

01.06.04

Empfehlungen
der Ausschüsse

Wo - A - U

zu **Punkt ...** der 800. Sitzung des Bundesrates am 11.06.04

Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien
(Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau)

A

Der **Agrarausschuss** (A)

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem vom Deutschen Bundestag am 30. April 2004 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, dass der Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen einberufen wird:

Zu der Anrufung des Vermittlungsausschusses allgemein

Der Anrufung des Vermittlungsausschusses allgemein **widerspricht** der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung mit folgender

...

Begründung:

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass das EAG Bau in der durch den Bundestag einstimmig verabschiedeten Fassung das Ergebnis einer Einigung aller Fraktionen des Bundestags darstellt, das auch verglichen mit dem Gesetzentwurf sehr weitgehende Verbesserungen zugunsten der Landwirtschaft beinhaltet. Dies sind insbesondere:

- Übernahme der vom Bundesrat vorgeschlagenen weiten Fassung der Privilegierung von Biomasseanlagen.
- Streichung der Darstellungsmöglichkeit von Eignungs- und Belastungsgebieten (§ 5 Abs. 2 Nr. 11 und 12 BauGB in der Fassung des Regierungsentwurfs).
- Der Begriff der Landwirtschaft nach § 201 BauGB in der Fassung des Regierungsentwurfs wurde in der vom Bundestag beschlossenen Fassung beibehalten und bedeutet aufgrund der Änderung von konkreter zu abstrakter Betrachtungsweise eine erhebliche Erleichterung für die Landwirtschaft gegenüber der bisherigen Rechtslage.
- Weitere Flexibilisierung der Fristen zur Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden im Außenbereich (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe d, § 245b Abs. 2 BauGB in der durch den Bundestag beschlossenen Fassung).
- Beibehaltung der Außenbereichssatzung ohne Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung (§ 35 Abs. 6 BauGB in der durch den Bundestag beschlossenen Fassung).

Zu den einzelnen Anrufungsgründen

A 1. Zu Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 Buchstabe d BauGB)

In Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa ist § 35 Abs. 1 Nr. 6 wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe b ist nach dem Wort "betreibt," das Wort "und" einzufügen.
- b) In Buchstabe c ist am Ende das Wort "und" zu streichen.
- c) Buchstabe d ist zu streichen.

(noch Ziffer 1)

Begründung:

Die Zulässigkeit eines privilegierten Vorhabens ist nur dann sinnvoll, wenn es die derzeitigen und zukünftigen tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse berücksichtigt. Dies ist bei einer Begrenzung auf 0,5 MW nicht der Fall. Nach dem derzeitigen Stand der technischen Entwicklung werden bereits heute sowohl von landwirtschaftlichen Einzelbetrieben als auch von Kooperationen benachbarter Betriebe für eine rentable Bewirtschaftung Anlagen mit einer wesentlich größeren Leistung errichtet. Deshalb würde die Begrenzung der gewünschten Privilegierung zuwiderlaufen.

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung mit folgender

Begründung:

Bereits die vom Bundestag beschlossene Begrenzung auf 0,5 MW installierte elektrische Leistung (entspricht 2,0 MW Eingangsleistung) ist sehr hoch und umfasst auch größere Mengen. Eine rentable Bewirtschaftung ist in jedem Fall möglich. Das wird auch daraus deutlich, dass die derzeitige Durchschnittsgröße von Biogasanlagen 0,15 MW beträgt.

Bei dem vom Bundestag beschlossenen Wert handelt sich um den vierfachen Leistungswert dessen, was im Verwaltungsplanspiel aus kommunaler Sicht als Obergrenze gefordert wurde.

Bei Großanlagen kann die Genehmigungsfähigkeit zügig durch die Aufstellung von Vorhaben- und Erschließungsplänen geschaffen werden.

Die vom Bundestag beschlossenen Änderungen sind im Übrigen dem Votum des Bundesrates entgegengekommen, alle Tatbestände, wie vom Bundesrat vorgeschlagen, aufzugreifen.

A

2. Zu Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc - neu - (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB)

In Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe b ist nach Doppelbuchstabe bb folgender Doppelbuchstabe cc anzufügen:

'cc) In Satz 3 wird die Angabe "Absatz 1 Nr. 2" durch die Angabe "Absatz 1 Nr. 3" ersetzt.'

Begründung:

Bei der letzten Novelle des BauGB wurde für Betriebe der gartenbaulichen Erzeugung die Nummer 2 des § 35 Abs. 1 BauGB eingeführt. Wesentlicher Zweck der Neuregelung war es, für diese Betriebe auf das einschränkende Erfordernis zu verzichten, dass das Vorhaben nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt.

Der Verweis des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 bezieht dadurch auch die Gartenbaubetriebe in das Beziehungsgeflecht der Ausweisung in Flächennutzungsplänen und den Zielen der Raumordnung ein. Es ist jedoch sachlich nicht gerechtfertigt, Gartenbaubetriebe hinsichtlich der Privilegierung anders zu behandeln als die übrigen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung mit folgender

Begründung:

Dem Votum des Agrarausschusses liegt offenbar (vgl. Begründung der Empfehlung) ein Missverständnis zugrunde: Gartenbaubetriebe sind grundsätzlich als landwirtschaftliche Betriebe im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB anzusehen (die gartenbauliche Erzeugung ist nach § 201 BauGB unverändert Landwirtschaft). Nur in den Fällen, in denen das Bauvorhaben nicht einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche umfasst und damit den Charakter einer gewerblichen Nutzung hat, ist die Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB einschlägig.

Die Einführung der Privilegierung gartenbaulicher Betriebe nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB im Jahr 1998 war von Anfang an mit der Steuermöglichkeit verbunden, ebenso wie dies bei allen anderen privilegierten Vorhaben, die nicht Land- oder Forstwirtschaft im Sinne der Nummer 1 sind, der Fall ist.

(noch Ziffer 2)

Es ist auch nicht bekannt, dass es bezüglich der Gartenbaubetriebe nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB in der Praxis zu Problemen gekommen ist. Das EAG Bau enthält hierzu keine Verschärfung, da § 5 Abs. 2 Nr. 11 und 12 BauGB in der Fassung des Regierungsentwurfs entsprechend dem Bundesratsvotum weggefallen ist.

Im Übrigen ist es sehr wohl gerechtfertigt, nicht-landwirtschaftliche, gewerbliche Gartenbaubetriebe mit umfangreichen Gewächshausanlagen anders zu behandeln als Landwirtschaftsbetriebe, die ohne entsprechend große bauliche Anlagen auskommen. Große Gewächshausanlagen an der falschen Stelle können auch städtebauliche Belange beeinträchtigen. Daher müssen die Gemeinden eine Steuerungsmöglichkeit haben.

A 3.* Zu Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa (§ 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB)

In Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa ist § 35 Abs. 5 Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Für Vorhaben, die nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 oder Absatz 2 genehmigt werden sollen und einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Bundes- oder Landesrecht unterzogen worden sind, ist als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung eine Verpflichtung zu übernehmen, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen."

Begründung:

Vorstehende Fassung des Gesetzestexts entspricht der Fassung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (BR-Drs. 756/03, Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe c). Diese von der Bundesregierung beschlossene Rückbau- und Entsiegelungsverpflichtung beschränkt sich auf Vorhaben, die im Zuge des Genehmigungsverfahrens einer UVP nach Bundes- oder Landesrecht unterzogen worden sind. Diese Einschränkung ist sachgerecht. Die vorgeschlagene Ausweitung würde eine Vielzahl von kleineren Neubauten sowie Ergänzungs- und Umbaumaßnahmen betreffen, die keine Umweltbeeinträchtigungen hervorrufen und den Außenbereich nicht belasten.

* Wird bei Annahme mit Ziffer 4 redaktionell angepasst.

(noch Ziffer 3)

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung mit folgender

Begründung:

Eine der Empfehlung des Agrarausschusses entsprechende Regelung war ursprünglich im Regierungsentwurf enthalten. Die vom Bundestag beschlossene Änderung wurde vom Bundesrat im ersten Durchgang ausdrücklich verlangt.

A 4. Zu Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa (§ 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB)

In Artikel 1 Nr. 25 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa ist § 35 Abs. 5 Satz 2 wie folgt zu ändern:

- a) Die Angabe "Absatz 1 Nr. 2 bis 6" ist jeweils durch die Angabe "Absatz 1 Nr. 3 bis 5" zu ersetzen.
- b) Nach der Angabe "Absatz 1 Nr. 1" sind die Wörter ", 2 oder 6" einzufügen.

Begründung:

Nach dem Gesetz wären auch Vorhaben, die der gartenbaulichen Erzeugung dienen, und Vorhaben zur Energieerzeugung aus Biomasse in die Rückbauverpflichtung gemäß § 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB einbezogen.

Die gartenbauliche Erzeugung fällt unter den Begriff der Landwirtschaft nach § 201 BauGB. Betriebe der gartenbaulichen Erzeugung sind in § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB gesondert aufgeführt, weil dadurch für Gartenbaubetriebe das Erfordernis, dass ein Vorhaben nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnehmen muss, entfällt. Ansonsten sind Gartenbaubetriebe land- und forstwirtschaftlichen Betrieben gleichgestellt. Es ist daher sachlich geboten, Gartenbaubetriebe auch hinsichtlich der Rückbauverpflichtung den übrigen land- und forstwirtschaftlichen Betrieben gleichzustellen. Das gleiche gilt für Anlagen zur Energieerzeugung aus Biomasse. Landwirtschaftliche Anlagen zur Erzeugung von Energie aus Biomasse nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB sind daher Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB gleichzustellen.

(noch Ziffer 4)

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung mit folgender

Begründung:

Eine unterschiedliche Behandlung von landwirtschaftlichen Baumaßnahmen nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 und solchen nach Nr. 2 und 6 ist in der Sache gerechtfertigt. Für entprivilegierte Gebäude, die unter Absatz 1 Nr. 1 fallen, ist regelmäßig eine Nachnutzung wenigstens denkbar. Bei Gewächshäusern oder Biomasseanlagen ist nicht erkennbar, welche Nachnutzung überhaupt möglich sein soll. Es kann nicht sinnvoll sein, dass diese Anlagen nach der Nutzungsaufgabe im Außenbereich verbleiben und zunehmend verfallen. Kommt im Einzelfall eine Nutzung nach § 35 Abs. 2 in Betracht, entfällt die Rückbauverpflichtung ohnehin.

A 5. Zu Artikel 1 Nr. 59a - neu - (§ 190 Abs. 1 Satz 1 und 4,

Abs. 4 - neu -,

Abs. 5 - neu - BauGB)

In Artikel 1 ist nach Nummer 59 folgende Nummer 59a einzufügen:

'59a. § 190 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter "land- oder forstwirtschaftliche" durch das Wort "ländliche" ersetzt.

bb) In Satz 4 werden die Wörter "Die Gemeinde" durch die Wörter "Der zur Enteignung berechtigte Träger der städtebaulichen Maßnahme" ersetzt.

b) Nach Absatz 3 werden folgende Absätze 4 und 5 angefügt:

"(4) Die Zulässigkeit der Enteignung für die städtebauliche Maßnahme wird von der Enteignungsbehörde festgestellt.

(5) Der durch Beschluss förmlich festgelegte Entwicklungsbereich gemäß § 165 Abs. 3 steht dem Bebauungsplan gleich." '

(noch Ziffer 5)

Begründung:

Unternehmensverfahren nach § 190 sind ein häufiges Anliegen von Gemeinden und Kreisen. § 190 hat gegenüber § 87 FlurbG den Vorteil, dass er keinen großen (nach der Rechtsprechung des BVerwG mehr als 5 ha) Landbedarf voraussetzt.

Diese Größenordnung unter 5 ha wird z. B. bei Umgehungs- und Zufahrtsstraßen im ländlichen Raum immer häufiger, besonders weil nach dem gebotenen freihändigen Erwerb der öffentlichen Hand nur noch ein relativ geringer Restbedarf im amtlichen Verfahren beschafft werden muss. Es geht ferner um Landbereitstellung für Forschungsinstitute, Kliniken, Friedhöfe, Kläranlagen, Mülldeponien und sonstige Infrastrukturanlagen, soweit sie vom Bebauungsplan und gleichgestellten städtebaulichen Instrumenten (z.B. § 165 Abs. 3) erfasst werden können.

Mehrere Voraussetzungen des § 190 sind aber teils unklar, teils verfassungsrechtlich problematisch, teils zu eng gefasst. Daher konnte die Norm den ihr als Hilfe für Gemeinden und Kreise gedachten Zweck in der Praxis nicht erfüllen.

Vor allem muss die Norm den Anforderungen des Boxberg-Urteils des Bundesverfassungsgerichts (vom 24.03.1987, JZ 1987, 614) genügen. Deshalb kann sie nur für Maßnahmen gelten, für die die Enteignungsbehörde die Enteignung ausdrücklich für zulässig erklärt hat, oder für solche, für die die Planfeststellungsbehörde (z.B. nach Straßenrecht) dies in zulässiger Weise getan hat.

§ 190 darf nur gelten für solche städtebaulichen Maßnahmen, für die nach sonstigem Recht (z.B. Baugesetzbuch, Straßengesetze, Abfallrecht) eine Enteignung ohnehin zulässig wäre. § 190 begründet also für sich allein kein Enteignungsrecht. Die Enteignung soll aber wegen der häufigen Vielzahl der Betroffenen und der besseren Ausgleichs-, Erschließungs- und Neuordnungsmöglichkeiten im Flurbereinigungsverfahren anstatt einer Vielzahl von Einzelenteignungen vollzogen werden. Die Enteignungsbehörde hat bei der Anordnung einer solchen Flurbereinigung die Zulässigkeit der Enteignung zu prüfen und festzustellen, soweit diese Feststellung nicht bereits in einer Planfeststellung vorliegt.

Träger des Unternehmens im Sinne von § 88 FlurbG soll künftig nicht nur die Gemeinde sein, sondern entsprechend den praktischen Erfordernissen auch der Landkreis, die öffentlichen Bedarfs- und Erschließungsträger oder ein Sanierungsträger nach § 87 Abs. 3, oder auch das Land.

Der Begriff "ländliche Grundstücke" gleicht § 190 den bewährten Vorgaben des FlurbG an. Denn gerade die Umgebung von ländlichen kleineren Städten und Dörfern kommt für städtebauliche Maßnahmen vorrangig in Frage. Dieses Umland aber ist durchsetzt mit nicht-landwirtschaftlich genutzten Grundstücken. Eine Beschränkung auf landwirtschaftliche Grundstücke macht die Anwendung des § 190 für Anlagen der genannten Art, die eine zusammenhängende größere Fläche beanspruchen, bisher nahezu unmöglich.

(noch Ziffer 5)

Die Änderungen führen insgesamt zu einer praxisnäheren Gestaltung des § 190. Damit wird einem Anliegen insbesondere von Seiten der Gemeinden Rechnung getragen.

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung mit folgender

Begründung:

Die Empfehlung will die Möglichkeiten des zwangsweisen Entzugs von Grundeigentum im Zusammenhang mit Unternehmensflurbereinigungen aus städtebaulichen Gründen erweitern. Und zwar durch

- Erstreckung des Anwendungsbereichs auf "ländliche" Grundstücke (anstelle von land- und forstwirtschaftliche Grundstücken),
- Erweiterung der Antragsberechtigung auf die zur Enteignung berechtigten Träger der Maßnahme (anstelle des Antragsrechts nur für die Gemeinde),
- Einbeziehung des förmlich festgelegten Entwicklungsbereichs.

Die auf Erweiterung zielende Empfehlung wirft schwierige grundsätzliche und vor allem verfassungsrechtliche Fragen auf. Dabei sind insbesondere die Vorgaben des sog. "Boxberg"- Urteils, BVerfGE 74, S. 264-297, vom 24. März 1987, zu beachten. Diesem kann allein mit der in der Empfehlung vorgesehenen Verfahrensregelung über die Einführung einer Zuständigkeit der Enteignungsbehörde für die Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung nicht ausreichend Rechnung getragen werden. Eine Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs der Unternehmensflurbereinigung würde auch die Frage einer auf Grund des Boxberg-Urteils notwendigen Konkretisierung zusätzlicher Enteignungszwecke aufwerfen.

Auch die Erforderlichkeit und Praxistauglichkeit der vorgeschlagenen Regelungen ist nicht belegt. Dies wäre jedoch eine grundlegende Voraussetzung für ein gesetzgeberisches Tätigwerden, zumal die städtebaulichen Vorschriften zur Unternehmensflurbereinigung seit der Städtebaurechtsnovelle 1976 inhaltlich unverändert Bestand haben und in dieser langen Zeit kein Bedarf an einer Ausweitung des § 190 BauGB vorgetragen wurde, insbesondere nicht von kommunaler Seite (auch nicht aktuell zu diesem Vorschlag).

(noch Ziffer 5)

Diese Fragen können in diesem Gesetzgebungsverfahren schon aus Zeitgründen nicht geklärt werden.

A 6. Zu Artikel 1 Nr. 63 (§ 201 BauGB)

In Artikel 1 Nr. 63 ist § 201 wie folgt zu ändern:

- a) Das Wort "zum" ist durch das Wort "vom" zu ersetzen.
- b) Die Wörter "gehörenden, landwirtschaftlich genutzten" sind durch das Wort "bewirtschafteten" zu ersetzen.

Begründung:

Die im Gesetz enthaltene Regelung lässt durch die Formulierung "zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden ... Flächen" die Frage offen, ob es sich um Eigentums- oder Pachtflächen handelt. Diese Frage wird durch die Rechtsprechung zum geltenden Wortlaut "auf überwiegend eigener Futtergrundlage" unterschiedlich beantwortet und ist nicht abschließend geklärt.

In diesem Zusammenhang muss dem weiter anhaltenden Strukturwandel in der Landwirtschaft insgesamt (2001 lag der Pachtflächenanteil bundesweit bei 63,9 %¹) als auch den besonderen Gegebenheiten in den neuen (Pachtflächenanteil 2001 - 81,1 %) als auch den alten Ländern (Pachtflächenanteil 2001 - 52,0 %) Rechnung getragen werden.

Die Bundesregierung verweist in ihrer Gegenäußerung (BT-Drs. 15/2250, S. 95) auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Diesbezüglich ist anzumerken, dass sich seit den dort zitierten Entscheidungen aus den Jahren 1972 bis 1983 die tatsächlichen Verhältnisse tief greifend geändert haben.

Während gegenwärtig der Pachtflächenanteil bundesweit etwa 2/3 der landwirtschaftlich genutzten Fläche ausmacht, lag dieser vor 1985 bei unter 1/3 (1971 waren es 28,7 %, 1983 waren es 32,9 %).

Insgesamt dient die Formulierung der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit.

¹ Sämtliche Prozentangaben zitiert nach: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, Jahrgang 2003 bzw. Jahrgang 1992.

(noch Ziffer 6)

Dieser Empfehlung **widerspricht** der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung mit folgender

Begründung:

Bereits die vom Bundestag beschlossene Ausweitung des Landwirtschaftsbegriffs ist erheblich. Der Landwirtschaftsbegriff schließt wie schon nach geltendem Recht auch die Bewirtschaftung von Pachtflächen mit ein. In ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die auch durch jüngste Entscheidungen bestätigt wird, kann ein landwirtschaftlicher Betrieb auch auf gepachteten Flächen gewährleistet sein, wenn weitere Anzeichen für dessen Dauerhaftigkeit sprechen; dies mag insbesondere aufgrund der landwirtschaftlichen Struktur in den neuen Ländern so sein (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Juli 1994, Az: 4B 140/94; Beschluss vom 19. Mai 1995, Az: 4 B 107/95).

Unterstrichen wird diese Auffassung durch die Formulierung der vom Bundestag beschlossenen Regelung, die auf zum Betrieb „gehörende“ Flächen abstellt. Der Begriff „gehörend“ lässt offen, ob die Flächen im Eigentum des Betriebsinhabers stehen oder von ihm gepachtet sind. Das Anliegen des Agrarausschusses wird damit bereits erfüllt; ein Austausch des Begriffs "gehörend" durch "bewirtschaftet" ist deshalb nicht notwendig.

B

7. Der **federführende Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung** und

der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit**

empfehlen dem Bundesrat, dem vom Deutschen Bundestag am 30. April 2004 verabschiedeten Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zuzustimmen.

*