



Kommunen und Tierhaltung im Interessenkonflikt

Gemeinden sind auf den Außenbereich als Entwicklungsfläche angewiesen: Zielkonflikte mit Tierhaltungsbetrieben sind häufig vorprogrammiert. Bauleitplanerische Steuerungsinstrumente ermöglichen einen Interessenausgleich zwischen den Entwicklungsabsichten der Gemeinde und den gemäß Baugesetzbuch im Außenbereich privilegierten Tierhaltungsprojekten. Nachfolgend werden die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten am Beispiel des Landkreises Emsland beschrieben.

Beschreibung der Problemlage

Die Entwicklungsabsichten von Gemeinden werden zunehmend von denen tierhaltender Betriebe tangiert. Zukunftsorientierte Tierhaltungsbetriebe investieren überwiegend in Stallanlagen an Standorten im Außenbereich. Der Außenbereich bezeichnet Flächen, die außerhalb von zusammenhängenden Bebauungen und nicht im Geltungsbereich qualifizierter Bebauungspläne liegen. Grundsätzlich ist der Außenbereich von der Bebauung freizuhalten. Die Errichtung von Gebäuden und bauliche Maßnahmen an bestehenden Gebäuden sind im Außenbereich nach § 35 Baugesetzbuch (BauGB) nur bei wenigen Ausnahmen unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen und Bedingungen zulässig. Zu diesen privilegierten Baumaßnahmen gehören Stallbauvorhaben.

Der Außenbereich, insbesondere am Rand der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, ist aber auch der Bereich, den Kommunen für ihre Flächenentwicklung nutzen. Geplante und existierende Ställe in oder in der Nähe dieser Randzonen schränken Flächenansprüche, z. B. Ausweisung von Wohngebieten, durch ihre unmittelbare Flächeninanspruchnahme ein. Bedeutender sind jedoch die Ausschlussflächen für konkurrierende Nutzungen, die durch immissionsschutzrechtliche Schutzradien um die Stallstandorte bedingt sind (Abb. 1).

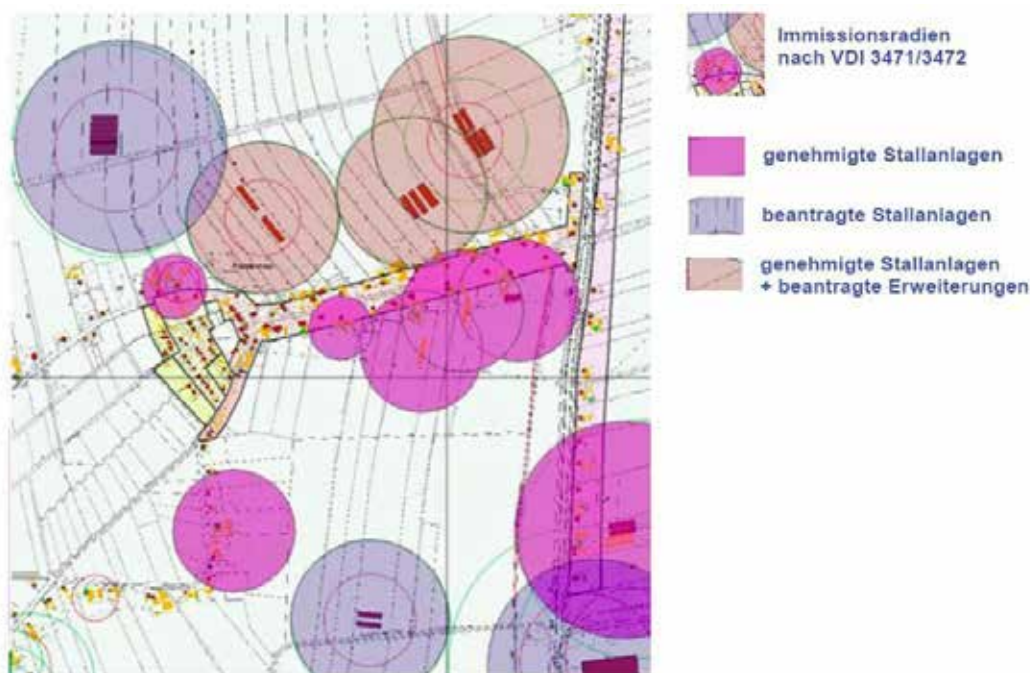


Abb. 1: Durch beabsichtigte Stallbauvorhaben kann die Entwicklungsfähigkeit von Gemeinden gefährdet werden (Quelle: Landkreis Emsland)



Zur Wahrung ihrer Interessen steht den Kommunen über Artikel 28 des Grundgesetzes (GG) im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts das Recht zu, die Nutzung des Gemeindegebietes durch Flächennutzungs- und Bebauungsplanung zu gestalten. Gleichzeitig haben landwirtschaftliche Betriebe durch ihre baurechtliche Privilegierung die freie Standortwahl im Außenbereich. Die Privilegierung ist nur durch das Entgegenstehen öffentlicher Belange, z.B. des Umwelt- oder Naturschutzes, eingeschränkt. Die Situation birgt deshalb ein Konfliktpotenzial, das es durch mit allen Betroffenen abgestimmte Konzepte zu entschärfen gilt.

Die Kombination von erheblich zunehmenden Anträgen auf Genehmigung von Intensivtierhaltungsanlagen in Teilen des Bundesgebietes mit einer stetig steigenden Anzahl beantragter Tierplätze pro Stallbauprojekt hat die Wahrnehmung dieses Konfliktpotenzials verschärft. Zudem werden Bauvorhaben zunehmend auch von ortsfremden Investoren in Angriff genommen. Neue Stallbauvorhaben, die zu einer regionalen Häufung von Tierhaltungsanlagen führen, haben deshalb in der Politik und in weiten Kreisen der Bevölkerung den Ruf nach einer Standortsteuerung laut werden lassen.

Die Kommunen versuchen auf unterschiedlichen Wegen, der zunehmenden Zahl von Tierhaltungsanlagen auf ihrem Gemeindegebiet mithilfe des Planungsrechts Einhalt zu gebieten oder zumindest Schranken zu setzen. Einige dieser Versuche waren auch schon Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen.

Landkreis Emsland – Beispiel mit immissionsschutzrechtlicher Vorbelastung durch Tierhaltungsbetriebe

| | |
|---------------------|--|
| Bundesland: | Niedersachsen |
| Verwaltungssitz: | Meppen |
| Fläche: | ca. 2 881 km ² |
| Einwohner: | ca. 313000 |
| Bevölkerungsdichte: | steigend, 109 Einwohner je km ² |
| Gliederung: | 60 Gemeinden |
| Charakter: | viehstarke Veredelungsregion, Wachstumsregion mit breitem, überwiegend mittelständisch geprägtem Branchenmix, anhaltend hohe Investitionstätigkeit im Bereich Tierhaltung und Biogas |
| Gemeindeinteresse: | Sicherung von Flächen zur Ausweisung von neuen Wohn- und Gewerbegebieten, Stützung der heimischen Tierhaltungsbetriebe, Wahrung des sozialen Friedens |



Abb. 2: Lage und Charakterisierung des Landkreises Emsland

Die Tierhaltungsanlagen für Geflügel haben im Landkreis Emsland in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Lag die Zahl der genehmigten Geflügelplätze im Jahr 2000 noch bei ca. 13 Mio., so gibt es Anfang 2011 kreisweit 32,9 Mio. genehmigte Geflügelplätze. Beantragt sind derzeit weitere 11,2 Mio. Aufgrund der Antragszahl bei Tierhaltungsanlagen – insbesondere bei Geflügel – wurde der Landkreis (Abb. 2) auf Initiative der Gemeinden und der Vertreter der ortsansässigen Landwirtschaft aktiv (Abb. 3). Der Landkreis setzt auf die Bauleitplanung zur Steuerung von Tierhaltungsanlagen.

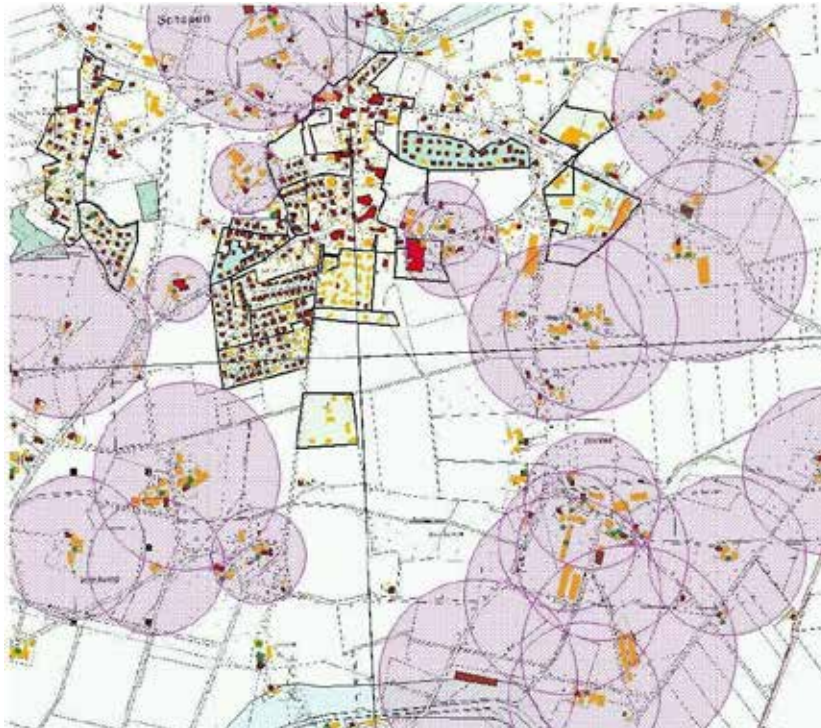


Abb. 3: Ein Ausschnitt des Kreisgebietes zeigt, dass einzelne Gemeinden durch Tierhaltungsanlagen in ihrer Entwicklung eingeschränkt sind, was durch die Darstellung der Mindestabstandsradien nach TA Luft/VDI-Richtlinien deutlich wird

Vorgehensweise im Landkreis Emsland

- Im Juni 2008 befasste sich der Kreisentwicklungsausschuss des Landkreises Emsland mit den Fakten und der Rechtslage.
- Anfang September 2008 wurde mit dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung und mit dem Präsidium des Emsländischen Landvolkes die Situation erörtert.
- Ende September 2008 wurden schließlich die Städte und Gemeinden in einer Bürgermeisterdienstversammlung über die Steuerungsmöglichkeiten informiert; gleichzeitig wurde ihnen fachliche Beratung und finanzielle Unterstützung zugesagt. Seitdem wurden mehr als 35 Einladungen von Gemeinden und Institutionen zu Beratungsgesprächen wahrgenommen. Hierbei wurden sowohl die Mitglieder des Gemeinderates als auch die Vertreter der Landwirtschaft informiert. Durch diese offene Vorgehensweise konnte das gegenseitige Vertrauen gestärkt werden.

Angewandte Planungskonzepte

In den Städten und Gemeinden im Landkreis Emsland werden insbesondere folgende Planungskonzepte verfolgt:

1. Darstellung von Sondergebieten für gewerbliche Tierhaltungsanlagen im Flächennutzungsplan mit Ausschlusswirkung nach § 35 (3) Satz 3 BauGB.
2. Festsetzung von sonstigen Sondergebieten für Tierhaltungsanlagen (ggf. kombiniert mit Festsetzungen zum Zwecke der Begrenzung von Geruchsmissionen) und im übrigen Plangebiet von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen zur Vermeidung und Minderung von schädlichen Einwirkungen in einem einfachen Bebauungsplan.



3. Festsetzung eines großflächigen Gemeindegebietes als Fläche, die von der Bebauung freizuhalten ist sowie Festsetzung überbaubarer Bereiche in einem einfachen B-Plan.
4. Festsetzung von Sondergebieten für Tierhaltungsanlagen in einem qualifizierten Bebauungsplan.

Darstellung von Sondergebieten für gewerbliche Tierhaltungsanlagen im Flächennutzungsplan mit Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB

Eine Kommune des Landkreises Emsland hat durch Änderung des Flächennutzungsplanes drei großräumige Sondergebiete für gewerbliche Tierhaltungsanlagen mit der entsprechenden Ausschlusswirkung dieser Nutzung außerhalb der Sondergebiete dargestellt. Die Umsetzung dieser Planung führte jedoch in der Praxis zu erheblichen Problemen. Denn in einem dieser drei großflächigen Sondergebiete drohte durch eine Vielzahl von beabsichtigten Bauvorhaben ein städtebaulicher Missstand, sodass die Kommune für dieses Gebiet einen weiteren Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplanes gefasst hat mit dem Ziel, konkrete Standorte für gewerbliche Tierhaltungsanlagen festzusetzen.

Andere Gemeinden möchten dieses Konzept im Grundsatz ebenfalls anwenden. Unter Berücksichtigung der beschriebenen Erfahrungen sehen diese Planungskonzepte jedoch nicht die Darstellung großflächiger „Konzentrationszonen“, sondern eine Vielzahl kleinerer Sondergebiete möglichst an den Hofstellen vor.

Festsetzung von sonstigen Sondergebieten für Tierhaltungsanlagen ggf. in Kombination mit Festsetzungen zur Immissionsbegrenzung und im übrigen Plangebiet von Flächen mit Nutzungsbeschränkungen in einem einfachen Bebauungsplan

Mit diesem Konzept wollten mehrere Kommunen zusammenhängende Wohnsiedlungen unter Berücksichtigung künftiger Siedlungsränder vor Geruchsmissionen schützen. Diese Steuerung über einfache B-Pläne wurde beispielsweise in Randbereichen von Ortsteilen der Stadt Meppen realisiert. Eine Normenkontrollklage gegen die Veränderungssperre zur Umsetzung dieses Konzeptes wurde vom Niedersächsischen Obergericht abgelehnt.

Festsetzung eines Teils des Gemeindegebietes als Fläche, die von der Bebauung freizuhalten ist sowie Festsetzung überbaubarer Bereiche in einem einfachen Bebauungsplan

Um bestimmte Bereiche gezielt von der Bebauung freizuhalten, wurden in zwei Gemeinden jeweils ein Teilbereich des Gemeindegebietes als Fläche festgesetzt, die von der Bebauung freizuhalten ist (§ 9 I Nr. 10 BauGB). Landwirtschaftliche Betriebe, die im Plangebiet angesiedelt sind, erhielten sogenannte Bau Fenster, in denen weiterhin die landwirtschaftliche Privilegierung nach § 35 BauGB gilt.

Festsetzung von Sondergebieten für Tierhaltung im qualifizierten Bebauungsplan

Die Rechtsprechung (BVerwG, Beschl. vom 27.06.1983 – 4 B 201/82) hat angenommen, dass die gewerblichen Tierhaltungsanlagen dann im Außenbereich ausgeführt werden sollen, wenn es in der betreffenden Gemeinde keine Baugebiete im Sinne des § 30 oder 34 BauGB für solche Tierhaltungsanlagen gibt.

Im Umkehrschluss sind deshalb gewerbliche Tierhaltungsanlagen nicht (mehr) privilegiert im Außenbereich zulässig, wenn eine Gemeinde in Bebauungsplänen Sondergebiete für Tierhaltung festgesetzt hat.

Dieses Konzept wird von einer Gemeinde im Kreisgebiet angewandt. Gewerbliche Tierhaltungsanlagen können dann nur noch in den festgesetzten Sondergebieten bzw. in möglicherweise weiteren im Bedarfsfall auszuweisenden Sondergebieten realisiert werden.



Aufgrund des für derartige Planungen hohen Aufwandes und der entsprechenden Kosten hat der Kreisausschuss beschlossen, allen Gemeinden, die Bauleitplanung zur Steuerung von Tierhaltungsanlagen betreiben, einen einmaligen Festkostenzuschuss zu gewähren.

Die Initiative des Landkreises Emsland aus dem Jahre 2008, welche von den Gemeinden und der örtlichen Landwirtschaft angestoßen wurde, zeigt inzwischen Wirkung. Im Jahre 2011 betreiben 35 Gemeinden im Kreisgebiet Bauleitplanungen zur Steuerung von Tierhaltungsanlagen. In drei Gemeinden sind entsprechende Bebauungspläne durch Satzungen in Kraft getreten. Für eine Gemeinde wurde ein Flächennutzungsplan mit Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB genehmigt. In zwölf Fällen haben die Gemeinden zur Sicherung ihrer Planungen Veränderungssperren beschlossen.

Fazit des Fallbeispiels

Mit der Zunahme gewerblicher Tierhaltungsanlagen und steigende Viehdichte in einer Region oder einer Gemeinde kann sich für die betroffenen Standorte Handlungsbedarf ergeben: Zur Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung können dann auf Ebene der Bauleitplanung Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

Mit der Flächennutzungsplanung können gewerbliche Tierhaltungsanlagen gesteuert werden. Gemäß § 35 Abs. 1 Satz 3 BauGB können ihnen konkrete Standorte zugewiesen werden. Diese Wirkung kann für Tierhaltungsanlagen, die dem Begriff der Landwirtschaft im Sinne des § 201 BauGB unterliegen, nicht herbeigeführt werden. Nach dem Wortlaut des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB werden landwirtschaftliche Vorhaben hiervon nicht berührt. Sollte die Gemeinde die Entwicklung und Ansiedlung aller Tierhaltungsanlagen steuern wollen, muss sie einen Bebauungsplan für den gesamten Außenbereich aufstellen. Dabei muss sie eine positive Standortausweisung betreiben, die Tierhaltungsanlagen im Außenbereich nicht generell ausschließt. Diese Maßnahme ist mit einem nicht zuletzt erheblichen finanziellen Aufwand verbunden, weil genehmigungsfähige Standorte ausgewiesen werden müssen. Die dafür notwendigen Untersuchungen der Umweltwirkungen potenzieller Projekte an diesen Standorten gehen zulasten der öffentlichen Hand.

Anforderungen bei der Anwendung planungsrechtlicher Steuerungsinstrumente

Angesichts der erforderlichen Gutachten für Geruch, Ammoniak, Lärm, Bioaerosole und Staub sowie den Erfordernissen des Artenschutzes gemäß § 44 ff. BNatSchG steht der Gemeinde bei der Anlagensteuerung ein aufwendiges Verfahren bevor. Dabei kann sie auf die planungsrechtlichen Sicherungsmittel wie der Zurückstellung des Baugesuchs und der Veränderungssperre zurückgreifen, um etwa bei beantragten Vorhaben einer städtebaulichen Fehlentwicklung entgegenzuwirken. Bei der Veränderungssperre ist jedoch auf den Konkretisierungsgrad der Planung zu achten, sodass für deren Beschluss erhebliche Vorarbeiten zur Darstellung der potenziellen Standorte und zur Entwicklung bestehender Standorte erforderlich sind. Die aktive Standortsteuerung setzt die Beteiligung potenzieller Anlagenbetreiber im Bauleitplanverfahren zwingend voraus, um deren Entwicklungsabsichten abwägungsrelevant mit einzubringen.



Raumbedeutsamkeit ist Schlüssel auf Ebene der Regional-/Landesplanung

Ausgehend von der Bewertung von Projekten der Intensivtierhaltung als raumbedeutsam im Sinne der Raumordnung gewinnt für die Standortsteuerung dieser bauplanungsrechtlich gewerblichen Vorhaben die Ebene der Regional-/Landesplanung zunehmende Relevanz. Bei Erfüllung welcher Kriterien und ob eine geplante Stallanlage überhaupt als raumbedeutsam gelten kann, ist noch unklar. Dies führt zu einer bundeslandspezifischen Anwendung dieses Planungsinstrumentes, z. B. Erlass des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt zur landesplanerischen Behandlung von Tierhaltungsanlagen (2009). Eine Diskussion über eine bundesweite Harmonisierung der Kriterien für eine Raumbedeutsamkeit von Intensivtierhaltungsprojekten ist notwendig.

Gesetzgeberische Aktivitäten

Die Privilegierung gewerblicher Tierhaltungsanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ist umstritten und wird auch politisch in Frage gestellt. Angesichts der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte muss aber nach wie vor auch mittelfristig von der Anwendbarkeit des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB auf gewerbliche Tierhaltungsanlagen ausgegangen werden.

Ein gesetzgeberisches Eingreifen mit Blick auf den Privilegierungsstatbestand gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB würde das einzelbetrieblich notwendige Wachstum der Betriebe an den bestehenden Standorten behindern sowie Kauf- und Pachtpreise voraussichtlich deutlich steigen lassen. Entwicklungen wären dann an den vorhandenen Standorten im Wesentlichen nur noch über vorhabenbezogene Bebauungspläne oder die Umsiedlung in Sonder- oder Industriegebiete möglich. Dies würde die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Betriebe schwächen sowie die Marktposition und Arbeitsplätze in den Regionen gefährden.

Den Gemeinden als Trägern der Planungshoheit obliegt es unabhängig von der Privilegierung, der Häufung von gewerblichen Tierhaltungsanlagen in ihrem Gebiet mit den aufgezeigten planungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten zu begegnen.

Für Einwendungen, die sich unabhängig von der einzelbetrieblich und regional verfügbaren Futterfläche ausschließlich gegen die Größe einer Anlage wenden, bietet eine legislative Änderung keine Lösung. Denn schon heute sind insbesondere in den neuen Bundesländern über einzelbetriebliche Flächengrößen von mehreren tausend Hektar Anlagen mit mehr als 20000 Schweinemastplätzen über § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB privilegiert. Es stellt sich daher die Frage, ob das Bauplanungsrecht für einzelbetriebliche Bestandsgrößen die richtige Steuerungsebene ist. Zudem sind einzelbetriebliche Größenbegrenzungen dem deutschen Recht fremd; sie bedürfen regelmäßig einer fachrechtlichen Legitimation. Dort, wo insbesondere Tierschutz- und Immissionsschutz eingehalten werden, ist eine solche Legitimation schwer zu finden.

Der Gesetzgeber sollte hinsichtlich der Modifizierung baurechtlicher Rahmenbedingungen für die Entwicklung der gewerblichen Tierhaltungsbetriebe Zurückhaltung üben. Städtebauliche Unverträglichkeiten können von den Gemeinden als Trägern der Planungshoheit vermieden werden.

Allgemeine gesellschaftspolitisch begründete Einwendungen, insbesondere von Tierschutz- und Umweltorganisation, haben keine Grundlage im anlagenbezogenen Genehmigungsrecht. Eine generelle Erschwerung für Projekte der gewerblichen Tierhaltung ohne Berücksichtigung regionaler Strukturunterschiede ist in diesem Zusammenhang zu vermeiden.



Konsensorientierte Lösungen bei bauleitplanerischer Steuerung

Der Anwendung bauleitplanerischer Steuerungsinstrumente zur Standortsteuerung von Tierhaltungsanlagen geht eine gründliche Vorbereitung voraus. Den vorhandenen Betrieben müssen ausreichend große und immissionsschutzrechtlich geprüfte Baufenster zugeordnet werden. Dies ist nur dann erfolgversprechend, wenn eine Bedarfs- und Potenzialermittlung in Kooperation mit den landwirtschaftlichen Betrieben erarbeitet wird. Ebenso sollte das häufig vorhandene Informationsdefizit auf Seiten der Gemeinden bezüglich der vorhandenen Steuerungsinstrumente durch gezielte Informationsvermittlung beseitigt werden.

Autoren

Dr. Helmar Hentschke, Dombert Rechtsanwälte, Potsdam

Karsten Kühnbach, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL), Darmstadt

Volkmar Nies, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen, Bonn

Martin Zeller, Landkreis Emsland Hochbauamt, Meppen

Quelle

Hentschke, H.; Kühnbach, K.; Nies, V.; Sauer, S.; Söfker, W.; von der Heide, H.-O.; Zeller, M. (2011):
Planerische Standortsteuerung von Tierhaltungsanlagen – Potenziale und Grenzen. KTBL-Schrift 487,
Darmstadt

Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL)

Bartningstraße 49 | 64289 Darmstadt
Telefon: +49 6151 7001-0 | Fax: +49 6151 7001-123
E-Mail: ktbl@ktbl.de | www.ktbl.de

Eingetragen im Vereinsregister beim Amtsgericht Darmstadt,
AktENZEICHEN 8 VR 1351

Vereinspräsident: Prof. Dr. Thomas Jungbluth
Geschäftsführer: Dr. Heinrich de Baey-Ernsten
Verantwortlich im Sinne des Presserechts: Dr. Heinrich de Baey-Ernsten

Diese Information wurde vom KTBL und den Autoren nach bestem Wissen und Gewissen zusammengestellt. Das KTBL und die Autoren übernehmen keine Gewähr für Aktualität, Vollständigkeit und Fehlerfreiheit der bereitgestellten Inhalte. Herausgegeben mit Förderung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

© 2011 Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. Nachdruck nur mit Quellenangabe.