

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen*
Prof. Dr. Remo Klinger*
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Karoline Borwieck
David Krebs
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

Kurzgutachten

zur

**Beurteilung des Entwurfs für ein Tierhaltungskennzeichnungsgesetz
vor dem Hintergrund völker- und unionsrechtlicher Verpflichtung zur
Ammoniak-Reduktion**

von

GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

Erstellt im Auftrag des
Deutschen Umwelthilfe e.V.

Stand: 3. Mai 2023

A. Hintergrund und Gutachtauftrag.....	2
B. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	3
C. Gutachterliche Untersuchung.....	4
I. Auswirkungen von Ammoniak auf Umwelt und Gesundheit	4
II. Gesetzliche Zielvorgaben zur Reduktion der Ammoniakemissionen.....	5
1. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben zur Ammoniakreduktion.....	6
2. Voraussichtliche Verfehlung der Ziele für Ammoniak.....	9
3. Verpflichtung zur Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Ammoniakreduktion..	11
4. Zwischenfazit.....	12
III. Potentielle Auswirkungen des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes auf die Umsetzung der NEC-Richtlinie.....	12
1. Inhalt und Bedeutung des Gesetzesvorschlags	13
2. Einfluss der Haltungsform auf die Ammoniakemissionsrate	15
3. Minderungseffekte des Standards „Frischlufstall“ nach TierHaltKennzG-E... 19	
4. Minderungseffekte des Standards „Frischlufstall“ nach geändertem Gesetzesentwurf.....	22
IV. Fazit	28

A. Hintergrund und Gutachtauftrag

Die Nutztierhaltung ist eine erhebliche Quelle luftgetragener Emissionen, die auf Mensch und Umwelt schädigend oder belästigend wirken kann. Seit Jahren stehen daher vor allem Emissionen von Ammoniak, Gerüchen und Feinstaub sowie klimawirksamen Gasen im Fokus der politischen Debatte.¹

Ammoniak (NH₃) ist ein Luftschadstoff, der zu 95 % durch landwirtschaftliche Prozesse entsteht und zu einer erheblichen Belastung von Ökosystemen und zur sekundären Feinstaubbildung beiträgt. Allein 19 % der landwirtschaftlichen Ammoniakemissionen sind auf die Schweinehaltung zurückzuführen, wobei diese Emissionen größtenteils direkt im Stall entstehen.²

¹ UBA, Ammoniak, Geruch und Staub, Online-Artikel vom 22.7.2021 (zuletzt abgerufen 3.5.2023).

² UBA (Fußn. 1).

Nach der EU-Richtlinie 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (im Folgenden „NEC-Richtlinie“) ist Deutschland dazu verpflichtet, seine nationalen Emissionshöchstmengen von Ammoniak ab dem Jahr 2020 um 5 % und ab 2030 um 29 % gegenüber dem Referenzwert aus dem Jahr 2005 zu verringern. Diese Zielvorgaben kann Deutschland nach den verfügbaren Daten und Prognosen nicht sicher erreichen.

In diesem Zusammenhang steht auch das aktuelle Gesetzgebungsverfahren zur Einführung eines Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (TierHaltKennzG), welches die Festlegung privilegierungsfähiger Formen der Schweinehaltung betrifft und somit die Ammoniakemissionen aus der Schweinehaltung maßgeblich steuert.

Das vorliegende Kurzgutachten stellt vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen um die Ausgestaltung des Haltungsstandards „Frischlufstall“ die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Einfluss verschiedener Haltungsformen auf die Ammoniak-Emissionsrate dar und setzt sie in Bezug zu den geltenden Verpflichtungen aus der NEC-Richtlinie.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die NEC-Richtlinie sieht strenge Verpflichtungen zur Reduktion der nationalen Ammoniakemissionen vor. Diese können nach den derzeit verfügbaren Daten und Prognosen nicht sicher eingehalten werden, woraus sich die Forderung nach einer zusätzlichen Ammoniakminderung ergibt.

2. Das geplante TierHaltKennzG wird angesichts der darin vorgesehenen Festlegung (u.a. genehmigungsrechtlich) privilegierter Haltungsformen maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Schweinehaltung in Deutschland und der aus der Schweinehaltung resultierenden Ammoniakemissionen haben.

3. Aktuelle wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge sind das Platzangebot pro Tier und die Modalitäten der Stallöffnungen unmittelbar mit der Höhe der Ammoniakemissionen verknüpft. Hieraus kann geschlussfolgert werden, dass die gegenwärtig diskutierte Anpassung des im TierHaltKennzG vorgesehenen Standards „Frischlufstall“ hin zu weniger Platzangebot und Außenklimazugang der Tiere zu einer Verschlechterung der Emissionsbilanz führen wird.

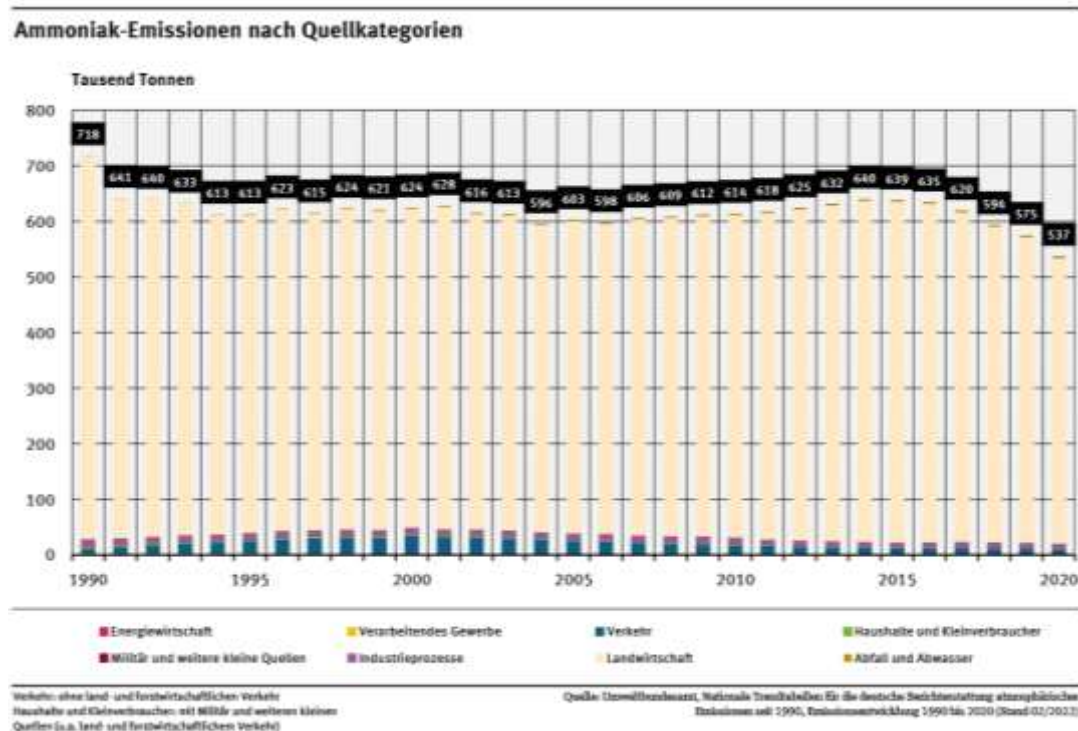
4. Vor dem Hintergrund, dass die sichere Einhaltung der Verpflichtungen aus der NEC-Richtlinie eine weitere, deutliche Reduktion der Ammoniakemissionen erfordert, steht die

diskutierte Anpassung des Standards „Frischlufftstall“ im Widerspruch zu geltenden unionsrechtlichen Verpflichtungen.

C. Gutachterliche Untersuchung

I. Auswirkungen von Ammoniak auf Umwelt und Gesundheit

Ammoniak (NH₃) ist ein Luftschadstoff, der zu 95 % durch landwirtschaftliche Prozesse entsteht und der zu erheblichen Belastung von Ökosystemen und zur sekundären Feinstaubbildung beiträgt. Etwa 44 % der landwirtschaftlichen Ammoniakemissionen sind dabei auf die Stalltierhaltung und die Lagerung von Wirtschaftsdüngern, 32 % auf die Ausbringung von Wirtschaftsdüngern, 12 % auf die Düngung mit synthetischen Mineraldüngern sowie knapp 10 % auf die Lagerung und Ausbringung von Gärresten zurückzuführen.³ Dass die Landwirtschaft den mit Abstand größten Emissionsanteil trägt, verdeutlicht folgende Graphik:



Quelle: UBA, Ammoniak-Emissionen, Online-Artikel vom 30.3.2022⁴

³ UBA, Ammoniak, 23.2.2023 (zuletzt aufgerufen am 3.5.2023).

⁴ Verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/ammoniak-emissionen#entwicklung-seit-1990> (zuletzt aufgerufen am 3.5.2023).

Ammoniak und das nach Umwandlung entstehende Ammonium sind wesentliche Ursachen der Versauerung und Eutrophierung (Nährstoffanreicherung) von terrestrischen und aquatischen Ökosystemen, mit jeweils erheblichen negativen Auswirkungen auf die Artenvielfalt.⁵ Fast die Hälfte der Pflanzenarten auf der "Roten Liste" ist durch erhöhte Nährstoffeinträge gefährdet.⁶ Die Bewertung der Risiken, denen naturnahe Ökosysteme durch den Eintrag von Luftschadstoffen ausgesetzt sind, erfolgt anhand ökosystemspezifischer Belastungsgrenzen. Diese critical loads für Eutrophierung durch Stickstoff (critical loads) wurden in Deutschland im Jahr 2019 auf 69 % der Flächen empfindlicher Ökosysteme überschritten.⁷

Aus reaktiven Stickstoffverbindungen wie Ammoniak entsteht bei Nitrifikations- und Denitrifikationsvorgängen zudem Lachgas (N_2O), ein Treibhausgas, das rund 300-mal so klimaschädlich ist wie Kohlendioxid (CO_2).⁸

Die Ammoniakemissionen tragen über die Bildung sekundären Feinstaubes zudem erheblich zu den mit Feinstaub assoziierten Gesundheitsbelastungen bei. Veränderungen der Ammoniakemissionen haben demnach eine direkte Auswirkung auf die $\text{PM}_{2,5}$ -Konzentrationen in der Luft, so dass deren Reduktion maßgeblich zur Verbesserung der Luftqualität beiträgt.

II. Gesetzliche Zielvorgaben zur Reduktion der Ammoniakemissionen

Deutschland ist durch das Völker- und Unionsrecht dazu verpflichtet, seine Ammoniakemissionen deutlich zu senken. Auf der Grundlage der geltenden Maßnahmen kann Deutschland die geltenden Vorgaben zur Emissionsreduktion nicht sicher erreichen.

⁵ UBA, Lachgas – Distickstoffoxid, 22.06.2022 (zuletzt aufgerufen am 3.5.2023).

⁶ UBA, Reaktiver Stickstoff in Deutschland – Ursachen, Wirkungen, Maßnahmen, Dezember 2014, S. 7.

⁷ UBA, Überschreitung der Belastungsgrenzen für Eutrophierung, 1.12.2022 (zuletzt aufgerufen am 3.5.2023).

⁸ UBA, Lachgas – Distickstoffoxid, 22.06.2022 (zuletzt aufgerufen am 3.5.2023).

1. Völker- und unionsrechtliche Vorgaben zur Ammoniakreduktion

Unter der UNECE-Luftreinhaltekonvention (Genfer "Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung") hat sich Deutschland im Rahmen des Göteborg-Protokolls⁹ aus dem Jahr 1999 dazu verpflichtet, ab dem Jahr 2010 den Grenzwert von einem Ausstoß von 550 Kilotonnen Ammoniak nicht mehr zu überschreiten.

Zur Umsetzung dieser völkerrechtlichen Verpflichtung legte die Richtlinie 2001/81/EG vom 23.10.2001 (im Folgenden „alte NEC-Richtlinie“) nationale Emissionshöchstmengen u.a. für Ammoniak, Stickstoffoxid, Schwefeldioxid und Feinstaub fest. Die o.g. Deutschland zugewiesene nationale Emissionshöchstmenge für Ammoniak wurde bis zum Ende der Geltung der alten NEC-Richtlinie am 31.12.2019 nach den bislang verfügbaren Daten zu keinem Zeitpunkt eingehalten. In kaum einem anderen EU-Mitgliedstaat wurden die Reduktionsvorgaben für Ammoniak so anhaltend und drastisch verfehlt wie in Deutschland.¹⁰

Im Jahr 2012 wurde das Göteborg-Protokoll aus dem Jahr 1999 durch die Festlegung neuer Emissionsreduktionsziele für den Zeitraum ab 2020 überarbeitet. Zur Umsetzung dieser neuen Verpflichtungen wurde im Jahr 2016 die heute geltende EU-Richtlinie 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe („NEC-Richtlinie“) beschlossen. Diese stellt gegenwärtig das zentrale Instrument des Unionsrechts zur Verbesserung der Luftqualität dar.

Die NEC-Richtlinie legt in Anhang II verbindliche Emissionsreduktionsverpflichtungen für den Zeitraum ab 2020 und ab 2030 für die Luftschadstoffe Feinstaub, Ammoniak, Stickstoffoxid und Schwefeldioxid fest und verpflichtet die Mitgliedstaaten in ihrem Art. 4 Abs. 1 zur Einhaltung dieser Verpflichtungen:

„Die Mitgliedstaaten begrenzen ihre jährlichen anthropogenen Emissionen von Schwefeldioxid, Stickstoffoxiden [...] Ammoniak und Feinstaub zumindest im Einklang mit ihren in Anhang II festgelegten, von 2020 bis 2029 und ab 2030 gelten den nationalen Emissionsreduktionsverpflichtungen.“

⁹ UNECE, Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone (Gothenburg Protocol), done at Gothenburg, Sweden, on 30 November 1999.

¹⁰ EEA, NEC Directive reporting status 2019, verfügbar unter <https://www.eea.europa.eu/publications/nec-directive-reporting-status-2019/nec-directive-reporting-status-2019> (zuletzt aufgerufen am 3.5.2023).

Art. 4 Abs. 2 NEC-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dabei dazu, die Emissionen entlang eines linearen Minderungspfads zu reduzieren, wobei ein Zwischenziel für 2025 anzusteuern ist:

„Unbeschadet Absatz 1 ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, die darauf abzielen, ihre anthropogenen Emissionen von [...] Ammoniak und Feinstaub im Jahr 2025 zu begrenzen. Die betreffenden indikativen Emissionsmengen werden anhand eines linearen Reduktionspfads ermittelt, der zwischen ihren Emissionsmengen, die sich aus den Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2020 ergeben, und den Emissionsmengen, die sich aus den Emissionsreduktionsverpflichtungen für 2030 ergeben, gezogen wird.“

Sowohl aus Wortlaut, Systematik und Telos sowie aus der Rechtsprechung des EuGH¹¹ folgt, dass diese Reduktionsvorgaben strikt verbindlich sind. Es steht nicht im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob bzw. wann die Minderungsziele eingehalten werden. Gerichtlich geklärt ist auch, dass die Reduktionsverpflichtungen der novellierten NEC-Richtlinie, die den EU-Mitgliedstaaten insbesondere ab dem Jahr 2030 eine erhebliche Emissionsminderungslast auferlegen, mit dem Primärrecht der EU, u.a. mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, vereinbar sind. Dies stellt der EuGH im Kontext einer Nichtigkeitsklage Polens ausdrücklich fest.¹²

In Bezug auf Ammoniak ist Deutschland nach Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang II der NEC-Richtlinie verpflichtet, die jährlichen anthropogenen Emissionen ab dem Jahr 2020 um 5 % und ab dem Jahr 2030 um 29 % gegenüber dem Referenzjahr 2005 zu reduzieren. Dies entspricht einer Minderung der Emissionen ab 2030 auf max. 433,81 Kilotonnen im Gegensatz zu 611 Kilotonnen Ammoniak im Jahr 2005.¹³

Um die Emissionen der verschiedenen Schadstoffe im Einklang mit den oben genannten Reduktionsverpflichtungen zu begrenzen, sind die EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, nach Art. 6 NEC-Richtlinie dazu verpflichtet, ein nationales Luftreinhalteprogramms (NLRP) erstellen, verabschieden und durchführen:

¹¹ EuGH, Urteil vom 19. November 2014 – C-404/13, Rn. 30 – ClientEarth; EuGH, Urteil vom 1. Juli 2015, C-461/13, Rn. 31, 43 – BUND; EuGH, Urteil vom 26. Mai 2011, C- 165/09 bis C- 167/09, Rn. 84-87. – Stichting.

¹² EuGH, Urteil vom 13. März 2019, C-128/17, Rn. 94 ff., 127 ff. – Polen/Europäisches Parlament u.a.

¹³ Die aktuellen Emissionsdaten sind verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/361/dokumente/2022_04_04_em_entwicklung_in_d_trendtabelle_luft_v1.0.xlsx (zuletzt aufgerufen am 3.5.2023).

„Jeder Mitgliedstaat erstellt, verabschiedet und führt sein jeweiliges nationales Luftreinhalteprogramm in Einklang mit Anhang III Teil 1 durch, um seine anthropogenen Jahresemissionen gemäß Artikel 4 zu begrenzen und zur Verwirklichung der in Artikel 1 Absatz 1 dieser Richtlinie festgelegten Ziele beizutragen.“

Zur Umsetzung dieser Verpflichtungen hat die Bundesregierung am 22. Mai 2019 das nationale Luftreinhalteprogramm für Deutschland (NLRP) beschlossen.¹⁴ Es beschreibt den politischen Rahmen für Luftqualität und Luftreinhaltung und enthält Informationen über die bisherige Emissionsentwicklung sowie Emissionsprojektionen für verschiedene Szenarien.

Die NEC-Richtlinie belässt den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Luftreinhalteprogramme einen weitgehenden Gestaltungsspielraum. In dieser Hinsicht wird im 19. Erwägungsgrund der NEC-Richtlinie betont, dass die Mitgliedstaaten selbst darüber entscheiden dürfen, welche Maßnahmen sie treffen, um die in der Richtlinie festgelegten Emissionsreduktionsverpflichtungen zu erfüllen. Auch der EuGH hat in seiner Rechtsprechung zur alten NEC-Richtlinie hervorgehoben, dass die EU-Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Luftreinhalteprogramme einen Handlungsspielraum haben.¹⁵

Dieser Spielraum wird jedoch durch die Funktion der Luftreinhalteprogramme, die Einhaltung der verbindlichen Reduktionsverpflichtungen sicherzustellen, begrenzt.¹⁶ Weisen daher aktuelle Emissionsdaten und -prognosen darauf hin, dass die Reduktionsvorgaben nicht eingehalten werden können, sind die Emissionsreduktionsstrategien und -Maßnahmen des Luftreinhalteprogramms gemäß Art. 6 Abs. 4 NEC-Richtlinie innerhalb von 18 Monaten zu aktualisieren. Diese Fortschreibungsverpflichtung wird bereits dann ausgelöst, wenn die bloße *Gefahr* besteht, dass die Reduktionsvorgaben nicht erfüllt werden. Zudem müssen die in Art. 6 und Anhang III NEC-Richtlinie vorgesehenen inhaltlichen Mindestanforderungen beachtet werden.

Die oben genannten Verpflichtungen aus der NEC-Richtlinie wurden durch die 43. BImSchV¹⁷ in nationales Recht überführt.

¹⁴ Nationales Luftreinhalteprogramm der Bundesrepublik Deutschland, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/dokumente/luftreinhalteprogramm_bericht_bf.pdf (zuletzt aufgerufen am 3.5.2023).

¹⁵ EuGH, Urteil vom 26. Mai 2011, C-165/09 bis C-167/09, Rn. 88.

¹⁶ EuGH, Urteil vom 26. Mai 2011, C-165/09 bis C-167/09, Rn. 103.

¹⁷ Verordnung über nationale Verpflichtungen zur Reduktion der Emissionen bestimmter Luftschadstoffe vom 18. Juli 2018 (BGBl. I S. 1222).

2. Voraussichtliche Verfehlung der Ziele für Ammoniak

Deutschland ist derzeit noch weit von der vollständigen Einhaltung dieser Reduktionsverpflichtungen entfernt. Sowohl die Referenzprognosen des deutschen Luftreinhalteprogramms als auch aktuelle Emissionsdaten belegen, dass mithilfe der bislang ergriffenen Maßnahmen die verbindlichen Reduktionsverpflichtungen, insbesondere von Ammoniak, vielfach nicht eingehalten werden können. Zur Gefährdung der Zielerreichung im Einzelnen:

a. Emissionsprognosen

Um abzuschätzen, ob die Emissionsreduktionsverpflichtungen eingehalten werden können, sind die Mitgliedstaaten zur Erstellung einer Emissionsprognose verpflichtet, welche alle zwei Jahre zu aktualisieren ist.¹⁸

Bereits die Emissionsprognose aus dem Jahr 2019, welche dem NLRP zugrunde lag, deutete auf eine Verfehlung der Emissionsreduktionsverpflichtungen für Ammoniak hin. Diese Prognose kam zu dem Ergebnis, dass die Reduktionsverpflichtungen in Bezug auf Ammoniak für 2020 unter Berücksichtigung der bestehenden Maßnahmen (sog. „With-measure“/„WM“-Szenario) nicht eingehalten werden können. Lediglich bei Berücksichtigung sog. Inventaranpassungen für NH₃-Emissionen aus der Vergärung von Energiepflanzen und der Ausbringung von Energiepflanzengärresten wird die Reduktionsvorgabe erreicht. Auch das Zwischenziel für 2025 und die ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen für Ammoniak werden im WM-Szenario verfehlt.

Im NEC-Compliance- oder „With-additional-measure“/„WAM“-Szenario wird die Emissionsentwicklung bei Berücksichtigung der im NLRP vorgesehenen *zusätzlichen* Maßnahmen, darunter eines „Maßnahmenpakets Landwirtschaft“, berechnet. Die im NLRP dargestellte Emissionsprognose 2019 kam zu dem Ergebnis, dass die ab 2020 geltenden Reduktionsverpflichtungen auch in diesem Szenario nicht eingehalten werden können.¹⁹ Das Zwischenziel für Ammoniak für 2025 sowie die ab 2030 geltende Reduktionsverpflichtung können nur sehr knapp, mit einer Sicherheitsmarge von nur 1 %, erreicht werden.²⁰

¹⁸ Art. 8 Abs. 2 NEC-Richtlinie, § 8 43. BImSchV.

¹⁹ NLRP, S. 102.

²⁰ NLRP, S. 90 f., 98, 102, Tabelle 36.

Im April 2021 übermittelte Deutschland seine aktualisierte Emissionsprognose an die EU-Kommission.²¹ Auch diese Prognose deutet unmissverständlich auf eine Verfehlung zumindest der ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen hin. Zwar wird hier auf der Basis der Daten des älteren Emissionsinventars 2020 für das WAM-Szenario eine sehr knappe Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen für 2030 prognostiziert mit einer Sicherheitsmarge von lediglich einer Kilotonne. Zieht man jedoch die aktuelleren Daten der Emissionsinventare 2021 und 2022 heran, ergibt sich auch für diesen Schadstoff Ammoniak eine eindeutige Verfehlung der ab 2030 geltenden Reduktionsverpflichtungen und lediglich eine knappe Einhaltung der Reduktionsvorgaben im Jahr 2020.

Bis März 2023 hätte Deutschland eine aktualisierte Emissionsprognose an die EU-Kommission melden müssen. Dies ist bislang nicht geschehen.

Die bisher vorgelegten Emissionsprognosen, denen zufolge Deutschland seine Emissionsreduktionsverpflichtungen für Ammoniak allenfalls knapp einhalten kann, begründen daher erhebliche Zweifel daran, dass Deutschland auf der Grundlage der derzeit vorgesehenen Maßnahmen seinen Verpflichtungen aus der NEC-Richtlinie nachkommen wird.

Dabei dürften diese Emissionsprognosen noch eher optimistisch sein. So ist bspw. die allgemeine Annahme, dass die im WAM-Szenario berücksichtigten weiterführenden Maßnahmen spätestens ab dem 1.1.2025 erhebliche Minderungswirkungen zeigen, realitätsfern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine konkrete inhaltliche Ausgestaltung, ein detaillierter Zeitplan sowie Zuständigkeiten für die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen fehlen, sodass die angenommenen Minderungseffekte nicht nachvollziehbar und nicht sicher realisierbar sind. Dies gilt u.a. für das „Maßnahmenpaket Landwirtschaft“, welches den Großteil der prognostizierten Reduktion der Ammoniakemissionen erbringen soll. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die offiziellen Emissionsprognosen das tatsächliche Emissionsniveau noch unterschätzen.

b. Emissionsinventare

Auch die in den Emissionsinventaren dargestellten Emissionsdaten bestätigen, dass Deutschland noch weit von einer Erreichung der durch die NEC-Richtlinie vorgeschriebenen Reduktionsverpflichtungen entfernt ist. Nach dem aktuellen Emissionsinventar, welche Emissionsberechnungen für den Zeitraum bis 2020 beinhaltet, lagen die natio-

²¹ Verfügbar unter https://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/nec_revised/projected.

nen Ammoniakemissionen im Jahr 2021 noch bei knapp 516 kt. Bei diesem Emissionsniveau werden sowohl das Zwischenziel für 2025 als auch die ab 2030 geltende Emissionsreduktionsverpflichtung deutlich verfehlt. Dies verdeutlicht folgende Tabelle (eigene Darstellung):

Ammoniak	NH₃
Nationale Gesamtemissionen 2005 (kt)	611
Nationale Gesamtemissionen 2021 (kt)	516
2025	
Reduktionsziel 2025 (%)	-17
Reduktionsziel 2025 (kt)	507
Lücke zur Zielerreichung (kt)	9
2030	
Reduktionsverpflichtung 2030 (%)	-29
Reduktionsverpflichtung 2030 (kt)	434
Lücke zur Zielerreichung (kt)	82

Quelle: eigene Darstellung

3. Verpflichtung zur Ergreifung weiterer Maßnahmen zur Ammoniakreduktion

In dieser Situation, in der sowohl die Emissionsprognosen als auch die aktuellen Emissionsinventare auf eine Gefahr der Nichteinhaltung der geltenden Emissionsreduktionsverpflichtungen hinweisen, sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, weitere Maßnahmen zur Emissionsreduktion zu ergreifen und ihr Luftreinhalteprogramm entsprechend zu aktualisieren. In dieser Hinsicht schreibt Art. 6 Abs. 4 NEC-Richtlinie vor:

„Unbeschadet des Absatzes 3 werden die im nationalen Luftreinhalteprogramm festgelegten Emissionsreduktionsstrategien und -maßnahmen innerhalb von 18 Monaten aktualisiert, nachdem die letzten nationalen Emissionsinventare oder nationalen Emissionsprognosen übermittelt wurden, wenn den übermittelten Daten zufolge die in Artikel 4 genannten Verpflichtungen nicht erfüllt werden oder die Gefahr besteht, dass sie nicht erfüllt werden.“

Auch die EU-Kommission geht davon aus, dass die Einhaltung der Reduktionsverpflichtungen für Ammoniak gefährdet ist. In ihrem Bericht zur Umsetzung der NEC-Richtlinie vom 26. Juni 2020²² und den zugrunde liegenden Untersuchungen²³ wird die Sorge ge-

²² COM/2020/266 final, veröffentlicht unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0266&qid=1607519175779&from=DE> (zuletzt abgerufen am: 02.05.2023)

²³ Der Bewertungsbericht zum deutschen NLRP ist unter https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/reduction_napcp/NAPCP%20review%20report%20DE%20-%20Final%20updated%2015May20.pdf (zuletzt abgerufen am: 02.05.2023) verfügbar.

äußert, dass Deutschland insbesondere die ab 2030 geltenden Emissionsreduktionsverpflichtungen für Ammoniak auf der Grundlage der derzeit vorgesehenen Maßnahmen nicht einhalten wird. In mehreren Schreiben vom Herbst/Winter 2020 wies die EU-Kommission die Bundesregierung auf das hohe Risiko einer Zielverfehlung insbesondere für Ammoniak hin und forderte Deutschland auf, die Maßnahmen zur Emissionsreduktion gemäß Art. 6 Abs. 4 NEC-Richtlinie zu aktualisieren. Auf diese Aufforderung hat Deutschland bislang nicht reagiert. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung der NEC-Richtlinie einleiten wird.

Das Erfordernis einer wirksamen Reduktion der Ammoniakemissionen erkennen auch die Umweltminister der Länder in einem Ergebnisprotokoll der 98. Umweltministerkonferenz am 13. Mai 2022 an:

„1. Die Umweltministerinnen, -minister, -senatorinnen und der -senator der Länder stellen fest, dass die Einhaltung der Minderungsverpflichtung nach der Richtlinie (EU) 2016/2284, insbesondere für Ammoniak in Höhe von 29 % bezogen auf das Referenzjahr 2005 ab dem Jahr 2030, nun große Anstrengungen erfordert, und bitten daher den Bund, zeitnah die verbleibenden Maßnahmen des nationalen Luftreinhalteprogramms umzusetzen.

2. Ergänzend zum Beschluss der AMK am 1. Oktober 2021 bitten die Umweltministerinnen, -minister, -senatorinnen und der -senator der Länder den Bund, auf ein engmaschiges Monitoring der durch die Förderung von landwirtschaftlichen Maßnahmen zur Minderung von Ammoniak-Emissionen erreichten Reduzierung hinzuwirken.“

(Ergebnisprotokoll der 98. Umweltministerkonferenz am 13. Mai 2022 in Wilhelmshaven, S. 29)

4. Zwischenfazit

Zu konstatieren ist somit, dass das Unionsrecht strenge Vorgaben zur Ammoniakreduktion vorgibt, deren Einhaltung in Deutschland gefährdet ist. Zur Erfüllung seiner völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen muss Deutschland daher zusätzliche effektive Maßnahmen zur weiteren Minderung der Ammoniakemission ergreifen.

III. Potentielle Auswirkungen des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes auf die Umsetzung der NEC-Richtlinie

In diesem Kontext der drohenden Nichteinhaltung der Emissionsminderungsvorgaben für Ammoniak ist auch die derzeit diskutierte Anpassung des Haltungsstandards „Frischlufstall“ im Entwurf für ein Tierhaltungskennzeichnungsgesetz kritisch zu bewerten.

Zu dieser Anpassung und ihren Auswirkungen auf das Ammoniakemissionsniveau im Einzelnen:

1. Inhalt und Bedeutung des Gesetzesvorschlags

Die Bundesregierung hat dem Bundestag am 7. Dezember 2022 einen Entwurf für ein Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (im Folgenden „TierHaltKennzG-E“)²⁴ vorgelegt.

Dieses Gesetz soll eine verbindliche Tierhaltungskennzeichnung für bestimmte Lebensmittel tierischen Ursprungs regeln, zunächst nur für frisches, unverarbeitetes Schweinefleisch.²⁵ Bei Abgabe an den Endverbraucher sollen die Lebensmittel mit einer Information über die Haltungsform der Tiere, von denen sie gewonnen wurden, versehen werden. Ziel ist es, dass der Endverbraucher bei seiner Kaufentscheidung bewusst und eigenverantwortlich Haltungsformen wählen kann, die sich vom gesetzlichen Mindeststandard abheben und den Tieren Möglichkeiten bieten, art eigenes Verhalten im höherem Maße auszuführen.²⁶

In § 4 Abs. 2 Nr. 1 TierHaltKennzG-E iVm Anlage 4 war ein Modell mit fünf Haltungs-kategorien während der Mast vorgesehen: „Stall“, „Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Freiland“ sowie „Bio“. Hierbei ermöglichten z.B. größere Flächenvorgaben, planbe-festigte Böden oder der Zugang zum Außenklima oder Auslauf, dass vermehrte Klima- und Bewegungsreize vorhanden sind, die das Wohlbefinden der Tiere in der Regel ver-bessern und auch einen Beitrag zur Ammoniakreduktion leisten können (hierzu näher unten C.III.3.).²⁷

Der Gesetzentwurf wurde am 15. Dezember 2022 im Bundestag in seiner ersten Lesung debattiert. Im Januar 2023 fand eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Aus-

²⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen die Lebensmittel gewonnen wurden, BT-Drs. 20/4822.

²⁵ Nach der Sommerpause 2023 soll mit einem ersten Änderungsgesetz zum Gesetzentwurf der Anwendungsbereich auf verarbeitetes Schweinefleisch und die Außer-Haus-Verpfle-gung/Gastronomie sowie auch auf andere Tier- und Zuchtarten (z.B. Zuchteber, Jungsauen, Muttersauen und Ferkel) ausgeweitet werden, siehe <https://www.gruene-bundestag.de/themen/agrar/eine-sichere-zukunft-fuer-die-tierhaltung> (zuletzt aufgerufen am: 02.05.2023)

²⁶ Gesetzentwurf zum TierHaltKennzG, BT-Drucksache 20/4822, S. 1

²⁷ Gesetzentwurf zum TierHaltKennzG, BT-Drucksache 20/4822, S. 2

schuss für Ernährung und Landwirtschaft des Bundestages statt, bei der die überwiegende Mehrheit der Sachverständigen einen großen Änderungsbedarf an dem Gesetzesvorhaben feststellte.²⁸

Am 5. April 2023²⁹ legten die Regierungsfractionen einen Änderungsantrag vor, in dem u.a. die Kriterien für die Haltungform „Frischlufftstall“ abgemildert wurden (hierzu näher unten C.III.4.). Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft stimmte dem Gesetzentwurf in entsprechend geänderter Fassung in seiner Sitzung im April 2023 (im Folgenden „TierHaltKennzG-E geänd.“) zu.³⁰

Die rechtliche Tragweite der konkreten Festlegung der verschiedenen Haltungsformen im geplanten TierHaltKennzG geht weit über die Produktkennzeichnung hinaus. Dies hängt damit zusammen, dass die dort festgelegten, (vermeintlich) dem Tierwohl förderlichen Standards „Frischlufftstall“, „Auslauf/Freiland“ sowie „Bio“ zahlreiche rechtliche Privilegien, u.a. im Bau- und Immissionsschutzrecht, genießen.

So dürfen bspw. gem. § 245a Abs. 5 n.F. BauGB an Tierhaltungsanlagen für Jungsaunen und Saunen zusätzlich zum Bestandsschutz auch bauliche Änderungen oder Erweiterungen vorgenommen werden, sofern sie die Umsetzung eines nach der TierSchNutzTV zulässigen Umbaukonzepts fördern, die Anzahl der Tierplätze nicht erhöhen und die Tierart nicht geändert wird. Diese sog. Reprivilegierung von bestimmten Tierhaltungsanlagen im Außenbereich soll mit dem TierHaltKennzG-E geänd. beibehalten werden. Ferner sind, wie sich aus den Beschlussfassungen der Amtschefkonferenz vom 19. Januar 2023 in Berlin ergibt, offenbar weitere Privilegierungen geplant.³¹

Das TierHaltKennzG kann zudem Konsequenzen für die immissionsschutzrechtliche Genehmigungslage haben. So hat die Einstufung der Haltungsform Einfluss auf die Emissionsminderungsleistung, die nach Ziffer 5.4.7.1 der TA Luft zu erbringen ist.³² Derzeit sind für zwangsbelüftete Ställe weitaus höhere verbindliche Emissionsminderungsgrade

²⁸ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw50-de-tierhaltungskennzeichnung-924556> (zuletzt aufgerufen am: 02.05.2023)

²⁹ Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zu der Beratung im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, 20/4822, 5. April 2023.

³⁰ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21.4.2023, BT-Drs. 20/6498 (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/064/2006498.pdf>) (zuletzt aufgerufen am: 02.05.2023)

³¹ Ergebnisprotokoll, Amtschefkonferenz vom 19.1.2023, S. 20.

³² Siehe zum Einfluss der Vorgaben der TA Luft auf die Genehmigungsfähigkeit BVerwG, Urteil vom 17. Februar 1978 – I C 102.76 –, BVerwGE 55, 250-271; BVerwG, Beschluss vom 15. Februar 1988 – 7 B 219/87 –, juris Rn. 5; BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 1999 – 7 C 15/98 – juris Rn. 9 m.w.N.

für Ammoniak durch z.B. die Verwendung einer Abluftreinigungseinrichtung vorgesehen (40 bis 70 Prozent Reduktionsleistung) als für sog. „tiergerechte Außenklimaställe“ (33 Prozent).³³ Letztere unterliegen somit in Bezug auf ihre Reduktionsverpflichtungen einer Privilegierung. Nach der Begründung zum TierHaltKennzG-E soll die darin vorgesehene Haltungsform „Frischlufstall“ von der in Ziffer 5.4.7.1 der TA Luft enthaltenen Privilegierung Gebrauch machen können, sodass für sie eine verringerte Emissionsminderungsverpflichtung für Ammoniak gilt (s.o.) und ggf. keine speziellen Abluftreinigungsanlagen oder sonstigen Emissionsminderungsmaßnahmen umgesetzt werden müssen.³⁴ Im Entschließungsantrag der Regierungsfractionen zum Gesetzentwurf sowie in den o.g. Beschlussfassungen der Amtschefkonferenz vom 19. Januar 2023 wurde angekündigt, dass die „immissionsschutzrechtlichen Privilegierungsmöglichkeiten der Nr. 5.4.7.1 der TA Luft durch praktikable Vollzugshinweise“ rechtssicher konkretisiert werden sollen.³⁵

Die rechtliche Bedeutung des geplanten TierHaltKennzG beschränkt sich daher nicht auf die Produktkennzeichnung. Über die Festlegung (u.a. genehmigungsrechtlich) privilegierungsfähiger Haltungsstandards hat das Gesetzesvorhaben vielmehr maßgeblichen Einfluss auf die langfristige Entwicklung der Schweinehaltung in Deutschland. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Luftreinhaltung von erheblicher Bedeutung, ob die privilegierungsfähigen Haltungsformen mit hohen oder niedrigen Ammoniakemissionen verbunden sind. Dem im Folgenden näher betrachteten Standard „Frischlufstall“ kommt dabei eine besondere praktische Bedeutung zu, da er den Übergang von nicht-privilegierungsfähigen Haltungsformen („Stall“ und „Stall+Platz“) hin zu privilegierungsfähigen Haltungsformen („Frischlufstall“, „Auslauf/Freiland“ sowie „Bio“) beinhaltet.

2. Einfluss der Haltungsform auf die Ammoniakemissionsrate

Die verschiedenen Haltungsformen nach Anlage 4 zu § 4 Abs. 2 Nr. 1 TierHaltKennzG-E zeichnen sich vor allem durch zwei Merkmale aus: das Platzangebot pro Tier (je nach Durchschnittsgewicht) und die konkrete Ausgestaltung von Stallöffnungen für einen direkten Kontakt des Tieres mit dem Außenklima. Wissenschaftliche Studien belegen, dass beide Faktoren erheblichen Einfluss auf die Ammoniakemissionsrate haben.

³³ vgl. Nr. 5.4.7.1 lit. h) der TA Luft

³⁴ Gesetzentwurf TierHaltKennzG, BT-Drucksache 20/4822, S. 95

³⁵ Entschließungsantrag, BT-Drucksache 20/4822, S. 2; Ergebnisprotokoll, Amtschefkonferenz vom 19.1.2023, S. 18 f.

Dies zeigen insbesondere die Emissionsdaten des Projektes „Ermittlung von Emissionsdaten für die Beurteilung der Umweltwirkungen der Nutztierhaltung“ (EmiDaT), mit welcher erstmals eine Datengrundlage für Ammoniakemissionsraten aus Ställen, die auf einheitlichen Messmethoden und Auswerteroutinen beruht, zur Verfügung steht.³⁶ Die Emissionsraten bei Außenklimaställen wurden auch durch Messungen der Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt Nord West (LUFA) aus dem Jahr 2019 untersucht.³⁷

Die in diesen Publikationen erhobenen Daten widerlegen die weit verbreitete Fehlanahme, dass bei der Haltung von Mastschweinen eine dem Tierwohl förderliche Haltung, z.B. durch mehr Fläche pro Tier und einem Zugang zu Auslauf oder Freilufhaltung, mit höheren Emissionsraten verbunden sei.³⁸ Wissenschaftlich festgestellt wurde, dass Außenklimaställe für Mastschweine niedrigere Ammoniakemissionen verursachen können als zwangsgelüftete Ställe.³⁹

Ausschlaggebend für die Emissionsrate ist demnach vielmehr, ob die Tiere im Stall verschiedene Funktionsbereiche zur Verfügung gestellt bekämen und in diesem Zuge die emittierende Oberfläche, mithin der Kotbereich, von der gesamten Oberfläche einer Bucht auf einen kleineren Bereich reduziert werde.⁴⁰ Hinzu komme das jeweilige Stallmanagement, also der Umgang mit den von den Tieren verschmutzten Bereichen, insbesondere dem Auslauf, sowie technische Anpassungen, z.B. in Form von Überdachungen.⁴¹

Hierzu im Einzelnen:

In ihrem Abschlussbericht zu „Emissionsmessungen an Außenklimaställen in der Schweinehaltung“ vom 22.01.2019 kommt die LUFA Nord-West zu dem Ergebnis, dass frei belüftete Schweineställe, sog. Außenklimaställe, im Gegensatz zu zwangsbelüfteten

³⁶ Sonderveröffentlichung KTBL, Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für die Tierhaltung, 18. KTBL-Tagung am 21. Juni 2022, S. 33.

³⁷ LUFA, Abschlussbericht zu „Emissionsmessungen an Außenklimaställen in der Schweinehaltung“ vom 22.01.2019.

³⁸ Sonderveröffentlichung KTBL, Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für die Tierhaltung, 18. KTBL-Tagung am 21. Juni 2022, S. 30.

³⁹ Sonderveröffentlichung KTBL, Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für die Tierhaltung, 18. KTBL-Tagung am 21. Juni 2022, S. 33.

⁴⁰ LUFA, Abschlussbericht zu „Emissionsmessungen an Außenklimaställen in der Schweinehaltung“ vom 22.01.2019, S. 32 f.

⁴¹ Sonderveröffentlichung KTBL, Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für die Tierhaltung, 18. KTBL-Tagung am 21. Juni 2022, S. 33; LUFA, Abschlussbericht zu „Emissionsmessungen an Außenklimaställen in der Schweinehaltung“ vom 22.01.2019, S. 24

Ställen zu einer erheblichen Emissionsminderung von Ammoniak führen können. Untersucht und verglichen wurden ein geschlossener Stall mit Auslauf, ein Außenklimastall mit Liege- und Aktivitätsbereich sowie ein Offenfrontstall mit separaten Funktionsbereichen (Ruhe-, Fress- und Kot/Harnbereich).

Hierbei wurde Folgendes festgestellt:

„Bei allen drei Standorten war eindeutig zu erkennen, dass die Emissionen vom Absetzort des Kotes und des Harns ausgingen (Emissionsfläche) und eindeutig von den anderen Aktionsflächen getrennt war. Dies war ebenfalls an allen Standorten am Ende der Bucht bzw. des Auslaufes der Fall. Es wird entscheidend sein, wie diese Emissionsfläche gestaltet wird, um Emissionen zu senken. Es hat sich gezeigt, je trockener der Emissionsbereich, desto weniger Ammoniak-Emissionen, ein tägliches Abschieben des Kotes verringert die Geruchsemissionen und Methanemissionen. Damit wird deutlich, dass das Management auch bei den Geruchs- Ammoniak- und Methanemissionen eine entscheidende Rolle spielt und hierauf besonders zu achten ist. Aus Sicht des Emissionsschutzes sollte ein Auslauf (Absetzbereich Kot/Harn) unbedingt überdacht sein.“

(LUFA, Abschlussbericht zu „Emissionsmessungen an Außenklimaställen in der Schweinehaltung“ vom 22.01.2019, S. 33)

Neben der Frage der konkreten Gestaltung der Emissionsfläche und des Stallmanagements ergaben sich zwischen den einzelnen Haltungsformen große Unterschiede insbesondere bei den gemessenen Ammoniakemissionswerten. Für den Außenklimastall mit Ruhekisten (1,3 kg (a*TP)) und den Offenfrontstall (2, 3 kg (a*TP)) wurden im Gegensatz zum Stall mit teilüberdachtem Auslauf (10 kg (a*TP)) die geringsten Ammoniakemissionen gemessen, auch im Vergleich zum Referenzwert des zwangsbelüfteten Stalls (3,46 kg (a*TP)).⁴²

Das Projekt „EmiDaT“ kommt mit den von ihm ermittelten Emissionsdaten für Ammoniak in Mastschweineeställen mit zwei unterschiedlichen Haltungsvarianten mit Auslauf („Plan“ und „Spalte“) in verschiedenen Regionen Deutschlands zu einem ähnlichen Ergebnis.⁴³ Die Untersuchungsvarianten „Plan“ und „Spalte“ unterschieden sich in ihrer baulichen

⁴² LUFA, Abschlussbericht zu „Emissionsmessungen an Außenklimaställen in der Schweinehaltung“ vom 22.01.2019, S. 32

⁴³ Sonderveröffentlichung KTBL, Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für die Tierhaltung, 18. KTBL-Tagung am 21. Juni 2022, S. 30.

Ausführung des Stallsystems sowie in der Gestaltung des Auslaufs mit oder ohne Einstreu.⁴⁴ Die Variante „Plan“ bezog sich auf geschlossene Mastschweine­ställe mit planbefestigtem, eingestreuten Auslauf und einer Innenlüftung über Türen/Fenster sowie den Durchgängen zum Auslauf, die Variante „Spalte“ auf freigelüftete Außenklimaställe mit Ausläufen mit perforiertem Boden und einer Innenlüftung über sog. Curtains und den Auslaufdurchgängen.⁴⁵

Zwischen den untersuchten Varianten „Plan“ und „Spalte“ konnten keine signifikanten Unterschiede bei den Jahreswerten der Ammoniakemissionsraten nachgewiesen werden.⁴⁶ Daher wurde die mittlere Ammoniakemissionsrate beider Haltungsva­rianten be­rechnet, die 2,6 kg NH₃-N pro Tierplatz und Jahr betrug.

Hierbei wurde festgestellt:

„Die berechneten mittlere jährlichen Ammoniakemissionen der Haltungssysteme mit Auslauf sind auf Basis der vorliegenden Untersuchungen niedriger als der Emissionswert von 3 kg NH₃-N pro Tierplatz und Jahr für zwangsgelüftete Ställe mit Vollspaltenböden aus der VDI-Richtlinie 3894 Blatt 1 (2011). Die durchschnittlichen Auslaufflächen betragen dabei zwischen 0,4 und 1,3 m² pro Tier. Ein Zusammenhang zwischen der jeweiligen Auslauffläche und der Ammoniakemissionsrate konnte nicht nachgewiesen werden.

In der Regel verschmutzen die Tiere nicht den gesamten Auslauf, sondern legen einen Kotplatz an. Dadurch ist die potenziell emittierende Fläche auch bei größeren Ausläufen begrenzt und führt nicht zu höheren Emissionen.

Wichtiger Ansatzpunkt zur Emissionskontrolle ist das Management der verschmutzten Bereiche, hier des Auslaufs. Eine regelmäßige Reinigung und ausreichende Einstreu bei planbefestigten Ausläufen sind wichtige Managementmaßnahmen, um die Emissionen gering zu halten. Bei Ausläufen mit Spaltenboden ist eine regelmäßige Reinigung der Spalten notwendig, wenn die Tiere den Kot nicht ausreichend durch die Spalten treten. Der Einsatz eines Unterflurschiebers kann hier ebenfalls die Emissionen im Auslauf reduzieren.“

(Sonderveröffentlichung KTBL, Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für die Tierhaltung, 18. KTBL-Tagung am 21. Juni 2022, S. 33)

⁴⁴ Sonderveröffentlichung KTBL, Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für die Tierhaltung, 18. KTBL-Tagung am 21. Juni 2022, S. 30.

⁴⁵ Sonderveröffentlichung KTBL, Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für die Tierhaltung, 18. KTBL-Tagung am 21. Juni 2022, S. 30.

⁴⁶ Sonderveröffentlichung KTBL, Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für die Tierhaltung, 18. KTBL-Tagung am 21. Juni 2022, S. 33.

Eine Verbesserung der Emissionsrate von Ammoniak lässt sich ferner durch die Berücksichtigung weiterer Faktoren, wie z.B. die Temperaturregulierung und die Art der Tierhaltung, erreichen:

„Die Freisetzung von Geruch und Ammoniak im Stall hängt insbesondere von der Größe der verschmutzten Flächen, der Temperatur und dem Luftvolumenstrom bzw. der Luftgeschwindigkeit über den emittierenden Flächen ab. Je größer diese Faktoren sind, umso höher die Emissionen. Eine höhere Freisetzung im Stall bzw. in der Anlage führt in der Regel zu höheren Emissionen, die immissionsseitig auf die Schutzgüter einwirken.“

(Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein – Mastschweine, BLE 2018, S. 82)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass neben einem effektiven Stallmanagement bzgl. der verschmutzten Bereiche bereits mit der Unterstützung und Umsetzung tiergerechterer Haltungsformen, wie z.B. Außenklimaställe mit überdachtem Auslauf oder Offenfrontställe, die Emissionswerte von Ammoniak erheblich reduziert werden können.

3. Minderungseffekte des Standards „Frischlufstall“ nach TierHaltKennzG-E

Auf der Grundlage dieser Studien kann dem Standard „Frischlufstall“, wie er im Gesetzesentwurf vom 7. Dezember 2022 (TierKennzHaltG-E) vorgesehen war, eine eher emissionsmindernde Wirkung beigemessen werden. Dies liegt darin begründet, dass sowohl ein erhöhtes Platzangebot für die Tiere als auch der Zugang zum Außenklima tendenziell zu geringeren Emissionsraten führt.

So setzte die Qualifikation als „Frischlufstall“ in der ursprünglichen Fassung des Gesetzesentwurfs voraus, dass die Haltungseinrichtung entweder mit einer nach einer Seite hin überwiegend geöffneten Bucht (Nr. 1 lit. c)) oder mit einem sog. Auslauf versehen ist, d.h. einer umgrenzten Fläche außerhalb des Stalls, die von den Schweinen selbständig aufgesucht und verlassen werden kann (Nr. 2 lit. d)):⁴⁷

„Abschnitt III: Haltungsform „Frischlufstall“

Bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln, die vom Mastschwein gewonnen wurden, ist die Bezeichnung „Frischlufstall“ zu verwenden, wenn die Tiere im maßgeblichen Haltungsabschnitt

1. in einer Haltungseinrichtung gehalten worden sind, die

⁴⁷ § 4 Abs. 2 Nr. 1 TierHaltKennzG-E iVm. Anlage 4, Abschnitt III (S. 34 f.)

a) aus einem befestigten und ganz oder teilweise überdachten Gebäude oder Raum besteht, das oder der die Anforderungen an Haltungseinrichtungen nach den §§ 3 und 22 Absatz 2, 3, 3a Satz 1 Nummer 1, 2 und Absatz 4 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung in der Fassung ... [Entwurf 8. Änderungsverordnung] erfüllt,

b) entsprechend dem Durchschnittsgewicht der Tiere jedem Schwein insgesamt mindestens eine uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche nach folgender Tabelle zur Verfügung stellt:

1	2
Durchschnittsgewicht in Kilogramm	Bodenfläche in Quadratmetern
über 30 bis 50	0,6
über 50 bis 110	1,3
über 110	1,5

c) so gestaltet ist, dass

aa) das Außenklima einen wesentlichen Einfluss auf das Stallklima hat und

bb) jede Bucht mindestens an einer Seite auf ihrer ganzen Länge und zum überwiegenden Teil der Höhe geöffnet ist und dadurch ermöglicht, dass jedes Tier jederzeit äußere Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke wahrnehmen kann, oder

2. in einer Haltungseinrichtung gehalten worden sind,

a) die die Anforderungen nach den §§ 3, 22 und 29 Absatz 2 Satz 1 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung in der Fassung ... [Entwurf 8. Änderungsverordnung] erfüllt,

b) die aus einem befestigten, ganz oder teilweise überdachten und geschlossenen oder überwiegend geschlossenen Gebäude oder Raum besteht,

c) in der den Tieren im Gebäude oder im Raum innerhalb der jeweiligen Bucht ein Liegebereich nach § 29 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung zur Verfügung steht und

d) in der den Tieren jederzeit eine umgrenzte Fläche außerhalb eines Stalles zur Verfügung steht, die von den Schweinen selbstständig aufgesucht und verlassen werden kann (Auslauf) und dadurch jedem Tier ermöglicht wird, äußere Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke wahrzunehmen.

Abweichend von Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b kann den Tieren eine geringere uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche zur Verfügung gestellt werden, soweit Gründe des Tierschutzes nicht entgegenstehen.

Abweichend von Satz 1 Nummer 2 Buchstabe d kann die Zeit, in der den Tieren der Auslauf zur Verfügung steht, für die erforderliche Dauer der Reinigung oder im Einzelfall aus Gründen des Tierschutzes auf maximal acht Stunden pro Tag reduziert werden.“

(Unterstreichungen durch die Verfasserin)

Maßgeblich für die Haltungsform „Frischlufstall“ war somit nach dem ursprünglichen Gesetzesentwurf, dass das Stallklima wesentlich von den externen Klimabedingungen bestimmt wird. Dies wurde auch in der Gesetzesbegründung hervorgehoben:

„Ein Merkmal der Haltungsform „Frischlufstall“ ist, dass das Außenklima einen wesentlichen Einfluss auf das Stallklima hat. D. h., anders als in einem zwangsbelüfteten Warmstall entsprechen Temperatur und Luftqualität insbesondere Luftbewegung, Luftfeuchtigkeit, Schadstoffgehalte im Stall etwa den Klimabedingungen außerhalb des Stalles. Der Stall muss zudem natürlich belüftet werden. Eine Lüftungsanlage erfüllt diese Anforderung nicht. Darüber hinaus muss jede Bucht mindestens an einer Seite über ihre ganze Länge und einem überwiegenden Teil geöffnet sein, so dass die Schweine in dieser Haltungsform in jeder Bucht dauerhaft Kontakt zum Außenklima haben, d. h. äußere Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke wie Wind, Licht, Temperatur, Geräusche, Gerüche etc. mit ihren Sinnen wahrnehmen können und diese Sinne entsprechend stimuliert werden. Maßgeblich für die Haltungsform „Frischlufstall“ ist, dass die Tiere in der Haltungseinrichtung Kontakt zum Außenklima haben und entsprechend durch die Wahrnehmung äußerer Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke stimuliert werden.“

(Gesetzesentwurf zum TierHaltKennzG, BT-Drucksache 20/4822, S. 94)

Speziell zu den Ausläufen sah der ursprüngliche Gesetzesentwurf Folgendes vor:

„Zudem sind dieser Haltungsform auch die Haltungseinrichtungen zuzuordnen, in denen den Tieren über einen Auslauf Kontakt zum Außenklima ermöglicht wird. Den Tieren muss über einen jederzeit zur Verfügung stehenden Auslauf die Möglichkeit eröffnet werden, äußere Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke wahrzunehmen.“

Darüber hinaus muss die den Tieren innerhalb der Haltungseinrichtung zur Verfügung stehende Fläche mindestens die Anforderungen des § 29 Absatz 2 Satz 1 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung erfüllen. Nicht erfasst werden sollten Kleinstausläufe, die nur sehr wenigen Tieren einer Gruppe die Möglichkeit bieten, den Auslauf für Aktivitäten zu nutzen und damit nicht gewährleisten, dass die Tiere durch die Wahrnehmung äußerer Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke stimuliert werden.

Grundsätzlich soll den Tieren ganztägig der Auslauf zur Verfügung stehen. Jedoch kann der Auslauf kurzzeitig geschlossen werden, soweit dies zur Reinigung erforderlich ist oder, soweit aus Gründen des Tierschutzes erforderlich, etwa aufgrund von Prädatoren oder besonderen Wetterverhältnissen die Tiere z. B. in der Nacht in den Stall verbracht werden müssen. In solchen Einzelfällen kann die Zeit auf 8 Stunden verkürzt werden.“

(Gesetzesentwurf zum TierHaltKennzG, BT-Drucksache 20/4822, S. 95; Unterstreichungen durch die Verfasserin)

In dieser im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehenen Ausgestaltung konnte dem Haltungsstandard „Frischlufstall“ unter Berücksichtigung der oben dargestellten wissenschaftlichen Erkenntnisse (C.III.2.) eine emissionsmindernde Wirkung beigemessen werden, da er ein für die Wahrnehmung getrennter Funktionsbereiche noch annehmbares Platzangebot sowie einen Zugang zum Außenklima vorsah.

4. Minderungseffekte des Standards „Frischlufstall“ nach geändertem Gesetzesentwurf

Diese Ammoniakminderungsleistung, die dem Standard „Frischlufstall“ in der Ausgestaltung im ursprünglichen Gesetzesentwurf beigemessen werden kann, würde jedoch durch die Änderung der Kriterien der Anlage 4 TierHaltKennzG-E, wie sie der Ausschuss auf den Änderungsantrag der Regierungsfractionen vom 05. April 2023 hin beschlossen hat, weitgehend aufgehoben.

Hiernach sollen die Kriterien für den Standard „Frischlufstall“ wie folgt ausgestaltet werden (Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Gesetzesentwurf rot hervorgehoben):

„Abschnitt III: Haltungsform „Frischlufstall“

Bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln, die vom Mastschwein gewonnen wurden, ist die Bezeichnung „Frischlufstall“ zu verwenden, wenn die Tiere im maßgeblichen Haltungsabschnitt

1. in einer Haltungseinrichtung gehalten worden sind, die

a) aus einem befestigten und ganz oder teilweise überdachten Gebäude oder Raum besteht, das oder der die Anforderungen an Haltungseinrichtungen nach den §§ 3 und 22 Absatz 2, 3, 3a Satz 1 Nummer 1, 2 und Absatz 4 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung in der Fassung ... [Entwurf 8. Änderungsverordnung] erfüllt,

b) so gestaltet ist, dass

aa) das Außenklima in jeder Bucht einen wesentlichen Einfluss auf das Stallklima hat,

bb) jedes Tier jederzeit Zugang zu unterschiedlichen Klimabereichen hat und

cc) jedes Schwein jederzeit Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem und in ausreichender Menge vorhandenem organischen und faserreichen Beschäftigungsmaterial hat, das das Schwein untersuchen und bewegen kann und das vom Schwein veränderbar ist und damit dem Erkundungsverhalten dient, und

c) entsprechend dem Durchschnittsgewicht der Tiere jedem Schwein insgesamt mindestens eine uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche nach folgender Tabelle zur Verfügung stellt:

1	2
Durchschnittsgewicht in Kilogramm	Bodenfläche in Quadratmetern
über 30 bis 50	0,7
über 50 bis 120	1,3
über 120	1,5

oder

2. in einer Haltungseinrichtung gehalten worden sind,

a) die die Anforderungen nach den §§ 3 und 22 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung in der Fassung ... [Entwurf 8. Änderungsverordnung] erfüllt,

b) die aus einem befestigten, ganz oder teilweise überdachten und geschlossenen oder überwiegend geschlossenen Gebäude oder Raum besteht,

c) in der den Tieren im Gebäude oder im Raum innerhalb der jeweiligen Bucht ein Liegebereich nach § 29 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Satz 1 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung zur Verfügung steht,

d) in der den Tieren jederzeit ein Auslauf zur Verfügung steht und dadurch jedem Tier ermöglicht wird, äußere Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke wahrzunehmen und

e) in der abweichend von § 29 Absatz 2 Satz 1 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung entsprechend dem Durchschnittsgewicht der Tiere jedem Schwein insgesamt mindestens eine uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche nach folgender Tabelle zur Verfügung steht:

1	2
---	---

Durchschnittsgewicht in Kilogramm	Bodenfläche in Quadratmetern
über 30 bis 50	0,7
über 50 bis 120	1,1
über 120	1,4

Abweichend von Satz 1 Nummer 1 **Buchstabe c** kann den Tieren eine geringere uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche zur Verfügung gestellt werden, soweit Gründe des Tierschutzes nicht entgegenstehen.

Abweichend von Satz 1 Nummer 2 Buchstabe d kann die Zeit, in der den Tieren der Auslauf zur Verfügung steht, für die erforderliche Dauer der Reinigung oder kurzzeitig, soweit dies im Einzelfall aus Gründen des Tierschutzes zwingend erforderlich ist, reduziert werden.“

Daraus ergeben sich nach der Begründung des Änderungsantrags folgende Änderungen:

„In der Haltungsform „Frischlufstall“ wird in Nummer 1 nunmehr festgeschrieben, dass jedes Tier jederzeit Zugang zu unterschiedlichen Klimabereichen hat. Mit dieser Formulierung wird ein höheres Maß an Flexibilisierung erreicht, weil nicht mehr zwingend jede Bucht nach außen geöffnet sein muss, gleichzeitig aber sichergestellt wird, dass der wesentliche Effekt der Stallöffnung in jeder Bucht ankommt und dass jedes Tier davon profitiert.

In Nummer 2 wird eine Mindestflächenvorgabe ergänzt. Diese gilt für die Gesamtfläche der Haltungseinrichtung, d. h. die Fläche muss sich insgesamt aus der im Stall uneingeschränkt nutzbaren Bodenfläche sowie der im Auslauf uneingeschränkt nutzbaren Bodenfläche ergeben. Die durch die zur Verfügung stehende Gesamtfläche und den Zugang zum Außenklima (Auslauf) entstehende Strukturierung der Haltungseinrichtung sowie der daraus entstehenden Bewegungsmöglichkeiten der Tiere führen dazu, dass diese Haltungseinrichtungen vergleichbar zu den Haltungseinrichtungen nach Abschnitt III Nummer 1 sind und dementsprechend auch der Haltungsform „Frischlufstall“ zugeordnet werden. Der Verweis auf die gesetzliche Mindestflächenvorgabe wird daher gestrichen. Ein Auslaufstall, der in der Gesamtfläche lediglich dem gesetzlichen Mindeststandard entspricht, ist nicht vergleichbar mit Haltungseinrichtungen nach Abschnitt III Nummer 1.“

(Änderungsantrag, Ausschuss-Drucksache 20(10)65 zu BT-Drucksache 20/4822 vom 05.04.2023, S. 38; Unterstreichungen durch die Verfasserin)

Diese Anpassungen im Gesetzesentwurf lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass zum einen für die zweite Alternative zuraltungsform „Frischlufftstall“, d.h. mit Auslauf, eine Mindestplatzvorgabe von 1,1 m² neu eingeführt werden soll (vgl. Nr. 2 lit. e) TierHaltKennzG-E geänd.). Diese steht im Gegensatz zu den für die erstealtungsalternative weiterhin geltenden 1,3 m² pro Tier.

Zum anderen sind die Anforderungen an die Stallöffnungen (geöffnete Bucht oder Auslauf) nunmehr allgemeiner und flexibler formuliert. Die noch im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehenen Buchten, die mindestens an einer Seite auf ihrer ganzen Länge und zum überwiegenden Teil der Höhe geöffnet sind, sollen keine zwingende Voraussetzung mehr für die erstealtungsalternative mehr sein. Stattdessen ist von einem jederzeitigen „Zugang zu unterschiedlichen Klimabereichen“ die Rede (vgl. Nr. 1 lit. b) TierHaltKennzG-E geänd.). Dieser wird im Rahmen der zweitenaltungsalternative (mit Auslauf) durch eine bloße Möglichkeit für die Tiere ersetzt, „jederzeit äußere Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke wahrzunehmen“ (vgl. Nr. 2 lit. d) TierHaltKennzG-E geänd.). Damit stehen sich nunmehr ein Modell mit „Zugang, jedoch nicht mehr überwiegend geöffneter Buchten, und ein Modell mit Auslauf, aber lediglich einer Wahrnehmungsmöglichkeit für das Außenklima alsaltungsalternativen gegenüber.

Mit der geänderten Fassung des Gesetzesentwurfs wird somit nicht mehr klar vorgeschrieben, wie der tatsächliche Zugang der Tiere zu externen Bereichen verpflichtend gestaltet sein muss, um deraltungsform „Frischlufftstall“ noch zu entsprechen. Daher würden auch die positiven Auswirkungen auf die Ammoniakemissionsrate, die mit der im TierHaltKennzG-E vorgesehenen Ausgestaltung des Standards „Frischlufftstall“ verbunden wären (s.o. C.III.2.), durch die vorgeschlagene Anpassung der Anlage 4 TierHaltKennzG-E weitgehend aufgehoben.

Hierzu im Einzelnen:

a. Negative Auswirkungen der Reduzierung des Platzangebots

Allein die nach dem o.g. Änderungsvorschlag vorgesehene Reduzierung der Mindestplatzvorgabe pro Tier erscheint aus Gründen des Tierwohls und der Emissionsreduktion fragwürdig.

Tiergerechte Außenklimaställe, z.B. Offenfrontställe, zeichnen sich durch die Bereitstellung unterschiedlicher, getrennter Funktionsbereiche aus. Bei zu geringer Mindestfläche pro Tier können Schweine diese jedoch nicht anlegen bzw. nutzen.

Die nach dem geänderten Gesetzentwurf festgelegte Fläche von 1,1 m² pro Tier ist hierbei deutlich zu klein für die Einrichtung dieser Funktionsbereiche. So beträgt die Liegefläche eines Schweins von 90 bis 100 kg in gestreckter Seitenlage bereits 0,92 – 0,98 m².⁴⁸ Selbst wenn bei der Ermittlung des Flächenbedarfs die Halbseitenlage als Grundlage der Berechnung angenommen wird, da die Tiere im Ruhebereich normalerweise enger aneinander liegen, ergibt sich ein erforderliches Mindestplatzangebot von 0,64 – 0,69 m².⁴⁹ Demnach blieben noch 0,2 – 0,5 m² für alle anderen Funktionsbereiche wie Ruhe-, Fress- und Aktivitätsbereich sowie Koten, was rechnerisch nicht kohärent ist.

Hinzukommt, dass Schweine naturgemäß den Kotbereich möglichst weit vom Liegebereich anlegen:

„Beim Ausscheidungsverhalten, welches mehrmals täglich ausgeübt wird, legt sich das Schwein in der Natur einen Kotbereich an, um seinen Aktivitäts- und Liegebereich sauber zu halten (Stolba und Wood-Gush, 1989). Folglich sollte eine Buchtenstrukturierung im Hinblick auf eine Unterscheidung dieser Funktionsbereiche möglich sein. Um einen Kotbereich anzulegen, welcher auch von den Tieren angenommen wird, sollte dieser am weitesten vom Liegebereich entfernt in den Ecken liegen und eine trittsichere Oberfläche besitzen – vor allem, wenn feuchte Stellen integriert werden (Baxter, 1982; BLE, 2018; Hoy, 2009).“

(DLG-Merkblatt 458, Strukturierung von Buchten in Ferkelaufzucht und Schweinemast, September 2020, S. 5/6 m.w.N.)

Dies bedeutet für Außenklimaställe oftmals die Platzierung eines Kotbereichs außerhalb des Stallgebäudes. Dies wirkt sich zudem positiv auf die Emissionsmenge von Ammoniak aus:

„Werden Außenklimabereiche oder Ausläufe eingeplant, wird normalerweise der Kotplatz der Schweine außen angelegt. Dadurch wird innerhalb des Stalles die Belastung aus dem Freisetzen von Ammoniak aus dem Kot und Harn gesenkt. Die Nutzung des Auslaufes als Kotfläche kann durch die Verlegung der Tränke in den Auslauf wesentlich beeinflusst werden. Für diesen Fall ist auf einen Frostschutz zu achten (gilt auch eingeschränkt für den Außenklimastall ohne Auslauf).“

(Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein – Mastschweine, BLE 2018, S. 36)

Die genaue Bezeichnung von Mindestplatzvorgaben in der zweiten Haltungsvariante mit Auslauf hat sich daher zur Gewährleistung getrennter Funktionsbereiche und damit des

⁴⁸ Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein – Mastschweine, BLE 2018, S. 32; abrufbar unter <https://www.ringelschwanz.info/services/files/Gesamtbetriebliches%20Haltungskonzept%20Schwein.pdf> (zuletzt abgerufen am 03.05.2023)

⁴⁹ BLE 2018, S. 32

Tierwohls an den Platzvorgaben der ersten Haltungsvariante mit 1,3 m² zu orientieren und darf diese nicht unterschreiten. Dies gilt umso mehr, da mit getrennten Funktionsbereichen auch die Emissionsoberflächen reduziert werden und somit eine effektive Emissionsminderungsmaßnahme zur Verfügung steht (vgl. C.III.2).

b. Negative Auswirkungen der Anpassungen der Anforderungen an die Stallöffnung

Auch die geplante Anpassung der Vorgaben zur Stallöffnung wirkt sich negativ auf die Emissionsbilanz aus.

Zunächst ist die Formulierung aus Nr. 1 lit. b) aa) TierHaltKennzG-E geänd., dass „das Außenklima in jeder Bucht einen wesentlichen Einfluss auf das Stallklima“ haben soll, nicht hinreichend bestimmt. Statt der im ursprünglichen Gesetzentwurf für die erste Haltungsvariante vorgesehenen überwiegend und an einer Seite vollständig geöffneten Buchten, können nunmehr kleinere Fenster- und Stallöffnungen ausreichen, um die Voraussetzungen zur Kennzeichnung als „Frischlufftstall“ zu erfüllen.

Dies hat auch deshalb negative Auswirkungen, weil die vorgeschlagene Änderung voraussichtlich mit einer erhöhten Innenstalltemperatur und damit höheren Ammoniakemissionen verbunden wäre. Diese sind in Außenklimaställen mit freier Lüftung und ohne Auslauf aufgrund der niedrigeren Durchschnittstemperatur geringer als von geschlossenen, wärme gedämmten Ställen mit Zwangslüftung.⁵⁰

Es ist somit absehbar, dass lediglich eine Fensteröffnung am Stall die Innenstalltemperatur nicht maßgeblich an das Außenklima anpassen kann. Somit sind aufgrund der Körperwärme der Tiere in einem Stall ohne breite Offenfront eine höhere Temperatur und damit auch höhere Emissionsraten von Ammoniak zu erwarten.

Ferner bergen die unbestimmten Formulierungen „jederzeitiger Zugang“ (Nr. 1 lit. b)) und „jedem Tier ermöglicht wird, äußere Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke wahrzunehmen“ (Nr. 2 lit. d)) Spielräume, die dahingehend genutzt werden könnten, dass den Tieren entgegen der Bezeichnung der Haltungsform als „Frischlufftstall“ und den damit verbundenen Erwartungen der Verbraucher überhaupt kein tatsächlicher Zugang zu Bereichen mit Kontakt zum Außenklima gewährt wird. Dies wäre ebenfalls mit erhöhten

⁵⁰ Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein – Mastschweine, BLE 2018, S. 82

Ammoniakemissionen verbunden, da es sich statt einer mit Frischluft belüfteten Tierhaltungsanlage um eine mehr oder weniger geschlossene Stallhaltung handeln würde, sogar ohne die bei zwangsbelüfteten Ställen erforderliche Abluftreinigung z.B. nach der TA Luft.

Insgesamt wirkt sich daher die Abschwächung der im TierHaltKennzG-E geänd. vorgesehenen Haltungsstandards für „Frischluft“ negativ auf die zu erwartenden Ammoniak-Emissionsraten aus. Dies könnte durch eine klare und eindeutige Regelung zur konkreten Gestaltung der Öffnungen von Ställen, wie z.B. im ursprünglichen Gesetzentwurf zur ersten Haltungsvariante, verhindert werden.

IV. Fazit

Auf der Grundlage der oben dargestellten Gefahr der Nichteinhaltung der Emissionsminderungsvorgaben für Ammoniak lässt sich konstatieren, dass jede Maßnahme, die zu einem weiteren Anstieg der Emissionsraten führen wird bzw. ein verfügbares Emissionsminderungspotential verschenkt, kritisch zu betrachten ist (s.o. C.II.).

Die für Deutschland notwendige Emissionsreduktion für Ammoniak wird maßgeblich von der rechtlichen Ausgestaltung des Umbaus der Tierhaltung abhängen, auf die das TierhaltKennzG einen wesentlichen Einfluss haben wird (s.o. C.III.1.).

Nach den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen haben das Platzangebot pro Tier und die Modalitäten der Stallöffnungen Einfluss darauf, welche NH₃-Emissionsverringering erreicht werden kann (s.o. C.III.2.).

Es kann angenommen werden, dass mit der seitens der Regierungsfractionen vorgeschlagenen Abschwächung der im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehenen Anforderungen an die Haltungsstufe „Frischluftstall“, d.h. einem Platzangebot von unter 1,3 m² sowie keinem garantierten Außenzugang, die Ammoniakemissionen, die erst durch einen (überdachten) Auslauf der Tiere und getrennten Funktionsbereichen geringgehalten werden, nicht reduziert werden. Hierdurch wird ein wichtiges Potential zur Emissionsminderung verschenkt, was mit den Verpflichtungen Deutschlands aus der NEC-Richtlinie nicht vereinbar ist.

Bei der Ausgestaltung des TierHaltKennzG sollte daher sichergestellt werden, dass Tierhaltungsformen nur dann privilegiert werden, wenn sie einen wirksamen Beitrag zu den

gesetzlichen Verpflichtungen zur Ammoniakminderung leisten. Dies erscheint auch aus Sicht des Verbraucherschutzes zwingend, da Verbraucher:innen bei der Kennzeichnung „Frischlufstall“ erwarten, dass das gekaufte Fleisch unter Beachtung eines gewissen Mindestmaßes an Tierwohl und Umweltschutz produziert wurde.