

## **Rechtswissenschaftliches Statement**

### **zu den Bebauungsplänen 119/1- 119/5 der Gemeinde Großenkneten**

*Univ.-Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge), Universität Augsburg*

Im Juli 2014 hatte ich mich bereits mit der Ansiedlung von gewerblicher Tierhaltung in der Gemeinde Großenkneten gutachterlich befasst. Damals war ich unter anderem zu dem Ergebnis gekommen, dass

„eine nicht durch Planung vorstrukturierte, eine „planungslose“ Ansiedlung dieser Nutzungsformen (...) nicht dem Genehmigungsverfahren nach Maßgabe des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB überlassen bleiben (kann), um nicht die übrigen Ansprüche an den Außenbereich aus den Augen zu verlieren. Demnach ist die fortgesetzte Genehmigung von gewerblichen Tierhaltungen einzig nach den Vorgaben des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB rechtlich nicht zulässig.“

Circa dreieinhalb Jahre nachdem ich diese Empfehlung zur planerischen Bewältigung der Ansiedlung gewerblicher Tierhaltung in Großenkneten ausgesprochen habe, befinden sich in Großenkneten die Vorentwürfe von fünf Bebauungsplänen zur Steuerung der Ansiedlung von gewerblichen Tierhaltungsanlagen im Verfahren der öffentlichen Auslegung. Ausweislich der Beschlussvorlagen des Rates vom 24.08.2017 (Vorlagen Nr.: BV/0245-0249/2016-2021) werden die anvisierten Planwerke damit begründet,

„dass durch die planungsrechtliche Steuerung von Tierhaltungsanlagen eine weitere Zersiedlung der Kulturräume verhindert, der Erholungswert bewahrt und die Belange des Naturschutzes sowie der Landschaftspflege gesichert werden.

Weiter soll den hiesigen landwirtschaftlichen Betrieben eine Weiterentwicklung ermöglicht werden.“

Die Planungsaktivitäten in Großenkneten sollen also in zwei Richtungen ausgerichtet werden: Außenbereichsschutz und Schutz der wirtschaftlichen Interessen der *landwirtschaftlichen* Betriebe – nicht der gewerblichen Tierhaltung. Ausgehend von diesem Anliegen erfassen die Planwerke nahezu den gesamten Außenbereich der Gemeinde; es werden von ihnen bestehende landwirtschaftliche Betriebe und gewerbliche Tierhaltungsanlagen erfasst und zusätzlich Erweiterungsflächen – auch für gewerbliche Tierhaltungsanlagen – ausgewiesen.

Flankierend zu den in Aufstellung befindlichen Bebauungsplänen ist zudem eine Änderung des gemeindlichen Flächennutzungsplans vorgesehen. Hierzu wurde mit amtlicher Bekanntmachung Nr. 21/2015 am 30.06.2015 der Aufstellungsbeschluss gem. § 2 Abs. 1 BauGB bekanntgemacht. Das Verfahren ist jedoch nicht abgeschlossen.

Entsprechend eines Zeitungsberichts der Nordwest Zeitung vom 09.09.2017 ([https://www.nwzonline.de/oldenburg-kreis/wirtschaft/grossenkneten-tierhaltungsanlagen-steuern-heisst-auch-behindern\\_a\\_32,0,3329411292.html](https://www.nwzonline.de/oldenburg-kreis/wirtschaft/grossenkneten-tierhaltungsanlagen-steuern-heisst-auch-behindern_a_32,0,3329411292.html), abgerufen am 16.11.2017) wird im Zusammenhang mit der Aufstellung der Bebauungspläne (nicht im Zusammenhang mit der Änderung des Flächennutzungsplans!) die Bedeutung der Bebauungspläne für die Steuerung der Ansiedlung von Stallbauten diskutiert. Nach Aussage des o.g. Zeitungsberichts soll die „breite Mehrheit des Ausschusses“ (gemeint ist der Großenknetener Planungs- und Umweltausschuss) davon ausgehen, mit den Bebauungsplänen die Zersiedelung der Landschaft durch Stallbauten verhindern zu können. Zitiert wird schließlich noch Herr Mrotzek, der federführend in die Planung der fünf Bebauungspläne eingebunden zu sein scheint, und feststellt: „Wenn Sie sich für Ställe aussprechen, dann lassen Sie diese Planung bleiben. Wenn Sie steuern wollen, dann machen Sie diesen Plan.“ Mrotzek ist es auch, der nach dem Zeitungsartikel meint: „Die Landwirte hätten ohne diese Planung mehr Möglichkeiten.“

Herr Behrens hat mich gebeten, die beschriebene Situation kritisch zu hinterfragen und aus juristischer Sicht zu kommentieren.

Zunächst ist dem Rat der Gemeinde Großenkneten zuzustimmen, dass eine planerische Steuerung der gewerblichen Tierhaltung im Gemeindegebiet von Großenkneten erforderlich scheint; dies hatte ich schon im Jahr 2014 geraten. Die gewählten Mittel überraschen allerdings, insbesondere der großflächige Einsatz von Bebauungsplänen zur Steuerung des (noch) Außenbereichs. Es drängt sich insbesondere die Frage auf, ob dieses Mittel erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB ist. Warum?

Soll der Einsatz gemeindlicher Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung) dazu führen, die Ansiedlung von gewerblicher Tierhaltung auf bestimmte Flächen im Außenbereich zu begrenzen, erfolgt dies in der Regel durch die Änderung des gemeindeweit gültigen Flächennutzungsplans, nicht durch Bebauungspläne. Der Flächennutzungsplan besitzt nämlich nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB die Fähigkeit, gewerbliche Tierhaltung, die unter § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB fallen *kann* (!), auf bestimmte Gebiete in der Gemeinde zu konzentrieren (sog. Konzentrationsflächen). Nicht zu § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB gehörende gewerbliche Tierhaltungsbetriebe haben wegen der engen Maschen des § 35 Abs. 2 BauGB ohnehin kaum eine Realisierungschance und müssen daher nicht gesteuert werden. Aber kommen wir zurück zu den Konzentrationsflächen: Außerhalb der durch Konzentrationsflächen ausgewiesenen Gebiete sind die in Bezug genommenen Nutzungen, im vorliegenden Fall die gewerblichen Tierhaltungen, nicht mehr zulässig. Das Instrument der Konzentrationsfläche ist sehr effektiv, um die Zersiedelung des Außenbereichs zu verhindern. Gerade bei der Steuerung von Windkraftanlagen im Außenbereich wird es verstärkt eingesetzt; eine Konzentrationswirkung kann aber auch bei gewerblicher Tierhaltung erzeugt werden. Um den Flächennutzungsplan mit Konzentrationswirkung einfach handhaben zu können, hat der Gesetzgeber in § 5 Abs. 2b BauGB den sog. „sachlichen Teilflächennutzungsplan“ eingeführt, um eine schnelle und effektive Steuerung einzelner im Außenbereich privilegierter Nutzungsformen vorzusehen. Durch die verminderten Anforderungen an die Aufstellung des sachlichen Teilflächennutzungsplans sollen rasch rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden können, um unerwünschten Entwicklungen im Außenbereich schnell entgegenwirken zu können. Die Aufstellung eines solchen Planwerks wäre innerhalb der letzten dreieinhalb Jahre in Großenkneten bereits möglich gewesen, hätte die gewünschte Steuerungswirkung im Außenbereich erzielt und die größten Probleme beseitigt.

Demgegenüber hat sich der Rat der Gemeinde Großenkneten dazu entschlossen, durch Bebauungspläne diese Steuerung betreiben zu wollen. Dies wirft die Frage nach dem

„Warum?“ auf. Welche besonderen Rechtsfolgen werden damit angestrebt und ausgelöst? Damit will ich nicht eine Diskussion anstoßen, ob der Rat der Gemeinde Großenkneten die angesprochenen Bebauungspläne rechtmäßig aufstellen kann. Es geht vielmehr um eine Analyse, welche Konsequenz mit dem Erlass der Bebauungspläne bewirkt werden soll.

Nach meiner Auffassung zielt der Erlass der fraglichen Bauleitpläne nicht nur darauf ab, den bestehenden gewerblichen Tierhaltungsanlagen und anderen landwirtschaftlichen Betrieben eine räumliche Zuordnung zu geben. Außerdem soll den betroffenen Eigentümern eine zusätzliche baurechtliche Positionen verschafft werden. Dies lässt sich folgendermaßen begründen: Bei einer (üblichen) sachgerechten Steuerung allein durch den Flächennutzungsplan (s.o.) richtet sich die rechtliche Stellung der betroffenen gewerblichen Tierhaltungsbetriebe weiterhin ausschließlich nach § 35 BauGB. Dies heißt, dass zunächst genehmigte Betriebe Bestandsschutz genießen. Neue Betriebe wie auch Änderungsvorhaben können sich ausschließlich innerhalb der Konzentrationsflächen verwirklichen und müssen das gewohnte Genehmigungsverfahren nach § 35 BauGB durchlaufen. Überdies genießen bestehende Betriebe bestimmte Privilegien, die ihnen § 35 Abs. 4 BauGB verschafft. Dazu gehört mitunter auch eine Möglichkeit für den Ersatzbau nach § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB oder eine Erweiterung eines gewerblichen – nicht landwirtschaftlichen – Betriebs nach § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 6 BauGB. Jedoch bewegt sich diese Privilegierung genehmigter Vorhaben im Außenbereich in sehr moderaten Grenzen und unter Beachtung der Schutzwürdigkeit des Außenbereichs; viele Belange, die für den Außenbereich relevant werden können, können selbst den beschriebenen privilegierten Vorhaben entgegengehalten werden (vgl. § 35 Abs. 3, 4 BauGB). Zudem gilt allgemein für Außenbereichsvorhaben (wozu auch Nutzungsänderungen und Erweiterungen gehören), dass sie nach § 35 Abs. 5 S. 1 BauGB nur flächensparend, außenbereichsschonend und auf das erforderliche Maß reduziert verwirklicht werden dürfen. Überdies besteht nach § 35 Abs. 5 S. 2 BauGB eine Rückbauverpflichtung für die § 35 BauGB-Vorhaben (vgl. zu einer Sonderregelung § 244 Abs. 7 BauGB).

Anders ist dies, wenn die fraglichen Bebauungspläne in Kraft treten. Die als „einfache“ Bebauungspläne nach § 30 Abs. 3 BauGB angelegten Planwerke werden Aussagen zur zulässigen Art der baulichen Nutzung treffen und u.a. auch Baugrenzen vorsehen. Im Übrigen wird sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach § 35 BauGB richten. Damit können in den Plangebieten alle Vorhaben, die den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechen (also gerade auch gewerbliche Tierhaltungsanlagen), und dort, wo der Bebauungsplan „schweigt“, den Anforderungen des § 35 BauGB entsprechen, verwirklicht werden. Dies bedeutet, dass

auch Bestände entfernt und Neubauten von gewerblichen Tierhaltungsanlagen auf den ausgewiesenen Tierhaltungsflächen errichtet oder die Erweiterungsflächen nach Maßgabe des Bebauungsplans ausgeschöpft werden können. Der Kanon der Belange nach § 35 Abs. 3 BauGB spielt hier im Zusammenhang mit der Art der baulichen Nutzung keine Rolle mehr; damit ist die wesentliche Hürde für gewerbliche Tierhaltungsanlagen in den Plangebieten genommen. Die Eigentümer der begünstigten Grundstücke erhalten somit eine deutlich günstigere Rechtsstellung als im Fall der üblichen Ansiedlungssteuerung durch Flächennutzungsplanung.

Diese planerische „Veredlung“ der Grundstücke gilt auch beim Weiterverkauf der wertgesteigerten Flächen. Zudem können die einmal gewährten Baurechte nicht ohne rechtliche bzw. finanzielle Hürden wieder entzogen werden. Anders als im Fall der (einfachen) Belegenheit im Außenbereich, die stets unter einem sog. Planvorbehalt steht, oder im Fall der räumlichen Einengung durch einen Flächennutzungsplan kann die Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplans finanzielle Ansprüche der Betroffenen nach §§ 39 ff. BauGB auslösen.

Zusammenfassend darf man feststellen, dass die in Aufstellung befindlichen Bebauungspläne nicht nötig sind, um in Großenkneten die Zersiedlung der Kulturräume zu verhindern, noch den Erholungswert des Außenbereichs zu bewahren, noch die Belange des Naturschutzes sowie der Landschaftspflege zu sichern. Hierfür steht das Instrument des sachlichen Teilflächennutzungsplans bereit. Dass gleichwohl zunächst Bebauungspläne aufgestellt werden, dürfte neben der Ansiedlungssteuerung das Ziel verfolgen, einen Zuwachs an Rechtspositionen zugunsten von Landwirten und Betreibern gewerblicher Tierhaltungsanlagen zu bewirken. Sollte den Verantwortlichen der Schutz des Außenbereichs mit seinen vielfältigen wichtigen Funktionen primär am Herzen liegen, wäre es daher umsichtig und ein Gebot der Stunde, nicht mit der Aufstellung der fraglichen Bebauungspläne die Interessen und Sorgen der gewerblichen Tierhaltung – insbesondere deren Entwicklungsinteressen (!) – verstärkt in den Blick zu nehmen, sondern in Anbetracht der prekären Situation in Großenkneten die Änderung des gemeindlichen Flächennutzungsplans (als sachlicher Teilplan nach § 5 Abs. 2b BauGB) vorrangig zu betreiben, um die Ansiedlung und Ausbreitung neuer gewerblicher Tierhaltungsbetriebe schnell zu steuern und deren Verwirklichung auf qualitativ hochwertigen Außenbereichsflächen der Gemeinden zu verhindern. Wollte man danach (!) den betroffenen gewerblichen Tierhaltungsanlagen die weitere Entwicklung im Gemeindegebiet erleichtern und ihnen baurechtliche Rechtszuwächse

verschaffen, könnte sich der Erlass von Bebauungsplänen anschließen, die dann allerdings räumlich nicht mehr auf den Großteil des Gemeindegebiets erstreckt werden müssten, sondern räumlich in den Konzentrationszonen ansetzen würden. Dies würde aber die eigentliche Intention des Erlasses der Bebauungspläne deutlich zu Tage fördern und müsste politisch verantwortet werden.

Augsburg, 28. November 2017

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kment', written on a light-colored rectangular background.

Univ.-Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)