7

Städtebaurechtliche Instrumente zur Erhaltung und Förderung Urbaner Manufakturen im Rahmen der Innenentwicklung und Nachverdichtung

ILS-Working Paper

Autor:
Jonas Marschall

JRF
MITGLIED DER Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft

ILS
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

Impressum

Herausgeber
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Brüderweg 22- 24
44135 Dortmund

Telefon +49 (0)231 90 51–0
Telefax +49 (0)231 90 51–155

www.ils-forschung.de
poststelle@ils-forschung.de

Dortmund, Deutschland, Juni 2022
© ILS 2022, alle Rechte vorbehalten.

ISSN 2701-0112

Autor: Jonas Marschall

Fachlicher Austausch: Jun.-Prof. Dr.-Ing. Jan Polívka

Redaktion: Jutta Nordholt, Emel Turunc

Foto: Adobe Stock 303613696

Kartografie: Jutta Rönsch

Über den Autor: Jonas Marschal ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Raumbezogene Planung und Städtebau“ im Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung.

Schlüsselbegriffe: Urbane Manufakturen; Urbane Produktion; Gewerbe; Verdrängung; Immissionsschutz; Nachverdichtung; Innenentwicklung; Qualitative Innenentwicklung; Besonderes Städtebaurecht; Bauleiplanung; Typenlehre Gewerbemieten; Baulandmodelle; Erhaltungssatzungen; Baunutzungsverordnung; Baugebietsgliederung; Zentrale Versorgungsbereiche; Nahversorgung; TA Lärm

Zusammenfassung: Die Innenentwickung und Nachverdichtung prägen als zentrale Leitbilder und Konzepte die räumliche Planung und Entwicklung der Städte. Aufgrund der starken Nachfrage nach Wohnraum, liegt dabei in vielen Städten die Schaffung von Wohnraum im Fokus. Doch auch zum Wohnen komplementäre, der Versorgung dienende Nutzungen sind Bestandteil einer qualitativen Innenentwicklung. Ein Beispiel dafür sind Betriebe des produzierenden Gewerbes, deren Standortsicherheit und Ansiedlungschancen zunehmend eingeschränkt werden. Im fachwissenschaftlichen Diskurs gibt es deshalb Forderungen und Vorschläge zur Stärkung des produzierenden Gewerbes. In diesem Arbeitspapier wird ein Überblick über Handlungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden im Rahmen des allgemeinen und des besonderen Städtebaurechts gegeben. Neben einer theoretischen Betrachtung werden auch Ansätze aus der kommunalen Praxis dargestellt. Abschließend werden Forderungen und Optionen zur Fortentwicklung des städtebaurechtlichen und des immissionsschutzrechtlichen Rahmens erörtert.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort ____ **4**

1 Aktuelle Lage urbaner Produktion im Kontext der Innenentwicklung ____ **5**

2 Rahmenbedingungen und Ursachen des Konflikts ____ **8**

2.1 Konkurrenzsituation ____ **8**

2.1.1 Wirtschaftlicher Rahmen und Spekulation ____ 8

2.1.2 Unterscheidung zwischen Wohn- und Gewerbemietverträgen ____ 9

2.2 Zulässigkeit gewerblicher Nutzungen in Gebieten nach den §§ 30 und 34 BauGB ____ **9**

2.2.1 Zulässigkeit im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ____ 9

2.2.2 Zulässigkeit im unbeplanten Innenbereich ____ 14

2.3 Lärmschutz bei heranrückender Wohnbebauung ____ **19**

2.3.1 Trennungsgrundsatz und Rücksichtnahmegebot ____ 19

2.3.2 Anforderungen durch die TA Lärm ____ 20

2.4 Zwischenfazit ____ **24**

3 Möglichkeiten zur Sicherung und Förderung Urbaner Manufakturen ____ **24**

3.1 Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB ____ **25**

3.1.1 Schutz der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt ____ 25

3.1.2 Kein Schutz durch Milieuschutz- und Umstrukturierungssatzungen ____ 26

3.2 Städtebauliche Entwicklungskonzepte ____ **26**

3.2.1 Städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung ____ 27

3.2.2 Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte ____ 27

3.2.3 Bedeutung für städtebauliche Gesamtmaßnahmen und die Städtebauförderung ____ 28

3.3 Bebauungsplanung ____ **29**

3.3.1 Nutzungsänderungen als Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB ____ 29

3.3.2 Festsetzungen zur Feinsteuerung ____ 29

3.4 Baulandmodelle ____ **31**

3.4.1 Übertragbarkeit auf Gewerbe ____ 31

3.4.2 Beispiele aus der Praxis _____ 32

3.5 Städtebauförderung und des besonderes Städtebaurecht _____ 32

3.5.1 Anknüpfungspunkte in den Programmen der Städtebauförderung _____ 32

3.5.2 Anknüpfungspunkte im besonderen Städtebaurecht _____ 33

4 Ansätze zur Fortentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen _____ 33

4.1 Typisierung und Lärmschutz _____ 34

4.1.1 Weiterentwicklung der Typisierung _____ 34

4.1.2 Experimentierklausel _____ 34

4.1.3 Ausweitung der Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB _____ 36

4.1.4 Eigentumsförderung _____ 36

5 Fazit _____ 37

6 Literatur _____ 38

7 Abbildungsverzeichnis _____ 47

8 Tabellenverzeichnis _____ 47

Vorwort

Im Diskurs zur nachhaltigen und resilienten Siedlungsentwicklung wird aktuell das städtebauliche Leitbild einer kompakten, grünen und gemischten Stadt geprägt. Nach Jahren des Städtewachstums vor allem in den so genannten „Schwarmstädten“ mit hoher Nachfrage nach innerstädtischen Flächen vor allem für das Wohnen und der Umsetzung von entsprechenden Projekten auf Brachflächen, Neubauflächen oder im Zuge der Nachverdichtung bestehender Quartiere, aber auch infolge der steigenden Bodenpreise und Mieten ist inzwischen klar: Durch höhere bauliche Dichte entsteht nicht immer mehr Nutzungsmischung. Somit reiht sich auch die Konkurrenz von Gewerbe und Wohnen bei immer teureren und knapperen Flächen vielerorts mit zu den Zielkonflikten der städtischen Flächenentwicklung ein, wie etwa dem gleichzeitigen Anspruch an Dichte und klimaresiliente, hohe Durchgrünung der Quartiere. Aufgrund der Raumkonkurrenzen werden einerseits bestimmte Nutzungen aus städtischen Lagen herausgedrängt. Andererseits wird mit ihnen in den neuen Stadtentwicklungsprojekten, ob auf Wohnen oder etwa Büronutzung fokussiert, kaum noch gerechnet. Das betrifft vor allem produzierendes Gewerbe und Handwerksbetriebe sowie bestimmte Dienstleistungen, die sich unter dem Begriff „urbane Manufakturen“ zusammenfassen lassen. Aufgrund ihrer niedrigeren monetären Wertschöpfung gegenüber anderen Nutzungen in der Stadt haben sie oft die Nachsicht. Hierzu kommt, dass sie sich aufgrund von bauplanungs- und immissionsschutzrechtlichen Vorgaben nicht immer einfach unter geschützte Nutzungen einfügen lassen. Die nutzungsgemischte Stadt ist ein Teil der Europäischen Stadt per se. Wollen wir ihrem Leitbild folgen, bleibt die Suche nach Lösungen ein Muss. Das Working Paper von Jonas Marschall bietet hierfür einen einführenden Überblick über aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen für die Städte und Gemeinden.

Jun. Prof. Dr. Jan Polívka

Leiter der Forschungsgruppe „Raumbezogene Planung und Städtebau“ am ILS – Institut für Landes- und Standtentwicklungsforschung

1 Aktuelle Lage urbaner Produktion im Kontext der Innenentwicklung

Um die Ziele des Bundes zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme (Bundesregierung 2021: 271) zu erreichen, ist die Innenentwicklung der Siedlungsbestände notwendig (Bock/Preuß 2018: 21). Der Begriff „Innenentwicklung" bezeichnet ein räumliches Leitbild, welches anstelle einer Erweiterung der Siedlungskörper durch die erstmalige Inanspruchnahme zumeist landwirtschaftlich genutzter Flächen an den Siedlungsrändern die bauliche Nutzung bzw. Wiedernutzung ungenutzter oder untergenutzter Flächen vorsieht (Reiß-Schmidt 2018: 996). Mit der Innenentwicklungsnovelle 2013 (Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts 2013) ist der Vorrang der Innenentwicklung zu einer allgemeinen Planungsleitlinie erhoben worden (Battis et al. 2013: 962). Gemäß dem dabei aufgenommenen § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB[1] soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.

Die Bodenschutzklausel nach § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB regelt konkreter, dass zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen, die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde, insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung, zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind. So wird einerseits die Reduktion der Inanspruchnahme von Flächen auf der „Grünen Wiese" und andererseits die Wahrung attraktiver Ortskerne angestrebt (Bundesrat 2012: 1, 23).

Eine wichtige Herausforderung im Rahmen der Innenentwicklung ist die verträgliche Gestaltung des Nebeneinanders verschiedener Nutzungen (BBSR 2020: 5). In der Neuauflage der Leipzig-Charta 2020 wird im Sinne einer Stadt der kurzen Wege die Förderung einer Nutzungsmischung aus Wohnen, Einzelhandel und Produktion verfolgt. Dabei soll die Produktion durch Anreize für Kleinbetriebe, für eine emissionsarme handwerkliche Produktion und eine urbane Landwirtschaft wieder in die Städte geholt werden (BBSR 2020: 18). Auch aus bauplanungsrechtlicher Sicht ist das Leitbild der Innenentwicklung keineswegs auf das Wohnen beschränkt. Die Gemeinden müssen den Belangen der Innenentwicklung in einer umfassenden Weise Rechnung tragen. Die im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigenden umweltbezogenen, wirtschaftlichen und sozialen Leitlinien des § 1 Abs. 6 BauGB gelten im Zusammenhang mit der Innenentwicklung. Innenentwicklung ist nicht nach einem rein quantitativen Ansatz, sondern zugleich nach einem qualitativen Ansatz umzusetzen (Mitschang 2014: 23, 28–29). Die Pandemie hat die Bedeutung einer nutzungsgemischten Stadt mit einem kleinteiligen und gleichmäßig verteilten Versorgungsangebot noch einmal deutlicher gemacht (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 19).

Die Praxis läuft dem Ziel einer Nutzungsmischung allerdings oft zuwider. So ist festzustellen, dass bei der Mehrheit der Baugebiete in den Großstädten, die städtebaulich entwickelt werden, der Anteil des Wohnens oder der Anteil von Dienstleistungen, die nicht der Produktion und dem Handwerk zuzuordnen sind, zunimmt (Polívka et al. 2020: 2–3). Handwerksbetriebe und andere Dienstleister[2] verlassen die Innenstadtstandorte im Zuge einer Kommunalpolitik, die beim Thema Innenentwicklung und Nachverdichtung primär auf das Wohnen gerichtet ist. Es findet eine Umwandlung der

[1] Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. April 2022 (BGBl. I S. 674) geändert worden ist.

[2] Im Folgenden wird für die gemeinte Nutzungsgruppe der Begriff „Urbane Manufakturen" verwendet. Der Begriff beschreibt eine bestimmte Form des produzierenden Gewerbes. Er wird im laufenden ExWoSt-Forschungsprojekt „Neue Räume für die produktive Stadt" folgendermaßen definiert: „Urbane Manufakturen sind Handwerksbetriebe, das Baugewerbe und Reparaturbetriebe wie Änderungsschneidereien, kleinere Bäckereien, Metzgereien, Eismanufakturen, Konditoreien, Schuster, Tischlereien, Seifenmanufakturen, Orthopädieschuhtechnikerinnen und -techniker oder Musikinstrumentenbauerinnen und -bauer."; BBSR 2022.

Gewerbebauten in den Hinterhöfen zu Wohnzwecken oder in Arbeitsräume für freiberufliche Tätigkeiten statt (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 15–16).

In Neubaugebieten wird teils gänzlich auf eine funktionale Mischung verzichtet. Der Trend der Entmischung führt entgegen der Zielvorstellung der Leipzig-Charta, der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes dazu, dass Versorgungswege wieder länger werden. Auf Dauer kann dies die Attraktivität sowie die Nutzbarkeit der Quartiere mindern und nachteilige Auswirkungen auf das Leben in den Städten haben (Polívka et al. 2020: 2–3). In der Regel können die Wohnräume der Neubauten nicht mehr zu einem späteren Zeitpunkt für Urbane Manufakturen umgenutzt werden, da die technischen Voraussetzungen nicht gegeben sind. Sollte zu einem späteren Zeitpunkt der Wohnbedarf an Standorten zurückgehen, ist der Erhalt der baulichen Strukturen gefährdet (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 18).

Auch aus der betrieblichen Sicht ergibt sich aus der Entwicklung eine Problemlage. Durch die Aussiedlung der Betriebe an die Stadtränder und in das Umland fehlt den Betrieben die Nähe zu der Kundschaft. Außerdem wird dadurch die Anwerbung junger Auszubildender und junger Fachkräfte erschwert (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 15). Wie schwerwiegend die Problematik der Standortsicherheit und -verfügbarkeit für das produzierende Gewerbe in Städten mit großer Nachfrage nach Wohnraum ist, zeigt sich besonders in der Hauptstadt Berlin. Dort ist bereits die überwiegende Zahl der Handwerksbetriebe außerhalb des inneren S-Bahn-Rings angesiedelt. Doch selbst dort haben viele Betriebe aufgrund kurzfristiger Verträge und starker Mietsteigerungen mit Standortunsicherheiten zu kämpfen. Der starke Wohndruck und die bei Betriebsansiedlungen befürchteten Belästigungen erschweren zudem die Suche nach neuen Standorten. Entwicklungsmöglichkeiten gibt es für die Betriebe kaum. In den nächsten Jahren werden weitere Betriebe umsiedeln müssen und Berlin vermutlich in Richtung Brandenburg verlassen (Neuendorff 2022 : 11).

Der Versorgung mit Wohnraum kommt bei der städtebaulichen Planung der Städte eine herausragende Bedeutung zu. Sie kommt insbesondere durch einen eigenen Artikel im Grundgesetz zum Ausdruck. Dieser regelt die Unverletzlichkeit der Wohnung. Die Regelungen des Art. 13 GG basieren auf der Feststellung, dass der Wohnraum mit Blick auf die Menschenwürde und das Interesse der freien Entfaltung der Persönlichkeit ein elementarer Lebensraum ist (BVerfG, Urteil vom 20. Februar 2001 – 2 BvR 1444/00, Rn. 26 – juris). Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung werden in § 1 Abs. 6 Nr. 1 und 2 BauGB ausdrücklich als Belange genannt, die im Rahmen der Bauleitplanung insbesondere zu berücksichtigen sind. Die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung kommen außerdem mit den sozialen Bedürfnissen nach § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB zum Ausdruck (Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 55).

Für das Land Nordrhein-Westfalen ist ein notwendiger Neubau von insgesamt rund 45.860 Wohneinheiten pro Jahr bis zum Jahr 2040 prognostiziert worden. Bis zum Jahr 2025 liegt der Bedarf sogar bei 51.200 Wohneinheiten pro Jahr (MHKBG NRW 2020: 17–18). Bundesweit besteht bis zum Jahr 2025 nach der aktuellen Prognose des IW-Köln ein Bedarf an zusätzlichen 308.000 Wohneinheiten pro Jahr. Der Bedarf besteht insbesondere in den großen Städten, wo der Wohnungsbau weiterhin deutlich zunehmen muss (Henger/Voigtländer 2021: 26–32). Die Hans-Böckler-Stiftung stellt fest, dass allein in den beiden größten Städten Berlin und Hamburg 345.000 bezahlbare Wohnungen fehlen und bundesweit in den Großstädten insgesamt 4,4 Millionen Haushalte in Wohnungen leben, die zu klein oder zu teuer für sie sind (Hans-Böckler-Stiftung 2021). Insofern gibt es nachvollziehbare Gründe für die Gemeinden, die Stadtentwicklungspolitik auf eine quantitativ ausreichende Versorgung mit Wohnraum zu fokussieren.

Trotz der herausragenden Bedeutung einer quantitativ ausreichenden Wohnraumversorgung gilt jedoch auch der Grundsatz, dass eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die gemäß § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen miteinander in Einklang bringt, verlangt, auch den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Handwerksbetriebe und anderer gewerblicher Betriebe Rechnung zu tragen (Spannowsky 2019: 13). Der durch die Nachverdichtung entstehende Zuzug von Wohnbevölkerung erzeugt sogar einen zusätzlichen Bedarf an Versorgung mit öffentlicher und privater Infrastruktur, die unter anderem mit den Belangen nach § 1 Abs. 6 Nr. 8 und 9 BauGB in der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist (Söfker 2019: 12). § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. a BauGB bezieht sich auf die Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. c BauGB sind auch die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu berücksichtigen. § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB gebietet eine auf die Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichtete städtebauliche Entwicklung. Dabei ist auch die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche nach § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB von Bedeutung (Deutscher Bundestag 2017: 11). Darüber hinaus gehört die Ausstattung mit Versorgungs- und Gemeinbedarfseinrichtungen zu den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB (Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 55). Die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB bezieht sich vor allem auf die Möglichkeit plötzlich drohende Gefahrenlagen und unmittelbarer Schäden. Diese können z. B. entstehen, wenn es an Zufahrten für die Feuerwehr und Unfallhilfe zu Wohnblocks fehlt (Söfker/Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, § 1 Rn. 119). Zwar geht vom Fehlen gewerblicher Einrichtungen in der Nähe zum Wohnort wohl kaum ein unmittelbares Sicherheitsrisiko aus. Dennoch ist nicht abzustreiten, dass handwerkliche Dienste wie z. B. Sanitärbetriebe, Schlossereien, energie- und gebäudetechnischen Betriebe oder auch Kfz-Werkstätten in Bezug auf Sicherheitsfragen von Bedeutung sind.

Im deutschen Kontext haben auf das Problem der Verdrängung des Handwerks aus den Innenstädten vor allem die Handwerkskammern selbst aufmerksam gemacht. Lange hat sich die Forschung im Zusammenhang mit Gewerbe im räumlichen Kontext vorwiegend mit der Weiterentwicklung großflächiger Gewerbe- und Industriegebiete, nicht jedoch auf die Unterbringung des produzierenden Gewerbes in mischgenutzten Innenstädten, konzentriert (Hohn 2019: 9–10). In den letzten Jahren gewinnt die Thematik jedoch an Aufmerksamkeit. Einen zentralen Anknüpfungspunkt stellt das Forschungsgutachten zum Thema *„Produktion zurück ins Quartier? Neue Arbeitsorte in der gemischten Stadt“*, welches 2017 im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen erarbeitet worden ist, dar (Brandt et al. 2017). Brandt et al. kommen in dem Gutachten zu dem Ergebnis, dass die baurechtlichen Rahmenbedingungen es derzeit nicht ermöglichen, kleine produzierende Gewerbebetriebe gesondert zu schützen bzw. zu fördern. Sie schlagen deshalb eine vertiefende Prüfung möglicher Anpassungen in der Baunutzungsverordnung und der Anwendbarkeit weiterer städtebaulicher Instrumente wie städtebauliche Verträge, Betriebszonenkonzepte oder Milieuschutzsatzungen vor (Brandt et al. 2017: 165).

Das Ergebnis des Forschungsgutachtens weist Parallelen zum Ergebnis der Kommunalbefragung in Nordrhein-Westfalen des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU) aus dem Jahr 2014 auf (zur Nedden et al. 2015). In der Befragung gab bei sämtlichen abgefragten Faktoren der Entmischung die Mehrheit der Kommunen an, dass es eher kein oder gar kein Steuerungspotenzial gibt (zur Nedden et al. 2015: 32).

Die Ergebnisse des Forschungsgutachtens und der Kommunalbefragung werden an dieser Stelle aufgegriffen. Der folgenden Untersuchung wird deshalb die These zu Grunde gelegt, dass das Städtebaurecht nicht nur bereits zahlreiche Grundlagen beinhaltet, die das Hinwirken auf gemischt genutzte Quartiere mit wohnortnaher Versorgung erfordern, sondern auch ein planerisches Instrumentarium bereitstellt, um die Unterbringung Urbaner Manufakturen zu sichern und zu fördern.

Die Handlungsmöglichkeiten werden als ein Teilergebnis dieser Untersuchung dargestellt und erörtert. Gleichzeitig sollen die Grenzen der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten und des Gewerbeschutzes aufgezeigt werden. Abschließend werden Hinweise zu Handlungserfordernissen für die Planungspraxis und die Rechtssetzung zusammengetragen.

2 Rahmenbedingungen und Ursachen des Konflikts

Während der Transformationsprozess einige Zeit lang mit dem Wandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft begründet worden ist, besteht mittlerweile im fachwissenschaftlichen Kontext die Erkenntnis, dass es andere Ursachen gibt, die deutlich größere Treiber des Transformationsprozesses darstellen (Hohn 2019: 7–8). Zu nennen sind dabei die besondere wirtschaftliche Attraktivität der Wohnnutzungen aus der Sicht der Grundeigentümer*innen und die damit einhergehende Immobilienspekulation als wirtschaftliche Faktoren (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 17; Hohn 2019: 7–8; Eickmann et al. 2020: 45). Im Zusammenhang mit dem wirtschaftlich bedingten Missverhältnis zwischen Wohn- und Gewerberäumen wird auch die Stellung des Gewerbes im Mietrecht und im Städtebaurecht diskutiert (Deutscher Bundestag 2017). Doch auch die kommunale Praxis bei der Darstellung und Festsetzung von Bauflächen und Baugebieten im Rahmen der Bauleitplanung sowie Fragen des Immissionsschutzrechts sind von Bedeutung (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 17). Zu bedenken sind dabei auch die Wechselwirkungen zwischen diesen Handlungsfeldern.

2.1 Konkurrenzsituation

Neben dem Bedarf an bezahlbarem Wohnraum (Polívka et al. 2020: 2) konkurrieren Urbane Manufakturen in den zentralen Lagen auch mit anderen gewerblichen Nutzungen um Räume. Kostengünstige Gewerbebauten in den Hinterhöfen sowie auf Industrie- und Logistikflächen werden z. B. durch die Kreativwirtschaft, die Medienwirtschaft und die Start-up-Branche beansprucht. Dadurch entsteht eine Knappheit an Gewerberäumen und die Preisentwicklung wird zusätzlich angetrieben (Schoppengerd et al. 2020: 9). Darüber hinaus besteht trotz Corona und der gestiegenen Fähigkeit und Be-reitschaft der Unternehmen zu Home-Office-Modellen weiterhin eine Nachfrage nach Büroflächen. In vielen deutschen Großstädten sind die Büromieten selbst 2020 weiter angestiegen (Oberst/Voigtländer 2021).

2.1.1 Wirtschaftlicher Rahmen und Spekulation

Zwar zeigt ein Vergleich des Dortmunder Mietspiegels 2021/2022 für nicht preisgebundene Wohnungen (Amtsblatt der Stadt Dortmund 2020) und des von der Industrie- und Handelskammer zu Dortmund herausgegebenen Gewerbemietspiegels 2022 (Industrie- und Handelskammer zu Dortmund 2021), dass Gewerbemieten, insbesondere für Ladenlokale, in den zentralen Lagen die Wohnraummieten pro Quadratmeter sogar deutlich übersteigen können. Dennoch ist die Vermietung von Wohnraum für Investoren attraktiver. Zum einen gilt die Vermietung von Gewerbeflächen als risikoreich (Eickmann et al. 2020: 45), während das Wohnen in Städten mit Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt nur ein geringes Vermietungs- und Leerstandrisiko mit sich bringt (Hangebruch 2020: 46). Zum anderen erfordert die Entwicklung von Gewerbe im Bestand ein hohes Kapitalaufkommen und ist aufgrund der benötigten Grundstücksgröße und -zuschnitte sowie möglicher Nachbarschaftskonflikte und Erschließungsschwierigkeiten wenig attraktiv (Eckmann et al. 2020: 45).

Aus diesen Gründen versuchen Grundeigentümer*innen, teilweise sogar durch bewussten Leerstand, eine Umwandlung zu Büro- und Wohnnutzungen zu erreichen (Eickmann et al. 2020: 45). Die

wünschenswerte Flexibilisierung der Erdgeschosse und Innenhofbereiche (Polívka et al. 2020: 4) bleibt zum Zweck der Profitsteigerung im Neubau aus. Neben höheren Kosten wäre mit einer Flexibilisierung eine geringere Flächenausnutzung und ein zusätzlicher Erschließungsaufwand für den Lieferverkehr verbunden (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 19).

2.1.2 Unterscheidung zwischen Wohn- und Gewerbemietverträgen

Der Status quo im Gewerbemietrecht lässt die Spekulation mit Gewerberäumen zu. Aus der Sicht der betroffenen Betriebe gibt es kaum einen mietrechtlichen Schutz. Die Wohnraummiete wird im Bürgerlichen Gesetzbuch gesondert in den §§ 549 bis 577a geregelt. Da nach den §§ 573-575aa BGB nur eingeschränkte Befristungsmöglichkeiten für Wohnmietverträge bestehen, kann in bestimmten Abständen eine Anpassung der Wohnraummiete vorgenommen werden. Bei Gewerbemietverträgen haben die Vermieter*innen keinen Mieterhöhungsanspruch. Mietverträge für gewerblich genutzte Räume lassen sich stattdessen nach § 542 Abs. 1 BGB ohne das Vorliegen besonderer Gründe befristen oder können bei fehlender Befristung, ohne das Vorliegen besonderer Gründe, gekündigt werden. Es gibt im Gewerbemietrecht weder einen Mietspiegel für Bestandsmieten noch eine Mietpreisbremse für Neuvermietungen, wie es im Mietwohnrecht der Fall ist (Deutscher Bundestag 2017: 4–5). Dies bringt Gewerbetreibende in die nachteilige Position, dass ihre Mietverträge nicht verlängert oder gekündigt werden können, wenn die Räume zu spekulativen Zwecken genutzt und ggf. künftig einer Wohnnutzung zugeführt werden sollen.

2.2 Zulässigkeit gewerblicher Nutzungen in Gebieten nach den §§ 30 und 34 BauGB

Neben den wirtschaftlichen und mietrechtlichen Rahmenbedingungen muss der städtebauliche Trend hin zu monofunktionalen Wohnquartieren im Rahmen der Innenentwicklung auch mit Blick auf die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen betrachtet werden. Nach § 1 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Daraus lässt sich einerseits eine Planungsbefugnis, aber andererseits auch, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, eine Planungspflicht ableiten (Söfker/Runkel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, § 1 Rn. 28). Insofern gilt es zu klären, ob und inwieweit Urbane Manufakturen innerhalb der festgesetzten Baugebiete untergebracht werden können.

Da bei weitem nicht alle Baugebiete im Bestand beplant sind, gilt es, auch den Zulässigkeitsrahmen im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB in den Blick zu nehmen, wenngleich der Regelungsrahmen des § 34 BauGB als Planersatz und nicht als Planungsersatz (Rubel 2018: 403) zu verstehen ist. Die Gemeinden sind somit nicht von ihrer ggf. vorliegenden Verpflichtung zur Bauleitplanung nach § 1 Abs. 3 BauGB entbunden.

2.2.1 Zulässigkeit im Geltungsbereich eines Bebauungsplans

Die Gemeinden können für Flächen im Bebauungsplan auf der Grundlage des § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB die Art der Nutzung festsetzen. Gemäß dem Typisierungsgrundsatz werden im Regelfall in Bebauungsplänen typisierte Baugebiete nach den §§ 2 bis 9 BauNVO[3] und sonstige, dem Typ nach bestimmte, Flächen festgesetzt (Gierke/Blessing in Brügelmann, BauGB, 117. EL, § 1 Rn. 799). Festsetzbar sind auch Sondergebiete und sonstige Sondergebiete nach den §§ 10 und 11 BauNVO. Die jeweiligen Baugebietsvorschriften in den §§ 2 bis 11 BauNVO einschließlich der Regelungen in §§ 12

[3] Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), die durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1802) geändert worden ist.

bis 14 BauNVO werden mit der Festsetzung unmittelbar Bestandteil des Bebauungsplans, soweit keine Konkretisierung über § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO erfolgt (Spannowsky in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 54. EL, § 9 Rn. 2).

Die Typisierung ist ein Systemgedanke, welcher die Baunutzungsverordnung trägt. Durch die in der Verordnung für die verschiedenen Baugebiete vorgegebene allgemeine Zweckbestimmung und den jeweils anschließenden Katalog allgemein zulässiger Nutzungen, ist davon auszugehen, dass die aufgeführten Nutzungen ihrem Typ nach der Zweckbestimmung des Baugebiets entsprechen (BVerwG, Beschluss vom 27. Juni 2018 – 4 B 10/17, Rn. 7 – juris) Zwar ist im Rahmen der typisierenden Betrachtungsweise bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines betrieblichen Vorhabens schwerpunktmäßig auf den Betriebstyp des Vorhabens abzustellen. Allerdings bleiben Einzelheiten der konkreten Betriebsgestaltung außer Acht (Berkemann 2021: 377). *„Der konkrete Betrieb ist als unzulässig einzustufen, wenn Betriebe seines Typs bei funktionsgerechter Nutzung üblicherweise für die Umgebung in diesem Sinne unzumutbare Störungen hervorrufen können; auf das Maß der konkret hervorgerufenen oder in Aussicht genommenen Störungen kommt es grundsätzlich nicht an.“ (BVerwG, Beschluss vom 27. Juni 2018 – 4 B 10/17, Rn. 8 – juris).* Die immissionsschutzrechtlich geprägte Typenlehre basiert auf der Annahme, dass bestimmte Typen von Gewerbebetrieben in bestimmten Baugebieten der Baunutzungsverordnung grundsätzlich nicht erträglich sind (Berkemann 2021: 377).

2.2.1.1 Zulässigkeit Urbaner Manufakturen in beplanten Gebieten

Da „Urbane Manufakturen“ keinen in der Baunutzungsverordnung selbstständig genannten Nutzungstypen darstellen und der Begriff auch ansonsten im bauplanungsrechtlichen Kontext bisher nicht auftaucht, ist zunächst eine Einordnung innerhalb der in den §§ 2 bis 9 BauNVO genannten Nutzungstypen notwendig.

Gebiet	Möglichkeit der allgemeinen Zulässigkeit	Möglichkeit der ausnahmsweisen Zulässigkeit
Reines Wohngebiet	----------	Läden und nicht störende Handwerksbetriebe, die zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets dienen
Allgemeines Wohngebiet	Die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden; nicht störende Handwerksbetriebe	Sonstige nicht störende Gewerbebetriebe
Besonderes Wohngebiet	Läden, sonstige Gewerbebetriebe soweit diese Betriebe und Anlagen nach der besonderen Eigenart des Gebiets mit der Wohnnutzung vereinbar sind	----------
Mischgebiet	Sonstige Gewerbebetriebe, die das Wohnen nicht wesentlich stören	----------

Urbanes Gebiet	Sonstige Gewerbebetriebe, die das Wohnen nicht wesentlich stören	----------
Kerngebiet	Sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe	----------
Gewerbegebiet	Nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe aller Art	----------
Industriegebiet	Gewerbebetriebe aller Art; vorwiegen solche, die in anderen Baugebieten unzulässig sind	----------

Tabelle 1: Zulässigkeit „Urbaner Manufakturen“ nach BauNVO-Gebietstyp; Quelle: Eigene Darstellung nach den §§ 3 bis 9 BauNVO

In allgemeinen Wohngebieten können Urbane Manufakturen lediglich als die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden sowie als nicht störende Handwerksbetriebe allgemein zulässig sein. Sofern es sich nicht um einen Laden oder Handwerksbetrieb handelt, ist noch die ausnahmsweise Zulässigkeit als sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb denkbar. In reinen Wohngebieten können Läden und nicht störende Handwerksbetriebe höchstens ausnahmsweise zulässig sein. Dabei kommt die Einschränkung hinzu, dass die Nutzung der Deckung des täglichen Bedarfs dienen muss. Eine Zulassungsmöglichkeit als sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb besteht im reinen Wohngebiet nicht.

Das Kriterium der Gebietsversorgung wird nach objektiven Maßstäben bewertet. Zu den Indikatoren zählen vor allem die Größe, der Zuschnitt der Anlage und die sonstige Beschaffenheit des Betriebes, der Anteil des Umsatzes, welcher aus dem Gebiet selbst gespeist wird, sowie das Angebot. Es kommt immer darauf an, welche Störungen mit den Nutzungen typischerweise verbunden sind (Vietmeier in Bönker/Bischopink, BauNVO, § 4 Rn. 11–16). Der Handwerksbegriff kann anhand der allgemeinen Begriffsumschreibung der Handwerksordnung (HwO)[4] ausgelegt werden (Stock in König/Roeser/Stock, BauNVO, § 4 Rn. 37). Ob ein Handwerksbetrieb im jeweiligen Baugebiet gemessen an der allgemeinen Zweckbestimmung nicht wesentlich stört, ist unter Berücksichtigung der Art und Größe des Betriebes sowie der Ausstattung und des Betriebsablaufs mitsamt des ausgelösten Zu- und Abgangsverkehrs zu beurteilen. Im reinen Wohngebiet sind u. a. Zimmereibetriebe, KfZ-Werkstätten, Schlossereien, Malerbetriebe, Möbelschreinereien regelmäßig unabhängig von ihrer Größe aufgrund ihres störenden Charakters unzulässig (Scheidler 2016: 74). Im allgemeinen Wohngebiet können z. B. Friseure, Metzgereien, Bäckereien, Malerbetriebe, Schuster, Elektro- und Sanitärinstallateure zulässig sein (Vietmeier in Bönker/Bischopink, BauNVO, § 4 Rn. 25). Andere, lärmintensive Handwerksbetriebe, wie z. B. Tischlereien, sind hingegen auch im allgemeinen Wohngebiet nur in besonderen Ausnahmesituationen zulässig (Scheidler 2016: 76).

In besonderen Wohngebieten nach § 4a BauNVO sind Gewerbebetriebe gemäß Abs. 1 S. 2 zulässig, soweit sie nach der besonderen Eigenart des Gebiets mit der Wohnnutzung vereinbar sind. Wenngleich im besonderen Wohngebiet der Schwerpunkt auf dem Wohnen liegt, kann das Maß der

[4] Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1654) geändert worden ist.

zumutbaren Störungen dort eher vergleichbar mit dem in Mischgebieten sein (Scheidler 2016: 78). Viele Handwerksbetriebe sind allerdings selbst in Mischgebieten nicht allgemein zulässig, da diese neben dem Wohnen nach § 6 Abs. 1 BauNVO nur der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören, dienen (Spannowsky 2019: 71). Anders als in den ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dienenden Baugebieten gibt es dort zumindest keine einschränkende Gebietsversorgungs- bzw. Bedarfsdeckungsklausel (Spannowsky 2019: 30). Dass Handwerksbetriebe und andere Betriebe des produzierenden Gewerbes in Gewerbe- und Industriegebieten zulässig sind, steht außer Frage. Gewerbegebiete dienen nach § 8 Abs. 1 BauNVO vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben. Die Störungen sind zwar nicht so stark wie in Industriegebieten, aber deutlich höher als in Mischgebieten (Stock in König/Roeser/Stock, BauNVO, § 8 Rn. 1a). Ansonsten sind die Betriebe auf Industriegebiete angewiesen, die nach § 9 Abs. 1 BauNVO ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Allerdings weisen diese Gebiete keine Mischung auf und da nach § 50 BImSchG[5], wenn auch mit Ausnahmemöglichkeiten, der Trennungsgrundsatz für das Nebeneinander von Gewerbe- und Wohngebieten gilt (BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2004 – 4 BN 15/04 – juris), lässt sich so kaum die gewünschte Mischung von Wohnen und Gewerbe erreichen.

Auch in Kerngebieten treten kaum Probleme hinsichtlich der Gebietsverträglichkeit einer Nutzung auf (Berkemann 2021: 382). Jedoch dienen sie der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. Wohnen ist auch dort nur bedingt zulässig (Beibl 2021: 14). Urbane Gebiete nach § 6a BauNVO dienen hingegen dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Für urbane Gebiete gilt mit 63 dB(A) ein vergleichsweise hoher Immissionsrichtwert der TA Lärm[6]. Er liegt 3 dB(A) über dem Immissionsrichtwert für Kern-, Dorf- und Mischgebiete, welche bis zur Einführung des urbanen Gebiets die Grenze markiert haben, bis zu welcher gesunde Wohnverhältnisse gewährleistet sind (Köppen/Mitschang 2019: 763). Mit der Einführung des urbanen Gebiets in § 6a BauNVO wurde der Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG aufgeweicht (Berkemann 2021: 382). Er gilt nur, wenn sich aus den konkreten bauleitplanerischen Festsetzungen ein überwiegender Wohnanteil ergibt (Schink 2018: 170). Gleichwohl gilt die Verpflichtung nach § 3 Abs. 2 BImSchG, schädliche Umwelteinwirkungen soweit wie möglich zu vermeiden. Den Gemeinden obliegt hierfür die Möglichkeit, Feinsteuerungsfestsetzungen nach § 1 Abs. 4-10 BauNVO und § 6a Abs. 4 BauNVO zu treffen (Köppen/Mitschang 2019: 763). Im Übrigen der Begriff der "urbanen Produktion" erstmals in der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen zum urbanen Gebiet auf. Ohne damit eine Allgemeingültigkeit zu begründen, wird zumindest für den im Beschluss betrachteten Fall festgestellt, dass mit dem Begriff „urbane Produktion“ solche produzierenden Gewerbebetriebe angesprochen werden sollen, die mit Wohnnutzungen i. S. v. § 6a Abs. 1 Satz 1 BauNVO hinreichend verträglich sind (OVG Münster, Beschluss vom 17. Januar 2022 – 7 B 1125/21.NE, Rn. 13 – juris).

Wie der Überblick zeigt, gestaltet sich die Unterbringung Urbaner Manufakturen insbesondere in den reinen und den allgemeinen Wohngebieten aufgrund der Einschränkungen hinsichtlich der Gebietsversorgung und des Nicht-Störens schwierig. Auch wenn sich einige Betriebsformen in ihrem Erscheinungsbild mittlerweile gewandelt haben, bleiben sie nach der Typisierungslehre unzulässig (Spannowsky 2019: 71). Da das Wohnen in Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten das Wohnen nicht Teil der allgemeinen Zweckbestimmung ist, können diese Gebiete trotz der erweiterten Unterbringungsmöglichkeiten für Gewerbebetriebe nicht zur gewünschten feinkörnigen Mischung von

[5] Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. September 2021 (BGBl. I S. 4458) geändert worden ist.

[6] TA Lärm – Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 26.08.1998 (GMBl Nr. 26/1998, S. 503). Geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 01.06.2017 (BAnz AT 08.06.2017 B5).

Wohnen und Urbanen Manufakturen beitragen. Am besten eignen sich gemeinsamen Mischgebiete und urbane Gebiete zur Unterbringung beider Nutzungen in den Baugebieten. Allerdings gelten insbesondere im Mischgebiet dennoch Einschränkungen hinsichtlich des zumutbaren Störgrades. Dies betrifft unter den Urbanen Manufakturen vor allem die Handwerksbetriebe (BVerwG, Beschluss vom 27. Juni 2018 – 4 B 10/17). Das urbane Gebiet lässt eine deutlich höhere Dichte und tagsüber höhere Lärmimmissionen als allgemeine Wohngebiete zu. Da es den Gemeinden zugleich ermöglicht, ein einen überwiegenden Wohnanteil zu planen und festzusetzen, wird allerdings befürchtet, dass sich das Ungleichgewicht zwischen Wohnen und Gewerbe durch das urbane Gebiet sogar verstärken kann (Schoppengerd et al. 2020: 3).

2.2.1.2 Zulässigkeit über Ausnahmen und Befreiungen

Die Regelungen über Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB erweitern den Zulässigkeitsrahmen für gewerbliche Nutzungen mit Störpotenzial nicht in größerem Umfang. Damit bei Befreiungen nicht nachbarliche Interessen in unzumutbarer Weise berührt werden, darf sich die Immissionssituation in der Regel nicht mehr verschlechtern (Scheidler 2016: 96). Der behördliche Ermessensspielraum bei der Zulassung ausdrücklich im Bebauungsplan vorgesehener Ausnahmen ist häufig „auf Null“ reduziert, da öffentliche Belange berührt und die planerische Grundkonzeption in Frage gestellt würden (Dürr in Brügelmann, BauGB, 120. EL Oktober 2021, § 31 Rn. 22). Die Ergänzung des § 31 BauGB um den Abs. 3 durch das Baulandmobilisierungsgesetz dient der Mobilisierung von Wohnbauland.

Nach § 31 Abs. 3 S. 1 BauGB kann in einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt, das nach § 201a bestimmt ist, mit Zustimmung der Gemeinde im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Im Anwendungsbereich des § 31 Abs. 3 BauGB können sogar die Grundzüge der Planung berührt werden. Damit wird für Wohnungsbauvorhaben in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt eine ansonsten nur schwer überwindbare Schranke aufgegeben (Reidt 2022: 170). Gleichzeitig können somit auch Umnutzungen in den beplanten Gebieten begünstigt werden, die ggf. den verfügbaren Raum für Urbane Manufakturen weiter verringern.

2.2.1.3 Auswirkungen der aktuellen Planungspraxis auf die Zulässigkeit Urbaner Manufakturen

Es ist festzustellen, dass in der Praxis häufig gewerbliche Bauflächen über Flächennutzungsplanänderungen zu Wohngebieten umgewandelt werden, wodurch sukzessive Gewerbeflächen schwinden (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 17). Die Unterbringung Urbaner Manufakturen in Wohngebieten ist, wie dargelegt, nur eingeschränkt möglich.

Das urbane Gebiet ist in erster Linie auf die Fortentwicklung nutzungsgemischter Bestände zugeschnitten (Schink 2018: 168). Da dort neben einer höheren Dichte und vergleichsweise hohen Immissionen anders als Mischgebiete ein Übergewicht an Wohnen zulässig ist, wird befürchtet, dass durch urbane Gebiete das Ungleichgewicht zwischen Wohnen und Gewerbe verstärkt wird (Schoppengerd et al. 2020: 3). Eine bereits vorliegende stichprobenartige Untersuchung von Praxisbeispielen zeigt, dass es zwei Anwendungsbereiche für das urbane Gebiet gibt. Zum einen werden urbane Gebiete für den großflächigen Neu- oder Umbau auf ungenutzten Gewerbeflächen festgesetzt. Zum anderen finden Sie bei der Erweiterung oder Umstrukturierung zentrumsnah gelegener, kleinerer Kern- und Mischgebiete Anwendung. Bei der Überplanung von Gebieten in Zentrumsnähe als urbane Gebiete liegt der Fokus den Ergebnissen der Untersuchung nach auf der Schaffung von Wohnraum. Gewerbe wird in diesen Fällen lediglich an den Rändern der Plangebiete festgesetzt, wenn dort aus Immissionsschutzgründen keine Wohnbebauung erfolgen kann (Beibl 2021: 38–39). Wenn Wohnraum im urbanen Gebiet nicht überwiegt, kann ein Großteil der übrigen Anteile statt an gewerbliche auch an soziale und kulturelle Nutzungen gehen (Spannowsky 2019: 84). Eine abschließende Bewertung zu den

Auswirkungen des urbanen Gebiets lässt sich noch vornehmen, da es an weiteren Untersuchungen zu der Anwendungspraxis des § 6a BauNVO fehlt. Da seit der Einführung des Urbanen Gebiets mittlerweile mehrere Jahre vergangen sind, ist eine umfassende Evaluation der Anwendungspraxis geboten.

Auch wenn innerstädtische Gewerbegebiete, Kerngebiete und Mischgebiete selbst nicht in Wohngebiete oder urbane Gebiete mit Wohnschwerpunkt umgewandelt werden, kann sich die Nachverdichtung von Baulücken durch reine Wohnnutzungen im Übrigen negativ auf die gewerblichen Belange auswirken. Durch das Heranrücken von Wohnbebauung können die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen für die Betriebe an gewerbliche und mischgenutzte Gebiete steigen, was deren Entwicklungsmöglichkeiten beschränkt (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 17; Schoppengerd et al. 2020: 10). Mit diesem Problem hat sich bereits eine Arbeitsgruppe der Bauministerkonferenz und der Umweltministerkonferenz zu Zielkonflikten zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz befasst (Bauministerkonferenz/Umweltministerkonferenz 2020: 57). Deshalb folgt an späterer Stelle noch ein gesonderter Blick auf die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen im Rahmen der Nachverdichtung.

2.2.1.4 Wirken sich Verfahrensanforderungen auf die Nutzungsmischung aus?

Was den Verzicht auf eine Nutzungsmischung in der Praxis begünstigen kann, ist die Verfahrensfrage hinsichtlich der Anwendbarkeit von Vereinfachungs- und Beschleunigungsregelungen. Bei großflächigen Bebauungsplänen der Innenentwicklung mit einer festgesetzten Grundfläche von insgesamt 20000 Quadratmetern bis weniger als 70000 Quadratmetern ist die Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a Abs. 1 Nr. 2 BauGB nicht möglich, wenn die Möglichkeit erheblicher Umweltauswirkungen, die nach § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen wären, nicht im Rahmen einer Vorprüfung des Einzelfalls ausgeschlossen werden kann. Im vereinfachten Verfahren gilt nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 BauGB eine ähnliche Einschränkung, da nicht die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens vorbereitet oder begründet werden darf. Bei der Vorprüfung des Einzelfalls gilt allerdings eine niedrige Schwelle zur Feststellung der UVP- bzw. SUP-Pflicht. Sie beginnt nicht bei der Überschreitung von Grenz- oder Orientierungswerten, sondern bereits bei der Abwägungserheblichkeit (Schwarz 2019: 47). Dies kann im Rahmen der Bebauungsplanung den Verzicht auf die Einbeziehung produzierender Gewerbebetriebe begünstigen, die im Vergleich mit der Wohnnutzung größere Umweltauswirkungen mit sich bringen können.

Die Anwendungspraxis des § 13a BauGB ist bislang nicht umfänglich für das Bundesgebiet evaluiert worden. Eine bereits 2010 veröffentlichte Studie zur Anwendungspraxis in Baden-Württemberg zeigt zumindest für die ersten Anwendungsjahre des § 13a BauGB eine Tendenz auf. Es wird deutlich, dass § 13a BauGB vor allem dazu genutzt worden ist, brachgefallene Industrie- und Gewerbestandorte einer neuen Nutzung zuzuführen. Bei den neuen Nutzungen handelt es sich um Wohnen und Sondernutzungen in Form von Einzelhandelsprojekten (Siedentop et al. 2010). Zwar sind Schlussfolgerungen aufgrund des vergangenen Zeitraums seit der Untersuchung und des spezifischen Bezuges dieser auf ein einzelnes Bundesland nur eingeschränkt möglich. Dennoch liegt die Vermutung nahe, dass der Verfahrensfrage im Kontext der städtebaulichen Nutzungsmischung eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt. Aufgrund der herausragenden Bedeutung des § 13a BauGB und der verstrichenen Zeit seit dessen Einführung und der baden-württembergischen Studie scheint eine erneute, umfassende Evaluation der Anwendungspraxis des § 13a BauGB geboten zu sein.

2.2.2 Zulässigkeit im unbeplanten Innenbereich

Im unbeplanten Innenbereich gilt für gewerbliche Nutzungen das, was auch für alle anderen Nutzungsarten gilt: Gemäß § 34 Abs. 1 BauGB ist ein Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und

der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Zudem müssen die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben und das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden. Im Kontext der Nutzungsänderungen und Gebietsumwandlung ist vor allem die nähere Umgebung als Kriterium hervorzuheben. Die nähere Umgebung ist im Anwendungsbereich des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB maßstabsbildend, insoweit sich die Ausführung eines Vorhabens auf sie auswirken kann und insoweit oder die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder doch beeinflusst (BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2014 – 4 B 38/13, Rn. 7 – juris). Bei der Bestimmung der maßstabsbildenden näheren Umgebung kommt es auf das an, was tatsächlich vorhanden ist (BVerwG, Beschluss vom 15. November 2018 – 4 B 2/18, Rn. 5 – juris). Somit verändert sich der Maßstab der näheren Umgebung, wenn Vorhaben realisiert werden. Dies kann für die Zulässigkeit Urbaner Manufakturen dann problematisch werden, wenn sich die nähere Umgebung zu einem faktischen allgemeinen oder reinen Wohngebiet i. S. d. § 34 Abs. 2 BauGB entwickelt. Innerhalb faktischer Baugebiete erfolgt die Beurteilung gemäß § 34 Abs. 2 BauGB gemessen daran, ob die Nutzung im jeweiligen Baugebiet nach der Baunutzungsverordnung allgemein zulässig wäre. Viele Manufakturen sind dann wiederum aufgrund der Typisierung hinsichtlich ihrer Art der Nutzung unzulässig. Abweichungen sind allerdings auch faktischen Baugebieten mit hohen Anforderungen konfrontiert. Neben den Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 und 2 BauGB muss der Gebietscharakter gewahrt bleiben. Hinzu kommt der Gebietswahrungsanspruch der betroffenen Nachbarschaft (Spannowsky 2019: 36).

Ohne planerisches Eingreifen lässt sich in Gebieten nach § 34 Abs. 1 BauGB ein schleichender Umwandlungsprozess, hin zum faktischen allgemeinen oder reinen Wohngebiet, kaum unterbinden. Der aus § 15 Abs. 1 BauNVO bekannte Gebietserhaltungsanspruch gilt im unbeplanten Innenbereich nur in Fällen des § 34 Abs. 2 BauGB (Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, § 34 Rn. 79c–80).

2.2.2.1 Keine Anwendbarkeit des urbanen Gebiets

Aufgrund der Bestimmung nach § 245c Abs. 3 BauGB kann ein Gebiet im unbeplanten Innenbereich nicht als faktisches urbanes Gebiet nach den Bestimmungen des § 34 Abs. 2 BauGB behandelt werden. Diese Entscheidung ist aufgrund der Erkenntnis des im Vorfeld der Städtebaurechtsnovelle 2017 durchgeführten Planspiels getroffen worden (Fricke/Blasius 2018: 751). Aufgrund des sehr weiten Nutzungskanons und der Variabilität des Verhältnisses der unterschiedlichen Nutzungen zueinander war erwartet worden, dass große Bereiche des Siedlungsbestandes in den Städten, die bislang nach § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilen waren, im Sinne eines urbanen Gebietes geprägt wären (Bunzel 2017: 226). Diese Entscheidung ist umstritten. So besteht der Vorwurf, dass der Grund für den Ausschluss des urbanen Gebiets aus dem Anwendungsbereich des § 34 Abs. 2 BauGB die ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im urbanen Gebiet gewesen sei, obwohl ein planerisches Instrumentarium zur Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten bestehe (Schmidt-Eichstaedt in Brügelmann, BauGB, 120. EL Oktober 2021, § 245c 11–13).

2.2.2.2 Abweichungsregelung nach § 34 Abs. 3a BauGB

Für bereits vorhandene gewerbliche Nutzungen ist die Einschränkung nach § 245c Abs. 3 BauGB nicht zwingend von Nachteil, da gemäß § 34 Abs. 3a S. 1 BauGB vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 im Einzelfall u. a. abgewichen werden kann, wenn die Abweichung der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs dient, städtebaulich vertretbar ist und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist (Spannowsky 2019: 36).

Doch selbst wenn die Begünstigung des § 34 Abs. 3a BauGB gilt, bleiben Barrieren für Betriebe des produzierenden Gewerbes bestehen. Bereits auf Grund des Einfügungserfordernisses nach § 34 Abs. 1

BauGB, das die Verankerung des Rücksichtnahmegebots im unbeplanten Innenbereich darstellt, sind nachbarliche Interessen zu wahren (Rieger in Schrödter, BauGB, § 31 Rn. 63). Diese Anforderung bleibt nach dem Wortlaut des § 34 Abs. 3a BauGB ausdrücklich bestehen. Wie bei Befreiungen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen bleibt das zulässige Emissionsverhalten eingeschränkt (Scheidler 2016: 96 (Ausführungen zu § 31 Abs. 2 BauGB)). Eine Erweiterung der Gewerbe- und Handwerksbetriebe darf nicht zu ungesunden Wohnverhältnissen i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB führen oder solche verfestigen. Teilweise sind Vorhaben sogar dann unzulässig, wenn zwar eine Verbesserung der Immissionssituation erreicht wird, aber weiterhin eine unzumutbare Immissionssituation besteht (Johlen in Schlichter/Driehaus, BauGB, 51. EL April 2021, § 34 Rn. 72e). Allerdings ist die Frage nach einer Befreiung bei einer Verbesserung bisher unzumutbarer Verhältnisse ohnehin erst dann relevant, wenn die Betriebe ihre Pflichten zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen nach dem Stand der Technik gem. § 22 Abs. 1 BImSchG bereits nachkommen (Dürr in Brügelmann, BauGB, 120. EL Oktober 2021, § 34 Rn. 179). Weitere Einschränkungen bei der Anwendung des § 34 Abs. 3a BauGB ergeben sich daraus, dass betroffene Anlagen bauaufsichtlich genehmigt worden sein oder aufgrund materieller Rechtskonformität Bestandsschutz genießen müssen (Johlen in Schlichter/Driehaus, BauGB, 51. EL April 2021, § 34 Rn. 72c.; BVerwG, Urteil vom 08. Juni 1979 – 4 C 23.77 – BVerwGE 58, 124 = ZfBR 1979, 211) und die Ausnahme, wie von der Anwendung des § 31 Abs. 1 BauGB bekannt, nicht zur Regel werden darf (Johlen in Schlichter/Driehaus, BauGB 51. EL April 2021, § 34 Rn. 72h).

Anzumerken ist außerdem, dass die Ausnahmeregelung für Gewerbe- und Handwerksbetriebe des § 3a Abs. 1 Nr. 1 lit. a. BauGB auch die Nutzungsänderung umfasst und damit die Umwandlung hin zu Wohnnutzungen begünstigen kann. Eine vergleichbare Regelung, die auch die Umnutzung von zu Wohnzwecken errichteten baulichen Anlagen zu gewerblichen Nutzungen im Innenbereich vereinfacht, existiert nicht. Eine solche Privilegierung ist auch aus planerischer Sicht nicht erstrebenswert, da die privilegierte Umwandlung von Wohn- zu Gewerbenutzungen zu bodenbeachtlichen Spannungen führen könnte, die nicht ohne eine Bebauungsplanung zu bewältigen wären (Spannowsky 2019: 36–37).

Konflikte zwischen Wohnen und gewerblichen Betrieben drohen außerdem durch den mit dem Baulandmobilisierungsgesetz eingeführten § 34 Abs. 3a S. 3 BauGB (Fimpel/Müller 2022: 19). Dieser erlaubt fortan den Fällen des § 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 1 lit. b und c BauGB ein Abweichen vom Erfordernis des Einfügens auch in mehreren vergleichbaren Fällen. Bisher war die Abweichung nur im Einzelfall zulässig. § 34 Abs. 3a S. 1 Nr. 1 lit. b BauGB bezieht sich auf die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden Gebäudes.

2.2.2.3 Schutz zentraler Versorgungsbereiche nach § 34 Abs. 3 BauGB

Mit Blick auf das Gewerbe ist auch die Anforderung nach § 34 Abs. 3 BauGB von Bedeutung, wonach von Vorhaben im Anwendungsbereich des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein dürfen. § 34 Abs. 3 BauGB bezieht sich auf Vorhaben jeglicher Art. Dennoch liegt der Fokus bislang auf Einzelhandelsbetrieben (Scheidler 2018: 113). Der Gesetzesbegründung nach wurde die Regelung vor dem Hintergrund aufgenommen, dass die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe im unbeplanten Innenbereich an nicht integrierten Standorten nicht mit Verweis auf deren Fernwirkung auf die zentralen Versorgungsbereiche versagt werden konnte (Deutscher Bundestag 2003: 54). Die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ist bereits in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB als städtebaulicher Belang aufgeführt, der bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere zu berücksichtigen ist. Im Rahmen der interkommunalen Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB können sich Gemeinden auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Die Ausstattung des Gemeindegebiets mit zentralen Versorgungsbereichen kann nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 lit. d BauGB im Flächennutzungsplan dargestellt werden. Außerdem kann nach § 9 Abs. 2a BauGB in einem Bebauungsplan für im Zusammenhang bebaute Ortsteile i. S. d. § 34 BauGB zur Erhaltung oder

Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Nach § 9 Abs. 2a S. 2 BauGB ist dabei insbesondere ein hierauf bezogenes städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen, das Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält.

2.2.2.3.1 Feststellung zentraler Versorgungsbereiche

Der Gesetzesbegründung nach ergeben sich zentrale Versorgungsbereiche insbesondere aus planerischen Festlegungen, namentlich aus Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen oder aus Festlegungen in den Raumordnungsplänen und können sich auch aus sonstigen planungsrechtlich nicht verbindlichen Konzeptionen sowie nachvollziehbar eindeutigen tatsächlichen Verhältnissen ergeben (Deutscher Bundestag 2003: 54). Durch die Anforderung des § 34 Abs. 3 BauGB werden allerdings, der Regelungslogik des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB folgend, nur die tatsächlich vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche geschützt (BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 2012 – 4 B 13/12 – juris). Gleichwohl können Festlegungen in Konzepten im Zweifelsfall von Bedeutung sein (Dazu nachfolgend unter Kapitel C.2.2). Zu erwähnen ist außerdem, dass auch Grund- und Nahversorgungszentren zentrale Versorgungsbereiche im Sinne des § 34 Abs. 3 BauGB sein können (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2009 – 4 C 2/08, Rn. 8 – juris; Deutscher Bundestag 2006: 11; Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen 2021: 81). Schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche einer Standortgemeinde sind gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu erwarten, wenn deren Funktionsfähigkeit so nachhaltig gestört wird, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr substantiell wahrnehmen können (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2009 – 4 C 1/08, Rn. 11 – juris).

Bei der Beurteilung der ökonomischen Fernwirkung eines Vorhabens auf zentrale Versorgungsbereiche wird in der behördlichen und gerichtlichen Praxis der Kaufkraftabfluss als maßgebliches Kriterium angesetzt. Eine differenzierte Betrachtung kann geboten sein (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2009 – 4 C 1/08, Rn. 16 – juris). Das Bundesverwaltungsgericht stellt weiter fest, dass ein gerade noch unbedenkliches Nebeneinander von Einzelhandelsbetrieben an einem nicht integrierten Standort in räumlicher Nähe zum Versorgungsbereich durch das Hinzutreten eines weiteren Vorhabens in eine städtebaulich beachtliche Schädigung der Funktionsfähigkeit des

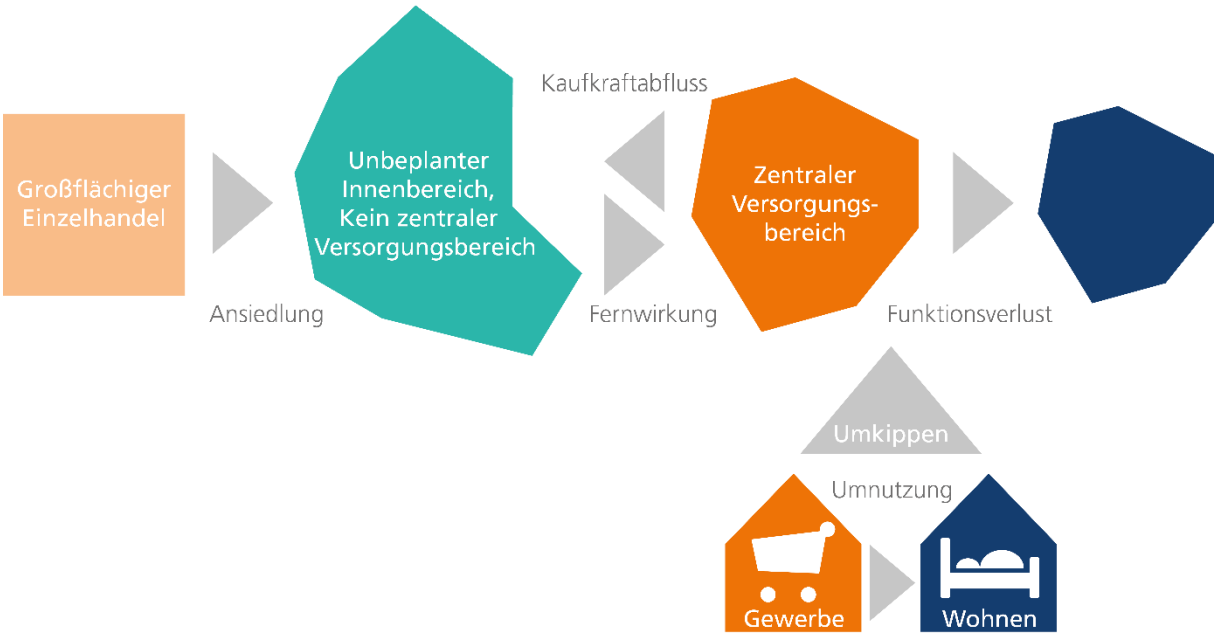

Abbildung 1: Schematische Darstellung schädlicher Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche, ILS

Versorgungsbereichs umschlagen kann (BVerwG, Beschluss vom 12. Januar 2017 – 4 B 43/16, Rn. 4 – juris; BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2009 – 4 C 2/08, Rn. 16 – juris.). Wenn in der Vergangenheit bereits Vorhaben zugelassen worden sind, ist ein weiteres Vorhaben somit möglicherweise abzulehnen, wenn die Gefahr des Umkippens des Gebiets besteht (Scheidler 2016: 94).

2.2.2.3.2 Sektorale Bebauungsplanung und Planerfordernis

§ 9 Abs. 2 a S. 1 BauGB erlaubt es, für im Zusammenhang bebaute Ortsteile zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in einem Bebauungsplan festzusetzen, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Absatz 1 und 2 zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Die Aufstellung solcher Bebauungspläne kann i. S. d. § 1 Abs. 3 BauGB städtebaulich erforderlich sein (Gierke in Brügelmann, BauGB, 120. EL Oktober 2021, § 9 Rn. 1276). Ein Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a Nr. 1 BauGB dient nicht nur dem Schutz zentraler Versorgungsbereiche vor einem Funktionsverlust. Er ist auch ein Planungsinstrument der Innenentwicklung, um im Rahmen ihres planerischen Gestaltungsspielraums die Attraktivität der Zentren zu steigern oder im Status quo zu erhalten (BVerwG, Beschluss vom 15. Mai 2013 – 4 BN 1/13, Rn. 11 – juris). Bebauungspläne nach § 9 Abs. 2a Nr. 1 BauGB konkretisieren die Regelung nach § 34 Abs. 3 BauGB und können darüberhinausgehende Beschränkungen beinhalten (Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, § 9 Rn. 242c). Ein klassisches Anwendungsfeld solcher Bebauungspläne sind Sortimentsbeschränkungen für den Einzelhandel (Deutscher Bundestag 2017: 12). Bereits im Aufstellungsbeschluss für solch einen Bebauungsplan muss erkennbar sein, wo der dadurch zu schützende zentrale Versorgungsbereich liegen soll.

In § 9 Abs. 2a S. 3 BauGB wird klargestellt, dass in jenen zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen, die durch Pläne nach § 9 Abs. 2a S. 1 BauGB geschützt werden, die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben, die diesen Versorgungsbereichen dienen, nach § 30 oder § 34 BauGB vorhanden oder durch einen Bebauungsplan, dessen Aufstellung förmlich eingeleitet ist, vorgesehen sein sollen. Die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen müssen zwar noch nicht gegeben sein, wenn ein Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a S. 1 BauGB beschlossen wird. Jedoch muss zumindest ein Baugesetzbuch vorgesehener Verfahrensschritt zur Aufstellung eines Bebauungsplans i. S. d. § 9 Abs. 2a S. 3 BauGB begonnen worden sein (Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, § 9 Rn. 242e). Trotz der Formulierung als Soll-Vorschrift stellt dies gewissermaßen eine verpflichtende Voraussetzung für den Ausschluss von Nutzungen in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 2a S. 1 BauGB dar. Ansonsten fehlt es solch einem Bebauungsplan nämlich an der Erforderlichkeit i. S. d. § 1 Abs. 3 BauGB (Gaentzsch in Schlichter/Driehaus, BauGB, 25. EL November 2013, § 9 Rn. 73s). Diese Anforderung führt allerdings nicht dazu, dass keine abweichende Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche in der Realität stattfindet. Im Zusammenhang mit § 9 Abs. 2a BauGB ist es ausreichend, wenn die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für zentrale Versorgungsbereiche im Wesentlichen gegeben sind (Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, § 9 Rn. 242e).

2.2.2.3.3 Anwendungsbereich über großflächigen Einzelhandel hinaus

Die Übertragbarkeit auf andere Fälle als die Steuerung des großflächigen Einzelhandels ist der Gesetzesbegründung nach ausdrücklich nicht ausgeschlossen: *„Die vorgeschlagene Regelung des § 34 Abs. 3 [BauGB] kann bei entsprechenden Fallkonstellationen auch für andere Vorhaben als großflächigen Einzelhandel zum Schutz von zentralen Versorgungsbereichen Bedeutung haben.“ (Deutscher Bundestag 2003: 54).* Neben der Fernwirkung durch Einzelhandelsvorhaben in nicht integrierten Lagen kann auch das Umkippen eines zentralen Versorgungsbereichs in ein Wohngebiet eine Gefahr darstellen. Wenn beispielsweise in bisher vorhandenen Nahversorgungszentren zunehmende Gewerbeeinheiten umgenutzt werden, kann dies problematisch sein, da diese zentrale

Funktion dann nicht erfüllt werden kann. Hierin kann also ein weiterer Anwendungstatbestand für die Regelung nach § 34 Abs. 3 BauGB gesehen werden.

Droht ein solcher Missstand des Umkippens von Versorgungsbereichen einzutreten, kann sogar eine Planungspflicht bestehen, die sich aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB ergibt. Als Anhaltspunkte für einen qualifizierten planerischen Handlungsbedarf sind unter anderem die für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen geltenden Merkmale städtebaulicher Missstände nach § 136 Abs. 2 und 3 BauGB heranzuziehen (Decker in Schlichter/Driehaus, BauGB, 50. EL 2020, § 1 Rn. 66). Gemäß § 136 Abs. 3 Nr. 2 lit. b BauGB ist z. B. die Funktionsfähigkeit des Gebiets in Bezug auf dessen wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich zu berücksichtigen. Dies kann sich z. B. aus einer einseitigen, der Funktion des Gebiets nicht entsprechenden Konzentration einzelner Nutzungsarten ergeben (Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 136 Rn. 17). Das Umkippen eines Versorgungsbereichs stellt folglich nicht nur einen Versagungsgrund für Vorhaben im unbeplanten Innenbereich dar. Es kann für die Gemeinde sogar eine Planungspflicht auslösen.

2.3 Lärmschutz bei heranrückender Wohnbebauung

Sehr häufig wird sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis darauf verwiesen, dass die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an den Schutz vor Gewerbelärm ein Problem im Rahmen der Innenentwicklung darstellen (Siehe z. B. Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 17; Schoppengerd et al. 2020: 10). Dass der Immissionsschutz in jedem Fall eine zentrale Herausforderung darstellt, wird durch die judikative Statistik unterstrichen: Fast die Hälfte aller Festsetzungen, die das bauplanungsrechtliche Bestimmtheitsgebot verletzen und zum Scheitern der Bebauungspläne im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren führen, haben den Immissionsschutz als Gegenstand (Dillmann et al. 2018: 184). Die Immissionsproblematik wird ausführlich im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe der Bauministerkonferenz und der Umweltministerkonferenz zu Zielkonflikten zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz dargestellt (Bauministerkonferenz/Umweltministerkonferenz 2020: 57).

2.3.1 Trennungsgrundsatz und Rücksichtnahmegebot

Die durch die Bauleitplanung aufgeworfenen Konflikte müssen nach dem Gebot der Konfliktbewältigung auf der Ebene der Bauleitplanung gelöst werden. Eine abschließende Konfliktbewältigung darf nur dann nach dem Gebot der planerischen Zurückhaltung unterbleiben, wenn die Durchführung der Konfliktlösungsmaßnahmen auf der Ebene der Planverwirklichung sichergestellt ist (Wahlhäuser in Bönker/Bischopink, BauNVO, 3. Teil Rn. 3–21; Rieger in Schrödter, BauGB, § 1 Rn. 621–623). Konkretisiert wird das Gebot der Konfliktbewältigung durch den auf die Konfliktvermeidung ausgerichteten Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG (Mitschang 2009: 552). Demnach sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen *„die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen […] auf ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete […] so weit wie möglich vermieden werden.“*

Als *„Abwägungsdirektive“* (auch *„Optimierungsgebot“ (Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 110))* ist der Trennungsgrundsatz ein Abwägungsbelang von besonderem Gewicht, dessen Zurückstellung nur möglich ist, wenn andere, gewichtigere städtebauliche Belange vorliegen und eine besondere Rechtfertigung (Scheidler 2019: 408) unter Einbeziehung der Umstände des Einzelfalls erfolgt (BVerwG, Urteil vom 19. April 2012 – 4 CN 3.11, Rn. 29 – juris; Wahlhäuser in Bönker/Bischopink, BauNVO, 3. Teil Rn. 8) Es handelt sich insofern um einen ausnahmefähigen Grundsatz (Decker in Schlichter/Driehaus, BauGB, 50. EL 2020, § 1 Rn. 149). Im Bestand, wo ggf. bereits Gemengelagen

vorliegen, kann unter Würdigung des Einzelfalls und der Vorbelastungen anderweitig auf einen Ausgleich hingewirkt werden (Schoen in Beckmann/Durner/Mann/Röckinghausen, UmwR, 96. EL 2021, § 50 BImSchG Rn. 126). Die erstmalige Schaffung einer Gemengelage gilt als *„in der Regel unzulässig"* (Tophoven in Giesberts/Reinhardt, UmwR, BImSchG § 50 Rn. 34 mit Verweis auf BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2012 – 4 C 11.11, Rn. 24. – juris). So gilt zwar für die Überplanung bisher weitestgehend ungenutzter Gebiete ein strengerer Maßstab für die räumliche Trennung unterschiedlicher Nutzungen (Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 111). Doch auch in solchen Fällen kann zur Verringerung der Abstände durch andere Schutzvorkehrungen ein ausreichendes Schutzniveau gesichert werden (Tophoven in Giesberts/Reinhardt, UmwR, 59. EL BImSchG § 50 Rn. 28; Rieger in Schrödter, BauGB, § 1 Rn. 627). Das Nebeneinander überwiegend gewerblich geprägter und überwiegend durch Wohnen geprägter Gebiete ist also im Rahmen der Innenentwicklung nicht grundsätzlich unzulässig.

Rückt Wohnbebauung an gemischt- oder gewerblich genutzte Gebiete heran, sind die Anforderungen des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots zu beachten. Das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot ist eine eigenständige Anforderung an die Zulässigkeit von Vorhaben (Pützenbacher in Bönker/Bischopink, BauNVO, § 15 Rn. 90). Nach § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO können die in den §§ 2 bis 14 BauNVO aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen im Einzelfall unzulässig sein, *„wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden."* Somit können ansonsten an einem Standort bauplanungsrechtlich zulässige Vorhaben aufgrund einer Einzelfallsituation unzulässig sein (Stüer 2015: 1756). Dies dient der Konfliktvermeidung (Uechtritz 2016: 90). § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO gilt auch für faktische Baugebiete i. S. d. § 34 Abs. 2 BauGB. Im unbeplanten Innenbereich ohne ein faktisches Baugebiet gilt das Gebot der Rücksichtnahme über das Einfügungserfordernis des § 34 Abs. 1 BauGB (Rieger in Schrödter, BauGB, § 31 Rn. 63).

Das Rücksichtnahmegebot nimmt sowohl Emittierende als auch die von Immissionen Betroffenen in die Pflicht. Nach § 15 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 BauNVO sind bauliche und sonstige Anlagen auch dann unzulässig, wenn sie unzumutbaren Belästigungen oder Störungen *„ausgesetzt werden"*. Durch dieses Prinzip der Gegenseitigkeit wird auch den Betrieben ein Schutz gegenüber heranrückenden Nutzungen gewährt (Roeser in König/Roeser/Stock, BauNVO, §15 Rn. 43). Das Prinzip der Gegenseitigkeit kann nicht über die Duldung durch die Betroffenen umgangen werden. Vereinbarungen, wonach ein unzumutbarer Zustand durch das Einverständnis der Betroffenen hingenommen werden soll, dürfen nicht getroffen werden (BVerwG, Urteil vom 29. November 2012 – 4 C 8.11, Rn. 25 – juris).

§ 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO bezieht sich auf Belästigungen oder Störungen, die nach der Eigenart des Baugebiets oder in dessen *„Umgebung"* unzumutbar sind. Der Umgebungsbegriff bezieht sich auf den gesamten Wirkradius eines Betriebs. Dieser Wirkradius kann über die Grenzen des einzelnen Baugebiets und auch über die *„nähere Umgebung"* i. S. d. § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB hinausgehen (Henkel in Spannowsky/Hornmann/Kämper, BauNVO, 28. EL 2022, § 15 Rn. 29). Allerdings führen die Umwelteinwirkungen nicht im gesamten Wirkradius zu unzumutbaren Belästigungen oder Störungen, da sich die Wirkintensität je nach Lage der betroffenen Nutzung im Verhältnis zur Emissionsquelle unterscheidet (Siehe z.B. BVerwG, Beschluss vom 11. November 2015 – 4 BN 39/15, Rn. 3 – juris; Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB 143. EL 2021, § 15 BauNVO Rn. 27).

2.3.2 Anforderungen durch die TA Lärm

In Bezug auf die Zumutbarkeit von Gewerbelärm ist die aktuelle Rechtslage grundsätzlich geklärt (Uechtritz 2016: 96). Die TA Lärm gilt für Anlagen, die als genehmigungsbedürftige oder nicht

genehmigungsbedürftige Anlagen i. S. d. §§ 5 und 22 BImSchG den Anforderungen des zweiten Teils des Bundes-Immissionsschutzgesetzes unterliegen (TA Lärm 1998: Nr. 1). Nach der der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt ihr als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift eine im gerichtlichen Verfahren zu beachtende Bindungswirkung zu, soweit sie für Geräusche den Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen nach § 3 Abs. 1 BImSchG konkretisiert. Dies tut sie durch die Zuordnung von Immissionsrichtwerten zu den Gebietsarten und Tageszeiten entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit und indem sie das Verfahren zur Ermittlung und Beurteilung der Schallimmissionen vorschreibt. Einzelfallbezogene Entscheidungen sind nur noch dann möglich, wenn die TA Lärm selbst durch Kann-Vorschriften und Bewertungsspannen Spielräume eröffnet oder Immissionswertüberschreitungen gestattet. Somit legt die TA Lärm die Grenze der Zumutbarkeit von Umwelteinwirkungen für den Nachbarn und damit das Maß der gebotenen Rücksichtnahme mit Wirkung auch für das Baurecht im Umfang seines Regelungsbereichs grundsätzlich allgemein fest (BVerwG, Urteil vom 29.11.2012 – 4 C 8/11, Rn. 18–19).

2.3.2.1 Bedeutung der TA Lärm für die Bauleitplanung

Nach wie vor wird diskutiert, ob und inwieweit die Anforderungen der an die Anlagenzulassung gerichteten TA Lärm auch für die Bauleitplanung bindend sind. Einigkeit besteht darüber, dass der TA Lärm in der Bauleitplanung eine mittelbare Bindungswirkung zukommt, da ein Bebauungsplan vollzugsunfähig ist und somit nicht die Erforderlichkeit i. S. d. § 1 Abs. 3 BauGB aufweist, wenn bei der Umsetzung des Geplanten die Vorgaben der TA Lärm nicht eingehalten werden können (Fricke 2021: 260). Allerdings müssen nicht alle erdenklichen Anlagen in einem nicht näher konkretisierten Baugebiet im Genehmigungsverfahren tatsächlich zulässig sein. Es reicht, wenn der Charakter des festgesetzten Baugebiets realisierbar ist (Gierke in Brügelmann, BauGB, 121. EL Januar 2022, § 1 Rn. 800). Handelt es sich um konkret anlagenbezogene Planungen, muss die Gemeinde das Zulassungsverfahren schon bei der Planaufstellung antizipieren und prüfen, ob das geplante Vorhaben nach den immissionsschutzrechtlichen Regelwerken überhaupt zugelassen werden kann. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der Lärmbeurteilung, sondern in Bezug auf alle Immissionen (Schink 2011: 44).

Durch die Gegenseitigkeit des Rücksichtnahmegebots und die Bindungswirkung der TA Lärm sind die Betriebe einerseits vor Einschränkungen zwar geschützt, wenn Wohnbebauung unter Einhaltung der zulässigen Lärmbelastung heranrückt. Dennoch kann sich die Nachverdichtung durch reine Wohnnutzungen in der Umgebung negativ auf die Belange der Betriebe in gewerblichen und gemischten Baugebieten auswirken. Wenn das Heranrücken zulässig ist, da Immissionsgrenzen eingehalten werden, werden durch die neue Dichte die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten der Betriebe beschränkt (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 17; Schoppengerd et al. 2020: 10). Es existiert für die Eigentümer*innen kein Gebietserhaltungsanspruch über die Grenzen des eigenen Baugebiets hinaus (Spannowsky in Spannowsky/Hornmann/Kämper, BauNVO, 28. EL. 2022, § 1 Rn. 145).

2.3.2.2 Immissionsrichtwerte der TA Lärm

Die TA Lärm unterscheidet zwischen Vor-, Zusatz- und Gesamtbelastung. Die Vorbelastung bezieht sich auf den vorhandenen Lärmpegel am Immissionsort durch Anlagen im Anwendungsbereich der TA Lärm ohne den Immissionsbeitrag einer hinzutretenden Anlage. Die Zusatzbelastung beschreibt den Immissionsbeitrag, den eine zu beurteilende Anlage wahrscheinlich hervorrufen wird. Die Gesamtbelastung ist die Belastung eines Immissionsortes, die von allen Anlagen im Anwendungsbereich der TA Lärm hervorgerufen wird und fasst damit Vor- und Zusatzbelastung in einer Kenngröße zusammen (TA Lärm 1998: Nr. 2.4). Die Gesamtbelastung darf die baugebietsbezogenen Immissionsrichtwerte nach Nr. 6 der TA Lärm im Regelfall nicht überschreiten.

Gebietsart	Tags	Nachts
Industriegebiete	70 dB(A)	
Gewerbegebiete	65 dB(A)	50 dB(A)
Urbane Gebiete	63 dB(A)	45 dB(A)
Kern-, Dorf- und Mischgebiete	60 dB(A)	45 dB(A)
Allgemeine Wohngebiete und Kleinsiedlungsgebiete	55 dB(A)	40 dB(A)
Reine Wohngebiete	50 dB(A)	35 dB(A)
Kurgebiete, Krankenhäuser, Pflegeanstalten	45 dB(A)	35 dB(A)

Tabelle 2: Immissionsrichtwerte nach Nr. 6 der TA Lärm in der Fassung von Vom 26. August 1998 (GMBl Nr. 26/1998 S. 503), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 01.06.2017 (BAnz AT 08.06.2017 B5)

Bei den Immissionsrichtwerten handelt es sich um Außenpegel. Der maßgebliche Immissionsort befindet sich 0,5 m vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes nach DIN 4109 (TA Lärm 1998: A.1.3 des Anhangs). Dadurch wird für Wohnnutzungen ein Mindestwohnkomfort gesichert, trotz der vorhandenen Lärmquellen die Fenster öffnen zu können. Zudem sollen eine natürliche Belüftung sowie ein erweiterter Sichtkontakt nach außen, ohne dass die Kommunikationssituation im Innern oder das Ruhebedürfnis und der Schlaf nachhaltig gestört werden können, möglich sein (BVerwG, Urteil vom 29. November 2012 – 4 C 8.11, Rn. 24 – juris).

Die Immissionsrichtwerte in der Nacht sind mit Ausnahme der Industriegebiete deutlich niedriger als am Tag. Ziel dabei ist ein nächtlicher Schutz der Innenräume für einen ungestörten Schlaf (Mundt/Reidt 2017: 494). Außerdem unterscheidet sich das Schutzniveau je nach Gebietsart. Den gemischt genutzten Baugebieten werden höhere Immissionsbelastungen zugemutet als den gemischt genutzten Baugebieten. Im urbanen Gebiet ist der Schutz der Wohnruhe tagsüber noch einmal gegenüber Kern-, Dorf- und Mischgebieten gemindert. Der Schutz der Nachtruhe ist jedoch derselbe (Schink 2018: 169). Aus Gründen des Gesundheitsschutzes wurde von der ursprünglich vorgesehenen Erhöhung des Nachtwerts in urbanen Gebieten auf 48 dB (A) abgesehen (Bundesrat 2017: 2). Allerdings sind es gerade die Immissionswerte für den Nachtzeitraum, die häufig überschritten werden (Mundt/Reidt 2017: 494; Schink 2018: 170). Somit kann auch in urbanen Gebieten nicht ausgeschlossen werden, dass die Einhaltung der Immissionsrichtwerte Probleme bereitet. Da die Einhaltung von Schutzabständen in dicht besiedelten Gebieten kaum möglich ist (Bauministerkonferenz/Umweltministerkonferenz 2020: 9), bedarf es im Rahmen der Innenentwicklung anderer Maßnahmen des städtebaulichen Schallschutzes.

2.3.2.3 Zulässige Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsrichtwerte

Den Gemeinden steht ein ganzes Portfolio neben der Abstandswahrung hinaus zur Verfügung, um den Belangen des Lärmschutzes im Bebauungsplan Rechnung zu tragen. Zu nennen sind hier die

Möglichkeiten zur Gliederung bzw. Differenzierung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4-9 BauNVO, Fremdkörperfestsetzungen nach § 1 Abs. 10 BauNVO, zur Festsetzung befristeter und bedingter Baurechte nach § 9 Abs. 2 BauGB, die Festsetzung von Schutzflächen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB sowie zum Treffen von Regelungen im Rahmen städtebaulicher Verträge nach § 11 BauGB (Mitschang 2016: 81–95). Ausdrücklich zulässig sind Regelungen im Sinne der architektonischen Selbsthilfe zur Stellung des Gebäudes, des äußeren Zuschnitts des Hauses oder der Anordnung der Wohnräume und der notwendigen Fenster (BVerwG, Urteil vom 29. November 2012 – 4 C 8/11, Rn. 26 – juris).[7]

2.3.2.4 Das Problem der Nicht-Anwendbarkeit des „Hamburger-Fensters“

Nach wie vor nicht abschließend geklärt sind allerdings die Grenzen hinsichtlich der Einsatzmöglichkeit passiver Schallschutzmaßnahmen im Bebauungsplan. Aufgrund der mittelbaren Bindungswirkung wird diskutiert, ob planerische Festsetzungen einen Vorrang gegenüber den Regelungen der TA Lärm haben (Fricke 2021: 260). Im Rahmen der Innenentwicklung sind die Außenrichtwerte häufig nicht einhaltbar. Deswegen besteht ein Interesse daran, passive Schallschutzmaßnahmen, wie z. B. das *„Hamburger Fenster“,* einzusetzen. Dadurch kann auch bei teilgeöffneten Fenstern noch ein ausreichender Schutz für die Innenräume gewährleistet werden (Mundt/Reidt 2017: 494). Diesbezüglich wird argumentiert, dass § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO und die TA Lärm als ein diese Norm konkretisierendes Regelwerk nicht mehr anwendbar seien, wenn der Lärmkonflikt bereits durch Planfestsetzungen gelöst werde. Sei das Gebot der Rücksichtnahme in Bezug auf den konkreten Konflikt bereits im Rahmen der planerischen Abwägungsentscheidung bewältigt, verbleibe für eine Nachsteuerung im Planvollzug unter Heranziehung des § 15 Abs. 1 BauNVO kein Raum mehr (Reidt 2020: 205).

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 07.07.2012 entschieden, dass ein Konflikt zwischen einer gewerblichen Nutzung und Wohnen, also im Anwendungsbereich der TA Lärm, abwägungsfehlerfrei durch passive Lärmschutzmaßnahmen bewältigt werden kann. Es hat ebenso festgestellt, dass dieser Rechtssatz verallgemeinerungsfähig ist (BVerwG, Beschluss vom 07.06.2012 – 4 BN 6/12, Rn. 7 – juris). Allerdings hatte die Entscheidung die Festsetzung festverglaster und somit nicht öffenbarer Fenster in Kombination mit schallgedämmten Lüftungseinrichtungen zum Gegenstand. In solchen Fällen können die Immissionswerte der TA Lärm nicht überschritten werden, da nach Nr. A.1.3 lit. TA Lärm vor nicht öffenbaren Fenstern kein Immissionsort liegt (Fricke 2021: 260). Aus praktischer Sicht ist die Lösung eines Lärmkonfliktes über nicht öffenbare Fenster auch für die Lärmbetroffenen jedoch kaum wünschenswert (Reidt 2020: 208).

Reidt vertritt die Auffassung, dass Festsetzungen über passive Schallschutzkonstruktionen wie Hamburger Fenster i. V. m. der Festsetzung des dann maßgeblichen Immissionsortes eine Sonderfallprüfung nach Nr. 3.2.2 der TA Lärm rechtfertigen, im Rahmen derer die Anforderungen des Bebauungsplans als Rechtsnorm nicht mehr in Frage gestellt werden können. Er räumt jedoch ein, dass das Bundesverwaltungsgericht noch nicht abschließend über die Zulässigkeit einer Festsetzung solcher passiver Schallschutzmaßnahmen i. V. m. der Verlagerung des maßgeblichen Immissionsortes entschieden hat (Reidt 2020: 208).

Das Verhältnis von Bebauungsplanfestsetzungen und den Anforderungen der TA Lärm ist somit umstritten (Fricke 2021: 260). An der von *Heyn* bereits festgestellten Tatsache, dass keine klare Entscheidung des BVerwG in diesem Zusammenhang vorliegt (Heyn 2014: 86), hat sich noch nichts grundsätzlich geändert. Aus der Sicht der gemeinsamen Arbeitsgruppe BMK/UMK zu Zielkonflikten

[7] An dieser Stelle wird auf die Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Gewerbelärm bei heranrückender Wohnbebauung des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen verweisen, in welchem unter anderem die Handlungsmöglichkeiten zum Immissionsschutz im Bebauungsplan in einer tabellarischen Übersicht dargestellt werden.

zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz (Lärm und Gerüche) besteht für den Einsatz des Hamburger Fensters, auch auf der Grundlage von Bebauungsplanfestsetzungen, weiterhin Rechtsunsicherheit, da nach der TA Lärm die Außenpegel maßgeblich sind (Umweltministerkonferenz/Bauministerkonferenz 2020: 13 und 47). Da eine Anpassung der TA Lärm hinsichtlich der Problematik des passiven Schallschutzes bislang jedoch nicht erfolgt ist, bleibt der Lärmschutz ein limitierender Faktor und ein Konfliktfeld im Rahmen der Innenentwicklung.

2.4 Zwischenfazit

Die Entmischung von Bestandsgebieten und die Fokussierung des Neubaus in zentralen Lagen auf das Wohnen lässt sich nicht auf eine einzelne Ursache zurückführen. Als wichtige Faktoren lassen sich wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen sowie die Planungspraxis der Städte und Gemeinden identifizieren. Dabei sind insbesondere auch die Wechselbeziehungen zu beachten. So erlaubt es der mietrechtliche Rahmen, Gewerberäume zu Spekulationszwecken zu nutzen und die Zulassung einer gewinnversprechenden Wohnnutzung zu erzwingen. Die Planungspraxis der Städte und Gemeinden kann die Hoffnung auf Erfolg in diesem Fall bestärken. Die Praxis der Gemeinden wiederum steht in einem engen Zusammenhang mit der Dringlichkeit der Wohnbedarfsdeckung, aber auch den bauplanungs- und immissionsschutzrechtlichen Anforderungen. Die Unterbringung Urbaner Manufakturen in den Baugebieten der Baunutzungsverordnung ist je nach Gebietsart mit mehr oder weniger Einschränkungen möglich. Insbesondere klassischen Handwerksbetrieben bereiten die Typisierungslehre der Baunutzungsverordnung und die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen der TA Lärm Probleme. Dies betrifft nicht nur beplante Baugebiete, sondern auch Baugebiete im unbeplanten Innenbereich, wenn sich diese schleichend zu faktischen Wohngebieten entwickeln.

Begünstigt wird die Zunahme des Wohnanteils sowohl im Innenbereich als auch im Rahmen der Bauleitplanung durch Regelungen, die die Realisierung von Wohnnutzungen vereinfachen. Insbesondere die Verfahrenserleichterungen durch die §§ 13 und 13a BauGB, aber auch die Ausweitung der Ausnahme- und Befreiungsregelungen in den §§ 31 und 34 BauGB sind in den Blick zu nehmen. Hinzu kommen zahlreiche weitere Änderungen und Ergänzungen des Baugesetzbuch durch das Baulandmobilisierungsgesetz, die auf das Wohnen ausgerichtet sind. Allerdings geht mit der Ausweitung des städtebaulichen Instrumentariums zu Gunsten des Wohnens weder eine Verpflichtung, die kommunale Planung ausschließlich der Mobilisierung von Wohnbauland zu widmen, noch eine Befreiung von den anderen Grundsätzen und Planungsleitlinien des §§ 1 Abs. 5 und 6 BauGB einher.

Deshalb werden im Folgenden die Möglichkeiten des städtebaulichen Instrumentariums zur Sicherung und Förderung Urbaner Manufakturen betrachtet.

3 Möglichkeiten zur Sicherung und Förderung Urbaner Manufakturen

Brandt et al. kommen in ihrer Untersuchung „Produktion zurück ins Quartier“ zu dem Ergebnis, die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Förderung der urbanen Produktion zu prüfen. Konkret wird die Prüfung folgender Maßnahmen vorgeschlagen:

- *Spezifizierung des Begriffs „sonstiges Gewerbe“ im Baurecht.*
- *Bestehende (Misch-)Gebietskategorien der BauNVO, insbesondere die Kategorie „Urbanes Gebiet“, so weiterzuentwickeln, dass es möglich ist, bestimmte Gewerbezweige bzw. produzierendes Gewerbe baurechtlich festzuschreiben.*

- *Übertragbarkeit weiterer städtebaulicher Instrumente auf urbane Produktion und ggf. deren Weiterentwicklung (Brandt et al. 2017: 165).*

Die folgende Untersuchung des städtebaulichen Instrumentariums zur Sicherung und Förderung Urbaner Manufakturen berücksichtigt diesen Forderungskatalog. Jedoch wird primär auf die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen des bestehenden Städtebaurechts Bezug genommen. Nur eine umfassende Betrachtung dieser Handlungsmöglichkeiten lässt eine Diskussion über die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens zu.

3.1 Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB

Um erhaltenswerte Bausubstanz aus städtebaulichen Gründen unabhängig von ihrer Bausubstanz zu schützen, können die Gemeinden das Instrument der Erhaltungssatzung nach §§ 172 – 174 BauGB einsetzen (OVG Hamburg, Urteil vom 20. April 2017 – 2 E 7/15.N, Rn. 72 – juris; Oehmen 2019: 98). Allerdings gehört die Erhaltung bestehender Gewerbestrukturen nicht unmittelbar zu den Zwecken der Erhaltungssatzungen (Deutscher Bundestag 2017: 10). Nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB können die Gemeinden Satzungen zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets (Nr. 1), zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Nr. 2, Soziale Erhaltungssatzung oder auch Milieuschutzsatzung) oder bei städtebaulichen Umstrukturierungen (Nr. 3, Umstrukturierungssatzung) erlassen. Im Geltungsbereich der Satzungen bedürfen nach § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung.

3.1.1 Schutz der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt

Selbst dann, wenn ein Innenstadtgebiet mit Läden im Erdgeschoss im Geltungsbereich einer Satzung zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart liegt, gilt kein uneingeschränkter Schutz für die Läden im Bereich der Erhaltungssatzung. Nach § 172 Abs. 3 S. 1 BauGB darf eine Genehmigung nur versagt werden, wenn die betroffene bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. Der Erlass einer Satzung zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart setzt voraus, dass eine städtebauliche Eigenart des Gebiets aufgrund einer städtebaulichen Gestalt tatsächlich und äußerlich erkennbar vorhanden ist (Oehmen 2019: 98).

Bei der Beurteilung kommt es auf den Inhalt und die Ziele der Erhaltungssatzung an. Gegenstand der Erhaltungssatzung müssen die für die städtebauliche Gestalt eines Gebiets bedeutsamen baulichen Gegebenheiten sein. Die von der vorhandenen Bebauung geprägte Gestalt kann nur in optisch wahrnehmbaren Umständen ihren Ausdruck finden. Eine Satzung zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets ist unwirksam, wenn es in der Satzung an einer Bezugnahme auf die optisch wahrnehmbare Gestalt fehlt (BVerwG, Beschluss vom 26. Oktober 2020 – 4 BN 54.20, Rn. 4 – BverwG). Dass eine Nutzung im Geltungsbereich einer Satzung zur Erhaltung der städtebaulichen Gestalt schützenswert ist, setzt zwar nicht dessen Einsehbarkeit von Straßenraum aus voraus (Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. EL 2022, § 172 Rn. 79), womit auch Hinterhofbauten vom Schutzzweck der Satzung erfasst sein können. Wenn einzelne Anlagen in der isolierten Betrachtung die erforderliche prägende Wirkung nicht entfalten, müssen sie jedoch zumindest als Bestandteil eines die Eigenart der näheren Umgebung bestimmenden Ensembles sein, um in ihrer Eigenschaft dem Schutzzweck der Erhaltungssatzung zu unterfallen (OVG Hamburg, Urteil vom 20. April 2017 – 2 E 7/15.N, Rn. 72 – juris). Die städtebauliche, insbesondere geschichtliche oder künstlerische Bedeutung kann bei solchen Anlagen ohne prägende Wirkung als Auffangtatbestand dienen (Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. EL 2022, § 172 Rn. 80). Zugleich ist nicht jede bauliche Anlage mit

geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung auch von städtebaulicher Bedeutung, da sie auch einen Beitrag zur Stadtgestaltung leisten muss (BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2013 – 4 BN 2/13, Rn. 4 – juris).

Für den Schutz einer bestimmten Nutzungsstruktur ist das Merkmal der „Stadtgestalt“ der entscheidende Anknüpfungspunkt. Damit werden die Funktion und die innere Gestaltung baulicher Anlagen sowie deren Wirkung auf die Raumstrukturierung und Raumgestaltung erfasst (Bank in Brügelmann, BauGB, 120. EL Oktober 2021, Rn. 68). Nur der Bezug auf die Stadtgestalt ermöglicht auch die Untersagung von Nutzungsänderungen in Gebieten mit einer städtebaulich erhaltenswerten Nutzungsstruktur. Dies setzt eine bodenpolitische Relevanz der Nutzungsstruktur voraus und darf sich nicht auf andere Gründe wie etwa Wettbewerbspolitik beziehen (Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL 2021, § 172 Rn 149-157). Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages kommen zum Ergebnis, dass ein Beitrag gewerblicher Nutzungen zu einer erhaltenswerten „städtebaulichen Eigenart des Gebiets“ oder „Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ möglich ist. Eine private Infrastruktur aus kleinen Läden könne auf die ansässige Wohnbevölkerung zugeschnitten sein und im Falle der Verdrängung an anderer Stelle nicht ohne weiteres ersetzbar sein. Eine offene Ladenzeile mit Handwerksbetrieben könne die städtebauliche Gestalt eines Gebiets prägen. Von Bedeutung seien in diesem Zusammenhang die optische Wirkung sowie die historische oder künstlerische Bedeutung der Anlagen (Deutscher Bundestag 2017: 10; an dieser Stelle verweisen die WD auf VGH Kassel, Beschluss vom 28. April 1986 – 3 N 1578/84).

Trotz des möglichen Bezugs auf die Nutzungsstruktur als Merkmal der Stadtgestalt, setzt die Versagung einer Nutzungsänderung voraus, dass diese eine optische äußere Relevanz hat. Im Regelfall erreichen Nutzungsänderungen nicht die zur Versagung erforderliche städtebauliche Dimension, da sie sich häufig nicht nach außen hin optisch bemerkbar machen. Kaum vom Schutzzweck einer Erhaltungssatzung erfasst sein dürften damit vor allem Fälle, in denen die Gewerberäume gar nicht baulich verändert werden und auch weiterhin gewerblich, jedoch von Start-ups und der Kreativwirtschaft genutzt werden. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages kommen deshalb auch zu dem Ergebnis, dass ein Gewerbeschutz über Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB nur indirekt und partiell denkbar ist (Deutscher Bundestag 2017: 10).

3.1.2 Kein Schutz durch Milieuschutz- und Umstrukturierungssatzungen

Satzungen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB beziehen sich im Übrigen bereits dem Wortlaut nach auf die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und nicht auf Gewerbe. Umstrukturierungsmaßnahmen nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB dienen lediglich der Absicherung eines Sozialplans nach § 180 BauGB. Gegenstand sind die Steuerung von Abbruchmaßnahmen und die Koordination von Aufbaumaßnahmen. Der Genehmigungsvorbehalt im Geltungsbereich einer Umstrukturierungssatzung ist zeitlich befristet auf den Zeitraum der städtebaulichen Veränderungen (Oehmen 2019: 109). Das Instrument der Umstrukturierungssatzung hat damit, anders als die anderen beiden Formen der Erhaltungssatzung, nicht als Ziel, einen Schutz des Bestandes vor Veränderungen abzusichern. Es dient lediglich der Vermeidung und Milderung sozialer Auswirkungen städtebaulicher Veränderungen in einem Gebiet (Lemmel in Schlichter/Driehaus, BauGB, 12. El Dezember 2008, § 172 Rn. 35).

3.2 Städtebauliche Entwicklungskonzepte

Informelle Planwerke mit verschiedensten räumlichen und sachlichen Bezügen sind in der Planungspraxis weit verbreitet. Trotz ihres informellen Charakters haben sie eine erhebliche Bedeutung für das Städtebaurecht (Uechtritz 2010: 653). Die Einsatzmöglichkeit städtebaulicher

Entwicklungskonzepte mit Bezug zur Innen- und Zentrenentwicklung wird deshalb im Folgenden betrachtet.

3.2.1 Städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurde das Innenentwicklungskonzept als Planungsinstru-ment in § 176a BauGB aufgenommen. Nach Abs. 1 kann die Gemeinde ein solches städtebauliches Entwicklungskonzept beschließen, das Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, zu Zielen und zur Umsetzung von Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung enthält. Nach Abs. 3 kann die Gemeinde das Konzept zum Bestandteil der Begründung eines Bebauungsplans machen. Die Aufstellung und der Beschluss eines Innenentwicklungskonzepts waren vorher bereits möglich. Die Berücksichtigung der Ergebnisse von der Gemeinde beschlossener städtebaulicher Entwicklungskonzepte oder sonstiger beschlossener städtebaulicher Planungen waren und sind ohnehin im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen (Uechtritz 2021: 1391). Insofern hat der § 176a BauGB primär einen Appellcharakter (Krautzberger/Stüer 2021: 36).

Gemäß § 176a Abs. 2 BauGB soll städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken dienen. Diese Auflistung gebotener Inhalte schließt allerdings nicht aus, dass auch andere Inhalte Gegenstand eines Konzepts nach § 176a BauGB sind. Auch andere innenentwicklungsrelevante und mit der Wohnraumfrage gekoppelte Themen können Gegenstand des Konzepts sein (Mitschang 2021: 821). Somit kann im Sinne der qualitativen Innenentwicklung auch der Aspekt der Nutzungsmischung aufgegriffen werden.

Das Konzept nach § 176a BauGB dient der Rechtfertigung bei Maßnahmen der Innenentwicklung. Die Aussagen des städtebaulichen Entwicklungskonzepts sind in Planungs- und Genehmigungsverfahren abwägungs- bzw. entscheidungsrelevant (Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 176a Rn. 2). Es kann auch die Rechtfertigung für den Erlass von Baugeboten sowie die Anwendung von Vorkaufsrechten bieten (Battis/Mitschang/Reidt 2021: 906). Außerdem können städtebauliche Entwicklungskonzepte, welche die gemeindlichen Entwicklungsvorstellungen verdeutlichen und konkretisieren, eine wichtige Grundlage für Parallelverfahren und die vorzeitige Bebauungsplanung nach § 8 Abs. 3 und 4 BauGB, die Anwendung der Veränderungssperre nach § 14 BauGB und die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB darstellen. Auf der Genehmigungsebene kommt ihnen Bedeutung bei der Beurteilung des Befreiungstatbestandes nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB und der Feststellung einer materiellen Planreife i. S. d. § 33 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Nr. 2 BauGB zu (Ausführlich dazu: Uechtritz 2010: 646–653).

3.2.2 Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte

Kommunale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte dienen der Förderung der Innenentwicklung in den zentralen Versorgungsbereichen sowie der Durchführung von Ausschlussplanungen und der Ablehnung von Genehmigungen. Werden sie von der Gemeinde beschlossen, sind auch sie städtebauliche Entwicklungskonzepte i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB (Battis 2015: 1423). Zu den Inhalten der Einzelhandelskonzepte gehören regelmäßig eine Beschreibung der Funktion der Gemeinde als Einzelhandelsstandort einschließlich einer Darstellung übergeordneter Entwicklungsgrundsätze, eine Markt- und Standortanalyse, eine Festlegung der bestehenden zentralen Versorgungsbereiche sowie potenzieller Standorte für neue Einzelhandelsansiedlungen, ortstypische Sortimentslisten bezüglich der zentren- und nahversorgungsrelevanten Warensortimente sowie Entwicklungsstrategien für den Einzelhandel in der Gemeinde (Kassow/Lee 2013: 969).

Handwerksbetriebe und andere Betriebe des produzierenden Gewerbes einschließlich ihrer Verkaufsstädten können als Bestandteil der zentralen Versorgungsbereiche und

Nahversorgungsbereiche in den Einzelhandelskonzepten berücksichtigt werden. Bei der Aufstellung sektoraler Bebauungspläne zum Ausschluss zentrenrelevanter Angebote außerhalb der Versorgungsbereiche sollten diese Betriebe vom Ausschluss ausgenommen werden, um ein Übermaß zu vermeiden (Bunzel 2009: 456). Zudem wäre der Ausschluss an anderer Stelle nicht zielführend, da die Urbanen Manufakturen gerade nicht räumlich konzentriert werden, sondern über das gesamte Stadtgebiet verteilt sein sollen, um eine flächendeckende wohnortnahe Versorgungsstruktur zu erreichen.

Einzelhandelskonzepte liefern nicht nur zu berücksichtigendes Abwägungsmaterial für die Bauleitplanung (Hoffmann/Kassow 2010: 715). Wenngleich es im unbeplanten Innenbereich auf die tatsächlichen Verhältnisse ankommt, wirken sich Einzelhandelskonzepte zumindest auch geringfügig auf den Schutz zentraler Versorgungsbereiche nach § 34 Abs. 3 BauGB aus, indem sie bei der Feststellung zentraler Versorgungsbereiche anhand der tatsächlichen Verhältnisse im Zweifelsfall eine Auslegungshilfe darstellen (Kassow/Lee 2013: 975). Da die beeinträchtigte Funktionsfähigkeit eines Gebiets in Bezug auf dessen wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich gemäß § 136 Abs. 3 Nr. 2 lit. b BauGB einen städtebaulichen Missstand darstellt (Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 136 Rn. 17), kommt den Einzelhandelskonzepten auch eine Bedeutung für die Begründung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zu (Schmidt-Eichstaedt in Brügelmann BauGB, 120. EL Oktober 2021, § 136 Rn. 35). Und auch ansonsten sind Einzelhandelskonzepte für städtebauliche Entwicklungskonzepte, denen weitreichende Bedeutung bei der Anwendung städtebaurechtlicher Vorschriften, wie u. a. nach den §§ 8, 14, 15 31 und 33 BauGB zukommt (Uechtritz 2010: 646–653).

3.2.3 Bedeutung für städtebauliche Gesamtmaßnahmen und die Städtebauförderung

Integrierte städtebauliche Planungen und Entwicklungskonzepte sind eine Voraussetzung für die Förderung einer Gesamtmaßnahme über ein Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2021a: 23). Ohnehin bedarf es für die Festlegung von Gebieten für die erforderlichen Gesamtmaßnahmen des besonderen Städtebaurechts (Zur Bedeutung des besonderen Städtebaurechts und der Städtebauförderung zum Erhalt und zur Förderung urbaner Manufakturen und nutzungsgemischter Quartiere siehe nachfolgend unter Kapitel C.5) städtebaulicher Entwicklungskonzepte. Im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen ist nach § 140 Nr. 3 BauGB ein Sanierungskonzept zur Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung erforderlich. Darin werden die städtebaulichen Zielvorstellungen der Gemeinde für das Gebiet konkretisiert (Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 140 Rn. 3). Auch im Rahmen städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen bedarf es einer gemeindlichen Konzeption, um zu beurteilen, ob eine Maßnahme zur Erreichung des jeweiligen städtebaulichen Ziels erforderlich ist (Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 165 Rn. 13). Für den Beschluss eines Stadtumbaugebiets ist ein städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind, nach § 171b Abs. 2 BauGB ausdrücklich die Grundlage. Es ist auf die Durchführung bezogen und ähnelt dem Sanierungskonzept (Krautzberger/Richter in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, § 171b Rn. 5). Besondere formelle Anforderungen werden an das städtebauliche Entwicklungskonzept nicht gestellt (Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 171b Rn. 8).

Es ist kommunalstrategisch somit sinnvoll, im Rahmen von Innenentwicklungskonzepten sowie Zentrenkonzepten die eigenen Entwicklungsvorstellungen zu konkretisieren und dies über die Begründungsfunktion im Rahmen der Bauleitplanung hinaus auch als Grundlage für den Gebrauch des besonderen Städtebaurechts und der Städtebauförderung zu nutzen.

3.3 Bebauungsplanung

Auch wenn der Schutz vorhandener Urbaner Manufakturen über Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB eingeschränkt ist, sind der Annahme, es gäbe kaum eine Möglichkeit, der Verdrängung durch andere gewerbliche Nutzungen wie z. B. der Kreativwirtschaft entgegenzuwirken (Schoppengerd et al. 2020: 14), die Steuerungsmöglichkeiten des allgemeinen Städtebaurechts entgegenzuhalten. In der Innenstadtstrategie des Bundes wird der Auftrag an die Kommunen formuliert, im Rahmen der Bauleitplanung Mindestanteile von Gewerbe zu konkretisieren, um die Ansiedlung des Handwerks und innenstadtverträglicher Produktion zu sichern (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2021b: 45).

3.3.1 Nutzungsänderungen als Vorhaben im Sinne des § 29 BauGB

Das Bauplanungsrecht bietet nicht nur Möglichkeiten, Ansiedlungsoptionen zu schaffen, sondern auch um Umnutzungen im Bestand einzuschränken. Dem Vorhabenbegriff nach § 29 Abs. 1 BauGB unterfallen nicht nur die Errichtung baulicher Anlagen sowie bauliche Änderungen dieser, sondern auch Nutzungsänderungen. Unabhängig davon, ob die Nutzungsänderung bauordnungsrechtlich verfahrensfrei ist oder der Genehmigung bedarf, sind die öffentlich-rechtlichen Anforderungen durch das Vorhaben einzuhalten (Fischer 2022: 39). Somit gelten die §§ 30 bis 37 BauGB auch für Nutzungsänderungen (Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 29 Rn. 20a). Eine Nutzungsänderung liegt dann vor, wenn die Variationsbreite der bisherigen Nutzungsart verlassen wird und durch die Veränderung bodenrechtliche Belange neu berührt werden (BVerwG, Urteil vom 18. November 2010 – 4 C 10/09, Rn. 12 – juris; Ständige Rechtsprechung). Dabei kommt es darauf an, ob der neuen Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten eine andere Qualität zukommt (BVerwG, Beschluss vom 14. April 2000 – 4 B 28/00 – juris, 1. Orientierungssatz). Hinsichtlich der bodenrechtlichen Belange ist auf die nicht abschließende Auflistung in § 1 Abs. 6 BauGB zu verweisen (VGH Mannheim, Beschluss vom 03. September 2012 – 3 S 2236/11 – juris). Somit wird durch den Begriff der Nutzungsänderung zum einen der Übergang von einer in den §§ 2-11 BauNVO genannten Nutzungsarten in eine andere erfasst. Zum anderen betrifft dies aber auch den Wechsel einer Unterart in eine andere. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sich die äußerliche Gestalt der baulichen Anlage durch die neue Nutzung verändert. Die Funktionsänderung reicht aus für das Vorliegen einer Nutzungsänderung (Halama in Schlichter/Driehaus, BauGB, 35. EL 2017, § 29 Rn. 11). Durch die Einstufung einer Nutzungsänderung als Vorhaben nach § 29 Abs. 1 BauGB eröffnet sich die Möglichkeit, diese durch Festsetzungen zur Feinsteuerung nach § 1 Abs.4 bis 9 BauGB zu regulieren.

3.3.2 Festsetzungen zur Feinsteuerung

Nach § 1 Abs. 9 BauNVO kann im Bebauungsplan bei Anwendung der Absätze 5 bis 8 des § 1 BauNVO, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Dabei kommt eine Kombination mit der vertikalen Gliederung nach § 1 Abs. 7 BauNVO in Betracht (Bönker in Bönker/Bischopink, BauNVO, 2. EL 2018, § 1 Rn. 196).

Gemäß § 1 Abs. 7 BauNVO kann in Bebauungsplänen für Baugebiete nach den §§ 4 bis 9, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (§ 9 Absatz 3 des Baugesetzbuchs), festgesetzt werden, dass in bestimmten Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen baulicher Anlagen

1. *nur einzelne oder mehrere der in dem Baugebiet allgemein zulässigen Nutzungen zulässig sind,*
2. *einzelne oder mehrere der in dem Baugebiet allgemein zulässigen Nutzungen unzulässig sind oder als Ausnahme zugelassen werden können oder*

3. *alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 4 bis 9 vorgesehen sind, nicht zulässig oder, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt, allgemein zulässig sind.*

Abbildung 2: Gliederung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO, ILS

In der gängigen Praxis und Rechtsprechung sind z. B. Spielhallen als Unterart von Vergnügungsstätten, Bordelle als Unterart von Gewerbebetrieben und „Full-Service-Gastronomie“ sowie „Quick-Service-Gastronomie“ als Unterart von Schank- und Speisewirtschaften anzusehen (Roeser in König/Roeser/Stock BauNVO, § 1 Rn. 97). Damit besteht die Möglichkeit, bestimmte Gebietsteile und Geschosse für „urbane Produktion“ bzw. Urbane Manufakturen als Unterarten von Gewerbebetrieben und Handwerksbetriebe vorzuhalten. Darauf deutet auch die Bezugnahme des OVG Münster auf den Begriff „urbane Produktion“ hin (OVG Münster, Beschluss vom 17. Januar 2022 – 7 B 1125/21.NE, Rn. 13 – juris). Jedoch wird die planende Gemeinde konkretisieren müssen, was unter den Begriff „urbane Produktion“ bzw. -„Manufaktur“ fällt. Der Wille der Plangeberin, welche Nutzungen zulässig und welche Nutzungen unzulässig sein sollen, muss objektiv feststellbar sein (OVG Münster, Urteil vom 06. April 2017 – 2 D 77/15.NE, Rn. 70 und 96 juris). Die Feinsteuerung nach Unterart setzt außerdem voraus, dass besondere städtebauliche Gründe vorliegen. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn in einem bestimmten Gebiet gewachsene Strukturen erhalten und fortentwickelt werden sollen oder der Gefahr der Verödung eines Stadtbereichs entgegengewirkt werden soll (BVerwG, Beschluss vom 04. Juni 1991 – 4 NB 35/89, Rn. 34 – juris). Als Grundsatz in Bezug auf das Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe gilt, dass jede auf § 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO gestützte Planung mit Argumenten begründet werden muss, die sich aus der jeweiligen konkreten Planungssituation ergeben und die geeignet sind, die jeweilige Abweichung von den gemäß § 1 Abs. 2 und 3 sowie §§ 2 bis 14 BauNVO vorgegebenen

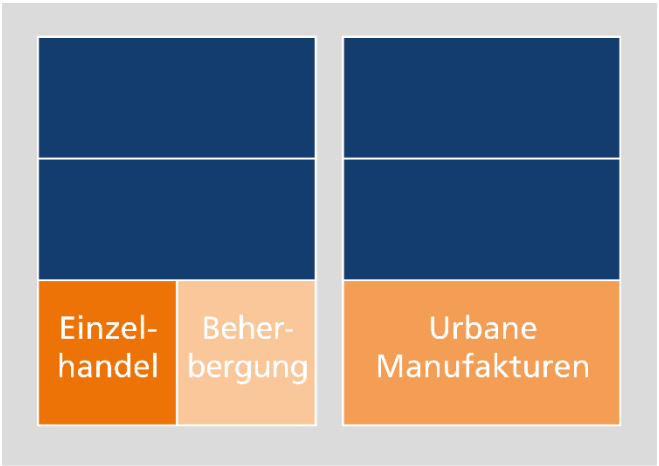

Abbildung 3: Differenzierung in Unterarten des Gewerbes nach § 1 Abs. 9 BauNVO, ILS

Gebietstypen zu tragen (Grundsatzentscheidung durch das BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1987 – 4 C 77/84 – BVerwGE 77, 317–322, Rn. 21 – juris; Bestätigt in der ständigen Rechtsprechung, u. a. in BVerwG, Beschluss vom 01. Juli 2013 – 4 BN 11/13, Rn. 4 – juris).

Bei der feineren Differenzierung nach § 1 Abs. 9 BauNVO muss zusätzlich begründet werden, welche städtebaulichen Gründe die noch feinere Differenzierung rechtfertigen. Dabei sind die planerischen Überlegungen und Konzepte der Gemeinde eine wichtige Grundlage (Bönker/Bischopink, BauNVO, 2. EL 2018, § 1 Rn. 211–213).

Eine zusätzliche Steuerungsmöglichkeit bietet sich bei der Festsetzung urbaner Gebiete. Möglich ist dort eine Kombination aus dem straßenseitigen Ausschluss der Wohnnutzung im Erdgeschoss gem. § 6a Abs. 4 Nr. 1 BauNVO mit einem Mindestanteil an gewerblichen Nutzungen im Bebauungsplangebiet gem. 6a Abs. 4 Nr. 4 BauNVO (Köppen/Mitschang 2019: 757). Es bestehen bislang gegensätzliche Auffassungen zu der Frage, ob die Vorschrift nach § 6a Abs. 4 Nr. 1 BauNVO als *„lex specialis“* die Anwendung der Feinsteuerungsmöglichkeiten nach § 1 BauNVO ausschließt (Susnik 2021: 93). Wäre dies anzunehmen, könnte in der Erdgeschosszone festgesetztes Gewerbe im urbanen Gebiet nicht weiter ausdifferenziert werden. Wohnnutzungen könnten nur straßenseitig ausgeschlossen werden.

Aus der theoretischen Perspektive ist insgesamt festzustellen, dass es möglich ist, über Festsetzungen in Bebauungsplänen auf der Grundlage der städtebaulichen Konzepte der Gemeinde eine bestimmte Mischung abzusichern und unerwünschten Nutzungsänderungen vorzubeugen. Hinsichtlich der Praktikabilität sind jedoch weitere Aspekte zu klären, da sich bei einer Bestandsüberplanung Fragen in Bezug auf den Umgang mit bestehenden oder auch nicht bestehenden Baurechten und ggf. vorhandenen Bebauungsplänen stellen werden. Zudem können auftretende Konflikte, insbesondere hinsichtlich des Immissionsschutzes, zu bewältigen sein. Gleichzeitig stellt sich damit auch die Frage nach der Anwendbarkeit des vereinfachten oder des beschleunigten Verfahrens nach den §§ 13 und 13a BauGB im Falle der Bestandsüberplanung. Auch die personellen und finanziellen Kapazitäten der Gemeinden können die Umsetzung in der Praxis erschweren.

3.4 Baulandmodelle

Da viele Kommunen bei der Anwendung hoheitlicher Durchsetzungsmöglichkeiten zurückhaltend sind, wurde das Instrument der Baulandmodelle entwickelt (Spannowsky 2022: 132). Viele Städte und Gemeinden wenden in der Praxis bereits Baulandmodelle an. Dabei werden im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen zur Ausweisung von Wohnbauflächen städtebauliche Verträge abgeschlossen, die erschließungsvertragliche Regelungen sowie Vereinbarungen zur Tragung von Folgekosten enthalten. Das Münchener Modell der sozialgerechten Bodennutzung (SoBon) ist dabei für viele Kommunen ein Vorbild (Spieß 2017: 441). Da die Baulandmodelle bisher vorwiegend im Zusammenhang mit Wohnnutzungen angewendet werden (Hellriegel 2020: 1411), stellt sich die Frage, ob diese auch zur Förderung des Gewerbes, insbesondere Urbaner Manufakturen, bei der Entwicklung von Neubaugebieten in Frage kommen.

3.4.1 Übertragbarkeit auf Gewerbe

Es gibt keinen abschließenden Katalog, der die zulässigen Regelungsgegenstände städtebaulicher Verträge mit ausschließender Wirkung regelt (Bank in Brügelmann, BauGB, 120. EL Oktober 2021, § 11 Rn. 15). Grundsätzlich kann, sofern ein städtebaulicher Bedarf besteht, über die Zuhilfenahme eines städtebaulichen Vertrages auch die Bereitstellung bezahlbarer Gewerbeflächen sichergestellt werden. Erhalten Eigentümer*innen und Entwickler*innen von Grundstücksflächen über die Bauleitplanung der Gemeinde die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen, um eine dichtere und rentablere bauliche Nutzung eines Grundstücks zu verwirklichen, kann den Eigentümer*innen z. B. die

Bereitstellung eines zu bestimmenden Flächenanteils für soziokulturelle und kleingewerbliche Einrichtungen abgerungen werden. Bei der konkreten Ausgestaltung des Modells und von Quoten wird es auf die Situation im Einzelfall ankommen. Es gelten, wie auch beim Wohnen, die Anforderung zur Verfolgung städtebaulicher Ziele, das Koppelungsverbot und die Angemessenheitsvoraussetzung (Siehe ausführlich zur Anwendbarkeit von Baulandmodellen zur Förderung des Gewerbes: Hellriegel 2020).

3.4.2 Beispiele aus der Praxis

Die Stadt Dresden hat die Förderung des (Klein-)Gewerbes bereits in ihre Richtlinie zum kooperativen Baulandmodell aufgenommen. Danach soll der Erhalt bzw. die Ermöglichung und Verstetigung von Entwicklungsperspektiven für Büro-, Produktions- und Präsentationsräume ein wesentliches Ziel der Baulandentwicklung sein. Gemäß der Richtlinie sind die avisierten Mieten bedarfsgerecht für die entsprechende Zielgruppe der kleingewerblichen Nutzung auf konsensualer Basis festzulegen. Die Richtlinie bestimmt weiter die Durchführung einer Angemessenheitsprüfung, in dessen Rahmen die zusätzlichen Lasten infolge reduzierter Mietpreise zu berücksichtigen sind (Richtlinie zum Kooperativen Baulandmodell der Landeshauptstadt Dresden 2020).

In Berlin wird die Ausweitung des Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung auf das Gewerbe geprüft (Koalitionsvertrag zwischen SPD, Landesverband Berlin und B'90/Grüne, Landesverband Berlin und DIE LINKE., Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2021–2026: 10). Ebenso wird in der Münchener Verwaltung die Einführung einer „Gewerbe-SoBon" geprüft, da das Münchener Modell der sozialgerechten Bodennutzung auf das Wohnen mit seinen Regeln zum geförderten und preisgedämpften Wohnungsbau nicht auf das Gewerbe zugeschnitten ist. Eine Stadtratsvorlage zur Einführung einer Gewerbe-SoBon soll 2022 vorgelegt werden (Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Stadtverwaltung München 2021: 32).

3.5 Städtebauförderung und des besonderes Städtebaurecht

Die Programme der Städtebauförderung enthalten Anknüpfungspunkte und Fördermöglichkeiten zur Umsetzung von Maßnahmen, die auf die Sicherung und Realisierung gemischt genutzter Baugebiete ausgerichtet sind.

3.5.1 Anknüpfungspunkte in den Programmen der Städtebauförderung

Über das Programm *„Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne"* [8]werden Durchführungsmaßnahmen in nach den Regelungen des Baugesetzbuchs förmlich festgelegten Sanierungsgebieten, Stadtumbaugebieten, Gebieten für Maßnahmen der sozialen Stadt, Gebieten für private Initiativen zur Stadtentwicklung und Erhaltungsgebieten zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets gefördert (MHKBG NRW 2021: 11). Ein Einsatzfeld des Förderprogramms *„Lebendige Zentren"* ist die Sicherung der Versorgungsstruktur zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge (VV Städtebauförderung 2021: Art. 6).

Mit dem Programm *„Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten"*[9] werden Maßnahmen in nach den Regelungen des Baugesetzbuchs förmlich festgelegten Sanierungsgebieten, Gebieten für Maßnahmen der sozialen Stadt und städtebaulichen Erhaltungsgebieten gefördert (MHKBG NRW 2021: 11). Förderfähig sind dabei u. a. Maßnahmen zur

[8]Dieses umfasst die beiden bisherigen Förderprogramme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren" und „Städtebaulicher Denkmalschutz"; Altrock 2020: 6.
[9] *Ersatz des Förderprogramms „Soziale Stadt": Altrock 2020: 7.*

Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse durch Anpassung des Wohnumfeldes und die Stärkung der lokalen Wirtschaft (VV Städtebauförderung 2021: Art. 7).

Die Förderung durch das Programm *„Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“* setzt die förmliche Festlegung als Sanierungsgebiet, städtebaulicher Entwicklungsbereich, Stadtumbaugebiet oder Erhaltungsgebiet zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets voraus (MHKBG NRW 2021: 13). Ein Einsatzbereich der Fördermittel ist dabei die Anpassung und Transformation der städtischen Infrastruktur einschließlich der Grundversorgung (Siehe VV Städtebauförderung 2021: Art. 8).

3.5.2 Anknüpfungspunkte im besonderen Städtebaurecht

Die Voraussetzungen für die Festlegung von Gebieten zur Erfüllung der Fördervoraussetzung können im Zusammenhang mit der jeweiligen Versorgungsfunktion und dem Bedarf an Arbeitsstätten vorliegen. Mit Blick auf die Städtebauförderprogramme kommen vor allem städtebauliche Sanierungsgebiete, Stadtumbaugebiete und städtebauliche Entwicklungsbereiche in Frage.

Bei einer einseitigen, der Funktion des Gebiets nicht entsprechenden, Konzentration einzelner Nutzungsarten kann eine Funktionsschwäche vorliegen, die städtebauliche Sanierungsmaßnahmen rechtfertigt. Diese bezieht sich auf die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit eines Gebiets unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich (Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 136 Rn. 17). Erfüllt ein Gebiet nicht die ihm nach der städtebaulichen Planung obliegende Funktion, kann dies zugleich einen Funktionsverlust darstellen, der Anlass zur Durchführung von Stadtumbaumaßnahen nach § 171a BauGB gibt (Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 171a Rn. 5). Stadtumbaumaßnahmen gehen städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen häufig voraus (Spannowsky 2013: 757).

Sollen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden, kommen städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 BauGB in Frage. Der erhöhte Bedarf an Arbeitsstätten im Sinne des § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann, sofern die übrigen Voraussetzungen vorliegen, auch die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs rechtfertigen. Der erhöhte Arbeitsstättenbedarf ist gegeben, wenn die Nachfrage nach Flächen zur Errichtung von Arbeitsstätten das verfügbare Angebot aus strukturellen Gründen auf längerfristige Sicht deutlich übersteigt (BVerwG, Urteil vom 03. Juli 1998 – 4 CN 5/97, Rn. 7 – juris). Die Nachfrage von Unternehmen nach Gewerbeflächen ist ein wichtiger Indikator bei der Feststellung des Arbeitsstättenbedarfs (OVG Münster, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 2 D 86/09.NE, Rn. 85 – juris).

4 Ansätze zur Fortentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Trotz der bestehenden Handlungsmöglichkeiten gibt es Forderungen zur Weiterentwicklung des städtebaurechtlichen Rahmens und die Notwendigkeit weitergehender Untersuchungen. Diese werden im Folgenden Abschnitt dargestellt.

4.1 Typisierung und Lärmschutz

Besonders im Fokus stehen Forderungen, die sich auf den Lärmkonflikt zwischen Gewerbe und Wohnen beziehen (Schoppengerd et al. 2020: 10–11). Dabei werden mit der Baunutzungsverordnung und der TA Lärm sowohl das Bauplanungsrecht als auch das Immissionsschutzrecht in den Blick genommen.

4.1.1 Weiterentwicklung der Typisierung

Mit Blick auf sich verändernde Handwerksstrukturen und die Herausbildung neuer Erscheinungsformen stellt *Spannowsky* den durch die bisherige Typisierung entstehenden Ausschluss vieler Betriebe in den meisten Baugebieten in Frage. Er schlägt eine Anpassung der dem Wohnen dienenden Gebiete in der Baunutzungsverordnung dahingehend vor, dass „haushaltsnahen Handwerkspools bzw. modernen haushaltsnahen Alleskönnern“ ein leicht erhöhter Störgrad zugestanden wird. Dabei könne sich z. B. an der nächsthöheren, weniger störempfindlichen Baugebietskategorie orientiert werden. So sollen vor allem solche Betriebe in den Wohngebieten zulässig werden, die das Wohnen aufgrund ihrer konkreten Ausprägung zwar nicht wesentlich stören, aber durch den Typisierungsgrundsatz dennoch in den Baugebieten unzulässig sind. In Dorf- und Mischgebieten sei auch die ausnahmsweise Zulässigkeit wesentlich störender Betriebe in Teilgebieten denkbar. Die Regelung könne auf große Wohnsiedlungen in Großstädten und Ballungsräumen begrenzt werden, die durch die Festlegung in Form von Zielen der Raumordnung regionalplanerisch festzulegen wären. Als eine Umsetzungsoption wird die Einführung eines gesetzlichen Befreiungstatbestands für handwerkliche Nutzungen vorgeschlagen. Das Vorbild dieses Regelungsvorschlags ist die Regelung nach § 246 Abs. 12 BauGB zur Förderung der Unterbringung Geflüchteter und Asylsuchender (Spannowsky 2019: 72–73, 91).

4.1.2 Experimentierklausel

Die gemeinsame AG BMK/UMK zu Zielkonflikten zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz (Lärm und Gerüche) greift in ihrem Abschlussbericht die Problematik auf, dass Schallschutzmaßnahmen zur Herstellung eines zumutbaren Innenraumpegels bei mindestens teilgeöffneten Fenstern aufgrund des maßgeblichen Immissionsortes 0,5 m vor dem Fenster nicht in Betracht kommen.

Sie schlägt zur Lösung des Problems die Aufnahme der folgenden Experimentierklausel als Nr. 6.10 oder Nr. 7.5 in die TA Lärm vor (Grün: Forderung der UMK; Blau: Forderung der BMK) (Bauministerkonferenz/Umweltministerkonferenz 2020: 59):

(1) Im Falle des Heranrückens von Wohnbebauung in urbanen Gebieten, und Kern-, Dorf- und Mischgebieten oder allgemeinen Wohngebieten an gewerblich, industriell oder hinsichtlich ihrer Geräuscheinwirkungen vergleichbar genutzte Gebiete, gelten für die heranrückende Wohnbebauung abweichend von Nr. 6.1 nachts die in Absatz 2 bezeichneten höheren Immissionsrichtwerte, wenn

1. *der Bebauungsplan der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dient,*
2. *durch Festsetzungen im Bebauungsplan Fensterkonstruktionen festgelegt werden, die eine ausreichende Luftzufuhr ermöglichen und zugleich sicherstellen, dass die Fassade ein gesamtes bewertetes Bau-Schalldämm-Maß $R'_{w\,ges}$ von wenigstens 30 dB/25 dB mit mindestens einem teilgeöffneten Fenster aufweist,*

3. *auf einem Außenbereich, der zum Aufenthalt für die Bewohner bestimmt ist, die Immissionsrichtwerte nach 6.1 am Tag eingehalten werden und*
4. *in der Abwägung des Bebauungsplans die vorrangigen Maßnahmen des Lärmschutzes wie Nutzungszuordnung, aktiver Schallschutz, Baukörperstellung und Grundrissgestaltung einbezogen und berücksichtigt wurden.*

(2) Die Immissionsrichtwerte nachts betragen unter diesen Voraussetzungen abweichend von Nr. 6.1 Satz 1 für

a. urbane Gebiete 48 dB(A)/55 dB(A)

b. Kern-, Dorf- und Mischgebiete 48 dB(A)/55 dB(A)

c. allgemeine Wohngebiete /55 dB(A).

(3) Die Geräuschemissionen der zu beurteilenden Anlage müssen so niedrig sein, wie dies nach dem Stand der Technik möglich ist.

*(4) ***Befristung der Experimentierklausel bis zum 31.12.2030: Die konkrete Formulierung soll dem Rechtsetzungsverfahren vorbehalten bleiben.****

(5) Die Bundesregierung legt bis zum 31. Dezember 2029 einen Bericht über die gewonnenen Erfahrungen vor.

Mit der Experimentierklausel würde der Anwendungsbereich der TA Lärm der Rechtsprechung folgend angepasst werden und sich über dem zweiten Teil des BImSchG unterliegende Anlagen hinaus auch auf an solche Anlagen heranrückende, schutzbedürftige Nutzungen beziehen. Der Begriff der Wohnbebauung ist dabei weit auszulegen, da allen in Abs. 1 der Experimentierklausel genannten, heranrückenden Gebieten gemein ist, dass dort nicht ausschließlich reine Wohngebäude zulässig sind (Arndt 2021).

Die Regelung in Abs. 1 Nr. 4 der Experimentierklausel stellt klar, dass die Möglichkeit des passiven Lärmschutzes erst am Ende einer Prüfkaskade von Mitteln der Konfliktlösung steht. Diese Anforderung wäre trotz der Einführung der Experimentierklausel ohnehin nach dem Abwägungsgrundsatz des § 1 Abs. 7 BauGB und dem Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG zu erfüllen (Bauministerkonferenz/Umweltministerkonferenz 2020: 52; Arndt 2021: 168). Da es tagsüber nur selten zu Lärmkonflikten kommt, wird keine Notwendigkeit gesehen, die Immissionsrichtwerte für den Tag anzuheben (Bauministerkonferenz/Umweltministerkonferenz 2020: 52; Arndt 2021: 168). Wenn die in der Experimentierklausel aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind, können die Immissionsrichtwerte für die Nacht unter Einsatz von Schallschutzfenstern erhöht werden. Dabei besteht zwischen der UMK und der BMK noch Uneinigkeit, wie hoch die Nachtrichtwerte angesetzt werden. Davon hängt auch ab, wie hoch die Schalldämmmaße der Fensterkonstruktionen sein müssen, um zumutbare Innenraumpegel zu gewährleisten, worüber ebenfalls noch Uneinigkeit besteht.

Die Absicht, die Experimentierklausel durch eine Änderung der TA Lärm noch in der 19. Legislaturperiode einzuführen (Deutscher Bundestag 2021: 9), ist nicht umgesetzt worden. Somit bleibt es weiterhin offen, ob und wann die TA Lärm novelliert wird und ob dabei die Experimentierklausel in ggf. abgewandelter Form aufgegriffen wird. Die Umsetzung wird nicht nur von der Immobilienwirtschaft (Zentraler Immobilien Ausschuss 2020: 13), sondern insbesondere auch von

den kommunalen Spitzenverbänden (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2021: 3–4) begrüßt und erwartet.

Dass auch urbane Gebiete und Mischgebiete unter Anwendung der Experimentierklausel planbar sein sollen, ist mit Blick auf die Unterbringung Urbaner Manufakturen von Bedeutung. Anderenfalls würde die Regelung die Nachverdichtung durch reine Wohnnutzungen begünstigen und die vorhandene Nahversorgung zusätzlich in Anspruch nehmen. Gleichzeitig gilt es zu bedenken, dass nicht nur die Schließung von Baulücken „Heranrücken von Wohnbebauung“ zu sehen ist, sondern auch die Umnutzung von Teilen gewerblich genutzter Gebiete darunterfällt. Damit hat die Experimentierklausel auch das Potenzial, die Verkleinerung innerstädtischer Produktionsstandorte zu begünstigen.

Die Experimentierklausel ist in der Legislaturperiode 2017–2021 nicht verwirklicht worden. Ob die neue Bundesregierung an dieser festhält, ist noch offen. Im Koalitionsvertrag wird zumindest eine Modernisierung der TA Lärm angekündigt (Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP): 93).

4.1.3 Ausweitung der Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB

Zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums steht auch die Ausweitung des Milieuschutzes nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB von Wohnen auf das Gewerbe zur Diskussion. Dafür möchte sich beispielsweise die Berliner Regierungskoalition gemäß ihrem Koalitionsvertrag 2021–2026 auf Bundesebene einsetzen (Koalitionsvertrag zwischen SPD, Landesverband Berlin und B’90/Grüne, Landesverband Berlin und DIE LINKE., Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2021–2026: 10). Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages kommen in ihrer Untersuchung zum Gewerbeschutz im Miet- und Baurecht aus dem Jahr 2017 bereits zu dem Ergebnis, dass eine Erweiterungsmöglichkeit des § 172 BauGB mit dem Ziel der Erhaltung bestimmter gewerblicher Strukturen nicht ausgeschlossen ist. Verwiesen wird zur Begründung der Annahme unter anderem auf die wirtschaftlichen Abwägungsbelange des § 1 Abs. 6 BauGB und die Regelung nach § 22 BauGB in Bezug auf Fremdenverkehrsgebiete, wo die Begründung von Wohnungseigentum einer Genehmigungspflicht unterworfen werden kann. Gleichzeitig wird zu bedenken gegeben, dass die mit einer Ausweitung der Erhaltungssatzungen verbundenen Inhalts- und Schrankenbestimmungen i. S. d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerecht werden müssen. Diesbezüglich wird auf die verfassungsrechtlich hohe Bedeutung des Wohnens verwiesen (Deutscher Bundestag 2017: 7 und 11).

Bei der Ausgestaltung einer Gesetzesgrundlage für Erhaltungssatzungen zum Schutz der vorhandenen Gewerbestruktur kann es deshalb erforderlich sein, weniger Einschränkungsmöglichkeiten als beim Milieuschutz für das Wohnen zu eröffnen. Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zur Folge bedarf es für den Eigentumseingriff neben einem verfassungslegitimen Grund der Eignung des gewählten Eingriffsmittels, seiner Erforderlichkeit im Sinne der Wahl des schonenden Mittels sowie eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Eingriffsschwere und dem Eingriffsnutzen (OVG Münster, Urteil vom 17. Juni 2011 – 2 D 106/09.NE, Rn. 215 – juris). Neben der Berücksichtigung des vorhandenen städtebaurechtlichen Instrumentariums zur Verwirklichung des planerischen Ziels wird dabei auch über die Frage zu diskutieren sein, inwieweit das Interesse am Schutz und der Förderung einer bestimmten Gewerbestruktur mit Nahversorgungsfunktionen in einem Gebiet von der besonderen Bedeutung des Wohnens mitgetragen wird.

4.1.4 Eigentumsförderung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages geben außerdem zu bedenken, dass der bauplanungsrechtliche Schutz einer bestimmten Gewerbestruktur nur indirekt zu Gunsten der

Bestandsmieter*innen wirkt, indem die Möglichkeit einer gewinnversprechenden Nutzungsumwandlung eingeschränkt wird. Ein rechtlich verbindlicher Kündigungsschutz entsteht jedoch nicht (Deutscher Bundestag 2017: 7 und 12).

Abseits des Miet- und Städtebaurechts hat deshalb auch der Bildung von Eigentum eine wichtige Bedeutung. Sind die Produktionsstätten in Besitz der Betreiber*innen, sind die Urbanen Manufakturen vor spekulationsbedingter Verdrängung geschützt (Schmidt/Söfker-Rieniets 2020: 19). Dieser Ansatz wird bereits in der Innenstadtstrategie des Bundes aufgegriffen. So heißt es, dass das Potenzial zum Bestandserhalt durch Eigenleistungen der Handwerksunternehmen für den Eigenerwerb durch die Kommunen erschlossen und stärker flankiert werden sollte. Die Ansiedlung gewerblicher Wirtschaft und Produktion bzw. kleiner Manufakturen soll beispielsweise durch Gewerbehofprogramme erprobt werden. Temporäre Umnutzungen leerstehender Ladenlokale durch Handwerks- und Gewerbebetriebe sollen unterstützt werden (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2021b: 47).

5 Fazit

Es ist festzustellen, dass das Städtebaurecht bereits zahlreiche Instrumente und Anknüpfungspunkte bietet, um Unterbringungsmöglichkeiten Urbaner Manufakturen mit dem Ziel der Nutzungsmischung und der Versorgung der Wohnbevölkerung zu sichern und zu fördern.

Mit städtebaulichen Erhaltungssatzungen, Bebauungsplanfestsetzungen und Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts bestehen Instrumente, die im Bestand anwendbar sind. Gleichzeitig bieten städtebauliche Verträge im Rahmen von Baulandmodellen, Bebauungspläne und Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts Möglichkeiten, bei der Planung neuer Baugebiete die Belange des produzierenden Gewerbes zu berücksichtigen.

Der Bebauungsplan ist als ein zentrales Instrument hervorzuheben, da über diesen die Zulässigkeit von Nutzungen in den Baugebieten genau gesteuert werden kann. Gleichzeitig bietet er Möglichkeiten, um die in Bezug auf die Innenentwicklung und Nutzungsmischung häufig problematisierten Immissionskonflikte zu bewältigen.

Auf der Ebene der Vorhabenzulassung im unbeplanten Innenbereich ist auf die Bedeutung des § 34 Abs. 3 BauGB hinzuweisen, die sich entgegen der bisherigen Anwendungspraxis nicht ausschließlich auf die Fernwirkung großer Einzelhandelsvorhaben bezieht. Insbesondere bei der Zulassung von Nutzungsänderungen in Gebieten nach § 34 BauGB ist eine schädliche Auswirkung auf einen zentralen Versorgungsbereich denkbar, wenn diesem aufgrund der Nutzungsänderung von Gewerbe zu einer Wohnnutzung die Unterbringungsmöglichkeiten für die Versorgungsbetriebe verloren gehen. Hier setzt der Erforderlichkeitsgrundsatz des § 1 Abs. 3 BauGB an, welcher eine planerische Reaktion der Gemeinde notwendig machen kann.

Nichtsdestotrotz bleiben immissionsbedingte Schwierigkeiten für die Planungspraxis bestehen. Eine Fortentwicklung der Typisierung nach der Baunutzungsverordnung ist mit Blick auf die sich wandelnde Eigenart der Betriebe und der Betriebsstruktur zumindest diskussionswürdig. Die Einführung des urbanen Gebiets nach § 6a BauNVO sowie des dörflichen Wohngebiets nach § 5a BauNVO, die jüngste Anpassung des § 17 BauNVO durch „Herabstufung“ der Dichtewerte für die Baugebiete zur Orientierungswerten haben bereits gezeigt, dass eine Aufweichung alter Grundsätze auf Grund sich verändernder Rahmenbedingungen möglich ist. Da jedoch auch in urbanen Gebieten Grenzen hinsichtlich des zumutbaren Störgrades bestehen, stellt die Einführung der bereits entworfenen Experimentierklausel nach der TA Lärm, die bereits bei der immissionsschutzrechtlichen

Beurteilung ansetzt und der Bauleitplanung zusätzliche Bewältigungsmöglichkeiten bietet, einen wichtigen Beitrag für die Innenentwicklung dar.

Doch auch eine Anpassung des rechtlichen Rahmens wird nicht von allein dazu führen, dass in der Praxis wieder mehr Nutzungsmischungen stattfinden und mehr Unterbringungsmöglichkeiten für Urbane Manufakturen entstehen und gesichert werden. Hervorzuheben ist deshalb die besondere Bedeutung von der Gemeinde beschlossener städtebaulicher Entwicklungskonzepte. In Betracht kommen dabei insbesondere ein Innenentwicklungskonzept i. S. d. § 176a BauGB oder ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept. Die informellen Konzepte stellen eine wichtige Planungsgrundlage mit Wirkung auf die Anwendung der formellen städtebaulichen Instrumente dar. Für Gebietsfestlegungen zur Durchführung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen und zur Beantragung von Mitteln der Städtebauförderung sind sie ohnehin Voraussetzung.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass das Städtebaurecht nur ein Baustein bei der Bewältigung der diskutierten Herausforderung im Umgang mit Urbanen Manufakturen ist. Selbst die Ausweitung der Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB durch die Einführung eines „Gewerbemilieuschutzes“ führt nicht dazu, dass eine uneingeschränkte Sicherheit für vorhandene, möglicher Weise eng mit ihrem Standort verbundene Betriebe besteht. Neben der notwendigen Diskussion rund um das Gewerbemietrecht und das Städtebaurecht sind deshalb auch wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen.

6 Literatur

Gesetzestexte, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Erlasse, Verwaltungsvereinbarungen, Amtsblätter

Amtsblatt der Stadt Dortmund, Nr. 75, Jg. 76 vom 18.12.2020. https://www.dortmund.de/media/p/wohnungsamt/downloads_afw/Dortmunder_Mietspiegel_2021-2022.pdf (22.03.2022).

BauGB – Baugesetzbuch i.d.F der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert am 10.09.2021 (BGBl. I S. 4147).

BauNVO – Baunutzungsverordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 21.11.2017 (BGBl. I S. 3786), zuletzt geändert am 14.06.2021 (BGBl. I S. 1802).

BImSchG – Bundes-Immissionsschutzgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), zuletzt geändert am 24.09.2021 (BGBl. I S. 4458).

BGB – Bürgerliches Gesetzbuch i.d.F. der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert am 21.12.2021 (BGBl. I S. 5252).

Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen – Erlass für die Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Einzelhandelsbetrieben und Hinweise für die Zielsetzung und Anwendung i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.12.2021, Anlage 1 (MBl. NRW Ausgabe 2021 Nr. 38 vom 30.12.2021 S. 1095 bis 1120).

Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548).

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 29.09.2020 (BGBl. I S. 2048).

HwO – Handwerksordnung i.d.F der Bekanntmachung vom 24.09.1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095), zuletzt geändert am 09.06.2021 (BGBl. I S. 1654).

Richtlinie zum Kooperativen Baulandmodell der Landeshauptstadt Dresden. Stadtratsbeschluss V2804/18 vom 06.06.2019, geänderte Fassung vom 28. Oktober 2020. https://ratsinfo.dresden.de/getfile.asp?id=508702&type=do (08.04.2022).

TA Lärm – Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 26.08.1998 (GMBl Nr. 26/1998, S. 503). Geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 01.06.2017 (BAnz AT 08.06.2017 B5).

VV Städtebauförderung 2021 – Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2021 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen i.d.F. der Bekanntmachung vom 18.12.2020/29.03.2021 (BAnz AT 28.05.2021 B1).

Parlamentarische Unterlagen

Bundesrat (2012): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung

in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. Drucksache 474/12.

Bundesrat (2017): Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm). Drucksache 708/16.

Deutscher Bundestag (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Drucksache 15/2250.

Deutscher Bundestag (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte. Drucksache 16/2496.

Deutscher Bundestag (2021): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen (24. Ausschuss). Drucksache 19/29396.

Deutscher Bundestag (2017): Gewerbeschutz im Miet- und Baurecht. WD 7 – 3000 – 149/17.

Rechtsprechung

BVerfG, Urteil vom 20. Februar 2001 – 2 BvR 1444/00 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 04. Juni 1991 – 4 NB 35/89 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 14. April 2000 – 4 B 28/00 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2004 – 4 BN 15/04 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 07. Juni 2012 – 4 BN 6/12 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 12. Juli 2012 – 4 B 13/12 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 15. Mai 2013 – 4 BN 1/13 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2013 – 4 BN 2/13 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 01. Juli 2013 – 4 BN 11/13 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2014 – 4 B 38/13 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 11. November 2015 – 4 BN 39/15 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 12. Januar 2017 – 4 B 43/16 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 27. Juni 2018 – 4 B 10/17 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 15. November 2018 – 4 B 2/18 – juris.

BVerwG, Beschluss vom 26. Oktober 2020 – 4 BN 54.20 – BverwG.

BVerwG, Urteil vom 08. Juni 1979 – 4 C 23.77 – BVerwGE 58, 124 = ZfBR 1979, 211.

BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1987 – 4 C 77/84 – BVerwGE 77, 317-322 – juris

BVerwG, Urteil vom 03. Juli 1998 – 4 CN 5/97 – juris.

BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2009 – 4 C 1/08 – juris.

BVerwG, Urteil vom 18. November 2010 – 4 C 10/09 – juris.

BVerwG, Urteil vom 19. April 2012 – 4 CN 3.11 – juris.

BVerwG, Urteil vom 29. November 2012 – 4 C 8.11 – juris.

BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2012 – 4 C 11.11, Rn. 24. – juris.

OVG Hamburg, Urteil vom 20. April 2017 – 2 E 7/15.N – juris.

OVG Münster, Urteil vom 17. Juni 2011 – 2 D 106/09.NE – juris.

OVG Münster, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 2 D 86/09.NE – juris.

OVG Münster, Beschluss vom 17. Januar 2022 – 7 B 1125/21.NE – juris

VGH Kassel, Beschluss vom 28. April 1986 – 3 N 1578/84 – juris.

VGH Mannheim, Beschluss vom 03. September 2012 – 3 S 2236/11 – juris.

Kommentarliteratur

Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, München: C. H. Beck.

Beckmann, Martin; Durner, Wolfgang; Mann, Thomas; Röckinghausen, Marc: Landmann/Rohmer (Begr) Umweltrecht, Band 1, 96. EL September 2021, München: C. H. Beck.

Bönker, Christian; Bischopink, Olaf: Baunutzungsverordnung mit Immissionsschutzrecht | PlanZV| Ergänzende Vorschriften, 2. Aufl. 2018, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Brügelmann, Hermann: Baugesetzbuch, bis einschließlich 121. EL 2022, Stuttgart: Kohlhammer.

Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael: Baugesetzbuch, 143. EL August 2021, München: C. H. Beck.

Giesberts, Ludger; Reinhardt, Michael: Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 61. EL Januar 2022, München: C. H. Beck.

König, Helmut; Roeser, Thomas; Stock, Jürgen: Baunutzungsverordnung, 5. Aufl. 2022, München: C.H. Beck.

Schlichter, Otto; Driehaus, Hans-Joachim: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 3., überarb. Aufl. 2002, bis einschließlich 51. EL 2021, Köln: Carl Heymanns Verlag.

Schrödter, Wolfgang: Baugesetzbuch, 9. Aufl. 2019, Baden-Baden: Nomos.

Spannowsky, Willy; Hornmann, Gerhard; Kämper, Norbert: Beck'scher Online-Kommentar Baunutzungsverordnung. 28. Aufl. 2022, München: C. H. Beck.

Spannowsky, Willy; Uechtritz, Michael (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Baugesetzbuch. 54. Aufl., 01.01.2022, München: C. H. Beck.

Aufsätze, Monografien und sonstige Quellen:

Altrock, Uwe (2020): Die Neuordnung der Städtebauförderung. In: PlanerIn, 2, 5–7.

Arndt, Malte (2021): Einführung einer Experimentierklausel sowie weitere Regelungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung, Flüchtlingen und Asylbegehrenden. In: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Entwurf eines „Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland". Fach und Rechtsfragen zum Regierungsentwurf vom 06. November 2020. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, 41. Baden-Baden: Nomos, 162–163.

Battis, Ulrich; Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf (2013): Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 32, 15, 961–969.

Battis, Ulrich (2015): Einzelhandelskonzepte in der städtebaulichen Planungs- und Genehmigungspraxis. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 34, 20, 1422–1426.

Battis, Ulrich; Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf (2021): Baulandmobilisierungsgesetz 2021 in Kraft getreten. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 40, 13, 905–912.

Bauministerkonferenz; Umweltministerkonferenz (Hrsg.) (2020): Gemeinsame AG BMK/UMK zu Zielkonflikten zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz (Lärm und Gerüche). Abschlussbericht. o.O. https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/bericht-zu-top-26_1607084603.pdf (16.12.2021).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2020): Neue Leipzig-Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl. Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/neue-leipzig-charta-pocket-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3#:~:text=Am%2030.,eine%20Leitlinie%20f%C3%BCr%20gemeinwohlorientierte%20Stadtentwicklung.&text=Die%20Leipzig%2DCharta%20aus%20dem,und%20dar%C3%BCber%20hinaus%20ma%C3%9Fgeblich%20 (10.03.2022).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2022): FORSCHUNGSPROJEKT. Neue Räume für die produktive Stadt. Ergebnisse. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2020/produktive-stadt/01-start.html?nn=2539296&pos=2 (13.01.2022).

Beibl, Tobias (2021): Urbane Gebiete nach §6a BauNVO und ihre Auswirkungen auf Betriebsstandorte und Neuansiedlungen im Handwerk. Ludwig-Fröhler-Institut, Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut (Hrsg). o.O. https://lfi-muenchen.de/wp-content/uploads/2021/07/Urbane_Gebiete_LFI_Publikation.pdf (10.03.20Berkemann, Jörg (2021): Die Gebietsverträglichkeit im Bauplanungsrecht. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 44, 4, 374–384.

Brandt, Martina; Butzin, Anna; Gärtner, Stefan; Meyer, Kerstin; Hennings, Gerd; Siebert, Sebastian; Ziegler-Hennings, Christiane (2017): Produktion zurück ins Quartier? Neue Arbeitsorte in der gemischten Stadt. Forschungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Gelsenkirchen/Dortmund. https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/2017/Produktion-zurueck-ins-Quartier.pdf (13.01.2022).

Bock, Stephanie; Preuß, Thomas (2018): Flächensparen – nicht ohne Kontingentierung. In: Nachrichten der ARL 48, 1, 21–24.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2021a): Städtebauförderung 2021. Informationen zu den Förderprogrammen. 3. Aufl. Berlin. https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Praxis/ArbeitshilfenundLeitfaeden/Broschuere_Staedtebaufoerderung_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (05.10.2021).

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2021b): Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim BMI. Die Innenstadt von morgen – multifunktional, resilient, kooperativ. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/innenstadtstrategie.pdf;jsessionid=D0AD1D5979548258E860DA374225CDBF.2_cid373?__blob=publicationFile&v=3 (08.04.2022).

Bundesregierung (Hrsg.) (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Berlin. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/7c0614aff0f2c847f51c4d8e9646e610/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-barrierefrei-data.pdf?download=1 (14.12.2021).

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2021): Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 16.02.2021. Berlin. https://www.bundestag.de/resource/blob/820056/ab2de56778d46df193d57e34031d2dd0/Stellungnahme-SV-Spitzenverbaende-data.pdf (01.03.2022).

Bunzel, Arno (2009): Bebauungspläne für die Erhaltung und Entwicklung „zentraler Versorgungsbereiche". In: Kommunaljurist, 12, 449–458.

Bunzel, Arno (2017): Neues Städtebaurecht im Planspieltest – die Novelle 2016/2017. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 40, 3, 220–228.

Dillmann, Oliver; Mohrenstein, Andre; Vielberg, Arne; Zemke, Reinhold (2018): Woran scheitern Bebauungspläne? Ergebnis einer bundesweiten Analyse von abstrakten Normenkontrollverfahren. In: Baurecht 49, 2, 179–188.

Eickmann, Birte; Holthey, Linn; Krüger, Thomas; Spars, Guido (2020): Perspektiven für Gewerbe und Wohnen in der Stadt. Zur Transformation von Gewerbebestandsgebieten. In: RaumPlanung 6, 44–49.

Fimpel, Stefan; Müller, Felix (2022): Baulandmobilisierungsgesetz – ein zweiter Blick auf die Novelle. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 45, 1, 16–24.

Fischer, Fabian (2022): Klärung öffentlich-rechtlicher Fragen bei verfahrensfreien baulichen Anlagen. In: Baurecht 53, 1, 39–43.

Fricke, Hanns-Christian; Blasius, Marc-Daniel (2018): Die neue Baugebietskategorie „Urbane Gebiete (MU)". In: Baurecht 49, 5, 749–758.

Fricke, Hanns-Christian (2021): Bedeutung der TA Lärm für die Bauleitplanung. In: Umwelt- und Planungsrecht 41, 7, 260–265.

Hangebruch, Nina (2020): Wohnen in ehemaligen Einzelhandelsimmobilien? Erfahrungen aus der Umnutzung aufgegebener Warenhäuser. In: RaumPlanung, 2-3, 40–47.

Hans-Böckler-Stiftung (2021): Pressedienst 15.06.2021. Neue Studie mit Daten für alle 77 Großstädte. Miete: Fast die Hälfte der Haushalte in deutschen Großstädten tragen eine prekär hohe Belastung – mehr als 1,5 Millionen leistbare und angemessene Wohnungen fehlen. https://www.boeckler.de/pdf/pm_fofoe_2021_06_15.pdf (28.01.2021).

Hellriegel, Mathias (2020): Bezahlbares Gewerbe. Ausweitung der kooperativen Baulandentwicklung auf Kultur und Gewerbe in den Innenstädten. In: Baurecht 51, 9, 1411–1418.

Henger, Ralph; Voigtländer, Michael (2021): Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. Köln. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf (28.01.2022).

Heyn, Benjamin (2014): Lärmschutz und Innenentwicklung. Ist der Lärmschutz notwendiges Korrektiv oder störendes Hemmnis für die Innenentwicklung? Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 23. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Hoffmann, Martin; Kassow, Jörn (2010): Der Einfluss von städtischen Einzelhandelskonzepten auf die baurechtliche Zulässigkeit von Vorhaben. In: Baurecht 41, 5, 711–717.

Hohn, Janna (2019): Städtische Rückseiten – Das Bindegewebe der Stadt. Dissertation am Karlsruher Institut für Technologie. Karlsruhe.

Industrie- und Handelskammer zu Dortmund (Hrsg.) (2021): Gewerbemietpreisspiegel 2021. Mietpreisspiegel für Gewerbeimmobilien in der Region Dortmund, Hamm, Kreis Unna. Dortmund.

https://www.dortmund.ihk24.de/blueprint/servlet/resource/blob/5222614/99b1b9aadd6de07e81900bb8d4870223/gewerbemietpreisspiegel-2021-data.pdf (10.03.2022).

Kassow, Jörn; Lee, Eun-Kyung (2013): Die (fehlende) Bedeutung von Einzelhandelskonzepten im Rahmen des § 34 BauGB. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 32, 15, 969–975.

Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP). Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1 (21.03.2022).

Koalitionsvertrag zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Landesverband Berlin und Bündnis 90/ Die GRÜNEN, Landesverband Berlin und DIE LINKE., Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2021–2026. Berlin. https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/koalitionsvertrag/berlin_koavertrag_2021_2026.pdf (21.03.2022).

Köppen, Maria; Mitschang, Stephan (2019): § 6a BauNVO – Erste Erfahrungen der Planungspraxis und noch offene Fragen. In: Baurecht 50, 5, 754–768.

Krautzberger, Michael; Stüer, Michael (2021): Baulandmobilisierung: Gesetzentwurf der Bundesregierung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 44, 1, 33–36.

MHKBG NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2020): Ergebnisbericht | Wohnungsmarktgutachten über den quantitativen und qualitativen Wohnungsneubaubedarf in Nordrhein-Westfalen bis 2040. Düsseldorf. https://www.mhkbg.nrw/sites/default/files/documents/2020-11/ergebnisbericht_wohnungsneubaubedarf_in_nrw_bis_2040.pdf (28.01.2022).

MHKBG NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2021): Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen. Programmaufruf 2022. Düsseldorf.
https://www.mhkbg.nrw/sites/default/files/media/document/file/Staedtebaufoerderung_Programmaufruf_2022.pdf (16.02.2022).

Mitschang, Stephan (2009): Die Berücksichtigung von Belangen des Lärmschutzes bei der städtebaulichen Entwicklung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 32, 6, 538–553.

Mitschang, Stephan (2014): Umsetzung des Leitbilds der Innenentwicklung – eine Bewertung der städtebaulichen Planungsinstrumente. In: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Innenentwicklung – Fach- und Rechtsfragen der Umsetzung. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 22. Frankfurt am Main: Peter Lang, 22–86.

Mitschang, Stephan (2016): Lärmschutz und Bebauungsplan. In: Umwelt- und Planungsrecht 36, 3, 81–95.

Mitschang, Stephan (2021): Informelle Planungen nach § 176a BauGB. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 44, 8, 818–829.

Mundt, Stefan; Reidt, Olaf (2017): Gewerbelärm und passiver Schallschutz – Das Konzept des „Hamburger Fensters“ als planerische Konfliktlösungsmöglichkeit. In: Umwelt- und Planungsrecht 37, 11/12, 494–500.

Neuendorff, Maria (2022): Hauptstadt verliert ihre Handwerker. In: Märkische Oderzeitung vom 26.04.2022, 11.

Oberst, Christian; Voigtländer, Michael (2021): Gewerbemieten trotzen der Corona-Krise. In: IW-Kurzbericht, 4. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2021/IW-Kurzbericht_2021-Gewerbemieten-GIMX.pdf (17.12.2021).

Oehmen, Klaus (2019): Erhaltung des Bestands durch Erhaltungssatzung. In: Spannowksy, Willy; Gohde, Christian (Hrsg.): Städtebauliche Planung zur Gestaltung und Erhaltung des Bestandes. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 97–113.

Polívka, Jan; Rappen, Hermann; Çelik, Canan; Dorner, Sophie (2020): Gewerbe und Wohnen – ein Tauziehen um die Nachverdichtung. ILS-IMPULSE 5/20. Dortmund.

Reidt, Olaf (2020): Die Bedeutung der TA Lärm für die Bauleitplanung. In: Baurecht 51, 2, 204–210.

Reidt, Olaf (2022): Die neue Befreiungsmöglichkeit für Vorhaben des Wohnungsbaus (§ 31 III BauGB). In: Baurecht 53, 2, 168–175.

Reiß-Schmidt, Stephan (2018): Innenentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 995–1000.

Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Stadtverwaltung München (2021): Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 03932. https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6709171 (03.03.2022).

Rubel, Rüdiger (2018): § 34 Abs. 1 BauGB: Grundlagen und Grenzen der Innenbereichsentwicklung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 133, 7, 403–410.

Schink, Alexander (2011): Immissionsschutz in der Bauleitplanung. In: Umwelt- und Planungsrecht 31, 2, 41–50.

Schink, Alexander (2018): Urbane Gebiete – Das Ende des hinter der Baugebietstypisierung stehenden Trennungsgrundsatzes? In: Umwelt- und Planungsrecht 38, 5, 167–172.

Schmidt, J. Alexander; Söfker-Rieniets, Anne Elisabeth (2020): Die urbane Mischung. In: RaumPlanung, 6, 15–19.

Scheidler, Alfred (2016): Abweichungen vom Bebauungsplan für Handwerks-, Gewerbe- und Industriebetriebe. In: Gewerbearchiv Beilage Wirtschaft und Verwaltung 62, 2, 65–100.

Scheidler, Alfred (2018): Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Handwerks- und Gewerbebetrieben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB. In: Gewerbearchiv Beilage Wirtschaft und Verwaltung 64, 2, 89–126.

Scheidler, Alfred (2019): Die Abwägung als Kernstück der gemeindlichen Bauleitplanung. In: Kommunaljurist, 11, 405–409.

Schoppengerd, Johanna; Sieber, Raphael; Sievers, Lars (2020): Sicherung Urbaner Produktion in der Bauleitplanung: Aktuelle Steuerungsmöglichkeiten und ihre Anwendung in der kommunalen Praxis. In: RaumPlanung, 6, 8–14.

Schwarz, Tim (2019): Anwendungsbereich und Abgrenzungsfragen beim vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB. In: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Schaffung von Bauland: In Gebieten nach § 34 BauGB und durch Bauleitpläne nach den §§ 13, 13a und b BauGB. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 37. Baden-Baden: Nomos, 37–56.

Siedentop, Stefan; Krause-Junk, Katharina; Junesch, Richard; Fina, Stefan (2010): Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? Analyse zur Anwendung von § 13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen. Stuttgart. https://pudi.lubw.de/detailseite/-/publication/57824-Nachhaltige_Innenentwicklung_durch_beschleunigte_Planung__-_Analyse_der_Anwendung_von_%C2%A7_13a_BauGB_in.pdf (08.02.2022).

Söfker, Wilhelm (2019): Erforderlichkeit und Grenzen der Nachverdichtung. In: Spannowksy, Willy; Gohde, Christian (Hrsg.): Städtebauliche Planung zur Gestaltung und Erhaltung des Bestandes. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft, 1–15.

Spannowsky, Willy (2013): Stadt- und Dorferneuerung im Zeichen der Innenentwicklung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 36, 8, 752–762.

Spannowsky, Willy (2019): Das Handwerk im Bauplanungs- und Umweltrecht: Veränderte Rahmenbedingungen, aktuelle Rechtsentwicklungen und Reformvorschläge. Wirtschaft und Recht für Mittelstand und Handwerk 1. Baden-Baden: Nomos.

Spannowsky, Willy (2022): Die verschiedenen städtebaulich-planerischen Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 45, 2, 127–136.

Spieß, Gerhard (2017): Sozialgerechte Bodennutzung – Rechtliche Anforderungen an Baulandmodelle für bezahlbaren Wohnraum. In: Kommunaljurist, 12, 441–447.

Stüer, Bernhard (2015): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. Planung – Genehmigung – Rechtsschutz. München: C.H.Beck.

Susnik, Matthias (2021): Das „urbane Gebiet“ zwischen Bauplanungsrecht und Immissionsschutzrecht. Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag: Rechtswissenschaft 153. Baden-Baden.

Uechtritz, Michael (2010): Die Bedeutung informeller Planungen für die Bauleitplanung und für Genehmigungsentscheidungen. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 33, 7, 646–653.

Uechtritz, Michael (2016): Das baurechtliche Rücksichtnahmegebot: Konkretisierung von Reichweite und Inhalt durch Fallgruppenbildung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 131, 2, 90–100.

Uechtritz, Michael (2021): Das Baulandmobilisierungsgesetz – Anmerkungen zu den Neuregelungen (Teil 2). In: Baurecht, 9, 1385–1398.

Zentraler Immobilien Ausschuss (2020): Stellungnahme. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 03.07.2020. Berlin. https://www.zia-deutschland.de/wp-content/uploads/2021/05/ZIA_Stellungnahme_Baulandmobilisierungsgesetz1.pdf (01.03.2022).

zur Nedden, Martin; Bunzel, Arno; Pätzold, Ricarda; Strauss, Wolf-Christian; Spars, Guido; Busch, Roland; Heinze, Michael; Müller, Anja (2015): Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf. Endbericht. Berlin. https://difu.de/sites/difu.de/files/archiv/projekte/2015_09_endbericht-nutzungsmischung-und-soziale-vielfalt.pdf (23.03.2022).

7 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung schädlicher Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche; ILS

Abbildung 2: Gliederung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO, ILS

Abbildung 3: Differenzierung in Unterarten des Gewerbes nach § 1 Abs. 9 BauNVO, ILS

8 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zulässigkeit „Urbaner Manufakturen“ nach BauNVO-Gebietstyp; Quelle: Eigene Darstellung nach den §§ 3 bis 9 BauNVO.

Tabelle 2: Immissionsrichtwerte nach Nr. 6 der TA Lärm in der Fassung von Vom 26. August 1998 (GMBl Nr. 26/1998 S. 503), zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 01.06.2017 (BAnz AT 08.06.2017 B5).