

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 18/5874 –**

### **Anpassung des nationalen Düngerechts an den EU-Rechtsrahmen**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Trotz erreichter Verbesserungen, wie auch die „Daten zur Umwelt 2015“ vom Umweltbundesamt am 4. August 2015 veröffentlicht bestätigen, sind die Nährstoffbelastungen in den einheimischen Gewässern oft zu hoch. Vor allem das Grundwasser ist belastet. Die Landwirtschaft ist nicht die einzige, aber eine wesentliche Verursacherin. Dass sich dies ändern müsse, stellten im August 2013 die Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für Düngungsfragen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sowie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in der gemeinsamen Stellungnahme „Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen“ fest.

Danach tragen, trotz beachtlicher Fortschritte der letzten Jahrzehnte, die Auswaschung von Phosphat und Nitrat weiterhin zur Nährstoffanreicherung in Grund- und Oberflächengewässern bei. Insbesondere hohe Konzentrationen von Nutztierbeständen führen lokal und regional oft zu Ungleichgewichten zwischen Gülleerzeugung und Nährstoffbedarf. Dies führt regelmäßig zu Überdüngung landwirtschaftlicher Flächen und dadurch zu einem Ungleichgewicht im Nährstoffhaushalt des Bodens und zur Ab- und Auswaschung von Nährstoffen, die über die Oberflächengewässer bis in die Ostsee gelangen. Folgen sind Beeinträchtigungen der betroffenen Ökosysteme und damit einhergehend der Verlust an biologischer Vielfalt. Eine Bewertung des ökologischen Zustands der gesamten Ostsee hat gezeigt, dass die Eutrophierung eines der größten ökologischen Probleme auch der deutschen Ostsee ist. Die Folgen sind Algenmassenentwicklungen, Sauerstoffmangel, Fischsterben, Rückgang von Seegraswiesen und Beeinträchtigung bodenlebender Tiere.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2013 wird auf den dringenden Bedarf verwiesen, den gesetzlichen Rahmen des Düngerechts so anzupassen, dass zukünftig weniger Nährstoffe in die Gewässer eingetragen werden, um einer weiteren Fehlentwicklung entgegenzuwirken. Die Düngeverordnung (DüV) und das Düngegesetz (DüngG) sind die zentralen Instrumente, um die „gute fachliche Praxis“ für die Anwendung von Düngemitteln

teln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln auf den Agrarflächen zu regeln. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sind dazu durch die EU-Nitratrichtlinie verpflichtet.

Schon im Jahr 2012 wurde die Wirkung der DüV durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) überprüft und erheblicher Änderungsbedarf festgestellt. Laut einer Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „Novellierung des Düngerechts zur Reduzierung von Nährstoffüberschüssen“ (Bundestagsdrucksache 18/322) vom 21. Januar 2014 war geplant, die Novellierung der DüV bis zum Ende des Jahres 2014 umzusetzen.

Im Juli 2014 leitete die Europäische Kommission die zweite Stufe des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland ein und mahnte erneut, stärker gegen die Verunreinigung von Wasser durch Nitrate vorzugehen. Sie kann im nächsten Schritt Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) erheben, wenn die Bundesregierung die geforderten Änderungen im Düngerecht nicht in nationales Recht umsetzt. Nach Aussagen des bisherigen Leiters der Generaldirektion Umwelt, Karl Falkenberg, der Europäischen Kommission im 38. Agrarausschuss des Bundestages sei eine entsprechende Überprüfung im Herbst 2015 zu erwarten.

Die Abstimmung der Bundesregierung mit den Bundesländern sowie den betroffenen Berufsständen hat mehr Zeit in Anspruch genommen als erwartet und so lag der Entwurf zu einem neuen Düngegesetz und ein überarbeiteter Entwurf zur Düngeverordnung erst am 22. Juni 2015 vor.

1. Wann plant die Bundesregierung, das Gesetz zur Änderung des DüngG als Voraussetzung für das Inkrafttreten der DüV im Deutschen Bundestag einzubringen?

Der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes befindet sich in der Schlussphase der Ressortabstimmung. Die Anhörung der Länder und Verbände zum Gesetzentwurf ist abgeschlossen. Nach Abschluss der Ressortabstimmung wird der Gesetzentwurf dem Kabinett zugeleitet.

2. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Empfehlung der Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für Düngungsfragen beim BMEL und des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), dass wenig belastete, artenreiche Gebiete erhalten bleiben sollen und keine Verteilung der Gülle aus den Regionen mit hohem Tier- und Biogasanlagenbestand in diese Gebiete erfolgen soll?

Um die düngerechtlichen Vorgaben zur guten fachlichen Praxis einzuhalten, ist in Gebieten mit einem hohen Tierbestand und gegebenenfalls auch vielen Biogasanlagen eine überbetriebliche Verwertung der anfallenden Wirtschaftsdünger und Biogasgärrückstände erforderlich. Gleichzeitig gelten die düngerechtlichen Vorgaben zur guten fachlichen Praxis auch in den Regionen, die zusätzlichen Wirtschaftsdünger aufnehmen können, um ihren Nährstoffbedarf zu decken. Die überbetriebliche Verwertung unterliegt zudem den Vorgaben der Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdüngern vom 21. Juli 2010 (BGBl. I Seite 1062) und den auf dieser Grundlage erlassenen landesrechtlichen Regelungen sowie den Vorgaben der Düngeverordnung. Eventuell aus Naturschutzgründen erforderliche Beschränkungen der Düngung bestimmter Flächen, die über die Vorschriften zum Schutz der Gewässer und der Umwelt in der Düngeverordnung hinausgehen, richten sich nach dem Bundesnaturschutzgesetz und den Naturschutzgesetzen der Länder.

3. Aus welchen Gründen hat die Bundesregierung die Empfehlung der Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für Düngungsfragen beim BMEL und des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), gemeinsam mit den Bundesländern eine nationale Stickstoffstrategie zu erstellen, in den Entwürfen zur Düngegesetzgebung nicht aufgegriffen (bitte ausführlich erläutern)?

Die Empfehlung, gemeinsam mit den Bundesländern eine nationale Stickstoffstrategie zu entwickeln, hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem Sondergutachten „Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem“ formuliert. Die Erarbeitung einer nationalen Stickstoffstrategie geht aus Sicht der Bundesregierung weit über das Düngerecht hinaus. So wären zum Beispiel auch Stickstoffmengen und Stickstoffemissionen aus der Industrie und dem Verkehr einzubeziehen. Im Rahmen der anstehenden Änderung des Düngegesetzes soll die Rechtsgrundlage für den nachhaltigen und ressourceneffizienten Umgang mit Nährstoffen in den landwirtschaftlichen Betrieben, insbesondere die Erfassung und Steuerung der Nährstoffströme, geschaffen werden. Dies dient der Verbesserung der Nährstoffeffizienz, der Verringerung von Nährstoffverlusten und der Vermeidung von Umweltbelastungen.

4. Wie begründet die Bundesregierung, dass in dem Gesetzentwurf der Begriff „Düngemittel“ durch den Begriff „Stoffe“ ersetzt wird, wodurch der eindeutige Bezug zur landwirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung relativiert wird?

Hier handelt es sich um eine Klarstellung, dass außer Düngemitteln (= Stoffe nach § 2 Nummer 1 des Düngegesetzes) auch Bodenhilfsstoffe, Kultursubstrate und Pflanzenhilfsmittel (= Stoffe nach § 2 Nummer 6 bis 8 des Düngegesetzes) von einschlägigen Regelungen erfasst sind.

5. Beabsichtigt die Bundesregierung, die im Gesetzentwurf eingeräumte Möglichkeit, dass Jauche „in geringem Umfang Futtermittelreste sowie Reinigungsmittel [...] enthalten“ kann, mit Grenzwerten für entsprechende spezifische Stoffe, insbesondere für die Reinigungsmittel zu untersetzen?

Wenn ja, wann (und wo), und wenn nein, warum nicht?

Die Möglichkeit, dass Jauche die genannten Stoffe enthalten kann, ergibt sich bereits aus dem geltenden Düngegesetz. Im Gesetzentwurf soll nur klargestellt werden, dass Jauche ein Wirtschaftsdünger ist, da sich mehrere Regelungen in der Düngeverordnung auf Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft beziehen und Jauche meist nicht gesondert benannt ist. Im Rahmen der Tierhaltung kann nicht verhindert werden, dass ggf. Reinigungsmittel in die flüssigen Wirtschaftsdünger gelangen. Reinigungsmittel sind aus Sicht des Düngemittelrechts Fremdbestandteile, die nur als unvermeidbare Bestandteile im Rahmen der notwendigen Reinigung und Desinfektion von Ställen und Anlagen z. B. in Jauche enthalten sein dürfen. Dieser Sachverhalt ist in der Düngemittelverordnung vom 5. Dezember 2012 in Anlage 2 Tabelle 8 Nummer 8.3.8 geregelt.

6. Bis wann wird die Bundesregierung das im Gesetzentwurf angekündigte nationale Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen erarbeiten, und welche Maßnahmen werden geprüft, um Landwirtschaftsbetriebe bei der Umsetzung zu unterstützen?

Die EG-Nitratrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Aktionsprogramme zu ihrer Umsetzung festzulegen. Die Aktionsprogramme sind mindestens alle vier Jahre zu überprüfen und, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen fortzuschreiben. In Deutschland besteht das Aktionsprogramm derzeit aus verschiedenen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Vorschriften. Dabei ist die Düngeverordnung der wesentliche Bestandteil des nationalen Aktionsprogramms. Der neue § 3a Absatz 1 des Düngegesetzes in Verbindung mit § 62a des Wasserhaushaltsgesetzes, die sich gegenseitig ergänzen, beschreibt das Verfahren bei der Erarbeitung des Aktionsprogramms. Grundsätzlich ist die Düngeverordnung der Teil des nationalen Aktionsprogramms zur Umsetzung der düngungsbezogenen Teile der EG-Nitratrichtlinie.

7. Wie begründet die Bundesregierung, dass nach § 11 des Gesetzentwurfs Betriebe aufgefordert werden, ihre Nährstoffverluste an die Umwelt möglichst zu verringern, anstatt die Verringerung von Nährstoffverlusten nachweislich festzulegen?

Nach der neuen Regelung des § 11a Absatz 1 hat der Umgang mit Nährstoffen im Betrieb nach guter fachlicher Praxis zu erfolgen. Hierzu gehört insbesondere, dass Nährstoffverluste in die Umwelt möglichst verringert werden. § 11a Absatz 2 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass die Anforderungen der guten fachlichen Praxis beim Umgang mit Nährstoffen im Betrieb durch Rechtsverordnung konkretisiert werden können. Insbesondere sieht § 11a Absatz 2 Nummer 2 die Möglichkeit vor, in der Rechtsverordnung Regelungen zu Anordnungen und Beratungsangeboten der zuständigen Länderbehörden zu erlassen, die der Verringerung von Nährstoffverlusten in die Umwelt dienen und einzelfallbezogene Maßnahmen ermöglichen. Pauschale gesetzliche Festlegungen von Verlusten oder Minimierungswerten sind hierbei nicht praxispflichtig.

8. Nach welchen Kriterien wird die Bundesregierung das Inverkehrbringen von Stoffen, die nicht als EG-Düngemittel bezeichnet sind, überprüfen, um sicherzustellen, dass diese „die Gesundheit von Mensch und Tier nicht schädigen und den Naturhaushalt nicht gefährden“?

Für die Überwachung und den Vollzug düngemittelrechtlicher Vorschriften sind die nach Landesrecht zuständigen Behörden verantwortlich. Stoffe, die nicht als EG-Düngemittel bezeichnet sind, dürfen in Deutschland grundsätzlich nur nach den Bestimmungen des nationalen Düngemittelrechts (insbesondere Düngemittelverordnung vom 5. Dezember 2012) in Verkehr gebracht werden. In diesem Fall kontrollieren die zuständigen Landesbehörden die Einhaltung der düngemittelrechtlichen Maßgaben, insbesondere die in der Düngemittelverordnung vorgesehenen Anforderungen an zulässige Ausgangsstoffe, Schwermetallgrenzwerte und die ordnungsgemäße Kennzeichnung.

Stoffe, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union nach dem dort geltenden Düngemittelrecht rechtmäßig hergestellt oder in Verkehr gebracht werden, dürfen im Rahmen des freien Warenverkehrs innerhalb der EU und damit grundsätzlich auch in Deutschland in Verkehr gebracht werden. Hierbei müssen diese Stoffe nach § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 Düngegesetz den Anforderungen zum Schutz von Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier oder den Naturhaushalt gleichermaßen wie inländische Stoffe genügen.

9. Wird die Bundesregierung die in § 8 des Gesetzentwurfs genannten duldbaren Abweichungen (Toleranzen) näher definieren?

Wenn ja, wann, und wenn nein, was versteht die Bundesregierung unter einer „duldbaren Abweichung“?

§ 8 des geltenden Düngegesetzes wird durch den Gesetzentwurf nicht geändert. § 8 Absatz 1 stellt eine Ermächtigung dar, durch Rechtsverordnung Regelungen zu Toleranzen zu erlassen. Erlaubte Toleranzen sind in Ausübung dieser Ermächtigung in der Düngemittelverordnung vom 5. Dezember 2012 festgelegt. Duldbare Abweichungen sind ein Synonym für Toleranzen.

10. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die „duldbaren Abweichungen“ nach § 8 nicht planmäßig ausgenutzt werden?

§ 8 Absatz 2 des geltenden Düngegesetzes enthält ein Verbot der planmäßigen Ausnutzung von Toleranzen.

Die nach Landesrecht zuständigen Behörden entscheiden im Einzelfall stoffabhängig über ggf. notwendige Prüfschritte. Zudem ist das planmäßige Ausnutzen von Toleranzen bußgeldbewehrt.

11. Beabsichtigt die Bundesregierung, die bestehenden Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für Düngungsfragen beim BMEL in der bisherigen Form nicht weiterzuführen und entsprechend § 10 des Gesetzentwurfs neu als wissenschaftliches Gremium aus den genannten Fachbereichen zu berufen (bitte erläutern)?

§ 10 des geltenden Düngegesetzes wird durch den Gesetzentwurf nicht geändert. Die Vorschrift betrifft ausschließlich den Wissenschaftlichen Beirat für Düngungsfragen. Dieser ist vom Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz zu unterscheiden. Der Wissenschaftliche Beirat für Düngungsfragen berät das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in Düngungsfragen. Düngerechtliche Fragestellungen sind in der überwiegenden Zahl der Fälle stoffspezifisch, z. B. bei der Zulassung von Düngemitteltypen, zu beantworten. Das gilt auch für Anwendungsfragen. § 10 Satz 2 des Düngegesetzes adressiert die hierfür notwendigen Wissenschaftsgebiete. Einzelheiten zur Zusammensetzung des Wissenschaftlichen Beirats für Düngungsfragen sind in der Düngungsbeiratsverordnung geregelt.

12. Wie erklärt die Bundesregierung den im § 11 Absatz 1 des Gesetzentwurfs aufgenommenen Begriff Klärschlamm zur landwirtschaftlichen Verwertung, ein Begriff der im § 2 Begriffsbestimmung nicht enthalten ist?

§ 11 Absatz 1 des geltenden Düngegesetzes wird durch den Gesetzentwurf nicht geändert. Insbesondere enthält die Vorschrift bereits derzeit den Begriff Klärschlamm. Klärschlamm ist nach den Bestimmungen der Düngemittelverordnung

ein zulässiger Ausgangsstoff für Düngemittel. Der Begriff Klärschlamm ist bereits in der Klärschlammverordnung definiert. Aus düngerechtlicher Sicht kann daher auf eine Begriffsdefinition verzichtet werden.

13. Wie begründet die Bundesregierung den Widerspruch des im § 11 des Entwurfs des Düngegesetzes beschriebenen Klärschlamm-Entschädigungsfonds, der von „entstehenden Schäden an Personen und Sachen sowie sich daraus ergebenden Folgeschäden“ ausgeht zum § 1 Zweck des DüngG?

Zunächst weist die Bundesregierung nochmals darauf hin, dass § 11 des geltenden Düngegesetzes durch den Gesetzentwurf inhaltlich nicht geändert wird. Ein Widerspruch besteht im Übrigen nicht. Der Klärschlamm-Entschädigungsfonds dient der schadensrechtlichen Absicherung von stofflichen Risiken, soweit bei der landwirtschaftlichen Verwertung von Klärschlamm Schäden entstehen.

14. Wie bewertet die Bundesregierung, dass in der DüV (Entwurf vom 22. Juni 2015) das Ausbringen von Klärschlamm auf landwirtschaftliche Flächen nicht berücksichtigt wird?

Soweit Klärschlämme als Düngemittel in Verkehr gebracht werden, richtet sich ihre Anwendung nach den Vorschriften der Düngeverordnung. Ergänzend sind auch Vorgaben der Klärschlammverordnung zu beachten.

15. Wie begründet die Bundesregierung, dass erst bei einer nachgewiesenen Nitratbelastung des Grundwassers ab 40 Milligramm pro Liter im Einzugsgebiet von Grundwassermessstellen Maßnahmen zum Schutz der Gewässer ergriffen werden müssen, während der EU-Richtwert bei 25 Milligramm pro Liter liegt?

Zunächst wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen. Die Düngeverordnung orientiert sich an den Vorgaben der EG-Nitratrichtlinie. Dort ist ein Grenzwert von 50 Milligramm Nitrat pro Liter vorgesehen. Bei Überschreitung des genannten Wertes im Grundwasser ist in diesen, als gefährdet eingestuften Gebieten, ein Aktionsprogramm zur Reduzierung der Verunreinigungen der Gewässer durchzuführen. Die Aktionsprogramme sind alle vier Jahre hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu überprüfen. Dazu ist der Nitratgehalt der Gewässer an ausgewählten Messstellen, an denen der Grad der Nitratverunreinigung der Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann, heranzuziehen. Der Messturnus kann auf acht Jahre verlängert werden, wenn 25 Milligramm Nitrat pro Liter im Grundwasser unterschritten werden. Um die Ziele der EG-Nitratrichtlinie in Gebieten mit hohen Nitratgehalten im Grundwasserkörper schneller zu erreichen, sollen die Länder bereits vor Erreichen des Grenzwerts von 50 Milligramm Nitrat pro Liter vorsorgliche Maßnahmen einleiten.

16. Aus welchen Gründen bleibt die Bundesregierung in ihrem Entwurf zur Novellierung der DüV bei dem Eintragsprinzip und folgt nicht der Empfehlung des Sachverständigenrates, das Lastenprinzip, also die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, die aber entscheidenden Einfluss darauf haben, was von der Aufbringungsmenge an Nährstoffen tatsächlich in die Gewässer bzw. das Grundwasser gelangen kann?

Die örtlichen Gegebenheiten sind nach dem Verordnungsentwurf insbesondere durch die Präzisierung der Düngbedarfsermittlung standortspezifisch in Betracht zu ziehen. Somit werden das Eintrags- und das Lastenprinzip sinnvoll verknüpft. Darüber hinaus werden durch die in § 13 des Verordnungsentwurfs enthaltenen

Länderermächtigungen gebietsbezogene Handlungsoptionen eröffnet, die der Beachtung des Lastenprinzips zusätzlich entsprechen.

17. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Kritik des Bundesverbandes der Energie- und Wasserwirtschaft an den aktuellen Entwürfen zur Düngegesetzgebung, insbesondere hinsichtlich zeitlicher Verzögerungen für die Umsetzung durch die erst nach der Novellierung der DüV in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorgesehene Klärung der guten fachlichen Praxis im Umgang mit Nährstoffen und einer Hoftorbilanz?

Für die Einführung einer verbindlichen Erfassung von betrieblichen Gesamtbilanzen müssen zunächst entsprechende Rechensysteme neu entwickelt oder bestehende Ansätze – inklusive der dafür benötigten Daten (z. B. in Bezug auf Zu- und Verkäufe von pflanzlichen und tierischen Produkten, Saatgut, Futtermitteln, Zuchttieren usw. mit ihren jeweiligen Gehalten an Stickstoff und Phosphat auf Ebene der Betriebe) – überprüft und vereinheitlicht werden. Das BMEL wird hierzu in Kürze eine Arbeitsgruppe einberufen, die die entsprechenden Grundlagen für die Bilanzierung der Stoffkreisläufe, insbesondere für Stickstoff und Phosphat, erarbeiten soll.

18. Ist die Bundesregierung davon überzeugt, dass der Entwurf der DüV vom 22. Juni 2015 die Anforderungen der Europäischen Kommission so weit erfüllt, dass damit eine Klage gegen Deutschland vor dem EuGH abgewendet werden kann (bitte begründen)?

Die Bundesregierung befindet sich derzeit in der Endphase der Ressortabstimmung des Entwurfs vom 22. Juni 2015 und setzt gleichzeitig die intensiven Verhandlungen mit der Europäischen Kommission im Rahmen des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens fort, um eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof abzuwenden.

19. Wann wird die Bundesregierung der Europäischen Kommission die Änderungen zur DüV vorlegen?

Der überarbeitete Entwurf der Verordnung und der Entwurf der Änderung des Düngegesetzes wurden der Europäischen Kommission bereits im Rahmen des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens Ende Juni 2015 übermittelt. Der Entwurf der Düngeverordnung wird der Europäischen Kommission zusätzlich noch im Rahmen des erforderlichen Notifizierungsverfahrens nach der Richtlinie 98/34/EG zugeleitet. Die Zuleitung erfolgt unmittelbar nach Abschluss der Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung.

