

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/5630 -**

Baugenehmigungen in Stadt und Land

Anfrage der Abgeordneten Clemens Große Macke und Hans-Heinrich Ehlen (CDU) an die Landesregierung,
eingegangen am 20.04.2016, an die Staatskanzlei übersandt am 26.04.2016

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
namens der Landesregierung vom 26.05.2016,
gezeichnet

Cornelia Rundt

Vorbemerkung der Abgeordneten

Nach Meinung von Fachleuten ist in vielen ländlichen Regionen der Neubau von oder eine Umwidmung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäuden zu Wohngebäuden nicht möglich, weil es in der näheren Umgebung Geruchsquellen gibt. Hingegen würden nach Wahrnehmung vieler Betroffener in den städtischen Ballungsgebieten durch gesundheitsschädlichen Feinstaub an vielen Tagen im Jahr eine Gesundheitsgefährdung für die Bevölkerung in Kauf genommen und fast uneingeschränkter Wohnungsbau betrieben.

Unter Bezugnahme auf die Urteile des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 29.01.2016, Az. StGH 1, 2 und 3/15, Rn. 46, und vom 22.08.2012, Az. StGH 1/12, Rn. 54-56, weisen wir darauf hin, dass wir ein hohes Interesse an einer vollständigen Beantwortung unserer Fragen haben, die das Wissen und den Kenntnis-/Informationsstand der Ministerien, der ihnen nachgeordneten Landesbehörden und, soweit die Einzelfrage dazu Anlass gibt, der Behörden der mittelbaren Staatsverwaltung aus Akten und nicht aktenförmigen Quellen vollständig wiedergibt.

Vorbemerkung der Landesregierung

Mit der Verabschiedung der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.09.1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie, ABl. EG L 296 S. 55) hat die Europäische Gemeinschaft (EG) den Rahmen für die künftige Rechtsentwicklung im Bereich der Luftqualität geschaffen. Die Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie verfolgte insbesondere vier Ziele:

- die Definition und Festlegung von Luftqualitätszielen im Hinblick auf die Vermeidung, Verhütung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt,
- die Beurteilung der Luftqualität in den Mitgliedstaaten anhand einheitlicher Methoden und Kriterien,
- die Verfügbarkeit von sachdienlichen Informationen über die Luftqualität und die Unterrichtung der Öffentlichkeit hierüber u. a. anhand von Alarmstufen,
- die Erhaltung guter Luftqualität und die Verbesserung der Luftqualität, wo dies nicht der Fall ist.

Die in der Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie genannten Ziele und Prinzipien wurden in sogenannten Tochterrichtlinien konkretisiert. Das damals bestehende Luftreinhaltegesetz der EG sollte auf diese Weise allmählich harmonisiert werden. Um schrittweise das Erreichen der Grenzwerte sicherzustellen, wurden für verschiedene Luftschadstoffe Übergangszeiten festgelegt. In den Übergangszeiten

von 1999 bis 2005 galten für Schwefeldioxid und Kohlenstoffmonoxid sowie von 1999 bis 2010 für Stickstoffdioxid und Benzol Toleranzmargen, die jährlich geringer wurden und Auslöseschwellen für Luftreinhaltepläne darstellten. Die aktuellen Vorgaben der europäischen Luftqualitätsrichtlinie sind mit der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) im August 2010 zusammenfassend in deutsches Recht umgesetzt worden.

Die Überwachung der Luftqualität erfolgt nach festen Vorgaben hinsichtlich Art, Umfang und Qualität. Grundlage für die systematische Ermittlung und Beurteilung der Luftqualität in Deutschland ist das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Zuständig sind die Bundesländer. In Niedersachsen wird die Luftqualität durch das vom Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt Hildesheim betriebene Lufthygienische Überwachungssystem Niedersachsen (LÜN) gemäß der 39. BImSchV systematisch ermittelt und beurteilt. Die Ergebnisse werden regelmäßig im Internet veröffentlicht. Für qualitätsrelevante Bereiche der Luftüberwachung wurde dem Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt Hildesheim als Betreiber des LÜN die Kompetenz gemäß der Norm DIN EN ISO/IEC 17025 in Form einer international anerkannten Akkreditierung bescheinigt.

Das Feinstaub-Monitoring in der Außenluft macht deutlich, dass - anders als es bei regelhaft lokalen Geruchsproblematiken der Fall ist - in Episoden hoher Feinstaubbelastung diese in der Regel großräumig festzustellen ist.

Die Immissionsgrenzwerte für Feinstaub PM₁₀ gelten seit dem 01.01.2005 als Jahresmittelwert in Höhe von 40 µg/m³ und als Tagesmittelwert in Höhe von 50 µg/m³, bei dem eine 35-malige Überschreitung im Jahr möglich ist. Wenn sich nach Auswertung der Messergebnisse eines Jahres zeigt, dass die Summe aus Grenzwert und Toleranzmarge überschritten wurde, müssen von der zuständigen Behörde Pläne entwickelt werden, damit die geltenden Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können.

Die Überschreitungen von PM₁₀-Tagesmittelwerten in den Jahren 2002 bis 2006 führten zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen in den Städten Burgdorf, Braunschweig, Göttingen, Hannover, Hildesheim und Osnabrück. In den Luftreinhalteplänen wurde dargelegt, welche Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigungen führen und die Einhaltung des Immissionsgrenzwertes sicherstellen. Zu den Maßnahmen gehörten z. B. die Einrichtung von Umweltzonen in Hannover und Osnabrück.

Für den Bereich der stationären Anlagen ist Folgendes auszuführen:

Mit der Novellierung der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen im Jahr 2010 wurden u. a. die Grenzwerte für Staub in Abhängigkeit von der Art des jeweiligen Festbrennstoffes verschärft. Dies hat zu Investitionen in effiziente und abgasarme Heizungsanlagen und einer Verringerung von Staubeinträgen insbesondere in den Ballungsgebieten geführt.

Die für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen geltenden Anforderungen der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft), der 13. und der 17. BImSchV, wurden in den zurückliegenden Jahren mehrfach an den fortentwickelten Stand der Abluftreinigungstechnik angepasst und haben ebenfalls erhebliche Investitionen ausgelöst sowie zu einer Verringerung der Staubemissionen beigetragen.

Durch die verkehrs- und anlagenbezogenen Maßnahmen zur Reduzierung von Staubemissionen konnte erreicht werden, dass Überschreitungen des nach BImSchG gültigen Grenzwertes für den PM₁₀-Tagesmittelwert in Niedersachsen zuletzt im Jahr 2006 registriert wurden. Grenz- oder Zielwerte für PM_{2,5} wurden in Niedersachsen seit Beginn der Messungen im Jahr 2009 nicht überschritten.

Die gesundheitlichen Wirkungen von Feinstaub auf den Menschen sind mittlerweile aus einer Vielzahl von toxikologischen und epidemiologischen Studien gut bekannt. Als akute Wirkungen wurden Beeinträchtigungen der Atemwege, Wirkungen auf Herz und Kreislauf verbunden mit gehäuften Krankenhauseinweisungen sowie erhöhte Sterblichkeitsraten beobachtet. Chronische Effekte nach PM_{2,5}/PM₁₀-Belastung in verschiedenen Kohorten- bzw. Fall-Kontroll-Studien waren die Zunahme der Sterblichkeit und der Häufigkeit von Lungenkrebs, chronischen Atemwegsbeschwerden bei Er-

wachsenen, Hustenepisodes und Bronchitis bei Schulkindern, chronischer Bronchitis bei Kindern mit diagnostiziertem Asthma und Lungenfunktionsverschlechterungen bei Schulkindern.

Um Geruchsbelästigungen, die im ländlichen Raum insbesondere durch Tierhaltungsanlagen verursacht werden, entgegenzuwirken, wurde die Geruchs-Immissionsrichtlinie (GIRL) erlassen, die Vorgaben zur Ermittlung und gebietsbezogenen Bewertung von Geruchsimmissionen beinhaltet. Die GIRL wurde von einem Expertengremium, in dem alle Länder vertreten sind, erarbeitet und in den Gremien der Umweltministerkonferenz als Verwaltungsvorschrift verabschiedet und dient dem Schutz vor erheblichen Belästigungen durch Geruchsstoffe. In der Rechtsprechung hat sich die GIRL etabliert und wird von den Gerichten einerseits aufgrund der jahrelang nachgewiesenen Praxis-tauglichkeit und andererseits in Ermangelung anderer Regelungen regelmäßig als antizipiertes Sachverständigengutachten herangezogen.

Während die Grenzwerte für Feinstaub landesweit eingehalten werden, besteht, um den Schutzanspruch der ländlichen Bevölkerung vor erheblichen Belästigungen durch Geruchsstoffe sicherzustellen, in einigen Regionen Niedersachsens noch Handlungsbedarf.

Bei Gerüchen ist hauptsächlich von einer Belästigungswirkung auszugehen. Bislang konnte keine unmittelbar krankmachende Wirkung nachgewiesen werden, es sei denn, die entsprechenden Geruchsschwellenwerte überschritten toxikologisch relevante Wirkschwellen. Wenn Gerüche jedoch als Signale der Bedrohung aufgefasst werden, können sie Sorge, Angst oder Aggression auslösen. Bei den sogenannten Toxikopien entwickeln die Betroffenen Krankheitsbilder oder pathologische Symptome, die für eine Intoxikation typisch sind, ohne dass der entsprechende Stoff vorhanden ist. Die betroffenen Personen interpretieren Gerüche als Anzeichen einer drohenden Vergiftung und reagieren darauf z. B. mit Erbrechen. Gerüche können insofern tatsächlich eine gesundheitsbeeinträchtigende Wirkung haben, ohne selbst toxisch zu sein.

Es wurden bereits umfangreiche Maßnahmen ergriffen bzw. befinden sich in der Entwicklung mit dem Ziel, den Konflikt zwischen Wohnbevölkerung und Landwirtschaft zu entzerren. Der gemeinsame Runderlass des Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz, des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung und des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Durchführung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 02.05.2013 (Nds. MBL. S. 561), geändert durch den gemeinsamen Runderlass derselben Ministerien vom 23.09.2015 (Nds. MBL S. 1224) (sogenannter Filtererlass), die Änderung des Baugesetzbuches (BauGB) zum privilegierten Bauen für gewerbliche große Tierhaltungsanlagen im Außenbereich, die Erarbeitung und Umsetzung transparenter und verschärfter Regelungen im Düngerecht und die stringente Fortführung der Umsetzung des Tierschutzplanes sind dafür wichtige Bausteine.

Sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten hängt die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Wohnbauvorhaben davon ab, ob die Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans verwirklicht werden sollen oder im Innenbereich nach § 34 BauGB.

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist insbesondere erforderlich, dass das jeweilige Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht, § 30 Abs. 1 BauGB.

Über die Ausweisung von Wohnbauflächen und Wohngebieten entscheiden die Gemeinden im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen in Ausübung ihrer kommunalen Planungshoheit. Es gelten hierfür die bundesrechtlichen Bestimmungen des Bauplanungsrechts. Die Belange des Umweltschutzes, insbesondere umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit, sind neben anderen betroffenen Belangen in die Abwägung einzubeziehen. Sämtliche betroffenen Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das BauGB unterscheidet dabei nicht zwischen Planungen in kleineren Gemeinden oder in städtischen Ballungsgebieten.

Zur Einschätzung der Immissionssituation in belasteten Lagen werden in der Regel Gutachten (Staub, Gerüche, Lärm etc.) erstellt, die im Bauleitplanverfahren als Abwägungsmaterial dienen. Dadurch kann die vorhandene bzw. zukünftige Immissionsbelastung einer geplanten Wohnbebauung prognostiziert und bewertet werden und für die Standortentscheidung der Gemeinde mitbestimmend sein. Die Ausweisung neuer Wohnbauflächen kann auch von der Auslagerung einzelner Emissionsquellen abhängig gemacht werden. Im Bebauungsplan sind auch Festsetzungen zum Schutz der Wohnbevölkerung möglich. So kann beispielsweise in Gebieten hoher Belastung mit

Luftschadstoffen festgesetzt werden, dass luftverunreinigende Stoffe - wie etwa bestimmte fossile Brennstoffe in Feuerungsanlagen - nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen.

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Wohnbauvorhaben im Innenbereich richtet sich sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten nach § 34 BauGB. Diese Vorschrift setzt insbesondere voraus, dass sich das jeweilige Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fügt sich ein Vorhaben - auch wenn es sich hinsichtlich aller maßgeblichen Kriterien innerhalb des aus seiner Umgebung hervorgehenden Rahmens hält - nur ein, wenn es die gebotene Rücksicht auf die sonstige, vor allem auf die in seiner unmittelbaren Umgebung vorhandene Bebauung nimmt. Welche Anforderungen sich aus dem Gebot der Rücksichtnahme im Einzelnen ergeben, hängt maßgeblich davon ab, was dem Rücksichtnahmebegünstigten einerseits und dem Rücksichtnahmeverpflichteten andererseits nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls zuzumuten ist. Ein Wohnbauvorhaben verstößt jedenfalls dann nicht gegen das Gebot der Rücksichtnahme, wenn es nicht näher an die emittierende Anlage heranrückt und nicht stärkeren Belastungen ausgesetzt sein wird, als die auf benachbarten Flächen bereits vorhandene Wohnbebauung; denn in diesem Fall muss der Emittent aufgrund des hinzutretenden Vorhabens weder mit nachträglichen immissionsschutzrechtlichen Anordnungen noch mit einer Aufhebung der bau- bzw. immissionsschutzrechtlichen Genehmigung rechnen. Er muss mithin seinerseits gegenüber dem hinzutretenden Wohnbauvorhaben nicht mehr Rücksicht nehmen als gegenüber der bereits vorhandenen schutzbedürftigen Wohnnutzung. Auch für Anlagen, die keiner Genehmigung nach dem BImSchG bedürfen, gilt, dass sie während der gesamten Betriebsdauer u. a. verpflichtet sind, schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne von § 3 BImSchG zu verhindern, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG).

Das Erfordernis, gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu wahren (§ 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB), zieht der grundsätzlichen Bebaubarkeit von Grundstücken im Innenbereich eine äußerste Grenze.

1. Sieht die Landesregierung in der beschriebenen Situation eine Ungleichbehandlung zu Lasten der Landbevölkerung?

Nein.

Die immissionsbegrenzenden Anforderungen für Feinstaub und Gerüche gelten landesweit gleichermaßen sowohl für Ballungsgebiete als auch für den ländlichen Raum. Da es zuletzt im Jahr 2006 zu Überschreitungen des nach BImSchG gültigen Immissionsgrenzwertes für den Feinstaub-PM₁₀-Tagesmittelwert gekommen ist, ist auch aus Sicht der gebietsbezogenen Luftreinhaltung keine Ungleichbehandlung erkennbar.

2. Welche Maßnahmen werden von der Landesregierung auf den Weg gebracht, um auch ländliche Räume in Sachen Wohnbebauung und Wirtschaftsentwicklung zukunftsfähig zu machen?

Nach den Ergebnissen der Wohnungsmarktbeobachtung der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) besteht in Niedersachsen eine große Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen und nach altersgerechtem und barrierefreiem Wohnraum. Weil auch in ländlichen Gebieten die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum gestiegen ist, kann in diesen Gebieten im Rahmen des Wohnraumförderprogramms des Landes auch der Neubau von Mietwohnungen gefördert werden.

Zur Bewältigung der besonderen Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt hat die Landesregierung im Sommer 2015 zur Stärkung des sozialen Wohnungsbaus 400 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, die neben den Kompensationsmitteln des Bundes i. H. v. jährlich rund 78,3 Millionen Euro im Wohnraumförderfonds des Landes für Zwecke der Wohnraumförderung eingesetzt werden können.

Mit dem weiterentwickelten Instrument der ökologisch-sozialen Dorfentwicklung stehen Fördermöglichkeiten für die Entwicklung der Dörfer in den ländlichen Räumen zur Verfügung. Insbesondere die Dorffinnenbereiche können hier durch Ansätze der Nach- und Umnutzung vorhandener Bausub-

stanz gestärkt werden. Die Prozessgestaltung in der Dorfentwicklung eröffnet Mitwirkungsmöglichkeiten in den Dörfern, die bei einer offenen Diskussion die Interessen im Dorf gegeneinander abwägen hilft. Seitens der Landesregierung auf den Weg gebrachte Modellprojekte waren dabei wichtige Grundlage für die Ausgestaltung der Dorfentwicklung („Umnutzung landwirtschaftlicher Altgebäude und Hofanlagen“, „Dorfgespräch“). Aussagen zu (wohn-)baulichen und wirtschaftlichen Flächenressourcen gehören zu den Kernaussagen eines Dorfentwicklungsplans und tragen damit inhaltlich zur Qualität der Siedlungsentwicklung der Dörfer bei.

Durch die in den ILE (Integrierte ländliche Entwicklung)- und Leader-Regionen eingerichteten Regionalmanagements besteht zudem die Möglichkeit, im regionalen Kontext Entwicklungspotenzial positiv zu begleiten. Des Weiteren ist im Entwurf des Landes-Raumordnungsprogramms 2016 (LRÖP) als Grundsatz aufgenommen worden, dass im Rahmen von Tiefbaumaßnahmen Möglichkeiten zur vorsorglichen Verlegung von Leerrohren bedarfsgerecht ausgeschöpft werden sollen, um eine flächendeckende Versorgung des ländlichen Raumes mit moderner Informations- und Kommunikationstechnologie zu ermöglichen und auf zukünftige technische Anforderungen vorbereitet zu sein (vgl. Abschnitt 1.1 Ziffer 07 Satz 3 LRÖP).

Des Weiteren bestehen im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums diverse Fördermaßnahmen, durch die Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Regionen gesetzt und die Qualität des Lebensumfeldes in den ländlichen Ortschaften und Dörfern verbessert werden.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ werden Investitionen in den strukturschwachen Gebieten des Landes gefördert. Ziel ist es, durch die Schaffung von dauerhaft wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen das Einkommen in den Regionen zu erhöhen. Die Förderprogramme setzen sich zusammen aus der einzelbetrieblichen Investitionsförderung sowie der hochwertigen wirtschaftsnahen Infrastrukturförderung.

Welche Regionen förderfähig sind, wird anhand einer vergleichenden gesamtdeutschen Bewertung der 257 Arbeitsmarktregionen auf Basis eines statistischen Regionalindikatorenmodells festgelegt. In Niedersachsen sind dies folgende Landkreise und kreisfreie Städte, von denen auch einige eher ländlich geprägt sind:

Goslar, Helmstedt, Osterode am Harz, Holzminden, Schaumburg, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Wilhelmshaven, Friesland, Wittmund, Cuxhaven, Göttingen, Northeim, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Nienburg (Weser), Celle, Lüneburg, Emden, Aurich, Oldenburg (Stadt und Landkreis), Leer, Osterholz und Delmenhorst.

3. Welche Vorkehrungen und Maßnahmen werden von der Landesregierung zum Schutz der Wohnbevölkerung im städtischen Bereich, welche im ländlichen Bereich getroffen?

Mit Blick auf die letztmaligen Überschreitungen des nach BImSchG gültigen Immissionsgrenzwertes für den Feinstaub-PM₁₀-Tagesmittelwert im Jahr 2006 bedarf es zum jetzigen Zeitpunkt keiner weitergehenden Maßnahmen im Bereich des Schutzes vor Feinstaub.

Die Wohnbevölkerung im ländlichen Bereich ist nach wie vor in einigen Regionen Niedersachsens erheblichen Geruchsbelästigungen insbesondere durch den Betrieb von Tierhaltungsanlagen ausgesetzt. In diesen Regionen müssen alle Möglichkeiten zur Reduzierung von Geruchsemissionen an den Quellen ausgeschöpft werden, um dem Anspruch der Bevölkerung, vor erheblichen Belästigungen durch Geruchsimmissionen geschützt zu werden, Rechnung zu tragen.

Als eine Maßnahme wurde bereits im Jahr 2013 der sogenannte Filtererlass in Kraft gesetzt (vgl. Vorbemerkungen), der als Vorsorgemaßnahme für die Genehmigung von großen Schweinehaltungsanlagen den Betrieb von Abluftreinigungsanlagen fordert, die auch für eine Minimierung von Gerüchen geeignet sein müssen. Dieser Erlass enthält auch Nachrüstverpflichtungen für bestehende große Schweinehaltungsanlagen, sofern Immissionsbegrenzungen überschritten sind. Als weitere Maßnahmen wurden im April 2014 der Erlass zur verpflichtenden Abdeckung von Lagerbehältern für Schweine- und Mischgülle in Kraft gesetzt und Vorgaben zur unverzüglichen Einarbeitung von Gülle bei Düngemaßnahmen veröffentlicht.

Des Weiteren beschäftigt sich ein Interministerieller Arbeitskreis „Nachhaltige Nutztierhaltung“ mit dem Konflikt Tier- und Umweltschutz, der auch die Ansprüche der Wohnbevölkerung in den Dörfern nicht außer Acht lässt.