

Stellungnahme

zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“

Berlin, 24.01.2013

Allgemeine Anmerkungen:

I. Flächenschutz

Die Landwirtschaft steht weltweit vor der Herausforderung, eine bis 2050 auf 9 Milliarden Menschen wachsende Weltbevölkerung zu ernähren und ferner einen spürbaren Beitrag zur Energieversorgung und bei nachwachsenden Rohstoffen zu leisten. Die unerlässliche Produktionsgrundlage dafür ist Boden, den es zu erhalten und zu schützen gilt. Während es gelungen ist, den Energieverbrauch vom Wirtschaftswachstum zu entkoppeln, ist beim Flächenverbrauch das Gegenteil der Fall: Selbst in Regionen mit Bevölkerungsrückgang werden viele Flächen neu versiegelt. Mit einem täglichen Flächenverbrauch in Deutschland von derzeit immer noch über 80 ha liegt das Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, diesen bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren, in weiter Ferne.

Der Deutsche Bauernverband unterstützt deshalb das Ziel des Gesetzentwurfs, die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden zu stärken, um die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der „Grünen Wiese“ weitestgehend zu vermeiden. Der Erhalt land- und forstwirtschaftlicher Flächen muss in Deutschland und weltweit oberste Priorität haben. Böden müssen für die landwirtschaftliche Produktion besser geschützt und effizient zur Erfüllung der vielfältigen Aufgaben genutzt werden. Der Verbrauch für außerlandwirtschaftliche Zwecke ist dringend einzudämmen. Hierzu hat der Deutsche Bauernverband ein umfangreiches Konzept erarbeitet und eine Petition beim Deutschen Bundestag eingereicht, die von über 210.000 Menschen unterstützt wurde. Für das Baurecht ist darin vorgesehen, einen über den Regierungsentwurf hinausgehenden, noch deutlicheren Fokus auf die Innenentwicklung zu legen.

II. Zulässigkeit von Stallbauvorhaben im Außenbereich

Mit dem vorliegenden Entwurf zur Begrenzung der Zulässigkeit von Stallanlagen für „gewerbliche“ Betriebe im Außenbereich werden der Landwirtschaft Wettbewerbshemmnisse aufgebürdet, die in ihrer Schärfe nicht hinnehmbar sind. Die Tierhaltung ist der bedeutendste Wirtschaftszweig in der Landwirtschaft. Zusammen mit der Futtererzeugung kommen ca. zwei Drittel der Wertschöpfung aus diesem Bereich. Die gesamte Produktionskette, von der Futtermittelerzeugung, über die Züchtung, die Landwirtschaft, die Ernährungswirtschaft und das Handwerk bis hin zum Groß- und Lebensmitteleinzelhandel, ist so effizient aufgestellt, dass in den letzten zwei Jahrzehnten Marktanteile zurück gewonnen werden konnten. Ca. 2,5 Millionen Arbeitsplätze stehen im Zusammenhang mit der Tierhaltung. Die Auswirkungen dieser wirtschaftlichen Leistungskraft werden in den verschiedensten Regelungsbereichen hinterfragt. So läuft im Bereich Tierschutz die Forschung nach geeigneten Haltungssystemen auf Hochtouren. Im Umweltrecht wurde beispielsweise durch die Verbringensverordnung geregelt, dass alle Nährstoffflüsse transparent aufgezeichnet werden müssen, um sie noch besser kontrollieren zu können. Im Baurecht wurde vor Jahren der sogenannte „Planvorbehalt“ für die Privilegierung von gewerblichen Ställen geschaffen. Danach besteht diese nur, solange die Gemeinde nicht plant. Wird die Privilegierung nun auch noch bereits mit Eintritt der alleinigen Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) aufgehoben, schießt der Gesetzentwurf weit über das Erforderliche hinaus. Die Häufung der Tierhaltung in einigen wenigen Regionen Deutschlands ist in erster Linie der Nichtbeachtung bestehender Umwelanforderungen und Defiziten bei der Ausübung der Planungshoheit vor Ort geschuldet. Davon unabhängige Akzeptanzverluste sind kein Problem des Baurechts. Gleiches gilt für Fragen der Agrarstrukturpolitik.

Anmerkungen zu den einzelnen Vorschriften

I. Flächenschutz

§ 1 BauGB

Die Stärkung der Innenentwicklung wird unterstützt. Allerdings ist der Schutz der land- und forstwirtschaftlichen Nutzfläche wie folgt zu stärken (Änderungen zum/r Gesetzentwurf/bestehenden Rechtslage = **fett**):

Absatz 5:

„Hierzu **haben** die Bauleitpläne vorrangig Maßnahmen zur Innenentwicklung vorzusehen.“

Absatz 6:

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

8. die Belange

b) der Land- und Forstwirtschaft, **einschließlich deren Produktionsgrundlage Boden,**“

§ 1 a BauGB

Es wird ausdrücklich begrüßt und unterstützt, dass künftig auch in der Bauleitplanung die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen besonders begründet werden soll. Eine wirksame Regelung zum Flächenschutz muss jedoch sicher stellen, dass zuvor das Innenentwicklungspotenzial sorgfältig ermittelt wird. Dazu ist eine Erhebung von Brachflächen, des Gebäudeleerstands und der Baulücken unerlässlich.

Die Übernahme der naturschutzrechtlichen Agrarklausel gem. § 15 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz in das BauGB wird begrüßt. Damit ist künftig auch in der Bauleitplanung sichergestellt, dass für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung geeignete Böden nur noch nachrangig für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen herangezogen werden dürfen. Vorrangig zu prüfen ist, ob der Ausgleich oder Ersatz auch durch Maßnahmen zur Entsiegelung, durch Maßnahmen zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder durch Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen, die der dauerhaften Aufwertung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes dienen, erbracht werden kann, um möglichst zu vermeiden, dass Flächen aus der Nutzung genommen werden. Damit der Verweis auf das Bundesnaturschutzgesetz nicht leer läuft, ist allerdings erforderlich, dass auch § 15 Abs. 7 Bundesnaturschutzgesetz in der Bauleitplanung Anwendung findet. Dadurch wird gewährleistet, dass die Festlegungen zum Ausgleich in den jeweiligen Kompensationsverordnungen auch im Baugesetzbuch gelten. In diesem Zusammenhang ist nun zügig eine Kompensationsverordnung zu schaffen, die flächenneutralen Kompensationen ohne Wenn und Aber zum Durchbruch verhilft.

Damit das Gewollte auch in der Praxis Anwendung findet, ist § 1 a BauGB wie folgt zu formulieren:

Absatz 2 Satz 4:

„Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen ist nur dann gegeben, wenn der Zweck der Bauleitplanung nicht durch die Nutzung von Brachflächen, leerstehenden Gebäuden, Baulücken oder durch eine Nachverdichtung des Innenbereichs erreicht werden kann.“

Nach Absatz 3 Satz 4 wird folgender Satz eingefügt:

„§ 15 Absatz 3 einschließlich Verordnungen nach Absatz 7 des Bundesnaturschutzgesetzes gelten entsprechend.“

Die Überschrift von § 1 a BauGB sollte künftig wie folgt lauten: *Ergänzende Vorschriften zum Umwelt- und Flächenschutz.*

II. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB-Entwurf - Privilegierung

Der Gesetzentwurf beabsichtigt, die baurechtliche Privilegierung der sogenannten gewerblichen Tierhaltung nur noch unterhalb der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zur Anwendung kommen zu lassen. Derartige Begrenzungen sind nicht sachgerecht und werden abgelehnt. Hierdurch erfährt gerade auch in der Tierhaltung notwendiges Wachstum eine massive Beschränkung.

Kein Handlungsbedarf!

Einzelne in den Regionen entstandene Probleme rechtfertigen keine generelle Einschränkung des Baurechts im Außenbereich. Akzeptanzprobleme der modernen Tierhaltung sind nicht über das Baurecht zu lösen, sondern durch Transparenz über die Art und Weise der Tierhaltung und dem damit verbundenen höheren Tierwohl. So wird in Neubauten das Tierwohl regelmäßig besser berücksichtigt als in älteren Ställen. Vielfach sind zusätzliche Maßnahmen zum Tierwohl aber erst ab einer bestimmten Stallgröße wirtschaftlich sinnvoll. Zudem kann die Umweltverträglichkeit von Stallbauten schon heute durch die konsequente Umsetzung des bestehenden Umweltrechts sichergestellt werden. Daneben ist das vorhandene bauplanungsrechtliche Instrumentarium ausreichend, um vereinzelt Nutzungskonflikten vor Ort zu begegnen. Es besteht also kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Kappung = Bauverbot

Der Gesetzentwurf macht es sich zu leicht, wenn er darauf verweist, dass nicht privilegierte Vorhaben mittels Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplanes durchgeführt werden

könnten. Damit wird das Baurecht für die Tierhaltung zum gesellschaftspolitischen Spielball. Zudem widerspricht der Gesetzgeber damit der eigentlichen Intention der Gesetzesänderung: Entweder ist es den Kommunen nicht zumutbar, den in wenigen Regionen Deutschlands bestehenden bauplanungsrechtlich bedingten Konflikten durch Planung zu begegnen. Ohne Privilegierung bedeutet dies für viele Betriebe faktisch einen Baustopp. Oder die Planung ist zumutbar, dann aber besteht keine Notwendigkeit zur weitgehenden Abschaffung der Privilegierung. Nach dem Planvorbehalt gem. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB greift die gewerbliche Privilegierung ohnehin nur, solange die Kommune keine Planung betreibt.

Baustopp trotz Umweltverträglichkeit

Wenn es künftig auf das Ergebnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Stallbaus nicht mehr ankommt, muss das Umweltrecht für den baurechtlichen Ausschluss eines Stalles gar nicht mehr bemüht werden. Die Neuregelung führt somit zu dem absurden Ergebnis, dass ein Vorhaben baurechtlich bereits unzulässig ist, obwohl es nach dem Umweltrecht umweltverträglich sein kann. Dies entspricht nicht dem Gedanken der UVP. Zudem wird dadurch EU-Recht durch den nationalen Gesetzgeber einmal mehr einseitig zu Lasten der Landwirtschaft abgeändert. Auch ist eine bodenrechtliche Relevanz der UVP-Pflicht als solcher nicht erkennbar. Die vorgesehene Begrenzung der Privilegierung durch die bloße Pflicht, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, wird deshalb entschieden abgelehnt.

Rechtsunsicherheit und Kosten

Der Gesetzentwurf schafft durch die Einbeziehung der UVP-Vorprüfung in die Kappung erhebliche Unsicherheiten über das künftige Vorliegen der gewerblichen Privilegierung. Damit wird die Privilegierung allein von der behördlichen Auslegung des Kriterienkataloges der Anlage 2 zum UVP-Gesetz abhängig gemacht. Dies bedeutet eine Verletzung des Bestimmtheitsgebots, dem insbesondere auch die baurechtliche Privilegierung untersteht. Investitionsentscheidungen erfordern eindeutige gesetzliche Investitionsgrundlagen. Zudem wird durch die weitgehende Auslegungsfreiheit auch die Einheitlichkeit des Rechts gefährdet und auch national unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen Vorschub geleistet.

Darüber hinaus wird die vom Bundesbauministerium beabsichtigte Stärkung der Kommunen nicht erreicht. Angeblich muss die Privilegierung begrenzt werden, weil es den Kommunen insbesondere aus Kostengründen nicht zumutbar sein soll, das bestehende, vielfältige Steuerungsinstrumentarium zur Konfliktbewältigung vor Ort anzuwenden. Die Neuregelung wird jedoch die angebliche Rechtsunsicherheit über die Zulässigkeit der Steuerung auf die gerichtliche Auseinandersetzung über die UVP-Pflichtigkeit verlagern. Während die

Steuerung mittlerweile durch die Rechtsprechung als weitgehend abgesichert gilt, betreten die Baubehörden durch die Verknüpfung der Privilegierung mit der UVP-Pflicht Neuland. Rechtstreitigkeiten –auch mit Umweltverbänden- über das Vorliegen einer konkreten Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sind geradezu vorprogrammiert. Der Umfang der Leitfäden zur UVP - auf die der Gesetzgeber in der Begründung verweist - zeigt, vor welcher Herausforderung die Kommunen stehen werden. Hinzu kommen die zahlreichen, sich zum Teil widersprechenden Kommentierungen zu der Frage der Kumulation oder Ökosensibilität und die Erlasse der Bundesländer. Die Rechtstreitigkeiten werden die Genehmigungsverfahren verzögern und zu Kostensteigerungen bei den Behörden und auf Seiten der Landwirtschaft führen. Dass der Gesetzentwurf von keinen nennenswerten Kostensteigerungen bei den Behörden und bei der Wirtschaft ausgeht, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar. Es ist deshalb nicht ausreichend, dass im Planspiel des Bauministeriums nur die Vor- und Nachteile der beabsichtigten Neuregelung für die Kommunen überprüft wurden und die Auswirkungen auf die Landwirtschaft mit den ihr vor- und nachgelagerten Stufen unberücksichtigt blieben.

Nicht nur Großanlagen sind betroffen!

Anders als die Begründung zum Gesetzentwurf suggeriert, sind nicht nur „Großanlagen“ betroffen. Durch die Einbeziehung auch der UVP-Vorprüfung ist zu befürchten, dass künftig vor allem wettbewerbsnotwendigem Wachstum der landwirtschaftlichen Familienbetriebe ein Riegel vorgeschoben wird. Es besteht die konkrete Gefahr, dass nach der Neuregelung auch Betriebserweiterungen weit unterhalb der niedrigeren Vorprüfungswerten nicht mehr zulässig sind. So muss beispielsweise ein Betrieb mit 900 Mastschweineplätzen im Außenbereich mit Naturdenkmal damit rechnen, dass es künftig nicht mehr privilegiert zulässig sein wird, einen Stall für weitere 600 Mastschweineplätze zu bauen. Selbst dann nicht, wenn der Anbau betriebswirtschaftlich notwendig wird, weil mehrere Generationen auf dem Hof wirtschaften. Damit werden insbesondere flächenarme landwirtschaftliche Familienbetriebe massiv durch die Änderung betroffen. Ihnen wird in verfassungsrechtlich unzulässiger Art und Weise künftig notwendiges Wachstum untersagt. Demgegenüber ist der bodenlose Groß- bzw. Fremdinvestor in der Standortwahl frei und kann sich eine Kommune aussuchen, die sein Vorhaben mit einem Bebauungsplan begleitet.

III. Übergangsregelung

Zum Schutz bereits getätigter finanzieller Investitionen ist es nicht ausreichend, dass der Gesetzgeber auf die allgemeine Überleitungsvorschrift des § 233 BauGB verweist. Die Anwendung der Neuregelung auf förmlich bereits eingeleitete, aber noch nicht

abgeschlossene Verwaltungsverfahren zu privilegierten Bauvorhaben oder deren gerichtlichen Überprüfung ist dadurch nicht ausgeschlossen. Es muss deshalb ausdrücklich festgeschrieben werden, dass eine Neuregelung der gewerblichen Privilegierung keine Auswirkungen auf sich bereits konkretisierte Genehmigungsverfahren und nach geltendem Recht zulässigerweise errichteten Altanlagen hat. Folgende Formulierung würde dies sicherstellen:

Für die am (Tag vor Inkrafttreten der Neuregelung) anhängigen Verfahren ist § 35 Abs. 1 Nr. 4 in der bis zum (Tag vor dem Inkrafttreten) geltenden Fassung anzuwenden. Gleiches gilt für die Änderung einer bis zum (Tag vor Inkrafttreten der Neuregelung) zulässigerweise errichteten Anlage zur Tierhaltung.

IV. § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB-Entwurf- Neubau für Umnutzung

Die künftig über § 35 Absatz 4 BauGB begünstigt zulässige Neuerrichtung zur Umnutzung nicht mehr erhaltenswerter ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz im Außenbereich kann zu Nutzungskonflikten führen. Tierhaltende Betriebe sind in der Vergangenheit meist mangels Akzeptanz im Innenbereich auf den Außenbereich ausgewichen. Wird nun auch die Umnutzung durch die Neuerrichtung von Gebäuden, deren Renovierung sich nicht mehr lohnt, zum außerlandwirtschaftlichen Wohnen und Arbeiten im Außenbereich erleichtert, können dadurch notwendige betriebliche Entwicklungen in der Landwirtschaft gefährdet werden. Das ist aus Sicht der Landwirtschaft, die auf die Nutzung des Außenbereichs angewiesen ist, problematisch.

Anmerkungen zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Baugesetzbuch wirklich novellieren

Die Forderung, die Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich auf ein Minimum zu reduzieren, wird unterstützt. Deshalb ist unerlässlich, dass vor einer zusätzlichen Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlicher Nutzfläche das Innenentwicklungspotenzial sorgfältig ermittelt wird. Nur wenn der Zweck der Bauleitplanung nicht durch die Nutzung von Brachflächen, leerstehenden Gebäuden, Baulücken oder durch eine Nachverdichtung des Innenbereichs erreicht werden kann, darf künftig eine Umwandlung von Agrarland in Bauland möglich sein (siehe Formulierungsvorschlag zum Regierungsentwurf).

Entschieden abgelehnt wird die geforderte Entprivilegierung der Tierhaltung ohne erforderliche Futtergrundlage („gewerbliche“ Tierhaltung) im Außenbereich. Durch Wachstum

oder Flächenverlust (z.B. in Folge von Straßenbau) kann grundsätzlich jeder landwirtschaftliche Betrieb baurechtlich als gewerblich eingestuft werden, weil die notwendige Futtergrundlage nicht mehr zur Verfügung steht, bzw. verloren geht. Diese in der Regel als bäuerliche Familienbetriebe ausgeübte Tierhaltung muss auch weiterhin die erforderlichen Wachstumsschritte vollziehen können. Zum Außenbereich gibt es für diese Betriebe keine Alternative. Der pauschalen Verunglimpfung großer Tierhaltung durch den propagandistischen Begriff der „Massentierhaltung“ wird mit aller Entschiedenheit entgegengetreten. Regelmäßig wird in Neubauten das Tierwohl besser berücksichtigt als in älteren Ställen. Vielfach sind zusätzliche Maßnahmen zum Tierwohl erst ab einer bestimmten Stallgröße wirtschaftlich sinnvoll.