

## › STELLUNGNAHME

### zum Entwurf der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDÜV)

München, 20.06.2018

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.458 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 260.000 Beschäftigten wurden 2016 Umsatzerlöse von mehr als 113 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 10 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 60 Prozent, Erdgas 65 Prozent, Trinkwasser 87 Prozent, Wärmeversorgung 71 Prozent, Abwasserentsorgung 43 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 66 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen 6 Millionen Kunden mit Breitband.

In Bayern sind 204 kommunale Unternehmen im VKU organisiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in Bayern leisten jährlich Investitionen in Höhe von 1,4 Milliarden Euro, erwirtschaften einen Umsatz von knapp 14 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 37.000 Beschäftigte. Sie schaffen Basisinfrastrukturen, u.a. mit Glasfaser.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Landesgruppe Bayern · Emmy-Noether-Str. 2 · 80992 München**  
Fon +49 89 2361-5091 · Fax +49 89 2361-705091 · [lg-bayern@vku.de](mailto:lg-bayern@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)  
Ansprechpartner: Herr Gunnar Braun, Geschäftsführer Landesgruppe Bayern

## I. Vorbemerkung

Das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) versendete in Abstimmung mit dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) am 30.05.2018 den Entwurf der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung – AVDüV) zur Verbändeanhörung. Gegenstand der Verordnung ist die Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben nach § 13 der Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV)<sup>1</sup> vom 26.05.2018. Der Verordnungsentwurf der AVDüV umfasst dabei im Wesentlichen zusätzliche Anforderungen gem. § 13 Abs. 2 in „roten“ Gebieten, Erleichterungen gem. § 13 Abs. 5 in den „grünen“ Gebieten und Ordnungswidrigkeiten nach § 14 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a des Düngegesetzes.

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt in Bayern 204 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in Bayern leisten jährlich Investitionen in Höhe von 1,4 Milliarden Euro, erwirtschaften einen Umsatz von knapp 14 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 37.000 Beschäftigte.

Die VKU Landesgruppe Bayern vertritt darunter rund 120 kommunale Trinkwasserversorger, die ein Netz von über 36.000 km Leitungslänge bewirtschaften.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu: Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen (18.12.2014) des VKU-Leitausschusses Wasser/Abwasser, Berlin.

Allein im Jahr 2016 haben unsere Mitglieder ca. 125 Millionen Euro investiert, um die Bürgerinnen und Bürger in Bayern mit qualitativ hochwertigem Trinkwasser zu versorgen.

Unser bayerisches Trinkwasser können wir mit über 90 Prozent aus dem Grundwasser entnehmen und können damit einen sehr hohen Qualitäts- und Reinheitsgrad genießen. Es gilt, unsere Ressourcen gemäß des Vorsorge- und Verursacherprinzips wirksam zu schützen, deshalb muss der Schutz von Trinkwasserressourcen vor allen anderen (Land-) Nutzungsformen oberste Priorität haben. Die bundesweite Düngeverordnung ist das wichtigste Instrument, um Stickstoffemissionen aus der Landwirtschaft, die ins Grundwasser und in die Atmosphäre gelangen, zu mindern und deren negative Auswirkungen zu reduzieren. Eine konsequente und effektive Umsetzung der bundesrechtlichen Maßnahmen in bayerisches Landesrecht ist deshalb unabdingbar. Aus Sicht der kommunalen Wasserwirtschaft ist es dringend erforderlich, dass mit der Verordnung langfristig positiv wirkende Vorsorge- bzw. Entlastungseffekte für die Grundwasserkörper und die Oberflächengewässer entstehen.

Für den Erhalt des guten ökologischen Zustandes von Oberflächengewässern, im Hinblick auf eine Eutrophierung durch Phosphat, sind in dem Verordnungsentwurf keine direkten regulativen Maßgaben vorgesehen, obwohl dies ebenfalls in § 13 (2) Nr. 2 DüV vorgesehen ist. Ebenso liegen uns keine öffentlich zugänglichen Daten der Staatsregierung über Phosphatbelastungen nach § 13 (2) Satz 2 DüV vor, um beurteilen zu können, ob zusätzliche Anforderungen wie im § 1 Satz 1 AVDüV zur Nitratbelastung, notwendig wären. Uns wurde jedoch mitgeteilt, dass die Messdaten über Phosphatbelastungen in Bayern erhoben, jedoch noch nicht veröffentlicht wurden. Die Staatsregierung muss eine Übersichtskarten zu

Gebietskulissen nach den Kriterien der DüV mit verifizierbaren Quellen erstellen und veröffentlichen. Diese Transparenz ist für alle Beteiligten eine notwendige Arbeitsgrundlage.

Grundsätzlich begrüßt der VKU die Bemühungen der Bayerischen Staatsregierung die Nährstoffeinträge in belasteten Wasserkörpern, die vorwiegend durch die landwirtschaftliche Nutzung entstehen, zu verringern und damit die Grundwasser- und Gewässerqualität zu verbessern. Die Staatsregierung macht neben den zusätzlichen Anforderungen (gem. § 13 (2) DüV) auch von den Erleichterungen (gem. § 13 (5) DüV) Gebrauch. Die entstandene Gebietskulisse für die Umsetzung der Landesverordnung, spiegelt zudem ein vereinfachtes Bild wider. Alle Gebiete, die nicht den zusätzlichen Anforderungen unterliegen, wurden in der Übersichtskarte als „grüne“ Gebiete markiert, wobei natürlich nicht alle Betriebe in einem „grünen“ Gebiet berechtigt sind die Erleichterungen nach § 13 (5) DüV in Anspruch zu nehmen. Die Überblickskarte verzerrt somit das Bild und trägt zur Intransparenz bei. Für die Betriebe muss klar erkenntlich sein, ob sie den zusätzlichen Anforderungen gerecht werden müssen („rote“ Gebiete), ob für sie die Standardanforderungen nach DüV gelten (z.B. „weiße“ Gebiete) oder ob ihnen Erleichterungen gewährt werden können („grüne“ Gebiete). Zudem müssen die Messdaten, auf denen die Übersichtskarte erstellt wurde, offengelegt werden sowie der Messzeitraum angegeben werden, die einbezogenen Flächen (Schläge) müssen eindeutig nachvollziehbar sein.

Ebenso ist es für uns nicht nachvollziehbar, warum Betriebe aus den „roten“ Gebieten, die zusätzlichen Anforderungen unterliegen, nach § 1 Nr. 3 AVDüV von diesen befreit werden können, wenn sie an einem Agrarumweltprogramm beteiligt sind. Hier hebeln freiwillige Programme den ordnungspolitischen Rahmen

aus. Es müssen sinnvolle gesamtwirtschaftliche Aspekte miteinfließen. Umweltprogramme oder auch Vereinbarungen von Landwirten und Wasserversorgern werden in der Regel von beiden Akteuren finanziert. Wasserversorger müssen diese Kosten dann wiederum auf die Verbraucher umlegen. Wenn der Landwirt sich jedoch an den ordnungspolitischen Rahmen der DüV hält, werden diese Kosten ausschließlich vom Landwirt getragen. Die Frage die sich dabei stellt ist, inwieweit es gerechtfertigt ist, dass die Bürgerinnen und Bürger durch den Bezug von Trinkwasser die von Landwirten verursachten Kosten mittragen, nur weil diese die Ausnahmeregelung nach § 1 Nr. 3 der AVDüV in Anspruch genommen haben. Gleichwohl bleibt der Wert dieser Programme unbestritten. Privatrechtliche Verträge dürfen sich wegen einer möglichen doppelten Förderung nicht mit den EU-rechtlichen Auflagen überschneiden. Die Vertragsinhalte privatrechtlicher Verträge werden immer individuelle Lösungen sein, die von staatlichen Maßgaben deutlich abweichen können. Jeder Wasserversorger hat eine andere Vertragsbasis. Hier sei anzumerken, dass es aus staatlicher Sicht fragwürdig ist, die Auflagen freiwilliger, privatrechtlicher Auflagen durch Wasserversorger über die Auflagen einer Verordnung zu stellen, so dass staatliche Regulierungen ausgehebelt werden können. Dem Wasserversorger wird hierdurch eine Verantwortung aufgelastet, die eigentlich bei der staatlichen Instanz liegen sollte.

Des Weiteren ist es notwendig, dass die zuständige(n) Behörde(n) klar im Verordnungstext benannt werden. Die DüV weist an mehreren Stellen auf „[...] die nach Landesrecht zuständige Stelle [...]“ hin, diese wird in der AVDüV jedoch nicht namentlich erwähnt. Eine zuständige Stelle sowie ein Prozess für die Kontrolle der Betriebe, ob diese die Vorgaben z.B. nach § 1 Nr. 1 AVDüV auch einhalten, nicht im Verordnungsentwurf genannt. Dabei ist für die Kontrolle essentiell, dass die eingereichten Daten ortsbezogen sind und nicht beispielsweise Durch-

schnittsdaten von anderen landwirtschaftlichen Flächen (ggf. auch in anderen Bundesländern) enthalten. Klare Zuständigkeiten zur Kontrolle sollten in einer unabhängigen und personell starken eigenen Düngbehörde liegen.

Die Anzahl von zusätzlichen Anforderungen, die in § 13 Abs. (2) Satz 4 aufgelistet sind, wirft die Frage auf, warum die Staatsregierung hier nicht im größeren Umfang von den Umsetzungsmöglichkeiten der DüV Gebrauch macht. Mit lediglich drei zusätzlichen Maßnahmen, würden für den Wasserschutz in Bayern gerade einmal die Mindestanforderung der DüV eingehalten werden. Die Vorsorge für das Trinkwasser - unser Lebensmittel Nr. 1 - bedarf einer Nutzung aller Maßnahmen.

Zur Stärkung der Transparenz im landwirtschaftlichen System, insbesondere mit Blick auf Wirtschaftsdünger, sollte die Staatsregierung ebenfalls von der Ermächtigung in § 13 Abs. 6 DüV Gebrauch machen und diesbezüglich Regelungen in der AVDüV mitaufnehmen.

## **II. Zu den Regelungen im Einzelnen**

### **Zu § 1 Besondere Anforderungen**

Die konkrete Ausweisung von Gebietskulissen, in denen eine hohe Nitratbelastung festgestellt wurde, und die Auferlegung zusätzlicher Anforderungen an die landwirtschaftlichen Betriebe (gem. § 13 Abs. 2 Nr. 1 DüV) sind richtige und notwendige Maßnahmen. Ebenso notwendig wäre eine Ausweisung einer Gebietskulisse der mit Phosphatbelastung in Oberflächengewässern und damit verbundene zusätzliche Anforderungen (gem. § 13 Abs. 2 Nr. 2 DüV). Die Chance, kon-

sequent nach dem Vorsorge- und Verursacherprinzip vorzugehen, bleibt hier von der Staatsregierung ungenutzt.

Zwar unterstreicht die Staatsregierung in der Begründung des Verordnungsentwurfes (Buchst. B, Seite 7, zweiter Absatz), dass es sich bei § 13 DüV um „[...] zwingend umzusetzendes Bundesrecht [...]“ handelt und „[...] den Ländern durch diese Formulierung [bezogen auf die Formulierung in § 13 DüV] kein Spielraum [...]“ zusteht, bezieht sich aber dennoch lediglich auf die Nitratbelastung und nicht auf die Phosphatbelastung, welche ebenfalls in § 13 DüV geregelt ist.

Der VKU erwartet, die Ausweisung von Gebieten mit Phosphatbelastung in Oberflächengewässern und die damit verbundenen zusätzlichen Auflagen, ebenfalls mit in die AVDüV aufzunehmen. Der in der Begründung (Buchst. A, Seite 6, dritter Absatz) erläuterte Hinweis, dass die Staatsregierung zunächst die Wirkung aktueller Maßnahmen, wie Beratungsangebote für Landwirte und die Initiative „boden:ständig“, abwarten möchte, können wir nicht nachvollziehen. Wir schlagen deswegen folgende Änderung der Formulierung des § 1 vor:

<sup>1</sup>*Für Gemarkungen, in denen auf Grund einer Überschreitung des in Anlage 2 der Grundwasserverordnung (GrwV) enthaltenen Schwellenwertes für Nitrat ein Flächenanteil von mehr als 50 % im Sinne des § 7 GrwV in einem schlechten chemischen Zustand ist ~~und in denen deshalb Maßnahmen nach § 13 Abs. 2 Satz 4 der Düngeverordnung (DüV) erforderlich sind, gilt:~~ gelten besondere Anforderungen.*

<sup>2</sup>*Ebenso gelten besondere Anforderungen in Gebieten, die dem jeweils betroffenen Einzugsgebiet oder einem Teil des betroffenen Einzugsgebiets eines langsam fließenden oder stehenden oberirdischen Gewässers entsprechen, in denen eine Eutrophierung durch erhebliche Nährstoffeinträge, insbesondere Phosphat nach-*

*gewiesen wurde. Eine Eutrophierung durch Phosphat aus landwirtschaftlicher Quelle ist anzunehmen, wenn im Falle von langsam fließenden oberirdischen Gewässern die Werte für Orthophosphat-Phosphor nach Anlage 7 Nummer 2.1.2 der Oberflächengewässerverordnung vom 20. Juni 2016 (BGBl. I S. 1373) und im Falle von stehenden oberirdischen Gewässern die Werte für Gesamtphosphor nach Anlage 7 Nummer 2.2 der Oberflächengewässerverordnung überschritten sind.<sup>3</sup> Diese besonderen Anforderungen umfassen folgende Maßnahmen nach § 13 Abs. 2 Satz 4 der Düngerverordnung (DüV):*

#### **Zu § 1 Nr. 1**

§ 13 Abs. 2 Satz 4 DüV regelt die Vorgabe von auszuwählenden Maßnahmen (Nr. 1 – 14) für die in § 1 AVDüV genannten Gebiete. Maßgabe ist hier „[...] mindestens drei der nachfolgenden Anforderungen [...]“ (§ 13 Abs. 2 Satz 4 DüV) in die landesrechtliche Verordnung zu implementieren. Hier muss die Staatsregierung ein deutliches Zeichen für den Umweltschutz, vor allem für den Wasserschutz, setzen und nicht nur die Minimalanforderung erfüllen. Wir schlagen deshalb vor, § 1 Nr. 1 AVDüV wie folgt zu ändern:

- 1. Es sind die in § 13 Abs. 2 Satz 4 Nr. ~~2, 4 und 5~~ **1 bis 14** DüV genannten besonderen Anforderungen einzuhalten.*

Zudem möchten wir zu § 1 Satz 1 Nr. 1 AVDüV i.V.m. § 13 Abs. 2 Satz 4 Nr. 4 DüV anmerken, dass aus Sicht des VKU repräsentative Bodenproben als Basis einer bedarfsgerechten Düngung mit einem vergleichbaren Wert der den definitiven Nitratgehalt widerspiegelt, der vom Boden nicht verwertet werden kann, zwingend vorzuschreiben sind. Der Nmin hat hier nicht die entsprechende Aussagekraft und ist von Boden zu Boden unterschiedlich zu interpretieren.



Grünland- und Dauergrünlandflächen sind selbstverständlich anders zu betrachten, als ackerbaulich bewirtschaftete Flächen. Jedoch ist unverständlich, warum für diese die Untersuchung repräsentativer Bodenproben durch den Betriebsinhaber nicht als Basis einer bedarfsgerechten Düngung angesehen und gefordert wird.

### **Zu § 1 Nr. 3**

Nach § 1 Nr. 3 AVDüV kann der Betriebsinhaber bei der zuständigen Stelle einen Antrag auf Ausnahme von den in § 13 Abs. 4 Satz 1 DüV geregelten Voraussetzungen stellen, wenn er an einem oder mehreren Agrarumweltprogrammen des Landes teilnimmt. Diesen Absatz gilt es konsequenter Weise zu streichen. Die Bayerische Staatsregierung sollte dringend vermeiden „gesetzliche Schlupflöcher“ für Landwirte zu schaffen. Agrarumweltprogramme können zusätzliche Motivation für Landwirte stellen, sollten aber nicht als Ersatz oder Gegenprogramm für die Maßnahmen der AVDüV herangezogen werden. Die AVDüV sollte aus Gründen der Gleichbehandlungen Allgemeingültigkeit besitzen. Neben diesem neuen Ordnungsrecht, sind individuelle und darüber hinausgehende Agrarumweltprogramme weiterhin zu begrüßen.

### **Zu § 1 Satz 2**

Die Feststellung der Gebiete durch Allgemeinverfügung von der Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) sollte gemeinsam und gleichberechtigt mit dem Landesamt für Umwelt (LfU) erfolgen. Damit wird ein Interessensausgleich zwischen Landwirtschaft und Umwelt sichergestellt und eine gegenseitige Kontrollinstanz geschaffen. Zudem garantiert dieses Vorgehen, dass die erhobenen Daten ohne Veränderungen, Verkürzungen oder Ausweitungen dargestellt werden und die Handlungsgrundlage der Verordnung bilden können. Bei Uneinigkeit zwischen

dem LfL und dem LfU, insbesondere im Fall der Erstellung der Gebietskulisse, muss der Vorrang dem LfU gelten. Grundsätzlich gilt es im Zweifelsfall starke umweltrechtliche Maßnahmen zu treffen, um die Sicherheit unseres Trinkwassers nicht zu gefährden. Aus diesen Gründen schlagen wir folgende Formulierung für § 1 Satz 2 AVDüV vor:

<sup>24</sup> *Die Gebiete nach Satz 1 und 2 ~~stellt~~ stellen die Landesanstalt für Landwirtschaft gemeinsam und gleichberechtigt mit dem Landesamt für Umwelt durch Allgemeinverfügung fest. Im Fall von Uneinigkeiten zwischen den beiden Behörden, obliegt die Entscheidungskompetenz dem Landesamt für Umwelt.*

### **Zu § 2 Erleichterungen**

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) beschreibt das Ziel des nationalen Düngerechts als die Anpassung „[...] an neue fachliche Erfordernisse zur Verbesserung der Wirksamkeit der Düngung und zur Verringerung von Umweltbelastungen [...]“<sup>2</sup>. Mit der AVDüV, welche die Umsetzung der nationalen Regelungen zur Düngung in Landesrecht realisieren soll, nutzt die Bayerische Staatsregierung dem Anschein nach die Ermächtigungen in § 13 Abs. 5 DüV dafür, einen Großteil der bayerischen Gebiete als „grüne“ Gebiete auszuweisen und damit mehr Erleichterungen als zusätzliche Maßnahmen zu schaffen. Diese Vorgehensweise steht unserer Meinung nach nicht mit den Intentionen der regulativen Maßnahmen auf Bundesebene im Einklang. Bereits in der Stellungnahme des VKU zum Entwurf der DüV haben wir uns für eine Streichung des § 8 Abs. 6 DüV ausgesprochen, welcher die Kriterien der Erleichterungen, auf die sich nun § 2 AVDüV bezieht, definiert.

---

<sup>2</sup> BMEL (2017): Düngung; Link: [https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Pflanzenbau/Ackerbau/\\_Texte/Duengung.html](https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Pflanzenbau/Ackerbau/_Texte/Duengung.html) (zuletzt abgerufen am 08.06.2018).

Wir schlagen deshalb vor, im besten Fall die Erleichterungen nach § 2 komplett zu streichen oder mindestens die Gebietskulisse der „grünen“ Gebiete verhältnismäßig anzupassen und im Rahmen der Übersichtskarte visuell von neutralen „weißen“ Gebieten zu trennen, in denen die Standardanforderungen nach DüV gelten. Folgende Änderung der Formulierung sollte deswegen für § 2 AVDüV in Betracht gezogen werden:

*<sup>1</sup>Für die Gemarkungen, in denen mindestens 50 % der Fläche nicht unter die § 13 Abs. 2 Satz 1 und 3 DüV genannten Gebiete fällt, ~~gelten die~~ können die in § 13 Abs. 5 Nr. 1 und 2 DüV genannten Erleichterungen gelten. <sup>2</sup>Dazu müssen die betroffenen Betriebsinhaber einen formalen Antrag mit Nachweis bei der zuständigen Behörde stellen und sich einer Einzelfallprüfung unterziehen. <sup>3</sup>Sind die Erleichterungen nach § 13 Abs. 5 Nr. 1 und 2 DüV als verhältnismäßig anzusehen und stehen im Einklang mit dem Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat oder Phosphat, können diese erteilt werden. <sup>4</sup>§ 1 Satz 2 4 gilt entsprechend.*

### **Zu § 3 Ordnungswidrigkeiten**

Bei Nichteinhaltung bzw. Verstößen gegenüber den Vorgaben der AVDüV ist ein umfassender und konsequenter Vollzug, ergänzt durch finanziell spürbare Sanktionen sicherzustellen. Infolge der oben genannten Vorschläge wäre § 4 mit den Nachfolgeänderungen anzupassen.

Zudem ist unserer Ansicht nach nicht abschließend klargestellt, welche Geldbußen bei Ordnungswidrigkeiten angesetzt werden. Zwar verweist § 3 AVDüV auf § 14 Abs. (2) Nr. 1 Buchst. a des Düngegesetzes, jedoch findet sich hier kein weite-

rer Verweis auf die Geldbußen nach § 14 Abs. (3) des Düngegesetzes. Wir schlagen deshalb folgende Änderung des Satzes 1 des § 3 AVDÜV vor:

*Mit Geldbuße nach § 14 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a ~~des Düngegesetzes~~ i. V. m. § 14 Abs. 3 des Düngegesetzes kann belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig (...)*