

Solidarische Landwirtschaft und Bauen im Außenbereich

Von Solawis benötigte Bauten (Gebäude, Unterstände, Folientunnel u.ä.) werden manchmal von Baubehörden verhindert oder verzögert. Im Einzelfall droht sogar, dass bestehende Anlagen entfernt werden müssen. Diese Handreichung soll betroffene Betriebe ermutigen und ihnen dabei helfen, im Umgang mit Behörden erfolgreich zu sein und ihre Ziele in Bauverfahren zu erreichen.

Beispielfall – „Der typische Fall“

Die „Solawi Tomatenglück e.V.“ möchte einen Folientunnel zum Gemüseanbau errichten und nimmt an, dass dafür keine Baugenehmigung erforderlich ist. Die Solawista sind geschockt, als der Verein ein Schreiben vom Bauamt der Gemeinde zur offiziellen „Anhörung“ zu ihrem Bau bekommt. Darin steht, dass für die geplante Anlage im Außenbereich keine Genehmigung vorliege und der Verein kein „landwirtschaftlicher Betrieb“ sei, weil er nicht „mit Gewinnerzielungsabsicht handelt“. Wie soll die Solawi reagieren?

Inhalt

Grundwissen

- Was heißt „Landwirtschaft“ rechtlich?
- Bauen im Außenbereich
- Umgang mit Behörden

Einzelheiten zur Anerkennung

als privilegierter Betrieb

- Merkmale des „landwirtschaftlichen Betriebs“ oder Gartenbaubetriebs
- Exkurs: Solidarische Landwirtschaft im Naturschutzrecht
- Knackpunkt „Gewinnerzielungsabsicht“
- Welche Nachweise helfen?

Hintergründe und Handlungsmöglichkeiten

- Rechtspolitische Einordnung
- Beratung und verbandspolitische Aktivität im Netzwerk

Beratungshinweis

GRUNDWISSEN

Was heißt „Landwirtschaft“ rechtlich?

Beispielsfall: Die Solawista sind verwirrt, dass sie aus Sicht der Baubehörde kein „landwirtschaftlicher Betrieb“ sein sollen. Immerhin hatten sie vom Finanzamt eine landwirtschaftliche Steuernummer erhalten und auch eine Registriernummer von der Landwirtschaftskammer bekommen. Sie sind der Meinung, dass sie also doch schon als „landwirtschaftlicher Betrieb“ anerkannt wurden.

Wann jemand eine „Landwirtschaft“ betreibt, ist rechtlich nicht einheitlich definiert. Der Begriff wird unterschiedlich verstanden, je nachdem, in welchem Bereich er rechtlich zu bewerten ist. Der Begriff **baurechtliche Landwirtschaft** entspricht also nicht dem Verständnis im

- **Grundstücksrecht**
vgl. § 8 f. Grundstücksverkehrsgesetz zur Frage: Kann die Übertragung landwirtschaftlicher Flächen genehmigt werden?
- **Sozialversicherungsrecht**
vgl. § 1 des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte zur Frage: Besteht die Alterssicherungspflicht für Landwirte?
- **Steuerrecht**
vgl. § 13 Einkommenssteuergesetz zur Frage: Liegen steuerbare Einkommen aus Landwirtschaft – oder Gewerbe – vor?
- **Subventionsrecht**
z.B. nach dem Agrarinvestitionsförderprogramm zur Frage: Kann ein Unternehmen Agrarförderungen beantragen?

Der im **Baurecht** verwendete Begriff des "landwirtschaftlichen Betriebs" wird oft fehlerhaft, synonym mit den o.g. Begriffen verwendet. Die Begriffe müssen aber differenziert werden, weil sich der Zweck des Baugesetzbuchs (BauGB) von den Zielen der anderen oben genannten Gesetze teilweise unterscheidet. Wird „ergoogeltes“ Wissen zu einem anderen Rechtsgebiet ungeprüft auf das Baurecht übertragen, kann es daher zu Missverständnissen führen. In Zweifelsfall sollten sich Solawista bei Problemen mit Bauämtern Informationen zur Auslegung speziell im Baurecht einholen.

Auch die zuständige Behörde ist zu differenzieren. Über die Zulässigkeit von baulichen Vorhaben entscheidet das Bauamt, über die steuerliche Einordnung das Finanzamt, über Beihilfen die jeweilige Bewilligungsstelle etc. Besonders verwirrend ist, dass im Bauverfahren dennoch auch andere öffentliche Stellen auftauchen können. So holt die untere Baubehörde oft Stellungnahmen des Landwirtschaftsamts bzw. der Landwirtschaftskammer oder der Naturschutzbehörde ein, bevor sie über ein Vorhaben entscheidet. Für die Entscheidung verantwortlich sind aber bei Entscheidungen über Bauten grundsätzlich die Baubehörden.



Foto: Netzwerk Solidarische Landwirtschaft

Bauen im Außenbereich

Die Wirtschaftsflächen von Solawis liegen meistens im sog. Außenbereich. Mit „**Außenbereich**“ sind alle Flächen gemeint, die außerhalb einer durchgehenden Bebauung liegen. Die nachfolgenden Informationen gelten also nicht ohne Weiteres für Solawis, die im Stadtgebiet oder sonst innerhalb von Ortschaften bauen wollen.

Laut Bauplanungsrecht, das bundesweit durch das BauGB die gleichen Grundregeln hat, soll der „**Außenbereich**“ möglichst weitgehend von Bebauung freigehalten werden. Damit sollen Flächenverbrauch, Zersiedelung und andere schädliche Auswirkungen auf öffentliche Belange vermieden werden. Bestimmte Nutzungsarten sollen aber gerade außerhalb von Ortschaften stattfinden und werden deshalb im Außenbereich „**privilegiert**“. Wichtig ist hier v.a., dass in § 35 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB bauliche Vorhaben privilegiert werden, die land-



wirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betrieben „dienen“. Landwirtschaftlich begründete Bauten werden also deutlich leichter genehmigt als andere Vorhaben.

Verantwortlich für die baurechtliche Zulässigkeit von Bauten ist der sog. „**Bauherr**“. Das kann eine natürliche Person (z.B. Einzellandwirt*in) oder ein Rechtsträger der Solawi sein (z.B. ein „Solawi-Verein“¹) sein. Ob die bebauete Fläche im Eigentum des Bauherrn steht oder gepachtet ist, ist erstmal nicht entscheidend. Bei verpachteten Flächen könnten also grundsätzlich sowohl Pachtende als auch Eigentümer als Bauherr auftreten. Pachtende Solawis müssen aber darauf achten, dass sie auch gegenüber dem Verpachtenden (zivilrechtlich) zu ihrem Vorhaben auf dessen Fläche berechtigt sind, und sollten sich daher in Zweifelsfällen vorher um seine Zustimmung bemühen.

Zuständig von Behördenseite ist die sog. „**untere Baubehörde**“, d.h. das Bauamt der Gemeinde oder der Kreisverwaltung vor Ort. An das Bauamt ist ggf. der Antrag auf Baugenehmigung zu richten. Wenn man ein „bauliches Vorhaben“ (das meint v.a. die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen) plant, ist regelmäßig eine Baugenehmigung erforderlich. Je nach Landesbauordnung (LBO) können aber bestimmte „landwirtschaftliche“ Anlagen (z.B. Gewächshäuser oder Fahrsilos) ohne Antragsverfahren errichtet werden (dann ist ggf. aber eine „Bauanzeige“ nötig). In diesen Fällen kann sich aber das Bauamt noch nachträglich einschalten, z.B. wenn sich ein übelmeinender Nachbar über einen angeblich unzulässigen Bau beschwert. Kommt die Baubehörde zur Ansicht, dass Bauten unzulässig sind, kann es im Extremfall sogar den Abriss der Anlage anstreben. Vor negativen Entscheidungen wird aber der Bauherr vorher „angehört“ und hat dadurch immer Gelegenheit, zum Sachverhalt selbst Stellung zu nehmen.

Die zentrale Frage ist i.d.R., ob ein Vorhaben den Regeln des BauGB und der jeweiligen LBO entspricht, d.h. **materiell rechtmäßig** bzw. „genehmigungsfähig“ ist. Im Außenbereich muss immer eine ausreichende Erschließung gesichert sein und es dürfen keine „öffentlichen Belange“ entgegenstehen. Das bedeutet insbesondere, dass das Vorhaben keinen anderen öffentlich-rechtlichen Normen widersprechen darf, so z.B. dem Naturschutzrecht (siehe unten).

Nicht-privilegierte Vorhaben können nach § 35 Abs. 2 BauGB „nur im Einzelfall zugelassen werden“. Wegen der Privilegierung können landwirtschaftliche Betriebe dagegen deutlich häufiger rechtmäßig bauen. § 35 Abs. 1 BauGB verlangt allerdings in jedem Fall, dass das Vorhaben einem (landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen) Betrieb „dient“ und nur einen „untergeordneten Teil der Betriebsfläche“ einnimmt. Zu diesen allgemeinen Anforderungen kommen bei Solawis (wie bei herkömmlichen Betrieben) Meinungsverschiedenheiten mit den Behörden vor.

Zu beachten ist also, dass die Bauämter das Maß der zulässigen Bebauung am Prinzip der „größtmöglichen Schonung des Außenbereichs“ messen. Gerade bei kleinen Betrieben wird bei größeren Bauten daher strenger geprüft, ob sie in einem vernünftigen Verhältnis zum Betriebsumfang stehen.

Bauten „dienen“ im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einem landwirtschaftlichen Betrieb dann, wenn sie für die landwirtschaftliche Aktivität förderlich oder sogar unentbehrlich sind. Solawis sind stark darauf angewiesen, eine Verbundenheit ihrer Mitglieder mit dem Betrieb herzustellen. Dazu gehört, dass Mitglieder oft (z.B. bei Ernteinsätzen oder Veranstaltungen) selbst auf den Flächen der Solawi aktiv werden. Behörden können ggf. nicht erkennen, dass eine Einbindung von Mitgliedern für das wirtschaftliche Konzept essentiell ist und daher auch entsprechende bauliche Anlagen dem Betrieb einer Solawi „dienen“ können. Bei derartigen solawi-spezifischen Problemen mit Bauämtern sollten Betriebe ggf. Kontakt zum Netzwerk aufnehmen (siehe unten).



Foto: Netzwerk Solidarische Landwirtschaft

1 Zum Begriff siehe Fußnote 2; zur Typologie siehe das „Handbuch Solawi“ (Netzwerk Solidarische Landwirtschaft e.V.: „Handbuch Solidarische Landwirtschaft“, S. 30 ff. (v1.2), frei online verfügbar unter www.solidarische-landwirtschaft.org/fileadmin/media/solidarische-landwirtschaft.org/Solawis-aufbauen/Handbuch/Handbuch-Solidarische-Landwirtschaft-v1.2.pdf (abgerufen am 08.09.2023).



Umgang mit Behörden

Beispielfall: Die Gemüsegärtnernden führen ein Gespräch mit der zuständigen Sachbearbeiterin im Bauamt. Im Gespräch fühlen sich die Solawista unverstanden und ärgern sich, als sie mitbekommen, dass die Landwirtschaftskammer dem Bauamt eine negative Stellungnahme zur Tragfähigkeit ihres Betriebs gegeben hat. Die an sich wohlwollende Sachbearbeiterin versteht nicht, welche besonderen Eigenarten Solawis haben, und versteckt sich hinter der Einschätzung der Landwirtschaftskammer. Die Gemüsegärtnernden sind nach dem Gespräch demotiviert und möchten am liebsten nichts mehr mit dem Problem zu tun haben.

Im Kontakt mit Behörden ist **Zeit** ein kritischer Faktor, beispielsweise wenn Förderungen von Bauten, wie z. B. über das Agrarinvestitionsförderprogramm, eine vorher vorliegende Baugenehmigung voraussetzen. Aufforderungen von Behörden und Reaktionen auf Schreiben sollten, auch wenn sie unangenehme Inhalte haben, nicht „auf die lange Bank“ geschoben werden. Es sollte eingeplant werden, dass auftretende Bedenken von Behörden und andere Hindernisse auftreten können. Bei speziellen Fragen ist manchmal hilfreich, vorab zum jeweiligen Bauamt Kontakt aufzunehmen und vorzufühlen, wie sich die Behörde voraussichtlich verhalten wird. Das kann „schlafende Hunde“ wecken, andererseits geben Behörden oft hilfreiche Hinweise, wenn man sie frühzeitig beteiligt. Besonders zu beachten sind Fristen, insbesondere wenn ein Schreiben eine sog. „Rechtsbehelfsbelehrung“ enthält, weil die Entscheidung dann grundsätzlich nur noch verändert werden kann, wenn innerhalb der angegebenen Frist Widerspruch eingelegt oder Klage erhoben wird. In diesem Fall sollte fachkundiger Rat ggf. möglichst bald eingeholt werden, weil eine überlegte Entscheidung über Chancen und Risiken einer rechtlichen Auseinandersetzung unter Zeitdruck schwieriger wird.

Andererseits ist bei bloßen Anhörungsschreiben oft unproblematisch eine Fristverlängerung möglich. Behördliche Verfahren werden auch dadurch oft „behäbig“, weil das Bauamt den Sachverhalt umfassend ermitteln muss und dadurch manchmal ein langwieriger Schriftverkehr sowohl mit der Solawi als auch mit anderen Stellen (Landwirtschaftskammer, Naturschutzbehörde) entsteht. Das kann insofern auch von Vorteil sein, dass dadurch als

„nicht zulässig“ angesehene Bauten oft über lange Zeiträume geduldet werden, solange das Verfahren noch nicht abgeschlossen ist.

Kennzeichnend für der Kommunikation ist auch, dass alle wesentlichen Vorgänge **schriftlich** erfolgen. Gerade Besonderheiten der Solidarischen Landwirtschaft sind in der Regel erklärungsbedürftig, weil Sachbearbeitenden der Umgang mit „unüblichen“ Betriebsformen nicht leicht fällt. Schreiben an die Behörde sollten wohlüberlegt sein, um missverständliche Aussagen und Formulierungen zu vermeiden. Außerdem sollte möglichst frühzeitig sorgfältig begründet werden, was zugunsten des Anliegens der Solawi spricht.

Im Kontakt mit öffentlichen Stellen können aber auch mündliche Gespräche helfen, die Position und Haltung der Sachbearbeitenden richtig einzuschätzen. Eine gute Vorbereitung, v.a. das Studium von Informationsmaterial öffentlicher Stellen und von bisherigen Schreiben der Behörden, ist dabei sehr empfehlenswert. Ablehnende Entscheidungen müssen nicht unkritisch hingenommen werden. Trotzdem empfiehlt sich, Gegenargumente nicht impulsiv vorzubringen. Grundsätzlich ratsam ist dabei eine „zuhörende Haltung“, um die Erwägungen auf Behördenseite zu verstehen und zu erfragen, auf welche Bedenken sich die Solawi ggf. noch äußern sollte. Hilfreich kann auch sein, sich zweifelhafte Erwägungen (z. B. Hindernisse für eine Genehmigung) schriftlich geben zu lassen. Das ermöglicht, sich sachlich damit auseinanderzusetzen und ist auch für eine fachkundige Beratung essentiell.

Wichtig ist, das **Ermessen** der entscheidenden Personen in öffentlichen Stellen richtig einzuschätzen. Einerseits haben sie oft erheblichen Spielraum, weil es um auslegungsfähige Begriffe geht (v.a., wann ein „landwirtschaftlichen Betrieb“ vorliegt, weil das BauGB keine Definition enthält). Andererseits ist jede Behörde an Recht und Gesetz gebunden. Die untere Baubehörde muss insbesondere beachten, wie obere Behörden und Gerichte die im Gesetz benutzten Begriffe auslegen. Neben Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) sind dabei v.a. Richtlinien der Landes-Bauministerien zur Anwendung des BauGB relevant. Angesichts der hierarchischen Struktur der Verwaltung haben Sachbearbeitende leider oft wenig Mut, Verantwortung für großzügige Entscheidungen in unüblichen Konstellationen zu übernehmen. Die unten erläuterten Argumente können helfen, rechtliche Zweifel bei den Entscheidenden zu beseitigen.



Es ist aber wichtig, ggf. auch verwaltungsinterne und politische Hintergründe im Blick zu behalten und Hindernisse nicht den Mitarbeitenden der lokalen Stellen persönlich anzulasten.

Einige Solawista fühlen sich im Kontakt mit Besonderheiten der **Behördenkultur** (technische Sprache, unpersönliche Kommunikation, Hierarchie und teilweise auftretende obrigkeitsstaatliche Attitüden) unsicher und unwohl. In diesen Fällen kann helfen, wenn in der Solawi oder im Umfeld Menschen gefunden werden können,

denen der Umgang damit leichter fällt und die bestenfalls über fachliche Kompetenzen dabei verfügen. Auch hilft es, hinter der „Amtsperson“ auch die menschliche Seite zu sehen und seitens der Solawi zu einem – trotz möglicher Differenzen – wertschätzenden und freundlichen Umgang beizutragen. Spätestens wenn eine emotionale oder zeitliche Belastung die Handlungsfähigkeit nimmt und der Solawi ernsthaft schadet, ist es besser, intern oder extern Unterstützung zu suchen und den Kontakt zur Behörde professionell und sachlich anzugehen.

INZELHEITEN ZUR ANERKENNUNG ALS PRIVILEGIERTER BETRIEB

Merkmale des „landwirtschaftlichen Betriebs“ oder Gartenbaubetriebs

Beispielfall: Die Solawi wird laut Schreiben des Bauamts nicht als „landwirtschaftlicher Betrieb“ anerkannt, weil sie in der Stellungnahme der Landwirtschaftskammer nicht als auf Dauer tragfähige ernsthafte Landwirtschaft eingeschätzt wurde. Die Solawista wollen alle Informationen zusammenstellen, um das Bauamt doch noch zu überzeugen, sie als landwirtschaftlichen Betrieb anzuerkennen.

Im baurechtlichen Sinn gehören zur Landwirtschaft verschiedene Formen der direkten Bewirtschaftung von Boden („Primärproduktion“), insbesondere Acker- und Gemüseanbau, Grünlandbewirtschaftung und Erwerbsobstbau (eine Aufzählung enthält § 201 BauGB). Die Obergerichte verstehen unter einem „landwirtschaftlichen Betrieb“ nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB eine organisierte Einheit, die in den genannten Bereichen auf Dauer und Ertrag angelegt wirtschaftet. Die folgenden Ausführungen gelten entsprechend auch für „Betriebe der gartenbaulichen Erzeugung“, die Pflanzen ausschließlich in Form des Gartenbaus erzeugen und nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB ebenfalls privilegiert sind.

Nach Sinn und Zweck des grundsätzlichen Verbots von Bauen im Außenbereich sollen Aktivitäten nicht von der Privilegierung umfasst sein, wenn nicht damit zu rechnen ist, dass sie tragfähig auf Dauer und ernsthaft betrieben werden. Dementsprechend werden landwirtschaftliche Betriebe nach klassischem Verständnis im Baurecht (ähnlich wie im Einkommenssteuerrecht) von einer Bewirt-

schaftung des Bodens als bloße „Liebhaberei“ bzw. als „Hobbylandwirtschaft“ abgegrenzt. Die Frage, wann genau ein „landwirtschaftlicher Betrieb“ vorliegt, ist immer im Einzelfall zu klären. Das Bauamt muss immer alle wesentlichen Aspekte ermitteln und darf nicht nur anhand eines Merkmals pauschal urteilen. Aus der „**Gesamtbetrachtung**“ der gewonnenen Erkenntnisse muss das Bauamt entscheiden, ob eine ernsthafte und tragfähige Bewirtschaftung der Fläche zu erwarten ist.

Als objektive Anhaltspunkte für einen lebensfähigen und auf Dauer angelegten Betrieb werden insbesondere folgende Aspekte herangezogen:

- Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, d. h. ein **nicht unerheblicher Ertrag** der eigenen Erzeugung; positiv ist daher eine nennenswerte Anzahl von Ernteteilenden, die dauerhaft versorgt werden können. Nach dem Gesetzeszweck wird eine maximale Verwertung des Bodens bzw. ein maximaler Ertrag aus der Fläche nicht verlangt.
- Der Betrieb ist nach **Größe und Umfang** lebensfähig, d. h. verfügt über die für eine fachgerechte Bewirtschaftung erforderliche Mindestgröße; je nach Kulturen und Anbauform (z. B. bei biointensivem Gemüseanbau) können auch kleine Flächen ausreichend sein. Zu beachten sind ggf. auch substanziierte Erweiterungspläne und nachgewiesenes Wachstumspotenzial.
- Die **persönliche und fachliche Eignung** der Bewirtschaftenden; positiv sind dauerhaft an den Betrieb gebundene Fachkräfte in Anbau und Betriebsführung,



am besten mit einschlägiger Ausbildung und/oder sonst nachgewiesener Sachkunde und Erfahrung.

- **Bedeutung für den Erwerb** der Bewirtschaftenden; Vollerwerbsstellen werden besonders positiv gewertet; bei der Vergütung von Beschäftigten ist auch hier der Mindestlohn das Minimum.
- Dauerhaft gesicherter **Zugriff auf die notwendigen Nutzflächen**; positiv ist daher eigenes Landeigentum der Solawi (am besten an der bebauten Fläche); ausreichend ist aber auch ein langjähriger Pachtvertrag, der die beabsichtigte Nutzung zulässt.
- Zugang zu den **notwendigen Betriebsmitteln** (Lagerflächen, Maschinen etc.) bzw. zum notwendigen Kapital bei Investitionsbedarf; positiv ist ggf. die Möglichkeit zinsgünstiger Finanzierung aus dem Umkreis der Solawi.
- Gewährleistung mindestens der **Deckung aller Kosten** (einschließlich der Mittel für später nötige Investitionen u. ä.), nachgewiesen durch eine solide Kalkulation; darüber hinaus wird regelmäßig „**Gewinnerzielungsabsicht**“ verlangt (der Umgang mit dieser zweifelhaften Anforderung als Knackpunkt für Solawi-Vereine wird unten beschrieben).

Konkrete Hinweise für oftmals geforderte oder sinnvolle Belege sind unten zu finden.

Für die ökonomische Resilienz von Solawis spricht allgemein gerade deren aktives Umfeld, das Kosten vorfinanziert und im Krisenfall den Betrieb unterstützt. Weiteres Indiz für ein tragfähiges Betriebskonzept ist z.B. eine bereits mehrjährige Betriebsdauer. Neugründungen und jungen Solawis fällt es tendenziell schwerer, die Behörden von einer positiven Prognose zu überzeugen.

Die meisten genannten Kriterien für ein auf Dauer gedachtes und tragfähiges Wirtschaften muss eine gut geplante Solawi-Initiative nicht fürchten. Die Ausarbeitung des Betriebskonzepts hat – unabhängig davon, wie sie durch die Behörde beurteilt wird – generell positive Folgen für die Klarheit und Ausrichtung des Solawi-Betriebs und ist insofern nicht nur sinnlose Bürokratie.

Exkurs: Solidarische Landwirtschaft im Naturschutzrecht

Möchten Solawis Anlagen auf Flächen errichten, die in einem naturschutzrechtlich geschützten Gebiet (z. B. Landschaftsschutzgebiet oder Biosphärenreservat) liegen, holt das Bauamt vor Entscheidungen in der Regel eine Stellungnahme von der lokalen Naturschutzbehörde ein (oft eine Abteilung in der Kreisverwaltung).

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geht grundsätzlich davon aus, dass eine „naturverträgliche“ Landwirtschaft eine positive Funktion im Naturschutz hat. Dabei ist die „gute fachliche Praxis“ zu beachten, die ansatzweise in § 5 Abs. 2 BNatSchG konkretisiert wird. Im Einzelfall ist zu beachten, welchen Schutzzweck die jeweilige Verordnung für das geschützte Gebiet definiert, und ob dort ggf. nähere Vorgaben für die „ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung“ gemacht werden. Entspricht die Solawi diesen Anforderungen und ist ihre Tätigkeit auch insofern als „Landwirtschaft“ anerkannt, ist sie auch naturschutzrechtlich „privilegiert“: Nach § 14 Abs. 2 BNatSchG werden ihre landwirtschaftlichen Aktivitäten dann grundsätzlich nicht als „Eingriff“ gesehen und damit auch naturschutzrechtlich deutlich leichter als zulässig eingestuft.

Solawis sollten Bedenken der Naturschutzbehörde in jedem Fall ernst nehmen. Falls die Naturschutzbehörde ein Vorhaben ablehnt, kann sie den Bau aber oft unter bestimmten Auflagen doch noch genehmigen, die dann in der Ausführung durch die Solawi berücksichtigt werden müssen. Hilfreich ist immer, wenn ein guter Kontakt zur Naturschutzbehörde besteht und die grundsätzliche ökologische Ausrichtung von Solidarischer Landwirtschaft und konkrete Naturschutzbemühungen des Betriebs kommuniziert und sichtbar gemacht werden können.



Foto: Netzwerk Solidarische Landwirtschaft



Knackpunkt „Gewinnerzielungsabsicht“ bei Solawi-Vereinen

Beispielsfall: Das Bauamt schreibt zur Begründung seiner Auffassung u.a.: „Als eingetragener Verein ist Ihnen eine wirtschaftliche Ausrichtung nach § 21 BGB nicht möglich. Wegen dieser nicht verkehrsüblichen Form ist keine betriebswirtschaftliche Grundlage für einen dauerhaften und wirtschaftlich nachhaltigen Betrieb zu erkennen. Insbesondere beabsichtigen Sie mit Ihrem Betriebskonzept keine „Gewinnerzielung“. Eine Gewinnerzielungsabsicht ist aber für eine Anerkennung als landwirtschaftlicher Betrieb erforderlich. Es handelt sich daher nach den uns vorliegenden Informationen um „Liebhabe(r)“ der Vereinsmitglieder, die nicht nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB privilegiert ist.“

Solawis, die sowohl die Erzeugung der Lebensmittel als auch alle anderen Aktivitäten (Logistik, Verteilung der Lebensmittel, Verwaltung, Unterstützung) in einem einzigen, von Mitgliedern getragenen Rechtsträger organisieren, werden als „Mitunternehmer-Solawis“ bezeichnet.² Wird hierbei die Rechtsform des eingetragenen Vereins (e.V.) gewählt, spricht man von einem „Solawi-Verein“. Die beschriebene Problemstellung kann ähnlich aber auch in anderen rechtlichen Ausgestaltungen von Solidarischer Landwirtschaft (v.a. sog. „Solawi-Genossenschaften“) vorkommen, sodass Argumente teilweise, aber nicht ohne Weiteres, übertragen werden können.

Ein eingetragener Verein darf nach § 21 BGB nicht auf einen „wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb“, sondern muss auf ideelle Zwecke gerichtet sein. Lokale Behörden nehmen mitunter an, ein Verein könne schon wegen seiner Rechtsform nicht als landwirtschaftlicher Betrieb ernstgenommen werden. Die neuere Rechtsentwicklung infolge der sog. „Kita-Entscheidung“ des BGH im Jahr 2017 bestätigt allerdings, dass Vereine ideelle Zwecke gerade auch unmittelbar wirtschaftlich (z. B. in Form von Solidarischer Landwirtschaft) verwirklichen können. Es trifft also rechtlich nicht zu, dass eine Eintragung als Verein per se gegen eine tragfähige und ernsthafte wirtschaftliche Tätigkeit spricht.

Die häufigste Begründung von Behörden, die Solawi-Vereine nicht als landwirtschaftliche Betriebe anerkennen, ist eine vermeintlich fehlende „Gewinnerzielungsabsicht“. Das

lässt sich darauf zurückführen, dass die Rechtsprechung in ihrer Auslegung des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB oft gerade diesen Aspekt als „prägendes Element“ hervorhebt. Der Begriff der „Gewinnerzielungsabsicht“ kommt aus dem Steuerrecht und dient zur Unterscheidung, wann Einkommen und Verluste steuerlich relevant werden. Ertragssteuern werden grundsätzlich nur erhoben, wenn ein Betrieb beabsichtigt, sein Betriebsvermögen zu mehren und auf Dauer einen Totalgewinn zu erzielen, also nach dem Verständnis des Bundesfinanzhofs mit „Gewinnerzielungsabsicht“ handelt.

Tatsächlich lässt sich mit diesem Merkmal ausschließen, dass Privatleute missbräuchlich eine eigentlich nicht ernstzunehmende landwirtschaftliche Tätigkeit vorschieben, um auf Flächen im Außenbereich Gebäude zu errichten. Zwischen Gewinnerzielungsabsicht und der Dauerhaftigkeit bzw. Professionalität der Landbewirtschaftung besteht aber trotzdem kein zwingender direkter Zusammenhang. Das Bundesverwaltungsgericht hat daher zu Recht ausdrücklich festgestellt, dass die Gewinnerzielungsabsicht immer nur ein Aspekt in der Betrachtung aller Umstände des Einzelfalls ist, d. h. es auch landwirtschaftliche Betriebe gibt, die ohne Gewinnerzielungsabsicht handeln (so ausdrücklich etwa BVerwG vom 11.10.2012, 4 C 9/11, Rn. 8). Untere Behörden schätzen die Bedeutung einer Gewinnerzielungsabsicht leider oft trotzdem falsch ein. Dies kann daran liegen, dass Solawi-Vereine vom Bild eines klassischen kleinbäuerlichen Betriebs abweichen. Dort kann der Inhaber (Einzellandwirt*in, Gesellschafter*in einer Betriebs-GmbH o. ä.) sein Unternehmen nachhaltig führen und seinen Erwerb nur bestreiten, wenn er regelmäßig Gewinn aus dem Betrieb entnehmen kann.

Solawi-Vereine (und Solawi-Genossenschaften) sind anders organisiert, weil die Landwirt*innen oder Gärtnernde dort von der Organisation angestellt sind. Die Entlohnung der nötigen Fachkräfte erfolgt daher als Betriebsausgabe, die den Gewinn des Unternehmens mindert. Logischerweise genügt Solawi-Vereinen statt einer Gewinnerzielungsabsicht daher tendenziell eine Orientierung auf die Deckung aller Kosten, um den Erwerb der dort Tätigen nachhaltig sicherzustellen. Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, besteht aus Sicht des Verfassers kein rechtlich tragfähiger Grund, für die Anerkennung als landwirtschaftlicher Betrieb eine darüber hinausgehende „Gewinnerzielungsabsicht“ zu verlangen.

² vgl. zu diesem „Typ 3“ (Solawi-Verein und Solawi-Genossenschaft) das „Handbuch Solawi“ (s. Fußnote 1), S. 34 f.



Welche Nachweise helfen?

Um möglichst problemlos als „landwirtschaftlicher Betrieb“ anerkannt zu werden, sollten Solawis dem Bauamt möglichst früh im Verfahren die zu ihren Gunsten sprechenden Anhaltspunkte mitteilen, sodass sie ohne Verzögerung z. B. in einer Stellungnahme des Landwirtschaftsamts bzw. der Landwirtschaftskammer berücksichtigt werden können. Bei Solawi-Vereinen empfehlen sich evtl. bereits proaktiv Erläuterungen zum o.g. Knackpunkt der „Gewinnerzielungsabsicht“. Im Kontakt können Belege entweder angeboten („Bei Bedarf reichen wir ... nach“) oder gleich vorgelegt werden. Hilfreiche Nachweise können sein:

- ein **belastbares und professionelles Betriebskonzept** zu fachgemäßen Anbau, Anbauflächen, Unternehmensform, Arbeitszeitbedarf/Aufgabenbeschreibungen, Vertrieb/Verteilung, notwendigen Betriebsmitteln, das eine positive Prognose für einen längeren Zeitraum (jedenfalls mindestens drei Jahre) begründet
- Indizien für die **Professionalität der Tätigen** (z. B. Zeugnisse zu Ausbildung und von früheren Arbeitsstellen), Anstellungsverträge, Belege zur Zugehörigkeit bei der Berufsgenossenschaft o. ä.)
- ggf. Ausführungen zur Notwendigkeit der Anlage für den Betrieb
- ggf. Absichtserklärungen von zukünftigen Ernte-teilenden (v. a. bei Neugründungen), Mitgliederzahlen/Wartelisten oder andere Gründe, eine stabile Nachfrage zu erwarten
- ggf. eine Aufstellung von vorhandenem Betriebsvermögen
- ggf. Angabe der Mitgliedschaft bei der Landwirtschaftskammer und/oder Registrierung bei Bewilligungsstellen (Registriernummer)

HINTERGRÜNDE UND HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN

Rechtspolitische Einordnung

Hinter den spezifischen Umständen, die zur Ablehnung der baurechtlichen Privilegierung von Solawis im jeweiligen Einzelfall führen, ist auch die politische Dimension der Anerkennung als landwirtschaftlicher Betrieb zu beachten. Wegen der hierarchischen Struktur von Behörden haben politische Richtungsvorgaben, insbesondere durch Lokalpolitik und Landesministerien, erheblichen Einfluss auf die Entscheidungen.

Leider können dabei auch politisch motivierte Vorbehalte und Vorurteile gegenüber gemeinschaftsgetragenen, ökologischen und extensiven Formen der Bodenbewirtschaftung sichtbar werden. In solchen Fällen raten wir dazu, sachlich zu reagieren und – soweit das im Einzelfall

hilft – wesentliche Eigenarten des Konzepts einer Solidarischen Landwirtschaft nachvollziehbar darzustellen.³ Eine Vielzahl von Aussagen aus Politik und Zivilgesellschaft zeigen, dass es sich inzwischen um eine allgemein anerkannte Form der Landwirtschaft handelt.⁴ Die stetige Zunahme von Betrieben belegt, dass das Grundkonzept sich vielfältig und in zahlreichen Fällen bewährt hat. Entgegen tendenziell steigenden Betriebsaufgaben konventioneller Betriebe („Höfesterben“⁵) handelt es sich bei der Solidarischen Landwirtschaft also offensichtlich um eine für Produzierende und Konsumierende attraktive Betriebsform.

Es kann vorkommen, dass Entscheidungstragende implizit oder explizit davon ausgehen, dass landwirtschaftliches Wirtschaften nur dauerhaft lebensfähig sein kann, wenn es auf kurzfristige Ertragsmaximierung, kredit-

3 Das Netzwerk Solidarische Landwirtschaft beschreibt das Konzept hier:

<https://www.solidarische-landwirtschaft.org/das-konzept/was-ist-solawi> (abgerufen am 08.09.2023).

4 Erwähnt wurde Solawi z. B. bereits im Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2018, S. 84 f (insbes. Zeile 3914 ff.).

5 vgl. etwa: BMEL (2022): Daten und Fakten. Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft mit Fischerei und Wein- und gartenbau, S.7; online verfügbar unter: www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/daten-fakten-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (abgerufen am 10.10.2023)



finanzierte Technisierung, Wachstum u.ä. ausgerichtet ist. In solchen Fällen kann es angebracht sein, die dahinterliegenden Ansichten aufzugreifen und ihre Ausgangsannahmen sachlich in Frage zu stellen und im Zweifel auch juristisch den Bezug auf die gemeinwohlorientierte Zwecksetzung des Bau- und Naturschutzrechts herzustellen. So ist die rechtliche Privilegierung der Landwirtschaft letztlich auch dadurch begründet, dass sie auf die Sicherheit der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln abzielt. Für die Solidarische Landwirtschaft spricht insofern, dass sie Menschen vor Ort wieder stärker mit der lokalen Landwirtschaft verbindet und diese an ihrer Versorgung selbst aktiv mitwirken. Diese Eigenart stärkt nicht nur die ideelle Verbundenheit sondern auch die materielle Basis dafür, regionale Versorgungsstrukturen und eine ökologische und pflegende Bodenbearbeitung wirtschaftlich umzusetzen. Dementsprechend sind gemeinschaftsgetragene lokale Wirtschaftsformen konzeptionell resilienter als rein marktorientierte Betriebe und werden daher als wichtiges Element zur langfristigen Sicherung der regionalen Lebensmittelerzeugung und „Ernährungssouveränität“ angesehen.⁶ Dies gewinnt gerade in Anbetracht der beginnenden Klimakrise und der dadurch erwartbaren disruptiven Veränderungen der Agrarwirtschaft besondere Bedeutung.

Es ist absehbar, dass die genannten rechtspolitischen Aspekte auch juristisch zunehmend größeres Gewicht erhalten. Verfassungsrechtlich bedeutsam ist, dass der Staat verpflichtet ist, die heutigen und zukünftigen Generationen vor Beeinträchtigungen von Grundrechten durch Umweltbelastungen zu schützen.⁷ Diese Schutzverpflichtung gilt für alle öffentlichen Stellen. Deshalb müssen auch Bauämter sie in der Auslegung von § 35 Abs. 1 BauGB in ihren Entscheidungen berücksichtigen.

In juristischen Auseinandersetzungen kann es nötig werden, diese dahinterliegenden Ansichten aufzugreifen, ihre Ausgangsannahmen sachlich in Frage zu stellen und den Bezug auf die gemeinwohlorientierte Zwecksetzung des Bau- und Naturschutzrechts herzustellen.



Foto: Benedikt Fuhmann

Beratung und verbandspolitische Aktivitäten im Netzwerk

Diese Handreichung soll Betriebe ermutigen und handlungsfähiger machen, um zusammen mit dem Netzwerk dafür aktiv zu werden, dass Solawis in allen Formen als „landwirtschaftliche Betriebe“ anerkannt werden.

Solawi-Betriebe, die bei baulichen Vorhaben auf oben angesprochene oder andere solawi-spezifische Hemmnisse treffen, sind eingeladen, mit dem Netzwerk Kontakt aufzunehmen und ggf. die kostenlose ehrenamtliche Erstberatung beim Arbeitskreis Beratung zu nutzen. Dabei hilft es sehr, wenn sie Probleme mit Baubehörden möglichst frühzeitig mitteilen, am besten mit einer konkreten und kurzen Zusammenfassung der Situation per Mail an: beratung@lists.solidarische-landwirtschaft.org

Das Netzwerk Solidarische Landwirtschaft sammelt fortlaufend Erfahrungen im Umgang mit den Baubehörden und möchte nützliches Wissen für alle Solawis zugänglich machen. Daher ist es willkommen, wenn Solawis auch positive Erfahrungen im Netzwerk teilen und ggf. Ressourcen zur Mitarbeit in der politischen Interessenvertretung der Solawi-Bewegung mobilisieren können. Das kann dabei helfen, die Thematik in der politischen Interessenvertretung für ökologische und gemeinschaftsgetragene Landwirtschaft durch das Netzwerk und im Bündnis mit anderen Akteuren sichtbar zu machen.⁸

6 Der Begriff „Ernährungssouveränität“ wurde durch den Weltagrarbericht der Vereinten Nationen 2008 eingeführt (s. Synthesebericht 2009, S.27). Zur regionalen Erzeugung im EU-Agrarbereich vgl. etwa: European Parliamentary Research Service: „Short food supply chains and local food systems in the EU“, 2016, online verfügbar unter: www.weltagrarbericht.de/fileadmin/user_upload/2016EPRSShortSupplyChains.pdf (abgerufen am 10.10.2023).

7 Siehe das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, inbes. zu LS 1.

8 vgl. zuletzt 2022 z. B. die „Forderungen an die Politik“ des Netzwerks Flächensicherung nach der Tagung „Zugang zu Land für gemeinwohlorientierte Landwirtschaft“, speziell Forderung 4 (S.3 f.), online verfügbar unter: www.kulturland.de/sites/default/files/media/file/2022-01/220126_Fachtagung_%20Politische%20Forderungen.pdf



Bei Zweifelsfällen und juristischen Unsicherheiten kann über das Netzwerk bei Bedarf auch Unterstützung zur Rechtsauslegung gefunden werden. In manchen Fällen kann eine rechtliche Auseinandersetzung durch Widerspruchs- und Gerichtsverfahren sinnvoll sein und bei Erfolg Solawis in ihrem Einzelfall entscheidend helfen. Wo missverständliche oder undifferenzierte Richtlinien für die Landesverwaltung zu Problemen beitragen, können Interventionen auf der jeweiligen landespolitischen Ebene mittelfristig zu Verbesserungen führen. Auf diesem Weg könnte eine Vielzahl von Einzelverfahren abgekürzt und Gerichtsverfahren vermieden werden, mit denen sonst Fehler der unteren Behörden korrigiert werden müssen.

Beratungshinweis

Die obigen Erläuterungen geben Wissensstand, Erfahrungen und Rechtsauffassungen des Erstellers im September 2023 wieder, erheben dabei aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie können eine Beratung im Einzelfall nicht ersetzen.

Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge zu dieser Handreichung sind willkommen bei:

RA Johann Steudle
rechtsanwalt@johann-steudle.de

Kontakt

Netzwerk Solidarische Landwirtschaft e. V.

☎ 030 - 2000 50 21-1

@ info@solidarische-landwirtschaft.org

🏠 www.solidarische-landwirtschaft.org

Spendenkonto

Du kannst die Arbeit des Netzwerks durch Engagement, eine Mitgliedschaft oder Spende unterstützen!

Solidarische Landwirtschaft e. V.

GLS Bank // IBAN: DE07 4306 0967 4052 5311 00

 **Solidarische
Landwirtschaft**
sich die Ernte teilen