

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	20	IN 10	61
---------	----	-------	----

Frauenfeld, 22. Juni 2021

398

Interpellation von Toni Kappeler und Daniel Vetterli vom 21. Oktober 2020 „Stallbau im Spannungsfeld von Luftreinhaltung und Landschaftsschutz“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Geruchsemissionen werden von den Vorschriften des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) erfasst. Dementsprechend gelten auch für sie die Grundsätze nach Art. 11 USG, wonach Emissionen durch Massnahmen an der Quelle nach einem zweistufigen System begrenzt werden (Emissionsbegrenzungen, Art. 11 Abs. 1 USG). In einer ersten Stufe sind dabei die Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung vorsorglich so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (sogenanntes Vorsorgeprinzip nach Art. 11 Abs. 2 USG). Die Emissionsbegrenzungen werden in einer zweiten Stufe verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Die Luftreinhalte-Verordnung (LRV) konkretisiert diese grundlegenden Vorschriften des Umweltschutzgesetzes für Geruchsemissionen.

Die Vorgaben der Luftreinhaltung bezwecken u.a., Menschen vor übermässigen Geruchsbelästigungen zu schützen. Anders als Lärm oder verschiedene Stoffe können Gerüche aber nicht gemessen werden. Es existieren deshalb auch keine Emissions- oder Immissionsgrenzwerte wie in anderen Bereichen des Umweltrechts. Stattdessen wurden Abstandsregelungen entwickelt. Beim Errichten von neuen Tierhaltungsanlagen muss ein minimaler Abstand zu bewohnten Zonen eingehalten werden. Die Mindestabstände werden für jeden Fall individuell berechnet und berücksichtigen nebst der Tierart und der Anzahl Tiere u.a. das Haltungssystem, die Lüftung, Massnahmen zur Geruchsreduzierung sowie den genauen Standort mit seiner Topografie und den lokalen Windverhältnissen (sogenannte Korrekturfaktoren). Das macht die Geruchsthematik in der Landwirtschaft per se anspruchsvoll. Weil sich der Stand der Technik in der Tierhaltung immer weiterentwickelt, müssen auch die Abstandsregelungen jeweils nach einigen Jahren überarbeitet werden. Zudem können sich auch Zonenplanänderungen ergeben,

die sich auf die Abstandsregelungen auswirken können. Zusammengefasst soll gewährleistet werden, dass Gerüche von neuen Tierhaltungsanlagen so weit als möglich begrenzt werden, damit in der Nachbarschaft keine übermässigen Geruchsimmissionen auftreten.

Die Interpellanten und 61 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner thematisieren mit ihrem Vorstoss das Spannungsfeld, in dem sich Landwirte und Landwirtinnen bei der Planung und Realisierung von Stallbauten bewegen. Der Regierungsrat kann die Herausforderungen nachvollziehen. Bei sämtlichen Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen ist eine Interessenabwägung nach dem Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) vorzunehmen. Oft stehen sich einzelne Interessen entgegen. Die Abwägung ist besonders schwierig, wenn einem berechenbaren Interesse wie der Luftreinhaltung ein nicht messbares Interesse wie der Landschaftsschutz gegenübersteht. Wie die Interessenabwägung ausfällt, hängt aber immer vom Einzelfall ab. In der Praxis wird unter Beizug sämtlicher Interessen eine Lösung gesucht.

Frage 1

Bei der Errichtung von Anlagen müssen die nach den anerkannten Regeln der Tierhaltung erforderlichen Mindestabstände zu bewohnten Zonen eingehalten werden (Luftreinhalteverordnung [LRV; SR 814.318.142.1], Anhang 2 Ziffer 512). Als solche Regeln gelten gemäss Verordnungstext insbesondere die Empfehlungen der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Betriebswirtschaft und Landtechnik (FAT). Konkret handelt es sich um den FAT-Bericht Nr. 476 (Richner/Schmidlin, 1995) mit dem Titel „Mindestabstände von Tierhaltungsanlagen, Empfehlungen für neue und bestehende Betriebe“. Wegen dieses Verweises werden die Empfehlungen zu einer verbindlichen Grundlage, die bei der Bestimmung des Mindestabstandes von Stallbauten zu Wohnzonen heranzuziehen ist. Aktualisiert wurden sie zuletzt 2005 (Revision FAT-Bericht Nr. 476). Demnach werden emissionsmindernde Massnahmen prozentual vom errechneten Normabstand abgezogen, so wie es in den Korrekturfaktoren vorgesehen ist.

Im welchem Umfang geruchsmindernde Massnahmen die Mindestabstände verringern, kann nicht pauschal beantwortet werden. Sie sind nur einer von verschiedenen Korrekturfaktoren bei der Berechnung des Einzelfalls. Einen Ermessensspielraum gibt es bei der korrekten Anwendung der Berechnung nicht. Um den spezifischen Verhältnissen vor Ort gerecht zu werden, nimmt der für die Berechnungen zuständige Mitarbeiter im Amt für Umwelt bei allen grösseren Vorhaben einen Augenschein.

In ihrer Frage verweisen die Interpellanten weiter auf die neusten fachlichen „Grundlagen zu Geruch und dessen Ausbreitung für die Bestimmung von Abständen bei Tierhaltungsanlagen“ (Steiner/Keck/Frei, Agroscope Science Nr. 59/März 2018). Diese finden allerdings im Kanton Thurgau – wie vermutlich auch in der übrigen Schweiz – noch keine Anwendung. Ein Grund ist, dass die dazugehörige Vollzugshilfe des Bundes und das „Berechnungstool“, das von kantonalen Fachkonferenzen erarbeitet wird, noch fehlen. In der Arbeitsgruppe, die diese Vollzugshilfe erarbeitet, bestehen offenbar Differenzen bezüglich Berücksichtigung der raumplanerischen Anliegen, der rechtlichen Grundlagen in der LRV und des Stellenwerts des oben genannten Agroscope-Berichts als Basis für

die Vollzugshilfe zu Mindestabständen bei Tierhaltungsanlagen. Die kantonalen Konferenzen ihrerseits müssen das Berechnungstool noch aufbauen. Darum basiert die Mindestabstandsberechnung bis auf weiteres noch mehrheitlich auf der Berechnungsgrundlage nach FAT-Bericht Nr. 476 (Revision 2005).

Frage 2

Seit dem 1. Januar 2021 gibt es im genannten Bereich erhebliche Fördermassnahmen. Diese basieren auf den Anpassungen der Verordnung des Bundesamts für Landwirtschaft BLW über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (IBLV; SR 913.211). Die Investition und Installation von Abluftreinigungsanlagen werden bis mindestens 2024 mit 75 % finanziell unterstützt. Hierbei werden 50 % der Kosten durch das BLW und 25 % durch den Kanton getragen. Weiterhin werden gestützt auf die IBLV Laufgänge mit Quergefälle und Harnsammelrinne bis mindestens 2024 mit Fr. 360 pro Grossvieheinheit (GVE) finanziell gefördert, wobei der Kantonsanteil Fr. 120 pro GVE beträgt. Erhöhte Fressstände werden mit Fr. 210 pro GVE finanziell unterstützt, der Kantonsanteil beträgt Fr. 70 pro GVE. Ausserdem wird die Abdeckung von Güllegruben mit insgesamt Fr. 60 pro m² abgegolten. Der Kanton übernimmt hiervon Fr. 30 pro m². Darüber hinaus sollen Anlagen zur Gülle-Ansäuerung mit insgesamt 75 % finanziell unterstützt werden. Bislang besteht jedoch in der gesamten Schweiz nur eine einzige solche Anlage im Kanton Luzern.

Diese erheblichen Förderungen erleichtern die Umsetzung und Zielerreichung der im Massnahmenplan Ammoniak festgelegten Emissions-Reduzierungen. Eine noch stärkere Unterstützung und Förderung ist seitens Kanton nicht vorgesehen.

Frage 3

Der Regierungsrat kennt die Bewilligungspraxis von siedlungsnahen Bauten zur Nutztierhaltung im Hinblick auf die Luftreinhalteverordnung in anderen Kantonen nicht im Detail. Sie war in den vergangenen Jahren auch nicht Thema am Erfahrungsaustausch Bauen ausserhalb Bauzone (ERFA BAB), wo sich die Ostschweizer Kantone zur Bewilligungspraxis beim Bauen ausserhalb der Bauzone austauschen. Kleinere Unterschiede dürfte es wie überall geben. So gibt es für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit, namentlich die Berechnungen der Mindestabstände, interkantonal keinen einheitlichen Ansatz. Für die Berechnungen existieren die oben erwähnten drei Grundmodelle: FAT 476 aus dem Jahr 1995, revidierte FAT 476 von 2005 und Vorschlag Agroscope von 2018. Letzterer dürfte aber wegen der fehlenden Vollzugshilfe nur in Spezialfällen Anwendung finden.

Frage 4

Der betroffene Landwirt ist in diesem Fall Bauherr. Als solcher muss er formell am Rechtsmittelverfahren beteiligt sein, wenn es nach der Baubewilligung zu einem Rechtsstreit kommt. Ihm kommt gestützt auf § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) immer Parteistellung zu und er wird deshalb zwangsläufig in das entsprechende Verfahren miteinbezogen. Er verfügt damit über alle

Rechte und Pflichten einer Partei, d.h. er hat Anspruch auf rechtliches Gehör und Akteneinsicht, er kann eigene Anträge stellen sowie Rechtsmittel ergreifen. Damit kann keinesfalls „sichergestellt“ werden, dass nicht auch der betroffene Landwirt einen Rechtsstreit vor der Rechtsmittelinstanz austragen oder sich zumindest in einem gewissen Masse daran beteiligen muss. Verfahrensmässig auf der gleichen Seite wie der Bauherr stehen die Baubewilligungsbehörde, die eine Bewilligung antragsgemäss erteilt hat, und weitere verfügende Behörden wie das Amt für Raumentwicklung oder das Amt für Umwelt, die ebenfalls ihre Zustimmung zum Bauvorhaben erteilt haben. Diese werden in der Regel ihren Entscheid im Rechtsmittelverfahren verteidigen. Die Ermittlung des Sachverhalts und die Rechtsanwendung erfolgen von Amtes wegen durch die befassete Rechtsmittelinstanz. Der Bauherr als Verfahrensbeteiligter kann sich insofern im Verfahren passiver verhalten als die übrigen Beteiligten.

In der Regel hat ein Bauherr aber ein persönliches Interesse, aktiv am Verfahren mitzuwirken, da er das Vorhaben ursprünglich lanciert hat. Der Schutz der erstinstanzlich erteilten Baubewilligung durch die Rechtsmittelinstanzen kommt ihm zugute. Weil er besondere Ortskenntnisse hat und seinen eigenen Betrieb am besten kennt, kann ihm eine bedeutende Rolle hinsichtlich der korrekten Ermittlung des massgeblichen Sachverhalts zukommen.

Auch bei Immissionsklagen, wenn sich z.B. ein Nachbar übermässig durch Gerüche belästigt fühlt, kann sich der Landwirt den Streitigkeiten nicht entziehen. Als Betreiber einer Tierhaltungsanlage und damit Verursacher von Geruchsmissionen wird er Kontrollen und Erhebungen des Amtes für Umwelt als zuständige Vollzugsbehörde dulden müssen. Die Einhaltung der Mindestabstände, die vorsorgliche Massnahmen darstellen, bietet zwar ein gewisses Mass an Sicherheit, dass es zu keinen übermässigen Geruchsmissionen in den angrenzenden Wohnzonen kommen wird. Sollten dennoch solche festgestellt werden, hat die Vollzugsbehörde weitergehende, verschärfte Massnahmen gestützt auf Art. 9 LRV zu verfügen. Adressat der Verfügung wäre in einem solchen Fall der Landwirt als Betreiber der Tierhaltungsanlage. Auch in diesem Fall kann er sich somit einem Verwaltungsverfahren nicht entziehen, auch wenn er über eine womöglich längst rechtskräftige Bewilligung verfügt.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber