

Hamm, 12.03.2020

Düngeverordnung verursachergerecht weiterentwickeln. Kontraproduktiv wirksame Regelungen überprüfen

Am 20.02.2020 hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) einen mit der Europäischen Kommission abgestimmten Entwurf für eine neue Düngeverordnung in den Bundesrat eingebracht¹. Dort steht die Abstimmung darüber am 3. April 2020 bevor.

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) sieht dringenden Handlungsbedarf zur Verbesserung des Gewässerschutzes vor Einträgen insbesondere auch aus landwirtschaftlichen Quellen an vielen Stellen, fordert aber nach wie vor ein verursachergerechtes Vorgehen. Dem wird weder die 2017 veränderte Düngeverordnung noch der nun vorliegende Entwurf gerecht. Denn welche Düngeregeln ein Betrieb einhalten muss, hängt davon ab, ob der Betrieb innerhalb oder außerhalb „roter“, belasteter Gebiete wirtschaftet, und nicht etwa von seiner individuellen Nährstoffversorgung. Besonders in den roten Gebieten werden alle Betriebe in „Mithaftung“ genommen, während in den „grünen Gebieten“ Risikobetriebe wie solche mit gewerblicher Tierhaltung (d.h. mit zu geringer Flächenausstattung) nicht gesondert angesteuert werden. Einen verursachergerechten Ansatz durchzusetzen bleibt daher politische Aufgabe – sowohl für die Weiterentwicklung des Düngerechts als auch für den notwendigen Umbau weiter Teile der Tierhaltung.

In dem vorliegenden Entwurf sind zudem einige Regelungen enthalten, die kontraproduktiv wirken können (u.a. zur Ausbringung von organischen Düngern auf oberflächlich gefrorenen Böden, die tagsüber auftauen und aufnahmefähig sind; sowie zur Ausbringungstechnik). Falls diese Regelungen jetzt gegenüber der EU-Kommission nicht zu ändern sind, muss das BMEL eine wissenschaftliche Begleitforschung sicherstellen und Korrekturen einleiten.

Aus Fehlern lernen

2017 wurde nach sechs Jahren „Vorbereitungszeit“ eine Novelle der Dünge-Verordnung (DüV) verabschiedet, mit der Deutschland der Verpflichtung zur Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie nachzukommen hoffte. Im Vorfeld hatten Fachleute jedoch schon des längeren darauf hingewiesen, dass diese Umsetzung nicht ausreichend sein würde. Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 21.06.2018, in dem der Klage der EU-Kommission im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie entsprochen wurde, bewahrheiteten sich diese Warnungen. In der Folge muss die DüV nun erneut angepasst werden.

Solche Anpassungen in kurzer Zeitfolge führen bei den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben zu erheblichem Aufwand, teilweise verbunden mit großer Unsicherheit, und damit auch zu verständlichem Unmut. Das ist auch eine Folge der bisherigen Interessenvertretung von Teilen der Land- und Agrarwirtschaft, die meinte, sich über das Gebot zur Vermeidung

¹ <https://www.bundesrat.de/bv.html?id=0098-20>

negativer Auswirkungen wirtschaftlichen Handelns auf die Umwelt dauerhaft hinwegsetzen zu können. Es ist aber auch Folge der bisherigen agrarpolitischen Ausrichtung von Bundes- und Landesregierungen: Sie haben mit ihrer Förderpolitik (Investitionsförderung), Beratung, Genehmigungsrecht und auch mit Marktregeln über Jahre hinweg das Ziel internationaler Kostenführerschaft verfolgt und den Ausbau der Tierbestände gezielt vorangetrieben und damit die Exporte tierischer Lebensmittel stark erhöht.

So wurden auch noch in den Jahren vor 2017 insbesondere in ohnehin schon viehdichten Gebieten mit bereits hohem Futtermittelimport und Nährstoffanfall viele weitere Ställe und auch Biogasanlagen genehmigt, gebaut und z.T. gefördert. Es war klar, dass es dafür keine ausreichende Möglichkeit zur Nährstoffaufnahme in diesen Regionen gab.

Verursachergerechtes Vorgehen fehlt, ist aber notwendig

Jetzt stehen alle Betriebe in den Regionen vor großen Problemen, auch diejenigen, die nicht Verursacher überhöhter Nährstoffeinträge sind. Diese ungerechte Behandlung derer, die mit an die Fläche angepasstem Viehbesatz bzw. einer guten Düngepraxis wirtschaften, ist einer der Gründe für die große Unruhe, die die Novelle zur DüV verursacht hat und immer noch verursacht. Es ist unwahrscheinlich, dass das Problem überhöhter Nitrateinträge, das ja tatsächlich in manchen Regionen existiert, mit immer mehr zum Teil fachlich fragwürdigen Vorschriften, Einschränkungen und Dokumentationsauflagen gelöst werden kann, wenn nicht gleichzeitig die wirklichen Ursachen, nämlich nicht den Flächen entsprechende Viehbesätze, aber auch zu hoher bzw. falscher Mineraleinsatz, angegangen werden.

Kurzfristig muss jetzt den betroffenen Betrieben dabei geholfen werden, Veränderungen in der Praxis umsetzen zu können. Es ist daher zu begrüßen, dass in den nun vorliegenden Entwurf wenigstens eine gewisse Übergangszeit für den Bau zusätzlicher Lagerkapazitäten aufgenommen worden ist für Betriebe, die dafür einen Bauantrag gestellt, aber unverschuldet noch nicht erhalten haben. Daneben sind Bund und Länder aufgefordert, eine Förderung für den Bau von Lagerkapazitäten wie Festmistplatten unabhängig vom Agrarinvestitionsförderprogramm anzubieten. Von großer Bedeutung ist auch der Ausbau einer qualifizierten Beratung, um die Düngeeffizienz auf allen Betrieben zu gewährleisten.

Umbau der Tierhaltung voranbringen

Die AbL ist der Meinung, dass diese Erfahrungen grundsätzlich dazu genutzt werden müssen, insgesamt zu einer Agrarpolitik überzugehen, die die externen Effekte unseres Wirtschaftens vorausschauend berücksichtigt.

Besonders plädiert die AbL für die Umsetzung einer umfassenden Nutztierstrategie. Die Reduzierung zu hoher Nährstofffrachten aus Tierhaltungen durch Anpassung der Tierzahlen an die vorhandenen Flächen und Bodengegebenheiten sollte zusammen angegangen werden mit dem ebenfalls überfälligen Umbau großer Teile der Tierhaltung in Richtung hoher Tierwohl-Niveaus. Dieser Umbau ist auf erhebliche zusätzliche öffentliche Finanzmittel angewiesen, die bereitgestellt werden müssen. Der Umbau muss dabei Hand in Hand gehen mit der Verfolgung von Umweltzielen wie dem Schutz von Wasser, Luft und Klima. Und er muss den tierhaltenden Betrieben eine höhere Wertschöpfung mit in Deutschland insgesamt geringeren Tierbeständen ermöglichen.

Ackerbaustrategie konkretisieren und umsetzen

Bezogen auf die Flächenwirtschaft sollte die Ackerbaustrategie der Bundesregierung ebenfalls Anreize schaffen, damit Anpassungen im Bereich von Düngung und Nährstoffmanagement mit der Erweiterung von Fruchtfolgen, mit einem zunehmenden Anbau von Leguminosen und mit einer Erhöhung des Humusgehalts in den Böden

einhergehen. Daneben ist es nötig, die Düngebedarfszahlen zu überdenken. Denn wissenschaftliche Untersuchungen über die Auswirkungen einer reduzierten N-Düngung zeigen, dass bei weitem nicht von gleich hohen Ertragsrückgängen und ganz besonders nicht von gleich hohen Ergebnissrückgängen für die Betriebe auszugehen ist (vgl. VDLUFA-Schriftenreihe 72/2018).

Nicht zuletzt sollten alle Beteiligten darauf hinwirken, dass Qualitätsanforderungen von Marktakteuren weiterentwickelt werden. Insbesondere sollte der Getreidehandel Brotgetreide nicht länger anhand der für die Backqualität wenig aussagekräftigen Eiweißgehalte, sondern anhand des hierfür entscheidenden Klebergehalts bewerten bzw. vergüten.

Ammoniak-Emissionen reduzieren – auf die Wirkung kommt es an

Neben der Umsetzung der EU-Nitrat-Richtlinie ist ein weiteres Ziel der DüV-Novelle, einen Beitrag zur Umsetzung der NEC-Richtlinie zur Reduzierung der Ammoniakemissionen zu leisten. Insbesondere flüssige Wirtschaftsdünger (u.a. Gülle) dürfen auf bestelltem Ackerland ab dem 1.2.2020 und auf Grünland ab dem 1.2.2025 nur noch streifenförmig auf den Boden aufgebracht oder direkt in den Boden eingebracht werden. Dazu ist eine entsprechende Ausbringungstechnik (Schleppschauch, Schleppschuh, Schlitzverfahren) erforderlich. Diese Vorgabe ist mit hohen Investitionen verbunden, die für viele Betriebe nicht oder nur sehr mühsam zu leisten sind. Eine überbetriebliche Erledigung dieser Arbeiten führt oft dazu, dass die organischen Flüssigdünger nicht zum richtigen Zeitpunkt ausgebracht werden können, was wiederum kontraproduktiv für das Ziel der Ammoniakreduktion ist. Daneben haben die bisher eingesetzten großtechnischen Lösungen negative „Begleiterscheinungen“ wie hohen Bodendruck und – im Falle von Grünland – Futtermerschmutzungen im folgenden Schnitt durch mitaufwachsende „Güllewürste“. Hängiges Gelände und kleine Schlaggrößen (die im Hinblick auf Biodiversität durchaus wünschenswert sind) machen zudem den Einsatz großer Maschinen unmöglich.

Gemäß der DüV (§ 6, Abs. 3) können die zuständigen Länderbehörden abweichend genehmigen, dass die flüssigen Wirtschaftsdünger „mittels anderer Verfahren aufgebracht werden dürfen, soweit diese anderen Verfahren zu vergleichbar geringen Ammoniakemissionen ... führen“. Es sollte eine Klarstellung in Bezug auf diese „anderen Verfahren“ erfolgen in dem Sinne, dass es dabei nicht nur um andere Verfahren der Ausbringung im engeren Sinne geht, sondern dass auch eine Behandlung etwa von Gülle, die bei der Ausbringung dann „zu vergleichbar geringen Ammoniakemissionen“ führt, als „anderes Verfahren“ anerkannt wird. Die „Länder-AG zur Erstellung der Muster-Vollzugshinweise zur Umsetzungs-Verordnung“ hat sich bereits auf diese Interpretation verständigt. Solche Verfahren hätten, da sie bereits bei der Lagerung der Gülle ansetzen, den Vorteil, dass ein hoher Prozentsatz der Ammoniakemissionen gar nicht erst entstehen würde.

Bodenschutz beachten – Ausbringung auf angefrorenem Boden ermöglichen

Eine schwerwiegende Änderung gegenüber dem BMEL-Referentenentwurf vom 20.12.2019 besteht darin, dass nun eine sehr praxisrelevante Regelung ersatzlos gestrichen worden ist: Die Möglichkeit, außerhalb der (erweiterten) Sperrzeiten Düngemittel wie Mist, Kompost und Gülle auf oberflächlich gefrorenen Böden auszubringen, „wenn der Boden durch Auftauen am Tag des Aufbringens aufnahmefähig wird“ (§ 5 Abs. 1 Nr. 1). Diese Regelung ermöglichte den Betrieben insbesondere auf feuchten Standorten eine bodenschonende Ausbringung der Dünger. Die Streichung kann dazu führen, dass auf solchen Standorten wegen mangelnder Befahrbarkeit auf vielen Flächen eine Frühjahrsdüngung mit organischen Düngemitteln kaum mehr möglich ist. Die Ausbringung droht sich damit auf einen kürzeren Zeitraum und womöglich auch auf weniger Flächen zu konzentrieren. Das wäre kontraproduktiv für den notwendigen Schutz von Grund- und Oberflächenwasser. Im Urteil

des EuGH gegen die Bundesrepublik Deutschland wird die Streichung mit einer von der EU-Kommission vorgelegten Studie und dem Fehlen einer Gegenstudie seitens des BMEL begründet. – Es besteht somit dringender Forschungsbedarf!

Zeiträume in der Stoffstrombilanz-Verordnung anpassen

Einen Ansatzpunkt für ein verursachergerechtes Düngerecht stellt die Hoftorbilanz bzw. die Stoffstrombilanz-Verordnung dar, nach der spätestens ab dem Jahr 2023 alle Betriebe jährlich eine betriebliche Bilanz ihrer nährstoffbehafteten Stoffströme erstellen müssen. Stichtag bzw. Frist für die Erstellung der Stoffstrombilanz ist zukünftig in der Regel der 31.12. nach Ablauf des Wirtschaftsjahres (Folgeänderung aus dem Wegfall des Nährstoffvergleichs in der Düngeverordnung). Da bei der Stoffstrombilanz die Daten aus dem Buchführungsabschluss verwendet werden und der Abschluss in den meisten Fällen noch nicht zum 31.12. vorliegt, sollte dieser Stichtag auf den 31.03. nach Ablauf des Wirtschaftsjahres verschoben werden.

Im Übrigen wird verwiesen auf die AbL-Stellungnahme vom 15.01.2020 zum Referentenentwurf des BMEL vom 20.12.2019.