

Handlungsempfehlungen zur Zukunftssicherung der Sauenhaltung und Ferkelerzeugung in Deutschland



Inhalt:

1. Präambel: Zukunftssicherung der Sauenhaltung und Ferkelerzeugung in Deutschland	3
2. Rechtsverschärfungen durch Vollzugshilfen	4
2.1 Beispiel: Vollzugshilfe zur TA-Luft	4
2.2 Beispiel: Ausführungshinweise zur Tierschutznutztierhaltungsverordnung	4
2.3 Beispiel: Ausführungshinweise zum Tierhaltungskennzeichnungsgesetz	5
2.4 Beispiel - Kriterienauslegung im Bundesprogramm Umbau Tierhaltung	5
2.5 Verzögerte Auswertung und Ergebnisdarstellung durch das FLI	5
3. Änderung der TA-Luft	6
4. Gruppenhaltung von Sauen in der Abferkelung	7
5. Einsatz von Windschutznetzen im Rahmen der Förderung des Umbaus der Tierhaltung	8
6. Änderung Düngeverordnung Anlage 1.....	9

1. Präambel zur Zukunftssicherung der Sauenhaltung und Ferkelerzeugung in Deutschland

Die deutsche Schweinehaltung – insbesondere die Sauenhaltung und Ferkelerzeugung – steht vor einem tiefgreifenden Wandel. Politik, Gesellschaft und Landwirtschaft verfolgen gemeinsam das Ziel, Tierwohl, Umwelt- und Klimaschutz sowie Wirtschaftlichkeit in ein neues Gleichgewicht zu bringen. Doch der derzeitige Kurs gefährdet genau diese Balance.

Zahlreiche Verschärfungen und Interpretationen bestehender Rechtsnormen – etwa durch Vollzugshilfen, Ausführungshinweise und Förderkriterien – führen in der Praxis zu massiver Rechtsunsicherheit, Bürokratie und wirtschaftlichen Hemmnissen. Anstatt den politisch gewollten „Umbau der Tierhaltung“ zu ermöglichen, wird dieser durch unkoordinierte Einzelmaßnahmen auf verschiedenen Verwaltungsebenen zunehmend blockiert.

Beispiele aus der TA-Luft, der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz, dem Bundesprogramm „Umbau der Tierhaltung“ sowie den landesspezifischen Vollzugshilfen zeigen deutlich: Die Auslegung und Anwendung des Rechts droht, über das eigentliche Ziel hinauszuschießen. Neue Anforderungen entstehen nicht durch Gesetzgebung, sondern durch nachgelagerte Verwaltungspraxis. Damit werden Landwirte, Behörden und Planer gleichermaßen verunsichert und die dringend notwendige Investitionsbereitschaft in tierwohlgerechte Ställe gefährdet.

Zukunftsfähige Tierhaltung erfordert jedoch verlässliche, wissenschaftlich fundierte und bundeseinheitliche Rahmenbedingungen. Es braucht einen konsequenten Abbau regulatorischer Widersprüche, eine Synchronisierung zwischen Umwelt-, Agrar- und Baurecht sowie die Öffnung der bestehenden Normen für technische und wissenschaftliche Innovationen. Nur so können die Ziele von Tierwohl, Umweltschutz und wirtschaftlicher Tragfähigkeit gleichzeitig erreicht werden.

Dieses Positionspapier versteht sich als gemeinsamer Beitrag der Mitgliedsunternehmen aus dem Agrar- und Ernährungsforum Nord-West e.V, um den Umbau der Tierhaltung in Deutschland rechtssicher, innovationsfreundlich und praxisnah zu gestalten – im Sinne einer nachhaltigen Zukunftssicherung der Nutztierhaltung in Deutschland.

Wir bitten Sie, unsere Anregungen in die weiteren parlamentarischen Beratungen in den kommenden Wochen und Monaten aufzunehmen. Zur Erläuterung unserer Ausführungen sowie auch zur Beantwortung von Fragen zu unserer Umfrage stehen wir Ihnen natürlich gerne – auch im persönlichen Gespräch – zur Verfügung.

2. Rechtsverschärfungen durch Vollzugshilfen

2.1 Vollzugshilfe zur TA Luft

Die TA Luft erlaubt tierwohlgerechte Haltungsverfahren (z. B. Außenklimaställe) auch bei höheren Emissionen. Dennoch hat die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) eine Vollzugshilfe veröffentlicht, die von den gesetzlichen Kriterien des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (THKG) abweicht.

Beispiel: Die LAI fordert $1,3 \text{ m}^2$ Stallfläche pro Mastschwein, während das THKG $1,1 \text{ m}^2$ in der Haltungsform „Stall + Platz“ zulässt.

Es braucht:

Eine Anpassung der LAI-Vorgaben an das THKG zur Vermeidung zusätzlicher Hürden beim Stallumbau.

2.2 Ausführungshinweise zur Tierschutznutztierhaltungsverordnung

Die Länderarbeitsgemeinschaft der Tierschutzreferenten (AGT) verschärft regelmäßig die Ausführungshinweise über die gesetzlichen Vorgaben hinaus.

Beispiel: Ein geforderter Wendekreis von 2 m in Abferkelbuchten oder auch die Definition des Ferkelnestes führt zu überdimensionierten Abferkelbuchten – mit negativen Folgen für Tierwohl und Ferkelverluste. Fachliche Empfehlungen wurden ignoriert.

Es braucht:

Die Orientierung an wissenschaftlichen Erkenntnissen statt zusätzlicher Verschärfungen. Die Einbindung von Experten mit Praxisbezug (z.B. aus den Lehr- und Versuchseinrichtungen) bei der Ausgestaltung der Ausführungshinweise.

2.3 Uneinheitliche Auslegung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (THKG)

Länderbezogene Ausführungshinweise zum THKG führen zu uneinheitlichen und strengerer Interpretationen.

Beispiel: Die Definition des Auslaufs bzw. die Vorgaben für einen „Auslauf“ unterscheiden sich zwischen den Bundesländern. Zudem gibt es auch Vorgabenveränderungen im Zeitverlauf. Ein Beispiel: Während in Niedersachsen zunächst eine praktikable Definition für den Auslauf durch das LAVES veröffentlicht wurde, wurde jüngst die bayerische Definition übernommen, wodurch Umbauten bestehender Ställe erschwert werden.

Es braucht:

Eine bundeseinheitliche, praxistaugliche Auslegung, um Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen

2.4 Kriterienauslegung im Bundesprogramm „Umbau der Tierhaltung“ (BUT)

Auch im Förderprogramm wurden Kriterien mehrfach geändert – häufig ohne fachliche Grundlage.

Beispiele:

- Windschutznetze gelten plötzlich nicht mehr als offene Fläche (siehe Punkt 6)
- Pendeltüren im Übergang zum Auslauf sind für Ställe der Kategorie „Frischluft“ nicht mehr erlaubt während Sie in der Kategorie „Auslauf/Weide“ zugelassen sind.
- Kontrollgänge (oder auch zwingend notwendige Eberlaufgänge im Deckzentrum) an offenen Stallseiten werden untersagt.

Es braucht:

Fachlich fundierte und praxisgerechte Auslegung, um den Stallumbau nicht zu behindern.

2.5 Verzögerte Veröffentlichung von FLI-Ergebnissen

Das Friedrich-Löffler-Institut (FLI) hat bereits 2023/2024 Untersuchungen zum Wendekreis in der Abferkelbucht durchgeführt. Bis heute sind keine Ergebnisse veröffentlicht.

Frage:

Wie kann es sein, dass zentrale Ergebnisse eines Bundesinstituts über eineinhalb Jahren nach Ende des praktischen Versuchsteils noch nicht veröffentlicht sind, obwohl sie für Politik und Praxis entscheidend sind?

Fazit

Die Beispiele zeigen ein zentrales Problem: Gut gemeinte Regelungen werden in der Umsetzung verschärft, entkoppelt und inkonsistent angewendet. Das gefährdet den dringend notwendigen Umbau der Tierhaltung.

Es braucht:

Ein abgestimmtes, praxisorientiertes Vorgehen zwischen Bund, Ländern und Fachinstitutionen, damit Tierwohl, Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit gemeinsam erreicht werden können.

3. Änderung der TA-Luft

Die TA-Luft (2021) enthält Anforderungen an bestimmte Tierhaltungsanlagen, die unter anderem den Einsatz von Abluftreinigungseinrichtungen und weitere Vorgaben zur Ammoniakemissionsminderung im Stall sowie bei der Wirtschaftsdüngerlagerung vorsieht. Für bestehende Anlagen gibt es dabei Übergangsfristen. Die überarbeitete Industrieemissionsrichtlinie (EU 2024/1785) bringt in absehbarer Zeit neue, einheitliche Betriebsvorschriften für Tierhaltungsanlagen, die derzeit noch in Ausarbeitung sind (UCOL). Diese sollen 2026 in Kraft treten und bis 2030 in nationales Recht umgesetzt werden. Es ist derzeit noch nicht abschließend geklärt, welche emissionsrelevanten Anforderungen sich für Tierhaltungsanlagen aus der Umsetzung dieser Betriebsvorschriften ergeben werden. Daher wird eine im Rahmen eines aktuellen Änderungsentwurfes zur TA Luft in Aussicht stehende Fristverlängerung der Umsetzung der Anforderungen bei Altanlagen von Ende November bzw. Dezember 2026 auf Ende 2029 befürwortet.

Die Forderung einer Nachrüstung einer Abluftreinigungsanlage in Bestandsanlagen beinhaltet auch die Prüfung der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme. Hilfreich wäre es sowohl für die Anlagenbetreiber als auch die zuständigen Behörden, wenn es eine einheitliche Handreichung gäbe, mit welchen Kriterien und nachvollziehbarer Herangehensweise die Verhältnismäßigkeit zu beurteilen ist. Aktuell liegt ein Leitfaden des KTBL (Altanlagensanierung nach TA Luft) vor, der in Niedersachsen bereits von vielen Behörden herangezogen wird. Gegenwärtig wird dieser Leitfaden mit dem LAI abgestimmt. Zielsetzung ist, dass der LAI die Anwendung des Leitfadens bundesweit empfiehlt. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang auch die Unterstützung des Bundes.

Stellt sich die Nachrüstung einer Abluftreinigungsanlage als nicht machbar bzw. unverhältnismäßig dar, so sind in der Folge emissionsmindernde Maßnahmen nach Anhang 11 der TA Luft vom Anlagenbetreiber umzusetzen, um die vorgegebenen Minderungsziele zu erreichen. Da die dort gelisteten Minderungsmaßnahmen aber insbesondere für bestehende Schweineställe entweder nicht umsetzbar bzw. ebenfalls überwiegend wirtschaftlich unverhältnismäßig sind oder in Praxis nicht bekannt sind und dementsprechend keine Erfahrungswerte zur Wirksamkeit, Praktikabilität und Kosten vorhanden sind, wird auch aus diesem Grund eine Verschiebung der Übergangsfristen befürwortet. Im Zuge der Überarbeitung der Industrieemissionsrichtlinie sollten dann auch die in der TA Luft im Anhang 11 gelisteten Verfahren entsprechend überprüft werden. Notwendig sowohl für die Anlagenbetreiber als auch die zuständigen Behörden ist darüber hinaus, einen Modus mit transparenter Zuständigkeit (z.B. KTBL) zu ermöglichen, um neue fortschrittliche emissionsmindernde Verfahren, z.B. im Rahmen von zukünftigen Fütterungsstrategien oder Futtermittelzusatzstoffen zeitnah als Minderungsmaßnahme im Rahmen des Wirkungsbereiches der TA Luft anzuerkennen. Unbedingt muss vermieden werden, dass Minderungsmaßnahmen ohne Prüfung ihrer Wirtschaftlichkeit in die Betriebsvorschriften der IE-Richtlinie aufgenommen werden.

Es braucht:

Verlängerung der Übergangsfristen, bundesweite Anwendung des KTBL-Leitfadens und praxisnahe Weiterentwicklung der TA Luft.

4. Gruppenhaltung von Sauen in der Abferkelung

Die Gruppenhaltung von Sauen und Ferkeln bietet eine tiergerechte Alternative zur Einzelhaltung und entspricht den Erwartungen an mehr Tierwohl. Ihre Umsetzung ist jedoch rechtlich und praktisch schwierig.

Nach der Tierschutznutztierhaltungsverordnung (§ 30 Abs. 2b) darf eine Sau rund um die Geburt maximal fünf Tage fixiert werden. In der Literatur wird jedoch derzeit eine längere Einzelhaltung von 7-10 Tagen beschrieben, welche mit einer „besseren“ Mutter-Kind-Bindung begründet wird. Frühere Projekte (z. B. InnoPig, MuD) begannen die Gruppensäugephase daher später – was künftig nicht mehr gesetzeskonform wäre. Allerdings bestand bisher auch keine Notwendigkeit, Sauen mit ihren Ferkeln früher in eine Gruppe zurückzuführen. Andere wissenschaftliche Untersuchungen, welche sehr nah an die maximale Fixierungsdauer von 5 Tagen herankommen (z. B. GELAS) zeigen jedoch, dass Gruppensäugen auch bei kürzerer Fixierdauer gelingen kann.

Forschung und Praxis deuten darauf hin, dass auch die maximal vorgegebene Fixierungsdauer von 5 Tagen in einem Gruppenhaltungssystem von Sauen im Abferkelstall erfolgreich umgesetzt werden können, wenn das Management stimmt. Ein gemeinsames Projekt von Hochschule Osnabrück, ISN, LWK Niedersachsen, AEF, FLI und Wirtschaftspartnern sammelt aktuell Daten, um die optimale Gestaltung zu ermitteln.

Unklar ist zudem, ob der Gruppenbereich bei der Flächenberechnung gemäß § 24 Abs. 4 (6,5 m² je Sau) anteilig angerechnet werden darf. Ohne diese Klarstellung würden Gruppensägebuchten unnötig überdimensioniert und unwirtschaftlich.

Es braucht:

- Rechtliche Klarstellung zur Flächenanrechnung in Gruppensägebuchten,
- praxisnahe Forschungsbegleitung zur optimalen Fixierdauer (5 Tage-Regel, Sau-Ferkel-Bindung),
- rechtssichere Rahmenbedingungen für innovative Haltungsformen, damit Fortschritt im Tierwohl nicht durch ungeeignete Vorgaben behindert wird.

5. Einsatz von Windschutznetzen im Rahmen der Förderung des Umbaus der Tierhaltung

Mit der Richtlinie zur Förderung des Umbaus der Tierhaltung (2024–2030) unterstützt der Bund den Neu- und Umbau tiergerechter Schweineställe. Besonders in Niedersachsen, wo rund ein Drittel aller deutschen Schweine gehalten wird, besteht großes Interesse am Programm – vor allem bei jungen, qualifizierten Betriebsleitungen.

In der Praxis zeigt sich jedoch ein gravierender Widerspruch zwischen Baugenehmigungspraxis und Förderbedingungen:

Genehmigungsbehörden verlangen in Regionen mit hoher Tierdichte aus Emissionsschutzgründen häufig fest verbaute Windschutznetze (z. B. im Landkreis Cloppenburg) zur Stabilisierung des Stallklimas und zur Vermeidung diffuser Emissionen.

Gleichzeitig untersagt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) in ihren FAQ vom 13.05.2025 den Einsatz solcher festen Netze im Rahmen der Bundesförderung. Zulässig seien sie nur bei Extremwetter – wodurch betroffene Ställe nicht mehr förderfähig sind. In nahezu allen anderen Ausführungshinweisen zu Haltungsformen mit Außenklimareiz gelten Öffnungen mit Windschutznetzen generell als offene Flächen.

Damit verlieren viele Betriebe trotz genehmigter Bauweise den Zugang zu Fördermitteln, was insbesondere in der Schweineregion Weser-Ems zu massiven Wettbewerbsnachteilen führt. Der Widerspruch gefährdet den Erfolg des gesamten Förderprogramms.

Es braucht:

- Abstimmung zwischen Förderpraxis und Genehmigungsrecht,
- Anerkennung fest installierter Windschutznetze als zulässige Maßnahme im Förderprogramm,
- Klarstellung in den BLE-FAQ, um Planungssicherheit für Investitionen in tierwohlgerechte, emissionsarme Stallkonzepte zu schaffen.

6. Änderung Düngeverordnung Anlage 1

Die Düngeverordnung (DüngeVO) regelt in Anlage 1 die Nährstoffausscheidungen landwirtschaftlicher Nutztiere nach festen Tabellenwerten (DLG Band 199, 2014).

Diese Werte sind jedoch veraltet und bilden neue, wissenschaftlich geprüfte Fütterungsverfahren nicht ab – etwa die in aktuellen DLG-Merkblättern beschriebenen N- und P-reduzierten Fütterungsstrategien für Schweine, Geflügel, Milchkühe und Kälber.

Diese Verfahren senken Ammoniak- und Nährstoffemissionen deutlich, können in der Praxis aber nicht berücksichtigt werden, solange sie nicht in Anlage 1 der DüngeVO enthalten sind. Dadurch gehen nachhaltige Fortschritte in der Fütterung verloren, und Betriebe haben keine rechtliche Grundlage, ihre verbesserten Werte anzusetzen.

Andere Regelwerke wie die TA Luft (Nr. 5.4.7.1 c) oder die kommende VDI 3894 erkennen solche fortschrittlichen Verfahren bereits an.

Es braucht:

- Aktualisierung und Öffnung der Anlage 1 der DüngeVO für neue, wissenschaftlich geprüfte Fütterungsverfahren,
- fortschrittsoffene Formulierung, die zukünftige Entwicklungen automatisch einbezieht,
- bürokratiearme Anerkennungspraxis, analog zu TA Luft und VDI 3894.

Nur so können die Potenziale zur Emissionsminderung, Ressourcenschonung und Nachhaltigkeit in der Tierhaltung vollständig genutzt werden.

Agrar- und Ernährungsforum Nord-West e.V.

Heinestraße 1
49377 Vechta

Telefon: +49 4441.85389-10

E-Mail: info@aef-nord-west.de

Website: www.aef-nord-west.de

Vorsitzender: Sven Guericke

Vechta, im November 2025