Zur planungsrechtlichen Behandlung von Hähnchenmastställen

1.

Zur Zeit laufen im Münsterland eine Vielzahl von Genehmigungsverfahren für Hähnchenmastställe. In der Regel handelt es sich dabei um immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, die nunmehr beim Kreis als untere Immissionsschutzbehörde geführt werden; teilweise laufen sie noch bei der früher zuständigen Bezirksregierung.

Die Kommunen sind an den Genehmigungsverfahren beteiligt, weil sie ihr planungsrechtliches Einvernehmen zu den Vorhaben nach § 36 BauGB erteilen müssen. Wird das Einvernehmen versagt, so ist der Genehmigungsantrag abzulehnen. Der Kreis kann allerdings ein rechtswidrig versagtes Einvernehmen ersetzen. Wird die Genehmigung erteilt, ohne dass die Gemeinde ihr Einvernehmen erteilt oder der Kreis die Genehmigung ersetzt hätte, so kann die Gemeinde hiergegen mit der Anfechtungsklage vorgehen. Die Klage hat Erfolg, einer materiell-rechtlichen Prüfung der Rechtslage bedarf es nicht (so aktuell noch einmal BVerwG, Beschl. v. 11.8.2008 – 4 B 25.08 -). Wird das Einvernehmen ersetzt, kann die Gemeinde gegen den Genehmigungsbescheid unter Hinweis auf ihre Planungshoheit klagen. In diesem Fall wird das Gericht prüfen, ob die Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens rechtmäßig erfolgt ist. Wird die Genehmigung versagt, weil das gemeindliche Einvernehmen nicht erteilt wurde, so kann der Vorhabenträger Verpflichtungsklage auf die Genehmigung erheben. Ist sein Vorhaben entgegen der Einschätzung der Gemeinde zulässig, ersetzt das Gericht das fehlende gemeindliche Einvernehmen und gibt der Klage statt.

Wird das gemeindliche Einvernehmen rechtswidrig versagt, können sich hieraus Schadensersatzansprüche aus Amtshaftung nach Art. 34 GG iVm § 839 BGB ergeben.

2.

Die gemeindliche Prüfung ist eine reine, an § 35 BauGB ausgerichtete Rechtsprüfung. Entscheidungsspielräume im Sinne eines Planungsspielraums gibt es nicht. Bisher geht die Praxis davon aus, dass Geflügelmastbetriebe nicht Teil eines landwirtschaftlichen Betriebes nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sind, weil sie nicht auf eigener Futtergrundlage betrieben werden. Ihre Privilegierung wird deshalb seit dem Beschluss des BVerwG vom 27.6.1983, BRS 40 Nr. 74 (Geflügelmaststall mit 180.000 Mastplätzen), aus § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB abgeleitet. Die Vorschrift regelt die sog. „gesollten Außenbereichsvorhaben“, das sind solche, die wegen ihrer nachteiligen Wirkungen nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen. Auch in der Realität werden derartige Mastbetriebe schon aus steuerlichen Gründen in der Regel als eigenständige juristische Person geführt, an welcher der Landwirt Gesellschaftsanteile hält. Dieser Zustand ist jedoch jederzeit änderbar, ohne dass dies der Baugenehmigungsbehörde oder der Kommune bekannt würde. Es handelt sich um Betriebe der Agrarindustrie, die mit einem – auch baurechtlich privilegierten – Bauernhof nichts mehr zu tun haben.

Geht man davon aus, ist zu prüfen, ob dem konkreten Vorhaben öffentliche Belange entgegen stehen. Dem Wortlaut nach könnte das der Flächennutzungsplan (FNP) der Gemeinde sein, der zumeist Fläche für die Landwirtschaft darstellt. Nach der Rechtsprechung des BVerwG können privilegierten Vorhaben die Darstellungen des FNP nur entgegen gehalten werden, wenn der FNP eine konkrete, nicht weiter konkretisierungsbedürftige Aussage trifft (Urteil v. 18.8.2005, NVwZ 2006, 87). Das ist zumeist nicht der Fall. Andere öffentliche Belange lassen sich häufig nicht belastbar begründen. Denkbar sind im Einzelfall die natürliche Eigenart der Landschaft, der Erholungswert oder die Verunstaltung des Orts- oder Landschaftsbildes, § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB. Die Rechtsprechung ist hier jedoch sehr streng, so dass dieser Belang in besonders gelagerten Einzelfällen zum Tragen kommen mag, aber als

flächendeckendes Verhinderungsargument ausscheidet. Die Berufung auf diesen Belang bedarf auch stets einer eingehenden Untersuchung und Begründung.

3.

Damit stellt sich die Frage, ob Kommunen mit Hilfe der Bauleitplanung dem aus ihrer Sicht zunehmenden Problem. Zunächst bleibt festzuhalten, dass insoweit in den Regionalplänen zumeist keine Darstellungen enthalten sind, auf welche die kommunale Bauleitplanung im Sinne einer raumordnungsrechtlichen Zielvorgabe nach § 1 Abs. 4 BauGB oder jedenfalls als abwägungsrechtlichem Aspekt aufsetzen könnte. Darin unterscheidet sich die Rechtslage von derjenigen bei Windenergieanlagen, für die häufig bereits die Regionalpläne durch Eignungsbereiche Vorgaben enthalten.

Die Schaffung eines Bebauungsplanes ist in konkreten Einzelfällen möglich, insbesondere wenn bereits konkrete positive Planansätze vorhanden sind. Dann kann etwa durch die Festsetzung eines SO-Gebietes „Landwirtschaft“ ein Puffer zwischen Wohnbebauung und industriellem Hähnchenmastbetrieb geschoben werden (Fall Steinfurt). Als flächendeckende Lösung bietet sich das jedoch kaum an, weil die Kommune kaum ihren gesamten Außenbereich mit SO-Gebieten überziehen kann. Zum Teil wird in den Gemeinden erwogen, ähnlich wie bei Windenergieanlagen Konzentrationszonen im Sinne und mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auszuweisen. Theoretisch wäre das denkbar, praktisch aber kaum umsetzbar. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur planungsrechtlichen Steuerung von Windenergieanlagen, Urteil vom 21.10.2004, BVerwGE 122, 109, müsste die Gemeinde ein Gesamtkonzept für den Gemeindebereich entwickeln, Hähnchenmastställen substantiell Raum geben und im Ergebnis in bestimmten Gemeindeteilen Hähnchenmastställe zulassen mit der Folge, dass im übrigen Gemeindegebiet Hähnchenmastställe ausgeschlossen wären.

Es dürfte sehr problematisch sein, hierfür eine tragfähige städtebauliche Begründung zu finden.

Man könnte daran denken, anders als bei Windenergieanlagen Konzentrationszonen nicht auf Teile des Gemeindegebietes zu beziehen, sondern auf Flächen im Umgebungsbereich von vorhandenen landwirtschaftlichen Betrieben. Auch dieser Ansatz ist problematisch, weil er außer Acht lässt, dass industrielle Agrarbetriebe mit landwirtschaftlichen Betrieben nichts zu tun haben. Außerdem dürfte es schwer zu begründen sein, Konzentrationszonen pauschal auf diese Weise darzustellen. Es ist darauf hinzuweisen, dass mit der Darstellung von Konzentrationszonen Inhalt und Umfang des Eigentums im Sinne des Art. 14 GG bestimmt werden – das muss in die Abwägung einfließen und lässt pauschalisierte Konzentrationszonen kaum zu.

4.

Der zutreffende Ansatz dürfte woanders liegen. Es ist zu hinterfragen, ob Betriebe der Agrarindustrie tatsächlich gesollte und damit privilegierte Außenbereichsvorhaben sind. Das ist dann zu verneinen, wenn die Betriebe auch in einem Industriegebiet, evtl. auch in einem Gewerbebetrieb angesiedelt werden könnten. Die technischen Möglichkeiten, Geruchsbeeinträchtigungen auf ein innenbereichsverträgliches Maß auf dem Niveau von Industriebetrieben zu reduzieren, dürften heute gegeben sein. Die Richter des BVerwG haben in einer Vortragsveranstaltung im November 2008 in Bonn jedenfalls deutlich gemacht, dass sie diese Frage durch den Beschluss aus dem Jahre 1983 nicht mehr abschließend für die heutige Zeit als entschieden ansehen und sich der Frage erneut nähern wollen, wenn dem Gericht ein geeigneter Fall vorgelegt wird. In ähnlicher Weise äußert sich Söfker in einem im Dezemberheft der NVwZ erscheinenden Beitrag. Söfker ist immerhin Kommentator des § 35 BauGB im Großkommentar Ernst-Zinkahn-Bielenberg.

Verfolgt man diesen, sicherlich heute noch mit Prozessrisiken behafteten Argumentationsweg, so wäre für die Kommunen viel gewonnen. Als nichtprivilegiertem Außenbereichsvorhaben stünden den Geflügelmastställen dann regelmäßig die Darstellungen in den FNP „Fläche für die Landwirtschaft“ entgegen. Hähnchenmastställe wären dann prinzipiell unzulässig.

Hamm, den 30.11.2008

Thomas Tyczewski,

RA und Fachanwalt f. Verwaltungsrecht,

zuvor Vorsitzender Richter am VG