

Stellungnahme

des Einzelsachverständigen Prof. Dr. Friedhelm Taube,
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel,
Institut für Pflanzenbau und Pflanzenzüchtung

für die 52. Sitzung

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

„Änderung des Düngerechts“

auf Grundlage der Anträge

der Fraktion DIE LINKE.

Wasserqualität für die Zukunft sichern - Düngerecht novellieren

BT-Drucksache [18/1332](#)

und

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Den Umgang mit Nährstoffen an die Umwelt anpassen

BT-Drucksache [18/1338](#)

am Montag, dem 14. März 2016,

ab 15:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus, Paul-Löbe-Allee 1, 10117 Berlin,

Saal: PLH E.300

Prolog:

Die Novellierung der DüV dient vornehmlich der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie aus dem Jahr 1991 in Deutschland. Während europäische Nachbarländer mit ebenfalls intensiver Tierhaltung in den letzten 15 Jahren erhebliche Fortschritte bezüglich der Gewässerqualität erreicht haben, tritt Deutschland seit 20 Jahren nahezu auf der Stelle. Nach dem ‚Wiedervereinigungseffekt‘, bedingt durch eine Abstockung der Tierbestände in den damaligen neuen Bundesländern, hat sich keine eindeutig positive Entwicklung der Umweltbelastung der Landwirtschaft ausgehend von Stickstoffverbindungen mehr vollzogen. Die durchschnittlichen Nitratwerte im oberflächennahen Grundwasser des Nitrat-Belastungsnetzes liegen mit über 70 mg /l nach wie vor weit über dem Trinkwassergrenzwert, die Daten aus den Bundesländern zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie zeigen vielfach eine Verletzung des Verschlechterungsverbotes an, die Daten zur Umsetzung der NEC-Richtlinie zeigen für den Luftschadstoff Ammoniak, der zu mehr als 95% aus der Landwirtschaft stammt, keine Zielerreichung an, vielmehr wird der Zielwert von maximal 550.000 Tonnen Ammoniakemissionen pro Jahr nach wie vor um etwa 20% überschritten und auch der im Jahr 2002 in der Nachhaltigkeitsstrategie Deutschland fixierte Zielwert von maximal 80 kg N/ha Stickstoffüberschuss in der nationalen Stickstoffbilanz ist bisher nicht erreicht worden. Aus diesen Stickstoffüberschüssen resultieren negative Koppelleffekte insbesondere hinsichtlich der biologischen Vielfalt. Es ist zu konstatieren, dass die derzeitigen gesetzlichen Regelungen zur Düngung sowie deren Umsetzung nicht geeignet waren, die EU-Umweltziele auch nur annähernd zu erreichen (vgl. dazu auch Taube, 2016: Umwelt- und Klimawirkungen der Landwirtschaft – in: Moderne Landwirtschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Eine kritische Analyse. DLG e.V.

<http://www.grassland-organicfarming.uni-kiel.de/de/aktuelles/vortraege>)

1. Der Wissenschaftliche Beirat für Düngungsfragen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) kritisiert, dass wichtige Umweltziele mit dem aktuellen Düngerecht nicht erreicht werden. Ist dies Ihrer Meinung nach auf fehlende gesetzliche Regelungen oder ein Vollzugsdefizit der bestehenden Vorgaben zurückzuführen, wenn man berücksichtigt, dass das Ziel des aktuellen Düngerechts die Sicherstellung einer guten fachlichen Praxis bei der Düngung und die Reduktion von Nährstoffüberschüssen in der Landwirtschaft ist?

Antwort zu Frage 1:

Es mangelt sowohl an gesetzlichen Regelungen unter Einbeziehung von eindeutigen Sanktionsmechanismen als auch an einem ausreichenden Vollzug. Zentrales Element eines novellierten Düngegesetzes sollte ein Paradigmenwechsel weg von einem reinen Düngegesetz hin zu einem (Nähr-) Stoffstromgesetz sein mit dem Ziel, die (Nähr-) Stoffströme in den Betrieb hinein und aus dem Betrieb heraus zu erfassen und zu bilanzieren. Dieser Ansatz ist notwendig, um eine Gleichrangigkeit der Ziele der Ernährungssicherheit und des Umwelt- und Ressourcenschutzes in der Praxis realisieren zu können. Der Einstieg in die so genannte Hoftorbilanzierung - neben den bisherigen Flächenbilanzierungen zur Düngeplanung - ab 2018 für Intensivtierhaltungsbetriebe und für alle anderen Betriebe ab 2020 ist somit das zentrale Instrument eines Stoffstromgesetzes, um eine valide Datenverfügbarkeit zu gewährleisten. Es ist anzustreben, diese Hoftorbilanzierung auf der Basis von so genannten Bruttosalden einzurichten, um so die tatsächlichen Nährstoffüberschüsse offen zu legen.

Daraus resultiert ein maximal erlaubter Bruttosaldo, der in Abhängigkeit des Einsatzes organischer Dünger variiert. Der VDLUFA hat zu einer solchen Verfahrensweise bereits 2007 entsprechende Vorschläge unterbreitet

(<http://www.vdlufa.de/joomla/Dokumente/Standpunkte/10-Naehrstoffbilanzierung.pdf>).

Darüber hinaus ist unter anderem im offenen Brief dreier Beiräte (SRU,WBAE,WBD) vom Februar 2016 neben der Würdigung positiver Aspekte auf weitere erhebliche regulatorische Defizite im vorliegenden Entwurf zur Novellierung der DüV hingewiesen worden

(http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/06_Hintergrundinformationen/2012_2016/2016_02_Brief_DUEV.pdf?__blob=publicationFile).

Neben Defiziten bei den gesetzlichen Regelungen mangelt es bisher auch an einem ausreichend stringenten Vollzug. Dies ist beispielhaft an den bisherigen Regelungen zum Nährstoffvergleich abzuleiten. Zwar gibt es einen Grenzwert von +60 kg N/ha, der im Sinne der Einhaltung der guten fachlichen Praxis der Düngung so definiert ist, eine Sanktionierung höherer Werte findet jedoch in keiner Weise statt.

Notwendig ist daher im Sinne der Umsetzung der Ziele der Nitratrichtlinie und somit des zentralen Treibers der Düngegesetzgebung gleichermaßen eine Steigerung der Beratungsintensität der landwirtschaftlichen Betriebe und in Folge auch eine Steigerung der Kontrollintensität. Insgesamt erscheinen vor diesem Hintergrund die in der Novelle des Düngegesetzes und der Novelle der Düngeverordnung dargelegten Kosten der Implementierung deutlich zu niedrig angesetzt. Dies umso mehr als der Vollzug Ländersache ist und auf dieser Ebene insbesondere die Beratungsinstitutionen personell sehr unterschiedliche Ressourcen vorweisen.

2. Ist vor dem Hintergrund, dass bei der landwirtschaftlichen Erzeugung ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen sichergestellt werden soll, die Hoftorbilanz im Vergleich zur Feld-Stall-Bilanz besser dazu geeignet, weitere Effizienzsteigerungen bei der Düngung zu erreichen?

Antwort zu Frage 2:

Wie oben ausgeführt ist die Hoftorbilanzierung unabdingbar und daher ab 2018 für viehstarke Betriebe einzuführen. Weiterhin ist der Bruttobilanz-Ansatz zu nutzen, erstens um das vollständige Ausmaß der Überschüsse aufzuzeigen und zweitens, um Effizienzsteigerung beim Einsatz organischer Dünger als Motivation für die Betriebe zu implementieren. Solange nämlich ein ‚politischer Wert‘ von 30% so genannter unvermeidbarer Ammoniakverluste bei der Bilanzierung in Abzug gebracht werden kann, besteht kein Anreiz, diesen Verlust auf ein Minimum zu reduzieren. Daraus resultiert, dass der erlaubte maximale N-Saldo in Abhängigkeit des Einsatzes organischer N-Dünger zu fixieren ist. Handelt es sich um einen reinen Ackerbaubetrieb ohne Einsatz organischer N-Dünger, beträgt dieser Wert wie in der novellierten DüV vorgesehen + 60 bzw. ab dem Jahr 2018 +50 kg N/ha. In Abhängigkeit der Menge an organischen Düngern (Gülle/Jauche/Gärreste) zusätzlich zum Mineraldünger steigt der erlaubte N-Bruttosaldo bis zu organischen N-Düngermengen von 120 kg N/ha auf ein Plateau des Maximalwertes von +120 kg N/ha Bruttosaldo an. Eine solche Regelung berücksichtigt i. die geringere Stickstoffnutzungseffizienz (NUE) der organischen Dünger im Vergleich zu mineralischen Düngern, ii. die maximal mögliche NUE der organischen Dünger in Abhängigkeit der Applikationsmenge auf Acker (max. 120 kg N/ha aus organischen Düngern), iii. Ernteverluste zwischen Aufwuchs im Feld und Aufnahme durch das Tier und iv. die Notwendigkeit, Ackerbaubetriebe zu motivieren, organische Dünger von ihren Tier haltenden Berufskollegen abzunehmen. Letzteres ist essentiell, um neben Stickstoff auch andere Nährstoffe gleichmäßiger in der Fläche zu verteilen und so den Einsatz von

mineralischen P- und K-Düngern zugunsten organischer Dünger zu reduzieren, wird aber nicht gelingen, solange Ackerbaubetriebe allein an einem Saldo von +50/60 kg N/ha gemessen werden, unabhängig davon, welche N-Quelle eingesetzt wird.

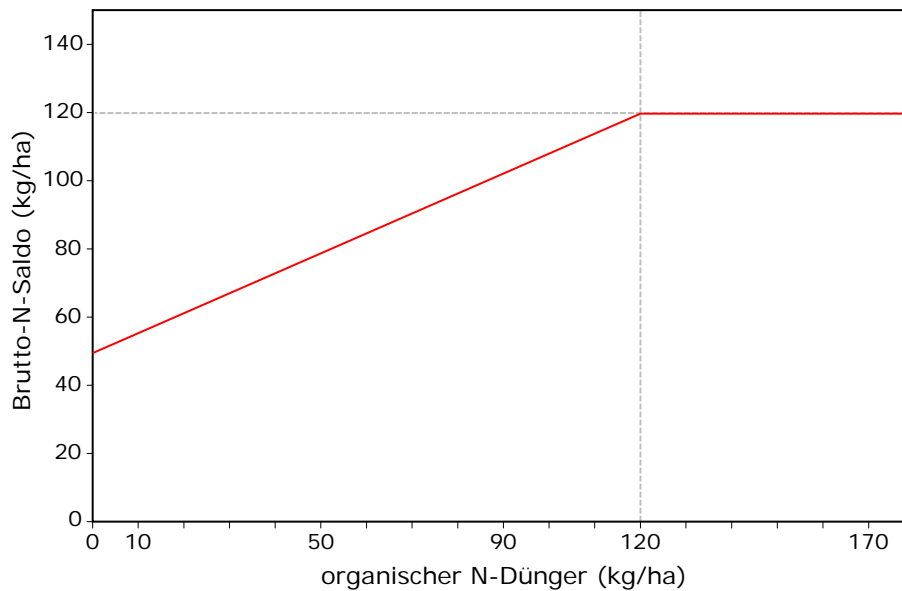


Abb. 1: Vorschlag zu Grenzwerten der maximal zulässigen Brutto-N-Salden der Hoftorbilanz in Abhängigkeit des Einsatzes/Anfalls organischer Dünger (eigene Darstellung)

3. Sind die in der Änderung des Düngerechts vorgesehenen umfangreichen Regelungen zur Datenerhebung, -verarbeitung, -abgleich und -übertragung zur Erfüllung und Kontrolle der benannten Zwecke geeignet und gerechtfertigt, insbesondere, da es sich hierbei zum Teil um geschützte personenbezogene Daten handelt?

Antwort zu Frage 3:

Die Frage der Rechtfertigung ist uneingeschränkt mit ‚ja‘ zu beantworten, auch deshalb, weil Nachbarländer gezeigt haben, dass unter Einbeziehung dieser in Rede stehenden Daten ein effizienter Wasserschutz möglich wird, ohne dass die Ernährungssicherheit gefährdet wird.

4. Wie beurteilen Sie die zeitliche Umsetzbarkeit zur Einführung der sogenannten Hoftorbilanz, insbesondere mit Blick auf die landwirtschaftliche Praxis?

Antwort zu Frage 4:

Eine Arbeitsgruppe von Fachleuten hat beim BMEL dazu im Februar 2016 die Arbeit aufgenommen. Die Implementierung des notwendigen Umsetzungsinstrumentariums für Betriebe mit mehr als 3 GV/ha sollte aufgrund der Tatsache, dass i. mehrere Bundesländer und der VDLUFA zielgerichtete Vorarbeiten geleistet haben und ii. die Hoftorbilanz in der Vorversion der aktuellen DüV optional genutzt werden konnte, innerhalb eines Jahres umzusetzen sein, so dass für 2018 der Start auf den Betrieben beginnen kann.

5. Welche Datengrundlage (auch anderer Fachbehörden) ist aus Ihrer Sicht zwingend erforderlich, um die Einhaltung eines novellierten Düngerechts vollziehbar und nachvollziehbar zu machen?

Antwort zu Frage 5:

Die in §11 und §12 des novellierten Düngegesetzes vorgesehene Datengrundlage. Zusätzlich die Daten des Inverkehrbringens von Nährstoffen aller gewerblichen Anlagen (Tierhaltung, Biogas). Weiterhin zusätzlich die aggregierte Düngebedarfsermittlung im Sinne eines Düngerbedarfswertes für den Betrieb (vgl. dänisches System), um aus dem Abgleich von Düngebedarfswert und Bilanz die Validität der Düngeplanung zu überprüfen.

6. Welche Bedeutung hat die Gesamtbetrachtung der Nährstoffkonzentration sowohl im Grundwasser als auch der Frachten, die sich aus Konzentration und Sickerwassermenge ergeben, für eine differenzierte Beurteilung der Nährstoffbelastung und wird dies aus Ihrer Sicht ausreichend berücksichtigt in den Vorschlägen zum Düngerecht?

Antwort zu Frage 6:

In der Tat ist die bisherige alleinige Fokussierung auf die Nitratkonzentrationen im oberflächennahen Grundwasser unzureichend und nur der Tatsache geschuldet, dass ein gesetzlich verbrieftes Nitrat-Grenzwert für das Trinkwasser existiert. Für die Beeinträchtigung des Naturhaushaltes im Sinne einer Eutrophierung sind jedoch nicht die Nitrat-Stickstoffkonzentrationen relevant, sondern die zugeführten Stickstofffrachten (Konzentration x Sickerwassermenge) in kg/ha. Diese Größe korrespondiert vergleichsweise gut mit dem Bilanzsaldo. Insofern ist die geforderte zukünftig stärkere Berücksichtigung der N-Salden im Sinne der Frage zielgerichtet.

7. Welchen Einfluss hätten Sickerwasserfrachten, wenn sie auf die Bewertung der Gefährdung von Gebieten berücksichtigt würden, und welche Konsequenzen müsste der Gesetzgeber daraus ziehen?

Antwort zu Frage 7:

Wie unter der Antwort zu Frage 6 ausgeführt, wird mit der N-Bilanz der N-Überschuss/ha und damit auch die anteilige potentielle N-Fracht über das Sickerwasser in der entsprechenden Größenordnung abgebildet, insofern besteht kein Anpassungsbedarf seitens des Gesetzgebers. Deutlich wird mit der differenzierten Betrachtung von Konzentration, Sickerwassermenge und resultierender N-Fracht, dass Regionen mit sehr hohen Sickerwasserraten (z.B. Voralpengebiet) häufig auf Basis geringer Nitratkonzentration nur deshalb als unproblematisch erscheinen, weil durch diese Sickerwassermengen ein überproportionaler Verdünnungseffekt induziert wird, obwohl die für aquatische Ökosysteme relevanten Frachten in der Regel höher sind als in den ostdeutschen Trockengebieten. Beide Szenarien werden jedoch durch den N-Saldo auf ein vergleichbares Niveau gebracht.

8. Wird ein umfassender Bewertungsansatz für die Gefährdung von Gebieten in den Vorschlägen zur Änderung der Düngesetzgebung berücksichtigt bzw. mit welchen Regelungen könnte das umgesetzt werden?

Antwort zu Frage 8:

Im vorliegenden Entwurf zur Novellierung der DüV werden so genannte Länderöffnungsklauseln eingeräumt, die es den jeweiligen Bundesländern erlauben sollen, aus einem Strauß von zusätzlichen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele in den Gebietskulissen der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) eines oder mehrere auszuwählen. Diese Regelung erscheint deshalb nicht in sich schlüssig, weil der verantwortliche Gesetzgeber (Bund) damit seinen gesetzgeberischen Auftrag, der für das gesamte Bundesgebiet gilt, auf die Ebene der Bundesländer delegiert und sich so bezüglich der Zielerreichung der WRRL und deren Berichterstattung gegenüber der EU von der vorhandenen oder nicht vorhandenen Aktivität der Länder in der Sache abhängig macht. Es steht zu befürchten, dass somit landwirtschaftliche Betriebe in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich behandelt werden, woraus an Ländergrenzen unterschiedliche Kosten für gleiche Ziele determiniert werden. Vielmehr sollten die vorgeschlagenen zusätzlichen Regelungen in den ‚roten Gebieten‘ so lange konsequent einheitlich für alle Bundesländer umgesetzt werden, bis eine Zielerreichung wahrscheinlich wird.

9. Welche Regelungen muss ein "Gesetz- und Verordnungsentwurf zur Novellierung des Düngerechts" (BT-Drs. 18/1338) enthalten, damit ein nachhaltiger Schutz des Grundwassers für die Trinkwasserversorgung zukünftiger Generationen sichergestellt werden kann?

Antwort zu Frage 9:

Siehe Ausführungen unter Frage 1 bzw. Prolog.

10. Ist im Rahmen des Düngerechts gemäß der BT-Drs. 18/1338, Punkt 3 eine besondere Beachtung des Düngers Festmist und Kompost notwendig, oder ergibt sich die Notwendigkeit für verbesserte Regelungen ausschließlich aus der Problematik des Wirtschaftsdüngers Gülle?

Antwort zu Frage 10:

Siehe Antwort von Kollegen Prof. Dr. Franz Wiesler.

11. Wie sollten Sanktionen im Falle von Ordnungswidrigkeiten und Kontrollen bezüglich Punkt 13 und 14 der BT-Drs. 18/1338 formuliert werden, um eine hohe Wirksamkeit im Hinblick auf die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben zu erreichen?

Antwort zu Frage 11:

Wie unter den Antworten zu den Fragen 1 und 2 ausgeführt und auch im Entwurf zur Novellierung der DüV vorgesehen, ist eine konsekutive Kombination aus Beratungsverpflichtung und Bußgeldern sicher zu stellen, wobei zu gewährleisten ist, dass die landwirtschaftlichen Betriebsleiter einerseits die Chance zum Lernen und zum Anpassen durch eigen finanzierte Beratung erhalten müssen und andererseits bei wiederholter Nichteinhaltung der Regeln so über Bußgelder zu sanktionieren sind, dass die Ziele der Nitratrichtlinie zeitnah umgesetzt werden können. Die setzt – wie oben ausgeführt – eine deutlich erhöhte Kontrolldichte voraus.