



Stadt Billerbeck

Steuerung von
gewerblichen
Tierhaltungsbetrieben
durch
Bauleitplanung
[?]



JA!

aber ...



- Mit einer Darstellung im Flächennutzungsplan?
Planungsrechtlich reizvoll und sicherlich ein machtvolles Instrument (BVerwG 2005 zu Geruchsschwellen in einem FNP, zahlreiche Urteile zu Konzentrationszonen für Windkraftnutzung) – aber für dieses Thema unpassend.
- Mit einem einfachen Bebauungsplan?
Zumindest in Niedersachsen zur Zeit das Mittel der Wahl. Ein viel versprechender Ansatz, der aber einen Umbruch im Planungsrecht für die Landwirtschaft bedeutet und überaus aufwändig ist.
- Alles nicht nötig, weil die Regionalplanung regelt?
Darauf sollte man sich nicht verlassen.
- Alles nicht nötig, weil das BauGB ergänzt wird?
Schön wär's – aber wann und wie?



Zum Thema





Was nicht Thema ist

- Allgemeine Grundsatzfragen
 - Tierschutz
 - ethisch/moralische Fragen der industriellen Nahrungsproduktion
- Regelungen, die nicht durch die Gemeinde direkt beeinflusst bzw. angewandt werden können
 - Einstufung von industrieller Nahrungsmittelproduktion als privilegiertes Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB – Klage ist anhängig.
 - Immissionsrechtliche Anwendungsfragen, Sinnhaftigkeit von Richtwerten nach TA-Luft, Notwendigkeit von Filteranlagen etc.



Billerbeck

Staatliche anerkannter Erholungsort

– die Situation –



Situation

- Ausgangspunkt sind 5 bestehende und 7 bis 8 neue Geflügelbetriebe mit insgesamt rund 720 Tsd. Tieren.
- Hamern, Osthellen, Westhellen, Aulendorf und Langenhorst sind die Schwerpunkte – also fast überall.
- Es geht um sogenannte „35-1-4-Betriebe“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 des Baugesetzbuches): es geht um Gewerbebetriebe, nicht um Landwirtschaft (gemessen an der Futtergrundlage).
- Eine Bürgerinitiative wünscht eine Steuerung dieser Art der Flächennutzung – die Politik wünscht auch eine Steuerung, weiß aber noch nicht wie.



Aktionen

- Es gibt eine Bürgerinitiative „für die Werterhaltung der Region Billerbeck“ (mittlerweile in einem Netzwerk bundesweit organisiert).
- Die BI sieht die gesetzlichen Zwänge und fordert daher eine Steuerung mittels Flächennutzungsplan durch die Stadt Billerbeck – analog zu der Steuerung der Windenergienutzung.
- Die BI möchte „Eignungsbereiche“ und keine „Konzentrationszonen“ – diese Differenzierung gibt § 35 Abs. 3 Satz 3 allerdings nicht her.



Aktionen

- Die Stadt Billerbeck hat ihr Einvernehmen zu einer Baugenehmigung versagt – im konkreten Fall „Aulendorf“ städtebaulich wohlbegründet auf den Einzelfall bezogen und keineswegs pauschal die Intensivtierhaltung ablehnend.
- Die Bezirksregierung hat das Einvernehmen ersetzt da alle öffentlichen Belange im konkreten Fall mit positiven Ergebnis durch Fachbehörden geprüft worden seien und im Allgemeinen die Betriebe der Massentierhaltung überhaupt nur im Außenbereich unterzubringen seien.
- Die Stadt Billerbeck hat auch den Weg einer Klage gegen die Bezirksregierung beschritten – hinsichtlich eines Eilantrages ohne Erfolg, beim OVG liegt eine Beschwerde der Stadt vor.



Die aktuelle Rechtslogik

- Gewerbliche Massentierhaltung passt nicht in den Innenbereich und kann folglich nur im Außenbereich untergebracht werden.
- Die Standort-Feinplanung bestimmt sich mangels anderer Vorgaben danach, ob öffentliche Belange entgegenstehen – wenn nicht, gilt das Recht auf Baugenehmigung.
- Öffentliche Belange werden durch Fachbehörden geprüft – z.B. anhand der Einhaltung von Grenzwerten nach Bundesimmissionsschutzgesetz.
- Ohne sonstige Steuerung ist die Genehmigung derartiger Anlagen zur Zeit nahezu zwingend.



Die Alternative

- Judikatur und Kommentierung sind sich einig: die Steuerung durch die Bauleitplanung ist möglich. Die Stadt soll es richten, das Baugesetzbuch enthält das Werkzeug – wie man es anwendet: Fehlanzeige



... und ihre Probleme

- Zitat RA Tyczewski (der zur Zeit für die Stadt an einem anderen -dicken- Brett bohrt):
„Diese Möglichkeit ist zwar theoretisch nicht ausgeschlossen, weil auch insoweit die Mittel des B-Planes (Baugebietsausweisungen) oder des FNP (Konzentrationszonen) zur Verfügung stehen. Praktische Bedeutung haben sie nicht, weil der Aufwand hierfür enorm und die städtebauliche Begründung hinsichtlich der Standortauswahl kompliziert sowie mit großer Rechtsunsicherheit verbunden ist“.
- Der Aufwand ist hoch, da Detailbetrachtungen notwendig sind. Die städtebauliche Begründung liegt auf der Hand, da es sich nicht mehr um eine singuläre Erscheinung handelt sondern die Einschränkungen für andere 35er Vorhaben und normale Siedlungsentwicklung evident sind und – was ist im Leben schon sicher?



... und Risiken

- Das Kind darf nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. Soll heißen: Mit einer Reglementierung der gewerblichen Intensivtierhaltung der Landwirtschaft im Allgemeinen darf nicht verschlechtert werden.
- Lösungen mit einer allgemeinen Angebotsplanung (siehe Meppen) wecken Begehrlichkeiten, die heute noch nicht da sind.
- Ein Aufstellungsbeschluss (mit Zurückstellung –FNP– oder Veränderungssperre –B-Plan–) macht erst Sinn, wenn das Planungsziel konkretisiert werden kann; ggf. ist die Steuerung dann wertlos oder bei Misserfolg sind hohe Entschädigungen zu leisten.



Was bietet die Planung heute?

- Ein (nicht allzu großes) Erholungsgebiet aus dem Jahr 1990 und einige Naturschutzgebiete (die als FFH-Gebiete auch europäischen Schutz genießen), ein paar Siedlungsflächen, ein geplanter Golfplatz und etwas Wald.
- Landschaftsschutz für Teilflächen aus den 70er Jahren: kein stabiles Bollwerk gegen „35-1-4er-Vorhaben“ (in Hofnähe wird eine Ausnahme gemacht, ansonsten entscheidet der Landschaftsbeirat)
- Es muss also noch etwas „Neues“ dazu kommen!

[illegible]



Möglichkeiten eines Flächennutzungsplanes

- „Planungsvorbehalt“ gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB im Flächennutzungsplan (zielt in Richtung Konzentrationszonen – wobei dieser Begriff im Gesetz nicht genannt ist); ein gewichtiges Planungsinstrument, das in das nach Artikel 14 GG geschützte Eigentum eingreift und an das daher sehr hohe Anforderungen gestellt werden.
- Die Rechtsentwicklung läuft derzeit darauf hinaus, den FNP für den Außenbereich zu stärken. Neuerdings hat er hier den Charakter einer Rechtsnorm. Im Innenbereich nimmt seine Bedeutung ab.



Möglichkeiten eines Bebauungsplanes

- „Einfacher Bebauungsplan“ zur Nutzungssteuerung:
§ 30 Abs. 3: „Im Geltungsbereich ... richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben im Übrigen nach § 34 oder § 35“.
- Ein einfacher Bebauungsplan ermöglicht die Festsetzung überbaubarer Grundstücksflächen ohne gleichzeitiger Festsetzung von Art und Maß der Nutzung. Lediglich die Erschließung muss gesichert sein.
- Verfahren und materielle Anforderungen an qualifizierte oder einfache B-Pläne sind identisch (also ungemein aufwändig, z.B. Umweltbericht)



Der Planungsvorbehalt

- Den Planungsvorbehalt nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gibt es in der aktuellen Form seit 1996

„Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 (also nicht die konventionelle Landwirtschaft nach Nr. 1) in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.“

- Seit 2004 gibt es die Möglichkeit der Zurückstellung wenn an einer entsprechenden Darstellung im Flächennutzungsplanung gearbeitet wird UND absehbar ist, das Vorhaben dem Planungsziel widerspricht.



Rechtliche Situation

- Nach der Rechtsprechung (BVerwG 1987 zum Kiesabbau und 2004 zur Windkraft) setzt die Anwendung des Planungsvorbehaltes ein schlüssiges Gesamtkonzept für das Gemeindegebiet voraus.
- Es müsste der gewerblichen Intensivtierhaltung substantziell Raum gegeben werden.
- Der Landwirtschaft wäre es in Teilen des Stadtgebietes untersagt, Intensivtierhaltung zu betreiben, auch wenn es sich um einen hofnahen Betrieb ohne Immissionskonflikte handelt.
- Es ist fraglich, ob man die gewerbliche Tierhaltung ohne Differenzierung überplanen kann.



Einschätzung FNP

- Konzentrationszonen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 sind keine handhabbare Lösung, die Nachteile überwiegen.
- Ob eine „Konzentration“ von Massentierhaltung aus veterinär-fachlicher Sicht (Seuchenabwehr) überhaupt sinnvoll ist, erscheint überaus fraglich.
- Die Darstellung „Fläche für die Landwirtschaft“ ist nach der Rechtsprechung nicht konkret genug, um sich gegen industrielle Agrarformen zu wehren.



Einschätzung Regionalplan

- Der Regionalrat wird sich im Sommer 2009 mit einem Gutachten auseinandersetzen.
- Das Gutachten stellt fest, dass die Regionalplanung steuernd eingreifen könnte.
- Ob eine hinreichende Zielqualität gegeben ist und ob jeder Betrieb der gewerblichen Tierhaltung gleich raumbedeutsam ist, wird zu klären sein.
- Ob der Regionalrat von einer möglichen Steuerungskompetenz auch Gebrauch machen möchte, ist eine regionalpolitische Entscheidung, die offen ist.



Einfacher B-Plan

- Hofstelle für Hofstelle ist zu regeln, wieviel Fläche am Hof für die Entwicklung noch zur Verfügung steht oder ob externe Standorte zu sichern sind, wenn z.B. durch naheliegende Wohngebiete eine hofnahe Entwicklung nicht mehr möglich ist.
- Immissionen untereinander sind zu ermitteln.
- Die Regelungen sollen sich auf eine gewisse Stallgröße beschränken (z.B. 10 GV-Einheiten, entspricht 6.700 Masthähnchen bis 35 Tage).
- Die Einschränkung für die Landwirte ist unbestritten, aber durch den ungesteuerten Bau von gewerblichen Stallanlagen entstehen ebenfalls Entwicklungseinschränkungen.



Einfacher B-Plan

- Eine Orientierung an Tierhaltung nach § 201 BauGB (mehr als 50% Futtergrundlage) hilft nicht.
- Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 wären ggf. auch durch einen FNP steuerbar und daher kann sich ein großflächiger einfacher Bebauungsplan dann nicht durchsetzen (BVerwG 18.6.2003).
- Die Steuerung muss sich daher auch auf privilegierte Vorhaben beziehen.



Einfacher B-Plan

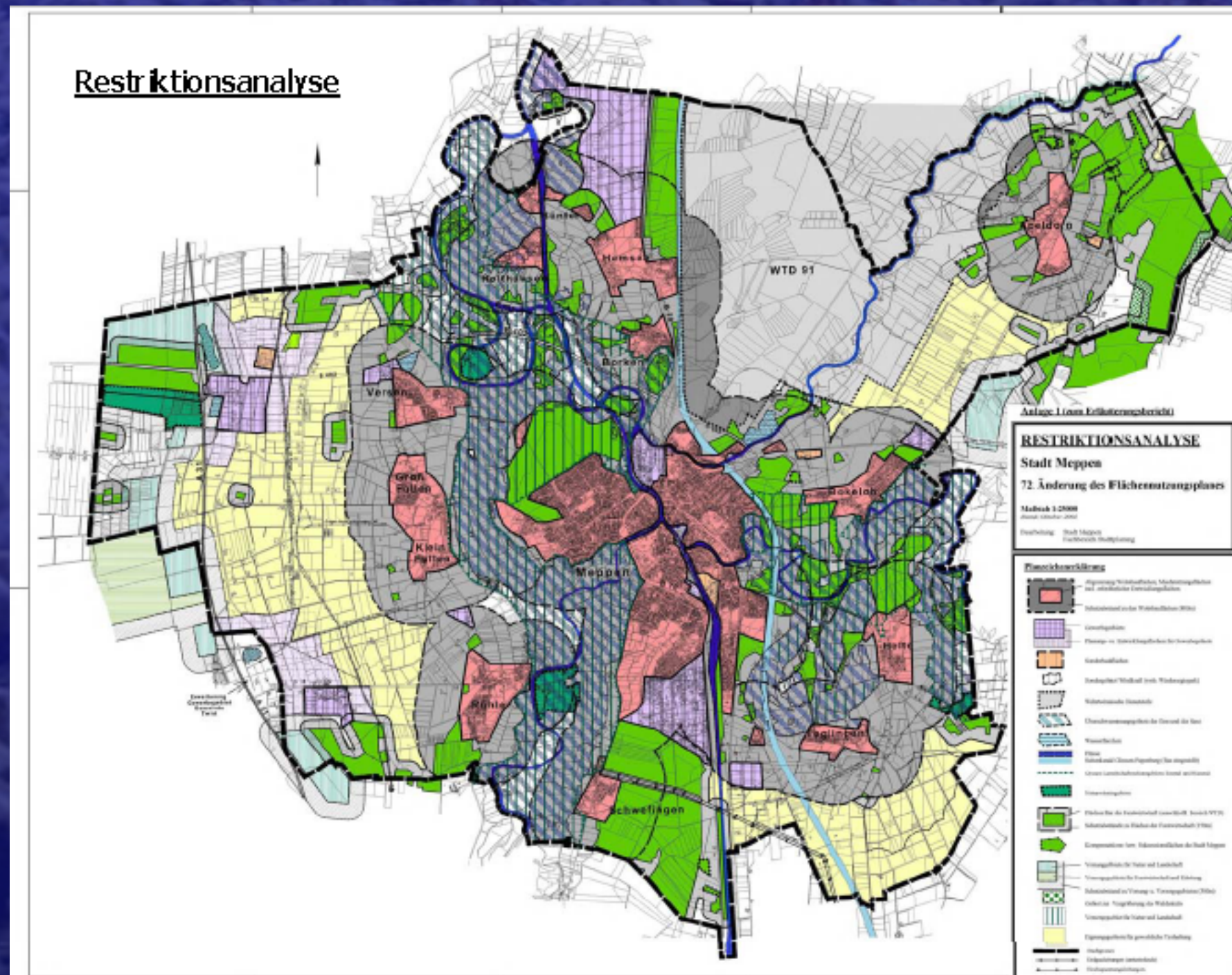
- Das „Emsland-Modell“ zielt auf die Ausgrenzung externer Investoren und auf die Verhinderung einer weiteren Landschaftszersiedlung (städtebauliche Motivation).
- Das OVG Niedersachsen hat am 7.10.2005 einen einfachen Bebauungsplan zur Steuerung von Tierhaltungsanlagen im Außenbereich als grundsätzlich zulässig erklärt.
- Über das Planungskonzept selbst (überbaubare Flächen an Höfen für Anlagen mit mehr als 25 GV-Einheiten) wurde ausdrücklich nicht entschieden.
- Eine darauf beruhende Veränderungssperre ist rechtswirksam



Einfacher B-Plan

- Am 6.4.2009 hat das OVG NS seinen Beschluss von 2005 noch einmal bestätigt: gemeindeweite Bebauungspläne zur Steuerung von Intensivtierhaltungsanlagen sind grundsätzlich zulässig.
- Im gleichen Urteil wurde eine Veränderungssperre aber außer Kraft gesetzt, da die Gemeinde die Planung noch nicht ausreichend konkretisiert hatte und nicht erkennbar war, welche Bereiche für die Ansiedlung der gewerblichen Tierhaltung ins Auge gefasst worden sind.
- Das Urteil schreibt eindeutig vor, dass auch für einen einfachen Bebauungsplan eine flächen-deckende Potenzialflächensuche erforderlich sei.

Beispiel Meppen: so eher nicht!





Empfehlung

- Zuerst eine grobe Potenzialflächen-Analyse (wo geht es bestimmt nicht, wo könnte es gehen)
- Dazu: Siedlungsflächen, Schutzflächen, Abstandszonen etc. definieren (auch denkmalwerte Bereiche erfassen). – Dauer: ein halbes Jahr –
- Abstimmung dieser Potenzialflächen mit den Vertretern der Landwirtschaft
- Aufstellungsbeschluss für einen einfachen Bebauungsplan unter Einbeziehung der abgestimmten Potenzial-Flächen.
- Inhalt des B-Planes: überbaubare Flächen für Tierhaltungsanlagen über ## GV (noch mit der Landwirtschaft abzustimmen)



Risiken

- Die Erforderlichkeit und eine Verwirklichung in angemessener Zeit kann ggf. nicht gegeben sein; ist der Plan nicht vollzugsfähig, ist er nichtig.
- Das Gebot der planerischen Zurückhaltung könnte entgegen gehalten werden.
- Der Aufwand zur Ermittlung der Entwicklungsflächen ist enorm und setzt Kompromissbereitschaft voraus; ist die nicht gegeben, droht ein Scheitern und Planungsschäden.



**Der Weg ist lang und steinig, es ist
auch nicht ganz sicher, wo er
enden wird – aber es ist ein Weg!**

