

Gutachterliche Stellungnahme

zu Rechtsfragen einer tierwohlgerechten Änderung von Stallanlagen im Schnittfeld von Immissionsschutz- und Baurecht

Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Professor Dr. Alexander Schink
Rechtsanwalt und Staatssekretär a. D.

Julian Ley
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Bonn, im Januar 2021

Berlin Leipziger Platz 3 · 10117 Berlin · berlin@redeker.de

Bonn Willy-Brandt-Allee 11 · 53113 Bonn · bonn@redeker.de

Brüssel 172, Av. de Cortenbergh · 1000 Brüssel · bruessel@redeker.de

Leipzig Mozartstraße 10 · 04107 Leipzig · leipzig@redeker.de

London 4 More London Riverside · London, SE1 2AU · london@redeker.de

München Maffeistraße 4 · 80333 München · muenchen@redeker.de

www.redeker.de

INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung	5
B. Prüfauftrag	7
C. Zusammenfassung der Ergebnisse	8
D. Rechtliche Bewertung.....	16
I. Frage 1: Inwieweit sind ordnungsbehördliche Handlungsspielräume gegeben bei der Anlegung von immissionsschutzrechtlichen Maßstäben hinsichtlich von Schutzanforderungen bei der tierwohlgerechten Änderung von bestehenden Tierhaltungsanlagen?	16
1. Geltung von Schutzanforderungen bei der Änderung von bestehenden Tierhaltungsanlagen	16
2. Immissionsschutzrechtliche Maßstäbe für Schutzanforderungen	17
a) TA Luft 2002.....	17
aa) Zulässigkeit von Abweichungen von den Schutzstandards der TA Luft bei einer tierwohlgerechten Änderung bestehender Tierhaltungsanlagen	18
bb) Sonderfallprüfung	19
cc) Zwischenergebnis.....	20
b) Geruchsbelastungen	20
c) Bioaerosole.....	25
d) Beschränkung der Geltungskraft der TA Luft durch aktuelle Erkenntnisse?	27
e) Entwurf einer Änderung der TA Luft (TA Luft 2020-E).....	27
3. Ergebnis zu Frage I.	31
II. Frage 2: Erlaubt eine Übererfüllung von tierschutzrechtlichen Standards (mindestens Stufe 2 des Tierwohlkennzeichens) die Abweichung von immissionsschutzrechtlichen Schutzstandards?	31
1. Stand der Technik.....	32
2. Erheblichkeit der Immissionen.....	37
3. Abwägungsklausel der Nr. 5.4.7.1 TA Luft 2002	41
4. Ergebnis zu Frage 2.....	43

III.	Frage 3: Ist es auf der Rechtsgrundlage des geltenden BImSchG möglich, in der TA Luft für die tierwohlgerechte Änderung von bestehenden Tierhaltungsanlagen einen anderen Maßstab zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen festzulegen, als für Anlagen, die lediglich die tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen erfüllen, bzw. eine Ausnahme von der Einhaltung des Schutzstandards zu regeln?.....	43
1.	Erheblichkeit der Umwelteinwirkungen	43
2.	Grenzen der Festlegung anderer Immissionsmaßstäbe bei der tierwohlgerechten Änderung.....	46
3.	Ergebnis zu Frage 3.....	48
IV.	Frage 4: Ist es auf der Rechtsgrundlage des geltenden BImSchG möglich, in der TA Luft für die tierwohlgerechte Änderung von bestehenden baurechtlich genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsanlagen einen anderen Maßstab zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen festzulegen als für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen bzw. eine Ausnahme von der Einhaltung des Schutzstandards zu regeln?	48
1.	Reduzierte immissionsschutzrechtliche Anforderungen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen	48
2.	Pflicht zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen	49
3.	Keine Verletzung des Gleichheitssatzes	51
V.	Frage 5: Wenn die 1. und/oder 2. Teilfrage von Frage 4 verneint werden: Könnte das BImSchG vor dem Hintergrund des Artikels 20a GG so geändert werden, dass ein unterschiedlicher Schutzmaßstab bzw. eine entsprechende Ausnahmeregelung ermöglicht wird?.....	51
1.	Regelungsauftrag des Gesetzgebers aus Artikel 20a GG.....	51
2.	Grenzen durch höherrangiges Recht	52
3.	Ergebnis zu Frage 5.....	54
VI.	Frage 6: Welcher Maßstab wird im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen herangezogen?	54
1.	Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG).....	55
a)	Konkretisierende Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften	55
aa)	TA Lärm.....	55
bb)	TA Luft.....	56
b)	Geruchsimmissionen	57
c)	Ammoniak- und Stickstoffimmissionen	59
d)	Bioaerosole.....	60
e)	Vermeidbarkeit nach dem Stand der Technik	61
2.	Minderungspflicht (§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG).....	61

3.	Verbesserungsgenehmigung im Baugenehmigungsverfahren	61
VII.	Frage 7: Welche Rolle spielt § 22 BImSchG, der Pflichten für Betreiber immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen festlegt, im Verhältnis zum bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebot?	62
VIII.	Frage 8: Welche schädlichen Umwelteinwirkungen (Ammoniak, Stickstoffdeposition, Staub, Gerüche, Bioaerosole) sind bei der Prüfung des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots relevant? Nur solche, die Auswirkungen auf subjektive Rechte wie Gesundheit oder Eigentum haben oder auch solche, die allein die Umwelt schädigen?	65
1.	Staub und Gerüche	66
2.	Ammoniak- und Stickstoffimmissionen.....	66
3.	Bioaerosole.....	67
IX.	Frage 9: Unter welchen Voraussetzungen ist es auf der Grundlage des § 22 BImSchG möglich, im Einzelfall von den Schutzmaßstäben der Nr. 4 der TA Luft abzuweichen?	68
1.	Stand der Technik.....	68
2.	Anforderungen für die Beschränkung auf ein Mindestmaß	71
X.	Frage 10: Ist es mit dem BImSchG vereinbar, in die TA Luft eine Verbesserungsregelung für nicht genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen aufzunehmen? Können hier geringere Anforderungen gestellt werden als in § 6 Abs. 3 BImSchG? Was wären die Mindestanforderungen in Bezug auf die Immissionsminderung für solche eine Verbesserungsregelung? Kann die Tierwohlgerechtigkeit oder der Einsatz immissionsmindernder Techniken in diesem Zusammenhang ein Kriterium darstellen?	71
1.	Aufnahme einer Regelung zur Verbesserungsgenehmigung für nicht genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen in die TA Luft	71
2.	Können für eine Verbesserungsgenehmigung für nicht genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen geringere Anforderungen gestellt werden als in § 6 Abs. 3 BImSchG?	74
3.	Mindestanforderungen für die Immissionsminderung für eine Verbesserungsregelung	77
4.	Können die Tierwohlgerechtigkeit oder der Einsatz immissionsmindernder Techniken in diesem Zusammenhang ein Kriterium darstellen?.....	78

A. Einleitung

- I. Für die Zulassung von Tierhaltungsanlagen sind eine Reihe rechtlicher Vorgaben zu beachten, die in den letzten Jahren Änderungen erfahren haben und aktuell Gegenstand von Novellierungsbestrebungen sind. Zur Einordnung der aufgeworfenen Rechtsfragen soll eine kurze Zusammenfassung des tatsächlichen und rechtlichen Ausgangsstatus und der laufenden Vorhaben auf Bundesebene und in Nordrhein-Westfalen vorangestellt werden.

Die Stärkung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung und damit verbundene strukturelle Änderungen in der Landwirtschaft werden von der Politik auf Bundes- und Landesebene seit längerem mit Nachdruck verfolgt. In Nordrhein-Westfalen wurde im Oktober 2019 ein umfangreiches Maßnahmenpaket (Nutztierstrategie) vorgestellt. Bereits im Frühjahr 2019 war veranlasst durch das nordrhein-westfälische Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz zum Thema Tierhaltung und TA Luft, Bau- und Naturschutzrecht ein Planspiel durchgeführt worden, das mögliche Zielkonflikte zwischen Tierschutz und Umweltschutz anhand von Stallbaumaßnahmen zu Tage brachte.

- II. Parallel erarbeitete auf Bundesebene das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung des Bundes (KNW- sog. Borchert-Kommission) Vorschläge für eine Transformation der Nutztierhaltung, die im Februar 2020 präsentiert wurden.

Die Ziele der vom KNW entwickelten Transformationsstrategie liegen in der Sicherung der Wirtschaftlichkeit, einer substantiellen Erhöhung des Tierwohllevels, möglichst geringen unerwünschten Umweltwirkungen und einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz. Diese Ziele sollen mit einer Kombination der vorgeschlagenen Maßnahmen sowie einer darauf abgestimmten Finanzierungsstrategie auf der Basis eines langfristigen Zeitplans erreicht werden. Die vorgeschlagene Tierwohlstrategie besteht im Wesentlichen aus drei ineinandergreifenden Komponenten, nämlich

- der Einführung verbindlicher Tierwohlstandards ab den Jahren 2030 und 2040,
- der Förderung der freiwilligen Umstellung auf diese Tierwohlstandards bis jeweils 2030 und 2040 und
- darüber hinaus aus der Aufbringung der zur Finanzierung der Förderung erforderlichen Mittel.

Die vom KNW genannten Fördermaßnahmen und Finanzierungsoptionen werden aktuell rechtlich, wirtschaftlich und mit Blick auf ihre Durchsetzbarkeit im Rahmen einer von der Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft beauftragten Machbarkeitsstudie untersucht. Die Studie soll als Entscheidungshilfe für die Umsetzung der vom KNW genannten Fördermaßnahmen und Finanzierungsoptionen dienen.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie werden u. a. die mit der Einführung verbindlicher (höherer) Tierwohlstandards ab 2030/2040 verknüpften Rechtsfragen (Vereinbarkeit der Maßnahme und ihrer rechtlichen Ausgestaltung mit deutschem und EU-Recht) untersucht. Dazu gehören u. a. die für eine effektive Umsetzung der Tierwohlstrategie notwendigen Anpassungen fachrechtlicher Standards sowie der Genehmigungsverfahren bei gleichzeitiger Minimierung negativer Umwelteinwirkungen. Mit Blick auf die im vorliegenden Gutachten zu untersuchenden Fragestellungen soll für die Bereiche des Bauplanungsrechts und Immissionsschutzrechts eine Darstellung des Status quo und geplanter Änderungen erfolgen.

- III. Einen wichtigen Baustein der Anpassungsstrategie bildet eine Änderung des Bauplanungsrechts. Bis zur Änderung von § 35 BauGB im Jahr 2013 waren Tierhaltungsanlagen im Außenbereich grundsätzlich privilegiert. Seit 2013 sind Tierhaltungsanlagen im Außenbereich ab einer bestimmten Größe nicht mehr privilegiert; etwas anderes gilt nur für landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen, die über ausreichend Flächen verfügen, um die Hälfte des erforderlichen Tierfutters selbst zu erzeugen. Bestehende Tierhaltungsanlagen, die nach aktuellem Bauplanungsrecht im Außenbereich planungsrechtlich nicht mehr zulässig wären, können sich auf einen planungsrechtlichen Bestandsschutz berufen, der allerdings nicht für Änderungen oder Erweiterungen greift. Ein aktuelles Gesetzesvorhaben auf Bundesebene zielt darauf ab, Änderungen oder Erweiterungen von nach neuem Recht nicht mehr privilegierten Tierhaltungsanlagen planungsrechtlich zu „reprivilegieren“ und in Zukunft planungsrechtlich wieder zuzulassen, wenn die Änderungen oder Erweiterungen der Verbesserung des Tierwohls dienen und die Anzahl der Tierplätze nicht erhöht wird. Damit wird ausweislich der Gesetzesbegründung das Ziel verfolgt, dass Tierwohlverbesserungen bei bestehenden Anlagen nicht am Bauplanungsrecht scheitern.
- IV. Sowohl bei nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz als auch bei baurechtlich zu genehmigenden Tierhaltungsanlagen sind materielle immissionsschutzrechtliche Vorgaben zu beachten. Nach derzeitiger Rechtslage gelten die Schutzanforderungen der

Nr. 4 TA Luft 2002¹ sowohl für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen als auch für „lediglich“ baugenehmigungsbedürftige Anlagen.

Eine Novellierung der TA Luft 2002 befindet sich seit Längerem in Vorbereitung. Ein Arbeitsentwurf wurde im Juli 2018 vorgelegt. Zum Entwurf der TA Luft aus dem Jahr 2018 wurde angesichts des möglichen Zielkonflikts von Tierwohl und Umweltschutz im September 2019 durch die Agrarminister der Länder eine Anpassung der Novelle der TA Luft gefordert, da anderenfalls die Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Tierhaltung bedroht sei.

Die Bundesregierung hat im Dezember 2020 einen überarbeiteten Entwurf vorgelegt, der sich aktuell im Bundesratsverfahren befindet.² Die geplante TA Luft 2020-E sieht für Tierhaltungsanlagen einen fortgeschriebenen Stand der Technik (Nr. 5) sowie z. T. die erstmalige oder strengere Regelung von Schutzanforderungen (Nr. 4) vor. Nach der geplanten Regelung sollen u. a. bislang zusätzlich zur TA Luft 2002 in NRW zu berücksichtigende per Erlass eingeführte Leitfäden (Geruchsimmissions-Richtlinie - GIRL, Leitfaden zur Ermittlung und Bewertung von Stickstoffeinträgen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz) in die neue TA Luft aufgenommen werden und dadurch eine neue rechtliche Qualität und Verbindlichkeit erhalten.

B.

Prüfauftrag

Es sollen einzelne sich in diesem Zusammenhang stellende Fragen beantwortet werden. Die exakten Fragestellungen werden den jeweiligen rechtlichen Ausführungen vorangestellt.

¹ Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft - TA Luft – vom 24. Juli 2002 (GMBI 511).

² Dieser Entwurf wird im Folgenden bezeichnet als TA Luft 2020-E.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

Zur Erreichung höherer Tierwohlstandards bedarf es in bestehenden Tierhaltungsanlagen in der Regel baulicher Änderungen, die häufig in der (vermehrten) Schaffung von Außenklimazugängen bestehen. Mit solchen Maßnahmen können vermehrte Immissionen verbunden sein.

1. Bei der Änderung von Tierhaltungsanlagen besteht eine Bindung an die Vorgaben des Immissionsschutzrechts. Das gilt sowohl für nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftige als auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen. Der Grad der Verbindlichkeit der immissionsschutzrechtlichen Anforderungen ist allerdings unterschiedlich: Den Vorgaben zu Immissionswerten in der TA Luft 2002 als normkonkretisierender Verwaltungsvorschrift kommt grundsätzlich eine strikte Verbindlichkeit zu. Spielräume bestehen grundsätzlich nur innerhalb des durch die TA Luft selbst gesetzten Rahmens bzw. in atypischen Sonderfällen. Da die Änderung von Tierhaltungsanlagen mit dem Ziel der Übererfüllung der tierschutzrechtlichen Mindeststandards³ nach den Maßstäben der TA Luft keinen atypischen Sonderfall darstellt und die tierwohlgerechten Anforderungen an Stallanlagen auch keine neuen, bei der Festlegung der zulässigen Immissionen nicht berücksichtigte Erkenntnisse darstellen, kommt eine Abweichung von den Anforderungen TA Luft bei Änderungsvorhaben zur Verwirklichung höherer Tierwohlstandards grundsätzlich nicht in Betracht. Demgegenüber sind die Anforderungen der GIRL lediglich als Orientierungswerte zu beachten, von denen in begründeten Fällen abgewichen werden kann. Zudem bestehen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen keine Vorsorge-, sondern nur Schutzanforderungen zur Abwehr von Gefahren, Nachteilen und Belästigungen.
2. Aus der TA Luft ergeben sich im Einzelnen für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige sowie nicht genehmigungsbedürftige Anlagen Schutzanforderungen u. a. im Hinblick auf Stickstoff- und Ammoniakemissionen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu beachten ist weiter die GIRL. Für Bioaerosole bestehen derzeit keine Schutzanforderungen, da die hierfür geltenden Bestimmungen lediglich im Rahmen der Vorsorge zu beachten sind. Die TA Lärm sieht in Nr. 1 Abs. 2 Buchst. c) TA Lärm für nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige landwirtschaftliche Anlagen eine Ausnahme vom Anwendungsbereich vor. Die Regelungen der TA

³ Im Folgenden auch nur kurz bezeichnet als „tierwohlgerechte Änderung“.

Lärm können jedoch als Erkenntnisquelle zur Konkretisierung des Begriffs der schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche herangezogen werden.

Die Pflicht zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen ist für lediglich baurechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen und deren Änderung auf die Maßnahmen beschränkt, die nach dem Stand der Technik möglich sind (§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG). Lassen sich schädliche Umwelteinwirkungen durch den Stand der Technik entsprechende Maßnahmen nicht vermeiden, hat der Betreiber sie nach § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Bei der Bestimmung des Mindestmaßes ist eine umfassende Abwägung aller Faktoren im Einzelfall vorzunehmen. Sie richtet sich nach der durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse zu bestimmenden Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit. Dabei sind wertende Elemente der Herkömmlichkeit, wie die soziale Adäquanz mit zu berücksichtigen. Einzu beziehen ist weiter der Nutzen des Betriebs der Anlage für die Allgemeinheit. Aus Art. 20a GG folgt, dass bei der Abwägung zwischen den Belangen betroffener Nachbarn und den Interessen des Landwirts an der tierwohlgerechten Änderung seiner Stallanlage auch die Frage zu berücksichtigen ist, inwieweit die Stallanlagen in besonderem Maße das Tierwohl berücksichtigen. In Betracht kommt eine Anknüpfung an noch festzulegende verbindliche höhere Tierwohlstandards. Erfüllt eine Anlage solche Anforderungen, kann ein höheres Maß an Rücksichtnahme von den Nachbarn verlangt werden als bei Anlagen, die lediglich tierschutzrechtliche Mindeststandards erfüllen. Insbesondere kann es dann gerechtfertigt sein, von den Anforderungen der GIRL als bloßer Orientierungsrichtlinie abzuweichen.

3. Im Rahmen der Vorhabenzulassung zu beachten ist das baurechtliche Rücksichtnahmegebot. Für die Frage, ob ein Rücksichtnahmeverstoß auf Grund von Immissionsbelastungen vorliegt, wird zur Konturierung der Zumutbarkeitsschwelle des Rücksichtnahmegebots auf die materiell-rechtlichen Maßstäbe des Immissionsschutzrechts, also auf die Schwelle schädlicher Umwelteinwirkungen i. S. v. § 3 Abs. 1, § 22 Abs. 1 BImSchG zurückgegriffen. Deshalb kann für die tierwohlgerechte Änderung von Stallungen ein höheres Maß an Rücksichtnahme als für solche Anlagen gefordert werden, die lediglich die tierschutzrechtlichen Mindeststandards erfüllen. Im Rahmen der Prüfung des Rücksichtnahmegebotes sind insbesondere Staub und Gerüche von Relevanz, nicht hingegen Stickstoffbelastungen und Ammoniakemissionen; letztere können allerdings dann von Bedeutung sein, wenn ein Nachbar Eigentümer von in der Nähe der emittierenden Anlage liegenden Flächen mit empfindlichen Pflanzen oder Ökosystem (etwa Waldflächen) ist.

4. Der Entwurf zur Änderung der TA Luft (TA Luft 2020-E) stärkt die Verbindlichkeit der Vorgaben zu Geruchsimmissionen, indem die Anforderungen aus der GIRL in die TA Luft übernommen werden sollen und damit an der Verbindlichkeit der TA Luft teilhaben. Allerdings sollen insbesondere für nicht genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen Abweichungen zulässig sein. So kann die zuständige Behörde nach Nr. 1 des Anhang 7 TA Luft 2020-E bei nicht genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsanlagen die Entscheidung auf die Einhaltung der Abstände nach der Richtlinie VDI 3894 Blatt 2 (Ausgabe November 2012) in Verbindung mit der Richtlinie VDI 3894 Blatt 1 (Ausgabe September 2011) gründen. In der Begründung zur TA Luft 2020-E heißt es, dass die zuständige Behörde bei immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsanlagen insbesondere aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf vereinfachte, ggf. landesspezifische Verfahren der Abstandsbestimmung zu Wohngebieten zurückgreifen kann. Weiter gilt für die Beurteilung der Immissionswerte nach Nr. 3.1 des Anhang 7 TA Luft 2020-E, dass es bei der Geruchsbeurteilung im Außenbereich unter Prüfung der speziellen Randbedingungen des Einzelfalles möglich ist, Werte von 0,20 (Regelfall) bis 0,25 (begründete Ausnahme) für Tierhaltungsgerüche heranzuziehen. Auch hier besteht die Möglichkeit, Besonderheiten Rechnung zu tragen. Denkbar erscheint es, diese erhöhten Immissionswerte bei der Erteilung von Genehmigungen zur Verbesserung des Tierwohls zur Anwendung zu bringen.
5. Bei Übererfüllung von Tierwohlanforderungen bei Änderung von Tierhaltungsanlagen insbesondere in Form von außenbelüfteten Ställen mit Außenflächen kommt eine Abweichung von den ansonsten einzuhaltenden immissionsschutzrechtlichen Standards zum einen deshalb in Betracht, weil der Stand der Technik, der auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen gem. § 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG einzuhalten ist, hier ein anderer als bei zwangsbelüfteten Stallungen ist. Denn die technischen Möglichkeiten der Abluftreinigung und damit der Emissionsrückhaltung unterscheiden sich zwischen beiden Anlagenarten erheblich. Zum anderen ist die Erheblichkeit der von tierwohlgerechten Stallungen ausgehenden Umwelteinwirkungen und Belästigungen durch Gerüche und andere Immissionen anders als bei zwangsbelüfteten Ställen zu bewerten. Denn in die Bewertung ist das durch die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG verfassungsrechtlich geschützte und im Interesse der Allgemeinheit liegende Tierwohl einzubeziehen mit der Folge, dass für die schutzbedürftigen benachbarten Nutzungen ein erhöhtes Maß an Duldung nicht gesundheitsschädlicher Belästigungen durch Gerüche besteht. Allerdings darf die Berücksichtigung der Tierwohlgerechtigkeit nicht zu einem Übermaß an Duldungspflichten, mithin nicht zu einer Übererfüllung führen. Vielmehr ist ein angemessener Ausgleich herzustellen, bei

dem insbesondere auf den Grad der Schutzwürdigkeit und des Schutzbedarfs der benachbarten Nutzung Rücksicht zu nehmen ist. Darüber hinaus sind die soziale Adäquanz sowie die Bedeutung der Tierwohlgerechtigkeit als in Art. 20a GG geschützter Belang des Wohls der Allgemeinheit von Bedeutung. Wo die Grenze der von den Nachbarn hinzunehmenden Belästigungen liegt, ist im Einzelfall unter Berücksichtigung der Schutzwürdigkeit und des Schutzbedarfs zu bestimmen. Dabei spielen die bauplanungsrechtliche Einstufung der örtlichen Situation, die Entwicklung der Nutzungen und die Vorprägung durch die Stallhaltung eine maßgebende Rolle. Deshalb ist das Maß der von den Nachbarn zu dulgenden Immissionen in Dorfgebieten und im Außenbereich höher als in allgemeinen oder reinen Wohngebieten.

6. Speziell für Gerüche tragen die Regelungen der TA Luft 2020-E zu Geruchsimmissionen diesen Besonderheiten Rechnung. Die dort festgelegten Immissionswerte weisen lediglich aus, wann Gerüche „in der Regel“ eine erhebliche Belästigung darstellen. So kann im Außenbereich statt des Wertes von 0,2 bei begründeten Ausnahmen für Tierhaltungsgerüche ein Wert von bis zu 0,25 angesetzt werden. Es ist denkbar, eine solche begründete Ausnahme bei Genehmigungen zur Verbesserung des Tierwohls zur Anwendung zu bringen. Weiter soll der Immissionswert der Spalte „Dorfgebiete“ im Einzelfall auch auf Siedlungsbereiche angewendet werden, die durch die unmittelbare Nachbarschaft einer vorhandenen Tierhaltungsanlage historisch geprägt, aber nicht als Dorfgebiete ausgewiesen sind. Darüber hinaus sollen bei Gemengelagen geeignete Zwischenwerte gebildet und die für die aneinandergrenzenden Gebietskategorien geltenden Werte erhöht werden, soweit dies nach der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme erforderlich ist, wobei vorausgesetzt wird, dass der Stand der Emissionsminderungstechnik eingehalten wird. Für die Höhe des Zwischenwertes ist die konkrete Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebiets maßgeblich. Wesentliche Kriterien sind auch hierbei die Prägung des Einwirkungsbereichs durch den Umfang der Wohnbebauung einerseits und durch Gewerbe- und Industriebetriebe andererseits, die Ortsüblichkeit der Geruchauswirkung und die Frage, welche der unverträglichen Nutzungen zuerst verwirklicht wurde. Unabhängig hiervon reicht nach der TA Luft 2020-E bei Geruchsimmissionen ein Vergleich mit den Immissionswerten nicht in jedem Fall zur Beurteilung der Erheblichkeit der Belästigung aus. Regelmäßiger Bestandteil dieser Beurteilung ist deshalb im Anschluss an die Bestimmung der Geruchshäufigkeit die Prüfung, ob Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung nach Nr. 5 des Anhangs 7 bestehen. Dies ist u. a. der Fall, wenn

- in Gemengelage Anhaltspunkte dafür bestehen, dass trotz Überschreitung der Immissionswerte aufgrund der besonderen Ortsüblichkeit der Gerüche keine erhebliche Belästigung zu erwarten ist, wenn zum Beispiel durch eine über lange Zeit gewachsene Gemengelage von einer erhöhten Bereitschaft zur gegenseitigen Rücksichtnahme ausgegangen werden kann oder
- Anhaltspunkte dafür bestehen, dass wegen der außergewöhnlichen Verhältnisse hinsichtlich Hedonik und Intensität der Geruchswirkung, der ungewöhnlichen Nutzungen in dem betroffenen Gebiet oder sonstiger atypischer Verhältnisse trotz Einhaltung der Immissionswerte schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden (zum Beispiel Ekel und Übelkeit auslösende Gerüche) oder trotz Überschreitung der Immissionswerte eine erhebliche Belästigung der Nachbarschaft oder der Allgemeinheit durch Geruchsimmissionen nicht zu erwarten ist (zum Beispiel bei Vorliegen eindeutig angenehmer Gerüche).

In derartigen Fällen ist zu ermitteln, welche Geruchsimmissionen insgesamt auftreten können und welchen Anteil daran der Betrieb von Anlagen verursacht, die nach Nummer 3.1 Absatz 1 dieses Anhangs zu betrachten sind. Anschließend ist zu beurteilen, ob die Geruchsimmissionen als erheblich anzusehen sind und ob die Anlagen hierzu relevant beitragen.

Anhang 7 Nr. 5 TA Luft 2020-E betont, dass der Begriff der Erheblichkeit der schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG keine absolut festliegende Größe ist, sondern in Einzelfällen nur durch Abwägung der dann bedeutsamen Umstände festgestellt werden kann. Dabei sollen – unter Berücksichtigung der evtl. bisherigen Prägung eines Gebietes durch eine bereits vorhandene Geruchsbelastung (Ortsüblichkeit) – insbesondere folgende Beurteilungskriterien heranzuziehen sein:

- der Charakter der Umgebung, insbesondere die in Bebauungsplänen festgelegte Nutzung der Grundstücke,
- landes- oder fachplanerische Ausweisungen und vereinbarte oder angeordnete Nutzungsbeschränkungen,
- besondere Verhältnisse in der tages- und jahreszeitlichen Verteilung der Geruchsimmission sowie Art (z. B. Ekel erregende Gerüche; Ekel und Übelkeit auslösende Gerüche können bereits eine Gesundheitsgefahr darstellen) und Intensität der Geruchsimmission.

Es handelt sich hierbei um eine beispielhafte Aufzählung. Auch die Übererfüllung tierschutzrechtlicher Standards kann als Belang Berücksichtigung finden.

Außerdem ist nach Anhang 7 Nr. 5 TA Luft 2020-E zu beachten, dass bei der Grundstücksnutzung eine gegenseitige Pflicht zur Rücksichtnahme bestehen kann, die unter anderem dazu führen kann, dass die Belästigte oder der Belästigte in höherem Maße Geruchsimmissionen hinnehmen muss. Dies soll besonders dann der Fall sein, soweit einer emittierenden Anlage Bestandsschutz zukommt. In diesem Fall können Belästigungen hinzunehmen sein, selbst wenn sie bei gleichartigen Immissionen in anderen Situationen als erheblich anzusehen wären. Der Bestandsschutz ist ebenfalls als Regelbeispiel angeführt. Es besteht bei Geruchsimmissionen im Rahmen einer Einzelfallprüfung auch insoweit Raum für eine Berücksichtigung der Übererfüllung tierschutzrechtlicher Standards und etwaiger damit verbundener erhöhter Immissionen.

7. In Ziff. 5.4.7.1 Buchst. a) bis p) TA Luft 2020-E sind besondere Erleichterungen für Außenklimaställe sowie die ökologische Tierhaltung vorgesehen. Dies betrifft allerdings unmittelbar nur die Vorsorge.
8. Auf der Rechtsgrundlage des geltenden BImSchG ist es möglich, in der TA Luft für die tierwohlgerechte Änderung von bestehenden Tierhaltungsanlagen einen anderen Maßstab zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen festzulegen, als für Anlagen, die lediglich die tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen erfüllen. Das folgt insbesondere aus Art. 20a GG. Danach ist der Gesetzgeber aufgerufen, Regelungen zur Tierwohlgerechtigkeit zu schaffen. Dabei hat er einen weiten Ausgestaltungsspielraum. Beachten muss er den Gesundheitsschutz und die berechtigten schutzwürdigen Interessen der von Immissionen Betroffenen. Für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen ergibt sich dies und eine Möglichkeit zur Differenzierung auch aus § 22 Abs. 1 BImSchG. Hiernach bilden zwar auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen die Immissionswerte der TA Luft eine Beurteilungsgrundlage. Allerdings dürfen diese nicht starr und schematisch angewendet werden. Im Einzelnen ist eine Wertung im Sinne einer Güterabwägung der konkreten Gegebenheiten durchzuführen, in die zum einen die emittierende Nutzung und zum anderen die betroffenen Nutzungen einzubeziehen sind. Rechtsänderungen im BImSchG sind deshalb insoweit nicht erforderlich. Dementsprechend ist in der TA Luft 2020-E vorgesehen, einen unterschiedlichen Stand der Technik für lediglich tierschutzrechtlichen Mindeststandards genügende und in besonderem Maße tierwohlgerechte Haltungsanlagen zu definieren. Damit korrespondierend können auch abweichende Emissionswerte festgesetzt werden. Zulässig ist auch, für die tierwohlgerechte Änderung von nicht genehmigungsbedürf-

tigen, d. h. nur nach Baurecht zu genehmigenden Anlagen, geringere Immissionschutzanforderungen als für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Änderungen festzulegen. Das gilt insbesondere deshalb, weil insoweit nach der Rechtsprechung des BVerwG eine Gesamtabwägung hinsichtlich der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen vorzunehmen ist und die geltenden Regelwerke der TA Luft 2002 nicht uneingeschränkt zur Anwendung kommen müssen. Zu berücksichtigen im Rahmen dieser Abwägung ist deshalb insbesondere die Tierwohlgerechtigkeit, die mit der Änderung erreicht werden soll.

9. Im Rahmen einer dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragenden Abwägung der schutzwürdigen Interessen der Nachbarn von Tierhaltungsanlagen mit den Interessen des Anlagenbetreibers ist der Gesetzgeber auch berechtigt, das Schutzniveau für die tierwohlgerechte Änderung von Tierhaltungsanlagen im Immissionsschutzrecht zu verringern. Hierbei hat er nach Art. 20a GG einen weiten Ausgestaltungsspielraum. Allerdings muss er das EU-Recht und hier insbesondere die Richtlinie 2010/75/EU⁴ (IE-Richtlinie) sowie den Durchführungsbeschluss (EU) 2017/302⁵ beachten, den verfassungsrechtlich gewährleisteten Gesundheitsschutz wahren und bei der Bestimmung der zulässigen Belastung der Nachbarn deren Rechte und Interessen angemessen berücksichtigen.
10. § 6 Abs. 3 BImSchG findet lediglich für nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftige Anlagen Anwendung. Allerdings beinhaltet diese Regelung einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, wonach eine Genehmigung bei deutlichen Verbesserungen der Immissionssituation, die nachhaltig wirken, nicht versagt werden darf, auch wenn einzelne Immissionswerte nicht eingehalten werden. Vor diesem Hintergrund könnte in die TA Luft eine Regelung über eine Verbesserungsgenehmigung für die Änderung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen aufgenommen werden. Erforderlich ist dies mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerwG allerdings nicht. Eine Genehmigung kann nach Ansicht des BVerwG vielmehr bereits erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Immissionssituation nicht verschlechtert wird. Das setzt in der Regel emissionsmindernde Maßnahmen an anderen Anlagen des Vorhabenträgers oder Dritter

⁴ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 334 vom 17.12.2010.

⁵ Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/302⁵ über Schlussfolgerungen zu den besten verfügbaren Techniken (BVT) gemäß der Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen.

voraus. Das BVerwG legt bei der Änderungsgenehmigung von nicht immissionschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen damit einen geringeren Maßstab an, als ihn § 6 Abs. 3 BImSchG für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen normiert. Orientiert man sich hingegen an den Vorgaben des § 6 Abs. 3 BImSchG, müsste eine deutliche Minderung der Gesamtimmissionen erreicht werden, damit eine Verbesserungsgenehmigung ausgesprochen werden kann.

D.
Rechtliche Bewertung

I. Frage 1: Inwieweit sind ordnungsbehördliche Handlungsspielräume gegeben bei der Anlegung von immissionsschutzrechtlichen Maßstäben hinsichtlich von Schutzanforderungen bei der tierwohlgerechten Änderung von bestehenden Tierhaltungsanlagen?

1. Geltung von Schutzanforderungen bei der Änderung von bestehenden Tierhaltungsanlagen

Die Schutzanforderungen des Immissionsschutzrechts gelten sowohl für die Änderung von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsanlagen als auch für solche, die lediglich einer baurechtlichen Zulassung bedürfen. Für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen folgt dies aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG. Hiernach sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können. Nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG ist Genehmigungsvoraussetzung, dass die Anforderungen des § 5 BImSchG erfüllt werden. Dies gilt gemäß § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG auch für die Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen, denn hierdurch dürfen keine nachteiligen Auswirkungen hervorgerufen werden, die für die Prüfung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG erheblich sein können.

Für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen gelten diese Anforderungen ebenfalls, und zwar auch bei ihrer Änderung. Gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG sind nicht genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Diese Anforderungen betreffen zwar allein die Gefahrenabwehr und nicht die Vorsorge.⁶ Aus § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG ergibt sich jedoch eine Schutzpflicht für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen.⁷

⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 28.01.1999 – 7 CN 1.97 –, BVerwGE 108, 260, 265 = NVwZ 1999, 651; BVerwG, Beschl. v. 25.08.1999 – 4 B 55.99 –, NVwZ-RR 2000, 90; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 29; Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK BImSchG, 2. Aufl. 2016, § 22 Rn. 115.

⁷ Jarass, a.a.O.; zu Einzelheiten siehe auch die Ausführungen unter VI.

2. Immissionsschutzrechtliche Maßstäbe für Schutzanforderungen

Hinsichtlich der rechtlichen Relevanz von immissionsschutzrechtlichen Schutzanforderungen für Tierhaltungsanlagen bestehen unterschiedliche Grade der Verbindlichkeit.

a) TA Luft 2002

Soweit Anforderungen in der TA Luft 2002 enthalten sind, wird die Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG eingehalten, wenn die Immissionswerte zum Schutz der Gesundheit nach Nr. 4.2 TA Luft 2002, die Immissionswerte für Staubbiederschläge in Nr. 4.3 TA Luft 2002, sowie die Immissionswerte zum Schutz der Vegetation in Nr. 4.4 TA Luft und die Immissionswerte für Schadstoffdepositionen in Nr. 4.5 TA Luft 2002 beachtet werden.⁸ Diese Immissionswerte binden zunächst die Genehmigungsbehörden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Verwaltungsvorschriften mit den einschlägigen Rechtsvorschriften vereinbar sind. Das ist im Hinblick auf die Anforderungen aus der TA Luft 2002 der Fall. In atypischen Fällen kann allerdings von den Anforderungen zum Teil abgewichen werden.⁹

Der TA Luft wird als sogenannter normkonkretisierender Verwaltungsvorschrift in dessen auch Außenwirkung zuerkannt. Die TA Luft stellt für Gerichte eine verbindliche Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen des BImSchG dar.¹⁰ Im gerichtlichen Verfahren entfaltet sie eine zu beachtende Bindungswirkung.¹¹ Konsequenz davon ist, dass die Verwaltung verpflichtet ist, normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften auch gegenüber Dritten und insbesondere im Genehmigungsverfahren anzuwenden, und zwar insbesondere, soweit es um die Konkretisierung drittschützender Normen geht.¹²

Folge der Innen- und Außenwirkung der TA Luft als normkonkretisierender Verwaltungsvorschrift ist, dass diese im Genehmigungsverfahren als verbindliche Vorgabe zur Konkretisierung der immissionsschutzrechtlichen Schutzpflichten einzuhalten

⁸ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 48 Rn. 38.

⁹ Dazu Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 48 Rn. 51, 61 f. und in diesem Abschnitt bb).

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 20.12.1999 – 7 C 15.98 –, BVerwGE 110, 216, 218 = NVwZ 2000, 440; BVerwG, Urt. v. 21.06.2001 – 7 C 21.00 –, BVerwGE 114, 342, 344 f. = NVwZ 2001, 1165; Jarass, BImSchG, § 48 Rn. 52.

¹¹ BVerwG, Urt. v. 29.08.2007 – 4 C 2.07 –, BVerwGE 129, 209, 211 = NVwZ 2008, 76.

¹² Zur Außenwirkung der TA Luft: BVerwG, Urt. v. 20.12.1999 – 7 C 15.98 –, BVerwGE 110, 216, 218 = NVwZ 2000, 440; BVerwG, Urt. v. 21.06.2001 – 7 C 21.00 –, BVerwGE 114, 342, 344 f. = NVwZ 2001, 1165; Jarass, BImSchG, § 48 Rn. 54.

sind. Spielräume bestehen grundsätzlich nur innerhalb des durch die TA Luft selbst gesetzten Rahmens bzw. in atypischen Sonderfällen. Diese Anforderungen gelten sowohl für genehmigungsbedürftige als auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, und zwar auch bei Änderungsverfahren.

Grundsätzlich gibt es daher keine ordnungsbehördlichen Handlungsspielräume bei der Anwendung der immissionsschutzrechtlichen Schutzstandards der TA Luft. Die dort konkretisierten Anforderungen sind einer Relativierung nicht zugänglich. Auch dann, wenn Ziel der Änderung ist, die Stallanlagen tierschutzgerecht auszugestalten, indem beispielsweise eine außenbelüftete Stallanlage errichtet werden soll, gelten die in der TA Luft konkretisierten Schutzanforderungen grundsätzlich uneingeschränkt. Ordnungsbehördliche Handlungsspielräume sind hier – von Sonderfällen abgesehen – grundsätzlich nicht vorhanden.

aa) Zulässigkeit von Abweichungen von den Schutzstandards der TA Luft bei einer tierwohlgerechten Änderung bestehender Tierhaltungsanlagen

Nach allgemeiner Auffassung im Schrifttum entfällt die Bindungswirkung von auf § 48 BImSchG gestützten Verwaltungsvorschriften und damit auch der TA Luft, wenn ein atypischer Sachverhalt vorliegt, den der Vorschriftengeber nicht regeln konnte oder wollte.¹³ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Verwaltungsvorschriften typischerweise generelle Standards regeln wollen mit der Folge, dass auch Fälle erfasst werden, die vom Durchschnitt abweichen.¹⁴ Nur atypische Fallgestaltungen schließen die Bindungswirkung der TA Luft aus.¹⁵ Fehlt es an einer Bindungswirkung, weil ein atypischer Sachverhalt vorliegt, der nicht geregelt worden ist und auch nicht geregelt werden sollte, müssen die anzuwendenden materiellen Rechtsnormen durch die Behörden selbständig ausgelegt werden; der entscheidungserhebliche Sachverhalt ist nach eigenem Ermessen gemäß § 24 Abs. 1 S. 2 VwVfG zu ermitteln.¹⁶

Ob eine tierwohlgerechte Ausgestaltung von Ställen einen atypischen Sonderfall darstellt, der von der TA Luft bei der generellen Betrachtung weder geregelt werden sollte noch geregelt worden ist, und ob damit bei der tierwohlgerechten Ausgestaltung von Ställen ein atypischer Sonderfall vorliegt, ist zweifelhaft. Soweit es um die in Nr. 4.2

¹³ OVG Lüneburg, Urt. v. 23.09.1985 – 6 A 10/14 –, DVBl 1985, 1325; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 48 Rn. 61; Hansmann: Landmann/Rohmer, vor § 48 BImSchG Rn. 6; Nolte, in: Ule/Laubinger, BImSchG, § 48 F 31; Hofmann, in: BeckOK Umweltrecht, § 48 Rn. 13.

¹⁴ VGH BW, Beschl. v. 29.06.1994 – 10 S 2510/93 –, NVwZ 1995, 292, 294; Jarass, a.a.O.

¹⁵ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 48 Rn. 61.

¹⁶ Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Vorbemerkung TA Luft, Rn. 6.

und 4.3 TA Luft 2002 festgelegten Immissionsgrenzwerte zum Schutz der Gesundheit bzw. von Staubniederschlägen geht, sind diese festgelegt worden mit dem Ziel, Gefahren für die menschliche Gesundheit und Belästigungen abzuwehren. Eine unterschiedliche Behandlung von tierwohlgerechten Anlagen ist vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt. Ein atypischer Sonderfall kann nur angenommen werden, wenn es sich um eine Fallgestaltung handelt, die bei der generalisierenden Betrachtung des Vorschriftengebers nicht betrachtet worden ist. Im Zeitpunkt des Erlasses der TA Luft 2002 mögen zwar Ställe mit Außenbelüftung nicht im Fokus des Vorschriftengebers gestanden haben. Darauf kommt es indessen schon deshalb nicht an, weil generelles Ziel der Regelungen in Nr. 4.2 und 4.3 TA Luft 2002 ist, Belästigungen und Nachteile durch gesundheitsschädliche Immissionen bzw. Staubimmissionen zu verhindern. Auf die Art des Betriebs der Anlage kommt es dabei nicht an. Das gilt insbesondere schon deshalb, weil auch bei außenbelüfteten Tierhaltungsanlagen eine generalisierende Betrachtungsweise im Rahmen der TA Luft 2002 möglich wäre.

Dasselbe gilt für Immissionswerte für Schadstoffdepositionen nach Nr. 4.5 TA Luft 2002. Auch insoweit wird abgestellt auf die Schädlichkeit dieser Immissionen.

Im Ergebnis kann deshalb davon ausgegangen werden, dass es sich bei der tierwohlgerechten Ausgestaltung von Ställen, die im Rahmen von Änderungs genehmigungsverfahren erfolgen soll, nicht um einen atypischen Sachverhalt handelt, der ordnungsrechtliche Spielräume für eine Abweichung von den Standards der TA Luft 2002 ermöglicht.

bb) Sonderfallprüfung

Gemäß Nr. 4.8 TA Luft 2002 kann in bestimmten Fällen eine Sonderfallprüfung durchgeführt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass für luftverunreinigende Stoffe Immissionswerte in den Nr. 4.2 bis 4.5 TA Luft 2002 nicht festgelegt sind oder dass hierfür auf die Sonderfallprüfung nach Nr. 4.8 TA Luft 2002 verwiesen wird. Für die hier in Betracht kommenden Immissionen (Staub und Ammoniak) liegen in der TA Luft 2002 Regelungen mit der Folge vor, dass eine Sonderfallprüfung nur in Betracht kommt, wenn für bestimmte Sachverhalte auf Nr. 4.8 TA Luft 2002 verwiesen wird. Für die tierwohlgerechte Ausgestaltung von Tierhaltungsanlagen ist dies nicht der Fall. Von daher kommt eine Sonderfallprüfung nicht in Betracht.

Das gilt auch für Nr. 4.4.2 TA Luft 2002 hinsichtlich der pflanzenschädigenden Wirkung von Ammoniak. In Nr. 4.4.2 Abs. 3 TA Luft 2002 wird zwar darauf verwiesen, dass die Gewährleistung des Schutzes vor erheblichen Nachteilen durch Schädigung

empfindlicher Pflanzen und Ökosysteme nach Nr. 4.8 TA Luft 2002 zu prüfen ist.¹⁷ Dabei geht es indessen nicht um bestimmte Ausstattungsstandards von Tierhaltungsanlagen, sondern um die Wirkung von Ammoniakimmissionen auf bestimmte Ökosysteme bzw. die Vegetation. Diese Wirkung unterscheidet sich offensichtlich bei tierwohlgerechter Ausgestaltung von Tierhaltungsanlagen nicht von der generellen Wirkung von Ammoniak.

cc) Zwischenergebnis

Für die Anforderungen, die sich hinsichtlich der Gefährdungsanforderungen aus der TA Luft 2002 ergeben, lässt sich damit feststellen, dass diese verbindlich sind. Abweichungen hiervon für Anlagen, die tierwohlgerecht ausgestaltet sind, sind rechtlich nicht zulässig.

b) Geruchsbelastungen

Für Geruchsimmissionen enthält die aktuelle TA Luft 2002 kein Regelwerk. Bei Geruchsimmissionen handelt es sich um schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG, wenn diese nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen.¹⁸ Da die Schwelle der Erheblichkeit von Geruchsimmissionen nicht bundeseinheitlich durch Gesetz, Rechtsverordnung oder normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften bestimmt ist, kommt es darauf an, ob die Immissionen das nach der gegebenen Situation zumutbare Maß überschreiten. Dabei ist die Zumutbarkeitsgrenze grundsätzlich auf Grund einer umfassenden Würdigung aller Umstände des Einzelfalls und insbesondere der speziellen Schutzwürdigkeit des jeweiligen benachbarten Gebietes zu bestimmen.¹⁹

Die Bestimmung der Erheblichkeit von Geruchsimmissionen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG erfolgt insbesondere über die Geruchsimmissions-Richtlinie vom 29.02.2008 mit Ergänzung vom 10.09.2008. Diese kann gemäß Nr. 1 GIRL auch auf immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige Anlagen angewendet werden.

¹⁷ *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Nr. 4.8 TA Luft Rn. 7.

¹⁸ BVerwG, Urt. v. 27.06.2017 – 4 C 3.16 –, juris Rn. 12; Urt. v. 21.12.2011 – 12 C 12.10 –, BVerwGE 141, 293 = juris Rn. 22.

¹⁹ VGH BW, Urt. v. 12.10.2017 – 3 S 1457/17 –, BauR 2018, 228 = ZfBR 2018, 171 = NuR 2018, 132 = UPR 2018, 80 = juris Rn. 29.

Der GIRL kommt die Bedeutung eines antizipierten generellen Sachverständigengutachtens zu.²⁰ Die Auslegung der GIRL ist deshalb nach der Rechtsprechung des BVerwG keine Rechtsanwendung, sondern Tatsachenfeststellung und nicht reversibel.²¹

Die GIRL kann dabei als Orientierungshilfe herangezogen werden, und zwar unabhängig davon, ob sie im jeweiligen Bundesland umgesetzt ist.²² Dabei stellen die Berechnungen auf der Basis der GIRL „eine im Sinne einer konservativen Prognosesicherheit komfortables „Worst-Case-Szenario“ dar, so dass das gefundene Ergebnis ‚auf der sicheren Seite‘ liegt“.²³ Für Nordrhein-Westfalen ist die Anwendbarkeit der GIRL zudem durch Erlass geregelt, wonach für die Beurteilung, ob Geruchsbelastungen erheblich im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG sind, bis zum Erlass bundesrechtlicher Vorschriften auf die nordrhein-westfälische GIRL in der Fassung vom 29.02.2008 und einer Ergänzung vom 10.09.2008 zurückgegriffen werden kann.²⁴

Herangezogen werden kann weiter die VDI-Richtlinie 3894, die eine vereinfachte Methode zur Beurteilung von Geruchsstoffimmissionen aus Tierhaltungsanlagen mit Hilfe einer Abstandsregelung enthält.²⁵

Da sowohl die GIRL als auch die VDI-Richtlinie 3894 bloße Orientierungswerte darstellen, entbinden diese allerdings nicht von der Verpflichtung, die Schwelle der Unzumutbarkeit von Geruchsbelästigungen nach Maßgabe der tatsächlichen und rechtlichen Schutzbedürftigkeit aufeinander treffender Nutzungen im Einzelfall zu beurteilen.²⁶ Insbesondere im Rahmen der Anwendung des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebotes, das u. a. in § 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO konkretisiert ist und wonach die in den §§ 2 bis 14 BauNVO aufgeführten baulichen Anlagen im Einzelfall unzulässig sind, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen, die nach der Eigenart des Baugebietes im Baugebiet selbst oder indessen Umgebung unzumutbar

²⁰ BVerwG, Beschl. v. 05.08.2015 – 4 BN 28/15 –, BRS 83 Nr. 43 = juris Rn. 5.

²¹ BVerwG, Beschl. v. 05.08.2015 – 4 BN 28/15 –, BRS 83 Nr. 43 = juris Rn. 5.

²² VGH BW, Urt. v. 15.07.2020 – 5 S 2522/18 –, BauR 2021, 56 = juris Rn. 22; Urt. v. 25.04.2016 – 3 S 1784/15 –, juris Rn. 22.

²³ VGH BW, Urt. v. 12.10.2017 – 3 S 1457/17 –, juris Rn. 31; Urt. v. 15.07.2020 – 5 S 2522/18 –, BauR 2021, 56 = juris Rn. 54.

²⁴ Runderlass des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – NRW – Aktenzeichen V-3-8851.4.4 – vom 5.11.2009, MBl. NRW 2009, S. 533; OVG NRW, Urt. v. 01.06.2015 – 8 A 1760/13 –, ZUR 2015, 613, 614.

²⁵ Vgl. nur VGH BW, Urt. v. 15.07.2020 – 5 S 2522/18 –, BauR 2021, 56 = juris Rn. 55.

²⁶ VGH BW, Beschl. v. 25.04.2016 – 3 S 1784/15, BauR 2016, 1285 = UPR 2016, 309 = ZfBR 2016, 694 = juris Rn. 25; Urt. v. 15.07.2020 – 5 S 2522/18 –, BauR 2021, 56 = juris Rn. 72.

sind, ist eine Abwägung zu treffen, die die Schutzwürdigkeit des Betroffenen, die Intensität der Beeinträchtigung, die Interessen des Bauherren und das, was für beide Seiten billiger Weise zumutbar oder unzumutbar ist, berücksichtigen muss.²⁷ Bei der Abwägung ist allerdings die Wertung des § 5 Abs. 1 S. 2 BauNVO zu beachten, wonach z. B. in Dorfgebieten auf die Belange der landwirtschaftlichen Betriebe einschließlich ihrer Entwicklungsmöglichkeiten vorrangig Rücksicht zu nehmen ist. Der Landwirtschaft ist jedenfalls im Dorfgebiet ein gewisser Vorrang eingeräumt mit der Folge, dass zugleich die Schutzwürdigkeit der Wohnnutzung in dem für Dorfgebiete typischen miteinander von Wohnen und Landwirtschaft vermindert ist.²⁸

Ob das Rücksichtnahmegebot allerdings dazu führt, dass die sich von der GIRL ergebenden Orientierungswerte bei tierwohlgerechter Änderung von Tierhaltungsanlagen abgewichen werden darf, ist deshalb zweifelhaft, weil in der GIRL das Gebot der Rücksichtnahme in Dorfgebieten bereits durch den Immissionsfaktor von 0,15 Geruchsstunden Berücksichtigung gefunden hat. Der Wert ist höher als in Allgemeinen oder Reinen Wohngebieten mit der Folge, dass grundsätzlich die Anforderungen der GIRL als Orientierungswerte Anwendung finden. Die GIRL enthält an den planungsrechtlichen Gebietsfestsetzungen orientierte Immissionswerte bei denen in Wohn- und Mischgebieten ein Immissionswert von 0,10 im Gewerbe- und Industriegebieten ein Immissionswert von 0,15 und in Dorfgebieten ebenfalls ein Immissionswert von 0,15 vorgesehen ist. Für Dorfgebiete weisen die Auslegungshinweise zur GIRL darauf hin, dass in begründeten Einzelfällen Zwischenwerte zwischen Dorfgebieten und Außenbereich gefunden werden können. Dann kann gegebenenfalls ein Immissionswert bis zu 0,20 zumutbar sein.²⁹ Dasselbe soll nach den Auslegungshinweisen zur Nr. 3.1 GIRL darüber hinaus auch beim Übergang vom Außenbereich zur geschlossenen Wohnbebauung gelten. In Abhängigkeit vom Einzelfall können in diesem Bereich Immissionswerte von bis zu 0,15 zur Beurteilung herangezogen werden.³⁰ In begründeten Einzelfällen kann deshalb für Wohngebiete, die an den Außenbereich angrenzen, ein

²⁷ BVerwG, Urt. v. 28.10.1993 – 4 C 5.93 –, NVwZ 1994, 686; Urt. v. 23.09.1999 – 4 C 6/98 –, BVerwGE 109, 314.

²⁸ VGH BW, Urt. v. 25.04.2016 – 3 S 1784/15 –, juris Rn. 31; Urt. v. 04.03.2009 – 3 S 1467/07 –, juris Rn. 48; OVG Bautzen, Urt. v. 10.04.2017 – 1 A 92/12 –, juris Rn. 38.

²⁹ Dazu: BayVGH, Urt. v. 10.05.2016 – 2 B 16.231 –, BeckRS 2016, 47037 Rn. 29; Beschl. v. 03.05.2016 – 15 CS 15.1576 –, BeckRS 2016, 45994 Rn. 14; VGH BW, Beschl. v. 27.10.2015 – 4 S 1914/15, NVwZ-RR 2016, 236, 237 = ZfBR 2016, 694, 697; OVG NRW, Beschl. v. 22.02.2015 – 8 B 1029/14 –, BeckRS 2015, 48965 Rn. 62.

³⁰ Vgl. OVG LSA, Urt. v. 21.09.2016 – 2 L 98/13 –, BeckRS 2016, 53886 Rn. 80; Urt. v. 06.07.2016 – 2 L 84/14 –, BeckRS 2016, 52845 Rn. 202; Arnold, NVwZ 2017, 497, 500.

höherer Immissionswert als der in der GIRL für Dorfgebiete und Wohngebiete angegebene Wert zu Grunde gelegt werden.

Die Auslegungshinweise zielen zwar ersichtlich eher darauf ab, dass ein solch höherer Wert dann gebildet werden kann, wenn eine höhere Rücksichtnahme der schutzwürdigen Wohngrundstücke im Dorfgebiet bzw. von an den Außenbereich angrenzenden Wohngebieten wegen der besonderen Umstände des Einzelfalls geboten erscheint. Das mag etwa dann der Fall sein, wenn die Wohnnutzung zu einem Zeitpunkt zugelassen worden ist, zu dem der landwirtschaftliche Betrieb bereits vorhanden gewesen ist und deshalb eine Rücksichtnahme der Wohnnutzung auf vorhandene Immissionsbelastungen nach dem Prioritätsprinzip geboten erscheint. Solche Umstände liegen allerdings bei tierwohlgerechten Änderung von Tierhaltungsanlagen nicht vor. Die höheren Geruchsimmissionen sind hierbei Folgewirkung einer veränderten Ausführungs- und Nutzungsart der Tierhaltungsanlagen. Nach der aktuell geltenden GIRL sind solche Wirkungen nicht mit der Folge einer Erhöhung des zulässigen Immissionswertes für Dorfgebiete und Wohngebiete, die an den Außenbereich angrenzen, berücksichtigungsfähig.

Die Auslegungshinweise zur GIRL weisen allerdings darauf hin, dass bei nicht genehmigungsbedürftigen landwirtschaftlichen Anlagen in jedem Fall eine Einzelfallprüfung erforderlich ist, da z. B. auf Grund der Ortsüblichkeit ggf. höhere Geruchsimmissionen toleriert werden könnten. Dann könnten die Immissionswerte nach Tabelle 1 der GIRL als Zielwerte in bestehenden Konfliktfällen herangezogen werden. Für den Fall, dass ein Wohngebiet direkt an den Außenbereich angrenzt, ist die Festlegung von Zwischenwerten zu prüfen; allerdings sollte der festgelegte Zwischenwert den Immissionswert für Dorfgebiete nicht überschreiten.³¹ Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Ortsüblichkeit landwirtschaftlicher Gerüche zu beachten sein kann. Das gelte insbesondere bei Gemengelingen, etwa wenn seit Generationen existierende landwirtschaftliche Hofstellen den Dorfcharakter prägen. In solchen unvermeidlichen Gemengelingen könnten bei gebotener gegenseitiger Akzeptanz und Rücksichtnahme der unterschiedlichen Nutzungen Gerüche als ortsüblich angesehen werden. Dabei sei allerdings darauf abzustellen, wie viele Quellen innerhalb des Dorfes zu den Geruchsimmissionen beitragen.³² Weiter wird auf das Problem sogenannter Offenställe hingewiesen. Diese stellen, so die Auslegungshinweise zur GIRL, einen Problemfall

³¹ Auslegungshinweise zur GIRL, S. 8.

³² Auslegungshinweise zur GIRL, S. 8.

dar, da die Immissionen von Wetterbedingungen abhängen würden (z. B. Anströmgeschwindigkeit und Anströmrichtung der Ställe). Die Immissionsfaktoren seien daher besonders sorgfältig zu ermitteln. Liegen keine detaillierten Immissionsfaktoren vor, müsse die Immission mindestens für die mittleren meteorologischen Bedingungen bestimmt werden.³³

Die Auslegungshinweise der GIRL stellen danach offenkundig nicht auf besondere Haltungsbedingungen ab und bestimmen hiernach (auch) nicht das Maß der Zumutbarkeit von Geruchsmissionen. Aus den Anmerkungen zu sogenannten Offenställen lässt sich vielmehr entnehmen, dass deren Geruchsmissionen insbesondere angesichts der meteorologischen Verhältnisse in besonderer Weise geprüft werden müssen. Relativierungen der in Tabelle 1 enthaltenen Werte sollen offenbar nach den Auslegungshinweisen zur GIRL vor allem dann zulässig sein, wenn sich aus einer historisch überkommenen Gemengelagesituation bzw. einem Heranrücken der Wohnbebauung an vorhandene Stallungen ein besonderes hohes Maß der Rücksichtnahme der Wohnbebauung auf die landwirtschaftliche Nutzung ergibt. Eine solche Situation ist bei einer tierschutzkonformen Änderung von Tierhaltungsanlagen nicht gegeben. Jedenfalls bei Berücksichtigung der Auslegungshinweise zur GIRL lässt sich deshalb eine Relativierung der in Tabelle 1 enthaltenen Immissionsfaktoren nicht rechtfertigen.

Etwas anderes mag allerdings für den Außenbereich gelten. Hierfür sieht die Tabelle 1 der GIRL keine Immissionswerte vor. In Nr. 3.1 Abs. 2 der GIRL heißt es dazu lediglich, dass sonstige Gebiete, in denen sich Personen nicht nur vorübergehend aufhalten, entsprechend der Grundsätze des Planungsrechts den einzelnen Spalten der Tabelle 1 zuzuordnen sind. In der Begründung und den Auslegungshinweisen zu Nr. 3.1 GIRL wird dazu ausgeführt, dass das Wohnen im Außenbereich mit einem immissionsschutzrechtlich geringeren Schutzanspruch verbunden ist und es vor diesem Hintergrund möglich sein soll, unter Prüfung der speziellen Rahmenbedingungen des Einzelfalls bei der Geruchsbelastung im Außenbereich einen Wert bis zu 0,25 für landwirtschaftliche Gerüche heranzuziehen. Allerdings wird in der Rechtsprechung zunehmend angenommen, dass auch im Außenbereich der für eine Dorfgebiet geltende Immissionswert von 0,15 für Tierhaltungsgerüche maßgebend ist.³⁴ Nach der Rechtsprechung des OVG NRW erfordert die Bestimmung eines höheren Immissionswertes bis zu 0,25 eine Prüfung der Umstände des konkreten Einzelfalls. Die Gründe müssen

³³ Auslegungshinweise zur GIRL, S. 9.

³⁴ OVG NRW, Urt. v. 12.08.2015 – 8 A 799/14 –, BeckRS 2015, 53141; Urt. v. 01.06.2015 – 8 A 1760/13 –, NVwZ-RR 2015, 928 = ZUR 2015, 613, 615; *Arnold*, NVwZ 2017, 497, 500 m.w.N.

dabei umso gewichtiger sein, je mehr der Immissionswert dem Wert von 0,25 angenähert wird. Dieser Wert stellt nach der Rechtsprechung des OVG NRW eine „olfaktische Schallmauer“ dar, die zwar nicht gänzlich unüberwindbar ist, deren Überschreitung allerdings nur in sehr seltenen Ausnahmefällen beim Vorliegen ganz besonderer Einzelfallumstände in Betracht kommt.³⁵ Bei der Prüfung des Einzelfalls sind nach der Rechtsprechung des OVG NRW verschiedene Aspekte zu berücksichtigen und zu gewichten, zu denen insbesondere die Ortsüblichkeit und Siedlungsstruktur, die Nutzung des betreffenden Gebäudes, die historische Entwicklung und die besondere Ortsgebundenheit von Immissionsquellen rechnen. In der Rechtsprechung haben Tierwohlansforderungen dabei bislang keine Rolle gespielt. Vielmehr hat das OVG NRW als besondere Umstände des Einzelfalls, die zu berücksichtigen sind, Wohnnutzungen in unmittelbarer Nachbarschaft zur Tierhaltungsanlagen, Wohnnutzungen, die die historisch einem landwirtschaftlichen Betrieb zugeordnet waren, sowie die besondere Ortsgebundenheit landwirtschaftlicher Betriebe im Sinne des § 201 BauGB berücksichtigt.³⁶ Insbesondere angesichts dessen, dass tierwohlgerechte außenbelüftete Tierhaltungsanlagen nicht ortsüblich gewesen sind, ist nach dieser Rechtsprechung zweifelhaft, ob die Wohnbebauung im Außenbereich nach den vom OVG NRW aufgestellten Kriterien im geringeren Maße schutzwürdig ist. Allerdings bietet die Rechtsprechung des OVG NRW Ansatzpunkte, insbesondere im Außenbereich ein höheres Maß an Immissionen als 0,15 zuzulassen. Vor allem bei historisch überkommenen Gemengelagen oder einer Wohnnutzung, die historisch zum landwirtschaftlichen Betrieb gehört hat, kann bei tierwohlgerechten Änderungsvorhaben deshalb eine Erhöhung des Immissionswertes im Außenbereich bis zu 0,25 zugelassen werden.

c) **Bioaerosole**

Bioaerosole sind im Luftraum befindliche Ansammlungen von Partikeln, denen Pilze, deren Sporen, Konidien oder Hyphenbruchstücke oder Bakterien, Viren oder Pollen oder deren Zellwandbestandteile und Stoffwechselprodukte anhaften oder die diese beinhalten.³⁷

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung kommt Bioaerosolen aktuell für die Zulassung von landwirtschaftlichen Betrieben bzw. die Änderung von Stallanlagen keine relevante Bedeutung zu. Luftverunreinigungen sind nur dann im Sinne des § 3 Abs. 4 BImSchG geeignet, einen Schaden herbeizuführen, wenn die hinreichende

³⁵ OVG NRW, Urt. v. 01.06.2015 – 8 A 1760/13 –, NWwZ-RR 2015, 928 = ZUR 2015, 613, 616.

³⁶ OVG NRW, Urt. v. 01.06.2015 – 8 A 1760/13 –, NWwZ-RR 2015, 928 = ZUR 2015, 613, 617.

³⁷ Nr. 5.2.9 TA Luft 2020-E.

Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts besteht; die Eignung von Luftverunreinigungen solche Schäden zu verursachen, genügt hierfür nicht.³⁸ Die Rechtsprechung steht bislang auf dem Standpunkt, dass es noch keine medizinisch begründeten Immissionsgrenzwerte für Bioaerosole gibt³⁹ und dass auch der aktuelle Kenntnisstand von Umwelthygiene und Umweltmedizin keine hinreichend sicheren Aussagen über die Gefährlichkeit solcher Immissionen für Menschen zulässt. Die Risiken von Immissionen durch Aerosole seien deshalb derzeit noch nicht abschließend quantifizierbar. Ausbreitung und kausale Verursachungszusammenhänge seien nicht hinreichend bekannt. Wirkungsschwellen könnten nicht angegeben werden, oberhalb derer mit Gesundheitsschäden bei Menschen zu rechnen ist.⁴⁰ Zu berücksichtigen sei das Besorgnispotential von Bioaerosolen deshalb nach wie vor grundsätzlich nur über das (nicht drittschützende) Vorsorgegebot nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG.⁴¹

Gegebenenfalls ist allerdings eine Sonderfallprüfung gemäß Nr. 4.8 TA Luft 2002 erforderlich.⁴²

Nach dieser Rechtsprechung kommt Bioaerosolen aktuell für die Zulassung von nach Immissionsschutzrecht nicht genehmigungsbedürftigen Änderungen von Stallanlagen in der Praxis keine relevante Bedeutung zu. Denn Bioaerosole sind nach der Rechtsprechung grundsätzlich nur im Rahmen des Vorsorgegebotes des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG von Relevanz. Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen im Sinne des § 22 BImSchG sind jedoch nur die Schutzpflichten aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG beachtlich.

³⁸ BVerwG, Beschl. v. 20.11.2014 – 7 B 27/14 –, UPR 2015 = juris Rn. 15; Urt. v. 24.10.2013 – 7 C 36.11 –, BVerwGE 148, 155 = juris Rn. 47.

³⁹ BVerwG, Urt. v. 19.04.2012 – 4 CN 3.11 –, BVerwGE 143, 24 = juris Rn. 21.

⁴⁰ NdsOVG, Urt. v. 03.04.2019 – 12 LB 238/17 –, BeckRS 2019, 26055 Rn. 43; HessVGH, Urt. v. 01.04.2014 – 9 A 2030/12 –, ESVGH 64, 191 = juris Rn. 81; BayVGH, Beschl. v. 27.03.2014 – 22 ZB 13.692 –, juris Rn. 21, OVG NRW, Urt. v. 30.01.2014 – 7 A 2555/11 –, BauR 2014, 1259 = juris Rn. 93; OVG LSA, Beschl. v. 13.06.2013 – 2 M 16/13 –, BauR 2013, 346 = juris Rn. 18; OVG Schleswig, Urt. v. 08.03.2013 – 1 LB 5/12 –, NordÖR 2013, 437 = juris Rn. 92; SächsOVG, Beschl. v. 19.12.2012 – 1 MN 164/12 –, DVBl 2013, 249 = juris Rn. 68; VGH BW, Urt. v. 12.10.2017 – 3 S 1457/17 –, NuR 2018, 132 = ZfBR 2018, 171 = BauR 2018, 228 = juris Rn. 46.

⁴¹ VGH BW, Urt. v. 12.03.2015 – 10 S 1169/13 –, juris Rn. 64; Urt. v. 12.10.2017 – 3 S 1457/17 –, NuR 20018, 132 = ZfBR 2018, 171 = BauR 2018, 228 = juris Rn. 47; OVG LSA, Urt. v. 06.07.2016 – 2 L 84/14 –, juris Rn. 267.

⁴² Vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.11.2014 – 7 B 27/14 –, NVwZ-RR 2015, 94 = ZfBR 2015, 161 = UPR 2015, 154 = juris Rn. 16; OVG NRW, Beschl. v. 14.01.2010 – 8 B 1015/09 –, juris Rn. 57; NdsOVG, Beschl. v. 13.03.2012 – 12 ME 2017/11 –, juris Rn. 16.

d) Beschränkung der Geltungskraft der TA Luft durch aktuelle Erkenntnisse?

Nach allgemeiner Auffassung entfällt die Bindungswirkung der TA Luft dann, wenn die in der TA Luft enthaltende Sachverständigenaussage durch neue Erkenntnisse überholt ist, sofern und soweit es sich um gesicherte neue Erkenntnisse handelt.⁴³ Von Bedeutung sind insoweit insbesondere neue Erkenntnisse in der Wirkungsforschung.

Anforderungen an das Tierwohl, die zu einer anderen Bauweise der Stallungen führen, stellen keine neuen Erkenntnisse in diesem Sinne dar. Neue Erkenntnisse haben diese Anforderungen möglicherweise im Hinblick auf die tierwohlgerechte Ausgestaltung der Stallanlagen. Das gilt insbesondere für außenbelüftete Stallungen. Die Geltungskraft der TA Luft 2002 lassen sie indessen unberührt. Denn die Änderung der Bauausführung der Stallanlagen hat höhere Immissionen zur Folge. An der Beurteilung der Immissionen, ihrer Messung und ihren Wirkungen ändert sich indessen nichts. Neue Erkenntnisse und neue Entwicklungen im Bereich der tierwohlgerechten Ausgestaltung von Stallanlagen haben deshalb nicht zur Folge, dass die aktuelle TA Luft 2002 für tierwohlgerechte Änderungen nicht mehr von Bedeutung ist.

e) Entwurf einer Änderung der TA Luft (TA Luft 2020-E)

Die TA Luft 2002 wird derzeit novelliert. Sie soll an den fortgeschrittenen Stand der Technik angepasst werden. Das Bundeskabinett hat die Neufassung am 16.12.2020 beschlossen.⁴⁴

Die TA Luft 2020-E enthält Änderungen in Ziff. 5.4.7.1 zu Ammoniakimmissionen von (Intensiv-) Tierhaltungsanlagen, wodurch der Durchführungsbeschluss 2017/302/EU der Kommission zu den Schlussfolgerungen über die besten verfügbaren Techniken für die Intensivtierhaltung von Geflügel und Schweinen vom 21.02.2017 in nationales Recht umgesetzt wird.

In Nr. 4.8 TA Luft 2020-E „Prüfung, soweit Immissionswerte nicht festgelegt sind, und in Sonderfällen“ wird unter der Überschrift „Prüfung der Verträglichkeit von Stickstoff- und Säureeinträgen in Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in Verbindung mit Anhang 8“ der Anwendungsbereich der TA Luft auf FFH-Verträglich-

⁴³ BVerwG, Urt. v. 17.02.1978 – 1 C 102/76 –, BVerwGE 55, 250, 258; Urt. v. 21.06.2001 – 7 C 21/00 –, BVerwGE 114, 342, 346 = NVwZ 2001, 1165; Beschl. v. 21.03.1996 – 7 B 164/95 –, NVwZ-RR 1996, 499; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 48 Rn. 60 m.w.N.

⁴⁴ Abrufbar unter www.bmu.de/gesetz/kabinettsbeschluss-zur-neufassung-der-ersten-allgemeinen-verwaltungsvorschrift-zum-bundes-immissions/; die Zustimmung des Bundesrates steht noch aus.

keitsprüfungen erweitert und mit Anhang 8 konkretisiert. Durch diese Regelung werden naturschutzfachliche Anforderungen in die TA Luft implementiert. Anhang 8 beschreibt das Vorgehen bei einer Vorprüfung zur Verträglichkeit von Projekten mit den Erhaltungszielen eines Natura-2000 Gebiets. Die Pflicht zur Durchführung einer solchen Prüfung resultiert aus § 34 BNatSchG in Verbindung mit Artikel 6 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie).

Daran an schließen sich unter der Überschrift „Stickstoffdeposition“ Regelungen an zu möglichen erheblichen Nachteilen für empfindliche Pflanzen und Ökosysteme durch Stickstoffdeposition. Ist eine erhebliche Beeinträchtigung eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung durch Stickstoffdeposition ausgeschlossen, so sind für dieses Gebiet in der Regel auch keine erheblichen Nachteile durch Schädigung empfindlicher Pflanzen und Ökosysteme durch Stickstoffdeposition nach § 5 BImSchG zu besorgen. Außerhalb von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung ist für die Prüfung, ob der Schutz vor erheblichen Nachteilen durch Schädigung empfindlicher Pflanzen und Ökosysteme durch Stickstoffdeposition gewährleistet ist, Anhang 9 heranzuziehen. Eine weitere Konkretisierung des Vorgehens findet sich im „Leitfaden zur Ermittlung und Bewertung von Stickstoffeinträgen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz – Langfassung“ vom 1. März 2012.

Ein zentrales Element der geplanten Neuregelung ist die Überführung der GIRL in die TA Luft. In Nr. 4.3.2 in Verbindung mit Anhang 7 TA Luft 2020-E sollen zukünftig Regelungen zum Schutz vor erheblichen Belästigungen durch Geruchsimmissionen enthalten sein. Gegenüber der aktuell gültigen GIRL sind dabei geringfügige Anpassungen vorgesehen. Durch die Einfügung der Regelungen zur Prüfung von Geruchsbelastungen in die TA Luft 2020-E wird deren rechtliche Qualität hin zu einer bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschrift verändert. Wie ausgeführt⁴⁵ handelt es sich bei den Immissionswerten aus der GIRL bislang um Orientierungswerte, von denen in begründeten Fällen abgewichen werden kann. Die Aufnahme von Regelungen zum Schutz vor erheblichen Belästigungen durch Geruchsimmissionen ändert die rechtliche Qualität insoweit, als es sich zukünftig nicht mehr um bloße Orientierungswerte, handelt. Vielmehr haben die Immissionswerte für Gerüche an der rechtlichen Qualität der TA Luft Teil mit der Folge, dass es sich insoweit um verbindliche Vorgaben handelt.

⁴⁵ S. o. unter D.I.2.b).

Allerdings ist in Ziff. 4.3.2.2 des Entwurfs eine gewisse Relativierung der Verbindlichkeit vorgesehen. Hiernach soll auch bei Überschreitung der nach Nr. 4.2 des Anhangs 7 ermittelten Gesamtbelastung für die Geruchsbelastung der Tabelle 22 der Nr. 3.1 des Anhangs 7 enthaltenden Immissionswerte die Genehmigung nicht versagt werden, wenn

- a) Die Prüfung nach Nr. 3.3 des Anhangs 7 ergibt, dass die Zusatzbelastung irrelevant ist,
- b) durch eine Bedingung sichergestellt ist, dass in der Regel 12, spätestens aber 36 Monate nach Inbetriebnahme der Anlage solche Sanierungsmaßnahmen (Beseitigung, Stilllegung oder Änderung) an bestehenden Anlagen des Antragstellers oder Dritter oder sonstige Maßnahmen durchgeführt sind, die die Einhaltung des Immissionswerts gewährleisten oder
- c) eine Beurteilung im Einzelfall nach Nr. 5 des Anhangs 7 ergibt, dass wegen besonderer Umstände des Einzelfalls keine erheblichen Nachteile hervorgerufen werden können.

Der Entwurf TA Luft 2020 enthält damit Vorgaben für eine Irrelevanzbetrachtung ebenso wie für eine „Verbesserungsgenehmigung“.⁴⁶

Handlungsspielräume für die Vollzugspraxis ergeben sich weiter aus Anhang 7 der TA Luft 2020-E:

So kann die zuständige Behörde nach Nr. 1 des Anhang 7 TA Luft 2020-E bei nicht genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsanlagen die Entscheidung auf die Einhaltung der Abstände nach der Richtlinie VDI 3894 Blatt 2 (Ausgabe November 2012) in Verbindung mit der Richtlinie VDI 3894 Blatt 1 (Ausgabe September 2011) gründen. In der Begründung zur TA Luft 2020-E heißt es, dass die zuständige Behörde bei immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsanlagen insbesondere aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf vereinfachte, ggf. landesspezifische Verfahren der Abstandsbestimmung zu Wohngebieten zurückgreifen kann. Auch bei immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftigen Rinderhaltungsanlagen mit erheblich weniger als der Hälfte der die Genehmigungsbedürftigkeit einer derartigen Anlage auslösende Mengenschwelle nach § 1 i.V.m. Anhang 1 der 4. BImSchV

⁴⁶ Zur Verbesserungsgenehmigung D.X.

sollen abweichend von der im Folgenden beschriebenen Vorgehensweise auch spezielle landesspezifische Regelungen angewendet werden können.

Weiter gilt für die Beurteilung der Immissionswerte nach Nr. 3.1 des Anhang 7 TA Luft 2020-E, dass es bei der Geruchsbeurteilung im Außenbereich unter Prüfung der speziellen Randbedingungen des Einzelfalles möglich ist, Werte von 0,20 (Regelfall) bis 0,25 (begründete Ausnahme) für Tierhaltungsgerüche heranzuziehen. Auch hier besteht die Möglichkeit, Besonderheiten Rechnung zu tragen. Denkbar erscheint es, diese erhöhten Immissionswerte bei der Erteilung von Genehmigungen zur Verbesserung des Tierwohls zur Anwendung zu bringen.

Darüber hinaus ist in Ziffer 3.1 des Anhang 7 TA Luft 2020-E vorgesehen, dass der Immissionswert der Spalte „Dorfgebiete“ nur für Geruchsimmissionen verursacht durch Tierhaltungsanlagen in Verbindung mit der belästigungsrelevanten Kenngröße der Gesamtbelastung gilt. Er soll im Einzelfall aber auch auf Siedlungsbereiche angewendet werden, die durch die unmittelbare Nachbarschaft einer vorhandenen Tierhaltungsanlage historisch geprägt, aber nicht als Dorfgebiete ausgewiesen sind.⁴⁷

Weiter soll geregelt werden, dass in den Fällen, in denen die Gesamtbelastung nach Errichtung oder Änderung der Anlage einen Immissionswert überschreitet, zu prüfen ist, auf welche Weise der Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Stehen andere geeignete Maßnahmen hierfür nicht zur Verfügung, kommen nachträgliche Anordnungen nach § 17 Abs. 1 BImSchG in Betracht.

Ungeachtet dessen ist allerdings festzustellen, dass durch die Novellierung der TA Luft die Verbindlichkeit des Regelwerks zur Beurteilung von Geruchsimmissionen erheblich erhöht werden soll. Die bisherigen Möglichkeiten zur Abweichung von den in der GIRL enthaltenen Orientierungswerten sind damit obsolet; sie würden durch das Regelwerk in Nr. 4.3.2.2 TA Luft 2020-E ersetzt werden.

⁴⁷ Zu weiteren Vorgaben betreffend Geruchsimmissionen in der TA Luft 2020-E und deren Auswirkung auf die Beurteilung der Erheblichkeit von Immissionen siehe unter D.II.2.

3. Ergebnis zu Frage I.

Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass es bei der Anlegung von immissionsschutzrechtlichen Maßstäben hinsichtlich von Schutzanforderungen nur dort ordnungsbehördlichen Handlungsspielräume bei der tierwohlgerechten Änderung von bestehenden Tierhaltungsanlagen gibt, wo diese ausdrücklich eingeräumt sind.

II. Frage 2: Erlaubt eine Übererfüllung von tierschutzrechtlichen Standards (mindestens Stufe 2 des Tierwohlkennzeichens) die Abweichung von immissionsschutzrechtlichen Schutzstandards?

Vorbemerkung:

Bislang sind „höhere Tierwohlstandards“ nicht verbindlich festgelegt. Eine „Übererfüllung“ in bestimmtem Umfang (bspw. „mindestens Stufe 2 des Tierwohlkennzeichens“) ist damit mangels Regelung derzeit kaum bestimmbar. Für die weitere Prüfung soll diese Möglichkeit jedoch unterstellt werden.

Eine Abweichung von immissionsschutzrechtlichen Schutzstandards kommt unter mehreren Gesichtspunkten in Betracht. Dabei ist zwischen immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen im Sinne des § 22 BImSchG zu unterscheiden.

Ansatzpunkte für eine Abweichung von den Immissionsstandards können unter folgenden Aspekten bestehen:

- **Stand der Technik:** Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG müssen genehmigungsbedürftige Anlagen den Stand der Technik einhalten. Für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen gilt dies nicht in gleicher Weise. § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG bestimmt insoweit vielmehr, dass sie so zu errichten und betreiben sind, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen sind auf ein Mindestmaß zu beschränken (§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG). Der Stand der Technik könnte für tierwohlgerechte Anlagen und hier insbesondere solche mit einer Außenbelüftung andere Anforderungen an die Immissionsrückhaltung stellen als dies bei zwangsbelüfteten Anlagen der Fall ist (dazu D.II.1).

- Schädliche Umwelteinwirkungen: Schädliche Umwelteinwirkung müssen sowohl bei genehmigungsbedürftigen als auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen verhindert werden (bei letzteren, soweit die schädlichen Umwelteinwirkungen nach dem Stand der Technik vermeidbar sind). Gemäß § 3 Abs. 1 BImSchG sind schädliche Umwelteinwirkungen Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Für tierwohlgerechte Stallungen könnte der Begriff der Erheblichkeit anders zu definieren sein als für zwangsbelüftete Anlagen (dazu D.II.2).
- Nach Nr. 5.4.7.1 TA Luft 2002 am Ende sind die baulichen und betrieblichen Anforderungen an Tierhaltungsanlagen mit den Erfordernissen einer artgerechten Tierhaltung abzuwägen, soweit diese Art der Tierhaltung zu höheren Immissionen führt. Aus dieser Regelung könnte folgen, dass insbesondere die in Nr. 5.4.7.1 TA Luft festgesetzten Mindestabstände zu schutzwürdigen Nutzungen bei tierwohlgerechten Stallungen nicht uneingeschränkt eingehalten werden müssen (dazu D.II.3).

1. Stand der Technik

Für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen wird in der Literatur zum Teil vertreten, dass der Stand der Technik für tierwohlgerechte Außenklimaställe anders zu bestimmen ist als für zwangsbelüftete Stallanlagen. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass der Stand der Technik nur für die jeweilige Anlage ermittelt werden könne. Deshalb sei zwischen Außenklimaställen und zwangsbelüfteten Ställen zu differenzieren. Bei beiden Anlagen handele es sich um unterschiedliche Anlagenarten. Der für zwangsbelüftete Ställe geltende Stand der Technik und damit die Anforderungen an die Immissionsminderung von Gerüchen könnten deshalb nicht auf Außenklimaställe übertragen werden.⁴⁸

Ist es zutreffend, dass der Stand der Technik für Außenklimaställe anders als für zwangsbelüftete Ställe zu bestimmen ist, hat dies Auswirkungen sowohl auf nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftige Stallanlagen als auch auf solche, die zu

⁴⁸ Maisack/Felde, NuR 2019, 170, 172 ff.

den nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen zählen. Denn in beiden Fällen ist grundsätzlich die Einhaltung des Standes der Technik der Maßstab, nachdem sich die Genehmigungsbefähigung der Anlagen richtet.

Der Stand der Technik ist ein genereller Maßstab. Die Besonderheiten des Einzelfalls spielen deshalb bei der Bestimmung des Standes der Technik grundsätzlich keine Rolle.⁴⁹ Dasselbe gilt für eine besondere Empfindlichkeit des betroffenen Gebietes oder eine besondere Belastung des einzelnen Anlagenbetreibers.⁵⁰ Der Standard ist dabei auf bestimmte Arten von Anlagen und Tätigkeiten zu beziehen.⁵¹

Nach diesen Kriterien ist auf der einen Seite für die Bestimmung des Standes der Technik ein genereller Maßstab anzulegen. Zum anderen bestimmt sich der Stand der Technik nach der konkreten Anlage.

Stellt man darauf ab, dass der Stand der Technik ein genereller Maßstab sein muss, liegt es nahe, den Stand der Technik an der Aufzählung der Anlagen in der 4. BImSchV zu orientieren und für jede dort genannte Anlagenart den Stand der Technik zu definieren. Dies würde es möglicherweise ausschließen, für tierwohlgerechte Stallungen einen eigenen Stand der Technik zu definieren. Denn Nr. 7 der Anlage 1 zur 4. BImSchV stellt nicht auf die Besonderheiten der einzelnen Tierhaltungsanlagen ab. Vielmehr werden Differenzierungen dort nach den Tierplatzzahlen vorgenommen. Ob eine Anlage tierwohlgerecht ist oder insoweit nur die allgemeinen Anforderungen erfüllt, ist nach Nr. 7 der Anlage 1 zur 4. BImSchV ohne Bedeutung.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Möglichkeiten zur Immissionsminderung bei Außenklimaställen und Ställen mit Auslauf im Freien andere sind als bei zwangsbelüfteten Ställen. Insbesondere haben Abgasreinigungseinrichtungen bei Außenklimaställen nicht die gleiche Wirkung bei der Immissionsminderung wie in zwangsbelüfteten Ställen.⁵²

⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 23.07.2015 – 7 C 10/13 –, BVerwGE 152, 319 Rn. 18 = NVwZ 2016, 79; Thiel, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 3 BImSchG Rn. 105; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 3 Rn. 118.

⁵⁰ Kotulla, in: Kotulla, BImSchG, § 3 Rn. 111; Krohn, in: Führ, GK-BImSchG, § 3 Rn. 266; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 3 Rn. 118.

⁵¹ BT-Drucks. 14/4599, 126; Jarass, a.a.O.

⁵² Abluftbehandlungstechniken können zwar bei entsprechender Dachkonstruktion auch ohne Seitenwände einsetzbar sein (vgl. *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 178). Auf Praxistauglichkeit untersucht werden derzeit außerdem Abluftreinigungsanlagen in Kombination mit einer Unterflurabsaugung in Schweineställen, die auch für freibelüftete Ställe geeignet sind

Insoweit kann der Auslauf von Tieren ins Freie nicht unerhebliche Geruchsimmissionen verursachen, die bei zwangsbelüfteten Ställen nicht vorhanden sind bzw. durch Filteranlagen reduziert werden können. Auf der anderen Seite ist bspw. für Ammoniakemissionen aus Offenställen zu berücksichtigen, dass die Temperaturen im Jahresmittel im Außenklimastall niedriger sind als im zwangsbelüfteten Stall, was das Ammoniakfreisetzungspotenzial im Außenklimastall tendenziell reduziert.⁵³

Schon daraus ergeben sich erhebliche Unterschiede in der Anlagenkonfiguration. Darüber hinaus gehören zum Anlagenbegriff nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG auch emissionsträchtige Grundstücke. Emissionsträchtige Grundstücke sind zu berücksichtigen, wenn hier bestimmungsgemäß und nicht nur gelegentlich emissionsträchtige Aktivitäten vorgenommen werden.⁵⁴ Denn anderenfalls könnten im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Anlage stehende immissionsschutzrechtlichen Anforderungen nicht umgesetzt werden. Aus dem Anlagenbegriff des § 3 Abs. 5 BImSchG lässt sich deshalb ableiten, dass jedenfalls in den Fällen, in denen Außenklimaställe mit einem Auslauf ins Freie kombiniert werden, für die Bestimmung des Standes der Technik auf den gesamten Betrieb der Anlage und damit auch auf die Nutzung von Außenflächen abzustellen ist. Denn Emissionen gehen gerade auch von der Nutzung der Außenbereichsflächen aus. In der Konsequenz muss dies dann auch für Außenklimaställe als solche gelten. Denn die Anlagentechnik die dort eingesetzt werden kann, unterscheidet sich nicht unerheblich von der in zwangsbelüfteten Ställen. Eine Emissionsminderung kann hier über Filteranlagen nicht in gleicher Weise wie bei zwangsbelüfteten Ställen erfolgen. Dies ist technisch unmöglich. Auf diese technische Möglichkeit muss das Immissionsschutzrecht Rücksicht nehmen.

Für eine Differenzierung beim Stand der Technik unterschiedlicher Formen von Tierhaltungsanlagen spricht auch, dass die Liste der Kriterien zur Bestimmung des Standes der Technik im Anhang zu § 3 Abs. 6 BImSchG nicht abschließend ist, wie das Wort insbesondere verdeutlicht. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf vom 14.11.2000 zur Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes kann deshalb bei der Bestimmung des Standes der Technik auch eine artgerechte Unterbringung der Tiere berücksichtigt

(Umweltbundesamt, Ammoniak, Geruch und Staub, 2020, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/ammoniak-geruch-staub>).

⁵³ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 178.

⁵⁴ Dazu OVG NRW, Urt. v. 26.11.1999 – 21 A 891/98 –, NJW 2000, 2124 = UPR 2000, 386; Jarass, BImSchG, 13. Auf. 2020, § 3 Rn. 79.

werden.⁵⁵ In der amtlichen Begründung heißt es ausdrücklich: „Die Liste der Kriterien zur Bestimmung des Standes der Technik im Anhang zu § 3 Abs. 6 BImSchG ist nicht abschließend (,insbesondere‘). Sie ermöglicht die Berücksichtigung weiterer Kriterien bei der Bestimmung des Standes der Technik (...). Hierzu gehört beispielsweise eine tierschutzgerechte Art und Weise der Intensivtierhaltung, die sich auf das Immissionsverhalten einer Tierhaltungsanlage auswirken kann“.

Insgesamt kann damit festgestellt werden, dass für tierwohlgerechte Anlagen jedenfalls dann ein anderer Stand der Technik definiert werden muss, wenn die Immissionsminderung über technische Einrichtungen bei solchen Stallanlagen einschließlich des Auslaufs ins Freie nicht in gleicher Weise und mit der gleichen Intensität erfolgen können wie bei zwangsbelüfteten Stallanlagen. Nur der unter Berücksichtigung dieser hinsichtlich der Emissionsminderung reduzierten Anforderungen zu definierende Stand der Technik ist einzuhalten.

Das gilt insbesondere für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne des § 22 Abs. 1 BImSchG. Danach sind schädliche Umwelteinwirkungen bei der Errichtung und dem Betrieb solcher Anlagen nur insoweit zu verhindern, als sie nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Sind sie dies nicht, ist gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG lediglich eine Beschränkung der Emissionen auf das Mindestmaß gefordert. Weitergehende Immissionsminderungen können dann nicht verlangt werden.

Daraus folgt insbesondere das bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen die Anforderungen aus der GIRL bzw. der Nr. 4.3.2 in Verbindung mit Anhang 7 der TA Luft 2020-E nicht strikt einzuhalten sind. Vielmehr kann eine Genehmigung auch erfolgen, wenn die Anlage den für Außenklimaställe mit Auslauf ins Freie definierten Stand der Technik einhält und gewährleistet ist, dass die Immissionen auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

Bei der Bestimmung des Mindestmaßes, auf das die Immissionen zu beschränken sind, sind folgende Kriterien anzuwenden:

Geht es um die Abwehr von Gefahren, kommt eine Relativierung von Immissionsanforderungen grundsätzlich nicht in Betracht. Das Mindestmaß ist deshalb immer überschritten, wenn eine konkrete Gefahr für Leben, Gesundheit, für Pflanzen und Tiere

⁵⁵ Darauf weisen mit Recht hin *Maisack/Felde*, NuR 2019, 170, 173 mit Fn. 14.

oder andere Sachwertgüter droht.⁵⁶ Insoweit können Stickstoff- und Ammoniakbelastungen von Bedeutung sein. Insbesondere für Geruchsbelastungen, trifft dies jedoch – zumindest in aller Regel – nicht zu. Vielmehr geht es hierbei um die Abwehr von bloßen Nachteilen und Belästigungen, die unterhalb der Gefahrenschwelle liegen. Denn die von Außenklimaställen und Ställen mit Auslauf ins Freie ausgehenden Geruchsimmissionen führen nicht zu Gesundheitsbeeinträchtigungen. Sie haben nur eine belästigende Wirkung.

Bei bloßen Nachteilen und Belästigungen unterhalb der Gefahrenschwelle erfordert die Beschränkung der Immissionen auf ein Mindestmaß eine umfassende Abwägung aller Faktoren im Einzelfall.⁵⁷ Diese Güterabwägung stellt eine wertende Gesamtbetrachtung dar. Sie richtet sich nach der durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse zu bestimmenden Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit. Dabei sind wertende Elemente der Herkömmlichkeit, wie die soziale Adäquanz mit zu berücksichtigen. Einzubeziehen ist nach der Rechtsprechung weiter der Nutzen des Betriebs der Anlage für die Allgemeinheit.⁵⁸ Zu berücksichtigen ist auch, ob die Tätigkeit mit einer grundrechtlich besonders geschützten Tätigkeit verbunden ist.⁵⁹

Geht man davon aus, dass außenbelüftete Ställe und solche mit Auslauf im Freien die Anforderungen des Standes der Technik nicht einhalten können, müssen sie, soweit es sich um nicht genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, gemäß § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG unvermeidbare Immissionen auf ein Mindestmaß beschränken. Bei der Bestimmung des Mindestmaßes ist zum einen die Schutzwürdigkeit und der Schutzbedarf des von den Emissionen betroffenen Gebietes in Rechnung zu stellen. Je schutzwürdiger der Bereich ist, umso schärfere Anforderungen sind an die Einhaltung des Mindestmaßes zu stellen. Reine und Allgemeine Wohngebiete genießen deshalb einen höheren Schutz als Dorfgebiete, in denen herkömmlicherweise Tierhaltungsanlagen betrieben werden und sowohl die soziale Adäquanz als auch die allgemeine Akzeptanz solcher Anlagen höher ist als in Allgemeinen oder Reinen Wohngebieten. Zu berücksichtigen ist weiter, dass der Betrieb tierwohlgerechter Tierhaltungsanlagen – etwa der Stufe 2 des Tierwohlkennzeichens – im Interesse der Allgemeinheit liegt. Das ergibt

⁵⁶ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 47; Schmitt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, § 7 Rn. 139; Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, § 22 Rn. 100, 128.

⁵⁷ BayVGh, Urt. v. 06.02.2015 – 22 B 12.269 –, BeckRS 2015, 42130 Rn. 55; VGh BW, Beschl. v. 08.06.1998 – 10 S 3300/96 –, NVwZ-RR 1999, 569; Kotulla, in: Kotulla, BImSchG, § 22 Rn. 40; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 48.

⁵⁸ BVerwG, Urt. v. 30.04.1992 – 7 C 25/91, BVerwGE 90, 1163 = NJW 1992, 2779; VGh BW, Urt. v. 08.06.1998 – 10 S 3300/96 –, NVwZ-RR 1999, 569, 570; Jarass, BImSchG, § 22 Rn. 48.

⁵⁹ Enders, in: BeckOK Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 48.

sich aus Art. 20a GG. Nach der Staatszielbestimmung Tierschutz sind bei der Rechtsanwendung Anforderungen an das Wohl der Tiere mit zu berücksichtigen. Aus Art. 20a GG ergibt sich, dass die Verwaltungsbehörden und die Gerichte sowohl bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe als auch bei der Ermessensausübung und ähnlichen Abwägungsvorgängen dazu verpflichtet sind, die Belange des Tierschutzes angemessen zu berücksichtigen.⁶⁰ Dies gilt auch dann, wenn diese Belange vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich für abwägungsrelevant erklärt worden sind.⁶¹ Aus Art. 20a GG folgt damit, dass bei der Abwägung zwischen den Belangen betroffener Nachbarn und den Interessen des Landwirts an der tierwohlgerechten Änderung seiner Stallanlage auch die Frage zu berücksichtigen ist, inwieweit die Stallanlagen tierschutzgerecht sind. Sind sie dies, kann ein höheres Maß an Rücksichtnahme von den Nachbarn verlangt werden als bei solchen Anlagen, die nicht tierschutzgerecht sind. Insbesondere kann es dann gerechtfertigt sein, von den Anforderungen der GIRL als bloßer Orientierungsrichtlinie abzuweichen. In welchem Umfang dies der Fall ist, bestimmt sich dabei nach den Verhältnissen des Einzelfalls. Insbesondere kann es beispielsweise darauf ankommen, dass Wohngebäude in der Vergangenheit einem Tierhaltungsbetrieb zugeordnet gewesen sind.⁶²

Gegebenenfalls kann vom Landwirt bei einer Neuerrichtung von Ställen auch verlangt werden, diese an einer anderen Stelle mit erheblich weniger Immissionen und Belästigungen für die Nachbarschaft auf seinem Betriebsgrundstück zu errichten oder die Stellung der Anlage so auszurichten, dass Geruchsmissionen weitgehend oder in größerem Umfang vermindert werden.⁶³

2. Erheblichkeit der Immissionen

In der Literatur wird zum Teil angenommen, dass bei der Beurteilung der Erheblichkeit von Immissionen im Rahmen einer Abwägung berücksichtigt werden kann, ob eine tierwohlgerechte Errichtung oder Änderung von Stallanlagen beabsichtigt ist.⁶⁴ Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG die Erheblichkeit von Geräuschmissionen von deren Zumutbarkeit abhängt. Nach

⁶⁰ Huster/Rux, BeckOK GG, Art. 20 a Rn. 32.

⁶¹ Huster/Rux, a.a.O.

⁶² Vgl. VGH BW, Urt. v. 15.07.2020 – 5 S 2522/18 –, BauR 2021, 56 = juris Rn. 50.

⁶³ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 48; a. A. hinsichtlich des Standortes der Anlage: VGH BW, Urt. v. 15.07.2020 – 5 S 2522/18, Baur 2021, 56 = juris Rn. 75.

⁶⁴ Maisack/Felde, NuR 2019, 170, 174 f.

dieser Rechtsprechung ist eine Wertung vorzunehmen, die im Sinne einer Güterabwägung die konkreten Gegebenheiten zum einen der emittierenden und zum anderen der immissionsbetroffenen Nutzung in Betracht zieht. Zudem sind gesetzliche Wertungen zu berücksichtigen.⁶⁵ Hingewiesen wird im vorliegenden Zusammenhang auch darauf, dass das BVerwG zur Erheblichkeit von Beeinträchtigungen für den Fall, dass es keine Grenzwerte gibt, Folgendes ausgeführt hat:

„Ist die Schwelle der Erheblichkeit – wie bei Geruchsemissionen – nicht durch Gesetz, Rechtsverordnung oder normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift bestimmt, kommt es darauf an, ob die Immissionen das nach der gegebenen Situation zumutbare Maß überschreiten. Die Zumutbarkeitsgrenze ist auf Grund einer umfassenden Würdigung aller Umstände des Einzelfalls und insbesondere der speziellen Schutzwürdigkeit des jeweiligen Baugebiets zu bestimmen.“⁶⁶

Legt man diese Kriterien der Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle zu Grunde, können tierwohlgerechte Anforderungen auch hierbei berücksichtigt werden. Die dann vorzunehmende Gesamtabwägung erfolgt dann nach ähnlichen Kriterien, die oben zur Beschränkung des Mindestmaßes der Emissionen bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen dargestellt worden sind, die nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umweltauswirkungen verursachen.

Die Berücksichtigung der Zumutbarkeit erfolgt allerdings in unterschiedlichen Regelungszusammenhängen. Beim Stand der Technik wird auf die Bauweise, die technische Ausstattung und das Management der Anlage abgestellt. Demgegenüber betrifft die Erheblichkeitsschwelle das Ausmaß der von den Nachbarn hinzunehmenden Belästigungen. Daraus folgt, dass in beiden Bereichen eine Berücksichtigung besonders tierwohlgerechter Ausstattung von Ställen erfolgen kann. Allerdings ist dabei zu beachten, dass sich hieraus keine „Überprivilegierung“ ergibt. Dies ist im Rahmen der Abwägungsentscheidung bei der Festlegung der Erheblichkeitsschwelle zu beachten.

⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 29.04.1988 – 7 C 33/87 –, BVerwGE 79, 254 ff. Ähnlich: VGH BW, Beschl. v. 08.06.1998 – 10 S 3300/96 –, NVwZ-RR 1999, 569; Urt. v. 15.07.2020 – 5 S 2522/18 –, BauR 2021, 56 = juris Rn. 50 ff.

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 27.06.2017 – 4 C 3.16 –, NuR 2017, 700, 701.

Zu beachten ist allerdings, dass für Geruchsimmissionen mit der TA Luft 2020-E die Schwelle der Erheblichkeit von Geruchsimmissionen verbindlich festgelegt werden soll. Nur soweit nach den in der TA Luft 2020-E getroffenen Regelungen noch Spielräume für eine Berücksichtigung der Einzelfallumstände bei der Bewertung der Erheblichkeit von Immissionen verbleibt, kann eine tierwohlgerechte Änderung eine Abweichung rechtfertigen. Dabei eröffnet die TA Luft 2020-E bei Geruchsimmissionen allerdings erhebliche Spielräume. Die in Anhang 7 Nr. 3.1 Tabelle 22 festgelegten Immissionswerte weisen lediglich aus, wann Gerüche „in der Regel“ eine erhebliche Belästigung darstellen. So kann im Außenbereich statt des Wertes von 0,2 bei begründeten Ausnahmen für Tierhaltungsgerüche ein Wert von bis zu 0,25 angesetzt werden. Es ist denkbar, eine solche begründete Ausnahme bei Genehmigungen zur Verbesserung des Tierwohls zur Anwendung zu bringen. Weiter soll der Immissionswert der Spalte „Dorfgebiete“ im Einzelfall auch auf Siedlungsbereiche angewendet werden, die durch die unmittelbare Nachbarschaft einer vorhandenen Tierhaltungsanlage historisch geprägt, aber nicht als Dorfgebiete ausgewiesen sind. Darüber hinaus sollen bei Gemengelagen geeignete Zwischenwerte gebildet und die für die aneinandergrenzenden Gebietskategorien geltenden Werte erhöht werden, soweit dies nach der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme erforderlich ist, wobei vorausgesetzt wird, dass der Stand der Emissionsminderungstechnik eingehalten wird. Für die Höhe des Zwischenwertes ist die konkrete Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebiets maßgeblich. Wesentliche Kriterien sind auch hierbei die Prägung des Einwirkungsbereichs durch den Umfang der Wohnbebauung einerseits und durch Gewerbe- und Industriebetriebe andererseits, die Ortsüblichkeit der Geruchauswirkung und die Frage, welche der unverträglichen Nutzungen zuerst verwirklicht wurde. Unabhängig hiervon reicht nach der TA Luft 2020-E bei Geruchsimmissionen ein Vergleich mit den Immissionswerten nicht in jedem Fall zur Beurteilung der Erheblichkeit der Belästigung aus. Regelmäßiger Bestandteil dieser Beurteilung ist deshalb im Anschluss an die Bestimmung der Geruchshäufigkeit die Prüfung, ob Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung nach Nr. 5 des Anhangs 7 bestehen. Dies ist u. a. der Fall, wenn

- in Gemengelagen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass trotz Überschreitung der Immissionswerte aufgrund der besonderen Ortüblichkeit der Gerüche keine erhebliche Belästigung zu erwarten ist, wenn zum Beispiel durch eine über lange Zeit gewachsene Gemengelage von einer erhöhten Bereitschaft zur gegenseitigen Rücksichtnahme ausgegangen werden kann oder

- Anhaltspunkte dafür bestehen, dass wegen der außergewöhnlichen Verhältnisse hinsichtlich Hedonik und Intensität der Geruchswirkung, der ungewöhnlichen Nutzungen in dem betroffenen Gebiet oder sonstiger atypischer Verhältnisse trotz Einhaltung der Immissionswerte schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden (zum Beispiel Ekel und Übelkeit auslösende Gerüche) oder trotz Überschreitung der Immissionswerte eine erhebliche Belästigung der Nachbarschaft oder der Allgemeinheit durch Geruchsimmissionen nicht zu erwarten ist (zum Beispiel bei Vorliegen eindeutig angenehmer Gerüche).

In derartigen Fällen ist zu ermitteln, welche Geruchsimmissionen insgesamt auftreten können und welchen Anteil daran der Betrieb von Anlagen verursacht, die nach Nummer 3.1 Absatz 1 dieses Anhangs zu betrachten sind. Anschließend ist zu beurteilen, ob die Geruchsimmissionen als erheblich anzusehen sind und ob die Anlagen hierzu relevant beitragen.

Anhang 7 Nr. 5 TA Luft 2020-E betont, dass der Begriff der Erheblichkeit der schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG keine absolut festliegende Größe ist, sondern in Einzelfällen nur durch Abwägung der dann bedeutsamen Umstände festgestellt werden kann. Dabei sollen – unter Berücksichtigung der evtl. bisherigen Prägung eines Gebietes durch eine bereits vorhandene Geruchsbelastung (Ortsüblichkeit) – insbesondere folgende Beurteilungskriterien heranzuziehen sein:

- der Charakter der Umgebung, insbesondere die in Bebauungsplänen festgelegte Nutzung der Grundstücke,
- landes- oder fachplanerische Ausweisungen und vereinbarte oder angeordnete Nutzungsbeschränkungen,
- besondere Verhältnisse in der tages- und jahreszeitlichen Verteilung der Geruchsimmission sowie Art (z. B. Ekel erregende Gerüche; Ekel und Übelkeit auslösende Gerüche können bereits eine Gesundheitsgefahr darstellen) und Intensität der Geruchsimmission.

Es handelt sich hierbei um eine beispielhafte Aufzählung. Auch die Übererfüllung tierschutzrechtlicher Standards und damit verbundene Auswirkungen können Berücksichtigung finden.

Außerdem ist nach Anhang 7 Nr. 5 TA Luft 2020-E zu berücksichtigen, dass bei der Grundstücksnutzung eine gegenseitige Pflicht zur Rücksichtnahme bestehen kann, die unter anderem dazu führen kann, dass die Belästigte oder der Belästigte in höherem

Maße Geruchsimmissionen hinnehmen muss. Dies wird besonders dann der Fall sein, soweit einer emittierenden Anlage Bestandsschutz zukommt. In diesem Fall können Belästigungen hinzunehmen sein, selbst wenn sie bei gleichartigen Immissionen in anderen Situationen als erheblich anzusehen wären. Der Bestandsschutz ist ebenfalls als Regelbeispiel angeführt. Es besteht bei Geruchsimmissionen im Rahmen einer Einzelfallprüfung auch insoweit Raum für eine Berücksichtigung der Übererfüllung tierschutzrechtlicher Standards und etwaiger damit verbundener erhöhter Immissionen.

3. Abwägungsklausel der Nr. 5.4.7.1 TA Luft 2002

In Nr. 5.4.7.1 TA Luft 2002 wird am Ende des Abschnitts, der mit „bauliche und betriebliche Anforderungen“ überschrieben ist, Folgendes bestimmt:

„Die baulichen und betrieblichen Anforderungen sind mit den Erfordernissen einer artgerechten Tierhaltung abzuwägen, soweit diese Form der Tierhaltung zu höheren Immissionen führt.“

Die TA Luft 2020-E enthält ebenfalls eine derartige Regelung. Ihr Gewicht soll allerdings dadurch gestärkt werden, dass sie künftig allen baulichen und betrieblichen Anforderungen vorangestellt und damit in ihrem Gewicht zusätzlich unterstrichen wird.

Weiter sind in den einzelnen baulichen und betrieblichen Anforderungen (Ziff. 5.4.7.1 Buchst. a) bis p) TA Luft 2020-E) besondere Erleichterungen für Außenklimaställe sowie die ökologische Tierhaltung vorgesehen.

- Nach Buchst. c) S. 1 ist eine an den Energie- und Nährstoffbedarf der Tiere angepasste Fütterung sicherzustellen. Die Stickstoff- und Phosphorgehalte in den Ausscheidungen von Schweinen und Geflügel dürfen die in Tabelle 9 bzw. Tabelle 10 näher bezeichneten Werte nicht überschreiten (S. 3). Damit soll zugleich eine möglichst hohe Qualität und Quantität bei der Fleischerzeugung erreicht werden mit positiven Synergieeffekten für das Tierwohl.⁶⁷ Anlagen der ökologischen Tierhaltung nach der VO (EG) Nr. 889/2008 vom 05.08.2008 werden von diesen Vorgaben allerdings nur insoweit erfasst, wie sie dieser Verordnung nicht widersprechen (S. 7).

⁶⁷ TA Luft 2020-E, Begründung, S. 523.

- Nach Buchst. h) S. 1 ist bei der Neuerrichtung genehmigungsbedürftiger Intensivtierhaltungsanlagen von Schweinen und Geflügel (sogenannte G-Anlagen) die Abluft einer qualitätsgesicherten Abluftreinigungseinrichtung zuzuführen.⁶⁸ Die Emissionsminderungsgrade für Staub, Ammoniak und Gesamtstickstoff (Summe aller gasförmigen Stickstoffverbindungen) müssen jeweils mindestens 70 % betragen (S. 2). Im Durchführungsbeschluss 2017/302/EU ist die Abluftreinigung in Schweinehaltungsanlagen als Maßnahme benannt, die zur Reduzierung der Ammoniakemissionen dem Stand der Technik entspricht. Bei Schweinehaltungsanlagen ist die Abluftreinigung als beste verfügbare Technik benannt; sie ist deshalb grundsätzlich einzuhalten. Die TA Luft schreibt den Einsatz von Abluftreinigungsanlagen grundsätzlich verpflichtend vor. Allerdings sind Erleichterungen für tierwohlgerechte Haltungsformen vorgesehen, die mit einem höheren Ammoniakfreisetzungspotential verbunden sein können. Nach Buchst. h) S. 5 können qualitätsgesicherte Haltungsverfahren angewendet werden, die nachweislich dem Tierwohl dienen. Sofern auf Grund dieser Maßnahmen eine Abluftreinigungseinrichtung technisch nicht möglich ist, sollen, soweit möglich, andere emissionsmindernde Verfahren und Techniken des Anhangs 11 oder gleichwertige qualitätsgesicherte Maßnahmen zur Emissionsminderung angewendet werden, mit denen ein Emissionsminderungsgrad von mindestens 40 % erreicht wird. Bei tiergerechten Außenklimaställen ist ein Emissionsminderungsgrad von mindestens 33 % im Vergleich zum Referenzwert vorgesehen (S. 6). Solche Außenklimaställe können deshalb grundsätzlich ohne weitere Emissionsminderungsmaßnahmen betrieben werden.⁶⁹

Nach dem Regelwerk der TA Luft 2020-E sind die dort genannten Möglichkeiten der Emissionsminderung nicht abschließend. Eine Reduzierung kommt nach der TA Luft 2020-E auch für gleich geeignete qualitätssichere Emissionsminderungsmaßnahmen in Betracht.⁷⁰

Darüber hinaus bezieht sich die Regelung in Nr. 5.4.7.1 TA Luft sowohl nach der alten als auch nach der Entwurfsfassung lediglich auf bauliche und betriebliche Anforderungen. Die Abstandsregelungen zu schutzempfindlichen Nutzungen sind jedenfalls nicht direkt in Bezug genommen. Vor diesem Hintergrund können Verringerungen

⁶⁸ Für Bestandsanlagen enthält die TA Luft 2020-E diverse Übergangs- und Sonderregelungen zur Nachrüstung von Abluftreinigungseinrichtungen.

⁶⁹ TA Luft 2020-E, Begründung, S. 526 f.

⁷⁰ Vgl. Anhang 11 TA Luft 2020-E.

von Mindestabständen zu schutzempfindlichen Nutzungen auf Nr. 5.4.7.1 TA Luft nicht gestützt werden. Das gilt insbesondere nach dem Änderungsentwurf der TA Luft. Denn hiernach werden in der Nr. 5.4.7.1 insbesondere bauliche und technische Anforderungen zur Emissionsminderung von Ammoniak formuliert. Abweichungsmöglichkeiten für Schutzabstände sind hingegen nicht vorgesehen. Vor diesem Hintergrund kann Nr. 5.4.7.1 TA Luft lediglich Abweichungen von baulichen Standards, nicht hingegen von Schutzabständen rechtfertigen.⁷¹

4. Ergebnis zu Frage 2

Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass der Stand der Technik für tierwohl-gerechte Stallanlagen anders als für solche Anlagen bestimmt werden kann, die nur dem tierschutzrechtlichen Mindeststandard genügen. Auch für Bestimmung der Erheblichkeit von Immissionen kann die Übererfüllung tierschutzrechtlicher Standards von Bedeutung sein. Damit ist eine Abweichung von immissionsschutzrechtlichen Schutzstandards insbesondere im Bereich der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 BImSchG möglich. Wird der Stand der Technik für solche Anlagen in einer Verwaltungsvorschrift definiert, handelt es sich allerdings nicht um eine Abweichung, sondern um eine Ausnahme vom in der TA Luft formulierten Schutzstandard.

III. Frage 3: Ist es auf der Rechtsgrundlage des geltenden BImSchG möglich, in der TA Luft für die tierwohlgerechte Änderung von bestehenden Tierhaltungsanlagen einen anderen Maßstab zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen festzulegen, als für Anlagen, die lediglich die tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen erfüllen, bzw. eine Ausnahme von der Einhaltung des Schutzstandards zu regeln?

1. Erheblichkeit der Umwelteinwirkungen

Gemäß § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG ist ein Änderungsgenehmigungsverfahren durchzuführen, wenn Lage, Beschaffenheit oder Betrieb einer genehmigungsbedürftigen Anlage geändert wird und durch die Änderung nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können, die für die Prüfung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG erheblich sein

⁷¹ Zur Möglichkeit abweichender Abstandsbestimmung von Tierhaltungsanlagen zu Wohngebieten im Bereich von Geruchsimmissionen vgl. die Ausführungen unter D.I.2.e).

können. Im Ergebnis kommt es deshalb darauf an, ob durch die Änderung schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 BImSchG hervorgerufen werden können. Die Änderungsgenehmigung ist gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG u. a. dann zu erteilen, wenn die Anforderungen nach § 5 BImSchG eingehalten sind.

Für Änderungen von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen gelten die Anforderungen aus § 22 Abs. 1 S. 1 BImSchG.⁷²

Daraus ergibt sich, dass die Anforderungen aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG zu erfüllen sind, soweit es sich um erhebliche Gefahren, Nachteile und Belästigungen durch Immissionen handelt.

In der TA Luft wird die Erheblichkeit von Umwelteinwirkungen, sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und Belästigungen konkretisiert. Nach § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG werden in Verwaltungsvorschriften und damit der TA Luft Emissionswerte festgesetzt, deren Überschreitung nach dem Stand der Technik vermeidbar ist. S. 2 des § 48 Abs. 1 BImSchG bestimmt dazu ergänzend, dass ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten ist. Damit ergeben sich aus § 48 Abs. 1 BImSchG inhaltliche Bindungen, die an den Stand der Technik gekoppelt sind.⁷³ Die Emissionswerte sind damit anlagenbezogen. Regelmäßig knüpfen sie an die nach dem Stand der Technik möglichen Emissionsminderungsmaßnahmen in Form von einzuhaltenden Höchstgrenzen an. Vertreten wird dazu, dass die Emissionswerte nach § 48 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG lediglich deskriptiv den Stand der Technik wiedergeben müssen.⁷⁴ Allerdings können bei der Festsetzung von Emissionswerten grundsätzlich auch Verhältnismäßigkeitsaspekte Beachtung finden. Für genehmigungsbedürftige Anlagen müssen diese auch der Vorsorge Rechnung tragen.⁷⁵

Wie bereits ausgeführt, kann bei der Frage der Erheblichkeit von Umwelteinwirkungen Berücksichtigung finden, ob eine Anlage mit höheren Tierwohlstandards als den geltenden tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen betrieben wird.⁷⁶ Vor diesem Hintergrund ist es nach § 48 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG möglich, für eine Übererfüllung tierwohlgerechter Anforderungen bei der Änderung von Tierhaltungsanlagen einen

⁷² Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 27.

⁷³ Thiel, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 48 Rn. 33.

⁷⁴ Hatje/Hansmersmann, in: Kotulla, BImSchG, § 48 Rn. 36; Feldhaus, in: ders., § 48 BImSchG Anm. II. 6.

⁷⁵ Thiel, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 48 Rn. 32, 33; Enders, in: BeckOK Umweltrecht, § 48 Rn. 21.

⁷⁶ Dazu oben D.II.2.

anderen Maßstab als für solche Änderungen anzunehmen, die lediglich einen tierschutzrechtlichen Mindeststandard erfüllen. Denn im Rahmen der Verhältnismäßigkeit kann Berücksichtigung finden, dass Zweck der Änderung die Umstellung auf tierwohlgerechte Haltungsformen ist. Die Bestimmung der Zumutbarkeit der Immissionen für schutzwürdige Bereiche kann diesen Aspekt berücksichtigen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass durch die Änderungsgenehmigung häufig der Bestandsschutz einer Anlage entfallen wird.⁷⁷ Auch dieser Umstand kann im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Festlegung von Emissionsstandards Berücksichtigung finden. Denn der Entfall des Bestandsschutzes für die vorhandene Anlage stellt für die Anlagenänderung mit dem Ziel, eine tierwohlkonforme Haltung zu ermöglichen, sicherlich für viele Landwirte ein erhebliches Hemmnis dar. Vor diesem Hintergrund ist es angemessen, durch die Festlegung von auf die Änderungen zur tierwohlgerechter Haltung abgestimmten Emissionsanforderungen Anreize für eine Anlagenänderung zu schaffen, die anderenfalls gerade wegen des Entfalls des Bestandsschutzes und der hiermit verbundenen Verpflichtung zur Einhaltung aktueller Emissionsanforderungen regelmäßig nicht gestellt wird.

Von der Möglichkeit abweichender Maßstäbe im Bereich der Emissionsanforderungen geht auch die TA Luft 2020-E aus. Dort werden an verschiedene Haltungsverfahren unterschiedliche Emissionsanforderungen gestellt. Für qualitätsgesicherte Haltungsverfahren, die nachweislich dem Tierwohl dienen, sind diverse Erleichterungen vorgesehen. Nach Nr. 5.4.7.1 Buchst. h) S. 5 TA Luft 2020-E können qualitätsgesicherte Haltungsverfahren angewendet werden, die nachweislich dem Tierwohl dienen. Sofern auf Grund dieser Maßnahmen eine Abluftreinigungseinrichtung technisch nicht möglich ist, sollen, soweit möglich, andere emissionsmindernde Verfahren und Techniken des Anhang 11 oder gleichwertige qualitätsgesicherte Maßnahmen zur Emissionsminderung angewendet werden, mit denen ein Emissionsminderungsgrad von mindestens 40 Prozent erreicht wird. Für tiergerechte Außenklimaställe soll zudem ein Emissionsminderungsgrad von (lediglich) mindestens 33 Prozent im Vergleich zum Referenzwert erreicht werden. Nach der Begründung zur TA Luft 2020-E können tiergerechte Außenklimaställe, soweit sie dem aktuellen Stand der Technik entsprechen, ohne weitere Emissionsminderungsmaßnahmen betrieben werden.⁷⁸

⁷⁷ Dazu *Arnold*, NVwZ 2017, 497, 500.

⁷⁸ Begründung zur TA Luft 2020-E, S. 526 f.

2. Grenzen der Festlegung anderer Immissionsmaßstäbe bei der tierwohlgerechten Änderung

Eine Reduzierung der Immissionsanforderungen für die tierwohlgerechte Änderung von Stallanlagen wäre dann unzulässig, wenn hierdurch die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verletzt würde.⁷⁹ Davon kann indessen nicht ausgegangen werden. Voraussetzung hierfür wäre, dass die Immissionsanforderungen den Zweck haben, Gefahren für Leib oder Leben und die Gesundheit zu wahren. Insbesondere Gerüche stellen jedoch keine Gesundheitsgefahr dar. Es handelt sich vielmehr um bloße Belästigungen. Eine Verletzung der grundrechtlichen Schutzpflicht kommt vor diesem Hintergrund jedenfalls für Regelungen in der TA Luft, die für Gerüche ein geringeres Schutzniveau empfindlicher Nutzungen bei tierwohlgerechter Änderung von Anlagen vorsehen, nicht in Betracht. Denn auf bloße Belästigungen erstreckt sich die grundrechtliche Schutzpflicht nicht. Sie ist Ausfluss der verfassungsrechtlichen Gewährleistung von Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 GG. Diese Rechte sind durch bloße Belästigungen in Form von Gerüchen nicht tangiert.

Problematisch könnte die Festlegung anderer Immissionsmaßstäbe für die tierwohlgerechte Änderung von Anlagen allerdings möglicherweise unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes sein. Denn dann würden für Errichtung und Betrieb von Anlagen „gleicher Art“ unterschiedliche Immissionsmaßstäbe festgelegt. Eine solche Regelung widerspricht grundsätzlich den Anforderungen, die sich aus § 16 Abs. 1 BImSchG und § 22 Abs. 1 BImSchG für Änderungsgenehmigungen ergeben. Bei Änderungsvorhaben müssen, ist die Änderung wesentlich im Sinne der genannten Regelungen, grundsätzlich die gleichen Immissionsstandards einhalten werden wie für neu errichtete Anlagen. Insbesondere die Regelung in § 16 Abs. 1 BImSchG verdeutlicht, dass der Gesetzgeber Änderungsgenehmigungen hinsichtlich der Einhaltung von Umweltstandards wie eine Neuerrichtung behandelt. Allerdings steht die Erteilung nachträglicher Anordnungen gemäß § 17 Abs. 2 BImSchG unter dem Vorbehalt ihrer Verhältnismäßigkeit. Insbesondere sind dabei zu berücksichtigen Art, Menge und Gefährlichkeit der von der Anlage ausgehenden Emissionen und der von ihr verursachten Immissionen sowie die Nutzungsdauer und technische Besonderheiten der Anlage. Diese Regelung zeigt, dass für bestehende Anlagen jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Ver-

⁷⁹ Zu dieser Schutzpflicht BVerfG, Urt. v. 28.01.1992 – 1 BvR 1025/82 – u.a., juris Rn. 69 m.w.N.

hältnismäßigkeit von den sonst bestehenden Immissionsanforderungen Abstriche gemacht werden können. Es handelt sich um eine Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.⁸⁰

Aus § 17 Abs. 2 BImSchG lässt sich entnehmen, dass immissionsschutzrechtlich bestehende Anlagen und Neuerrichtungen durchaus – wenn auch in Grenzen – unterschiedlich behandelt werden dürfen. Insbesondere geht das Immissionsschutzrecht davon aus, dass sich aus dem Bestandsschutz ergibt, dass Immissionsanforderungen von bestehenden Anlagen nicht in gleicher Weise wie von neu errichteten Anlagen erfüllt werden müssen. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass der Bestandsschutz der zu ändernden Anlage ein Differenzierungskriterium darstellt, das es insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit rechtfertigt, für die Änderung bestehender Anlagen andere Immissionsanforderungen als für die Neuerrichtung festzulegen.

Für den Umfang der Differenzierung sollte dabei allerdings eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nach dem Maßstab des § 17 Abs. 2 S. 2 BImSchG durchgeführt werden. Zu prüfen ist, welche Belastungen für den Anlagenbetreiber entstünden, müsste er die regelmäßig zu erfüllenden Immissionsanforderungen einhalten. Diese Belastung ist in Beziehung zu setzen zu dem angestrebten Erfolg – hier der tierwohlgerechten Ausgestaltung der Stallungen – im Rahmen eines Änderungs genehmigungsverfahrens. Dabei ist weiter die Immissionssituation im Anlagenbereich in Rechnung zu stellen. Insbesondere eine Vorbelastung durch die vorhandenen Stallungen ist dabei beachtlich. Das gilt auch für die Intensität einer durch die tierwohlgerechte Ausgestaltung der Anlagen hervorgerufenen Geruchsbelastung. Zwischen diesen Gesichtspunkten ist eine Abwägung durchzuführen. Das Maß der Reduzierung der Immissionsanforderungen bestimmt sich nach dem Ergebnis dieser Abwägung. Dabei kann insbesondere in Rechnung gestellt werden, dass die Änderung der Anlage dem Tierwohl und damit einem in Art. 20a GG verfassungsrechtlich geschützten Ziel dient.

Der Gleichheitssatz steht im Ergebnis einer unterschiedlichen Behandlung von Änderungs genehmigungen für solche Anlagen, die lediglich tierschutzrechtliche Mindeststandards erfüllen, und solche, die diese übererfüllen, nicht entgegen.

Auch EU-Recht, insbesondere die für bestimmte immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen geltende IE-Richtlinie sowie der Durchführungsbeschluss

⁸⁰ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 17 Rn. 38; Hansmann/Ohms, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 17 BImSchG Rn. 118; Schink, NVwZ 2017, 341.

(EU) 2017/302 stehen einer Differenzierung bei den Schutzstandards der TA Luft nicht entgegen. Für die betroffenen Anlagen sind bei der Ausgestaltung der TA Luft und der Festlegung des Stands der Technik allerdings insbesondere die im Durchführungsbeschluss festgelegten BVT-assoziierten Bandbreiten für Emissionen in die Luft zu beachten. Besonderheiten mit Blick auf immissionsschutzrechtliche Schutzstandards ergeben sich insoweit nur für Tierhaltungsanlagen, die unter die IE-Richtlinie fallen. Von den im Durchführungsbeschluss enthaltenen Emissions-Bandbreiten darf der nationale Gesetzgeber nicht abweichen.

3. Ergebnis zu Frage 3

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass es auf der Rechtsgrundlage des geltenden BImSchG möglich ist, in der TA Luft für die tierwohlgerechte Änderung von bestehenden Tierhaltungsanlagen einen anderen Maßstab zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen festzulegen, als für Anlagen, die lediglich die tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen erfüllen.

IV. Frage 4: Ist es auf der Rechtsgrundlage des geltenden BImSchG möglich, in der TA Luft für die tierwohlgerechte Änderung von bestehenden baurechtlich genehmigungsbedürftigen Tierhaltungsanlagen einen anderen Maßstab zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen festzulegen als für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen bzw. eine Ausnahme von der Einhaltung des Schutzstandards zu regeln?

1. Reduzierte immissionsschutzrechtliche Anforderungen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen

§ 22 BImSchG enthält die Grundpflichten für Errichtung und Betrieb nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen. Diese Pflichten gelten unmittelbar.⁸¹ Einer Konkretisierung durch Rechtsverordnung bedarf es dabei nicht.

Gegenüber den Betreiberpflichten aus §§ 6, 5 BImSchG sind diejenigen, die für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen gelten, erheblich reduziert. Der Katalog des § 22 Abs. 1 BImSchG bezieht sich – insoweit anders als derjenige des § 5 BImSchG – nur

⁸¹ BVerwG, Urt. v. 18.05.1995 – 4 C 20/94 –, BVerwGE 98, 235, 247 = NVwZ 1996, 379; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 20.

auf schädliche Umwelteinwirkungen. Sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und Belästigungen für die Allgemeinheit sind nicht erfasst.⁸² Darüber hinaus, sind die Betreiberpflichten aus § 22 BImSchG auf die Gefahrenabwehr beschränkt; Vorsorgeanforderungen stellt § 22 Abs. 1 BImSchG nicht.⁸³ Kraft Gesetzes werden damit die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen bei genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen unterschiedlich behandelt. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, d. h. solche, die nicht in den Katalog der 4. BImSchV fallen, werden in der Regel durch Baugenehmigungsverfahren zugelassen. Aus der rechtlich unterschiedlichen Behandlung von nicht genehmigungsbedürftigen und genehmigungsbedürftigen Anlagen hinsichtlich der Immissionsschutzanforderungen könnte deshalb schon zu folgern sein, dass für baurechtlich genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen bei einer tierwohlgerechten Änderung andere Maßstäbe zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen festgelegt werden dürfen als für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen. Die gesetzgeberische unterschiedliche Behandlung beider Anlagenarten legt dies jedenfalls nahe.

2. Pflicht zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen

Allerdings könnte gegen dieses Ergebnis sprechen, dass Betreiber nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen nach § 22 S. 1 Nr. 1 BImSchG diese so zu betreiben haben, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Abgewehrt werden müssen solche Umwelteinwirkungen, die konkret schädlich sind. Dabei kommt es auf eine akzeptorbezogene Betrachtung an. Maßgebend ist, ob im Einwirkungsbereich der Anlage durch ihre Errichtung oder ihren Betrieb schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden.⁸⁴ Dabei gilt, dass auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen die Immissionswerte der TA Luft eine Beurteilungsgrundlage bilden. Allerdings dürfen diese nicht starr und schematisch angewendet werden.⁸⁵ Im Einzelnen ist eine Wertung im Sinne einer Gü-

⁸² Enders, in: BeckOK Umweltrecht, § 22 Rn. 10.

⁸³ BVerwG, Urt. v. 28.01.1999 – 7 CN 1.97 –, BVerwGE 108, 260, 265 = NVwZ 1999, 651; BVerwG, Beschl. v. 25.08.1999 – 4 B 55.99 –, NVwZ-RR 2000, 90; Jarass, BImSchG, § 22 Rn. 29; Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, § 22 Rn. 115; Enders, in: BeckOK Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 10.

⁸⁴ Enders, in: BeckOK Umweltrecht, § 22 Rn. 17.

⁸⁵ BVerwG, Urt. v. 29.08.2007 – 4 C 2/07 –, NVwZ 2008, 76 Rn. 14, 35; Beschl. v. 26.03.2014 – 4 B 3.14 –, UPR 2014, 313 = BauR 2014, 1129; Enders, in: BeckOK Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 19; Heilshorn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 16.

terabwägung der konkreten Gegebenheiten durchzuführen, in die zum einen die emit-
tierende Nutzung und zum anderen die betroffenen Nutzungen einzubeziehen sind.⁸⁶
Das gilt nicht nur für Lärmimmissionen, sondern auch für Luftverunreinigungen und
Geruchsmissionen.⁸⁷ Einzubeziehen in die Beurteilung der Erheblichkeit von schäd-
lichen Umwelteinwirkungen und hier insbesondere Geruchsbelastungen sind deshalb
neben der sozialen Adäquanz⁸⁸ insbesondere Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftig-
keit des von Immissionen betroffenen Gebietes,⁸⁹ nicht aber die Belastung für des Ver-
ursachers,⁹⁰ wohl aber nach der Rechtsprechung des BVerwG der Nutzen der Anlage
für die Allgemeinheit.⁹¹

Bei Anwendung dieser Kriterien ist es zulässig, schädliche Umwelteinwirkungen, die
bei Änderungen bloß baurechtlich und nicht immissionsschutzrechtlich genehmi-
gungsbedürftiger Anlagen durch den Betrieb der Anlage verursacht werden, anders zu
bewerten als bei einer Neuerrichtung solcher Anlagen bzw. der Änderung von Immis-
sionsschutzrecht genehmigungsbedürftiger Anlagen. Das gilt insbesondere deshalb,
weil insoweit nach der Rechtsprechung des BVerwG eine Gesamtabwägung hinsicht-
lich der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen vorzunehmen ist und die geltenden
Regelwerke der TA Luft 2002 nicht uneingeschränkt zur Anwendung kommen müs-
sen. Zu berücksichtigen im Rahmen dieser Abwägung ist deshalb insbesondere die
Tierwohlgerechtigkeit, die mit der Änderung erreicht werden soll. Damit wird, wie aus
Staatszielbestimmung Tierschutz des Art. 20a GG folgt, ein Interesse der Allgemei-
heit verfolgt. Dieses Interesse, das verfassungsrechtlich geschützt ist und einem ver-
fassungsrechtlichen Handlungsauftrag der Verwaltung entspricht,⁹² ist im Rahmen der
Interessenabwägung bei der Bestimmung der Erheblichkeit zu berücksichtigen. Die
Bedeutung der Tierwohlgerechtigkeit als verfassungsrechtlich geschütztem Ziel ver-
leiht diesem Aspekt bei der Gesamtabwägung eine hohe Wertigkeit. Angesichts des-
sen, dass insbesondere Gerüche nicht zu Gesundheitsschäden führen können, sondern
lediglich Belästigungen darstellen, können deshalb die Schutzstandards insbesondere

⁸⁶ Heilshorn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 16.

⁸⁷ Heilshorn/Sparwasser, a.a.O. mit Nachweisen aus der Rspr. des BVerwG; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 39 ff., 41.

⁸⁸ Dazu BVerwG, Urt. v. 30.04.1992 – 7 C 25/91 –, BVerwGE 90, 163, 165 = NJW 1992, 2779; BVerwG, Beschl. v. 11.02.2003 – 7 B 88/02 –, NVwZ 2003, 751, 752.

⁸⁹ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 41.

⁹⁰ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 41 f.

⁹¹ BVerwG, Beschl. v. 29.04.1988 – 7 C 33/87 –, BVerwGE 79, 254, 262 = NJW 1988, 2396; a. A. Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 42.

⁹² Dazu bereits oben D.II.1.

hinsichtlich von Geruchsbelastungen bei der Änderung bloß baurechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen, mit der das Ziel tierwohlgerechtem Umbaus verfolgt wird, anders als für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Änderungsverfahren bzw. für Neuerrichtung von Anlagen festgesetzt werden.

In welchem Umfang dies der Fall ist, ist eine Frage der Bewertung. Allerdings ist in diese Bewertung die Schutzwürdigkeit und der Schutzbedarf der empfindlichen Gebiete, die Geruchsbelastungen ausgesetzt sind, zu berücksichtigen. Insbesondere Dorfgebiete, in denen traditionell eine Tierhaltung stattfindet, haben bei der Bewertung einen geringeren Schutzstatus als Reine oder Allgemeine Wohngebiete. Auch bei Letzteren kann allerdings das Angrenzen an den Außenbereich und damit an Flächen, auf denen traditionell eine Tierhaltung mit den dazu gehörenden Geruchsimmissionen betrieben wird, Berücksichtigung finden. Entsprechend differenzierte und bis zu einem gewissen Punkt flexible Regelungen sieht auch Nr. 3.1 des Anhang 7 der TA Luft 2020-E vor.

3. Keine Verletzung des Gleichheitssatzes

Eine unterschiedliche Behandlung einer tierwohlgerechten Änderung baurechtlich genehmigungsbedürftiger und immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz. Insoweit kann auf die Ausführungen unter III.2 zu Frage 3 verwiesen werden.

V. Frage 5: Wenn die 1. und/oder 2. Teilfrage von Frage 4 verneint werden: Könnte das BImSchG vor dem Hintergrund des Artikels 20a GG so geändert werden, dass ein unterschiedlicher Schutzmaßstab bzw. eine entsprechende Ausnahmeregelung ermöglicht wird?

1. Regelungsauftrag des Gesetzgebers aus Artikel 20a GG

Die Staatszielbestimmung Umwelt- und Tierschutz des Artikels 20a GG richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber. Dieser ist aufgerufen, den in Artikel 20a GG enthaltenen Schutzauftrag zu Gunsten des Tierschutzes umzusetzen und auszugestalten.⁹³ Die Staatszielbestimmung Tierschutz wird regelmäßig operationalisierbar erst durch

⁹³ Dazu: Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 a Rn. 46; Uhle, DÖV 1993, 947, 951; Kloepper, DVBl 1996, 73, 75; Murswiek, NVwZ 1996, 22, 229.

konkretisierende Gesetzgebung.⁹⁴ Der Gesetzgeber ist deshalb aufgefordert, in einer Abwägung mit anderen verfassungsrechtlich geschützten Gütern und Interessen Tierchutzanforderungen gesetzlich oder durch untergesetzliches Regelwerk zu konkretisieren. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein weiter gesetzgeberischer Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu.⁹⁵ Grenzen findet dieser Gestaltungsspielraum nur dort, wo hierdurch andere verfassungsrechtliche Vorgaben verletzt werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung berechtigt, das Immissionsschutzrecht so zu ändern, dass die Schutzanforderungen für die tierwohlgerechte Änderung von Tierhaltungsanlagen herabgesetzt werden. Grundsätzlich lässt der Regelungsauftrag des Artikel 20a GG eine solche Regelung zu.

2. Grenzen durch höherrangiges Recht

Allerdings muss der Gesetzgeber dabei die Grenzen beachten, die sich aus dem EU-Recht und dem Verfassungsrecht, hier insbesondere den Grundrechten und vor allem dem Schutz der Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, ergeben.⁹⁶

Wie bereits ausgeführt, beeinträchtigt eine Geruchsbelästigung nicht die Gesundheit der Nachbarn von tierwohlgerecht umgebauten Stallanlagen. Eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG durch eine Reduzierung des Schutzniveaus für die tierwohlgerechte Änderung von Tierhaltungsanlagen kommt deshalb nicht in Betracht. Vielmehr sind dem Gesetzgeber insoweit allenfalls durch die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG bzw. die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG rechtliche Grenzen aufgezeigt. In beiden Fällen setzt eine gesetzliche Regelung voraus, dass die Einschränkungen der betroffenen Grundrechte in verhältnismäßiger Weise erfolgen.

Das Ziel, die tierwohlgerechte Änderung von Stallungen durch eine Änderung des Immissionsschutzrechtes zu privilegieren, ist ein legitimes Ziel des Gesetzgebers. Das gilt insbesondere wegen des Gestaltungsauftrages an den Gesetzgeber aus der Staatszielbestimmung Tierschutz des Art. 20a GG.

⁹⁴ Scholz, a.a.O.

⁹⁵ Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Artikel 20a Rn. 49; Uhle, DÖV 1993, 947, 951; Klopfer, DVBl 1996, 73, 76.

⁹⁶ Vgl. hierzu auch bereits D.III.2.

Zur Erreichung des Ziels, den tierwohlgerechten Ausbau von Stallungen zu fördern, ist eine unterschiedliche Behandlung von tierwohlgerechten Änderungen und solchen, bei denen nur tierschutzrechtliche Mindestanforderungen eingehalten werden, auch geeignet und erforderlich. Geeignet ist sie insbesondere deshalb, weil hierdurch in Bestandslagen ein tierwohlgerechter Ausbau ermöglicht wird, der bei Verpflichtung zur Einhaltung der allgemeinen Immissionsstandards unzulässig wäre. Dabei genügt es für die Geeignetheit, dass diese Zielerreichung hierdurch gefördert werden kann. Dies ist unzweifelhaft bei einer Reduzierung des Schutzniveaus für die tierwohlgerechte Änderung von Tierhaltungsanlagen der Fall. Die Regelung ist im Immissionsschutzrecht auch erforderlich. Das gilt schon deshalb, weil durch eine solche Regelung Rechtssicherheit für den Vorhabenträger hergestellt werden kann. Darüber hinaus ist unter der Prämisse der Fragestellung 5 eine andere Möglichkeit, bestandsgeschützte Tierhaltungsanlagen tierwohlgerecht zu ändern, bei Anwendung der immissionsschutzrechtlichen Standards häufig wegen der zu geringen Abstände zur schutzwürdigen Nutzung nicht möglich.

Bei der Angemessenheitsprüfung ist zu berücksichtigen, dass Art. 20a GG dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Staatszielbestimmung Tierschutz einen weiten Ermessensspielraum einräumt. Weiter ist von Bedeutung, dass die gesetzliche Regelung auf die Änderung von Tierhaltungsanlagen beschränkt ist. Die Neuerrichtung und der Ausbau von Tierhaltungsanlagen werden deshalb von einer Verringerung des Schutzniveaus gerade nicht erfasst. Vielmehr geht es lediglich darum, tierwohlgerechte Änderungen bestandsgeschützter vorhandener Anlagen zu erleichtern. Der Gesetzgeber würde damit einem erweiterten Bestandsschutzinteresse der Betreiber solcher Anlagen sowie dem Tierschutz Rechnung tragen. Demgegenüber findet eine gravierende Belastung schutzwürdiger Nutzungen durch die Verminderung der immissionsschutzrechtlichen Schutzstandards für eine tierwohlgerechte Änderung von Stallungen nicht statt. Insbesondere werden hierdurch keine Gesundheitsgefahren verursacht. Vielmehr geht es lediglich darum, dass Belästigungen in einem näher zu bestimmenden Umfang für schutzwürdige Nutzungen verstärkt werden. Differenziert der Gesetzgeber dabei nach der Schutzwürdigkeit der Nutzungen indem er etwa für Dorfgebiete und den Außenbereich ein anderes Schutzniveau als für Allgemeine und Reine Wohngebiete vorsieht, ist den Schutzinteressen der Anwohner ausreichend Rechnung getragen. Denn dann wird auf die besondere Situationsgebundenheit in Dorflagen und im Außenbereich Bezug genommen und hier das Schutzniveau stärker als in Allgemeinen und Reinen Wohngebieten verringert.

Zur Problematik einer möglichen Verletzung des Gleichheitssatzes kann auf die Ausführungen zur Frage 3 verwiesen werden.

3. Ergebnis zu Frage 5

Im Rahmen einer verhältnismäßigen Abwägung der schutzwürdigen Interessen der Nachbarn der Tierhaltungsanlagen ist der Gesetzgeber berechtigt, das Schutzniveau für die tierwohlgerechte Änderung von Tierhaltungsanlagen im Immissionsschutzrecht zu verringern.

VI. Frage 6: Welcher Maßstab wird im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen herangezogen?

Bedarf die Zulassung einer Tierhaltungsanlage keiner immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, sondern „nur“ einer Baugenehmigung, dürfen dem Vorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen.⁹⁷ Zu beachten sind u. a. die in § 22 BImSchG normierten Grundpflichten für Errichtung und Betrieb nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen. Nach dieser Vorschrift müssen

- schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG) und
- schädliche Umwelteinwirkungen, die nach dem Stand der Technik nicht vermeidbar sind, auf ein Mindestmaß beschränkt werden (§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG).

Die Pflicht aus § 22 BImSchG gilt unmittelbar, also unabhängig von einer Konkretisierung durch Rechtsverordnung.⁹⁸ Im Unterschied zur Regelung für genehmigungsbedürftige Anlagen in § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG bezieht sich § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG nicht auf andere als immissionsbedingte Gefahren, erhebliche und erhebliche Belästigungen.⁹⁹

⁹⁷ Vgl. bspw. § 74 Abs. 1 BauO NRW. In anderen Bundesländern existieren entsprechende Regelungen in den Landesbauordnungen.

⁹⁸ Amtliche Begründung, BT-Drs. 7/179 S. 38 – zu § 20 als Vorgängernorm des § 22; Enders, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK, Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 9; Heilshorn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 Rn. 2.

⁹⁹ Heilshorn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 Rn. 14.

1. Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG)

Nach zutreffender und ganz herrschender Auffassung erfasst die in § 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2 normierte Schutzpflicht nur konkret schädliche Umwelteinwirkungen;¹⁰⁰ es geht allein um die Gefahrenabwehr und nicht um die Vorsorge.¹⁰¹

§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG verlangt keinen vollständigen Ausschluss von Umweltbelastungen. Erhebliche Nachteile und Belästigungen durch Immissionen können hinzunehmen sein, wenn sie nach dem Stand der Technik nicht vermieden werden können. Zu prüfen ist allerdings immer, ob die Minderungspflicht nach § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG weitere Maßnahmen zur Beschränkung der schädlichen Umwelteinwirkungen fordert.¹⁰² Vollständig zu vermeiden hat der Betreiber jedoch Immissionen, die Gesundheitsgefahren hervorrufen können.¹⁰³

a) Konkretisierende Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften

Zur Beurteilung der Frage, wann i. S. v. § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG konkrete schädliche Umwelteinwirkungen drohen, sind zunächst die für die betroffene Anlagenart unmittelbar geltenden Konkretisierungen in Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften zu beachten. Insoweit sind für allein baurechtlich zu genehmigende Tierhaltungsanlagen folgende Maßstäbe:

aa) TA Lärm

Nr. 1 Abs. 2 Buchst. c TA Lärm sieht für nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige *landwirtschaftliche Anlagen* eine Ausnahme vom Anwendungsbereich der TA Lärm vor.

Landwirtschaftliche Anlagen i. d. S. sind alle Anlagen, die zur Erreichung des Zwecks eines landwirtschaftlichen Betriebes erforderlich sind (Kernanlagen) oder diesem

¹⁰⁰ Vgl. bspw. OVG NRW, Beschl. v. 18.05.1993 - 10 B 681/93 -, NVwZ 1993, 1115; OVG Bremen, Urt. v. 14.04.2015 - 1 A 214/13 -, juris Rn. 51; Enders, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK, Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 14; Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK BImSchG, 2. Aufl. 2016, § 22 Rn. 115; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 29; a. A. Hansmann, NVwZ 1991, 829 ff, der § 22 Abs. 1 BImSchG eine allgemeine Grundpflicht zur Vorsorge entnimmt; diese zuvor auch von Heilshorn/Sparwasser in Landmann/Rohmer vertretene Gegenauffassung wurde dort inzwischen ausdrücklich aufgegeben. Zum Streitstand siehe Heilshorn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 Rn. 38 ff.

¹⁰¹ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 29.

¹⁰² Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK BImSchG, 2. Aufl. 2016, § 22 Rn. 99.

¹⁰³ BVerwG, Urt. v. 29.04.1988 - 7 C 33/87 -, BVerwGE 79, 254-266, juris Rn. 12.

Zweck unter den konkreten Umständen des Einzelfalles tatsächlich dienen (Nebeneinrichtungen; vgl. § 1 Abs. 2 der 4. BImSchV). Als landwirtschaftliche Betriebe sind nur Betriebe anzusehen, in denen Ackerbau und Viehzucht (sog. Urproduktion) stattfindet (vgl. in diesem Zusammenhang die Definition der Landwirtschaft in § 201 BauGB). Der Viehhandel und die Massentierzucht ohne eigene Futtermittelerzeugung gehören nicht zur Landwirtschaft. Soweit innerhalb eines landwirtschaftlichen Betriebes mit geräuschintensiven Anlagen auch Arbeiten für Dritte durchgeführt werden (z. B. in einer Körnertrocknungsanlage), handelt es sich nicht mehr um landwirtschaftliche Anlagen. Erforderlich ist eine ausschließliche oder fast ausschließliche Nutzung für den eigenen landwirtschaftlichen Betrieb. Unter diesen Voraussetzungen sind z. B. die Lüftungsanlagen für Ställe, Melkmaschinen, Mährescher und der zu Feldarbeiten eingesetzte Traktor landwirtschaftliche Anlagen.¹⁰⁴

Für derartige Anlagen gilt die TA Lärm nicht unmittelbar, was allerdings keine Ausnahme von den materiellen immissionsschutzrechtlichen Anforderungen bedeutet. Die Regelungen der TA Lärm können als Erkenntnisquelle zur Konkretisierung des Begriffs der schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche herangezogen werden.¹⁰⁵ Darüber hinaus können auch Regelungen in technischen Normen als Erkenntnisquellen herangezogen werden.¹⁰⁶

bb) TA Luft

Von besonderer Relevanz für die immissionsschutzrechtliche Zulässigkeit von Tierhaltungsanlagen sind die Vorgaben der TA Luft.

Soweit im Hinblick auf die Pflichten der Betreiber von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach § 22 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BImSchG zu beurteilen ist, ob schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen vorliegen, sollen gemäß Nr. 1 Abs. 5 TA Luft 2002 die in Nr. 4 TA Luft 2002 festgelegten Grundsätze zur Ermittlung und Maßstäbe zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen herangezogen werden. Diese Regelung zum Anwendungsbereich findet sich wortgleich in Nr. 1 Abs. 6 TA Luft 2020-E.

¹⁰⁴ *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 93. EL August 2020, Nr. 1.1 TA Lärm Rn. 16.

¹⁰⁵ VGH BW, Urt. v. 08.11.2000 - 10 S 2317/99 –, NVwZ 2001, 1184, 1185; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 93. EL August 2020, Nr. 1.1 TA Lärm Rn. 15 f.; *Heilshorn/Sparwasser*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 Rn. 15.

¹⁰⁶ *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 93. EL August 2020, Nr. 1.1 TA Lärm Rn. 15 f.

Der durch Nr. 4 der TA Luft 2002 konkretisierte Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen ist damit für die Beurteilung genehmigungsbedürftiger Anlagen ebenso von Bedeutung wie für die Beurteilung der von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen ausgehenden Immissionen. Allerdings dürfen die Regelungen nicht schematisch angewandt werden. Deshalb bestimmt Nr. 1 Abs. 5 S. 1 ausdrücklich, dass bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nicht die gesamte Nr. 4, sondern nur die dort festgelegten Maßstäbe zur Beurteilung von schädlichen Umwelteinwirkungen herangezogen werden sollen. Das eröffnet den zuständigen Behörden einen größeren Spielraum insbesondere hinsichtlich der Relevanz der einzelnen Immissionsbeiträge. Die Behörden dürfen zur Beurteilung der Immissionswirkungen jedoch keine anderen Maßstäbe anwenden, als sie den Immissionswerten zu Grunde liegen.¹⁰⁷

Die Ermittlung von Immissionskenngrößen nach Nummer 4.6 unterbleibt, soweit eine Prüfung im Einzelfall ergibt, dass der damit verbundene Aufwand unverhältnismäßig wäre. Tragen nicht genehmigungsbedürftige Anlagen zum Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen in relevanter Weise bei, ist zu prüfen, ob die nach dem Stand der Technik gegebenen Möglichkeiten zu ihrer Vermeidung ausgeschöpft sind. Nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen sind auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Soweit zur Erfüllung der Pflichten nach § 22 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BImSchG Anforderungen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen festgelegt werden können, können auch die in Nummer 5 für genehmigungsbedürftige Anlagen festgelegten Vorsorgeanforderungen als Erkenntnisquelle herangezogen werden.

b) Geruchsimmissionen

Die TA Luft 2002 stellt in der Regelung zum Anwendungsbereich unter Nr. 1 Abs. 3 klar, dass der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geruchsimmissionen in dieser Verwaltungsvorschrift nicht geregelt wird; dagegen wird die Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch Geruchsemissionen in der TA Luft 2002 geregelt. Letztlich gibt es für die Beurteilung von Geruchsimmissionen bislang noch keine bundeseinheitlichen konkreten rechtsverbindlichen Vorgaben. Die maßgebliche Erheblichkeitsschwelle für die Schädlichkeit solcher Immissionen ist anhand einer

¹⁰⁷ *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 93. EL August 2020, Nr. 1.1. TA Luft Rn. 11.

umfassenden Würdigung sämtlicher Umstände des Einzelfalles zu ermitteln.¹⁰⁸ Maßgebliche Kriterien sind vor allem die Gebietsart, die örtlichen Verhältnisse sowie werbende Elemente der Herkömmlichkeit, der sozialen Adäquanz und der allgemeinen Akzeptanz sowie der Nutzen der beanstandeten Anlage für die Allgemeinheit.¹⁰⁹ Als Orientierungshilfe kann zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen in NRW auf die durch Erlass als Verwaltungsvorschrift eingeführte GIRL zurückgegriffen werden, die gem. Nr. 1 Abs. 5 GIRL auch auf nicht genehmigungsbedürftige Anlagen sinngemäß angewendet werden kann.¹¹⁰

In der TA Luft 2020-E ist angelegt, dass die Regelungen der GIRL mit kleineren Modifikationen in das technische Regelwerk integriert werden, so dass die TA Luft zukünftig für Geruchsimmissionen maßgeblich wäre.¹¹¹ Vorgesehen ist auch hier eine Festlegung von Immissionswerten im Rahmen der Schutzanforderungen (Nr. 4.3.2 TA Luft 2020-E), die auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen zu beachten wären. Durch verschiedene Regelungen in der TA Luft 2020-E wird die Verbindlichkeit der Immissionswerte allerdings relativiert.¹¹²

Im praktisch besonders bedeutsamen Fall der Tierhaltung soll wie bereits jetzt auch in Zukunft für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen auf VDI-Richtlinien zurückgegriffen werden können. Nach der Regelung in Anhang 7 der TA Luft 2020-E soll die zuständige Behörde die Entscheidung auf die Einhaltung der Abstände nach der Richtlinie VDI 3894 Blatt 2 (Ausgabe November 2012) in Verbindung mit der Richtlinie VDI 3894 Blatt 1 (Ausgabe September 2011) gründen können. Diese VDI-Richtlinien betreffen die Haltung und Emissionen von Schweinen, Rindern, Geflügel und Pferden. Zu beachten ist, dass die in den VDI-Richtlinien genannten Abstände zudem der Vorsorge dienen, so dass von einer Unterschreitung der Abstände nicht ohne weiteres auf eine unzumutbare Beeinträchtigung geschlossen werden kann. Sind die Abstände hingegen eingehalten, stellt dies ein Indiz dafür dar, dass keine unzumutbare Beeinträchtigung vorliegt.¹¹³

¹⁰⁸ BVerwG NVwZ-RR 1995, 6; *Heilshorn/Sparwasser*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 Rn. 15.

¹⁰⁹ BVerwG, Urt. v. 30.04.1992 – 7 C 25/91 –, BVerwGE 90, 1163 = NJW 1992, 2779; VGH BW, Urt. v. 08.06.1998 – 10 S 3300/96 –, NVwZ-RR 1999, 569, 570; *Jarass*, BImSchG, § 22 Rn. 48.

¹¹⁰ Vgl. hierzu bereits D.I.2.b).

¹¹¹ Vgl. hierzu bereits D.I.2.e).

¹¹² Vgl. hierzu im Einzelnen die Ausführungen unter D.I.2.e) und D.II.2.

¹¹³ *Heilshorn/Sparwasser*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 Rn. 25 m. w. N.

In einfach gelagerten Fällen nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen kann die Entscheidung ausschließlich auf die VDI-Richtlinie gestützt werden, ohne dass ein Gutachten nach der GIRL eingeholt werden muss.¹¹⁴

c) Ammoniak- und Stickstoffimmissionen

Soweit nach den Bestimmungen der TA Luft 2002 Grenzwerte für Ammoniak- und Stickstoffeinträge einzuhalten sind, dienen diese nicht dem Schutz der menschlichen Gesundheit, sondern dem Schutz empfindlicher Pflanzen und Ökosysteme.¹¹⁵ Die TA Luft 2002 enthält in Nr. 4 Anforderungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Anforderungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit werden in Nr. 4.2. der TA Luft 2002 gestellt. In Nr. 4.2.1 der TA Luft 2002 sind zum Schutz vor Gefahren für die menschliche Gesundheit Immissionswerte für verschiedene luftverunreinigende Stoffe festgelegt, nicht aber für Ammoniak oder Stickstoff.

Nach Nr. 4.4.2 Abs. 3 der TA Luft 2002 und TA Luft-E 2020 ist nach Nr. 4.8 zu prüfen, ob der Schutz vor erheblichen Nachteilen durch Schädigung empfindlicher Pflanzen und Ökosysteme durch die Einwirkung von Ammoniak gewährleistet ist. Nr. 4.8 der TA Luft enthält Vorgaben bezüglich luftverunreinigender Stoffe, für die Immissionswerte in den Nummern 4.2 bis 4.5 nicht festgelegt sind. Nach Nr. 4.8 Abs. 5 S. 1 der TA Luft 2002 ist bei der Prüfung, ob der Schutz vor erheblichen Nachteilen durch Schädigung empfindlicher Pflanzen (z. B. Baumschulen, Kulturpflanzen) und Ökosysteme durch die Einwirkung von Ammoniak gewährleistet ist, Anhang 1 heranzuziehen. Liegen ferner Anhaltspunkte dafür vor, dass der Schutz vor erheblichen Nachteilen durch Schädigung empfindlicher Pflanzen (z. B. Baumschulen, Kulturpflanzen) und Ökosysteme (z. B. Heide, Moor, Wald) durch Stickstoffdeposition nicht gewährleistet ist, soll dies ergänzend geprüft werden (Nr. 4.8 Abs. 6 S. 1 der TA Luft 2002). Ergeben sich Anhaltspunkte für das Vorliegen erheblicher Nachteile durch Schädigung empfindlicher Pflanzen und Ökosysteme auf Grund der Einwirkung von Ammoniak, soll der Einzelfall geprüft werden (Nr. 4.8 Abs. 7 S. 1 der TA Luft 2002).

Dementsprechend ist zu fragen, an welchen Stellen für gärtnerische, landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Betriebe unzumutbare Vermögenseinbußen durch Pflanzenschäden auftreten könnten und wo das Gemeinwohl beeinträchtigt werden könnte;

¹¹⁴ Heilshorn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 Rn. 25 m. w. N.

¹¹⁵ OVG LSA, Urt. v. 24.03.2015 – 2 L 184/10 –, juris Rn. 130; Urt. v. 06.07.2016 – 2 L 84/14 –, juris Rn. 261; VG Hannover, Beschl. v. 11.03.2019, 4 B 4001/18.

fehlt es an derartigen Schutzgütern, sind weitere Prüfungen nicht erforderlich.¹¹⁶ Die in der TA Luft 2020-E enthaltenen Regelungen zu Stickstoffdepositionen zielen allerdings weiterhin auf den Schutz der Umwelt.¹¹⁷

d) Bioaerosole

Für Bioaerosole gilt unter der TA Luft 2002, dass die immissionsschutzrechtliche Schutzpflicht nicht eingreift, weil ungewiss ist, ob mit einem Schadenseintritt durch Bioaerosole zu rechnen ist.¹¹⁸ Bei Erlass der TA Luft 2002 ging man zwar davon aus, dass Bioaerosole zu schädlichen Umwelteinwirkungen führen können; einen Stand der Technik konnte man aber noch nicht formulieren.¹¹⁹ Wissenschaftliche Untersuchungen und Erkenntnisse darüber, von welcher Wirkschwelle an diese allgemeine Gefährdung in konkrete Gesundheitsgefahren für bestimmte Personengruppen umschlägt, waren nicht bekannt.¹²⁰ Weder gibt es bislang ein anerkanntes Ermittlungsverfahren noch verallgemeinerungsfähige Untersuchungsergebnisse über die gesundheitliche Gefährdung der Nachbarschaft durch eine landwirtschaftliche oder gewerbliche Tierhaltung. Ausgehend von diesem Erkenntnisstand greift die immissionsschutzrechtliche Schutzpflicht als Instrument der Gefahrenabwehr nicht ein, weil ungewiss ist, ob mit einem Schadenseintritt zu rechnen ist.¹²¹ Potenziell schädliche Umwelteinwirkungen, ein nur möglicher Zusammenhang zwischen Immissionen und Schadenseintritt oder ein generelles Besorgnispotenzial können allenfalls Anlass für Vorsorgemaßnahmen sein.¹²² Etwaige Bioaerosol-Immissionen können einem Genehmigungsantrag zur Errichtung einer Tierhaltungsanlage daher jedenfalls nach derzeitigem wissenschaftlichem Kenntnisstand nicht mit Blick auf die Schutzpflicht entgegengehalten werden; in Betracht kommt allenfalls eine Sonderprüfung nach Nr. 4.8 TA Luft 2002, wenn

¹¹⁶ OVG LSA, Urt. v. 24.03.2015 – 2 L 184/10 –, juris Rn. 130; Urt. v. 06.07.2016 – 2 L 84/14 –, juris Rn. 261; VG Oldenburg, Urt. v. 13.09.2017 – 5 A 654/15 –, juris Rn. 107.

¹¹⁷ Vgl. hierzu bereits D.VI.1.c).

¹¹⁸ OVG NRW, Urt. v. 30.01.2014 – 7 A 2555/11 –, juris Rn. 87 ff.; vgl. auch D.I.2.c)

¹¹⁹ Leitfaden zur Ermittlung und Bewertung von Bioaerosol-Immissionen der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz, Stand: 31.01.2014, S. 1; vgl. hierzu auch BVerwG, Urt. v. 23.07.2015 – 7 C 10/13 –, BVerwGE 152, 319-330, juris Rn. 22.

¹²⁰ Vgl. bspw. NdsOVG, Urt. v. 03.04.2019 – 12 LB 238/17 –, BeckRS 2019, 26055 Rn. 43 m.w.N.; OVG NRW, Urt. v. 30.01.2014 – 7 A 2555/11 –, juris Rn. 87 ff. m.w.N.; hierzu auch bereits D.I.2.c).

¹²¹ Vgl. bspw. NdsOVG, Urt. v. 03.04.2019 – 12 LB 238/17 –, BeckRS 2019, 26055 Rn. 43 m.w.N.; OVG NRW, Urt. v. 30.01.2014 – 7 A 2555/11 –, juris Rn. 87 ff. m.w.N.; Arnold, NVwZ 2017, 497, 503 f.

¹²² Vgl. bspw. NdsOVG, Urt. v. 03.04.2019 – 12 LB 238/17 –, BeckRS 2019, 26055 Rn. 43 m.w.N.; OVG NRW, Urt. v. 30.01.2014 – 7 A 2555/11 –, juris Rn. 87 ff. m.w.N.; hierzu auch bereits D.I.2.c).

hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Vorhaben schädliche Umwelteinwirkungen hervorruft.¹²³

An dieser Bewertung ändert sich auch durch die TA Luft 2020-E nichts. Lediglich wird dort gem. Ziffer 5.2.9. TA Luft 2020-E für Anlagen, die umweltmedizinisch relevante Bioaerosole in relevantem Umfang emittieren können, eine Verpflichtung begründet, zur Emissionsminderung dem Stand der Technik entsprechende Maßnahmen zu treffen. Dabei handelt es sich jedoch weiterhin um Vorsorge- und nicht um Schutzmaßnahmen.

e) Vermeidbarkeit nach dem Stand der Technik

Eine weitere Einschränkung gegenüber der Pflicht aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG besteht darin, dass die Pflicht zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen auf die Maßnahmen beschränkt ist, die nach dem Stand der Technik möglich sind. Hierzu wird auf die Ausführungen unter D.II.1 und D.IX.1 Bezug genommen.

2. Minderungspflicht (§ 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG)

Lassen sich schädliche Umwelteinwirkungen durch den Stand der Technik entsprechende Maßnahmen nicht vermeiden, so hat der Betreiber sie nach § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Auch insoweit wird auf die Ausführungen unter D.II.1 verwiesen.

3. Verbesserungsgenehmigung im Baugenehmigungsverfahren

Zu beachten ist weiter, dass auch für die baurechtliche Zulassung die Möglichkeit einer Verbesserungsgenehmigung besteht. Soll in einem erheblich vorbelasteten Gebiet ein weiteres emittierendes Vorhaben zugelassen werden, ist das jedenfalls dann möglich, wenn hierdurch die vorhandene Immissionssituation verbessert oder aber zumindest nicht verschlechtert wird, sofern die Vorbelastung die Grenze zur Gesundheitsgefahr

¹²³ Vgl. bspw. NdsOVG, Urt. v. 03.04.2019 – 12 LB 238/17 –, BeckRS 2019, 26055 Rn. 43; OVG NRW, Urt. v. 30.01.2014 – 7 A 2555/11 –, juris Rn. 87 ff. m.w.N.; *Arnold*, NVwZ 2017, 497, 503 f.

noch nicht überschritten hat (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) und das - immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige - Vorhaben den Anforderungen des § 22 Abs. 1 BImSchG genügt.¹²⁴

VII. Frage 7: Welche Rolle spielt § 22 BImSchG, der Pflichten für Betreiber immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen festlegt, im Verhältnis zum bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebot?

Das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot ist nicht gesetzlich normiert. Es wurde vom BVerwG entwickelt und aus verschiedenen öffentlich-rechtlichen Vorschriften abgeleitet.¹²⁵ Dabei betont das BVerwG, dass kein das gesamte Baurecht umfassendes – außergesetzliches – Rücksichtnahmegebot existiert, sondern es stets einer einfachrechtlichen Anknüpfung bedarf.¹²⁶

Für den Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist das Rücksichtnahmegebot in § 15 Abs. 2 BauNVO verankert. Danach sind die in den Baugebieten der BauNVO aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden. Das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme ergibt sich im nicht beplanten Innenbereich aus dem Gebot des Sicheinfügens in § 34 Abs. 1 BauGB. Im Außenbereich ist das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme Teil der öffentlichen Belange, die privilegierten Vorhaben nicht entgegenstehen dürfen (§ 35 Abs. 1 BauGB) oder bei nicht privilegierten Außenbereichsvorhaben nicht beeinträchtigt sein dürfen (§ 35 Abs. 2 und 3 BauGB).¹²⁷

Zum Inhalt des Rücksichtnahmegebots hat das BVerwG ausgeführt:

¹²⁴ BVerwG, Urt. v. 27.6.2017 – 4 C 3.16 –, BVerwGE 159, 187 = juris Rn. 13 m.w.N.; OVG NRW, Beschl. v. 23.04.2013 – 2 B 141/13 –, ZfBR 2013, 494 ff.; dem nun folgend: OVG Lüneburg, Urt. v. 11.02.2020 – 1 LC 63/18 –, juris Rn. 35. Einzelheiten zur Verbesserungsgenehmigung vgl. unter X.

¹²⁵ Zur Entwicklung des Gebots der Rücksichtnahme Stühler, BauR 2009, 1077 ff.

¹²⁶ BVerwG, Urt. v. 19.09.1986 – 4 C 8.84 –, BauR 1987, 70; BVerwG, Urt. v. 26.09.1991 – 4 C 5.87 –, DVBl. 1992, 564, 567; so auch die herrschende Auffassung: vgl. statt vieler Gaentzsch, ZfBR 2009, 321, 323; Petz, ZfBR 2015, 644, 645; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2010, 497 f.; a.A. Stühler, BauR 2009, 1077 ff., der das Gebot der Rücksichtnahme als allgemeines Rechtsprinzip des öffentlichen Baurechts einordnet.

¹²⁷ Vgl. Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015, Rn. 2595.

„Welche Anforderungen das Gebot der Rücksichtnahme begründet, hängt wesentlich von den jeweiligen Umständen ab. Je empfindlicher und schutzwürdiger die Stellung derer ist, denen die Rücksichtnahme im gegebenen Zusammenhang zugutekommt, umso mehr kann eine Rücksichtnahme verlangt werden. Je verständlicher und unabweisbarer die mit dem Vorhaben verfolgten Interessen sind, umso weniger braucht derjenige, der das Vorhaben verwirklichen will, Rücksicht zu nehmen. Bei diesem Ansatz kommt es für die sachgerechte Beurteilung des Einzelfalls wesentlich auf eine Abwägung zwischen dem an, was einerseits dem Rücksichtnahmebegünstigten und andererseits dem Rücksichtnahmeverpflichteten nach Lage der Dinge zuzumuten ist.“¹²⁸

Die Wesensmerkmale des Rücksichtnahmegebots lassen sich wie folgt zusammenfassen:¹²⁹

- Das Rücksichtnahmegebot ist ein Instrument der Konfliktbewältigung. Es dient dazu, Nutzungen, die geeignet sind, Spannungen oder Störungen hervorzurufen, einander so zuzuordnen, dass Konflikte möglichst vermieden werden.
- Die Konfliktbewältigung beruht auf Zumutbarkeitserwägungen, die – anders als bei den typisierenden Zulassungsvoraussetzungen – auf die Umstände des Einzelfalls bezogen sind. Das Rücksichtnahmegebot kann mithin als situationsbezogenes Korrektiv zu den typisierenden Zulässigkeitsmaßstäben bezeichnet werden.
- Es ist überdies als Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme ausgestaltet. Beide Seiten müssen das ihnen Zumutbare tun, damit möglichst beide Nutzungsansprüche zur Verwirklichung kommen. Das Rücksichtnahmegebot ist also kein „Alles-oder-Nichts“-Prinzip, sondern vielmehr ein „Sowohl-als-Auch“-Prinzip.

¹²⁸ Vgl. bspw. BVerwG, Urt. v. 25.02.1977 – IV C 22.75 –, juris; BVerwG, Urt. v. 28.10.1993 – 4 C 5/93 –, juris Rn. 17; OVG NRW, Urt. v. 19.04.2010 – 7 A 2362/07 –, juris Rn. 63 m.w.N.

¹²⁹ Petz, ZfBR 2015, 644; Zu einzelnen der beschriebenen Merkmale vgl. auch VG München, Urt. v. 24.10.2017 – M 1 K 16.1699 –, juris Rn. 45; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2010, 497 f.

- Dem Gebot der Rücksichtnahme kommt schließlich drittschützende Wirkung zu, soweit in qualifizierter und zugleich individualisierter Weise auf besonders abgegrenzte Rechtspositionen Rücksicht zu nehmen ist.

Die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit dem Gebot der Rücksichtnahme ist auf der Grundlage einer umfassenden Abwägung der im konkreten Fall widerstreitenden Interessen zu entscheiden. Maßgeblich sind die Umstände des Einzelfalls: die jeweilige Situation der Grundstücke, die zu erwartenden Auswirkungen der erstrebten Nutzung, die Intensität der Beeinträchtigung und die Interessen der Nachbarn an einer Verhinderung dieser Störungen.¹³⁰

Besondere Praxisrelevanz kommt dem Rücksichtnahmegebot bei Immissionskonflikten zu, wenn es um die Frage der Zumutbarkeit unterschiedlicher Arten von Lärm- und Geruchsimmissionen oder die Frage der Zumutbarkeit von Luftverunreinigungen geht.¹³¹ Das immissionsschutzrechtliche Schutzniveau und der bauplanungsrechtlich über das Gebot der Rücksichtnahme vermittelte Schutz korrespondieren miteinander. Gegenüber Immissionen, die zugleich schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG sind, vermittelt das Bauplanungsrecht keinen andersartigen oder weitergehenden Nachbarschutz als das Immissionsschutzrecht.¹³² Das baurechtliche Rücksichtnahmegebot wird insoweit durch § 22 BImSchG konkretisiert.¹³³ Für die Frage, ob ein Rücksichtnahmeverstoß von Immissionsbelastungen vorliegt, wird zur Konturierung der Zumutbarkeitsschwelle des Rücksichtnahmegebots auf die materiell-rechtlichen Maßstäbe des Immissionsschutzrechts, also auf die Schwelle schädlicher Umwelteinwirkungen i.S. von § 3 Abs. 1, § 22 Abs. 1 BImSchG zurückgegriffen.¹³⁴ Es gelten insoweit die unter VI. dargestellten Maßstäbe. Werden durch ein Vorhaben schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG nicht hervorgerufen, kommt insoweit eine Verletzung des Gebotes der Rücksichtnahme in der Regel nicht in Betracht.¹³⁵

¹³⁰ VG München, Urt. v. 24.10.2017 – M 1 K 16.1699 –, juris Rn. 45; *Voßkuhle/Kaufhold*, JuS 2010, 497, 498.

¹³¹ *Uechtritz*, DVBl 2016, 90, 95 ff.

¹³² BVerwG, Urt. v. 30.09.1983 – 4 C 74/78 –, BVerwGE 68, 58-61, juris Rn. 13; OVG Hamburg, Urt. v. 13.08.2019 – 2 Bf 438/18 –, juris Rn. 52; *Uechtritz*, DVBl 2016, 90, 95 ff.

¹³³ OVG Hamburg, Urt. v. 13.08.2019 – 2 Bf 438/18 –, juris Rn. 52; *Jarass*, BImSchG, § 22 Rn. 22.

¹³⁴ BayVGh, Beschl. v. 04.12.2019 – 15 CS 19.2048 –, juris Rn. 23 m. w. N.

¹³⁵ *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 14. Auflage 2019, § 35 Rn. 80.

VIII. Frage 8: Welche schädlichen Umwelteinwirkungen (Ammoniak, Stickstoffdeposition, Staub, Gerüche, Bioaerosole) sind bei der Prüfung des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots relevant? Nur solche, die Auswirkungen auf subjektive Rechte wie Gesundheit oder Eigentum haben oder auch solche, die allein die Umwelt schädigen?

Das baurechtliche Rücksichtnahmegebot wird – wie bereits unter D.VII ausgeführt – durch § 22 BImSchG konkretisiert.¹³⁶ Bei nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen müssen gem. § 22 Abs. 1 S. 1 BImSchG schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (Nr. 1) und schädliche Umwelteinwirkungen, die nach dem Stand der Technik nicht vermeidbar sind, auf ein Mindestmaß beschränkt werden (Nr. 2).

Maßgeblich für die Bestimmung des Begriffs der schädlichen Umwelteinwirkungen ist § 3 Abs. 1 BImSchG.¹³⁷ Danach sind schädliche Umwelteinwirkungen Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Zur Nachbarschaft zählt jede Person, deren Gesundheit, Wohlbefinden oder Vermögen durch die Errichtung oder den Betrieb der Anlage unmittelbar beeinträchtigt werden kann, weil sie sich regelmäßig im Einwirkungsbereich der Anlage aufhält oder als Eigentümer oder Besitzer ihre ständig dort befindlichen Sachen nutzt. Unter Allgemeinheit ist eine unbestimmte und nicht bestimmbare Zahl von Personen zu verstehen; ihr Schutz dient der Wahrung des Allgemeininteresses.¹³⁸ Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen knüpft damit an die Beeinträchtigung von Personen an. Ein genereller Schutz der Umwelt wird über das durch § 22 BImSchG konkretisierte Rücksichtnahmegebot nicht gewährt. Hierfür sprechen auch Zielsetzung und Systematik des Rücksichtnahmegebots, wonach Spannungen und Störungen, die durch unverträgliche Nutzungsinteressen entstehen können, in rücksichtsvoller Weise zugeordnet und unter Beachtung des jeweils widerstreitenden Interesses ausgeübt werden sollen.¹³⁹

¹³⁶ OVG Hamburg, Urt. v. 13.08.2019 – 2 Bf 438/18 –, juris Rn. 52; *Jarass*, BImSchG, § 22 Rn. 22.

¹³⁷ BVerwG, Urt. v. 25.02.1977 – IV C 22.75 –, juris Rn. 22 ff.; *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzbberger/Löhr*, BauGB, 14. Auflage 2019, § 35 Rn. 78 m. w. N.

¹³⁸ Vgl. Nr. 2.1.5 der nordrhein-westfälischen Verwaltungsvorschriften zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Gem. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - V B 1 - 8001.7.45 (3/2000), d. Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr - III A 4 - 62 - 03, d. Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport - II A 4.850.1 - u. d. Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie - 214-8313.6 v. 01.09.2000.

¹³⁹ *Petz*, ZfBR 2015, 644; *Voßkuhle/Kaufhold*, JuS 2010, 497.

Im Einzelnen gilt danach Folgendes:

1. Staub und Gerüche

Schädliche Umwelteinwirkungen in Form von Staub und Gerüchen sind im Rahmen der Prüfung des Rücksichtnahmegebots zu berücksichtigen.

Für die Belastung mit Staub sind in Nr. 4.2 und 4.3 TA Luft 2002 Immissionswerte festgelegt, die auch bei der Zulassung nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen Berücksichtigung finden sollen. Bei diesen Immissionswerten handelt es sich um Anforderungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, die als Konkretisierung des Rücksichtnahmegebots zu beachten sind.¹⁴⁰

Für von Tierhaltungsanlagen ausgehende Gerüche ist im Rahmen des Rücksichtnahmegebotes zu prüfen, ob diese zumutbar sind. Derzeit gibt es zwar noch keine allgemein gültigen Regelungen ähnlich der TA Luft. In NRW können nach Maßgabe des Runderlasses des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - V-3-8851.4.4 - v. 05.11.2009 bis zur Einführung bundeseinheitlicher Verwaltungsvorschriften die Regelungen der GIRL sinngemäß angewendet werden um festzustellen, ob Belästigungen durch Gerüche als erheblich und damit als schädliche Umwelteinwirkungen anzusehen sind.¹⁴¹ In der TA Luft 2020-E ist angelegt, dass die Regelungen der GIRL in das Regelwerk integriert werden, so dass die TA Luft 2020-E zukünftig maßgeblich wäre. Vorgehen sehen ist auch hier eine Festlegung von Immissionswerten im Rahmen der Schutzanforderungen (Nr. 4.3.2 TA Luft 2020-E).

2. Ammoniak- und Stickstoffimmissionen

Für Ammoniak- und Stickstoffimmissionen gilt eine differenzierte Betrachtung. Soweit nach den Bestimmungen der TA Luft 2002 Grenzwerte für Ammoniak- und Stickstoffeinträge einzuhalten sind, dienen diese nicht dem Schutz der menschlichen Gesundheit, sondern dem Schutz empfindlicher Pflanzen und Ökosysteme.¹⁴²

¹⁴⁰ Vgl. bspw. OVG NRW, Urt. v. 01.06.2015 – 8 A 1760/13 –, ZUR 2015, 613, 614.

¹⁴¹ Vgl. bspw. OVG NRW, Beschl. v. 22.05.2015 – 8 B 1029/14 –, juris Rn. 47.

¹⁴² OVG LSA, Urt. v. 24.03.2015 – 2 L 184/10 –, juris Rn. 130; Urt. v. 06.07.2016 – 2 L 84/14 –, juris Rn. 261; VG Hannover, Beschl. v. 11.03.2019 – 4 B 4001/18 –, vgl. hierzu auch bereits D.VI.1.c).

Ein Nachbar kann sich – jedenfalls im Grundsatz – nicht auf die Verletzung einer nicht drittschützenden Regelung durch Ammoniak- oder Stickstoffimmissionen berufen.¹⁴³ Etwas anderes kann allenfalls gelten, wenn ein Nachbar Eigentümer von in der Nähe der emittierenden Anlage liegenden Flächen mit empfindlichen Pflanzen oder Ökosystem (etwa Waldflächen) sind. Insoweit ist für die Anwendbarkeit des Gebots der Rücksichtnahme aber das (wirtschaftliche) Interesse des Nachbarn an dem Ökosystem maßgeblich. Es ist zu fragen, an welchen Stellen für gärtnerische, landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Betriebe unzumutbare Vermögenseinbußen durch Pflanzenschäden auftreten könnten.¹⁴⁴ Den öffentlichen Belang des Schutzes des Ökosystems an sich kann sich der Antragsteller nicht zu eigen machen.¹⁴⁵

Wie bereits ausgeführt entsprechen die Regelungen zu Ammoniak in der TA Luft 2020-E im Wesentlichen den Regelungen der TA Luft 2002. Neu hinzugekommen im aktuellen Entwurf der TA Luft ist eine Regelung zur Prüfung der Verträglichkeit von Stickstoff- und Säureeinträgen für Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. Eine Modifizierung und weitergehende Detaillierung sollen auch die Regelungen zu Stickstoffdepositionen in Nr. 4.8 TA Luft 2002 erfahren. Die in der TA Luft 2020-E enthaltenen Regelungen zu Stickstoffdepositionen zielen allerdings weiterhin auf den Schutz der Umwelt.¹⁴⁶ Die Schutzrichtung der Regelungen zu Ammoniak und Stickstoffdepositionen ist somit gleichgeblieben, so dass eine Berücksichtigung dieser Immissionen im Rahmen des Gebots der Rücksichtnahme nur unter dem Gesichtspunkt unzumutbarer Vermögenseinbußen durch Pflanzenschäden in Betracht kommt.

3. Bioaerosole

Für Bioaerosole gilt unter der geltenden TA Luft 2002, dass die immissionsschutzrechtliche Schutzpflicht und das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot als Instrumente der Gefahrenabwehr nicht eingreifen, weil ungewiss ist, ob mit einem Schadenseintritt durch Bioaerosole zu rechnen ist.¹⁴⁷

¹⁴³ OVG LSA, Urt. v. 24.03.2015 – 2 L 184/10 –, juris Rn. 130; Urt. v. 06.07.2016 – 2 L 84/14 –, juris Rn. 261; VG Oldenburg, Urt. v. 13.09.2017 – 5 A 654/15 –, juris Rn. 107.

¹⁴⁴ OVG LSA, Urt. v. 21.09.2016 – 2 L 98/13 –, juris Rn. 127; VG Oldenburg, Urt. v. 13.09.2017 – 5 A 654/15 –, juris Rn. 107.

¹⁴⁵ VG München, Urt. v. 16.10.2007 – M 1 K 07.2892 – juris Rn. 20; VG Hannover, Beschl. v. 11.03.2019 – 4 B 4001/18 – (wiedergegeben in OVG Lüneburg, Beschl. v. 05.08.2019 – 12 ME 76/19 –, juris.

¹⁴⁶ Vgl. hierzu bereits D.VI.1.c).

¹⁴⁷ OVG NRW, Urt. v. 30.01.2014 – 7 A 2555/11 –, juris Rn. 87 ff.; vgl. hierzu bereits D.VI.1.c).

IX. Frage 9: Unter welchen Voraussetzungen ist es auf der Grundlage des § 22 BImSchG möglich, im Einzelfall von den Schutzmaßstäben der Nr. 4 der TA Luft abzuweichen?

Hierbei muss betrachtet werden:

1. Stand der Technik (SdT):

Ist der SdT für tierwohlgerechte immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige Anlagen in § 22 BImSchG aus rechtlicher Sicht zwingend der gleiche wie in der TA Luft unter Nr. 5, in der Vorsorgeanforderung für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen konkretisiert werden? Wenn nein, wie kann dieser Stand der Technik bestimmt werden? Gibt es hierbei einen Unterschied zwischen der Festlegung von anlagenbezogenen technische Maßnahmen und Managementanforderungen als SdT? Kann es somit prinzipiell überhaupt unterschiedliche „Stände der Technik“ bei immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen geben? Oder ergibt sich der Unterschied lediglich über die Beantwortung der Frage der Verhältnismäßigkeit?

2. Beschränkung auf ein Mindestmaß:

Welche Kriterien gelten für die Interessenabwägung im Einzelfall? Können in diese Abwägung Belange des Tierwohls eingestellt werden?

Können generelle, über den Einzelfall hinausgehende Aussagen für die Abwägung getroffen werden?

1. Stand der Technik

Auch für die Begriffsbestimmung des Standes der Technik im Sinne des § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2 BImSchG ist die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 6 BImSchG maßgebend. Der Stand der Technik umfasst danach sowohl Maßnahmen der Technologie als auch der Art und Weise, wie die Anlage betrieben wird.¹⁴⁸ Dem Stand der Technik entsprechen nur Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die praktisch geeignet sind, die Emissionen in Luft, Wasser und Boden zu begrenzen. Da nicht genehmigungsbedürftige Anlagen nicht – wie nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftige –

¹⁴⁸ Enders, in: BeckOK Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 21; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 43.

„im besonderen Maße“ schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können und damit dem Maßstab für die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit von Anlagen aus § 4 Abs. 1 BImSchG nicht entsprechen, müssen diese Anforderungen bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nicht im selben Umfang geben sein wie bei genehmigungsbedürftigen.¹⁴⁹ Eine Relativierung gegenüber dem Stand der Technik für nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftige Anlagen kann für nicht genehmigungsbedürftige insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit möglich sein. Praktikabel ist eine technische Maßnahme nämlich nur, wenn sie nach allgemeiner Überzeugung der technischen Fachwelt nicht nur durchführbar, also technisch machbar, sondern auch vernünftig ist.¹⁵⁰

Maßgebend dafür sind vor allem auch die Größe und die Umweltrelevanz von Anlagen. Vertreten wird deshalb, dass trotz vergleichbarer Anlagentechnik nicht alle Maßnahmen, die bei genehmigungsbedürftigen Anlagen dem Stand der Technik entsprechen, auch für weniger umweltrelevante nicht genehmigungsbedürftige Anlagen den Stand der Technik kennzeichnen.¹⁵¹ Genannt werden insoweit insbesondere die Immissionswerte der TA Luft 2002.¹⁵² Allgemein anerkannt ist allerdings, dass der TA Luft 2002 Anhaltspunkte für die praktisch geeigneten Maßnahmen zur Emissionsminderung auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen entnommen werden können.¹⁵³

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass der Stand der Technik gegebenenfalls auch Vorsorgemaßnahmen enthält. Da für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG Vorsorgeanforderungen keine Anwendung finden, sondern lediglich Maßnahmen der Gefahrenabwehr getroffen werden müssen,¹⁵⁴ kann auch insoweit eine Relativierung der Anforderungen an den Stand der Technik angemessen sein. Nur solche Maßnahmen müssen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen getroffen werden, die dem Zweck der Gefahrenabwehr dienen. Gehen die für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Stand der Technik erforderlichen Maßnahmen über die Gefahrenabwehr hinaus und dienen sie

¹⁴⁹ Heilshorn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 43.

¹⁵⁰ Heilshorn/Sparwasser, a.a.O.

¹⁵¹ Heilshorn/Sparwasser, a.a.O.; Enders, in: BeckOK Umweltrecht, § 22 BImSchG Rn. 21.

¹⁵² Heilshorn/Sparwasser, a.a.O.

¹⁵³ Heilshorn/Sparwasser, a.a.O.

¹⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 28.02.1999 – 7 CN 1/97 –, BVerwGE 108, 260, 265 = NVwZ 1999, 651; BVerwG, Beschl. v. 25.08.1999 – 4 B 55/99 –, NVwZ-RR 2000, 90; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 22 Rn. 29.

der Vorsorge, müssen solche Anforderungen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 22 Abs. 1 S. 1 BImSchG nicht erfüllt werden. Die Abgrenzung kann allerdings im Einzelfall schwierig sein.

Daraus folgt, dass der Stand der Technik für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige und nicht genehmigungsbedürftige Anlagen unterschiedlich beurteilt werden kann.

Für die Anforderungen nach dem Stand der Technik für immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige Anlagen ist es sinnvoll, im Einzelfall auf die zur Immissionsminderung technisch möglichen und erprobten Maßnahmen zurückzugreifen. Für Außenstallanlagen kann der Stand der Technik deshalb in einer Weise definiert werden, bei der die hier bestehenden technischen Möglichkeiten zur Immissionsminderung zu Grunde gelegt werden. Damit würde den unterschiedlichen Möglichkeiten in der Ablufttechnik zwischen zwangsentlüfteten Ställen und außenbelüfteten Ställen Rechnung getragen werden können. Wie zur Frage 2 herausgestellt, ist dies rechtlich auch deshalb möglich, weil es sich um unterschiedliche Anlagentypen handelt.¹⁵⁵ Dies rechtfertigt, für beide Anlagentypen einen unterschiedlichen Stand der Technik festzulegen.

Als Stand der Technik können sowohl anlagenbezogene technische Maßnahmen als auch Managementanforderungen festgelegt werden. Legt man für die Abstriche, die gegenüber dem für immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen formulierten Stand der Technik für solche nicht genehmigungsbedürftige Art gemacht werden dürfen, den Maßstab der „Vernünftigkeit“ und damit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu Grunde, kommt es für die Frage, welche Abweichungen zulässig sind, vor allem auch auf die Belastungen wirtschaftlicher und betrieblicher Art an, die die Anforderungen aus dem Stand der Technik für den Betriebsinhaber mit sich bringen. Dabei dürfen wirtschaftliche Aspekte stark im Vordergrund stehen. Folge davon wird sein, dass bei anlagenbezogenen technischen Maßstäben, die den Stand der Technik für nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftige Anlagen konkretisieren, eher Abweichungen zulässig sind als für Managementanforderungen. Denn letztere belasten den Vorhabenträger regelmäßig in wirtschaftlicher, aber auch betrieblicher Art nicht im gleichen Umfang wie kostspielige technische Einrichtungen. Maßgebend ist letztlich das Maß der wirtschaftlichen und betrieblichen Zumutbarkeit.

¹⁵⁵ Dazu D.II.1.

2. Anforderungen für die Beschränkung auf ein Mindestmaß

Hierzu kann auf die Beantwortung zur Frage 1 verwiesen werden.¹⁵⁶

- X. **Frage 10: Ist es mit dem BImSchG vereinbar, in die TA Luft eine Verbesserungsregelung für nicht genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen aufzunehmen? Können hier geringere Anforderungen gestellt werden als in § 6 Abs. 3 BImSchG? Was wären die Mindestanforderungen in Bezug auf die Immissionsminderung für solche eine Verbesserungsregelung? Kann die Tierwohlgerechtigkeit oder der Einsatz immissionsmindernder Techniken in diesem Zusammenhang ein Kriterium darstellen?**

1. Aufnahme einer Regelung zur Verbesserungsgenehmigung für nicht genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen in die TA Luft

Die Verbesserungsgenehmigung nach § 6 Abs. 3 BImSchG gilt nur für nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftige Anlagen. Die Verbesserungsgenehmigung lässt in Abweichung von einer strikten Einhaltung des Schutzgrundsatzes nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG unter den in § 6 Abs. 3 BImSchG genannten Voraussetzungen die Zulassung von Vorhaben zu. Insbesondere darf eine beantragte Änderungsgenehmigung bei Durchführung von Verbesserungsmaßnahmen nicht zwingend versagt werden, selbst wenn einzelne Immissionswerte auch nach Durchführung der Verbesserungsmaßnahmen noch nicht unmittelbar eingehalten werden. Zweck der Regelung ist es, die Entwicklungsmöglichkeiten bestehender Betriebe in Belastungsgebieten zu sichern, in denen Immissionswerte von Luftschadstoffen überschritten sind. Das Interesse der Allgemeinheit geht in einer solchen Situation dahin, die Immissionsbelastung zu reduzieren. In einer solchen Situation soll es dem Anlagenbetreiber ermöglicht werden, im Wege eines Änderungsvorhabens zugleich eine deutliche Verbesserung der Immissionssituation herbeizuführen.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Dazu oben D.I.

¹⁵⁷ Enders, in: BeckOK Umweltrecht, § 6 Rn. 33 a. Zur Verbesserungsgenehmigung auch: Scheidler, UPR 2010, 17 ff.; Rebentisch, UPR 2010, 121 ff.; Schink, NuR 2011, 250 ff.; ders., DVBl 2012, 197, 204 ff.; Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 6 Rn. 14 ff.

Die Zulässigkeit einer Verbesserungsgenehmigung ergab sich vor Einfügung des § 6 Abs. 3 BImSchG in der Vergangenheit aus Nr. 3.5.4 TA Luft 2002.¹⁵⁸ Auch vor Einfügung des § 6 Abs. 3 BImSchG war die rechtliche Zulässigkeit von Sanierungsgenehmigungen überwiegend anerkannt.¹⁵⁹ Nr. 3.5.4 TA Luft 2020-E enthält ebenfalls eine Regelung zu Verbesserungsmaßnahmen. Dort wird allerdings nunmehr klarstellend auf § 6 Abs. 3 BImSchG als anwendbare Regelung verwiesen und zudem angemerkt, dass sich bei der Entscheidung über die Erteilung einer Änderungsgenehmigung Immissionswerte nicht nur aus Verwaltungsvorschriften nach § 48 BImSchG oder Rechtsverordnungen nach § 48a BImSchG, sondern auch aus Einzelfallentscheidungen nach Nummer 4.8 ergeben können. § 6 Absatz 3 BImSchG soll hierfür entsprechend geltend.

Das OVG NRW hat den Rechtsgedanken aus § 6 Abs. 3 BImSchG im Rahmen einer nach Baurecht zu beurteilenden Änderungsgenehmigung für eine Tierhaltungsanlage angewendet. Dabei ist es davon ausgegangen, dass in den Fällen, in denen eine Änderungsgenehmigung für die nähere Umgebung eine wesentlich bessere Geruchsimmissionssituation schafft, indem umfassende immissionsmindernde Vorkehrungen auch hinsichtlich des Altbestandes vorgenommen werden, kein überwiegendes Interesse des Nachbarn an der Beibehaltung des bisherigen – für ihn nachteiligeren – Zustandes bestehen kann, denn dies würde darauf hinauslaufen, das im Grundsatz legitime Änderungs- bzw. Erweiterungsinteresse eines bestehenden, dem Grunde nach legalen landwirtschaftlichen Betriebes zu blockieren.¹⁶⁰ Dabei hat das OVG Münster weiter festgestellt, dass der Rechtsgedanke aus § 6 Abs. 3 BImSchG auch über seinen ursprünglichen Anwendungsbereich hinaus als Ausprägung eines allgemeinen Rechtsgedankens auch das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot im Einzelfall konkretisieren und mit steuern kann.¹⁶¹

Der demgegenüber vom Niedersächsischen OVG in früheren Entscheidungen vertretenen Auffassung, die Verbesserungsgenehmigung aus § 6 Abs. 3 BImSchG sei eine

¹⁵⁸ Zur Anwendung dieser Regelung OVG NRW, Beschl. v. 08.05.2007 – 8 B 1477/06 –, ZUR 2007, 490, 492; *Jarass*, UPR 2006, 45, 49.

¹⁵⁹ OVG NRW, Beschl. v. 08.05.2007 – 8 B 1477/06 –, ZUR 2007, 490, 492; *Jarass*, UPR 2006, 45, 49; *Hansmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 17 BImSchG Rn. 164.

¹⁶⁰ OVG NRW, Beschl. v. 23.04.2013 – 2 B 141/13 –, ZfBR 2013, 494 = BauR 2013, 1251 = UPR 2013, 318. Ebenso: VG Hannover, Urt. v. 14.01.2013 – 4 A 205/12 –, juris; Beschl. v. 31.10.2012 – 4 B 5501/12 –, juris; VG Regensburg, Urt. v. 08.05.2012 – RN 6 K 11.1187 –, BayVBl 2013, 155. Ebenso: BVerwG, Urt. v. 27.6.2017 – 4 C 3.16 –, BVerwGE 159, 187 = juris Rn. 13 m. w. N.; dem inzwischen folgend: NdsOVG, Urt. v. 11.02.2020 – 1 LC 63/18 –, juris Rn. 35.

¹⁶¹ OVG NRW, Beschl. v. 23.04.2013, a.a.O.; *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 6 Rn. 16. A.A.: *Enders*, in: BeckOK Umweltrecht, § 6 BImSchG Rn. 33 b.

nicht verallgemeinerungsfähige Sonderregelung,¹⁶² ist nicht zu folgen. Begründet hat das Niedersächsische OVG seine von der Rechtsprechung des OVG NRW abweichende Auffassung damit, dass eine Verbesserungsgenehmigung zu einer Perpetuierung einer Überschreitung von Geruchsbelastungen aus einer Anlage führen kann. Die Lagegebundenheit des Eigentums des Tierhalters verbiete es, von den immissionschutzrechtlichen Anforderungen zu seinen Gunsten über eine Verbesserungsgenehmigung abzuweisen.¹⁶³

Unberücksichtigt bleibt dabei, dass die Gesamtsituation, auf die für die Beurteilung von Geruchsimmissionen abzustellen ist, im Rahmen einer Verbesserungsgenehmigung nicht verschlechtert, sondern im Gegenteil nachhaltig und dauerhaft verbessert wird und dass zudem – legt man den Rechtsgedanken aus § 6 Abs. 3 BImSchG zu Grunde – der Vorhabenträger verpflichtet ist, Maßnahmen zur Immissionsminderung durchzuführen; weiter muss es einen Immissionsmanagementplan aufstellen mit dem Ziel, die Immissionsbelastung zu verringern. Damit trifft die Auffassung des Niedersächsischen OVG gerade nicht zu, über eine Verbesserungsgenehmigung würden Verstöße gegen immissionsschutzrechtliche Standards perpetuiert.

Das BVerwG ist der Rechtsprechung des Niedersächsischen OVG zwischenzeitlich entgegengetreten und hat eine Entscheidung des Niedersächsischen OVG aufgehoben;¹⁶⁴ in der Folge hat sich das Niedersächsische OVG der Rechtsprechung des BVerwG und des OVG NRW angeschlossen.¹⁶⁵

Im Ergebnis kann deshalb festgehalten werden, dass auch für die baurechtliche Zulassung von Tierhaltungsanlagen die Möglichkeit einer Verbesserungsgenehmigung besteht, sofern die Vorbelastung die Grenze zur Gesundheitsgefahr noch nicht überschritten hat (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) und das – immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige – Vorhaben den Anforderungen des § 22 Abs. 1 BImSchG genügt.¹⁶⁶ § 6 Abs. 3 BImSchG enthält somit einen allgemeinen Rechtsgedanken, der

¹⁶² NdsOVG, Urt. v. 09.06.2015 – 1 LC 25/14 –, juris; Beschl. v. 09.04.2014 – 1 LA 60/13 –, BeckRS 2014, 51663;

¹⁶³ NdsOVG, Beschl. v. 09.04.2014 – 1 LA 60/13 –, BeckRS 2014, 51663.

¹⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 27.06.2017 – 4 C 3.16 –, BVerwGE 159, 187 = juris Rn. 13 m. w. N.,

¹⁶⁵ NdsOVG, Urt. v. 11.02.2020 – 1 LC 63/18 –, juris Rn. 35.

¹⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 27.6.2017 – 4 C 3.16 –, BVerwGE 159, 187 = juris Rn. 13 m. w. N.; OVG NRW, Beschl. v. 23.04. 2013 – 2 B 141/13 –, ZfBR 2013, 494 ff.; dem inzwischen folgend: NdsOVG, Urt. v. 11.02.2020 – 1 LC 63/18 –, juris Rn. 35.

auch im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren für immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige Anlagen fruchtbar gemacht werden kann.

Anmerkung:

Mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerwG, nach der eine Genehmigung auch bei einer gleichbleibenden Immissionsbelastung zulässig ist, bedarf es unserer Einschätzung nach keiner ausdrücklichen Regelung einer „Verbesserungsgenehmigung“ für nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen in der TA Luft.

Angesichts dessen, dass § 6 Abs. 3 BImSchG lediglich für nach Immissionsschutzrecht genehmigungsbedürftige Anlagen Anwendung findet, dass diese Regelung jedoch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz beinhaltet, wonach eine Genehmigung bei deutlichen Verbesserungen der Immissionssituation, die nachhaltig wirken, nicht versagt werden darf, auch wenn einzelne Immissionswerte nicht eingehalten werden, kann in die TA Luft eine Regelung über eine Verbesserungsgenehmigung für die Änderung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen aufgenommen werden. Denn § 6 Abs. 3 BImSchG ist nicht abschließend. Als allgemeiner Rechtsgrundsatz kann der Rechtsgedanke dieser Regelung gerade auch auf baurechtliche Änderungsgenehmigungsverfahren Anwendung finden.

2. Können für eine Verbesserungsgenehmigung für nicht genehmigungsbedürftige Tierhaltungsanlagen geringere Anforderungen gestellt werden als in § 6 Abs. 3 BImSchG?

Nach § 6 Abs. 3 BImSchG setzt die Erteilung einer Verbesserungsgenehmigung voraus, dass

- der Immissionsbeitrag der Anlage unter Beachtung des § 17 Abs. 3 a S. 3 BImSchG durch das Vorhaben deutlich und über das durch nachträgliche Anordnungen nach § 17 Abs. 1 BImSchG durchsetzbare Maß reduziert wird,
- weitere Maßnahmen zur Luftreinhaltung, insbesondere Maßnahmen, die über den Stand der Technik bei neu zu errichtenden Anlagen hinausgehen, durchgeführt werden,

- der Antragsteller darüber hinaus einen Immissionsmanagementplan zur Verringerung seines Verursacheranteils vorlegt, um eine spätere Einhaltung der Anforderungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG zu erreichen und
- die konkreten Umstände einen Widerruf der Genehmigung nicht erfordern.

Das BVerwG lässt eine „baurechtliche Verbesserungsgenehmigung“ unter folgenden Voraussetzungen zu:

„Bei der Bestimmung der Zumutbarkeit von Belästigungen sind etwaige Vorbelastungen schutzmindernd zu berücksichtigen, die eine schutzbedürftige Nutzung an einem Standort vorfindet, der durch eine schon vorhandene emittierende Nutzung vorgeprägt ist. Im Umfang der Vorbelastung sind Immissionen zumutbar, auch wenn sie sonst in einem vergleichbaren Gebiet nicht hinnehmbar wären. Soll in einem erheblich vorbelasteten Gebiet ein weiteres emittierendes Vorhaben zugelassen werden, ist das nach der Rechtsprechung des Senats jedenfalls dann möglich, wenn hierdurch die vorhandene Immissionssituation verbessert oder aber zumindest nicht verschlechtert wird, sofern die Vorbelastung die Grenze zur Gesundheitsgefahr noch nicht überschritten hat und das – immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige – Vorhaben den Anforderungen des § 22 Abs. 1 BImSchG genügt. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, steht § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB dem Vorhaben nichts entgegen.“

Das OVG NRW hat im Rahmen der Anwendung des Rechtsgedankens aus § 6 Abs. 3 BImSchG in einem baurechtlichen Genehmigungsverfahren die Auffassung vertreten, dass der in § 6 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG für die Zulässigkeit einer Verbesserungsgenehmigung vorausgesetzte „Immissionsmanagementplan“ für die Erteilung einer baurechtlichen Verbesserungsgenehmigung nicht erforderlich ist. Zur Begründung hat es darauf hingewiesen, dass § 6 Abs. 3 BImSchG nicht unmittelbar anwendbar sei. Die Regelung sei lediglich eine Leitlinie zur Ausfüllung des bauplanungsrechtlichen Gebots der Rücksichtnahme für den Fall, dass die Immissionssituation oberhalb des einschlägigen Immissionswerts der GIRL verbessert werde. Zu berücksichtigen sei auch,

dass die GIRL lediglich Orientierungswerte beinhalte und nicht wie die Grenzwerte der TA Luft verbindlich sei.¹⁶⁷

Legt man diese Auffassungen zu Grunde, sind Abweichungen von den Anforderungen des § 6 Abs. 3 BImSchG bei der Aufnahme einer Regelung zur Verbesserungsgenehmigung für Änderungsvorhaben bei immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen rechtlich zulässig. Das ergibt sich im Übrigen auch schon daraus, dass § 6 Abs. 3 BImSchG im vorliegenden Zusammenhang keine Bindungswirkung entfaltet und lediglich der Rechtsgedanke aus § 6 Abs. 3 BImSchG maßgebend für die Formulierung der Anforderungen einer Verbesserungsgenehmigung in der TA Luft ist. Nach dem Beschluss des OVG NRW v. 23.04.2013 kann insoweit insbesondere auf die Vorlage eines Immissionsmanagementplans verzichtet werden.

Maßgebend muss bei einer entsprechenden Anwendung des § 6 Abs. 3 BImSchG allerdings sein, dass durch Maßnahmen an der Anlage des Vorhabenträgers insgesamt eine deutliche Verbesserung der Immissionssituation erreicht wird. Nach der Rechtsprechung des BVerwG genügt allerdings, dass die Immissionssituation nicht verschlechtert wird. Das setzt in der Regel emissionsmindernde Maßnahmen an anderen Anlagen des Vorhabenträgers voraus. Dies ist im Genehmigungsverfahren zu dokumentieren.

Sofern man eine deutliche Minderung der Immissionen verlangt, ist Voraussetzung zunächst, dass solche Immissionen reduziert werden, bei denen eine Überschreitung vorliegt.¹⁶⁸ Die Reduzierung ist jedenfalls dann erheblich, wenn sie das Ausmaß überschreitet, das über eine Anordnung im Einzelfall gemäß § 24 BImSchG erreicht werden kann.¹⁶⁹ Im Übrigen gilt, dass die Reduktion umso größer ausfallen muss, je größer der Immissionsanteil der Anlage ist.¹⁷⁰

Weiter setzt eine Anwendung des Rechtsgedankens aus § 6 Abs. 3 BImSchG voraus, dass der Vorhabenträger an seiner Anlage konkrete Maßnahmen durchführt, die zu einer Verbesserung der Immissionsschutzsituation führen. Nicht erforderlich ist, dass es sich dabei um Maßnahmen handelt, die über den Stand der Technik hinausgehen. Diese Forderung stellt auch § 6 Abs. 3 Nr. 2 BImSchG nicht auf. Vielmehr ist dort nur

¹⁶⁷ OVG NRW, Beschl. v. 23.04.2013, a.a.O.

¹⁶⁸ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 6 Rn. 18; Rebentisch, UPR 2010, 121, 124; Schink, DVBl 2012, 197, 205.

¹⁶⁹ Ähnlich für § 6 Abs. 3 BImSchG: Die Möglichkeiten nachträglicher Anordnungen aus § 17 Abs. 1, 2 BImSchG müssen übererfüllt werden: Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 6 Rn. 18.

¹⁷⁰ Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 6 Rn. 18; Schink, NuR 2011, 253.

beispielhaft aufgeführt, dass insbesondere solche Maßnahmen zur Immissionsminderung getroffen werden können, die über den Stand der Technik hinausgehen.

Insgesamt kann damit festgestellt werden, dass von den Anforderungen aus § 6 Abs. 3 BImSchG bei der Regelung einer Verbesserungsgenehmigung für Änderungsvorhaben für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen in der TA Luft zum Teil abgewichen werden kann.

3. Mindestanforderungen für die Immissionsminderung für eine Verbesserungsregelung

Wie ausgeführt, muss nach § 6 Abs. 3 BImSchG eine deutliche Minderung der Gesamtimmissionen erreicht werden, damit eine Verbesserungsgenehmigung ausgesprochen werden kann; nach der Rechtsprechung des BVerwG genügt es bei der Änderung nicht immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen bereits, wenn keine Verschlechterung eintritt.¹⁷¹

Im Rahmen des § 6 Abs. 3 BImSchG ist das Ausmaß, das durch die Verbesserungsgenehmigung erreicht werden muss, nicht im Detail bestimmt. Von daher bietet es sich an, auch für Verbesserungsgenehmigung bei einer tierschutzkonformen Änderung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen in der TA Luft keine festen Immissionsminderungen vorzugeben, sondern dort ebenfalls den Begriff „deutliche Immissionsminderungen“ zu verwenden. Das ist auch deshalb sinnvoll, weil die Frage, wann eine deutliche Immissionsminderung besteht und damit eine nachbarliche Rücksichtnahme nicht mehr geboten erscheint, von den Verhältnissen des Einzelfalls abhängt. Wie ausgeführt, muss die Immissionsminderung umso größer sein, je mehr die Anlage zur Gesamtbelastung beiträgt; ist dies nur in geringem Umfang der Fall, kann auch die Immissionsminderung ein geringeres Ausmaß erreichen. Anhaltspunkte für das notwendige Ausmaß der Immissionsminderung ergeben sich insbesondere aus § 24 BImSchG und dem dort anzuwendenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.¹⁷²

¹⁷¹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter D.X.1 und D.X.2.

¹⁷² Dazu Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 24 Rn. 15.

4. Können die Tierwohlgerechtigkeit oder der Einsatz immissionsmindernder Techniken in diesem Zusammenhang ein Kriterium darstellen?

Die Tierwohlgerechtigkeit kann im Rahmen Einfügung einer Verbesserungsgenehmigung für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen in die TA Luft ein Kriterium darstellen. Ebenso wie die Tierwohlgerechtigkeit einer Änderung es rechtfertigen kann, andere Immissionsstandards festzusetzen, kann eine Zulässigkeit einer Verbesserungsgenehmigung auf tierschutzkonforme Änderungsvorhaben beschränkt werden. Im Einzelnen kann dazu auf die Beantwortung der Fragen 3 und 4 verwiesen werden.
