

Iris Martin, Frankfurt/Main

Änderungen des deutschen Baurechts und Auswirkungen auf landwirtschaftliche Bauvorhaben

Die Änderungen im Bauplanungs- und Bauordnungsrecht sind für landwirtschaftliche Bauvorhaben von weitreichender Bedeutung. Beim Bauplanungsrecht ist der Katalog der sogenannten begünstigten Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Baugesetzbuch ergänzt worden, so dass vorhandene Gebäudesubstanz unter vereinfachten Voraussetzungen umgenutzt, erweitert oder neu errichtet werden kann. Der bauplanungsrechtliche Umweltschutz wurde verstärkt. Das Bauordnungsrecht ist landesspezifisch einheitlich normiert. Die Verlagerung von Verantwortlichkeiten vom Staat hin zum Bauherrn kennzeichnet die Änderungen in den Landesbauordnungen.

Rechtsanwältin Iris Martin ist Projektleiterin des InfoService Tierproduktion (IST), einem Informationsnetzwerk zu Recht und Technik in der Landwirtschaft; Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e. V., Eschborner Landstr. 122, Frankfurt am Main, e-mail: i.martin@dlg-frankfurt.de

Schlüsselwörter

Baugesetzbuch, Bauordnungsrecht, verlagerte Verantwortlichkeiten bei Bauvorhaben, integrierter Umweltschutz

Keywords

Federal building law, ordinance on building use, changing responsibilities on building procedures, integrated environmental protection

Das Baurecht steht immer wieder in der Diskussion. So wird regelmäßig wiederkehrend eine Deregulierung oder eine „Verschlankung“ des Baugenehmigungsverfahrens gefordert. Dies mit Blick hin zu den anderen Ländern innerhalb Europas, welche oftmals weniger umfangreiche gesetzliche Regelungen für den Bau von Häusern oder Ställen vorsehen. Im Zuge der letzten Änderungen des Bauplanungs- und Bauordnungsrechtes war eine Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung ein wichtiges Ziel.

Die Systematik bei der Prüfung eines Anspruches auf Baugenehmigung

Bei der Prüfung eines Anspruches auf Baugenehmigung sind von der zuständigen Behörde neben den Vorschriften des Bauplanungs- und Bauordnungsrechtes alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu prüfen, die sich mit der Errichtung baulicher Anlagen befassen (etwa § 22 Bundesimmissionsschutzgesetz, § 9 Fernstraßengesetz). Andere Fachbehörden wie Naturschutz-, Denkmalschutz- oder Veterinärämter sind an dem Verfahren zu beteiligen. Ausgenommen sind anlagenbezogene Vorschriften in den Spezialgesetzen, die ein eigenständiges Genehmigungsverfahren vorsehen (so wasserrechtliche Sondernutzungen oder § 8 Abs. 1 Fernstraßengesetz). Die Baugenehmigung muss dort nicht den Schlusspunkt mehrerer Verfahren bilden, sondern kann unter dem Vorbehalt einer gesetzlich vorgeschriebenen weiteren Genehmigung erteilt werden.

Über die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb bebauter Ortsteile oder im Außenbereich, nach §§ 34, 35 Baugesetzbuch, wird im bauaufsichtlichen Verfahren von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde entschieden. Darüber hinaus sehen die Bauordnungen der Länder eine Unterrichtung der Gemeinde, zum Teil auch eine ausdrückliche Freigabe vor [1].

Änderungen im Bauplanungsrecht

Das Baugesetzbuch [2] ist durch das am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Gesetz zur

Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuordnung des Rechts der Raumordnung (BauROG) geändert worden. Das Ineinandergreifen von Bauleitplanung und Naturschutzrecht wurde fortentwickelt. Für darüber hinausgehende Änderungen in der Baunutzungsverordnung, welche für die Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben eine große Rolle spielen, ist eine Änderung dort jedoch nicht in Sicht.

Die nachfolgenden Bereiche aus dem Bauplanungsrecht sind, aus der Fülle der Änderungen heraus, als wesentliche Elemente für die hier thematisierten Bauvorhaben zu charakterisieren.

1. Vorhaben im Außenbereich

Die in § 35 Abs. 1 Baugesetzbuch genannten Vorhaben werden insoweit privilegiert, als ihre Zulässigkeit erst in Frage steht, wenn dem Vorhaben öffentliche Belange entgegenstehen und die Erschließung nicht gesichert ist. Im Bauplanungsrecht sind nunmehr auch die Gartenbaubetriebe in die Liste der privilegierten Vorhaben aufgenommen worden. Die Möglichkeit zur Errichtung einer Altenteilerwohnung bei bereits aufgegebener landwirtschaftlicher Nutzung ist hingegen entfallen. Der Katalog der sogenannten begünstigten Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Baugesetzbuch ist ergänzt und erweitert worden, so dass vorhandene Gebäudesubstanz unter vereinfachten Voraussetzungen umgenutzt, erweitert oder neu errichtet werden kann. Für alle Nutzungen im Außenbereich wurde ein ausdrückliches Gebot des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden und der Beschränkung der Bodenversiegelung auf das Notwendigste aufgenommen.

2. Verstärkte Bedeutung der Normenkontrollklage

Auf der Ebene der Raumordnungsplanung hat es eine Änderung hin zu einer näheren Heranführung der Regionalplanung an die Ebene der Bauleitplanung gegeben. Nach den gesetzlichen Änderungen durch das BauROG sind Bauleitpläne grundsätzlich nicht mehr anzeige- und nur noch ausnahmsweise genehmigungspflichtig, § 10

Abs. 2 Baugesetzbuch. Die Rechtskontrolle von Bebauungsplänen, welche aus einem rechtswirksamen Flächennutzungsplan entwickelt worden sind, ist abgeschafft worden. Die Normenkontrollklage, mit welcher der antragsbefugte Bürger gemäß § 47 Verwaltungsgerichtsordnung einen Bebauungsplan auf seine Gültigkeit hin überprüfen kann, hat damit erheblich an Bedeutung gewonnen. Ein planbetroffener Betriebsinhaber ist daher verstärkt gefordert, nicht nur die gemeindliche Planung, sondern auch die regionalen Entwicklungen zu verfolgen.

3. Bauplanungsrechtliches

Umweltschutzsystem

Der bauplanungsrechtliche Umweltschutz ist verstärkt worden. § 1a Baugesetzbuch präzisiert das Verhältnis der Bauleitplanung zu anderen umweltschützenden Fachplänen. Auf der Ebene des Flächennutzungsplans sind die Möglichkeiten zum Ausgleich erweitert worden. Den Kommunen wird auf der Ebene des Flächennutzungsplans die Möglichkeit eingeräumt, bestimmte Flächen des Gemeindegebietes für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft darzustellen. Bereits im Bebauungsplan und nicht erst in der Baugenehmigung ist über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur- und Landschaft zu entscheiden (§ 8a und § 1a Bundesnaturschutzgesetz). Es besteht die Möglichkeit den Eingriff und Ausgleich räumlich zu entkoppeln, hierbei kann die Ausgleichsmaßnahme zeitlich vor dem Eingriff durchgeführt werden, um bei Bedarf auf diese zurückzugreifen, sogenanntes „Ökokonto“. Planerische Instrumente sind hierbei der Eingriffs- und Ausgleichsbauungsplan. Im Rahmen der zeitlichen und räumlichen Trennung von Ausgleichs- und Eingriffsmaßnahmen hat die Gemeinde einen weitgehenden Spielraum. In der Planung können Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen auch außerhalb des Bereiches des Bauungsplanes oder in einer Nachbargemeinde vorgesehen werden. Bei der Vernetzung von Ausgleichsflächen ist zu erwarten, dass ökologische Ausgleichskonzepte vielfach im Außenbereich verwirklicht werden. Hiervon werden auch hochwertige landwirtschaftliche Flächen betroffen. Aufgrund des Vertragsnaturschutzes besteht die Möglichkeit, der Gemeinde entweder eine ökologisch wertvolle Nutzungsart oder gemeinsam mit anderen landwirtschaftlichen Betrieben einen Flächenpool anzubieten. Im Wege einer einvernehmlichen Kooperation im Vorfeld können mögliche Konflikte ausgeräumt werden. So können mit von Ausgleichsmaßnahmen betroffenen Landwirten Ausgleichsmaßnahmen vereinbart werden, die sich in das Betriebskonzept einbinden lassen.

Änderungen im Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht ist im Gegensatz zu dem Bauplanungsrecht in den einzelnen Bundesländern uneinheitlich und entwickelt sich tendenziell in vielen Bereichen unübersichtlich. Die Landesgesetzgeber orientieren sich an der Musterbauverordnung, aber landesspezifische Besonderheiten und aktueller Handlungsbedarf führen zu unterschiedlichen Regeln. So etwa bei Brandschutzbestimmungen, Abstandsvorschriften oder Bauausführungen von Güllekellersohlen.

Die sechzehn Landesbauordnungen werden fortlaufend modifiziert. Neufassungen der Landesbauordnungen sind in Brandenburg [3], Mecklenburg-Vorpommern [4], Rheinland-Pfalz [5] und umfangreiche Änderungen zuletzt in Nordrhein-Westfalen [6], Sachsen [7] und Schleswig-Holstein [8] festzustellen.

In allen Bundesländern sind in den Landesbauordnungen vereinfachte Genehmigungsverfahren oder Genehmigungsfreistellungsverfahren normiert worden. Die verfahrensrechtliche Deregulierung führt zu einer gesteigerten Verantwortung der Bauherren und Architekten. Bei den Verfahren, die von der Baugenehmigung freigestellt worden sind, muss die Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Baurecht verstärkt von den Bauherren und natürlich den Architekten oder Planverfassern geprüft werden.

Bundeslandwirtschaftsminister

Funke fordert: „Das Potenzial leerstehender landwirtschaftlicher Baubsubstanz muss konsequent ausgeschöpft werden.“ Deshalb sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen der Umnutzung in § 35 Abs. 4 des Baugesetzbuches (BauGB) verbessert werden.

Die Freistellung von der Baugenehmigungsfreiheit bedeutet nicht, dass nicht alle anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften geprüft werden müssen. Prüft ansonsten die Behörde, ob es einer gesonderten Genehmigung nach dem Naturschutz- oder Wasserrecht bedarf, so ist der Bauherr bei der Freistellung von der Baugenehmigung selbst gefordert zu prüfen, welche zusätzlichen Genehmigungen eingeholt werden müssen. Der Architekt, der sich zur Durchführung einer Genehmigungsplanung verpflichtet, schuldet als Werkerfolg eine dauerhaft genehmigungsfähige Planung. Dies impliziert die Prüfung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften, mit der Folge, dass die Unsicherheiten bei der Beurteilung der Genehmi-

gungsfähigkeit zu Lasten des Architekten gehen. Die vertraglich zugesagte Leistung, eine genehmigungsfähige Planung zu erstellen, hat der Architekt dann nicht erbracht, wenn die Genehmigung zunächst erteilt, dann aber später von Dritten erfolgreich angefochten worden ist.

In der Vergangenheit hat es bei genehmigungsfreigestellten Bauvorhaben häufiger Probleme gegeben. Es ist zu vermuten, dass zu mindestens im Bereich der landwirtschaftlichen Bauvorhaben die Deregulierung nicht zu einer wesentlichen Beschleunigung der Verfahren geführt hat. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben die Verantwortungsverschiebung teilweise wieder rückgängig gemacht. Der Bauherr hat dort nunmehr ein Wahlrecht zwischen dem eigenverantwortlichen Bauen im Genehmigungsfreistellungsverfahren und der präventiven behördlichen Kontrolle durch das Baugenehmigungsverfahren.

Eine Überarbeitung der Musterbauordnung steht an. Dies könnte ein Anstoß sein, einige wesentliche Eckpunkte bundesländerübergreifend einheitlicher zu gestalten. Für den Bereich der Landwirtschaft kann, im Hinblick auf die Tierhaltung, beispielhaft ein Regelungsbedarf für die Frage der Abgrenzung von offenen Weideunterständen im Außenbereich und Ställen angeführt werden. Die Landesbauordnungen enthalten eine Definition über Ställe, die Abgrenzung der Ställe von den im Außenbereich häufig anzutreffenden Viehunterständen ist hingegen nicht definiert. Eine einheitliche Regelung wäre, auch angesichts der zunehmenden Freilandhaltung, wünschenswert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Änderungen im Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht sicherlich mit einer größeren Verantwortung für die Betreiber, Bauherren oder Planer von Vorhaben einhergehen. In Bezug auf die Landesbauordnungen ist noch nicht abzusehen, ob andere Bundesländer dem Beispiel von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein folgen werden und in Zukunft eine Wahlmöglichkeit zwischen dem genehmigungsfreigestellten Verfahren und einem Genehmigungsverfahren normieren.

Literatur

- [1] Löhr, Battis/Krautzberger/Löhr. BauGB 6. Aufl. 1998, Vorb.§§ 29-38 Rdnr.3
- [2] BGBl: 1997 I, S. 2141, ber. BGBl. 1998 I, S. 137
- [3] v. 25. 3. 1998 (GVBl. I S. 82)
- [4] v. 6. 5. 1998 (GVBl. S. 468; Ber. S. 612)
- [5] v. 24. 11. 1998 (GVBl. S. 365, BS 213-1)
- [6] v. 1. 3. 2000 (GV. NRW, S. 256), geänd. am 9. 5. 2000 (GV. NRW, S. 47)
- [7] v. 18. 3. 1999 (SächsGVBl. I S. (86))
- [8] ÄndG v. 29. 11. 1999 (GVBl. S. 418), Bekanntmachung v. 10. 1. 2000 (GVBl. S. 47)