



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Unionsrechtliche Spielräume beim Umbruchverbot und Zwischenfruchtanbau nach § 13a Abs. 2 Nr. 7 Düngeverordnung

Unionsrechtliche Spielräume beim Umbruchsverbot Zwischenfruchtanbau nach § 13a Abs. 2 Nr. 7 Düngeverordnung

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 094/23
Abschluss der Arbeit: 8. November 2023
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
1.1.	EU-Nitratrichtlinie	4
1.2.	Umsetzung in der Düngeverordnung	4
1.3.	Fragestellung	5
2.	Betroffene Gebiete	6
3.	Spielräume	6
3.1.	Juristisch	6
3.2.	Faktisch	8
4.	Ausblick: Einführung eines Verursacherprinzips?	9

1. Einleitung

1.1. EU-Nitratrichtlinie

Die EU-Nitratrichtlinie vom 12. Dezember 1991 (Nitrat-RL)¹ dient dem Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (vgl. Art. 1 Nitrat-RL). Die EU-Kommission hat 2013 ein **Vertragsverletzungsverfahren** gegen Deutschland eingeleitet wegen der unzureichenden Umsetzung der Nitrat-RL, das 2018 zur Verurteilung vor dem EuGH führte.² Um dem Vertragsverletzungsverfahren abzuwehren, hat Deutschland die auf dem Düngegesetz³ basierende Düngeverordnung (DüV)⁴ geändert und als Kern der Novelle⁵ den **§ 13a DüV** eingefügt. Im Juni 2023 stellte die EU-Kommission das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland unter Verweis auf die nunmehr verschärfte DüV ein.⁶

1.2. Umsetzung in der Düngeverordnung

Nach § 13a Abs. 1 S. 1 DüV haben die Landesregierungen „zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat durch Rechtsverordnung [...] Gebiete auszuweisen“.⁷ In diesen „nitratbelasteten Gebieten“ gilt (§ 13a Abs. 2 Nr. 7 DüV):

„[I]m Fall des Anbaus von Kulturen mit einer Aussaat oder Pflanzung nach dem 1. Februar dürfen **Düngemittel** mit einem wesentlichen Gehalt an Stickstoff **nur** aufgebracht werden, wenn auf der betroffenen Fläche im Herbst des Vorjahres eine **Zwischenfrucht** angebaut wurde, die **nicht vor dem 15. Januar umgebrochen** wurde; der erste Halbsatz gilt nicht für Flächen, auf denen Kulturen nach dem 1. Oktober geerntet werden, und nicht für Flächen in Gebieten, in denen der jährliche Niederschlag im langjährigen Mittel weniger als 550 Millimeter pro Quadratmeter beträgt.“

Dies bedeutet: Wer nach dem 1. Februar aussät oder pflanzt, darf für die Aussaat oder Pflanzung nur Dünger mit wesentlichem Nitratgehalt einsetzen, wenn er eine **Zwischenfrucht** angebaut und diese bis 15. Januar nicht umgebrochen hat. Dies hat folgenden Hintergrund: Zwischenfrüchte

1 Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31991L0676&qid=1698932741207>.

2 Das Verfahren war bereits das zweite nach einer Verurteilung im Jahr 2002, s. Douhaire, in: Natur und Recht (NuR) 2020 (42), 596.

3 https://www.gesetze-im-internet.de/d_ngg/.

4 https://www.gesetze-im-internet.de/d_v_2017/.

5 Ausführlich Douhaire, in: Natur und Recht (NuR) 2020 (42), 596 ff.

6 EU-Kommission, Pressemitteilung vom 01.06.2023, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/nitratrlichtlinie-kommission-schliesst-verfahren-gegen-deutschland-2023-06-01_de.

7 Auf Grundlage des Düngegesetzes (§ 3 Abs. 4 S. 1 in Verbindung mit S. 2 Nr. 3 und mit Abs. 5), https://www.gesetze-im-internet.de/d_ngg/D%C3%BCngG.pdf.

sollen nicht nur die Bodenfruchtbarkeit verbessern, sondern auch das Grundwasser vor Nitrateinträgen schützen können.⁸

„**Umbruch**“ meint alle Bodenbearbeitungen, die zu einer Zerstörung der Wurzelschicht und damit zu einer Mineralisierung führen (z. B. Pflügen, Grubbern). Die oberflächliche Bearbeitung/Zerstörung des Pflanzenbestands ohne Eingriff in den Boden (z. B. Mulchen, Schlegeln, Walzen) ist kein Umbruch.⁹

„Aussaat oder Pflanzungen nach dem **1. Februar**“ bezieht sich in der Praxis auf Sommerkulturen, wie z. B. Bohnen, Erbsen, Kartoffeln, Mais, Sommergetreide oder Zuckerrüben.

1.3. Fragestellung

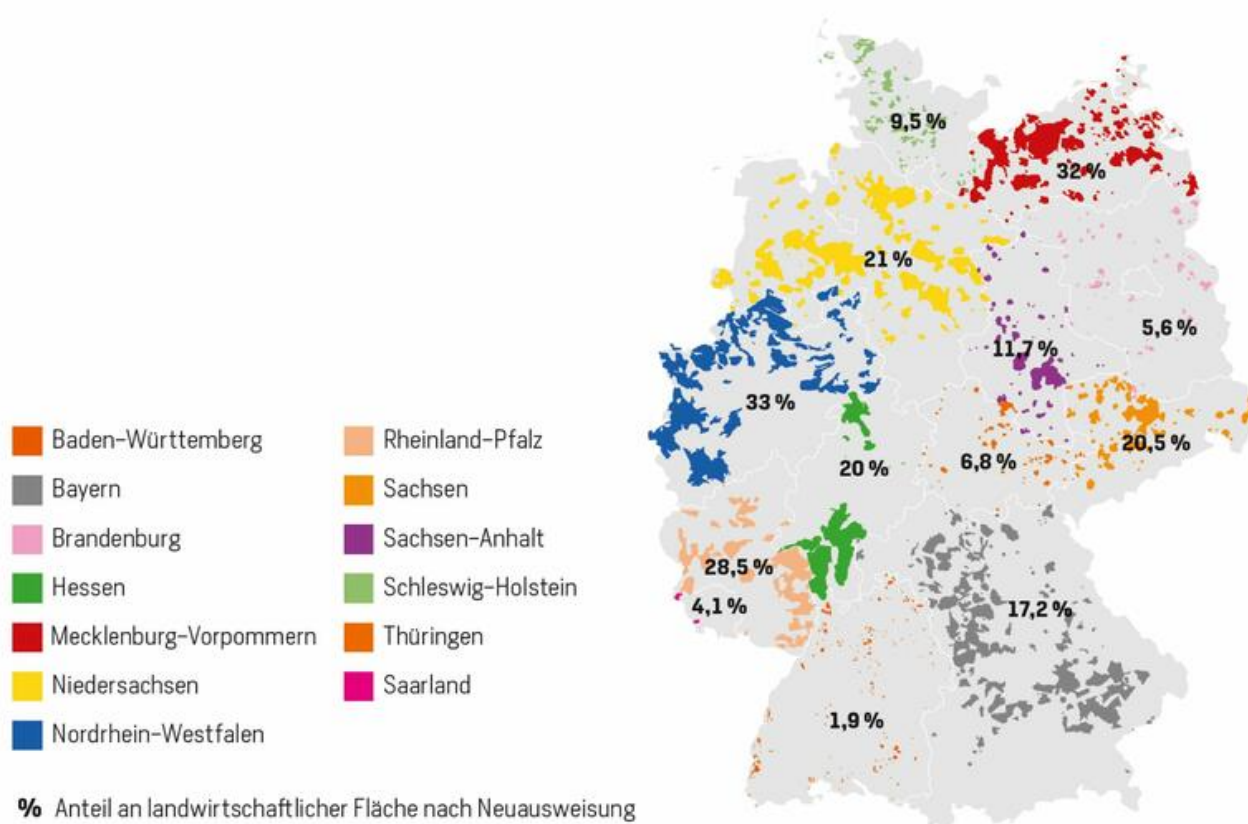
Es stellt sich die Frage, ob es europarechtlich zulässig wäre, das in § 13a Abs. 2 Nr. 7 der DüV genannte Datum „15. Januar“ vorzulegen.

8 Thünen Institut für Agrarklimaschutz, Braunschweig, Pressemitteilung vom 09.12.2014, <https://www.thuenen.de/de/newsroom/presse/pressearchiv/pressemitteilungen-2014/begruenter-acker-im-winter-ist-gut-fuer-das-klima>.

9 Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Frage-Antwort-Katalog zur neuen Düngeverordnung, 30.10.2023, <https://www.duengebehoerde-niedersachsen.de/rest-if/api/faq/getFaqPdf?q=&portal=96>, S. 57.

2. Betroffene Gebiete

Die folgende Abbildung zeigt die nitratbelasteten und damit von § 13a DüV betroffenen Gebiete:¹⁰



3. Spielräume

3.1. Juristisch

Rein juristisch betrachtet räumt die Nitratrichtlinie den Mitgliedstaaten einen eher weiten Spielraum ein. Dieser Spielraum dürfte es grundsätzlich erlauben, das Datum „15. Januar“ vorzuzerlegen.

Die Nitrat-RL hat das Ziel, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste **Gewässerverunreinigung** zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung dieser Art vorzubeugen (Art. 1 Nitrat-RL). Eine Gewässerverunreinigung ist u. a. dann anzunehmen,

¹⁰ Agrarheute.com, Deutscher Landwirtschaftsverlag, Rote-Gebiete-Karten: So sehen sie in den Bundesländern ab 2023 aus, 15.12.2022, <https://www.agrarheute.com/politik/rote-gebiete-karten-so-sehen-bundeslaendern-ab-2023-601461>.

wenn Grundwasser mehr als **50 mg/l Nitrat** enthält oder enthalten könnte (Anhang I A. 2. Nitrat-RL).

Um das Ziel der Nitratrichtlinie zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten im Kern:

- freiwillige Verhaltensregelungen über die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft aufstellen,
- gefährdete Gebiete ausweisen (Art. 3 Abs. 2)¹¹ und
- Aktionsprogramme festlegen und durchführen (Art. 5).

Die **Aktionsprogramme** müssen nach Art. 5 Abs. 4 folgende Arten von Maßnahmen enthalten:

„a) die Maßnahmen nach Anhang III;

b) Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten in den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft nach Maßgabe von Artikel 4 vorgeschrieben haben, ausgenommen diejenigen, die durch die Maßnahmen nach Anhang III ersetzt wurden.“

Art. 5 Abs. 4 i. V. m. Anhang III Nr. 3 Nitratrichtlinie verlangt zwingend Begrenzungen des Düngens. Insbesondere folgende Maßgaben sind vorgeschrieben:

„3. Begrenzung des Ausbringens von Düngemitteln auf landwirtschaftliche Flächen entsprechend den Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des betroffenen gefährdeten Gebiets, insbesondere von [...]

c) Bodennutzung und Bewirtschaftungspraxis, einschließlich **Fruchtfolgen**,

ausgerichtet auf ein Gleichgewicht zwischen

i) dem voraussichtlichen Stickstoffbedarf der Pflanzen und

ii) der Stickstoffversorgung der Pflanzen aus dem Boden und aus der Düngung, und zwar aus

- der im Boden vorhandenen Stickstoffmenge zu dem Zeitpunkt, zu dem die Pflanzen anfangen, den Stickstoff in signifikantem Umfang aufzunehmen (**Reste am Ende des Winters**);

11 Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten von der Ausweisung gefährdeter Gebiete (zweite Maßnahme) absehen, wenn sie die Aktionsprogramme (dritte Maßnahme) in ihrem gesamten Staatsgebiet durchführen (Art. 3 Abs. 5 Nitrat-RL).

- der **Stickstoffnachlieferung** aus der Nettomineralisation der organisch **gebundenen Stickstoffvorräte** im Boden; [...].¹²

Im Übrigen sind die Mitgliedstaaten frei, die Form und Mittel für die Erreichung des Richtlinienziels zu wählen (Art. 288 Abs. 3 AEUV). Deutschland hat sein **Aktionsprogramm** in Form der bundesweit geltenden **DüV** festgelegt.¹³ Die DüV legt den Referenzwert der Nitrat-RL zugrunde. Die Verpflichtung zum Zwischenfruchtanbau und einem Pflugverbot während eines bestimmten Zeitraums schreibt die Richtlinie nicht explizit vor. Die Zwecke des Pflugverbots und der Pflicht zum Zwischenfruchtanbau dürften dem entsprechen, was die Richtlinie in Anhang III als „Arten von Maßnahmen“ vorsieht. Diese verlangt – so zeigt der obige Auszug – zwingend auch Maßnahmen, die Rücksicht nehmen auf Reste an Stickstoff am Ende des Winters und die organisch gebundenen Stickstoffvorräte im Boden. Durch das Pflügen wird zunächst mehr Nitrat ausgewaschen.¹⁴ Auch neutralisiert dies zumindest zum Teil die nitratbindende Wirkung der Zwischenfrüchte über den Winter. Bei einer **Verkürzung** des **zeitlichen Anwendungsbereichs** des Pflugverbots wären ausgleichende Maßnahmen erforderlich, um die Wirksamkeit des Aktionsprogramms aufrechtzuerhalten.

Diese Maßnahmen wären wissenschaftlich zu unterlegen: In dem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland führte der EuGH zahlreiche der festgestellten Umsetzungsdefizite auch darauf zurück, dass die nationalen Regelungen nicht wissenschaftlich begründet waren.¹⁵ Aus Art. 5 Abs. 3 Nitratrichtlinie folge die Verpflichtung, in den Aktionsprogrammen die „besten verfügbaren **wissenschaftlichen** und **technischen Erkenntnisse** sowie die physischen, geologischen und klimatischen Merkmale der einzelnen Regionen“ zu berücksichtigen.¹⁶

3.2. Faktisch

Theoretisch ließe sich demnach eine Vielzahl an Maßnahmen vorstellen, mit denen sich die Ziele der Nitratrichtlinie erreichen ließen, auch wenn das Datum „15. Januar“ nach vorne verlegt würde. So wäre z. B. denkbar, dass der Gesetzgeber **erhebliche** zusätzliche **Einschränkungen** für „Düngemittel mit einem wesentlichen Gehalt an Nitrat“ an ganz anderer Stelle vorsieht als bei Umbruch und Zwischenfruchtanbau.

Will man hingegen die wesentlichen **Parameter** der Düngeverordnung zum Schutz vor Nitratbelastung **beibehalten**, ergeben sich Bedenken, ob faktisch noch ein erheblicher Spielraum bestünde: Professor Taube (Universität Kiel) hat im Auftrag des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. im Juni 2021 eine Expertise erstellt, u. a. auch zur Bewertung der DüV aus

12 Hervorhebung durch Autor.

13 Douhaire, in: Natur und Recht (NuR) 2020 (42), 596, 598.

14 Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), LfL-Information: Integrierter Pflanzenbau – Zwischenfruchtanbau, https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/publikationen/daten/informationen/p_28819.pdf, S. 5.

15 Douhaire, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2018, 464, 465.

16 EuGH, Urteil vom 21.06.2018, C-543/16, eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:62016CJ0543, Rn. 111.

Sicht des Trinkwasserschutzes.¹⁷ Zum Umbruchverbot im § 13a Abs. 2 Nr. 7 stellt Taube fest, dass „das zulässige Umbruchdatum im Folgefrühjahr mit dem **15.01.** deutlich **zu früh**“ angesetzt sei. Taube fordert für eine „hohe Minderung der Nitrat-Auswaschung“ einen

„Umbruch im Folgefrühjahr nicht vor dem 15.02. zu Sommergetreide und nicht vor dem 15.03. zu Blatt- und Hackfrüchten (Mais, Zuckerrüben, Kartoffeln) sowie Körnerleguminosen und Feldgemüse.“¹⁸

Eine Einschätzung der aktuellen Spielräume dürfte erleichtert werden, sobald eine erste Evaluierung der jüngsten DüV-Novelle stattgefunden hat: Gemäß Art. 5 Abs. 7 Nitratrichtlinie überprüfen die Mitgliedstaaten mindestens alle vier Jahre ihre Aktionsprogramme und schreiben sie, falls erforderlich, einschließlich zusätzlicher Maßnahmen nach Art. 5 fort. Die nächste **Evaluierung** der Düngeverordnung ist im Jahr **2024** vorgesehen.¹⁹

4. Ausblick: Einführung eines Verursacherprinzips?

Eine Möglichkeit, die oben unter Abschnitt 3 genannten Spielräume zu nutzen, könnte sein, das sogenannte Verursacherprinzip in der DüV zu stärken: Diejenigen Betriebe, denen ein geringer oder kein Verursachungsbeitrag der Nitratbelastung zugeschrieben wird, könnten von **Ausnahmen** profitieren. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat im Juni 2023 erklärt, die EU-Kommission habe die Möglichkeit im Grundsatz nicht verneint, nachweislich gewässerschonend wirtschaftende **Betriebe** von den Einschränkungen des § 13a DüV auszunehmen. Zugleich habe die EU-Kommission aber deutlich gemacht, dass sie Deutschland nur mittelfristig in der Lage sehe, hierfür ein „robustes, rechtssicheres und vollzugstaugliches, auf kontrollierbaren Daten beruhendes System“ zu entwickeln.²⁰

Um die Rechtsgrundlagen zur Erhebung der hierzu erforderlichen Daten zu schaffen, hat die Bundesregierung im Oktober 2023 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes²¹ vorgelegt: Der Entwurf sieht vor, die Wirksamkeit der Düngeverordnung durch ein **bundesweites Monitoring** zu überprüfen und so eine flächendeckende Berichterstattung gegenüber

17 Taube (2021), Die Regelungen zur guten fachlichen Praxis der Düngung (DüV 2020) widersprechen der Zweckbestimmung des Düngegesetzes und tragen zur Verfehlung der Umweltziele Deutschlands und der EU bei, https://www.bdew.de/media/documents/PI_20210707_Expertise-Prof-Taube-Bewertung-D%C3%BCngerecht-2020.pdf (Hervorhebung durch Autor).

18 Taube (2021), Die Regelungen zur guten fachlichen Praxis der Düngung (DüV 2020) widersprechen der Zweckbestimmung des Düngegesetzes und tragen zur Verfehlung der Umweltziele Deutschlands und der EU bei, https://www.bdew.de/media/documents/PI_20210707_Expertise-Prof-Taube-Bewertung-D%C3%BCngerecht-2020.pdf, S. 41 f.

19 Vgl. BT-Drs. 20/7519, 30.06.2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/075/2007519.pdf>, S. 78 f.

20 Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage, Bundestags-Drs. 20/7519, 30.06.2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/075/2007519.pdf>, S. 78 f.

21 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes, BT-Drs. 20/8658, 06.10.2023, <https://dip.bundestag.de/vorgang/zweites-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-d%C3%BCngegesetzes/302749>.

der EU-Kommission zu ermöglichen.²² Des Weiteren heißt es dort im Sinne eines Verursacherprinzips:

„Die Maßnahmendifferenzierung muss sicherstellen, dass gewässerschonend wirtschaftende Betriebe von näher zu bestimmenden Maßnahmen in belasteten Gebieten befreit werden können.“²³

In einer öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf²⁴ hat sich der Deutsche Bauernverband e. V. dafür ausgesprochen, einzelbetrieblichen Ausnahmen zu schaffen für Betriebe mit gewässerschonender Bewirtschaftung in roten Gebieten.²⁵ Auch die Stellungnahme der Familienbetriebe Land und Forst e. V. fordert, dass das Monitoring im Rahmen einer anlass- und verursacherbezogenen Maßnahmenprüfung Ausnahmen und Bewirtschaftungserleichterungen für Betriebe auch in roten Gebieten ermöglichen solle.²⁶ Das Thünen-Institut plädiert dafür, mit der

„Änderung des Düngegesetzes die Grundlage für ein verlässliches, verursachergerechtes und relativ bürokratiearmes Düngerecht [zu] schaffen. [...] Das Monitoring zur Wirkung der Düngerverordnung ist der bisher fehlende Baustein, der Gewässerqualität, Standortbedingungen und landwirtschaftliche Düngepraxis flächendeckend – und mit relativ geringem Verwaltungsaufwand für die Betriebe – und bundesweit vergleichbar zusammenbringen und bewerten wird. Seine Umsetzung ist die Voraussetzung dafür, eine verursacher- und standortgerechte Maßnahmendifferenzierungen bei der Düngung vornehmen zu können. Zu der Durchführung des Monitorings hat sich Deutschland gegenüber der Europäischen Kommission verpflichtet.“²⁷

-
- 22 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes, BT-Drs. 20/8658, 06.10.2023, <https://dip.bundestag.de/vorgang/zweites-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-d%C3%BCngegesetzes/302749>, S. 2.
- 23 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes, BT-Drs. 20/8658, 06.10.2023, <https://dip.bundestag.de/vorgang/zweites-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-d%C3%BCngegesetzes/302749>, S. 36.
- 24 Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, Anhörung zur Änderung des Düngegesetzes, 06.11.2023, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a10_ernaehrung_landwirtschaft/anhoerungen/973750-973750.
- 25 Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, Ausschussdrucksache 20 (10) 106-A, 30.10.2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/974914/41a825ca6fac225aff17c6cde1cd6e27/05_Stellungnahme_DBV_oeA_06-11-2023-data.pdf.
- 26 Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, Ausschussdrucksache 20 (10) 106-G, 03.11.2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/975244/45a585e841fff636c603b0e9b7957b43/06_Stellungnahme_FABLF_oeA_06-11-2023-data.pdf.
- 27 Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, Ausschussdrucksache 20 (10) 106-F, 03.11.2023, https://www.bundestag.de/resource/blob/975008/dc836c9d9edce945bdb2b1c8bb647a9f/07_Stellungnahme_Thuenen-Institut_oeA_06-11-2023-data.pdf, S. 1.