

Stellungnahme zur Verordnung der Landesregierung für Anforderungen an die Düngung in bestimmten Gebieten zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen (VODüV-Gebiete)

Die unterzeichnenden Verbände begrüßen die Möglichkeit zur Stellungnahme zur obengenannten Verordnung, die im Zusammenhang mit § 13 DüV (besondere Anforderungen an Genehmigungen und sonstige Anordnungen durch die zuständigen Stellen, Erlass von Rechtsverordnungen durch die Landesregierungen) zu sehen ist.

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund des laufenden Klageverfahrens der Europäischen Kommission gegen Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Nichtumsetzung der EU-Nitratrichtlinie (91/676/EWG) wurde 2017 die Deutsche Düngegesetzgebung überarbeitet. Diese muss sich daran messen lassen, ob sie die vom EUGH in seinem Urteil bestätigten Grundlagen für die Rügen der Kommission ausräumt.

Die erste Rüge der Kommission betraf die fehlenden Aktionsprogramme für zusätzliche Maßnahmen, wenn 50 Milligramm pro Liter Nitrat im Grundwasser überschritten sind. Die neue DüV enthält hierzu lediglich die Ermächtigungsklausel in § 13 Absatz 2 DüV, auf deren Basis die hier vorliegende Rechtsverordnung erlassen wird. Die prognostische Analyse des hiermit zur Verfügung gestellten Instrumentariums ergibt, dass dieses nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit geeignet ist, die Ziele der Nitratrichtlinie zu erreichen¹. Um dies abzuwenden, müssen daher alle verfügbaren Instrumente der DüV angewendet

¹ Das EUGH-Urteil vom 21. Juni 2018 zum Verstoß gegen die EU-Nitratrichtlinie durch die Bundesrepublik Deutschland: seine Relevanz für die Richtlinienkonformität des neuen Düngerechts; Prof. Dr. Ines Härtel, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des VKU Verbands Kommunalen Unternehmen e.V. Berlin, im September 2018

werden, um in den hochbelasteten Gebieten endlich zu wirkungsvollen Maßnahmen und in der Folge zu sinkenden Nitratkonzentrationen zu kommen. Es müssen deshalb nicht nur die Anforderungen von § 13 Absatz 2 umgesetzt werden, sondern insbesondere auch § 13 (6) DüV sowie die §§ 8, 9, 10 und 12.

Die zweite Rüge der Kommission umfasst fünf Regelungstatbestände der DüV, die ebenfalls im Zuge „Verordnung der Landesregierung zur Anforderung an die Düngung in bestimmten Gebieten zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen“ zu berücksichtigen sind. Hierzu zählt das Gebot des Gleichgewichts zwischen Stickstoffbedarf und Stickstoffversorgung der Pflanzen. Dies wurde in der alten DüV nicht eingehalten. Stickstoffüberschüsse von 60 Kilogramm N pro Hektar nach DüV stellen nach Auffassung des EUGH eine planmäßige Überdüngung dar. Insofern wird auch der neue Kontrollwert von 50 Kilogramm N pro Hektar diesen Anforderungen nicht gerecht. Deshalb sind die Regelungen nach § 13 (2) Satz 4 Nr. 12 zwingend. § 13 (3) gibt mit 35 Kilogramm N pro Hektar vor, in welcher Höhe Stickstoffüberschüsse noch grundwasserverträglich sind. Weiterhin stellte der EUGH fest, dass die Sperrfristen für das Ausbringen von Düngemitteln zu kurz bemessen waren und nach bodenklimatischen Zonen und Umweltfaktoren zu differenzieren sind. Der letzte Punkt ist auch in der neuen DüV nicht geregelt. Der Richtlinienverstoß gegen die EU-Nitratrichtlinie besteht folglich fort, sollte aber durch die entsprechende Ausgestaltung von § 13 (2) Satz 4 Nummer 13 geheilt werden.

Auch die Vorgaben zum Fassungsvermögen und zur Bauweise von Behältern zur Lagerung von Dung waren nicht richtlinienkonform. Auch die neue DüV verstößt gegen das vom EUGH vorgegebene Erfordernis der Differenzierung nach physischen, geologischen und klimatischen Merkmalen der Regionen sowie beim Mindestzeitraum der Lagerkapazität gegen EU-Recht, da hier eben keine Differenzierung vorgenommen wird. Dies ist im Verordnungsentwurf zu beachten, so dass ggf. darüber hinausgehende Anforderungen, z. B. in Wasserschutzgebieten, einzufordern sind. Richtlinienwidrig waren auch die Regelungen zur Düngung auf stark geneigten Flächen. Zusätzliche Düngebeschränkungen gelten nach wie vor erst ab 10 % Hangneigung. Es fehlen auch in der neuen DüV die vom EUGH geforderten und in der Nitratrichtlinie vorgegebenen differenzierten Anforderungen nach wissenschaftlichen Empfehlungen der einschlägigen EU-Studie. Schließlich sind auch die Regelungen zur Düngung auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneebedeckten Böden nach wie vor nicht EU-rechtskonform. Hier wurde zwar die vom EUGH beanstandete Regelung der Koppelung des Verbots der Düngung auf schneebedeckten Flächen an die Dicke der Schneebedeckung herausgenommen, allerdings finden sich in der Abweichungsvorschrift des § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 genau die Regelungen, die der EUGH als Verstoß festgestellt hat.

Somit muss zunächst einmal davon ausgegangen werden, dass auch die neue

DüV nicht zu geringeren Stickstoffüberschüssen und damit zu abnehmenden Nitratbelastungen im Grundwasser führt, was die Gefährdung für die genutzten Grundwasserressourcen durch die industrialisierte Landwirtschaft in den gefährdeten Gebieten weiter erhöhen wird. Umso mehr muss daher bei der Ausgestaltung der VODüV-Gebiete darauf geachtet werden, durch die geeignete Bündelung von Maßnahmen trotz aller Unzulänglichkeiten auch der neuen DüV zu messbaren Erfolgen im Sinne der EU-Nitratrichtlinie zu kommen.

Weiterhin muss berücksichtigt werden, in welchen Gebieten die Länderverordnung Anwendung finden soll. Es betrifft jene Gebiete, in denen Grundwasserkörper eine bestimmte, erhöhte Nitratbelastung aufweisen, entweder 37,5 Milligramm pro Liter mit ansteigendem Trend oder bereits eine Grenzwertüberschreitung mit Werten über 50 Milligramm pro Liter. In Baden-Württemberg wird der Grenzwert von 50 Milligramm pro Liter bereits an 9,8 % aller Messstellen überschritten. Bei den Emittenten-Messstellen Landwirtschaft sind es 19,5 %. Der Warnwert von 37,5 Milligramm pro Liter wird landesweit an 18,4 % der Messstellen in landwirtschaftlich intensiv genutzten Bereichen bereits an 34,3 % der Messstellen überschritten (diese Daten gehen aus dem Grundwasserüberwachungsprogramm/Ergebnisse der Beprobung 2017 hervor). Inwieweit bei den Warnwertüberschreitungen auch das Trendkriterium erfüllt ist, lässt sich aus der Statistik des Grundwasserüberwachungsprogramms nicht nachvollziehen. Es muss allerdings in Zweifel gezogen werden, ob der Gebietsumgriff mit der Beschränkung auf die Gebiete, die nach Wasserrahmenrichtlinie in den sogenannten „schlechten Zustand“ eingruppiert wurden, sowie die SchALVO-Sanierungsgebiete, ausreicht. So umfassen die SchALVO-Sanierungsgebiete gegenwärtig nur 22.754 Hektar, das sind gerade einmal 0,65 % der Landesfläche. Der Flächenumgriff der Grundwasserkörper im schlechten Zustand beträgt circa 8,9 % der Landesfläche². Geht man davon aus, dass die Messstellenzahl in etwa proportional zur erfassten Fläche verläuft, werden damit knapp die 10 % der Grundwasserkörper, die bereits über dem Grenzwert von 50 Milligramm pro Liter liegen, erfasst, nicht jedoch die Gebiete mit ansteigendem Trend. Daraus muss der Schluss gezogen werden, dass der empfohlene Flächenumgriff mit WRRL-Gebieten in „schlechtem Zustand“, plus SchALVO-Sanierungsgebiete zu klein bemessen ist, um die in der Nitratrichtlinie geforderten Maßnahmen für Gebiete mit erhöhten Nitratbelastungen zu erfüllen. Damit würde man auch gegen § 13 Absatz 2 Satz 1 der DüV verstoßen (den Landesregierungen wird die Befugnis übertragen ... Vorschriften ... für Gebiete zu erlassen, in denen im Grundwasserkörper mehr als 37,5 Milligramm pro Liter und eine ansteigende Tendenz des Nitratgehalts oder mehr als 50 Milligramm pro Liter Nitrat festgestellt worden sind), denn die Wasserschutzgebiete mit Nitratkonzentrationen zwischen 37,5 Milligramm pro Liter und 40 Milligramm pro Liter und ansteigendem Trend

² Zustandsbewertung des Grundwassers und Risikoanalyse nach Wasserrahmenrichtlinie Dokumentation für die Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne 2015; LUBW Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
Postfach 10 01 63, 76231 Karlsruhe; <http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de>; Dezember 2015

würden entgegen der Vorgabe der DüV durch das SchALVO-Trendkriterium, das erst ab 40 Milligramm pro Liter ansetzt, nicht erfasst.

Weiterhin muss hervorgehoben werden, dass genau dies Gebiete sind, in denen seit über 30 Jahren versucht wird, mit der SchALVO und weiteren Agrar-Umweltprogrammen (MEKA, FAKT) und Millionenbeträgen an Agrarsubventionen die Nitratbelastung des Grundwassers einzudämmen bzw. in denen die DüV bei stringenter Umsetzung und Kontrolle das bestehende Nitratproblem in den vergangenen Jahrzehnten hätte lösen müssen. Damit sind dies zwangsläufig „schwierige“ Gebiete, in denen das gesamte in der DüV hinterlegte Instrumentarium des Gewässerschutzes genutzt werden muss, um die Situation endlich in Ordnung zu bringen. Das bedeutet in der Konsequenz auch, dass man sich für diese Gebiete, die nur einen Bruchteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Baden-Württemberg ausmachen, nicht über Ausnahmen der DüV unterhalten sollte, sondern über ein wirksames Gesamtpaket, das sich einerseits aus den vorgeschlagenen Maßnahmen des § 13 Absatz 2 Satz 4 DüV, aber auch aus den weiteren Möglichkeiten, die die neue DüV eröffnet, zusammensetzen muss. Insofern springt der vorgelegte Entwurf der Landesverordnung an dieser Stelle deutlich zu kurz, da er nur die Minimalstanforderungen der DüV aufgreift („... *schreiben sie [Anmerkung: die Bundesländer] mindestens drei der folgenden Anforderungen vor*“) und die weiteren Instrumentarien der DüV mit dem hier erforderlichen Verbindlichkeitsgrad hinsichtlich Vollzug und Kontrolle gänzlich außer Acht lässt. Die bisherige Landwirtschaftsverwaltungspraxis ist vor dem EUGH gescheitert, es wurden erhebliche Umsetzungsdefizite festgestellt. Dies muss jetzt Konsequenzen für die vorgelegte Landesverordnung (VODüV-Gebiete) haben.

Die DüV ist die nationale Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie. Diese hat das Ziel: „...*die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und - weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen.*“ Dies erfordert Maßnahmen für den Gewässer- und Naturschutz sowie über die Trinkwasserschutzgebiete für den Verbraucherschutz. Dies ist auch der Maßstab, an dem sich der Verordnungsentwurf messen lassen muss.

Hinzu kommen die vom Verordnungsgeber dadurch erzeugten Zweifel hinsichtlich der Absicht, tatsächlich wirksame und damit für die Landwirtschaft ambitionierte Maßnahmen auf den Weg zu bringen, da der Verordnungsgeber mit den von ihm generierten Verordnungen und der an den Tag gelegten Verwaltungspraxis nicht in der Lage war, das Problem in 30 Jahren zu lösen. Der Verordnungsgeber ist hier offensichtlich einer Fehleinschätzung hinsichtlich der von ihm ausgewählten Maßnahmen und der Wirksamkeit seines Verwaltungshandelns unterlegen.

2. Zwingend notwendige Ergänzungen

2.1 Aufnahme von Regelungen im Einzelnen

§ 8 Nährstoffvergleich der DüV

Im vorliegenden Verordnungsentwurf wird durch die Auswahl der Anforderung nach § 13 (2) Satz 4 Nummer 12 DüV Bezug auf den § 8 (Nährstoffvergleich) DüV genommen. Dieser Ansatz wird begrüßt, denn die Regelungen betreffen Gebiete, in denen es in den vergangenen 30 Jahren weder mit der SchALVO, noch mit MEKA oder FAKT oder der DüV gelungen ist, das Nitratproblem in den Griff zu bekommen. Das Land ist folglich in diesen Gebieten mit den bisherigen Werkzeugen und der viel zu geringen Kontrollquote bis hin zum Nichterheben von umweltrelevanten Daten gescheitert. Insbesondere belegen Auswertungen der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg zu den Stickstoffüberschüssen im Land, dass mit durchschnittlich 73 Kilogramm N pro Hektar und Jahr nach Feld-Stall-Bilanz³ die DüV offensichtlich nicht kontrolliert und vollzogen wird. Deshalb muss für diese im Verordnungsentwurf im Fokus stehenden hochbelasteten Gebiete zunächst die Basis des Grundwasserschutzes, wie sie durch die DüV vorgegeben wird, umgesetzt werden: Die Erhebung, Erfassung und Kontrolle der Nährstoffvergleiche. Dies setzt zwingend voraus, dass in diesen Gebieten von allen Betrieben, die in diesen Gebieten Flächen bewirtschaften, die Nährstoffvergleiche herangezogen werden. Ohne wirksame Änderung in Vollzug und Praxis wird das 30-jährige Versagen bei der Nitratsanierung in diesen Gebieten fortgeschrieben. Die Ermächtigung zur Datenerhebung findet sich in § 9 DüV (nachstehend) und § 13 (6).

§ 9 Bewertung des betrieblichen Nährstoffvergleichs nach DüV

Nach § 13 (6) wird den Ländern die Befugnis übertragen, über Vorlagen, Melde- oder Mitteilungspflichten im Zusammenhang mit den Nährstoffvergleichen nach den §§ 8 und 9 und den Aufzeichnungen nach § 10 zu erlassen.

Auf Basis dieser Ermächtigungsgrundlage ist es zwingend erforderlich, dass für die mit Nitrat hochbelasteten Gebiete die Betriebsleiter die betrieblichen Nährstoffvergleiche nach § 8 bzw. § 13 (2) Satz 4 Nummer 12 DüV der zuständigen Landesbehörde vorzulegen haben. Dies muss alle Betriebe umfassen, die Flächen in den genannten Gebieten bewirtschaften. Die bisherige Kontrollquote von 3 % [Auskunft Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz] hat dazu geführt, dass, wie von der LUBW nachgewiesen, in Baden-Württemberg die Stickstoffüberschüsse bei über 70 Kilogramm N pro Hektar liegen bei zulässigen Höchstwerten nach DüV von bislang 60 Kilogramm N pro Hektar, zukünftig

³ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: Stickstoffüberschuss der Agrarwirtschaft in Baden-Württemberg Regionalisierung des Stickstoffüberschusses nach der Hoftorbilanz auf Gemeindeebene - Stand 2014 (Überschussbericht 2017); LUBW Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, Postfach 10 01 63, 76231 Karlsruhe, Mail: Stickstoff@lubw.bwl.de; <http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/91063/> Stand März 2017, Internetausgabe Juli 2017

50 Kilogramm N pro Hektar. Damit hat auch Baden-Württemberg dazu beigetragen, dass Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Nichtumsetzung der Nitratrichtlinie verurteilt wurde. Die VODüV-Gebiete muss deshalb das Werkzeug der Nährstoffvergleiche erstmals flächendeckend und effizient nutzen, um tatsächlich Verbesserungen über dieses Instrument beim Grundwasserschutz zu erreichen.

§ 10 Aufzeichnungen

Nachdem in den betroffenen Gebieten offensichtlich seit Jahrzehnten ein Nitratproblem dahingehend besteht, dass zu viel Stickstoff aufgebracht wird, sind auch die von den Betriebsleitern nach § 10 DüV vorzunehmenden Aufzeichnungen zur Ermittlung von wesentlichen Nährstoffmengen vor dem Aufbringen von allen Betrieben, die Flächen in den betroffenen Gebieten bewirtschaften, der zuständigen Landesbehörde vorzulegen. Die entsprechende Ermächtigungsgrundlage findet sich wiederum in § 10 DüV bzw. § 13 (6) DüV. Auch diese Regelung fehlt in der vorliegenden Entwurfsfassung der „Verordnung der Landesregierung zur Anforderung an die Düngung in bestimmten Gebieten zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen“ (VODüV-Gebiete). Wichtig ist, dass die Nährstoffgehalte nicht nur wie in § 13 (2) sinnvollerweise vorgeschrieben, vom Betriebsinhaber oder in dessen Auftrag ermittelt werden, sondern dass auch die Verpflichtung besteht, dass diese Ergebnisse aufgezeichnet und den zuständigen Behörden übermittelt werden, da ansonsten das intransparente Spiel zwischen Bauern und Landwirtschaftsverwaltung mit den Umweltdaten fortgesetzt wird. Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass Emissionsdaten heute offengelegt werden und sich nicht die Landwirte hinter einem „Betriebsgeheimnis“ verstecken und die Landwirtschaftsbehörden dahinter, dass sie behaupten, sie hätten keine Daten nach UIG, eben weil sie diese Daten nicht erheben. Hier ist an Stelle der bisherigen Verschleierung Transparenz gefordert und über die Verordnung herzustellen.

§ 12 Fassungsvermögen von Anlagen zur Lagerung von Wirtschaftsdüngern und Gärresten

Insbesondere bei Vieh haltenden Betrieben und Veredelungsbetrieben besteht nach wie vor das Problem, dass der Stickstoff aus Wirtschaftsdünger und Gärresten aufgrund mangelnder Lagerkapazitäten nicht optimal ausgenutzt und häufig als Abfall auf den Flächen entsorgt und mangels ausreichender Lagerkapazität nicht zeit- und bedarfsgerecht als wertvolle Nährstoffquelle eingesetzt werden kann. Zudem herrscht in den Landratsämtern kein Überblick über JGS-Anlagen. Deshalb ist, auch zur Verwaltungsvereinfachung, in den Verordnungsentwurf aufzunehmen, dass die Betriebsleiter gemäß § 12 Absatz 6 DüV der zuständigen Landesbehörde zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Landesverordnung und in der Folge dann alle fünf Jahre den Nachweis vorlegen müssen, dass die Anforderungen nach § 12 Düngeverordnung und den zu treffenden Regelungen nach § 13 Absatz 2 erfüllt sind. Ermächtigungsgrundlage ist wieder § 12 Absatz 6 DüV bzw. § 13 Absatz 6 DüV. Auch dies muss alle Betriebe umfassen, die Flächen in

den betroffenen Gebieten bewirtschaften, um das Wirtschaftsdünger- und Gärrestproblem in den Griff zu bekommen und die Nährstoffeffizienz im Hinblick auf den Gewässer- und Naturschutz zu verbessern.

Maßnahmen aus § 13 Absatz 2 Satz 4 DüV

Hier ist zunächst nochmals darauf hinzuweisen, dass der Europäische Gerichtshof eindeutig festgestellt hat, dass die Bundesrepublik Deutschland gerade auch deshalb gegen die Nitratrichtlinie verstoßen hat, weil sie es versäumt hat, wirksame Maßnahmenprogramme zu erlassen und umzusetzen (siehe Randnummer 28 in → Urteil des EUGH vom 21.6.2018⁴). Der Maßstab muss also sein, welche Maßnahmenkombinationen wirksam sind und nicht - wie im vorliegenden Verordnungsentwurf - mit welchen Minimalanforderungen man gerade noch die Anforderungen der DüV erreicht, um die Landwirtschaft vor weiteren Einschränkungen zu schonen. Die Vorgabe aus der DüV besteht darin, die hochbelasteten Gebiete zu sanieren nicht darin, die negativen Auswirkungen der industriellen Landwirtschaft und die einhergehenden zu hohen Stickstoffüberschüsse fortzuschreiben.

Diese Intention ist im vorliegenden Entwurf zur VODüV-Gebiete nicht herauszulesen. Es geht um hochbelastete Gebiete, in denen die bisherige Landwirtschaftspolitik nicht erreichen konnte, dass diese Gebiete in den letzten 30 Jahren saniert wurden. Dies rechtfertigt somit keine weiteren Ausnahmen, sondern erfordert zwingend ein Bündel an wirksamen und im Ergebnis messbaren Maßnahmen. Aus diesem Grund greift der vorliegende Verordnungsentwurf mit vier, respektive drei Maßnahmen aus dem Katalog des § 13 (2) Satz 4 ff. DüV deutlich zu kurz. Der Maßnahmenkatalog muss deutlich erweitert werden und muss die Maßnahmen 1, 2, 4, 5 sowie 11 bis einschließlich 14 umfassen, um die Ziele des Gewässer- und Naturschutzes sowie des Verbraucherschutzes zu erreichen.

2.2 Zur Begründung der Maßnahmen im Einzelnen

Zur Nummer 1: Begrenzung der Überschreitung des ermittelten Düngebedarfs auf maximal 10 %

Eine sorgfältige Düngeplanung ist eines der grundlegenden Werkzeuge beim Pflanzenbau. Wenn heute im Ministerium und vom Bauernverband von *Precision Farming* gesprochen wird, sollte es eine Selbstverständlichkeit sein, dass auch bei widrigen Umständen die zu bemessende Düngemenge innerhalb einer Toleranzgrenze von 10 % gehalten werden kann, ansonsten steht zu befürchten, dass eine permanente Überschreitung die Regel wird, sowie sich beispielsweise jedes Jahr wortreiche Erklärungen für erhöhte N_{\min} -Werte in den Begründungen

⁴ URTEIL DES GERICHTSHOFS (Neunte Kammer) vom 21. Juni 2018*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 91/676/EWG – Art. 5 Abs. 5 und 7 – Anhang II Teil A Nrn. 1 bis 3 und 5 – Anhang III Nr. 1 Ziff. 1 bis 3 und Nr. 2 – Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen – Unzulänglichkeit der geltenden Maßnahmen – Zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen – Fortschreibung des Aktionsprogramms – Begrenzung des Ausbringens – Ausgewogene Düngung – Zeiträume des Ausbringens – Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung – Ausbringen auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen und auf gefrorenen oder schneebedeckten Böden“

des Landes finden. Wer es mit Precision Farming ernst meint, muss entsprechende Vorgaben auch für den Grundwasserschutz formulieren und die Überschreitung des ermittelten Düngedarfs eingrenzen. Auch kann es nicht sein, dass das Standort- und Witterungsrisiko durch „nachträglich eintretende Umstände“ alleinig und jährlich wiederkehrend auf die Umwelt oder die Wasserversorgungsunternehmen abgewälzt wird. Auch steht zu befürchten, dass mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „nachträglich eintretender Umstände“ jedwedes Ereignis zur Entsorgung von Wirtschaftsdünger herangezogen wird, auch wenn kein Pflanzenbedarf besteht. Aus diesem Grund ist die Anforderung aus § 13 (2) Satz 4 Nr. 1 in die VODüV-Gebiete aufzunehmen, um dies auf wenigstens 10% einzugrenzen.

Zur Nummer 2: Verpflichtung zur Messung des N-Gehalts von Wirtschaftsdüngern und Gärrückständen

Auch dies zählt zur guten fachlichen Praxis, sollte eigentlich bei gut ausgebildeten Landwirten selbstverständlich sein und daher nicht gesondert als erhöhte Anforderungen formuliert werden müssen, allerdings lehrt die praktische Erfahrung etwas anderes. Auch hier sei der Verweis auf *Precision Farming* erlaubt. Ohne präzise Messung des Nährstoffgehaltes ist kein präziser Einsatz von Wirtschaftsdünger möglich, deswegen ist diese Anforderung zwingend aufzunehmen, allerdings mit der Ergänzung auf Basis von §13 (6), dass nicht nur gemessen wird, sondern gemäß § 10 dies auch aufgezeichnet und die Ergebnisse verpflichtend von allen Betriebsleitern, die Flächen in den genannten Gebieten bewirtschaften, an die zuständige Landesbehörde übermittelt werden.

Nummer 4: Verpflichtung zur N_{\min} -Beprobung vor der Düngung

Auch diese Maßnahme sollte eigentlich als Selbstverständlichkeit im Rahmen der guten fachlichen Praxis beim Pflanzenbau angewendet werden. Die Notwendigkeit ergibt sich auch in der Kombination mit Nummer 2. Die präzise Düngedarfsberechnung erfordert sowohl die Kenntnis der tatsächlich vorhandenen Nährstoffe im Wirtschaftsdünger, als auch der Reststickstoff- bzw. Nährstoffgehalte im Boden zu Beginn der Vegetationsperiode, das N-Nachlieferungsvermögen als auch eine realistische Ertragseinschätzung und den daraus resultierenden Pflanzenbedarf sowie die Berücksichtigung der atmosphärischen Deposition. Insofern ist Nummer 4 ebenfalls zwingend aufzunehmen. Auch diese Daten sind von allen Betriebsleitern, die Flächen in den genannten Gebieten bewirtschaften aufzuzeichnen und verpflichtend an die zuständige Landesbehörde zu übermitteln. Ermächtigungsgrundlage ist wiederum § 13 (6) DüV.

Nummer 5: Erhöhung des einzuhaltenden Gewässerabstandes Böschungsoberkante von 4 auf 5 m auf starkgeneigten Flächen von 5 auf 10 m usw.

Die Regeln § 13(2) Nummer 5 b und c sind zwingend aufzunehmen. So ist beispielsweise an Oberschwäbischen Seen festzustellen, dass bis dicht an den Uferbereich Gülle gefahren wird und um es nochmals zu betonen: Es geht um

stark belastete Gebiete. Die damit für die Landwirtschaft verbundenen Einschränkungen sind somit vom Flächenumfang deutlich begrenzt, angemessen und zumutbar und durch die EU-Gesetzgebung vorgeschrieben.

Nummer 10: 4 Wochen längere Sperrfrist bei Gemüse, Erdbeer- und Beerenkulturen

Diese Regel ist aufzunehmen. Das Ausbringen stickstoffhaltiger Düngemittel in Gemüse-, Erdbeer- und Beerenobstkulturen im November ist nicht notwendig und führt zu vermeidbaren Nitratauswaschungen.

Nummer 11: Ausnahmen von Verpflichtungen zum Nährstoffvergleich nur für sehr kleine Betriebe mit geringem Wirtschaftsdüngeanteil

Auch die Eingrenzung der Ausnahmetatbestände für kleine Betriebe ist zwingend erforderlich, gerade auch aufgrund der sehr kleinteiligen Agrarstruktur in Baden-Württemberg. Insofern ist die Aufnahme dieses Punktes ebenfalls zwingend, um die hoch mit Nitrat belasteten Gebiete effizienter als in der Vergangenheit zu schützen und um auch die Betriebsleiter kleinerer Betriebe für das Thema zu sensibilisieren.

Nummer 12: Reduzierung des Kontrollwertes des Nährstoffvergleichs von 50 auf 40 Kilo ab dem für die Düngjahre 2018, 2019 und 2020 zu ermittelnden Durchschnitt

Der Stickstoffüberschuss aus dem Nährstoffvergleich ist eine belastbare Kenngröße, die integral das Zusammenwirken aller Maßnahmen im Hinblick auf die Nährstoffeffizienz eines Betriebes widerspiegelt. Zu hohe Stickstoffüberschüsse führen zu hohen Nitratbelastungen, dieser Zusammenhang ist unbestritten. Die Tatsache, dass in den vergangenen 30 Jahren in den betroffenen Gebieten keine Verbesserung erzielt werden konnte erfordert es, dass die zulässigen Emissionswerte deutlich abgesenkt werden müssen. Der EUGH hat die bisherige Regelung eines „zulässigen“ Stickstoffüberschusses von 60 Kilogramm N pro Hektar wie folgt gewürdigt (siehe Randnummer 92 EUGH-Urteil vom 21. Juni 2018) *„Mit anderen Worten wird durch die deutsche Regelung den Landwirten die Möglichkeit eingeräumt, die bestellte Fläche mit 60 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr zu überdüngen“*.

Der EUGH sieht hier einen klaren Verstoß gegen Art. 5 Abs. 4 in Verbindung mit Anhang III Nr. 1 Ziff. 3 der Richtlinie 91/676 fest, wonach die Aktionsprogramme Vorschriften über die Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln enthalten [müssen], die auf ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus der Düngung und aus dem Boden ausgerichtet sein muss.

Um die Emissionswerte abzusenken muss Nummer 12 aus § 13 Absatz 2 Satz 4 DüV zwingend in die VODüV-Gebiete aufgenommen werden, denn es geht ja um die Sanierung hoch nitratbelasteter Gebiete. Als Basis sind - wie bereits ausge-

führt - die Nährstoffvergleiche für alle Betriebe mit Flächen in den betroffenen Gebieten gemäß § 13 Absatz 6 von der zuständigen Landesbehörde einzufordern und zu kontrollieren.

Nummer 13: Erhöhung der mindestens erforderlichen Lagerkapazitäten für flüssige Wirtschaftsdünger und Gärrückstände von 6 auf 7 Monate

Auch diese Regelung ist zwingend aufzunehmen, um die Effizienz des Wirtschaftsdüngereinsatzes zu verbessern. Die Landesregierung wird darüber hinaus aufgefordert zu prüfen, inwieweit die Erhöhung der Lagerkapazität für Betriebe mit Flächen in den betroffenen Gebieten durch landesrechtliche Vorgaben, beispielsweise über die SchALVO, von 7 auf 9 Monate erhöht werden kann, um zu einer nach wissenschaftlichen Erkenntnissen (wie vom EUGH gefordert) guten Ausnutzung der Nährstoffgehalte in Wirtschaftsdünger zu gelangen. Die Regelung muss alle Betriebe umfassen, die Flächen in den genannten Gebieten bewirtschaften. Die Einhaltung ist nach §12 DüV zu kontrollieren. Ermächtigungsgrundlage zur Überwachung der über § 12 DüV hinausgehenden Vorgaben ist § 13 (6).

Nummer 14: Erhöhung der mindestens erforderlichen Lagerkapazität für Festmist und Komposte von 2 auf 4 Monate

Auch diese Maßnahme ist zwingend aufzunehmen, um zum einen eine ausreichende Rottezeit für Festmist und zum anderen einen optimalen Einsatz von Festmist zur Düngung zu gewährleisten. Auf entsprechende Regelungen der SchALVO (dort § 3 Punkt 4) wird verwiesen.

Zusätzliche Anordnung auf Basis von § 13 (2)

Die Verordnung muss eine Vorgabe enthalten, wonach die Regelungen nach § 5 (1) Satz 3 DüV für die betroffenen Gebiete aufgehoben werden. Diese Abweichungsvorschrift nach § 5 (1) Satz 3 DüV lässt sich zum einen nicht kontrollieren, zum anderen verstößt sie gegen die im EUGH-Urteil vertretene Auslegung der EU-Nitratrichtlinie (siehe EUGH-Urteil vom 21. Juni 2018 Randnummern 173 ff.) und die praktische Umsetzung (Gülleausbringung auf schneebedeckter Fläche) schadet dem Gewässerschutz.

Streichen kontraproduktiver Ausnahmetatbestände im Verordnungsentwurf

Die in § 5 Ziffer 2 des Verordnungsentwurfs vorgesehene Ausnahme muss gestrichen werden. Diese Erleichterung bezieht sich auf Betriebe mit mehr als 3 GV/ha, also auf Betriebe, die einen ständigen Gülle-Überschuss produzieren. Hier die Güllelagerkapazität von 9 Monaten (wie in der DüV vorgesehen) auf 6 Monate zu reduzieren, erhöht das Gefährdungspotenzial für das Grundwasser.

3. Zusammenfassung

Der vorliegende Verordnungsentwurf der Landesregierung zur Anforderung an die Düngung in bestimmten Gebieten zum Schutz der Gewässer vor Verunreini-

gungen (VODüV-Gebiete) greift zu kurz, da er das vorgegebene Ziel, die Sanierung von hoch mit Nitrat belasteten Gebieten, mit dem vorgeschlagenen Set von nur 3 Werkzeugen aus § 13 (2) Satz 4 nicht erreichen wird.

Die Landesregierung muss den Mut haben, die Wahrheit einzugestehen, dass in diesen Gebieten trotz 30 Jahren SchALVO sowie den Umweltprogrammen MEKA und FAKT, Millionen an Agrarsubventionen und der bisherigen Verwaltungs- und Vollzugspraxis der DüV als Basis des landwirtschaftlichen Fachrechtes nicht gelungen ist, das Nitratproblem dort in den Griff zu bekommen.

Die Schlussfolgerung daraus kann nur lauten, dass hier zukünftig endlich mit einem wirksamen und umfassenden Set an Werkzeugen anzusetzen ist, das deutlich über den vom Land ausgewählten Maßnahmenkatalog hinausgeht, der lediglich die Mindestanforderungen der DüV erfüllt und ein „weiter so“ der industrialisierten Landwirtschaft auch in den betroffenen nitratverseuchten Gebieten ermöglichen soll. Der vorliegende Entwurf der VODüV-Gebiete stellt mehr ein Zugeständnis gegenüber den Vertretern der die Nitratprobleme verursachenden Landwirtschaft dar, als ein ernst gemeintes Werkzeug für den Grundwasserschutz, so wie es durch die EU-Nitratrichtlinie vorgegeben ist.

Deshalb muss der Verordnungsentwurf:

1. Die **flächendeckende, verpflichtende Erfassung der Nährstoffvergleiche** aller Betriebe mit Flächen in den betroffenen Gebieten samt verpflichtender Übermittlung der Daten an die zuständige Landesbehörde aufnehmen.
2. Die **verpflichtende Übermittlung und Bewertung des Nährstoffvergleiches** vorsehen.
3. **Aufzeichnungen zu den Düngemengen** (flächendeckend von allen Betrieben mit Flächen in den betroffenen Gebieten) und deren verpflichtende Übermittlung an die zuständige Landesbehörde aufnehmen.
4. Den **Nachweis ausreichender Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger und Gärrückstände** mit einer Ersterhebung und wiederkehrend alle fünf Jahre aufnehmen sowie die verpflichtende Übermittlung der Daten an die zuständige Landesbehörde regeln.
5. Aus **dem Katalog des § 13 (2)** die Maßnahmen **1, 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13 und 14** enthalten.
6. Die **Verpflichtung zur Vorlage der oben genannten Aufzeichnungen** bei der zuständigen Landesbehörde für alle Betriebe mit Flächen in den betroffenen Gebieten auf Basis des § 13 (6) Absatz 6 DüV enthalten.

7. Für den Gewässerschutzkontraproduktive **Ausnahmeregelungen** der DüV für die betroffenen Gebiete **ausschließen**.
8. Den **Gebietsumgriff erweitern**. Aufzunehmen sind alle gefährdeten Grundwasserkörper nach Wasserrahmenrichtlinie, weiterhin Grundwasserkörper die in den Status „at-risk“ eingestuft wurden. Alle SchALVO-Sanierungsgebiete, aber zusätzlich alle SchALVO-Problemgebiete mit Nitratkonzentrationen größer 37,5 Milligramm und ansteigendem Trend. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 13 Absatz 2 Satz 1, wonach Grundwasserkörper mit mehr als 37,5 Milligramm Nitrat pro Liter und einer ansteigenden Tendenz des Nitratgehaltes oder mehr als 50 Milligramm Nitrat pro Liter festgestellt worden sind.

Grundsätzlich erforderlich ist auch eine gesteigerte Performance der Landwirtschaftsverwaltung in den betroffenen Gebieten im Hinblick auf Vollzug des geltenden Fachrechts und dessen Kontrolle. Das bisherige Verhalten hat mit zum Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und zur Verurteilung vor dem EUGH beigetragen.

Stuttgart, den 19. März 2019