

Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht

Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. José Martínez

Nr. 06/21

25.10.2021

Ann-Christin Grafe

Rechtliche Herausforderungen der Aquakultur

Zitiervorschlag: Grafe, Rechtliche Herausforderungen der Aquakultur, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 06/21, Seite XX

Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.

Gefördert durch Mittel der



Inhalt

A. Einführung	1
B. Verschiedene Arten der Aquakultursysteme	2
C. Rechtlicher Rahmen	3
I. Die Aquakultur betreffende Rechtsetzungskompetenzen	3
1. Völkerrechtliche Ebene	3
2. Europäische Ebene	4
3. Nationale Ebene	5
II. Verortung der Aquakultur im deutschen Rechtssystem	6
III. Konkrete rechtliche Herausforderungen für die Aquakultur	8
1. Raumordnungsrecht.....	8
2. Baurecht	9
3. Naturschutzrecht.....	11
4. Wasserrecht	12
5. Strom- und Schifffahrtsrecht	13
6. Immissionsschutzrecht	13
7. Tierschutz- und Veterinärrecht	14
D. Grundlegende Probleme für die Aquakultur mit der hohen Regelungsdichte	16
E. Fazit	18

A. Einführung

Aquakultur ist eine noch recht neue Form der Landwirtschaft. Zwar sind vor allem aus Ägypten und China schon Berichte von Fischzucht vorhanden, die mehrere tausend Jahre zurückgehen, jedoch existierte bis Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts keine Aquakultur, die in der globalen Wirtschaft eine beachtenswerte Rolle gespielt hätte.¹

Das heutige Verständnis von Aquakultur in Deutschland basiert auf der 2006 in Art. 3 I a der Richtlinie 2006/ 88/ EG erstmals festgeschriebenen europarechtlichen Definition.² Dort wird Aquakultur als die Aufzucht von Wasserorganismen mit entsprechenden Techniken zum Zwecke der Produktionssteigerung über das unter natürlichen Bedingungen mögliche Maß hinaus beschrieben, wobei die Organismen während der gesamten Aufzucht oder Haltung eigentumsrechtlich einer natürlichen oder juristischen Person zuzuordnen seien.³ Wird diese Definition um den Aspekt der Vermehrung ergänzt, ist die Aquakultur in Deutschland vollumfänglich erfasst.⁴

Mit einer jährlichen Wachstumsrate von circa fünf Prozent seit 2012 ist der Aquakultursektor der am stärksten wachsende Lebensmittelerzeugungssektor weltweit.⁵ Im Jahr 2018 belief sich die globale Produktion auf 114,5 Millionen Tonnen, mit einem Wert von circa 264 Milliarden US\$.⁶ Von Fischen, über Muscheln, Schalentiere, Schnecken, bis hin zu Algen, sind dabei mehrere hundert mögliche Zuchtobjekte bekannt.⁷ Mit einer solchen Produktionsbandbreite und enormen technischen Fortschritten in den letzten Jahrzehnten besteht in diesem Sektor ein hohes Entwicklungspotenzial, welches auch in der Forschung immer mehr Beachtung erfährt.

In den ersten Jahrzehnten intensiver Aquakultur sind immer wieder Probleme und Konflikte mit anderen Sektoren aufgetaucht, die der Aquakultur keinen besonders guten Ruf bescherten. Ebenso wie bei der Massentierhaltung terrestrischer Tierarten wurden immer mehr Stimmen in der Gesellschaft laut, die moralisch ethische Kritik bezüglich des Tierwohls, sowie ökologische und naturschutzrechtliche Bedenken äußerten.⁸ Im Zuge dessen wurde mehr rechtliche Regulierung gefordert und die Politik tastete sich langsam heran an das neue Feld der Landwirtschaft. Sowohl auf völkerrechtlicher, als auch europäischer und nationaler Ebene wurden Regelungen getroffen.

Der weltweite Aufschwung des Aquakultursektors ist in Deutschland jedoch kaum angekommen. Vielmehr stagniert die Produktion hier seit Jahren.⁹ Dennoch hat sich auch hier gerade im

1 *Stadtlander*, Aquakultur- Produktion von Lebensmitteln im Wasser, in: Umwelt und Gesundheit 2018, S. 52-56, (52).

2 Richtlinie 2006/88/EG des Rates vom 24.10.2006, ABl. L 328 vom 24.11.2006, S. 14, geändert durch Richtlinie 2008/53/EG der Kommission vom 30.4.2008, ABl. L 117 vom 1.5.2008, S. 27; *Arbeitsgemeinschaft Nationaler Strategieplan Aquakultur (AG NASTAQ)*: Nationaler Strategieplan Aquakultur 2021-2030 für Deutschland, Bonn 2020, S. 10.

3 Richtlinie 2006/88/EG (Fn. 2).

4 *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 10.

5 *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Global Aquaculture Production 1950-2019, abrufbar unter: <http://www.fao.org/fishery/statistics/global-aquaculture-production/query/en>, abgerufen am: 20.05.2021.

6 *AG-NASTAQ*, (Fn. 2), S. 11.

7 *Stadtlander*, in: Umwelt und Gesundheit 2018, (Fn. 1), S. 52 (52).

8 Vgl. bspw. *Mihatsch*, Fischzucht etwas weniger schädlich, in: Die Tageszeitung, 24.05.2021, abrufbar unter: <https://taz.de/Problematische-Aquakulturen/!5774061/>, abgerufen am: 26.05.2021; *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 77; *Schumann*, GewissensBisse – kann man Fische aus Aquakultur ohne essen?, in: Zusammenfassung der Ringvorlesung im Sommersemester, S. 21, Kiel 2018, S. 21.

9 *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 8; *Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein*: Entwicklung und Förderung einer nachhaltigen Aquakultur an der schleswig-holsteinischen Ostseeküste, Genehmigungleitfaden für Investoren, Lübeck 2006, S. 1.

rechtlichen Bereich in den letzten Jahren viel getan. Welche rechtlichen Herausforderungen mit dem Errichten einer Aquakultur einhergehen, möchte nachfolgende Arbeit näher beleuchten.

B. Verschiedene Arten der Aquakultursysteme

Bei der Betrachtung des Aquakultursektors ist darauf zu achten, dass dieser ein sehr breiter Wirtschaftszweig ist und die damit verbundenen rechtlichen Herausforderungen je nach Zuchtssystem und -art variieren.

Vielfach findet die kontrollierte Aufzucht von Organismen im Rahmen der Aquakultur im Salzwasser, als sogenannte Marikultur und dann häufig direkt im Meer statt.¹⁰ Daneben gibt es Süßwasseranlagen in natürlichen Binnengewässern und Teichen. Weiterhin gibt es die Möglichkeit von geschlossenen Kreislauf- oder Durchlaufanlagen an Land. Haben diese keinen natürlichen Wasserdurchfluss, können sie sowohl als Süßwasser-, als auch als Salzwasser-, also Marikultur, betrieben und mit Hilfe von Filter- und Pumpenanlagen am Laufen gehalten werden.¹¹ Die genaue Wahl eines Systems hängt von den individuellen Bedürfnissen der gezüchteten Organismen und den Umweltbedingungen in der Region ab.¹² Technisch gibt es geschlossene und offene Systeme. Erstere haben keine direkte Verbindung zu natürlichen Gewässern. Bei offenen Systemen dagegen sind die Kulturen in einem abgetrennten Bereich natürlicher oder naturnaher Gewässer angelegt.¹³ Offene Systeme sind zumeist Netzgehege oder –käfige, welche an Gestellen im Wasser oder direkt am Gewässerboden verankert sind.¹⁴ Werden Miesmuscheln oder Algen gezüchtet, geschieht dies an sogenannten Langleinen. Austern werden in Käfigen und Körben im Flachwasser kultiviert.¹⁵ Bei offenen Systemen wird weiter unterschieden zwischen intensiver und extensiver Kultivierung. Bei intensiver Betreuung erfolgt eine aktive Zuführung von Stoffen zur Regulierung der Zucht. Extensive Systeme dagegen bekommen keinerlei Futter- oder Medikamentengabe von außen, sondern zehren nur von dem, was ihnen in dem Ökosystem, in welchem sie angesiedelt sind, zur Verfügung steht. Sie sind vor allem bei der Schalentierzucht möglich.¹⁶

In Deutschland gab es im Jahr 2019 insgesamt 2500 Aquakulturanlagen. Betriebe, die weniger als 0,3ha bzw. 200m² Wasserfläche bewirtschaften, werden dabei von den Statistiken nicht erfasst.¹⁷ Die Mehrzahl der registrierten Betriebe bewirtschaftete Fischzuchtanlagen. Innerhalb derer hielt sich die Anzahl von Betrieben, die Karpfen produzierten und solchen, die Salmoniden züchteten, ungefähr die Waage.¹⁸ Nur 10 Anlagen betrieben Miesmuschelzucht, die aber gleichwohl die Marikultur in Deutschland dominiert. Der Großteil der deutschen Aquakultur findet also im Süßwasser statt.¹⁹

10 *Kersandt*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Aquakultur im Meeres- und Küstenbereich von Nord- und Ostsee in *Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer* (Hrsg.), Meeresnaturschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im "Kaskadensystem" des Rechts, Festgabe zur Emeritierung von Detlef Czybulka, S. 181-206, Berlin, Heidelberg 2012, (183).

11 *Horlemann*, Meeresfisch aus Aquakultur, abrufbar unter: <https://www.vis.bayern.de/ernaehrung/lebensmittel/gruppen/aquakultur.htm>, Stand 30.08.2020, abgerufen am 20.05.2021.

12 *Europäische Kommission*, Leitfaden zum Thema Aquakultur und Natura 2000 - Nachhaltige Aquakultur im Kontext von Natura 2000, 2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/guidance_on_aquaculture_and_natura_2000_de.pdf, abgerufen am: 27.05.2021, S. 20.

13 *Flutter*, Aquakulturrecht in Schottland: Strukturen, Prinzipien und Instrumente, Berlin 2012, S. 27.

14 *Kersandt*, in: *Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer* (Fn.10) (193/ 195); *Horlemann*, (Fn. 11).

15 *Krost/ Rehm/ Kock/ Piker*, Leitfaden für nachhaltige marine Aquakultur, Kiel 2011, S. VI.

16 *Europäische Kommission*, (Fn. 12), S. 21.

17 *Edebohls/ Lasner/ Focken/ Kreiß/ Reiser*; Steckbrief zur Tierhaltung in Deutschland: Aquakultur, Bremerhaven 2021, S. 23.

18 *Edebohls/ Lasner/ Focken/ Kreiß/ Reiser*; (Fn. 17), S. 9.

19 *Edebohls/ Lasner/ Focken/ Kreiß/ Reiser*; (Fn. 17), S. 9.

C. Rechtlicher Rahmen

I. Die Aquakultur betreffende Rechtsetzungskompetenzen

1. Völkerrechtliche Ebene

Für die Analyse rechtlicher Herausforderungen, die mit dem Betreiben einer Aquakultur einhergehen, ist zunächst wichtig festzustellen, wer in dem jeweiligen Gebiet rechtlich zuständig ist. Die völkerrechtlichen Einflüsse beziehen sich weitgehend auf die Marikultur in den Meeren. Bei der Zuordnung staatlicher Hoheitsrechte ist das 1994 in Kraft getretene Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) zu beachten.²⁰ Mit der Einführung sogenannter Basislinien ist damit die Einteilung der Meeresgewässer in verschiedene Hoheitszonen möglich. Landwärts der Basislinien erstrecken sich die sogenannten inneren Gewässer (Art. 8 I SRÜ). Seewärts daran anschließend ist das Küstenmeer, dessen Grenze vom jeweiligen Küstenstaat höchstens 12 Seemeilen von der Basislinie in das offene Meer hinausgehend festgelegt werden darf (Art. 3 SRÜ). Die inneren Gewässer und das Küstenmeer unterliegen gemäß Art. 2 SRÜ der Souveränität des Küstenstaates. Außerhalb des Küstenmeeres liegen bis zu 200 Seemeilen Allgemeine Wirtschaftszone (AWZ) (Art. 57 SRÜ). Auch innerhalb dieser kommen dem jeweiligen Küstenstaat diverse Befugnisse zu. Art. 56 SRÜ besagt, dass lebende und nicht lebende Ressourcen über, im und unter dem Meeresboden zur Nutzung und Erforschung frei sind. Noch weiter als die AWZ, bis zu 350 Seemeilen vom Land entfernt und 200m Wassertiefe, kann der Festlandsockel in das Meer hineinreichen. Nach Art. 60 SRÜ kommt dem Küstenstaat dort das ausschließliche Recht zu, Verordnungen zu erlassen, die die Errichtung, Inbetriebnahme und Nutzung künstlicher Inseln, Anlagen und Bauwerke regeln.²¹ Hierunter könnten auch mögliche Aquakulturprojekte zu subsumieren sein.

Bezogen auf die Planung und Durchführung von Aquakulturprojekten ist erwähnenswert, dass sich die Staaten in Art. 194 I SRÜ verpflichtet haben, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um die Meeresumwelt vor Verschmutzungen durch Schad- und Nährstoffeinträge zu bewahren und ihnen entgegen zu wirken. Diese allgemeine Verpflichtung wird in Art. 208 I SRÜ konkretisiert, indem die unterzeichnenden Staaten verpflichtet werden, Gesetze und Vorschriften zu erlassen, die schädliche Auswirkungen von Emissionen durch künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke oder Tätigkeiten auf dem Meeresboden verhindern sollen. Darüber hinaus findet sich in Art. 192 SRÜ, welcher durch Art. 194 V SRÜ konkretisiert wird, eine Verpflichtung zum Schutz der Meeresumwelt vor nicht stofflichen Einflüssen. Hierbei wird von einem ökosystemaren Schutzansatz gesprochen.²²

20 Janssen, in: Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer (Hrsg.), Meeresnaturschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im "Kaskadensystem" des Rechts, Festgabe zur Emeritierung von Detlef Czybulka, Berlin, Heidelberg 2012, S. 145-168 (147).

21 Czybulka, Das Rechtsregime der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) im Spannungsfeld von Nutzungs- und Schutzinteressen, in: Natur und Recht 2001, S. 367-374 (367).

22 Kersandt, in: Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer, (Fn. 10), (189); Proelß, Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Anwendung naturschutzrechtlicher Instrumente in der AWZ, in: Zeitschrift für Umweltrecht 2010, S. 359 ff. (360).

Etwas spezieller greifen für die Errichtung von Aquakulturen im Bereich der deutschen Küstengewässer Nord- und Ostsee die regionalen Meeresschutzabkommen OSPAR²³- und HELSINKI-Übereinkommen.²⁴ In diesen wird die Aquakultur als eine Tätigkeit erfasst, die potentiell Auswirkungen auf die Meeresumwelt hat. Der zuständige Küstenstaat ist deshalb berechtigt und verpflichtet, die Kulturlandschaft zum Schutz von natürlichen Ökosystemen und der Biodiversität zu regeln und wenn nötig zu beschränken.²⁵ Außerdem sind Deutschland und auch die europäische Union seit Anfang der 90er-Jahre Vertragsstaaten des Biodiversitätsabkommens, womit sie sich unter anderem zu einer nachhaltigen Ressourcennutzung und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt verpflichtet haben.²⁶

2. Europäische Ebene

Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen, wie sie die völkerrechtlichen Übereinkommen fordern, sind unionsrechtlich alternativ-konkurrierende Kompetenz der Union (Art. 192 I AEUV). Dem entsprechend sind im konkreten Fall die Mitgliedstaaten verpflichtet, Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit die Union keine abschließende Regelung getroffen hat.²⁷ In den letzten gut zehn Jahren hat sich auf europäischer Ebene einiges getan, um die europäische Aquakultur voran zu treiben.

Ganz aktuell wurde 2020 die Farm-to-Fork-Strategie veröffentlicht, deren Ziel es ist, den ökologischen Fußabdruck der Lebensmittelproduktion zu reduzieren. Dafür sollen Teile der terrestrischen Tierhaltung durch Aquakulturen ersetzt werden, sodass der Lebensmittelsektor auf eine umweltschonendere, effizientere Ressourcennutzung umgestellt wird.²⁸ Ähnliche Ziele wurden schon in der langfristigen Strategie der Europäischen Union (EU) „Blaues Wachstum“ von 2012²⁹ und Art. 2 der Fischerei-Grundverordnung³⁰, der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFD) formuliert. Jeder Mitgliedstaat muss einen mehrjährigen Strategieplan für die Entwick-

23 Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, auch Oslo-Paris-Convention genannt, vom 22.09.1992, am 25.03.1998 in Kraft getreten, abrufbar unter: https://www.ospar.org/site/assets/files/1290/ospar_convention-1.pdf, abgerufen am 09.06.2021.

24 1974 von allen Anrainerstaaten der Ostsee unterzeichnete Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1980 in Kraft getreten, Änderungen von 1992 traten am 17.01.2000 in Kraft, Beitritt der Europäischen Union mit den Beschlüssen 94/156/EG und 94/157/EG, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21994A0316\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:21994A0316(01)&from=HU), abgerufen am 09.06.2021; vgl. auch *Kersandt*, in: Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer, (Fn. 10), (189).

25 Vgl. für die Nordsee: Art. 2 b), Art. 3 Anlage V i.V.m. Anhang 3 OSPAR-Übereinkommen; für die Ostsee: Art. 6.1, Art. 15 HELSINKI-Übereinkommen und HELCOM-Recommendation 25/4 vom 02.03.2004, abrufbar unter: <https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-25-4.pdf>, abgerufen am: 05.06.2021.

26 Vgl.: The Convention on Biological Diversity; 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro vereinbart, abrufbar unter: <http://orcp.hustoj.com/convention-on-biological-diversity-1992/>, abgerufen am 09.06.2021.

27 *Kersandt*, in: Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer, (Fn. 10), (190).

28 *Europäische Kommission*, Farm-to-Fork Strategy, S. 11, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf, abgerufen, am 09.06.2021; *Isermeyer et al*, Auswirkungen aktueller Politikstrategien (Green Deal, Farm-to-Fork, Biodiversitätsstrategie 2030, Aktionsprogramm Insektenschutz) auf Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, Thünen Institut, Thünen Working Paper 156, DOI: 10.3220/WP1600775202000, Braunschweig 2020, S. 91.

29 COM (2012) 494, Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Blue Growth opportunities for marine and maritime sustainable growth vom 13.09.2012, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0494&from=EN>, abgerufen am 09.06.2021.

30 Verordnung (EU) Nr.1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr.1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0022:0061:DE:PDF>, abgerufen am 09.06.2021.

lung der Aquakultur in seinem Gebiet aufstellen. Auffällig ist, dass die Europäische Union diverse Male das Ziel eines nachhaltigen Aquakultursektors formuliert hat, dabei aber die Marikultur im Fokus steht, welche in Deutschland nur einen kleinen Teil der Aquakultur ausmacht.³¹ Seit die vor den Küsten Großbritanniens betriebenen Aquakulturen mit dem Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU nicht mehr im Einflussbereich der Union liegen, hat die Aquakultur im Binnenland aber auch EU-weit an relativer Bedeutung gewonnen.³² Die Nachhaltigkeitsdefinition für die Aquakultur müsste einhergehend damit auf die verschiedenen Arten der Kulturhaltung angepasst werden. Bisher bleibt sie jedoch oftmals abstrakt.³³ Konkrete Regelungen, die Schäden verhindern sollen, bevor sie eintreten und so dem Vorsorgeprinzip Rechnung tragen, sind auf europäischer Ebene generell selten.

Es gibt allerdings beispielsweise auf einer EU-Verordnung basierend eine Genehmigungspflicht für die Verwendung nicht heimischer und gebietsfremder Arten³⁴ und jeder Betrieb bedarf einer seuchenrechtlichen Genehmigung.³⁵ Auch hier sind jedoch die Mitgliedstaaten für Durchführung und Kontrolle verantwortlich sind.

Seit dem 21.04.2021 gilt zudem der EU-Tiergesundheitsrechtsakt, Animal Health Law (AHL).³⁶ Damit wurde die EU-Kommission ermächtigt, Tertiärrechtsakte (delegierte und Durchführungsrechtsakte) zu erlassen. Die so erlassenen Regelungen gelten in den Mitgliedstaaten als unmittelbares Recht³⁷ und haben Anwendungsvorrang vor bisher geltenden nationalen Gesetzen.³⁸ In dem Bereich der Tiergesundheit gibt es somit einen konkreten einheitlichen EU-Rechtsrahmen. Es werden die Ambitionen und Bemühungen deutlich, auf europäischer Ebene möglichst konkrete, verbindliche Regelungen zu schaffen, um einheitliche Standards zu erhalten.

3. Nationale Ebene

Das national bestehende, die Aquakultur betreffende Regelwerk dient vielfach der Durchführung internationaler Übereinkünfte und Beschlüsse. Grundsätzlich liegt die Gesetzgebungskompetenz bei den Bundesländern (Art. 70, 30 I GG). Die Errichtung eines Aquakulturbetriebes könnte jedoch Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung tangieren und dementsprechend vom Bund geregelt werden können: Art. 72 I, 74 I Nr. 11 (Recht der Wirtschaft), Nr. 17 (Basiskompetenz im Bereich Landwirtschaft,³⁹ (umfasst Förderung landwirtschaftlicher Erzeugung, Ernährungssicherung, Ein- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Hochsee- und Küstenfischerei und Küstenschutz)), Nr. 18 (Bodenrecht), Nr. 20 (Pflanzen- und Tierschutz), Nr. 21 (Schifffahrt), Nr. 24 (Abfallwirtschaft, Klimaschutz und Luftreinhaltung), Nr. 29 (Naturschutz und Landschaftspflege), Nr. 31 (Raumordnung), Nr. 32 (Gewässerschutz) GG.

31 *Isermeyer et al.*, (Fn. 28), S. 91.

32 *Isermeyer et al.*, (Fn. 28), S. 91.

33 *Isermeyer et al.*, (Fn. 28), S. 92.

34 Verordnung (EG) Nr. 708/2007 des Rates vom 11.06.2007, ABl. L 168 vom 28.6.2007, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 304/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09.03.2011, ABl. L 88 vom 04.04.2011, S. 1., abrufbar unter: Verordnung (EG) Nr. 708/2007 des Rates vom 11.06.2007, abgerufen am 09.06.2021.

35 Vgl. Absatz 136 in Verordnung (EU) 2016/429 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 09. 03. 2016, L 84/1 vom 31.03.2016, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0429&from=de>, abgerufen am 09.06.2021.

36 (EU) 2016/429 (Fn. 35).

37 *Kleingeld*, LAVES, Task-Force Veterinärwesen: Infoschreiben „Anwendung des AHL ab 21.04.2021“, Version 4, Stand 30.04.2021, S. 3.

38 Vgl. zum Anwendungsvorrang: BVerfGE 123, 267 (397); 73, 339 (374f.).

39 *Czybulka et al.*, Ein Landwirtschaftsgesetz für Deutschland, in: *Natur und Recht 2021*, S. 227 (229); *Rehbin-der*, in: *Entwicklungslinien im rechtlichen Verhältnis von Landwirtschaft (srecht) und Naturschutz*, in: *Czybulka/ Köck* (Hrsg.), *Landwirtschaft und Naturschutzrecht*, Baden-Baden 2019, S. 77-95 (90 ff.).

In den Bereichen Raumordnung, Natur- und Gewässerschutz haben die Länder dabei eine Abweichungskompetenz gemäß Art. 72 III Nr. 2, 4 und 5 GG.

Die Länder sind somit in den Bereichen zuständig, in denen der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Für die Organisation der Verwaltungsaufgaben sind sie gemäß Art. 83, 84 I GG zudem grundsätzlich auch bei Bundesgesetzen zuständig.⁴⁰

In der Allgemeinen Wirtschaftszone dagegen ist die Zuständigkeit bezüglich der Aufgabenverwaltung problematischer und noch nicht abschließend geklärt.⁴¹ Die Pflege auswärtiger Angelegenheiten, wozu aufgrund des Jurisdiktionsrechtes aus Art. 60 SRÜ die Angelegenheiten innerhalb der Allgemeinen Wirtschaftszone fallen, ist nach Art. 32 GG Sache des Bundes. Gleichwohl sind die Länder gemäß Art. 72 I, 74 I GG im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ermächtigt, Belange der Wirtschaft, der Hochsee- und Küstenfischerei und Schifffahrt, der Abfallbeseitigung etc. (s.o.), die von der Aquakultur betroffen sind, zu regeln. Dem Rechnung tragend werden die ordnungsrechtlichen Fragestellungen bezüglich der Kulturen in der AWZ zumeist den angrenzenden Küstenbundesländern zugeordnet.⁴²

II. Verortung der Aquakultur im deutschen Rechtssystem

Die rechtlichen Herausforderungen für Aquakulturbetreiber und die zuständigen Behörden sind vielfältig. Durch die Lebensmittelproduktion mit lebenden Organismen und die dafür speziell zu errichtenden Anlagen sind viele Bereiche des Rechts betroffen. Die Aquakultur übernimmt einen immer größer werdenden Bereich der Lebensmittelversorgung⁴³, muss mit ihren wirtschaftlichen Interessen aber mit dem Umweltschutz, vor allem in Form von Natur- und Wasserrecht, dem Gesundheitsschutz des Menschen und dem Tierwohl in einen Ausgleich gebracht werden.

Art. 20a GG formuliert den Schutz der künftigen Generationen, deren natürlicher Lebensgrundlage und der Tiere als Staatszielbestimmung. Staatszielbestimmungen sind rechtlich bindende, objektive Grundsätze, die bei staatlichem Handeln fortlaufend beachtet werden müssen.⁴⁴ Damit kommt den dort beschriebenen Interessen grundsätzlich eine hohe Bedeutung zu.⁴⁵ Zur Gewichtung der Staatszielbestimmungen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimaschutzbeschluss vom 24.03.2021 jedoch festgestellt, Art. 20a GG genieße keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern sei im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen.⁴⁶ Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht aber den objektivrechtlichen Schutzauftrag des Art. 20a GG hervorgehoben und betont, die Vorschrift betreffe auch die Verteilung der Umweltlasten zwischen den Generationen und ziele darauf ab, künftigen Generationen die Lebensgrundlagen zu erhalten.⁴⁷ Zu klären ist also, ob die Aquakultur Verfassungsrechtsgüter schützt, die einen Ausgleich mit

40 Winkler, in: Sachs (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Baden-Baden 2019, Art. 83, Rn. 3 und Art. 84, Rn. 1; Trute, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck (Hrsg.), Kommentar zu Grundgesetz, Band 3 Artikel 83-146, 7. Auflage, München 2018, Art. 83, Rn. 21.

41 Buck, Berichte zur Polar- und Meeresforschung, Bremerhaven 2002, S. 155.

42 Buck, (Fn. 41) S. 155.

43 Europäische Umweltagentur: Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick 2020 Zusammenfassung, Luxemburg 2019, S. 301.

44 Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, München 2021, Art. 20a, Rn. 12f.; Epiney, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck (Hrsg.), Kommentar zu Grundgesetz, Band 2 Artikel 20-82, 7. Auflage, München 2018, Art. 20a, Rn. 33, 36.

45 Murswiek, in: Sachs, (Fn. 44), Art. 20a, Rn. 15f.

46 NJW 2021, 1723 (1723).

47 NJW 2021, 1723 (1723).

den Schutzgütern des Art. 20a GG notwendig machen oder ob sie gar in der Lage ist, perspektivisch einen Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu bieten und dementsprechend selbst positiv unter den Schutz von Art. 20a GG fällt.

Die Möglichkeit des Betreibens einer Aquakultur ist grundsätzlich von der Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG geschützt. Damit gibt es ein hohes Verfassungsgut, welches bei der Verfolgung der Ziele des Art. 20a GG im Rahmen einer Abwägung auf der für Aquakulturen sprechenden Seite Beachtung verdient.

Zudem könnte die Aquakultur auch direkt die Ziele des Art. 20a GG fördern. In Aquakulturen gezüchtete Organismen sind vor allem Eiweißlieferanten für den Menschen.⁴⁸ Solche gibt es natürlich auch in „freier Wildbahn“, jedoch ist großes Thema der letzten Jahre die Gefahr der Überfischung der Weltmeere und Binnengewässer. Die Weltbevölkerung wird immer größer und es besteht ein immer höherer Bedarf an Nahrungsmitteln.⁴⁹ Die Ausrottung diverser Organismen durch die Überfischung natürlicher Bestände betrifft die nach Art. 20a GG geschützte Lebensgrundlage künftiger Generationen. Zu intensiver Wildfang stellt sowohl bezogen auf die Nahrungsmittelversorgung, als auch für das Ökosystem der Gewässer eine Gefahr dar, der die Aquakultur durch gezielte Zucht von Alternativen als bremsende Kraft entgegen tritt⁵⁰ und damit die Lebensgrundlage künftiger Generationen im Sinne von Art. 20a GG zu erhalten versucht.

Bezüglich des Wildfischbestandsschutzes wird jedoch häufig der Bedarf fleischfressender Kulturfische an tierischem Eiweiß kritisch gesehen und der Aquakultur deshalb ihre diesbezügliche Schutzfunktion abgesprochen.⁵¹ Dadurch, dass die Ausgangsprodukte für das in vielen Kulturen verfütterte Futter Fischmehl und -öl seien und Kulturfische zunächst ein Vielfaches ihrer eigenen Schlachtmasse an Fleisch verzehrten (bei Lachsen im Verhältnis 5:1, bei Thunfisch sogar 20:1),⁵² würde die Intention des Schutzes des Wildfischbestandes konterkariert. Zwar handelt es sich bei den Fischmehl- bzw. Fischölprodukten häufig nur um Beifang der Fischerei, jedoch würde dem Ausgangsökosystem so auch Biomasse entzogen und in das natürliche System eingegriffen.⁵³ Hier wird jedoch verstärkt auf alternative pflanzliche Eiweißquellen ausgewichen⁵⁴, sodass der Aquakultur allein aufgrund des Fischmehl und -ölbedarfes nicht ihre Eignung zum Schutz der Lebensgrundlage künftiger Generationen abgesprochen werden darf.

Grundsätzlich hat Aquakultur zudem im Vergleich zu anderen domestizierten Tierarten an Land die bessere Ökobilanz und ist sehr ressourcenschonend.⁵⁵ Die benötigte Futtermenge ist relativ gesehen wesentlich geringer und die Zucht somit nachhaltiger, was den in Art. 20a GG formulierten Zielen entspricht.⁵⁶ Zudem sind die Emissionen bei der Futtermittelverwertung sehr gering. Wechselwarme Tiere nutzen verhältnismäßig viel des ihnen zugeführten Futters, wodurch wenig Stickstoff und Phosphor ausgeschieden werden.⁵⁷

48 Europäische Umweltagentur, (Fn. 43), S. 301.

49 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 12.

50 Horlemann, (Fn. 11).

51 Horlemann, (Fn. 11); Krost/ Rehm/ Kock/ Piker, (Fn. 15), S. 37 f.; Stadlander, in: Umwelt und Gesundheit 2018, (Fn. 1), S. 52 (57).

52 Europäische Umweltagentur, (Fn. 43), S. 302; Deutscher Tierschutzbund e.V., Aquakulturen, abrufbar unter: <https://www.tierschutzbund.de/information/hintergrund/artenschutz/fische/aquakulturen/>, abgerufen am 25.05.2021.

53 Europäische Umweltagentur, (Fn. 43), S. 302; Krost/ Rehm/ Kock/ Piker, (Fn. 15), S. 37f.

54 Schumann, (Fn. 8), S. 21; Deutscher Tierschutzbund e.V., (Fn. 52).

55 EU-Kommission, (Fn. 28), S. 11; AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 11.

56 Horlemann, (Fn. 11).

57 Horlemann, (Fn. 11).

Die Aquakulturzucht ist außerdem sehr kurzfristig und flexibel. Züchterfolge sind schnell zu erreichen, eine Anpassung der Produktionsmenge an den Bedarf des Marktes ist relativ kurzfristig möglich, wodurch Überproduktionen vermieden werden können. Gerade geschlossene Systeme sind zudem übersaisonal und sehr regional möglich, was in sonst vom Import abhängigen Regionen wirtschaftliche Sicherheit geben kann und Transportkosten und transportbedingte Umweltbelastungen vermindert.

Aquakultur entspricht also ihrer Intention nach gerade den Zielsetzungen von Art. 20a GG. Sie muss nur in einer Art und Weise betrieben werden, die möglichst umweltschonend und tierfreundlich ist, damit sie ihre eigene Legitimierung nicht konterkariert, wie es beispielsweise durch die Verwendung von Fischmehl und –öl aus Wildfang oder durch in die Umwelt gelangende und sie schädigende Stoffe der Fall sein kann.

III. Konkrete rechtliche Herausforderungen für die Aquakultur

Die konkreten rechtlichen Herausforderungen für eine Aquakultur im Verhältnis zu potentiell konfligierenden Rechtsbereichen variieren je nach Art der Anlage. Aufgrund dessen und der auf die ganze Bundesrepublik bezogenen, geringen zahlenmäßigen und wirtschaftlichen Bedeutung von Kulturen im Meer, wird der Fokus in der folgenden konkreteren Betrachtung auf mit Fisch besetzten Aquakulturanlagen im Binnenland liegen. Die sich bei der Genehmigung bzw. dem Betreiben einer Aquakulturanlage ergebenden rechtlichen Herausforderungen unterscheiden sich zudem je nach Bundesland, auf dessen Hoheitsgebiet die Anlage errichtet werden soll. Sie werden deshalb exemplarisch anhand des Kulturstandortes Niedersachsen erklärt. Dieser beherbergt aktuell ca. 15% der deutschen Aquakulturproduktion⁵⁸ und bietet als Küsten- und Flächenbundesland mit vielen Binnengewässern grundsätzlich viel Standortpotential.

1. Raumordnungsrecht

Aufgabe der Raumordnung ist es, die vielfältigen Nutzungsansprüche (bspw. Wasser- und Naturschutz, Bauplanung, Verkehrsplanung) an einen Raum zu koordinieren und durch Aufstellen eines verbindlichen Planes Konflikte zwischen den verschiedenen Sektoren zu verhindern. Dafür wird immer ein größeres Gebiet betrachtet (Bund, Bundesländer, Regionen) und es werden überörtlich die verschiedenen fachübergreifenden Interessen mit dem Ziel in einen Ausgleich gebracht, eine möglichst nachhaltige Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen des beplanten Raumes zu schaffen (vgl. §§ 1-3 Raumordnungsgesetz (ROG)).⁵⁹ In Deutschland herrscht ein gestuftes Planungssystem. Die Planungsebenen der unterschiedlichen Träger beeinflussen sich dabei im sogenannten „Gegenstromprinzip“ gegenseitig.⁶⁰ Der Bund hat von seiner ihm in Art. 72 I, 74 I Nr. 31 GG zugewiesenen Kompetenz Gebrauch gemacht und ein Raumordnungsgesetz aufgestellt. Dieses gibt als zusammenfassende Gesamtplanung Grundsätze und Ziele vor, an denen sich die nachgeordnete Raumplanung orientieren muss.⁶¹ Die Landesplanung dann bezieht sich auf das gesamte Landesgebiet, einschließlich eventuell angrenzender Küstengewässer. In Niedersachsen beschließt die Landesregierung das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP), welches unter Federführung der obersten

58 Edebohls/ Lasner/ Focken/ Kreiß/ Reiser, (Fn. 17), S. 11.

59 Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 74, Rn. 79; *Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, Aufgabe der Raumordnung, abrufbar unter: https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/raumordnung_landesplanung/grundlagen_der_raumordnung_landes_und_regionalplanung/aufgabe-der-raumordnung-145476.html, Stand Juni 2016, abgerufen am 25.05.2021.

60 *Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, Planungssystem der Raumordnung und Zuständigkeiten, abrufbar unter: https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/raumordnung_landesplanung/grundlagen_der_raumordnung_landes_und_regionalplanung/planungssystem-der-raumordnung-und-zustaendigkeiten-145478.html, Stand November 2017, abgerufen am 25.05.2021.

61 Degenhart, in: Sachs, (Fn. 59), Art. 74, Rn. 78.

Landesplanungsbehörde, dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, entwickelt wird.

Konkretisiert und durch regionale Besonderheiten ergänzt wird diese Planung in Form von Regionalen Raumordnungsprogrammen (RROPs). In Niedersachsen ist die Aufgabe der Regionalplanung den Landkreisen, kreisfreien Städten und dem „Regionalverband Großraum Braunschweig“, als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis zugewiesen (§ 20 NROG). Damit unterliegen die Kommunen hier lediglich einer Rechtsaufsicht. Zugleich sind sie jedoch untere Landesplanungsbehörden im übertragenen Wirkungskreis (§ 18 I 3 NROG) und für die Überprüfung der Raumverträglichkeit aufkommender Projekte zuständig.

Für die Raumordnung in der AWZ ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zuständig. Diesbezüglich hat der Bund Rechtsverordnungen zur Nutzung der AWZ erlassen.⁶² Bezogen auf die Einrichtung von Aquakulturen in diesem Bereich ist die Raumordnung schon bei der Erteilung einer seeanlagenrechtlichen Genehmigung entscheidend (vgl. § 3 S.1 Nr. 2 Seeanlagenverordnung (SeeAnlVO)).

Im Allgemeinen wird die Möglichkeit der raumplanerischen Einflussnahme auf die Aquakultur jedoch weder im Küsten- noch im Binnenland nennenswert genutzt.

Darüber, ob die Ausweisung spezieller Standorte für neue Aquakulturanlagen im Rahmen der Raumordnung überhaupt wünschenswert wäre, gibt es verschiedene Ansichten. Kritiker befürchten eine geringere Wirtschaftlichkeit derart zentraler Anlagen im Vergleich zu solchen, die individuellen, dezentralen, regionalen Marktstrukturen angeschlossen werden können. Andererseits könnte die Standortsuche vereinfacht werden. Schon im ersten Schritt der Ausweisung könnte auf mögliche Synergien mit anderen Sektoren und systemische Konzentrationen Rücksicht genommen werden.⁶³

Wenn Nutzungskonflikte nicht raumordnerisch verbindlich in einen Ausgleich gebracht werden, werden Zielkonflikte erst bei der Errichtung einzelner Anlagen sichtbar, was die Planung von Aquakulturbetrieben sehr langwierig werden lässt.⁶⁴

2. Baurecht

In Niedersachsen richtet sich die Erteilung einer Baugenehmigung nach § 70 I Niedersächsische Bauordnung (NBauO). Eine Baugenehmigung wird demnach erteilt, wenn eine Anlage genehmigungsbedürftig ist und sie dem öffentlichen Baurecht entspricht. Das öffentliche Baurecht umfasst gemäß § 2 XVII NBauO das Bauplanungs-, das Bauordnungs- und das Baunebenrecht.

Bauplanungsrechtlich relevant sind nur Anlagen mit bodenrechtlicher Relevanz (vgl. § 29 I BauGB).⁶⁵ Bodenrechtlich relevant ist eine Anlage, wenn sie die in § 1 VI BauGB genannten Belange derart berührt oder zumindest berühren kann, dass sie das Bedürfnis nach verbindlicher Bauleitplanung hervorruft.⁶⁶ Selbst schwimmende Netzgehege und –käfige müssen irgendwie am Standort gehalten werden. Somit sind diese wie auch Kulturen in (künstlich angelegten) Teichen und Behältern und solche die oberhalb der Erdoberfläche sind, immer auf Dauer angelegt und künstlich mit dem Erdboden verbunden. Demnach sind Aquakulturbetriebe zunächst

62 Rechtsverordnung über die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee vom 22.09.2009 (BGBl. Teil I Nr. 61, S. 3107), in: Kraft getreten am 26.09.2009; Rechtsverordnung über Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee vom 10. 12. 2009 (BGBl. Teil I Nr. 78, S. 3861), in: Kraft getreten am 19.12.2009.

63 *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 64.

64 *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 95.

65 *Krämer*, in: Spannowsky/ Uechtritz (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar, Baugesetzbuch, 52. Edition, Stand 01.02.2021, § 29, Rn. 5.

66 BVerwGE 44, 59 (62); *Krämer*, in: Spannowsky/ Uechtritz, (Fn. 65), § 29, Rn. 5.

Anlagen im Sinne des Bauplanungsrechtes.⁶⁷ Sie betreffen potentiell auch die Belange von § 1 V, VI BauGB, insbesondere § 1VI Nr. 7 BauGB, den Umweltschutz, in einer Weise, dass sie bodenrechtlich und damit bauplanungsrechtlich relevant sind.⁶⁸

Soweit kein Bebauungsplan besteht, sind innere Gewässer und Küstengewässer als Außenbereich im Sinne von § 35 BauGB zu qualifizieren. Aquakulturanlagen könnten hier als privilegierte Vorhaben i.S.v. § 35 I Nr. 1 BauGB zulässig sein. Was ein landwirtschaftlicher Betrieb im dort genannten Sinne ist, definiert § 201 Baugesetzbuch (BauGB). Ausdrücklich genannt wird hier im aquatischen Bereich nur die Binnenfischerei. Wird gewerbliche Fischzucht in natürlichen und künstlichen Gewässern betrieben, besteht also eine Angewiesenheit auf diese Gewässer, kann gewerbliche Fischzucht unter diesen Tatbestand subsumiert werden.⁶⁹ Aquakultur in künstlichen Becken oder Behältern unterscheidet sich jedoch zu sehr davon, als dass auch sie im Sinne des Bauplanungsrechtes unter Binnenfischerei subsumiert werden könnte.⁷⁰ Es besteht aber die Möglichkeit der Erfüllung des Privilegierungstatbestandes über den Begriff „Tierhaltung“. Dafür müsste über die Hälfte des benötigten Tierfutters selbst auf betriebszugehörigen Flächen produziert werden.⁷¹ Falls es sich um den Nebenbetrieb eines anderweitigen landwirtschaftlichen Hauptgewerbes handelt käme schließlich noch eine „mitgezogenen Privilegierung“ in Betracht.⁷²

Die bauordnungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit einer Anlage richtet sich nach § 59 I NBauO. Die Aquakulturen müssten dafür bauliche Anlagen im Sinne von § 2 I NBauO, also hergestellt aus Bauprodukten und mit dem Erdboden verbunden oder auf ihm ruhend sein. Der bauordnungsrechtliche Anlagenbegriff deckt sich damit weitestgehend mit dem bauplanungsrechtlichen, ist jedoch umfassender, sodass dieser Tatbestand in jedem Fall erfüllt ist, liegt eine Anlage im bauplanungsrechtlichen Sinne vor.⁷³

Aquakulturanlagen bedürfen somit einer Baugenehmigung. Aufgrund ihrer Gestaltung erscheint es sinnvoll, sie entweder in Gewerbegebiete zu integrieren, was jedoch selten passiert, oder sie im Außenbereich anzusiedeln. Ob dies gemäß § 35 BauGB jedoch bauplanungsrechtlich möglich ist, ist immer eine Einzelfallentscheidung und individuell zu beurteilen. Zuständig für die Erteilung einer Baugenehmigung sind die unteren Bauaufsichtsbehörden, also die Bauämter der Landkreise, kreisfreien Städte und großen selbstständigen Städte (§ 57 I S.1 NBauO). Aufgrund der unklaren Rechtslage und mangelnder Erfahrung, welche auch dem geringen Vorkommen solcher Bauvorhaben geschuldet ist, ist es hier jedoch häufig notwendig, ingenieurtechnische Begleitung und Anlagenplaner hinzuzuziehen, was den baurechtlichen Genehmigungsprozess äußerst mühsam werden lässt.⁷⁴

67 Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 07.07.1995-5, S. 3071/ 94; OVG Schleswig, Urteil vom 25.06.1993- 1 L 129/ 91; *Krämer*, in: Spannowsky/ Uechtritz, (Fn. 65), § 29, Rn. 3; *Kersandt*, in: Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer, (Fn. 10), (194).

68 VGH Mannheim, Urteil vom 07.07.1995-5, S. 3071/ 94.

69 *Rieger*, in: Schrödter (Hrsg.), Kommentar zum Baugesetzbuch, 9. Auflage, Baden-Baden 2019, § 201, Rn 23; *AG NASTAQ*, (Fn.2), S. 53; *Battis*, in: Battis/ Krautzberger/ Löhr (Hrsg.), Kommentar zum Baugesetzbuch, 14. Auflage, München 2019, § 201, Rn. 6.

70 OVG Lüneburg, Urteil vom 27.02.1984-1A 103/82, BRS 42 Nr. 88; *Battis*, in: Battis/ Krautzberger/ Löhr, (Fn. 69), § 201, Rn. 23; *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 53; *Kersandt*, in: Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer, (Fn. 10), (194).

71 *AG NASTAQ*, (Fn. 2) S. 53 f.

72 *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 54.

73 *Mann*, in: Mann/ Große- Suchsdorf, Kommentar zur Niedersächsischen Bauordnung, 10. Auflage, München 2020, § 2, Rn. 6.

74 *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 60.

3. Naturschutzrecht

Bei naturschutzrechtlichen Herausforderungen geht es vorwiegend um die von Aquakulturen ausgehende Eingriffsqualität, also ihre Auswirkungen auf die Umwelt. Was bezogen auf die Bodennutzung ein Eingriff im naturschutzrechtlichen Sinne ist, definiert § 14 I Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). § 14 II BNatSchG stellt jedoch bezogen auf die Bodennutzung eine land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Privilegierung auf und § 5 IV S. 3 BNatSchG bezeichnet Fischzuchten und Teichwirtschaften explizit als Binnenfischerei. Besatz, Bewirtschaftung und Entnahme fischereiwirtschaftlicher Tiere aus dem Meer, natürlichen oder künstlichen Binnengewässern und oberirdischen Fischzuchtanlagen sind unter den naturschutzrechtlichen Fischereibegriff zu subsumieren.⁷⁵ Damit sind Aquakulturen grundsätzlich von dem Ausnahmetatbestand in § 14 BNatSchG erfasst. Dieser greift, wenn die Ziele der Landschaftspflege und des Naturschutzes beachtet, also die Anforderungen des § 17 II Bundesbodenschutzgesetz und die Anforderungen an die gute fachliche Praxis eingehalten werden (vgl. § 14 II S. 2 BNatSchG). Ist dies der Fall, ist die alltägliche Bodennutzung ausgenommen aus dem Eingriffstatbestand und es muss nicht explizit geprüft werden, ob ein Eingriff im Sinne von § 14 I BNatSchG vorliegt.⁷⁶ Diese Ausnahme gilt jedoch nur für die Eingriffsregelung zur Bodennutzung. Für andere Bereiche wie Kapitel 4 ff. BNatSchG muss der Einfluss auf die Umwelt durch Aquakultur weitergehend geprüft werden.⁷⁷

Europäische Umweltauflagen wurden durch nationale Regelungen, vor allem das Bundesnaturschutzgesetz, das Wasserhaushaltsgesetz und landesweite Regelungen umgesetzt. Somit besteht ausgehend von der alternativ-konkurrierenden Kompetenz der Europäischen Union aus Art. 192 I AEUV eine Vielzahl naturschutzrechtlicher Vorschriften.⁷⁸ Beispielsweise gibt es Vorgaben zu den gezüchteten Arten (v.a. § 5 IV 2 BNatSchG) und der Besatzdichte, zum notwendigen Prädatorenmanagement, zu Belüftungs- und Reinigungsanlagen, zur Düngung und Kalkung von Teichen in Wintermonaten, was Bakterien eindämmen soll, zum Zusatz von Stoffen zum Kulturmanagement und eventuell notwendigen Ausgleichsmaßnahmen bei Ansiedlung einer Kultur in natürlichen Gewässern.⁷⁹ Vor allem bezogen auf Flora-Fauna-Habitat-Richtlinienggebiete (FFH-Gebiete), Biotope und das Artenschutzrecht besteht Konfliktpotenzial.⁸⁰

Bei Errichtung und Betrieb einer Aquakulturanlage in Niedersachsen ist grundsätzlich keine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeit (UVP) durchzuführen, sie kann aber nach § 3 c UVP im Einzelfall nach entsprechender Vorprüfung notwendig sein.⁸¹

Zuständig für die Durchführung naturschutzrechtlicher Vorschriften sind grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Naturschutzbehörden (§§ 32 I 1, 31 I 1 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG)).

75 Vgl. auch § 5 IV S. 3 BNatSchG, welcher Fischzuchten und Teichwirtschaften explizit als Binnenfischerei bezeichnet.; BayVGh, Urteil vom 09. 11. 1979 – 47/II/77, BayVBl 1980, 627; Krohn, in: Schlacke (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auflage, Köln 2017, § 5, Rn. 12; Endres, in: Frenz/ Müggenborg (Hrsg.) Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 3. Auflage, Berlin 2021, § 5, Rn. 9.

76 Guckelberger, in: Frenz/ Müggenborg (Hrsg.), Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 3. Auflage, Berlin 2021, § 14, Rn. 56.

77 Guckelberger, in: Frenz/ Müggenborg, (Fn. 76), § 14, Rn. 52; Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, (Fn. 9), S. 8.

78 Kersandt, in: Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer, (Fn. 10), (190).

79 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 73.

80 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 60; Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, (Fn. 9), S. 8.

81 Vgl. Anlage 1 UVPG, Nr. 13.2; Anlage 1 NUVPG.

4. Wasserrecht

Unter dem Oberbegriff Wasserrecht sind alle Regelungen zum Schutz und zur Benutzung des Wassers zusammen zu fassen.⁸² Entscheidendes Regelwerk in diesem Bereich ist das Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Die Aquakultur selbst wird dort nicht explizit erwähnt. Gemäß § 8 I WHG ist die Benutzung eines Gewässers jedoch grundsätzlich genehmigungsbedürftig, wenn nicht anderes gesetzlich geregelt ist. Niedersachsen nimmt mit § 35 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG), soweit keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand daraus resultieren, Teile der Fischerei als Gemeingebrauch im Sinne des § 25 WHG von der Genehmigungspflicht aus. Eine intensive Fischzucht ist dabei aber nicht mehr unter diesen Ausnahmetatbestand zu subsumieren, womit Aquakulturbetriebe einer Genehmigung bedürfen.⁸³ Hierfür zuständige untere Wasserbehörden sind in Niedersachsen die Landkreise, die kreisfreien Städte und die großen selbständigen Städte (§ 127 II 1 NWG).

Im Binnenlandbereich wirken sich vor allem die Menge des für die Anlagen benötigten Wassers und die Einrichtung von Schutzgebieten für den Gewässerschutz regulierend auf den Kulturaufbau aus. Im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) der EU⁸⁴ wurde 2002 begonnen, in Deutschland Bewirtschaftungspläne zu implementieren. Daraus folgt vor allem ein ökologisches Verschlechterungsverbot, was bedeutet, dass Aquakulturen in ausgewiesenen Wasserschutzgebieten besonders auf die Regulierung ihrer Emissionen zu achten haben.⁸⁵ In Gebieten der Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung von Gewässerschutzzielen und der damit einhergehenden durchgängigen Gestaltung von Fließgewässern werden fischseuchenfreie Zonen eingerichtet. Dort erfährt die fischseuchenrechtliche Genehmigung entsprechend besondere Hürden.⁸⁶

Auch der enorme Wasserbedarf von Kulturanlagen, welcher aus angrenzenden Gewässern oder dem Grundwasser gespeist wird, wird gerade mit Blick auf den Klimawandel sehr kritisch betrachtet. Die vorhandene Wassermenge wird, wie schon heute beim Oberflächenwasser und in oberirdischen natürlichen Gewässern zu beobachten, mit der Zeit wesentlich geringer. Die Umwelt, wie auch die Landwirtschaft, muss sich an diese Entwicklung anpassen.⁸⁷ Die Akzeptanz für besonders Wasser benötigende Gewerbe sinkt dabei enorm. Wasserrechtlich wird zu Gunsten anderer Sektoren deshalb schnell hier angesetzt und die Schwelle für Genehmigungen erhöht.⁸⁸ Genehmigungen zur Wasserentnahme werden auf bestimmte Wassermengen beschränkt erteilt. So kann die Wasserentnahme von der Behörde eingeschränkt werden, um beispielsweise die Mindestwasserführung in den zuleitenden Binnengewässern zu erhalten.⁸⁹ Dies birgt gerade unter Beachtung der klimatischen Veränderungen und des hohen Bedarfs an Wasser durch die gesamte Gesellschaft und Wirtschaft ein enormes Risiko für potentielle Anlagenbetreiber. Würden Anlagen bei gleichem Besatz mit weniger Wasser betrieben, würde sich aufgrund der relativ höheren Besatzdichte und fehlender Verdünnung eine Anreicherung mit NH³ und CO² vollziehen. Dies könnte sich zum einen negativ auf die Fischgesundheit auswirken, fände zum anderen aber auch im abfließenden Wasser Niederschlag. So würden wiederum die Vorgaben der

82 Köck, Wasserwirtschaft und Gewässerschutz in Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltrecht 2012, S. 140-149 (143).

83 Reffken/ Elsner/ Zeiler, Kommentar zum Niedersächsischen Wassergesetz, Loseblattausgabe, Wiesbaden, Stand Mai 2021, § 35, Rn. 2.

84 RL 2000/60/EG vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat, vom 23.10.2000, ABI L 327/1, vom 22.12.2000, abrufbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5c835afb-2ec6-4577-bdf8-756d3d694eeb.0004.02/DOC_1&format=PDF, abgerufen am 09.06.2021.

85 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 17.

86 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 17.

87 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 60.

88 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 60.

89 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 60.

Wasserrahmenrichtlinie zu noch schwerer zu überwindenden Hürden werden.⁹⁰ Wasserentnahme und auch Verschmutzung wirken sich über das Grundwasser über weite Strecken aus und sind ein im Vorhinein schwer durchschaubares und berechenbares Thema, wodurch trotz grundsätzlicher anfänglicher Genehmigung im wasserrechtlichen Bereich viele Unsicherheiten bestehen. Dies hat dazu geführt, dass derartige Genehmigungen in letzter Zeit immer weniger wurden.⁹¹

5. Strom- und Schifffahrtsrecht

Im schifffahrtsrechtlichen Bereich spielt die Interessenkollision verschiedenster Nutzungsformen wie Schifffahrt- und Freizeitangebote sowie Aquakultur eine große Rolle.⁹² Diesbezügliche Regelungen sind vor allem im Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) zu finden. Zuständig für die Durchführung des WaStrG sind gemäß § 45 I WaStrG die Behörden der Wasserstraßen- und Schifffahrtverwaltung des Bundes. Indem sie unter § 31 I Nr. 2 WaStrG zu subsumieren sind, sind Aquakulturanlagen im Bereich der Seewasserstraßen (§ 1 II WaStrG) dem Grunde nach strom- und schifffahrtsrechtlich genehmigungsbedürftig. § 31 III WaStrG stellt jedoch Ausnahmen von der Genehmigungspflicht auf. Unter anderem für das Einbringen von Stoffen zu Zwecken der Fischerei. Mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch das WHG wurde der Fokus des gesamten Wasserrechts jedoch auf eine ganzheitliche, ökologisch geprägte Ausrichtung gelegt, welche auch auf die Bundeswasserstraßen erheblichen Einfluss hat.⁹³ Im WHG sind Aquakulturen nicht allgemein von dem dort für die Fischerei formulierten Ausnahmetatbestand erfasst.⁹⁴ Dementsprechend ist nicht anzunehmen, dass Aquakulturen im Lichte des WaStrG anders zu beurteilen und dort grundsätzlich von der Ausnahme für die Fischerei erfasst sind. Zudem sind sie durch ihre Standortgebundenheit potentiell geeignet, die Wasserstraßen als Verkehrsträger und die Leichtigkeit des Verkehrs erheblich zu beeinflussen, was gemäß § 31 V WaStrG Gründe für die Versagung einer Genehmigung sein könnten. Dementsprechend bedarf es einer Genehmigung des Wasser- und Schifffahrtsamtes.⁹⁵

6. Immissionsschutzrecht

Die Zuständigkeit für den Vollzug der Immissionsschutzvorschriften bestimmt sich in Niedersachsen nach § 1 I 1 Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten des Arbeitsschutz-, Immissionsschutz-, Sprengstoff-, Gentechnik-, und Strahlenschutzrechts sowie in anderen Rechtsgebieten (ZustVO Umwelt-Arbeitsschutz)⁹⁶ in Verbindung mit Nr. 8 der Anlage zu § 1 I ZustVO Umwelt-Arbeitsschutz. Damit fällt der Immissionsschutz in den Aufgabenbereich der staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz und die Landkreise, kreisfreien Städte und großen selbständigen Städte sind mit einzelnen Aufgaben betraut.

Einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedarf es für solche Anlagen, die im Katalog des Anhangs zur 4. BImSchV aufgeführt sind. Hier sind Aquakulturen nicht zu finden.⁹⁷

Dem Betreiber können jedoch gemäß § 22 I 1 BImSchG auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen Pflichten immissionsschutzrechtlicher Art auferlegt sein. Gemäß § 22 I 1 Nr. 3 BImSchG muss so zumindest die Abfallentsorgung ordnungsgemäß von statten gehen.⁹⁸ Damit

90 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 87.

91 AG NASTAQ, (Fn. 2), S. 29.

92 Europäische Kommission, (Fn. 12), S. 43.

93 BT-Drucksache 19/ 26827, vom 19.02.2021.

94 *Reffken/ Elsner/ Zeiler*, (Fn. 83), § 35, Rn. 2.

95 Vgl. *Kersandt*, in: *Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer*, (Fn.10), (201).

96 Nds. GVBl. 2009, 374, zuletzt geändert am 26.02. 2019, Nds. GVBl. S. 33.

97 *Kersandt*, in: *Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer*, (Fn. 10), (196).

98 *Kersandt*, in: *Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer*, (Fn. 10), (196).

auch § 22 I 1 Nr. 1 bzw. Nr. 2 BImSchG einschlägig wäre, müssten schädliche Umwelteinwirkungen durch Stoffe, die vom Anwendungsbereich des BImSchG erfasst sind, also unwägbara Stoffe gemäß § 3 I, II BImSchG von der Anlage ausgehen.⁹⁹

Die möglicherweise von der Aquakulturanlage über die Luft in die Umwelt gelangenden Mikroorganismen wie Bakterien oder Viren sind unwägbara Stoffe im Sinne des § 3 II BImSchG. Sie können schädliche Immissionen im Sinne des § 3 I BImSchG sein, soweit die so übertragene Krankheiten potentiell geeignet sind, erhebliche Nachteile oder Belästigungen für andere Lebewesen zu verursachen. Um die Schutzpflichten nach § 22 I S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG auszulösen bräuchte es jedoch tatsächliche Zustände, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit kausal den Eintritt eines Schadens verursachen. Die bloße besorgniserregende Möglichkeit eines Schadenseintritts durch Emissionen reicht nicht aus.¹⁰⁰

Bei durch Aquakulturen in das Wasser gelangenden Nährstoffen und Chemikalien handelt es sich schon von vornherein um direkte Einwirkungen und somit um von den Schutz- und Abwehrrpflichten des § 22 I 1 BImSchG nicht erfasste „sonstige Gefahren“ im Sinne von § 5 I S. 1 Nr. 1 Alt. 2 BImSchG.¹⁰¹

Damit bedarf es weder für die in die Luft noch für die in das Wasser emittierenden Stoffe einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung.

7. Tierschutz- und Veterinärrecht

Tierschutz wird auch in der Aquakultur definiert als Schutz von (Nutz-)Tieren vor Schmerzen, Leiden und Krankheiten.¹⁰²

Fische, die zum Besatz oder zur Schlachtung gehalten werden, sind landwirtschaftliche Nutztiere im Sinne des § 11 IIX TierSchG.¹⁰³ Dementsprechend gelten dort das Tierschutzgesetz (TierSchG), die Fischseuchenverordnung (FischSeuV), die Tierschutz-Schlachtverordnung (TierSchIV), und die Tierschutztransportverordnung (TierSchTrV). Zum Schutz der Tiere hat der deutsche Gesetzgeber also eine relativ hohe Regelungsdichte geschaffen. Gleichzeitig hat er aber die Zucht von Zierfischen, Krebs- und Weichtieren aus einem großen Teil der Regelungen herausgenommen.¹⁰⁴

Welche Auswirkungen die durch die AHL als EU-Verordnung seit dem 20.04.2021 unmittelbar geltenden Vorschriften und tertiären Rechtsakte auf das nationale Tiergesundheitsgesetz und die auf dessen Grundlage erlassene FischSeuchV haben, ist zum jetzigen Zeitpunkt (Mai 2021) noch nicht absehbar.¹⁰⁵ Art. 10 I a AHL statuiert als Basis des Tierschutzes, dass der Halter der Tiere, egal ob er sie als Heimtiere oder zu gewerblichen Zwecken hält, für deren Gesundheit,

99 BayVGh, Urteil vom 31. 3. 2001-15 B 96.1537; *Jarass*, Bundesimmissionsschutzgesetz: Kommentar: unter Berücksichtigung der Bundesimmissionsschutzverordnungen, der TA Luft sowie der TA Lärm, 13. Auflage, München 2020, § 3, Rn. 14; *Koch*, in: Koch/ Scheuing/ Pache/ Führ (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz, Münster 2010, Loseblattausgabe, Aktualisierungslieferung Nr. 36, Stand Juni 2014, § 3, Rn. 24; *Kersandt*, in: Louis/ Schumacher/ Bosecke/ Kersandt/ Täufer, (Fn. 10), (196).

100 BVerwG, Urteil vom 11.12.2003-7 C 19/02.

101 *Jarass*, (Fn. 99), § 5, Rn. 28.

102 *Zielasko*, Praxiserprobung eines innovativen Verfahrens in der Wels-Aquakultur: Hälterung mit stressfreiem, selbstständigem Überschwimmen der Fische zur Schlachtung, München 2020, S. 9; *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S.78.

103 *Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES)*: Tierschutzindikatoren in der Aquakultur, abrufbar unter: <https://www.laves.niedersachsen.de/startseite/tiere/tierschutz/tierhaltung/fische/tierutzindikatoren-in-der-aquakultur-141943.html> Tierschutzindikatoren in der Aquakultur – ein Leitfaden als Hilfsmittel für die Erhebung und Bewertung von Tierschutzindikatoren in der Aquakultur, Stand Mai 2021, abgerufen am 25.05.2021; *Berns/ Kleingeld*, Haltung von Fischen und aquatischen Wirbellosen, abrufbar unter: <https://www.aquakulturinfo.de/fischhaltung>, Stand März 2021, abgerufen am 25.05.2021.

104 *Berns/ Kleingeld*, (Fn. 103).

105 *Kleingeld*, (Fn. 37), S. 3.

eine gute Haltungspraxis, einen verantwortungsvollen Umgang mit Arzneimitteln und eine Minimierung des Seuchenrisikos verantwortlich ist. „Unternehmer haben zusätzlich geeignete Maßnahmen zum Schutz vor biologischen Gefahren („Biosicherheitsmaßnahmen“) zu ergreifen“. ¹⁰⁶ Diesbezüglich bedarf der Kulturbetreiber gemäß Art. 11 AHL zudem eines Sachkundenachweises.

Zumindest nach dem 20.04.2021 zu genehmigende Aquakulturbetriebe müssen zur Zulassung einen Biosicherheitsplan vorhalten. Dementsprechend müssen Biosicherheitsmaßnahmen und Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz vor der Ausbreitung von Seuchenerregern ergriffen werden, sodass sich diverse Hygieneerfordernisse zur Reinigung und Desinfektion von Anlagen ergeben, die dem Tierwohl und der Sicherheit der Lebensmittelproduktion in einem Bestand dienen. ¹⁰⁷

Ebenso wie für Fische als Nutztiere die gleichen gesetzlichen Grundlagen gelten, sind auch die Probleme der Aquakultur in diesem Bereich ähnliche wie die der Massentierhaltung in der terrestrischen Landwirtschaft. Im Fokus der Diskussion stehen die Notwendigkeit einer tiergerechten Haltung und Schlachtung, die Stress und Leiden für die Tiere vermeidet und vor allem der hohe Besatz auf relativ kleiner Fläche im Verhältnis zum natürlichen Lebensraum. ¹⁰⁸ Zu bedenken ist hierbei, dass die verschiedenen aquatischen Lebewesen sehr unterschiedliche Anforderungen an die Umgebung stellen. So ist eine geringe Besatzdichte nicht zwangsläufig ein Garant für bessere Tiergesundheit. ¹⁰⁹

Wichtig ist, was für Fische gehalten werden. Schwarmfische, wie Forellen, sollten in relativ höherer Besatzdichte gehalten werden. ¹¹⁰ Auch das Entwicklungsstadium der Tiere ist zu berücksichtigen. Die Bedürfnisse unterscheiden sich bei Fischen häufig von Jungfisch zu ausgewachsenem Fisch und ob Laichzeit ist oder nicht. Bei suboptimalen Besatzdichten können die Tiere nicht ihr natürliches Verhalten ausleben, was zu Stress führt. Sie entwickeln territoriales Verhalten und Aggressionen. Die Tiere sind krankheitsanfälliger und es kann zu erhöhten Mortalitätsraten kommen. ¹¹¹ Dies schadet der Wirtschaftlichkeit des Betriebes und kann bei nicht abgeschlossenen Systemen auch auf Organismen außerhalb der Anlage übergreifen. Um dies zu verhindern, kommt es häufig zu vermehrter Gabe von Antibiotika. ¹¹² Dies wiederum wird oftmals sogar bezogen auf die Gesundheit der Konsumenten der gezüchteten Organismen als gefährlich eingestuft. ¹¹³ Arzneimittelrückstände, Düngemittel, Fungizide, Pestizide, Herbizide, Chlor und viele weitere organische Mittel, die zum Wohle der Tiere als Futter- oder Pflegemittel eingebracht werden oder um Nitrit- und Nitratgehalt und die Ammonium- und Ammoniakkonzentration im Wasser, den pH-Wert und die Salinität des Wassers stabil zu halten, dürfen nicht überhand nehmen. Sonst wirken sie sich entgegen ihrer Intention wieder negativ auf das

106 *Kleingeld*, (Fn. 37), S. 11.

107 *Kleingeld*, in: Wahli/ Pietsch (Hrsg.), *Fischgesundheit- eine Herausforderung für alle*, Tagungsband der XVII. Gemeinschaftstagung der Deutschen, Österreichischen und Schweizer Sektionen der European Association of Fish Pathologists EAFP 03.10.- 05.10.2018, Fribourg 2021, S. 67-74 (72); *Berns/ Kleingeld*, (Fn. 103); *Wack*, *Nachhaltigkeit in der Aquakultur – wo steht das Europarecht?*, in: *Natur und Recht* 2010, S. 550-556 (553).

108 *Zielasko*, (Fn. 102), S. 4.

109 *Zielasko*, (Fn. 102), S. 11; *Kloas/ Schäfer*, *Besatzdichten*, abrufbar unter: <https://www.aquakulturinfo.de/besatzdichten>, Stand Mai 2019, abgerufen am 25. 05. 2021.

110 *Horlemann*, (Fn. 11).

111 *Seibel*, *Fische und Stress-eine Einführung*, in: *Aquakultur im Spannungsfeld zwischen Welternährung und Nachhaltigkeit - Zusammenfassung der Ringvorlesung im Sommersemester*, S. 18-19, Kiel 2018, S. 18 (19); *Horlemann*, (Fn. 11); *Deutscher Tierschutzbund e.V.*, (Fn. 52); *Kloas/ Schäfer*, (Fn. 109).

112 Europäische Umweltagentur, (Fn. 43), S. 302.

113 *Horlemann*, (Fn. 11).

Wohlbefinden der Tiere aus.¹¹⁴ Bestehen gesundheitliche Probleme, können Fische das zugeführte Futter nicht mehr derart umfassend verwenden, wie gewünscht und es bleiben mehr Rückstände im Wasser, was wieder zu verschlechterter Wasserqualität führt.¹¹⁵ Dies kann zu einer Abwärtsspirale führen, in der wieder mehr Chemikalien und Medikamente eingeführt werden müssten.¹¹⁶

Für die Durchführung des Tierschutzgesetzes sind gemäß § 1 Nr. 10 Allgemeine Verordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom)¹¹⁷ die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Von diesen bedarf es einer schon nach der FischSeuchV benötigten seuchenrechtlichen Genehmigung der Aquakulturanlage bzw. zumindest einer Registrierung (§ 6 FischSeuchV; § 3 ff. FischSeuchV). Hierzu gibt es nunmehr entsprechende Regelungen in den Abschnitten 1 und 2 des 1. Kapitels der AHL.

Seuchenrechtlich ist auch die Durchführung der Eigenkontrolle der Betriebe klar definiert (§ 7 FischSeuchV). Sie wird gemäß § 9 FischSeuchV amtlich überwacht und es ist Buch zu führen über Eckdaten des Betriebes (§ 8 FischSeuchV) (heute Art. 26 AHL). Zudem gibt es eine risikobasierte Überwachung mit amtlichen Kontrollen (Art. 26 AHL) und Tiergesundheitsbesuchen durch Tierärzte oder andere Angehörige der mit der Gesundheit von Wassertieren befassten Berufe (Art. 25 AHL).¹¹⁸

In der Lebensmittelindustrie wirken sich die Wirtschaftlichkeit einer Anlage, die Effizienz und die verwendeten Ressourcen auf den Preis des Endproduktes aus. Zum anderen ist auch hier die Konstitution der aquatischen Organismen bzw. die daraus folgende Qualität des Lebensmittels von Bedeutung. Entscheidend ist, was die vom Endverbraucher konsumierten Organismen selbst konsumiert haben, was so auch dem Menschen zugeführt werden könnte, beispielsweise Antibiotikarückstände. Deshalb ist bei der Lebensmittelerzeugung in Zusammenarbeit mit dem Veterinäramt ein Kontroll- und Monitoringverfahren notwendig.¹¹⁹ Es bedarf einer Registrierung als Lebensmittelunternehmer bei der unteren Lebensmittelaufsichtsbehörde, also den Veterinärämtern, damit eine Rückverfolgung möglich ist.¹²⁰

D. Grundlegende Probleme für die Aquakultur mit der hohen Regelungsdichte

Die anhaltende Kritik an der Aquakultur lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass es sich um einen noch recht jungen, unausgereiften Wirtschaftssektor handelt. Diese Kritik wird zumindest in Deutschland ernst genommen und angegangen.

Das generell wünschenswerte Betreiben von Aquakulturen mit ihrem Potenzial als relativ gesehen nachhaltige Eiweißquelle für die Lebensmittelproduktion im Lichte von Art. 20a GG und als Berufszweig, geschützt durch Art. 12 I GG, wird unter Berücksichtigung der anderen Sektoren, welche die Lebensgrundlage für zukünftige Generationen zu schützen versuchen, gefördert.

114 *Seibel*, Fischkrankheiten, abrufbar unter <https://www.aquakulturinfo.de/fischkrankheiten>, Stand April 2021, abgerufen am 25.05.2021.

115 *Seibel*, (Fn. 114).

116 Europäische Umweltagentur, (Fn. 43), S. 302.

117 Nds. GVBl. 2004, 589, zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 06.11.2020 (Nds. GVBl. S. 379).

118 *Kleingeld*, (Fn. 37), S. 18.

119 *Krost/Rehm/Kock/Piker*, (Fn. 15), S. 45.

120 *Müller*, Genehmigungsprozesse aus (Fischerei-) Verwaltungssicht, in: *Aquakultur im Spannungsfeld zwischen Welternährung und Nachhaltigkeit Zusammenfassung der Ringvorlesung im Sommersemester*, Kiel 2018, S. 26.

Dabei ergibt sich ein dichtes Geflecht an Regelwerk und es bedarf jeweils einer Einzelfallprüfung aller Schutzinteressen, wenn eine Aquakulturanlage errichtet werden soll.¹²¹

Hierbei ist die Besonderheit, dass die Aquakultur aufgrund der Intensität der Bewirtschaftungsform nicht immer unter für die Land-, Forst- bzw. Fischereiwirtschaft geschaffene Ausnahmetatbestände und Privilegierungen zu subsumieren ist, sondern einer Genehmigung bzw. intensiveren Prüfung bedarf.¹²² Gerade diese gezielte Regulierung eröffnet die Chance, die mit den Ausnahmen einhergehenden umweltrechtlichen Probleme zu minimieren.

Es entsteht dabei aber der Eindruck, es bedürfe eines sehr komplexen Verfahrens, um eine Aquakultur zu errichten. Verortet in den verschiedenen Rechtsbereichen und ausgehend von verschiedenen Gesetz- und Verordnungsgebern, erscheint es schwierig, alle einschlägigen Normen zu finden, in Einklang zu bringen und das Gefühl der Rechtssicherheit zu erreichen. Rechtssicherheit ist aber ein wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaates und gerade für wirtschaftliche Investoren von großer Wichtigkeit. So werden die rechtlichen Herausforderungen oftmals als Grund gesehen, warum der Aquakultursektor in Deutschland so wenig ausgeprägt ist.¹²³

Es ist jedoch zu bedenken, dass viele der beteiligten Behörden, beispielsweise in Niedersachsen, unter dem gemeinsamen Dach des Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt mit einer gemeinsamen Behördenleitung zusammenwirken (vgl. § 85 III NKomVG). Damit erfolgt schon im Genehmigungsverfahren eine enge Abstimmung der unterschiedlichen Interessen. Erwähnenswert ist hier die Möglichkeit des sogenannten „Huckepackverfahrens“ in vielen Bereichen. Dies ist eine Konzentration des Verwaltungsverfahrens, welche sich zumeist im Baurecht vollzieht.¹²⁴ Das Bauamt kontaktiert dabei im Laufe des Verfahrens die zuständigen anderen Behörden, sodass dem Antragsteller im Endeffekt eine Genehmigung ausgestellt wird, welche diverse eventuell erforderliche Genehmigungen und Prüfungen von Ausnahmetatbeständen und besonderen (Gebiets-) Anforderungen anderer Rechtsbereiche mit abdeckt.¹²⁵ Dies vereinfacht das Verfahren für den Anlagenbetreiber.

Dennoch bleibt großes Problem der Praxis eine mangelnde Wirtschaftlichkeit, welche ebenfalls auf die hohe Regelungsdichte zurückgeführt wird. Selbst bei größten Bemühungen der Vereinfachung des Verfahrens bleibt die Umsetzung der behördlichen Vorgaben zumeist arbeitsintensiv und kostspielig.¹²⁶ Die Reglementierung eines Wirtschaftszweiges zum Schutz anderer Sektoren, wie es im Aquakulturbereich erfolgt, ist für die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Betriebe auf dem globalen Markt eine große Herausforderung. Der internationale Markt wird von der Nachfrage nach preiswerten Produkten, die Länder und Betriebe mit schlechterem Umwelt- und Sozialmanagement als in Deutschland decken können, dominiert. Aufwand und Kosten der Schutzmaßnahmen dürfen nicht derart hoch sein, dass die Betriebe deshalb auf dem internationalen Markt nicht mehr wettbewerbsfähig sind.¹²⁷ Die nationale Herstellung von Fischereiprodukten zugunsten anderer Sektoren zu regulieren, die Produkte dann aber aus der ganzen Welt zu importieren, ist mit Transportwegen aus umwelttechnischer Sicht und wegen der globalen Gefahr der Überfischung der Gewässer und Umweltbelastungen, die schließlich auch in Deutschland ankommen würden¹²⁸, nicht die Entwicklung, die mit den ordnungsrechtlichen Regulierungen innerhalb Deutschlands erreicht werden soll.

121 *Feichtinger*, Hemmnisse und Lösungsansätze kreislaufbasierter Aquakulturanlagen in Niedersachsen, Positionspapier der Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Hannover 23.09.2020, S. 7.

122 So bspw. für geschlossene Anlagen im Baurecht oder im Wasserrecht (s.o.).

123 Vgl. *AG NASTAQ*, (Fn.2), S. 59.

124 *AG NASTAQ*, (Fn.2), S. 51; *Müller*, (Fn. 120), S. 26.

125 *AG NASTAQ*, (Fn.2), S. 51; *Müller*, (Fn. 120), S. 26.

126 *Feichtinger*, (Fn. 121), S. 6; *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 14 f.

127 *Feichtinger*, (Fn. 121), S. 6; *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 14 f.

128 *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 14 f.

Dieses Problem erkennend, wurden in den letzten Jahren auf europäischer Ebene diverse Förderprogramme geschaffen. Die Aquakultur kann so profitieren vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Kohäsionsfonds, dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER), dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), der 2021 abgelöst wird vom Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) und dem Just Transition Fonds (JTF). Diese Förderprogramme leisten einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung regionaler Netzwerke, des gesamten Aquakultursektors und dem Schutz der Umwelt.¹²⁹ Agrarbeihilfen kommen insbesondere denjenigen zu Gute, denen aufgrund gesetzlicher oder verordnungsrechtlicher Regelungen ohnehin eine hohe und kostspielige Auflagedichte begegnet. Im Wege der sogenannten cross-compliance werden negative finanzielle Anreize geschaffen.¹³⁰ Dadurch wird vor allem im Bereich umweltfreundlicher, nachhaltiger Aquakultur unter Einhaltung einiger zusätzlicher Regularien, also trotz durchschnittlich höheren Standards und den damit verbundenen Kosten, eine verbesserte Konkurrenzfähigkeit auf dem internationalen Markt geschaffen.¹³¹ So können potentielle Konflikte innerhalb der Umsetzung der Staatszielbestimmungen des Art. 20a GG vermehrt durch die Zahlung von Agrarbeihilfen in einen Ausgleich gebracht werden.

E. Fazit

Nach wie vor gibt es viel Kritik an der Aquakultur und es bestehen diverse Probleme in der Umsetzung des Ausgleichs zwischen dem Betrieb einer wirtschaftlich rentablen Aquakultur und den Schutzinteressen anderer Sektoren. Diese betreffen beispielsweise den enormen Energiebedarf von Belüftung, Temperatursteuerung und Filterung von Schadstoffen und der Reinigung des Wassers, welches wieder in die Umwelt geleitet wird. Neuere Forschungsstudien versuchen, nach dem Konzept der Bioraffinerie insbesondere Nährstoffe, wie Stickstoff- und Phosphor, mit Hilfe von natürlichen Filterprozessen, beispielsweise durch Algen oder Muschelkulturen, die sich von den überschüssigen Stoffen ernähren, wieder in Biomasse umzuwandeln und so die Ökosysteme auf natürlichem Wege ohne zusätzlichen Energieaufwand zu entlasten. Bisher sind solche Systeme aber noch nicht derart effektiv, dass sie Filteranlagen komplett ersetzen könnten.¹³² Ähnlich ist es bei dem generell wünschenswerten Ersatz von Fischmehl- und –öl durch andere eiweißhaltige Futtermittel. Hier wird vermehrt auf Soja zurückgegriffen. Dieses könnte aber auch ohne den Umweg über die Aquakultur und unter effektiverer Massennutzung direkte Eiweißquelle für den Endverbraucher sein.¹³³ Die angestrebten nachhaltigen Lösungen sind also noch nicht ausgereift. Gerade in derartigen Bereichen wird klar, dass rechtliche Regularien allein nicht überall zu einer allgemein zufriedenstellenden Lösung zu verhelfen vermögen.

Insgesamt wird aber deutlich, dass Deutschland sehr viel unternimmt, um die Aquakultur mit umwelt-, wasser- und tierschutzrechtlich erstrebenswerten Standards in Einklang zu bringen. Die Vielzahl an Regularien erscheint dabei zunächst abschreckend, sollte bei genauerer Betrachtung jedoch nicht vom Betreiben einer Aquakultur abhalten.

129 *AG NASTAQ*, (Fn. 2), S. 18.

130 *Rehbinder*, in: Naturschutzrechtliche Probleme der Cross Compliance in FFH-Gebieten, in: *Natur und Recht* 2008, S. 178-183 (178); *Krohn*, in: *Schlacke*, (Fn.75) § 5, Rn. 4.

131 *Rehbinder*, (Fn.130), (178); *Krohn*, in: *Schlacke*, (Fn.75), § 5, Rn. 4.

132 *Christian-Albrechts-Universität Kiel*, Pressemitteilung, *Blaue Bioökonomie in Norddeutschland*, 12.04.2019, abrufbar unter: <https://www.3-n.info/news-und-termine/aktuelle-meldungen/biooekonomie/blaue-biooekonomie-in-norddeutschland.html>, abgerufen am: 28.05.2021; *Europäische Umweltagentur*, (Fn. 43), S. 302.

133 *Stadtlander*, in: *Umwelt und Gesundheit* 2018, (Fn. 1), S. 52 (55).

Mit Hilfe von EU-Agrarbeihilfen ist der Betrieb durchaus wirtschaftlich möglich. Zuletzt mit der Farm-to-Fork-Strategie und der im April 2021 in Kraft getretenen AHL wird klar, dass das Augenmerk zudem auch auf europäischer Ebene vermehrt auf konkreten Regelungen in dem Sinne liegt, wie es Art. 20a GG für Deutschland vorgibt. Es handelt sich bei den rechtlichen Vorgaben nicht nur um nationale Ideen, sondern zumeist um die Umsetzung von EU-Richtlinien. Unternehmer, welche in der EU eine Aquakultur betreiben möchten oder auch nur ihre Produkte hier vertreiben möchten, müssen aufgrund unionaler Regelungen so zumindest ähnliche Standards einhalten, wie deutsche Kulturbetreiber. So wird letzteren, auch mit entsprechend höherem Preisniveau, zunächst der europäische Markt durchaus eröffnet.

Dass die deutschen bzw. europäischen Qualitäts- und Umweltstandards höher sind als in anderen Ländern ist schließlich nicht nur im Agrarbereich der Fall und hat sich vielfach als Qualitätsmerkmal durchgesetzt.

Eine an den völkerrechtlichen Zielsetzungen, den europarechtlichen Vorgaben und der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ausgerichtete intensive Regulierung kann also nicht nur als Hindernis, sondern durchaus auch als Chance für eine Intensivierung der Aquakultur in Deutschland verstanden werden.