



Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
Postfach 22 12 53 • 80502 München

E-Mail
Verteiler
Regierungen- Höhere Bauaufsichtsbehörden

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen StMB-25-4160-6-65-51	Bearbeiter Referat 25	München 12.12.2024
	Telefon (089) 2192-02	E-Mail Referat-25@stmb.bayern.de	

Planungsrechtliche Einordnung von Cannabis-Anbauvereinigungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

nach dem Konsumcannabisgesetz (KCanG) ist seit dem 1. Juli 2024 unter bestimmten Voraussetzungen der gemeinschaftliche Eigenanbau und die Weitergabe von Cannabis zum Eigenkonsum durch sogenannte „Anbauvereinigungen“ (§ 1 Nr. 13 KCanG) erlaubt. Im Zuge dessen stellen sich auch bauplanungsrechtliche Fragestellungen, zu deren Einordnung wir im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Tourismus sowie im Benehmen mit dem Staatsministerium für Gesundheit, Pflege und Prävention (StMGP) folgende Hinweise geben. Die Thematik wurde auch in der Fachkommission Städtebau erörtert, die im Ergebnis vom Bund Klarstellungen forderte. Bis dahin schätzen wir die Rechtslage wie folgt ein:

1. Bauanträge für Anbauvereinigungen im Außenbereich

Nachdem das KCanG den Anbau von Cannabis durch Anbauvereinigungen nur zum Eigenkonsum zulässt und die Anbauvereinigungen dabei ausschließlich nicht-gewerbliche Zwecke ohne Gewinnerzielungsabsicht verfolgen dürfen, liegt weder eine privilegierte landwirtschaftliche noch eine gartenbauliche Tätigkeit vor, die unter § 201 BauGB fällt.

Gartenbauliche Erzeugung im Sinne des § 201 BauGB ist laut der „Gemeinsamen Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Wohnen, Bau und Verkehr sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 7. Juli 2021“ (GemBek Nr. 2.3) der „erwerbsmäßige, das heißt zur Erzielung regelmäßiger, nicht nur gelegentlicher Gewinne betriebene Anbau beziehungsweise die Erzeugung pflanzlicher Produkte (zum Beispiel Gemüseanbau, Samenbau, Zierpflanzenbau, Staudengärtnerei, Baumschulen, Pilzkulturen). Handelsgärtnereien sowie Betriebe des Garten-, Landschafts- und Sportplatzbaus bleiben ausgenommen. Ebenso wenig reicht die bloße Eigenversorgung aus: Hier handelt es sich um Hausgärten oder Dauerkleingärten. Bei der gartenbaulichen Erzeugung ist das Merkmal der unmittelbaren Bodenertragsnutzung nicht wesentlich. Es ist somit unerheblich, ob der Anbau unmittelbar im Mutterboden oder in Behältnissen erfolgt. Die Unterscheidung zwischen Gartenbaubetrieben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 und solchen nach Nr. 2 BauGB hängt davon ab, ob das Vorhaben nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt. Ist das nicht der Fall, fällt das Vorhaben unter Nr. 2, die eine entsprechende Rückbauverpflichtung nach sich zieht (§ 35 Abs. 5 BauGB).“

Eine Cannabis-Anbauvereinigung ist demnach vielmehr als Hobby bzw. Liebhaberei zu werten und damit als ein sonstiges Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB.

Eine Teilprivilegierung nach § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB scheidet aus, da diese nur auf Gebäude angewendet werden kann, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (landwirtschaftliche Nutzung) errichtet wurden. Dies setzt neben der Dienlichkeit des Vorhabens voraus, dass das Vorhaben nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt. Der Gartenbau zählt zwar grds. auch zur Landwirtschaft i.S.d. § 201 BauGB. Gewächshäuser nehmen regelmäßig jedoch keinen untergeordneten Teil der Betriebsfläche ein. Da deren Zulassung in der Vergangenheit daher regelmäßig scheiterte, hat der Bundesgesetzgeber 1998 einen eigenen Privilegierungstatbestand für Gartenbaubetriebe in § 35 Abs. 1 Nr. 2 BauGB geschaffen.

Auf diesen bezieht sich die Teilprivilegierung nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB nach h. M. jedoch nicht. Dafür spricht zum einen der klare Wortlaut, aber auch dessen Sinn und Zweck, denn der Teilprivilegierung lag der Strukturwandel in der Landwirtschaft zugrunde, der den Gartenbau nicht in vergleichbarer Weise betrifft.

2. Bauanträge für Anbauvereinigungen im Innenbereich

Im Innenbereich im beplanten Bereich nach den Festsetzungen des Bebauungsplans, im unbeplanten Bereich nach § 34 Abs. 2 BauGB – jeweils i.V.m. mit der Baunutzungsverordnung – ist zu prüfen, ob das Vorhaben den Bebauungsplanfestsetzungen bzw. der Eigenart der näheren Umgebung in einem der dort bezeichneten Baugebiete entspricht. Eine rechtssichere und überzeugende Zuordnung ist zu den in der Baunutzungsverordnung vertypen Nutzungsarten aber nicht möglich:

Eine gewerbliche Nutzung scheidet aus, da das KCanG ausdrücklich nur nichtgewerblichen Anbau gestattet (§ 1 Nr. 11 und 13 KCanG).

Eine Einordnung als „Gartenbaubetrieb“ im Sinne der BauNVO ist ebenfalls abzulehnen. Grundsätzlich fallen nur Betriebe mit Gewinnerzielungsabsicht darunter. Ausnahmetatbestände, die keinen Erwerbszweck fordern, betreffen lediglich städtische, Universitäts- und andere öffentliche Gärtnereien, die Pflanzen zur Weiterverwendung in öffentlichen Grünanlagen erzeugen. Es fehlt bei Anbauvereinigungen jedoch an einer solchen Eigenschaft als öffentlich-rechtliche Körperschaft. Eine zugangsbeschränkte Anbauvereinigung ist mit diesen Fallgruppen nicht vergleichbar. Zudem spricht das Argument des gemeinschaftlichen, nichtgewerblichen Eigenanbaus gegen den „Betriebs“-Begriff. Der Begriff „Betrieb“ wird im Bau-recht in Anlehnung an § 35 Abs. 1 Nr. BauGB einheitlich dahingehend verstanden, dass es sich um eine auf Dauer angelegte, lebensfähige Wirtschaftseinheit handeln muss, die in aller Regel auf Ertragserzielung und Gewinnabsicht ausgerichtet ist.

Eine Einordnung als untergeordnete baugebietsbezogene Nebenanlage nach § 14 Abs. 1 S. 1 Var. 2 BauNVO wird regelmäßig vor dem Hintergrund scheitern, dass Anbauvereinigungen keine allgemeine Zweckförderung der in der BauNVO genannten Baugebiete erkennen lassen. Zweck ist nämlich allein der gemeinschaftliche, nichtgewerbliche Eigenanbau und die Weitergabe von Cannabis zum Eigenkonsum durch und an Mitglieder sowie die Weitergabe von Vermehrungsmaterial.

Auch eine Einordnung als Gemeinbedarfsanlage nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 a BauGB scheidet aus. Der gemeinschaftliche Eigenanbau von Cannabis in Anbauvereinigungen dient nicht primär dem Schutz, der Pflege, der Erhaltung und der Wiederherstellung der Gesundheit. Regelungsgegenstand des KCanG ist gerade der Umgang mit Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken. Der Umgang mit Cannabis zu medizinischen Zwecken ist dagegen im Medizinalcannabisgesetz geregelt. Gegen die Einstufung als Anlage für kulturelle Zwecke spricht, dass es sich nicht um Anlagen handelt, die der Kunst, Bildung und Wissenschaft dienen. Auch spricht gegen eine Einordnung als „Anlage für soziale Zwecke“, dass Anbauvereinigungen trotz gemeinschaftlichen Eigenbaus nicht in einem weiten Sinne der sozialen Fürsorge und der öffentlichen Wohlfahrt dienen. Es handelt sich nicht um selbständige Hauptanlagen, die auf Hilfe, Unterstützung, Betreuung und ähnliche fürsorgereiche Maßnahmen ausgerichtet sind. Andererseits könnte den Anbauvereinigungen zwar eine erforderliche soziale Ausrichtung zugeordnet werden, da der Gesetzgeber mit dem Gesetz gerade die Legalisierung von Cannabis bezweckt und den nichtgewerblichen Eigenanbau ermöglichen will. Das überzeugt allerdings wenig, weil die Anlage im Schwerpunkt nicht der öffentlichen sozialen Wohlfahrt dient, sondern eher einem reinen Selbstzweck, nämlich dem Cannabisanbau für den Eigenverbrauch. Auch eine extensive Auslegung auf eine „dem Wandel der Zeiten“ anpassungsfähige Auffassung (BVerwG, U.v. 02.02.2012 – 4 C 14/10 (OVG Münster), NVwZ 2012, 825) scheitert, da das BVerwG (aaO) insoweit selbst als äußerste Grenze hierfür vorgibt, dass es sich dann auch bei der neuartigen Anlage um eine „Gemeinbedarfsanlage“ handeln muss, also eine solche, die der Allgemeinheit dient und damit einem „nicht fest bestimmten, wechselnden Teil der Bevölkerung zugänglich“ sein und zudem gebietsverträglich sein muss. §§ 22, 23 KCanG begrenzen allerdings den Zugang für die Öffentlichkeit. Nach § 19 Abs. 2 KCanG darf außerdem Cannabis nur an Mitglieder weitergegeben werden.

3. Voraussetzungen für Genehmigungsfähigkeit

Es handelt sich bei Cannabis-Anbauvereinigungen damit um eine nichtgewerbliche Sondernutzung eigener Art (sui generis).

Demnach müssen Gemeinden für die Genehmigungsfähigkeit grundsätzlich ein sog. „sonstiges Sondergebiet“ nach § 11 Abs. 1 BauNVO ausweisen, da in aller Regel eine solche Anlage wegen ihres Störpotenzials bodenrechtliche Spannungen auslöst, die mittels Bauleitplanung gelöst werden müssen.

Nur so lassen sich die Nutzungskonflikte im Rahmen einer Abwägung lösen. Naheliegenderweise wird eine Gemeinde daher mit vorhabenbezogenen Bebauungsplänen arbeiten müssen, wenn sie mit einem Baugesuch konfrontiert wird. Ein Anspruch darauf besteht jedoch nicht; die Gemeinde hat aber gemäß § 12 Abs. 2 BauGB auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden.

4. Sonstige Hinweise

Mit dem StMGP ist abgestimmt, dass Anbauvereinigungen im Rahmen des Erlaubnisverfahrens nach dem KCanG (§ 11) darauf hingewiesen werden, dass die dort genannte Erlaubnis unbeschadet erforderlicher Prüfungen, Erlaubnisse und/oder Genehmigungen nach anderen (Fach-)Gesetzen ergeht. Inwieweit der Bundesgesetzgeber Anpassungen der Rechtslage erarbeitet, ist derzeit nicht absehbar.

Die höheren Bauaufsichtsbehörden werden gebeten, die Thematik im Auge zu behalten und die unteren Bauaufsichtsbehörden bei Fragen zu beraten. Zudem bitten wir, dem Staatsministerium aktuelle Fälle mitzuteilen, die Ihnen von den Bauaufsichtsbehörden zugetragen werden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Helmut Parzefall
Ministerialrat