Planung im Außenbereich?
6.10.2016
Begrüßung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich begrüße Sie im Namen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ganz herzlich zu unserer Veranstaltung „Planung im Außenbereich? Wo Fuchs und Hase entscheiden.“ Ich bin zurzeit Vizepräsidentin der ARL. Ich teile mir die Aufgaben im Präsidium mit dem derzeitigen Präsidenten der Akademie, Herrn Prof. Dr. Postlep, und den anderen Vizepräsidenten Prof. Dr. Klaus Beckmann, Dr. Köhler, und Prof. Dr. Danielzyk. Meine Haupttätigkeit ist allerdings die Geschäftsführung des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster, einem vornehmlich rechtswissenschaftlich ausgerichteten Instituts, das von Bund und Land NRW gefördert wird und sich mit raumplanungsrechtlichen Fragestellungen befasst. Wir freuen uns, dass sich der Standort der ARL hier in Hannover mal wieder bewährt hat und Sie so zahlreich aus allen Himmelsrichtungen erschienen sind.

Die Idee für dieses Thema hatte die Landesarbeitsgemeinschaft Nordwest der ARL. Ihre Mitglieder kommen aus Bremen/Hamburg/Schleswig-Holstein/Niedersachsen. Dort haben sich insbesondere Herr Prof. Dr. Peithmann und Frau Dr. Pohl, die ehemalige Leiterin der LAG, sehr vehement für das Aufgreifen des § 35 BauGB in der ARL eingesetzt. So ein mehr juristisches Thema ist in der ARL üblicherweise höchstens beim Informations- und Initiativkreis (IIK) „Planung und Recht“ verortet. Wir Juristen mit ihren Paragraphen gelten in den Kreisen der Planerinnen und Planer auch innerhalb der ARL nämlich oft nur als langweilige Verhinderer. So möchte ich vorweg Ihnen

beiden, liebe Frau Pohl, lieber Herr Peithmann, schon einmal meinen herzlichen Dank für Ihre Hartnäckigkeit aussprechen, dass Sie sich als Nichtjuristen dennoch des Außenbereichs - Paragraphen angenommen haben.

Die ARL ist Mitglied der „Leibniz-Gemeinschaft“, jedoch ein recht ungewöhnliches, da sie kein Forschungsinstitut im eigentlichen Sinne ist, sondern ein interdisziplinäres Netzwerk von Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und Praxis, das sich mit Fragen der Raumplanung und Raumentwicklung, aber auch zunehmend der Stadtentwicklung beschäftigt. Diese unterschiedlichen Sichtweisen, die daraus letztlich resultieren, sind, glaube ich, gerade bei Überlegungen hinsichtlich einer Reformbedürftigkeit der komplizierten Vorschrift des § 35 BauGB sehr wichtig und weiterführend. Anfangsüberlegungen zu diesem Thema hat die ARL in einem Positionspapier (Nr. 94) aus dem Jahre 2013 bereits veröffentlicht.

Wir werden ja gleich durch Vorträge von Herrn Prof. Dr. Söfker und Herrn Dr. Kümper erfahren, wie, für die Rechtsanwender manchmal schwierig und kaum nachvollziehbar, die Juristen die sogenannte Planersatznorm für den Außenbereich auslegen. Ich gebe unumwunden zu, dass der § 35 BauGB – neben den Abstandsregelungen in den BauOen - schon lange zu meinen „Horror“-Vorschriften im Baurecht zählt. Jedenfalls muss ich mir diese Vorschrift, bevor ich sie z.B. in meinen Vorlesungen den Studierenden nahe bringe, immer wieder selbst erklären.

Ich weiß, dass heute unter uns viele Kenner der Materie sind, dennoch zum Einstieg in die Problematik ein kurzer Abriss zur Vorschrift: § 35

BauGB gibt Auskunft darüber, ob und welche Vorhaben im Außenbereich, der ja grundsätzlich von Bebauung freizuhalten ist, dennoch bauplanungsrechtlich zulässig sind. Die Regelung findet (gemäß § 29 BauGB) Anwendung auf Vorhaben, die eine Errichtung, bauliche Änderung oder auch nur eine Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben. Damit § 35 BauGB überhaupt einschlägig ist, muss sich das Grundstück, auf dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, außerhalb des Bereichs eines qualifizierten Bebauungsplans befinden. Das heißt, es muss an einem Bebauungsplan fehlen, der nicht mindestens Festsetzungen über Art und Maß der baulichen Nutzung sowie die überbaubaren Grundstücksflächen und Verkehrsflächen enthält. Neben einem nur einfachen Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB), der gerade nicht diesen Qualifizierungsmerkmalen entspricht, ist gegebenenfalls § 35 BauGB zumindest zusätzlich heranzuziehen, um die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen.

Allerdings darf das Grundstück mit dem Vorhaben auch nicht im Innenbereich, also in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil liegen; denn dort bestimmt sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach § 34 BauGB, wenn es wiederum auch an einem qualifizierten Bebauungsplan fehlt. Die Realisierbarkeit eines Vorhabens ist dann grundsätzlich einfacher gegeben als im Außenbereich. Manchmal lassen sich allerdings Innen- und Außenbereich nur schwer eindeutig voneinander abgrenzen und die Gemeinden helfen dabei lange nicht immer weiter mit einer nach dem Gesetz durchaus möglichen Satzung.

Wann prüfe ich überhaupt die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben? Häufig bildet das Baugenehmigungsverfahren die Schnittstelle, denn in seinem Rahmen muss die Behörde auch die

bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens prüfen. Ist ein Vorhaben nicht genehmigungspflichtig, muss es dennoch den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechen, also auch dem § 35 BauGB, wenn er dann einschlägig ist. Ansonsten kann eine Bauordnungsverfügung, schlimmstenfalls eine Beseitigungsverfügung, drohen. Außerdem kann die Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit auch in anderen Zulassungsverfahren gefordert sein bzw. zumindest öffentliche Belange des Außenbereichs einzubeziehen sein in die planerische Abwägung.

Prüft man nun die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens gemäß § 35 BauGB, so ist es noch am einfachsten, diese zu bejahen, wenn ein sogenanntes privilegiertes Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 BauGB realisiert werden soll. Denn diesen Vorhaben, z.B. landwirtschaftlichen Betrieben, Windenergieanlagen oder Entsorgungseinrichtungen für radioaktive Abfälle, die dort abschließend aufgezählt sind, wird per Gesetz noch am ehesten die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen im Sinne des Außenbereichs zugestanden. Gerade diese Privilegierungstatbestände, die in den vergangenen Jahren immer wieder Erweiterungen, Streichungen oder inhaltliche Veränderungen erfahren haben, sollen heute im Wesentlichen Gegenstand unserer Veranstaltung sein. Es gilt zu fragen, ob die Regelung noch zeitgemäß ist und ihrem Zweck gerecht wird, den Außenbereich grundsätzlich vor Bebauung zu schützen und diese nur dann zu erlauben, wenn die Außenbereichslage dafür gerade notwendig ist.

Der § 35 BauGB unterscheidet im Übrigen zwischen diesen privilegierten Vorhaben (Abs. 1), deren Unzulässigkeit ein Entgegenstehen öffentlicher Belange voraussetzt, und den sonstigen Vorhaben (Abs. 2), für deren

Unzulässigkeit eine Beeinträchtigung der öffentlichen Belange bereits ausreicht.

In § 35 Abs. 3 BauGB sind Beispiele für solche öffentlichen Belange genannt. Dabei gibt es gerade zu den Sätzen 2 und 3 dieses Absatzes so viel Rechtsprechung insbesondere zur Planung von Windkraftanlagen, dass man allein mit der Auslegung dieses Regelungsteils locker einen Veranstaltungstag füllen könnte. Nicht anders ist es bestellt um die Auslegung des § 35 Abs. 4 BauGB zur Lockerung der Beschränkungen aus § 35 Abs. 2 und 3 der Vorschrift für bestimmte sonstige oder sogenannte teilprivilegierte Vorhaben. § 35 Abs. 5 BauGB enthält dann Regelungen zur flächensparenden Vorhabenausführung und zu einer Rückbauverpflichtung. Der Absatz 6 beinhaltet schließlich Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen Außenbereichssatzungen möglich sind.

Wenn Sie sich die gesamte Vorschrift anschauen und dann vielleicht noch auf die befristeten Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte in § 246 BauGB stoßen, wird Ihnen sicherlich klar, warum wir uns heute im Wesentlichen nur einem Ausschnitt der Norm widmen können.

Ich freue mich nun auf erhellende Vorträge und unsere hoffentlich weiterführenden Diskussionen.