

Unterrichtung

Hannover, den 15.05.2023

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Zeitnahe Umsetzung von Maßnahmen zur Tierwohlverbesserung durch Anpassungen des Bau- und Umweltrechts ermöglichen

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/11025

Beschluss des Landtages vom 22.09.2022 - Drs. 18/11758 - nachfolgend abgedruckt:

Zeitnahe Umsetzung von Maßnahmen zur Tierwohlverbesserung durch Anpassungen des Bau- und Umweltrechts ermöglichen

Zwischen der Landwirtschaft und ihrem gesellschaftlichen Umfeld ist eine tiefe Kluft entstanden. Weite Teile der Bevölkerung wünschen sich neben einer verlässlichen Versorgung mit qualitativ hochwertigen und bezahlbaren Nahrungsmitteln vor allem mehr Tierschutz, mehr Biodiversität sowie mehr Klima- und Gewässerschutz. Die Landwirtinnen und Landwirte sehen sich dagegen einem hohen wirtschaftlichen Druck ausgesetzt, der betriebliches Größenwachstum, eine hocheffiziente Produktion und eine starke Spezialisierung erzwingt. Für eine Umsetzung gesellschaftlicher Erwartungen an Tierschutz, Biodiversität sowie Klima- und Gewässerschutz lässt der wirtschaftliche Druck außerhalb von Marktnischen nur wenig Raum. Viele Landwirtinnen und Landwirte fühlen sich vielmehr durch die aus den gesellschaftlichen Erwartungen resultierende Fülle politischer Reformvorhaben überfordert und beklagen einen Mangel an Wertschätzung für ihre oftmals anstrengende und verantwortungsvolle Arbeit.

Vor diesem Hintergrund ist ein neuer gesellschaftlicher Konsens bzw. ein neuer Gesellschaftsvertrag unabdingbar. Die Beschlüsse der eingesetzten Borchert-Kommission, die Beschlüsse des Deutschen Bundestages und der Abschlussbericht der Zukunftskommission bieten für die Verfolgung der Umsetzung der beschriebenen Zielsetzung die besten Voraussetzungen.

Ein neuer Gesellschaftsvertrag soll es den Landwirtinnen und Landwirten ermöglichen, den gesellschaftlichen Erwartungen an die Branche - insbesondere in der Nutztierhaltung - gerecht zu werden und trotzdem wirtschaftlich erfolgreich zu sein, um den Lebensunterhalt für ihre Familien erwirtschaften zu können. Dies kann ermöglicht werden, wenn die Erfüllung gesellschaftlicher Erwartungen durch das Erbringen von Gemeinwohlleistungen und bäuerliche Einkommensinteressen nicht länger im Widerspruch zueinanderstehen. Vielmehr müssen Gemeinwohlleistungen so honoriert werden, dass ihre Erbringung eine Grundlage zur Erzielung landwirtschaftlicher Einkommen darstellt. Nur auf dieser Grundlage kann gesellschaftliche Anerkennung wiedererlangt und die Kluft zwischen der Landwirtschaft und ihrem gesellschaftlichen Umfeld allmählich geschlossen werden.

Die größten Herausforderungen bestehen zweifelsfrei für den Sektor der Nutztierhaltung. Eine Steigerung der Tierwohlstandards auf den landwirtschaftlichen Betrieben geht mit einem massiven Umbau der bestehenden Betriebsstrukturen einher. Die Landwirtinnen und Landwirte wollen sich zweifellos dieser Herausforderung stellen, benötigen jedoch eine entsprechende Planungssicherheit. Und sie benötigen Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, um ihre Ställe tiergerecht umbauen zu können. Dies kann gewährleistet werden, wenn das Bau- und das Immissionsschutzrecht im Sinne des Tierwohls angepasst werden und somit ein zügiger Umbau der Betriebsstrukturen und Ställe für mehr Tierwohl ermöglicht wird.

Der Landtag bittet die Landesregierung,

1. die Forschung und Beratung im Bereich der Milchrinderzucht im Sinne des Tierwohls bezüglich der Laktationszeiten zu intensivieren und die Beratung im Herdenmanagement auszubauen,

2. die Nutzung von Reststoffen der Lebensmittelerzeugung bzw. pflanzlichen Abfällen in der Nutztierhaltung im Sinne der Kreislaufwirtschaft zu intensivieren und somit einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit in der Nutztierhaltung zu leisten,
3. durch gezielte Stärkung der Regionalvermarktung alternative Absatzkonzepte zu fördern und auf diese Weise die niedersächsischen Landwirtinnen und Landwirte zu unterstützen,
4. bürokratische Hürden beim Umbau von Tierhaltungsanlagen, welche im Sinne des Tierwohls erfolgen, schnellstmöglich aufzulösen, um den Landwirtinnen und Landwirten die Teilnahme am Transformationsprozess der Nutztierhaltung zu ermöglichen.
5. Hilfestellungen für Kommunen zu erarbeiten, in denen die häufigsten Fragestellungen zu Bau und Genehmigung von Ställen erläutert werden, und solche für Tierhaltende zu erstellen, in denen Möglichkeiten und Grenzen des Bau- und Umweltrechts sowie Standardlösungen aufgezeigt werden, sowie
6. die Beratung im Bereich des Stall(um)baus weiter zu verstärken.

Darüber hinaus bittet der Landtag die Landesregierung, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen,

1. dass eine bundeseinheitliche rechtsübergreifende Grundlage geschaffen wird, welche die Begrifflichkeit „Tierwohl“ klar definiert,
2. dass das Bundesnaturschutzgesetz dahin gehend angepasst wird, dass bei behördlichen Abwägungsprozessen das Tierwohl in der Wertigkeit dem Naturschutz gleichgestellt und entsprechend berücksichtigt wird und somit ein öffentliches Interesse vorliegt,
3. dass im Rahmen zukünftiger branchenspezifischer Verwaltungsvorschriften in Nachfolge der Technischen Anleitung Luft (TA Luft) - analog zum ökologischen Landbau - auf eine signifikante Vereinfachung der Genehmigung von baulichen Änderungen an Tierhaltungsanlagen hingewirkt wird, die zum Zweck einer Verbesserung des Tierwohls (Tierwohlstufen 2 und 3 der Borcherth-Kommission) bei gleichzeitiger Gewährleistung des Immissionssschutzes vorgenommen werden,
4. dass in § 35 Abs. 1 BauGB zum Zweck des Tierwohls eine neue Nummer 4 a (*kursiv*) wie folgt eingefügt wird:
 - (1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es (1. ...)
 - 4 a. *einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zur Tierhaltung, die nicht dem Anwendungsbereich der Nummer 1 unterfällt, dient, die zum Zwecke der Verbesserung des Tierwohls geändert, baulich erweitert oder ersetzt werden soll, ohne dass dabei die Zahl der Tierplätze erhöht wird, (2. ...)*

Antwort der Landesregierung vom 11.05.2023

Seit der Beschlussfassung hat es sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene weitere Entwicklungen gegeben, die das Tierwohl durch zeitnahe Anpassungen des Bau- und Umweltrechts fördern. Der vorliegende Beschluss bleibt aus heutiger Sicht hinter dem aktuellen Diskussionsstand zurück. So wurde zwischenzeitlich das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz des Bundes im Entwurf veröffentlicht, es wird dazu beitragen, das Tierwohl zu fördern, auch wenn es an der einen oder anderen Stelle noch Änderungen geben wird.

In der von der Agrarministerkonferenz (AMK) und Umweltministerkonferenz (UMK) eingesetzten „Ad hoc Arbeitsgruppe Tierwohl und TA Luft“ ist man mit der Definition eines tiergerechten Außenklimastalls einen großen Schritt weitergekommen. Auch sind Vollzugshinweise zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für geschlossene Ställe mit Auslauf erarbeitet worden. Die dort auch unter Beteiligung niedersächsischer Expertinnen und Experten erarbeiteten Auslegungshinweise der TA Luft sollen die Genehmigungsbehörden bei der rechtssicheren und zügigen Genehmigung von tiergerechten Tierställen unterstützen.

Dies vorausgeschickt, wird zu den Nummern 1 bis 6 und den weiteren Nummern 1 bis 4 der Landtagsentschließung Folgendes ausgeführt:

Zu 1:

Vorangestellt wird hier die Anmerkung, dass der Begriff des Tierwohls bisher nicht legal definiert ist.

Die Beratung in der Milchrinderzucht wird seit vielen Jahren durch verschiedene Organisationen wahrgenommen - u. a. durch die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) und die Zuchtorganisationen selbst. Parallel dazu ist die Milchrinderhaltung und -zucht an verschiedenen Fakultäten und wissenschaftlichen Einrichtungen Gegenstand der Forschung. Die Landesregierung selbst engagiert sich auf dem Sektor aktuell in zwei Maßnahmen. So wird seit ca. zehn Jahren die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) die Maßnahme Gesundheit und Robustheit angeboten, die durch alle hiesigen Milchrinderzüchter, die einer Kontrollorganisation angeschlossen sind, wahrgenommen wird und zuletzt in 2022 mit 1,37 Millionen Euro unterstützt wurde. Des Weiteren wird seit 2021 ein Projekt am Vereinigte Informationssysteme Tierhaltung w. V. (vit) Verden mit 218 500 Euro finanziell begleitet, das unter der Überschrift „Datenbasierte Entscheidungsunterstützung für eine optimierte Rastzeit bei Milchkühen“ die Entwicklung eines Zuchtwertes für die Persistenz in der Laktation zum Ziel hat und damit sowohl Verbesserungen im Hinblick auf den Laktationsverlauf bewirken als auch die Geburtenrate in der Milchrinderzucht reduzieren möchte. Grundsätzlich ist die Landesregierung immer offen gegenüber weiteren Projekten, über die im Einzelfall und im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu entscheiden ist.

Zu 2:

Die Landesregierung wird sich dafür einsetzen, dass biogene Reststoffe aus der Lebens- und Genussmittelindustrie (z. B. Frucht- oder Gemüsereste), die für eine unmittelbare Nahrungsmittelversorgung nicht oder nicht mehr infrage kommen, über die Herstellung beispielsweise von Chemikalien, Biomaterialien oder Energieträgern hinaus auch unter Berücksichtigung u. a. von futtermittel- und tiergesundheitsrechtlichen Vorgaben Einsatz als Futtermittel oder zur Futtermittelergänzung finden und so zu einer Wertschöpfung beitragen.

Zu 3:

Am 01.09.2022 traten die Richtlinien (RL) über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen in Kraft. Das Land gewährt in diesem Rahmen Zuwendungen für Investitionen in mobile oder teilmobile Schlachteinheiten, mobile oder teilmobile Molkereien sowie für Investitionen in regionale Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und deren Verarbeitungsprodukte. Mögliche Zuwendungsempfänger sind landwirtschaftliche Unternehmen und Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse mit Sitz und Unternehmensstandort in Niedersachsen.

Finanziell gespeist werden die RL durch Mittel des Maßnahmenpakets Stadt.Land.Zukunft. Bislang fand ein Antragsverfahren im September 2022 statt, bei dem 34 Antragsteller einen positiven Bewilligungsbescheid erhielten. Insgesamt wurden bei diesem Antragsverfahren Fördermittel in Höhe von knapp 1,6 Millionen Euro gebunden. Ein weiterer Antragstermin ist am 01.06.2023 vorgesehen. Da der Zugriff auf die Finanzmittel aus dem Maßnahmenpaket Stadt.Land.Zukunft zeitlich begrenzt ist, wird angestrebt, die RL zu verstetigen und in den Landeshaushalt zu überführen.

Als weiteres Förderinstrument fungiert die RL Absatzförderung (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse und von Lebensmitteln mit spezifischen Qualitätsmerkmalen), die seit vielen Jahren etabliert ist. Das Ziel der Fördermaßnahme besteht darin, durch die Unterstützung von Kommunikationsprojekten zur Absatzstimulierung beizutragen und so die Wirtschaftstätigkeit im Agrarsektor in Niedersachsen zu stärken und dessen Wertschöpfung zu erhöhen. Mögliche Zuwendungsempfänger sind Zusammenschlüsse von Erzeugern, die als Erzeugerorganisationen und Vereinigungen von Erzeugerorganisationen nach dem Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetz. Die RL ist regelmäßig ausgestattet mit einem Finanzvolumen von 200 000 Euro pro Jahr.

Auch ein bestehender Dienstleistungsvertrag zwischen dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) und der Niedersächsischen Marketinggesellschaft e. V. trägt

maßgeblich zur Unterstützung der Vermarktung (auch Regionalvermarktung) bei und regelt u. a. die Unterstützung durch Beratung von potenziellen Antragstellenden im Zusammenhang mit der RL Absatzförderung. Ein weiterer Bestandteil des Dienstleistungsvertrages liegt in der Bereitstellung von Informationen für Anfragen aus der Wirtschaft (Unternehmen, Verbände, Regionalinitiativen etc.) zu Marketingmaßnahmen und zur Organisation von Fachforen, Kongressen und Seminaren. Nicht zuletzt besteht zwischen ML und der Vereinigung Norddeutscher Direktvermarkter ein enger Informationsaustausch über den Runden Tisch Direktvermarktung.

Zu 4:

Die Landesregierung setzt sich mit einem Strauß von vielen Maßnahmen dafür ein, dass der Transformationsprozess der Nutztierhaltung gelingt. Die Arbeit des Interministeriellen Arbeitskreises „Nachhaltige Nutztierhaltung“ wurde in der letzten Legislaturperiode beendet und es wurde ein ausführlicher Ergebnisbericht verfasst. Es wurde ein Runder Tisch einberufen mit dem Ziel, nach Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung für die Sauen eine Lösung aufzuzeigen, um die Tierställe schnell in Richtung eines „deutlichen Mehr“ an Tierwohl umbauen zu können. Landwirte, die sofort (ohne die eigentlich vorgesehene Übergangsfrist in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung abzuwarten) bereit waren, ihren Stall tiergerecht umzubauen, sollten die erforderliche Baugenehmigung auch erhalten und dafür die seinerzeit für einen kurzen Zeitraum vom Bund zur Verfügung gestellten Fördergelder beantragen können. Der aus dieser Arbeit des Runden Tisches entstandene Erlass des ML „Landwirtschaftliches Bauen - Genehmigungsverfahren, hier: Erlass zur Auslegung von tierwohlgerechten Haltungsverfahren in der Sauenhaltung“ war beispielgebend für andere Bundesländer. Das ML arbeitet in verschiedenen Expertengruppen auf Landes- und Bundesebene mit und bringt seine fachliche Meinung ein (z. B. Mitarbeit in der Borchert-Kommission, in der Ad hoc-Arbeitsgruppe zur Definition von tiergerechten Haltungsverfahren in Verbindung mit Erleichterungen in Zusammenhang mit der neuen Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft, u. a.).

Da der Rechtsrahmen der Tierhaltung vor allem durch Bundesrecht vorgegeben wird, bedarf es auf dieser Ebene Änderungen, die das ML z. B. über den Bundesrat eng begleitet.

Zu 5:

Die Umsetzung einer solchen Forderung ist in dieser Komplexität nicht von der Landesregierung allein zu leisten, dazu sind die Gegebenheiten vor Ort in den Landkreisen zu unterschiedlich und „die Standardlösung“ gibt es nicht bzw. ist immer der einzelne Betrieb an seinem Standort zu betrachten. Es gibt aber auf den verschiedenen Arbeitsebenen Arbeitsgruppen, die diese Definitionen erarbeiten und auch die Landwirtschaftskammer erarbeitet sogenannte Standardlösungen für häufig auftretende Probleme und Fragestellungen beim tiergerechten Umbau der Tierhaltung.

Die ab 01.12.2023 beginnende Tierwohlmaßnahme für Schweine arbeitet daher mit einem „Baukastensystem“: Landwirtinnen und Landwirte, die an der Tierwohlmaßnahme Schweine teilnehmen wollen, können neben den grundsätzlichen Fördervoraussetzungen wie der Platzvorgabe, dem Verzicht auf das Schwänzekupieren oder der Gabe von geeignetem Beschäftigungsmaterial aus jeweils für das Haltungsverfahren zugeschnittenen Punktekatalogen für ihren Betrieb passende Maßnahmen auswählen. Bei Erreichung von zehn Punkten sind sie antragsberechtigt. Zusätzlich wird durch die Gewährung von Auslauf bei der Sauenhaltung auch noch die besonders tiergerechte Aufzucht der Ferkel gefördert. Mit diesem System soll erreicht werden, dass möglichst viele Betriebe diese Fördermaßnahme beantragen und so ihren Stall ganz individuell an die Gegebenheiten vor Ort und an die Bedürfnisse ihrer Tiere anpassen.

Es sollte versucht werden, einen derartigen Ansatz auch auf weitere Tierhaltungsverfahren auszuweiten, um so einen an den Standort aber vor allem auch an das Tierwohl angepassten Stall zu entwickeln.

Zu 6:

Das ML fördert sowohl die Erarbeitung von Beratungsgrundlagen im Bereich „Stallbau“ als auch eine entsprechende Beratung auf landwirtschaftlichen Betrieben. Zu diesem Zweck wird ein Anlage 4-Produkt (Produkt im Landesinteresse) bei der LWK NI in Höhe von rund 380 000 Euro vom Land finanziert. Bei diesem Produkt handelt es sich um die Erprobung und Bewertung von neuartigen, noch nicht praxisrelevanten Verfahren, Techniken oder baulichen Lösungen, die eine Verbesserung

hinsichtlich Nachhaltigkeit, Umweltschutz, Energieeffizienz oder Tierwohl erwarten lassen. Die Erprobung und Bewertung solcher Verfahren beinhaltet eine Analyse hinsichtlich funktioneller baulicher oder technischer Fragen, der zu erwartenden Effekte in Bezug auf Nachhaltigkeits- oder Tierwohlfragen sowie auch Untersuchungen im Hinblick auf die Praxiseinführung und Verbreitung auf landwirtschaftlichen Betrieben. Auch die Weitergabe der dabei gewonnenen Erkenntnisse und Informationen zählen zu diesem Produkt. Weiterhin ist eine Beratung zu nachhaltiger Tierhaltung, Tierwohl, Tierschutz und modernem Stallbau im Rahmen der einzelbetrieblichen Beratungsförderung (ELER-Maßnahme) möglich. Hierbei werden bis zu 80 % der Beratungskosten vom Land übernommen.

Zu den weiteren Nummern des Beschlusses:

Zu 1:

Aus Sicht der Landesregierung wird der Begriff „Tierwohl“ zutreffend von Frau Professorin Ute Knieirim, Nutztierethologin der Universität Kassel, definiert: „Tierwohl bezeichnet den Zustand des Tieres oder der Tiere in einer Herde mit Bezug auf den Grad der Gesundheit und des Wohlbefindens. Das Wohlbefinden bemisst sich daran, inwiefern sich ein Tier seinen natürlichen Bedürfnissen entsprechend mit der Umwelt auseinandersetzen und dabei positive Gefühle empfinden kann.“

Zu 2:

Die Landesregierung begrüßt grundsätzlich gesetzliche Änderungen, die nach Vornahme eines angemessenen Interessenausgleiches dazu führen, den Tierschutz zu stärken.

Zu 3:

Die Landesregierung setzt sich weiter für eine grundsätzliche Vereinfachung der Genehmigung von Änderungen an Tierhaltungsanlagen ein, hat dabei aber selbstverständlich auch den Naturschutz, den Schutz der Wohnbevölkerung und das Umweltrecht im Blick. So kann es sein, dass es weiterhin Standorte gibt, an denen die durch bereits bestehende Tierhaltungsanlagen verursachten Immissionen bereits so hoch sind, dass hier entweder keine oder nur eine Änderungsgenehmigung mit einer deutlich reduzierten Tierzahl möglich ist.

Zu 4:

Die Landesregierung trägt das Anliegen des Landtags grundsätzlich mit, das Baugesetzbuch (BauGB) so zu ändern, dass Umbauten von Tierhaltungsanlagen zur Verbesserung des Tierwohls ermöglicht werden. Auch die Bundesregierung und der Bundestag beabsichtigen eine diesbezügliche BauGB-Änderung. Dazu ist eine Ergänzung des § 245 a BauGB durch die Einfügung eines neuen Absatzes 6 in Vorbereitung. Der entsprechende „Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der baulichen Anpassung von Tierhaltungsanlagen an die Anforderungen des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes“ soll von den die Bundesregierung tragenden Fraktionen in den Deutschen Bundestag eingebracht werden. Diese Ergänzung des BauGB soll es unter bestimmten Voraussetzungen ermöglichen, bestimmte gewerbliche Tierhaltungsanlagen so zu ändern bzw. durch Neubauten zu ersetzen, dass sie die Anforderungen an die Haltungsform Frischluftstall, Auslauf/Weide oder Bio nach dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz erfüllen. Diese vorgesehene Ergänzung des BauGB macht den Umbau bzw. Ersatzbau von gewerblichen Tierhaltungsanlagen somit von standardisierten Verbesserungen des Tierwohls abhängig, die in einem anderen Bundesgesetz - dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz - im Einzelnen definiert bzw. konkretisiert werden. Damit würde die im Entwurf des Landtages enthaltene Anforderung „zum Zweck der Verbesserung des Tierwohls“ konkretisiert, was zu begrüßen wäre, um in Einzelfällen rechtliche Diskussionen und Meinungsverschiedenheiten über die Anforderung zu vermeiden und damit Verzögerungen bei den entsprechenden Genehmigungsverfahren entgegenzuwirken.

(Verteilt am 16.05.2023)