

**Kurzstellungnahme
zur Bewertung des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Ände-
rung des Düngegesetzes (DüngG)
- Referentenentwurf des BMEL vom 20.04.2023 -**

Prof. Dr. Friedhelm Taube

Kiel, im Mai 2023

Studie im Auftrag von:

BDEW - Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.

Die vorliegende Kurzstellungnahme umfasst eine gleichermaßen übergeordnete Einordnung wie punktuelle Detail-Bewertung des Referentenentwurfs zur Änderung eines 2. Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes von 2009. Im Kontext der Transformation der Landnutzung hin zu resilienten Agrarsystemen unter besonderem Berücksichtigung des Gewässerschutzes werden drei wesentliche Fragen behandelt:

1. Wie berücksichtigt der Referentenentwurf die Kritik seitens der Wissenschaft am DüngG 2009/2020 und werden die seitdem in der europäischen und deutschen Gesetzgebung (z.B. Klimaschutzgesetz Deutschland) bzw. in den entsprechenden Strategiepapieren (z.B. EU-Farm to Fork bzw. SUR-Strategie) und Richtlinien hinterlegten Veränderungen spezifischer Umweltziele mit Bezug zur Düngung angemessen berücksichtigt?
2. Sind die Vorgaben für die Einrichtung eines Monitorings zur Überprüfung der Wirksamkeit der Düngeverordnung (DüV) ausreichend im Sinne der Umsetzung der Nitratrichtlinie?
3. Sind die in § 11a des Düngegesetzes hinterlegten Regeln über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und die betrieblichen Stoffstrombilanzen als Vorlage zur Anpassung der Stoffstrombilanzverordnung ausreichend?

Die Novellierung des DüngG war notwendig geworden, weil (a) europäische Vorgaben zu Vorschriften für die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Markt angepasst werden mussten; weil (b) auf der Grundlage der Evaluierung der Stoffstrombilanzverordnung (Stoff-BilV) die Rechtsgrundlagen zur Stoffstrombilanzierung in § 11a des Düngegesetzes und die Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen (Stoffstrombilanzverordnung) angepasst werden mussten und weil (c) die erforderlichen Rechtsgrundlagen für das Monitoring zur Überprüfung der Wirksamkeit der Düngeverordnung im Rahmen des Aktionsprogramms in den Einzelheiten durch eine Rechtsverordnung zu regeln sind.

Insgesamt zu begrüßen ist die Tatsache, dass die Bundesregierung den notwendigen Regelungsbedarf erkennt und zu würdigen ist auch die Tatsache, dass die grundsätzliche Vorgehensweise in den Bereichen Überwachung, Datenerhebung, -speicherung, -verwendung, -übermittlung eine Verbesserung zum *Status quo* darstellen. Der vorliegende Entwurf kann, wenn er so umgesetzt würde und dann über die entsprechend ambitionierte Anpassung der Stoff-BilV komplettiert würde, somit eine Verbesserung im Sinne des Schutzes der Gewässer und der Umweltgüter im Vergleich zum bestehenden Gesetz darstellen.

Jedoch ist der tatsächliche Schutz der Umweltgüter und damit die Bewertung des Gesamtkonstrukts ganz wesentlich von der Ausgestaltung der nachgeordneten Verordnung abhängig, wozu ein entsprechender Referentenentwurf noch nicht vorliegt. Das ist bedauerlich. Insofern kann durchaus eine gewisse rechtliche Grundkritik gegen diesen Entwurf dahingehend vorgebracht werden, dass mit einem Übermaß an Verordnungsermächtigungen agiert wird. Nach Art. 80 I GG und der Wesentlichkeitsrechtsprechung müssen alle »wesentlichen« Fragen dem ausschließlichen Verantwortungsbereich des parlamentarischen Gesetzgebers zugewiesen werden. Danach sind normative Regelungen von grundlegender Bedeutung für die Verwirklichung und Ausübung von Grundrechten, in Sonderheit für den Ausgleich kollidierender Grundrechtspositionen, sowie von besonderer Wichtigkeit für das Gemeinwesen von dem parlamentarischen Gesetzgeber zu treffen; demgegenüber sollen nur Angelegenheiten von geringerer Relevanz auf der Grundlage gesetzlicher Ermächtigung einer Regelung durch Rechtsverordnung zugänglich sein. Man muss abwarten, ob mit dem zeitnah publizierten

Referentenentwurf zur StoffBilV die Rechtsnormen so umgesetzt werden, wie oben beschrieben. In jedem Fall ist also eine abschließende Bewertung damit derzeit nicht möglich - gleichwohl bleiben Unzulänglichkeiten, auf die bereits jetzt hinzuweisen ist.

Vor diesem Hintergrund sind die vorläufigen Antworten auf die drei gestellten Fragen wie folgt zusammenzufassen:

Ad 1.: Die Düngegesetzgebung ist der zentrale gesetzgeberische Baustein für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie Deutschland sowie für die erfolgreiche Umsetzung des Klimaschutzgesetzes und legt den Grundstein für eine erfolgreiche Umsetzung der EU-Farm to Fork-Strategie wie der ZKL-Empfehlungen – diese drei neuen Eckpfeiler der notwendigen Transformation des Agrar- und Ernährungssystems in Deutschland sind z.T. nach der Anpassung des DüngG 2020 (zuletzt geändert 20. Dez. 2022) auf die politische Agenda gekommen und harren einer angemessenen Reflektion auch über die Neufassung des DüngG 2023. Vor diesem Hintergrund ist das Ambitionsniveau des Referentenentwurf sehr überschaubar. Der Referentenentwurf nimmt weder im Eingangskapitel ‚Problem und Ziel‘ noch in den Änderungen des DüngG selbst Bezug zu den umfänglichen neueren Herausforderungen, die auch ein zu novellierendes Düngegesetz zu adressierten hat. Als ein Versäumnis-Beispiel dafür dient die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Düngungsfragen (WBD), also die Expertise des eigenen Hauses zum Thema Düngung, die keinerlei Berücksichtigung findet. Nach WBD (2020) ist das Ziel der Düngung und damit implizit auch das Ziel eines aktualisierten Düngegesetzes eben nicht nur wie im Referentenentwurf beschrieben, die Befriedigung der Forderungen der EU-Kommission zur Umsetzung der Nitratrichtlinie, sondern das Düngegesetz ist die Basis eines Gesamtkonzepts zur so weit wie möglichen Vermeidung der N und P-Übeschüsse- möglicherweise auch zu Lasten der Nicht-Realisierung von mikro-ökonomisch ‚optimalen Erträgen‘.

Auch die Tatsache, dass sich der landwirtschaftliche Sektor insgesamt vor dem Hintergrund der EU-Farm to Fork Strategie, der ZKL-Empfehlungen (2021) und des Klimaschutzgesetzes in Deutschland einer großen Transformation stellen muss hin zu resilienten Agrarsystemen mit wesentlich weniger Nutztieren als heute, um die Ziele des Klimaschutzes, des Schutzes der Biodiversität, der Luft- und Gewässerreinigung zügig umzusetzen, fehlt vollständig. Und schließlich findet auch die dezidierte Kritik von Taube (2021) zum Düngegesetz 2020 keinerlei Berücksichtigung, denn die dort zentral aufgestellte Forderung, die Zweckbestimmung der Düngung im §1, Nummer 4, nämlich ‚Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden‘, mit konkreten Obergrenzen zu hinterlegen, unterbleibt weiterhin, obwohl die rechtliche Einschätzung dahin geht, dass der Schutz sämtlicher relevanten Gewässer in das Schutzregime der Nitratrichtlinie einzubeziehen ist (vgl. Martinez in Taube, 2021).

Schlussfolgerung: Da das Düngerecht *de jure* Wasserrecht ist (Umsetzung Nitratrichtlinie) erscheint es geboten,

- 1. eine hierarchische Regelung der Zweckbestimmungen der Düngung im §1 des Düngegesetzes dahingehend herbeizuführen, dem Zweck Nr. 4, nämlich der „so weit wie möglichen Vermeidung von Nährstoffverlusten in die Umwelt“ absolute Priorität gegenüber den weiteren Nummern einzuräumen und dies als Nummer 1 (mit Proirität gegenüber den dann in der bisherigen Reihenfolge folgenden neu geordneten Nummern 2-5) zu fixieren. Diese neue Priorisierung ergibt sich auch daraus, dass die Ernährungssicherheit in Deutschland in keiner Weise in Frage steht (vgl. Röder, 2022), insbesondere dann nicht, wenn die notwendige Transformation hin zu einer stärker pflanzenbasierten Ernährung, wie sie alle seriösen Wissenschaftsorganisationen empfehlen, ernst genommen wird (vgl. WBAE, 2020; van Zanten *et al.*, 2023).**

Darüber hinaus ist dafür Sorge zu tragen, dass diese Formulierung des prioritären Zwecks „Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden“ konsistent im DüngG eingehalten wird und nicht stellenweise wie in §11a, Satz 5 neu, mit der Formulierung ‚Verringerung von Nährstoffverlusten‘ davon abgewichen wird.

- 2. Obergrenzen der vertretbaren Nährstoffüberschüsse entsprechend dem Stand der Forschung im Düngegesetz zu quantifizieren**, indem die Zweckbestimmung unter der neuen Nr. 1 (Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden) folgendermaßen konkretisiert wird: *Dies bedeutet nach derzeitigem Stand des Wissens und unter Einbeziehung der besten verfügbaren Techniken inklusive der Fruchtfolgegestaltung und des Zwischenfruchtanbaus, dass Brutto-Nährstoffsalden für Stickstoff und Phosphor ausgehend vom Ackerbau ohne Tierhaltung 30 kg N/ha und 0-2 kg P/ha bei gut versorgten Böden (Stufe C nach VDLUFA, 2018) im Mittel der Fruchtfolge nicht überschreiten dürfen. Selbst bei intensiver Tierhaltung (>1,4 GV/ha) und Biogaserzeugung sind unter Berücksichtigung des Einsatzes von Gülle/Gärresten maximale Brutto-Nährstoffsalden von 90 kg N/ha und bezüglich P jenseits der Versorgungsstufe C (D,E) negative Salden (inklusive einer Fehlermarge von 10%) als Orientierungswerte anzusetzen. Die Zielerreichung bis 2030 ist über entsprechende Verordnungen zu gewährleisten.*

Diese Formulierung von einzuhaltenden oberen Grenzwerten (vgl. für N/P die Abb. 19 bzw. 37 in der Drucksache 20/411 des Deutschen Bundestages) bis zum Jahr 2030 ist deshalb geboten, weil dies nur einen Zwischenschritt bis zur Umsetzung des Klimaschutzgesetzes mit dem Ziel Klimaneutralität spätestens im Jahr 2045 formuliert. Zielgrößen für den nationalen N-Saldo im Jahr 2045 gehen von 40-50 kg N/ha aus (Grethe *et al.*, 2021), bedeuten also eine weitere Halbierung der derzeitigen Stickstoffüberschüsse. So wie das Klimagesetz verbindliche Ziele einfordert, sollte das Düngegesetz die ‚roadmap‘ dorthin verbindlich umreißen (Taube *et al.*, 2020).

Ad 2.: Das BMEL äußert sich ad 2. folgendermaßen: „Die auf der Grundlage des Düngegesetzes erlassene Düngeverordnung ist wesentlicher Bestandteil des nationalen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitratrichtlinie). Zur Überprüfung der Wirksamkeit der Düngeverordnung [soll] ein bundesweites Monitoring eingerichtet werden, das der flächendeckenden Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission dienen soll. Hierdurch wird einer Forderung der EU-Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens wegen unzureichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie Rechnung getragen. Für die Einrichtung des Monitorings ist die hierfür notwendige Datengrundlage zu schaffen. Dies macht den Austausch von Daten zwischen Behörden und die Erhebung von Daten bei landwirtschaftlichen Betrieben erforderlich. Die erforderlichen Rechtsgrundlagen für das Monitoring, dessen Einzelheiten durch eine Rechtsverordnung geregelt werden sollen, sollen im Düngegesetz geschaffen werden“.

Die Frage, ob die Vorgaben für die Einrichtung eines Monitorings zur Überprüfung der Wirksamkeit der Düngeverordnung (DüV) ausreichend im Sinne der Umsetzung der Nitratrichtlinie sind, setzt zunächst voraus, dass die DüV selbst in der aktuellen Form und Anwendung die Nitratrichtlinie überzeugend im Sinne einer wissenschaftlich fundierten guten fachlichen Praxis umsetzt. Wie von Taube (2021) ausgeführt, ist dies nicht der Fall. Weder entsprechen die Vorgaben zur Stickstoffbedarfsermittlung dem aktuellen Stand der Forschung (vgl. auch Taube, 2023), noch existiert ein annähernd ausreichender Regelungsrahmen zur Phosphordüngung. Insbesondere werden dort die Regelungen zu den wissenschaftlich fundierten Boden-Phosphor-Gehalten wie sie im Jahr 2018 seitens des VDLUFA (2018) verbindlich verabschiedet und publiziert wurden, in der DüV 2020 nicht übernommen mit der Folge, dass

deutlich überversorgte Böden nach wie vor ‚nach Entzug‘ deutlich überdüngt werden dürfen und damit Gewässer wider besseres Wissen aktiv belasten. Dezidierte Düngebedarfe, wie für Stickstoff in den Anlagen der DüV ausgewiesen, fehlen für Phosphor vollständig. Dies ist angesichts der weltweiten Knappheit der Ressource Phosphor (Brownlie *et al.*, 2023) mehr als problematisch. Anpassungen der aktuellen DüV für Phosphor an wissenschaftliche Standards sind damit in zentralen Punkten evident notwendig. Dies umso mehr, als die StoffBiIV nicht Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland ist und damit nicht der Kontrolle durch die EU-Kommission unterliegt. Auch wenn die EU-Kommission nach aktuellem Stand scheinbar keine weiteren Forderungen zu einer Verschärfung der DüV in den genannten Bereichen hinterlegt hat, so ist doch absehbar, dass die identifizierten Defizite spätestens in den Nitratberichten 2024ff den weiteren Handlungsbedarf untermauern werden. Beides (unangemessene N- und P-Bedarfsermittlung) führt u.a. dazu, dass die aktuellen Belastungen der Gewässer (insbesondere der Fließgewässer, welche ja Verbesserungen der Gewässergüte aufgrund der zeitlich kurzfristig messbaren Effekte auf die Dränabflüsse sehr schnell anzeigen würden), nach den Novellierungen der DüV 2017 und 2020 die N- und P-Belastung betreffend nahezu gleichbleibend inakzeptabel hoch sind (vgl. Nährstoffbericht Niedersachsen 2023).

Zwar wird nicht in Abrede gestellt, dass die Gesamtumweltbelastung mit Nährstoffen aus der Landwirtschaft erfreulicherweise in der Breite zurückgeht, die Varianz innerhalb des Sektors ist jedoch nach wie vor deutlich zu hoch, was dazu führt, dass wenige Akteure der Landnutzung die Leistungen vieler in Frage stellen. Eine stringente Düngegesetzgebung dient somit immer der guten Landwirtschaft. So zeigt der Nährstoffbericht Niedersachsen (2023), dass auch 4-5 Jahre nach der Implementierung der DüV 2017 einzelne Landkreise im Durchschnitt die 170 kg/ha Grenze für die Ausbringung an organisch-mineralischen Düngern aus Tierhaltung und Biogasfermentation nicht einhalten. Ebenso zeigen die vorliegenden Arbeiten zu einem abgeschlossenen ersten Monitoring (Demonstrationsprojekt) zur Umsetzung der DüV 2017 (Mielenz *et al.*, 2021) eine mehr als ernüchternde Bilanz. Obwohl bei den freiwillig teilnehmenden Modellbetrieben von einer Positivselektion der Betriebe im Sinne der gfP auszugehen ist, wurden die DüV 2017 bzw. 2020 in der Messperiode 2017-2021 wenig überzeugend umgesetzt. So sind beispielhaft insbesondere in einer Intensivregion des Ackerbaus in Norddeutschland an der Ostsee die Nitratabflüsse über das Dränsystem in die Vorfluter und in die Ostsee um den Faktor 4 höher als nach HELCOM vorgegeben und die erlaubten N-Salden der DüV 2017 werden im Mittel deutlich überschritten. In den weiteren Modellregionen der Studie erfüllen ebenfalls in der Regel etwa 50% der Betriebe bei weitem nicht die Vorgaben der DüV, während andererseits eine Größenordnung von 25% der Betriebe exzellente Zahlen vorweist. Insofern kommt offensichtlich insbesondere der Kontrolldichte bei der Umsetzung der DüV 2020 eine zentrale Rolle zu. Auch die Ergebnisse der Kontrollen zur Umsetzung der DüV 2020, wie sie im Nährstoffbericht Niedersachsen (2023) dokumentiert sind, zeigen bei mehr als 75% der kontrollierten Betriebe Beanstandungen mit Bezug zur Umsetzung der DüV. Man darf die Validität eines solchen Nährstoffberichtes durchaus kritisch hinterfragen, wenn die dort gemachten (positiven) Annahmen durch die Kontrollen auf den Betrieben in diesem Ausmaß keine Bestätigung finden und dieses Bundesland nach wie vor die Daten zu den Phosphorgehalten in den Böden (z.B. zumindest auf Kreisebene) nicht öffentlich macht, obwohl sie seit 2006 gesetzlich geregelt auf den Betrieben vorliegen müssen.

Eine erste Schlussfolgerung ad 2. lautet somit: Trotz der z.B. in den Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein etablierten Datenerfassungssysteme (ENNI, ENDO) sind weder die Regeln zur DüV noch die Kontrolldichten ausreichend. Beides kurzfristig zu ändern ist geboten. An anderer Stelle (Taube, 2021) wurde bereits gefordert, die DüV kurzfristig dahingehend anzupassen, dass ganz Deutschland bezüglich der N- und P-Frachten in die Gewässer als ‚rotes Gebiet‘ (§13a) bezüglich der Nitrat- und

Phosphatbelastung der Gewässer an die EU-Kommission gemeldet wird, um eine zunehmend fragwürdige Debatte um eine verursachergerechte Regelung der Grundwasserbelastung einzelner Brunnen durch einen umfassenden Ansatz zum Schutz aller relevanten Gewässer abzulösen. Wenn nämlich die Belastung der Fließgewässer mit N- und P- Verbindungen ebenso wie die Belastung der Meere mit Nährstoffeinträgen einbezogen wird, dann ist fast die gesamte LF in Deutschland betroffen. Gestützt wird dieser Ansatz durch die neueren Erkenntnisse zum Düngbedarf (Taube, 2021; 2023) ebenso wie Vorschläge zum 90/10-Modell (Taube, 2021), um gleichermaßen Wasser- und Biodiversitätsschutz voran zu bringen.

Eine weitere Schlussfolgerung ist die Notwendigkeit, parallel zur Anpassung der DüV umgehend die StoffBilV zu einem wirksamen Kontrollinstrument zu entwickeln. Diese Parallelität wäre bei entsprechendem politischen Willen machbar dahingehend, dass die StoffBilV zeitnah (aber spätestens ab 2026) zum zentralen und primären Kontrollinstrument für alle Betriebe wird und eine neu justierte Düngbedarfsermittlung der DüV in Kontrollmechanismen (z.B. Vor-Ort-Kontrolle) als zusätzliches Dokument dient, um die Plausibilität der Ergebnisse der Stoffstrombilanz zu überprüfen – d.h. schnellstmöglich mit wenig Aufwand und ‚Bürokratie‘ ein für die guten landwirtschaftlichen Betriebe weithin akzeptiertes System zu etablieren. Nur in diesem Zusammenhang machen die im §12a gemachten Ausführungen zur Ermächtigung des Bundesministeriums durch Rechtsverordnung Art und Umfang der Erhebung, Speicherung, Verwendung und Übermittlung der erforderlichen Daten zur dann verursachergerechten STOFFSTROMBILANZIERUNG, statt zum Monitoring zu regeln.

Solange jedoch in diese Datenerhebung, -speicherung, -verwendung und -übermittlung nicht der vor- und nachgelagerte Bereich eingebunden wird (z.B. Dünger- und Futterlieferanten, Landhandel), wird dieses System nicht ausreichend vollständig sein, weil die Validität der Nährstoffflüsse in die Betriebe hinein und aus den Betrieben heraus nicht ausreichend umfänglich erfasst und kontrolliert werden kann.

Dagegen ist die nun im §12a hinterlegte Vorgehensweise primär zum Monitoring ein Konstrukt, das zwar schon heute etliche Fachleute in den Ministerien und Landesanstalten beschäftigt, aber weder die entsprechende Wirkung für die Gewässer entfalten wird (weil die Umsetzung viel zu lange dauert), noch die guten Betriebe, die ressourceneffizient wirtschaften und geringe Nährstoffüberschüsse erzeugen, dafür auch belohnt. Das Verursacherprinzip wird damit nicht überzeugend etabliert. Spätestens seit der jüngsten Kritik der EU-Kommission und der damit verbundenen Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung – AVV GeA) wird das Verursacherprinzip nicht überzeugend etabliert, da die EU-Kommission sich gegen eine Anwendung von Modellierungsergebnisse bei der Ausweisung der belasteten Gebiete ausgesprochen hat. Im Ergebnis werden für den jährlich an die EU-Kommission zu übermittelnden Monitoringbericht zur Wirkung der Düngerverordnung aufwendige und kostspielige Untersuchungen der Bundesforschungseinrichtungen inklusive der genannten und häufig kritisierten Modellierungen (vgl. Bach in Taube, 2021) zur Entwicklung der Immissionen und Emissionen angestellt ohne dass dieses Verfahren eine klare Anerkennung bei der EU-Kommission genießt. Aufgrund der jüngsten Kritik der EU-Kommission wäre es geboten, das aktuelle Vorgehen zum Monitoring und dessen Zielsetzungen zu evaluieren und an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen, damit Aufwand und Nutzen in einem klaren Verhältnis für alle Beteiligten stehen. Insbesondere die Zielrichtung zur Herstellung einer besseren Verursachergerechtigkeit sollte unbedingt an die Vorgaben der zu novellierenden Stoffstrombilanzverordnung geknüpft werden.

Weitere Schlussfolgerung: Die Regelungen des §12a zu Datenerhebung, Speicherung, Verwendung und Übermittlung von Daten sind durch entsprechende Ermächtigungen, den vor- und nachgelagerten Bereich (Landhandel, Mischfutterindustrie etc.) einzubeziehen, zu ergänzen.

Ad 3.: Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat nach § 11a Absatz 2 des Düngegesetzes die Auswirkungen der Stoffstrombilanzierung evaluiert und dem Deutschen Bundestag den „Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung“ (BT-Drs. 20/411) vorgelegt. Auf der Grundlage dieser Evaluierung sollen die Rechtsgrundlagen zur Stoffstrombilanzierung in § 11a des Düngegesetzes und die Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen (Stoffstrombilanzverordnung) angepasst werden. Die Stoffstrombilanzverordnung regelt die näheren Vorschriften über Ermittlung, Aufzeichnung und Bewertung der betrieblichen Nährstoffmengen. Es sollen u.a. der Geltungsbereich der Verordnung neu definiert sowie eine neue Ordnungswidrigkeit eingeführt werden, was auch Änderungen des Düngegesetzes erforderlich macht“. Soweit die Ausführungen des BMEL. Wie oben ausgeführt, liegt bisher kein Referentenentwurf zur Novellierung der StoffBilV vor, obwohl der ‚Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung‘ (Deutscher Bundestag, Drucksache 20/411 seit dem 22.Dezember 2021 publiziert ist. Dort werden zwei Modelle (Bayern; Bach/Taube) diskutiert, die in ein drittes Modell ‚DüV orientiert‘ einmünden, welches ein modifiziertes Modell Bach/Taube darstellt. Überprüft werden die Auswirkungen dieser Modelle auf die Betroffenheit unterschiedlich spezialisierter Betriebstypen mittels ausgewählter Daten des Testbetriebsnetzes. Dabei wird folgendes deutlich:

1. Das Testbetriebsnetz ist, die Nährstoffüberschüsse des Sektors betreffend, nicht repräsentativ, sondern stellt eine Positivselektion im Sinne der guten fachlichen Praxis dar. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung und Notwendigkeit, das Testbetriebsnetz den tatsächlichen Gegebenheiten auf den Betrieben anzupassen, um Fehlschlüsse insbesondere über die Umweltwirkungen des Sektors zukünftig zu vermeiden. Andererseits zeigt dieses aktuelle Testbetriebsnetz wie gut landwirtschaftliche Betriebe ressourceneffizient wirtschaften können.
2. Die Umsetzung insbesondere des wahrscheinlichen 3. Modells ‚DüV-orientiert‘ bestätigt viele Analysen auch aus einzelnen Bundesländern, wonach laut Testbetriebsauswertung für die Jahre 2016/17-2018/19 im Zielszenario für 2030 bis auf den Veredlungssektor (dort wird Anpassungsbedarf in der Breite aufgezeigt), zwischen 50 und 90% der Betriebe bereits die Vorgaben der maximal zulässigen Bilanzwerte für Stickstoff erfüllen. 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.
3. Seit den Datenerhebungen des Thünen-Instituts für die Testbetriebe sind 5 Jahre vergangen und signifikante Abstockungen der Tierbestände in den Veredlungsregionen erfolgt, so dass auch der Veredlungssektor durch entsprechende Beratung und die bereitgestellten Mittel des Investitionsprogramms Landwirtschaft ‚Bauernmilliarde‘, in die Lage versetzt wird, die zulässigen Bilanzwerte in der Breite einzuhalten.
4. Im Modell Bach/Taube wurde das 120/120-Modell vorgeschlagen (Taube *et al.*, 2020), das in der Arbeitsgruppe keine Mehrheit fand und daher in einem Modell 3 mündete, dem ‚viele AG- Mitglieder tendenziell die meisten Sympathien entgegenbrachten‘. Gleichwohl soll auf zwei Aspekte verwiesen werden, die auch in einem

Referentenentwurf zur StoffBilV Berücksichtigung finden sollten: Zum einen ist dies die Notwendigkeit einer von Beginn an stufenweisen Absenkung der Bilanzwerte im Zweijahres-Rhythmus (nun im Vergleich zum ersten Vorschlag verzögert ab spätestens 2025/26), so wie dies mit den zeitlichen Anpassungen in der DüV 2006 auch erfolgreich praktiziert wurde. Dies erscheint notwendig, um die landwirtschaftlichen Unternehmen früh und schrittweise an die Notwendigkeiten anzupassen, Überschüsse weiter zu senken. Dagegen favorisiert das Modell 3 einen wenig ambitionierten Ansatz bis 2030, der bis dahin kaum Effekte im Sinne des Gewässerschutzes auslösen würde, bevor dann ein relativ großer Anpassungsdruck ab 2030 entsteht. Dies wird für kontraproduktiv im Sinne des notwendigen schnellen Einstiegs in ambitionierte maximal zulässige Bilanzwerte gesehen. Zum anderen wird mit dem 120/120-Modell bewusst darauf verwiesen, dass die 170'er Regelung für organisch-mineralische Dünger auf Acker nicht ausreichend ist, um bei langjähriger Ausnutzung dieser Höchstwerte auf den Betrieben die Gewässer ausreichend zu schützen (vgl. Taube, 2021) – vielmehr wird dort ein maximaler Wert von 120 kg/ha anzustreben sein, wenn die Ziele des Wasser-, Klima- und Biodiversitätsschutzes überzeugend umgesetzt werden sollen (Dauergrünland und mehrjähriger Ackerfutterbau, z.B. Klee gras, können weiter mit 170 kg /ha versorgt werden, annuelle Ackerkulturen nicht).

5. Regelungen zu Phosphor: Diesbezüglich wird gefordert, dass die wissenschaftlich anerkannten Regeln der guten fachlichen Praxis zu den P-Versorgungsstufen (VDLUFA, 2018) ebenso von Beginn an (2024) zur Anwendung kommen wie zunächst die maximal zulässigen Salden aus der DüV 2017 (max. 4,3 kg P/ha) ab der Versorgungsstufe C nach VDLUFA (2018), diese Werte sind ab 2030 auf jeweils das Niveau abzusenken, das unter dem §1 (Zweckbestimmung) bezüglich der Orientierungswerte für Obergrenzen weiter oben ausformuliert sind. Dies ist uneingeschränkt geboten, um die weltweiten Knappheiten an Phosphorressourcen deutlich zu machen und zumutbar, wie die Auswertungen des Thünen-Instituts im Evaluierungsbericht zeigen.

Eine vollständige Bewertung ad 3. ist erst mit Vorlage des Referentenentwurfs zur Novellierung der StoffBilV möglich.

Abschließende Schlussfolgerung:

Der Referentenentwurf zur Novellierung des DüngG enthält Ansätze in die richtige Richtung. Angesichts der zeitlich drängenden Herausforderungen einer umfassenden Transformation des Agrar- und Ernährungssektors erfüllt dieser Entwurf jedoch von der Zweckbestimmung bis zu den detaillierten Ausführungen nicht das notwendige Ambitionsniveau in der Qualität der Anpassungen zum Schutz der Gewässer im Speziellen und der Umweltgüter im Allgemeinen. Geboten ist vielmehr ein zeitlich und qualitativ deutlich höheres Ambitionsniveau, welches dort, wo notwendig, die Akteure durch zusätzliche Maßnahmen (z.B. 2. Säule; Eco-schemes, etc.) dabei unterstützt, dieses gesetzlich ambitionierte Mindestniveau zu erreichen.

Literatur

- BMEL, 2020: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Düngungsfragen zur Ackerbaustrategie 2035 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft ([Ackerbaustrategie-Stellungnahme-WBD.pdf](#))
- Biernat, L., Taube, F., Vogeler, I., Reinsch, T., Kluß, C., Loges, R., 2020. Is organic agriculture in line with the EU-Nitrate directive? On-farm nitrate leaching from organic and conventional arable crop rotations. *Agric Ecosyst Environ* 298. [10.1016/j.agee.2020.106964](#)
- Brownlie, W.J., Sutton, M.A., Cordell, D., Reay, D.S., Heal, K.V., Withers, P.J.A., Vanderbeck, I., Spears, B.M., 2023. Phosphorus price spikes: A wake-up call for phosphorus resilience. *Front. Sustain. Food Syst.* 7, 1088776. [10.3389/fsufs.2023.1088776](#)
- Grethe H., Martinez J, Osterburg B, Taube F, Thom F., 2021. Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die Drei Zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität. Im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität ([2021-06-01-Klimaneutralitaet Landwirtschaft.pdf](#))
- Mielenz, H., Dieser, M., Stock, O., Zieseniß, S., Kücke, M., Greef, J., Stever-Schoo, B., 2021. Abschlussbericht: Demonstrationsvorhaben „Indikatoren zur Früherkennung von Nitratfrachten im Ackerbau“, Berichte aus dem Julius Kühn-Institut. [10.5073/20220113-154304](#)
- Nährstoffbericht Niedersachsen 2023. Nährstoffbericht für Niedersachsen 2021/2022. Landwirtschaftskammer Niedersachsen <https://www.ml.niedersachsen.de/download/194064/>
- Röder, N., 2022. Stellungnahme zur öffentliche Anhörung am 16.05.2022 "Nahrungsmittelversorgung" ([03-Stellungnahme-Dr-Norbert-Roeder-data.pdf](#))
- Taube, F. 2021. Vorschläge der Zukunftskommission Landwirtschaft mit DüV umsetzen. *Agrar Europe Sonderbeilage* 36/21, 6. Sept. 2021 ([age-sb-36-21-taube.pdf](#))
- Taube F., Bach M., Breuer L., Ewert F., Fohrer N., Leinweber P., Müller T., Wiggering H., 2020. Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung: Stickstoff- und Phosphor-Überschüsse nachhaltig begrenzen. Fachliche Stellungnahme zur Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung. Umweltbundesamt (UBA). ([2020_11_05_texte_200_2020_papier_novellierung_stoffbilv.pdf](#))
- Taube, F., 2021. Die Regelungen zur guten fachlichen Praxis der Düngung (DüV 2020) widersprechen der Zweckbestimmung des Düngegesetzes und tragen zur Verfehlung der Umweltziele Deutschlands und der EU bei. Expertise zur Bewertung des neuen Düngerechts (DüngG, DüV, AVV GeA) von 2020 in Deutschland aus Sicht des Trinkwasserschutzes. Gutachten im Auftrag von BDEW - Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. ([PI_20210707_Expertise-Prof-Taube-Bewertung-Düngerecht-2020.pdf](#))
- Van Zanten, H.H.E., Simon, W., Van Selm, B., Wacker, J., Maindl, T.I., Frehner, A., Hijbeek, R., Van Ittersum, M.K., Herrero, M., 2023. Circularity in Europe strengthens the sustainability of the global food system. *Nat Food* 4, 320–330. [10.1038/s43016-023-00734-9](#)
- VDLUFA, 2018. Phosphordüngung nach Bodenuntersuchung und Pflanzenbedarf. Standpunkte des VDLUFA - Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten e.V. ([2018 Standpunkt P-Duengung.pdf](#))
- WBAE, 2020. Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsbedingungen gestalten. Spiller, A., B. Renner, L. Voget-Kleschin, U. Arens-Azevedo *et al.* (eds.). Berichte über Landwirtschaft. Sonderheft 230. [10.12767/buel.vi230.308](#)
- WBD, 2020. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Düngungsfragen zur Ackerbaustrategie 2035 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft ([Ackerbaustrategie-Stellungnahme-WBD.pdf](#))
- ZKL, 2021. Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL). <http://www.bmel.de/goto?id=89464>