

Die Präsidentin
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2303

A02, A17

„Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Baugesetzbuches in Nordrhein-Westfalen - BauGB-AB NRW –" / Drucksache: 16/6131 (Neudruck)
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 18. November 2014

Sehr geehrte Frau Präsidentin Gödecke,

für die Einladung zum Erörterungstermin danke ich Ihnen und nehme zum Thema wie folgt Stellung:

Wie in den beiden vorhergegangenen Anhörungen in 2003 und 2004 versuche ich als Leiter einer unteren (und oberen) Bauaufsichtsbehörde ein praxisbezogenes Resümee zur aktuellen Problemlage bei der Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude zu ziehen und die Sinnhaftigkeit der Verlängerung der Aussetzung der 7-Jahresfrist aufzuzeigen.

Ausgangslage

Der Erhalt der Funktionstüchtigkeit des Außenbereichs wird durch § 35 Baugesetzbuch gesteuert. In Zeiten des immer schneller werdenden Umbruchs gerade auch in der Landwirtschaft verdeutlicht er das Spannungsfeld zwischen dem Erhalt einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Sinne des Außenbereichsschutzes und einer bestandsorientierten Regelung. Der Bundesgesetzgeber hat mit der Novellierung des § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB - 1998 und des § 245b BauGB 1998 / 2004 / 2008 klar den Strukturwandel in der Landwirtschaft dadurch stärken wollen, dass vorhandene landwirtschaftliche Bausubstanz unter den hier verankerten Rahmenbedingungen nicht dem Verfall preisgegeben werden darf. Den Landwirten und ehemaligen Landwirten sollte ein Wechsel von der bisherigen Nutzung in eine nicht privilegierte Nutzung deutlich erleichtert werden.

Dabei verfolgt der Bundesgesetzgeber einen seit Jahrzehnten begangenen konsequenten Kurs, den ursprünglich raumordnerisch restriktiven Ansatz der Freihaltung des Außenbereichs von funktionsfremder Bebauung – und damit auch von Nutzungen – den veränderten Notwendigkeiten aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung anzupassen. In dieser Linie stehen auch die Vorgängernovellen der

Jahre 1976, 1986, 1990 und 1993. Die BauGB-Novelle aus dem Jahr 1998 ist insbesondere im Hinblick auf die Nutzungsänderung landwirtschaftlicher Gebäude zu einer neuen Qualität gereift, indem eine weitgehende Flexibilisierung der Nutzungsmöglichkeiten ausschließlich bestehender Gebäude unter Hintanstellung städtebaulicher Bedenken den dramatischen Anforderungen des Strukturwandels in der Landwirtschaft Rechnung tragen sollte.

Der Bundesgesetzgeber hat den Ländern in der Novellierung des BauGB 2008 die Möglichkeit eingeräumt, die Sieben-Jahres-Frist nunmehr unbefristet nicht anzuwenden, um länderspezifische oder regionale Erfordernisse berücksichtigen zu können. Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat diese Ermächtigung in 2009 zwar erneut aufgegriffen, dabei allerdings eine vom Bundesgesetzgeber nicht mehr vorgesehene Befristung zum 31.12.2014 vorgegeben.

Lage der Landwirtschaft und regionale Besonderheiten

Im Kreis Gütersloh geben jährlich 2 bis 3 Prozent der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe ihren Haupterwerb auf. Ein Teil der Landwirte führt den landwirtschaftlichen Betrieb im Nebenerwerb weiter, andere stellen den Betrieb ganz ein.

Die Landwirtschaft im Kreis Gütersloh ist – anders wie im Paderborner Land - zudem dadurch gekennzeichnet, dass landwirtschaftliche Betriebe in der Regel als Einzelhoflagen und weniger in Dorflagen angesiedelt sind. Dadurch fallen viele landwirtschaftliche Gebäude unter die erschwerten Umnutzungsbedingungen des § 35 BauGB, nach dem landwirtschaftliche Gebäude außerhalb von Ortschaften nicht neu genutzt werden dürfen, wenn ihre letzte landwirtschaftliche Nutzung länger als sieben Jahre zurück liegt. Aufgrund dieses Agrarstrukturwandels der letzten Jahrzehnte in Verbindung mit einer früher sehr restriktiven Rechtslage haben sich in erheblichem Ausmaß Leerstände oder unterwertige Nutzungen von ehemals landwirtschaftlichen Wirtschaftsgebäuden aufaddiert.

Eine alternative Nutzung insbesondere der schon lange leerstehenden Gebäude wird jedoch immer wichtiger. Außenbereichsverträgliche Nutzungen wie Bauernhofcafés, Reiterhof, Ferienzimmer, Handwerksbetriebe oder Lagerräume etc. verhindern das Entstehen von Gebäude-Ruinen in der Landschaft und schaffen andererseits neue finanzielle Grundlagen.

Konkrete Antragszahlen und Nutzungen

Der Schwerpunkt der Anträge lag überwiegend auf Umnutzungen zu Wohnzwecken. Ein geringerer Teil dient der Unterbringung kleinerer Handwerksbetriebe (meist Existenzgründern) oder aber auch zu Lagerzwecken.

Während der Jahresdurchschnitt vor der Aussetzung der 7-Jahresfrist bei der unteren Bauaufsicht des Kreises Gütersloh bei unter 30 Anträgen auf Genehmigung einer Nutzungsänderung von ehemals landwirtschaftlich genutzten Betriebsgebäuden in andere Nutzungsarten lag, gab es mit der Aussetzung in 2004 mit 150 Anträgen in eine neue Qualität: In den Folgejahren hat sich ein verlässlicher Antragswert von ca. 40 Vorhaben eingestellt, von denen ca. 80 % aufgrund der Aussetzung der 7-Jahresfrist genehmigt werden konnten. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass sich unser Zu-

ständigkeitsbereich als untere Bauaufsicht von vor 2003 zu 2010 um ca. 55.000 Einwohnerwerte verringert hat.

Trotzdem ist bisher nur ein kleiner Prozentsatz der Betroffenen erreicht.

Strukturwandel braucht Zeit

Aus langjähriger Praxis ist hier anzumerken, dass sich in der Regel der Weg zur Nutzungsaufgabe durch den Landwirt sehr langsam und ungeplant in kleinen Schritten vollzieht. Dabei spielen sowohl die familiären Verhältnisse auf einer Hofstelle als auch die komplizierten und sich ständig ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft eine nicht unbedeutende Rolle (Klärung der Erbnachfolge, Vollerwerb oder Nebenerwerb, Subventionen z. B. durch Stilllegungsprämien, Markteinbrüche, Tierseuchen etc.). Vielfach müssen Landwirte nach einigen Jahren des Durchhaltens erkennen, dass sie finanziell nicht mehr in der Lage sind, die anfallenden Unterhaltungskosten für die Gebäude aus ihrem Einkommen zu tragen.

Unkenntnis der aktuellen Rechtslage bei den potentiell Betroffenen

Der Kreis Gütersloh hat am 29.10.2014 zusammen mit dem Landwirtschaftsverband eine Informationsveranstaltung durchgeführt, zu der über 500 Landwirte erschienen waren. Teilnehmerzahl und anschließende Diskussion verdeutlichten das massive Interesse der durch die vorgeschaltete Presse-kampagne sensibilisierten Landwirte.

Hier zeigt sich insbesondere die Problematik, die Betroffenen zu erreichen:

- a) Den Landwirten ist wie fast jedem anderen Bundesbürger grundsätzlich nicht bewusst, dass die pure Existenz der Gebäude gemäß Art. 14 Abs. 1 GG nicht zu Nutzungsansprüchen als solche führen. Hier gibt es lediglich die unterschwellige Wahrnehmung aufgrund von zufälligen Berichten und Gegebenheiten aus dem Umfeld, dass im Einzelfall Schwierigkeiten mit Neunutzungen zu erwarten sind.
- b) Aufgrund der Vorgaben der landwirtschaftlichen Alterskasse ergibt sich eine Hofabgabepflicht des Altlandwirtes mit der Mindestvorgabe der Verpachtung von wenigstens 9 Jahren. Dies ist für die Betrachtung als landwirtschaftliche Hofstelle nur dann unschädlich, wenn der Hoferbe gleichzeitig Pächter ist. Laut Aussage des Landwirtschaftsverbandes ist dies nur bei einem Drittel der Übergänge der Fall.
- c) Gleichzeitig will der Altlandwirt meist den Hof als „Erbe“ solange wie möglich als Hofstelle erhalten. In seiner Vorstellung sollen die Kinder durch Rücknahme der Flächenverpachtungen die Option der Wiederaufnahme des Betriebes behalten. Wenn deren beruflicher Werdegang sich gefestigt hat, ist es für diese Optionen aus rechtlichen Gründen zu spät.
- d) Andererseits ist die Rechtslage für Laien gerade was den hier relevanten Begriff der Aufgabe der Landwirtschaft betrifft schwer nachvollziehbar. Eine Betriebsaufgabe vollzieht sich oft schleichend

und ist geprägt von unterschiedlichsten Rahmenbedingungen. Die Flächen sind - aus der Sicht des Landwirts - vorübergehend verpachtet. Die Generationenfolge ist zu regeln. Dann gibt es zwischendurch Flächenstilllegungsprogramme. Der Landwirt hat gar nicht vor Augen, dass er jetzt seinen Hof aufgeben will. Und plötzlich hat er eine Hofstelle, in der eventuell sogar noch Kühe stehen, in der der Traktor noch warm ist, und die Behörde ihm erklärt: Aber rechtlich sind die sieben Jahre herum. So ist das eigentliche Problem dieses Themas ein Problem der Praxis.

Hier wird durchgehend nicht realisiert, dass mit der Verpachtung die landwirtschaftliche Nutzung als aufgegeben gilt, obwohl aus Sicht der Landwirte gerade die Nichtnutzung der Gebäude an der ausdrücklich gesehenen Option liegt, jederzeit den Betrieb wieder aufzunehmen. Gleiches gilt für die Verpachtung der Stallungen mit Flächen an einen benachbarten Landwirt oder die Bewirtschaftung einer alten Zweithofstelle. Hier erschließt es sich aufgrund der allgemeinen Lebensanschauung dem Betroffenen kaum, dass diese landwirtschaftliche Nutzung keine landwirtschaftliche Nutzung im Sinne des Gesetzes sein soll. Es ist auch festzustellen, dass diese Einstufung nicht von jedem Rechtsanwalt oder Behördenvertreter geteilt wird. Es ist jedoch höchstrichterlich entschieden, dass Gebäude, die einem landwirtschaftlichen Betrieb dienen, nur dann eine Hofstelle im Sinne des § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchst. e BauGB bilden können, wenn jedenfalls eines der Gebäude ein landwirtschaftliches Wohngebäude ist (BVerwG – Beschluss, BVerwG 4 B 10.06 vom 14.03.2006).

Somit ist nachvollziehbar, dass vielen ehemaligen Landwirten ihre eng beschränkte Nutzungsmöglichkeit erst dann bewusst wird, wenn sie nach unmittelbarer Flächenverpachtung – insbesondere bei Einbeziehung der Betriebsgebäude - erst nach Jahren auch über eine anderweitige Nutzung der Gebäude nachdenken. Dann ist aber die Betriebsaufgabe ein langjähriges Faktum.

e) Auf der anderen Seite ist es für einen Landwirt nicht einfach, überhaupt eine erstmalige Umnutzung im gewerblichen Bereich vorzunehmen, wenn ihm bewusst wird, dass die beantragte gewerbliche Nutzung nach Aufnahme nicht beliebig abänderbar ist. Sollte die Verpachtung an den neuen Mieter sich nicht als tragbare Dauerlösung darstellen, gibt es für eine zweite Umnutzung im Sinne einer wirtschaftlichen Anschlussnutzung keine rechtliche Grundlage mehr. Hier kann bei ausführlicher Information über die Rechtslage wiederum ein psychologisches Hemmnis entstehen, eine Umnutzung zielstrebig vorzubereiten.

f) Hinzu kommen die ehemaligen Gehöfte, die durch schärfere Rechtslagen in der Vergangenheit nicht in diesen Genuss kamen, aber noch voll funktionsfähige Bausubstanzen im Sinne der jederzeitigen Wiederaufnahmemöglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung haben. Hier ist es wichtig überhaupt die eigene Betroffenheit von Hofbesitzern zu erreichen, die seit Jahren ohne Bezug zur Landwirtschaft enorme Unterhaltungskosten tragen und weder in der Landwirtschaftskammer ihre Ansprechpartner sehen noch durch landwirtschaftliche Fachzeitschriften oder andere Informationsquellen erreicht werden.

g) Gleichzeitig gibt es wieder einmal irritierende Informationen wie Aussagen, dass eine Bauvoranfrage zur Sicherung der Anspruchsposition über den 31.12. 2014 hinaus nicht reiche. Hier wurde unnötig die Messlatte für die Betroffenen erhöht, da damit nicht nur ein Nutzungskonzept sondern eine umsetzbare Detailplanung als Voraussetzung im Raume stand. Zur Klarstellung: Gerade die Bauvor-

anfrage ist das geeignete Instrument, den grundsätzlichen Rechtsanspruch zu sichern und die bauliche Konkretisierung innerhalb der nächsten zwei Jahre zu planen.

h) Ergänzend möchte ich darauf hinweisen, dass insbesondere die Interessensvertreter der Landwirtschaft im Kreis Gütersloh ein Interesse an einem Fortbestand der Aussetzung bekundet haben.

Fazit: Eine Verlängerung der Zeitschiene wäre äußerst hilfreich.

Wo liegen die Probleme bei einem Auslaufen des Gesetzes

Gerade die letzten Wochen führen im Nachgang zu einer groß angelegten Informationsveranstaltung mit Blick auf das Auslaufen des Gesetzes zu einer Flut von mündlichen Anfragen von Bauherren und Architekten, wie eine Rechtsposition gesichert werden kann, wenn die Festlegung auf eine konkrete aber im Detail noch nicht bekannte Nutzung nicht möglich ist.

Hier kommt die besondere Problemstellung zum Tragen, dass die Umnutzung der Gebäude vielschichtiger auf einander aufbauender Aktivitäten und Erfolge bedarf. Investitionsentscheidungen bei unüberschaubarer Marktsituation unter dem Zwang, sich auf eine Nutzung festzulegen, gehen zwangsläufig nicht leicht von der Hand. Viele Eigentümer trifft die Suche nach Alternativnutzungen und eine Festlegung darauf ohne die nötige Vorbereitung und professionelle Hilfestellung völlig unvorbereitet. So sind die Antragsteller meist nicht mehr Landwirte der aktiven Generation sondern hauptberuflich eingespannt und müssen diese Entscheidungsfindungen nebenbei betreiben. Nicht nur die rechtlichen Möglichkeiten sondern auch die Nachfrage nach Alternativnutzungen in Verbindung mit deren Folgewirkungen für ein gemeinsames Miteinander mit den vorhandenen Nutzungen sind gründlich gegeneinander abzuwägen. Die Objekte müssen mit dem Architekten auf ihre konkrete Durchbaubarkeit begutachtet werden, es sind Kosten zu schätzen, die Finanzierung ist zu klären, es ist Marktforschung zu betreiben und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung wird fällig.

Bei aller Komplexität der Entscheidungsfindung kommt der Hoferbe zusätzlich unter Zeitdruck, da er die Gesamtrealisierung und damit vor allem die Finanzierung nicht mittelfristig strecken kann.

Hier bedarf es je nach Fallgestaltung eines enormen zeitlichen Vorlaufes.

Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt

Zwar hat sich die Ausgangslage seit den ersten Ansätzen 1990 insofern verschoben, als der akute Wohnraummangel beseitigt wurde. Dennoch bleiben die Gründe für die Unterstützung des Strukturwandels in der Landwirtschaft nach wie vor bestehen. Gleichzeitig entstehen neue akute Unterbringungszwänge für Asylbewerber gerade bei ländlich strukturierten Gemeinden.

Wenn punktuelle Überangebote geschaffen werden sollten, so ließe sich die Situation durch eine Verlängerung der gesetzlichen Rahmenbedingungen eher entspannen und gezielter der Nachfrage anpassen. Hier zeigt die Praxis, dass der neu geschaffene meist hochwertige Wohnraum sehr wohl auf eine Abnahmesituation trifft.

Chancen für die Eigentümer, Existenzgründer und Werteerhalt

Die gewerblichen Nutzungen sind geradezu ideal für Existenzgründer, die ohne hohe Fixkosten oft aus dem Stand ihre Tätigkeit aufnehmen können und denen in dem vorhandenen großen Bauvolumen mittelfristige Erweiterungspotentiale zur Verfügung stehen. Der alternative Rückgriff auf Industriebrachen oder gewerbliche Neuansiedlungen bedingt teilweise nicht überschaubare Risiken im Hinblick auf Konfliktbewältigung und Altlastenproblematik auf der einen Seite und der Festlegung auf eine Endgröße der gewerblichen Nutzung schon in den ersten Anfängen.

Aus der Praxis ist festzustellen, dass trotz der zahlreicher Umnutzungsanträge in den Vorjahren das vorhandene Potential an Altbausubstanzen, die für eine angemessene Nutzung auf die Aussetzung der 7-Jahresregel angewiesen wären, noch groß ist.

Schutzgut Außenbereich

Der uns bekannte Außenbereich ist als eine von Menschenhand geschaffene und gestaltete Kulturlandschaft mit wichtigen städtebaulichen, ökologischen und wirtschaftlichen Funktionen zu sehen. Der Erhalt seiner Funktionstüchtigkeit wird heute durch § 35 BauGB als die grundlegende städtebauliche Regelungsnorm mit intensiver Verknüpfung zum Umwelt- und Naturschutzrecht gesteuert.

Der Außenbereich dient drei Hauptfunktionen:

- land- und forstwirtschaftliche Produktionsfläche
- ökologischer Ausgleichsbereich
- Erholungslandschaft

Der Erhalt der Kulturlandschaft als von Menschenhand geprägte Erholungslandschaft ist wiederum ohne intakte Hofensemble nicht vorstellbar. Während die Flächen meist eine Folgenutzung durch eine landwirtschaftliche Konzentration oder Ausgleichsflächen findet, bleibt den nicht rechtzeitig einer Nutzungsänderung zugeführten Objekten nur der Leerstand. Wegen des guten Erhaltungszustandes wird der hohe Anteil leer stehender Gebäude jedoch erst über Jahrzehnte voll sichtbar. Auf Dauer ist eine Unterhaltung großer Bauvolumen ohne Nutzung nicht finanzierbar. Die Gebäude verfallen. Eine Landschaft die nicht lebt verödet.

Gleichzeitig verliert die Landwirtschaft zurzeit in doppelter Hinsicht ihre besten Böden durch die immer noch dynamische Entwicklung im ländlichen Raum Nordrhein-Westfalens, der nach wie vor Siedlungsneuausweisungen und Infrastrukturmaßnahmen notwendig macht. So taucht nicht nur die konkrete Siedlungsfläche als Verlust auf sondern gleichzeitig auch erhebliche Zusatzflächen aufgrund von notwendigen Ausgleichsmaßnahmen. Die optimale Nutzung aller Bestandsressourcen erhält somit wertvolle Ackerflächen und dient dem Außenbereichsschutz.

Andererseits war der Bundesgesetzgeber laut Bundestagsdrucksache 13/6392 vom 4.12.96 insbesondere der Auffassung, keine zusätzliche Belastung des Außenbereichs durch drei zusätzliche Wohnungen zu schaffen, „da die Umnutzung der vorhandenen Bausubstanz einer Hofstelle vorgenommen werden muss und auch die an die Erschließung zu stellenden Anforderungen die Zahl der Wohnungen begrenzen.“ Hierbei wurde ausdrücklich auf den funktionalen Zusammenhang mit der Hofstelle verwiesen.

Städtebauliche Auswirkungen

Zunächst kann jede Umnutzung einer ehemals privilegierten Nutzung unter den Prämissen des § 35 Abs. 2 BauGB als Einleitung eines Zersiedlungsvorganges gesehen werden, auch wenn keine neuen Gebäude gebaut werden. Durch die Schaffung des § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB ist dieser Vorgang rechtlich sanktioniert und eng begrenzt.

Daher bleibt zunächst festzuhalten, dass der ursprüngliche regionalplanerische Idealtypus der strikten Funktions- und Aufgabentrennung von Freiraum- und Siedlungsbereichen durch den zuständigen Bundesgesetzgeber zugunsten des landwirtschaftlichen Strukturwandels wiederholt aufgeweicht wurde. Gleichzeitig ist aber zu bedenken, dass es hier ausschließlich um die Nachnutzung bestehender eng begrenzter Objekte geht. In diesem Zusammenhang muss auch gesehen werden, dass gerade diese Gebäude einen Teil der Kulturlandschaft ausmachen.

Der Erhalt dieser Kulturlandschaft ist durchaus vereinbar mit Zielen des Freiraumschutzes und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Unsere Kulturlandschaft lebt von der Wechselwirkung der von Menschenhand geprägten Landschaft und dem Ensemble intakter und fortentwickelter Hofanlagen. Sie lebt vom Wandel.

Ziel des Gesetzgebers war somit der Erhalt im doppelten Sinne: Erhalt der vom Höfesterben betroffenen landwirtschaftlichen Bausubstanz durch die deutliche Erleichterung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Nutzungsänderung, Sicherung der wirtschaftlichen Existenz ihrer Eigentümer und gleichzeitig Weiterentwicklung unserer Kulturlandschaft in ihrem historischen Kontext um diese zukunftstauglich zu gestalten.

Daher kann die optimale Nutzung vorhandener baulicher Objekte auch als nachhaltig im Sinne einer reduzierten Siedlungsentwicklung gesehen werden:

- a) Bessere Auslastung der vorhandenen gemeindlichen Infrastruktur (Straßen, Schulbusse, meist schon vorhandene Kanalisation, Müllabfuhr, ...)
- b) Minimierung neuer Infrastrukturanforderungen
- c) Vermeidung zusätzlicher Pendlerströme bzw. Auffangen von zusätzlichen Verkehrsbelastungen auf Netzstrukturen, die eher unterlastet sind.
- d) Vermeidung von Bodenversiegelungen durch Ausweitung bestehender Siedlungsansätze
- e) Wahrung der seit Jahren vom „Ausbluten“ betroffenen ländlichen Sozialstruktur
- f) Ersatz wegfallender Arbeitsplätze im ländlichen Raum
- g) Eine ausgewogene Entwicklung des ländlichen Raumes

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass gerade unsere zunehmende Technisierung und Mobilität zu völlig neuen funktionalen, sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen führt. Internet und Individualverkehr lassen Raumdistanzen auf ungeahnte Weise wiese schrumpfen. Zunehmende Immissionsproblematiken im innerstädtischen Kontext werden im ländlichen Bereich durch hohe Distanzen und eine eindeutige Genehmigungsgrundlage im Sinne der Beachtung öffentlicher Belange von vorne herein negiert.

Klarer rechtlicher Rahmen

Der Prüfumfang ist im § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB klar geregelt. Im Sinne einer einheitlichen Anwendungspraxis hat das Land Nordrhein-Westfalen den Außenbereichserlass („Grundsätze zur planungsrechtlichen Beurteilung von begünstigten Vorhaben im Außenbereich“) in der letzten Fassung vom 21.12. 2011 den Genehmigungsbehörden als Handlungsfaden zur Hand gegeben.

Wenn Sie sich den § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB weiter ansehen, dann finden Sie eine lange Reihe von Tatbestandsvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen:

"außenbereichsverträglich", "zweckmäßige Verwendung", "erhaltenswerte Bausubstanz", "wesentliche Wahrung der Außengestalt", "räumlich-funktionaler Zusammenhang mit der Hofstelle", „höchstens drei zusätzliche Wohnungen“, „vor mehr als 7 Jahren zulässiger Weise errichtet“ und „die Aufgabe der bisherigen Nutzung liegt nicht länger als sieben Jahre zurück“.

Diese hier benannte 7-Jahres-Frist als ergänzende Tatbestandsvoraussetzung ist aufgrund der Rechtsprechung zum nachwirkenden Bestandschutz entstanden. In mehreren Stufen hat sich der Bundesgesetzgeber durch eine Hochzoning von 5 Jahre auf 7 Jahre über eine befristete Aussetzung bis hin zur Ermächtigung einer unbefristeten Aussetzung von dieser Regelung grundsätzlich verabschiedet. Dies erscheint konsequent, da es letztendlich auf den Erhaltungswert des Gebäudes an sich und darauf ankommt, dass das Gebäude nicht durch eine überlagerte Fremdnutzung einen neuen Charakter bekommen hat. Ist somit eine Bausubstanz erhaltenswert und von der früheren landwirtschaftlichen Nutzung geprägt, dann sollte sie nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften einer neuen Nutzung zugeführt werden können. Von daher erscheint die Frist rechtsdogmatisch entbehrlich.

Strenger Prüfumfang der Beeinträchtigung öffentlicher Belange

Die in § 35 Abs. 3 BauGB aufgeführten Belange stellen für ein sonstiges Vorhaben eine in der Regel für das Vorhaben nicht überwindbare Hürde dar. Die Konkretetheit der Nachfolgeplanung macht es jedoch möglich, sich über die beeinträchtigenden Auswirkungen des Vorhabens auf die Außenbereichsbelange einen sachgerechten Befund zu erarbeiten.

Hier wird je nach Nutzung und Umfeld unter anderem abgearbeitet, ob es Beeinträchtigungen für Natur und Landschaft gibt, schädliche Umweltauswirkungen zu besorgen sind, die neue Nutzung andere bestandgeschützte Nutzungen aufgrund des Gebotes der gegenseitigen Rücksichtnahme beeinträchtigt oder aber die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gefährdet.

Bei der Bewertung des Umnutzungspotentials ist offensichtlich, dass Umnutzungen nicht überall möglich sind. Wesentliche Aspekte sind Naturschutzbelange, Immissionsschutzgründe aber auch betriebliche Zwänge, so dass man festhalten muss, dass nicht jedes Gebäude umnutzungsfähig ist.

Die Auswirkung für den Außenbereich ist baulich eng begrenzt

In den Genuss der Vergünstigungen kommen ausschließlich Objekte, die unter den Begriff der ehemaligen Hofstelle fallen – egal ob sie nun 8 oder 100 Jahre aufgegeben sind. Hier sind Einzelobjekte

im Sinne der Feldscheune, des isolierten Stalles oder des Kötterhauses definitiv ausgeschlossen. Nicht landwirtschaftlich geprägte Objekten wie Massentierställe ohne Bodengrundlage oder von der Hofstelle abgesetzte Stallungen sind hier ebenfalls außen vor.

Gleichzeitig werden diese Althofensembles ausschließlich Nutzungsänderungen zugeführt. Eine bauliche Erweiterung scheidet zunächst aus. Hier wird im Rahmen der Außenbereichsverträglichkeit auch die intensive Nutzung der Außenflächen im Sinne von Lagerflächen für ein Bauunternehmen oder als LKW-Abstellflächen für einen Spediteur ausgeschlossen sein.

Illegale Nutzungen vor dem 23. Dezember 2003 sind von dem Aussetzen der 7-Jahresfrist ebenfalls nicht betroffen, da hier nur die Prüfung der Zulässigkeit zum Zeitpunkt der Nutzungsaufnahme bleibt.

Die frühere Sorge hinsichtlich nicht kontrollierbarer außenbereichsfeindlicher Nutzungsänderungen hat sich in der Praxis nicht bestätigt. Das Gesetz begünstigt ausschließlich die erstmalige Nutzungsänderung eines landwirtschaftlich privilegierten Gebäudes. Eine spätere erneute Umnutzung ist allenfalls gemäß § 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen - s.h. BVerwG, Urt. V. 01.02.1995, - 4 B 15/95 - .

Entsiegelungspotential

Ein Anlass zu der Annahme, dass die Wiedereinführung der 7-Jahres-Frist Entsiegelungspotenzial birgt, besteht nicht. Der Eigentümer wird die vorhandenen Gebäude ohne die Möglichkeit der Umnutzung leer stehen lassen müssen. Nach hiesiger Erfahrung ist es aber eher unwahrscheinlich, dass er die Gebäude, die er zurzeit nicht nutzen kann, beseitigen wird. Er wird abwarten, ob sich in Zukunft eine Nutzungsmöglichkeit ergibt.

Für ein solch verfallenes Gebäude kann grundsätzlich aufgrund fehlender Rechtsgrundlage kein Abriss gefordert werden. Hier wird die zuständige Bauaufsicht maximal die Möglichkeit der Verkehrssicherung durch Einzäunung oder Verbretterung zur Vermeidung von Unfällen im Rahmen der Gefahrenabwehr fordern können.

Eine Entsiegelung wäre damit nicht verbunden.

Umgekehrt spart die Umnutzung vorhandene Gebäude anderer Stelle Eingriffe in den Freiraum und verhindert somit neue Versiegelung.

Praxisprobleme stehen dem Gesetzesvorhaben nicht entgegen

a) Zwar ist der Erhalt der Gebäudesubstanz in der konkreten Bauausführung mit höherem Aufwand für den Erhalt bestimmter tragender Bauteile verbunden. Hier gibt es vor Ort die meisten Akzeptanzkonflikte. Dieser Zusatzaufwand wird aber mehr als ausgeglichen durch den Gesamterhalt.

Die Tatbestandsvoraussetzungen „zweckmäßige Verwendung erhaltenswerter Bausubstanz“ sowie die Notwendigkeit der „Wahrung“ der „äußeren Gestalt“ haben sich trotz der oben angeführten Akzeptanzprobleme als grundsätzlich praxistauglich erwiesen, den Willen des Gesetzgebers zu transformieren, dass neue Nutzungen nur von Um- und nicht Neubauten aufgenommen werden können. Die vor-

gegebene Tauglichkeit des Gebäudebestandes zur Aufnahme der angestrebten Nutzung bleibt ein festes Kriterium und ist die wesentliche Klammer für die weitgehende Liberalisierung des § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB.

b) Immissionskonflikte sind aufgrund der Gesetzessystematik von vorneherein ausgeschlossen, da hier ein Prüfungsschwerpunkt des Baugenehmigungsverfahrens liegt. In der Prüfsystematik des „Beeinträchtigung öffentlicher Belange“ wird ein Aussetzen der Neunutzung von unzumutbaren Immissionsbelastungen oder auch nur Beeinträchtigungen sofort zur Unzulässigkeit des Vorhabens führen. So ist umgekehrt auch der Funktionserhalt der landwirtschaftlichen Urproduktion uneingeschränkt gewährleistet, da hier eine besondere Schutzfunktion für aktive Nachbarbetriebe zum Tragen kommt.

c) Das Gleiche gilt für Erschließungsfragen, die der Prüfung der anderen Tatbestandsmerkmale vorgelagert sind.

d) Auch bleibt festzuhalten, dass nicht jedwede Nutzung im Außenbereich ermöglicht werden kann. So dürften Betriebe, die erkennbar in größerem Umfang auf Außenlagerflächen angewiesen sein werden, kaum mit dem öffentlichen Belang des Schutzes des Landschaftsbildes vereinbar sein. Andererseits kann ein Verkehrsaufkommen als solches für sich genommen noch nicht zur Unverträglichkeit führen – hier sind Beeinträchtigungen aus Sicht des Immissions- oder Naturschutzes der entscheidende Anhaltspunkt für die Beeinträchtigung aufgrund schädlicher Einwirkungen auf die Umwelt.

Mittelstandsförderung

Die Zulassung gewerblicher Nutzungen - etwa für den Betrieb eines Bauschreiners – kann für eine Gründungsphase sinnvoll sein, zumal, wenn ohne große Investitionen eine spätere Umsiedlung auf ein Betriebsgrundstück im Gewerbegebiet eine sinnvolle Zäsur für weitere Investitionen darstellt.

Gleichzeitig steht gerade die Förderung des Strukturwandels im ländlichen Raum im Fokus des aktuellen europaweiten Leader-Prozesses.

Ziel ist es, die Entwicklung, die Attraktivität und die Wirtschaftskraft des ländlichen Raums zu stabilisieren und zu stärken. Gerade in der konkreten Erarbeitung der vielen kleinen Einzelprogramme zeigt sich das Ausmaß der städtebaulichen Misere für den ländlichen Raum.

Hier ist sowohl die Bedeutung der Nutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Gebäude bei Existenzgründungen als auch die Stärkung des Umfeldes durch neue Wohnnutzungen zu sehen.

So ist in einer sinnvollen Revitalisierung die Möglichkeiten zu sehen, die erforderlichen Mittel auch für die Sanierung solcher Objekte zu erwirtschaften, denn meistens sind es ja kleine Betriebe, die davon betroffen sind und die durch Umnutzungen erst einmal in die wirtschaftliche Situation gebracht werden, ihre Gebäude überhaupt zu erhalten.

Keine zusätzliche Belastung für die Bauaufsicht

Bei der Aussetzung der 7-Jahres-Frist ist es grundsätzlich aufwendig, Belege über die teilweise Jahrzehnte zurückliegende landwirtschaftliche Nutzung zusammenzutragen. Dieser Aufwand ist allerdings beim Antragsteller und dessen Architekten zu sehen. Andererseits ist der Prüfumfang der Behörde an dieser Stelle eher gering, da die Voraussetzungen für eine Gewinnerzielung in der Landwirtschaft in der damaligen Zeit deutlich geringer waren und das beste Wirtschaftsjahr frei wählbar ist. Bei Wiederaufleben der Prüffrist, dass die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung nicht länger als sieben Jahre zurückliegen darf, kommt es wieder zu zeitintensiven Recherchen bei Zweifelsfällen, ob am Stichtag die privilegierte Nutzung definitiv ausgelaufen war. Die Aufgabe der Landwirtschaft ist meist als schleicher Prozess zu sehen, so dass gerade eine Stichtagregelung einen hohen Aufwand für die Besonderheiten des Einzelfalles erfordert.

Es kann somit festgestellt werden, dass die Fristaussetzung zu keiner nennenswerten Zusatzbelastung der Bauaufsichtsbehörden geführt hat.

Resümee

Das Problem dieser Sieben-Jahres-Frist ist oft ein Problem der Praxis. Es ist nicht gerechtfertigt, das Thema als Eigenverschulden der Landwirte aufgrund eines mangelnden Informationsinteresses abzutun. Der Vortrag zeigt, wie vielfältig die rechtlichen Facetten auch im Wechselspiel mit einer sich fortschreibenden Rechtsprechung und permanenten gesetzlichen Anpassungen sind.

Mit der Aussetzung der Sieben-Jahres-Frist könnte ohne Kosten viel bewirkt werden. Gleichzeitig werden in der Außenwirkung nur Nutzungen von vorhandenen Bauvolumen ausgetauscht. Indem durch vernünftige Umnutzungsmöglichkeiten der Bestand landwirtschaftlicher Hofensembles auf Dauer gewahrt bleibt, kann ein Stück Identität des ländlichen Lebensraumes erhalten bleiben. Dies dient dem Erhalt unserer Kulturlandschaft, da die betroffenen Hofanlagen vorsichtig aber erkennbar den neuen Zeiten angepasst werden und somit die Kulturlandschaft den Wandel der Zeiten erlebbar macht. Dieser Erhalt bezieht auch den Werterhalt im Hinblick auf die Bausubstanz ein.

Durch zusätzliche unkonventionelle Existenzgründungen kann es auch zu Initialzündungen kommen, die weitere positive Auswirkungen auf unseren Arbeitsmarkt und das öffentliche Finanzwesen haben. Die Kräfte des Marktes jenseits der Restriktionen zu mobilisieren war durchaus auch Motivlage des Bundesgesetzgebers.

Mit freundlichen Grüßen

B. Bußwinkel



Galgenfrist 31. Dezember

Informations- und Protestveranstaltung des WLV-Kreisverbandes Gütersloh in Marienfeld: Sollte Land NRW Siebenjahresfrist nicht weiter aussetzen, droht vielen ungenutzten Hofgebäuden ab 2015 der Verfall.

Am 31. Dezember 2014 fällt der Hammer. Bis dahin sollten noch viele ehemalige Landwirte und Hofstellenbesitzer in NRW eine Bauvoranfrage beim Kreis oder ihrer Stadt einreichen, wenn sie bislang leer stehende Ställe und Scheunen etwa in Wohnungen oder für gewerbliche Zwecke umnutzen wollen. Sollte Düsseldorf aber doch noch zu Potte kommen und die Siebenjahresfrist ab 2015 weiter aussetzen, wäre keine Eile geboten. Doch sollen sich die betroffenen Gebäudebesitzer jetzt zum Beispiel auf mündliche Zusagen von Politikern der rot-grünen Landesregierung verlassen?

Bauernhaus rappelvoll

Über 500 Bäuerinnen und Landwirte waren am Mittwochabend der vergangenen Woche der Einladung ihres WLV-Kreisverbandes Gütersloh ins alte Bauernhaus nach Marienfeld gefolgt. Arnold Weßling sprach von einer Informations- und Protestveranstaltung. Der WLV-Kreisvorsitzende appellierte an die Landesregierung in Düsseldorf, die Familien auf dem Lande nicht im Stich zu lassen und das Baurechtsproblem zu unterschätzen. „An den Dorfrändern entstehen immer neue Baugebiete. Doch wertvolle Gebäude auf den Höfen sollen zerfallen? Das ist doch aberwitzig.“

Jetzt einfache Bauvoranfrage stellen

Ehemalige Landwirte in NRW, die vom bisherigen Baurecht profitieren wollen, sollten bis Ende 2014 eine Bauvoranfrage beim Bauamt (Kreis, Stadt) einreichen. Es genügt ein Lageplan mit den Hofgebäuden, Fotos sowie eine einfache Baubeschreibung (welches Gebäude soll wie umgenutzt werden). Die Kreisstelle der Landwirtschaftskammer muss bescheinigen, dass in früheren Jahren Landwirtschaft auf der Hofstelle betrieben wurde.

Das Kreisbauamt erteilt, sofern die Voraussetzungen vorliegen, danach einen Bauvorbescheid über



Fotos: Asbrand

Ulrich Bultmann, Arnold Weßling und Bernhard Bußwinkel (von links) waren vom riesigen Ansturm in Harsewinkel-Marienfeld überrascht. Der Beratungsbedarf ist groß.

Kreisbaudirektor Bernhard Bußwinkel erläuterte den Hintergrund: Nach aktuellem Baurecht kann eine Familie, die zum Beispiel in den 1960er-, 1970er- oder 1980er-Jahren alle Flächen verpachtet und die Landwirtschaft aufgegeben hat, ehemalige Stäl-

le und Scheunen im Außenbereich umnutzen. Genehmigt wird ein solcher Antrag unter anderem dann, wenn die Gebäudesubstanz erhaltenswert ist und wenn öffentliche Belange (Erschließung, Immissionsrädien benachbarter Betriebe, Überschwemmungszone, Naturschutz) nicht beeinträchtigt werden. Der Einbau von bis zu drei beliebig großen Wohnungen in das vorhandene Gebäude ist zulässig. Statische Veränderungen im Gebäude sind möglich, die Gebäudehülle muss aber erhalten bleiben.

die geplante Umnutzung. Danach hat der Bauherr zwei Jahre Zeit, einen Bauantrag einzureichen. Dieser Antrag muss von einem Bauvorlageberechtigten (etwa Architekt) ausgearbeitet werden. Liegt die Baugenehmigung vor, hat der Bauherr wiederum drei Jahre Zeit, die Baugenehmigung umzusetzen. Hinweis: Eine Betriebsaufgabe im Sinne des Baurechtes etwa durch Verpachtung der Flächen ist nicht gleichzusetzen mit der steuerlichen Betriebsaufgabe. Die steuerliche Betriebsaufgabe muss ausdrücklich gegenüber dem Finanzamt erklärt werden. As

le und Scheunen im Außenbereich umnutzen. Genehmigt wird ein solcher Antrag unter anderem dann, wenn die Gebäudesubstanz erhaltenswert ist und wenn öffentliche Belange (Erschließung, Immissionsrädien benachbarter Betriebe, Überschwemmungszone, Naturschutz) nicht beeinträchtigt werden. Der Einbau von bis zu drei beliebig großen Wohnungen in das vorhandene Gebäude ist zulässig. Statische Veränderungen im Gebäude sind möglich, die Gebäudehülle muss aber erhalten bleiben.

Privilegierung fällt weg

Eine wichtige Regelung im Baugesetzbuch (§ 35), die Siebenjahresfrist, läuft in NRW nun zum Jahresende aus. Das bedeutet: Ab Januar 2015 muss der Bauherr nachweisen, dass er die Landwirtschaft im siebenjährigen Zeitraum vor Stellung des Bauantrages aufgegeben hat. Damit fallen alle Gebäude aus der Privilegierung, die 2007 oder früher aus der landwirtschaftlichen Nutzung gefallen sind. Die Verpachtung von Flächen

und Ställen zählt zur Aufgabe der Landwirtschaft, so Bußwinkel. Auch Hobbybetriebe sind nicht privilegiert, das heißt, die Landwirtschaft muss früher mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben worden sein.

Viele Familien betroffen

Wie viele aufgegebene Hofstellen gibt es im Münsterland und im so dicht besiedelten Kreis Gütersloh? Es dürften Tausende sein. In vielen Fällen ist die Landwirtschaft vor 2007 aufgegeben worden. Die Gebäudebesitzer sollten bis zum Jahresende handeln, so Bußwinkel. Sie sollten eine Bauvoranfrage beim Bauamt einreichen, siehe Kasten. Das kann sich laut Bußwinkel auch für Gebäude empfehlen, die einst ohne Baugenehmigung errichtet oder umgenutzt worden sind („Schwarzbauten“).



Doch jeder Einzelfall liegt etwas anders. Viele Familien haben zum Teil kaum noch Unterlagen über ihre Gebäude oder dass früher Landwirtschaft betrieben wurde. Kammerchef Ulrich Bultmann empfahl den Gebäudebesitzern, Kontakt mit der Kreisstelle der Landwirtschaftskammer Gütersloh aufzunehmen. Die Kammer müsse ohnehin bescheinigen, dass früher Landwirtschaft betrieben wurde. Auch „Schwarzbauten“ auf den Höfen könne man heute noch heilen, wenn zum Zeitpunkt etwa der Gebäudeumnutzung der Bauantrag genehmigungsfähig gewesen sei.

Keine Bauverhinderer

Bußwinkel und Bultmann unisono: Die Kammer und das Kreisbauamt sind keine Bauverhinderer. Wir wollen, dass wertvolle Bausubstanz auf den Höfen erhalten bleibt und junge Familien eine Perspektive haben. Doch alle Umnutzungen müssen legalisiert werden, sonst droht später großer Ärger. Armin Asbrand