

BN Vorschlag für Gesetzesänderung (§ 201 BauGB)

Begrenzung der landwirtschaftlichen Privilegierung für Tierhaltungsanlagen

- städtebaulich sinnvoll und aus Gründen des Umwelt-
und Klimaschutzes geboten -

Bearbeiter: Ulrich Werner, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

1. Zusammenfassung

Die privilegierte¹ Errichtung von Tierhaltungsanlagen ist im Außenbereich ohne Obergrenzen möglich, wenn der Betrieb über eine ausreichende Flächenausstattung verfügt. Die Errichtung von sog. „Megaställen“ entspricht wegen der damit verbundenen Umweltauswirkungen und der erheblichen Flächeninanspruchnahme nicht dem baurechtlichen² Bild der bäuerlichen Landwirtschaft, so dass Tierobergrenzen in Anlehnung an die in der Industrieemissionsrichtlinie³ geregelten Schwellenwerte zur Definition einer industriellen Tätigkeit festgelegt werden können. Parallel sollte in § 201 BauGB klargestellt werden, dass mindestens die überwiegende Menge des Futters auf den Betriebsflächen tatsächlich erzeugt werden muss und zum Futter im Sinne des Gesetzes die Hauptbestandteile, also auch Eiweißbestandteile, gehören. Die Verpflichtung zum Anbau von Eiweißpflanzen würde zudem zu einer Verbesserung des Grundwasserschutzes führen und einen erheblichen Beitrag zur Verringerung von CO₂-Emissionen leisten.

2. Vorschlag für Gesetzesänderung

§ 201 BauGB

(1) Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzbuchs ist insbesondere

¹ §§ 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 201 BauGB

² Die Definition des Begriffs der Landwirtschaft in § 201 BauGB gilt nur für das Baurecht und nicht für andere Rechtsgebiete. Der Begriff knüpft daher insb. an städtebauliche Belange an.

³ RL 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), im Folgenden Industrie-Emissionsrichtlinie

1. *der Ackerbau und die Wiesen- und Weidewirtschaft*
 2. *die Tierhaltung, soweit die in Abs. 2 geregelten Schwellenwerte nicht überschritten werden und die Hauptbestandteile des Futters bzw. die zur Herstellung der Hauptbestandteile erforderlichen Feldfrüchte (einschließlich Eiweißpflanzen) zu 75 % auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden,*
 3. *die gartenbauliche Erzeugung,*
 4. *der Erwerbsobstbau,*
 5. *der Weinbau,*
 6. *die berufsmäßige Imkerei und*
 7. *die berufsmäßige Binnenfischerei.*
- (2) *Als Obergrenzen für die landwirtschaftliche Tierhaltung im Sinne von Abs. 1 werden die folgenden Tierplatzzahlen geregelt;*

1. *Anlagen zur Intensivhaltung von Hennen: 40.000 TPL*
2. *Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Junghennen: 40.000 TPL*
3. *Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Mastgeflügel: 40.000 TPL*
4. *Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Truthühnern: 40.000 TPL*
5. *Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Mastschweinen (Schweine von 30 kg Lebendgewicht oder mehr): 2000 TPL*
6. *Anlage zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Sauen einschließlich dazugehöriger Ferkel (Ferkel bis weniger als 30 kg Lebendgewicht): 750 TPL*
7. *Anlage zur getrennten Intensivaufzucht von Ferkeln (Ferkel von 10 bis weniger als 30 kg Lebendgewicht): 6000 TPL.*
8. *Gemischte Bestände der Nr. 1 bis Nr. 7 mit einem Wert von 100 oder mehr der Summe der Vom Hundert-Anteile, bis zu denen die Platzzahlen jeweils ausgeschöpft werden*

Schließlich wäre auch die Regelung von geringeren Obergrenzen gerechtfertigt, die sich an § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB orientieren und die Schwellenwerte für das Eingreifen der standortbezogenen Vorprüfungspflicht des Einzelfalls abbilden, vgl. Nr. 7.1.3, 7.2.3, 7.3.3, 7.4.3, 7.5.2, 7.6.2, 7.7.3, 7.8.3, 7.9.3 Anlage I UVPG.

3. Begründung

3.1 Regelung von Obergrenzen für die landwirtschaftliche Tierhaltung und die privilegierte Errichtung im Außenbereich, § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB i. V. m. § 201 BauGB

Mit der BauGB-Novelle 2013⁴ hat der Gesetzgeber die Privilegierung von gewerblichen Tierhaltungsanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB auf solche Tierhaltungsbetriebe begrenzt, die keiner Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen UVP-Vorprüfung des Einzelfalls unterliegen.

Die Begrenzung wurde vom Gesetzgeber damit begründet, dass *„die Anzahl der errichteten und beantragten Betriebe (...) in den letzten Jahren stark zugenommen (habe)“*⁵.

Die Erwägungen des Gesetzgebers zur Begrenzung der gewerblichen bzw. industriellen⁶ Tierhaltung gelten gleichermaßen für die landwirtschaftliche Tierhaltung, da die Begrenzung der gewerblichen Tierhaltung u.a. dazu geführt hat, dass zunehmend große bis sehr große Tierhaltungsanlagen unter Berufung auf eine landwirtschaftliche Privilegierung errichtet bzw. erweitert werden.

Im Rahmen des § 35 Abs. 1 BauGB kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Frage zu, welche Vorhaben bevorzugt (privilegiert) im Außenbereich realisiert werden sollen. Die Regelung von Obergrenzen für die Privilegierung von landwirtschaftlichen Tierhaltungsanlagen kann grundsätzlich anhand von zwei Stellschrauben erfolgen.

Einerseits könnten die Obergrenzen unmittelbar in § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB analog zur Nr. 4 geregelt werden.

Andererseits könnte der städtebauliche Begriff der Landwirtschaft in § 201 BauGB, wie unter Nr. 2 dargestellt, durch die Festlegung von Obergrenzen modifiziert werden.

Danach würde es sich per Definition bei großen Tierhaltungsanlagen nicht mehr um *„Landwirtschaft“* im Sinne des BauGB handeln, sondern um industrielle Anlagen bzw. um Agrarindustrie.

Als Orientierung für die Bemessung der Obergrenzen kann auf die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen⁷ abgestellt werden. In der IE-RL werden Verpflichtungen zur Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung durch industrielle Tätigkeiten geregelt. Nach Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 10 i. V. m. Nr. 6.6 Anhang I der IE-RL ist die Intensivhaltung oder Aufzucht von mehr als 40.000 Plätzen für Geflügel, mehr als 2.000 Plätzen für Mastschweine (Schweine über 30 kg) oder mit mehr als 750 Plätzen für Säue als *„industrielle Tätigkeit“* definiert

⁴ Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, BGBl. I, S. 1548

⁵ vgl. BT-Drucksache 17/11468, S. 14

⁶ vgl. BT-Drucksache 17/11468, S. 14

⁷ RL 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), im Folgenden Industrie-Immissionsrichtlinie

Die Herausnahme von industrieller Tierhaltung im Sinne der Industrie-Emissionsrichtlinie aus dem baurechtlich geprägten Begriff der Landwirtschaft nach § 201 BauGB ist mit Blick auf das Störpotential und die Flächeninanspruchnahme der erfassten Anlagen sachgerecht. Sowohl das Umweltgefährdungspotential als auch die Flächeninanspruchnahme sind zulässige städtebauliche Belange, die im Rahmen der Definition des Begriffs der Landwirtschaft berücksichtigungsfähig sind.

Mit Blick auf Praxiserfahrungen⁸ nach Beschränkung der gewerblichen Privilegierung in § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BauGB ist dringend zu empfehlen, dass die Änderung von § 201 BauGB durch Regelungen⁹ flankiert wird, die einem **Missbrauch** vorbeugen bzw. eine Umgehung durch Aufsplittung einer großen Anlage in kleine Anlagen verhindern.

3.2 Klarstellung der Flächenbindung der Tierhaltung und der ganzzeitlichen Bedeutung des Begriffes „Futter“ in § 201 BauGB

Mit der BauGB-Novelle 2004 sollte der Begriff der Landwirtschaft an die geänderten Produktionsverhältnisse angepasst werden. Das bisherige Erfordernis einer Verfütterung des erzeugten Futters entspreche nicht mehr den Abläufen in der Landwirtschaft, da auch in flächenbezogenen Tierhaltungsanlagen das erzeugte Futter vor Verfütterung erst verarbeitet werde.¹⁰ Auf die unmittelbare Verfütterung des „erzeugten“ Futters sollte es daher zukünftig nicht mehr ankommen.

Von dem OVG Niedersachsen¹¹ wird der Begriff der landwirtschaftlichen Tierhaltung dahingehend ausgelegt, dass auf den zum Betrieb gehörenden Flächen gar kein Tierfutter erzeugt werden müsse, sondern es lediglich darauf ankomme, ob das Futter auf den vorhandenen Flächen theoretisch erzeugt werden könnte. Im Rahmen dieser theoretischen Betrachtung wird vom OVG Niedersachsen¹² danach gefragt, ob der Energiebedarf der Tiere unter Berücksichtigung eines hypothetisch unterstellten Anbaus von 100 % Energiepflanzen (Getreide einschließlich Mais) über die voraussichtliche Nutzungsdauer gedeckt werden könnte.

Demgegenüber vertritt u. a. das VG München¹³ die richtige Auffassung, dass der sachliche Grund für die Bevorzugung einer landwirtschaftlichen Tierhaltung gegenüber sonstigen tierhaltenden Betrieben in der tatsächlichen Futtererzeugung liege und daher auch

⁸ vgl. VG Schwerin, Urteil vom 16.9.2020 – 7 A 1408/17, Gründung von Tochtergesellschaften einer Agrargenossenschaft, die nebeneinander zwei spiegelbildlich gleiche Anlagen knapp unter der Schwelle zur standortbezogenen Vorprüfungspflicht beantragt und genehmigt erhalten haben

⁹ ggf. über Modifizierung von § 1 Abs. 3 der 4. BImSchV

¹⁰ vgl. BT-Drucksache 15/2250, S. 62

¹¹ vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 15.9.2020 – 12 ME 29/20

¹² vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 15.9.2020 – 12 ME 29/20

¹³ vgl. VG München, Urteil vom 22.3.2019 – 19 K 17.3738; siehe auch: VG Neustadt, Urteil vom 22.2.2016 – 3 K 325/15, Rz. 58 nach juris, OVG Münster, Urteil vom 15.2.2013 – 10 A 1606/11, Rz. 44 nach juris.

das für die Anlage erforderliche Tierfutter tatsächlich erzeugt werden müsse. Zudem liege § 201 BauGB eine ganzheitliche Betrachtung zugrunde, so dass nicht nur Energiepflanzen anzubauen seien, sondern vielmehr die wesentlichen bzw. zur Erreichung des ökonomischen Ziels der Tierhaltung erforderlichen *essentiellen Futterbestandteile* im Rahmen der Berechnung des Flächenbedarfs und der tatsächlichen Bewirtschaftung zu berücksichtigen seien.

Die Klarstellung zur Verpflichtung des Anbaus von Eiweißpflanzen, insbesondere in der Mast, ist zudem aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes geboten.

Der Anbau von Eiweißpflanzen führt nicht nur zu einem besseren Schutz des Grundwassers, sondern aufgrund der mit dem Anbau bedingten Weiterstellung der Fruchtfolgen auch zu einer Verringerung¹⁴ des Pestizideinsatzes in der Landwirtschaft.

Ein Großteil des Eiweißbedarfes in der Intensivtierhaltung wird durch Sojaschrot bzw. Sojaextraktionsschrot gedeckt, der überwiegend aus dem Sojaanbau in Übersee stammt.¹⁵

Die Sojaproduktion in Südamerika (insb. Brasilien) ist zu einem erheblichen Anteil für die Abholzung des Regenwaldes mitverantwortlich. Dabei geht nicht nur der Regenwald in seiner essentiellen Bedeutung für das Weltklima verloren, sondern durch die Brandrodungen wird der in der pflanzlichen Biomasse enthaltene Kohlenstoff als klimaschädliches Kohlendioxid freigesetzt.¹⁶

Darüber hinaus werden in den artenreichen Savannen, die das zweitgrößte Ökosystem Brasiliens bilden, zunehmend großflächige Sojafelder angelegt, die zu einer dauerhaften Zerstörung von ökologisch wertvollen Savannenflächen führen.¹⁷

Weitere klimaschädliche Auswirkungen werden durch die langen Transportwege hervorgerufen. Diese Auswirkungen können sogar die Auswirkungen der Entwaldung überwiegen.¹⁸ Ferner ist ca. 95 % des in Brasilien angebauten Soja gentechnisch verändert.

Die Förderung des Anbaus von heimischen Eiweißfutterpflanzen führt neben der Verhinderung der vorgenannten schädlichen Auswirkungen zu weiteren positiven ökologischen und ökonomischen Effekten. Aufgrund einer Symbiose mit sog. Knöllchenbakterien kann durch den Anbau von heimischen Leguminosen mineralischer Dünger eingespart und die Bodenfruchtbarkeit verbessert werden. Zudem stärkt die heimische Eiweißversorgung regionale Wertschöpfungsketten und verbessert die Versorgungssicherheit¹⁹.

¹⁴ vgl. Nationaler Aktionsplan Pflanzenschutz (NAP), Zwischenbericht 2013 bis 2016, S. 27/28

¹⁵ Bundesinformationszentrum Landwirtschaft: www.landwirtschaft.de/diskussion-und-dialog/umwelt/soja-nahrungsmittel-fuer-tier-und-mensch

¹⁶ <https://www.landwirtschaft.de/diskussion-und-dialog/umwelt/soja-nahrungsmittel-fuer-tier-und-mensch>

¹⁷ <https://www.landwirtschaft.de/diskussion-und-dialog/umwelt/soja-nahrungsmittel-fuer-tier-und-mensch>

¹⁸ https://www.rheinpfalz.de/wissen_artikel,-sojaimport-der-eu-schadet-dem-klima-_arid,5065018.html

¹⁹ <https://www.lfl.bayern.de/schwerpunkte/eiweissstrategie/121662/index.php>

Auf eine Förderung der nachhaltigen Landwirtschaft zielt auch die Eiweißpflanzenstrategie des BMEL (EPS) ab, mit der die folgenden Ziele verfolgt werden sollen:²⁰

- Ökosystemleistungen und Ressourcenschutz verbessern (Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutz, Verbesserung der Artenvielfalt in den Agrarlandschaften, Verringerung des Verbrauchs an mineralischen Stickstoffdüngern, Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit),
- regionale Wertschöpfungsketten stärken,
- Eiweißversorgung aus heimischer Produktion steigern und mit gentechnisch nicht veränderten Eiweißträgern verbessern (Der Anbau gentechnisch veränderter Leguminosensorten ist in Deutschland nicht zulässig).

Nach alledem ist die Klarstellung nicht nur aufgrund der Fehlinterpretation der Vorschrift durch einen Teil der Rechtsprechung erforderlich, sondern auch aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes²¹ geboten.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen und unter Berücksichtigung der aktuellen Berichte des IPCC²² und der Pflicht des § 13 Abs. 1 KSG sollte mit Blick auf die klimaschädlichen Folgen der Tierhaltung der Anteil des selbst zu erzeugenden Futters auf 75 % hochgesetzt werden.

3.3 Erforderlichkeit von geringeren Obergrenzen für Tierhaltungsanlagen aus dem Fachrecht

Lediglich der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagenen Obergrenzen für die Tierhaltung über das Baurecht geregelt werden sollen und daher vornehmlich auf städtebaulichen Erwägungen beruhen. Insbesondere aus Gründen des Tierschutzrechtes, des Seuchenschutzes, des Brandschutzes²³ und des Wasser- und Naturschutzes ist eine Regelung von geringeren Obergrenzen in dem jeweiligen Fachrecht anzudenken und ggf. geboten.

Ulrich Werner, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Heinrich-Roller-Str. 19

10405 Berlin

Tel: 030-288 76 783

Mail: werner@kremer-werner.de

²⁰ <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/ackerbau/eiweisspflanzenstrategie.html;jsessionid=1B61BE79843A9EBE6AB355D866C59F9F.internet2841#doc10544bodyText1>

²¹ vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18 u. a., Rz. 203 ff.

²² Sechster IPCC-Sachstandsbericht (AR 6), Beitrag von Arbeitsgruppe I: Naturwissenschaftliche Grundlagen vom 29.10.2021, Sonderbericht über Klimawandel und Landsysteme (SRCCL), 2019 und Sonderbericht über 1,5°C globale Erwärmung (SR 1.5), 2018

²³ vgl. Großbrand in der Schweinezuchtanlage Alt Tellin (Mecklenburg-Vorpommern) am 30.3.2021 mit über 60.000 toten Tieren