



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Herrn

██████████
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Referat 711 – Pflanzenbau, Grünland
Rochusstraße 1
53123 Bonn

Datum: 15.1.2020

Per E-Mail ██████████

Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften

Sehr geehrter ██████████

wir nehmen dankend Bezug auf Ihr Schreiben vom 20.12.2019 und übermitteln Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften (DüV-E).

I. Erfüllungsaufwand der Landwirtschaftsverwaltung

In Ziffer E.3 – Erfüllungsaufwand der Verwaltung geht der Verordnungsentwurf von keinem zusätzlichen Erfüllungsaufwand, sondern gar von einer Entlastung in Höhe von 190.000 Euro pro Jahr aus.

Diese Einschätzung ist aus unserer Sicht nicht plausibel. Vielmehr gehen wir davon aus, dass die vorgesehenen Änderungen zu einem deutlich höheren Aufwand für die Landwirtschaftsverwaltung der Landkreise führen werden. So ist im Gesetzentwurf (Tabelle 1 zum Erfüllungsaufwand) bspw. der erhöhte Aufwand für die Information und Beratung der Landwirte durch die Verwaltung nicht aufgeführt. Des Weiteren unberücksichtigt sind die Aufwendungen für die zusätzlichen Kontrollen der neuen Abstandsregelungen entlang von Gewässern und der geänderten Sperrfristen.

Ebenfalls nicht vollständig erfasst bzw. deutlich zu niedrig angesetzt ist der Aufwand für zusätzliche Kontrollen durch die Verwaltung. So fehlen bspw. die Aufwendungen für die Kontrollen der schlagbezogenen Aufzeichnungspflichten über die Düngungsmaßnahmen (Nr. 19 der Tabelle 1). Gegenüber dem Ist-Zustand ist mit einer erheblichen Ausdehnung des Prüfaufwandes zu rechnen, insbesondere in den Ländern, die große Betriebe mit vielen Schlägen aufweisen. Der Kalkulation für die Kosten der Kontrolle eines Nährstoffvergleichs lag seinerzeit eine Prüfdauer von einer Stunde zugrunde. In dieser Zeit können einzelschlagbezogene Aufzeichnungen, auch wenn diese durch den Landwirt nach Muster der Anlage 5 zusammenzufassen sind, in den meisten Fällen nicht hinreichend kontrolliert werden.

Auch der unter der Nr. 18 als sinkender Erfüllungsaufwand für die Verwaltung genannte Betrag von 98.807 Euro erschließt sich uns nicht. Der durch den Landwirt zu berechnende Düngbedarf für den Gesamtbetrieb und dessen Aufzeichnung muss von der Behörde kontrolliert werden. Daher ist hier nicht von einer Entlastung auszugehen. Für die Verwaltung kommt es bei Betrieben, die Flächen in- und außerhalb von belasteten „roten Gebieten“ bewirtschaften, zu einer Erhöhung des Kontrollaufwandes, insbesondere aufgrund der Differenzierung bei der Düngbedarfsermittlung und bei der Ermittlung der Ausbringungsobergrenze von 170 kg N/ha pro Schlag in den „roten Gebieten“. Dies entspricht einer Situation, als ob man zwei Betriebe gleichzeitig mit jeweils unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben prüfen müsste. Diesem Sachverhalt wird in der Kostenkalkulation seitens des Bundes nicht Rechnung getragen.

Schließlich sind die Berechnungsgrundlagen für die Kosten des Aufwands für die Verwaltung nicht nur hinsichtlich des Zeitbedarfs, sondern auch in Bezug auf die Kostenansätze für die angesetzten Arbeitsstunden (35,10 Euro je Arbeitsstunde) nicht nachvollziehbar.

II. Pflanzenbauliche und agrarstrukturelle Auswirkungen

Neben dem deutlich erhöhten Dokumentationsaufwand, der auf die landwirtschaftlichen Betriebe zukommt, führen die Änderungen vor allem in den „roten Gebieten“ zu erheblichen Einschränkungen bei der Düngung. Dies kann dazu führen, dass bestimmte Kulturen nicht mehr oder nicht mehr wirtschaftlich sinnvoll angebaut werden können.

Beispielsweise ist die N-Düngung von Sommerungen (Aussaat/Pflanzung nach dem 1.2.) nur erlaubt, wenn Zwischenfruchtanbau im Herbst vor Sommerungen erfolgt, die nicht vor dem 15.1. umgebrochen wird. Ausnahmen sind für Regionen mit nur geringen Niederschlägen und spät räumenden Vorkulturen vorgesehen. Der Anbau von Sommergerste/Braugerste als Kultur mit geringer N-Düngung setzt eine gute Bodenstruktur voraus, die gerade in Regionen mit schweren Böden oder in Höhenlagen nur mit einer Pflugfurche im Herbst erreicht werden können. Mit einem Pflugeinsatz erst ab 15.1. ist in der Regel kein wirtschaftlich sinnvoller Braugerstenbestand zu etablieren, sodass diese Kultur in „roten Gebieten“ nicht mehr angebaut werden könnte. Gleiches gilt generell für starkzehrende Gemüsekulturen (Spinat, Feldsalat oder Kohlsorten), die aufgrund der verschiedenen Düngungseinschränkungen in „roten Gebieten“ nur unter erheblichen Ertrags- und vor allem auch Qualitätsverlusten angebaut werden könnten, die die Vermarktungsfähigkeit generell in Frage stellen dürften (zu helle Blattfarbe, zu kleine Köpfe).

Die schlagbezogene Obergrenze von 170 kg/ha Gesamt-N betrifft vor allem ökologisch wirtschaftende Gemüsebaubetriebe, die in der Regel organische Handelsdünger einsetzen, deren N-Wirksamkeit im Anwendungsjahr bei maximal 50 % bis 60 % liegt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen auf ökologisch wie konventionell wirtschaftende Gemüsebaubetriebe wären daher erheblich, sodass bei entsprechendem Flächenanteil in den genannten Gebieten von existenzgefährdenden Auswirkungen ausgegangen werden kann, jedenfalls solange die bisherigen Qualitätsnormen der Vermarkter bestehen.

Gleichzeitig ist uns vollständig bewusst, dass die Bundesrepublik im Rahmen des nationalen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Nitratrichtlinie in der Pflicht steht, bisherige Versäumnisse nachzuholen. Dabei dürfen etwaige Folgewirkungen für die landwirtschaftlichen Betriebe und diesbezügliche Ausgleichsmaßnahmen aber nicht außer Acht bleiben. Schließlich besteht ein gesamtgesellschaftliches Interesse an einer starken heimischen Landwirtschaft mit regionalen Produkten, nicht zuletzt unter ökologischen Aspekten.

In diesem Zusammenhang ist zu befürchten, dass einige der vorgesehenen Regelungen durchaus geeignet sein dürften, dem „Höfesterben“ bzw. dem Trend zu Großbetrieben mit großen Bewirtschaftungseinheiten Vorschub zu leisten. Beispielsweise bezweckt die vorgesehene Einarbeitungszeit von einer Stunde (§ 6 Abs. 1 Satz 1 DüV-E) nachvollziehbar eine Minderung der Immissionen von Ammoniak und Stickoxid. Jedoch ist hierfür moderne und teure

Ausbringungstechnik erforderlich. Aufgrund der begrenzten Ausbringungszeiträume kann diese Technik jeweils nur sehr kurz eingesetzt werden, sodass sich voraussichtlich nur Großbetriebe eine eigene Ausbringungstechnik leisten können, die den Anforderungen entspricht. Kleinere Betriebe müssen auf Maschinenringe und Lohnunternehmen zurückgreifen. Ein effektiver Einsatz der Ausbringungstechnik erfordert möglichst große Schläge bzw. Bewirtschaftungseinheiten und geringe Fahrzeiten zwischen den Schlägen, was den Trend zu großen Agrarbetrieben mit großen Flächen weiter vorantreiben dürfte.

III. Einzelne Regelungen

Zu § 5 Abs. 3 DüV-E

Verschiedene Neigungsgrade mit Bezug auf variierende Distanzen erfordern unterschiedliche Aufbringtmengen zu Oberflächengewässern. Hinzu kommen verschiedene Bewirtschaftungsbestimmungen in Abhängigkeit der Hangneigungen und der Art der Anbaustruktur auf der Fläche. Hinsichtlich dieser Regelungen nicht den Überblick zu verlieren, stellt für die Praxis eine besondere Herausforderung dar. Praktikablere Bestimmungen wären an dieser Stelle wünschenswert.

Weiterhin gilt es zu bedenken, dass Landschaft „dynamisch“ ist. Es ist möglich, dass sich um ein Oberflächengewässer herum verschiedene Eingruppierungen der Hangneigung darstellen lassen. Es wird deshalb mit Fehlern bei der Einhaltung der Auflagen zu rechnen sein. Die behördliche Kontrolle wird schwerfallen. Für die unkomplizierte Bestimmung der Hangneigung und der Zuordnung der jeweils korrekten Maßnahmen sind sowohl für den Normadressaten als auch die Kontrollbehörden digitale Flächenkarten zwingend erforderlich.

Zu § 6 Abs. 4 DüV-E

Zukünftig sollen Flächen, die außerhalb der düngerechtlichen Vorschriften nicht gedüngt werden dürfen, von der Berechnung ausgeschlossen werden. Betrifft das allerdings nur Einschränkungen der Düngung, so sollen diese in Höhe der zulässigen Nährstoffgabe bei der Berechnung berücksichtigt werden dürfen. Diese Art der Berücksichtigung erhöht nicht nur den Aufwand für die korrekte Berechnung, sondern auch für die Prüfung. In der Dokumentation muss für den Kontrolleur irgendwo ersichtlich werden, welche Flächen davon in welcher Höhe betroffen sind. Die zukünftig geforderte schlagbezogene Aufzeichnung über getätigte Düngemaßnahmen (§ 10 Abs. 2 DüV-E) sieht eine solche Erfassung nicht vor.

Zu § 10 Abs. 2 DüV-E

In § 10 Abs. 2 Nr. 4 DüV-E wird nur die Aufzeichnung der „Menge der aufgebrachten Nährstoffe“ vorgegeben. Es sollte im Verordnungstext konkret bestimmt werden, welche Nährstoffe aufzuzeichnen sind. Bisher ergibt sich nur aus dem Muster der Anlage 5, dass es sich offensichtlich „nur“ um die Nährstoffe Stickstoff und Phosphor handeln soll.

Nach § 10 Abs. 2 Nr. 5 DüV-E soll bei Weidehaltung u. a. die Art und Anzahl der auf der Weide gehaltenen Tiere aufgezeichnet werden. Es zeigt sich jedoch in Anlage 5, dass der jährliche Nährstoffvergleich – anders als in der Begründung unter II. Anstrich 14 ausgeführt – nicht nur durch eine Aufzeichnungspflicht der tatsächlich ausgebrachten Dünger ersetzt werden soll. Stattdessen führt die Aufnahme der Weidehaltung und der Stickstoffbindung durch Leguminosen in das Erfassungsschema (Anlage 5) der im Betrieb aufgebrachten Nährstoffe zur Bestimmung der sog. Nährstoffzufuhr (= Summe aus Düngung und Nährstoffeintrag außerhalb einer Düngung zugeführten Nährstoffmengen). Wenn die Ermittlung der Nährstoffzufuhr und nicht nur der „Düngung“ (= „aktive“ Zufuhr von Pflanzennährstoffen über Düngemittel) auf dem Einzelschlag das Ziel ist, kommt man um die Führung eines Weidetagebuches nicht herum.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass die Führung eines Weidetagebuches bspw. im Land Brandenburg über Jahre als Zuwendungsvoraussetzung bei bestimmten Agrarumweltmaßnahmen vorgeschrieben war. Bei den damals von den Düngebehörden durchzuführenden Kontrollen zur Einhaltung eines Nährstoffäquivalentes von 1,4 RGV/ha bei Weidehaltung zeigten sich erhebliche Probleme bei der praktischen Umsetzung. Insbesondere war dort problematisch, dass sich etwa in Mutterkuhherden während der Weideperiode zu einem bestimmten Datum die Zuordnung des Einzeltieres zu einer Tierkategorie änderte. So wird z. B. aus einem Kalb nach 6 Monaten ein Jungrind und aus einem Jungrind nach der ersten Kalbung eine Kuh. Während der Weideperiode kommt es so ständig zu Veränderungen der Tierzahlen in den einzelnen Tierkategorien, die praktisch nur mit erheblichem Aufwand abzubilden sind. Hinzu kommt, dass viele Betriebe mehrere Herden, häufig auch auf kleinen Schlägen, für kurze Zeitabschnitte weiden lassen.

Außerdem werden wieder verstärkt Intensivweidehaltungen mit Milchkühen betrieben. Bei diesem Haltungsverfahren wird das sogenannte Portionsweideverfahren angewendet. Die Rinder erhalten täglich ein „frisches“ neues Teilstück des Schlages zur Beweidung zugeteilt, d. h. die Schlaggröße ändert sich täglich, häufig sogar mehrfach.

Zu § 10 Abs. 3 DüV-E

Die Befreiungstatbestände von § 8 DüV sollen in den § 10 Abs. 3 DüV-E überführt werden. Allerdings beziehen sich die Befreiungstatbestände künftig nicht mehr auf den Nährstoffvergleich, sondern auf die Aufzeichnungspflichten. Für die Behörden gibt es jedoch keine Möglichkeit der Kontrolle, wenn nicht für alle Schläge die Aufzeichnungspflicht gilt.

Zu § 12 DüV-E

Die Regelung zu den Lagerkapazitäten in § 12 DüV ist nach Einschätzungen aus der kreislichen Praxis von großer Bedeutung. Allerdings gibt es schon seit der Novelle der DüV 2017 für die dort aufgestellten Anforderungen zum Fassungsvermögen von Anlagen zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern und Gärrückständen unbeantwortete Fragen, durch die sich in der Praxis immer wieder Probleme bei den Anforderungen an gewerbliche Tierhaltungsanlagen und/oder Biogasanlagen abzeichnen. Vor diesem Hintergrund wäre für den Vollzug mehr Rechtssicherheit durch klarere Regelungen dringend notwendig.

Insbesondere die bisherigen Vorgaben in § 12 Abs. 5 DüV zum Nachweis der erforderlichen Anlagen zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern und Gärresten sind nach Einschätzung der Praxis zu unbestimmt. Die Auslegung des Begriffs „Verwertung“ führt zu erheblichen Verunsicherungen in und auch zwischen den Ländern. Teilweise geht diese Auslegung sogar soweit, dass allein ein Abnahmevertrag zur direkten Verwertung auf landwirtschaftlichen Nutzflächen als Lager/Anlagennachweis ausreicht. Diese Auslegung konterkariert jedoch die Forderung zum Nachweis von ausreichenden Lageranlagen nach § 12 Abs. 1 und 3 DüV und macht alle Forderungen zu Lageranlagen hinfällig. Für eine grundwasserschutzorientierte Verwertung von Wirtschaftsdüngern und Gärrückständen sind aber ausreichend und dauerhaft gesicherte Lagerkapazitäten unerlässlich. Im Zuge der Änderungsverordnung sollten daher entsprechende Richtigstellungen bzw. Konkretisierungen in § 12 Abs. 5 DüV erfolgen.

Darüber hinaus stellen sich aus Sicht der Praxis zusätzliche Fragen durch die vorgesehene Einfügung des Zusatzes „von Huf- und Klautentieren“ in § 12 Abs. 4 Satz 1 DüV-E, wodurch Festmist aus der Haltung von Geflügel von der Regelung ausgeschlossen wird. Soll folglich für Festmist aus der Geflügelhaltung nur noch § 12 Abs. 1 DüV gelten? Und warum wird für Geflügelmist nicht eine Mindestlagerdauer äquivalent zu Festmist von Huf- und Klautentieren (2 Monate) bzw. flüssigen Wirtschaftsdüngern (6 bzw. 9 Monate) festgelegt? Aufgrund der unbestimmten Regelung für Geflügelmist dürfte es zu Problemen beim Vollzug kommen. Die Berechnung des Zeitraums, in dem nicht ausgebracht werden darf, kann schwierig sein und jährlichen Schwankungen unterliegen. Dies ist z. B. der Fall, wenn Flächen innerhalb und

außerhalb „roter Gebiete“ betroffen sind. Zudem variiert der Zeitraum jährlich in Abhängigkeit von Winterraps, Wintergerste, Zwischenfrüchten mit Futternutzung an der Fruchtfolge. Zudem ändert sich die Flächenausstattung der Betriebe regelmäßig, etwa durch Pflugtausch, Zupacht oder den Verlust von Flächen.

Zu § 13 DüV-E

In dem geltenden § 6 Abs. 4 Satz 2 DüV wird die spezielle Pflanzenverfügbarkeit und die Praxis, dass Kompost als Bodenhilfsstoff nur alle drei Jahre aufgebracht wird, mit der Anrechnungsregelung (510 kg Gesamtstickstoff beim Kompost) durchaus berücksichtigt. In den künftig geltenden länderspezifischen Regelungen § 13 Abs. 2 Nr. 12 DüV-E soll für den Gesamtstickstoff eine Absenkung auf 130 kg (statt 170 kg) erfolgen können. An dieser Stelle wäre es nach unserer Einschätzung hilfreich, wenn die Aufteilung für Kompost noch einmal ausdrücklich verdeutlicht würde, um Missverständnisse beim Vollzug in den Ländern zu vermeiden.

Zu § 14 DüV-E

In § 14 DüV-E sollen neue Tatbestände für Ordnungswidrigkeiten festgelegt werden. Die erforderliche düngespezifische Kontrolle soll auch künftig primär auf Basis von Aufzeichnungen der Bewirtschafter erfolgen. Die den Aufzeichnungen zugrundeliegenden Werte darf der einzelne Bewirtschafter zulässigerweise im erheblichen Umfang eigenständig ermitteln und definieren. Ordnungswidrig im Rahmen von § 14 DüV-E sind überwiegend Verstöße gegen entsprechende Aufzeichnungspflichten oder durch dokumentierte Handlungen, die sich aus den Aufzeichnungen ergeben. Dagegen wird das Ergebnis der Düngplanung und der tatsächlich erfolgten Düngung auf der einzelnen landwirtschaftlichen Nutzfläche/Bewirtschaftungseinheit, die in der Eigenverantwortung des Bewirtschafters liegt, nicht erfasst.

Selbst für eine erhebliche Überdüngung einer landwirtschaftlichen Nutzfläche soll auch künftig kein Bußgeld verhängt werden können, wenn diese allein auf Basis von Bodenmesswerten (z. B. deutlich erhöhter unnatürlicher N_{min} -Gehalt im Vergleich zu einer vergleichbaren Referenzfläche) nachgewiesen wird. Gerade erhöhte Wirtschaftsdüngerausbringungen durch grenzüberschreitenden „Gülettourismus“ sind so nachträglich kaum sanktionierbar, da Aufzeichnungen und Eintragungen in entsprechende Meldeprogramme naturgemäß nicht erfolgen und für die Düngbehörde nicht bekannt ist, welche Meldungen von wem erforderlich gewesen wären. Wir sprechen uns daher für die Einführung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes in § 14 DüV-E für eine auf Basis von Bodenmesswerten nachgewiesenen Überdüngung aus.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie diese Anmerkungen in weiteren Verlauf des Verordnungsgebungsverfahrens aufgreifen könnten.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

