

Handwerk und Stadtentwicklung

Arbeitspapier zur Vorbereitung der Novelle des deutschen Baurechts (Stand 11.2.2011)

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern, 37 Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland zusammengeschlossen. Der ZDH repräsentiert damit etwa 970.000 Betriebe mit 4,8 Millionen Beschäftigten.

Das Handwerk ist traditionell ein besonders eng mit den Städten verbundener Wirtschaftsbereich. Die Innenstädte waren und sind ein wichtiger Standort zahlreicher Handwerksbetriebe aus den verschiedensten Gewerken. Die ansässigen Unternehmer bauen auf den Erhalt und die Entwicklungsfähigkeit der integrierten Standorte, um auch für die Zukunft die Nähe zu ihren Kunden sichern zu können.

Das Handwerk begrüßt ausdrücklich die Initiativen von Bund und Ländern zur **Stärkung der Innenentwicklung der Städte**, die Zielrichtung der 2007 verabschiedeten "**Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt**" ebenso wie die geplante Erstellung eines "**Weißbuches Innenstadt**". Im Rahmen dieser Maßnahmen zur Innenstadstärkung ist zukünftig jedoch ein noch deutlicheres Bekenntnis zur wichtigen Rolle der kleinen und mittelgroßen gewerblichen Betriebe und zur Bedeutung der städtischen Mischnutzung im Rahmen der Sicherung des Charakters der europäischen Stadt notwendig. Das Handwerk gehört in seiner ganzen Vielfalt ebenso wie das Wohnen und der Einzelhandel in die inneren Stadtbereiche. Gerade dem innerstädtischen Handwerk kommt ein großes Potenzial in Hinblick auf die Umsetzung des Ziels einer nachhaltigen Stadtentwicklung bei Wahrung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Belange zu.

In den Innenstädten sind Handwerker unverzichtbar zur Stabilisierung der ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen. Ihre Angebote und Leistungen schaffen urbane Vielfalt und ermöglichen damit eine Stadt der „kurzen Wege“. Dadurch leistet das Handwerk einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung unnötiger Verkehre und zur Reduzierung des Ausstoßes von Klimagasen. Die verbrauchernahen Dienste des Handwerks gewinnen angesichts der demographischen Umbrüche zunehmend an Bedeutung, da eine älter werdende Gesellschaft zukünftig in noch größerem Umfang Dienstleistungen im direkten Umfeld benötigt. Zudem bedarf die komplexer werdende technische Ausstattung der Städte (z.B. dezentrale Ver- und Entsorgungssysteme, Elektromobilität) und der klimagerechte Auf- und Umbau der Energieversorgung der Kompetenzen des Handwerks vor Ort.

Zur Lebendigkeit der Stadtzentren tragen insbesondere die Lebensmittelhandwerke (z.B. Fleischer, Bäcker, Konditoren) und die Handwerke für den persönlichen Bedarf (z.B. Friseur, Schuhmacher, Textilreiniger und Schlosser, sowie die bei einer älter werdenden Gesellschaft immer wichtiger werdenden Gesundheitshandwerke) mit ihren Ladengeschäften maßgeblich bei.

Zum unverzichtbaren Spektrum des städtischen Angebots gehören auch die Bauhandwerker, Tischlereien, Elektro- und SHK-Handwerker, Kfz- und Fahrradwerkstätten und viele andere Gewerke, die ihre Standorte außerhalb der Einkaufsstraßen, aber noch in innerstädti-

schen Lagen finden. Neben der wichtigen Rolle im Wirtschaftsleben stärkt das persönliche Engagement der Handwerker den sozialen Zusammenhalt vor Ort. Die Handwerker tragen hierdurch wesentlich zur sozialen Stabilität bei und leisten einen wichtigen Beitrag zum Erhalt gesellschaftlicher Aktivitäten und des Vereinslebens in den Städten, Stadtteilen und Dörfern. Die Handwerksunternehmen sichern selbst in benachteiligten Stadtteilen dauerhaft qualifizierte Arbeits- und Ausbildungsplätze und unterstützen damit auch wesentlich die Integration von Migranten.

Aktuelle Standortprobleme des Handwerks

Für innerstädtische Handwerksbetriebe haben sich in den letzten Jahren die Möglichkeiten zur Standortsicherung und -entwicklung zunehmend verschlechtert.

[Genehmigungspraxis]

Trotz der begrüßenswerten Ansätze der deutschen Städtebaupolitik der letzten Jahre geraten Handwerksbetriebe in bebauten Ortslagen insbesondere durch eine restriktive Genehmigungspraxis bei Erweiterungsmaßnahmen und bestandssichernden Umbauten zunehmend unter Verdrängungsdruck. Das Ermessen der Genehmigungsbehörden wird sowohl im unbeplanten Innenbereich als auch in Gebieten mit Bebauungsplänen je nach Stadt und Landkreis sehr unterschiedlich gehandhabt. Generell ist jedoch die zunehmende Tendenz zu registrieren, dass die Behörden zulasten der Betriebe mögliche Konflikte mit der Wohnnutzung sehr stark gewichten und Genehmigungen versagen (auch um gerichtlichen Klagen aus dem Weg zu gehen).

Obwohl moderne handwerkliche Betriebe hinsichtlich ihrer Emissionen mittlerweile sehr gute Werte erzielen, werden sie häufig nach der gängigen „typisierenden Annahme“ z.B. in einem Mischgebiet als unzulässig eingeschätzt. Die geltende Typisierungslehre berücksichtigt die technische Entwicklung jedoch unzureichend, obwohl heute sichere Prognosen über Störungsgrade von Betrieben (z.B. mithilfe schalltechnischer Gutachten) verfügbar sind.

[Weiterentwicklungserfordernisse des Baurechts]

Insbesondere in der für die Genehmigungspraxis wichtigen Baunutzungsverordnung ist das inzwischen überholte Ziel der weiträumigen Trennung von städtischen Funktionen immer noch präsent. Obwohl in den meisten Baugebieten Handwerksbetriebe regelmäßig oder ausnahmsweise genehmigungsfähig sind, wird ihre Ansiedlung und Erweiterung durch die Genehmigungspraxis und Rechtsprechung immer weiter erschwert.

Im Sinne der vom BMVBS verfolgten Strategie der Stärkung der Innenstädte ist deshalb eine gezielte Anpassung der BauNVO zur Präzisierung und Flexibilisierung vorzunehmen, um sie – unter Wahrung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse – heutigen Bedingungen und stadtentwicklungspolitischen Leitbildern anzupassen.

[Verdrängung aus Innenstädten und Dorflagen]

Früher selbstverständliche Formen des dichten Nebeneinanders von Wohnen und Arbeiten werden heute von vielen Stadtbewohnern nicht mehr akzeptiert, obwohl der technische Fortschritt auch bei handwerklichen Produktionsvorgängen die Emissionen von Lärm, Staub, Gerüchen etc. stark reduziert hat. Häufig ist zu beobachten, dass zeitgleich vermeintlich „störende“ Handwerksbetriebe in ihrem Fortbestand behindert werden, während auf der anderen Seite Bemühungen zur Revitalisierung und inneren Entwicklung urbaner Zentren laufen. Das

Bewusstsein der Bedeutung und Stadtverträglichkeit von Handwerksbetrieben ist bei Stadtbewohnern und Lokalpolitik deshalb wieder stärker zu verankern.

Die in den letzten Jahren festzustellende und aus Sicht des Handwerks zu begrüßende "Renaissance der Innenstädte" führt zu ungewollten Nebeneffekten: Traditionelle innenstadtnahe "Rückzugsgebiete" des Handwerks z.B. auf alten Güterbahnhöfen, Hafengeländen und aufgelassenen Industriegebieten werden zurzeit immer attraktiver für hochwertiges Wohnen und Einzelhandel. Dies befördert gerade in ökonomisch dynamischen Städten eine weitere Verdrängung von Handwerksbetrieben.

Diese Verdrängungstendenzen betreffen auch Handwerksbetriebe in den Kleinstädten und Dörfern des ländlichen Raums. Auch hier verschlechtern sich die Standortbedingungen der Handwerksbetriebe zusehends, da sich viele Dorflagen zu reinen Wohnstandorten entwickeln. Die Versorgungsleistung des Handwerks ist aber gerade zur Erhaltung der Lebensfähigkeit der ländlichen Regionen unverzichtbar. Verschärfend kommt gerade bei kleineren Gemeinden hinzu, dass durch die expansive Entwicklung von neuen großflächigen Einkaufsstandorten bestehende kleinteilige Ortszentren zerstört werden.

Weiterentwicklung des bau- und planungsrechtlichen Rahmens

Der trotz gegenteiliger Zielsetzungen der Politik weiterlaufenden Tendenz zur Zurückdrängung innerstädtischer Nutzungsmischungen ist zukünftig auch durch eine mittelstandsgerechtere Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen entgegenzuwirken. Die große Bedeutung des Handwerks als unverzichtbarer Bestandteil europäischer Stadtstrukturen muss insbesondere bei der Weiterentwicklung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung verstärkt berücksichtigt werden.

Baugesetzbuch (BauGB)

Das bestehende bauplanungsrechtliche Regelwerk wird vom Handwerk im Grundsatz als sinnvoll und praxisgerecht eingeschätzt. **Änderungen sollten in BauGB und BauNVO nur in begrenztem Umfang vorgenommen werden, auch um die Anwender in den Kommunen nicht durch eine zu umfangreiche Revision zu überlasten.**

Die letzten Novellen des Baugesetzbuches haben sich zum Prinzip der Innenentwicklung bekannt und Regelungen zugunsten innerstädtischer Versorgungsbereiche – insbesondere des Handels – eingeführt. Die Möglichkeit zur Aufstellung von "Bebauungsplänen zur Innenentwicklung" wird vom Handwerk ausdrücklich begrüßt. Bei den anstehenden Weiterentwicklungen des Baurechts gemäß den Vorgaben des Koalitionsvertrages sind darüber hinaus auch weitere Schritte zur Sicherung der Entwicklungsfähigkeit innerstädtischer Handwerksbetriebe erforderlich, die insbesondere das Prinzip der Nutzungsmischung als unverzichtbaren Teil jeder Innenentwicklung stärken.

Im Rahmen der anstehenden Novellierung ist intensiv zu diskutieren, auf welche Weise im Spannungsfeld zwischen Bauplanungs- und -ordnungsrecht, Umweltrecht und Immissionsschutzrecht auf EU-, Bundes- und Landesebene und unter Einbeziehung der Erfahrungen aus Rechtsprechung und Genehmigungspraxis durch eine gezielte Anpassung von BauGB und BauNVO bessere Voraussetzungen zur Sicherung von innerstädtischen Gewerbestandorten und zur Vermeidung und Bewältigung von Nutzungskonflikten zu schaffen sind.

[Stärkung der Innenentwicklung]

Die Überlegungen der Bundesregierung zur (weiteren) Erleichterung der Innenentwicklung werden vom Handwerk unterstützt. Insbesondere das Vorhaben zur europarechtskonformen Erleichterung der Verfahren zur Beurteilung der Beachtung des Artenschutzes in bebauten Ortsteilen kann zu einer wesentlichen Vereinfachung der Mobilisierung innerstädtischer Bauflächen und damit zur Vermeidung weiteren Flächenverbrauchs im Außenbereich beitragen.

[§ 1 BauGB: Zielkatalog]

Angesichts der bestehenden Verdrängungstendenzen ist es notwendig, die wichtige Rolle des Handwerks (und vergleichbarer Gewerbesektoren) für die Stadtentwicklung stärker in den Zielbestimmungen des Baurechts zu verankern. Insbesondere das Ziel der Erhaltung der Innenstädte als Standorte für Handwerk und kleinteiliges Gewerbe und das Leitbild der **städtischen Funktionsvielfalt und Nutzungsmischung im Rahmen eines verträglichen Miteinanders von Wohnen und Arbeiten** sind deutlicher im Zielkatalog des Baugesetzbuches in § 1 Abs. 6 BauGB zu benennen, um Bestand und Entwicklungsfähigkeit innerstädtischer Betriebe im Rahmen der baurechtlichen Abwägung besser sichern zu können.

Die heute schon gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB zu berücksichtigenden „Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung“ sollten um den Belang der "Gewährleistung städtischer Funktionsvielfalt und der Sicherung innerstädtischer Arbeitsplätze" ergänzt werden. Zusätzlich sollte auch in § 1a BauGB (Belange des Umweltschutzes) die Sicherung innerstädtischer kleinteiliger Funktionsmischung als Beitrag zur ökologisch nachhaltigen Stadt und Maßnahme zur Verhinderung des weiteren Flächenverbrauchs genannt werden.

Die erwähnten Zielbestimmungen würden die bislang von der Bundesregierung geplante Ergänzung des § 1 BauGB um den Klimaschutz sinnvoll flankieren.

[§ 34 Abs. 3a BauGB: Vorhaben in bebauten Ortslagen]

Die 2004 erfolgte (Wieder)einführung der Möglichkeit des Abweichens vom strikten Einfügungsgebot im Einzelfall (§ 34 Abs. 3a BauGB) ist aus Sicht des Handwerks ausdrücklich zu begrüßen, da diese Norm für die Standortsicherung von Handwerksbetrieben ein wichtiges Potenzial darstellt. Diese Regelung ist auch in Zukunft unbedingt beizubehalten. Sie sollte aber im Detail nachgebessert und konkretisiert werden. Es ist zurzeit eine extreme Zurückhaltung der zuständigen Behörden bei der Anwendung des § 34 Abs. 3a BauGB zu registrieren, da vielfach Unklarheit über die Anwendungsmöglichkeit und das Ziel dieser Regelung herrscht (insbesondere im Vergleich zu § 34 Abs. 1).

Bislang wird das Prüfungskriterium der nachbarlichen Belange oftmals als Ausschlusskriterium angesetzt und nicht als gleichberechtigtes Kriterium neben den anderen Belangen in die Abwägung einbezogen. Ebenfalls erfolgt die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der gewerblichen Nutzung i.d.R. auf Basis der Typisierungslehre und nicht auf Basis des realen (und gutachterlich feststellbaren) Störungsgrades im Einzelfall.

Es sollte geprüft werden, ob das Bundesministerium und die Bundesländer im Rahmen der Bauministerkonferenz durch offizielle Hinweise oder einen Erlass klarstellen könnten, welchen Umfang der Anwendungsbereich des § 34 Abs. 3a BauGB in der Intention des Gesetzgebers haben sollte, um seine Anwendung in der Praxis zu befördern.

[§ 35 BauGB: Nachnutzung von landwirtschaftlichen Bauten]

Die Möglichkeiten zur Umnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Bauten im Außenbereich sind gemäß § 35 BauGB sehr eng gefasst und erschweren regelmäßig die sinnvolle Nachnutzung durch Handwerksbetriebe. Eine Neuregelung sollte die Nutzungsmöglichkeiten für erhaltenswerte ländliche Bausubstanz durch Handwerksbetriebe nachhaltig erleichtern und flexibilisieren. Vielfach kann das Handwerk hiermit auch einen Beitrag zum Erhalt kulturlandschaftsprägender Gebäude leisten.

Der Schutz des Außenbereichs wird als prioritäres Ziel vom Handwerk ausdrücklich anerkannt. Durch die vorgeschlagene Flexibilisierung soll keinesfalls die Zersiedlung der Landschaft gefördert werden. Vielmehr zielen die Vorschläge auf die Weiternutzung bestehender (meist historisch gewachsener und erhaltenswerter) Bauten durch typische ländliche Gewerke (Lebensmittelhandwerke, Töpfereien, Holzhandwerk etc.), wodurch weiterer Flächenverbrauch im ländlichen Raum sogar vermieden wird. Angesichts der strukturellen und demographischen Veränderungen in den ländlichen Räumen wird sich zukünftig die Frage der Nachnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude noch stärker stellen. Dieses Potenzial sollte verstärkt zur Stabilisierung der ländlichen Wirtschaft genutzt werden.

Generell sollte sich die Privilegierung der Nutzungsänderung eines Gebäudes nach § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB auch auf handwerklich genutzte Bauten im ländlichen Raum erstrecken. Zukünftig sollte ein "dynamischer Bestandsschutz" gewährleistet werden, so dass nicht ein automatisches Auslaufen der Genehmigungsfähigkeit aufgrund notwendiger Anpassungen der betrieblichen Tätigkeitsstruktur erzwungen wird. Auch eine zweite Nutzungsänderung darf nicht zur endgültigen Entziehung der Umnutzungsbegünstigung führen. Die Begünstigungstatbestände des § 35 Abs. 4 Nr. 1 c und d BauGB zur Nutzungsänderung von Gebäuden im Außenbereich setzen 2 Fristen, welche zunehmend als Ausschlusskriterium gelten. Um eine sinnvolle Weiternutzung guter Bausubstanz zu ermöglichen, sollte die in § 35 Abs. 4 Nr. 1 c genannte 7-Jahresfrist (Aufgabe der Landwirtschaft nicht länger als 7 Jahre) ausgesetzt werden. Neben dem Bund sind in dieser Frage auch die Länder zu weiteren Flexibilisierungen aufgerufen.

Zusätzlich sollte die Möglichkeit zur Wiedererrichtung eines gewerblich genutzten ehemals landwirtschaftlichen Gebäudes erleichtert werden. Dies ist bisher bei Brand etc. möglich, nicht jedoch ohne weiteres bei Baufälligkeit.

Baunutzungsverordnung

[Grundsätzlich zu den Baugebietskategorien und den dort zulässigen Nutzungen]

In der BauNVO sollte zukünftig hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit von Nutzungen in den einzelnen Baugebieten nicht vorrangig auf mögliche Versorgungsfunktionen eines Betriebes für das betreffende Gebiet sondern auch auf die Verträglichkeit des Störungsgrades der Nutzung abgestellt werden. Der zur Zeit bestehende Bezug auf Betriebe, die der "Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner dienen" (so im Reinen Wohngebiet § 3 (3) 1 BauNVO) bzw. auf Betriebe, die "der Versorgung des Gebietes" dienen (so in § (2) Nr. 2; § 4 (2) Nr. 2 und § 5 (1) BauGB) ist angesichts der gestiegenen Mobilität sowie des wirtschaftlichen und betrieblichen Strukturwandels nicht mehr zeitgemäß.

Ein Handwerks- oder Handelsbetrieb, der sich aufgrund seiner Spezialisierung möglicherweise über das direkte Umfeld hinaus orientiert, sollte zukünftig bei entsprechend geringem

Störungsgrad auch dann zulässig sein, wenn er nicht direkt der Versorgung des Gebietes und gar ausschließlich "der Deckung des täglichen Bedarfs" (Reines Wohngebiet) dient.

[§ 1 Abs. 10 BauNVO: "Fremdkörperfestsetzung"]

Die Möglichkeit der "Fremdkörperfestsetzung" nach § 1 Abs. 10 BauNVO zur anlagenbezogenen Festsetzung von andernfalls planungsrechtlich unzulässigen Nutzungen stärkt den Bestandschutz und die Entwicklungsfähigkeit von Handwerksbetrieben und ist aus Sicht des Handwerks als positives (flexibles) Instrument für den beplanten Innenbereich hervorzuheben, das in jedem Fall erhalten bleiben sollte.

[§ 5 BauNVO: Dorfgebiete]

Der Baugebietstyp „Dorfgebiete“ nach § 5 BauNVO sollte aus Sicht des Handwerks im ländlichen Raum unbedingt erhalten bleiben, auch wenn die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in diesen Lagen sukzessive zurückgeht. Die Ausgestaltung der Gebietskategorie ist angesichts des ländlichen Strukturwandels zu modernisieren. Insbesondere ist zu prüfen, wie die Zulässigkeit von dorftypischen Handwerksbetrieben (oftmals Zimmerei, Landmaschinenteknik, Schlosserei, Tischlerei) dauerhaft verbessert werden kann. Zunehmend ist die Tendenz zu erkennen, dass Dorfgebiete wie Wohngebiete behandelt und Handwerksbetriebe immer mehr verdrängt werden.

[§ 11 (3) BauNVO: großflächige Einzelhandelsbetriebe]

Das Handwerk spricht sich entschieden gegen eine Erleichterung der Genehmigungsfähigkeit von großflächigen Einzelhandelsgroßprojekten aus. Die Grenze von 1.200 m² Geschossfläche, ab der gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO schädliche Auswirkungen regelmäßig zu erwarten sind, sollte zur Sicherung kleinteiliger, verbraucherorientierter Versorgungsstrukturen, insbesondere auch des Ladenhandwerks, nicht ausgeweitet werden. Soweit großflächige Einzelhandelseinrichtungen angesiedelt werden, muss dies auch zukünftig in Planungs- und Genehmigungsverfahren eingehend geprüft werden, um die möglichen Auswirkungen auf bestehende Zentrenstrukturen einschätzen zu können.

Darüber hinaus ist eine höhere Verbindlichkeit kommunaler Einzelhandelskonzepte durch Darstellung der zentralen Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan anzustreben.

[§ 13 BauNVO: Gebäude und Räume für freie Berufe]

Der § 13 BauNVO ermöglicht die Zulässigkeit von Räumen bzw. Gebäuden von freiberuflich Tätigen und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben. Die Genehmigungspraxis zeigt jedoch, dass weitgehend störungsfreie Handwerksbetriebe (z.B. Schneider) häufig nicht in die Zulässigkeit einbezogen werden. Hier wäre eine begriffliche Präzisierung oder Erweiterung für diejenigen Handwerker angeraten, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben und von denen keine Störungen ausgehen, so dass die Intention der Vorschrift auch für die Praxis umzusetzen ist.

./.