

Stellungnahme

des Einzelsachverständigen Franz Jansen-Minßen,  
Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Geschäftsbereich Landwirtschaft  
Fachbereich Nachhaltige Landnutzung, Ländlicher Raum, GIS-Polaris

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



## **Stellungnahme zum Fragenkatalog der Öffentlichen (Sachverständigen-)Anhörung zum Thema „Änderung des Düngerechts“**

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?

Ein wirkungsvoller Vollzug des geltenden Düngerechts ist aufgrund fehlender Rechtsinstrumente bislang nicht möglich. Gleichwohl werden die vorgegebenen Prüfquoten in Niedersachsen mit den verfügbaren Rechtsinstrumenten umgesetzt. Es besteht daher ein rechtliches Regelungsdefizit und kein Vollzugsdefizit. Beispielsweise fehlt es bislang im deutschen Düngerecht wie in vergleichbaren EU-Staaten an Sanktionsmöglichkeiten für das Überschreiten der bedarfsgerechten Düngung hinsichtlich Menge und Zeitpunkt. Solange die vorgegebenen Stickstoff- und Phosphorsalden auf Betriebsebene eingehalten werden, gilt nach deutschem Düngerecht zur Zeit die Vermutung der bedarfsgerechten Düngung. Vorliegende Auswertungen zeigen, dass diese Vermutung in vielen Fällen nicht zutrifft, weil trotz Einhaltung der betrieblichen Salden deutlich über Bedarf gedüngt werden kann. Neben den inhaltlich materiellen Mängeln des bisherigen Düngerechts fehlt es der Überwachungsbehörde im Rahmen ihrer Tätigkeiten am Zugriff auf wichtige Daten, wie z. B. Tierbestände und Flächennutzung. Die in den vorliegenden Entwürfen der Düngeverordnung und des Düngegesetzes vorgesehenen Neuregelungen führen im Zusammenhang mit den geplanten Länderermächtigungen zu einer deutlichen Verbesserung der Überwachungsmöglichkeiten. Jedoch sollten die Kontrollwerte und die Bußgeldtatbestände für das Überschreiten der bedarfsgerechten Düngung eindeutig für die Betriebsebene gelten, da eine Beweisführung auf Schlagebene kaum möglich ist.

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?

Grundsätzlich ist jede Bilanzierungsform geeignet, Defizite im Nährstoffmanagement aufzuzeigen und Ansatzpunkte für Überwachungs- und Beratungsmaßnahmen zu bieten. In Bezug auf die Effizienzsteigerung bei der Düngung hat die Feld-Stall-Bilanz insbesondere aufgrund der neu eingeführten plausibilisierten Grundfutterbilanz und des engen Flächenbezuges Vorteile in der Beratungs- und der Überwachungstätigkeit. Für eine effiziente Überwachung der bedarfsgerechten Düngung kann daher auf die Feld-Stall-Bilanz nicht verzichtet werden. In Ergänzung dazu könnte die Hoftorbilanz für die Überwachung von Bedeutung sein, wenn gleichzeitig der Anwendungsbereich des Düngerechts auf gewerbliche Betriebe ohne Fläche erweitert würde, um so das Inverkehrbringen von

Nährstoffen mit Hilfe von Stallbilanzen in der Tierhaltung bzw. Input-Output-Berechnungen bei Biogasanlagen besser überwachen zu können. Darüber hinaus kann die Hoftorbilanz mit differenzierten N-Salden bei verschiedenen Betriebstypen wichtige Hinweise für eine Gesamtemissionsbetrachtung und für die Beratung liefern. Hierbei ist zu beachten, dass die Hoftorbilanz bei mehrfach geteilten Betrieben mit verschiedenen juristischen Personen einen erheblichen Mehraufwand für die Überwachungsbehörden nach sich zieht. Grundsätzlich sollte daher jede Bilanzierungsform, die Grundlage für Überwachungsmaßnahmen ist, unter Mitarbeit der für die Vor-Ort-Kontrollen zuständigen Überwachungsbehörden eingeführt werden.

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?

Der Datenschutz ist nach deutschem Recht ein hohes Rechtsgut. Gleichwohl ist eine effiziente Überwachung der bedarfsgerechten Düngung nur möglich, wenn die Düngebehörde über ein Mindestmaß über Daten verfügt. Dies zeigen Beispiele anderer europäischer Länder mit vergleichbaren agrarstrukturellen Verhältnissen (Belgien, Niederlande, Dänemark). Zumindest sollte die Düngebehörde, wie in den bisherigen Entwürfen vorgesehen, den Zugriff auf Tier- und Flächendaten bekommen und ermächtigt sein, elektronische Meldepflichten für Feld-Stall-Bilanzen und Düngebedarfsaufzeichnungen einführen zu können. Dies führt, so die Erfahrungen anderer Länder, insbesondere dazu, dass Kontrollen risikoorientiert und effizient mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden können.

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

In zeitlicher Hinsicht sollte die Priorität bei der Novellierung des Düngerechts auf die Einführung von prüffähigen Grundlagen für die Düngebedarfsermittlung, Dokumentation und Meldung des Düngebedarfs liegen. Im Hinblick auf die Ausführungen zu Frage 2, kann die Einführung einer Hoftorbilanz nur in Ergänzung zu der plausibilisierten Feld-Stall-Bilanz sinnvoll sein, wenn gleichzeitig der Anwendungsbereich des Düngegesetzes und der Düngeverordnung auf flächenlose Betriebe erweitert wird, die Düngemittel in Verkehr bringen. Die technische Einführung der Hoftorbilanz in Ergänzung zur landwirtschaftlichen Buchführung ist lösbar, führt jedoch aufgrund der Zeitabläufe bei der steuerlichen Buchführung voraussichtlich zu einer erheblichen Verzögerung der Überwachungsmaßnahmen. Das Ziel einer bedarfsgerechten Düngung in der breiten landwirtschaftlichen Praxis mit einer effizienten düngerechtlichen Überwachung erfordert zunächst den Soll-Ist-Abgleich zwischen dem betrieblichen Düngebedarf und der tatsächlichen betrieblichen Düngung. Das wäre mit den jetzt vorgesehenen Rechtsinstrumenten möglich und sollte sehr zeitnah verabschiedet werden.

Die Einführung der Hoftorbilanz im weiteren Gesetzgebungsverfahren würde als Teil der düngerechtlichen Überwachung eine intensive Beteiligung von Überwachungsbehörden mit Vollzugserfahrung erfordern.

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

Zwingend erforderlich sind die Daten der Tierhaltung sowie die Daten der Flächennutzung (GAP-Daten). Darüber hinaus muss die Düngebehörde auf Daten der Bau-, Veterinär-, Abfall-, Wasser- und Immissionsschutzbehörden zugreifen können. Des Weiteren sollte die Düngebehörde künftig in der Lage sein, eine Statistik der Nährstoffversorgung der Böden zu führen, was eine rechtsgesicherte statistische Erfassung von Bodenuntersuchungsdaten der anerkannten Labore voraussetzt. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob der Mineraldüngerhandel nach dänischem Vorbild zur Meldung der verkauften Mineraldüngermengen an die Düngebehörde verpflichtet werden kann.

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?

Die Gesamtbetrachtung der Nährstofffrachten im oberflächennahen Grundwasser hat prinzipiell eine hohe Bedeutung für die Maßnahmen des Düngerechts und des Wasserrechts sowie der zuständigen Vollzugsbehörden. Die Nährstoffbilanzierung erfolgt auf der betrieblichen Ebene unter Berücksichtigung aller anrechenbaren Verluste mit dem Fokus auf die bedarfsgerechte Düngung. Die Düngeverordnung und das Düngegesetz werden daher aus Sicht der Landwirte und ihrer Berater eher als Fachrecht für die Pflanzenernährung wahrgenommen und weniger als nationales Aktionsprogramm zur Erreichung der Ziele des Wasserrechts. Unklarheit besteht häufig auch über die Verbindlichkeit der festgelegten wasserrechtlichen Zielgrößen im oberen Grundwasserbereich, weil die Trinkwasserwerte bundesweit in der Regel deutlich niedrigere Nitratwerte ausweisen. Daher sollten die Ziele des Gewässerschutzes in der Zweckbestimmung des Düngerechts deutlicher zum Ausdruck kommen. Neben der düngerechtlichen Bilanzierung der Nährstofffrachten auf betrieblicher und regionaler Ebene durch die Düngebehörde ist es sinnvoll, auch eine Gesamtemissionsbetrachtung des Stickstoffkreislaufes in Kooperation von Düngebehörde, Bodenbehörde und Wasserbehörden vorzunehmen. Nur so lassen sich Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen.

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

Das Europäische Wasserrecht legt klare ökologische, chemische und zeitliche Ziele für den Schutz des Grundwassers und des Oberflächenwassers fest. Diese Ziele werden nach den vorliegenden Monitoringberichten vielfach nicht erreicht. Die Wasserrahmenrichtlinie spricht im Besonderen auch ein Verbesserungsgebot und ein Verschlechterungsverbot für die Wasserqualität aus. Dies bedeutet, dass die zuständigen Behörden reagieren müssen, wenn negative Trends (Maßnahmenwerte) im oberflächennahen Grundwasser vorliegen. Das neue Düngerecht sieht hierfür gebietsspezifische Maßnahmen vor, deren Anwendung im konkreten Fall von den zuständigen Behörden zu prüfen ist. Das Land Niedersachsen plant diese Regelungen künftig für die roten Wasserkörper in den Gebietskulissen der Wasserrahmenrichtlinie anzuwenden.

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

Grundsätzlich sollte die flächendeckende Einhaltung der bedarfsgerechten Düngung im Vordergrund gesetzlicher Überwachungsmaßnahmen stehen. Darüber hinaus könnte künftig neben den bereits angesprochenen nitratsensiblen Gebieten gemäß Düngeverordnung auch ein anlassbezogener Überwachungsansatz im Anstrombereich roter Messstellen entwickelt werden. Dazu müssten die Wasserbehörden entsprechende Karten und Fachdaten bereitstellen und die Düngebehörde veranlassen, die Bewirtschafter im Umfeld der Messstellen zu ermitteln und Überwachungsmaßnahmen einzuleiten. Voraussetzung hierfür ist die datenschutzrechtliche Nutzbarkeit der GAP-Daten (siehe Frage 3).

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?

Das Düngerecht hat als nationales Aktionsprogramm des Europäischen Wasserrechts die dort festgelegten Ziele für alle Wasserkörper zu sichern. Die Trinkwasserversorgung wird durch weitergehende Maßnahmen gewährleistet. Die zuletzt vorgelegten Entwürfe der Düngeverordnung und des Düngegesetzes berücksichtigen wesentliche Punkte der Bundesdrucksache 18/1338 und leisten damit einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung des Grundwasserschutzes und der bedarfsgerechten Düngung. Trotz offener Fragen ist zu wünschen, dass das neue Recht möglichst zeitnah verabschiedet wird.

Die Klärung weiterer Fragen sollte künftigen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben, denn die Erfahrung mit den vorhandenen Landesmeldeverordnungen zeigt, dass mit der Schaffung von Transparenz und effizienten Überwachungsmaßnahmen ein großer Schritt für mehr Wasserschutz und für die bedarfsgerechte Düngung möglich ist.

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?

Grundsätzlich sollten für die Düngebedarfsermittlung gleiche Regeln für alle Düngemittel gelten (z. B. Menge und Zeitpunkt der Anwendung, Sperrfristen, Lagerung, Ausbringungstechnik etc.). Bei organischen Düngemitteln sind des Weiteren die unterschiedlichen N-Effizienzen und die langjährige Stickstoffnachlieferung zu berücksichtigen, wie es die neue Düngeverordnung vorsieht. Weitere Sonderregelungen außer den in § 8 Abs. 5 der Düngeverordnung vorgesehenen Ausnahmen sind nicht erforderlich.

11. Wie sollten Sanktionen im Fall 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?

Das neue Düngerecht berücksichtigt erstmals Bußgeldtatbestände für das Überschreiten der bedarfsgerechten Düngung und der betrieblichen Nährstoffsalden. Zu begrüßen ist die Voranstellung einer Beratungspflicht bei erstmaliger Überschreitung der Kontrollwerte. Jedoch sollten alle Kontrollwerte für erforderliche Soll-Ist-Abgleiche juristisch auf Betriebsebene definiert sein. Ein Nachweis der nicht bedarfsgerechten Düngung auf Schlagebene ist verwaltungsverfahrenrechtlich mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet.

Daher ergeben sich aus Sicht einer Vollzugsbehörde folgende Empfehlungen für die Bußgeldbewehrung der bedarfsgerechten Düngung:

Die Bußgeldbewehrung in § 14 Nr. 2 bezieht sich auf den Schlag oder die Bewirtschaftungseinheit. Die Überprüfung der bedarfsgerechten Düngung auf einem Einzelschlag ist aber in aller Regel nicht möglich, da die applizierten Düngermengen im Nachhinein nicht nachgewiesen werden können. Vor diesem Hintergrund regen wir an, die Düngebedarfsermittlung auf den gesamten Betrieb zu beziehen, um einen Vergleich zwischen dem vor der Düngung ermitteltem Düngebedarf und der laut Nährstoffvergleich tatsächlich ausgebrachten Düngermenge zu ermöglichen.

Der § 3 Abs. 2 sollte folgende Formulierung erhalten.

*Vor dem Aufbringen von wesentlichen Nährstoffmengen an Stickstoff oder Phosphat mit Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln hat der Betriebsinhaber den Düngebedarf der Kultur für jeden Schlag oder jede Bewirtschaftungseinheit nach den Vorgaben des § 4 zu ermitteln.*

*Der Düngebedarf des Gesamtbetriebes ist durch Summieren der nach Satz 1 ermittelten Einzelergebnisse für das Düngejahr zu ermitteln.*

*Satz 1 gilt nicht für ... usw.*

Zusätzlich muss in § 3 Abs. 3 der Satz 1 lauten:

*Der nach Abs. 2 ermittelte Düngebedarf für jeden Schlag oder jede Bewirtschaftungseinheit oder den Gesamtbetrieb darf grundsätzlich nicht überschritten werden.*

Um eine Vergleichbarkeit mit dem Nährstoffvergleich herstellen zu können, muss in § 8 der Absatz 1 folgende Formulierung erhalten:

*Der Betriebsinhaber hat jährlich spätestens bis zum 31. März nach Maßgabe der Anlage 5 einen betrieblichen Nährstoffvergleich für Stickstoff und für Phosphat für das abgelaufene Düngejahr als*

1. *Vergleich von Zu- und Abfuhr für die landwirtschaftliche genutzte Fläche insgesamt oder*
2. *Zusammenfassung der Ergebnisse der Vergleiche für jeden Schlag, jede Bewirtschaftungseinheit oder eine nach § 3 Absatz 2 Satz 3 zusammengefasste Fläche zu erstellen und zu einem jährlich fortgeschriebenen mehrjährigen Nährstoffvergleich nach Anlage 6 zusammenzufassen.*

*Das Düngejahr muss dem bei der Düngebedarfsermittlung zugrunde gelegten Zeitraum entsprechen und im Nährstoffvergleich muss die Nährstoffzufuhr in direktem Bezug zur Nährstoffabfuhr der gedüngten Kulturen stehen.*

Letzteres ist erforderlich, damit Düngebedarfsermittlung und Nährstoffvergleich sich auf die gleichen Kulturen und Flächen beziehen

Parallel sollte auch die Definition für das Düngejahr in § 2 Nr. 4 ergänzt werden:

*Düngejahr:*

*Zeitraum von zwölf Monaten, auf den sich die Bewirtschaftung des überwiegenden Teiles der landwirtschaftlich genutzten Fläche, insbesondere die dazugehörige Düngung, bezieht; Das Düngejahr muss dem bei der Düngebedarfsermittlung zugrunde gelegten Zeitraum entsprechen.*