. Zu der Neufassung des BauGB führten folgende im Jahr 2017 vorgenommenen Änderungen des BauGB: Erstens 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 (BGBl. I S. 1057), das am 13.5.2017 in Kraft getreten ist, zweitens Änderungen aufgrund des am 02.06.2017 in Kraft getretenen Art. 6 des Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29.05.2017 (BGBl. I S. 1298), drittens Änderungen aufgrund des Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes v. 30.06.2017 (BGBl. I S. 2193), das teils am 06.07.2017 und teils am 05.01.2018 in Kraft getreten ist, und viertens Änderungen aufgrund des Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung v. 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808), das am 29.07.2017 in Kraft getreten ist.

Parallel zu diesen städtebaurechtlichen Gesetzesänderungen, die mit Änderungen der Baunutzungsverordnung (BauNVO) und der Planzeichenverordnung (PlanzVO) verbunden waren, kam es auch zu zahlreichen umweltfachgesetzlichen Änderungen und zu Änderungen des Raumordnungsgesetzes. Die umweltfachgesetzlichen Änderungen im Bereich des UVPG, des WHG und des BImSchG haben wiederum beträchtliche Rückwirkung auf das Städtebaurecht.

Aufgrund dieser umfangreichen gesetzlichen Änderungen sind nicht nur EU-rechtliche Richtlinienanforderungen in das nationale Städtebaurecht umgesetzt worden, sondern auch in strategischer Folgerichtigkeit im Interesse der Fortentwicklung der Innenentwicklungsstrategie Änderungen des § 34 BauGB im Bereich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben vorgenommen worden (siehe dazu unten B. III. 2., 4. und 8.). Wegen der Einführung des neuen Baugebietstyps urbanes Gebiet und der damit verbundenen Erleichterung bei der Planung von Mischnutzungen gab es auch Folgeänderungen im Bereich des vorsorgenden Lärmschutzes der TA Lärm und der Sportanlagenlärmenschutzverordnung (18. BImSchV).

Nachdem mit dem Erlass EU-rechtlicher Anforderungen eher eine Verstärkung der Umweltvorsorge angestrebt wurde, die tendenziell an bestimmten vorbelasteten Standorten oder an Standorten mit sensiblen Nutzungen und Schutzfunktionen in der Nachbarschaft im Bereich der Neuanansiedlung und Erweiterung von Gewerbebetrieben zu Beschränkungen führt, hat der Bundesgesetzgeber den Umweltvorsorgestandard, soweit es im Einklang mit dem EU-Recht in seiner gesetzlichen Entscheidungsmacht steht, in gewissem Maße reduziert. Dies gilt vor allem für den Bereich des Lärmschutzes durch Änderungen der TA Lärm und der Sportanlagenlärmenschutzverordnung (18. BImSchV). Konsequenzen hat dies auch für die Zulässigkeit der Errichtung, Erweiterung und Änderung von Handwerksbetrieben, vor allem in Gemengelagen (dazu eingehender nachfolgend).

Da die bauliche Planung im Regelfall nicht lediglich auf Nachfrage reagiert, sondern die städtebauliche Entwicklung grundsätzlich über eine Angebotsplanung steuert, muss das bauplanungsrechtliche Zulässigkeitssystem so ausgelegt sein, dass es bedarfsgerecht auf die veränderte Nachfrage nach Flächen und Nutzungsmöglichkeiten für Handwerksbetriebe reagieren kann. Ob die Änderungen des Städtebaurechts diesem Anliegen Rechnung tragen und wenn ja, ob die vorgenommenen Änderungen ausreichend sind, ist Anlass der folgenden Analyse.