

Planspiel Nährstoffüberschuss

Allgemeine Ausgangslage (fiktiv)

Regelmäßig überprüft die EU die Nitratbelastung der Gewässer in den Mitgliedsstaaten. Die von der Bundesrepublik gemeldeten Werte überschreiten die Werte der EU-Nitratrichtlinie an vielen Orten deutlich. Die in den vergangenen Jahren eingeleiteten Maßnahmen führten nicht zu nennenswerten Rückgängen. Daher mahnte die EU-Kommission 2014 schriftlich, für eine EU-konforme Umsetzung der Nitrat-RL müsse Deutschland umgehend neue Dünge-Regeln erlassen. Ende 2015 erstellte die Bundesregierung einen Entwurf zur Neufassung der Düngeverordnung (DüV). Doch die EU-Kommission sah damit die rechtlichen EU-Vorgaben nicht umgesetzt und verklagte Deutschland 2016 vor dem Europäischen Gerichtshof. Dieses Vertragsverletzungsverfahren kann in erhebliche Strafzahlungen münden, wenn die Düngerechtsnovelle von 2017 erneut nicht anerkannt wird. Die Novelle des Düngerechts besteht aus einem Paket mit drei Elementen: Das Düngegesetz, die Düngeverordnung und die Stoffstrombilanz wurden 2017 in neuer Fassung beschlossen. Darüber hinaus hat der Bund den Ländern gemäß § 13 DüV (Länderermächtigung) weitergehende Regelungsmöglichkeiten für sogenannte nitrat- und phosphatsensible Gebiete eröffnet. Seitens des Bundes besteht die Erwartung, dass davon in hochbelasteten Regionen Gebrauch gemacht wird. Etwasige Anlastungsrisiken würde der Bund an die Länder als zuständige Stellen weiterreichen. Die derzeitige Landesregierung hat vor, solche Gebiete mit den entsprechenden zusätzlichen Anforderungen noch im Laufe dieses Jahres auszuweisen.

Bisher größte Veränderung im aktuell geltenden neuen Düngerecht: Das neue Recht schreibt die Einhaltung eines Düngebedarfswertes vor, welcher nicht überschritten werden darf. Dazu gehört nun auch ein Prüfsystem mit Bußgeld-Regelungen. Über Maßnahmen wie die "Meldeprogramme Wirtschaftsdünger" der Bundesländer kommt es somit zu einer verbesserten Transparenz. Für das Planspiel gelten die sich im Anhang befindenden Düngerechtsregeln.

Wasser- und Umweltverbände gehen davon aus, dass die Novelle des Düngerechts von 2017 keinen ausreichenden Schutz vor Überdüngung und Verschlechterung der Grundwasserqualität in belasteten Gebieten bietet. Mit einer Petition und einem Brief an die Kommission haben die Verbände weitere Nachbesserungen im Düngerecht gefordert.

Wir befinden uns in Niedersachsen im Mai 2018. Dort ist die Landwirtschaft bei vielen Produkten "Marktführer in Deutschland" und größter Flächennutzer. Ihr Anteil an der Bruttowertschöpfung liegt zwar nur bei 1,55 % und in einigen Regionen des Landes mit bis zu 6 % über demjenigen der meisten Industrienationen Europas (0,5 – 1 %). Mit Bezug auf die Höhe der Umsätze und die Zahl der Beschäftigten in Betrieben des verarbeitenden Gewerbes folgt die Land- und Ernährungswirtschaft in Niedersachsen jedoch direkt auf die Automobilindustrie. Im viehintensiven Landkreis V liegt die regionale Arbeitslosenquote bei landesweit sehr niedrigen 4% und die alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten von ausscheidenden Landwirten werden allgemein als gut eingeschätzt. Insgesamt besitzen die Landwirtschaft und das Agribusiness einen hohen Stellenwert in der öffentlichen Wahrnehmung.

Vom Jahrzehnte währenden landwirtschaftlichen Strukturwandel allerdings ist die gesamte ländliche Region betroffen. 24.400 landwirtschaftliche Betriebe (40 %) haben von 1999 bis 2013 ihre Produktion aufgegeben. Auch die nachgelagerten Bereiche sind betroffen. So steht bspw. in der Region V die kleine Schlachtereierei KS tief in den roten Zahlen und in der Region A steht seit 12 Jahren das Gebäude einer ehemaligen Molkerei zum Verkauf. Zugleich lässt sich auch ein gegenläufiger Trend für das Handwerk beobachten. In einigen Regionen werden neue Bauernmolkereien und regionale Schlachtereien eröffnet. Nach einer Restrukturierung hat z.B. das Neuland-Fleischprogramm wieder an Bedeutung gewonnen. Eine

landwirtschaftliche Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsgemeinschaft, in welcher alle Glieder der Wertschöpfungskette zusammengeschlossen sind und somit den Gewinn unter einem Dach vereinnahmen wie es bspw. bei der Bäuerlichen Erzeugergemeinschaft (www.besh.de) in Baden-Württemberg der Fall ist, gibt es in Niedersachsen jedoch noch nicht.

Bezogen auf die Düngemengen gibt es große regionale Unterschiede. In viehdichten Regionen des Weser-Ems-Gebietes fehlen Flächen für eine pflanzenbedarfsgerechte Gülleausbringung im Rahmen der düngerechtlichen Regelungen. Daher entwickelt sich der Wirtschaftszweig des Güllehandels aktuell sehr dynamisch.

Nach EU-Recht sollten besonders belastete Gebiete auch besondere Regeln im Zuge der Novellierung der düngerechtlichen Regelungen erhalten. Berlin hat dazu den Landesregierungen in Paragraf 13 Abs. 2 die eingeschränkte Ausgestaltung eigener Regeln eingeräumt (drei von vierzehn Maßnahmen) sowie die Möglichkeit erweiterter Meldeverpflichtungen gemäß Paragraf 13 Abs. 6. Diese sogenannte Länderermächtigung ermöglicht es beispielsweise, in besonders sensiblen Bereichen Zusatzmaßnahmen zum Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers zu ergreifen. Zudem würde eine Meldeverpflichtung der Nährstoffvergleiche es ermöglichen, einen Gesamtüberblick über die tatsächliche Düngung in Niedersachsen zu erhalten. Dieser Datenbestand könnte sodann für eine zielgerichtete rechtswirksame Kontrolle des betrieblichen Düngedarfs genutzt werden. Die Staatskanzlei und die Ministerien arbeiten an der Umsetzung der niedersächsischen Regelung. Da wo es Auslegungsspielräume gibt, können diese mit den Beteiligten in und um die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelproduktion erörtert werden.

Für die Landwirtschaft sowie die nachgelagerten Bereiche bewirken die bundesweit geltenden Regeln ebenso wie die Ausgestaltung durch die jeweiligen Bundesländer Veränderungen. Die Umweltverbände erwarten eine Fokussierung auf den Umwelt- und Tierschutz und die Wasserversorger drängen auf eine massive Reduzierung der Nährstoffeinträge, da sie erhebliche Gefahren für das Grundwasser und als Folge eine massive Verteuerung der Trinkwasserversorgung auf die Verbraucher zukommen sehen. Auch die Öffentlichkeit wird durch Pressemeldungen und Betroffenheit vor Ort zunehmend sensibilisiert mit der Folge einer stets steigenden Imageverschlechterung der Landwirtschaft. Auf der anderen Seite tragen Einzelhandelskonzerne Konkurrenzen aus indem sie mit billigen Lebensmittelpreisen um Kunden werben. Durch die Umsetzung der Düngenovelle kann es zur Steigerung der Erzeugerkosten kommen.

Nachdem in Deutschland der gesellschaftliche Druck für eine Kennzeichnungspflicht bei tierischen Lebensmitteln nach Herkunft und Haltung steigt, hat der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzesvorschlag zur Einführung einer Haltungskennzeichnung vergleichbar mit der Eierkennzeichnung vorzulegen. Kürzlich hat nun der große Lebensmitteldiscounter L in Deutschland eine vierstufige Haltungskennzeichnung auf Schweine-, Rind, Puten- und Hähnchen-Frischfleischverpackungen aufgebracht, die sich an dem bereits dem Verbraucher bekannten System zur Eierkennzeichnung orientiert (1 = gesetzliche Bestimmungen, 2= Initiative Tierwohl, 3= Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbundes, 4= bio). Basis für die Einordnung der Tierhaltungsverfahren bilden die Kriterien von www.tierschutzlabel.info des Deutschen Tierschutzbundes (0=bio, 1=premium=Neuland, 2= Einstiegsstufe, 3= konventionell, geltende Mindestanforderungen).

Die gesetzlich verpflichtende Tierhaltungskennzeichnung wird unterdessen noch kontrovers diskutiert und es ist in nächster Zeit noch nicht mit ihr zu rechnen. Alternativ wird ein Ausbau des staatlichen Tierwohllabels debattiert.

Anhang zur Ausgangslage

Düngerechtsregeln¹

Dokumentationspflicht

- N-,P-Düngebedarf je Schlag oder Bewirtschaftungseinheit
- Bei nachträglich eintretendem höheren Düngebedarf erneute Düngebedarfsermittlung einschließlich dokumentierter Begründung
- Gehalte der aufgebrauchten Nährstoffträger an Gesamt-N, verfügbarem N oder Ammonium-N, Gesamt-Phosphat
- Nmin-Gehalte des Bodens (außer Grünland, mehrschnittigem Feldfutter) ermittelt über Nmin-Richtwerte/ eigene Analysen
- Phosphatgehalte des Bodens für Schläge > 1 ha müssen mind. alle 6 Jahre analysiert werden
- Ausgangsdaten und Ergebnisse des Nährstoffvergleichs
- vollständige Stoffstrombilanz

Sperrfristen:

- Sperrfristregelung nach der Hauptfruchternte auf Ackerland
- Sperrfristbeginn für Grünland ab 01. November bis 31. Januar
- Sperrfrist für Festmist von Huf- und Klautentieren, Kompost ab 15. Dezember bis 15. Januar
- Beginn des Bezugszeitraums zur Erstellung der plausibilisierten Feld-Stall-Bilanz ab 01. Juli 2017 bzw. 01. Januar 2018
- Düngebedarfsermittlung zu Gemüse, Zweitfrüchten, Zwischenfrüchten, Feldgras, Winter-raps, Wintergerste nach Getreide
- Dokumentation des Gesamt-N-Einsatzes über organische Dünger im Jahr 2017 zur Berücksichtigung bei der N-Bedarfsermittlung für das Erntejahr 2018
- Abstandsauflagen zu Gewässern

Lagerkapazitäten

- 6 Monate für Gülle, Jauche, Gärreste
- 2 Monate für Festmist von Huf- oder Klautentieren, Kompost ab 01.01.2020
- 9 Monate für Betriebe > 3 GV/ha und für Betriebe ohne eigene Fläche ab 01.01.2020

¹ frei nach: www.landwirtschaftskammer.de/landwirtschaft/ackerbau/pdf/du-ev-2017-kompakt.pdf,
Stand: 25. September 2017

Im Planspiel vertretene Akteure (erhalten jeweils eine fiktive spezielle Ausgangslage)

Akteur
Landwirtschaftsministerium
Umweltministerium
Das "Landvolk V." (V=Veredelungsbetriebe)
1 Sauenhaltung mit Ferkelaufzucht (SF)
1 Schweinemastbetrieb im geschlossenen System (Ferkelaufzucht und Mast) (SFM)
1 Schweinemastbetrieb mit Biogasanlage (SM)
1 Milchviehbetrieb (MV)
Das "Landvolk A." (A= Ackerbaubetriebe)
1 Betrieb mit Biogasanlage (BiA)
1 Betrieb mit guten Böden (BG)
1 Betrieb mit leichten Böden (BL)
Lebensmitteleinzelhandel 1 (LEH E)
Lebensmitteleinzelhandel 2 (LEH K)
Lohnunternehmen u. Spedition (LoS)
Landhandel u. Agrarmakler (LaA)
Wasserversorger (W)
Umweltschutzverband (UV)
Presse