

Dörfliche Gemengelagen Beurteilung und mögliche Einflußnahmen im Hinblick auf eine funktionsgerechte Berücksichtigung landwirtschaftlicher Hofstellen bei der weiteren Ortsentwicklung

ARNO HERMS

Institut für landwirtschaftliche Bauforschung

Entwicklungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe auf ihren Hofstellen, innerhalb oder am Rande dörflicher Ortslagen, werden künftig in zunehmendem Maße von den betreffenden Ortsentwicklungen beeinflusst.

Maßgeblich hierfür sind die für Dörfer charakteristischen Funktionsmischungen sowie der Strukturwandel der Ortschaften, vor allem der der letzten 4 Jahrzehnte. Auch die Notwendigkeit landwirtschaftlicher Veränderungen hat hierzu wesentlich beigetragen.

Enge Wechselbeziehungen zwischen wirtschaftlichen Veränderungen, raumstrukturellen Ansprüchen und siedlungsstrukturellen Entwicklungen machen es erforderlich, künftige raum- und funktionsstrukturelle Voraussetzungen für die Landwirtschaft bereits im Grundansatz zu dörflichen Entwicklungskonzeptionen zu berücksichtigen.

Die nachstehende Behandlung des Themas erfolgte unter dem Blickwinkel der Konfliktminimierung und der Nutzung hierzu geeigneter raumstruktureller Entwicklungsmöglichkeiten.

1. Auswirkungen der Dorfentwicklung auf die Wirtschaftlichkeit landwirtschaftlicher Betriebe

Der Anteil der an die Landwirtschaft gebundenen Bevölkerung war in den letzten 4 Jahrzehnten noch stärker rückläufig als die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe. Ausgeglichen werden konnte dies in vielen Dörfern durch erhöhte Mobilität der Wohnbevölkerung in Pendelentfernungen zu Arbeitsplatzzentren.

Eigene gewerbliche Entwicklungen gab es nur bei entsprechender Standortgunst, vorwiegend in Stadtrandlagen oder Ballungsräumen.

In Dörfern, in denen gewerbliche sowie wohnbauliche Ansiedlungen oder Erweiterungen möglich waren, erfolgten diese großenteils auf gerade verfügbaren Flächen, ohne die raumstrukturellen Erfordernisse ausreichend zu berücksichtigen. Für die Landwirtschaft der jeweiligen Ortschaft, ganz besonders aber hinsichtlich der wirtschaftlichen Nutzung von Hofstellen, hatte dies oft schwerwiegende Folgen.

Die Landwirtschaft insgesamt steckt heute wirtschaftlich wie auch raumstrukturell in einem Dilemma. Marktpolitische Zielsetzungen und einzelbetriebliche Erfordernisse sind in wesentlichen Bereichen gegenläufig wirksam. Während im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft versucht werden muß, die derzeitige Überproduktion an Nahrungsmitteln abzubauen, können die einzelnen Betriebsinhaber den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechend nur bestehen, wenn je Betrieb möglichst viel zu möglichst geringen Kosten erzeugt wird.

Bei Kosten, die unmittelbar in die Produktion einfließen wie für Futtermittel, Saatgut, Dünger und Treibstoff, sind die möglichen Einsparungen weitgehend ausgeschöpft. Weit

weniger ist das der Fall bei den großenteils mittelbar, vor allem aber langfristig wirksamen Einflußnahmen auf die Raum- und Siedlungsstrukturen.

Eine nicht mit landwirtschaftlichen Wirtschaftsweisen abgestimmte Ortsentwicklung kann nicht nur den Nutzen künftiger baulicher Investitionen erheblich beeinträchtigen. Darüber hinaus kann der Nutzwert ganzer Hofstellen einschließlich der auch in früherer Zeit entstandenen Wirtschaftsgebäude und baulichen Anlagen entwertet werden.

Die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe ist oft stark eingeschränkt, wenn bei künftigen Ortsentwicklungen auf notwendige Maßnahmen der Betriebsanpassung keine Rücksicht genommen wird. In der Folge werden die daraus entstehenden Probleme oft auf die Rechtsebene abgeschoben. Gerichtliche Entscheidungen können jedoch an bereits verfahrenen Situationen wenig ändern. Meist werden Auflagen zur Verfahrenstechnik sowie Produktionsbeschränkungen verordnet. Für die betreffenden Landwirte kommt dies sehr häufig über kurz oder lang einer Betriebsaufgabe gleich.

Bei allen Bestrebungen, landwirtschaftliche Betriebe funktionsfähig zu erhalten, sollten Wohnnutzungen nicht unzumutbaren Immissionen schutzlos ausgesetzt sein. Bei dörflichem Verbund von Landwirtschaft und Wohnen ist daher raumplanerische Vorsorge erforderlich.

2. Raumstrukturelle Ansprüche der Landwirtschaft an die Dorfentwicklung

Die Erhaltung einer möglichst großen Zahl bäuerlicher Familienbetriebe im Bundesgebiet macht es erforderlich, die raumstrukturellen Voraussetzungen für eine rentierliche Bewirtschaftung der Betriebe abzusichern und erforderlichenfalls zu verbessern. Geschieht dies nicht, ergeben sich

– unnötige raumstrukturell erzwungene Betriebsaufgaben sowie vermehrt bodennutzungsabhängige Fleischfabriken in der freien Feldmark.

Die wichtigsten Voraussetzungen für eine raumstrukturell unbehinderte Entwicklung und Anpassung bäuerlicher Familienbetriebe sind

– genügend große Hofraum- und Gebäudeflächen, die ausreichende Betriebsgrößen sowie die jeweils zweckmäßigste Betriebsorganisation und den Einsatz kostengünstiger Bauweisen und Techniken ermöglichen

– ausreichende Immissionsschutzabstände gegenüber den nächstgelegenen betriebsfremden Wohnhäusern

– ungehinderte Transportmöglichkeiten zwischen Hofstellen und Wirtschaftsflächen.

Hierzu erhebt sich nicht nur von Landwirten sondern auch von Kommunalpolitikern die Frage, wie groß müssen

denn künftig landwirtschaftliche Betriebe sein und welche raumstrukturellen Ansprüche werden diese stellen, damit sich Landwirte wie Gemeinden langfristig darauf einstellen können.

Eine präzise Antwort läßt sich hierzu ganz sicher nicht finden. Das ändert jedoch nichts daran, daß heute bereits bauliche Investitionen vorgenommen werden, die weit in die Zukunft hineinwirken. Dementsprechend sollte versucht werden, zumindest einen groben Rahmen für mögliche Ansprüche abzutasten und darüber hinaus – soweit möglich – Anpassungsspielräume offenzuerhalten bzw. zusätzlich zu schaffen.

Hauptberuflich geführte landwirtschaftliche Betriebe ohne Viehhaltung benötigen heute für ein ausreichendes Familieneinkommen bei reinem Ackerbau rund 80 bis 100 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Viele Betriebe, denen diese Fläche nicht zur Verfügung steht oder bei denen absolutes Grünland mitgenutzt werden muß, sind auf Viehhaltung angewiesen.

Während bei reinen Ackerbaubetrieben sich der Gebäudebedarf durch den Mädrusch ganz erheblich verringerte – nur der Bedarf an Unterstellfläche für Maschinen und zum Teil auch für Düngemittel wurde hier größer – benötigen viehhaltende Betriebe bei der Erhöhung ihrer Bestandszahlen sowie einer heute zweckmäßigerweise mehr ebenerdigen Lagerung von Futtermitteln und Einstreu, meist erheblich mehr Hofraum- und Gebäudefläche als früher. Hinzu kommt, daß Betriebe mit starker Viehhaltung, besonders bei Schweinen und Hühnern, aber auch bei Rinderhaltung mit offenem Güllezwischenlager am Hof, oft erhebliche Probleme mit der benachbarten Wohnbevölkerung wegen möglicher Geruchsimmissionen bekommen.

Den Flächenanspruch von Gebäuden und baulichen Anlagen verschiedener Hauptproduktionsrichtungen und Größenordnungen der Nutzhaltung behandelt eine im Literaturnachweis (1) verzeichnete Veröffentlichung der Landbauforschung Völknerode.

3. Perspektiven im Verhältnis von Dorf- und Betriebsentwicklung benötigt

Gebäude haben im allgemeinen eine lange Nutzungsdauer. Noch weit langfristiger wirksam können raum- und siedlungsstrukturelle Maßnahmen sein.

Während für Baukörper mit Abschreibungszeiten zwischen 20 und 100 Jahren gerechnet wird und nur einiges darüber hinaus Bestand hat, gibt es für raum- und siedlungsstrukturelle Maßnahmen (Bebauungsplanung, Festlegung von Straßenführungen in Orten, die Richtung baulicher Erweiterung von Ortslagen) keine von vornherein begrenzten Nutzungszeiten. Spätere Korrekturen sind hier nur sehr bedingt und auch dann in der Regel nur mit sehr großem Aufwand möglich. Neben enormen Kosten sind es vor allem vielschichtige Rechtsverhältnisse, die Änderungen entgegenstehen. Den langen Wirksamkeiten von Bau- und Raumstrukturen entsprechend ist es daher angebracht, Entscheidungen hierzu besonders sorgfältig vorzubereiten. Da meist kein wirtschaftlicher Augenblickserfolg damit zu verbinden ist, werden diese oft vernachlässigt.

In vielen Fällen wird mit Planungen zur Ortsentwicklung sogar das Gegenteil bewirkt, z. B. wenn dadurch Baugebietsausweisungen an ungeeigneten Standorten unterbunden werden sollen.

Statt dessen wird die relative Vorzüglichkeit der Nutzung von Teilbereichen im Hinblick auf die Gesamtheit des Raumes und die Langfristigkeit von Nutzungen angestrebt. Hierfür das notwendige Verständnis bei den Betroffenen wie bei den politischen Entscheidungsträgern zu finden, ist nicht immer einfach. Besonders schwierig wird es, wenn mit raumordnenden Planungen in aktuelle persönliche Bestrebungen eingegriffen wird.

Ohne gesamt-dörfliches Rahmenkonzept für die weitere Entwicklung – auch des innerörtlichen Strukturwandels – ist auf die sich laufend vollziehende private Bautätigkeit nur schwerlich Einfluß zu nehmen. Besonders nachteilig wirkt sich das Fehlen eines derartigen Konzeptes auf die landwirtschaftlichen Betriebe aus, da diese auf geeignete Raumstrukturen angewiesen sind.

§ 34 Baugesetzbuch (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) besagt in Absatz 1, „Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist“.

Für die Landwirtschaft sind hiernach die notwendigen Voraussetzungen nur gegeben, solange die landwirtschaftlichen Hofstellen in den Ortslagen überwiegen. Dies entspricht nicht den ökonomischen Zwängen, denen die Landwirtschaft ausgesetzt ist und damit auch nicht notwendigen dörflichen Entwicklungen.

Zahlreiche ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäude oder nach Abriß deren Grundflächen, werden heute zu Wohnzwecken genutzt. Ortsbilder haben sich dadurch zum Teil grundlegend gewandelt. Den wenigen verbleibenden hauptberuflich bewirtschafteten landwirtschaftlichen Betrieben werden damit Auflagen erteilt, die sie grobenteils nicht erfüllen können. Das Versagen einer Baugenehmigung in Anpassung an die Erfordernisse der Betriebsentwicklung bedeutet für diese Betriebe in der Regel das Ende.

Bestandsschutz lediglich für überlieferte alte landwirtschaftliche Bausubstanz – ohne betriebliche Entwicklungs- und Anpassungsmöglichkeiten – genügt nicht. Hinzukommen muß der vorbeugende Bestandsschutz in Form koordinativ raumordnender Entwicklungsplanung durch die Gemeinden. Wirtschaftserfordernisse müssen dabei berücksichtigt und Entwicklungsspielräume offen gehalten werden.

Nach dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes im Jahre 1960 wurden in den Dörfern zahlreiche „Reine Wohngebiete“ („WR“-Gebiet) ausgewiesen. Die sich hieraus für die Landwirtschaft ergebenden Problematiken verschärften sich ab 1974 mit den Überlagerungen durch das Bundesimmissionsschutzgesetz.

Viele Landwirte sehen heute von dem Versuch ab, eine zukunftsorientierte Entwicklung ihrer Betriebe durch gerichtliche Entscheidungen zu erwirken und verzichten eher auf dringend notwendige Baumaßnahmen.

4. Zum Methodischen dörflicher Raumplanung

Raumplanung befaßt sich mit Koordinationen künftiger Anforderungen an Raumstrukturen. Bei der Suche nach

klaren Aussagen hierzu ergeben sich jedoch sehr bald erhebliche Schwierigkeiten.

Mit Bestimmtheit vermag niemand zu sagen, welche wirtschaftlichen oder sonstigen Anforderungen sich an die Raumstrukturen z. B. in 10 oder 50 Jahren ergeben. Raumplanerisch ist es jedoch erforderlich, sich in einigen Bereichen mit Wahrscheinlichkeiten und möglichen Zweckmäßigkeiten sogar größerer Zeiträume zu befassen.

Ein sehr grober Rahmen kann sich ergeben, indem zunächst schutzwürdige Räume wegen natürlicher, landschaftlicher oder baulicher Besonderheiten für die eine oder andere Nutzung ausgeschlossen werden (Negativplanung). Auch bestimmte, im öffentlichen Interesse bedeutende Nutzungsformen (öffentliche Einrichtungen, Wege, Plätze, Naherholungsmöglichkeiten) können es erforderlich machen, andere Nutzungen auf gleicher oder angrenzender Fläche auszuschließen.

Darüber hinaus kann es zweckmäßig sein, für bestimmte mögliche oder nicht auszuschließende Entwicklungen Anpassungsmöglichkeiten offen zu halten (f. Betriebserweiterungen oder möglichen Funktionswandel). Erst von einem derartigen groben Rahmen ausgehend erscheint es angebracht, in kürzeren, überschaubaren Zeiträumen anzustrebende Maßnahmen vorzusehen.

Das Offenhalten von nutzungsmäßigen oder die Gestaltung betreffenden Anpassungsmöglichkeiten ist vor allem in kleinen Siedlungseinheiten von Bedeutung. Hierdurch entsteht in vielen Fällen ein zusätzlicher Flächenbedarf.

Vielseitigere Nutzungen haben ebenfalls erhöhten Flächenbedarf. Beides, die Notwendigkeit der Anpassung sowie vielseitigere Nutzungen über Flächentoleranzen zu erreichen, sind Charakteristika des Dörflichen. Je größer die Siedlungseinheit, um so mehr verträgt, ja erfordert diese eine Spezialisierung.

Der Bestand dörflicher Siedlungen ist dagegen sehr wesentlich von einer aufgelockerten Bebauung abhängig. Ganz besonders trifft dies für Dörfer und Ortsteile zu, in denen sich landwirtschaftliche Betriebe befinden.

5. Die Landwirtschaft als Faktor der Dorfentwicklung

Damit die Landwirtschaft bei der weiteren Dorfentwicklung raumstrukturell und damit langfristig fachgerecht berücksichtigt werden kann erhebt sich die Frage, welche raumstrukturellen Anforderungen stellen diese Betriebe in den notwendigerweise in Betracht zu ziehenden Zeiträumen. Soweit sich bäuerliche Betriebe innerhalb oder auch am Rande von Ortslagen befinden, haben diese in der Regel bereits den Rahmen ihres früheren Eingebundenseins in die alten Ortslagen gesprengt, was die Größe der bewirtschafteten Flächen, den Viehbesatz, die Betriebsorganisation und die Wirtschaftsweise anbelangt.

Nicht nur zahlreiche hauptberuflich geführte Betriebe wurden zur nebenberuflichen Nutzung abgestuft oder gänzlich aufgelöst. Auch ein großer Teil der früher nebenberuflich wirtschaftenden Betriebsinhaber ist künftig nur noch ausschließlich in anderen Berufen tätig.

Dieser Differenzierungsprozeß, der sich in den letzten Jahrzehnten sehr intensiv vollzog, wird sich voraussichtlich —

wenn auch in abgeschwächter Form — in den nächsten Jahren fortsetzen. Maßgeblich hierfür sind

— die vergleichsweise besseren Arbeitsbedingungen, Einkommensmöglichkeiten und Freizeitregelungen in anderen Berufen

— der notwendige Abbau von landwirtschaftlichen Produktüberschüssen mit den daraus abzuleitenden markt- und preispolitischen Regelungen.

Im Streben nach wirtschaftlicher und damit auch siedlungsstruktureller Stabilität ländlicher Räume sollte versucht werden, bei derzeit angespanntem Wettbewerb so viele landwirtschaftliche Betriebe wie möglich zu erhalten. Dies sollte für die haupt- wie für die nebenberuflich bewirtschafteten Betriebe gelten.

Im Hinblick auf die Produktüberschüsse im agraren Bereich ist es sicher angebracht, die Landwirtschaft im Nebenerwerb möglichst extensiv zu betreiben. Die Reaktivierbarkeit dieser Betriebe, sollte raumstrukturell aus langfristiger und sozialökonomischer Sicht möglichst nicht in Frage gestellt sein.

Bei den verbleibenden hauptberuflich geführten Betrieben sind hinsichtlich ihrer Konkurrenzfähigkeit in der Europäischen Gemeinschaft die Eignungen der Hofstandorte und deren funktionsgerechte Einbindung in die Ortsstruktur von wesentlicher Bedeutung.

Keinem Betriebsinhaber wird die Entscheidung abgenommen werden können, entweder hauptberuflicher Landwirt bleiben zu wollen oder den Betrieb auslaufen zu lassen. Zur raum- und funktionsgerechten Einbindung der Betriebe benötigen Landwirte wie Gemeinden raumstrukturell gemeinsame Orientierungsrahmen,

— hinsichtlich langfristiger Zielsetzungen von Betriebs- und Gemeindeentwicklungen

— um in unerwartete Nutzungs- und Eigentumsänderungen raumordnend eingreifen zu können.

Ohne derartige Orientierungsmöglichkeiten bleiben viele Gelegenheiten zu Strukturverbesserungen bei Landwirten wie bei den Gemeinden ungenutzt. Nicht selten werden als Folge davon Wohnbauten in unmittelbarer Nähe von Hofstellen errichtet, mit den sich hieraus für die landwirtschaftlichen Betriebe ergebenden Einengungen betriebsorganisatorischer, technischer, verfahrensmäßiger, arbeitswirtschaftlicher und baulicher Spielräume.

6. Zu dörflichen Gemengelagen

Charakteristisch für dörfliche Gemengelagen ist ein zum Teil enges Nebeneinander unterschiedlicher Nutzungsformen (Mikrogemengelagen). Oft fehlt es dabei an Möglichkeiten, durch ausreichende Pufferzonen ein völliges Auflösen von gegenseitigen Behinderungen oder Belästigungen zu erreichen. Auch bei größeren geschlossenen Wohngebieten neben solchen mit Gewerbe und Landwirtschaft (Makrogemengelagen) können sich in Grenzbereichen die für Gemengelagen typischen Interessenkonflikte ergeben.

Gemengelagen lassen sich oft nicht den in der Baunutzungsverordnung ausgewiesenen Baugebietskategorien eindeutig zuordnen. Für Dörfer sind Gemengelagen gut funk-

tionierende und anpassungsfähige Raumstrukturen, soweit erhebliche Beeinträchtigungen vermieden werden können. Positive Elemente sind die Nähe zum Arbeitsplatz, zu Versorgungseinrichtungen und die sich hier entwickelnden vielschichtigen Sozialstrukturen.

Probleme in Gemengelagen können auf allgemein städtebaulichen Mängeln beruhen oder auf spezielle Immissionen zurückzuführen sein.

Wo es zu berechtigten Nachbarschaftsbeschwerden kommt, sind diese meist auf Nutzungsänderungen oder Versäumnisse rechtzeitiger raumstruktureller Koordinationen zurückzuführen.

Über eine nachträgliche Problembewältigung hinaus kommt es bei der weiteren Entwicklung der Dörfer darauf an, Verbesserungen bei der Raum- und Funktionsstruktur im Hinblick auf künftige Erfordernisse zu erreichen. Vorausschauende Bodenordnung nimmt in vieler Hinsicht eine Schlüsselrolle bei der weiteren Dorfentwicklung ein.

7. Besonderheiten dörflichen Strukturwandels

Aus der Zeit größten dörflichen Wachstums und Funktionswandels nach 1950 ergaben sich vor allem in den Wachstumsgemeinden von Stadtrandlagen und Ballungsgebieten schwerwiegende Entwicklungs- und Gestaltungsprobleme mit großenteils bleibenden Auswirkungen. Für das Wachstum und den Strukturwandel von Dörfern gab es damals keine städtebaulichen Konzepte.

Mit verstärkter Wohnbebauung wurden städtische Maßstäbe schablonenhaft auf Dörfer übertragen. Gleichzeitig mußten landwirtschaftliche und gewerbliche Betriebe vergrößert werden, wenn sie künftig Bestand haben sollten. Neubaugebiete wurden um alte Ortsgebiete herum angelegt und Wohnbauten entstanden in sog. „Baulücken“ neben expandierenden Betrieben. Es kam zu Konflikten und gegensätzlichen Zielrichtungen zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen. Aus dem Bundesbaugesetz ergaben sich hier zu kaum regelnde Einflüsse.

In § 34, Abs. 1 BauGB heißt es, „Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben. Das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden“. Diese sehr allgemein gefaßte Formulierung ist für unbeplante Ortslagen, vor allem in kritischen Situationen, schwer in praktische gemeindliche Entscheidungen umzusetzen.

Mit Bestrebungen, aus konjunkturellen Gründen eine Beschleunigung des Baugenehmigungsvorganges zu erreichen, verschärfen sich manche dörflichen Konflikte. Große Schwierigkeiten ergaben sich zwischen expandierenden Betriebsformen und dem Wohnen. Aber auch der Freizeitbereich spielt als Störer wie als Gestörter eine bedeutende Rolle. Sehr oft ist es daneben der angewachsene Straßenverkehr, der manchen Dörfern zu schaffen macht.

Trotz notwendiger Multifunktionalität in kleinen Siedlungseinheiten zwingen einige störende Wirtschafts- und Freizeitanlagen zur räumlichen Trennung vom „Sonstigen Wohnen“. Eine weitgehende und konsequente räumliche Trennung verschiedener Funktionsbereiche, wie sie die „Charta von Athen“ vorsieht, ist für Dörfer nur sehr begrenzt angebracht. Selbst für Städte wird dies nur noch in eingeschränkter Form für richtig erachtet.

Da es in Dörfern eine großflächige Spezialisierung im allgemeinen nicht geben kann, kommt es hier vor allem auf Konfliktminimierungen in Funktionsmischungen an. Dies stellt ganz besondere Ansprüche an koordinatives Verständnis für raumstrukturelle Entwicklungsdynamik. Dorfentwicklung ist nicht Stadtentwicklung en miniature. Ein sehr geringer Spezialisierungsgrad der Dörfer erfordert mehr umfassende Beurteilungen, auch bei einzelnen Maßnahmen.

8. Immissionsschutz im Rahmen der Dorfentwicklung

Immissionen belästigen, stören, wirken nachteilig oder sind schädlich. Innerhalb der Ortslagen handelt es sich überwiegend um Gerüche, Staub und Lärm.

Fehlt es an einer dem Immissionsschutz entsprechenden städtebaulichen Ordnung, so lassen sich bestehende Beeinträchtigungen zwar durch technische Maßnahmen oder durch Änderungen der Verfahrensweisen mindern, meist aber nicht beheben.

Um dem Entstehen störender sowie schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen, kommt es bei raumbedeutsamen Planungen darauf an, Flächen für unterschiedliche Nutzungen einander so zuzuordnen, daß störende und schädliche Umwelteinwirkungen soweit wie möglich vermieden werden. Ganz besonders gilt dies gegenüber der notwendigerweise zu stärkenden Wohnfunktion der Dörfer.

Der § 50 des Bundesimmissionsschutzgesetzes enthält eine Verpflichtung zu vorsorglicher Immissionsschutzplanung.

Schutzabstandsregeln zur Vermeidung von Immissionen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit (z. B. nach TA-Luft und VDI-Richtlinien) beziehen sich stets auf Wohnsiedlungsgebiete.

Zu nahe Nachbarschaften von Wohnen und umgebungsbelastenden Betrieben sollte vermieden werden.

Bei jeder raumordnenden städtebaulichen Planung sollen die Bedürfnisse des Immissionsschutzes aufgezeigt und berücksichtigt werden. Dies ist eine wichtige Grundlage für die Prüfung auch von Einzelfällen. Maßstäbe und Richtlinien zum Immissionsschutz werden jedoch oft schneller geändert als dies von den Investitions- und Nutzungszeiträumen her zu vertreten ist.

Im Immissionsschutzrecht gilt grundsätzlich kein Prioritätsprinzip. Bei gerichtlicher Auseinandersetzung z. B. eines Häuslebauers, der erst kürzlich die Baugenehmigung für sein Wohnhaus erhalten hat, mit dem Inhaber eines nahegelegenen landwirtschaftlichen Betriebes ist für den Streitfall belanglos, daß der Betrieb an der betreffenden Stelle möglicherweise bereits seit Jahrhunderten besteht.

Bei beiden Kontrahenten wird von rechtsgültigen Baugenehmigungen ausgegangen. Damit haben beide die gleiche Rechtsbasis. Hierbei zeigt sich, daß das Verursacherprinzip in wichtigen Bereichen der Dorfentwicklung nur sehr vordergründig angewendet wird. In vielen Fällen kann eine rechtzeitige raumordnende Planung derartige Konflikte vermeiden.

Bei Unabgestimmtheiten zwischen Baugenehmigungspraxis und Immissionsschutzbestimmungen zählt oft einer für Fehler oder Rücksichtslosigkeiten des anderen.

9. Möglichkeiten dörflicher Funktionsverbesserungen

Je dichter die Besiedlung und je intensiver die Nutzung der Landschaft (bzw. die Belastung der Natur) umso notwendiger sind Planungen und Maßnahmen der Raumordnung zu quantitativen und qualitativen Einflußnahmen.

Während früher das Bauen stark landschaftsorientiert war, dominieren heute oft technische und rechtliche Möglichkeiten. Dabei werden natürliche Gegebenheiten nicht selten bereits vorhandenen Gebäudeplanungen angepaßt.

Bei raumordnenden Planungen ist eine Vielzahl von Wertigkeiten sowie Maßstäben zu beachten und miteinander in Beziehung zu setzen. Wertigkeiten und Maßstäbe haben jedoch politische Entscheidungen zur Voraussetzung. Von Planern alleine werden diese bei gegensätzlichen Vorstellungen der Auftraggeber jedoch oft nur in sehr bescheidenem Umfang durchgesetzt werden können.

Zu wesentlichen Sachverhalten sind politische Zielsetzungen gefordert, die von Planern vorbereitet werden können. Die weitere Arbeit der Planer ist dann die bestmögliche Koordination der einzelnen Faktoren auf der Grundlage vorausgegangener oder begleitender politischer Entscheidungen. Lediglich mit der Anwendung von Rechtsverordnungen auf der Grundlage augenblicklicher Situationen, ist Wesentliches im Hinblick auf die Gestaltung der Zukunft nicht zu erreichen.

Beim Abbau widersprüchlicher Nutzungen in Gemengelage kommt es auf notwendige Verbesserungen gegenüber dem jetzigen Zustand an. Dies ist durch funktionsorientiertes Überplanen dörflicher unbepannter Ortslagen mit bestimmten Zielrichtungen möglich. Hierbei darf es jedoch für die betreffenden Bewohner oder Betriebsinhaber kein kurzfristiges „Entweder-Oder“ geben.

Zielsetzung sollte ein Entflechten von Problemsituationen unter Nutzung der sich im Verlaufe der Zeit bietenden Gelegenheiten sein. Das Berücksichtigen ausreichender Zeiträume ist somit für derartige Planungen sehr wesentlich, da eine sofortige perfekte Entflechtung schon aus finanziellen Gründen kaum möglich sein wird. In dörflichen Ortslagen geht es somit um die im Verlauf der Zeit „machbaren“ Verbesserungen. Planungen mit dem Ziel von Funktionsverbesserungen in bestehenden Ortslagen müssen insgesamt auf große und in zahlreichen Einzelfällen auf unvorhersehbare Zeiträume abgestellt sein.

9.1 Baurechtliche Möglichkeiten

Auf spezifisch dörfliche Siedlungs-, Bau- und Funktionsstrukturen wird im Baugesetzbuch nicht gesondert eingegangen. Dörfliche Belange sollen mit einbezogen sein. Aus praktischer Erfahrung ist dies nicht immer ersichtlich und wirksam. Was Mischgebiete betrifft, so ist die Landwirtschaft in § 34 BauGB weder erwähnt, noch ist auf deren besondere Raum- und Funktionsansprüche Bezug genommen. Das ist wahrscheinlich entstehungsgeschichtlich zu erklären. Das Bundesbaugesetz ist zu Beginn einer Wachstumsphase (vor 1960) konzipiert, in der der Wiederaufbau der Städte und deren flächenmäßige Erweiterungen massiv im Vordergrund standen. Dörfliche Gemengelage wurden vor 1960 vom Gesetzgeber nicht als Problem angesehen. Auch heute ist ein geordneter Strukturwandel über § 34 BauGB in der Regel nicht ohne ein gesamtdörfliches Entwicklungskonzept zu erreichen.

Nach der Baunutzungsverordnung werden Bauflächen derzeit in 10 Baugebietskategorien untergliedert. In „Dorfgebieten“ (MD) ist nahezu alles zulässig. Kann hier ein Bauvorhaben mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften in Einklang gebracht werden, so ist ein Versagen der Baugenehmigung rechtswidrig. Sehr häufig ergeben sich hieraus dauerhafte Belastungen für landwirtschaftliche Betriebe, sowie nachteilige Auswirkungen für die Ortsstruktur insgesamt.

9.2 Planerische Hilfsmittel

Zum Entflechten von Problemen innerhalb von Gemengelage sind Bebauungspläne mit ihren Rechtsverbindlichkeiten im allgemeinen zu starr. Häufig kommt es darauf an, Kompromißlösungen zu finden. Gesamtdörfliche Planungskonzeptionen – möglichst mit gemeindlicher Selbstbindung – sind hierfür eine geeignete Grundlage mit genügend Anpassungsfähigkeiten.

Großenteils sind Einzelsituationen zu beurteilen, bei denen es erforderlich wird, verschiedene planerische Hilfsmittel zu benutzen.

Hierbei handelt es sich um

- DIN 18005, Schallschutz im Städtebau
- TA-Lärm, die technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
- TA-Luft, die technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
- VDI-Richtlinie 2058, zur Beurteilung von Arbeitslärm in der Nachbarschaft
- VDI-Richtlinie 3471 und 3472, zur Auswurfbegrenzung in der Schweine- und Hühnerhaltung.

Finden diese Normen und Richtlinien in Gemengelage ohne Abstriche Anwendung, so ist praktisch vieles nicht zulässig. Abwägungsprozesse sind unvermeidlich.

Normen und Richtlinien sollten auch nicht an die Stelle politischer Wertungen und persönlicher Vereinbarungen treten. Politische Wertmaßstäbe werden vielmehr vorausgesetzt.

Bei größeren Gewerbeflächen besteht die Möglichkeit, durch bessere Gliederung (Staffelung) von Branchen und Betriebseinrichtungen nach ihren Ansprüchen und Emissionen zu einer Minderung möglicher Belästigungen beizutragen.

Wesentliche Hilfsmittel zur Lösung planerischer Aufgabenstellungen in Gemengelage sind sog. Emissionskartierungen. Inhalte derartiger Kartierungen können sein

- die Lage der emittierenden Betriebe
- die Emissionsart
- mögliche betriebliche Maßnahmen
- unterschiedliche baugebietliche Schutzansprüche
- als Pufferzonen benötigte Freiräume
- absehbare Veränderungen
- städtebauliche Zielsetzungen und deren Flächenansprüche.

Fehlt für Gemengelage eine planerische Konzeption und es wird lediglich nach dem Gebot des „Einfügens“ entsprechend § 34 Abs. 1 BauGB entschieden, so entstehen zahlreiche Unsicherheiten über die weitere Entwicklung in den betreffenden Räumen. Investitionen werden möglicher-

weise durch unvorhergesehene Entwicklungen in angrenzenden Lagen vorzeitig entwertet. Manche anfänglichen Absichten zu investieren, werden wegen Unsicherheiten über künftige bauliche Entwicklungen im Ort und speziell in der näheren Umgebung nicht weiter verfolgt.

9.3 Planerische Möglichkeiten

§ 34 BauGB ist nur sehr bedingt ein Instrument städtebaulicher Ordnung. Keineswegs ist dieser § geeignet, einen lenkenden Einfluß auf städtebauliche Entwicklungen auszuüben. Um letzteres zu erreichen, sind Planungskonzepte auch für Gemengelage unerlässlich. Nur in verhältnismäßig wenig Dörfern wurden bisher für Gemengelage Entwicklungskonzepte erarbeitet oder Bebauungspläne angefertigt. Das liegt an den besonderen Schwierigkeiten derartiger Aufgabenstellungen für Planer und Gemeinden.

Oft handelt es sich bei den Gemeinden auch um Mißverständnisse hinsichtlich der Planungsinhalte und deren Nutzanwendung. Das Verständnis von Planung ist bei vielen Bürgern und Gemeinderäten an sofort anzustrebenden Ausführungen orientiert.

Für Planungen in Gemengelage dagegen ist entwicklungsorientiertes Denken erforderlich, ein koordinieren dynamischer Elemente. Dabei kommt es entsprechend dem Prinzip der „Negativplanung“ zunächst darauf an, weitere, für die Gesamtstruktur schädliche Projekte und Entwicklungen zu verhindern. Erst darüber hinaus kann es angebracht sein, wünschenswerte Maßnahmen anzustreben.

Das alles hat sich normalerweise im Rahmen kontinuierlicher Entwicklungen zu vollziehen und erfordert dann auch keine zusätzlichen Finanzmittel. Damit ist der Einsatz von Geld zur Beschleunigung des einen oder anderen Entwicklungsverlaufs keineswegs ausgeschlossen, wie z. B. im Rahmen von Dorferneuerungsprogrammen.

In jedem Falle sollte einem Dorferneuerungsplan (Projekt- oder Ausführungsplan) ein langfristiges Entwicklungskonzept zugrunde liegen. Als Vorstufe für dörfliche Entwicklungskonzepte kann eine weitere Untergliederung von Dorfgebieten („MD“) in „MD-W“ (vorwiegend Wohnen), „MD-allgemein“ und in „MD-L“ (vorwiegend Landwirtschaft gelten. Schutzabstände zu reinen („WR“) oder allgemeinen Wohngebieten („WA“) können dadurch zum Teil entfallen. Gliederungsziel ist das Trennen lediglich der emissionsträchtigen Anlagen von immissionsempfindlichen Nutzungen.

Werden mögliche entwicklungsbedingte Störungen oder Belästigungen vorab erkannt, können im Hinblick auf die Entwicklungsziele des jeweiligen Ortes rechtzeitig Alternativen in Betracht gezogen werden. Dies setzt allerdings mehr voraus als das Ausweisen gerade für eine Bebauung angebotener Flächen bei in diesen Fällen fragwürdigen Flächennutzungsplänen.

10 Ausblick und Folgerungen

Einschränkende Regelungen durch Baugesetze, Baunutzungsverordnung, ergänzende Erlasse und Richtlinien sowie durch das Bundesimmissionsschutzgesetz sind notwendig und nützlich. Konstruktive, entwicklungsplanerische Zielsetzungen können dadurch jedoch nicht ersetzt werden.

In der Baugesetzgebung ist festgelegt, daß die Gemein-

den über die Planungshoheit in ihrem Gemeindegebiet verfügen. Dementsprechend sind die Gemeinden verpflichtet, vorsorglich koordinativ raumplanend tätig zu sein.

Das Überplanen dörflicher Gemengelage mit dem Ziel, Funktionsverbesserungen auf veränderten wirtschaftlichen und raumstrukturellen Grundlagen und Wertungen zu erreichen, ist eine sehr bedeutende kommunale Aufgabenstellung.

Voraussetzungen für raum- und siedlungsstrukturelle Verbesserungen auf der Grundlage derartiger Entwicklungskonzepte sind Verständnis für Notwendigkeiten und Zielsetzungen derartiger Planungen bei den Gemeinderäten und den Gemeindeverwaltungen sowie die erforderliche Sachkenntnis bei Planern und Plangenehmigungsbehörden.

Für Landwirtschaft und Gewerbe gilt es, Entwicklungsmöglichkeiten zu verbessern und für das Wohnen ausreichenden Nachbarschaftsschutz zu gewährleisten. Die Effektivität des Mitteleinsatzes sollte über längerfristige Perspektiven verbessert werden. Über raumkonzeptionelle Sicherheiten bestehen Möglichkeiten, zu Investitionen im ländlichen Raum anzuregen. Das Ausweisen von Dorfgebieten („MD“) reicht nicht aus, um Fehlinvestitionen und Fehlentwicklungen vorzubeugen. Das alleinige Ausweisen von Dorfgebieten ohne entwicklungsbezogene planerische Einflußnahmen kann langfristig sogar zu weiteren „Problemmischungen“ führen.

Unterbleibt das Erarbeiten dörflicher Entwicklungskonzeptionen durch die Gemeinden, so tragen die direkt Betroffenen die Folgen. Zumindest ist anzustreben, Ortslagen in denen sich landwirtschaftliche Betriebe befinden, voll zu gliedern.

Landwirtschaftliche Entwicklungskonzepte auf dörflicher Ebene sollten frühzeitig in die Gesamtkonzeptionen der Dörfer einbezogen und wegen starker Flächengebundenheit der Landwirtschaft Grundlage jeder dörflichen Planung sein.

Die Beurteilung landwirtschaftlicher Belange im Rahmen von Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange zu Bauleitplänen kommen bei fertigen Planentwürfen – wie die Erfahrung zeigt – in der Regel zu spät. Bei Bauvorhaben in unbeplanten Gemengelage sind zudem derartige Stellungnahmen nicht gefordert.

Die weitere Entwicklung von Gemengelage ist für Dörfer, anders als für Städte, eine zentrale Aufgabenstellung. Während bei Baumaßnahmen der letzten 4 Jahrzehnte das Ausweisen von Neubaugebieten dominierte, wird in den nächsten Jahrzehnten der Strukturwandel von alten Ortsbereichen im Vordergrund stehen.

Wieweit Möglichkeiten von funktionellen und baulichen Verbesserungen im Verlaufe der allgemeinen Entwicklungen genutzt werden, ist eindeutig von der Erarbeitung entwicklungs-konzeptioneller Grundlagen abhängig. Ferner ist von Bedeutung, wieweit diese auf die praktische Nutzanwendung in den Gemeinden ausgerichtet sind und die politischen Gremien Zielsetzungen und Entscheidungen zur Ortsentwicklung im einzelnen hieran orientieren.

Die Beurteilung dörflicher Gemengelage und daraus abzuleitender Folgerungen läßt sich in folgende Leitsätze fassen:

– Gemengelage mit einer Mischung von Wohnen und Gewerbe sind nicht unbedingt mit städtebaulichen Mißständen gleichzusetzen, sie sind nicht grundsätzlich ein Problem. Für das Dorf sind sie die ursprüngliche, die normale Siedlungsform.

– Dörfer haben im Vergleich zu Städten funktional einen geringeren Differenzierungsgrad. Dörfer benötigen auch künftig aufgelockerte Baustrukturen. Bei Raum- und Funktionsplanungen ist dies zu berücksichtigen.

– Die Nutzungswürdigkeit landwirtschaftlicher Hofstellen und damit auch die Entwicklungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe ist in zunehmendem Maße von der Dorfentwicklung abhängig.

– § 34 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) ist kein Planersatz und § 5 der Baunutzungsverordnung (Dorfgebiete) sichert nicht selbsttätig die landwirtschaftlichen Hofstellen.

– Einfacher Bestandsschutz ist für gewerbliche wie für die landwirtschaftlichen Betriebe nicht ausreichend. Deren Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit muß gesichert sein. Technische Normen dienen der Orientierung; sie sind im Hinblick auf Entwicklungsansprüche nicht schematisch anzuwenden.

– Hinsichtlich der Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten von Gemengelage ergeben sich z. Z. noch zahlreiche Unsicherheiten. Auch Gerichtsurteile zu Konfliktsituationen sind nicht einheitlich. Jedoch schälen sich in neuerer Zeit Grundzüge heraus, die ein Umsetzen in konzeptionelle Nutzenanwendung wünschenswert erscheinen lassen. Einige Bundesländer geben bereits entsprechende Planungserlasse heraus. Die heutigen immissionsrechtlichen Forderungen sind mit den derzeitigen städtebaulichen, baurechtlichen und den ordnungsrechtlichen Gegebenheiten nicht in jedem Falle in Einklang zu bringen.

– Um unnötigen technischen Aufwand zu vermeiden, sollte Immissionsschutz im Rahmen der Dorfentwicklung vor allem vorbeugend über eine Verbesserung der Raumstruktur angestrebt werden.

– Das Bestreben, möglichst viel Wohnbevölkerung im ländlichen Raum zu halten, macht es erforderlich, den Wohnwert der Dörfer zu verbessern und eine tragfähige räumliche Abstimmung zwischen landwirtschaftlichen Betriebsstandorten und den Wohnlagen vorzusehen.

– Vorbeugende Konfliktlösungen haben zur Voraussetzung, die einzelnen Baumaßnahmen an gesamtstrukturellen Erfordernisse zu orientieren. Dorfentwicklung sollte auf der Grundlage langfristiger Entwicklungskonzeptionen erfolgen.

– Um Probleme und Hemmnisse in dörflichen Gemengelage im Verlaufe des weiteren Entwicklungsprozesses abzubauen zu können und dem Entstehen weiterer Konflikte vorzubeugen ist es erforderlich, auch ältere Ortslagen zu „überplanen“.

– Eine endgültige Lösung für alle Gemengelageprobleme gibt es nicht. Vielmehr kommt es darauf an, ein erträgliches und darüber hinaus gedeihliches Nebeneinander zu ermöglichen. Dies ist nicht als einmaliger Vorgang sondern als kontinuierlicher Entwicklungsprozeß zu werten. Von besonderer Bedeutung für landwirtschaftliche wie für gewerbliche Betriebe und öffentliche Einrichtungen ist daher das räum-

liche Offenhalten von Anpassungsmöglichkeiten, eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit dörflicher Gemengelage.

Zusammenfassung

Künftig wird sich die Bautätigkeit in den Dörfern des Bundesgebietes weniger auf das Ausweisen von Neubaugebieten und dafür mehr auf den Strukturwandel vor allem alter Ortslagen konzentrieren. Diese, wegen ihrer Funktionsmischungen großenteils als Gemengelage zu bezeichnenden Bauflächen befinden sich in einem stetigen und z. Z. verstärkten Funktions- und Strukturwandel.

Die bisherige und für die nächsten Jahrzehnte zu erwartende Rückläufigkeit der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe bedingt einen quantitativen aber auch qualitativen Ausbau der Wohnfunktion der Dörfer, um einer Entvölkerung ländlicher Räume und gleichzeitig einer weiteren Konzentration in Großstädten und Ballungsräumen entgegenzuwirken. Ein Absichern der Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit landwirtschaftlicher Hofstellen ist daher künftig nicht zuletzt nach seinen funktionellen und räumlichen Wechselbeziehungen zur Wohnfunktion zu beurteilen.

Damit die laufenden Veränderungen in alten Ortslagen (Funktions- und Eigentumsänderungen) jeweils im Sinne anzustrebender Konfliktminimierungen und darüber hinaus zu zukunftsorientierten Funktionsaufwertungen genutzt werden können, sind dörfliche Entwicklungskonzepte erforderlich, die auch die Sicherung der Anpassungsfähigkeit landwirtschaftlicher Hofstellen beinhalten.

Dies erfordert Fachbeiträge der Landwirtschaft zur Ortsentwicklung, die wegen deren Flächen- und Raumstrukturabhängigkeit Grundlage der Dorfentwicklungskonzeption und damit Grundlage dörflichen Funktions- und Strukturwandels sein sollten.

Das Baugesetzbuch mit der Baunutzungsverordnung ist kein Ersatz für raumkonzeptionelle Planungen und sichert nicht selbsttätig die Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit landwirtschaftlicher Hofstellen. Einfacher Bestandsschutz ist daher nicht ausreichend. Hinzukommen muß der vorbeugende Bestandsschutz in Form koordinativ raumordnender Entwicklungsplanungen durch die Gemeinden. Hiermit sollen deren Wirtschaftserfordernisse gesichert und Entwicklungsspielräume offen gehalten werden. Für zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe wird sich im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft künftig hieran deren Konkurrenzfähigkeit entschieden.

Mix-structured villages – The valuations and the possible radius of action in consideration of agricultural farms in the future village development

In the near future there won't be presented any more new settlement-areas in villages but therefore changes have to be made in the old villages.

In the next decades there is going to be a further decrease in the number of farmers and to keep the balance the number of inhabitants has to increase.

This goal can only be reached by a presentive planning-conception for rural villages. A simple protection of existing agricultural farms is not sufficient.

Even the future economic necessities have to be considered.

Literatur

(1) Herms, A. und Hillendahl, W.: Der Flächenanspruch von Gebäuden und baulichen Anlagen verschiedener Hauptproduktionsrichtungen und Größenordnungen der Nutztierhaltung. — In: Landbauforschung Völkenrode, 27. Jg. (1977), H. 1, S. 15–24.

(2) Stich, R., Porger, K.-W. und Steinbach, G.: — In: Beiträge zur Umgestaltung; Planen und Bauen in immissionsbelasteten Gemengelagen, Erich Schmidt-Verlag, Berlin 1983.

Verfasser: Herms, Arno, Dr. agr., Institut für landwirtschaftlicher Bauforschung der Bundesanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Institutsleiter: Prof. Dr. agr. J. Piotrowski.