

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/6058 -**

Wie können bauleitplanungsrechtliche Konflikte zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und Wohnbebauungen besser vermieden werden?

Anfrage der Abgeordneten Dr. Stefan Birkner, Hermann Grupe und Horst Kortlang (FDP) an die Landesregierung,
eingegangen am 01.07.2016, an die Staatskanzlei übersandt am 07.07.2016

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung namens der Landesregierung vom 29.07.2016,
gezeichnet

Cornelia Rundt

Vorbemerkung der Abgeordneten

Bei der Ausweisung neuer Baugebiete im Außenbereich von Städten und Dörfern kommt es in einigen Fällen zu Konflikten mit vorhandenen landwirtschaftlichen Betrieben. Zu diesem Themenkomplex gibt es aktuell einen Beschluss des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts (OVG) in einem Normenkontrollverfahren (Aktenzeichen 1 MN 180/15 und 1 MN 199/15). Landwirte haben dieses Verfahren gegen die Gemeinde Halle geführt, die im Rahmen der Bauleitplanung ein Baugebiet als Dorfgebiet (MD-Gebiet) im Außenbereich ausgewiesen hatte. Dieses Baugebiet überplant vorhandene landwirtschaftliche Betriebe im Außenbereich. Das Hauptsachenormenkontrollverfahren zu diesem Sachverhalt ist nach wie vor anhängig und noch nicht abgeschlossen.

Das Gericht geht davon aus, dass eine Planung als erforderlich angesehen werden könne, obwohl es deren Ziel sei, zukünftige wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen und im Außenbereich angesiedelten Landwirte zu verhindern (Seite 12 des Beschlusses). Damit führt die Entscheidung aus, dass die Verhinderung landwirtschaftlicher Entwicklung ein legitimes städtebauliches Ziel sei. Nach Auffassung des Gerichts sei es „(...) ein immer wieder zu beobachtendes Phänomen, dass einst problemlos ‚vor den Toren der Ortschaft‘ angesiedelte Landwirte städtebaulich zum Problem werden.“ (Seite 18) Weiter legt das Gericht dar, dass die Nutzungen der Landwirte „(...) zuweilen geeignet [sind], eine weitere städtebauliche Entwicklung der Ortschaft regelrecht abzuschneiden.“ Der Beschluss führt aus, dass es die antragstellenden Landwirte seien, die eine städtebauliche Entwicklung verhindern wollten (Seite 20).

Nach Auffassung des OVG sei die Frage, ob in dem Plangebiet eine Bioaerosolbelastung vorliege, irrelevant und nicht zu begutachten. Auch habe die aufstellende Gemeinde mit einem Bebauungsplan keine Gefahrvorsorge zu betreiben (Seite 22). In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die Beurteilung des Umfangs einer Freisetzung von Krankheitserregern und des damit verbundenen Risikos für Anwohner unterbleiben kann, wenn das bei der späteren Anlagenzulassung und Genehmigung zur Anwendung kommende Recht geeignet ist, die mit der Ausnutzung der Planfestsetzung verbundenen Risiken auf ein rechtlich irrelevantes Minimum zu reduzieren und damit geeignet ist, hinreichend Vorsorge gegen das von Bioaerosolen ausgehende Risiko zu leisten. In Fällen, in denen bereits emittierende Betriebe bestandsgeschützt bestehen, findet jedoch kein nachgelagertes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren statt. Gestützt auf den Bebauungsplan findet höchstens ein Baugenehmigungsverfahren statt, in dessen Rahmen keine Prüfung der Bioaerosolbelastung vorgesehen ist. Im Gegensatz dazu gibt es für die Durchführung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Rahmen von Stallbauplanungen beispielsweise einen gemeinsamen Runderlass mehrerer niedersächsischer Ministerien (Gem. RdErl d. MU, MS, ML v. 02.05.2013, Aktenzeichen 33-40501/207.01) und die Technische Anleitung zur Reinhaltung

der Luft (TA Luft), wonach die Möglichkeit einer Keimbelastung vor der Errichtung eines neuen Stalls zu prüfen ist.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Durchführung von Bauleitplanverfahren (Aufstellung und Änderung des Flächennutzungsplans und von Bebauungsplänen) gehört zu den Kernaufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung. Bei der Bereitstellung neuer Flächen für die Wohnbebauung stellt sich für die Gemeinden insbesondere in dörflichen Ortslagen mitunter das Problem von Immissionen aus vorhandenen landwirtschaftlichen Betrieben in den Ortslagen oder im benachbarten Außenbereich. Besondere Bedeutung haben Betriebe mit Tierhaltung vor allem aufgrund der von ihnen ausgehenden Geruchsemissionen.

Der in der Anfrage angesprochene Beschluss des Niedersächsischen Obergerichts (Aktenzeichen 1 MN 180/15 und 1 MN 199/15) betrifft die Anträge auf Normenkontrolle zweier Landwirte gegen den Bebauungsplan Nr. 6 „Dorfgebiet“ der Gemeinde Halle (Samtgemeinde Uelsen, Landkreis Graftschaft Bentheim). Die Höfe der Landwirte liegen im Geltungsbereich des Bebauungsplans. Die Inhaber sehen durch den damit bewirkten Entzug der Außenbereichslage die Betriebs- und Entwicklungsmöglichkeiten ihrer landwirtschaftlichen Betriebe gefährdet. Anliegen des angegriffenen Plans ist es, unter Einschluss und Regelung der vorhandenen Bebauung und Nutzungen durch Hinzufügung von Wohngebäuden ein Dorfgebiet in der Ortsmitte von Halle zu schaffen.

Das OVG hat die Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz im Normenkontrollverfahren abgelehnt und die Gründe dafür ausführlich in dem Beschluss vom 10.05.2016 dargelegt, auf den insofern verwiesen wird. Das Gericht hat insbesondere festgestellt, dass das Abwägungsergebnis der Gemeinde Halle nicht zu beanstanden ist.

Das Hauptsachenverfahren zu den Normenkontrollanträgen ist nach wie vor anhängig.

Dies vorangestellt, werden die gestellten Fragen mit Hinweis und unter Bezugnahme auf die Antwort der Landesregierung zu der Kleinen Anfrage zur schriftlichen Beantwortung der Abgeordneten Hermann Grupe und Dr. Stefan Birkner (FDP) „Können bauleitplanerische Konflikte zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und Wohnbebauungen besser vermieden werden?“ (Antwort s. Drs. 17/5323) wie folgt beantwortet:

1. Hält die Landesregierung die Verhinderung landwirtschaftlicher Entwicklung für ein legitimes städtebauliches Ziel?

Die Verhinderung einer bestimmten städtebaulichen Entwicklung ohne ein entsprechend gewichtiges positives Planungsziel ist grundsätzlich kein ausreichendes städtebauliches Ziel für eine Bauleitplanung. Positive Entwicklungsziele, wie beispielsweise die Deckung eines Wohnbedarfs der Bevölkerung oder der Erhalt und die Entwicklung der Erholungslandschaft können zur Folge haben, dass bestehende Entwicklungsmöglichkeiten vorhandener, mit den Entwicklungszielen der Planung nicht zu vereinbarenden Nutzungen eingeschränkt werden. Ob und inwieweit sich die positiven Entwicklungsziele gegenüber den gegebenenfalls zurückgestellten Belangen durchsetzen, ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls, über den die Gemeinde im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung zu entscheiden hat.

2. Wie bewertet die Landesregierung Bauleitplanungen von Kommunen, die das Ziel haben, die zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten von im Außenbereich angesiedelten Landwirten zu verhindern?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

- 3. Ist es nach Auffassung der Landesregierung ein legitimes Planungsziel, den Außenbereich zu überplanen und so de facto ein Dorfgebiet auf der grünen Wiese zu ermöglichen?**

Die weitere städtebauliche Entwicklung einer Ortsmitte über die Ausweisung eines Dorfgebiets auf bisher dem Außenbereich zuzurechnenden Flächen kann ein legitimes positives Planungsziel sein. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

- 4. Ist es nach Auffassung der Landesregierung möglich, dass im Außenbereich angesiedelte landwirtschaftliche Betriebe wiederholt verdrängt werden, wenn der städtebauliche Bedarf an Wohngebietsflächen steigt, und wie bewertet die Landesregierung dies?**

Zu den rechtlichen Möglichkeiten der Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Ob es bei einer Einschränkung zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten als Folge einer entsprechenden Planung zu einer Standortverlagerung von landwirtschaftlichen Betrieben kommt, liegt ausschließlich in der Entscheidung der jeweiligen Betriebe.

- 5. Inwiefern müssen sich im Außenbereich angesiedelte landwirtschaftliche Betriebe auf den Bestandsschutz und eine weitere Entwicklungsmöglichkeit der Betriebe aktuell rechtlich verlassen können?**

Landwirtschaftliche Betriebe, die zulässigerweise errichtet und betrieben werden, genießen grundsätzlich Bestandsschutz. Vom Bestandsschutz nicht gedeckt sind zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten, da etwaige Betriebserweiterungen stets nur im Rahmen der geltenden materiell-rechtlichen Vorschriften des städtebaulichen Planungsrechts zulässig sind. Zu den zu beachtenden Vorschriften des städtebaulichen Planungsrechts gehören auch die von der Gemeinde gegebenenfalls aufgestellten Bauleitpläne.

- 6. Gibt es nach Auffassung der Landesregierung Verbesserungsbedarf im Bereich des Bestandsschutzes und der Sicherung weiterer Entwicklungsmöglichkeiten von im Außenbereich angesiedelten landwirtschaftlichen Betrieben?**

Nein.

- 7. Wenn Frage 6 mit ja beantwortet wird: Welchen Verbesserungsbedarf gibt es und welche Initiativen plant die Landesregierung dazu? Wenn Frage 6 mit nein beantwortet wird: Warum nicht?**

Die Privilegierung landwirtschaftlicher Betriebe nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB bietet nach Auffassung der Landesregierung ausreichende Möglichkeiten für eine Weiterentwicklung. Etwaige Einschränkungen von Entwicklungsmöglichkeiten infolge von Bauleitplanung stellen Entscheidungen der Gemeinden im Rahmen ihrer im Bundesrecht (Artikel 28 GG, § 1 Abs. 3 BauGB) verankerten kommunalen Planungshoheit dar. Den Gemeinden die Entscheidung darüber zu nehmen oder diese zu beschränken, würde einen Eingriff in den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung bedeuten.

- 8. Hat die städtebauliche Entwicklung Vorrang vor der im Außenbereich privilegiert anzusiedelnden Landwirtschaft oder haben privilegierte landwirtschaftliche Betriebe im Außenbereich Vorrang vor der städtebaulichen Entwicklung?**

Die in § 1 Abs. 6 BauGB genannten öffentlichen Belange besitzen keinen Vorrang untereinander oder gegenüber den privaten Belangen.

- 9. Sollte nach Auffassung der Landesregierung in vor allem landwirtschaftlich geprägten Regionen eine ungestörte städtebauliche Entwicklung Vorrang vor der Entwicklung der Landwirtschaft haben?**

Nein. Dazu wird im Übrigen auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

- 10. Wird nach Auffassung der Landesregierung die Privilegierung der Landwirtschaft im Außenbereich nach § 35 BauGB ausreichend berücksichtigt, wenn landwirtschaftliche Betriebe im Außenbereich durch nachrückende Wohnbebauung verdrängt werden?**

Ausführungen zu dieser Frage enthalten die Antworten zu den Fragen 1 und 7.

- 11. Teilt die Landesregierung die Auffassung des OVG, dass einst im Außenbereich angesiedelte landwirtschaftliche Betriebe städtebaulich zum Problem würden und geeignet seien, eine städtebauliche Entwicklung von Ortschaften „abzuschneiden“?**

Vor allem in ländlichen Regionen sind vorhandene Tierhaltungsbetriebe ein wesentlicher Faktor, der gemeindliche Entscheidungen zur städtebaulichen Entwicklung - insbesondere für weitere Wohnbebauung - maßgeblich beeinflusst. Im Übrigen wird keine Veranlassung gesehen, die Ausführungen des OVG zu bewerten.

- 12. Sind der Landesregierung Fälle bekannt, in denen sich ein landwirtschaftlicher Betrieb nur deshalb erweitern wollte, um eine städtebauliche Entwicklung zu verhindern? Wenn ja, welche?**

Nein.

- 13. Wie soll es nach Auffassung der Landesregierung für landwirtschaftliche Betriebe möglich sein, eine geeignete Betriebsstätte zu finden, wenn durch die aktuelle Rechtsprechung eine in den Außenbereich nachrückende Wohnbebauung gedeckt ist, die eine schleichende Verdrängung der Landwirte im Außenbereich zulässt?**

Die Landesregierung geht davon aus, dass sich ortsansässige landwirtschaftliche Betriebe bei Standortentscheidungen durch die Gemeinden beraten lassen können.

- 14. Muss nach Auffassung der Landesregierung ein Landwirt sein Handeln an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ausrichten?**

Landwirte sind in ihrem Handeln grundsätzlich frei und ausschließlich an Gesetz und Recht gebunden.

- 15. Inwiefern ist nach Auffassung der Landesregierung ein Landwirt, der mit seinem Betrieb wettbewerbsfähig bleiben sowie diesen wirtschaftlich absichern und für nachfolgende Generationen erhalten möchte, auf Planungssicherheit bezüglich eventueller Betriebserweiterungen angewiesen?**

Bei einer eventuellen Betriebserweiterung handelt es sich um eine unternehmerische Entscheidung des Landwirtes. Ob und wie diese realisiert werden kann, hängt u. a. von den im konkreten Einzelfall gegebenen Umständen, dem Standort und den für diesen Betrieb zu beachtenden rechtlichen Rahmenbedingungen ab. Dazu gehört neben der Beachtung von Fachgesetzen auch das städtebauliche Planungsrecht.

Die Aufstellung eines Bebauungsplans ist ein geeignetes Instrument, um allen Beteiligten Planungssicherheit durch Konfliktlösung zu vermitteln. Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens müssen

auch abwägungsbeachtliche Erweiterungsabsichten von Landwirten als Belang in die Abwägung eingestellt werden.

16. Wird nach Auffassung der Landesregierung dem Gedanken der frühzeitigen Konfliktvermeidung ausreichend Rechnung getragen, wenn im Rahmen der Ausweisung neuer Wohnbebauungen mögliche von Ställen ausgehende Keimbelastungen nicht berücksichtigt werden?

Bei der Aufstellung von Bauleitplänen haben die Gemeinden alle abwägungsrelevanten Belange zu ermitteln und zu bewerten. Ein wesentlicher Belang bei der Ausweisung neuer Baugebiete ist die Gewährleistung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Bestehen über die auf das Plangebiet einwirkenden Immissionen Unklarheiten, hat die Gemeinde die örtlichen Verhältnisse gegebenenfalls gutachterlich untersuchen zu lassen. Im Einwirkungsbereich von Tierhaltungsbetrieben wird abhängig von der konkreten örtlichen Situation ein Geruchsgutachten einzuholen sein, sofern nicht auf vorhandene Gutachten zurückgegriffen werden kann. Im Hinblick auf Bioaerosole kann in Anlehnung an die Regelungen des „Filtererlasses“ davon ausgegangen werden, dass keine abwägungsrelevante Belastung vorliegt, wenn die im Erlass aufgeführten Mindestentfernungen zu Tierhaltungsbetrieben eingehalten werden. Der Erlass trifft Regelungen für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen und kann für kleinere Betriebe als Orientierungshilfe herangezogen werden. Sofern im Einzelfall aufgrund der örtlichen Verhältnisse konkrete Anhaltspunkte für eine erhöhte Bioaerosolbelastung vorliegen, kann die Erstellung eines Gutachtens auch zu dieser Thematik schon im Bauleitplanverfahren erforderlich werden.

17. Müssen die in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu berücksichtigenden Aspekte der von Ställen möglicherweise ausgehenden Keimbelastung nach Auffassung der Landesregierung auch für die Bauleitplanung relevant sein, wenn kein nachgelagertes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren stattfindet?

Ja. Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

18. Ist bei der Planung einer Wohnbebauung in einem durch landwirtschaftliche Betriebe mit Bioaerosolen vorbelasteten Gebiet eine Konfliktbewältigung nach Auffassung der Landesregierung auf eine andere Art und Weise als im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplans möglich. Wenn ja, wie?

Die Planung von Wohnbebauung auf bisher im Außenbereich gelegenen Flächen ist regelmäßig nur auf Grundlage eines Bebauungsplans möglich. In besonderen Fällen kann die Schaffung entsprechender Baurechte auch über eine Innenbereichs- oder Außenbereichssatzung erfolgen. Die materiell-rechtlichen Anforderungen hinsichtlich des Abwägungsgebots bzw. des Gebots der planerischen Konfliktbewältigung unterscheiden sich gegenüber einem Bebauungsplan dabei aber nicht.

19. Warum muss im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung eine Begutachtung für Geruchs- und Lärmimmissionen stattfinden, während die Keimimmissionen nicht untersucht werden müssen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

20. Sieht die Landesregierung gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei dem Problem der Verdrängung von im Außenbereich gelegenen landwirtschaftlichen Betrieben durch nachrückende Wohnbebauungen? Wenn ja, welchen, wenn nein, warum nicht?

Die Landesregierung sieht diesbezüglich keinen Handlungsbedarf. Die Begründung ist der Antwort zu Frage 7 zu entnehmen.