

Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i. S. d. § 35 BauGB

Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i.S.d. §35 BauGB

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern und Gästen des Informations- und Initiativkreises (IIK) Regionalplanung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

Dipl.-Ing. Thomas Kiwitt, Verband der Region Stuttgart

Prof. Dr. Axel Priebes, Region Hannover

Ass. Jur. Rechtsanwalt Frank Reitzig, Berlin

RegDir. a. D., Dipl.-Ing. Theophil Weick, Neustadt

Geschäftsstelle der ARL:

Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich (bis 28.02.2013)

Prof. Dr. Rainer Danielzyk (ab 01.03.2013)

Positionspapier aus der ARL 94

ISSN 1611-9983

Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).

CC-Lizenz BY-NC-ND 3.0 Deutschland

Verlag der ARL – Hannover 2013

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Satz und Layout: A. Bache, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2013):

Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i. S. d. § 35 BauGB

Hannover. = Positionspapier aus der ARL 94.

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00943>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)

Leibniz-Forum für Raumwissenschaften

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41

arl@arl-net.de, www.arl-net.de

Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i. S. d. § 35 BauGB

1 Einleitung

Dieses Arbeitspapier thematisiert die planerischen Steuerungsmöglichkeiten bzw. -defizite bezüglich privilegierter Vorhaben im Außenbereich im Sinne von § 35 Baugesetzbuch (BauGB). Dabei sind zum einen grundsätzlichere Betrachtungen zur rechtlichen Ausgangslage notwendig. Zum anderen ist in einem weitergehenden Ansatz zu diskutieren, ob in Anbetracht der ständigen additiven Weiterentwicklung der Privilegierungstatbestände infolge vermehrter Nutzungsansprüche der Koordinationsauftrag der Raumplanung überhaupt noch erfüllt werden kann. Weiter wäre zu fragen, ob oder inwiefern vor diesem Hintergrund die Privilegierungstatbestände noch aufrechterhalten werden können, da diese Entwicklung der Leitvorstellung der Nachhaltigkeit zuwiderläuft (Anwendungsmaxime des Raumordnungsgesetzes).

2 Rechtliche Ausgangslage

Im planungsrechtlichen Sinne ist der Außenbereich der nicht im Zusammenhang bebauete (§ 34 BauGB) und nicht durch Bebauungspläne überplante (§ 30 BauGB) Teil einer Gemeinde.

Gemäß den bauplanungsrechtlichen Bestimmungen kommt der Außenbereich für die Siedlungstätigkeit nur unter begrenzten Voraussetzungen und nachgeordnet in Betracht. Dennoch ist dieser Bereich Interessengebiet unterschiedlichster Nutzungen, wobei insbesondere das Planungs- und das Naturschutzrecht ein breites Instrumentarium zu dessen Gestaltung bieten.

Diese Gestaltungsmöglichkeiten werden allerdings für Vorhaben stark eingeschränkt, die der Gesetzgeber ausdrücklich **privilegiert** hat.

§ 35 (1) BauGB regelt, dass ein Vorhaben an einem konkreten Standort im Außenbereich zulässig ist, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es u. a.

- einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient [...],
- wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll [...],
- der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dient,
- der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines land-, forst- oder gartenbaulichen Betriebes [...] dient [...].

Demgegenüber können sonstige Vorhaben nach § 35 (2) BauGB im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist [...]. Regelmäßig beeinträchtigen sonstige Vorhaben jedoch öffentliche Belange.

Das danach grundsätzlich bestehende Bauverbot im Außenbereich ist also für bestimmte, privilegierte Vorhaben aufgehoben. Diesen wurde durch den Gesetzgeber „planartig“ ein Standort im Außenbereich ermöglicht. Sie bedürfen zwar meist einer bau- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Diese ist planungsrechtlich jedoch nur dann zu versagen, wenn dem Vorhaben öffentliche Belange entgegenstehen.

Bezüglich nicht privilegierter „sonstiger“ Vorhaben im Außenbereich sind die diesbezüglichen Anforderungen höher: Diese können nur dann genehmigt werden, wenn sie öffentliche Belange nicht beeinträchtigen. Eine solche Beeinträchtigung liegt insbesondere dann vor, wenn das Vorhaben

- den Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht,
- schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird,
- Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet,
- die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt.

Raumbedeutsamen Vorhaben dürfen zudem Ziele der Raumordnung nicht entgegenstehen. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt sowohl bei privilegierten Vorhaben der Landwirtschaft als auch bei den privilegierten Vorhaben zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energien erstaunliche Übereinstimmungen. Beiden Themenfeldern ist nicht nur ein kontinuierlicher Anstieg der Anzahl beantragter Vorhaben gemein, sondern gerade auch die sehr dynamisch verlaufende Entwicklung der Vorhabendimension – und damit in zahlreichen Fällen auch die dynamische Entwicklung der von einzelnen Vorhaben ausgehenden Wirkungen auf den Raum. Hinzu kommen verstärkte Voll- oder Teilaussiedlungen landwirtschaftlicher Hofstellen wegen innerörtlicher Immissionskonflikte und steigender Qualitätsanforderungen sowie eine verstärkte Nachfrage nach Einrichtungen zur Pferdehaltung (gerade im Umfeld der Agglomerationen).

Im Hinblick auf landwirtschaftliche Betriebsgebäude oder sonstige gewerbliche Tierhaltung ist in diesem Zusammenhang insbesondere die anhaltende Vergrößerung der Kapazität von Tiermastanlagen im Rahmen und unter dem Schutz des Privilegierungsstatbestandes gem. §35 BauGB zu nennen. Bei den erneuerbaren Energien zeichnet sich neben der Errichtung von Biogasanlagen im Rahmen der sogenannten Energiewende auch in Süddeutschland ein starker Ausbau der Windenergie ab. Bei gleichzeitiger Weiterentwicklung von Anlagenleistung und -höhe sowie angesichts der Notwendigkeit weiterer Speicher- und Netzkapazitäten ist hier eine signifikante Steigerung der baulichen Inanspruchnahme des Freiraumes absehbar.

Gerade in Ballungsräumen treffen diese qualitativen wie quantitativen Mehrbelastungen des Freiraums auf die ohnehin (und oft zahlreich) bestehenden Nutzungsansprüche und Schutzbedürfnisse, z.B. Trinkwasserförderung, Erholung und Rohstoffabbau. Erschwerend kommt hinzu, dass die Freiräume durch Siedlungserweiterungen und Verkehrsbauten reduziert werden, die einer Bauleitplanung oder einem Planfeststellungsverfahren unterliegen.

Mit den vielfachen Nutzungsansprüchen verbunden sind unterschiedliche Wirkungen auf Naturhaushalt und Landschaft, aber auch auf die allgemeine Standortqualität:

- Zersiedelung von Freiräumen mit Beeinträchtigung des Landschaftsbildes sowie der Erholungseignung,
- sinkende Akzeptanz der privilegierten Vorhaben (Landwirtschaft, Windkraft, Bodenabbau),
- Unmut bei Teilen der Bevölkerung über Beeinträchtigungen ihres Wohnumfeldes durch Gebäude mit gewerblichem Erscheinungsbild vor dem Ortsrand, Geruchs- und Lärmbelastungen,
- langfristig sinkende Abwehrmöglichkeiten (bzw. abnehmende Gestaltungsmöglichkeiten) hinsichtlich weiterer Nutzungsanforderungen an den Freiraum, sowohl aufgrund gesunkener Qualitäten als auch häufigen Vorhandenseins relevanter Vorbelastungen,
- „Vermittlungsprobleme“ gegenüber Betrieben, die auf klassische GE/GI-Standorte angewiesen sind (z. B. große Logistikanbieter), bezüglich der planungsrechtlichen Anforderungen und der Höhe der Bodenpreise.

Bei der verstärkten Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen für Freizeitnutzungen liegt indes nicht notwendigerweise ein Planungs- bzw. Steuerungsdefizit vor; hier ist zu prüfen, ob es sich nicht eher um ein Vollzugsdefizit handelt, das durch konsequentere Unterbindung unrechtmäßiger Nutzungen abgebaut werden kann und sollte.

Planungsrechtlich bestehen einzelne Möglichkeiten zur Steuerung der baulichen Entwicklung außerhalb der Ortslagen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

3 Steuerungsmöglichkeiten für Tiermastanlagen

Bei den Tiermastanlagen ist zwischen den **landwirtschaftlichen** Tierhaltungsanlagen (privilegiert nach § 35 (1) Nr. 1 BauGB) und den **gewerblichen** Tierhaltungsanlagen (nach gängiger Auffassung privilegiert nach § 35 (1) Nr. 4 BauGB) zu unterscheiden. Der Unterschied zwischen den beiden Anlagentypen liegt nicht in der Person des Betreibers (so kann auch eine gewerbliche Anlage von einem Landwirt betrieben werden), sondern lediglich darin, dass der Betreiber einer landwirtschaftlichen Tierhaltungsanlage zumindest eine abstrakte Futtergrundlage nachweisen muss (§ 201 BauGB: „[...] soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden **kann**“).

Seit der Änderung des BauGB zum 11.06.2013 ist die Privilegierung **gewerblicher** Tierhaltungsanlagen entfallen, wenn sie einer Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG unterliegen.

Nach aktueller Rechtslage sind folgende Steuerungsmöglichkeiten der Bauleitplanung gegeben:

- Gewerbliche Tiermastanlagen ab den im UVPG genannten Größenordnungen unterliegen stets einer Bauleitplanung; für darunterliegende gewerbliche Tiermastanlagen ist im F-Plan die Darstellung von Sonderbauflächen mit Ausschlusswirkung für Anlagen an anderer Stelle möglich,
- Positivplanung im qualifizierten Bebauungsplan: Sonderbaugebiete mit innergebietlicher Ausschlusswirkung nur für privilegierte gewerbliche Tiermastanlagen,

- Positivplanung im einfachen Bebauungsplan: Konzentration der privilegierten gewerblichen und landwirtschaftlichen Tierhaltung (durch Aufstellung eines gemeindefreien B-Plans oder Aufstellung eines oder mehrerer einfacher B-Pläne für „bedrohte“ Teile des Gemeindegebiets).

Der Einsatz dieser Steuerungsinstrumente bringt jedoch eine Reihe von Problemen mit sich:

- Es besteht keine unmittelbare Steuerungsmöglichkeit für **landwirtschaftliche** Tiermastanlagen, da auf diese der Planvorbehalt nach §35 (3) Satz 3 BauGB nicht anwendbar ist. Diese stellen allerdings in vielen Regionen den überwiegenden Teil der Vorhaben dar.
- Die in den o.g. Möglichkeiten teilweise erforderliche Positivplanung bedeutet, dass gezielt Standorte angeboten werden müssen, was sowohl eine Anreizwirkung ausübt als auch zu einer Beeinflussung der Bodenpreise führen dürfte.
- Gerade im Hinblick auf landwirtschaftliche Vorhaben spielen besondere eigentumsrechtliche Standortaspekte eine maßgebliche Rolle, die in Planungsverfahren kaum integriert werden können.
- Die großräumige Sicherung des Freiraumzusammenhangs kann gerade in Verdichtungsräumen (mit wenig Freiräumen und umso stärkeren Nutzungsüberlagerungen) nur bei einer überörtlichen Betrachtung gelingen. Durch freiraumschützende Zielaussagen kann damit zumindest für raumbedeutsame Vorhaben eine Steuerungsgrundlage auf Grundlage des §35 (3) Satz 2 erreicht werden; zur Problematik des Begriffs der Raumbedeutsamkeit siehe unten.

4 Steuerungsmöglichkeiten für Windenergieanlagen

Die Anlagen zur Windenergieerzeugung wurden mit der Novellierung des BauGB zum 01.01.1997 in den Katalog der privilegierten Anlagen im Außenbereich aufgenommen. Mit der Novellierung wurde auch eine planerische Steuerungsmöglichkeit eingeführt. Dabei eröffnet das Gesetz grundsätzlich die Wahlmöglichkeit, die Windenergie auf kommunaler Ebene über die Bauleitplanung oder regionsweit über den Regionalplan zu steuern (§35 (3) Satz 3 BauGB).

Von diesen planerischen Steuerungsmöglichkeiten wird im Bundesgebiet unterschiedlich Gebrauch gemacht. Allerdings hat sich vielerorts die Einsicht durchgesetzt, dass die Steuerung über die Regionalplanung eine Reihe von Vorteilen gegenüber der einzelgemeindlichen Planung bietet. Im Gegensatz zum üblichen einzelgemeindlichen Flächennutzungsplan kann über einen Regionalplan ein verbindliches überörtliches Konzept für den Außenbereich geschaffen werden, das auch Wirkung entfaltet, wenn die Gemeinden nicht selbst tätig werden. Den Städten und Gemeinden ist dabei unbenommen, ergänzend über die Bauleitplanung die Windenergiestandorte der Raumordnung zu konkretisieren.

Da inzwischen alle gängigen Anlagentypen aufgrund ihrer Höhe und Auswirkungen unstrittig raumbedeutsam sind, hat die Regionalplanung weitgehende Steuerungsmöglichkeiten. §35 (3) Satz 3 BauGB eröffnet ihr die Möglichkeit, über den Regionalplan die Anlagenstandorte auf bestimmte Eignungs- oder Vorranggebiete zu konzentrieren, in denen dann die Privilegierung weiterhin uneingeschränkt gilt; an allen anderen Standorten der Planungsregion kann der Regionalplan raumbedeutsame Windenergieanlagen rechtswirksam ausschließen. Damit kann sowohl Planungssicherheit für die Windenergie

geschaffen als auch die Akzeptanz gesichert werden. Dies ist allerdings eine rechtliche Sondersituation, die sich aus der technischen Entwicklung der Anlagen ergibt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat der Regionalplanung bezüglich ihrer Steuerungsmöglichkeiten deutlich den Rücken gestärkt und einige wesentliche Klärungen für das planerische Vorgehen vorgenommen. So hat es klargestellt, dass bei der Ausweisung von Windkraftstandorten im Regionalplan ein schlüssiges, gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen muss, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. Ebenso klar hat es aber auch festgestellt, dass die Regionalplanung wegen der Entscheidung des Gesetzgebers, Windenergieanlagen im Außenbereich zu privilegieren, für die Windenergienutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen muss und sicherzustellen hat, dass sie sich in den Standortbereichen gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen kann. Allerdings ist die Regionalplanung weder verpflichtet, die Windenergienutzung zu fördern, noch jeden nur möglichen Standort für eine Windenergienutzung tatsächlich darzustellen. Geklärt ist auch, dass die Regionalplanung im Rahmen eines gesamträumlichen Konzepts die Windenergienutzung im gesamten Außenbereich einzelner Gemeinden ausschließen kann (was eine einzelne Gemeinde allein nicht darf). In seinen jüngsten Entscheidungen hat das Bundesverwaltungsgericht sowohl für die Bauleit- als auch die Regionalplanung die Anforderungen an die „harten“ und „weichen“ Kriterien im gesamträumlichen Konzept für den Ausschluss von Standorten präzisiert und erhöht.

Ein Rückschritt bezüglich der Steuerungsmöglichkeiten ist in Baden-Württemberg vollzogen worden, wo die bundesrechtlich eröffnete Wahlmöglichkeit zwischen bauleit- und regionalplanerischer Steuerung entfallen ist, weil nach § 11 (7) Satz 1 Halbs. 2 LplG die Konzentrationsmöglichkeiten durch die Regionalplanung abgeschafft wurden. Hintergrund war, dass den Trägern der Regionalplanung unterstellt wurde, bislang zu restriktiv die Realisierungsmöglichkeiten von Windenergieanlagen eingeschränkt zu haben. Seitdem ist es auf regionalplanerischer Ebene nur noch möglich, Vorranggebiete (ohne außergebietliche Ausschlusswirkung) auszuweisen, wodurch der Regionalplanung die ansonsten übliche Form der Koordinierung und Konzentration verwehrt ist. Allerdings sind auch in Baden-Württemberg weiterhin einer Nutzung der Windenergie entgegenstehende regionalplanerische Zielaussagen (z. B. Vorranggebiete für den Rohstoffabbau) sowohl im Rahmen der Bauleitplanung wie auch in den Zulassungsverfahren zu beachten.

5 Steuerungsmöglichkeiten für Biomasseanlagen

Auch bestimmte Anlagen zur energetischen Nutzung der Biomasse unterliegen nach Maßgabe des § 35 Abs. 1 Nr. 6 der Privilegierung. Es handelt sich dabei um kleinere Anlagen, die in den letzten Jahren in großer Anzahl entstanden sind und den Eindruck einer planlosen Zersiedelung des Außenbereichs verstärken, ohne unter energiepolitischen Gesichtspunkten wirklich sinnvoll zu sein. Häufig kann der einzelne landwirtschaftliche Betrieb die Energie gar nicht nutzen, meist gibt es keine überzeugende Nutzung der produzierten Wärme. Ein wesentliches Motiv für diesen Privilegierungstatbestand war die Schaffung von zusätzlichen Erwerbsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe.

Zwar unterliegen diese nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 privilegierten Anlagen dem Planvorbehalt nach § 35 Abs. 3 Satz 3, d. h. die Gemeinde hat grundsätzlich die Möglichkeit, durch positive Flächendarstellungen eine Steuerung mit Ausschluss an anderer Stelle vorzunehmen. In der Praxis hat diese Regelung jedoch keine Bedeutung. Die grundsätzliche Anwendbarkeit des Planvorbehalts sagt nämlich nichts darüber aus, ob die inhaltlichen Anforder-

rungen an seine Anwendung im konkreten Planungsfall erfüllt werden können. Dies gilt insbesondere in Bezug auf das planerische Erforderlichkeitsgebot und das Abwägungsgebot. Nach dem Abwägungsgebot ist dem privilegierten Vorhaben in substantzieller Weise Raum zu verschaffen und es bedarf eines gesamträumlichen Konzepts. Hier besteht das Problem, dass es in Bezug auf die Heranziehung von Kriterien zur Festlegung von Ausschlussflächen und zur Auswahl von „Positivflächen“ erhebliche planerische Schwierigkeiten geben kann. Außerdem können wegen der Anforderung des Gesetzes, dass die Biomasse überwiegend aus dem eigenen oder aus diesem und nahe gelegenen Betrieben stammen soll, nur sehr wenige Anlagen pro Gemeinde errichtet werden. Insofern stehen die gesetzlichen Standortvoraussetzungen für diese Biomasseanlagen in direktem Widerspruch zu einer Konzentration derartiger Anlagen auf begrenzten Teilen des Gemeindegebietes.

Sofern Biomasseanlagen im Rahmen eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs nach §35 Abs. 1 Nr. 1 unter die Rechtsfigur der mitgezogenen Nutzung fallen, sind sie privilegiert und fallen nicht unter den Planvorbehalt nach §35 Abs. 3 Satz 3. Weil solche Anlagen kaum wirtschaftlich zu betreiben sind, ist die praktische Bedeutung dieser Rechtsfigur gering.

Biomasseanlagen, deren Feuerungsleistung und Kapazität zur Erzeugung von Biogas die Grenzwerte nach §35 Abs. 1 Nr. 6 d überschreiten, bedürfen stets der Aufstellung von Bebauungsplänen. Im Rahmen der Bauleitplanverfahren wird auch die Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung geprüft.

Sofern der Gesetzgeber den Privilegierungstatbestand nach §35 Abs. 1 Nr. 6 nicht völlig streichen, jedoch tatsächlich erreichen will, dass vor allem energieeffiziente Anlagen gebaut werden, kann er unabhängig vom Planungsrecht die energetischen Anforderungen für eine Förderung (insb. nach EEG) so gestalten, dass nur Anlagen gefördert werden, die einer Bebauungsplanung bedürfen. Dadurch könnte auch eine Standortlenkung für diese Anlagen in der Weise erfolgen, dass sie beispielsweise das Gas in Erdgasnetze und die produzierte Wärme in Nahwärmenetze einspeisen oder direkt benachbarte Gebäude und Anlagen versorgen können. Damit könnten die Fehlentwicklungen, die bislang durch die privilegierten Biogasanlagen verursacht werden, durch die gemeindliche Bebauungsplanung künftig verhindert werden.

6 Klärungsbedarf zur künftigen Steuerung der Außenbereichsnutzungen

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass es für die Außenbereichsnutzungen einzelne planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten gibt, jedoch eine Gesamtsteuerung aller Außenbereichsnutzungen weder durch die Bauleitplanung noch durch die Regionalplanung möglich ist. Vor dem aufgezeigten Hintergrund der stark zunehmenden Dichte von Vorhaben im Außenbereich sowohl aus der Landwirtschaft als auch aus dem Energiebereich ist zu diskutieren, welche Steuerungsmöglichkeiten erforderlich sind und ggf. geschaffen werden müssen.

Eine Möglichkeit ist, umfassende Steuerungsmöglichkeiten über die Bauleitplanung zu schaffen, indem z.B. auch **landwirtschaftliche** Tiermastanlagen ab einer bestimmten Größenordnung nicht mehr als privilegiert gelten und damit eine Bauleitplanung erfordern. Mit Bedauern ist hier festzustellen, dass die aktuelle BauGB-Novelle nur die großen **gewerblichen** Anlagen einer planerischen Steuerung unterwirft und keinerlei Zugriff auf die landwirtschaftlichen Anlagen zulässt. Sachliche Gründe für eine entsprechende Dif-

ferenzierung sind nicht ersichtlich. Auch dürften der einzelgemeindlichen Steuerung insbesondere bei kleinteiligen Gemeindestrukturen Grenzen gesetzt sein.

Vor diesem Hintergrund ist die Regionalplanung zunehmend gefragt, im Sinne des Erhalts und der zielgerichteten Gestaltung der Kulturlandschaft regulierend einzugreifen. Ihr gesetzlicher Auftrag zur Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaften ergibt sich insbesondere aus § 2 (2) Ziff. 5 ROG (Grundsätze der Raumordnung). Ein weiterer Ansatzpunkt ergibt sich aus § 35 (3) BauGB. Demnach müssen raumbedeutsame Vorhaben Ziele der Raumordnung zwingend beachten; relevant sind z. B. Vorranggebiete für den Freiraumschutz, für Natur und Landschaft, für Rohstoffgewinnung und für Erholung. In Bezug auf den Schutz zusammenhängender Freiräume kommt zudem auch dem Regionalen Grünzug eine grundlegende Bedeutung zu.

Allerdings ist bei der Beurteilung der Raumbedeutsamkeit, mithin der entscheidenden Schwelle zur Bindungswirkung regionalplanerischer Zielaussagen, bundesweit eine unterschiedliche Verwaltungspraxis erkennbar:

- Insbesondere im nördlichen Deutschland wird die Raumbedeutsamkeit eher als Ausnahme gesehen und an erhebliche, über den unmittelbaren Nahbereich hinausgehende Auswirkungen auf den Raum gekoppelt. Sofern „nur“ die Inanspruchnahme von Freiflächen und eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes gegeben sind, wird häufig eine Raumbedeutsamkeit verneint.
- Insbesondere vor dem Hintergrund besonders verdichteter Siedlungsstrukturen und kleinteiliger Freiräume werden in der Planungs- und Genehmigungspraxis (insbesondere in einigen Ballungsräumen in Süddeutschland) bisweilen auch kleinere Vorhaben (wie Biogasanlagen, Gewächshäuser > 1 ha) regelmäßig als raumbedeutsam angesprochen und damit den regionalplanerischen Zielvorgaben unterworfen. Begründet wird dies mit den zur Beurteilung der Raumbedeutsamkeit gleichermaßen heranzuziehenden Auswirkungen des Vorhabens wie auch mit der „Empfindlichkeit“ des jeweiligen Raumes.
- Wesentlicher Hinderungsgrund für ein Tätigwerden der Regionalplanung bei landwirtschaftlichen Außenbereichsvorhaben und sonstigen gewerblichen Tierhaltungsanlagen sind die Unsicherheiten bezüglich der Schwelle zur Raumbedeutsamkeit. Meist werden nur offensichtlich eindeutige Fallgestaltungen, also sehr große landwirtschaftliche Vorhaben, als raumbedeutsam eingestuft, was die Bindungswirkung der Raumordnungsziele für die zahlreichen kleineren Vorhaben einschränkt und teilweise aushebelt. In Anbetracht der grundlegenden Bedeutung von Inhalt und Grenzen des Begriffs der Raumbedeutsamkeit für die von regionalplanerischen Vorgaben ausgehende Steuerungswirkung sind zunächst die rechtlichen und administrativen Möglichkeiten zu prüfen, ob und wie die Schwelle zur Raumbedeutsamkeit bundesweit so weit konkretisiert werden könnte, dass ein rechtssicherer Zugriff der Regionalplanung auf Außenbereichsvorhaben möglich wird. Möglicherweise wird eine Steuerungsmöglichkeit über die Regionalplanung letztlich nur dadurch zu erzielen sein, dass die Schwelle zur Raumbedeutsamkeit der relevanten Außenbereichsvorhaben bundesweit durch ein Gesetz präzisiert wird. Dabei wäre auch zu prüfen, ob eine Differenzierung nach raumstrukturellen Kriterien (Siedlungsdichte usw.) möglich ist.

Für eine offensivere Beurteilung der Raumbedeutsamkeit, d. h. eine niedrigere Schwelle, spricht die Kumulierung zahlreicher „normaler“ Außenbereichsvorhaben (Landwirtschaft und erneuerbare Energien), wodurch die Kulturlandschaft schleichend und ohne

öffentliche Eingriffsmöglichkeiten verändert wird. Gerade in Norddeutschland, wo große Schlachthöfe eine große Zahl landwirtschaftlicher Vertrags- und Zulieferbetriebe benötigen, verfolgen Gemeinden und Regionen ohnmächtig die Veränderung des Landschaftsbildes, was in der Öffentlichkeit nicht zu vermitteln ist. Ähnliches gilt für Biogasanlagen und andere privilegierte Bauvorhaben.

In Süddeutschland ist erkennbar, dass die Verlagerung der Steuerungskompetenz für Windkraftanlagen auf die Gemeindeebene zu einem Wettlauf um Standorte ohne wirksame regionale Koordination führt. Die nachholende Etablierung großer Windkraftanlagen lässt Konflikte erkennen, die in anderen Bundesländern über die Regionalplanung mit ihrer Konzentrations- und Ausschlusswirkung besser bearbeitet werden konnten und können. Hier ist die Rückkehr zur bundesweiten Rechtslage (wahlweise Steuerung der Windkraftstandorte über Regional- oder Bauleitplanung) anzustreben.

Im Rahmen der Fortentwicklung des Raumbedeutsamkeitsbegriffs kann an die Regelung in §3 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 2 ROG angeknüpft werden, der nach seinem Wortlaut eine sehr weite Begriffsbestimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen enthält. Dieser Ansatz ist grundsätzlich begrüßenswert, zumal er für eine (Fort-)Entwicklung offen ist. Raumbedeutsam sind danach alle Planungen (einschließlich der Raumordnungspläne), Vorhaben und sonstigen Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel. Aus dieser sehr weiten Begriffsbestimmung des Wortes „raumbedeutsam“ ergeben sich jedoch Auslegungs- und vor allem erhebliche Anwendungsschwierigkeiten. Zwar kann die Raumbedeutsamkeit unter Rückgriff auf §23 ROG und die RoV teilweise noch eingegrenzt werden, davon abgesehen ist aber auch richtig, dass die in der Begriffsbestimmung enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe bislang – mangels hinreichender gerichtlicher Streitfälle – kaum durch die Rechtsprechung konkretisiert wurden. Das gilt z. B. für die Übertragung der im Städtebaurecht anerkannten Rechtsfiguren der „negativen Vorbildwirkung“ oder der „Vorbelastung eines Gebiets“ auf das Raumordnungsrecht. Außerdem gilt es die Kompetenzgrenze zur örtlichen Ebene der Gemeinden zu beachten.

7 Abschließende Thesen

Als Auftakt für eine fundierte und ergebnisorientierte Diskussion des Problems sollen folgende Thesen dienen:

- Die Verlagerung der wesentlichen Planungskompetenz für Windkraftstandorte (Konzentrations- und Ausschlusswirkung) ausschließlich auf die Gemeindeebene, wie sie z. Z. in Süddeutschland erfolgt, hat sich nicht bewährt und führt zu erheblichen Konflikten im Außenbereich. Die Einschränkung der bundesrechtlichen Wahlmöglichkeit gemäß §8 Abs. 7 Nr. 3 ROG durch Landesrecht ist sowohl raumordnerisch als auch von den Ergebnissen her bedenklich. Insbesondere der Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg wird aufgefordert, die Geltung des Bundes-Raumordnungsrechts wiederherzustellen.
- §35 BauGB in seiner heutigen Form mit einer umfassenden Privilegierung landwirtschaftlicher Bauvorhaben unabhängig von ihrer Größe und mit lediglich abstrakter Futtergrundlage ist nicht mehr zeitgemäß. Die jüngste Novellierung des §35, die eine bauleitplanerische Steuerung nur für die **gewerblichen** Stallanlagen gebracht hat, ist absolut unzureichend. Hier wird der Bundesgesetzgeber zur Nachbesserung aufge-

fordert, die Steuerungsmöglichkeit auf **alle** Stallanlagen mit Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG auszudehnen.

- Die Privilegierung kleiner hofnaher Anlagen zur Nutzung von Biomasse ist sowohl unter Energie- als auch unter Kulturlandschaftsgesichtspunkten kontraproduktiv. Hier ist der Bundesgesetzgeber gefordert, sowohl über die gezielte Förderung als auch die Änderung des BauGB auf größere, effizientere Anlagen mit umfassender Kraft-Wärme-Nutzung hinzuwirken.
- In der Öffentlichkeit ist nicht zu vermitteln, dass die demokratisch legitimierten Gremien der Gemeinde- und Regionsebene keine Möglichkeiten haben, die Veränderungen der Kulturlandschaft steuernd zu begleiten. Deswegen muss die Regionalplanung tatsächlich in die Lage versetzt werden, ihren gesetzlichen Auftrag zum Schutz und zur Gestaltung der Kulturlandschaften wirksam wahrzunehmen. Sowohl der Bundesgesetzgeber als auch die Landesgesetzgeber werden aufgefordert, die Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung deutlich zu erhöhen. Wesentlicher Schlüssel hierfür ist die Präzisierung der Raumbedeutsamkeit als regionalplanerische Eingriffsschwelle.
- Da der wesentliche Hinderungsgrund für ein Tätigwerden der Regionalplanung insbesondere bei landwirtschaftlichen Außenbereichsvorhaben die fehlende Legaldefinition der Raumbedeutsamkeit ist, sollte die ARL eine neue – so weit möglich – präzise und verwaltungsseitig unmittelbar anwendbare Fortentwicklung und/oder Konkretisierung des Raumbedeutsamkeitsbegriffs erarbeiten, die Eingang in die Praxis von Verwaltung und Rechtsprechung findet und auch dem Bundes- und den Landesgesetzgebern eine gesetzliche Definition ermöglicht. Dies setzt auch zwingend die Implementation eines entsprechenden Monitorings der zugelassenen Außenbereichsvorhaben voraus.

Festzustellen bleibt, dass eine abgewogene, raumverträgliche bauliche Nutzung des Außenbereichs und der Kulturlandschaft nur möglich ist, wenn die Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Bauleitplanung und der Regionalplanung gestärkt werden. Für (nach einer entsprechend geschärften Definition) raumbedeutsame Vorhaben ist es insbesondere erforderlich, dass die Regionalplanung bundesweit die ausschließliche Zuständigkeit zur Außenbereichsplanung erhält. Das bedeutet, dass Windkraftstandorte ausschließlich regionalplanerisch gesteuert würden. Landwirtschaftliche Vorhaben ab einer bestimmten Größenordnung würden in der Regel als raumbedeutsam eingestuft und unterlägen damit ebenfalls der regionalplanerischen Steuerung.

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

shop.arl-net.de

- Nr. 94 **Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i. S. d. § 35 BauGB.** Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2013.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00943>
- Nr. 93 **ARL-Empfehlungen zum Netzausbau für die Energiewende.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Raumverträglicher Netzausbau“ der ARL. Hannover, 2013.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00931>
- Nr. 92 **Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept. Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland.** Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Ausstattungsprofile Zentraler Orte unter veränderten Rahmenbedingungen – das Beispiel von Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der ARL. Hannover, 2013.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00927>
- Nr. 91 **Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern – für eine Raumordnung des Untergrundes.** Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Raumordnung für Nutzungen im Untergrund“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2012.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00919>
- Nr. 90 **„Zugspitz-Thesen“: Klimawandel, Energiewende und Raumordnung.** Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. Hannover, 2012.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00905>
- Nr. 89 **Postfossile Mobilität und Raumentwicklung.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Postfossile Mobilität und Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00896>
- Nr. 88 **Raumordnerische Aspekte zu den Gesetzesentwürfen für eine Energiewende.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Neuausrichtung der Energieversorgung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00880>
- Nr. 87 **Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern.** Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Einzelhandel“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2011.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00876>
- Nr. 86 **Zukünftige Ausgestaltung des Risikomanagements in der Raumplanung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00869>
- Nr. 85 **Raumordnerische Verträge zielorientiert und aufgabengerecht einsetzen.** Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2011.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00854>

ISSN 1611-9983

www.arl-net.de