

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschussdrucksache
19(24)199

25.08.2020

zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Tierwohls in Tierhaltungsanlagen“, Drucksache 19/20597

und zum Antrag der FDP „Tierwohl baurechtlich ermöglichen“, Drucksache 19/20557

Verfasser der Stellungnahme: Martin Kamp, Sachverständiger für Immissionsschutz

Zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD

Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf die gewerbliche Privilegierung nach BauGB, indem die Privilegierung unverändert bestand haben soll, wenn die Änderung der Verbesserung des Tierwohls dient und die Anzahl der Tierplätze nicht erhöht wird. Damit wird nur ein Aspekt der Planungssicherheit einer baulichen Maßnahme für mehr Tierwohl erfasst. Bestehenden bleiben Anforderungen aus dem UVPG und BImSchG:

Der Betrieb bzw. die Anlage kann mit benachbarten Tierbeständen kumulieren im Sinne des UVPG. Ob eine Kumulation vorliegt, ist in der Verwaltungspraxis seit der UVPG-Neufassung von 2017 einzelfallabhängig strittig. Die Empfehlungen gehen deshalb dahin, sicherheitshalber freiwillig ein UVP-Verfahren durchzuführen, um verfahrensrechtlich auf der sicheren Seite zu liegen, denn eine gerichtliche Feststellung über das Fehlen eines UVP-Verfahrens führt zu einer Rücknahme der Genehmigung. Lediglich eine UVP-Vorprüfung ist in dieser Hinsicht, also zur Erlangung von Rechts- und Planungssicherheit, nicht ausreichend, weil im Falle der behördlichen Vorprüfungsentscheidung, dass keine UVP erforderlich ist, diese Entscheidung rechtlich anfechtbar ist. Es fehlt also an einer rechts- und planungssicheren Vereinfachung von Tierwohlmaßnahmen bezüglich der Anforderungen aus dem UVPG.

Zwar wird in dem Gesetzentwurf zur Bedingung gemacht, dass die Anzahl der Tierplätze nicht erhöht wird, jedoch hilft das dem Betrieb bzw. Antragsteller nicht bezüglich der Anforderungen aus dem BImSchG im Genehmigungsverfahren (gilt auch für baurechtliche Anlagen). Denn die Nichterhöhung der Tierplätze geht nicht einher mit einer unveränderten Auswirkung auf die Umwelt. Durch die Umstellung von beispielsweise Zwangsentlüftung mit Abluftschächten über Dach auf einen freigelüfteten Außenklimastall werden die Emissionen anders freigesetzt und es ist eine Überprüfung der Schutz-Anforderungen des BImSchG am Standort (Gutachten zu Gerüchen und Ammoniak) erforderlich. Diese Anforderungen sind im Wesentlichen in der TA Luft konkretisiert. Hier haben in der Vergangenheit über der

TA Luft nachgelagerte Leitfäden u.ä. Verschärfungen in die Genehmigungspraxis Einzug gehalten, die dazu geführt haben, dass bestehende Anlagen bzw. Ställe nur aufgrund des Bestandsschutzes überhaupt noch betrieben werden können, aber bei einer Änderungsge-nehmigung keine Zulassung mehr erhalten können, also auch bei unveränderter Anzahl Tierplätze. Die bisher bekannten Inhalte einer novellierten TA Luft verschärfen diese Situa-tion für den Betrieb noch einmal.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass durch den Gesetzentwurf bei einem Änderungs-vorhaben zur Verbesserung des Tierwohls zwar die baurechtliche Privilegierung gewähr-leistet wird, jedoch weitere Rechtsbereiche eine Genehmigungsfähigkeit in Frage stellen und in jedem Falle große Rechts- und Planungsunsicherheiten unverändert lassen. Der Ge-setzentwurf kann daher nicht die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für Ände-rungen zu mehr Tierwohl schaffen.

Zum Antrag der FDP

Im Gegensatz zum Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU und SPD erfasst der Vorschlag der FDP Änderungen über das BauGB hinaus bei den Schutz-Anforderungen an den Standort des Betriebes, die bei Änderungsvorhaben auch bei unveränderter Anzahl Tiere zu Planungsunsicherheiten, Hemmnissen und häufig unüberwindbaren Hindernissen für eine Genehmigung führen.

Nr. 1.:

Der Vorschlag unterstützt die Möglichkeit zur Verbesserung des Tierwohls bei bestehenden Ställen. Denn der derzeitige Privilegierungsausschluss gewerblicher Tierhaltungsanlagen, für die eine UVP-Vorprüfungspflicht besteht, zwingt diese Betriebe ihre Tierhaltung unver-ändert fortzuführen. Durch die Bedingung, dass die Anzahl der Tiere am Standort nur un-wesentlich geändert werden darf, wird verhindert, dass die baulichen Maßnahmen nicht ausschließlich zur Verbesserung des Tierwohls, sondern gleichzeitig für eine Bestandsauf-stockung genutzt werden.

Ich mache darauf aufmerksam, dass bei einem Änderungsvorhaben nicht nur gewerblich privilegierte Betriebe bei der derzeitigen Fassung des BauGB vor dem Problem stehen kön-nen, dass ihre Privilegierung nicht fortbesteht. Denn ursprünglich landwirtschaftlich privile-gierte Betriebe (mit z.B. über 1500 Mastschweineplätzen) können inzwischen einen Teil der dazu erforderlichen Flächen als Futtergrundlage verloren haben. Dieser Flächenverlust kann aus mehreren Gründen und deshalb relativ häufig vorliegen, insbesondere: Erstens, Pachtverträge sind ausgelaufen oder die verbliebene Pachtdauer ist nicht mehr ausrei-chend. Zweitens, die inzwischen restriktive Rechtsprechung zur Anerkennung von Flächen

als Futtergrundlage im Sinne von § 201 BauGB hat in der Praxis zur Folge, dass ursprünglich angerechnete Futterflächen nicht mehr anerkannt werden (Erhöhung der bisher anerkannten Pachtdauer; kein anerkannter Futterpflanzenanbau auf den Flächen). Also auch für landwirtschaftlich privilegierte Betriebe bzw. Tierbestände kann ein Änderungsantrag zum Umbau für mehr Tierwohl ausgeschlossen sein, weil sie durch Flächenverlust baurechtlich gewerblich werden und dadurch derzeit die Privilegierung fehlt. Der Flächenverlust kann dabei allein der sich inzwischen veränderten Rechtsauffassung (Pachtdauer; Nutzung) geschuldet sein.

Nr. 2.:

Der Vorschlag unterstützt die Möglichkeit zur Verbesserung des Tierwohls bei bestehenden Ställen, da er die dazu notwendige Verwaltungspraxis vereinfacht. Für den Betreiber bzw. Antragsteller eines Umbaus für mehr Tierwohl steht damit ein Änderungsgenehmigungsverfahren ohne eine erneute Prüfung der Umweltauswirkungen in Aussicht, wodurch zum einen für den Antragsteller keine Genehmigungshemmisse zu befürchten sind und zum anderen keine Kosten für Immissionsschutzgutachten anfallen. Diese Rahmenbedingungen erhöhen entscheidend die Planungssicherheit. Durch die Bedingung, dass die Anzahl der Tiere am Standort nur unwesentlich geändert werden darf, besteht die Möglichkeit, dass sich auch Umweltauswirkungen nur unwesentlich ändern. Außerdem wird verhindert, dass die baulichen Maßnahmen nicht ausschließlich der Verbesserung des Tierwohls dienen, sondern gleichzeitig für eine Bestandsaufstockung genutzt werden.

Nr. 3.:

Die Kumulation im Sinne des UVPG in der Fassung seit 2017 (§ 10 Abs. 4, Nr. 2 UVPG) stellt in der Verwaltungspraxis durch die Verknüpfung mit der Privilegierung nach § 35 Abs. 1, Nr. 4 BauGB (gewerbliche Privilegierung) ein erhebliches Planungsrisiko dar. Denn in der Vergangenheit seit 2013 aufgrund ihrer noch relativ geringen Tierzahl gewerblich privilegierte Betriebe (z.B. unter 1500 Mastschweineplätze) können bei einer erneuten Prüfung der Privilegierung (wegen Umbau für Tierwohl) die gewerbliche Privilegierung verlieren, weil sie mit benachbarten Tierbeständen kumulieren können und dadurch einer UVP-Vorprüfungspflicht unterfallen. Durch den Änderungsvorschlag wird eine UVP-Vorprüfungspflicht nur an der Anzahl Tiere gemessen, die auch tatsächlich einer baulichen Änderung unterliegen. Dadurch wird eine entscheidend erhöhte Planungs- und Vollzugssicherheit geschaffen – also für den Antragsteller als auch für das Verwaltungshandeln –, denn die Privilegierung bleibt erhalten und es besteht nicht die Gefahr einer Kumulation und den damit verbundenen Unsicherheiten im Genehmigungsverfahren.

Nr. 4.:

Eine Überprüfung bzw. kritische Auseinandersetzung mit den Emissionsfaktoren wird meines Erachtens zu der Erkenntnis führen, dass eine Festschreibung in der Verwaltungsvorschrift TA Luft die Weiterentwicklung von alternativen Haltungsverfahren und Minderungstechniken verhindert. Es sollten daher in der TA Luft keine Emissionsfaktoren angegeben bzw. festgelegt werden. Dazu folgendes Zitat aus der unter meiner Beteiligung entstandenen Stellungnahme des Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) vom 10.8.2018:

„Aus fachlicher Sicht sollte die Umsetzung der BVT-Schlussfolgerungen nur deren wesentlichen Anforderungen betreffen, d. h. emissionsbegrenzende Anforderungen sollten allein in Form von Emissionsobergrenzen (Umsetzung der BVT-AEL) festgelegt werden. Auf die statische Festlegung differenzierter Techniken und Emissionsfaktoren, Fütterungs- und Ausscheidungsniveaus etc. in Nr. 5.4.7.1 sowie Anhang 12, die sich über den zu erwartenden Geltungsbereich der novellierten TA Luft von bis zu 15 Jahren ändern werden, sollte verzichtet werden.“

Nr. 5.:

Der Verzicht auf die Aufnahme der Richtlinie VDI 4250 (Bioaerosole) ist zu begrüßen. Denn statt der für Immissionsschutzanforderungen erforderlichen Dosis-Wirkungsbeziehungen kann nur Forschung an umweltmedizinischen Risikoabschätzungen erfolgen, deren Erkenntnisstand nicht für Grenzwertfestsetzungen geeignet ist.

Nr. 6.:

Die Forderung im Antrag der FDP ist zu grundsätzlich zu begrüßen, da die GIRL nicht auf „Grenzwerten“, sondern auf „Orientierungswerten“ bzw. Richtwerten aufbaut, weil die Beurteilungskette „Gerüche“ größere Spannweiten mit sich bringt als andere Luftinhaltsstoffe. So bedeutet das Messen von Gerüchen an einer Emissionsquelle eine statistische Auswertung mit Personen („Prüfern“), das Ausbreitungsverhalten muss in Prognoseberechnungen stark vereinfacht werden und die Einwirkung von Geruchsimmissionen in der Nachbarschaft erfordert die Objektivierung von Geruchsbelästigungsempfinden. Beispielsweise die Einführung von tierartspezifischen Belästigungsfaktoren in die GIRL seit 2008 aufgrund von wissenschaftlichen Erkenntnissen zeigt beispielsweise, dass noch Forschungs- und Entwicklungsbedarf bei der Beurteilung von Gerüchen besteht, sodass die Verwendung der Richtwerte (so in der GIRL) als faktisch Grenzwerte (dann in einer novellierten TA Luft) nicht sachgerecht ist. Damit würden auch neu aufgekommene Diskussionen über eine Abwägung zum Thema Tierwohl vor dem Hintergrund der Gleichrangigkeit der Staatsziele „Tierschutz“ und „Umweltschutz“ verhindert.

Nr. 7.:

Die Forderung im Antrag der FDP ist zu begrüßen. Hier scheint es, dass mit der geplanten Novellierung der TA Luft grundsätzlich Verschärfungen eingebracht werden sollen, ohne eine Durchführbarkeit und eine Folgenabschätzung geprüft zu haben.

Nr. 8.:

Die Forderung im Antrag der FDP ist zu begrüßen. Im Entwurf zur Novellierung der TA Luft (Stand 16.7.2018) erfolgt eine ungeprüfte Vermischung von Naturschutz und Immissions- schutz. Das BImSchG ist Anlagengenehmigungsrecht. Die TA Luft als verbindliche Vorschrift ist ein in sich abgestimmtes System aus Messvorschriften und Prognosemethode verknüpft mit darauf abgestimmten Grenzwerten, alles ausschließlich auf Anwendung der in der TA Luft benannten Luftinhaltsstoffe. Es kann nicht ohne eingehende Prüfung auf andere (Rechts-) Bereiche übertragen werden. Die Übertragbarkeit von Erkenntnissen im Naturschutz in dieses Regelungssystem ist nicht geprüft worden (u.a. Eignung des Prognose- modells; Folgenabschätzung einer Grenzwertfestlegung).

Nr. 9.:

Die Forderung im Antrag der FDP ist zu begrüßen. Nachrüstpflichten von vier bzw. fünf Jahren sind unrealistisch: Finanziell muss der Betrieb die Zusatzkosten betriebswirtschaftlich einplanen. Technisch können erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung bestehen. Darüber hinaus geht es bei den Nachrüstpflichten um Vorsorge zum Schutz der Umwelt insgesamt, die jedoch nicht zeitlichen Zwängen unterliegt, wie dies dagegen bei der Einhaltung von Schutzanforderungen am Standort der Fall sein kann, weil durch eine Minde- rungsmaßnahme konkrete Auswirkungen auf ein Schutzgut (Mensch: Gerüche; Biotop: Ammoniak) erwartet werden.

Nr. 10.:

Diese generelle Forderung im Antrag der FDP ist zu begrüßen. Eine Stärkung des Be- standsschutzes bedeutet grundsätzlich eine erhöhte Planungssicherheit, die die Umsetz- barkeit von Maßnahmen für mehr Tierwohl unterstützt.

Grundsätzlich wird sich die Frage stellen, wann die Ausrüstung/Gestaltung eines Stalles, neu oder umgebaut, als „Tierwohl-Stall“ gilt und die vorgesehenen Bevorzugungen in An- spruch nehmen kann. Das hängt von einer Konkretisierung der bereits oben schon zitierten Öffnungsklausel im Entwurf der TA Luft („Qualitätsgesicherte Haltungsverfahren, die nach- weislich dem Tierwohl dienen, können angewendet werden.“) ab.

Bezüglich der Thematik „Außenklimastall“ ist es meine Auffassung, dass der Betreiber einer Tierhaltungsanlage frei ist in der Technik der Klimatisierung der Tiere. Freigelüftete Ställe, bei denen die Tiere Kontakt zum Außenklima haben können, sind ebenso Stand der Technik wie Ställe mit Zwangsentlüftung. Es handelt sich im Übrigen bei Tierhaltungsanlagen um Abluft und nicht wie anderen Sektoren um Abgas. Die Möglichkeit des Einsatzes von Abluftreinigungseinrichtungen ist praktisch Zufall, denn die Abluft aus Abluftschächten entsteht aus dem technischen Klimatisierungssystem der Unterdrucklüftung von Ställen. Das bedeutet, dass sich allgemeine technische Anforderungen aus der Luftreinhaltung auf Abgase aus Produktionsprozessen beziehen, nicht jedoch zwingend auf Abluft aus Tierställen. Dies würde sich – schon allein formal oder auch juristisch – bisher im Detail unvorhersehbar ändern, wenn Abluft aus Tierställen dagegen als Abgas gelten sollte.