

Stellungnahme der  
Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft

<p>Deutscher Bundestag Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft Ausschussdrucksache <b>20(10)106-E</b> ö. A. "DüngeG", 06.11.2023 3. November 2023</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

für die 47. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung

zu:

Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Zweiten Gesetzes  
zur Änderung des Düngegesetzes“  
(BT-Drs. 20/8658)

am Montag, dem 6. November 2023

11:00 bis 13:00 Uhr



02.11.2023

**Stellungnahme der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Zweites Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes“ (BT-Drs. 20/8658)**

Mit der Änderung des Düngegesetzes soll übergeordnet folgenden Punkten Rechnung getragen werden:

- Umsetzung der EU-Düngeprodukteverordnung - EU (VO) 2019/1009
- Einführung einer Monitoringverordnung
- Änderung der Stoffstrombilanzverordnung (StoffBilV)

**1. Umsetzung EU-Düngeprodukteverordnung**

Die hierzu geplanten Änderungen im Düngegesetz sind notwendig und sinnvoll, um bereits geltendes EU-Recht im nationalen Recht zu verankern und ggf. sekundär durch Verordnungsänderungen anzugleichen.

**2. Einführung einer Monitoringverordnung**

Das Wirkungsmonitoring zur Düngeverordnung wurde der Europäischen Kommission (EU-KOM) im Zusammenhang mit dem Vertragsverletzungsverfahren zur Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie zugesagt. Mit der bisherigen Umsetzung und der weiteren Planung zum Aufbau und zur Etablierung eines aussagekräftigen Monitoringsystems zeigte sich die EU-KOM zufrieden, sonst wäre das Vertragsverletzungsverfahren nicht eingestellt worden. Die Aussagekraft des Monitorings hängt dabei wesentlich von der Datengrundlage ab. Daher ist es zielführend im Düngegesetz die Ermächtigungsgrundlagen zur Erhebung und zum behördlichen Austausch der erforderlichen Daten zu verankern sowie die weiteren Einzelheiten zur Datennutzung in einer Monitoringverordnung festzusetzen und transparent zu machen.

Mit dem Monitoring und den dafür zu erhebenden Daten kann mittelfristig dem Verursacherprinzip bei düngerechtlichen Vorgaben stärker Rechnung getragen werden. Nach Auskunft des BMEL (Stellungnahme zu den Ziffern 7 und 8 der Entschließung des Bundesrates zu Drucksache 275/22 vom 5.10.2022) hat die EU-KOM die Möglichkeiten zur Berücksichtigung einzelbetrieblicher Kriterien im Rahmen der Maßnahmen der Düngeverordnung grundsätzlich bestätigt, zugleich aber auch deutlich gemacht, dass sie Deutschland nur mittelfristig in der Situation sieht, hierfür ein datenbasiertes und verwaltungsmäßig verlässliches Verfahren zu entwickeln. Mit der Umsetzung des geplanten Monitoringsystems wird dem nachgekommen und damit die Grundlage für eine Maßnahmendifferenzierung auf einzelbetrieblicher Ebene geschaffen. Daher wird empfohlen, statt der Ermächtigung zur Verwendung der erhobenen Daten für eventuelle Ausnahmen durch die zuständigen Landesstellen, die Maßnahmendifferenzierung selbst konkret im Düngegesetz zu verankern und durch automatisierte Verfahren die Monitoringdaten direkt zu nutzen, um länderübergreifend ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen.

Die zusätzliche Nutzung einzelbetrieblicher Monitoringdaten für eine Maßnahmendifferenzierung rechtfertigt deren umfangreiche und aufwändige Erhebung. Bei ausschließlicher Nutzung der Daten für das Monitoring ist der Bürokratieaufwand für die Datenerhebung bei den landwirtschaftlichen Betrieben bezogen auf den zusätzlichen Erkenntnisgewinn auf kleinräumiger Ebene (z.B. Landkreis oder Gemeinde) für die Berichterstattung an die EU-KOM unverhältnismäßig hoch.

### 3. Änderung der Stoffstrombilanzverordnung (StoffBiV)

Die Aufnahme der Stoffstrombilanzierung in das Düngerecht im Jahr 2017 begründete sich im ressourcenschonenden und nachhaltigen Umgang mit Nährstoffen im Gesamtbetrieb. Die Bilanzierung zielt nicht nur auf eine effiziente und pflanzenbedarfsgerechte Düngung ab, sondern bezieht sich auf weitere wesentliche Prozesse in landwirtschaftlichen Betrieben, in denen Nährstoffe, insbesondere Stickstoff und Phosphor, verwendet, umgesetzt oder abgegeben werden. Das Ergebnis der Bilanzierung ermöglicht eine erste Einordnung der Nährstoffeffizienz eines Betriebes. Alleine mit dem pauschalen Bewertungsergebnis lassen sich aber bei Betrieben mit mehreren Standbeinen (z.B. Ackerbau und Viehhaltung) der betriebliche Handlungsbedarf nicht identifizieren und damit auch keine Verbesserungsmöglichkeiten ableiten. Hierzu müssten zusätzlich Stallbilanzen und ggf. auch eine Feld-Stallbilanz in die Bilanzierung integriert werden.

Da es sich um eine gesamtbetriebliche Bilanz handelt, die bei viehhaltenden Betrieben ganz wesentlich von den Fütterungsverfahren und gasförmigen Verlusten im Betrieb beeinflusst wird, können aus der Bilanz keine automatischen Rückschlüsse auf die Bewirtschaftung (z. B. N-Düngung) einzelner landwirtschaftlich genutzter Flächen und der damit verbundenen Nitratreintragsgefahr ins Grundwasser gezogen werden. Deshalb sind dahingehend auch keinerlei Verbesserungen durch die StoffBiV zu erwarten. Zum Schutz des Grundwassers vor Nitratreinträgen aus der Landwirtschaft und zur Reduktion von gasförmigen Stickstoffverlusten gilt es vielmehr, die von der EU-KOM akzeptierten Vorgaben der Düngeverordnung konsequent umzusetzen. Die aktuellen Vorgaben der Düngeverordnung zwingen die Landwirte bereits zu einer sehr hohen Nährstoffeffizienz, insbesondere beim Einsatz von Wirtschaftsdüngern, um ausreichend hohe Erträge und die vom Handel geforderten Produktqualitäten zu erzielen. Stark N/P-reduzierte Fütterungsverfahren sind über die tierischen Ausscheidungen und die damit verbundenen Nährstoffgehalte des Wirtschaftsdüngers ebenfalls in der Düngeverordnung verankert. Der Nachweis stark N-/P-reduzierter Fütterungsverfahren erfolgt in der Regel über Stallbilanzen, auch im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Luftreinhaltung, sodass auch dahingehend kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn für die Betriebe aus der StoffBiV zu erwarten ist.

Die umfangreiche, mit der rechtsverbindlichen Bilanzierung verbundene, Erhebung von betrieblichen Input- und Outputstoffen einschließlich deren Nährstoffgehalten stellt einen immensen bürokratischen Aufwand für die landwirtschaftlichen Betriebe dar, der großes Frustrationspotenzial mit sich bringt. Die Erfahrung zeigt, je mehr Zeit die Erstellung von rechtsverbindlichen Unterlagen in Anspruch nimmt, umso weniger intensiv setzt man sich mit den Ergebnissen auseinander. Die Erstellung der Bilanz ist dabei nicht der entscheidende zeitliche Faktor. Der hohe zeitliche Aufwand geht vielmehr auf den umfangreichen Erfassungsaufwand für die betrieblichen Input- und Outputstoffe inkl. N/P-Gehalten als Grundlage für die Bilanzierung zurück. Auf die Analyse der Bilanz und die damit verbundenen Schlussfolgerungen sollte aber der Schwerpunkt gesetzt werden, um die einzelbetrieblichen Nährstoffverluste zu minimieren und die Effizienz des Nährstoffeinsatzes zu steigern.

Der immense bürokratische Aufwand für die Stoffstrombilanzierung wird vor allem kleine Betriebe überfordern und daher den Strukturwandel weiter beschleunigen. Die geplante Absenkung der Bagatellgrenze von 20 ha auf 15 ha-Betrieben ist daher nicht nachvollziehbar. Bei extensiv wirtschaftenden Betrieben ist zudem kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn aus der Stoffstrombilanzierung möglich.

Zusammenfassend wird daher empfohlen, die Stoffstrombilanz vollständig aus den Rechtsvorgaben herauszulösen und den § 11a aus dem Düngegesetz zu streichen. Stattdessen sollte die Stoffstrombilanzierung auf freiwilliger Basis bei nährstoffintensiven Betrieben bedarfsorientiert in der einzelbetrieblichen Beratung zusammen mit weiteren Analysemethoden zu einzelnen Produktionseinheiten forciert werden. Nur wenn sich die landwirtschaftlichen Betriebe aktiv auf die Stoffstrombilanzierung einlassen, sind zusätzliche Erkenntnisse zur Verbesserung der eigenen Nährstoffeffizienz und im Sinne des Ressourcenschutzes möglich.

Außerdem wird das geplante Monitoringsystem zukünftig die erforderlichen Kenntnisse zu den regionalen Nährstoffströmen liefern und dadurch aufzeigen, ob, wo und in welchem Umfang weitere Maßnahmen für einen nachhaltigen und ressourcenschonenden Einsatz von Nährstoffen zu ergreifen sind. Das Monitoring ist daher auch ein deutlich besseres und zielführenderes Instrument als die Stoffstrombilanz, um weitere Verbesserungen beim landwirtschaftlichen Gewässerschutz herbeizuführen. Die Anwendung der Stoffstrombilanz auszuweiten und das Monitoringsystem zugleich neu einzuführen, bedeutet eine deutliche Steigerung des bürokratischen Aufwands für Landwirte, Berater und Vollzug. Da die Stoffstrombilanzverordnung im Gegensatz zum Monitoring nicht Bestandteil der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie oder anderer EU-Vorgaben ist, sondern eine rein deutsche Regelung, könnte mit der vollständigen Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung im Zuge der Änderung des Düngegesetzes eine deutliche bürokratische Entlastung ohne negative Auswirkungen auf die Ressourcenschutzziele geschaffen werden.

Ansprechpartner: Robert Knöferl

Stellv. Leiter des Instituts für Agrarökologie und Biologischen Landbau  
Leiter des Arbeitsbereichs Düngung, Nährstoffflüsse und Gewässerschutz