



Friedrich Ostendorff

Mitglied des Deutschen Bundestages
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Agrarpolitischer Sprecher der Bundestagfraktion

Argu-Papier 1.0

Bauernhöfe statt Agrarfabriken Massentierhaltungsanlagen in der Bauleitplanung

Verfasser: Friedrich Ostendorff, Udo Werner

Montag, 13. April 2010

1. Steuerung von Massentierhaltungsanlagen aufgrund bestehender baurechtlicher Instrumente

1.1. Bauen im Außenbereich

1.2. Privilegierung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe nach § 35 (1) Nr. 1 und § 35 (1) Nr. 4 BauGB

1.3. Bebauungspläne für Tierhaltungsanlagen

1.3.1. Bebauungspläne für Tierhaltungsanlagen unter der Annahme der Nicht-Gültigkeit des § 35 (1) Nr. 4

1.3.2. Positivplanung als Strategie gegen Agrarfabriken

1.4. Konzentrationszonen für Massentierhaltungsanlagen

1.5. Zonen für Tourismus und für die Erholung als Gegen-Strategie

1.6. Regionalplanerische Gegen-Strategien

1.7. Zusammenfassende politische Beurteilung und Ausblick

1. Steuerung von Massentierhaltungsanlagen aufgrund bestehender baurechtlicher Instrumente

Der ländliche Raum ist durch die extrem starke Zunahme von Vorhaben zur gewerblichen Tierhaltung im Außenbereich in seiner Entwicklung gefährdet. Der Außenbereich droht sich von einem primär landwirtschaftlich genutzten Raum mit wichtigen Funktionen für Natur und Mensch nahezu flächendeckend in einen Standort der industriellen Tierhaltung zu verwandeln. Die Massentierhaltungsanlagen nehmen benachbarten Bauernhöfen durch Ausschöpfung der Emissionsgrenzen sowie über ihren Bestandsschutz zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten, belasten oft das Grundwasser, erfordern eine hohe Wasserbereitstellung und führen zu erheblichen Belästigungen in Nachbarschaft zu Wohnstandorten. Keine Kommune ist davor gefeit in die Fänge der Anlagenbetreiber zu gelangen.

Besonders deutlich wird die Drohkulisse, die die im Wettbewerb zueinander stehenden Massentierhaltungskonzerne (Rothkötter, Wesjohann („Wiesenhof“) und Stolle) derzeit in Niedersachsen aufbauen, indem sie Werbeveranstaltungen zur Gewinnung von Vertragsmästern durchführen.

Ginge man großzügig von einem Produktions-Potential von 400 zusätzlichen Gramm je Bundesbürger und Jahr aus, so ergäben sich daraus - bezogen auf die üblichen 40.000 Mastställe - jährlich 80 Anlagen in ganz Deutschland.

Es ist bekannt, dass die Firma Rothkötter in Wietze bis zum Frühjahr 2011 einen Geflügelschlachthof errichten will, wofür 120 Vertragsmäster angeworben und entlang des so genannten Chicken-Highways (Bundesautobahn A7) angesiedelt werden sollen. Wesjohann will als Konkurrent die gleiche Anzahl für sich beanspruchen, woraus sich, grob gerechnet 250 Anlagen ergäben.

Zusätzlich hierzu laufen in anderen Bundesländern Bauanträge für umgerechnet weitere 250 Anlagen in Niedersachsen (Emsland), 100 Anlagen in NRW plus die Anwerbung von 50 Anlagen der Firma Stolle in Nordhessen und 50 bis 100 Anlagen der Firma Wesjohann in Süddeutschland für die Erweiterung der Schlachtereien in Bogen und 10 weiteren Hähnchenmastanlagen für bis zu 500.000 Mastplätze. In Ostdeutschland sollen ca. 150 Anlagen zu je 40.000 Plätze hinzukommen.

Daraus folgt, dass einem Marktvolumen von 80 Anlagen, zur Zeit eine Antrags- und Anwerbeflut von 900 Anlagen gegenübersteht.¹

Eine deutliche Sprache spricht auch eine aktuelle Studie zur Region Weser-Ems in Niedersachsen: In Niedersachsen werden 23% aller tierischen Erzeugnisse produziert. Und auf nur 5,5% der in Deutschland landwirtschaftlich genutzten Fläche werden 22,7% der deutschen Legehennen, 42,4% der Masthähnchen sowie 53,4% der Mastputen gehalten. Hinzu kommen 5,2 Mio. Schweine, die knapp 20% des deutschen Schweinebestandes ausmachen. Trotz zahlreicher Konflikte soll Norddeutschland weiterhin die größten Wachstumsraten der Tierbestände im bundesdeutschen Mittel aufweisen. In der Umfrage gehen 90% der befragten Landwirte davon aus, dass die Tierbestände in den nächsten zehn Jahren weiter zunehmen, obwohl 71% der Befragten der Auffassung sind, dass mögliche Standorte durch die landwirtschaftlichen Intensivlagen knapper werden (Es stellt sich also die Frage, wo dann die 250 Anlagen untergebracht werden sollen). Wie wenig die Probleme im Bewusstsein der Befragten verankert sind, zeigt dass Umwelt- und Landschaftschutz oder Tierhygiene nur eine mittlere bis unbedeutende Rolle beigemessen wird.²

¹ Eckehard Niemann, AbL: Stellungnahme der AbL zur Anhörung „Tierhaltungsanlagen“ im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung des Landtages von Niedersachsen am 09.04.2010

² Maike Kaiser, Friederike Albersmeier, Dennis Otten und Prof. Dr. Achim Spiller (Universität Göttingen), in: Schweinezucht und Schweinemast (SUS), Nr. 2 April/Mai 2010, S. 18-21. „Wachsen in viehdichter Region – geht das noch?“

1.1 Grundsätzliches zum Bauen im Innen- und Außenbereich

Die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Außenbereich richtet sich nach § 35 Baugesetzbuch (BauGB). Es sind grundsätzlich zwei Arten von Vorhaben zu differenzieren: privilegierte (§ 35 (1) Nr. 1 bis 7 BauGB) und sonstige Vorhaben (§ 35 (2) BauGB). Privilegierte Vorhaben sind im Außenbereich grundsätzlich zulässig, es sei denn, öffentliche Belange stehen ihnen entgegen.

Ein öffentlicher Belang ist dann beeinträchtigt, wenn ein Vorhaben dem Flächenutzungsplan (FNP), dem Landschaftsplan oder Wasser-, Abfall-, oder Immissionsschutzrecht, oder weiteren der im Katalog des § 35 (3) BauGB enthaltenen Belangen widerspricht.

Landwirtschaftliche Betriebe und Tierhaltungsanlagen zählen zu den privilegierten Vorhaben.

Der Gesetzgeber hat privilegierte Vorhaben planmäßig dem Außenbereich zugewiesen. Andererseits ist es Zielsetzung des Gesetzes, den Außenbereich grundsätzlich von nicht-privilegierter Bebauung freizuhalten, um eine Zersiedelung zu vermeiden.

Daher sind sonstige Vorhaben schon dann unzulässig, wenn öffentliche Belange beeinträchtigt werden. Der Unterschied zwischen privilegierten und sonstigen Vorhaben ergibt sich also grundsätzlich aus der Verschiedenheit ihres Verhältnisses zu den öffentlichen Belangen. Da der Außenbereich den bei weitem größten Teil des Bundesgebiets ausmacht, besitzt diese Regelung eine herausragende Bedeutung für den Umweltschutz und die Wahrung spezifischer städtebaulicher Belange.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 35 BauGB ist eine so genannte gebundene Entscheidung, die dazu führt, dass ein Bauherr einen Rechtsanspruch auf Genehmigung hat, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind.

Im Gegensatz dazu bezeichnet der Innenbereich die Gebiete der „im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ nach § 34 BauGB, die nicht durch einen Bebauungsplan überplant sind.

Innerhalb des Innenbereiches darf grundsätzlich gebaut werden. Die Abgrenzung der im Zusammenhang bebauten Ortsteile vom umgebenen Außenbereich ergibt sich aus der tatsächlichen örtlichen Situation. Diese ist in der Praxis häufig strittig, weshalb die Gemeinden gemäß § 34 (4) BauGB die Grenzen des Innenbereichs per Satzung festsetzen können.

Innerhalb des Innenbereiches, ist ein Bauvorhaben 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. Das Ortsbild darf dabei nicht beeinträchtigt werden (§ 34 (1) BauGB).

Ist die betroffene Gemeinde nicht selber Genehmigungsbehörde zur Zulassung von Vorhaben nach § 35 BauGB, so ist ihr Einvernehmen für eine Baugenehmigung einzuholen. Allerdings handelt es sich nicht um eine Ermessensfrage, woraus folgt, dass die Gemeinde ihr Einvernehmen zu erteilen hat, wenn die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Vorhabens erfüllt sind. Ein Einvernehmen, das rechtswidrig erteilt wurde, kann von der Genehmigungsbehörde ersetzt werden.

1.2 Privilegierung land- (und forstwirtschaftlicher) Betriebe nach § 35 (1) Nr. 1 und § 35 (1) Nr. 4 BauGB

Bezüglich der hier betrachteten Vorhaben der Tierhaltung ist zwischen landwirtschaftlichen Betrieben nach § 35 (1) Nr. 1 BauGB und denen nach § 35 (1) Nr. 4 BauGB zu unterscheiden:

- a) Vorhaben, die einem landwirtschaftlichen Betrieb dienen und deren Fläche nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt (§ 35 (1) Nr. 1 BauGB)

b) Vorhaben, die wegen ihrer besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen ihrer nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen (§ 35 (1) Nr. 4 BauGB)

Landwirtschaft im Sinne von a) ist nach § 201 BauGB insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden Flächen erzeugt werden kann. Das trifft im Fall von b) nicht zu. Diese Betriebe wirtschaften völlig losgelöst von einem örtlich ansässigen Bauernhof und Bodennutzung in Form von Anbauflächen. Sie erhalten ihr Futter bestenfalls aus der Region oder schlimmstenfalls durch Importe.

Da der § 35 (1) BauGB Vorhaben der gewerblichen Tierhaltung, die hier als Massentierhaltung bezeichnet wird, nicht ausdrücklich benennt, kann nur der in § 35 (1) Nr. 4 BauGB allgemein formulierte Privilegierungstatbestand in Betracht kommen:

Nr. 4 erfasst demnach Vorhaben die:

- ⇒ „wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung“
- ⇒ wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung
- ⇒ oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll.“

Damit der Tatbestand der Privilegierung nach § 35 (1) Nr. 4 BauGB erfüllt ist, wird also zweierlei verlangt: Es müssen die drei umgebungsbezogenen Merkmale plus das Merkmal „nur im Außenbereich ausgeführt werden soll“ erfüllt sein. Nr. 4 stellt also einen Auffangtatbestand für Vorhaben dar, die von den Nummern 1 bis 3, 5 bis 7 des § 35(1) BauGB nicht ausdrücklich definiert werden.

In der Rechtsprechung und der Planungspraxis steht das Merkmal „Vorhaben mit nachteiliger Wirkung auf die Umgebung“ im Vordergrund.³

Insbesondere spricht das BVerwG (Bundesverwaltungsgericht) in seinem Beschluss vom 27. 6. 1983⁴ davon, dass „es auf der Hand liege“, das ein Geflügelstall mit 180.000 Mastplätzen wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll.

Zumindest für neu zu genehmigende Tierhaltungsanlagen gilt, dass Geruchsmissionen keine Argumente für eine Privilegierung liefern, da diese durch Filteranlagen reduziert werden können. Außerdem führt ein Standort im Außenbereich nicht dazu, dass Geruchsbelästigungen in benachbarten Wohnsiedlungen und anderen schutzwürdigen Gebieten ausbleiben. Dies wird aber im Beschluss des BVerwG festgestellt. Im Übrigen werden im Genehmigungsverfahren nach § 35 (3) Nr. 3 und nach § 29 (2) BauGB keine immissionsschutzrechtlichen Prüfungen vorgenommen. Diese erfolgt nach dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 4 (1) BImSchG.

Es spricht auch nicht gerade für eine geordnete Siedlungsentwicklung, wenn Gemeinden ihre Siedlungsplanung nach potenziellen Standorten für Tierhaltungsanlagen ausrichten.

Eine geordnete Siedlungsentwicklung, die allen städtebaulichen und umweltpolitischen Belangen Rechnung trägt, ordnet die Bauflächen nach BauNVO so an, das sich eine verträgliche Siedlungsstruktur entwickeln kann.

Nach § 50 BImSchG sind bei „raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“ die vorgesehenen Flächen so einander zuzuordnen, „dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die aus-

³ Prof. Dr. Wilhem Söfker, Ministerialdirigent a.D., in: NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht). „Bauplanungsrechtliche Beurteilung von gewerblichen Tierhaltungsanlagen im Außenbereich und die Steuerung ihrer Ansiedlung (beck-online – NVwZ 2008, 1273)

⁴ Beschluss des BVerwG (Bundesverwaltungsgericht) vom 27.06.1983 – 4 B 201/82, in: Prof. Dr. W. Söfker (NVwZ 2008, 1273)

schließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebieten soweit wie möglich vermieden werden“ (Warum soll das Trennungsgebot nach § 50 BImSchG bei der Straßenplanung anderes bewertet werden, als die Geruchsbelästigung und Gesundheitsgefahren, die von Tierhaltungsanlagen ausgehen). Hier sei daran erinnert, dass Städte und Gemeinden bei schwierigen und historisch gewachsenen Gemengelagen sinnvollerweise dazu übergegangen sind, störende Betriebe in Gewerbegebiete auszulagern.

Würde man der Argumentation des BVerwG folgen, könnten so gut wie alle Anlagen, die nach der 4. BImSchV dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren unterliegen, nach § 35 (1) Nr. 4 privilegiert werden, anstatt sie in ein geplantes Industriegebiet anzusiedeln.

Grundsätzlich betrachtet, sind gewerbliche Tierhaltungsanlagen nicht anders zu bewerten als andere emittierende gewerbliche und industrielle Anlagen. Eine bevorzugte Zulassung von Tierhaltungsanlagen ist also äußerst zweifelhaft, zumal für diese auch Baugebiete ausgewiesen werden könnten.

Hinzu kommt die Tatsache, dass bei der Festlegung von Bauflächen im FNP für hier diskutierte Vorhaben nach Art der baulichen Nutzung in Dorfgebiete (§ 5 BauNVO), Industriegebiete (§ 9 BauNVO) und Sonstige Sondergebiete (§ 11 BauNVO) differenziert werden kann. Tierhaltungsanlagen würden, nach der hier geführten Argumentation, den Sonstigen Sondergebieten oder Industriegebieten zugeordnet. Dagegen würden Bauernhöfe in Stadtrandlage bei entsprechender Siedlungsstruktur den Dorfgebieten zugeordnet.

Wenn Tierhaltungsanlage in Baugebieten (im Gegensatz zu Bauflächen im FNP) ausgewiesen werden können, stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zum Außenbereich. Die Zulassung einer gewerblichen Tierhaltungsanlage nach § 35 (1) Nr. 4 BauGB hängt eben auch davon ab, ob das Vorhaben im Innenbereich oder in Gebieten mit Bebauungsplänen ausgeführt werden könnte. Vielmehr ist für das Vorhaben von Bedeutung, ob es „hier und so“ nur im Außenbereich untergebracht⁵ oder ob es im beplanten oder im nicht beplanten Innenbereich (§§ 30 und 34 BauGB) untergebracht werden kann.⁶ Wenn beides nicht geht, muss die Frage erlaubt sein, ob ein solches Vorhaben überhaupt verwirklicht werden sollte.

Aus dem Urteil des OVG Lüneburg⁷ folgt die Frage, ob das Vorhaben nach §§ 30 oder 34 BauGB oder nach § 33 BauGB - je nach Situation in der betreffenden Gemeinde - zugelassen werden könnte. Diese Möglichkeit wurde bis heute nicht genutzt, würde aber automatisch die Nicht-Anwendbarkeit des Privilegierungstatbestandes nach § 35 (1) Nr. 4 BauGB zur Folge haben.

Die in verschiedenen Urteilen des BVerwG⁸ dargestellten Grundsätze bezüglich des § 35 BauGB kann seine Aufgabe, die städtebauliche Entwicklung auf der Grundlage von Bauleitplänen zu sichern und den Außenbereich zu schützen, nicht erfüllen, wenn Tierhaltungsanlagen in nicht nur „singulären“ Fällen⁹ zugelassen werden, wie es in vielen Landesteilen, vor allem in Nordwestdeutschland, geschehen ist. Eine geordnete städtebauliche oder gewerblich/industrielle Entwicklung sieht anders aus. Ursächlich für diese fehlgeleitete Entwicklung ist, dass Tierhaltungsanlagen nach § 35 (1) Nr. 4, anstatt auf der Grundlage eines Bebauungsplanes nach § 30 BauGB genehmigt wurden.

⁵ BVerwG, Urteil vom 7. 5. 1976 - IV C 43/74 (München), in NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 1977,

⁶ Kommentar zum BauGB, Battis/Krautzberger/Löhr, 11. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2009, Rn. 33 (Online-Kommentar BauGB).

⁷ Beschluss des OVG Lüneburg, 12 ME 309/07 (Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens im Zuge der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung einer Schweinemastanlage im Außenbereich), in: Prof. Dr. W. Söfker (NVwZ 2008), 1273, S. 5

⁸ BVerwG, Urteil vom 16.06.1994 - 4 C 20/93 (Windenergieanlagen: Zulässigkeit als privilegierte oder sonstige Vorhaben im Außenbereich), BVerwG, Urteil vom 14.03.1975 - IV C 41.73 (Bebauungsrecht, Außenbereich, Beseitigung von Gebäuden, Bauvorhaben für Campingplätze oder Zeltplätze) und BVerwG, Beschluss vom 02.03.2005 - 7 B 16/05 (Zulässigkeit eines Außenbereichsvorhabens, belästigender Gewerbebetrieb), in: Prof. Dr. W. Söfker (NVwZ 2008), 1273, S. 6

⁹ Prof. Dr. W. Söfker (NVwZ 2008), 1273, S. 7

1.3 Bebauungsplanung für Tierhaltungsanlagen

1.3.1 Bebauungspläne für Tierhaltungsanlagen unter der Annahme der Nicht-Gültigkeit des § 35 (1) Nr. 4

Geht man davon aus, dass Tierhaltungsanlagen nicht (mehr) nach § 35 (1) Nr. 4 zu beurteilen sind, folgt unmittelbar daraus, dass solche Vorhaben in der Regel nur noch auf der Basis neu aufzustellender Bebauungspläne (B-Pläne) zulässig sind. Es sei denn es würde eine gesetzliche Änderung herbeigeführt, die den bestehenden Missstand beseitigt.

Bei der Aufstellung von B-Plänen ist zwischen

- a) der Neuausweisung von Tierhaltungsanlagen und
- b) vorhandenen Standorten zu unterscheiden.

Vorhandene Anlagen genießen Bestandsschutz. Prinzipiell ist es aber möglich bestehende bauliche Anlagen von Tierhaltungsanlagen mit einem B-Plan zu überplanen und gegebenenfalls neue Anlagen mit einzubeziehen bzw. die Entwicklung weiterer Anlagen zu begrenzen. In welchem Umfang das möglich ist, hängt vom Einzelfall vor Ort ab.

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass es möglich ist die Abstände zu anderen nach §§ 30 und 34 BauGB zu beurteilenden Bauflächen (Wohn-, Dorf- und Mischgebiete etc.) und zu möglicherweise weiteren Baugebieten anders festgelegt werden können als vom Immissionschutzrecht verlangt¹⁰. Hinzu kommen alle bei einer Planung in Betracht kommenden Abwägungen.

Als Festsetzung für diese Baugebiete kommen Sondergebiete für die Tierhaltung nach § 11 (1) und (2) BauNVO oder Industriegebiete nach § 11 BauNVO in Frage. Erstere sind wegen der Festsetzungsmöglichkeiten nach Absatz 2 im Hinblick auf die Zweckbestimmung und Art der Nutzung vorzuziehen.

In einem auf Basis des § 11 BauNVO festgesetzten Sondergebiet kann die Gemeinde die Art der baulichen Nutzung über die Möglichkeiten hinaus, die § 1 (4) Nr. 2 und Absatz 9 BauNVO bieten, konkretisieren und zu diesem Zweck Merkmale festlegen, um das verfolgte Planungsziel zu erreichen. Die Art der baulichen Nutzung in einem solchen Sondergebiet darf unter zu Hilfenahme der VDI-Richtlinien 3471 oder 3472¹¹ die höchstzulässige Tierzahl in Abhängigkeit zu einem bestimmten Abstandsmaß festlegen.¹²

Weiterhin ist auch die Aufstellung eines vorhabenbezogenen B-Plans nach § 12 BauGB auch in Kombination mit einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB mit dem Eigentümer oder Vorhabensträger möglich.

1.3.2 Positivplanung als Strategie gegen Agrarfabriken bei weiterer Gültigkeit des § 35 (1) Nr. 4 BauGB

Eine Möglichkeit der Steuerung von Tierhaltungsanlagen ist die Überplanung des gesamten Außenbereiches mit einfachen B-Plänen nach § 30 (3) BauGB. Dieser kann inhaltlich durch-

¹⁰ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 1 RN 224ff., in: Prof. Dr. W. Söfker (NVwZ 2008), 1273, S. 8f

¹¹ Die VDI 3471 (Emissionsminderung - Tierhaltung - Schweine (06/1986)) und VDI 3472 (Emissionsminderung Tierhaltung – Hühner (06/1986)): Diese Richtlinien sollen sich auf Emissionsminderungsmaßnahmen für die Haltung von Schweinen und Hühnern, Rindern, Enten, Puten, Pferden und gemischten Beständen beziehen und berücksichtigen bei Beschreibung des Standes der Technik veränderte Anlagengrößen sowie Veränderungen der Gebäudegestaltung. Gleichzeitig erfolgt die Darstellung und Bewertung von Möglichkeiten zur Emissions- und Immissionsminderung. Eine wesentliche Aufgabe der zu erarbeitenden Richtlinie ist die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren bei Tierhaltungsanlagen. Dies gilt besonders für kleine Anlagen unterhalb des BImSchG und der 4. BImSchV, bei denen die VDI-Richtlinie als vereinfachtes Instrument zur Immissionsbeurteilung z.B. mit einer Abstandsregelung herangezogen werden kann. Gegenwärtig liegt eine neue VDI 3894 im Entwurf vor.

¹² BVerwG, Urteil vom 28.02.2002 – 4 CN 5/01 (Mannheim), in NVwZ 2002, S. 1114

aus anspruchsvoll sein, da die materiellen Anforderungen der §§ 1 ff BauGB gelten.¹³ Im Gegensatz zum qualifizierten B-Plan (§ 30 (1) Nr. 1 BauGB), der mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung und über die überbaubaren Grundstückflächen sowie über die Verkehrsflächen enthält, ist der einfache B-Plan nur hinsichtlich seiner Festsetzungen maßgebend. Darüber hinaus gelten die Bestimmungen der §§ 34 und 35 BauGB, was bedeutet, dass die Erschließung in jedem Fall gesichert sein muss.

Grundsätzlich schreibt das BauGB an keiner Stelle einen bestimmten Mindestinhalt von Bebauungsplänen vor, denn es obliegt dem planerischen Ermessen der Gemeinde, die nach ihrem Konzept, erforderlichen Festsetzungen zu treffen.¹⁴

Die Festsetzungen können folgendermaßen gestaltet sein

- a) Flächen für die Landwirtschaft nach § 9 (1) Nr. 18 BauGB mit der Folge der Unzulässigkeit von gewerblichen Tierhaltungsanlagen.
- b) Flächen, die von einer Bebauung oder Nutzung freizuhalten sind (§ 9 (1) Nr. 10 BauGB): Gilt als besonders starker Eingriff in das Grundeigentum, weil jedes Vorhaben ausgeschlossen ist.
- c) Um gebotene Rücksicht auf die Grundsätze der Bauleitplanung nach § 1 BauGB zu nehmen, ist auch eine Kombination aus a) und b) denkbar, die eine Ausweisung von landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetrieben zulässt und damit einer bäuerlichen Entwicklung des ländlichen Raumes zuträglich ist.¹⁵
- d) Festlegung kommunaler Grenzwerte für Geruchsimmissionen: Gemäß § 5 (2) Nr. 6 BauGB besteht die Möglichkeit im FNP Grenzwerte für Geruchsimmissionen festzulegen¹⁶, um quasi einen öffentlichen Belang zu schaffen der Tierhaltungsanlagen entgegengehalten werden kann. Denn Vorhaben dürfen nach § 35 (3) Nr. 1 BauGB den Darstellungen des FNP nicht widersprechen. Dieses Vorgehen wurde vom BVerwG bereits für Flächen anerkannt, die Erholungs-, Kur- und Freizeitzwecken dienen und dürfte auch auf andere schutzwürdige Siedlungsbereiche, wie Wohn-, Misch-, und Gewerbegebiete übertragbar sein. Nach einem Urteil des BVerwG¹⁷ darf eine Gemeinde nach § 3 (1) BImSchG unterhalb der Erheblichkeitsschwellen eigenständig gebietsbezogene Grenzwerte nach den Maßstäben des Vorsorgegrundsatzes festlegen. Nach BVerwG können für „Geruch und Staub z.B. in 200 m bzw. 500 m Entfernung zum Emissionsschwerpunkt einzuhaltende Immissionsgrenzwerte festgelegt werden“.¹⁸

Eine solche Planungsphilosophie ermöglicht eine geordnete städtebauliche Entwicklung, die bäuerliche und ländliche Strukturen zulässt und Agrarfabriken beschränkt oder - je nach Gesamtstrategie - gänzlich ausschließt.

Es liegt auf der Hand, dass ein solches Vorgehen eines städtebaulichen Gesamtkonzeptes bedarf, das auf einer guten Begründung basiert und - um Gegenargumenten standzuhalten – den Abwägungsgrundsätzen des § 1 (7) BauGB folgendend, gewichtige und umfassende städtebauliche Gründe zur Rechtfertigung für die Begrenzung der Bauung enthält.

Schließlich soll diese Planungsstrategie das Ziel des § 35 BauGB umgehen, um den § 35 (1) Nr. 4 quasi ausschalten zu können und Agrarfabriken sowie deren negative Wirkungen auf die Nachbarschaft im Sinne des § 50 BImSchG zu verhindern und eine Zuordnung der Flächen so zu ermöglichen, dass Wohnen und Arbeiten in ländlichen Regionen weiterhin im besten ökologischen und ökonomischen Sinne möglich bleibt.

¹³ Kommentar zum BauGB, Battis/Krautzberger/Löhr, 11. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2009, Rn. 8 (Online-Kommentar BauGB).

¹⁴ ebenda, RN 8

¹⁵ Prof. Dr. W. Söfker (NVwZ 2008), 1273, S. 10

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 18.08.2005 - 4 C 13/04 (Flächennutzungsplan; Zulässige Darstellungen; Planungsgrundzüge; Immissionsgrenzwerte; Zulässiger Bestimmtheitsgrad; Außenbereich; Abwägungsgebot; Entwicklungskonzept), in: NVwZ 2006, 87 (Darstellung der Art der Bodennutzung im Flächennutzungsplan)

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 28.02.2002 - 4 CN 5/01 (Mannheim), in NVwZ 2002, S. 1114

¹⁸ Prof. Dr. W. Söfker (NVwZ 2008), 1273, S. 12

Abschließend ist hervorzuheben, dass eine derartige Positivplanung schon deshalb eine gute Begründung benötigt, weil es in der raumplanerischen Praxis sehr häufig vorkommen wird, dass an anderen Stellen des Gemeindegebietes zugleich Projekte geplant und entsprechende Bebauungspläne aufgestellt werden. Hinzu kommt, dass positive Planungsziele für die Verwirklichung erforderlich sind, damit das „Projekt“ nicht am Verbot der Verhinderungsplanung scheitert.

Um ein solches Verfahren planerisch zu sichern, können die Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung in Form der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen nach §§ 14 ff BauGB genutzt werden.

Inwieweit diese Positivplanung möglich ist, wenn sich auf dem Gemeindegebiet bereits Tierhaltungsanlagen im Außenbereich befinden, hängt vom jeweiligen Einzelfall vor Ort ab.

1.4 Konzentrationszonen für Massentierhaltungsanlagen

Die Steuerung von Tierhaltungsanlagen mittels Ausweisung von Konzentrationszonen, auch Vorranggebiete genannt, gemäß § 35 (3) Nr. 3, die vor allem im Zusammenhang mit Windkraftanlagen bekannt geworden sind, ist eine weitere Möglichkeit der Positivplanung. Dadurch wird den Trägern der Flächennutzungsplanung insbesondere der Regionalplanung die Möglichkeit eröffnet gebietsbezogene Festlegungen über die Konzentration von Windkraftanlagen an bestimmten Standorten vorzusehen, durch die zugleich ein Ausschluss der Anlagen an anderer Stelle im Gemeinde- oder Plangebiet festgeschrieben wird. Daraus folgt, dass ein Vorhaben außerhalb der Konzentrationszone unzulässig ist und ein diesbezüglicher Antrag vergeblich wäre. Das würde dann auch für Tierhaltungsanlagen gelten. Der Ausschluss von Anlagen auf Teilen des Plangebiets lässt sich nur rechtfertigen, wenn die Planung sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber einer konkurrierenden Nutzung durchsetzen würden. Entschließt sich eine Gemeinde zur Ausweisung von Konzentrationszonen, könnte bei richtigem Vorgehen eine Steuerungsfunktion für Tierhaltungsanlagen erreicht werden, weil diese an anderer Stelle ausgeschlossen würden. Eine Verhinderungsplanung ist, wie oben bereits angeführt, unzulässig. Die sich durch die Konzentrationszonen ergebende Kontingentierung von Anlagenstandorten, gilt aber nicht als Verhinderungsplanung.¹⁹

Nicht alle Gemeinden haben einen gültigen Flächennutzungsplan. Es ist nicht erforderlich einen kompletten Flächennutzungsplan aufzustellen, um eine Konzentrationszone zu verwirklichen. Es reicht einen sachlichen Teilflächennutzungsplan nach § 5 (2b) BauGB aufzustellen

Hier schließt sich die Frage an, in welchem Umfang sich die Anzahl solcher Anlagen begrenzen ließe, sprich welche Kriterien die Größe der Konzentrationszone bestimmen und ob bestehende Anlagen mit einer Konzentrationszone überplant werden dürfen um das Wachstum bestehender Anlagen oder die Neuausweisung von Anlagen in der Nachbarschaft der bestehenden Anlagen zu verhindern?

Die Ausweisung von Konzentrationszonen ist nicht problemfrei, weil sie eine umfassende Potentialanalyse für das gesamte Gemeindegebiet erfordert. Unter der Voraussetzung, dass sich für Tierhaltungsanlagen eine gesetzlich vorgeschriebene Pflicht zum Einbau von Filteranlagen nicht durchsetzen ließe, müsste man z.B. eine Erfassung bzw. Feststellung und Analyse der Windverteilungshäufigkeitswerte für das gesamte Gemeindegebiet durchführen, um die Nachbarschaft der Anlagen möglichst zu schützen. Dabei müssten weitere zukünftige Planungen für andere Nutzungen mitbedacht werden. Wie für den Fall unter 1.3.2 beschrieben,

¹⁹ Wilhelm Achelpöhlner. Gutachterliche Stellungnahme zu der Frage der Steuerung der Ansiedlung von Tierhaltungsanlagen im Außenbereich durch Instrumente der Regionalplanung, Münster, Februar 2009, S. 7

müsste auch das hier beschriebene Vorgehen auf ein schlüssiges städtebauliches Gesamtkonzept basieren, um den Anforderungen des städtebaulichen Abwägungsgebotes gerecht werden zu können.

Nachteilig würden sich die negativen Einflüsse auswirken, die sich durch eine Konzentration von Tierhaltungsanlagen in einem Teilgebiet der Gemeinde ergeben, weil sich z.B. das Seuchenrisiko, im Vergleich zu einer gleichmäßigen Verteilung von Tierhaltungsanlagen auf das gesamte Stadtgebiet, erhöhen könnte. Außerdem würde die Flächenverfügbarkeit – je nach Größe der Konzentrationszone – für ortsansässige Landwirte und damit deren Planungssicherheit per Vorrangplanung minimiert.

1.5 Zonen für Tourismus und Erholung als Gegen-Strategie

Ähnlich wie im Kap. 1.3.2 beschrieben, können Gemeinden im FNP auch Gebiete für die Erholung mittels Sonstigen Sondergebieten nach § 11 (2) BauNVO für den Tourismus (Gebiete für den Fremdenverkehr, wie Kurgelände und Gebiete für die Fremdenbeherbergung), oder ein Sondergebiet für die Erholung nach § 10 BauNVO festlegen. Dieses Vorgehen erfordert ebenfalls ein positives Planungsziel (z.B. Förderung der fremdenverkehrsbezogenen Entwicklung) und ein entsprechendes städtebauliches Entwicklungskonzept.

1.6 Regionalplanerische Strategie: Ausweisung von Vorranggebieten

Unter Vorranggebieten werden in Raumordnungsplänen Gebiete verstanden, in denen aufgrund raumstruktureller Erfordernisse eine bestimmte Aufgabe als Ziel der Landesplanung vorrangig vor anderen Aufgaben zu erfüllen ist und in denen alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf der örtlichen Ebene mit der vorrangigen Zweckbestimmung vereinbar sein müssen.²⁰ Hierdurch wird eine standortspezifische Nutzung gebietsweise privilegiert, ohne dass andere Nutzungen ausgeschlossen werden. Der Träger der Landesplanung kann Vorranggebiete als dominante Nutzung (z.B. Erholung) festlegen. Er kann im Vorranggebiet für die Erholung aber auch andere Nutzungen mit der Maßgabe zulassen, dass sie die Erholungsfunktion nicht stören dürfen.²¹

Bleibt zu erwähnen, dass nach § 35 (3) Satz 2, 1. HS BauGB alle privilegierten Vorhaben nach § 35 (1) BauGB unzulässig sind, wenn sie raumbedeutsam sind und den Zielen der Raumordnung widersprechen, weshalb die Ansiedlung von Tierhaltungsanlagen durch Ausweisung von Vorranggebieten gesteuert werden kann, sofern diese Ziele der Raumordnung sind. Raumbedeutsam sind Anlagen, die im erheblichen Umfang Raum in Anspruch nehmen. Das soll bei Tierhaltungsanlagen regelmäßig nicht der Fall sein. Raumbedeutsam sind Maßnahmen aber auch, wenn sie die Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflussen. Das dürfte bei Tierhaltungsanlagen regelmäßig der Fall sein, wenn man davon ausgeht, dass zu den Zielen der Raumordnung der Schutz von Natur und Umwelt, oder auch der Erholungsfunktion gehören.²²

1.7 Zusammenfassende politische Beurteilung und Ausblick

Es entsteht der Eindruck, dass bestehende baurechtliche Instrumente zur Steuerung von Massentierhaltungsanlagen nicht ausgeschöpft werden. Das mag auf der einen Seite daran

²⁰ BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992 – 4 NB 20/91, in W. Achelpöhl (Februar 2009) S. 11.

²¹ VGH Baden-Württemberg Urteil 18.05.1999 – 10 S 1443/97, in W. Achelpöhl (Februar 2009) S. 11

²² W. Achelpöhl (Februar 2009) S. 7

liegen, dass viele Kommunen zum Zeitpunkt der Genehmigung einer einzigen Anlage nicht mit einer späteren Antragsflut gerechnet haben. Das mag auf der anderen Seite aber auch daran liegen, dass die Anwendung dieser Instrumente aufwendig ist und nicht immer zu den sonstigen Planungszielen des gesamten Gemeindegebietes passen, oder die bestehende rechtliche Lage der Privilegierung begrüßt wird, weil sie auch von der ein oder anderen Kommune politisch gewollt ist.

Neben der Forderung, die bestehenden Instrumente anzuwenden, anstatt sich auf den § 35 (1) Nr. 4 „auszurufen“, bleibt die gesetzliche Änderung des § 35 BauGB, die aus Grüner Sicht notwendig ist, um dem Wildwuchs dieser Anlagen mit weniger Aufwand unter Kontrolle zu bekommen.

Die Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird noch vor der Sommerpause einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 35 BauGB in den Deutschen Bundestag einbringen, der geeignet dazu ist, dass Massentierhaltungsanlagen planungsrechtlich wie vergleichbare Anlagen behandelt werden. Das lässt sich dadurch erreichen, dass Massentierhaltungsanlagen aus der Privilegierung des § 35 (1) Nr. 4 BauGB herausgenommen werden und zukünftig baurechtlich nur noch nach § 35 (2) BauGB genehmigt werden können. Damit fallen Massentierhaltungsanlagen unter sonstige Vorhaben, die im Einzelfall zulässig sind, wenn ihre Ausführung oder Benutzung nicht die öffentlichen Belange beeinträchtigt.

So kann das politische Ziel der Sicherung einer bäuerlichen Landwirtschaft aus Grüner Perspektive eher erreicht werden, um eine ländliche Entwicklung zu ermöglichen bzw. aufrecht zu erhalten, die auch ökologisch vertretbar ist und den Bäuerinnen und Bauern vor Ort eine Bestandssicherung und eine Entwicklungsperspektive ermöglichen.

Um die gewerbliche Tierhaltung auch umweltrechtlich in die Schranken zu weisen, sind zusätzlich gesetzliche Änderungen am BImSchG und der 4. BImSchV notwendig. Die Bürgerbeteiligung im Genehmigungsverfahren, ist zu ermöglichen und die Grenzwerte sind zu verschärfen, um tierhaltungstypische Immissionen (Staub, Ammoniak, Geruch, Stickstoff, Distickstoffoxid (Lachgas), Bioaerosole) auf ein vertretbares Maß zu reduzieren und Filteranlagen verbindlich vorzuschreiben. Massentierhaltungsanlagen sind vergleichbaren Anlagen gleich zu stellen.