

Fragwürdige Verordnungen

Der Gesetzgeber erlässt Regeln, die wissenschaftlichen Erkenntnissen Hohn sprechen und der Landwirtschaft auf lange Sicht schaden. Friedhelm Taube erwartet hohe politische Kosten.

Ob es um Glyphosat geht oder um die »industrielle Massentierhaltung«: Seriöse wissenschaftliche Erkenntnisse sind immer weniger die Leitschnur für politische Entscheidungen. Bestimmte politische Strömungen und Medien verkürzen und verfälschen bewusst Fakten, um die Erwartungen ihrer Klientel zu bedienen. Die Landwirtschaft wehrt sich hier mit dem Hinweis auf die Wissenschaft: Glyphosat ist wahrscheinlich so krebserregend wie rotes Fleisch, und zwischen Betriebsgröße und Tierwohl gibt es keinen eindeutigen Zusammenhang.

Nur bei der »guten fachlichen Praxis der Düngung« in Düngeverordnung und Stoffstrombilanz wollen landwirtschaftliche Verbände und ihnen folgend die Politik von wissenschaftlich begründeten Entscheidungen nichts mehr wissen!

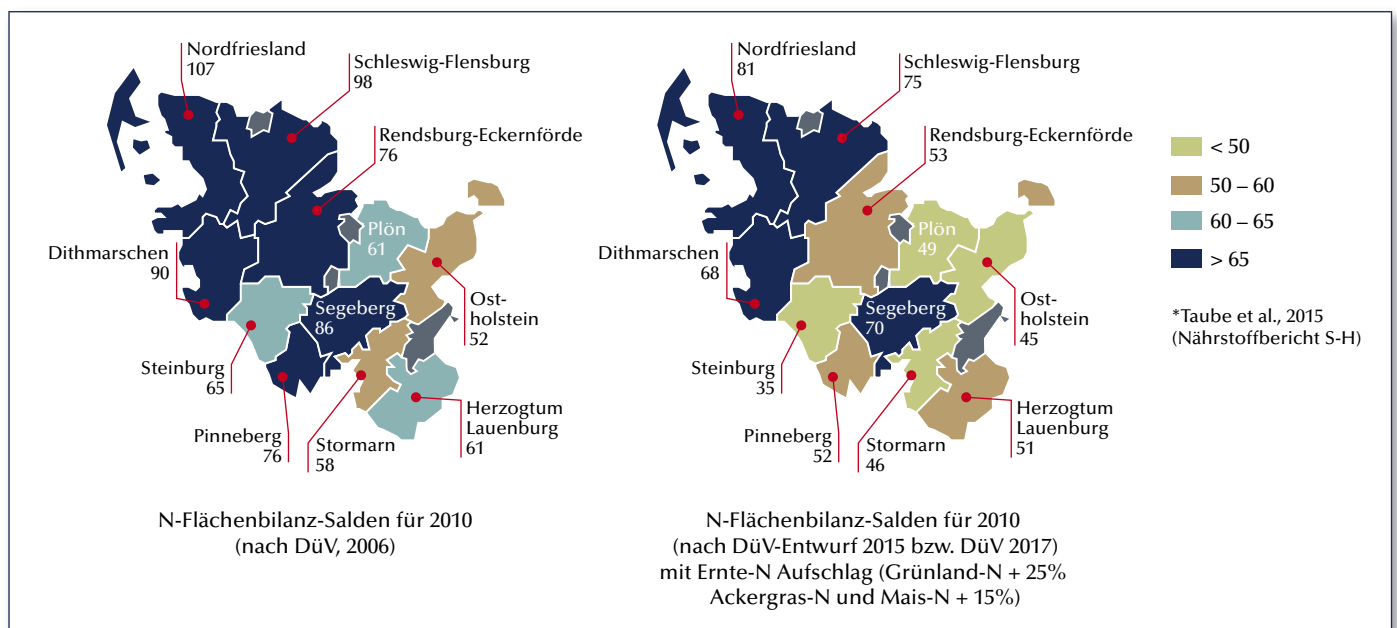
Es würde zu weit führen, hier die ganze Geschichte der EU-Nitratrictlinie von 1991 zu erzählen. Nur so viel: Die »alte« Praxis der Nährstoffvergleiche lieferte insbesondere in Futterbaubetrieben keine seriösen Daten; die DüngeVO war somit ein reiner Papiertiger ohne Wirkung. Das zeigten Nährstoffberichte mehrerer Bundesländer. Die Klage der EU-Kommission wegen Nichtumsetzung der Nitratrictlinie mündete in diesem Frühjahr in eine neue Düngeverordnung.

Bei der Bewertung der Nährstoffsalden allerdings begann die Trickserei – vornehmer ausgedrückt: das Abweichen von wissenschaftlich fundierter guter fachlicher Praxis. Plötzlich tauchen nämlich »unvermeidbare Futterverluste« von 15 – 25 % auf, die es für die Nährstoffe so gar nicht gibt. Sie bedeuten, dass Futterbaubetriebe,

also die Betriebe, die vor allem in den grundwassergefährdeten Gebieten liegen, plötzlich um 50 – 70 kg N/ha höhere Nährstoffentzüge ausweisen dürfen, die es auch nicht gibt. Die Düngeverordnung ist also keine durchgängige Verschärfung der Gesetzgebung wie häufig behauptet, sondern eine Entlastung dieser Betriebe zum Schaden der Grundwasserqualität. Die Grafik 1 zeigt dies eindrücklich für Schleswig-Holstein: links die Werte bei korrekter Feld-Stall-Bilanzierung nach DüV 2006, rechts die niedrigeren Werte nach DüV 2017.

Zur Novellierung der DüV musste die Bundesregierung vorab das Düngegesetz ändern. Dabei kam sie mit dem neuen Düngegesetz 2017 der Forderung der Wissenschaft nach einer Gleichwertigkeit von angemessener Ernährung der Kulturpflanzen bei gleichzeitigem weitgehendem Schutz der natürlichen Ressourcen zunächst nach. Das war und ist ein Paradigmenwechsel und wurde auch als Erfolg im Sinne des Umweltschutzes gewürdigt. Die Ansprüche an eine anspruchsvolle Ausgestaltung der DüV im Sinne des Umweltschutzes sind wesentlich höher als vorher. Weiterhin wurde dort grundsätzlich die zukünftig notwendige umfassende Dokumentation der Stoffströme in den Betrieb hinein und aus dem Betrieb heraus verankert, wobei Details in eine neu zu gestaltende Stoffstromverordnung einfließen müssen. Diese soll zunächst ab 2018 vor allem für Intensivtierhaltungsbetriebe und ab 2023 für alle Betriebe gelten.

Grafik 1: N-Flächenbilanzsalden in Schleswig-Holstein im Vergleich* (kg N/ha)



Mehr als 130 kg N/ha sollte der Bruttosaldo bei intensiver Tierhaltung nicht liegen.



Grafik 2: Ackerbau- und Viehbetriebe könnten gleichermaßen profitieren (Vorschlag zur Stoffstrombilanz)

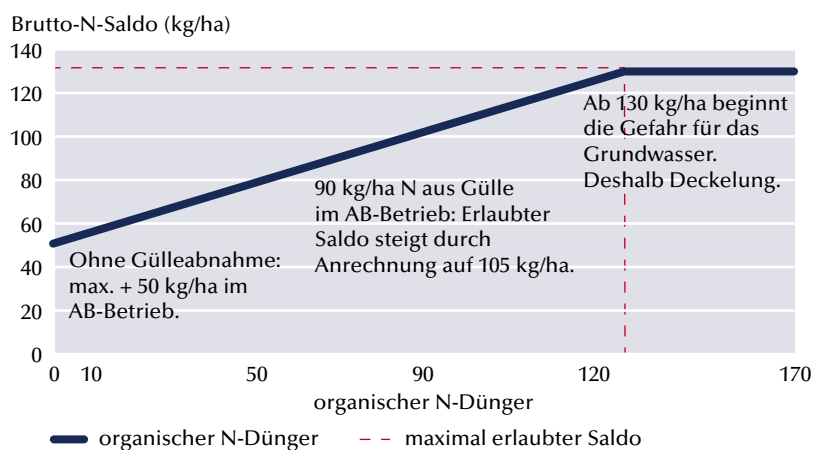


Foto: landpixel

Aber dann ging es an die Umsetzung:

Eine Arbeitsgruppe im Auftrag des BMEL tagte über ein Jahr lang und empfahl vor vier Monaten mehrheitlich, Grenzwerte für Bruttosalden als Dokumentation der guten fachlichen Praxis heranzuziehen und konsequent zu kontrollieren bzw. bei zu hohen Werten die Verpflichtung zur Beratung auszusprechen.

Keines der dort diskutierten Modelle weist einen Grenzwert bei intensiver Tierhaltung aus, der höher als ~120 kg N/ha/Jahr liegt. Dieser Wert trägt erstens der Tatsache Rechnung, dass Umwandlungsverluste in der Tierhaltung nicht vermeidbar sind und zweitens der gut dokumentierten Erkenntnis, dass die damit verbundenen Mengen an organischem Düngereinsatz im Betrieb noch ohne größere Verluste gemanagt werden können. Außerdem sind sich die Fachleute einig, dass es für Ackerbaubetriebe attraktiv sein soll, weiterhin und vermehrt Gülle und Gärreste aus den Hochburgen der Tierhaltung und/oder Bioenergieerzeugung abzunehmen.

Meine Kieler Gruppe hat als Einstieg ein Modell 130/130 vorgeschlagen, um die Landwirte an das neue Verfahren zu gewöhnen und nach einigen Jahren dann auf das Ziel 120/120 abzusenken (Grafik 2). Wir wissen aus gut abgesicherten wissenschaftlichen Arbeiten, dass Überschüsse darüber hinaus nicht akzeptabel sind, weil

sie weitestgehend direkte negative ökologische Effekte bedingen (Nitrat, Ammoniak, Lachgas). Wir wissen ebenfalls aus umfangreichen Daten der Praxis, dass mit diesen Zielwerten etwa 75 % der Betriebe gut zurechtkämen.

Derartige Regelungen würden natürlich dazu führen, dass vermehrt Gülle und Gärreste aus den Hochburgen der Tierhaltung exportiert werden müssten, um die EU-Vorgaben zu erfüllen. Sie würden aber auch Ackerbauern in die Lage versetzen, Gülle zum Zwecke der Grunddüngung kostengünstig abzunehmen und dafür einen erhöhten Grenzwert in ihrem N-Saldo geltend machen können. Ob das die Ackerbauern überhaupt wollen oder die notwendigen Güllebehälter genehmigt würden, ist eine andere Frage. Wissenschaftlich aber ist dieser schon recht

weitgehende Kompromiss nur vor dem Hintergrund des Einstieges in ein neues System zu rechtfertigen.

Offensichtlich waren aber die politischen Kosten, mindestens 25 % der Betriebe mit einer Anpassungsnotwendigkeit zu konfrontieren, für den Berufsstand und die ihm nahe stehenden Akteure zu hoch. Das BMEL hat wie schon nach 2012 nicht annäherungsweise die Vorschläge der eigenen Experten umgesetzt, geschweige denn den im Bundesrat vorgestellten Vorschlag (der auf dem Gutachten im Auftrag des BMEL beruht) unterstützt. Es beginnt nun umfänglich zu tricken. Mit der Folge, dass bei kreativer Buchführung nicht bis zu 120 oder 130 kg N Überschuss/ha als Einstieg in das neue System gewählt wird, sondern bei »kreativer Formulareausfülltechnik« mehr als 200 kg N/ha/Jahr als Überschuss unter dem Begriff »gute fach-



Foto: landpixel

N-Verluste in der Tierhaltung und vor allem auf der Weide sind nicht durchweg vermeidbar. Das neue System reizt diese Tatsache aus.

liche Praxis« geltend gemacht werden können.

Dazu das Rechenbeispiel einer Stoffstrombilanz für einen Milchviehbetrieb mit 50% Weideanteil und 2,5 GV/ha. 50 kg N/ha Überschuss sind nach der DüV »drin«. Je knapp 25 kg N/ha ergeben sich zusätzlich aus Verlusten im Stall und bei der Lagerung sowie Ausbringungsverlusten (jeweils mit 15% angesetzt). 120 kg N/ha kann dieser Betrieb dann noch als »Verluste bei der Weidehaltung« ansetzen. Mindestens 30% dieser 220 kg N/ha werden als Nitrat ausgewaschen, was Konzentrationen von weit über 50 mg/l Nitrat im Sicker- bzw. Grundwasser bedeutet. Eine Gewässerverschmutzung auf Ansage.

Ich überlasse es Ihrer Phantasie, wer an einer solchen Lösung ein Interesse gehabt haben könnte – sicher nicht gut geführte Betriebe, die ihrer unternehmerischen Verantwortung entsprechend auf ein ausgewogenes Verhältnis von Tierhaltung und Fläche achten! Mit dem angesprochenen Bruttosaldoansatz 130/130 aus Buchführungsdaten wären diese Betriebe komplett aus dem Schneider, die Buchführungsverbände würden in den nächsten Jahren die Eingabemasken anpassen müssen. Aber wenn das System einmal etabliert wäre, dann hätte der Landwirt mit der Doku-

mentation der Stoffströme keinerlei Aufwand mehr, das leistet der Buchführungsabschluss – null Bürokratie! Dazu müssten natürlich alle Betriebe Buch führen... Aber was haben wir jetzt? Bürokratie im Übermaß.

Der Bund, der die Gesetze und Verordnungen erlässt, hat mit der Umsetzung direkt nichts zu tun. Sie ist Ländersache. Sollen doch die Länder klar kommen mit der Überprüfung der korrekten Düngeplanung im Herbst oder mit der Ausweisung der § 13-Gebiete. Personal steht dafür zumeist kaum zur Verfügung, die Wahrscheinlichkeit von Kontrollen ist überschaubar.

Es klingt erstmal verblüffend, aber die guten Betriebe werden in Zukunft unter diesen Politiken leiden müssen. Denn die neue Düngegesetzgebung ist ja nicht das Ende eines Weges, sondern erst der Anfang – auch das traut man sich nicht offen zu sagen.

- Der nächste Nitratbericht kommt 2020. Wenn nicht alles täuscht, werden die Werte nicht sinken, ganz im Gegenteil. Dann wird über die nächste Novellierung der DüV mit noch mehr Druck aus Brüssel zu verhandeln sein.
- Zusätzlicher Druck kommt aus der NERC-Richtlinie, also den Grenzwerten zur Einhaltung der Ammoniakemissionen.

Muss sich der Staat eigentlich um alles im Detail kümmern?

Diese hat Deutschland noch nie eingehalten. Es hat sich 2001 verpflichtet, bis 2010 die maximalen Emissionen von 550 000 Tonnen pro Jahr zu unterschreiten, aber dieser Zielwert wird seit Jahr und Tag um ca. 20% überschritten. Ein Klageverfahren der EU ist auch dort eingeleitet. Regelungen, die in Dänemark und den Niederlanden seit 15 bzw. 25 Jahren Standard sind (Gülletechnik bzw. -ansäuerung), sind in Deutschland nicht umgesetzt.

- Schließlich rollt der riesige Komplex »Phosphat« im Rahmen der EU-Meeresstrategie richtlinie auf uns zu. Deutschland hat sich dort verpflichtet, die P-Einträge in

die Meere bis 2030 sehr deutlich zu reduzieren. Über 60% der P-Einträge kommen inzwischen aus der Landwirtschaft.

Wenn die breite Masse des Sektors mit ihren »Funktionseliten« in den Verbänden es nicht schafft, mit diesen Herausforderungen offensiv umzugehen, dann müssen die landwirtschaftlichen Eliten vorangehen. Sie müssen der Politik klarmachen, dass das, was gerade als sogenannte gute fachliche Praxis verkauft werden soll, zumindest im zentralen Bereich der Bewertung von Überschüssen weit vom Goldstandard guter Landwirtschaft entfernt ist.

Zu hinterfragen wäre dann noch, welche Rolle der Staat spielt. Muss ein Landwirt unbedingt eine Ausnahmegenehmigung der zuständigen Behörde beibringen, wenn seine Gülledüngung vor beabsichtigter Rapsaussaat zu »nicht guter fachlicher Praxis« geworden ist, weil er durch Starkregen statt Raps Weizen säen musste? Das wäre in etwa so, als ob Umwelt- und Wirtschaftsministerium gemeinsam die Rohstoff-Einkäufe der chemischen Industrie mengenmäßig kontrollieren und die Unternehmen Ausnahmegenehmigungen beibringen müssen, wenn wegen mangelnden Absatzes der Fertigprodukte von den Rohstoffen etwas übrig bleibt – denn das könnte ja in die Umwelt entweichen!

Der Staat sollte besser Umweltziele auf ihre Erfüllung bzw. das Ergebnis hin überprüfen – und das konsequent auf mehr als 1% der Betriebe. Das geeignete Instrumentarium dazu ist der Brutto-N- und P-Saldo, denn die Beziehungen zwischen Nährstoff-Überschüssen und Umweltkosten (Wasser, Klima, Biodiversität) sind langfristig betrachtet wissenschaftlich überzeugend abgesichert. Daraus resultiert, dass der Staat die Erfassung dieser Salden professionalisieren und danach vergleichsweise umfassend und konsequent kontrollieren sollte. In digitalen Zeiten sollte das lösbar sein.

Das Fazit dieses Beitrages fällt vernichtend und traurig zugleich aus: Düngeverordnung und Stoffstrombilanz erfüllen mit der Bewertung der Bilanzsalden nicht die Vorgaben des Düngegesetzes. Der Agrarsektor setzt mit dieser Politik die gesellschaftliche Akzeptanz der gut geführten landwirtschaftlichen Unternehmen aufs Spiel. Das haben diese nicht verdient.

Prof. Dr. Friedhelm Taube, Universität Kiel