



# Bezirksregierung Münster Bezirksplanungsbehörde

Geschäftsstelle des Regionalrates

Tel.: 0251/411-1755 Fax: 0251/411-1751 E-Mail: [geschaeftsstelle@bezreg-muenster.nrw.de](mailto:geschaeftsstelle@bezreg-muenster.nrw.de)

## Sitzungsvorlage 16/2009

**Regionalplanerische Steuerungsmöglichkeiten für die Ansiedlung von neuen Großmastanlagen im Münsterland  
Beantragung eines Tagesordnungspunktes durch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

Berichterstatter: Regierungsvizepräsidentin Dorothea Feller-Elverfeld

Bearbeiter: Oberregierungsrat Klaus Lauer  
Tel.: 0251-411-1800-

Diese Vorlage ist Beratungsgrundlage zu

- TOP der Sitzung der Verkehrskommission am
- TOP der Sitzung der Strukturkommission am
- TOP 13 der Sitzung des Regionalrates am 16.03.2009**

### Beschlussvorschlag

**für den Regionalrat:**

- Zustimmung
- Kenntnisnahme

**Die Bezirksregierung berichtet mündlich in der Sitzung des Regionalrates am 16.03.2009.**

An die  
Bezirksregierung  
Münster

Geschäftsstelle Regionalrat  
mit der Bitte um Weiterleitung

Beantragung eines Tagesordnungspunktes  
für die Sitzung des Regionalrates am 16.03.2009  
durch die Fraktion Bündnis90/Die Grünen

**„Regionalplanerische Steuerungsmöglichkeiten für die Ansiedlung von neuen  
Großmastanlagen im Münsterland“**

Beschlussvorschlag:

Der Regionalrat nimmt das beigefügte Gutachten zur Kenntnis und beauftragt die Bezirksregierung die Möglichkeiten der Steuerung von industriellen Großmast-Anlagen (z. B. GbRs) für die Fortschreibung des Regionalplanes darzustellen und zu beurteilen.

Begründung:

Seit etwa einem Jahr werden die Genehmigungsbehörden im Münsterland mit einer Flut von Anträgen zur Errichtung und zum Betrieb von neuen Hähnchen-Großmastanlagen konfrontiert. Dabei handelt es sich nicht mehr um Anträge für die herkömmliche und im Münsterland verwurzelte bäuerliche Landwirtschaft, sondern um Gewerbebetriebe, die zunehmend industriellen Charakter haben. Allein im Kreis Steinfurt sind bis Ende 2008 mindestens 13 Anträge für insgesamt nahezu 800 000 neue Hähnchenmastplätze gestellt worden.

Die in diesen Dimensionen betriebene Tiermast hat schon die Merkmale von Industriebetrieben mit den entsprechenden Emissionen und Auswirkungen auf das Umfeld. Daher könnte die Gesetzgebung nach Expertenmeinung zukünftig auch zu dem Ergebnis gelangen, dass derartige Anlagen planungsrechtlich anders als bisher üblich zu bewerten sind, was aber zur Zeit nicht absehbar ist.

Jedenfalls hat der Kreistag des Kreises Coesfeld einstimmig festgestellt, dass diese „Betriebe schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können, möglicherweise Orts- und Landschaftsbilder verunstaltet werden und die natürliche Eigenart der Landschaft und ihre Aufgabe als Erholungsgebiet beeinträchtigt werden kann.“ Darüber hinaus gibt es mittlerweile große Besorgnisse über die möglichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen der Wohnbevölkerung im Umkreis diese Anlagen.

Auch schränken diese Großanlagen zukünftig die möglicherweise überlebenswichtigen Erweiterungen oder Änderungen bestehender bäuerlicher Betriebe ein, da diese sich die Vorbelastung durch die Großbetriebe anrechnen lassen müssen.

Ferner stehen diese Anlagen häufig im krassen Widerspruch zu den erklärten Entwicklungszielen der Gemeinden und Kreise im Münsterland. Die Tourismusoffensive, die der Kreistag des Kreises Steinfurt beschlossen hat, ist durch weitere Hähnchen-Großmastanlagen akut gefährdet. Diese Initiative setzt auf die weichen Standortfaktoren des ländlichen Raumes und ist ein wesentlicher Bestandteil der Nachhaltigkeitsstrategien des Kreises Steinfurt. Großmastanlagen zerstören somit auch die Potenziale für die Entwicklung regionaler Wirtschaftskreisläufe.

Aber auch die politisch gewünschte Neuansiedlung von innovativen und zukunftsorientierten Unternehmen wird gefährdet, wenn die Münsterlandkreise nun das „Schmuddel-Image“ der benachbarten niedersächsischen Landkreise bekommen. Gerade derartige Unternehmen schauen genau darauf, welche weichen Standortfaktoren vorhanden sind, insbesondere wenn sie hochqualifizierte MitarbeiterInnen haben, die auf ein „sauberes“ und gesundes Wohnumfeld und gute Naherholungsmöglichkeiten achten.

Obwohl es entgegenstehende Entwicklungsziele in der Region Münsterland gibt, gelingt es zurzeit den Antragstellern und deren finanzstarken Hintermännern über das Einfallstor der BImSchG-Genehmigungen die Entwicklungsziele der Gemeinden und der Region zu unterlaufen. Daraus muss nun endlich die Regionalplanung die Schlussfolgerung ziehen, dass es einer Steuerung durch Koordinierung von Raumansprüchen bedarf, möglicherweise durch die landesplanerisch angestrebte Konzentration der Raumnutzungen.

Die entsprechenden Instrumente wurden schon in der Regionalplanung bei der Steuerung der Windenergieanlagen angewandt, eine Planung, auf die die Bezirksplanungsbehörde stets mit Stolz verweist, zumal sie auch höchstrichterlich als rechtmäßig erkannt wurde. Auch bei den BImSchG-Genehmigungen für Tiermastanlagen muss zukünftig gewährleistet sein, dass die genehmigten Nutzungen anderen raumbedeutsamen Belangen nicht entgegenstehen. Auch die Kommunen müssten ein Interesse daran haben, dass diese Rechtsfragen nicht stets aufs Neue vor Ort beurteilt werden und somit Vorteile in einer regionalen Planung sehen.

Letztlich stehen die jetzt wahrnehmbaren quantitativen Dimensionen der Neugenehmigungen von Hähnchen-Großmastanlagen auch den Zielen des geltenden Regionalplanes Münsterland entgegen:

*Rn 96*

*„Die Landwirtschaft ist in ihren Funktionen - nicht zuletzt auch **als prägendes Element der dörflichen Siedlungsstruktur und des münsterländischen Landschaftsbildes** - durch die Sicherung von Agrarbereichen zu stärken. Die Nutzung dieser Bereiche soll sich am Leitbild einer umweltverträglichen und **standortgerechten Landbewirtschaftung** orientieren, wobei die ökologischen und ökonomischen Erfordernisse aufeinander abzustimmen sind.“*

*RN 315*

*„Im Raumnutzungsgefüge **hat der Freiraum zahlreiche Funktionen** zu erfüllen. Er ist für die Landbewirtschaftung zu nutzen, er **soll den Menschen Erlebnis- und Erho-***

*lungsräume bieten, differenzierte Lebensräume für Flora und Fauna bereitstellen, Biotopverbund sichern, die klimatische und lufthygienische Entlastung der Siedlungsräume sichern und der Grundwasserneubildung möglichst optimal dienen.“*

Rn 316

**„Nutzungsanforderungen an den Freiraum müssen an der unabdingbaren Notwendigkeit für die Region gemessen werden. Die Flächen- und Standorteignung ist nicht allein aus den in der Fläche begründeten Eigenschaften ableitbar.“**

Rn 328

*„Im Hinblick auf Natur-, Landschafts- und Umweltschutz ist die landwirtschaftliche Bodennutzung und Viehhaltung verstärkt auf umweltverträgliche, standortgerechte und sozialverträgliche Bewirtschaftungsformen auszurichten. Dabei sollen verstärkt Bewirtschaftungsformen des ökologischen Landbaus und des integrierten Pflanzenbaus zum Einsatz kommen, um somit auf den Erhalt einer natürlichen Bodenfruchtbarkeit sowie den Schutz des Grundwasserdargebots hinzuwirken. Die Funktionen der landschaftsgebundenen Erholung sind zu sichern.“*

Rn 399

*„Die Freizeit- und Erholungsfunktion, die weite Teile des Planungsgebietes im regionalen und überregionalen Maßstab erfüllen, ist zu sichern und weiterzuentwickeln. Konkurrierende Nutzungsansprüche sind mit dem Anspruch der erholungssuchenden Bevölkerung in Einklang zu bringen. Dabei dürfen die ökologischen Ausgleichsfunktionen des Raumes durch die Erholungsnutzung nicht beeinträchtigt werden.“*

Schon diese Ziele des geltenden Regionalplanes Münsterland erfordern folglich eine Auseinandersetzung damit, wie auf die industrielle Landwirtschaft jetzt und in Zukunft auf der regionalen Ebene planungsrechtlich eingewirkt werden kann.

- a) Die Bezirksregierung wird daher gebeten, das beigefügte Gutachten zu prüfen und dem Regionalrat die Eignung der dargestellten planerischen Instrumente für eine Anwendung bei der Fortschreibung des Regionalplanes Münsterland zu erläutern.
- b) Die Bezirksregierung wird ferner gebeten, dem Regionalrat zu erläutern, welche planerischen Instrumente grundsätzlich auf der Ebene der Regionalplanung eingesetzt werden können, um im Sinne der regionalen Entwicklungsziele auf die Neuentstehung von Großmastanlagen steuernd einwirken zu können.
- c) Die Bezirksregierung wird zudem um Erklärung gebeten, in welcher Weise Gemeinden, die das gemeindliche Einvernehmen zu industriellen Mastanlagen (z. B. GbRs) verweigern (wollen), durch die Bezirksplanungsbehörde unterstützt werden können.

Mit freundlichen Grüßen

Helmut Fehr,  
(Fraktionssprecher Bündnis 90/Die Grünen im Regionalrat Münster)

Anlage: Gutachterliche Stellungnahme zu der Frage der Steuerung der Ansiedlung von Tierhaltungsbetrieben im Außenbereich durch Instrumente der Regionalplanung



**MEISTERERNST  
DÜSING  
MANSTETTEN**

Rechtsanwälte · Notare

**Bernd Meisterernst**  
Notar, Fachanwalt für  
Arbeits- und Sozialrecht

**Mechtild Düsing**  
Notarin, Fachwältin für  
Erbrecht und Verwaltungsrecht

**Dietrich Manstetten**  
Fachanwalt für  
Arbeitsrecht

**Dr. Frank Schulze**  
Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht  
Dipl.- Verwaltungswirt

**Klaus Kettner**  
Fachanwalt für  
Arbeits- und Sozialrecht

**Wilhelm Achelpöhler**  
Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht

**Prof. Dr. Axel Stein**  
Rechtsanwalt,  
Arbeitsrecht · Erbrecht

**Burkard Lensing, LL.M.**  
Fachanwalt für  
Versicherungsrecht,  
Master of Insurance Law

**Dr. Dirk Schuhmacher**  
Rechtsanwalt

**Veronica Bundschuh**  
Fachwältin  
für Arbeitsrecht

**Dr. Rita Coenen**  
Fachwältin für  
Familien- und Sozialrecht

**Stefanie Loroch**  
Rechtswältin

**Gutachterliche Stellungnahme  
zu der Frage der Steuerung der  
Ansiedlung von Tierhaltungsbetrieben  
im Außenbereich durch Instrumente der  
Regionalplanung**

**Erstellt von:  
Wilhelm Achelpöhler,  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht,  
Münster, Februar 2009**

Geiststraße 2  
D-48151 Münster  
Tel. 0251/5 20 91-0  
Fax 0251/5 20 91-52  
E-Mail: [post@meisterernst.de](mailto:post@meisterernst.de)  
[www.meisterernst.de](http://www.meisterernst.de)

Sparkasse Münsterland Ost  
Kto.-Nr. 299 602  
BLZ 400 501 50

Postbank Dortmund  
Kto.-Nr. 162 811-461  
BLZ 440 100 46

UStNr.: 337/5716/0084



### Fragestellung:

Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Regionalrat Münster bittet um eine gutachterliche Stellungnahme zu folgender Rechtsfrage:

**Welche Möglichkeiten bestehen durch Instrumente der Regionalplanung, die Ansiedlung von Tierhaltungsbetrieben im Außenbereich zu steuern?**

### **I. Rechtlicher Ausgangspunkt**

Die Ansiedlung von Tierhaltungsbetrieben dürfte im Regelfall das „Bauen im Außenbereich“ betreffen.

Tierhaltungsbetriebe können in diesem Zusammenhang unter zwei Gesichtspunkten zulässig sein:

Zum einen, weil das entsprechende Vorhaben einem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb dient (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) oder deshalb, weil wegen der besonderen Anforderungen an die Umgebung, insbesondere wegen der nachteiligen Wirkung auf die Umgebung, das Vorhaben nur im Außenbereich ausgeführt werden soll, § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB.

Zu Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB rechnen insbesondere Vorhaben der Intensivtierhaltung. Demgegenüber unterfällt Tierhaltung im Rahmen eines landwirtschaftlichen Betriebes dem § 35 Abs. 1 S. 1 BauGB. Gewerbliche Tierhaltung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB grenzt sich von landwirtschaftlicher Tierhaltung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB dadurch ab, dass nach § 201 BauGB landwirtschaftliche Tierhaltung nur dann vorliegt, soweit *„das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann.“* Nicht erforderlich ist es demnach, dass das

Futter für die Betriebe tatsächlich auf diesen Flächen erzeugt wird. Dem geänderten § 201 BauGB liegt eine rein abstrakte Betrachtungsweise zugrunde. Dass tatsächlich eine Verfütterung des dort möglicherweise erzeugten Futters an die gehaltenen Tiere stattfindet, ist seit Inkrafttreten des EAG-Bau nicht mehr erforderlich,

*Bt. -Drs. 15/2250, S. 62*

Die Flächen können dann den überwiegenden Teil des Futters erzeugen, wenn die zur Verfügung stehenden Flächen mindestens den hälftigen Futterbedarf decken.

## II.

Vorhaben nach §§ 35 Abs. 1 Nr. 1 und 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB sind im Außenbereich zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Danach darf ein Vorhaben, das im Außenbereich an sich privilegiert zulässig ist, unter anderem dann nicht zugelassen werden, wenn öffentliche Belange "entgegenstehen". Ob dies der Fall ist, ist grundsätzlich im Wege einer "nachvollziehenden" Abwägung zu ermitteln.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Januar 2005 - 4 C 5.04 -, vom 19. Juli 2001 - 4 C 4.00 -, und vom 25. Oktober 1967 - 4 C 86.66.

Selbst wenn privilegierten Vorhaben ein besonders starkes Gewicht zukommt, folgt daraus aber nicht, dass sie an jedem beliebigen Standort im Außenbereich zulässig sind. Auch für privilegierte Anlagen gilt das Gebot der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs. Mit § 35 Abs. 1 BauGB hat der Gesetzgeber den Außenbereich insbesondere nicht generell als Baubereich für privilegierte Vorhaben freigegeben, sondern die Zulässigkeit solcher Vorhaben vielmehr von der Einzelfallprüfung abhängig gemacht, ob ihnen an einem konkreten Standort öffentliche Belange entgegenstehen.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Juni 1991 - 4 C

11.89 -, vom 20. Januar 1984 - 4 C 43.81 -, und vom 22. Mai 1987 - 4 C  
57.84 -,

## 1. Steuerung der Ansiedlung von Tierhaltungsbetrieben über § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB

Die Instrumente der Raumplanung sind in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB angesprochen. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB bestimmt: *„Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach Abs. 1 Nr. 2 bis 6 in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellung im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.“*

### a) Begrenzung auf gewerbliche Tierhaltungsbetriebe

Zunächst ergibt sich aus dem Wortlaut von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, dass Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB eine Darstellung im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung an anderer Stelle nicht als entgegenstehender öffentliche Belange entgegengehalten werden kann. Die Steuerungsmöglichkeit nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB durch Festlegung von Zielen der Raumordnung ist mithin nur insoweit möglich, als es nicht um landwirtschaftliche Tierhaltung geht, sondern um gewerbliche, nichtlandwirtschaftliche Tierhaltung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB (zur Abgrenzung s.o.)

### b) Ziele der Raumordnung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB

Im Hinblick auf die Steuerung von Anlagen durch Raumordnungspläne kann ohne weiteres an die Rechtsprechung des OVG NW zur Steuerung der Ansiedlung von Windenergieanlagen durch Regionalpläne angeknüpft werden. In der Entscheidung des OVG NW zum Gebietsentwicklungsplan Regierungsbezirk Münster - Teilabschnitt Münsterland, Teil 3: Eignungsbereiche für erneuerbare Energien/Windkraft, bekannt gemacht am 12. November 1998, GV.NRW. S. 606 Urteil vom 06.09.2007 - 8 A 4566/04 - hat das OVG NW ausgeführt:

„Nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stehen öffentliche Belange der Errichtung von Windkraftanlagen und anderen Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Da die beigefugte Gemeinde keine Vorrangflächen für Windkraftanlagen in ihrem Flächennutzungsplan ausgewiesen hat, kommt insoweit nur der Gebietsentwicklungsplan Regierungsbezirk Münster - Teilabschnitt Münsterland, Teil 3: Eignungsbeurteilung für erneuerbare Energien/Windkraft, bekannt gemacht am 12. November 1998, GV.NRW. S. 606 (nachfolgend: GEP), in Betracht.“

Eine Anlage zur Tierhaltung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB wäre mithin dann unzulässig, wenn als Ziel der Raumordnung eine Ausweisung für derartige Anlagen an anderer Stelle erfolgt ist (a) und es sich um ein raumbedeutsames Vorhaben handelt (b).

#### (a) Ziele der Raumordnung

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Nach § 2 Abs. 3 ROG sind Regionalpläne Raumordnungspläne. Nach § 19 Abs. 1 Landesplanungsgesetz legen die Regionalpläne auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und den Landesentwicklungsplanes die regionalen Ziele der Raumordnung für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Damit setzt die Steuerung von Tierhaltungsbetrieben in Raumordnungsplänen voraus, dass es sich dabei um raumbedeutsame Planungen handelt. Raumbedeutsame Planungen sind nach § 3 Nr. 6 ROG Planungen einschließlich der

Raumordnungspläne, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel. Zu den inhaltlichen Anforderungen an derartige Ziele führte das OVG NW in der oben zitierten Entscheidung zu den Windenergieanlagen im Münsterland folgendes aus, wobei diese Aussagen zur planerischen Abwägung ohne weiteres auf raumbedeutsame Tierhaltungsbetriebe übertragbar sind:

*„§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stellt die Errichtung von Windkraftanlagen (sowie anderer Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB) im gemeindlichen Außenbereich unter einen Planungsvorbehalt, der sich an die Gemeinden als Träger der Flächennutzungsplanung und an die Träger der Raumordnungsplanung, insbesondere der Regionalplanung richtet. Der Planungsvorbehalt setzt gebietsbezogene Festlegungen des Plangebers über die Konzentration von Windkraftanlagen an bestimmten Standorten voraus, durch die zugleich ein Ausschluss der Anlagen an anderer Stelle im Plangebiet angestrebt und festgeschrieben wird. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verleiht derartigen Festlegungen rechtliche Ausschlusswirkung gegenüber dem Antragsteller mit der Folge, dass Vorhaben außerhalb der Konzentrationszonen in der Regel unzulässig sind. Die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen bedingen einander. Der Ausschluss der Anlagen auf Teilen des Plangebiets lässt sich nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Dem Plan muss daher ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte erstrecken. Eine normative Gewichtungsvorgabe, der zufolge ein Planungsträger der Windkraftnutzung im Sinne einer speziellen Förderungspflicht bestmöglich Rechnung zu tragen habe, ist der gesetzlichen Regelung nicht zu entnehmen. Eine gezielte (rein negative)*

*„Verhinderungsplanung“ ist dem Plangeber jedoch verwehrt. Er muss die Entscheidung des Gesetzgebers, Windkraftanlagen im Außenbereich zu privilegieren (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB), beachten und für die Windkraftnutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen. Eine "Verhinderungsplanung" liegt allerdings nicht schon dann vor, wenn die Festlegung von Konzentrationsflächen im Ergebnis zu einer Art Kontingentierung der Anlagenstandorte führt.*

*Vgl. BVerwG, Urteile vom 17. Dezember 2002 - 4 C 15.01 -, BVerwGE 117, 287 = NVwZ 2003, 733 = UPR 2003, 188 = DVBl. 2003, 797 = BRS 65 Nr. 95, vom 13. März 2003 - 4 C 3.02 -, NVwZ 2003, 1261 = ZNER 2003, 245 = BayVBl. 2003, 757, und vom 13. März 2003 - 4 C 4.02 -, a .a. O., sowie Beschluss vom 12. Juli 2006 - 4 B 49.06 -, ZfBR 2006, 679."*

Auch im Hinblick auf die übrigen Anforderungen an die Darstellung von Zielen zur Steuerung der Ansiedlung von Tierhaltungsbetrieben kann an die Ausführungen des OVG NW in seiner Rechtsprechung zu Windenergieanlagen angeknüpft werden.

#### (b) Raumbedeutsame Vorhaben

Mithin müsste es sich also bei Tierhaltungsbetrieben, die durch Raumordnungspläne gesteuert werden, um raumbedeutsame Vorhaben handeln. Raumbedeutsam sind zum einen Planungen, die Raum in erheblichem Umfang in Anspruch nehmen. Davon wird bei Tierhaltungsbetrieben regelmäßig nicht ausgegangen werden können. Raumbedeutsam sind allerdings auch Maßnahmen, die die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflussen.

Die Raumbedeutsamkeit einer Windenergieanlage hat das OVG NW mit der Erwägung bejaht,

„dass die Anlage von weither zu sehen wäre und dementsprechend weit in die Umgebung hineinwirken“ würde. Die Raumbedeutsamkeit einer Anlage kann sich insbesondere aus ihren Dimensionen (z.B. Höhe, Rotordurchmesser bei einer Windenergieanlage), aus ihrem Standort oder aus ihren Auswirkungen auf bestimmte Ziele der Raumordnung (Schutz von Natur und Landschaft, Erholung und Fremdenverkehr) ergeben.

BVerwG 4. Senat Urteil vom 13.03.2003 - 4 C 4/02 -

Gerade im Hinblick auf die Ziele der Raumordnung, wie den Schutz von Natur und Umwelt, aber auch die Erholungsfunktion, dürfte es sich hier um raumbedeutsame Vorhaben handeln.

Insoweit kann gleichfalls auf den Abstandserlass des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02.04.1998 (SMBl. NW 283) angeknüpft werden.

Dieser Erlass richtet sich an die staatlichen Umweltämter und führt in der Abstandsliste Schutzabstände auf, die bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einzuhalten sind.

Im Abstandserlass werden auch Tierhaltungsbetriebe aufgeführt. Zur Abstandsklasse VI gehören danach Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Geflügel oder Mastkälbern oder zum Halten oder zur getrennten Aufzucht von Schweinen mit

- a) 3.200 bis weniger als 14.000 Hennenplätzen,
- b) 6.400 bis weniger als 28.000 Junghennenplätzen,
- c) 6.400 bis weniger als 28.000 Mastgepflügelplätzen,
- d) 3.200 bis weniger als 14.000 Truthühnermastplätzen,

- e) 120 bis weniger als 525 Mastschweineplätzen (Schweine von 30 kg oder mehr Lebendgewicht,
- f) 40 bis weniger als 175 Sauenplätzen einschließlich dazu gehörender Ferkelaufzuchtplätze (Ferkel bis weniger als kg Lebendgewicht),
- g) 50 bis weniger als 225 Sauenplätzen einschließlich dazu gehörender Ferkelaufzuchtplätze (Ferkel bis weniger als 10 kg Lebendgewicht oder
- h) 350 bis weniger als 1.500 Ferkelplätzen für die getrennte Aufzucht (Ferkel von 10 bis weniger als 30 kg Lebendgewicht),
- i) 75 bis weniger als 200 Mastkälberplätzen,

auch soweit diese Anlagen nicht genehmigungsbedürftig nach dem BImSChG sind.

Sofern in Anlagen eine größere Zahl von Tieren gehalten wird, kommt eine Einordnung in niedrigere Abstandsklassen in Betracht, bei denen dann größere Abstände von 300 m (Abstandsklasse V) oder 500 m (Abstandsklasse IV) gelten.

Erst recht ist von einer Raumbedeutsamkeit bei Anlagen auszugehen, die in § 1 Raumordnungsverordnung des Bundes aufgeführt sind, also Anlagen, für die ein Genehmigungsverfahren nach dem BimSchG mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Dabei handelt es sich um Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von Geflügel oder Pelztieren oder zum Halten oder zur getrennten Aufzucht von Rindern oder Schweinen mit 40.000 Hennenplätzen, 40.000 Mastgeflügelplätzen, 40.000 Truthühnermastplätzen, 2.000 Mastschweineplätzen, 750 Sauenplätzen, 6.000 Ferkelplätzen 1.000 Pelztierplätzen (Einzelheiten siehe 7.1 Anlage zur 4. BImSchV)

Mithin ist davon auszugehen, dass es sich bei diesen Vorhaben um raumbedeutsame Maßnahmen handelt.

Damit ist der Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 S. 3 ROG für diese Anlagen eröffnet.

Die der Regionalplanung insoweit zugewiesene Kompetenz hat die in der Gesetzesbegründung näher beschriebene Zielrichtung:

*Durch positive Standortzuweisung gen einer oder auch mehrerer Stellen im Plan gebiet erhalten die Regionalplanung und die Gemeinden die Möglichkeit, den übrigen Planungsraum von den durch den Gesetzgeber privilegierten Anlagen freizuhalten,*

*Bt. -Drs. 30/49 78, S. 7.*

Insofern gilt also für diese Tierhaltungsanlagen letztlich dasselbe wie für Windenergieanlagen, bei denen durch die Ausweisung von Windvorranggebieten in Regionalplänen die Zulässigkeit von derartigen Windenergieanlagen außerhalb der Vorranggebiete gesteuert bzw. verhindert werden kann.

## 2. Steuerung der Ansiedlung von Tierhaltungsbetrieben über § 35 Abs. 3 Satz 2 1. HS BauGB

Die Ansiedlung landwirtschaftlicher Tierhaltungsbetriebe kann auch über die Festlegung von Zielen der Raumordnung nach § 35 Abs. 3 Satz 2 1 HS BauGB gesteuert werden. Danach sind alle nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Vorhaben dann unzulässig, wenn sie raumbedeutsam sind und Zielen der Raumordnung widersprechen. Damit kann die Ansiedlung von landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetrieben durch die Ausweisung von Vorranggebieten, von Vorbehaltsgebieten oder von Eignungsgebieten gesteuert werden, sofern diese Ziele der Raumordnung sind.

### (a) Ausweisung von Vorranggebieten

Insoweit wäre etwa denkbar, durch die Ausweisung eines Bereiches als Vorranggebiet für Erholungszwecke die Ansiedlung von auch landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetrieben- soweit sie raumbedeutsam sind - zu steuern. Unter Vorrangbereichen versteht man in den Raumordnungsplänen ausgewiesene Gebiete, in denen aufgrund der raumstrukturellen Erfordernisse eine bestimmte Aufgabe als Ziel der Landesplanung vorrangig vor anderen Aufgaben zu erfüllen ist und in denen alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf der örtlichen Ebene mit der vorrangigen Zweckbestimmung vereinbar sein müssen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992 -4 NB 20/91-) Der Vorrang wird dadurch zum Ausdruck gebracht, daß mit Hilfe von Funktionsbestimmungen eine standortspezifische Nutzungsart gebietsweise privilegiert wird, ohne dass andere Nutzungen von vornherein ausgeschlossen werden. Welche Einschränkungen die vorrangige Nutzungsart für andere Arten der Raumnutzung mit sich bringt, hängt davon ab, welchen Stellenwert der Träger der Landesplanung der Vorrangssicherung einräumt. Er kann das Vorranggebiet einer dominanten Nutzung - also auch der Erholung - mit der Maßgabe vorbehalten, dass andere Nutzungen zwar nicht ausgeschlossen sind, aber nur dann zugelassen werden dürfen, wenn sie die vorrangige Nutzung nicht beeinträchtigen. Ein solcher absoluter Vorrang bewirkt, daß sich die weitere Entwicklung in dem fraglichen Bereich nicht mehr unter Abwägung aller denkbaren Raumansprüche, sondern nur noch in dem durch die Vorrangfunktion abgesteckten Nutzungsrahmen vollziehen darf. Sonstige Nutzungen sind also nur zulässig, wenn sie mit der Vorrangfunktion vereinbar sind (vgl. zu allem BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992, a.a.O., 1440). Die Ausweisung von Vorranggebieten stellt deshalb Ziele der Raumordnung dar.

vgl.: VGH Baden-Württemberg Urteil 18.05.1999 -10 S 1443/97-

(b) Ausweisung von Vorbehaltsgebieten

Vorbehaltsgebiete sind nach § 7 Abs. 4 Nr. 2 ROG Gebiete, in denen bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll.

Fraglich ist, ob die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten im Regionalplan Ziele der Raumordnung festlegt. Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG haben den Charakter von Aussenrechtsvorschriften. Der Bundesgesetzgeber umschreibt den Begriff der Ziele in § 3 Nr. 2 ROG einheitlich für die Raumordnung im Bund und in den Ländern. Danach handelt es sich um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Sie können auch als Regelungen mit beschränktem Adressatenkreis Außenwirkung haben (BVerwG, Beschl. v. 20.11.2003 a.a.O.).

Dies gilt indes nicht für Grundsätze der Raumordnung, da es ihnen am Merkmal der Verbindlichkeit fehlt. Nach § 3 Nr. 3 ROG sind Grundsätze der Raumordnung nur als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu dienen bestimmt. Sie sind ohne weiteres im Wege der Abwägung überwindbar (BVerwG, Urt. v. 20.11.2003, a.a.O.).

Die Festsetzung eines Vorbehaltsgebiets im Sinne von § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ROG betrifft nur einen Grundsatz der Raumordnung. Nach § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ROG können die Festlegungen nach den Absätzen 2 und 3 auch Gebiete bezeichnen, in denen bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll (Vorbehaltsgebiete). § 7 Abs. 4 S.1 Nr. 2 ROG begründet mit der Festlegung eines Vorbehaltsgebiets in einem Regionalplan für die Gemeinde keine strikte Pflicht zur Anpassung der Bauleitplanung an die

Ziele der Raumordnung. Das Raumordnungsgesetz stellt durch Legaldefinition klar, dass das Wesentliche eines landesplanerischen Vorbehaltsgebiets die besondere Gewichtung eines bestimmten Belangs ist, jedoch der abwägenden Gemeinde ein Abwägungsspielraum zuzubilligen ist, der ihr auch die Möglichkeit einräumt, dieses besondere Gewicht bei noch gravierenderen Belangen in der Abwägung unterliegen zu lassen (vgl. BayVGh, Beschl. v. 10.04.2003 – 15 ZB 99.1658 nach juris). Vorbehaltsgebiete wirken als Gewichtungsvorgaben auf nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen ein und dürfen durch öffentliche oder private Belange von höherem Gewicht überwunden werden. § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ROG ordnet sie daher den Grundsätzen und nicht den Zielen der Raumordnung zu (BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 4/02 nach juris). § 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ROG zielt auf „nachfolgende Abwägungsentscheidungen“ ab. Träger der Abwägung in § 7 Abs. 4 S.1 Nr. 2 ROG, bei der damit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll ist nicht der Träger des Raumordnungsplans.

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt  
11.12.2008 -2 K 235/06

Urteil vom

Damit lässt sich durch die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten kein Ziel der Raumordnung festlegen. Damit entfällt insoweit die Steuerungsmöglichkeit nach § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB.

(c) Eignungsgebiete sind Gebiete, die für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden. Auch insoweit handelt es sich allgemein anerkannt um Ziele der Raumordnung. Der Anwendungsbereich betrifft alle Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB

### III Hinweis

Hinzuweisen sei noch darauf, dass die Regelungskompetenz nach § 35

Abs. 3 S. 3 BauGB beim Flächennutzungsplan auch  
nichttraumbedeutsame Vorhaben betrifft.

#### IV Zusammenfassung

Zusammengefasst ergibt sich also, dass die gestellte Frage positiv zu beantworten ist:

**Durch Regionalpläne ist es möglich, die Ansiedlung von raumbedeutsamen Tierhaltungsbetrieben im Plangebiet zu steuern. Festsetzungen im Regionalplan müssen insoweit Zielqualität haben, also das dafür erforderliche Maß an Bestimmtheit aufweisen. Steuerungsmöglichkeiten für nicht landwirtschaftliche Tierhaltungsbetriebe ergeben sich nach Maßgabe des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, für landwirtschaftliche wie gewerbliche Tierhaltungsbetriebe nach Maßgabe des § 35 Abs. 3 Satz 2 1. HS.**



Wilhelm Achelpöhler

Fachanwalt für Verwaltungsrecht