

LMR Jens Meißner

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen
Ausschusldrucksache
19(24)202
31.08.2020

1. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Tierwohls in Tierhaltungsanlagen (BT-Drs. 19/20597)

1.1 Die aktuelle Rechtslage

1.1.1 Privilegierung von Änderungen an gewerblichen Tierhaltungsanlagen?

Es ist zu unterscheiden zwischen landwirtschaftlichen und gewerblichen Tierhaltungen. Ein wesentliches Kriterium eines Landwirtschaftsbetriebs ist nach § 201 BauGB, ob das Futter von tierhaltenden Betrieben überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann.

Landwirtschaftliche Tierhaltungsbetriebe sind nach § 35 Absatz 1 Nummer 1 BauGB im bauplanungsrechtlichen Außenbereich privilegiert und damit grundsätzlich zulässig.

Bis zum Inkrafttreten der BauGB-Novelle 2013 (Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts) am 20. September 2013 waren nach allgemeiner Auffassung auch gewerbliche Tierhaltungsbetriebe privilegiert, soweit sie die in § 35 Absatz 1 Nummer 4 BauGB genannten Voraussetzungen (insbesondere nachteilige Wirkungen auf die Umgebung) erfüllten.

Mit der BauGB-Novelle 2013 entfiel die Privilegierung für die Errichtung, Änderung oder Erweiterung gewerblicher Tierhaltungen, die mindestens der Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) unterliegen.

In der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (Deutscher Bundestag Drucksache 17/13272, Seite 16), auf den die Regelung zurückgeht, wird ausgeführt:

„Im Hinblick auf die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des § 35 Absatz 1 Nummer 4 des Baugesetzbuches (BauBG) wird davon ausgegangen, dass Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten keine Änderung im Sinne des § 29 Absatz 1 BauGB und damit auch nicht im Sinne des § 35 Absatz 1 Nummer 4 BauGB sind, wenn sie nur die weitere Nutzung des Bestandes in der bisherigen Weise ermöglichen und vom Bestandsschutz gedeckt sind (vgl. Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 29 Rn. 39). Als Reparaturen werden Maßnahmen betrachtet, die den Bestand eines Gebäudes durch Beseitigung von Mängeln unter Wahrung seines bisherigen Nutzungszwecks unverändert erhalten. Sie umfassen Arbeiten, die dem Verfall einer Anlage entgegenwirken, ohne deren Identität zu verändern. Die Abgrenzung zur Änderung ergibt sich damit aus dem Zweck der baulichen Maßnahme im Einzelfall, aber (zusätzlich) auch aus dem Umfang der beabsichtigten Bauarbeiten. Bauliche Änderungen sind nur dann als unwesentlich anzusehen, wenn sie auf eine Erhaltung des Bestands des Gebäudes und auf die Wahrung seines bisherigen Nutzungszwecks gerichtet sind. Sie dürfen, um noch als unwesentlich zu gelten, nicht von solchem Umfang und solcher Qualität sein, dass sie die Genehmigungsfrage neu aufwerfen (vgl. BVerwG Urt. vom 10. Oktober 2005 – 4 B 60/05). Es wird davon ausgegangen, dass Maßnahmen, die aufgrund von nachträglichen Anordnungen bzw. gesetzlichen Änderungen getroffen werden, entsprechend der zu Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten dargestellten Wertung zu beurteilen sind, da sie ebenfalls auf die Wahrung des bisherigen Nutzungszwecks gerichtet sind (Unterstreichung im Original nicht enthalten).“

Die Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz hat sich in ihrem Muster-Einführungserlass zur BauGB-Novelle 2013 dieser Bewertung angeschlossen und damit den Bauaufsichtsbehörden eine entsprechende Empfehlung gegeben.

Diese Bewertung betrifft nur Maßnahmen, die aufgrund geänderter Regelungen oder konkreter behördlicher Anordnungen erforderlich werden, nicht aber freiwillige Maßnahmen zugunsten des Tierwohls, die entweder rechtlich überhaupt nicht erforderlich sind oder über den gesetzlich oder behördlich geforderten Umfang hinausgehen.

Käme man entgegen der dargestellten Auffassung zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung von nachträglichen Anordnungen bzw. gesetzlichen Änderungen bei UVP-pflichtigen gewerblichen Tierhaltungsanlagen nicht mehr von der Privilegierung umfasst ist, käme eine Zulässigkeit als sonstiges Vorhaben i.S.d. § 35 Absatz 2 BauGB oder als sog. begünstigtes oder teilprivilegiertes Vorhaben nach § 35 Absatz 4 Satz 1 Nummer 6 BauGB in Betracht.

1.1.2 Zulässigkeit von Änderungen an gewerblichen Tierhaltungsanlagen als sonstiges Vorhaben?

Sonstige Vorhaben können nach § 35 Absatz 2 BauGB zulässig sein, wenn öffentliche Belange nicht beeinträchtigt werden. Bei Tierhaltungsanlagen kommt insbesondere in Betracht, dass sie

- schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können (§ 35 Absatz 3 Nummer 3 BauGB),
- Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigen oder das Orts- und Landschaftsbild verunstalten (§ 35 Absatz 3 Nummer 5 BauGB),
- die Wasserwirtschaft gefährden (§ 35 Absatz 3 Nummer 6 BauGB).

Bei Baumaßnahmen zugunsten des Tierwohls werden diese Belange – jedenfalls dann, wenn eine Erhöhung der Tierplazzzahlen nicht erfolgt – in vielen Fällen nicht beeinträchtigt werden.

Wenn im Zusammenhang mit der Änderung die erforderlichen Maßnahmen zur Emissionsminderung durchgeführt werden, hängt das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorrangig von der Umsetzung des „Standes der Technik“ und von der Tierplazzzahl ab.

Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder der natürlichen Eigenart der Landschaft und ihres Erholungswerts sowie des Orts- und Landschaftsbildes werden in den meisten Fällen bereits durch die bestehenden Anlagen beeinträchtigt. Veränderungen zugunsten des Tierwohls werden vielfach nicht zu einer so starken Veränderung der baulichen Anlagen führen, dass die Belange intensiver oder anders betroffen sind.

Für Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft gilt im Wesentlichen das Gleiche wie für die Frage schädlicher Umwelteinwirkungen.

Allerdings gilt diese grundsätzliche Betrachtung nicht uneingeschränkt. Nach den vorgesehenen wesentlichen Änderungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutztV) wird der Platzbedarf bei einzelnen Tieren auch ohne Erhöhung der Tierplazzzahl so erheblich zunehmen, dass sich die Stallgröße um 70 bis 100 % erhöhen kann. Es ist zu vermuten, dass dann in einer erheblichen Zahl von Fällen eine Zulässigkeit als sonstiges Vorhaben zu verneinen ist.

1.1.3 Zulässigkeit von Änderungen an gewerblichen Tierhaltungsanlagen als begünstigtes Vorhaben?

Als begünstigtes Vorhaben kann nach § 35 Absatz 4 Satz 1 Nummer 6 BauGB die Erweiterung eines zulässigerweise errichteten gewerblichen Betriebes zugelassen werden, wenn die Erweiterung im Verhältnis zum vorhandenen Gebäude und Betrieb angemessen ist.

Es war lange Zeit unter den Ländern strittig, ob entprivilegierte Tierhaltungsanlagen unter diesen Tatbestand fallen können oder ob § 35 Absatz 1 Nummer 4 BauGB eine abschließende Regelung über die Zulässigkeit von gewerblichen Tierhaltungsanlagen darstellt. Mittlerweile ist man mehrheitlich der Auffassung, dass die Anlagen rechtmäßig entstandene Gewerbebetriebe sind und daher die Regelung grundsätzlich anwendbar ist.

Was eine angemessene Erweiterung darstellt, lässt sich zwar nicht mit festen Flächengrößen oder Prozentangaben beschreiben. Eine Erweiterung um mehr als 70 % dürfte jedoch regelmäßig nicht mehr unter die Regelung fallen. Veränderungen aus Gründen des Tierwohls können diesen Umfang aber überschreiten (siehe oben).

1.1.4 Zwischenergebnis

Gesetzlich oder behördlich angeordnete Maßnahmen zugunsten des Tierwohls an nicht mehr privilegierten gewerblichen Tierhaltungsanlagen können noch privilegiert sein.

Nicht mehr von der Privilegierung umfasste Veränderungen an gewerblichen Tierhaltungsanlagen können in Einzelfällen nach § 35 Absatz 2 oder Absatz 4 Nummer 6 BauGB zulässig sein. Bei umfangreicheren Änderungen wird eine Zulässigkeit in vielen Fällen nicht mehr gegeben sein.

1.2 Erforderlichkeit einer Rechtsänderung

Wie ausgeführt, ist die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von baulichen Änderungen an nicht mehr privilegierten gewerblichen Tierhaltungsanlagen zumindest fraglich.

Nach den von einzelnen Ländern mitgeteilten bisherigen Erfahrungen werfen Veränderungen zugunsten des Tierwohls regelmäßig nur dann Probleme auf, wenn gleichzeitig auch die Tierplazzahl erhöht werden soll. Allerdings gibt es bisher auch nur geringe Erfahrungen mit umfangreichen Erweiterungen der Bausubstanz, wie sie zukünftig erforderlich sein können.

Daher ist zumindest aus Gründen der Klarstellung des ursprünglich vom Gesetzgeber Gewollten (vgl. die unter 1.1.1 genannte Beschlussempfehlung) eine ausdrückliche Regelung zur weiteren Privilegierung von Baumaßnahmen zugunsten des Tierwohls sinnvoll.

1.3 Bewertung des Gesetzentwurfs

Soweit vorhandene gewerbliche Tierhaltungen rechtmäßig entstanden sind, sind sie bestandsgeschützt. Ihnen muss daher das Recht zugebilligt werden, den Bestand an geänderte – den Bestandschutz durchbrechende – gesetzliche Anforderungen anzupassen. Andernfalls hätte eine Vorgabe, die nur durch Vergrößerung der Anlagen erfüllt werden kann, eine enteignende Wirkung. Die Vergrößerung der Flächen je Tier könnte theoretisch zwar auch durch eine Verringerung der Tierplazzzahlen erfüllt werden. Soweit dadurch die Wirtschaftlichkeit des Betriebes gefährdet würde, hätte das aber die gleiche Auswirkung.

Ebenfalls problematisch wäre es, wenn Baumaßnahmen zur freiwilligen Verbesserungen des Tierwohls mit der Begründung verweigert würden, dass die Veränderungen bauplanungsrechtlich unzulässig sind oder nur nach Aufstellung eines Bebauungsplans zugelassen werden können. Der Betreiber müsste sich dann zwischen den Alternativen „weniger tiergerechte aber zulässige Tierhaltung“ oder „Verkleinerung des Bestands mit möglicher Gefährdung der Wirtschaftlichkeit des Betriebs“ entscheiden. In vielen Fällen dürfte die Entscheidung zu Lasten des Tierwohls ausfallen.

Der Gesetzentwurf löst diese Probleme.

Auslegungsfragen könnte sich aber insoweit ergeben, als nach dem Wortlaut nur bauliche Änderungen privilegiert sein sollen.

Nach § 35 Absatz 1 Nummer 4 BauGB ist die „Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer baulichen Anlage zur Tierhaltung ...“ nicht mehr privilegiert. Wenn die Neuregelung nur die bauliche Änderung erfasst, wird man zu dem Ergebnis kommen, dass Erweiterungen oder Ersatzbauten nicht als privilegiertes Vorhaben zugelassen werden können.

Da je nach Tierart bis zu doppelt so viel Fläche erforderlich sein kann, um die Tierwohlanforderungen zu erfüllen (vgl. 1.1.2), sind zumindest wesentliche Erweiterungen erforderlich. Um eine für die Tiere optimale Haltung zu ermöglichen, kann es im Einzelfall auch sinnvoll sein, bestehende Anlagen durch moderne zu ersetzen. Würde man das nicht ermöglichen, wäre bei verbindlichen Vorgaben eine Lösung nur über eine Verkleinerung des Bestands möglich.

Da diese regelmäßig auch ohne Änderung des Gesetzes zulassungsfähig wäre, könnte die Gesetzesänderung im Ergebnis weitgehend unwirksam sein.

Da dieses Ergebnis sicher nicht gewollt ist, würde eine Ausdehnung der Regelung auf Erweiterungen und Ersatzbauten zumindest der Klarstellung dienen.

2. Antrag „Tierwohl baurechtlich ermöglichen“ (BT-Drs. 19/20557)

Die Forderung unter II.1. ist kaum verständlich. Ein Rückgängigmachen der Entprivilegierung gewerblicher Tierhaltungsanlagen würde auch den vollständigen Neubau gewerblicher Tierhaltungsanlagen an Standorten zulässig machen, die bisher nicht für Zwecke der Tierhaltung genutzt wurden. Diese Forderung kann nicht mit Tierwohlgesichtspunkten begründet werden, da das Tierwohl nicht erfordert, neue Betriebe zu gründen.

Inwieweit die konkreten Forderungen zur Änderung umweltrechtlicher Bestimmungen gerechtfertigt sind, kann ich nicht beurteilen. Richtig ist aber, dass eine Änderung entprivilegierter gewerblicher Tierhaltungsanlagen mit dem Ziel des Umweltschutzes in gleicher Weise und unter den gleichen Voraussetzungen ermöglicht werden sollte, wie eine Änderung zugunsten des Tierwohls.

Soweit die Änderung der Tierhaltungsanlage aufgrund zwingender gesetzlicher oder behördlicher Vorgaben vorgenommen werden muss, wird in den meisten Fällen eine Wertung wie bei den Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten (siehe unter 1.1.1) möglich sein. Wie bei freiwilligen Maßnahmen zugunsten des Tierwohls kann diese Bewertung aber bei freiwilligen oder als wünschenswert geförderten Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes ausgeschlossen sein.

Jens Meißner