

# Memorandum des Agrar- und Ernährungs- forums Oldenburger Münsterland e. V. zu den Borchert-Empfehlungen

*Konzeptioneller Beitrag aus dem Oldenburger Münsterland*

**Memorandum des Agrar- und Ernährungs-  
forums Oldenburger Münsterland e. V.  
zu den Borchert-Empfehlungen**

*Konzeptioneller Beitrag aus dem  
Oldenburger Münsterland*

## Vorwort

Die Nutztierhaltung im Oldenburger Münsterland ist für den deutschen Agrarsektor von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Rund 60% der landwirtschaftlichen Erlöse in dieser Region stammen aus der Tierhaltung. Sie gewinnt aber auch weltweit als stark expandierender Wirtschaftsbereich immer mehr an Bedeutung. Während sie in Teilen Europas stagniert, findet die Expansion in Asien, Südamerika, Afrika und Russland statt.

Die EU ist nach wie vor Fleischexporteur, wenn auch mit stark rückläufiger Tendenz. Die Verbraucher erhalten eine breite Palette hochwertiger Lebensmittel zu niedrigen Preisen und machen davon regen Gebrauch. Andererseits kritisieren sie die heimischen Produktionssysteme der Nutztierhaltung und ihre Strukturen. Viele öffentliche Medien, weite Teile der Politik sowie NGOs stehen der modernen Nutztierhaltung ebenfalls kritisch gegenüber. In Deutschland gibt es bisher noch keinen tragfähigen Konsens über eine zukunftsfähige Nutztierhaltung.

Deshalb ist es 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.

Aus der Politik hat es von unterschiedlichen Ebenen parteiübergreifend positive Reaktionen dazu gegeben.

Im Jahr 2014 hat das Agrar- und Ernährungsforum Oldenburger Münsterland e.V. für seine Mitglieder in der prosperierenden Veredelungsregion als Zielsetzung für den Transformationsprozess formuliert:

**„Wir wollen das Thema „Tierwohl“ für die gesamte Wertschöpfungskette in einem leistbaren und nachhaltig gestalteten strategischen Ansatz so angehen, dass die Nutztierhaltung auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie in der Praxis erprobter Haltungsbedingungen messbar verbessert und ökonomisch verträglich mit den gesellschaftlichen Erwartungen in Einklang gebracht wird.“**

Deshalb sagen wir auch heute:

Nicht allein die Folgewirkungen des Borchert-Konzeptes auf die Urproduktion sind zu bewerten, sondern die Auswirkungen auf die gesamte Wertschöpfungskette müssen ermittelt werden.

Das bleibt auch in Zukunft unsere Messlatte bei der Bewertung der weiteren Beratungen, Fakten und inhaltlichen Festlegungen des Borchert'schen „Konzeptgerüsts“.



Uwe Bartels Min. a. D.

- Vorsitzender -

Agrar- und Ernährungsforum Oldenburger Münsterland e. V.

## Forderungen des AEF

Aus den konstruktiven Beratungen seiner Arbeitsgruppe „Zukunft der Nutztierhaltung“ hat das AEF zum derzeitigen Stand des Borchert Planes folgende Forderungen 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 in 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 (siehe Änderungsvorschläge des IMAK) 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.**



## Die AEF-Arbeitsgruppe Zukunft der Nutztierhaltung

Das Agrar- und Ernährungsforum ist ein Zusammenschluss von über 100 Unternehmen aus der Agrar- und Ernährungswirtschaft des Oldenburger Münsterlandes. Die Agrar- und Ernährungswirtschaft ist im Oldenburger Münsterland der größte Wirtschaftsbereich und hat die Region von einem strukturschwachen Gebiet zu einem innovativen Cluster mit einem starken Bedarf an Arbeitsplätzen entwickelt. Vorsitzender des Agrar- und Ernährungsforums Oldenburger Münsterland (kurz: AEF) ist der ehemalige Landwirtschaftsminister Uwe Bartels.

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. In einer Mitgliederbefragung hat das AEF dazu ein breites Stimmungsbild abgefragt. Aus dieser ergaben sich noch zahlreiche offene Fragen, die in der dazu gegründeten AEF-Arbeitsgruppe „Zukunft der Nutztierhaltung“ unter Leitung von Dr. Ralf Kosch mit Experten aus den Mitgliedsunternehmen und externen Fachexperten im Detail erörtert wurden. Eingeladene Gäste waren Frau Dr. Kemmerling vom BMEL, die das Kompetenznetzwerk koordiniert, sowie Prof. Dr. Grethe, der Mitglied der Borchert- Kommission ist. Auch Leiter der Bauämter der Landkreise Cloppenburg und Vechta waren der Einladung gefolgt, um sich über den aktuellen Stand auszutauschen und über ihre Erfahrungen aus der Genehmigungspraxis zu berichten. Die Mitglieder des AEF sind zudem in verschiedenen Arbeitsgruppen des Kompetenznetzwerkes vertreten und konnten aus erster Hand berichten.

## Die AEF-Grundsatzpositionen

Die Bereitschaft für den Umbau der Tierhaltung als Teil eines anerkannten und verbindlichen, aber noch konkret noch zu verabredenden Gesellschaftsvertrages, ist in den Unternehmen auf breiter Basis vorhanden! Der aufgezeigte Umbau der Tierhaltung kann von den Unternehmen und Landwirten der Region geleistet werden.

Dem AEF sind dabei zwei Rahmenbedingungen wichtig:

### 1. Fokussierung auf die deutliche Erhöhung des Tierwohls:

Grundsätzliches Ziel muss die Beibehaltung vorhandener Tierzahlen sein. Eine Reduzierung der Tierzahlen wegen der Nährstoffproblematik oder wegen klimapolitischer Ziele sollte dagegen nicht mit den Zielen des Borchert-Planes verknüpft werden. Nährstoffproblematik und Klimaschutz sollten in anderen politischen Prozessen diskutiert werden. Nicht, weil sie weniger wichtig sind, sondern weil sie das Ziel des Borchert-Planes überfrachten und somit den Prozess verlangsamen werden.

## 2. Sicherung und Ausbau der Arbeitsplätze in der Region Oldenburger Münsterland:

Bei der Transformation in der Agrar- und Ernährungswirtschaft ist der Aspekt der Sicherung und Weiterentwicklung des Beschäftigungspotenzials ein wichtiges Ziel.

Es muss durch Folgenabschätzung jeglicher Veränderungsansätze sichergestellt werden. Die Agrar- und Ernährungswirtschaft Niedersachsens ist in der Lage, durch Innovationen den Umbau in der Tierhaltung zu leisten und damit den Beschäftigungsstand zu sichern.

### Offene Fragen im Borchert-Plan:

Der Borchert-Plan gibt zunächst einen groben Rahmen für den Umbau der Tierhaltung in Deutschland vor, der in vielen Details noch ausgearbeitet werden muss. Bevor diese Details nicht vorliegen, kann nicht beurteilt werden, ob der vorgeschlagene Weg für die Erzeuger gangbar ist. Um das Ziel, den Umbau der Tierhaltung auf den Weg zu bringen, gibt es eine Vielzahl von Fragen, die Hürden und Fallstricke darstellen und die frühzeitig Berücksichtigung finden müssen:

- 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 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

In vier Arbeitsgruppentreffen wurde der aktuelle Stand zu den Tierwohlkriterien, der Finanzierung und dem Genehmigungsrecht von den Experten des AEF zusammengetragen.

### 1. 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. Nur für die Schweinehaltung liegen hierzu detaillierte und substantielle Kostenberechnungen vorab von der DLG und der KTBL vor. In der Rinderhaltung und einer Reihe von anderen Tierarten sind die Tierwohlkriterien bislang nur ansatzweise oder noch gar nicht diskutiert.

Dazu muss der gesetzliche Standard in den Nutztierhaltungsverordnungen zunächst festgelegt sein, wie beispielsweise in der Putenhaltung oder in der Sauenhaltung, wo die Durchführungshinweise zu der gerade verabschiedeten Nutztierhaltungsverordnung noch offen sind. Hier muss die Gesetzgebung zunächst überhaupt Grundlagen für die weitere Definition der Tierwohlstufen liefern. Ein erfahrungsgemäß langwieriger Prozess.

## 2. Finanzierungsmodell

Erschwerend kommt hinzu, dass die zu erarbeitenden Tierwohlstufen auf EU-Ebene abgestimmt werden müssen um eine (Teil-) Förderung aus EU-Mitteln zu ermöglichen. 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 Stückkosten

nentlohnung 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.

### 3. 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, da eine umweltschonende Landbewirtschaftung mit innovativen Technologien, z. B. Gülle-Aufbereitungsanlagen für Wirtschaftsdünger, leistbar ist. Aber auch hier schränkt das EU-Recht den Gestaltungsspielraum ein. Die AFP-Förderung ist mit einem maximalen Tierbesatz 2GV/ha verbunden.

Um die Schwierigkeiten beim Immissionsschutzrecht zu lösen, wurde aus der AG-Bauen des Kompetenznetzwerkes, ebenso wie aus dem niedersächsischen IMAK, ein Vorschlag zur Erweiterung der Verbesserungsgenehmigung im Bundesimmissionsschutzgesetz gemacht. 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. So stellt sich die Frage, ob die bauliche Anpassung an neue Regelungen in der Tierschutznutztierhaltungsverordnung auch dazu zählt.

In der Genehmigungspraxis müssen ebenfalls grundsätzliche Änderungen vorgenommen werden. Die derzeit starre Genehmigung nach Tierplätzen erweist sich in der Praxis als zu unflexibel. Wenn sich der Tierhalter für eine andere Tierwohlstufe entscheidet, entstehen im selben Gebäude andere Tierzahlen. Auch der Wechsel von Tierarten sollte berücksichtigt werden, um sich an die Marktgeschehnisse anzupassen. So haben viele Entenhalter - aufgrund der corona-bedingten Absatzrückgänge in der Gastronomie - nicht die Möglichkeit, auf andere Geflügelarten, wie Masthähnchen, umzusteigen.

Es fehlen für neue Haltungssysteme weitgehend die Emissionswerte für Ammoniak, Staub und Geruch, die durch Mes-



sungen zu ermitteln sind. Neue Stallkonzepte, die Umwelanforderungen und Tierwohl in Einklang bringen, müssen entwickelt und die Emissionen gemessen werden. Hierzu müssen zusätzliche Gelder vom Bund bereitgestellt werden und Testställe zur Prüfung der Systeme und Möglichkeiten erlaubt werden.

## 4. Haltungsstufen

Die AEF-Arbeitsgruppenmitglieder sehen, dass insbesondere mit den drei Stufen das System sehr komplex ist und schwer in Balance zu halten sein wird. Es wurde empfohlen, zunächst schwerpunktmäßig in die Förderung der Stufe 1 zu gehen. Bei den Stufen 2 und 3 besteht die Gefahr, dass der Markt die Ware bei einem Überangebot durch umstellungswillige Landwirte nicht abnehmen kann. Hier ist es wichtig, dass die Förderung der Landwirte auf den Einführungsplan der Stufen abgestimmt wird und die Einführung schrittweise erfolgt.

Eine bisher nicht berücksichtigte aber große Bedeutung wird auch 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.

Der Selbstversorgungsgrad bei Geflügel liegt derzeit bei 96%. Wenn aufgrund der Tierwohlstufen weniger Tiere in den Ställen gehalten werden sollen und keine neuen Ställe dazu gebaut werden können (es fehlt dazu eine Anpassung des Bau-

und Immissionsschutzgesetzes), wird der Selbstversorgungsgrad zwangsweise weiter sinken. Deshalb ist eine Anpassung des Bau- und Immissionsschutzgesetzes zwingende Voraussetzung.

Das AEF sieht die Notwendigkeit, die Tierarten differenziert zu betrachten. Bei Geflügel gibt es einen stetig wachsenden Bedarf in Folge steigenden Konsums, während er bei anderen Tierarten, wie Rind und Schwein, tatsächlich zurückgegangen ist. 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.

## 5. Folgenabschätzung

Das AEF möchte in Ergänzung zur Folgenabschätzung des Bundes, die bereits ausgeschrieben ist, eine regionale Folgenabschätzung für die Veredlungsregionen erstellen lassen.

aeff

**Agrar- und Ernährungsforum Oldenburger Münsterland e. V.**

Vorsitzender Uwe Bartels Minister a. D.

Driverstraße 18, 49377 Vechta

Tel. 04441 85389-10

Fax. 04441 85389-20

[info@aef-om.de](mailto:info@aef-om.de)

[www.aef-om.de](http://www.aef-om.de)