

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Bettina Herlitzius, Friedrich Ostendorff, Undine Kurth (Quedlinburg), Bärbel Höhn, Cornelia Behm, Ulrike Höfken, Nicole Maisch, Markus Tressel, Winfried Hermann, Dr. Anton Hofreiter, Ingrid Nestle, Daniela Wagner, Dr. Valerie Wilms, Hans-Josef Fell, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Dr. Hermann Ott, Dorothea Steiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs – Beschränkung der Massentierhaltung im Außenbereich

A. Problem

Der ländliche Raum ist durch die extrem starke Zunahme von Vorhaben zur gewerblichen Tierhaltung im Außenbereich in seiner Entwicklung gefährdet. Der Außenbereich droht sich von einem primär landwirtschaftlich genutzten Raum mit wichtigen Funktionen für Natur und Mensch nahezu flächendeckend in einen Standort der industriellen Fleischproduktion zu verwandeln. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu den Zielen des Baugesetzbuchs (BauGB). Ursache für diese Fehlentwicklungen ist eine zu großzügige Auslegung des § 35 Absatz 1 Nummer 4 BauGB, die die gewerbliche Massentierhaltung zu den Vorhaben rechnet, die gerade im Außenbereich privilegiert zulässig sind. Jedenfalls ist den heutigen tatsächlichen Verhältnissen diese Auslegung nicht mehr angemessen.

B. Lösung

In § 35 Absatz 1 BauGB wird klargestellt, dass die industrielle Massentierhaltung nicht zu den im Außenbereich privilegierten Vorhaben gehört.

C. Alternativen

Eine gleich wirksame Alternative, die ohne eine Änderung der gesetzlichen Regelungen auskommt, ist nicht vorhanden. Den Gemeinden ist es nicht gelungen, der Fehlentwicklung durch Bauleitplanung entgegenzusteuern (zur Bedeutung von Bauleitplanung auch im Außenbereich vgl. § 35 Absatz 3 Nummer 1 BauGB).

D. Kosten

Die Regelung löst unmittelbar keine Kosten aus. Sie verhindert vielmehr, dass der gesamtgesellschaftliche Wohlstand durch eine unregelmäßige Entwicklung im Außenbereich verschleudert wird. Soweit Vorhaben nunmehr nur noch zulässig sind, wenn Gemeinden für sie entsprechende Regelungen in ihrer Bauleitplanung vorgesehen haben, folgen hierdurch anfallende Kosten der normalen Sachgesetzlichkeit des Baugesetzbuchs.

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs – Beschränkung der Massentierhaltung im Außenbereich

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Baugesetzbuchs

Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Dem § 35 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Ein Vorhaben, das der Tierhaltung dient und nicht nach Satz 1 Nummer 1 zugelassen werden kann, ist in der Regel auch nicht nach Satz 1 Nummer 4 zulässig.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Mai 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Viele ländliche Regionen Deutschlands sehen sich einer katastrophalen Fehlentwicklung ausgeliefert. In großem Umfang werden Flächen im Außenbereich mit Anlagen der Massentierhaltung bebaut. Der gewachsene Charakter der Kulturlandschaft geht verloren, die Umwelt wird geschädigt und den Menschen, die im Außenbereich wohnen, werden Immissionen und Belastungen in einem Umfang zugemutet, der weit über das, was bei traditioneller bäuerlicher Landwirtschaft im Außenbereich üblich war, hinausgeht (vgl. zu den im Außenbereich gegenwärtig für zulässig gehaltenen Immissionen: OVG Münster, B. v. 14.12.2010 – 8 B 1015/09).

Die geschilderte Fehlentwicklung steht im Widerspruch zu den Zielen des BauGB, wie sie in § 1 Absatz 5 für die Bauleitplanung dokumentiert sind. Ziele sind hier „nachhaltige städtebauliche Entwicklung“, „Verantwortung gegenüber künftigen Generationen“ und eine dem „Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung“. Gerade der Außenbereich soll nach der Leitvorstellung, die dem § 35 BauGB zu Grunde liegt, von Bebauung möglichst weitgehend freigehalten werden und damit sein ländliches Gepräge und die wichtige Erholungsfunktion für die Menschen behalten.

Mit dieser Zielsetzung steht die gegenwärtige Auslegung des § 35 BauGB nicht im Einklang. § 35 Absatz 1 BauGB privilegiert bestimmte Vorhaben im Außenbereich. Im Bereich der Tierhaltung sind hier Vorhaben privilegiert, die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen (§ 35 Absatz 1 Nummer 1 BauGB). Die Tierhaltung muss daher ihrer Produktionsweise nach eine landwirtschaftstypische sein (§ 201 BauGB). Dies bedeutet, dass das Tierfutter überwiegend auf dem zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden Flächen erzeugt werden muss, wenn die Privilegierung in Anspruch genommen werden soll. Im Rahmen der Nummer 1 des § 35 Absatz 1 BauGB besteht daher eine natürliche Grenze für die Tierzucht in der Form der Massenproduktion.

Diese Beschränkung läuft jedoch auf Grund einer zu großzügigen Auslegung des § 35 Absatz 1 Nummer 4 BauGB ins Leere. Das Bundesverwaltungsgericht (Beschlüsse vom 27. Juni 1983 – 4 B 201/82 und 4 B 206/82) hat angenommen, dass Anlagen der Massentierhaltung nach § 35 Absatz 1 Nummer 4 im Außenbereich zulässig sein sollen, weil sie „wegen ihrer nachteiligen Wirkung auf die Umgebung“ nur im Außenbereich durchgeführt werden können. Verwaltung und die Instanzgerichte haben in der Folge flächendeckend Massentierhaltungsanlagen im Außenbereich zugelassen. Dies steht aber mit den Zielen des § 35 und auch der sonstigen Auslegung der Nummer 4 des § 35 Absatz 1 BauGB durch das Bundesverwaltungsgericht nicht im Einklang (vgl. eindringlich Söfker, NVwZ 2008, 1273, 1274). Das Bundesverwaltungsgericht hat nämlich ansonsten zutreffend erkannt, dass die tatbestandliche Weite der Nummer 4 durch

eine restriktive Auslegung dahingehend korrigiert werden muss, dass diese Regelung nur bei wenigen und vereinzelt auftretenden – also atypischen – Vorhaben angewandt werden kann. Andernfalls würde der Außenbereich seinen gewollten Charakter gerade dadurch verlieren, dass er flächendeckend mit stark emittierenden und umweltschädlichen Großvorhaben zugebaut wird. Genau dies geschieht gegenwärtig durch die nicht landwirtschaftliche Tierhaltung im Außenbereich. Es ist daher geboten, die von § 35 eigentlich intendierte Wirkung, nach der der Außenbereich gerade nicht mit Anlagen der Massentierhaltung überzogen werden darf, im Gesetz klarer zu machen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Nummer 18 des Grundgesetzes (GG). Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht. Aus den Artikeln 12 und 14 GG lässt sich kein Anspruch darauf herleiten, den Außenbereich durch Bebauung mit Massentierhaltungsanlagen seines Charakters zu berauben. Vielmehr handelt es sich um eine zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums.

Hinzuweisen ist darauf, dass die vorgeschlagene Regelung nicht zu einem Totalverbot der Massentierhaltung führt. Vielmehr kann diese auch in Zukunft insbesondere dort zulässig sein, wo die Gemeinden entsprechende bauleitplanerische Entscheidungen treffen (vgl. im Einzelnen Söfker, NVwZ 2008, 1273 ff.).

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (§ 35 Absatz 1 Satz 2 BauGB)

Die Regelung verdeutlicht die Ziele des § 35 Absatz 1 BauGB und schließt aus, dass der Außenbereich mit Anlagen der Massentierhaltung überzogen wird. Sie stellt klar, dass Tierzucht grundsätzlich nur nach der Vorschrift des Satzes 1 Nummer 1 zugelassen werden kann. Eine Anwendung der Nummer 4 lässt der neue Satz 2 bei der Tierhaltung nur als Ausnahmen von der Regel – und damit in atypischen Fällen – zu. Der gewollte Regelungsgehalt (siehe Abschnitt A) des § 35 Absatz 1 wird damit für den Bereich der Tierhaltung rekonstruiert. Eine privilegierte Genehmigung von Anlagen der Massentierhaltung im Außenbereich ist damit nicht mehr möglich, weil sie gerade keinen atypischen Fall repräsentieren. Allerdings können Anlagen der Tierhaltung in Ausnahmekonstellationen weiter nach Nummer 4 zugelassen werden. Dies kann im Einzelfall – anders als die gewerbliche Massentierhaltung im Außenbereich – mit den Wertungen des § 35 im Einklang stehen.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift sieht ein möglichst frühzeitiges Inkrafttreten vor, weil eine Beendigung der Fehlentwicklung dringlich ist.

