

Ausschuss für Wohnen,
Stadtentwicklung, Bauwesen
und Kommunen



Deutscher Bundestag

Ausschussdrucksache: 20(24)130-F

Datum: 05.05.2023

Titel: Stellungnahme der Sachverständigen Dipl.-Ing. Martin Kamp für die Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der baulichen Anpassung von Tierhaltungsanlagen an die Anforderungen des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes am 8. Mai 2023

Landwirtschaftskammer NRW · Nevinghoff 40 · 48147 Münster

Deutscher Bundestag
**Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen**
Frau Vorsitzende Sandra Weeser
Platz der Republik 1
11011 Berlin

ausschließlich per E-Mail an:
bauausschuss@bundestag.de
Cc: heike.florian@bundestag.de

Fachbereich 51
Betriebswirtschaft, Bauen, Energie, Arbeitnehmerberatung

Nevinghoff 40, 48147 Münster
Tel.: 0251 2376-0, Fax: -521
Mail: poststelle-muenster@lwk.nrw.de

www.landwirtschaftskammer.de

Auskunft erteilt: Martin Kamp, Dipl.-Ing.
Durchwahl: +49-251-2376-365
Mobil : +49-163-3164808
Fax : +49-251-2376-19-365
Mail : martin.kamp@lwk.nrw.de

Stellungnahme BauGB Tierwohl Kamp 2022-05-05.docx
Münster 05.05.2023

BT-Drucksache 20/6422

Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der baulichen Anpassung von Tierhaltungsanlagen an die Anforderungen des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes
Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
Ihr Geschäftszeichen: PA 24/11 – 5410

Öffentliche Anhörung am 08.05.2023

Sehr geehrte Frau Weeser,

vielen Dank für Ihre Einladung vom 02.05.2023 zur o.g. Anhörung, an der ich gern in persönlicher Anwesenheit als Sachverständiger teilnehme. Dazu gebe folgende Stellungnahme ab¹:

Zusammenfassende Übersicht

- Nicht nur gewerblich, sondern auch landwirtschaftlich privilegiert genehmigte Ställe relevant
- Privilegierung keine Erleichterung, sondern Grundvoraussetzung.
- Gewerbliche Privilegierung nicht nur von Anlagengröße, sondern auch von Kumulationsbedingungen nach UVPG abhängig.
- Wechsel der Tierart besser nicht über VDI-Richtlinie, sondern über Schwellenwerte der 4. BImSchV (Schwellen für Genehmigungsbedürftigkeit nach BImSchG).
- Alternative Ersatzbau: Prüfung „Belastung“ des Außenbereichs lässt Unsicherheiten für Anwendung erwarten und führt zu höheren Anforderungen als ein gewöhnlicher Stallneubau.
- Alternative Ersatzbau: Rückbauverpflichtung führt zu höheren Anforderungen als ein gewöhnlicher Stallneubau.

¹ Die Stellungnahme gibt meine Auffassungen als Sachverständiger wieder und ist nicht mit der Institution Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen abgestimmt, bei der ich angestellt bin.

- Alternative Ersatzbau: Räumlicher Zusammenhang lässt aufgrund fehlender Konkretisierung Unsicherheiten für die Anwendung erwarten.
- Alternative Ersatzbau: Räumlicher Zusammenhang schränkt bei hoher Vorbelastungssituation des Standortes die Zulassungsfähigkeit unnötig ein.
- Alternative Ersatzbau: Vereinbarkeit mit nachbarlichen Interessen lässt Unsicherheiten für die Anwendung erwarten und wird bereits durch fachgesetzliche Regelungen objektiv abgedeckt.
- Hinweis zu noch erforderlichen (und möglichen) Erleichterungen im Fachrecht Immissionschutz in Verbindung mit Naturschutz.

Zu Details

Die vorgeschlagene Änderung bezieht sich ausschließlich Vorhaben, die auf einer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB gründen (sogenannte gewerbliche Privilegierung). Allerdings können auch Stallbauten betroffen sein, die ursprünglich landwirtschaftliche privilegiert nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sind, d.h. mit zum Zeitpunkt der Genehmigung ausreichender Futterfläche entsprechend § 201 BauGB, genehmigt wurden. Denn zwischenzeitlich können Flächen verloren gegangen bzw. nicht mehr anerkannt sein, weil die Pachtdauern aufgrund der vergangenen Zeitdauer seit Genehmigung nur noch einen geringeren Zeitraum umfassen oder aber aufgrund der inzwischen veränderten Rechtsprechung keine Anerkennung als Futtergrundlage mehr finden würden. Da dies vermutlich aber nicht gewollt ist, sondern die bauplanungsrechtliche Voraussetzung für jede Tierhaltung unabhängig von Privilegierungsvoraussetzungen geschaffen werden soll, sollte diese Beschränkung überdacht werden.

Der Begriff „Erleichterung“ im Titel des Gesetzentwurfs ist m.E. irreführend. Denn bei der vorgesehenen Änderung des BauGB handelt es sich um eine grundlegende Voraussetzung, um eine bauliche Anpassung an einer Tierhaltungsanlage vornehmen zu können. Diese Voraussetzung soll für Anpassungen gelten, durch die mindestens das Niveau im Tierhaltungskennzeichnungsgesetz erreicht wird, das mit Außenklimakontakt für die Tiere verbunden ist (Frischluftstall, Stall mit Auslauf/Weide oder Bio). Das bedeutet für eine Zulassungsentscheidung im Außenbereich, das eine Privilegierung nach § 35 BauGB keine Erleichterung, sondern Voraussetzung ist. Zu Erleichterungen und deren Erfordernissen führe ich am Ende meiner Stellungnahme aus.

Seit der BauGB-Änderung vom 20. September 2013 ist für größere Tierbestände, wenn Sie nach UVPG einer Vorprüfungspflicht unterliegen, eine Privilegierung nicht mehr gegeben. Eine Verwirklichung ist seitdem nur noch im Wege eines Bebauungsplanes und damit mit Zustimmung der Gemeinde möglich. Ob eine UVPG-Vorprüfungspflicht besteht, hängt zwar zunächst maßgeblich von

der Größe/Leistung (Anzahl Tierplätze) der beantragten Tierhaltungsanlage ab, jedoch können aufgrund der Kumulationsregelungen im UVPG auch benachbarte Tierbestände Einfluss haben, weil sie einzelfallabhängig unter bestimmten Voraussetzungen hinzugerechnet werden müssen. Daher kann hier eine Betroffenheit von einer UVP-Vorprüfungspflicht nicht auf eine Tierplatzkapazität einer Anlage bezogen angegeben werden. Insgesamt ist die Rechtslage bzgl. der Kumulationsregelungen im UVPG umstritten und trägt auch zur Schwächung einer Planungssicherheit bei.

Aus diesen rechtlichen Gegebenheiten ergibt sich, dass Ställe ohne ausreichende Futterfläche zur Erreichung von mehr Tierwohl mit Außenklima nicht umgebaut werden könnten, weil die gesetzliche Voraussetzung für eine Privilegierung im BauGB fehlt.

Der vorgelegte Gesetzentwurf zielt auf Behebung dieses andernfalls unüberwindbaren Hindernisses, indem eine

1. Zulässigkeit auf der Grundlage der BauGB-Fassung vor dem 20. September 2013 eröffnet wird. Verknüpft wird diese Zulässigkeit von baulichen Änderungen oder Ersatzbau unter der Bedingung, dass die Maßnahmen mindestens demjenigen Tierwohlniveau dienen, die mit Außenklima verbunden sind, und dann mit zwei weiteren Bedingungen:

2. Wechsel der Tierart

Der Wechsel der Tierart muss mit dem Wechsel in eine höhere Haltungsstufe erfolgen. Der Umfang des Tierbestandes soll auf einer Umrechnung über Großvieheinheiten nach Richtlinie VDI 3894 Blatt 1 (Ausgabe September 2011) erfolgen.

Dazu gebe ich zu bedenken:

Die Bezugnahme auf eine VDI-Richtlinie ist hier relativ unpraktikabel:

- Diese Richtlinie muss (kostenpflichtig) beschafft werden.
- Diese Richtlinie kann nur in der angegebenen Fassung verwendet werden. Sie befindet sich aktuell in der Überarbeitung (ich bin selbst Mitglied in diesem Richtlinienausschuss). Das BauGB würde sich also sehr schnell auf eine veraltete Richtlinie beziehen.
- Aus genehmigten Tierplätzen ergibt sich nicht immer zwingend eindeutig ein GV-Schlüssel². So kann beispielsweise ein Mastschweineplatz mit unterschiedlichen Mastendgewichten betrieben werden, sodass auch unterschiedliche GV-Schlüssel in Frage kommen. In der Sauenhaltung gibt es sogar grundsätzlich unterschiedliche GV-Schlüssel in einem Betrieb, da für den Sauenplatz im Bereich der säugenden Sauen (Abferkelbereich) das Gewicht der Ferkel einbezogen wird (0,4 GV/Tierplatz), wohingegen die Sauenplätze in den anderen Bereichen (Deckbereich, Wartebereich) einen GV-Schlüssel haben, der das Gewicht der Sauen allein wiederspiegelt (0,3 GV/Tierplatz).

² GV-Schlüssel: Großvieheinheit pro Tierplatz (GV/TP); 1 GV = 500 kg Lebendgewicht

Mein Alternativvorschlag: Zur Umrechnung von einer Tierart auf eine andere durch Bezugnahme auf die Schwellenwerte der 4. BlmSchV. Das würde beispielsweise bedeuten: 300 Sauenplätze bedeuten $300/560 = 53,6\%$ des Schwellenwertes für V-Anlagen (= ab 560 TP Sauen). Daraus ergeben sich für einen Wechsel auf Mastschweine: $53,6\% \times 1500 = 804$ Tierplätze (V-Anlage = ab 1500 TP).

3. Stallgrundfläche

Die Grundfläche darf nicht vergrößert werden. Auslauflächen zählen nicht zur Grundfläche.

Dies Anforderung erscheint mit den Anforderungen aus dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz vereinbar, also umsetzbar.

Die vorgeschlagene Änderung des BauGB bietet statt des Umbaus eines vorhandenen Stallgebäudes alternativ auch an, dieses zurückzubauen und – ggf. an anderer Stelle – einen Ersatzbau errichten zu können. Diese Möglichkeit ist an drei Bedingungen gebunden:

1. Belastung Außenbereich

Für den Außenbereich soll im Vergleich zum Umbau des vorhandenen Stallgebäudes keine stärkere Belastung zu erwarten sein.

Dazu gebe ich zu Bedenken:

Der Begriff „Belastung“ ist so unkonkret, dass er zu einer Verunsicherung der Genehmigungsbehörde führen dürfte.

Unabhängig davon erscheint hier die Formulierung einer derartigen Anforderung überflüssig. Denn die Zulässigkeit von Belastungen, seien es naturschutzfachliche (z.B. Bodenversiegelung) oder immissionsschutzfachliche (z.B. Gerüche) sind durch die entsprechenden Fachgesetze abgedeckt. Im Übrigen hat sich hier statt „Belastung“ das Begriffspaar „schädliche Umwelteinwirkungen“ etabliert und würde zu einer erhöhten Rechtssicherheit in der Anwendung erwarten lassen.

Wenn es hier jedoch vielmehr um den Vergleich zur Alternative „Umbau“ statt eines Neubaus geht, ist nicht ersichtlich, warum hier ggf. ein höherer Anspruch an ein Vorhaben aus Anlass für mehr Tierwohl gestellt werden sollte, als fachgesetzlich erforderlich. Konkret: Wenn eine landwirtschaftliche Privilegierung (= ausreichend Futterfläche) vorläge und daher der § 245a gar nicht zum Tragen käme, würde die Genehmigungsfähigkeit des Stallneubaus ohne gesonderte, vergleichende Anforderungen an die Belastungen des Außenbereichs allein an den Fachgesetzen bemessen.

Insofern ist auch die Verknüpfung mit der Forderung des Rückbaus nicht einsichtig. Denn auch dafür kommen fachgesetzliche Anforderungen zur Anwendung. Wenn sich daraus nicht die Notwendigkeit eines Rückbaus ergibt, können Wirtschaftsgebäude auf Hofstellen regelmäßig gut und sinnvoll anderen Nutzungen zugeführt werden. Der Flächenverlust durch Neubau ohne Rückbau des alten Stalles steht in keinem Verhältnis zu dem damit verbundenen Erreichen von mehr Tierwohl. Denn

all diese Bedingungen und so auch die Rückbauverpflichtung stellen ein Hemmnis für den Landwirt bei der Entscheidung für mehr Tierwohl dar.

2. Ersatzbau im räumlichen Zusammenhang zum Standort des zurückzubauenden Stallgebäudes

Wie bereits bei der ersten Bedingung gebe ich auch hier zu Bedenken, dass die in der Genehmigungspraxis erforderliche Konkretisierung eines „räumlichen Zusammenhangs“ zu einer Verunsicherung der Behörde führen und damit die Planungssicherheit für ein Vorhaben erheblich schwächen dürfte. Ebenfalls wie für die erste Bedingung gilt auch hier, dass sich mir die Notwendigkeit oder der Nutzen dieser Anforderung nicht ganz erschließt. Wo räumlich die zulässige Höchsttierzahl nach Errichtung eines Ersatzbaus mit angehobenem Tierwohl gehalten und betrieben wird, spielt für das übergeordnete Ziel, möglichst vielen Tierbeständen mehr Tierwohl zukommen zu lassen, keine Rolle.

Ganz im Gegenteil kann eine räumliche Distanz sogar sinnvoll sein: Wenn die Belastungssituation, z.B. durch Gerüche, am Standort des bisherigen Stalles bereits an der Grenze des Zulässigen sein sollte, ist bei Neuerrichtung in räumlicher Nähe davon auszugehen, dass keine gesunden Wohnverhältnisse im Sinne des BauGB erhalten werden können bzw. immissionsschutzrechtlich aufgrund schädlicher Umwelteinwirkungen keine Zulässigkeit erreichbar ist. Denn das Ausbreitungsverhalten von Tierhaltungen mit Außenklima ist ungünstiger als von geschlossenen Ställen mit Abluftkaminen und lässt nach bisherigem Erkenntnisstand zumindest im Nahbereich eine Erhöhung der Geruchsbelaustung erwarten.

Diese räumliche Einschränkung könnte also nur dazu führen, dass für einen Tierbestand keine Anhebung des Tierwohls umgesetzt wird bzw. werden kann, weil der ggf. erforderliche (räumliche) Spielraum zur Einhaltung von fachgesetzlichen Anforderungen (Immissionsschutz, Naturschutz) nicht zur Verfügung stünde.

3. Vereinbarkeit mit nachbarlichen Interessen

Auch hier gebe ich ähnlich wie für die beiden Bedingungen zuvor zu bedenken, dass diese Anforderung zu einer Verunsicherung der Genehmigungsbehörde führen dürfte. Denn wie sollte eine solche Vereinbarkeit überprüft oder ggf. herbeigeführt werden? Letztlich erscheint auch diese dritte Bedingung wie die beiden zuvor überflüssig, da fachgesetzlich Regelungen nachbarliche Interessen bereits objektiv schützen.

Abschließen möchte ich mit dem Hinweis, dass es sich – wie eingangs bereits angekündigt – bei der geplanten Änderung im BauGB nicht um eine Erleichterung, sondern um die Schaffung einer Grundvoraussetzung handelt. Erleichterungen zur Umsetzbarkeit von Umbauten/Ersatzbauten für mehr Tierwohl auf dem Niveau Außenklimakontakt (Frischluftstall) sind dagegen im genehmigungsrelevanten Fachrecht, d.h. im Bundes-Immissionsschutzgesetz bzw. der nachgelagerten Verwaltungsvorschrift Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) zu platzieren. Die TA Luft

hat durch ihre Regelungen in Anhängen zu Ammoniakimmissionen (Anhang 1) und Stickstoffdeposition (Anhang 9) eine Verbindung zum Naturschutz³.

Anhang 9 regelt zunächst nur eine Prüfung dahingehend, ob der Naturschutz (Biotopschutz) von einer emittierenden Anlage betroffen sein könnte. Ist das der Fall, sollen „geeignete Immissionswerte“ herangezogen werden. Das Naturschutzrecht stellt hier keine Werte zur Verfügung. Schleichend über Jahre hinweg hat sich in der Genehmigungspraxis die Verwendung von sogenannten „Critical Loads“ (CL) als Bewertungsgrundlage verfestigt. Dabei handelt es sich um ein naturwissenschaftlich basiertes Verfahren zur Ermittlung von Stickstoff-Belastungswerten, abhängig vom Lebensraumtyp (Biotoptyp). Critical Loads sind dabei kritische Belastungsraten, die langfristig völlig unschädlich sind. Die Verwendung dieser CL als Grenz- bzw. Immissionswerte, wie es derzeit der Fall ist, ist zumindest in zweierlei Hinsicht fragwürdig:

1. Der Umkehrschluss, dass also eine Belastung über einem CL zu Schäden führt, ist nicht zulässig. Würde eine emittierende Anlage also zu einer Belastung über einem CL führen, liegt naturwissenschaftlich nicht unbedingt schon eine schädliche Umwelteinwirkung vor.
2. Naturwissenschaftliche Grenzwerte sind ungeeignet als Grenzwerte. Sie bilden vielmehr eine Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlage für die Politik. Gesellschaftspolitischer Wille drückt sich über parlamentarische Prozesse in der Festlegung von gesetzlichen Grenzwerten aus. Bei diesem Prozess finden Abwägungen u.a. durch Folgenabschätzungen statt. All dies fehlt bei der inzwischen praktizierten Bewertung von Stickstoffdepositionen durch emittierende Anlagen. Auch den Gerichten, die in Streitfällen zu einer Entscheidung und damit Festlegung praktisch gezwungen wurden, fehlt es z.B. an einer Folgenabschätzung.

Folgen für die Natur: Hier geht es um den Anlagenbezug! Nach BImSchG muss eine schädliche Umwelteinwirkung auch einer Anlage zugeordnet werden können. Aber auch Folgen auf der anderen Seite: für die Wirtschaft, den betroffenen Sektoren, den Anlagenbetreiber (der für die Tierhaltungsanlagen die Landwirtschaft ist): In der näheren Vergangenheit haben die Tierbestände stetig zugenommen, sodass verschärzte Regelungen, wie die Verwendung von CL als Grenzwerte gesellschaftspolitisch wohl überwiegend willkommen waren, zumindest nicht nachhaltig hinterfragt werden konnten.

Zur Folgenabschätzung gehört nun akut, dass die Anforderungen aus dem Naturschutz in Gestalt von CL als Grenzwerte den Umbau zu mehr Tierwohl gefährden. Hier wäre ein korrekter Prozess für ein Grenzwertfestlegung erforderlich, der ein besonderes Augenmerk auf Naturschutz und Tierschutz legt, die im Grundgesetz als Staatsziele gleichrangig verankert sind.

Gez. Martin Kamp

³ Anhang 8 TA Luft regelt auch Stickstoffdeposition, allerdings für Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete). Unter der Annahme, dass hier Regelungen nicht allein nationalstaatlich beeinflusst werden können, habe ich diesen Bereich für meine Stellungnahme ausgeklammert.