Stellungnahme

des

Verbandes der Landwirtschaftskammern e. V.
– VLK –

zum
Referentenentwurf eines Gesetzes
zur Modernisierung des Städtebau-
und Raumordnungsrechts

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts nimmt der Verband der Landwirtschaftskammern (VLK) wie folgt Stellung:

Änderung des Baugesetzbuchs

§ 1 Abs. 6 BauGB: Der Gesetzentwurf stellt auf ein Mehr an Verantwortung der Gemeinden mit gemeindeeigenen Flächen ab. Hierzu werden - wie gehabt - nur Natur, Landschaft, Umweltbelange und das Klima im Vordergrund gesehen. Zudem soll über den neuen § 35 Abs. 1a BauGB i. V. m. dem neuen § 5 Abs. 5 BauGB die Gemeinde zu „Raumkonzepten" der dezentralen und zentralen Erzeugung, Speicherung oder Verteilung von Strom, Wärme oder Kälte ermächtigt werden, welche u. U. in erheblicher Flächenkonkurrenz mit der Landwirtschaftsfunktion einer Gemeinde stehen. Umso mehr ist Bedarf darin zu sehen, dass in § 1 Abs. 6 BauGB nunmehr folgende neue Ziffer 6 ergänzt wird:

…die verbrauchernahe Erzeugung und Verarbeitung von Nahrungsmitteln sowie die Aufrechterhaltung ausreichender Produktionsgrundlagen der Landwirtschaft im Sinne der Ernährungssicherheit der Bevölkerung.

In **§ 1a Satz 4** besteht aus Erfahrung dringend Änderungsbedarf. Hier steht zu naturschutzfachlichen Ausgleichsflächenplanungen der Gemeinde: *„15 Abs. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes gilt entsprechend."* Die aus Erfahrung regelmäßige Nichtbeachtung dessen führt zu folgendem Änderungsbedarf:

In den Bauleitplänen ist nachzuweisen, wie der Anpassungspflicht nach § 15 Abs. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes Rechnung getragen wird.

§ 1 Abs 6 Satz 1 Nr. 2: Die Neuregelung zur Mehrfachnutzung von Flächen ist sicherlich ein zu begrüßender Ansatz, aber inhaltlich nicht stringent und nicht weitreichend genug. Der VLK hält folgende Erweiterung für erforderlich:

…der Nachweis der Mehrfachnutzung von Flächen und dies auch in Bezug auf die Kompensation von Eingriffen.

§ 2 Abs. 3 BauGB: Aus der Praxis ist vermehrt zu beklagen, dass die Gemeinden bzw. die von ihnen beauftragten Planungsinstitutionen der Ermittlung von auf das Plangebiet einwirkenden Emissionsquellen teils nicht ansatzweise nachgehen. Das so entstehende Ermittlungsdefizit wird vollends in die Verantwortung der zu beteiligenden Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange geschoben. Dass diese Vorgehensweise zur Unwirksamkeit von Bauleitplänen führt, wurde zwar schon vor längerer Zeit durch das BVerwG festgestellt, scheint hingegen in Vergessenheit geraten zu sein. Insofern wird folgende Ergänzung der Norm angeregt:

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), von der Gemeinde oder den zur Aufstellung des Bauleitplanes Beauftragten eigenständig zu ermitteln und zu bewerten.

§ 3 BauGB: Es ist in keiner Weise verständlich und akzeptabel, dass die Gemeinde die Öffentlichkeit über in Frage kommende unterschiedliche Lösungen nach dem künftigen Absatz 3 nur noch vor Vorliegen des Entwurfs informieren kann und nicht mehr wie im derzeitigen Absatz 1 möglichst frühzeitig informieren muss (vgl. VGH Baden Württemberg, Beschluss vom 02.04.1982, Az. 8S 2194/81).

§ 4 BauGB: Es sollte (wieder) darüber nachgedacht werden, dass die Träger öffentlicher Belange, welche im Verfahren Anregungen vorgetragen haben, über das Abwägungsergebnis zu informieren sind. In Zeiten elektronischer Übermittlungen sollte das kein Problem sein.

§ 4a BauGB: Die im neuen Absatz 6 vorgesehene Präklusion kollidiert nicht nur, wie der Referentenentwurf selbst einräumt, z. T. gegen europäisches Recht (vgl. auch die im Juni 2017 erfolgte Streichung des § 47 Abs 2a VwGO, ehem. Präklusionsklausel zur Normenkontrollverfahren). Es stellt auch eine u. U. unzulässige Einschränkung der Rechte Betroffener dar, da laut Entwurfserläuterung eine erneute Beteiligung nicht mehr bei jeder Änderung des Planentwurfs erforderlich ist. Änderungen können u. U. aber zu einer (eigentlich) klagefähigen Rechtsposition führen. Eine solche wäre dann aber präkludiert, weil zur Änderung keine Bedenken mehr vorgetragen werden konnten. Unklar ist schließlich, ob der Rechtsweg auch dann verwehrt ist, wenn nach der förmlichen Beteiligung keine Bedenken mehr in einem oder weiteren Offenlageschritt/en vorgetragen worden sind.

§ 5 BauGB: In Bezug auf die nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB darstellbaren *„Suchräume für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“* ist aus der Praxis der Umweltberichte nach § 2a BauB zu entnehmen, dass hiermit Landwirtschaftsfläche teilweise mit mehr als dem 5-6fachen der im Flächennutzungsplan avisierten Bauflächen überplant werden. Dies erfolgt u. a. unter Bezugnahme auf Wunschvorstellungen des Landschaftsplans. Eine derartige Vorgehensweise ist in geeigneter Weise zu limitieren.

§ 5 Abs. 5 BauGB und Einführung eines § 35 Abs. 1a BauGB: Der Verband der Landwirtschaftskammern sieht in den geplanten Änderungen ein gravierendes Risiko in der möglichen Zunahme des Konkurrenzdrucks auf landwirtschaftliche Flächen. Die neue Regelung könnte dazu führen, dass nicht-landwirtschaftliche Vorhaben im Außenbereich deutlich leichter zugelassen werden, wenn sie den Darstellungen des Flächennutzungsplans entsprechen.

Dies birgt die Gefahr einer verstärkten Zersiedelung der Landschaft und eines unkontrollierten Flächenverbrauchs zu Lasten der landwirtschaftlichen Produktionsfläche. Die zu befürchtenden Flächenverluste für die Landwirtschaft sind unwiderruflich und stehen im Widerspruch zu den Zielen einer nachhaltigen Landnutzung und der Ernährungssicherung.

Diese Entwicklung wird durch die Regelung des § 8 Nr. 1 Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG) noch verschärft. Nach dieser Vorschrift ist die Genehmigung zur Veräußerung landwirtschaftlicher Flächen zu erteilen, wenn eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband an der Veräußerung beteiligt ist, das Grundstück im Gebiet der beteiligten Körperschaft liegt und durch einen Bauleitplan im Sinne des § 1 Abs. 2 BauGB (also auch durch einen Flächennutzungsplan) nachgewiesen wird, dass das Grundstück für andere als landwirtschaftliche Zwecke vorgesehen ist. In den Fällen des geplanten § 5 Abs. 5 BauGB könnten Gemeinden durch entsprechende Darstellungen im Flächennutzungsplan landwirtschaftliche Flächen für nichtlandwirtschaftliche Nutzungen ausweisen.

Wären diese Flächen Gegenstand einer Veräußerung, an der die Gemeinde beteiligt ist, könnte die Genehmigung ohne die normalerweise strengen Prüfungsvoraussetzungen des Grundstücksverkehrsgesetzes erteilt werden. Dies würde den Gemeinden faktisch erleichtern, landwirtschaftliche Flächen zu erwerben und für andere Zwecke zu nutzen. Dies würde dazu führen, dass landwirtschaftliche Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung herausgelöst werden, was die Agrarstruktur nachhaltig schwächt und die Verfügbarkeit von Flächen für landwirtschaftliche Betriebe weiter einschränkt. Diese Entwicklung steht im direkten Widerspruch zu den Zielen des Grundstücksverkehrsgesetzes, das eine gesunde Bodenverteilung und die Erhaltung lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe bezweckt.

Ferner sind Auswirkungen auf die Agrarstruktur und die Bodenpreise zu befürchten. Eine erleichterte Zulässigkeit nicht-landwirtschaftlicher Vorhaben im Außenbereich würde die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Flächen weiter erhöhen und die Bodenpreise zusätzlich in die Höhe treiben. Dies würde zu einer kaum zu bewältigenden finanziellen Belastung werden und könnte dazu führen, dass lebensfähige Betriebe nicht mehr in ausreichendem Maße erweitert oder modernisiert werden können. Die Gefahr einer weiteren Zersplitterung landwirtschaftlicher Betriebe und der Entstehung nicht mehr wirtschaftlich sinnvoll zu bewirtschaftender Restflächen ist ebenfalls nicht zu unterschätzen.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die neuen Regelungen zu einer mangelhaften Abwägung der verschiedenen Belange führen könnten. Im Gegensatz zum Bebauungsplanverfahren, das ein detailliertes Abwägungsverfahren mit umfassender Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange vorsieht, ist das Verfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans deutlich weniger formalisiert. Wenn nun Darstellungen im Flächennutzungsplan direkte Rechtsfolgen für die Zulässigkeit von Bauvorhaben entfalten sollen, besteht die Gefahr, dass die notwendige fachliche Expertise und die sorgfältige Abwägung zwischen landwirtschaftlichen, ökologischen, wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Belangen nicht in der erforderlichen Tiefe erfolgen.

Dies könnte zu Fehlplanungen führen, die den spezifischen Anforderungen der modernen, leistungsstarken Landwirtschaft nicht gerecht werden und langfristige Fehlentwicklungen in der Siedlungsstruktur zur Folge haben. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange im Baugenehmigungsverfahren i.S.d. § 35 Abs. 3 BauGB ist hierfür nicht ausreichend. Diese Beteiligung erfolgt erst im Rahmen des konkreten Genehmigungsverfahrens für ein einzelnes Bauvorhaben, wenn die planungsrechtlichen Grundlagen bereits feststehen.

Zu diesem Zeitpunkt ist es häufig zu spät, um noch grundlegende Änderungen an den Darstellungen im Flächennutzungsplan zu bewirken oder die planerischen Weichenstellungen in eine andere Richtung zu lenken. Vielmehr muss die Beteiligung bereits im Stadium der Aufstellung von Darstellungen nach § 5 Abs. 5 BauGB erfolgen, um sicherzustellen, dass die landwirtschaftlichen Belange von Beginn an in die Planung einfließen können.

Die Notwendigkeit einer frühzeitigen Beteiligung wird durch die unterschiedliche dogmatische Struktur der Zulässigkeitsvoraussetzungen unterstrichen. Nach dem geplanten § 35 Abs. 1a BauGB wird vorausgesetzt, dass öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Im Gegensatz hierzu knüpft § 35 Abs. 2 BauGB für nicht privilegierte Vorhaben daran an, dass öffentliche Belange nicht beeinträchtigt werden. Der Begriff des „Entgegenstehens“ ist dogmatisch enger gefasst als der Begriff der „Beeinträchtigung“.

Ein öffentlicher Belang steht einem Vorhaben erst dann entgegen, wenn die Beeinträchtigung eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreitet und das betroffene öffentliche Interesse in einer Weise berührt wird, dass die Realisierung des Vorhabens aus Sicht der öffentlichen Verwaltung unzumutbar erscheint. Eine bloße Beeinträchtigung oder Minderung eines öffentlichen Belanges reicht für ein Entgegenstehen nicht aus. Dies bedeutet, dass im Rahmen des geplanten § 35 Abs. 1a BauGB landwirtschaftliche Belange erst dann als Versagungsgrund herangezogen werden können, wenn sie erheblich beeinträchtigt werden.

Um diesem Risiko entgegenzuwirken, ist es daher unverzichtbar, dass Gemeinden bei der Aufstellung von Darstellungen nach § 5 Abs. 5 BauGB, die landwirtschaftliche Belange berühren, frühzeitig die Landwirtschaftskammern, bzw. die vergleichbaren Dienststellen der Länder, einbeziehen. Nur durch eine solche frühzeitige und konstruktive Zusammenarbeit kann sichergestellt werden, dass die spezifischen Anforderungen und betrieblichen Notwendigkeiten der Landwirtschaft bereits im Planungsprozess angemessen berücksichtigt werden.

Diese Institutionen verfügen über das notwendige fachliche Wissen und die regionale Expertise, um Gemeinden bei der Entwicklung von Darstellungen zu unterstützen, die sowohl den siedlungsstrukturellen Zielen der Gemeinde als auch den Belangen der Landwirtschaft gerecht werden. Eine frühzeitige Einbindung kann dazu beitragen, Konflikte zu vermeiden, die Planungsqualität zu erhöhen und letztlich zu einer ausgewogenen Planung beizutragen.

§ 7a BauGB: Kritisch ist die in § 1 Abs. 7a BauGB vorgesehene Priorisierung der Wohnraumschaffung in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt, die Wohnbebauung als überragendes öffentliches Interesse und vorrangigen Belang qualifiziert. Diese strukturelle Ungleichgewichtung droht landwirtschaftliche Belange in der planerischen Abwägung systematisch zu benachteiligen, zumal die Landwirtschaft in § 1 Abs. 6 BauGB nicht mit einem vergleichbaren Gewicht versehen ist. Zwar betont die Begründung die Notwendigkeit, das Bestands- und Entwicklungsinteresse bestehender Anlagen zu berücksichtigen, dies erfolgt jedoch ausdrücklich nur für Sportanlagen und Gewerbebetriebe, nicht jedoch für landwirtschaftliche Betriebe.

Es mag einleuchten, dass die Schaffung von Wohnraum in einem nach § 201a BauGB bestimmten Gebiet nach dieser Norm von überragendem Interesse und vorrangiger Bedeutung sein soll. Der VLK vermisst hingegen so wie in dem neunen § 29 Abs. 1 Nr. 3 ROG die verbindliche Vorgabe von Höchst- und Mindestwerten und -dichten. Unsere Wahrnehmung ist jedenfalls diejenige, dass auch Gemeinden mit hohem Wohnraumbedarf weiterhin unverbautes Land für Wohngebiete in Anspruch nehmen (können), ohne signifikant hohen Ausnutzungsgrad an Wohnraumanzahl und -dichte, und dass sogar der sog. „Bau-Turbo“ dafür eingesetzt wird, dass Wohnraum entsteht, der hingegen für Familien mit durchschnittlichen und geringen Einkommen weder als Mietsache, geschweige denn als Eigentum in Betracht kommt.

Für Naturschutz, Forst- und Wasserwirtschaft besteht auch in solchen Fällen eine fachgesetzliche Ausgleichsverpflichtung, welche teils wiederum zu Lasten der Landwirtschaftsfunktion geht. Für den Naturschutz soll es jetzt sogar einen „Wiederherstellungsbeitrag“ in „Ökosystemgebieten“ nach § 135f BauGB geben können. Die Landwirtschaftsfunktion wird trotz des in § 1 Landwirtschaftsgesetz zu gewährenden Ausgleichs der durch wirtschaftliches Handeln anderer entstehenden Nachteile ohne jedwede Kompensation solchen Entwicklungen ausgesetzt.

Im Prinzip müsste auch hier ein „Ausgleichsbeitrag“ gewährt werden, auch und insbesondere dann, wenn der Ausnutzungsgrad der ihr entzogenen Produktionsfläche für Wohnraum- aber auch Gewerbeflächen zu gering ist. Die dafür eingehenden Mittel könnten dann zweckgebunden der Verbesserung der örtlichen Agrarstruktur, für klimaangepassten Landbewirtschaftung durch Kultur-, Hochwasser- und Erosionsschutz, für Meliorationsmaßmahnen sowie der Sanierung und dem Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur zugeführt werden.

Ersetzung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB, zu Ziffer 14 a) ee): Der Gesetzentwurf sieht eine Flexibilisierung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm) und der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA-Luft) im Bauplanungsrecht vor, um Nutzungskonflikte zwischen Wohnen, Gewerbe und Landwirtschaft zu lösen. Während dieser Ansatz grundsätzlich zu begrüßen ist, bestehen aus Sicht der Landwirtschaft erhebliche Bedenken hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung und der zu erwartenden Auswirkungen auf landwirtschaftliche Betriebe.

Besondere Bedenken ruft die Flexibilisierung der TA-Luft bei Geruchsimmissionen hervor (§ 9 Abs. 1 Nr. 23 a) dd) BauGB), die in begründeten Fällen Abweichungen zulässt. Geruchsimmissionen sind für landwirtschaftliche Betriebe, insbesondere Tierhaltungsanlagen, von zentraler Bedeutung. Die Einführung von Abweichungsmöglichkeiten ohne nähere Konkretisierung der „begründeten Fälle“ birgt die Gefahr, dass die etablierten Schutzstandards in der Praxis unterlaufen werden und Wohnbebauung in der Nähe von landwirtschaftlichen Betrieben ermöglicht wird, ohne dass die landwirtschaftlichen Belange angemessen berücksichtigt werden. Dies steht im Konflikt mit dem in § 235 BauGB vorgesehenen Schutz für Tierhaltungsanlagen im Außenbereich.

Ähnliche Bedenken bestehen hinsichtlich der Flexibilisierung der TA-Lärm, die zu Nachteilen für landwirtschaftliche Betriebe führen kann, die typischerweise Lärmimmissionen durch landwirtschaftliche Maschinen, Erntearbeiten und Tierhaltung verursachen. Die Möglichkeit, von der TA-Lärm abzuweichen, kann in ländlichen Räumen zu einer Verschärfung von Nutzungskonflikten führen, wenn die Abwägung zwischen landwirtschaftlichen Belangen und Wohninteressen einseitig zugunsten der Wohninteressen ausfällt.

Der Entwurf berücksichtigt nicht die besonderen Belange der Landwirtschaft, die sich von Gewerbebetrieben wesentlich unterscheiden. Landwirtschaftliche Betriebe sind oft ortsgebunden, können nicht einfach verlagert werden und unterliegen natürlichen Schwankungen und saisonalen Belastungen. Diese Besonderheiten werden im Entwurf nicht berücksichtigt, und es fehlen konkrete Schutzmechanismen, die sicherstellen, dass die Belange der Landwirtschaft in der planerischen Abwägung angemessen berücksichtigt werden.

Die mangelnde Rechtssicherheit erschwert die langfristige Planung für landwirtschaftliche Betriebe. Investitionen in Tierhaltungsanlagen oder die Erweiterung landwirtschaftlicher Betriebe werden riskant, wenn unklar ist, ob heranrückende Wohnbebauung durch Abweichungen von TA-Lärm und TA-Luft ermöglicht werden kann.

Die Fehlerfolgenregelung in § 216a Abs. 5 BauGB, die im Falle der Unwirksamkeit eines Bebauungsplans mit Abweichungen von der Sportanlagenlärmschutzverordnung oder der TA-Luft einen abgemilderten Mechanismus vorsieht, schafft zudem einen Anreiz für Gemeinden, von den Immissionsschutzregelwerken abzuweichen, was zu Lasten landwirtschaftlicher Betriebe gehen kann.

Um die Belange der Landwirtschaft angemessen zu berücksichtigen, sollte klargestellt werden, dass das Bestands- und Entwicklungsinteresse landwirtschaftlicher Betriebe in gleicher Weise zu berücksichtigen ist wie das Bestands- und Entwicklungsinteresse von Gewerbebetrieben. Die *„begründeten Fälle“* sollten näher konkretisiert werden, insbesondere sollte klargestellt werden, dass Abweichungen nicht zulässig sind, wenn dies zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung landwirtschaftlicher Betriebe führt.

Zudem sollten Schutzmechanismen eingeführt werden, die sicherstellen, dass die Belange der Landwirtschaft in der planerischen Abwägung angemessen berücksichtigt werden, und die Rechtssicherheit für landwirtschaftliche Betriebe sollte durch klare und transparente Regelungen gewährleistet werden. Ohne solche Korrekturen besteht die Gefahr, dass die geplanten Änderungen zu einer erheblichen Benachteiligung der Landwirtschaft führen und die Koexistenz von landwirtschaftlichen Betrieben und Wohnbebauung in ländlichen Räumen erschweren statt erleichtern.

§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1c BauGB: Die Frist soll von 7 auf 10 Jahre erhöht werden. Nach dem „Ursprungsurteil“ des BVerwG Az. 4C 33.81 vom 18.08.1982 wurde diese zuerst auf 5, dann auf 7 und jetzt auf 10 Jahre erhöht, weil im Gesetzestext die Rede von der *„bisherigen“* Nutzung ist, die eine „gewisse Übergangszeit“ impliziere. Diese sei somit zeitlich limitiert.

Es handelt sich um eine rein formale Fixierung, die nicht realitäts- und lebensnah ist. Dies u. a. vor dem Hintergrund, dass seit der kleinen Novelle des BauGB 2017 - durchaus realitäts- und lebensnah - nicht mehr nur die erstmalige Nutzungsänderung begünstigt ist, sondern auch jede weitere, soweit außenbereichsverträglich. Es muss nur nachgewiesen sein, dass das Gebäude einmal nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zulässigerweise errichtet worden ist.

Insofern ist jedwede Befristung der erstmaligen Nutzungsänderung mittlerweile sinnfrei, erzeugt in jenen Bundesländern, die nicht von der Ermächtigungsklausel des § 245b BauGB Gebrauch machen, einen erheblichen Verwaltungsaufwand und verhindert in vielen Fällen auch fern einer künftigen „10-Jahresfrist“ sinnvolle und zweckmäßige Weiterverwendungen erhaltenswerter Bausubstanz, u. a. für die dringend nötige Schaffung von Wohnraum. Die Frist ist hernach ersatzlos zu streichen.

Ebenso realitätsfern ist, dass nach dem Urteil des VG Köln Az. 2K 1509/98 – (72/00) – vom 29.02.2002 die Verpachtung eines landwirtschaftlichen Betriebsgebäudes an einen andernorts ansässigen Landwirtschaftsbetrieb nicht nach § 35 Abs 1 Nr. 1 c BauGB fristwahrend ist, weil sich das vom ursprünglichen Betrieb aufgegebene Gebäude nicht in räumlich-funktionalen Zusammenhang mit der Hofstelle des Pachtbetriebs befindet. In der Konsequenz müsste für die landwirtschaftliche Nachnutzung durch einen Pachtbetrieb ein Bauantrag auf Nutzungsänderung gestellt werden, obwohl das Gebäude von ihm Kraft Baugenehmigung auch weiterhin bestimmungsgemäß landwirtschaftlich genutzt wird. Dies liegt letztendlich auch im Interesse einer größtmöglichen Schonung des Außenbereichs, denn der Pachtbetrieb wäre theoretisch selbst zur Errichtung eines Hallengebäudes im Außenbereich privilegiert.

Auch aus einem weiteren Grund erweist sich der Umstand, dass sich das Gebäude im nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 e BauGB im räumlich-funktionalen Zusammenhang mit der Hofstelle des aufgegebenen Betriebs befinden muss, als zunehmend kritisch. Denn dies schließt städtebaulich sinnvolle und außenbereichsverträgliche Nachnutzungen solitär im Außenbereich errichteter landwirtschaftlicher Betriebsgebäude für nicht wesentlich störende gewerbliche Nutzungen von vornherein aus. Um alledem in Zukunft besser gerecht zu werden, wird angeregt § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1b BauGB wie folgt neu zu fassen:

...das Gebäude befindet sich im räumlich funktionalen Zusammenhang der Hofstelle des aufgegebenen Betriebs oder Betriebsteils oder wird ausschließlich für nicht wesentlich störende gewerbliche Zwecke umgenutzt.

Nach wie vor nicht erkannt hat der Gesetzgeber, dass den nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB privilegierten gartenbaulichen Betrieben der Weg zur Nutzungsänderung nach § 35 Abs 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB verwehrt ist, obwohl hier schon seit Jahrzehnten ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Es mag sein, dass es sich bei Gewächshäusern nicht immer um erhaltenswerte Bausubstanz handelt. Zu nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zugelassenen Betriebsstätten gehören allerdings auch Wohn- und Betriebsgebäude mit an sich erhaltenswerter Bausubstanz.

Da auch eine Baugenehmigung nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB Bestandsschutz vermittelt, verharren solche Gebäude nach Aufgabe in einem rechtsfreien Raum. Diese Ungleichbehandlung mit nach § 35 Abs.1 Nr. 1 BauGB privilegierten Betrieben muss endlich einer für die betroffenen Gartenbaubetriebe zuverlässig handhabbaren Lösung zugeführt werden. Gartenbaubetriebe unterliegen einem massiven Strukturwandel (Konkurrenzdruck durch Gartencenter, Baumärkte, Internethandel), weshalb ihnen Anpassungsmöglichkeiten offenstehen müssen. Dieser Tatbestand wurde bislang verkannt.

§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB: Hier soll die Änderung oder Nutzungsänderung das Bild der Kulturlandschaft prägender Gebäude aus Gründen der Vereinfachung durch Gebäude von kulturhistorischer Bedeutung ersetzt werden. Das ist nachvollziehbar. In der Konsequenz muss das Gleiche jedoch auch für die in § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB benannten, das Bild der Kultlandschaft prägenden Gebäude gelten, welche nach einer Neuerrichtung der Nutzungsänderung zugeführt werden können. Zudem ergeht aus der bisherigen Regelung nicht klarstellend hervor, dass das Gebäude in der das Kulturlandschaftsbild prägenden Weise auch wieder neu errichtet werden muss. Insofern hierzu folgender Änderungsvorschlag:

In begründeten Einzelfällen gilt die Rechtsfolge des Satzes 1 auch für die Neuerrichtung eines Gebäudes im Sinne des Absatzes 1 Nummer 1, dem eine andere Nutzung zugewiesen werden soll, wenn das ursprüngliche Gebäude vom äußeren Erscheinungsbild auch aus kulturhistorischer Bedeutung erhaltenswert ist, in dieser Weise neu errichtet und keine stärkere Belastung des Außenbereichs zu erwarten ist als in Fällen des Satzes 1. Die Neuerrichtung muss auch mit nachbarlichen Interessen vereinbar sein; Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b bis g gilt entsprechend.

§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 BauGB: Die Erweiterung auf nunmehr höchstens 4 Wohnungen oder um ein selbständiges Wohngebäude als Anbau ist mit der Begründung, dass aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung mehr Generationen auf einem Hof wohnen stimmig und zu befürworten. Offen hingegen bleibt die Frage, wenn die somit mögliche Vielzahl an Wohnraum irgendwann nicht mehr vollends durch Familienangehörige bewohnt werden kann.

Ist dann auch eine Nutzungsänderung für Nichtfamilienangehörige möglich / erforderlich oder droht in solchen Fällen dann der Leerstand? Auch hier bahnt sich ein rechtsleerer Raum an. Eine Klärung wird dringend angeregt, um den Vollzug auch in seiner zukünftigen Wirkung rechtssicher gestalten zu können.

§ 35 Abs 1 Nr. 1 u. 2 BauGB: Darüber hinaus sehen wir eine erhebliche Ungleichgewichtung der vorstehenden Regelung mit der mittlerweile teils äußerst restriktiven Genehmigungspraxis zu (eigentlich) nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 u. .2 BauGB privilegiertem Wohnraum für Betriebsangehörige. Hier gilt im Prinzip nichts anderes: Auch bei jenen ist die Lebenserwartung angestiegen. Ferner sind auch die Größe und Verantwortung der Betriebe in vielen Fällen dermaßen angewachsen, dass für mehrere Angehörige der bäuerlichen Familie eine betriebsbedingt ständige Anwesenheit an der Betriebstätte besteht und deswegen u. U. eine dritte Wohneinheit begründet ist.

Demgegenüber wird in der Genehmigungspraxis mittlerweile sogar ein im Zuge der Generationennachfolge notwendiges zweites Wohngebäude für nicht (mehr) privilegiert gehalten und es mit dem Verweis auf die größtmögliche Schonung des Außenbereichs tatsächlich als „zumutbar“ angesehen, dass entweder der/die Betriebsinhaber/in oder der/die Betriebsnachfolger/in ihre Wohnung im Innenbereich aufsucht und wie jeder andere Mitbürger wie im „Schichtbetrieb“ zur Arbeit auf den Hof fährt. Für Nicht-Betriebsangehörige Mitglieder der bäuerlichen Familie soll der Außenbereich jetzt hingegen sogar mit einer selbstständigen Wohneinheit in Anspruch genommen werden dürfen. Wenn für sie der Außenbereich weiter geöffnet werden soll, dann muss er für Betriebsangehörige, die unabhängig von der Betriebsart nachweislich über das ganze Jahr hinweg ihre volle Arbeitsraft in der landwirtschaftlichen Urproduktion nach § 201 BauGB einsetzen erst recht geöffnet sein, d. h. auch zum Zwecke der Erleichterung des Generationenübergangs.

Wie aus mehrfacher Rechtsprechung hierzu hervorgeht, darf der anzulegende Maßstab nicht überzogen werden, etwa i. S. einer detailliert für jedweden Betriebszweck nachzuweisenden Vorortpräsenz „rund um die Uhr“. Ausreichend ist, wenn die individuelle Wirtschaftsweise oder objektive Eigenarten des Betriebs die Vorortpräsenz jedenfalls in so erheblichen zeitlichen Umfang nahelegen, dass das Wohnen im Außenbereich für den Betrieb und dessen Erfolg im Allgemeinen von Bedeutung ist. Wir sehen aufgrund der vorgenannten Problemstellungen / Herausforderungen erheblichen Handlungs- und Klarstellungsbedarf des Gesetzgebers.

Das Gleiche gilt für ständig, d. h. auch in der kalten Jahreszeit im Betrieb beschäftigte Landarbeitskräfte und Auszubildende. Auch diesbezüglich geht die Auffassung der Genehmigungspraxis teils vollkommen lebensfern davon aus, dass es für den Betrieb zumutbar sei, dass jenen keine feste Unterbringungsmöglichkeit an der Betriebstätte zustehe, allenfalls befristet zulässige Wohncontainer (wie für Saisonarbeitskräfte) oder (Miet-)Unterbringungen im Innenbereich. Soweit im Innenbereich untergebracht sei es jenen ebenso zumutbar, wie auch immer, zur Arbeit auf den Hof zu gelangen.

Dass dies gerade für Landarbeiter und Auszubildende, wie auch für die landwirtschaftlichen Betriebe weder vom Kostenaufwand noch vom zusätzlichen organisatorischen Aufwand her tragbar ist, steht in keinerlei Verhältnis zu der damit vermeintlich größtmöglichen Schonung des Außenbereichs. Die Auslegung dessen kann nicht so weit reichen, dass ein Betrieb nicht mehr in der Lage ist, seine Arbeitsabläufe und den dazu erforderliche Personaleinsatz - auch von künftig evtl. fest anstellbaren Auszubildenden - so effizient wie möglich vor Ort zu organisieren.

Erinnert sei diesbezüglich auch an die ehem. Regelung des § 35 Abs. 1 Nr. 3 (alt) BBauGB. Diese wurde zwar mit der Novelle des BauGB 1998 ersatzlos gestrichen, die Landarbeiterstelle aber in einschlägigen ministeriellen Rundschreiben den Bauaufsichtsbehörden nach wie vor als zu privilegieren mitgeteilt. Wir wüssten nicht, dass sich daran bis heute etwas geändert haben sollte.

Die vorgenannten, i. S. der größtmöglichen Schonung des Außenreichs zum Übermaßverbot hin laufenden Sichtweisen stehen schließlich in geradezu eklatanter Weise im Widerspruch zu der Eröffnung des Außenbereichs als Wirtschaftraum. Dies insbesondere für erneuerbare Energien, welche zudem in direkter Flächenkonkurrenz mit der Landwirtschaftsfunktion stehen und ihr mittlerweile täglich die nicht vermehrbare Produktions- bzw. Existenzgrundlage mindern (Freiflächenphotovoltaik, Batteriegroßspeicher, Windkraftanlagen). Hier findet Landschaftsverbrauch in Dimensionen statt, welche sich alles andere als außenbereichsschonend darstellen.

Landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen des Strukturwandels hingegen verstärkt auf Diversifizierungen und die dazu notwendige Peripherie angewiesen sind, verharren im bisherigen Regelwerk und der dazu ergehenden Rechtsprechung. Fortschritte bspw. für neue Vermarktungsmöglichkeiten und -einrichtungen sind nicht einmal in einem für den Außenbereich noch überschaubarem Maße ersichtlich. Der Strukturwandelt ist in vielen Städten und Dörfern längst abgeschlossen, es gibt dort keine Landwirtschaftsbetriebe mehr.

Für jene, die noch übrig sind, verschärfen sich die Randbedingungen ungebrochen. Entweder man unterstützt sie wie bspw. in der Schweiz am nationalen Absatzmarkt oder eröffnet auch im Außenbereich alternative Zukunftsperspektiven. Wir erinnern an dieser Stelle gerade vor dem Hintergrund des aktuellen Weltgeschehens, dass die Sicherstellung der Ernährung der Bevölkerung auch in Zeiten gestörter Zufuhr gewährleistet sein muss. Dazu braucht es nicht nur natur- und klimagerecht, sondern betriebswirtschaftlich resilient aufgestellte Land- und Forstwirtschaftsbetriebe im eigenen Land. Wir sehen hierzu entsprechenden Handlungsbedarf auch beim Bauen im Außenbereich.

§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 7(neu) BauGB: Die Neuregelung ist verständlich, sollte nach unserem Dafürhalten jedoch wie folgt ergänzt werden:

…die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung einer Feuer- oder Rettungswache durch oder im Auftrag der Gemeinde oder einer sonstigen Körperschaft des öffentlichen Rechts unter Würdigung nachbarlicher Interessen.

§ 35 Abs. 1 Nr. 12 BauGB: Die Norm setzt voraus, dass die von Batteriespeicheranlagen einschließlich der zugehörigen Nebenanlagen und Freiflächen insgesamt in Anspruch genommene Gesamtfläche in derselben Gemeinde nicht 0,5 Prozent der Gemeindefläche beträgt, und höchstens 50.000 Quadratmeter überschreitet. Da zur *„Gemeindefläche“* auch sämtliche bereits besiedelten Flächen zählen, steht diese Regelung im Einzelfall in erheblichem Widerspruch zu § 1a Abs. 2 BauGB, d. h. den sparsamen Umgang mit Grund und Boden. Gemeinden mit bereits hohem und sehr hohem Besiedelungsumfang werden mit solchen ohne hohen Flächenverbrauch gleichgestellt. Es wird insofern zu Nummer 12 folgende Maßgabe angeregt:

…überschreitet nicht 0,5 Prozent der zum Zeitpunkt der Antragstellung unbesiedelten Gemeindefläche und beträgt höchstens 50.000 Quadratmeter.

§ 35 Abs. 1 Nr. 9 BauGB: Das uns mittlerweile bekannt gewordene Interpretationsspektrum der Anforderung des *„räumlichen Zusammenhangs“* reicht von einem zwingend direkten Hofzusammenhang, über den nach der einschlägigen Rechtsprechung zum Hofzusammenhang von Gebäuden nach §§ 35 Abs. 1 Nr. 1 u. Nr. 2 BauGB von ca. 100-150 m, über eine „großzügige Anlehnung“ an die Entfernung zu nahe gelegenen Betrieben i. S. d. 35 Abs. 1 Nr. 6 b BauGB bis hin zur vom Betrieb am weitesten entfernt bewirtschaftenden Schlageinheit.

Es besteht insofern dringender Klarstellungsbedarf durch den Gesetzgeber. Was den *„funktionalen Zusammenhang“* anbelangt ist unsere Wahrnehmung dessen jene, dass die in der Norm benannten Voraussetzungen nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 5 a, b oder c EEG zunächst nicht verlangen, dass der mit einer Agri-PV-Anlage gewonnene Strom zwingend ganz oder zumindest überwiegend im eigenen Betrieb verwertet werden muss.

Selbst bei einer ausschließlichen Einspeisung des Stroms in das öffentliche Netz durch eine vom Hof oder Betriebsstandort weit(er) entfernt liegenden Agri-PV-Anlange ist eine anderweitige, für die Verknüpfung ausreichende Synergie denkbar, d. h., dass der Betrieb auch damit seine Stromkosten in der Gesamtbilanz deutlich minimieren und die Agri-Photovoltaikanlage Schutz für die darunter liegende landwirtschaftliche Fläche vor Hagel, Frost und Dürre bieten kann.

Damit besteht in der Hauptsache (eigentlich) kein zwingend direkter räumlich-funktionaler Zusammenhang. Insofern und um das Kriterium andererseits nicht zu überdehnen, sollte sich die Regelung einfach und unmissverständlich auf die Standortgemeinde der Hofstelle oder des Betriebsstandortes beschränken. Soweit das Vorhaben im direkten räumlichen Hofzusammenhang steht, aber schon auf der Gemarkung einer Nachbargemeinde erfolgt bzw. erfolgen muss, ist auch dies selbstverständlich weiterhin zulässig. Formulierungsvorschlag für Ziffer c somit wie folgt:

…das Vorhaben befindet sich im direkten räumlichen Zusammenhang mit der Hofstelle, alternativ des Betriebsstandortes oder innerhalb der Standortgemeinde der Hofstelle, alternativ des Betriebsstandortes eines Betriebs nach Nummer 1 oder 2.

§§ 135e u. f BauGB: In der Wiederherstellungssatzung für *„städtische Ökosystemgebiete“* und der Entrichtung von sog. „Wiederherstellungsbeiträgen“ bei unvermeidbarer Inanspruchnahme solcher sehen wir eine erhebliche Gefährdung der Erweiterungsmöglichkeiten im Bestand geschützter landwirtschaftlicher Aussiedlungen. Schließlich sind diese mit erheblichen technischen Erschließungsaufwand in den Außenbereich gegangen, um dort störungsfrei wirtschaften und sich, wenn notwendig, auch baulich weiterentwickeln zu können.

Dies kann durch die o. g. Regelungen u. U. erschwert, wenn nicht ganz verhindert werden. Zudem kann auch innerhalb solcher Gebiete die Flächennutzungskonkurrenz zwischen Naturschutz und Landwirtschaft verstärkt werden. Insofern halten wir folgende Ergänzung des Entwurfs für zwingend erforderlich:

Bei Festsetzung von Ökosystemgebieten sind die Belange landwirtschaftlicher Betriebe und Betriebsstandorte zu berücksichtigen. Bei etwaigen Flächeninanspruchnahmen ist nachzuweisen, dass den Belangen der Agrarstruktur i. S. d. § 15 Abs. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes Rechnung getragen wird.

§ 175a BauGB: Hier sollte nach unserem Dafürhalten unter Ziffer 2 nicht nur die „Mehrfachnutzung von Flächen“ adressiert werden, sondern

…die Nachverdichtung und Mehrfachnutzung von Flächen unter Würdigung nachbarlicher Interessen.

Baunutzungsverordnung (BauNVO)

§ 5a BauNVO: Nach wie vor bestehen erhebliche Schwierigkeiten in der Handhabe des sog. „Dörflichen Wohngebiets (MDW)“ nach § 5a BauNVO. Spürbare Vorteile für den Städtebau sind nicht ersichtlich. Im Gegenteil: Das Instrument trägt eher zu Herbeiführung, denn Abwendung städtebaulicher Problemlagen bei. Zunächst hat der Gesetzgeber nicht definiert, was er überhaupt unter einer „land- oder forstwirtschaftlichen Haupt- oder Nebenerwerbsstelle“ versteht, bzw. welche Maßstäbe daran anzusetzen sind.

Völlige Unklarheit besteht, wenn ein Haupterwerbsbetrieb ein von einem Nebenerwerbsbetrieb aufgegebenes Gebäude in einem MDW mit festgesetztem Ausschluss von Haupterwerbsbetrieben nutzen will. Abgesehen davon war es auch mit dem bisherigen Instrument des Dorfgebiets nach § 5 BauNVO möglich, die Nutzung durch landwirtschaftliche Betriebsformen einzuschränken, wenn städtebaulich begründet (sog. eingeschränktes Dorfgebiet MDe). Vom Maß der baulichen Nutzung hätte es jedenfalls keines MDW beduft, da auch nach der neunen Tabelle der Orientierungswerte zu § 17 BauNVO keinerlei Unterschied zwischen MD und MDW besteht.

In Bezug auf den Immissionsschutz ist es mittlerweile vollkommen untragbar, dass 5 Jahre nach Einführung des MDW immer noch nicht klarsteht, welche Immissionsrichtwerte für diese Gebietsart gelten soll. In Bezug auf das Konfliktpotenzial „Lärm“ wird im Entwurf zur zweiten VerwVo der TA-Lärm für das MDW ein Immissionsrichtwert von tags 57 dB(A)und nachts 42 dB(A) vorgeschlagen. Die weitere Entwicklung ist unklar.

Eine Absenkung des maßgeblichen Immissionsrichtwertes eines Dorfgebiets (MD) nach§ 5 BauNVO von 60 dB(A) am Tag und 45 dB(A) in der Nacht um jeweils 3 dB(A) hätte jedoch für alle innerhalb oder in der Nähe von MDW-Flächen gelegenen landwirtschaftlichen Betriebsstätten-Standorte erhebliche Einschränkungen zur Folge, u. U. bis hin zu deren Unwirtschaftlichkeit.

In Bezug auf einschlägige Immissionsrichtwerte zum Konfliktpotenzial „Geruch“ sehen wir ebenfalls keinerlei substanzielle Fortschritte. Was den Immissionsschutz ferner anbelangt, so stellt sich in vielen Praxisfällen die Reduzierung auf landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen sogar kontraproduktiv dar, da gerade sie spät bis in die Nacht oder sehr früh am Morgen tätig sind, da vor- oder nachmittags der Hauptbeschäftigung nachzukommen ist. Die Notwendigkeit / Sinnhaftigkeit dieser Gebietsart ist somit insgesamt nicht erkennbar. Sie ist schlichtweg überflüssig.

§ 12 BauNVO: Hierzu wird angeregt noch eine weitere Ziffer 10 der in Betracht kommenden Sondergebiete einzuführen:

…Gebiete für Gastronomie und Eventlocations

Raumordnungsgesetz (ROG)

Zu Ziffer 2 a): Änderung des § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG: Wir begrüßen es, dass in § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG der Brachflächenentwicklung gegenüber einer neuen Flächeninanspruchnahme ein höherer planerischer Abwägungswert zugemessen werden soll.

Zu Ziffer 2 b): Änderung des § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG: Wir begrüßen es, dass in §2 Abs. 2 Nr. 3 eine Formulierung vorgesehen ist, dass die Planung von Flächen für Wohnraum überörtlich zu koordinieren ist.

Zu Ziffer 7 a): Änderung des § 9 Abs. 1 ROG: Wir halten es für erforderlich, dass die planaufstellenden Stellen nicht nur die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen über die Absicht, einen Raumordnungsplan aufzustellen informieren, sondern auch weiterhin die Öffentlichkeit darüber informiert wird.

Zu Ziffer 9: Änderung des § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 ROG: Wir halten es für erforderlich, landwirtschaftliche Nutzflächen, die über ihre konkrete Eignung einen besonderen Beitrag zur direkten oder indirekten menschlichen Ernährung leisten und damit eine bedeutende Daseinsvorsorgefunktion erfüllen, in die Liste der bedeutenden Freiraumfunktionen mit aufzunehmen. In zahlreichen Bundesländern sind landwirtschaftliche Nutzflächen, die über ihre konkrete Eignung einen besonderen Beitrag zur direkten oder indirekten menschlichen Ernährung oder zur Energiegewinnung aus nachwachsenden Rohstoffen leisten bereits als Vorbehaltsgebiete oder Vorranggebiete in den Regionalplänen festgelegt. Insofern wird vorgeschlagen in die Auflistung der Norm mit aufzunehmen:

….Freiräume zum Schutz der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen.

Zu Ziffer 14: Einfügung des § 29 Abs. 1 Nr. 1 ROG: Wir bitten darum, in § 29 Abs. 1 Nr. 1 ROG klarzustellen, dass landwirtschaftliche Flächen, die als Vorbehalts- oder Vorranggebiete in den Regionalplänen festgelegt sind oder diesen vergleichbaren Flächen außerhalb solcher Gebiete – also insbesondere hochwertige Ackerstandorte – nicht als „geeignete Flächenreserven im städtebaulichen Außenbereich“ gelten. Eine derartige Ergänzung der Formulierung von § 29 Abs. 1 Nr. 1 ROG halten wir für unbedingt erforderlich.

Sonstige Anmerkungen zu Raumordnungsgesetz (ROG): Angesichts der zahlreichen neuen Privilegierungstatbestände des § 35 BauGB, der Eröffnung von Raumkonzepten der Gemeinden nach dem neuen § 35 Abs 1a BauGB und der Wahrscheinlichkeit, dass auch hierbei im Einzelfall die Schwelle der Raumbedeutsamkeit i. S. d. § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB überschritten werden kann, sehen wir entsprechenden Anpassungs- und Überarbeitungsbedarf der Raumordnungsverordnung. Sie „hinkt“ der rasanten Entwicklung der letzten 10 Jahre mittlerweile deutlich erkennbar hinterher.

Geschwächt sehen wir durch die aktuelle Gesetzgebung in § 6 ROG das Instrument der vereinfachten raumordnerischen Prüfung bspw. nach § 17 LPlG RP. Damit entfällt die Möglichkeit für raumbedeutsame Vorhaben eine für alle Raumnutzungsinteressen schnellst- und bestmögliche Standortabwägung durchzuführen.

Die Vorhabenträger brauchen nur noch gezielt für ihren rein intern abgewogenen Präferenzstandort in ein Zielabweichungsverfahren gehen, ohne dass der Genehmigungsbehörde die Machbarkeit/Zumutbarkeit von alternativen Standorten dargelegt werden muss. In Zeiten zunehmender Raumnutzungskonflikte ist dies eher als kontraproduktiv anzusehen. Der Gesetzgeber sollte hierzu den Ländern gegenüber entsprechend klarstellende Vorgaben konturieren.

Schlussfolgerung

Im Ergebnis ist der vorgelegte Referentenentwurf nicht ausreichend geeignet, den aktuellen Herausforderungen angemessen begegnen zu können. Eine gründliche Nacharbeit ist deshalb dringend zu empfehlen.