

Aktuelle Rechtsprechung zu Tierhaltungsanlagen

VOLKMAR NIES

1 Einleitung

Am Ende der vergangenen Legislaturperiode sind einige umweltrechtliche Gesetze, die lange „in der Pipeline“ waren, doch noch verabschiedet worden. Andere Vorhaben – wie insbesondere die grundlegende Novellierung der TA Luft – wurden dagegen in die neue Wahlperiode verschoben.

An neuen Gesetzen oder an für unsere Arbeit relevante Gesetzesnovellen sind an dieser Stelle zu nennen:

- Die Neufassung des BauGB
- Die Neufassung der BauNVO
- Die Novellierung und Neufassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes
- Das Gesetz zur Modernisierung des Rechts der UVP
- Das Gesetz zur Änderung des ROG
- Die Novellierung der 9. BImSchVO
- Die Novellierung des DüngeG
- Die Novellierung der DüngeVO
- Die Novellierung der Abfall-Klärschlammverordnung
- Der Erlass der StoffstrombilanzVO
- Die Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV)

Einige dieser Gesetze sind ja Gegenstand besonderer Vorträge im Rahmen dieser Veranstaltung; die Auflistung soll nur deutlich machen, dass der Rechtssetzungsprozess gegen Ende des Jahres noch einmal deutlich „an Fahrt aufgenommen“ hat.

In der Rechtsprechung herrschte „relative Ruhe“. Manches hat sich an Erkenntnissen „gesetzt“, anderes harrt noch der Beantwortung in den Instanzen.

2 Rechtsprechung zum Bau-, Immissions- und Tierschutzrecht

Nachfolgend werden 7 Entscheidungen ausführlich erläutert.

1. Eine erste Entscheidung zum Tierschutzrecht betrifft ein mögliches Tierhaltungsverbot.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich in der Entscheidung – 3 B 34.16 – v. 09.12.2016 mit dem Fall eines Landwirts zu befassen, dem durch behördliche Verfügung die Haltung von Rindern untersagt worden war.

Gestützt auf § 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG war ihm wegen wiederholtem groben Verstoßes gegen tierschutzrechtliche Pflichten nicht nur die Haltung eigener, sondern auch die Betreuung fremder Tiere untersagt worden. Die gegen dieses Verbot gerichtete Klage blieb jedoch in allen Instanzen erfolglos.

Schon bei 2 Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften, die den Schluss auf eine persönliche Unzuverlässigkeit zuließen, sei ein umfassendes Haltungsverbot und Betreuungsverbot durchaus rechtmäßig. Letztlich komme es zwar auf die Umstände des Einzelfalles an; diese erfordere eine Prognose für die Zukunft und müsse auch den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit genügen.

Wenn allerdings die Prognose negativ ausfalle, so rechtfertige dies in der Regel die Untersagung, künftig Tiere zu betreuen; nicht erforderlich sei es, dieses Verbot auf Handlungen wie z.B. die Fütterung zu beschränken, wenn der Verstoß z.B. in der dauerhaften unzureichenden Ernährung der Tiere bestehe.

2. Eine weitere aktuelle Entscheidung zum Tierschutzrecht betrifft den Schutz von Schafen vor Beutegreifern (OVG Nds. – 11 ME 448/17 – v. 17.01.18). Im konkreten Fall hatte die Amtsveterinärin, gestützt auf § 16 a Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 i.V. m. § 2 Nr. 1 TierSchG, die Errichtung eines Schutzzaunes für Schafe angeordnet, um diese vor dem Zugriff des Wolfs zu schützen.

Die hiergegen gerichtete Klage hatte Erfolg.

Das Gericht sah bei einer Schadensquote von 0,0002 % in Bezug auf die Gesamtheit aller in Niedersachsen gehaltenen Weideschafe, die dem Wolf in 2015 zum Opfer gefallen waren, keine hinreichende Wahrscheinlichkeit für einen Schadenseintritt, der Voraussetzung für eine behördliche Schutzanordnung sei. Auch der Umstand, dass Schutzmaßnahmen Voraussetzung dafür seien, dass Ansprüche auf Schadenersatz gegen das Land für den Fall von Tierverlusten durch Wölfe geltend gemacht werden könnten, würde an der ordnungsrechtlichen Situation nichts ändern.

An der Nahtstelle zwischen Tierschutzrecht und Anlagengenehmigungsrecht wird nach wie vor die Diskussion über die Ausgestaltung der Haltungsbedingungen für landwirtschaftliche Nutztiere geführt.

Das die Umsetzung des „Kastenstandsurteils“ in die Praxis noch auf sich warten lässt, ist für Juristen erstaunlich, für die Praxis natürlich mehr als nachvollziehbar, fehlen doch kurz- und auch mittelfristig Lösungen für eine Umgestaltung der Sauenhaltung, die auch dem Erfordernis der Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen.

Im März-Heft der Fachzeitschrift *Natur und Recht*, S. 160 ff haben Bruhn/Wollenteilt ihre Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung mit §§ 1 und 2 TierSchG auch für die Regelungen der Mastschweinehaltung geäußert.

Letztlich geht es dabei um die nähere Ausgestaltung der „verhaltensgerechten Unterbringung und artgemäßen Bewegung“ im Rahmen der Rechtsverordnung über die Haltung von landwirtschaftlichen Nutztieren (TierSchNutzV), die die generellen Anforderungen des § 2 TierSchG nicht ändern, wohl aber konkretisieren soll.

Verstoßen diese Rechtsverordnungsvorschriften gegen das höherrangige Recht des § 2 TierSchG, so wären sie rechtswidrig und damit keine Grundlage mehr für die Erteilung beantragter Genehmigungen.

Diese Überlegungen gehen natürlich sehr viel weiter als die Urteilsgründe des BVerwG im „Kastenstandsurteil“; hier hatte das Gericht ja lediglich darüber zu entscheiden, ob die erteilten Genehmigungen den Regelungen der TierSchNutzV entsprechen, aber nicht, ob diese Regelungen gegen § 2 TierSchG verstoßen.

Nun ist diese Frage ja nicht so leicht zu beantworten, hat doch auch das BVerfG bereits mehrfach entschieden, dass der Gesetzgeber mit § 2 TierSchG keine absolute Priorität für das Wohl der Tiere insbesondere gegenüber Wirtschaftlichkeitserwägungen geschaffen hat.

„Vernünftige Gründe“ können demnach durchaus eine Einschränkung der natürlichen Verhaltensweise der Tiere rechtfertigen; eine Schranke bilden danach jedenfalls Haltungsbedingungen, die die Grundbedürfnisse der Tiere nach „Nahrungserwerbsverhalten, Ruheverhalten sowie Körperpflegeverhalten“ unverhältnismäßig einschränken.

Zuletzt hat das OVG NW in der allerdings sehr umstrittenen Entscheidung zum Töten männlicher Küken Wirtschaftlichkeitserwägungen eine hohe Bedeutung gegenüber Tierschutzregelungen eingeräumt; auch bei der Entscheidung über die artgerechte Haltung von Nerzen mussten Aspekte des Tierschutzes hinter Abwägungsentscheidungen im Rahmen der Art. 14 und 12 GG zurücktreten.

Allerdings betrafen diese Entscheidungen bereits genehmigte Anlagen, die den Eigentumschutz für sich in Anspruch nehmen konnten; bei der Ausgestaltung von Regelungen über künftige Genehmigungsvoraussetzungen dürften diese Erwägungen keine Rolle spielen.

Bei der Ausgestaltung künftiger Anforderungen an die artgerechte Tierhaltung wird auch nicht der Aspekt zu unterschätzen sein, dass – wie dem Beitrag von *Bruhn/Wollenteit* dargelegt – andere Länder zumindest in Teilbereichen schon höhere Anforderungen an die Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung stellen als Deutschland, solche höheren Anforderungen also auch durchaus mit Belangen der Wirtschaftlichkeit der Nutztierhaltung vereinbar sind.

Bei der Intensität der geführten Diskussionen wird also sicher davon auszugehen sein, dass auf der einen Seite die Regelungen für bestehende Anlagen, insbesondere aber auch die Anforderungen an künftige Anlagengenehmigungen auf dem Prüfstand stehen werden; es muss auch als wahrscheinlich gelten, dass diese Fragen erst vom Europäischen Gerichtshof abschließend entschieden werden.

3. Von ganz erheblichem Interesse ist die Entscheidung des *BVerwG – 4 C 3.16 – v. 27.06.17*. Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich in der Entscheidung mit der Frage zu befassen, ob die Veränderung, speziell der Erweiterung einer baurechtlich genehmigten Anlage der Tierhaltung auch dann zulässig ist, wenn nach der baulichen Maßnahme das Nachbargrundstück – wie bereits vor der Maßnahme – unzumutbaren Geruchsbeeinträchtigungen ausgesetzt bleibt.

Die Vorinstanz – das OVG Lüneburg 1 LC 25/14 – v. 09.06.2017 hatte dies verneint. Die Vorschrift des § 6 Abs. 3 BImSchG, nach der eine Änderungsgenehmigung dann nicht versagt werden darf, wenn nach der Änderung (die begrifflich auch eine Erweiterung beinhaltet) nicht alle Immissionswerte der TA Luft eingehalten werden, aber der Immissionsbeitrag der Anlage deutlich reduziert wird, sei auf baurechtlich genehmigte Anlagen nicht übertragbar.

Maßgeblich für baurechtlich genehmigte Anlagen sei vielmehr die ständige Rechtsprechung nicht zuletzt auch des Bundesverwaltungsgerichts, dass in Nachbarschaft zu Dorfgebieten grundsätzlich ein Immissionsgrenzwert von 0,15 einzuhalten sei. Dieser wurde in dem konkreten Fall jedoch auch nach der Änderung der Anlage um mehr als das Doppelte überschritten.

Eine Genehmigungserteilung für eine Anlagenänderung in Form der Erweiterung würde trotz einer geringfügigen Verbesserung der Immissionssituation im Vergleich zum Zustand vor der Änderung zu einer rechtlichen Verfestigung eines rechtswidrigen Zustandes führen, so dass eine „Verbesserungsgenehmigung“ nicht in Betracht käme.

Das BVerwG hat sich dieser Meinung nicht angeschlossen. Prüfungsmaßstab sei allein das Gebot der Rücksichtnahme, welches für Außenbereichsvorhaben vor allem an § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB zu messen sei. Maßgeblich und begrenzender Faktor für die Erteilung einer Genehmigung sei letztlich der Begriff der „schädlichen Umwelteinwirkung“, der auch in § 3 Abs. 1 BImSchG Verwendung finde.

Hierbei könnten die Werte der GIRL zwar Orientierungspunkt, aber nicht letztlich schematisch begrenzender Faktor sein.

Vielmehr müssten die Vorbelastungen eines Standortes schutzmindert Berücksichtigung finden. Nur wenn diese bereits die Grenze der Gesundheitsgefährdung erreichten, sei eine Verfestigung dieser Situation durch Erteilung weiterer Genehmigungen nicht zulässig.

Dabei – und dieser Aspekt ist für die Praxis durchaus beachtenswert – kämen als abwägungs- und berücksichtigungspflichtige Vorbelastungen allerdings nur solche in Frage, die nicht tatsächlich vorhanden, sondern auch genehmigungsrechtlich abgesichert seien.

Zudem müsse – auch wenn die Änderung nur im baurechtlichen Verfahren zu genehmigen sei – geprüft werden, ob diese nicht im Zusammenhang mit anderen vom Antragsteller betriebenen, in der Nähe gelegenen Anlagen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sei. Insoweit beruft sich das Gericht auf die Rechtsprechung zu kumulierenden Anlagen im UVP-Recht, welche inzwischen durch die Änderung des UVG auch in § 10 Abs. 4 gesetzlich geregelt ist.

Die Entscheidung ist für die Praxis von erheblicher Bedeutung. Auch wenn im Zusammenhang mit Tierhaltungsanlagen in den letzten Jahren fast ausschließlich von „Massentierhaltungsanlagen“ gesprochen wird, die dem bundesimmissionschutzrechtlichen Genehmigungsregime unterfallen, so gibt es doch auch noch zahlreiche Anlagen, die nach dem Baurecht genehmigt sind und für deren Änderung auch nach wie vor das Baurecht Anwendung findet.

Die Entscheidung des OVG Lüneburg hätte jeder Verbesserung dieser Anlagen einen Riegel vorgeschoben, jedenfalls soweit nach der Änderung die Grenzwerte der GIRL nicht eingehalten werden, und damit auch kleine Schritte hin zu einer nachbarschaftsverträglichen Gestaltung von Bestandsanlagen einen Bärendienst erwiesen.

Insoweit ist die Entscheidung des BVerwG durchaus zu begrüßen, da sich solche Anlagen noch häufig in oder am Rande von Ortslagen befinden und dort auch das Ortsbild prägen.

Das darf jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass Tierhaltungsanlagen im Rahmen des Generationenwechsels in den traditionellen, durch Landwirtschaft geprägten Dörfern keine großen Zukunftschancen haben dürften. Landwirte, die an solchen Standorten eine Zukunftsperspektive suchen, sollten sich also trotz der für sie günstigen Entscheidung des BVerwG gut überlegen, ob eine Erweiterung letztlich nicht auch mit einer Aussiedlung verbunden werden sollte, um – jenseits allen rechtlichen Dürfens – Nachbarschaftskonflikten möglichst aus dem Wege zu gehen.

4. Verfahrensrechtlich interessant ist auch die Entscheidung des OVG NW – 2 B 1493/17 – v. 21.12.2017.

In dem Verfahren hatte ein Nachbar nach Baubeginn gegen die Errichtung eines Schweinestalles für 1.499 Tiere auf dem Nachbargrundstück geklagt. Das Gericht hat die Klage jedoch für verfristet gehalten, weil der Kläger im Rahmen eines eigenen Bauvorhabens bereits 2 Jahre vorher über ein vorliegendes Immissionsgutachten Kenntnis hatte oder haben musste, dass dieser Stall auf dem Nachbargrundstück – wenn auch noch nicht errichtet – doch bereits genehmigt worden war. Gleichwohl hat er damals keine Klage erhoben, so dass nunmehr das Recht auf Nachbarklage verwirkt sei.

5. Zur Nachbarklage auch noch eine Entscheidung des OVG Nds. – 12 LA 102/17 – vom 12.12.2017:

In diesem Fall hatte sich die Klägerin gegen die Erteilung der Genehmigung für 2 Masthähnchenställe mit jeweils 42.000 Plätzen auf dem Nachbargrundstück gewehrt. Sie selbst ist Eigentümerin eines im Außenbereich gelegenen, mit einem Einfamilienhaus bebauten Grundstücks in einer Entfernung von ca. 500 m zu diesem Grundstück.

Das Verwaltungsgericht hatte der Klage stattgegeben, weil die Behörde zu Unrecht die Notwendigkeit einer UVP verneint hatte, weil sie die Reichweite der Kumulationsregelung in der Einleitung zu Nr. 2 der Anlage 2 zum UVPG (a.F.) verkannt habe.

Der hiergegen gerichtete Antrag auf Zulassung der Berufung seitens der beigeladenen Inhaberin der angefochtenen Genehmigung wurde – und hier greift wieder das sehr spezielle Denken der Juristen – jedoch nicht zugelassen, weil die Rechtsfrage nach der Novellierung des UVPG vom 20. Juli 2017 keine grundsätzliche Bedeutung mehr habe. Die seinerzeitigen Regelungen seien inzwischen durch Neuregelungen ersetzt worden, so dass an einer rechtsgrundsätzlichen Klärung der Frage der Interpretation der Regelungen des alten UVPG kein Interesse mehr bestehe – und dies sei Voraussetzung für die Zulassung der Berufung.

Im Übrigen sei die Entscheidung des Verwaltungsgerichts auch am Maßstab der neuen Regelungen des UVPG durchaus zutreffend; die durchgeführte UVP-Vorprüfung habe auch nicht den Regelungen des neuen Gesetzes entsprochen.

Interessant an der Entscheidung sind nachfolgend die Ausführungen zu der neuen Anlage 3 des UVPG, die die Kriterien für die Vorprüfung im Rahmen einer UVP nunmehr konkretisiert:

Die Nr. 1.2 dieser Anlage 3 lautet nunmehr:

„Zusammenwirken mit anderen bestehenden oder zugelassen Vorhaben und Tätigkeiten“

und weicht damit erheblich von der bisherigen in der Anlage 2 des UVPG alter Fassung enthaltenen Regelung ab.

Aus der Formulierung der Ziff. 1.2. der neuen Anlage 3 folgert das Gericht, dass die Prüfung eines „Zusammenwirkens von Vorhaben und Tätigkeiten“ i. S. d. Anlage 3 Nr. 1.2 im Rahmen einer UVP-Vorprüfung nicht deckungsgleich sei mit dem in § 10 Abs. 4 UVPG neuer Fassung enthaltenen Begriff der „kumulierenden Vorhaben“, die zu einer UVP-Pflichtigkeit führen.

Während es bei der Nummer 1.2. der Anlage 3 umfassend um die Bestimmung der Effekte gehe, die sich aus dem Zusammenwirken der Umweltauswirkungen mehrerer Vorhaben in ihrem gemeinsamen Einwirkungsbereich ergeben können, werden mit der Bezeichnung „Kumulation“ in § 10 Abs. 3 UVPG n.F. einschränkend nur Konstellationen erfasst, in denen mehrere Vorhaben derselben Art, die in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang durchgeführt werden, für die Bestimmung der UVP-Pflichtigkeit als Einheit betrachtet werden.

Insoweit ist der Begriff der Kumulation wohl enger zu sehen als der Prüfungskanon im Rahmen einer UVP-Vorprüfung; aus diesem Grunde war die Vorprüfung der Verwaltung unzureichend. Für die Praxis der Genehmigungsbehörden bedeutet dies, dass der Prüfkanon im Rahmen der UVP-Vorprüfung weiter zu fassen ist als der, der für die Prüfung nach § 10 Abs. 4 UVPG maßgeblich ist.

Das Gericht weist zudem noch mal in aller Deutlichkeit darauf hin, dass das Ergebnis der Vorprüfung nach § 7 Abs. 7 UVPG n.F. (im Übrigen deckungsgleich mit der bisherigen Regelung) nach einer Entscheidung des EuGH aus dem Jahre 2004 bereits seit 2006 umfassend zu dokumen-

tieren ist; auch hieran fehlte es im konkreten Fall bei der Genehmigungsbehörde, so dass auch aus diesem Grund die Genehmigung aufzuheben war.

In diesem Zusammenhang möchte ich dann auch noch einmal auf die Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zu sprechen kommen.

Eine der wichtigen Änderungen ist die Einfügung des § 4 Abs 1 b:

„Eine Verletzung von Verfahrensvorschriften führt nur dann zu einer Aufhebung der Entscheidung, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann.“

Damit kann auch in einem Verfahren eine unterbliebene UVP oder auch UVP-Vorprüfung noch nachgeholt werden.

Der EuGH hat in der Entscheidung C-196/16 – und C-197/16 – 26.07.2017 sogar die Möglichkeit eingeräumt, die Umweltverträglichkeitsprüfung einer in bereits in Betrieb genommenen Anlage (für die Erzeugung von Biogas) nachträglich vorzunehmen, um eine neue Genehmigung zu erhalten.

Allerdings dürfen die nationalen Ausgestaltungsvorschriften der UVP-Richtlinie den Betreffenden einerseits nicht die Gelegenheit bieten, das Unionsrecht zu umgehen oder nicht anzuwenden und andererseits muss sichergestellt sein, dass die nachgeholte UVP nicht nur die künftigen Umweltauswirkungen dieser Anlage umfasst, sondern auch die seit deren Errichtung eingetretenen Umweltauswirkungen.

In der nachgeholten UVP muss danach wohl auch berücksichtigt werden, wie die Auswirkungen der Anlage zu dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme einzuschätzen gewesen wären; was für den Fall gilt, dass der Anlagenbetreiber – die Notwendigkeit der Nachholung der UVP vor Augen – die Anlage nunmehr nachrüstet um aktuell eine Genehmigungsfähigkeit herzustellen ist mir nach dieser Entscheidung nicht klar. Denn der EuGH verbietet ja gerade eine Sichtweise, die für die Vergangenheit eine im Zeitpunkt der Errichtung der Anlage eigentlich nicht genehmigungsfähige Anlage nachträglich legalisiert, weil heute durch technische Nachrüstung eine Genehmigungsfähigkeit hergestellt worden ist. Denn dies würde ja einer Umgehung „Tür und Tor öffnen“.

Nun stellt sich diese Frage sicherlich bei schon längere Zeit betriebenen Anlagen anders als bei Anlagen, die im Genehmigungsverfahren „stecken geblieben sind“ und bei denen das Gericht in einem gegen die Genehmigung angestregten Klageverfahren zu dem Ergebnis kommt, dass eine UVP-Vorprüfung oder auch in UVP noch nachgeholt werden muss. In einem solchen Verfahren dürfte es nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensgesetzes noch möglich sein, während des Klageverfahrens die materielle Genehmigungsfähigkeit herzustellen.

Die Neuregelung soll insoweit ja auch ein Korrektiv zu den erweiterten Klagemöglichkeiten sein, die eben damit nicht automatisch dazu führen, dass eine verfahrensfehlerhaft zustande gekommene Entscheidung zwingend aufzuheben ist.

6. Das VG Münster (2 K 672/15 – 5. April 2017) hatte sich mit der Klage eines Nebenerwerbslandwirts zu befassen, der eine landwirtschaftliche Hofstelle in ca. 1,7 km Entfernung von seinem Wohnort errichten wollte.

Geplant waren die Haltung von 15 Pensionspferden sowie der Anbau von Erdbeeren auf einer Fläche von 7,4 ha, die demnächst von einem Schwager für mindestens 12 Jahren angepachtet werden sollten.

Die Behörde lehnte den Antrag auf Erteilung eines Bauvorbescheides u.a. für ein Wohnhaus von 140 qm Wohnfläche mit der Begründung ab, dass langfristig keine auf Gewinnerzielung ausgerichtete Tätigkeit erkennbar sei.

Das Gericht hat sich dieser Auffassung angeschlossen. Interessant an der Entscheidung ist, dass das Gericht bei angegebenen außerlandwirtschaftlichen Einkünften von ca. 28.000 €/Jahr Zweifel daran hatte, ob z.B. bei witterungsbedingten Schwankungen gerade im Erdbeeranbau die Möglichkeit gegeben wäre, den Betrieb unter Bildung von Rücklagen dauerhaft erfolgreich zu führen.

Bei einem Kapitaleinsatz von 410.000 € bestünden deshalb an der nachhaltigen Wirtschaftlichkeit erhebliche Zweifel.

Allerdings hat das Gericht auch Zweifel an der Forderung der Verwaltung geäußert, bei Gründung eines Nebenerwerbsbetriebes zunächst die Vorlage von 3 erfolgreichen Buchführungsabschlüssen zu verlangen; auch bestehe bei einem Pensionspferdebetrieb grundsätzlich schon das Bedürfnis eines Wohnhauses „vor Ort“, so dass auch nicht auf das nur 1,7 km entfernt gelegene, bisher genutzte Haus verwiesen werden könne.

Darauf kam es aber im Hinblick auf die mangelnde Prognose der Wirtschaftlichkeit nicht mehr an, so dass der Antrag abgelehnt wurde.

7. Auf den ersten Blick gegenteilig erscheint da die Entscheidung des OVG NW, welches einer landwirtschaftlichen Halle zum Unterstellen von Maschinen und Geräten, Lagerung von Heu und Stroh sowie der Unterbringung von 3 Pensionspferden die Privilegierung zugesprochen hat (7 A 937/15 – v. 15.03.17).

Nun bestand der Betrieb überwiegend aus Anlagen zur Mastschweinehaltung sowie aus ackerbaulich genutzten Flächen.

Gleichwohl wurde die Zulässigkeit der beantragten Gebäude damit begründet, dass es sich bei der Pferdehaltung um eine qualitative Erweiterung des Betriebes handele. Die geplanten Gebäude seien allenfalls zu einem Viertel der geplanten Pferdehaltung zuzuordnen; insoweit sei zwar zuzugestehen, dass die Boxen sehr aufwändig gestaltet seien. Gleichwohl könne man der Aufnahme des neuen Betriebszweiges insgesamt nicht die Wirtschaftlichkeit absprechen.

Nun – diese Entscheidung muss ohne genaue Kenntnis der Unterlagen schon erstaunen und sollte aus meiner Sicht nicht dazu herangezogen werden, künftig alle Bauvorhaben dieser Art der Privilegierung zu unterziehen.

3 Rechtsprechung zum Verfahrensrecht

Nachfolgend werden 2 Entscheidungen ausführlich erläutert.

1. Das OVG Nds. – 12 LA 15/16 v. 14.09.17 hatte sich verfahrensrechtlich mit der Frage zu befassen, wie sich die Änderung eines Genehmigungsbescheides – hier erteilt für die Erweiterung einer Schweinehaltungsanlage – auf ein anhängiges Klageverfahren auswirkt. Während des Anfechtungsverfahrens hatte die Behörde den ursprünglichen Genehmigungsbescheid geändert und der Einbau von Ablufteinrichtungen verlangt.

Die Kläger hatten jedoch nach wie vor nur die Ursprungsbescheide angegriffen und nicht den geänderten Bescheid in das Verfahren einbezogen; dies war nach Meinung des OVG unzulässig, weil sich diese Ausgangsbescheide durch die Änderungen erledigt hatten.

Verfahrensrechtlich ist jenseits der bereits eben angesprochenen Frage der Nachholung einer Umweltprüfung besonders auf die weiteren Änderungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes „*Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (BGBl I, 1298 ff v. 01.06.17)*“ hinzuweisen.

Die aus meiner Sicht wichtigste Änderung besteht darin, dass die das Klagerecht bisher beschränkenden Präklusionsregelungen, nach denen im Klageverfahren nur noch das geltend gemacht werden konnte, was bereits im Beteiligungsverfahren vorgebracht worden ist oder hätte vorgebracht werden können (§ 2 Abs. 3 UmwRG a.F.), aufgehoben worden sind. Insoweit musste der Gesetzgeber dieses Gesetz, aber auch in § 73 Abs. 4 VwVfG auf Grund der Rechtsprechung des EuGH nachbessern und nunmehr auch neue Klagegründe im Gerichtsverfahren zulassen.

Gerade was die Betroffenheit von umweltschützenden Vorschriften angeht, besteht nunmehr die Gefahr, dass im Verwaltungsverfahren von allen anderen Beteiligten nicht gesehene Auswirkungen auf möglicherweise bisher unentdeckt gebliebene Pflanzen oder Tiere im Einwirkungsbereich einer Anlage zur Klagebegründung herangezogen werden und damit die Möglichkeit besteht, dass Verfahren wegen unzureichender Umweltprüfung wieder in die Hand der Verwaltung zurückzugeben. Dies erhöht die rechtliche Unsicherheit über den Bestand einer einmal erteilten Genehmigung nicht unerheblich.

Die Begünstigten einer Verwaltungsentscheidung müssen sich also künftig genau überlegen, ob bei einer erteilten Genehmigung auch die Anordnung der sofortigen Vollziehung beantragt werden soll, da mehr denn je unsicher ist, ob und mit welchen Argumenten eine Genehmigung letztlich Bestand haben wird (*hierzu auch Hildebrandt/Koch, Unionsrechtswidrigkeit der Präklusion – Neues aus Leipzig? In NVwZ 2017, 1099 ff*).

2. Ein weiteres aktuelles Problemfeld könnte sich aus der Novellierung der DüngVO ergeben. Zentraler Punkt für das Genehmigungsverfahren ist hier die Notwendigkeit, ausreichende Lagerkapazitäten für die im Betrieb anfallende Gülle nachzuweisen.

Insbesondere bei gewerblichen Tierhaltungsanlagen müssen weitere Lagerkapazitäten geschaffen werden. Ob das mit der Neuregelung 2013 des § 35 I Nr. 4 BauGB ohne Planungsrecht gelingt, ist nach wie vor recht unklar. Auf der einen Seite handelt es sich bei dem Bau weiterer Güllelager sicherlich um eine Änderung der genehmigten Anlage (die möglicherweise nicht mehr privilegiert ist), auf der anderen Seite ist es auch in gewisser Weise die Erweiterung einer bestehenden gewerb-

lichen Anlage im Außenbereich, die möglicherweise nach § 35 Abs. 4 Nr. 6 BauGB genehmigt werden kann. Eine abschließende gerichtliche Entscheidung hierzu steht aber nach wie vor aus.

Wichtiger scheint aber aktuell die Frage zu sein, was denn genehmigungsrechtlich passiert, wenn die geforderten Lagerkapazitäten nicht geschaffen werden.

Das könnte u. a. davon abhängen, ob die Anlagenehmigung eine Nebenbestimmung enthält, nach der die ordnungsgemäße Lagerung oder auch Verbringung der im Betrieb anfallenden Gülle als Auflage oder Bedingung für den Betrieb der Anlage aufgenommen ist.

Nach den Erfahrungen in NRW ist zwar die Stellungnahme der für Düngerecht zuständigen Fachbehörde regelmäßig Teil der fachbehördlichen Stellungnahmen im Genehmigungsverfahren; allerdings ist weniger bekannt, ob die für die Genehmigung zuständigen Behörden die Einhaltung der düngerechtlichen Vorgaben später auch überprüfen. In der Regel überlassen sie dies der für Düngerecht zuständigen Behörde, die natürlich nur die nach Düngerecht vorgesehenen Sanktionen verhängen, aber keine genehmigungsrechtlichen Konsequenzen ziehen kann.

Aus meiner Sicht noch nicht abschließend geklärt ist auch die Frage, welche Prüfungen erforderlich sind, wenn ein Anlagenbetreiber die Gülle nicht auf betriebseigenen Flächen verwerten kann, sondern „abgibt“, wobei die Abgabe auf der einen Seite durch entsprechende Verträge an andere, meistens Ackerbaubetriebe erfolgt, mitunter aber auch die Vorlage einer sog. „Vermittlungsgarantie“ eines Güllemaklers, insbesondere einer Güllebörse ausreicht.

Muss die Genehmigungsbehörde prüfen, ob der aufnehmende Betrieb – ähnlich wie bei Abfallbeseitigungsanlagen – überhaupt die Voraussetzungen für die Aufnahme der vereinbarten Güllmenge erfüllt? Muss überprüft werden, ob die vertraglich vereinbarten Abnahmen auch tatsächlich erfolgen? Was passiert, wenn dies in Anbetracht hoher Transportkosten nur „auf dem Papier“ erfolgt, nicht aber in der Praxis?

Die Ergebnisse der Nährstoffberichte der Länder, aber auch einzelne Feststellungen vor Ort legen – vorsichtig gesagt – jedenfalls den Verdacht sehr nahe, dass der Gülletransfer in zumindest einigen Fällen nicht wie vereinbart erfolgt.

Wer ist für die Überprüfung dieser Umstände zuständig?

Sicher, was die Einhaltung der düngerechtlichen Vorschriften sowohl auf dem abgebenden als auch auf dem aufnehmenden Betrieb angeht die für die Überwachung der DüngeVO zuständige Behörde.

Aber hat ein nachhaltiger Verstoß gegen die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Beseitigung der im Betrieb anfallenden Gülle auch genehmigungsrechtliche Konsequenzen?

Bisher nach meiner Wahrnehmung eher nicht. Aber wäre es in Anbetracht doch einiger festgestellter Verstöße nicht erforderlich, diese Verpflichtung auch genehmigungsrechtlich sicherer zu machen und ihre Einhaltung strenger zu kontrollieren?

Gibt es Rückmeldung der für die Überwachung der DüngeVO zuständigen Behörden an die Bauämter? Im Rahmen der CC-Kontrollen und der sog. Cross-Checks m. W. nicht; hier sind nur die Umweltfachbehörden beteiligt. Eine Menge „Baustellen“, die sicher noch zu Ende gebracht werden müssen und vielleicht auch im Rahmen dieser Veranstaltung zu einem Erfahrungsaustausch über die Verwaltungspraxis und zu Anregungen für die künftige Ausgestaltung in der Zusammenarbeit der Behörden führen können.

4 Rückblick auf die Rechtsprechung vergangener Jahre

Die nationalen Gerichte haben in den vergangenen Jahren zunehmend auf Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes reagiert; dies betrifft sowohl die materiell-rechtlichen Anforderungen an Genehmigungsverfahren als auch das mediale Umweltrecht selbst. Wir haben sehen können, dass die gerade im landwirtschaftlichen Berufsstand oft gehörte Meinung, „die Deutschen seien im Vollzug des Umweltrechts mal wieder Musterschüler in Europa“, einer kritischen Überprüfung nicht standhält. Dies gilt auch für die Rechtsetzung. Nicht nur im Genehmigungsverfahren, also im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung und auch im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, sondern auch im materiellen Recht des Immissions-, Natur- und Gewässerschutzes musste immer wieder nachgebessert werden, um europarechtskonforme Lösungen zu finden.

Verfahrensrechtlich liegt dies sicherlich daran, dass das deutsche Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht von dem Grundsatz getragen ist, dass gegen eine Behördenentscheidung nur klagen kann, wer geltend macht, in eigenen Recht verletzt zu sein.

Das europäische Recht hat demgegenüber immer stärker den Ansatz vertreten, dass jede Behördenentscheidung einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich gemacht werden können muss; über das Verbandsklagerecht – zunächst beschränkt auf die Umweltverbände – bis hin zur Rügefähigkeit reiner Verfahrensfehler ist die Möglichkeit gerichtlicher Überprüfung immer größer geworden.

Für diejenigen, die nach langer und oft kostspieliger Verwaltungsverfahrensdauer endlich „loslegen“ wollen, ein Zustand weiterer Unwägbarkeiten. Kann noch jemand klagen? Ist ein Umweltverband möglicherweise nicht ausreichend am Verfahren beteiligt worden und kann er deshalb auch längere Zeit nach der Verwaltungsentscheidung noch zu Gericht? Was passiert, wenn das Gericht die Behördenentscheidung aufhebt? Habe ich dann Anspruch auf Schadensersatz gegen die Genehmigungsbehörde, die mir doch „grünes Licht“ gegeben hat?

Bei all diesen Fragen nimmt die Investitionsbereitschaft der landwirtschaftlichen Nutztierhalter nicht gerade zu.

5 Ausblick

Auch die nächsten Jahre wird die landwirtschaftliche Nutztierhaltung weiter im Fokus gesellschafts- und umweltpolitischer Diskussionen stehen. Das Spannungsverhältnis zwischen Umwelt- und Tierchutz, zwischen dem Ziel der Unternehmer, im internationalen Wettbewerb Gewinne erzielen zu können und diesem Ziel die Belange des Tierwohls unterzuordnen. Dem Verbraucherwunsch nach Produkten aus artgerechter Tierhaltung – wenn auch möglichst nicht zu höheren Preisen – wird die politischen Entscheidungsträger in Gesetzgebungsverfahren immer wieder zu Kompromissen führen, deren Bestand dann in langjährigen Gerichtsverfahren erst unter Beweis gestellt werden muss.

Für die Genehmigungsbehörden, die ja zuvorderst nach Art. 20 GG Recht und Gesetz verpflichtet sind und dabei selbstverständlich zunächst einmal das nationale Recht anwenden ohne die Befugnis, dies eigenständig auf seine Vereinbarkeit mit europäischem Recht zu prüfen, wird es bedeuten, auch immer wieder in der Kritik der Öffentlichkeit, insbesondere aber manchmal sehr kämpferisch auftretender Verbände und NGOs zu stehen. In Anbetracht immer komplexer werdender materieller Anforderungen an die Anlagengenehmigungen keine leichte Aufgabe. Dabei wünsche ich Ihnen aber dennoch auch in Zukunft viel Erfolg und dieser Veranstaltung, dass sie Sie auch die nächsten Jahre immer aktuell auf dem Stand der Entwicklung in Technik und Recht hält.