AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Planung im Außenbereich? Wo Fuchs und Hase entscheiden

Resümee

Dr. Susan *Grotefels*, Vizepräsidentin der ARL, Hannover

Dank an alle Vortragenden und Teilnehmer an den regen Diskussionen

Dank an alle Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle der ARL für die Unterstützung

Die vorgetragenen unterschiedlichen, teilweise provokanten Sichtweisen auf § 35 BauGB lassen uns über die Reformbedürftigkeit dieser Vorschrift verstärkt nachdenken. Ein Jurist reagiert nun zunächst auf diese neuen Ideen mit dem Satz: „Es kommt darauf an …“.

Die Ausführungen zur Geschichte der Vorschrift haben gezeigt, dass die Entwicklung des § 35 BauGB für das Verständnis der Außenbereichsregelung von großer Bedeutung ist. Die Norm soll nicht nur dazu dienen, die Idylle unberührter Natur zu sichern, sondern der Außenbereich bildet ein Pendant zu den beplanten Flächen und zum Innenbereich. Seine Nutzung kann also sogar durchaus erwünscht sein. Jedenfalls soll die Regelung kein absolutes Bauverbot verhängen. Anfänglich waren allerdings nur wenige Nutzungen als privilegiert erlaubt: z. B. Landwirtschaft, landschaftswesensgemäße Vorhaben, die typischerweise in den Außenbereich gehören. Wesentlicher öffentlicher Belang war die wirtschaftliche Infrastruktur als Regulativ bei der Prüfung des Außenbereichsvorhabens.

Die Vorschrift hat sich entwickelt hin zu einer zerfaserten und komplizierten Regelung unter Verdoppelung der Privilegierungstatbestände und einer Vervielfachung der öffentlichen Belange. Außerdem erschweren die Ausnahmen von den Ausnahmen in § 35 Abs. 4 BauGB die Lesbarkeit und Anwendbarkeit der Regelung. Sie bieten ein Einfallstor für die Rechtsprechung, die wiederum für die Praxis kaum absehbar ist.

Die Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten im Außenbereich führt insgesamt zu einer Flächenknappheit und zur Änderung der Kulturlandschaften (Stichworte Maisanbau,

Verspargelung der Landschaft). Diese Flächenknappheit hat wiederum erhöhte Akzeptanzprobleme bei einzelnen Vorhaben in der Bevölkerung zur Folge.
Die Probleme bei den privilegierten Vorhaben konzentrieren sich insbesondere auf die landwirtschaftlichen Betriebe, die Tiermastberiebe und die erneuerbaren Energien (Windkraftanlagen, Biomasseanlagen). Alle Nutzungen weisen eine hohe Dynamik auf. § 35 BauGB fehlt es gerade gegenüber diesen Vorhaben an Steuerungswirkung. So wird der Ruf laut nach einem Planungserfordernis statt nach einer neuen Planersatznorm. Die Planung könnte variiert werden durch städtebauliche Verträge. Problematisch erscheint dabei, dass die Bauleitplanung einer gewissen „Freiwilligkeit“ der Gemeinden unterliegt, auch wenn gem. § 1 Abs. 3 BauGB die Bauleitplanung der städtebaulichen Erforderlichkeit und damit einer gewissen Planungspflicht unterliegen müsste. Die Gemeinden können wiederum dieser Planungsverpflichtung z. T. nicht nachkommen, da sie über nicht ausreichende Kapazitäten bei Personal und Finanzen verfügen. Den Hintergrund bildet im Übrigen immer wieder die Konkurrenz zwischen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) und dem Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG).

Der Ruf nach der Steuerung durch die Regionalplanung oder gar durch den Landesentwicklungsplan wird lauter. Die Hochzonung von Problemen ist aber sicherlich kein Allheilmittel gegen lokale Widerstände. Eine Steuerung durch die Regionalplanung ist nur dann erforderlich, wenn die zu steuernden Vorhaben raumbedeutsam sind. Bei der Lösung überörtlicher Probleme kann die Regionalplanung jedoch durchaus helfen. Aber auch die Regionalplanung leidet an einer zu schwachen Personaldecke und ihre Steuerungswirkung wird als geringer als die der Bauleitplanung eingeschätzt. Auch hier muss geklärt werden, inwieweit z. B. Mengenfestsetzungen in einem Regionalplan oder in einem LEP erlaubt sind. Außerdem ist die Regionalplanung in erster Linie vorrangig nicht an einen privaten Einzelnen gerichtet, sondern an andere Planungsträger. Schließlich hat die Raumordnung keine besondere Stärke mit Blick auf die Planung der Höchstspannungsleitungen bewiesen, sondern diese einer Fachplanung überlassen und weitgehend auf die Koordinierungsmöglichkeiten der Gesamtplanung verzichtet. Die Planung für die privilegierten Vorhaben allein der Fachplanung zu überlassen, erscheint im Übrigen nicht sachgemäß, da es dann an jeglicher Koordinierung der Fachplanungen fehlen würde.

Überspitzt könnte man fragen, ob die Abschaffung des § 35 Abs. 1 BauGB mit seinen Privilegierungen eine Lösung darstellen würde. Hier wäre sicherlich die Gemeinde verstärkt zur Planung aufgerufen. Es könnte allerdings auch stärkere verfassungsrechtliche Bedenken geben.

In jedem Fall sollte im Zusammenhang mit § 35 BauGB über eine Vereinfachung, Entschlackung und Entrümpelung der Vorschrift nachgedacht werden. Man sollte sich insbesondere an die ursprüngliche Regelung erinnern, die nur solche Vorhaben im Außenbereich privilegiert zugelassen hat, die wirklich in den Außenbereich gehörten. Die Vorschrift muss zumindest besser strukturiert und wieder lesbar gemacht werden.

Die Planung auf regionaler und lokaler Ebene muss wieder attraktiver werden. Gegebenenfalls würden auch Konzepte helfen, wie z. B. bei der Steuerung des Einzelhandels. Es könnte durchaus auch über sachliche Teilpläne für den Außenbereich nachgedacht werden oder über die Ausweisung spezieller Gebiete für den Außenbereich, angelehnt an die Baunutzungsverordnung.

Eine Novellierung des § 35 BauGB würde nicht zuletzt einen politischen Kraftakt darstellen. Da der Gesetzgeber jedoch in Sachen Flüchtlingsunterbringung oder Energiewende sehr kurzfristig und erfolgreich reagiert hat, kann durchaus auch im Zusammenhang mit § 35 BauGB und seiner grundlegenden Überarbeitung auf die Fähigkeiten des Gesetzgebers vertraut werden.