

© **Schwerpunkt »Tiere und die Transformation der Landwirtschaft«**

Anreize schaffen statt pauschal sanktionieren

Vorschläge für eine verursachergerechte Düngepolitik

von Xenia Brand

Eine sinnvolle Düngepolitik muss sowohl die Ziele aus dem Gewässer- und Klimaschutz verfolgen, als auch das Verursacherprinzip stärken. Messbrunnen, Rote Gebiete und Gebietsausweisungen, Sperrfristen und Ausbringtechnik sind Dauerbrennerthemen der landwirtschaftlichen Düngepraxis. Ob die eigenen Flächen im Roten Gebiet liegen oder nicht wird von vielen Bäuerinnen und Bauern als willkürlich, ungerecht und unverständlich empfunden, hat aber erheblichen Einfluss auf das Wirtschaften der Betriebe. Auch die bisherige Pauschalhaftung über die Roten Gebiete ist nicht verursachergerecht und lässt außer Acht, dass viele Bäuerinnen und Bauern schon heute aktiven Grundwasserschutz betreiben. Natürlich müssen die Stickstoffüberschüsse aus der Landwirtschaft weiter sinken. Dazu muss aber viel stärker als bisher das Verursacherprinzip gelten. Die anstehende Überarbeitung der Stoffstrombilanzverordnung sollte daher genutzt werden, um eine Alternative zu den Roten Gebieten zu schaffen, die eine einzelbetriebliche Betrachtung erlaubt. Diese muss mit einer Honorierung verbunden werden: Betriebe mit besonders niedrigen Stickstoff- und Phosphorsalden, die deutlich unter der zulässigen Obergrenze der Düngegesetzgebung liegen, müssen das entlohnt bekommen.

Den rechtlichen Rahmen für die Düngung in Deutschland bildet das Düngegesetz. Es beschreibt Grundlegendes, z. B. dass die Düngung die Pflanzen ernähren, der guten fachlichen Praxis entsprechen und die Umwelt nicht belasten soll. Im Gesetz enthalten sind viele sog. Ermächtigungen an das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL), Verordnungen in Absprache mit dem Umweltministerium (BMUV) und dem Bundesrat zu erlassen. Im Düngegesetz steht also der Rahmen, die Details finden sich größtenteils in den nachfolgenden Verordnungen, wie z. B. in der Düngeverordnung.

Im Frühjahr 2023 hat das BMEL Änderungen des Düngegesetzes vorgeschlagen. Diese wurden Ende Mai im Kabinett beschlossen. Jetzt – Anfang November – liegt das Gesetz¹ im Bundestag. Wer sich fragt, was zwischen Ende Mai und Mitte Oktober passiert ist: Die Blockade der FDP in der Ampel hat auch hier wieder für Verzögerung gesorgt.

Änderung der Stoffstrombilanz

Eine wichtige Änderung stellt die Ermächtigung der Stoffstrombilanzverordnung dar. Die Stoffstrom-

bilanz ist eine Hoftorbilanz, mit der die Betriebe ihren Nährstoffüberschuss ermitteln. Es werden alle in den Betrieb eingehenden Nährstoffe (wie Düngemittel, Tiere, Futter) minus alle den Betrieb verlassenden Nährstoffe (wie Milch, Fleisch, Getreide, Stroh) verrechnet. Die Differenz ist der Überschuss. Seit 2018 müssen die ersten Betriebe eine Stoffstrombilanz erstellen, seit 2023 sind nahezu alle Betriebe bilanzpflichtig. Allerdings werden die Ergebnisse der Stoffstrombilanz bisher nicht wirklich genutzt, was die Akzeptanz unter den Bäuerinnen und Bauern zur Erstellung eines weiteren Papiers »für die Schublade« nicht gerade steigert. Statt Honorierung von besonders niedrigen Nährstoffüberschüssen gibt es – bei Überschreiten der zulässigen Bilanzgrenze um mindestens zehn Prozent im dreijährigen Mittel – eine Beratung. Anreize schaffen sieht anders aus.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung soll auch eine neue Ordnungswidrigkeit für Betriebe, die zu oft die erlaubte Bilanzgrenze für Stickstoffüberschüsse überschreiten, eingeführt werden. Das heißt, statt wie bisher nur eine Beratung soll es nun zusätzlich ein Bußgeld geben. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche

Landwirtschaft (AbL) trägt dies mit, allerdings nur, wenn diese Betriebe vorher umfassend mit einem Beratungsprogramm unterstützt wurden und es gleichzeitig auch finanzielle Anreize für besonders geringe Stickstoffüberschüsse gibt.

Das BMEL hat zudem angekündigt, nach Beschluss des Gesetzes die Stoffstrombilanzverordnung zu novellieren. Das wird sehr wichtig werden, gerade auch mit Blick auf die zulässigen Stickstoffüberschüsse. Denn aktuell sind bis zu 175 Kilogramm Stickstoffüberschüsse pro Hektar zulässig. Ein Wert, der aus Sicht des Gewässer- und Klimaschutzes viel zu hoch ist und den erfahrungsgemäß viele Betriebe weit unterschreiten. In der Debatte wird es darum gehen, auf welches Maß die Überschüsse zu senken sind. Und sobald etwas ordnungsrechtlich verankert ist, ist es nicht mehr förderfähig. Es wird also darum gehen, einen guten Mittelweg zu finden (mehr dazu weiter unten).

Eine weitere Änderung im Düngegesetz ist eine Zusage Deutschlands an die EU-Kommission, ein sog. Wirkungsmonitoring einzuführen. Damit soll die Wirkung der Düngeverordnung bezüglich des Erreichens der Ziele aus der EU-Nitratrichtlinie überprüft werden. Als dieser Vorschlag im Kabinett beschlossen wurde, hat die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhalten dieser Richtlinie beigelegt. Damit sind die Strafzahlungen von rund 800.000 Euro *täglich* rückwirkend seit 2018 vom Tisch. Konkret bedeutet ein solches Monitoring, dass schlagspezifische Daten der Betriebe ausgewertet werden, z. B. über Ernten, Düngung etc. Da man im Land des Datenschutzes nicht einfach so die Daten der Betriebe und Behörden auswerten darf, müssen dafür Grundlagen im Gesetz geschaffen werden.

Leider liegt der Verordnungsentwurf des Wirkungsmonitorings noch nicht öffentlich vor, sodass eine richtige Bewertung bisher nicht möglich ist. Langfristig soll aufgrund dieser Datengrundlage nach Möglichkeit auch die verstärkte Berücksichtigung des Verursacherprinzips im Düngerecht erfolgen. Aktuell ist noch nicht genau absehbar, wie groß beispielsweise der bürokratische Aufwand für die Betriebe tatsächlich sein wird und welche Behörden wie viel Zugriff auf welche Daten erhalten werden.

Die politische Debatte

Im politischen Ringen geht es nun um die Frage: brauchen wir noch die Stoffstrombilanz, wenn es das Wirkungsmonitoring gibt? Dass man das Wirkungsmonitoring hinnehmen muss, um die EU-Kommission zu besänftigen, darauf haben sich alle irgendwie einigen können. Der Ausschuss für Agrar- und Verbraucher-

schutz des Bundesrates hatte in seiner Beschlussempfehlung zum Entwurf des Düngegesetzes vorgeschlagen, die Stoffstrombilanz gänzlich zu streichen. Er argumentierte, dass diese nicht benötigt wird, um die Ansprüche der EU-Nitratrichtlinie zu erfüllen und sie einen nationalen Alleingang Deutschlands darstelle. Außerdem wird argumentiert, dass durch das Einführen des Wirkungsmonitorings bereits Daten über die Düngung generiert würden. Im Zuge des Bürokratieabbaus und des »one in, one out« wäre dann die Stoffstrombilanz nicht mehr zumutbar. Diesem Vorschlag aus dem Ausschuss hat der Bundesrat aber nicht zugestimmt und die Stoffstrombilanz ist vorerst noch im Rennen.

Aus Sicht der AbL ist das Wirkungsmonitoring mitzutragen, Die dazu zu erhebenden betrieblichen Daten sind jedoch auf ein notwendiges Minimum zu beschränken. Weiterhin soll soweit möglich auf bereits an Behörden gemeldete Daten – wie z. B. in Niedersachsen an das elektronische Nährstoffmeldeprogramm »ENNI« gemeldete Daten – zurückgegriffen werden. Es braucht Schnittstellen in den Datenbanken, damit Betriebe ihre Daten nur einmal eingeben müssen. Der für die Betriebe zu leistende bürokratische Aufwand ist so gering wie möglich zu halten. Das Wirkungsmonitoring ist zudem ebenfalls dazu zu nutzen, einzelbetriebliches Düngemanagement besser abzubilden.

Von Akteuren des Gewässer- und Umweltschutzes wird die Stoffstrombilanz genau gegenteilig bewertet, nämlich als ein wichtiges Instrument zum Erreichen der Klimaschutzziele in der Landwirtschaft und um verursachergerecht die Düngung zu regulieren. Sie erhoffen sich dadurch, ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Nährstoffüberschüsse zu erhalten. Als anzustrebende Obergrenze der Überschüsse benennt z. B. Friedrich Taube von der Universität Kiel in seiner im Auftrag des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) vorgenommenen Bewertung des Gesetzesvorschlags bis 2030: für viehlosen Ackerbau 30 Kilogramm Stickstoff pro Hektar und bei einem Viehbesatz von über 1,4 Großvieheinheiten 90 Kilogramm. Dies sei ein notwendiger Zwischenschritt zur Zielerreichung der Klimaneutralität in 2045, bis dahin sollten die Stickstoffüberschüsse bundesweit auf 40 bis 50 Kilogramm Stickstoff pro Hektar reduziert werden. »Zwischen 50 und 90 Prozent der Betriebe erfüllen bereits die Vorgaben der maximal zulässigen Bilanzwerte für Stickstoff. Mit anderen Worten: dieses Modell identifiziert verursachergerecht die Betriebe, die die gute fachliche Praxis nicht einhalten und entlastet die große Mehrheit der Betriebe bei vergleichsweise geringem Aufwand der Datenerhebung für die Betriebe.«²

Verursacherprinzip umsetzen

Die Ansichten zum Sinn und Zweck der Stoffstrombilanz gehen offensichtlich auseinander. Wie also vorgehen? – Das Ziel, die Stickstoffüberschüsse aus der Landwirtschaft nach dem Verursacherprinzip zu reduzieren, ist ausdrücklich zu unterstützen. Die über Jahrzehnte von den politischen Verantwortlichen in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der EU verschleppte Umsetzung dieser Vorgaben hat nicht nur der Umwelt, sondern besonders auch den Bäuerinnen und Bauern geschadet. Die aktuelle Düngepolitik ist – besonders z. B. in der Düngeverordnung – geprägt von für die Praxis meist nicht mehr nachvollziehbaren, pauschalen Vorgaben und Verboten.

Die Gebietsausweisung der Roten Gebiete etwa wird als willkürlich wahrgenommen, auch aufgrund sich ständig ändernder Gebiete. Das Verursacherprinzip muss beim Düngerecht viel stärker als bisher umgesetzt werden, d. h.: statt ungenaue Messbrunnen, Pauschalhaftung für alle in den Roten Gebieten liegenden Betriebe und sich ständig ändernde Gebietsausweisungen braucht es eine einzelbetriebliche Betrachtung und verursacherbezogene Adressierung der Stickstoffüberschüsse. Das Ziel muss es sein, eine Alternative zu den Roten Gebieten zu schaffen, welche auch den Ansprüchen der EU-Kommission und der EU-Nitratrichtlinie entspricht. Dies kann nur anhand einer fundierten Datengrundlage gelingen.

Diese Datengrundlage kann die Stoffstrombilanz schaffen. Ein wichtiger umweltpolitischer Vorteil ist,

dass in der Stoffstrombilanz nicht nur Nitrat adressiert wird, sondern auch Ammoniak und Lachgas. Die Stoffstrombilanz analysiert also umfassender den Stickstoff aus der Landwirtschaft. Sie liefert – und das kann, sofern schlaue genutzt, sehr praktisch sein – pro Betriebe eine Kennzahl statt einen Wust aus vielen schlagspezifischen Zahlen. Die Stoffstrombilanz ist also dann zu unterstützen, wenn für die Betriebe dadurch ein echter Nutzen verbunden wird. Dann gibt es bei den Bäuerinnen und Bauern auch die Akzeptanz zur Erstellung der Stoffstrombilanz. Sie darf nicht einfach nur eine weitere und zusätzliche Bürokratie sein. Die Stoffstrombilanz muss eine Datengrundlage liefern, mit der sich jene Betriebe identifizieren lassen, die tatsächlich zu hohe Stickstoffüberschüsse haben. Es können aber auch jene Betriebe erfasst werden, die mit ihrer Düngung das Grundwasser und das Klima schützen. Wenn die Nährstoffüberschüsse eines Betriebes deutlich unter dem gesetzlich Geforderten liegen, ist dies zu honorieren.

Dies soll in Form einer zusätzlichen Öko-Regelung in der Ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geschehen. Ein Vorschlag zur Ausgestaltung einer solchen Öko-Regelung liegt vom Deutschen Verband für Landschaftspflege vor.³ Die Honorierung erfolgt in Abhängigkeit des betrieblichen Anfalls an Stickstoffdüngern organischer Herkunft (Kilogramm Stickstoff pro Hektar). Damit werden besonders die Betriebe honoriert, die ihren Wirtschaftsdünger effizient einsetzen. Die nun anstehende Überarbeitung des GAP-Direktzahlungsgesetzes und die geplan-

Welche nationalen und internationalen Vorgaben gibt es für die Stickstoffüberschüsse aus der Landwirtschaft?

Stickstoff (N) gelangt in unterschiedlichen Formen aus der Landwirtschaft in die Umwelt: als Nitrat (NO_3) ins Grundwasser, als Ammoniak (NH_3) oder Lachgas (N_2O) in die Atmosphäre. Deutschland muss verschiedene nationale und europäische Vorgaben und Gesetze einhalten und seine Stickstoffüberschüsse reduzieren. Dazu zählen:

- **Stickstoffüberschüsse generell:** Das deutsche Nachhaltigkeitsziel sieht 70 Kilogramm Überschüsse an Stickstoff pro Hektar und Jahr bis 2030 vor. Aktuell liegt der Durchschnitt bei circa 80 Kilogramm Stickstoffüberschuss pro Hektar und Jahr, wobei die Überschüsse in den Regionen sehr unterschiedlich sind.
- **Ammoniak:** Die EU-Richtlinie über nationale Emissionshöchstmenge (NEC-Richtlinie) sieht bis 2030 29 Prozent weniger Ammoniak im Vergleich zu 1995 vor.

- **Nitrat:** Das Ziel der EU-Nitratrichtlinie sind weniger als 50 Milligramm Nitrat pro Liter Grundwasser. Lange hat Deutschland diese Richtlinie aus Sicht der EU-Kommission unzureichend umgesetzt. Mittlerweile ist das entsprechende Vertragsverletzungsverfahren beigelegt.
- **Lachgas:** Das deutsche Klimaschutzgesetz sieht keine expliziten Vorgaben für Lachgas vor. Aber: Der Landwirtschaftssektor muss seine gesamten Emissionen voraussichtlich in etwa halbieren bis 2045 und Lachgas hat einen erheblichen Anteil an den Emissionen aus dem Landwirtschaftssektor.

Deutschland will dies u. a. über Vorgaben in der Düngeverordnung (DüV), in der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft, Stallbau) oder über Förderprogramme z. B. im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) oder in der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) erreichen.

te Einführung weiterer Öko-Regelungen bietet hier den richtigen Anlass und ist dafür zu nutzen. So eine Öko-Regelung ist anstelle der vom BMEL vorgeschlagenen Regelung zur Förderung von Schleppschuh und Schlitzschuh Ausbringtechnik einzuführen, denn diese würde eine indirekte Förderung der Landmaschinenhändler und Lohnunternehmer statt der Betriebe darstellen. Zudem haben große, schwere Güllefässer auch negative Umweltwirkungen wie etwa Bodenverdichtungen.

Ein weiterer möglicher Nutzen der Stoffstrombilanz könnte die sog. »Maßnahmendifferenzierung« sein. Dies bedeutet, dass Betriebe mit nachweislich gewässerschonender Düngung Erleichterungen von den Sanktionen in den Roten Gebieten erhalten. Das wäre ein wichtiger Schritt in Richtung Verursacherprinzip.

Ausblick

Der Plan des BMEL ist es, nach erfolgreicher Änderung der Ermächtigung in § 11a Düngegesetz nachfolgend die Stoffstrombilanzverordnung (StoffBilV) zu novellieren. Das BMEL sieht in der Verordnung einen zentralen Hebel, um den Nährstoffeinsatz in der Landwirtschaft zu optimieren und die Nährstoffüberschüsse zu reduzieren.

Bei dieser Debatte wird insbesondere die Obergrenze der Bilanzwerte, also dem Wert, ab dem die Stickstoffüberschüsse der Betriebe ordnungsrechtlich zu hoch sind, relevant. Hier muss es klare Vorgaben und eine über die Jahre und Jahrzehnte sinkende Obergrenze geben. Diese muss sich an den Sektorbudgets des Klimaschutzgesetzes sowie den Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie und EU-NEC-Richtlinie orientieren. So erhalten die Betriebe Planungssicherheit. Sie könnten sich bereits jetzt unternehmerisch darauf

einstellen, welche Vorgaben in den kommenden Jahrzehnten einzuhalten sind.

Das würde insbesondere jungen Bäuerinnen und Bauern zugutekommen, die gerade ihre Betriebe planen. Es würde zudem vermeiden, dass alle paar Jahre eine erneute Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung notwendig ist. Gleichzeitig muss der Minderungspfad genutzt werden, um die Betriebe bei der Reduzierung ihrer Stickstoffüberschüsse förderrechtlich zu unterstützen. Es braucht also ein kluges Zusammenspiel von Ordnungs- und Förderrecht.

Der Geltungsbereich der Stoffstrombilanz – also welche Betriebe diese erstellen müssen und welche nicht – soll ebenfalls zukünftig in der Verordnung geregelt werden. Eine Stoffstrombilanz zu erstellen geht für die Betriebe mit bürokratischem Aufwand einher. Kleinen und extensiven Betrieben sollte daher ein Grundvertrauen ausgesprochen und diese Betriebe sollten bürokratisch entlastet werden. Für den Geltungsbereich der Verordnung sind Kriterien anzusetzen, die sich orientieren sollten am Geltungsbereich des § 10, Abs. 3 Düngeverordnung, (Kleinbetriebsregelung), des § 2, Abs. 10 (Begriffsdefinition »wesentliche Nährstoffmenge«) sowie für extensive Betriebe mit einem maximalen Nährstoffanfall von 120 Kilogramm Stickstoff pro Hektar.

Insgesamt muss die aktuelle Überarbeitung des Düngegesetzes und nachfolgend der Stoffstrombilanzverordnung sowie die geplante Einführung der Wirkungsmonitoringverordnung genutzt werden, um statt wie bisher vor allem auf Sanktionen stärker auf Anreize, Honorierungen und das Verursacherprinzip zu setzen. Für die landwirtschaftlichen Betriebe sollte Planungssicherheit und ein Anreizsystem entstehen, das im Ergebnis zu mehr Gewässer- und Klimaschutz führt.

Folgerungen & Forderungen

- Die Stickstoffüberschüsse aus der Landwirtschaft müssen weiter sinken gemäß nationalen und internationalen Vorgaben zum Gewässer- und Klimaschutz. Um den Betrieben Planungssicherheit zu geben, müssen jetzt klare Minderungspfade für die Stickstoffüberschüsse definiert werden. Sich ständig ändernde Düngevorschriften sorgen für Frust auf den Betrieben.
- Ziel muss es sein, langfristig weg vom System der Roten Gebiete zu kommen und stattdessen eine einzelbetriebliche Betrachtung einzuführen. Dazu ist eine geeignete Datenbasis zu schaffen. Diese muss auch den Ansprüchen der EU-Kommission und der EU-Nitratrichtlinie entsprechen.
- Die aktuelle Überarbeitung des Düngegesetzes und nachfolgend der Stoffstrombilanzverordnung sowie die Einführung der Wirkungsmonitoringverordnung müssen genutzt werden, um das Verursacherprinzip stärker in der Düngepolitik zu verankern.
- Statt einseitig auf eine Verschärfung des Ordnungsrechtes zu setzen durch Einführen des Bußgeldes, braucht es ebenfalls eine Honorierung von Gewässer- und Klimaschutz. Dazu ist eine Öko-Regelung einzuführen, welche besonders niedrige Stickstoff- und Phosphorsalden honoriert.
- Der bürokratische Aufwand für die Betriebe ist so gering wie möglich zu halten. Dokumentationen »für die Schublade« sind unbedingt zu vermeiden.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Xenia Brand und Berit Thomsen: Höfesterben ist keine gute Klimaschutzstrategie - Eine klimagerechte Landwirtschaft braucht Tierhaltung und viele Höfe. In: Der kritische Agrarbericht 2023, S. 62-67.
- ▶ Udo Werner: Stickstoff – des Guten zu viel. Folgen einer verfehlten Politik und Mindestanforderungen an das Düngerecht. In: Der kritische Agrarbericht 2017, S. 63-67.

Anmerkungen

- 1 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes vom 6. Oktober 2023 (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/086/2008658.pdf>).
- 2 F. Taube: Kurzstellungnahme zur Bewertung des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes (DüngG) – Referentenentwurf des BMEL vom 20.04.2023. Studie im Auftrag des BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft. Kiel 2023, S. 7.

- 3 Deutscher Verband für Landschaftspflege: Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie-Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik in Deutschland. Ansbach 2020 (www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Gemeinwohlpraemie_Steckbriefe_2020_Web.pdf).



Xenia Brand

bis November 2023 Referentin für Klimaschutz und artgerechte Tierhaltung bei der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), jetzt Bundesgeschäftsführerin der AbL.

brand@abl-ev.de