

## STELLUNGNAHME

### zum Entwurf der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften vom 20. Dezember 2019

Berlin, 15. Januar 2020

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 268.000 Beschäftigten wurden 2017 Umsatzerlöse von mehr als 116 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 10 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 61 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 86 Prozent, Wärme 70 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 68 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitband-Ausbau. Ihre Anzahl hat sich in den letzten vier Jahren mehr als verdoppelt: Rund 180 Unternehmen investierten 2017 über 375 Mio. EUR. Seit 2013 steigern sie jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent und bauen überall in Deutschland zukunftsfähige Infrastrukturen (beispielsweise Glasfaser oder WLAN) für die digitale Kommune aus.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin  
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

## Vorbemerkungen

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU), dessen Mitglieder rund 90 Prozent aller Deutschen mit Trinkwasser versorgen, bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf der Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften (DüV-E) Stellung beziehen zu dürfen.

Der VKU begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung mit der Änderung der Düngeverordnung aus dem Jahr 2017 (DüV 2017) einen weiteren wichtigen Schritt gehen will, um Nitrateinträge in unsere Gewässer zu reduzieren und unsere Trinkwasserressourcen zu schützen. Der Nitratgehalt im Grundwasser übersteigt in einigen Regionen seit Jahren den zulässigen Grenzwert von 50 Milligramm pro Liter. Problematisch ist das Überschreiten der Grenzwerte, weil das **Trinkwasser in Deutschland zu 70 Prozent aus Grund- und Quellwasser gewonnen wird**, und die Grundwasserressourcen daher eine besondere Bedeutung für die Trinkwasserversorgung in Deutschland darstellen. Wenn zu hohe Einträge von Nitrat in den Wasserkreislauf gelangen, wird es immer mühsamer, die gesetzlich vorgeschriebene Trinkwasserqualität zu sichern. Die Wasseraufbereitung ist jedoch aufwändig und teuer. Das Umweltbundesamt (UBA) hat in einer Studie<sup>1</sup> errechnet, dass durch die Belastung des Grundwassers mit Nitrat Preissteigerungen zwischen 32 bis 45 Prozent zu befürchten sind, sofern keine geeigneten Vorsorgemaßnahmen ergriffen werden. Die Trinkwasserkosten würden sich um 55 bis 76 Cent pro Kubikmeter erhöhen. Daher müssen wir die **Böden in nitratbelasteten Gebieten dringend auf eine Schlankheitskur setzen**. Nachdem die Nitratrichtlinie bereits seit 1991 gilt, ist es an der Zeit, vom Reden zum Handeln zu kommen.

Das EuGH-Urteil zur Umsetzung der Nitratrichtlinie in Deutschland aus dem Jahr 2018 führt jedoch dazu, dass der Gesetzgeber die **Düngegesetzgebung insgesamt neugestalten muss** und nicht nur die DüV 2017 ändern muss. Dies zeigt sich schon alleine dadurch, dass der Nährstoffvergleich (§ 8 DüV 2017) und dessen Beurteilung (§ 9 DüV 2017) ersatzlos gestrichen wird und lediglich in § 15 DüV-E ein Querverweis zur **Stoffstrombilanzverordnung** vorhanden ist. Die Stoffstrombilanzverordnung umfasst jedoch eine völlig unzureichende Bewertung der Bilanzüberschüsse mit weitreichenden Folgen für den Schutz der Gewässer und damit der Trinkwasserressourcen.

Für den in Tabelle 1 dargestellte **Erfüllungsaufwand** zur Umsetzung der Vorgaben des Verordnungsentwurfs von insgesamt 377 Millionen Euro pro Jahr fehlen aus Sicht des VKU die fachlichen Grundlagen. Insbesondere bei der Abschätzung der Kosten von knapp 300 Millionen Euro pro Jahr aufgrund der Reduktion der Düngung um 20 % in nitratbelasteten

---

<sup>1</sup> „Quantifizierung der landwirtschaftlich verursachten Kosten zur Sicherung der Trinkwasserbereitstellung“: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/zu-viel-duenger-trinkwasser-koennte-teurer-werden>

Gebieten sind die zugrunde gelegten Ertragseinbußen zu pauschal und zu hoch angesetzt. Der VKU fordert, diese nochmals eingehend zu prüfen und durch eine solide Abschätzung zu ersetzen.

Auch wenn die Bundesregierung weitergehende Maßnahmen anstrebt, den Schutz unserer Gewässer vor Nitrateinträgen aus landwirtschaftlichen Quellen zu verbessern, bestehen mit Blick auf den vorliegenden Referentenentwurf der Düngeverordnung aus unserer Sicht nachfolgende Defizite und damit weiteren Änderungsbedarf bei der Düngegesetzgebung insgesamt.

### **Einführung eines flächendeckenden, schlagbezogenen und transparenten Nährstoffmonitorings mit einem digitalen Datenmanagementsystem**

Zur Reduzierung und Vermeidung zu hoher Nährstoffüberschüsse ist eine gezielte Steuerung der Nährstoffströme durch die Behörden besonders in nitratbelasteten Gebieten erforderlich. Von großer Bedeutung ist daher die **Einführung eines flächendeckenden, schlagbezogenen und transparenten Nährstoffmonitorings auf Basis einer digitalen Datenübermittlung**. Die Einführung eines solchen digitalen Datenmanagementsystems ist auch notwendig, um bestehende Defizite in der Überwachung durch die zuständigen Landwirtschaftsbehörden zu verringern. Nur durch Transparenz auf der Emissionsseite lassen sich die Nährstoffströme steuern und die Nitrateinträge in die Gewässer reduzieren. Die europäischen Nachbarstaaten Niederlande und Dänemark zeigen vorbildlich, wie die Einführung eines solchen Systems erfolgen kann. Dort werden schon heute EU-Beihilfeanträge der Landwirte elektronisch erfasst. Das Einfügen weiterer Nitratdaten führt damit zu weniger Bürokratie, da für Kontrollzwecke kein zweites System vorgehalten werden muss. Der VKU fordert daher die Einführung eines deutschlandweit transparenten Düngedatenmanagements mit digitaler Datenübermittlung. Für die Schaffung von Datentransparenz ist die Verpflichtung aller Betriebe zur Übermittlung der aufgezeichneten Düngemengen und Nährstoffbilanzen an die zuständigen Behörden, verbunden mit dem Aufbau einer bundesweiten Datenbank im Benehmen mit den Bundesländern erforderlich.

### **Behördenübergreifende Zusammenarbeit**

Die derzeit strikt getrennte Behördenzuständigkeiten für die Umsetzung des landwirtschaftlichen Fachrechts einschließlich der Düngeverordnung einerseits (**Landwirtschaftsbehörde**) und für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und insbesondere des Grundwasserschutzes in Trinkwassergewinnungsgebieten andererseits (**Wasserbehörden**) verhindern bisher in der Praxis ein abgestimmtes und einvernehmliches Vorgehen, um den Gewässerschutz in der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung ausreichend zu berücksichtigen. Aus den EuGH-Entscheidung zur Nitratrichtlinie in 2018 und den darauf basierenden Gesprächen resultiert jedoch das Erfordernis, die Zusammenarbeit zwischen den Landwirtschafts- und Wasserbehörden zu verstärken. Denn eine novellierte Verord-

nung kann nur wirksam werden, wenn deren Umsetzung durch eine behördliche Überwachung sichergestellt ist. Daher sind die **Behörden personell, organisatorisch und technisch so zu stärken, dass sie in die Lage versetzt werden, ihrem der Düngegesetzgebung entsprechenden Überwachungsauftrag besser als bisher nachzukommen und weitergehende Maßnahmen in nitratbelasteten Gebieten gemäß § 13 DüV-E festzulegen.**

### **Überwachung der Düngegesetzgebung und betriebsbezogene Vollzugskontrollen der Düngung nach DüV**

Für eine Reduktion der Nitratreinträge ist erforderlich, den Vollzug der rechtlichen Vorgaben einschließlich einer wirksamen Überwachung und einer bußgeldbewehrten Sanktionierung von Verstößen sicherzustellen. Derzeit ist festzustellen, dass die Überwachung und damit die Umsetzung der Düngeverordnung in Deutschland noch nicht ausreichend erfolgt. Daher sollte eine **betriebsbezogene Kontrollsystematik** etabliert werden. Grundlage für die Kontrollen sollten die **Aufzeichnungen der landwirtschaftlichen Betriebe aus ihrem flächendeckenden, schlagbezogenen und transparenten Nährstoffmonitoring** sein.

### **Überarbeitung der Stoffstrombilanzverordnung und Festlegung eines zulässigen N-Bilanzwertes von maximal 60 kg pro Hektar und Jahr**

Durch den Wegfall des Nährstoffvergleichs und dessen Bewertung (§§ 8 und 9 DüV) ist der Bilanzansatz bis auf den Querverweis (§ 15 DüV) zur Stoffstrombilanzverordnung in der Düngeverordnung nicht mehr vorhanden und steht damit nicht mehr direkt im Rechtsbereich der Umsetzung der Nitratrichtlinie. Die Ermächtigung für die Stoffstrombilanzverordnung ist im Düngegesetz, ohne klaren Bezug zur Erreichung der Ziele des Gewässerschutzes. Zudem konterkarieren die in der Stoffstrombilanzverordnung festgeschriebenen Bilanzergebnisse den Gewässerschutz, weil diese viel zu hoch sind. **Die zulässigen Bilanzüberschüsse müssen im Sinne eines wirksamen Gewässerschutzes zwingend in der DüV geregelt werden. In der Folge sollte die derzeitige Stoffstrombilanzverordnung ausschließlich das methodische Vorgehen der Bilanzierung festlegen.**

Der VKU fordert, dass in die novellierte Düngeverordnung ein Bilanzansatz in Form der Hoftorbilanz analog zur Stoffstrombilanzverordnung mit einem **maximal zulässigen Brutto-Bilanzwert von 60 kg Stickstoff je Hektar** aufgenommen wird. Die Erfahrung der Wasserversorger zeigt, dass insgesamt die zulässigen N-Bilanzwerte sowohl bei betriebsindividueller Berechnung als auch bei Annahme des einheitlichen Bilanzwertens von 175 kg je Hektar dieser viel zu hoch angesetzt ist, um die Qualitätsziele des Gewässerschutzes sicher zu stellen und die Trinkwasserressourcen vor Nitratreinträgen zu schützen. Zudem führt die Erlaubnis, bei der Differenz der Zu- und Abfuhr den zulässigen dreijährigen N-Bilanzwert um maximal 10 % überschreiten zu dürfen, bereits heute dazu, dass sich die zu hohen zulässigen Bilanzwerte für Stickstoff noch weiter erhöhen. Die real im Naturraum vorhandenen Brutto-Stickstoffmengen der organischen Düngung dürfen rechnerisch

nicht um die sogenannten Stall-, Lagerungs- und Ausbringungsverluste reduziert werden können, da diese gewässerrelevant sind.

Zur Umsetzung der EG-Nitratrichtlinie und zur Einhaltung der Qualitätsziele des Wasserrechtes ist daher grundsätzlich erforderlich, einen zulässigen N-Bilanzwertes von maximal 60 kg pro Hektar und Jahr als verbindliche Obergrenze festzulegen. Für besondere Fälle bzw. Betriebstypen sind ggf. abweichende Sollwerte zu definieren, die über eine noch zu entwickelnde Methodik z.B. für Betriebe mit hoher Viehbesatzdichte und Anfall organischer Dünger oder Erwerbsgartenbau und Sonderkulturen abzuleiten wären.

### **Berücksichtigung der belasteten Trinkwassereinzugsgebiete bei Ausweisung der roten Gebiete gemäß § 13 DüV**

Mit Umsetzung der Novellierung der DüV in 2020 in den Bundesländern sollten in den Landesverordnungen standortgerechte und lokal geeignete Maßnahmen in den roten Gebieten festgelegt werden. Diese roten Gebiete gemäß § 13 DüV sollten nicht nur bereits nitratbelastete Grundwasserkörper umfassen, sondern sollten unter Berücksichtigung des Verschlechterungsverbots gemäß WRRL für Grundwasserkörper auch die Einzugsgebiete von Trinkwassergewinnungsanlagen mitberücksichtigen. Der VKU fordert die Länder auf, dass bei der Umsetzung der DüV auch die Trinkwassereinzugsgebiete, in denen der Nitratgehalt im oberflächennahen Grundwasser bereits erhöht ist oder in denen die Gefahr einer nachteiligen Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit durch Nitratüberschüsse gegeben ist, bei der Ausweisung der roten Gebiete der Länderverordnungen gemäß § 13 DüV einbezogen werden.

### **Absenkung des Düngedarfes um 20 Prozent**

In den geplanten Länderverordnungen sollen für gefährdete Gebiete maximal eine Absenkung des Düngedarfes um 20 Prozent vorgesehen werden. Auswertungen hessischer Gewässerschutzberater haben ergeben, dass auch wenn von den Beratern seit Jahren eine Reduzierung von 20 Prozent bei der Düngergabe empfohlen wird, die Landwirte im Ergebnis dennoch optimale Erträge erzielen können. Daher ist es aus Sicht des Gewässerschutzes sinnvoll, dass nicht nur in roten Gebieten, sondern grundsätzlich eine Absenkung des Düngedarfs um 20 Prozent in der DüV verankert werden sollte.

## **Zu den Regelungen im Einzelnen**

### **§ 5 Absatz 3 DüV-E - Gewässerrandstreifen**

Die Festlegung von Gewässerrandstreifen in der Düngerverordnung bzw. im Wasserrecht sind ein wesentliches Instrument zum Schutz der Gewässer vor Nitratreinträgen. Zur Vereinfachung und besseren Umsetzbarkeit sollte jedoch eine Einhaltung von 5 Meter zur Böschungsoberkante des Gewässers (ohne Hangneigungsbezug) gegeben sein. Ab einer Hangneigung von 15 % innerhalb eines Abstands von 30 Metern zur Böschungsoberkante

sollten 10 m Abstand zur Böschungsoberkante ohne Ausbringung von Nährstoffen und Hilfsmitteln gegeben sein. Die aufgeführten Ausnahmeregelungen sollten entfallen.

**Begründung:** Die Änderungen tragen zu einer Verbesserung des Gewässerschutzes und einer Vereinfachung und besseren Handhabung bei. Gespräche von Mitgliedsunternehmen mit Überwachungsbehörden haben ergeben, dass die Behörden die vorgeschlagenen komplizierten Regelungen der Gewässerrandstreifen in der Fläche nicht kontrollieren können, so dass die Wirksamkeit nicht gegeben ist.

### **§ 6 Absatz 2 DüV-E – Einsatz von Harnstoff in Verbindung mit Ureasehemmstoffen**

Die generelle Vorgabe, beim Einsatz von Harnstoff als Düngemittel Ureasehemmstoffen zuzugeben, ist aus Sicht des Gewässerschutzes sehr kritisch zu bewerten.

**Begründung:** Bei der Ausbringung von Ureasehemmstoffen kann es zur Bildung und Eintrag von gesundheitsschädlichem Dicyandiamid (DCD) in die Gewässer kommen. Dies muss vermieden werden.

### **§ 6 Absatz 4 DüV-E – Beschränkung der zulässigen Ausbringungsmenge**

Die zulässigen Ausbringungsmengen sollten auf landwirtschaftlich genutzten Flächen eines Betriebes auf Ackerland 120 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr und auf Grünland 170 Kilogramm Gesamtstickstoff je Hektar und Jahr nicht überschreiten.

**Begründung:** Die bisher angesetzte Obergrenze von 170 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr ist deutlich zu hoch angesetzt. Bereits bei der vorletzten Novellierung der DüV wurden Orientierungswerte für eine optimal verwertbare Düngung in Höhe von 120 kg Stickstoff pro Hektar Ackerland und 170 kg Stickstoff pro Hektar Grünland empfohlen.

### **§ 6 Absatz 8 DüV-E – Sperrfristverlängerung**

Die Sperrfristen sollten grundsätzlich bis zum 15.02. verlängert werden.

**Begründung:** Dünger sollten nur ausgebracht werden, wenn die Kulturpflanze in der Lage ist, diese aufzunehmen. Die im Entwurf vorgesehenen geringfügigen Verlängerungen der Sperrfristen reichen nicht aus, um die Anforderungen der Nitratrichtlinie umzusetzen.

### **§ 12 Absatz 2 DüV-E – Lagerkapazitäten**

Es ist generell sicherzustellen, mindestens die in einem Zeitraum von neun Monaten anfallenden Wirtschaftsdünger oder Gärrückstände sicher lagern zu können.

**Begründung:** Mit einem Lagerzeitraum von nur sechs Monaten kommt es in Veredlungsregionen aufgrund der Kapazitätsprobleme und den dann zu erwartenden Problemen der Winter-/Frühjahrsausbringung bei ggf. sehr nassen Bodenverhältnissen regelmäßig zu hohen, nicht pflanzenbedarfsgerechten Herbstausbringungen organischer Nährstoffträger.

### **§ 13 Absatz 2 DüV-E – Zusätzliche Anforderungen zum Schutz der Gewässer**

Über die sieben aufgeführten, generell geltenden besonderen Anforderungen in § 13 DüV-E hinaus sollten auch die zusätzlichen Anforderungen 1 (Bestimmung des Nährstoffgehalts des Düngers), 3 (Reststickstoffanalysen im Boden), 5 (unverzögliches Einarbeiten) und 12 (max. 130 kg Gesamtstickstoff pro Hektar Ackerland) ohne Wahlmöglichkeit generell auch für alle Gebiete, die einem besonderen Schutz unterliegen, ohne Ausnahmen gelten. Sofern die Änderungsvorschläge zu §§ 5, 6 und 12 DüV nicht greifen, sollten auch die Anforderungen 4 (Gewässerrandstreifen), 6 (Sperrfristen) und 10 (Güllelagerraum) für alle Gebiete verpflichtend werden.

**Begründung:** Die DüV ist der Aktionsplan zur Umsetzung der Nitratrichtlinie. Damit sollten Trinkwasserschutzgebiete und Trinkwassereinzugsgebiete unter besonderen Schutz analog zu den belasteten Gebieten gemäß WRRL-Bestandsaufnahme gestellt werden, da der Besorgnisgrundsatz gilt und der Gesetzgeber selbst nur durch erweiterte Auflagen in diesen Gebieten einer Verschmutzung und Verschlechterung entgegenwirken kann. Da in vielen Wasserschutzgebieten nur noch das endliche Denitrifikationspotenzial des Bodens das Grundwasser schützt, ist zur Daseinsvorsorge der Trinkwassergewinnung der Erhalt des noch vorhandenen Denitrifikationspotentials essentiell und vergleichbar mit der angestrebten Sanierung der Grundwasserkörper in den roten Gebieten, für die der Gesetzgeber ergänzende Anforderungen vorsieht.

Es sind im Entwurf sieben generell geltende abweichende oder ergänzende Anforderungen aufgeführt. Danach schließen sich zusätzliche Anforderungen an, aus denen die Landesregierungen mindestens zwei zusätzliche Anforderungen vorschreiben müssen. Aus diesem Katalog von 12 Einzelpunkten sollten die Anforderungen 1, 3, 5, und 12 sowie ggf. auch 4, 6 und 10 ohne Ausnahmen verbindlich und den sieben obligatorisch vorgesehenen, abweichenden oder ergänzenden Maßnahmen zugeordnet werden. Die Maßnahmen sind sehr effizient und sollten generell Bestandteil der guten fachlichen Praxis sein.

#### **Ansprechpartner:**

Nadine Steinbach  
Bereichsleiterin Umweltpolitik Wasser/Abwasser  
Tel. 0303/58580153  
[steinbach@vku.de](mailto:steinbach@vku.de)