

Von Alfons Deter, top agrar

AEF-Arbeitsgruppe sieht noch reichlich ungeklärte Fragen bei Borchert-Empfehlungen

20.11.2020: Mit den Empfehlungen der so genannten Borchert-Kommission zum Umbau der Tierhaltung hat sich am Freitag das Agrarforum Oldenburger Münsterland (AEF) befasst. Die Teilnehmer betonten zu Beginn, dass rund 60 % der landwirtschaftlichen Erlöse in dieser Region aus der Tierhaltung stammen.

Mit Sorge sehen die Landwirte, dass die Tierhaltung in Teilen Europas stagniert, während sie in Asien, Südamerika, Afrika und Russland expandiert. Die Verbraucher würden in Deutschland eine breite Palette hochwertiger heimischer Lebensmittel zu niedrigen Preisen erhalten. Andererseits kritisierten sie die heimischen Produktionssysteme der Nutztierhaltung und ihre Strukturen.

Daher wertet es das AEF als positiv, dass - nach vielen erfolglos verlaufenden Aktivitäten – mit dem unter dem ehemaligen Bundeslandwirtschaftsminister Jochen Borchert erarbeiteten Plan erstmalig ein Gerüst für den Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland vorliegt, welches Zielbilder, Zeitrahmen, Meilensteine und Finanzrahmen, Mehrarbeit und Investitionen enthält. Wichtig sei dabei aber, die Auswirkungen auf die gesamte Wertschöpfungskette zu ermitteln.

Forderungen des AEF

Folgende Forderungen hat das Agrarforum an die Politik formuliert.

1. Konsistente Tierwohlkriterien für alle Tierarten

- Der gesetzliche Standard muss EU-Richtlinien widerspiegeln.
- Die bereits ausgehandelten ITW-Kriterien sollten Basis der Tierwohlstufe 1 entsprechen.
- Es muss Kongruenz zwischen den Tierarten geben und es müssen die Ergebnisse für alle Tierarten vorliegen.
- Die Abschaltung der Stufe 1 im Jahr 2040 ist kritisch zu sehen, wenn nicht die weitere Förderung durch Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen sichergestellt ist.
- Tierwohl ist nicht teilbar: Ein dreistufiges Kriteriensystem auf die gesamten Erzeugerketten der verschiedenen Tierarten auszurollen, wird kaum zu handhaben sein.
- Die Kriterien der Tierwohlstufen müssen mit den gesetzlichen Regelungen abgestimmt sein, damit die Entwicklungsschritte aufeinander aufbauen.

2. Neujustierung des Bau- und Immissionsschutzgesetzes und Gesetzesvorhaben auf Bundesebene

- Privilegierung für Änderungen an der bestehenden Tierhaltung plus Ergänzungs- sowie Ersatzbauten ohne zeitliche Begrenzung (vor 2013).
- Immissionsschutzgesetz: Verbesserungsgenehmigung für Tierwohlmaßnahmen: Umbau bei gleichen Emissionen uneingeschränkt möglich machen.
- TA Luft: Umbau hinsichtlich Tierwohlmaßnahmen bei gleicher Emissionshöhe ohne Umweltprüfung ermöglichen.
- Der Begriff Tierwohl muss – um ihn rechtssicher und praktikabel zu machen – anhand von wissenschaftlich belegten Indikatoren definiert und auf dieser Basis Bestandteil gesetzlicher Grundlagen werden.
- Es muss klar definiert werden, was unter tierwohlverbessernden Maßnahmen zu verstehen und damit förderungsfähig ist.

3. Innovative Stallbauten (Alternativen zum Offenstall) und die damit verbundenen Emissionsmessungen vorantreiben sowie Testställe vereinfacht unter kritischer Prüfung ermöglichen.

4. Staatliches Tierwohllabel mit Verbindlichkeit sowie Herkunftskennzeichnung etablieren

5. Verlässlichkeit der Finanzierung bis hin zum Tierhalter,

- Bisher gibt es keine Berücksichtigung der weiteren Folgen und Kosten in der gesamten Wertschöpfungskette.
- Förderung zunächst auf die Stufe 1 fokussieren, um gezielt Angebot und Nachfrage im Blick zu haben und nachsteuern zu können. Ein justierbares System mit einem iterativen Vorgehen wird als notwendig angesehen.

6. Finanzierung der Tierwohlabgabe mit EU-Recht kompatibel machen und politisch langfristig absichern.

7. Folgenabschätzung für die Auswirkungen des von der Borchert-Kommission vorgeschlagenen Transformationsprozesses auf die Wertschöpfungsketten der Veredelungsregionen. Daran abzuleitende Schlussfolgerungen für die konkrete Ausgestaltung des Transformationsprozesses.

- Der Vorschlag der Borchert-Kommission wird zurzeit in einer Machbarkeitsstudie und in einer Folgenabschätzung umfassend untersucht. Das Ergebnis muss abgewartet und berücksichtigt werden.
- Das AEF hält eine zusätzliche und umfassende Folgenabschätzung regional wirtschaftlicher Konsequenzen ausgewählter Szenarien, die sich aus der Umsetzung des Borchert-Planes für die Veredelungsregionen ergeben können, für zwingend erforderlich. 8. Kontinuierliche Einbindung und Berücksichtigung der Kompetenz der Wirtschaftsunternehmen in die weitere Ausarbeitung und Umsetzung eines wirklich praktikablen Transformationsprozesses des Borchert-Planes.

Das Ziel der Bundesregierung, mit dem vorliegenden Gerüst des Borchert-Plans, die Tierhaltung in Deutschland zu mehr Tierwohl umzubauen, wird von den Mitgliedern grundsätzlich positiv aufgenommen. Aus einer Mitgliederbefragung ergaben sich noch zahlreiche offene Fragen, die in der dazu gegründeten AEF-Arbeitsgruppe „Zukunft der Nutztierhaltung“ erörtert wurden. Im Ergebnis fordern die Mitglieder:

- Grundsätzliches Ziel muss die Beibehaltung vorhandener Tierzahlen sein.
- Wichtigstes Ziel müssen Sicherung und Weiterentwicklung des Beschäftigungspotenzials sein. Es muss durch Folgenabschätzung jeglicher Veränderungsansätze sichergestellt werden.

Offene Fragen

Der Borchert-Plan gibt laut AEF zunächst einen groben Rahmen für den Umbau der Tierhaltung in Deutschland vor, der in vielen Details aber noch ausgearbeitet werden muss. Bevor diese Details nicht vorliegen, könne nicht beurteilt werden, ob der vorgeschlagene Weg für die Erzeuger gangbar ist. Offene Fragen seien z.B.:

- Wird mit dem Maßnahmenpaket aus Förderung und Abgabe gegen EU Richtlinien verstoßen?
- Deckt die anvisierte Tierwohlprämie die Kosten für den Umbau und durch eventuell verminderte Tierzahlen bedingte entgangene Erlöse?
- Greifen die Verbraucher schlussendlich wirklich zu den höherpreisigen und heimischen Tierwohlprodukten?
- Wie wird der Umbau und der Absatz der Tierwohlprodukte im Marktgleichgewicht gehalten, so dass Angebot und Nachfrage einhergehen?

- Wie können die Bauanträge im Bau- und Immissionsschutzrecht für Umbauten und Ersatzbauten schnell und unkompliziert genehmigt werden?

Der Anspruch der Kommission ist laut dem Agrarforum hoch ambitioniert, die Stufe 1 des staatlichen Tierwohllabes soll 2040 vollständig verschwinden und Stufe 2 einen Anteil von 80 % haben. Eine Betrachtung der Auswirkungen in der Region Oldenburger Münsterland auf alle Bereiche der Wertschöpfungskette, die einen hohen Wohlstand in der Region geschaffen haben, ist daher umfänglich durchzuführen.

Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe Zukunft der Nutztierhaltung

Tierwohlkriterien: Bei den Tierwohlkriterien der Stufen 1-3 sind die Anforderungen hinsichtlich Besatzdichten in der Schweinehaltung und der Masthähnchenhaltung als erste Entwürfe in Zahlen gefasst. Vor einer finalen Abstimmung müssen die damit verbundenen Kosten ermittelt werden. In den Nutztierhaltungsverordnungen muss zunächst der gesetzliche Standard festgelegt sein. Hier muss die Gesetzgebung Grundlagen für die weitere Definition der Tierwohlstufen liefern.

Finanzierungsmodell: Die zu erarbeitenden Tierwohlstufen müssen auf EU-Ebene abgestimmt sein. Mehrkosten für die betroffenen Tierarten sind belastbar für Schweine berechnet worden. Aufgrund fehlender Definitionen der Tierwohlkriterien und Stufen für Geflügel und Rind kann der Mehraufwand für diese Spezies noch nicht benannt werden. Diese finanziellen Auswirkungen müssen alsbald berücksichtigt werden.

Die AEF-Mitglieder sehen die Einführung eines verpflichtenden Tierwohllabels als notwendig an, um eine breite Marktdurchdringung zu ermöglichen. Dieser Wunsch stößt allerdings auf das Problem, dass eine EU-Förderung offensichtlich nur bei freiwilligen Verfahren rechtlich durchsetzbar zu sein scheint. Die Kosten und der Gesamtaufwand müssen ermittelt werden.

Die mengenmäßige Tierwohl-Abgabe auf Fleischprodukte 0,40 €/kg für jegliches an der Theke verkaufte Fleisch ist einfach und nachvollziehbar. Es ist aber zu bedenken, dass eine derartige Vorgehensweise zu Benachteiligungen durch unterschiedliche prozentuale Preiserhöhungen bei den unterschiedlichen Tierarten führt.

Die Art der Förderung ist dagegen noch weitgehend unklar. Sowohl Investitionsförderung, als auch Vergütungen der Mehraufwendungen über Stückkostenentlohnung sind angedacht, so Prof. Grethe. Letzteres wird bevorzugt, um nicht zu stark in kostenintensive Technik und Beton zu investieren und auf Jahre auf bestimmte Haltungssysteme fixiert zu sein.

Es wird vom AEF als notwendig angesehen, dass die Abgabe auch in der Gastronomie und bei dem Großhandel erhoben wird. Es fehlen zudem jegliche Informationen über die Ausschüttung der Gelder und wer die Kontrollen zur Einhaltung der Kriterien durchführen soll. In einer Machbarkeits- und Folgenabschätzungsstudie wird der Borchert-Plan umfassend untersucht. Das Ergebnis wird gesondert zu diskutieren sein.

Genehmigungsrecht: Auch Ersatz- bzw. Ergänzungsbauten müssen alternativ zum Umbau möglich werden, um die Tierplatzzahl zu erhalten, denn am Ende muss die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gesichert werden können.

Um den Weg zu mehr Tierwohl zu ebnen, muss vom Gesetzgeber das Baurecht und Immissionsschutzgesetz angefasst werden. Der Umbau der Ställe auf Stufe 2 und 3 erfordert Zugang zu Außenklimabereichen. Ein solcher Umbau erfordert z.B. in der Schweinehaltung den baulichen Umbau auf Großgruppen und Außenklimabereiche. Gebäude müssen dazu entkernt und Dächer

angeschleppt werden. Die landwirtschaftlichen Betriebe müssen dazu Ersatz- und Ergänzungsbauten errichten.

Für das Baurecht gibt es bereits einen Gesetzentwurf, der dem Bundestag vorgelegt wurde, in dem die Privilegierung landwirtschaftlichen Bauens bei bestehenden Genehmigungen für Umbauten zu Tierwohl weiterhin sichergestellt werden soll. Die Privilegierung ist nur für einen bestimmten Zeitraum weiter vorgesehen. Diese zeitliche Begrenzung sollte gestrichen werden. Ersatz- und Neubauten sollten ebenfalls möglich sein.

Es wird vom AEF als sinnvoll angesehen, dass der Bund mit dem Baugesetzbuch zunächst einen groben Rahmen zur Verfügung stellt und die Bundesländer den Rahmen ausfüllen. Außerdem sollte von einer 2GV/ha-Grenze Abstand genommen werden. In Niedersachsen und im Raum Oldenburger Münsterland wird diese Grenze als nicht sinnvoll angesehen.

Um die Schwierigkeiten beim Immissionsschutzrecht zu lösen, liegt ein Vorschlag zur Erweiterung der Verbesserungsgenehmigung im Bundesimmissionsschutzgesetz vor. Mit einem zusätzlichen Absatz im §6 BImSchV sollen Umbauten, die der Verbesserung des Tierwohls dienen, ohne neue Immissionsschutzprüfung möglich sein, wenn die Emissionen am Standort nachweislich nicht erhöht werden. Für die Genehmigungsbehörden ist dazu auch die exakte Definition, was unter dem Begriff Tierwohlverbesserung zu verstehen ist, notwendig.

In der Genehmigungspraxis müssen ebenfalls grundsätzliche Änderungen vorgenommen werden. Es fehlen für neue Haltungssysteme weitgehend die Emissionswerte für Ammoniak, Staub und Geruch, die durch Messungen zu ermitteln sind.

Haltungsstufen: Bisher nicht berücksichtigt, aber von großer Bedeutung wird die Beibehaltung des Selbstversorgungsgrades in Deutschland sein. Die Umsetzung und Einführung von Stufen zum Tierwohl können nur erfolgen unter Beachtung und Entwicklung des Selbstversorgungsgrades mit einem Grenzwert zwischen 90-100 %. Wenn dieser unterschritten wird, wird der LEH auf günstigere ausländische Ware zurückgreifen (müssen).

Obwohl die Abgabe auch auf importierte Ware erhoben werden soll, sind die Produktionskosten niedriger und der Thekenpreis wird günstiger sein. Erfahrungsgemäß reagiert der Verbraucher bei Lebensmitteln sehr preissensibel und es kann dazu führen, dass die deutsche Tierwohlware nicht wie gewünscht abgesetzt wird.

Das pauschalierte Argument, dass wegen der Klima- und Umweltschädlichkeit die Nutztierhaltung ohnehin zurückgebaut werden muss, ist nach Ansicht der AEF-Arbeitsgruppe für das Ziel des Borchert-Planes, das Tierwohl zu erhöhen, nicht zielführend. Der AEF hat zu diesem Thema in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Witzke eine wissenschaftliche Ausarbeitung erarbeiten lassen. Ein EU-Rechtsproblem könnte auch die zeitgleiche Einführung einer Abgabe und die Förderung der Tierhaltung in Deutschland werden, die als „Maut-Falle“ betitelt wird. Dies muss zunächst noch sehr genau geprüft werden.