

**Antrag**

Fraktion der FDP

Hannover, den 09.02.2016

**Für ein praxisgerechtes Düngerecht, das die Umwelt zielgenau schützt und unnötige Bürokratie vermeidet**

Der Landtag wolle beschließen:

## Entschließung

Der Regierungsentwurf eines überarbeiteten Düngegesetzes wurde im Januar 2016 dem Bundesrat zugeleitet. Die Änderung des Düngegesetzes ist Voraussetzung für die geplante Novellierung der Düngeverordnung (DüV), deren aktuelle Fassung vom 16. Dezember 2015 von der Bundesregierung zur Notifizierung an die EU weitergeleitet wurde. Somit hat das politische Beteiligungsverfahren der Länder bezüglich der Überarbeitung des deutschen Düngerechts begonnen.

Die Düngeverordnung geht auf die Nitratrichtlinie der EU von 1991 (Richtlinie 91/676/EWG) zurück, die darauf abzielt, die Wasserqualität in Europa zu schützen, indem die Grund- und Oberflächengewässer vor Nitratverunreinigungen aus landwirtschaftlichen Quellen bewahrt und gute fachliche Praktiken in der Landwirtschaft gefördert werden. Die Düngeverordnung ist somit die deutsche Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie. Für eine Weiterentwicklung der Düngepraxis im Sinne der EU-Nitratrichtlinie sind einerseits zielgenaue Maßnahmen nötig. In Niedersachsen muss es beispielsweise das vorherrschende Ziel sein, die Verwendung vorhandener wertvoller Wirtschaftsdüngermengen in Ackerbauregionen zu fördern, damit es durch die gleichzeitige Einsparung von mineralischem Dünger insgesamt zu positiven Umwelteffekten kommt. Andererseits ist es bei der Novellierung des Düngerechts von zentraler Bedeutung, dass die davon betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe, die sich derzeit ohnehin in einer wirtschaftlich angespannten Situation befinden, nicht durch praxisferne, bürokratische und kosten- sowie zeitintensive Regularien in ihrem Fortbestand gefährdet werden. Folglich müssen vor allem solche Vorschriften vermieden werden, die den Umweltzielen der EU-Nitratrichtlinie eher im Wege stehen als etwas zu ihrer Erreichung beizutragen oder die anderweitige Nachteile für die Umwelt verursachen.

Deshalb fordert der Landtag die Landesregierung auf, sich beim Bund im Rahmen der aktuellen Novellierung des Düngerechts dafür einzusetzen, dass

1. die Folgenabschätzung der Düngerechtsnovellierung auf Basis einer nachvollziehbaren Kalkulation des zusätzlich verursachten Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft stattfindet. Die in der Bundesratsdrucksache 629/15 hervorgebrachte Kritik des Nationalen Normenkontrollrates an den aktuellen Berechnungen des BMEL ist dabei auszuräumen.
2. der Grundsatz einer bedarfs- und standortgerechten Nährstoffversorgung der landwirtschaftlichen Kulturen auch zukünftig Maßstab der Düngung bleibt,
3. die Herbstdüngung, sowohl was die erlaubten Nährstoffmengen als auch was die zugelassenen landwirtschaftlichen Kulturen angeht, nicht weiter eingeschränkt wird,
4. Festmist, Kompost und feste Gärrückstände aus dem Betrieb einer Biogasanlage zukünftig mit einer maximal einmonatigen Sperrfrist in den Wintermonaten ausgebracht werden dürfen,
5. die Anrechnungsmodalitäten der Stickstoffgehalte von Wirtschaftsdüngern (nach Abzug der Stall-, Lagerungs- und Ausbringungsverluste) realitätsnah geregelt werden und es keine Verschärfung der Stickstoffanrechnung gibt, die die Weidehaltung von Nutztieren benachteiligt,

6. der im Rahmen des betrieblichen Nährstoffvergleichs erlaubte Kontrollwert nach § 9 Abs. 2 des aktuellen Entwurfs der Düngeverordnung in Zukunft bei 60 kg Stickstoff je Hektar und Jahr belassen wird,
7. von einer Festlegung starrer Nährstoffbedarfswerte landwirtschaftlicher Kulturen für Stickstoff und Phosphat, die die natürlichen Gegebenheiten nicht ausreichend berücksichtigen, abgesehen wird,
8. unbeschadet der Forderung unter Punkt 7 die Stickstoffbedarfswerte für Böden mit schlechtem Stickstoffnachlieferungsvermögen und für die Erzeugung von Qualitätsweizen zur Broterzeugung erhöht werden,
9. keine Länderermächtigungen eingeführt werden, durch die den landwirtschaftlichen Betrieben über die Düngeverordnung hinausgehende länderrechtliche Bewirtschaftungsauflagen entstehen können,
10. es unbeschadet der Forderung unter Punkt 9 zusätzliche Auflagen für landwirtschaftliche Betriebe höchstens um gefährdete Grundwassermessstellen herum gibt,
11. Betriebe, die den nach § 9 Abs. 2 des aktuellen Entwurfs der Düngeverordnung festgelegten Kontrollwert unterschreiten, von der Dokumentation der Düngeplanung nach § 10 Abs. 1 DüV und unbeschadet der Forderung unter Punkt 9 von den Länderermächtigungen nach § 13 Abs. 2 und 6 DüV freigestellt werden,
12. mittelfristig (bis zum EU-Nitratbericht 2017) das deutsche EU-Nitratmessnetz in der Form erweitert wird, dass die Messergebnisse dieses Messnetzes repräsentative Aussagen über die Situation der Nitratbelastung des gesamten Grundwassers in Deutschland zulassen.

#### Begründung

Der durch die neue Düngeverordnung hervorgerufene jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft wird vom BMEL mit 56,2 Millionen Euro angegeben. Der Nationale Normenkontrollrat geht jedoch auf der Grundlage von Expertenberechnungen davon aus, dass allein die Kosten für zusätzliche bürokratische Vorgaben über 230 Millionen Euro im Jahr betragen können (Bundesratsdrucksache 629/15). Dieselben Experten haben berechnet, dass der gesamte Aufwand bis zu 2 Milliarden Euro pro Jahr betragen kann. Diese finanziellen und zeitlichen Belastungen würden besonders die kleineren Betriebe treffen, die bereits jetzt stark unter der aktuellen wirtschaftlichen Lage in der Landwirtschaft leiden. Weiterhin äußert der Nationale Normenkontrollrat: „In der vorliegenden Fassung entspricht der Entwurf zur Änderung des Düngegesetzes nicht den Anforderungen einer Vorlage an die Bundesregierung: Die Darstellung des Erfüllungsaufwandes aus der nachfolgenden Düngeverordnung beruht auf einer Schätzung, für die nach Mitteilung des Ressorts in zahlreichen Punkten eine ausreichende Datenbasis nicht zur Verfügung stand.“ (Bundesratsdrucksache 629/15).

Das wesentliche Problem der Düngung in Niedersachsen ist die unzureichende Verteilung der vorhandenen wertvollen Wirtschaftsdünger. Die in den Veredlungsregionen anfallenden Mengen müssen sinnvoll auf die Ackerbauregionen im Osten und Süden des Landes verteilt werden. Durch verschiedene Regelungen im aktuellen Entwurf der Düngeverordnung wird dieser Nährstofftransfer in Zukunft gefährdet. Die geplante Einschränkung der Herbsdüngung verringert die Attraktivität von Gülle, Mist und Gärresten für Ackerbauern im Süden und Osten des Landes, weil Wirtschaftsdünger in diesen Regionen bisher oftmals im Herbst als Startdüngung für die Wintergetreide- und Winterrapsbestände und gleichzeitig zum Zweck der Humusbildung eingesetzt werden. Dass der standorttypische Humusgehalt des Bodens insbesondere durch eine ausreichende Zufuhr an organischer Substanz zu erhalten ist, ist beispielsweise in § 17 Abs. 2 Nr. 7 des Bundesbodenschutzgesetzes festgeschrieben. Die Düngung und Einarbeitung in den Boden erfolgt in diesem Fall vor der Saat, sodass nicht, wie im Frühjahr nötig, in den Pflanzenbestand gefahren werden muss. Die Düngung mit Gülle, Mist und Gärresten bei guten Bedingungen im Herbst ist somit auch förderlich für den Bodenschutz, da die Felder im Frühjahr aufgrund der nasserer Bedingungen oft schlechter befahrbar sind. Nachteilig für den Bodenschutz würde sich auch eine zu lange Sperrfrist im Winter für die Ausbringung von Festmist, Kompost und festen Gärrückständen aus dem Betrieb einer Biogasanlage auswirken.

Die in § 3 Abs. 6 in Verbindung mit Anlage 2 des aktuellen Entwurfs der Düngeverordnung geregelten Mindestanrechnungswerte für Stickstoff in organischen Düngemitteln (nach Abzug der Stall-, Lagerungs- und Ausbringungsverluste) sind vor allem im Schweinebereich im Vergleich zum geltenden Recht um fünf bis zehn Prozentpunkte angehoben worden. Statt einer willkürlichen Erhöhung der Anrechnungswerte ist eine fachliche Begründung für deren Festlegung notwendig. Ansonsten führen auch die derzeit geplanten Anrechnungsmodalitäten für organische Dünger dazu, dass diese unattraktiv für die Verwendung in Ackerbauregionen werden. Die Problemlösung im Sinne einer überregionalen Verbringung von Wirtschaftsdüngern rückt damit in weite Ferne. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Weidehaltung von Nutztieren gefährdet wird, indem sie durch die Erhöhung der Mindestanrechnungswerte überproportional benachteiligt und damit unattraktiv wird.

Neben einer besseren Verteilung der Wirtschaftsdünger im Land verhindert der aktuelle Entwurf der Düngeverordnung auch eine optimale Ausbringung dieser sowie mineralischer Dünger über die gesamte Wachstumsperiode der Ackerkulturen. Die geplante mengenmäßige Einschränkung der Herbstdüngung sowie das starre Herbstdüngeverbot für Wintergetreide (außer Wintergerste) führen dazu, dass die Bestände suboptimal in den Winter gehen und so anfälliger für Schädigungen sind. Diese Bestände benötigen anschließend im Frühjahr mehr Nährstoffe als Kulturen, die gut versorgt den Winter überstehen. Besonders relevant wird dieses Problem vor dem Hintergrund, dass viele Betriebe mittlerweile die als umweltschonend angesehene Mulchsaat anwenden und Äcker deswegen nicht mehr gepflügt werden. Die dabei an der Oberfläche verbleibenden Ernterückstände binden Stickstoff, was sich hinderlich auf das Pflanzenwachstum des neu angesäten jungen Bestandes auswirkt.

Eine vollständige Ausnutzung von Nährstoffen ist naturbedingt nicht möglich. Nährstoffverluste sind aufgrund natürlicher Prozesse, wie Unsicherheiten beim Witterungsverlauf, nicht grundsätzlich zu vermeiden. Mit einer weiteren Absenkung des im Rahmen des betrieblichen Nährstoffvergleichs erlaubten Kontrollwerts für Stickstoff würde der Landwirtschaft die Tatsache abgesprochen, dass sie unter unsicheren äußeren Bedingungen produziert. Die Frage nach der Optimalität bestimmter Produktionsentscheidungen beantwortet sich in der Landwirtschaft oft erst im Nachhinein. Die Folge einer EU-rechtlich nicht zwingenden Verschärfung des im Rahmen des betrieblichen Nährstoffvergleichs erlaubten Kontrollwerts für Stickstoff wäre eine zusätzliche Gefährdung der Kreislaufwirtschaft mit Wirtschaftsdüngern. Dadurch würden die Bestrebungen der niedersächsischen Landwirte konterkariert, die Effizienz der Düngung auf das ganze Land bezogen stetig zu verbessern.

Aktuell kommen rund 95 % des in den deutschen Mühlen verarbeiteten Weizens aus Deutschland. Dieser Wert kann aufgrund der optimalen Zusammenarbeit von Züchtung (Erzeugung von Weizensorten mit den für Backgetreide nötigen Eigenschaften), Landwirtschaft (Düngung, die am Nährstoffbedarf des Qualitätsweizens ausgerichtet ist) und Mühlenwirtschaft erreicht werden. Eine zu starre Begrenzung der Nährstoffversorgung, wie sie bei der Novelle der Düngeverordnung eingeführt werden soll, würde die Versorgung der deutschen Mühlen mit Qualitätsgetreide aus Deutschland gefährden und dazu führen, dass mehr Getreide importiert werden muss. Vor diesem Hintergrund muss eine bedarfsgerechte Düngung aller landwirtschaftlichen Kulturen das Ziel des deutschen Düngerechts bleiben.

Die Einführung von Länderermächtigungen in der Düngeverordnung widerspricht dem Ansatz der guten fachlichen Praxis, da es nur eine gute fachliche Praxis geben kann. Die derzeit geplante Ausdehnung der zusätzlichen Auflagen (Länderermächtigungen) auf die Gebiete der jeweiligen gesamten Grundwasserkörper, in deren Bereich Grenzwerte überschritten werden, ist nicht sachgerecht. Eine solche Praxis würde zu einer ungerechtfertigten Anwendung erhöhter Auflagen auf der Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Niedersachsen führen. Vor diesem Hintergrund darf es nicht das Ziel des Düngerechts sein, Betrieben, die aufgrund ihrer Betriebsstruktur und Düngepraxis nicht zu den starken Nitratemittenten gehören, unnötig hinderliche Auflagen zu machen. Ein solches Vorgehen leitet sich auch nicht aus den Anforderungen ab, die die EU-Kommission vor dem Hintergrund der EU-Nitratrichtlinie an das deutsche Düngerecht stellt. Stattdessen muss es neben einer angemessenen Basisregulierung Ausnahmen für Betriebe oder Regionen geben, die nachweislich aufgrund der Betriebsstruktur beziehungsweise regionalen Struktur keine problematischen Nitratemissionen verursachen. Aus diesem Grund müssen Betriebe, die den nach § 9 Abs. 2

des aktuellen Entwurfs der Düngeverordnung festgelegten Kontrollwert unterschreiten, von der Dokumentation der Düngeplanung nach § 10 Abs. 1 DüV sowie den Länderermächtigungen nach § 13 Abs. 2 und 6 DüV befreit werden. Eine solche Regelung würde alle Betriebe motivieren, in diesen Wertebereich zu gelangen. Die Landwirte, die den Kontrollwert unterschreiten, würden nicht zusätzlich bestraft.

Die Datenbasis für die deutsche Berichterstattung über die Nitratbelastung des Grundwassers an die EU liefert das deutsche EU-Nitratmessnetz mit derzeit etwa 180 Messstellen. Da sich diese Messstellen in Regionen mit deutlichen Nitratbelastungen befinden, ist das Messnetz aktuell nicht repräsentativ für die Nitratbelastung des Grundwassers in Deutschland. Andere EU-Mitgliedstaaten melden dagegen die Ergebnisse repräsentativer Messnetze (Flächenmessnetze). Diese Unterschiede in der Erhebung der Nitratbelastung des Grundwassers haben beispielsweise dazu geführt, dass Deutschland in einem EU-Nitratbericht der Kommission von 2013, der auf der Grundlage der EU-Nitratrichtlinie erstellt wurde, auf dem vorletzten Platz zu finden war. Die Erhebung der Nitratbelastung des Grundwassers mithilfe des Belastungsmessnetzes in Deutschland führt dazu, dass die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren aufgrund der Verletzung der EU-Nitratrichtlinie, wie 2013 gegen Deutschland geschehen, auf der Grundlage nicht repräsentativer Daten passiert.

Christian Grascha  
Parlamentarischer Geschäftsführer