

**Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen**  
**Herrn Eckhard Uhlenberg**  
40002 Düsseldorf

Ansprechpartnerin:  
Dr. Andrea Garrelmann  
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.320  
Fax-Durchwahl: 0211.300491.5329  
E-Mail:garrelmann@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 61.10.00

Datum: 03.11.2011

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 09.11.2011 zu dem Antrag der Fraktion der SPD  
und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drucksache 15/2357**

Hier: Ihr Schreiben vom 15.10.2011

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Uhlenberg,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 15/2357) Stellung nehmen zu können. Im Einzelnen:

**A. Zum Problem**

Die kommunalen Spitzenverbände NRW teilen die im o. g. Antrag vorgebrachten Bedenken zur Entwicklung der Intensivmastanlagen in NRW in vollem Umfang. Die mit solchen Anlagen einhergehenden Umweltbelastungen, insbesondere Immissionen, sind erheblich, die Möglichkeiten der Kommunen, sowohl im Bereich der planerischen Steuerung als auch im Bereich der Genehmigung und Überwachung dagegen äußerst eingeschränkt.

Im Bereich des Immissionsschutzes ist eine Vielzahl von Schadstoffemissionen zu beachten, für die vielfach keine durch Verwaltungsvorschriften oder Normung definierten verbindlichen und einheitlichen Grenzwerte existieren. Dieser Umstand macht Genehmigungs- und Überwachungsentscheidungen angreifbar und erschwert die Arbeit der unteren Umweltschutzbehörden. So liegen beispielsweise den Überwachungsbehörden für den Bereich der Bioaerosole, obwohl an ihrer Gesundheitsschädlichkeit keine Zweifel bestehen, keine belastbaren und rechtssicheren Grenzwerte vor. Problematisch ist ebenfalls der hohe Eintrag von Nitrat in Boden und Gewässer/Grundwasser aufgrund der im Verhältnis zur verfügbaren Ausbringungsfläche zu großen Menge Gülle. Durch hohe Nitratgehalte wird auch die Nutzung des Grundwassers als Trinkwasser beeinträchtigt. Aufgrund der langen Verweilzeiten von Nitrat in Boden und Grundwasser müssen Maßnahmen bereits ergriffen werden, deutlich bevor kritische Meßwerte erreicht sind. Notwendig wären hier engere und konkrete Anforderungen an die Gülleverbringung beispielsweise über die Verbringungsverordnung.

Besonders bedenklich sind jedoch neben den Emissionen auch die landschaftlichen Folgen einer ungesteuerten Entwicklung von Intensivtierhaltungsanlagen. Zum einen führt die erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes zu äußerst nachteiligen Folgen im Rahmen des Tourismus, der gerade für ländliche Gebiete einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor darstellt. Die flächigen Geruchsbelästigungen von gewerblichen Intensivtierhaltungsanlagen beeinträchtigen die Erholungseignung des Außenbereichs umfassend. Zum anderen wird durch die Zersiedelung des Außenbereichs auch die planmäßige Entwicklung von Wohn- und Gewerbegebieten beeinträchtigt. Aufgrund einzuhaltender Abstände und aufgrund der Emissionen werden Entwicklungspotentiale und Möglichkeiten städtebaulicher Entwicklung im Umkreis von Intensivtierhaltungsanlagen stark eingeschränkt. In vielen Bereichen Nordrhein-Westfalens besteht bereits ein erheblicher Druck durch Investoren, der stetig zunimmt; Möglichkeiten der Kommunen zur Entwicklung des Außenbereichs und zur Umsetzung ihrer Planungsvorstellungen werden in solchen Ballungsgebieten der Intensivtierhaltung in kurzer Zeit kaum noch gegeben sein. Eindrucksvolle Beispiele für solche Entwicklungen gibt es bereits in Niedersachsen.

Eine planende Steuerung von Intensivtierhaltungsanlagen durch die Kommunen, die gerade bei Anlagen von dieser Größe und Auswirkung notwendig wäre, ist nach derzeitiger Rechtslage kaum möglich. Obwohl Intensivtierhaltungsanlagen in ihrer Außenwirkung und im Erscheinungsbild vergleichbar sind mit anderen emittierenden Industrie- und Gewerbebetrieben, werden diese im Außenbereich ungeplant zugelassen, während jene ausschließlich gesteuert in Industrie- und Gewerbegebieten anzusiedeln sind. In Konsequenz des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.06.1983 (BVerwG 4 B 206/82) werden allgemein Anlagen der industriellen Tierhaltung unter § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB gefasst. Diese bedenkliche und juristisch nicht unbedingt zwingende Einschätzung führt dazu, dass gerade solche Vorhaben, für die ein besonderes Bedürfnis nach planerischer Steuerung bestünde, ohne weiteres auf Antrag an beliebiger Stelle im Außenbereich durchführbar sind. Hierbei bleibt außer Betracht, dass zum Zeitpunkt des Entstehens des § 35 BauGB solche Vorhaben in heutigen Größenordnungen noch gar nicht denkbar waren. § 35 BauGB kommt bei dieser Auslegung seiner eigentlichen Funktion, die bauliche Nutzung des Außenbereichs zu regulieren, nicht mehr nach.

Die gesetzlichen Möglichkeiten der Kommunen, eine Ansiedlung von Intensivtierhaltungsanlagen zu steuern, sind aufgrund der an sie gestellten Anforderungen in der Praxis nur sehr eingeschränkt nutzbar und zudem mit großen Rechtsunsicherheiten behaftet. Die gegebenen planungsrechtlichen Instrumente sind durchweg mit einem immensen zeitlichen und fachlichen Aufwand und enormen Kosten verbunden, was eine Anwendung in der Praxis sehr erschwert.

So erfordert die Ausweisung von Konzentrationszonen gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB umfangreiche Potentialanalysen und ein Plankonzept für das gesamte Gemeindegebiet; auch für Nutzungsbegrenzungen in Flächennutzungsplänen ist ein Konzept für das gesamte Gemeindegebiet nötig. Insbesondere wegen der damit verbundenen hohen Kosten, jedoch auch wegen der kaum überschaubaren Anforderungen an eine rechtssichere Planung (Vermeidung von Verhinderungsplanungen), wird eine Steuerung über Flächennutzungspläne durch die Gemeinden in der Praxis sehr selten vorgenommen.

Eine Steuerung über Bebauungspläne würde nicht zuletzt eine Überplanung des gesamten Außenbereichs des Gemeindegebiets erfordern; auch hier ist ein großflächig angelegtes Konzept durch die Gemeinde erforderlich und es sind die Anforderungen an die Erforderlichkeit der Bauleitplanung sowie an eine ordnungsgemäße Abwägung zu beachten. In einem einfachen Bebauungsplan, in dem zur Steuerung überbaubare Grundstücksflächen im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB ausgewiesen werden, muss eine Prognoseentscheidung über die zu erwartenden betrieblichen Entwicklungsschritte getroffen und eine umfassende immissionsschutzrechtliche Prüfung vorgenommen werden. Die Berücksichtigung der Entwicklungsmöglichkeiten aller von der Planung betroffenen Tierhaltungsbetriebe ist indes kaum möglich, da neben der Feststellung des aktuellen Tierbestands die langfristigen Erweiterungsabsichten der Betriebe eruiert werden müssen. Dabei reicht allerdings eine unverbindliche Absichtserklärung eines Landwirts nicht aus. Vielmehr muss er qualifiziert die Gründe und den Umfang seiner Erweiterungsplanung vortragen, ggf. zu einem Zeitpunkt, zu dem er noch nicht über weitere betriebliche Investitionen oder die Hofnachfolge entschieden hat. Die weitere Anforderung, dass die Kommune darüber hinaus die widerstreitenden Interessen verschiedener Bauherrn miteinander in Einklang bringen muss, zeigt, dass auch eine Bebauungsplanung im Außenbereich kein geeignetes Instrument zur Steuerung der Intensivtierhaltung ist.

Diese großen mit der Nutzung der planungsrechtlichen Möglichkeiten verbundenen Kosten und Schwierigkeiten sowie die daraus resultierenden Rechtsunsicherheiten führen dazu, dass selbst bundesweit nur wenige Gemeinden eine Steuerung durch planungsrechtliche Maßnahmen durchgeführt haben bzw. anstreben.

Die aktuellen Entwicklungen führen dazu, dass Städte und Gemeinden zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gezwungen sind, ihren gesamten Außenbereich zu überplanen oder sich mit der entstehenden untergeordneten industriellen Entwicklung im Außenbereich abzufinden. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB erfüllt somit seine Steuerungsfunktion – auch vor dem Hintergrund des generellen Vorrangs der Bebauungsplanung – nicht. Zudem ist kein sachlicher Grund ersichtlich, weshalb gerade emittierende Tierhaltungsanlagen gegenüber anderen

emittierenden gewerblichen und industriellen Anlagen in ihrer Ansiedlung bevorzugt behandelt werden sollten.

Das BauGB bedarf daher dringend einer Anpassung, die zu einer vernünftigen Planbarkeit von Intensivtierhaltungsanlagen vergleichbar mit der Planbarkeit von anderen Gewerbe- und Industrieanlagen führt. Hierbei geht es nicht um eine grundsätzliche Verhinderung bestimmter Vorhaben. Den Kommunen muss die Möglichkeit gegeben werden, die Ansiedlung von Intensivtierhaltungsbetrieben in ihrem Gemeindegebiet mit vertretbarem Aufwand zu steuern.

## **B. Lösungsmöglichkeiten**

Im Bereich der Genehmigung und Überwachung, in dem die unteren Umweltschutzbehörden kaum Spielräume haben, da es sich regelmäßig um gebundene Entscheidungen ohne Ermessen handelt, wäre eine Anpassung des Immissionsschutzrechts notwendig. Die unteren Immissionsschutzbehörden benötigen konkrete und belastbare Werte hinsichtlich zulässiger Schadstoffemissionen sowie notwendiger Entfernungen und Abstände. Mindestens wären hier vorgeschriebene Emissionsminderungsmaßnahmen bei Betrieben ab einer bestimmten Größe/Tierbesatzzahl anzustreben.

Hauptsächlich jedoch ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände unbedingt eine Änderung des Baurechts anzustreben. Vorarbeiten zu einer umfassenden Novellierung des BauGB laufen bereits seit einiger Zeit. Selbst mit deutlichen Verschärfungen im Bereich des Immissions- und Tierschutzrechts bliebe das Bedürfnis nach planerischen Möglichkeiten zur Steuerung entsprechender Anlagen bestehen. Hierbei ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände jedoch zu beachten, dass eine Einschränkung der herkömmlichen Landwirtschaft vermieden werden muss. Dies kann über die Festlegung eines neuen Tatbestandsmerkmals in § 35 Abs. 1 BauGB erfolgen, wonach eine gewerbliche Tierhaltung im Außenbereich nur in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang zulässig ist. Würde die bauplanungsrechtliche Privilegierung an das Vorhandensein eines laufenden wirtschaftlichen Betriebes anknüpfen, wären gewerbliche Tierhaltungsanlagen nur noch mit zugehörigem landwirtschaftlichem Betrieb in räumlicher Nähe privilegiert. Gewerbliche oder industrielle Tierhaltungsanlagen ohne zugehörigen landwirtschaftlichen Betrieb wären einer Planung unterworfen. Aus nordrhein-westfälischer Sicht könnte dies beispielsweise durch eine neue Ziffer 1a) in § 35 Abs. 1 BauGB erreicht werden, die nachfolgenden Wortlaut haben könnte: „Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig (...) wenn es, (...) *1a. der gewerblichen Tierhaltung dient und das Vorhaben in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit einem Betrieb nach Nr. 1 steht.*“ Darüber hinaus müsste die gewerbliche Tierhaltung aus dem Anwendungsbereich des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ausgeschlossen werden. Dies wäre durch folgende Ergänzung möglich: „4. wegen seiner

besonderen Anforderungen (...) nur im Außenbereich ausgeführt werden soll *und es sich nicht um ein Vorhaben nach Nr. 1a handelt.*“

Hilfsweise wäre auch denkbar, die Privilegierung im Rahmen des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB nur noch bis zu einer bestimmten Erheblichkeitsschwelle zu gewähren. Entsprechende Schwellenwerte könnten sich beispielsweise an den Grenzen für die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVG) oder an den Grenzen des Bundesimmissionsschutzrechts orientieren. In diesem Sinne könnte § 35 Abs. 1 BauGB um einen Satz 2 ergänzt werden, wonach öffentliche Belange immer dann als Beeinträchtigung gelten, wenn ein Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 der UVP-Pflicht nach UVPG unterliegt. Diese Regelung hat allerdings den Nachteil, dass die Privilegierung für gewerbliche Intensivtierhaltungsanlagen unterhalb dieser Schwellenwerte beibehalten bliebe. Ein Hähnchenmastbetrieb mit 59.900 Plätzen hätte demnach einen Genehmigungsanspruch. In einer bisher unverbauten Landschaft stellt aber der erste Eingriff das Hauptproblem dar, das nur über die o. g. Tatbestandsvoraussetzung des räumlichen Bezugs gelöst werden kann. Im Übrigen geht von einer Hähnchenmastanlage mit 59.900 Plätzen nahezu die gleiche Immissionsbelastung aus wie von einer Anlage mit 60.000 Plätzen.

Auch die Regelung der Privilegierung der gewerblichen Tierhaltung in einer selbstständigen Vorschrift, beispielsweise durch Anfügung einer weiteren Nr. 8 an § 35 Abs. 1 BauGB, wie sie in der Literatur derzeit diskutiert wird, erscheint als mögliche Lösung. Eine Privilegierung könnte so von verschiedenen Voraussetzungen abhängig gemacht werden, die sich sowohl auf die Gesamtviehdichte im Gemeindegebiet als auch auf die Größe des Vorhabens beziehen können.

Die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen fordern daher die Landesregierung und den Landtag auf, sich dafür einzusetzen, dass eine planerische Steuerung von Intensivtierhaltungsanlagen ermöglicht wird und Immissionsanforderungen geschaffen werden, die den Schutz der Umgebung sicherstellen.

Mit freundlichen Grüßen



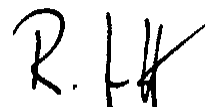
Detlef Raphael

Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-  
Westfalen



Dr. Marco Kuhn

Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-  
Westfalen



Rudolf Graaff

Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes  
Nordrhein-Westfalen