

Kommunale Steuerung von Intensivtierhaltungsanlagen

Positionspapier des Städte- und Gemeindebunds NRW

I. Hintergrund

Seit ca. 2 Jahren werden die Städte und Gemeinden in NRW mit einer wachsenden Zahl von Ansiedlungswünschen für Intensivtierhaltungsanlagen konfrontiert. Hintergrund dieser Ansiedlungswelle ist ein Strukturwandel in der Landwirtschaft, der die Betriebe von einer bäuerlichen Wirtschaftsweise hin zu einer gewerblichen Form der Tierhaltung drängt. Motoren dieser Entwicklung sind einerseits bundesweit bzw. europäisch agierende Fleischproduzenten, die im Rahmen der Veredelungskette Vertragsmastbetriebe anwerben. Andererseits sehen viele bäuerliche Betriebe den Mastbetrieb als eine sinnvolle wirtschaftliche Ergänzung und zum Teil auch als eine überlebensnotwendige Erweiterung des eigenen Betriebs.

Seitens der landwirtschaftlichen Verbände und Kammern wird die Notwendigkeit einer intensiveren Tierhaltung und die damit verbundene wachsende Größe der Stallungen mit der schwierigen Position der deutschen Landwirtschaft im europäischen und globalen Wettbewerb begründet. So wird auf eine deutlich intensivere Tierhaltung in einigen exportorientierten europäischen Nachbarländern, wie etwa in Dänemark oder den Niederlanden hingewiesen. Darüber hinaus werden betriebswirtschaftliche Gründe für die steigende Anzahl der Mastplätze pro Stall angeführt. So sei eine Arbeitskraft erst ab einer Größe von 2500 Mastplätzen in der Schweinemast und ca. 90.000 Mastplätzen in der Geflügelmast ausgelastet.

Der steigende Flächendruck in den Nachbarländern Nordrhein-Westfalens – etwa im südlichen Niedersachsen und in den Niederlanden - sorgt dafür, dass NRW zunehmend als „Suchraum“ für potentielle Ansiedlungen in den Fokus gerät. Schwerpunkte der Entwicklung sind bislang das Münsterland und der Niederrhein aber auch Teile Ostwestfalens.

II. Die Problematik der Intensivtierhaltung

Die Ansiedlung von Intensivtierhaltungsbetrieben geht mit erheblichen Konflikten vor Ort einher. In vielen betroffenen Städten und Gemeinden haben sich aktive Bürgerinitiativen gebildet, die weitere Ansiedlungen verhindern wollen und sich zunehmend überörtlich vernetzen. Dabei wird der Widerstand gegen diese Anlagen aus unterschiedlichen Motiven gespeist.

- Im Zentrum der kontroversen Diskussion vor Ort steht regelmäßig die mit den Anlagen verbundene Immissionsbelastung. Neben den massiv wahrnehmbaren Ammoniakemissionen stehen insbesondere bakteriell belastete Feinstäube im Zentrum der Befürchtungen. Das Immissionsschutzrecht und die entsprechenden Abstandsgebote werden

oftmals als unzureichend empfunden.

- Darüber hinaus können die Stallungen das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen und die Eigenart ländlicher Räume als Erholungs- und Tourismusgebiete in Frage stellen.
- Insbesondere von kommunaler Seite wird zunehmend befürchtet, dass weitere Ansiedlungen auch wichtige Potentiale für eine zukünftige Siedlungsentwicklung zerstören könnten.
- Darüber hinaus werden Gründe des Tierschutzes gegen die nicht artgerechte Haltung der Masttiere angeführt. So werden etwa im Bereich der Geflügelmast gegen Ende eines Mastzyklus (35-40 Tage) ca. 20 Tiere auf einem Quadratmeter gehalten.
- Zunehmend werden auch ethische Bedenken gegen die Tierhaltung und das Konsumverhalten, welches diese intensive Form der Fleischproduktion erst begünstigt, formuliert. Ein sichtbares Zeichen der wachsenden Aufmerksamkeit für diese Fragestellung ist die Gründung eines Instituts für theologische Zoologie an der Fakultät für Katholische Theologie der Universität Münster.

III. Der rechtliche Rahmen

1. Immissionsschutzrecht

Ab einer bestimmten Anzahl von Mastplätzen bedürfen die Stallungen einer Genehmigung nach dem BImSchG. Genehmigungsbehörde sind dann die Kreise bzw. kreisfreien Städte. Von 15.000 bis 40.000 Geflügelmastplätze und von 1.500 bis 2.000 Schweinemastplätze wird das vereinfachte Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG ohne Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Alles, was darüber liegt, wird im normalen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt.

2. Baurecht

Erreichen die Stallungen diese Schwellenwerte nicht, unterliegen sie dem Baugenehmigungsverfahren. Zuständig ist die untere Bauaufsichtsbehörde, d. h. entweder der Kreis oder die Gemeinde. Hierbei steht in erster Linie die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit im Vordergrund. Da die Ansiedlung regelmäßig im Außenbereich geplant ist, steht die Zulässigkeit nach § 35 BauGB im Mittelpunkt der Prüfung.

Intensivtierhaltungsbetriebe sind i. d. R. im Außenbereich privilegiert. Einschlägig ist

- § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, sofern die Betriebe über eine eigene Futtermittelgrundlage verfügen („landwirtschaftliche Betriebe“), und
- § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, wenn die Futtermittelgrundlage fehlt („gewerbliche Betriebe“).

Obwohl die Privilegierung der gewerblichen Betriebe in der juristischen Fachdiskussion mit guten Argumenten bestritten wird, ist sie kürzlich vom OVG NW bestätigt worden. Auch die obergerichtliche Rechtsprechung in Niedersachsen geht von der Privilegierung der gewerblichen Betriebe aus. Damit lassen sich die Betriebe im Einzelgenehmigungsverfahren regelmäßig nicht aus baurechtlichen Gründen verhindern. Dabei stellt die Rechtsprechung sowohl auf das besondere Immissionsverhalten dieser Betriebe ab als auch darauf, dass die Betriebe der Landwirtschaft „immerhin ähnlich“ seien. Die Betriebe seien daher auf den Außenbereich angewiesen.

3. Gemeindliches Einvernehmen

Sowohl im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren (wenn die Gemeinde nicht selbst untere Bauaufsichtsbehörde ist) als auch im Verfahren nach dem BImSchG muss die Gemeinde gem. § 36 BauGB ihr Einvernehmen zu der Genehmigung erteilen. Dabei handelt es sich aber um eine gebundene Entscheidung, die nicht verweigert werden darf, sofern die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen einer Genehmigung vorliegen.

Eine Einflussnahme der Gemeinden über die Frage einer ausreichenden Erschließung als Voraussetzung für eine Genehmigung gem. § 35 BauGB, bzw. das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB ist - wenn überhaupt - nur in besonders gelagerten Einzelfällen erfolversprechend.

4. Steuerung durch Planung

Das Genehmigungsverfahren bietet den Städten und Gemeinden so gut wie keine Möglichkeiten, auf die Standorte für Intensivtierhaltungsanlagen steuernd einzuwirken. Die seitens der Rechtsprechung akzeptierte Privilegierung der Betriebe führt regelmäßig zu einem Genehmigungsanspruch, sofern die immissionsrechtlichen Anforderungen erfüllt sind. Für eine darüber hinausgehende, am Vorsorgeprinzip orientierte gemeindliche Steuerung und die Berücksichtigung städtebaulicher und stadtentwicklungspolitischer Belange, bietet das Genehmigungsverfahren keine Anknüpfungspunkte.

Sofern die Gemeinde bei der Ansiedlung von Intensivtierhaltungsbetrieben steuernd einwirken will, bleibt ihr nur der Weg der Bauleitplanung. Auch dieser Weg ist mit Blick auf die Privilegierung mit besonderen Schwierigkeiten behaftet.

Für die planerische Steuerung kommen folgende Instrumente in Frage:

a) Konzentrationszonen gem. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB

Grundsätzlich ist es möglich, die regelmäßige Unzulässigkeit von gewerblichen Tierhaltungsanlagen im Außenbereich dadurch herbeizuführen, dass die Gemeinde in ihrem Flächennutzungsplan eine „Konzentrationszone“ für entsprechende Vorhaben ausweist. Während in dieser Zone Anlagen zulässig wären, wären sie außerhalb dieser Zone regelmäßig unzulässig. Mit diesem Instrumentarium ist in den letzten Jahren die Ansiedlung von Windkraftanlagen gesteuert worden. Für die Intensivtierhaltung stößt dieses Instrument aber an Grenzen. Folgende Aspekte sind zu bedenken:

- Die Ausschlusswirkung greift nicht für landwirtschaftliche Betriebe gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB
- Voraussetzung ist eine umfassende Potentialanalyse, die das gesamte Gemeindegebiet umfasst.
- Eine sachgerechte Abwägung erfordert sowohl eine entsprechende Begründung für das Vorranggebiet als auch für die Ausschlusswirkung.
- Eine Konzentration von Anlagen bewirkt notwendig auch eine Konzentration der Belastungswirkungen, ggf. auch mit einer Steigerung des Tierseuchenrisikos.
- Für die heimischen Landwirte stehen die ausgewählten Flächen u. U. nicht zur Verfügung, so dass ortsfremde Investoren begünstigt werden könnten.
- Mit der aktiven Bereitstellung von Flächen wird u. U. ein nicht erwünschter Ansiedlungsanreiz gesetzt.

b) Sonstige Ausweisungen auf F-Plan-Ebene

Die niedersächsische Küstengemeinde Wangerland hat ein Steuerungsmodell auf der Ebene des Flächennutzungsplans entwickelt, das vom BVerwG (BVerwG 18.8.2005, Az.: 4 C 13.04) im Grundsatz gebilligt worden ist. Das Planungsziel der Gemeinde bestand in der Förderung der fremdenverkehrsbezogenen Entwicklung. Dafür wurde eine großräumige Fläche als Fläche für „Erholungs- Kur und Freizeitfläche“ im FNP ausgewiesen. Um diese Fläche wurde ein Ring von drei „Schutzzonen“ definiert, in denen unterschiedliche Nutzungsbeschränkungen festgesetzt waren. Zum Einen wurden Geruchsschwellen für die Emissionen der Betriebe in Anlehnung an die GIRL definiert und zum Anderen maximale Schwebstaubkonzentrationswerte gem. VDI 2310 festgesetzt. Auf der Basis dieser Werte konnte die Ansiedlung eines **privilegierten** Betriebs wegen entgegenstehender öffentlicher Belange (FNP gem. § 35 Abs. 3 Nr.1) verhindert werden.

c) Qualifizierte B-Pläne

Grundsätzlich möglich ist auch eine verbindliche (ermöglichende) Bebauungsplanung, etwa durch die Festsetzung eines Sondergebiets (SO) für gewerbliche Tierhaltung. Mit der Festsetzung eines Sondergebietes würde die Gemeinde eine Ansiedlungsmöglichkeit schaffen, die die Notwendigkeit einer Ansiedlung im Außenbereich beseitigen würde. Es ist zumindest in der juristischen Literatur anerkannt, dass die Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 entfällt, wenn Ansiedlungsmöglichkeiten in beplanten Bereichen bestehen, weil damit feststeht, dass das Vorhaben nicht nur im Außenbereich ausgeführt werden kann.

d) Einfache B-Pläne i.V.m. § 23 BAuNVO (überbaubare Grundstücksflächen)

Ein theoretisch denkbares Modell wäre auch die Überplanung des gesamten Außenbereiches mit einem einfachen Bebauungsplan, in dem lediglich überbaubare Grundstücksflächen an geeigneten Standorten festgesetzt werden. Auch dieses Vorgehen stellt aber hohe Anforderung an einen rechtssicheren Abwägungsvorgang in einem umfangreichen Plangebiet. Eine derartige Planung dürfte mit erheblichen Kosten und großem Konfliktpotential verbunden sein.

IV. Rechtspolitische Überlegungen aus kommunaler Sicht

Die schwache Position der Kommunen resultiert in erster Linie aus der Privilegierung der gewerblichen Betriebe in § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB. In der juristischen Diskussion ist in den letzten Jahren zunehmend hinterfragt worden, ob dieser Tatbestand noch eine taugliche Grundlage für die Intensivtierhaltung sein kann. Vom herkömmlichen Bild der Landwirtschaft mit überschaubarer Hofstelle mit Wohnhaus, Stallungen und noch freilaufendem Weidevieh sind diese Betriebe weit entfernt. Die Betriebe sind bei objektiver Betrachtung nicht anders zu bewerten als andere emittierende Gewerbebetriebe.

Da aber die Rechtsprechung bislang an der Privilegierung festhält, sollte aus kommunaler Sicht auf eine gesetzgeberische Korrektur hingearbeitet werden. Dabei gilt es Folgendes zu beachten:

- Eine Streichung der Privilegierung könnte dazu führen, dass „das Kind mit dem Bade ausgeschüttet“ wird. Ohne Privilegierung würde einer Vielzahl von landwirtschaftlichen Betrieben eine Entwicklungschance genommen, die derzeit bestehende Höfe vor der Aufgabe bewahren kann.
- Andererseits ist kaum einzusehen, warum Nahrungsmittelproduzenten ohne Bezug zur heimischen Landwirtschaft gewerbliche Betriebe im Außenbereich privilegiert errichten dürfen.

Ein Kompromiss könnte darin bestehen, die Privilegierung unabhängig von der Definition landwirtschaftlich/gewerblich auf Betriebe zu beschränken, die in einem

engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit einer landwirtschaftlichen Hofstelle errichtet werden sollen.

Daraus ergibt sich folgender Vorschlag für eine Änderung des § 35 BauGB:

In § 35 Abs. 1 wird folgende Nr. 1a eingefügt:

Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, [...] wenn es

1a. der gewerblichen Tierhaltung dient, wenn das Vorhaben in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit einem Betrieb nach Nr. 1 steht.

§ 35 Abs. 1 Nr. 4 wird wie folgt ergänzt:

4. wegen seiner besonderen Anforderungen [...] nur im Außenbereich ausgeführt werden soll, und es sich nicht um ein Vorhaben nach Nr. 1a handelt.