

Axel Priebis

# NACHHALTIGE NUTZUNG DES AUSSENBEREICHS

Kommentar zum Beitrag von Ortwin Peithmann

Der Außenbereich ist im Stress! Mit dieser Formel beschreibe ich gerne den zunehmenden Druck auf die offene Landschaft, der eine ganze Reihe von Ursachen hat. Zum einen haben Konflikte und Konkurrenzen innerhalb der Ortslagen zur Voll- oder Teilaussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe geführt, zum anderen sind im Außenbereich landwirtschaftliche Betriebsgebäude einer völlig neuen Dimension entstanden, die mit großen Gewerbebetrieben vergleichbar sind. Die Nachfrage nach Baustoffen für Gebäude und Infrastruktur treibt die Nachfrage nach Rohstoffen in die Höhe, sodass durch Bodenabbau großflächige und langfristige Eingriffe in die Landschaft erfolgen. Auch Freizeitnutzungen schränken den Außenbereich weiter ein, beispielsweise Golfplätze, Reiterhöfe und Campingplätze. Und schließlich benötigen die Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien Standorte und Flächen, wobei für Windkraft, Biomassenutzung und Solarenergie sehr unterschiedliche rechtliche Regelungen gelten.

Es liegt auf der Hand, dass durch die fehlende räumliche Koordinierung und Gesamtsteuerung der Außenbereich zersiedelt und das Landschaftsbild wie auch der Erholungswert von Landschaft beeinträchtigt werden. Dies führt zu einer sinkenden Akzeptanz für alle Arten von Vorhaben im Außenbereich. Vor diesem Hintergrund ist es absolut richtig, dass Ortwin Peithmann die Planungs- und Genehmigungspraxis im Außenbereich, und insbesondere die gesetzliche Regelung in §35 BauGB, infrage stellt. In der ARL ist dies nicht ganz neu, schon vor einigen Jahren hatte sich eine kleine Arbeitsgruppe, der auch ich angehörte, kritisch mit dem §35 BauGB auseinandergesetzt und in einem Positionspapier (ARL 2013) bessere Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Bauleitplanung und der Regionalplanung gefordert.

## Klarere Regeln statt Abschaffung des §35 BauGB

Einer ganzen Reihe von Aussagen in Peithmanns Beitrag kann ich uneingeschränkt zustimmen: So fehlt eine explizite Obergrenze für die Belastbarkeit des Raumes, eine vorausschauende Konzepterarbeitung für den Außenbereich wäre geboten und es gibt eine Fülle unbestimmter Definitionen in Gesetzen und Rechtsprechung. Auch bestimmte

Entwicklungen der Landwirtschaft, z.B. die Erzeugung von Nachfrage nach deutschen Fleischprodukten bis nach China, sollten kritisch betrachtet werden. Richtig ist schließlich auch, dass die Kommunen von ihren Planungsmöglichkeiten nur sehr begrenzt Gebrauch machen. Allerdings wäre hier ein konkreter Blick auf die unterschiedlichen rechtlichen Konstellationen erforderlich, wie es Wolfgang Schrödter (2010) in sehr übersichtlicher Weise getan hat und wie ich es in Kurzform in meinem von Peithmann zitierten Beitrag aus dem Jahr 2012 ebenfalls versucht habe.

Ortwin Peithmann geht aus meiner Sicht aber zu weit, wenn er zur Abschaffung des §35 BauGB aufruft. Ich halte die häufig zu hörende Einschätzung nicht für übertrieben, dass gerade die strenge Trennung von Innen- und Außenbereich im deutschen Planungsrecht dazu geführt hat, dass der Außenbereich von einer Zersiedlung durch Wohn- und Gewerbegebäude weitgehend verschont geblieben ist. Gerade der §35 BauGB sorgt dafür, dass im Außenbereich – also überall, wo kein B-Plan vorliegt und keine Situation nach §34 BauGB gegeben ist – ein Vorhaben nur unter ganz bestimmten Umständen zulässig ist. Der Außenbereich genießt also gerade durch diese rechtliche Systematik einen besonderen Schutz und soll grundsätzlich von Bebauung frei bleiben. Wenig überzeugend finde ich auch Peithmanns Überlegungen zum Ersatz der Regelungen des §35 BauGB durch sektorale Lösungen. Denn es ist nicht erkennbar, wie mehrere fachplanerische Konzepte und deren Konkretisierung über Regionalplanung und Bauleitplanung zur erforderlichen Gesamtsteuerung der Außenbereichsnutzungen führen könnten.

## Überdehnung der landwirtschaftlichen Privilegierung im Außenbereich

Das Einfallstor für Fehlentwicklungen stellt zweifelsohne die Privilegierung bestimmter Außenbereichsvorhaben dar. Acht Typen von Vorhaben nennt das Baugesetzbuch, die auf einen Standort im Außenbereich angewiesen sind oder einen spezifischen Bezug zum Außenbereich haben und dort grundsätzlich zulässig sind, ohne dass eine Planung über einen Bebauungsplan erforderlich ist. Hierbei handelt es sich vor allem um Bauwerke der Land- und Forstwirtschaft, der Ver- und Entsorgung, der Windener-

gieerzeugung sowie um ortsgebundene gewerbliche Betriebe. Für diese privilegierten Vorhaben hat der Gesetzgeber eine generelle Planung quasi vorweggenommen und ihnen einen Standort im Außenbereich zugewiesen. Es sei an dieser Stelle nur kurz angemerkt, dass diese Vorhabentypen in ihren Dimensionen und Auswirkungen sehr unterschiedlich sind. Gleichwohl hat der Gesetzgeber drei Sicherungslinien eingezogen. Zum einen dürfen öffentliche Belange nicht entgegenstehen bzw. nicht beeinträchtigt werden. Hierzu zählen beispielsweise Darstellungen im Flächennutzungsplan, Naturschutz, Bodenschutz und Denkmalschutz, die Verhinderung von Splittersiedlungen und – allerdings nur bei raumbedeutsamen Vorhaben! – Ziele der Raumordnung. Zum anderen bedürfen Außenbereichsvorhaben in der Regel einer Genehmigung auf unterschiedlicher Rechtsgrundlage. Und schließlich eröffnet der Gesetzgeber durchaus Möglichkeiten zur Steuerung privilegierter Vorhaben, indem diese auf bestimmte Bereiche des Gemeinde- oder Regionsgebiets konzentriert werden können. Dies wird grundsätzlich erfolgreich bei Konzentrationszonen für den Bodenabbau und für die Windkraft praktiziert.

Im Kern der Überlegungen von Ortwin Peithmann steht – wenig überraschend – die Problematik der großen Stallanlagen im Außenbereich, deren heutige Dimensionen bei der Formulierung des §35 BauGB vor fast 60 Jahren überhaupt nicht absehbar waren und deren Dichte in den von Peithmann angesprochenen Teilen Niedersachsens tatsächlich bedrückend ist. Ein zentraler Ansatzpunkt für einen besseren Schutz des Außenbereichs liegt also in der besseren Steuerung dieser Vorhaben. Der Gesetzgeber hat im Jahr 2013 bereits einen großen Teil der „gewerblichen“ Tierhaltungsanlagen aus der Privilegierung ausgeschlossen (also der Vorhaben, die nach §35 Abs.1 Nr.4 BauGB zu beurteilen sind). Alle Vorhaben, die einer UVP-Pflicht unterliegen, können seitdem nur dann realisiert werden, wenn über Bauleitplanung entsprechende Flächen vorbereitet werden.

Gerne übersehen oder verniedlicht wird aber die Tatsache, dass nicht nur diese „gewerblichen“ Tierhaltungsanlagen zu dem geschilderten Problem beitragen, sondern auch und gerade die „landwirtschaftlichen“ Vorhaben, deren in §35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB geregelte Privilegierung auch in den jüngsten Reformen unberührt geblieben ist. Denn die Unterscheidung zwischen beiden Kategorien hat nichts mit der Größenordnung oder dem Betreiber zu tun. In die Kategorie „landwirtschaftliche“ Vorhaben fallen (unabhängig von ihrer Größe) alle Vorhaben, die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnehmen. Die entscheidende Definition, was denn ein landwirtschaftliches Vorhaben ist, erfolgt durch §201 BauGB. Die kritische Regelung dort ist, dass es nur eine abstrakte Futtergrundlage gibt, d.h. der tatsächliche Zusammenhang zwischen landwirtschaftlicher Bodenbewirtschaftung und Tiermast ist de facto aufgehoben. Tiere können vollständig mit zugelieferten Futtermitteln gemästet werden. Will man wieder zu einem engeren Begriff von Landwirtschaft kommen, läge es auf der Hand, die Landwirtschaft wieder

über die konkrete Futtergrundlage zu definieren. Die Betriebe hätten dann nachzuweisen, dass sie in ihren Mastställen vorwiegend ihr selbst produziertes Futter verwenden.

### **Stärkere Steuerung von großen landwirtschaftlichen Vorhaben nötig**

Nach heutiger Rechtslage unterliegen die nach §201 BauGB als „landwirtschaftlich“ einzustufenden Vorhaben kaum einer bauleitplanerischen oder raumordnerischen Steuerung – egal wie groß sie sind. Die gemeindlichen Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung großer Tierhaltungsanlagen beziehen sich zu einem erheblichen Teil auf die Steuerung der „gewerblichen“ Tiermastanlagen. Zwar könnte über Bebauungspläne die gesamte, d.h. die „gewerbliche“ und die „landwirtschaftliche“ Tierhaltung konzentriert werden – entweder gemeindeweit oder für „bedrohte“ Teile des Gemeindegebiets. Derartige Pläne müssten aber nach der heutigen Rechtslage allen landwirtschaftlichen Betrieben im Gebiet, das für die Tierhaltung infrage kommt, Flächen für eine angemessene Entwicklung dieses potenziellen Betriebszweiges einräumen. Damit wäre die Steuerung mit einer Angebotsplanung verbunden, was die Attraktivität für überregionale Investoren und den Druck auf die Bodenpreise erhöhen würde. Deswegen kommen diese Steuerungsmöglichkeiten eigentlich nur für stark vorbelastete Gemeinden infrage.

Während „normale“ gewerbliche Bauvorhaben nur in ausgewiesenen Gewerbe- oder Industriegebieten zulässig sind, ist die Privilegierung auch von „landwirtschaftlichen“ Tiermastanlagen heute der Öffentlichkeit nicht mehr vermittelbar. Durch diese Anlagen verändert sich das Bild der Kulturlandschaft, ohne dass dieser Prozess einer echten Steuerung unterliegt. Notwendig ist also eine Rechtsänderung, die nicht die Privilegierung der Landwirtschaft grundsätzlich infrage stellen muss, aber einen Planungsvorbehalt für Intensivtierhaltungsanlagen einführt, weil es sich hierbei eigentlich um Lebensmittelproduktionsanlagen und nicht um klassische Landbewirtschaftung handelt. Denkbar wäre, anstelle der beiden heutigen Regelungen für „landwirtschaftliche“ und „gewerbliche“ Vorhaben in §35 BauGB, Nr. 1 und 4 eine neue Position in den Katalog der privilegierten Vorhaben mit einer besonderen Regelung für alle Tierhaltungsanlagen einzuführen. Kleinere Tierhaltungsanlagen – über die Obergrenze der Größe müsste gründlich diskutiert werden – könnten damit zu einer eigenen Kategorie der privilegierten Vorhaben werden, während große Intensivtierhaltungsanlagen – sowohl „landwirtschaftliche“ als auch „gewerbliche“ – künftig immer einer Bauleitplanung bedürften und damit ähnlich behandelt würden wie vergleichbare Gewerbebetriebe. Damit würde die klassische Privilegierung landwirtschaftlicher Vorhaben maßvoll eingeschränkt. Über die Standorte der großen Vorhaben würden dann die Räte der Gemeinden entscheiden. Dass hiermit ein hohes Konfliktpotenzial verbunden ist und auch der Bodenmarkt erheblich beeinflusst würde, steht außer Frage. Doch gilt dies für zahlreiche andere Vorhabenkategorien der Baunutzungsverordnung schon lange.

## Regionalplanung stärken, Kulturlandschaft schützen

Nach diesem sehr konkreten Vorschlag zur Steuerung der großen Tiermastanlagen ist es aber notwendig, den Blick wieder zu weiten und die eingangs angesprochene Problematik des zunehmenden Drucks auf den Außenbereich noch einmal grundsätzlicher anzusprechen. Dies war auch der Ansatz des erwähnten ARL-Positionspapiers aus dem Jahr 2013, dessen Aussagen weiterhin Gültigkeit haben. Neben der Forderung, die eben schon angesprochene Steuerungsmöglichkeit für Tiermastanlagen auszudehnen, hatten wir dort weitere kritische Punkte angesprochen, die ich noch einmal kurz aufgreifen möchte.

Als problematisch haben wir die in einigen süddeutschen Bundesländern erfolgte Verlagerung der Planungskompetenz für Windkraft-Konzentrationszonen auf die Gemeindeebene gesehen. Inzwischen hat sich bestätigt, dass die Einschränkung der bundesrechtlichen Wahlmöglichkeit gemäß § 8 Abs. 7 Nr. 3 ROG durch Landesrecht nicht zu besseren Lösungen geführt hat, sondern die Probleme eher vergrößert hat. Kritisch sehe ich weiterhin die Privilegierung kleinerer hofnaher Anlagen zur Nutzung von Biomasse, und zwar sowohl unter Energieeffizienz- als auch unter Kulturlandschaftsgesichtspunkten. Sinnvoll wären größere, effizientere Anlagen mit umfassender Kraft-Wärme-Nutzung, die dann eher verbrauchsnahe (z. B. in Gewerbegebieten) zu lokalisieren wären. Eher noch kritischer als 2013 sehe ich die fehlenden Möglichkeiten der demokratisch legitimierten Gremien auf Gemeinde- und Regionsebene, die Veränderungen der Kulturlandschaft steuernd zu begleiten. Wie wir es schon 2013 gefordert haben, muss vor allem die Regionalplanung tatsächlich in die Lage versetzt werden, ihren gesetzlichen Auftrag zum Schutz und zur Gestaltung der Kulturlandschaften wirksam wahrzunehmen. Wenn die Regionalplanung eine koordinierende und damit auch steuernde Funktion für die Außenbereichsvorhaben wahrnehmen soll, ist insbesondere die hohe Schwelle für ein Tätigwerden der Raumordnung nicht mehr zeitgemäß. Dabei geht es auch darum, über die bestehenden Möglichkeiten zur Festlegung von Konzentrationsflächen hinaus regulierend tätig zu werden. Hierzu müsste die Raumbedeutsamkeit von Vorhaben gesetzlich konkret definiert werden und die Schwelle für ein Tätigwerden der Raumordnung so niedrig angesetzt werden, dass sie auch die heute unter das Landwirtschaftsprivileg fallenden großen Anlagen steuern kann.

## Stärkung der Regionalplanung für nachhaltige Nutzung des Außenbereichs

Abschließend möchte ich die These formulieren, dass eine koordinierte, raumverträgliche bauliche Nutzung des Außenbereichs und ein schonender Umgang mit der Kulturlandschaft nur möglich sind, wenn die Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Bauleitplanung und der Regionalplanung gestärkt werden. Mittels einer entsprechenden Definition raumbedeutsamer Vorhaben sollte die Regionalplanung bundesweit eine umfassende Zuständigkeit zur Außenbereichsplanung erhalten. Das bedeutet, dass Windkraftstandorte ausschließlich regionalplane-

risch gesteuert würden – was natürlich die üblichen Konkretisierungsmöglichkeiten der Bauleitplanung nicht einschränkt.

Bauvorhaben der Landwirtschaft wären ab einer bestimmten Größenordnung als raumbedeutsam einzustufen und unterlägen damit ebenfalls der regionalplanerischen Steuerung. Bodenabbauvorhaben können schon heute in einem gewissen Umfang regionalplanerisch gesteuert werden, z. B. können in Niedersachsen in belasteten Räumen Konzentrationszonen auf Ebene der Regionalplanung festgelegt werden. Auch hier wäre die Frage der Bedingungen (Wann ist ein Raum erheblich belastet?) und die Definition der Raumbedeutsamkeit zu überprüfen. Für alle übrigen privilegierten Außenbereichsnutzungen wäre zu klären, welche Steuerung auf der Ebene der Regionalplanung erforderlich ist und welche rechtlichen Änderungen hierzu ggf. erforderlich wären. Nachdem Generationen von Juristen darin gewetteifert haben, die Abwehrmöglichkeiten von Gemeinden gegen unzulässige „Übergriffe“ der Raumordnung zu definieren, wäre es jetzt an der Zeit, im Sinne des Gemeinwohls und der Qualitätssicherung der Kulturlandschaft überzeugende rechtliche und instrumentelle Möglichkeiten für eine nachhaltige regionalplanerische Gestaltung des Außenbereichs zu schaffen.



### PROF. DR. AXEL PRIEBES

ist Honorarprofessor an der Christian-Albrechts-Universität Kiel und an der Leibniz-Universität Hannover. Er leitet das Dezernat für Umwelt, Planung und Bauen der Region Hannover. Seit 1993 ist er Mitglied der ARL.

Tel. +49 511 616-22565  
axel.priebs@t-online.de

### Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2013): Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i. S. d. § 35 BauGB. Positionspapier aus der ARL 94. Hannover.

Priebs, A. (2012): Ist die rechtliche Privilegierung von großen Tierhaltungsanlagen im Außenbereich noch zeitgemäß? In: Neues Archiv für Niedersachsen (2/2012), 126-131.

Schrödter, W. (2010): Intensivtierhaltung im Außenbereich. In: NST-Nachrichten (5/2010), 102-108 (Teil I); (6/2010), 124-130 (Teil II).