

23.03.20

Empfehlungen
der Ausschüsse

AV - U

zu **Punkt ...** der 988. Sitzung des Bundesrates am 27. März 2020

Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften

A

1. Der **federführende Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz** und der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.

B

Der **federführende Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)** und der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**

empfehlen dem Bundesrat ferner, die folgende

E n t s c h l i e ß u n g

zu fassen:

- AV
U
2. Der Bundesrat nimmt die von der Bundesregierung getroffene Aussage zur Kenntnis, dass ein Zweitverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland beim EuGH nur verhindert werden kann, wenn der mit der EU-Kommission bereits abgestimmte Entwurf der „Verordnung zur Änderung der Düngeverordnung und anderer Vorschriften“ - in der Fassung vom 20. Februar 2020 - vom Bundesrat am 27. März 2020 ohne weitere Änderungen beschlossen wird. Aus diesem Grund werden zahlreiche Maßgabanträge von hoher fachlicher Bedeutung nicht gestellt. Es wird jedoch in nachstehenden Ziffern nachdrücklich auf dadurch verbleibende Unzulänglichkeiten aus fachlicher, rechtlicher und vollzugsseitiger Sicht verwiesen.
- AV
U
3. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die vorgelegte Verordnung eine Vielzahl fachlicher Unzulänglichkeiten sowie Vorgaben enthält, die in der vorliegenden Form für die Landwirte und Vollzugsbehörden nur schwer umsetzbar sind. Außerdem erfolgt mit der vorgelegten Verordnung keine Beseitigung bestehender Rechtslücken. So enthält die Düngeverordnung weiterhin unvollständige Vorgaben zur bundeseinheitlichen Regelung der Anforderungen an das Fassungsvermögen von Anlagen zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern und Gärrückständen.
- AV
U
4. Der Bundesrat weist darauf hin, dass durch die mit der Änderungsverordnung vorgenommene Aufhebung des flächenbezogenen Nährstoffvergleichs mit Bewertung der auf Betriebsebene anfallenden mehrjährigen Nährstoffüberschüsse der entscheidende Indikator zur Bewertung der Auswirkungen der Düngung auf die Umwelt (insbesondere Gewässerschutz) aufgegeben wurde. Die dafür eingeführten neuen Aufzeichnungspflichten zu den einzelnen Düngungsmaßnahmen und den jährlich eingesetzten Nährstoffmengen des Betriebes können den Informationsverlust dieses für die Wirkungsabschätzung der neuen düngerechtlichen Regelungen unverzichtbaren Parameters nicht kompensieren.

...

- AV
U
5. Der Bundesrat stellt fest, dass die vorliegende Verordnung keine ausreichende Grundlage für das vom Bund der EU-Kommission zugesicherte bundeseinheitliche Stickstoff-Wirkungsmonitoring ist, weder hinsichtlich der Erhebung der erforderlichen Daten noch hinsichtlich der Ermächtigung von Bund und Ländern zur Erfassung und Verarbeitung dieser Daten zum Zweck des Monitorings. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zeitnah die notwendigen ergänzenden rechtlichen Regelungen zu schaffen.
- AV
U
6. Der Bundesrat hält es für erforderlich, geeignete Vorlage-, Melde- oder Mitteilungspflichten mit konkreter Benennung der erforderlichen Daten bundesweit einheitlich und für die Länder verbindlich vorzuschreiben und die Verwendbarkeit der Daten auch insoweit zu öffnen, dass sie zumindest in anonymisierter und aggregierter Form für das von der EU-Kommission geforderte bundesweite Monitoring der Maßnahmenwirkung und langfristig auch als unterstützende Information für die Gebietsabgrenzung in den „roten“ Gebieten, herangezogen werden können. Diese Zwecke sind nicht durch die gegenwärtige Ermächtigung in § 13 Absatz 2 abgedeckt.
- AV
7. Der Bundesrat stellt fest, dass die auf Grundlage von Artikel 84 des Grundgesetzes vorgesehene allgemeine Verwaltungsvorschrift zur zukünftigen Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Ausweisung der Nitrat- und Phosphatgebiete in Verantwortung des Bundes zu erstellen ist und mindestens 6 Monate vor dem geforderten Inkrafttreten der entsprechend angepassten Länderverordnungen vom Bund fertiggestellt sein muss, damit den Ländern ein Mindestzeitraum für eine rechtssichere Umsetzung in Landesrecht bleibt.

...

AV
U 8. Der Bundesrat bedauert, dass die dem BMEL bereits seit etwa Mitte des vorigen Jahres aus der Länderarbeitsgruppe bekannten und im Rahmen der Länderanhörung offiziell mitgeteilten umfangreichen Vorschläge der Länder zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit und Rechtssicherheit der seit 2017 bestehenden düngerechtlichen Regelungen sowie zur Beseitigung aktuell bestehender Rechtslücken bzw. rechtlicher Unzulänglichkeiten nicht in dem vorliegenden Entwurf der Bundesregierung enthalten sind.

AV
U 9. Der Bundesrat stellt fest, dass der nach wie vor zu hohe Eintrag von Stickstoffverbindungen insbesondere aus der landwirtschaftlichen Flächennutzung in Boden, Wasser, Luft und schützenswerte Lebensräume ein ungelöstes Umweltproblem darstellt. Zielsetzung ist, den Wasser- und Gewässerschutz vollumfänglich zu gewährleisten und der Landwirtschaft für eine nachhaltige und umweltgerechte Lebensmittelerzeugung eine gute Perspektive zu geben.

Der Bundesrat stellt fest, dass die Bundesregierung die erneute Anpassung der Düngeverordnung aus 2017 auf die Abwehr drohender Sanktionen im Rahmen des Zweitverfahrens der Europäischen Kommission ausgerichtet, aber versäumt hat, die Düngeverordnung für alle Betroffenen zukunftssicher und praktikabel zu machen. Durch das Vorgehen des Bundes zur Erarbeitung der Verordnung wurde eine Mitwirkung der Länder im Bundesratsverfahren de facto verhindert.

Die Düngeverordnung als wesentliches Element eines effizienten Nährstoffmanagements in der Landwirtschaft muss in eine nachhaltige und umfassende Zukunftsstrategie eingebettet werden, damit nicht nur die Anforderungen der EG-Nitratrichtlinie in Folge der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (Rechtssache C-543/16), sondern auch die Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie, der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, der NERC-Richtlinie und der nationalen Biodiversitätsstrategie berücksichtigt werden. Nur so lässt sich eine immer wiederkehrende Änderung der Rechtsvorgaben vermeiden und Rechtssicherheit für die Betroffenen schaffen.

Der Bundesrat sieht Bedarf für eine ganzheitliche integrierte Stickstoffstrategie, um die bisher zu sehr auf Einzelaspekte ausgerichteten Stickstoffminderungsan-

...

sätze zu ersetzen und Einträge von Stickstoffverbindungen auf ein tragfähiges Niveau zum Schutz von Ökosystemen, des Klimas sowie der menschlichen Gesundheit zu senken.

Der Bundesrat bezweifelt, dass mit der aktuellen Düngeverordnung der beste Weg für die Belange der Landwirtschaft auf der einen und des Gewässerschutzes auf der anderen Seite beschritten wurde. Der Bundesrat hätte vielmehr eine stärkere Verankerung des Verursacherprinzips auf Basis des betriebsindividuellen Nährstoffmanagements begrüßt, um nicht Betriebe in Mithaftung zu nehmen, die nachweislich nicht oder nur unwesentlich zur Nitratbelastung beitragen. Weiterhin wird mit der aktuellen Novelle der Fokus zu stark auf die bereits belasteten Gebietskulissen gelenkt und zu wenig dafür getan, dass in aktuell nicht so hoch belasteten Gebiete der gute Zustand auch künftig erhalten bleibt.

Der Bundesrat bedauert, dass die Bundesregierung die Länder jeweils nur im Nachgang über den Verhandlungsstand mit der EU-Kommission informiert hat und damit eine fachliche und politische Diskussion, wie Deutschland die Vorgaben aus dem EUGH-Urteil in einer für die Länder gut administrierbaren Weise umsetzen kann, jeweils erst stattfand, als mit der Kommission bereits Vorfestlegungen getroffen waren.

Der Bundesrat betont daher, dass die Verantwortung für die Frage, ob die vorgelegte Form der Düngeverordnung für die Aussetzung beziehungsweise mittelfristig Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens ausreicht, bei der Bundesregierung liegt. Für den weiteren Prozess sichern die Länder dem Bund zu, sich im Sinne der Vermeidung von Strafzahlungen mit allen zur Verfügung stehenden Ressourcen einzubringen, sie sind jedoch auf realistische Fristen angewiesen, nachdem zur Vorlage der neuen Düngeverordnung an den Bundesrat fast zwei Jahre vergangen sind. Auch die Länder benötigen ausreichend Zeit, um die erforderlichen Rechtssetzungsverfahren mit der nötigen Sorgfalt und unter Einhaltung der formellen und materiellen Anforderungen umzusetzen.

Der Bundesrat erwartet eine wissensbasierte Weiterentwicklung der Düngeverordnung sowie ergänzender kooperativer Instrumente zur wirksamen Stickstoffminderung unter Beteiligung der Länder und Beachtung folgender Aspekte:

- a) Die Stickstoffeffizienz muss, besonders auch in der Landwirtschaft mit ihren vor- und nachgelagerten Bereichen, deutlich gesteigert werden. Dazu müssen zielgenaue Maßnahmen bei der Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik und im Rahmen der GAK implementiert werden.

...

- b) Dem Verursacherprinzip muss deutlich mehr Rechnung getragen werden. Ökologisch und nachweislich gewässerschonend wirtschaftende Betriebe sind Teil der Lösung, hierfür gilt es, Fördermöglichkeiten zu erhalten und auszubauen, auch im Rahmen der neuen GAP.
- c) Die Bindung der Tierhaltung an die Fläche muss als Beitrag zur Vermeidung von Nährstoffüberschüssen konsequent umgesetzt werden.
- d) Für die hauptsächlich durch zu hohe Viehbesatzdichten und ineffizienten N-Düngereinsatz hervorgerufene Überschreitung der zulässigen Ammoniak-Emission in Deutschland sind verursachergerechte Minderungsmaßnahmen zu entwickeln.
- e) Für einen effizienten Vollzug des Düngerechts bedarf es auf fachlicher Grundlage zielgenauer, vollzugstauglicher und für die Betriebe umsetzbarer bundeseinheitlicher rechtlicher Regelungen. Diese müssen den Besonderheiten bei Kulturen oder Betriebsformen sowie klimatischen regionalen Besonderheiten Rechnung tragen.
- f) Der vorliegende Änderungsentwurf der Düngeverordnung sieht für die Gebietsabgrenzung weiterhin allein einen immissionsbezogenen Ansatz vor. Im Sinne der Verursachergerechtigkeit sollten die Kriterien darüber hinaus um einen emissionsbezogenen Ansatz erweitert werden. Sinnvoll wäre es, darüber hinaus auch standörtliche Faktoren zur Beschreibung des Gefährdungspotenzials berücksichtigen zu können.
- g) Das Düngegesetz ist unverzüglich anzupassen und die Begrifflichkeiten differenzierter zu definieren. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die im Rahmen des Wirkungsmonitorings erforderlichen landwirtschaftlichen Betriebsdaten rechtssicher erhoben und verarbeitet werden können und zum Zwecke der Plausibilisierung dieser Angaben Zugriffe auf bestimmte Datenquellen (InVeKoS, HIT-Datenbank zum Tierbestand etc.) ermöglicht werden. Darüber hinaus sind in der Düngeverordnung die Vorlage-, Mitteilungs- und Meldepflichten mit konkreter Benennung der sowohl für die Überwachung der düngerechtlichen Vorschriften als auch für das Wirkungsmonitoring erforderlichen Daten bundesweit einheitlich vorzuschreiben.
- h) Die Stoffstrombilanz ist nach wie vor ein geeignetes Instrument, mit dem ein effizienter Umgang mit Stickstoff auf dem gesamten landwirtschaftlichen Betrieb nachgewiesen werden kann. In der Stoffstrombilanzverord-

...

nung müssen dazu auf wissenschaftlicher Basis anerkannte Kontrollwerte für Nitrat und Phosphat verbindlich eingeführt werden.

- i) Zur besseren Nachvollziehbarkeit der Transporte von Wirtschaftsdüngern muss in der Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdüngern der Schwellenwert für Dokumentationspflichten deutlich unter die bisher vorgeschriebenen 200 t Frischmasse gesenkt werden. Die Meldefristen sind unmittelbar an die Lieferung zu binden. Weiterhin sollten bundesweite Regelungen zu Genehmigungspflichten geprüft werden.

AV
U

- 10. a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung angekündigt hat die Landwirtschaft in Deutschland vor dem Hintergrund der Novellierung des Düngerechts mit einer Milliarde Euro zu unterstützen. Die Ausführungen der Bundesregierung zur Ausgestaltung der begleitenden Förderung haben ergeben, dass es sich bei der angekündigten Milliarde um ein über vier Jahre gestrecktes Bundesprogramm handeln soll, das nicht der Kofinanzierung der Länder bedarf. Der Bundesrat stellt fest, dass bisher unklar ist, wie diese Mittel finanziert werden. Er bittet darum sicherzustellen, dass diese Mittel nicht aus anderen, umweltrelevanten Bereichen, insbesondere aus Mitteln für den Insektenschutz, umgeschichtet werden.
- b) Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass neben der pauschalen Ankündigung dieser Unterstützung, keine weitere Konkretisierung erfolgt ist. Er hält es für eine zügige Abwicklung der Hilfe für erforderlich, umgehend Klarheit über die Voraussetzungen für eine Auszahlung zu erhalten und die Förderbereiche in Abstimmung mit den Ländern klar zu definieren.
- c) Er bittet die Bundesregierung sicherzustellen, dass auch solche landwirtschaftlichen Betriebe, die in roten Gebieten bzw. Gebieten mit überhöhter Nitratbelastung nachhaltig und ökologisch wirtschaften, deutlich besser gefördert werden und damit bei den anstehenden Herausforderungen ausreichend unterstützt werden.

...

- U 11. Die Bundesregierung wird aufgefordert, als Ersatz für die Aufhebung der §§ 8 und 9 DüV und den dadurch bedingten Wegfall des Nährstoffvergleichs eine neue bundesweit verbindliche Regelung im Sinne einer Nährstoffbilanzierung – vorzugswürdig als Hoftorbilanz – im Rahmen des Düngerechts einzuführen.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Durch den Wegfall des Nährstoffvergleichs (Aufhebung §§ 8 und 9 DüV) fällt ein wesentlicher Indikator als praktikables Kriterium zur Bewertung der Grundwasserverträglichkeit der Anbau- und Düngepraxis vollständig weg. Damit entfällt auch eine wichtige Grundlage für eine fachlich und verursachergerecht begründete Abgrenzung der Gebietskulisse und für das bundesweite Wirkungsmonitoring.

- AV
U
bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 14
[nur U]
12. Hauptempfehlung zu Ziffer 14
Der Bundesrat fordert die Bundesregierung mit Nachdruck auf, die Allgemeine Verwaltungsvorschrift nach § 13a Absatz 1 Satz 2 zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise bei der Ausweisung der roten Gebiete dem Bundesrat so rechtzeitig vorzulegen, dass [spätestens] das Plenum am 3. Juli 2020 sicher erreicht werden kann. Nur so ist es den Ländern möglich, die in § 13a Absatz 1 Satz 3 vorgeschriebene 6-Monats-Frist zur Überprüfung und ggf. Änderung der bestehenden Gebietskulissen einzuhalten.

- AV
U
13. Der Bundesrat nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass binnen eines halben Jahres nach Inkrafttreten der novellierten Düngeverordnung auch die Gebietskulissen auf Länderebene neu ausgewiesen sein müssen, um den Forderungen der EU-Kommission Genüge zu tun. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrat den von der Bundesregierung vorgestellten Zeitplan zur Erarbeitung der Verwaltungsvorschrift für die Kriterien zur Ausweisung der Nitrat- und Phosphatkulissen für nicht geeignet, um rechtzeitig zu Ergebnissen zu kommen.

...

- AV
U
entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 12
14. Hilfsempfehlung zu Ziffer 12
Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung als Leitung der Projektgruppe einen geeinten Entwurf einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift bis zum 30. Juni 2020 sicherzustellen. Nur so können die Länder ihrerseits in der von der Kommission vorgegebenen Frist die ihnen obliegende Aufgabe der Gebietskulissenausweisung wahrnehmen.
- AV
U
15. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, schnellstmöglich unter Einbeziehung der Länder eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu erarbeiten, die bundeseinheitlich die Kriterien zur Gebietsausweisung festlegt und als Grundlage für die länderspezifische Überprüfung der derzeitigen Gebietsausweisung Verwendung finden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verwaltungsvorschrift so rechtzeitig vorliegen muss, damit die Anpassung der düngerechtlichen Landesvorschriften ab Inkrafttreten der Düngeverordnung gelingen kann.
- AV
U
16. a) Der Bundesrat stellt fest, dass es in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist, die politischen Instrumente und Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft so anzupassen, dass eine ungehinderte Umsetzung der umweltpolitischen EU-Richtlinien, insbesondere der EU-Nitrat-Richtlinie erfolgen kann. Insofern bekräftigt der Bundesrat die Notwendigkeit, schnellstmöglich wirksame Regelungen zu schaffen, die eine EU-rechtskonforme Umsetzung erlauben. Zugleich müssen jedoch auch die derzeitigen Herausforderungen in der Landwirtschaft durch geeignete Instrumente berücksichtigt werden.
- b) Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass gerade in dieser schwierigen Situation und der großen Verunsicherung insbesondere in der Landwirtschaft eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, insbesondere in den Verhandlungen mit der EU-Kommission, von herausragender Bedeutung ist.

...

- c) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die bestehenden Honorierungs- und Anreizsysteme weiterzuentwickeln und so begleitend zum Ordnungsrecht den Bäuerinnen und Bauern die Möglichkeit zu geben, Maßnahmen durchzuführen, die einen wirksamen Beitrag zum Gewässer- und Artenschutz leisten.
- d) Der Bundesrat schlägt vor, umgehend bundesweite Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungen von Investitionen in zusätzliche Lagerkapazitäten von Wirtschaftsdüngern als Handlungsgrundlage in den Ländern zu erlassen.
- e) Der Bundesrat fordert zudem die Bundesregierung auf, die Mittel für Wissenschaft und Forschung durch ein entsprechendes Forschungsprogramm massiv zu erhöhen.

- AV
U
17. a) Der Bundesrat schlägt vor, zur Umsetzung der EU-Nitrat-Richtlinie gemeinsam mit Bund und Ländern weitere Maßnahmen zu entwickeln, die deutliche ökologische Verbesserungspotentiale erschließen und durch Bundesmittel über die GAK gefördert werden. Dabei sollte auch die Übertragbarkeit der GAK ohne entsprechende Einsparung (analog der Regelung bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) zugelassen werden. Ebenso sollte bei der Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik eine Förderung dieser Maßnahmen Berücksichtigung finden.
- b) Der Bundesrat bekräftigt, dass zur Umsetzung der EU-Nitrat-Richtlinie der Ausbau der betrieblichen Beratung in den Ländern insbesondere zur Durchführung von umweltschutzfördernden Maßnahmen und eine stärkere ökologische und vielfältigere Ausrichtung der Landwirtschaft von besonderer Bedeutung ist.

...

AV
U

18. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, gemeinsam mit den Ländern und auf Basis von bereits vorliegenden Instrumenten ein bundeseinheitliches digitales Verfahren zur Herkunftsidentifikation für die Nährstoffe Stickstoff und Phosphor sowie möglichst perspektivisch auch für Pflanzenschutzmittel zu entwickeln.

Dieses Herkunfts- und Informationssystem Nährstoffe (HIN) hat zum Ziel, ein schlagbezogenes Monitoring zu den Nährstoff- und Pflanzenschutzmittelgehalten und -frachten zu ermöglichen. Die Nährstoffdaten sollen so als Grundlage für eine Binnendifferenzierung dienen, die dem Verursacherprinzip gerecht wird. Dieses Verfahren ist Cross-Compliance-relevant, bietet den landwirtschaftlichen Betrieben Hilfestellung und Sicherheit und trägt zur Transparenz bei. Die Finanzierung sollte aus GAK-Mitteln erfolgen.

AV
U

19. a) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Integration von Agroforstsystemen in die landwirtschaftliche Praxis umfassend zu unterstützen.
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung deshalb zu prüfen,
- aa) welche ökologische Wirkung von Agroforstsystemen als zusätzliches Element in Biotopvernetzungsprogrammen ausgeht;
 - bb) inwiefern Agroforstsysteme als Nährstoffpuffer insbesondere für Phosphor und Stickstoff, zum Beispiel auf Gewässerrandstreifen, fungieren können; sowie
 - cc) welchen Beitrag Agroforstsysteme zum Erosions- und Emissionsschutz leisten.