

## Ist die Düngbehörde auf beiden Augen blind?

Defizite für eine effiziente und wirksame düngerechtliche Kontrolle in Deutschland und niedersächsische Lösungsvorschläge

**Das Problem:** Deutschland hat ein Nährstoffproblem, und Niedersachsen ganz besonders. Die Summe der eingesetzten organischen und mineralischen Stickstoffdüngung in Niedersachsen übersteigt den Stickstoffbedarf der Pflanzen deutlich. Jedes Kilogramm Stickstoff oder Phosphat belastet die Umwelt und das Klima. Verstärkt wird dieses Mengenproblem durch die schon über Jahrzehnte bekannte Viehdichte im Westen Niedersachsens sowie dem Bau von rd. 1.500 Biogasanlagen im Zuge der Energiewende. Die Qualität des Grundwassers und der Oberflächengewässer entspricht überwiegend nicht den Qualitätszielen der EG-WRRL und sie lässt sich auch mit den vielen und sehr aufwendigen ergänzenden Maßnahmen<sup>1+2</sup> nicht ausreichend verbessern. Speziell in den viehstarken Regionen liefen fakultative Maßnahmen ins Leere, weil der Anreiz zur „Veredelung“ deutlich attraktiver war und ist, als die Prämienhöhen der 5-jährigen Agrarumweltmaßnahmen. Eine bereits erreichte Trendumkehr der Nitratgehalte im Grundwasser z.B. durch freiwillige Vereinbarungen in Trinkwasserschutzgebieten, hat sich in den letzten 10 Jahren wieder zum negativen gewendet.

Zur Problembeschreibung gehört außerdem, dass die Nährstoffströme speziell in Niedersachsen mit

- Gewerblicher flächenunabhängiger Tierhaltung,
- unterschiedlichen Formen von Biogasanlagen aus dem NawaRo- oder industriellen Bioabfall-Bereich,
- mit Güllbörsen und anderen Formen des Nährstoffhandels und
- mit grenzüberschreitenden Transporten

extrem komplex und unübersichtlich geworden sind. Dies macht eine grundlegende Weiterentwicklung der düngerechtlichen Überwachung zwingend erforderlich.

Ein „Weiter so“ kann es nicht geben. Sehr konkret wird dies durch das laufende Vertragsverletzungsverfahren (in der 2. Stufe) der Kommission gegenüber Deutschland zur Umsetzung der Nitratrichtlinie (und WRRL).

---

<sup>1</sup> EG-WRRL, Art 11 Abs 4 „Ergänzende Maßnahmen“, die zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen ergriffen werden.

<sup>2</sup> z.B. Freiwillige Vereinbarungen zum Vertragsgewässerschutz oder die Agrarumweltmaßnahmen des Ni-BAU

**Die Problemlösung:** Mit der Novellierung der DüV liegen z.T. auch gute Vorschläge auf dem Tisch. z..B.

- die Stickstoffüberschüsse zu senken,
- eine Hoftorbilanz einzuführen,
- Sperrfristen und Lagerkapazitäten für Wirtschaftsdünger auszuweiten,
- die Phosphatregelungen zu verschärfen
- die OWI-Tatbestände bei Nichteinhaltung der Vorgaben zu erweitern und
- Gewässerrandstreifen konsequent einführen.

Aber diese Vorschläge reichen nicht, wenn das Kontrollsystem ineffizient bleibt. Die rechtlichen Voraussetzungen für einen effizienten und wirkungsvollen Vollzug sind in Deutschland nicht gegeben. Was fehlt, um eine effiziente und wirkungsvolle düngerechtliche Kontrolle in Niedersachsen aufzubauen, soll im Folgenden deutlich gemacht werden.

### **Wie sieht eine effiziente und wirksame düngerechtliche Überwachung aus?**

Effizienz strebt ein optimales Verhältnis von Aufwand und Nutzen an. Es geht also nicht um den Aufbau einer 100%-Kontrolle (was nur mit größtem Aufwand realisierbar wäre), sondern um eine Kontrolle mit hoher Effizienz. Deckungsgrade von 100% werden dabei nicht erreicht.

Die Überwachung muss alle Betriebe im Blick haben wo Nährstoffe entstehen, gelagert, transportiert, gehandelt oder angewendet werden. Um hier Verbesserungen zu erreichen, reicht die Betrachtung der Düngeverordnung nicht aus, weil ihr Geltungsbereich auf die Anwendung von Dünge- oder anderen Bodenverbesserungsmitteln begrenzt ist. Ein erster Schritt ist hier mit der Bundesverbringensverordnung und der niedersächsischen Meldeverordnung in Bezug auf Wirtschaftsdünger zur Überwachung der Wirtschaftsdüngertransporte getan.

Eine effiziente Überwachung geht grundsätzlich risikoorientiert vor. Sie setzt Schwerpunkte und fährt gezielt Betrieb an, in denen düngerechtliche Verstöße wahrscheinlicher sind. Das entlastet nicht nur Behörden, öffentliche Haushalte und landwirtschaftliche Betriebe mit unterdurchschnittlichem Risikopotential. Dieses Vorgehen entlastet auch die Volkswirtschaft insgesamt.

Eine effiziente Überwachung muss in der Lage sein, auf der Basis bereits vorhandener Daten Nährstoffabgleiche durchzuführen, um Doppelerhebungen zu vermeiden und um eine gewisse Sicherheit darüber zu haben, ob die abgegebene Nährstoffmenge auch wie gemeldet ankommen. Mit diesem Abgleich gewinnt die Kontrolle an Wirksamkeit. Weiterhin machen Abgleiche Plausibilitätsprüfungen erst möglich. Sie sind durch die Komplexität der Nährstoffströme extrem wichtig geworden.

## **Welche Daten braucht eine Düngbehörde für eine effiziente und wirkungsvolle Überwachung?**

Die Düngbehörde benötigt den Überblick über alle Nährstoffströme, also von allen Betrieben bzw. Betriebsteilen (mit Adressen und Betriebsnummern), wo Nährstoffe anfallen, gelagert, transportiert, gehandelt und verwertet werden. Von diesen Betrieben braucht sie die betrieblichen Daten in elektronischer Form.

Das Ziel einer ausgeglichenen Nährstoffbalance ist erreicht, wenn mindestens auf betrieblicher Ebene zwischen dem Input und der Verwertung der Nährstoffe ein Gleichgewicht hergestellt ist. Dazu gehören einerseits die Daten über den Düngungsbedarf, also über die Verwertung auf der Fläche (INVEKOS-Daten über Fläche und angebauten Kulturen).

Und andererseits werden Daten benötigt über den Nährstoffanfall. Dazu sind die diversen Nährstoffquellen zu betrachten, nämlich die mineralischen Nährstoffe und die organischen wie die Wirtschaftsdünger aus der Rinder-, Schweine-, Geflügel-, Schaf- und Ziegenhaltung und die Gärreste aus den NawaRo- und Abfall-Biogasanlagen. Schließlich ist der Import und Export mit anderen Ländern und Mitgliedstaaten und der Einsatz von Klärschlamm von Bedeutung.

## **Welche Daten sind gegenwärtig für die nds. Düngbehörde elektronisch verfügbar?**

In Niedersachsen sind zwar grundsätzlich alle Daten, meist sogar elektronisch verfügbar. Der Düngbehörde steht davon aber nur ein Bruchteil zur Verfügung.

Zunächst fehlen fast vollständig die Daten über die Nährstoffverwertung. Diese Daten liegen zwar der INVEKOS-Behörde vollständig von allen DZ-Empfängern vor, aber nicht zu düngerechtlichen Zwecken. Landwirte, die keine DZ erhalten, werden gar nicht erfasst. Die Düngbehörde bekommt zur CC-Kontrolle nur den Zugang zu 1% dieser INVEKOS-Daten nach einer CC-Risikoauswahl. Diese Risikoauswahl bleibt aber aus düngerechtlicher Sicht unscharf, weil das Risiko nach CC-Kriterien berechnet wird. Darüber hinaus kann die Düngbehörde nur für anlassbezogene Kontrollen die INVEKOS-Daten nutzen. Insgesamt bleibt also der Datenzugang zu ca. 98% der Direktzahlungsempfänger versperrt.

Nicht viel besser sieht es auf Seiten des Nährstoffanfalls aus. Dort fehlt der Zugang zu Daten zu 89% der N-Anfallmengen. Diese Daten zum Nährstoffanfall liegen bei Landkreisen, Gewerbeaufsichtsämtern, der Tierseuchenkasse, Finanzämtern oder der ldw. Fachbehörde.

**Übersicht 1:** Verfügbare Daten für die nds. Düngbehörde über Stickstoffquellen in Tonnen/Jahr und mit dem Anteil am Gesamtanfall in %:

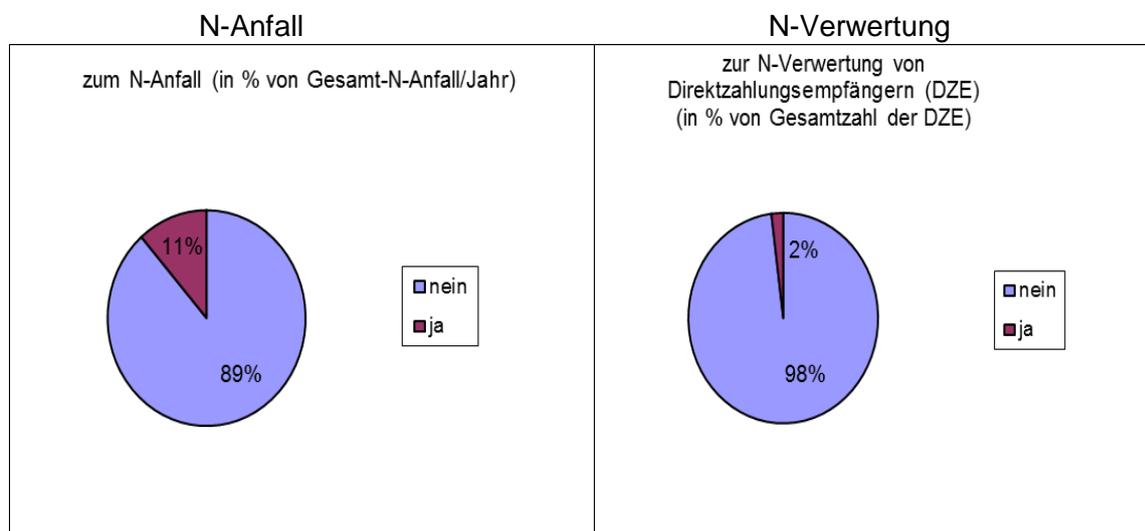
Nährstoffbewegung aus Stickstoffquellen *	ca.N in t/Jahr*	Anteil von Gesamt-N-Anfall	Daten verfügbar für die Düngbehörde
Mineraldünger Stickstoff	289.629	46%	nein
Gesamt N Anfall organisch**	322.791	51%	nein
davon N-Anfall aus Tierhaltung (ohne BGA)	265.760	42%	nein
Rinder	153.152	24%	nein
Schweine	71.752	11%	nein
Geflügel	33.489	5%	nein
Schafe, Ziegen, Einhufer	7.367	1%	nein
davon Biogas NawaRo (pflanzl. Input)	54.799	9%	ja
davon Biogas Abfall (abzüglich Input WD)	2.385	0,4%	ja
Import	4.452	1%	ja
Exporte	11.080	2%	ja
Klärschlamm	6.476	1%	nein
<b>Summe Mineral + Organisch einschl. nachrichtliche Menge</b>	<b>634.581</b>	<b>100%</b>	

\* Nds. Nährstoffbericht aus 2014

\*\* nach Abzug von Stall- und Lagerverlusten

Ein Datenaustausch ist nicht möglich, weil diese Daten aus anderen Gründen (Baurecht, Seuchenrecht, Gewerbeaufsicht, Steuerermittlung, Einhaltung der Grundanforderungen der Direktzahlung etc.) und nicht zum Zwecke der düngerechtlichen Kontrolle erhoben werden. In diesem Fall verbietet der Datenschutz den Austausch Personenbezogener Daten von einer Behörde zur anderen, es sei denn, es gibt dafür eine gesetzliche Grundlage. Diese gesetzliche Grundlage fehlt auf Bundesebene in den entsprechenden Fachgesetzen bzw. in einem zu schaffenden Artikelgesetz. Damit bleibt die nds. Düngbehörde auf beiden Augen, also bei der Nährstoffverwertung (98%) und beim N-Nährstoffanfall (89%) fast blind.

**Grafik:** Die nds. Düngbehörde kann elektronisch auf betriebliche Daten zugreifen:



## Schlussfolgerungen:

Die Entwicklung der Nährstoffströme in der Landwirtschaft mit Gewerbebetrieben, Biogasanlagen, Nährstoffbörsen, flächenunabhängiger Tierproduktion und Transporten über Ländergrenzen ist inzwischen extrem unübersichtlich geworden. Dies zwingt zu einer fundamentalen und systematischen Weiterentwicklung der düngerechtlichen Überwachung. Die Niederlande und Dänemark haben mit dem Aufbau ihrer Düngehörden dafür eine wichtige Grundlage geschaffen. All die in der Übersicht genannten Daten, die zum Aufbau eines wirksamen und effizienten Nährstoffmanagements benötigt werden, liegen diesen Düngehörden zur Nutzung und zur elektronischen Verrechnung vor. Dabei handelt es sich um zwei demokratische Staaten, in denen die Bürgerrechte und damit auch der Datenschutz auf hohem Niveau gepflegt werden.

Deutschland tut sich dagegen schwer. Grund dafür sind u.a. seine föderale Struktur, die darüber hinaus extrem dezentrale Behördenstruktur und wahrscheinlich auch der politische Wille.

Die genannten Probleme sind aber lösbar. Deshalb macht Niedersachsen zum Aufbau einer effizienten und wirksamen düngerechtlichen Überwachung den Vorschlag, die folgenden rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene zu schaffen:

- a. Bei der DüV ist eine Länderermächtigung aufzunehmen, so dass die Länder eine standardisierte Meldepflicht einführen können zur elektronischen Meldung und Weiterverarbeitung der Nährstoffvergleiche aus der DüV.
- b. In der WDüngV müssen Aufzeichnungspflichten für Hersteller von Wirtschaftsdünger aufgenommen werden (insbes. über anfallende WD-Mengen und Tierzahlen der Tierhaltungsanlagen). Eine Verordnungsermächtigung hierfür besteht bereits im Düngegesetz, die der Bund aber bisher nicht ausgeschöpft hat. Die bestehende Länderermächtigung in der WDüngV für landesrechtliche Regelungen von Meldepflichten muss erweitert werden und auch Hersteller von Wirtschaftsdünger sowie aller Inverkehrbringer erfassen.
- c. Außerdem sind die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen im Düngegesetz dafür zu schaffen, dass die Düngehörde auch die von anderen Behörden (UWB, UBB, UAB) zu anderen als düngerechtlichen Zwecken erhobenen und dort vorhandenen Daten über Flächen und vor allem Tierzahlen nutzen kann. Dafür bedarf es auch neuer Regelungen im Düngegesetz. Diese muss ohnehin im Rahmen der Novellierung der Düngeverordnung angepasst werden.

Mit den entsprechenden Länderermächtigungen wäre Niedersachsen in der Lage, ein großes Vollzugsproblem zu lösen.

R. Rantau

## Übersicht 2:

Welche Daten werden elektronisch und zur Weiterverarbeitung gebraucht?	Welche Daten sind für die nds. Düngbehörde elektronisch verfügbar?
Angebaute Kulturen mit den dazugehörigen Flächengrößen mit Adresse und Betriebsnummer ( <b>INVEKOS-Daten</b> )	<b>Nicht verfügbar</b> (Kein Zugriff für landesweite Abgleiche)
<b>Erläuterung:</b> Diese Daten liegen der INVEKOS-Behörde vollständig von allen DZ-Empfängern vor, aber nicht zu düngerechtlichen Zwecken. Landwirte, die keine DZ erhalten, werden nicht erfasst. Die Düngbehörde bekommt zur CC-Kontrolle den Zugang zu 1% der INVEKOS-Daten nach CC-Risikoauswahl (keine alleinige Risikoauswahl nach düngerechtlichen Kriterien). Darüber hinaus hat die Düngbehörde nur für anlassbezogene Kontrollen die Berechtigung die INVEKOS-Daten zu nutzen.	
Anzahl + Alter aller <b>Rinder</b> , mit Adresse und Betriebsnummer sind in der Hit zu finden	<b>Die Hit-Datenbank ist nicht zugänglich</b>
<b>Erläuterung:</b> Diese Daten liegen der INVEKOS-Behörde in Form einer Hit-Datenbank in sehr guter Qualität, aber nicht zu düngerechtlichen Zwecken. <b>Kein Zugriff für landesweite Abgleiche</b> Düngbehörde bekommt für CC und Fachrechtskontrollen Zugang zur Hit-Datenbank (1%). Darüber hinaus hat sie nur für anlassbezogene Kontrollen die Berechtigung die INVEKOS-Daten zu nutzen.	
Anzahl und Art der gehaltenen <b>Schweine</b>	<b>Nicht zentral und elektronisch verfügbar</b>
<b>Erläuterung:</b> Daten liegen in unterschiedlicher Qualität und bei unterschiedlichen Stellen (Untere Baubehörde, Veterinäramt der Landkreise, Gewerbeaufsicht, Tierseuchenkasse TSK) vor, aber nicht zu düngerechtlichen Zwecken.	
Anzahl des gehaltenen <b>Geflügels</b>	<b>Nicht zentral und elektronisch verfügbar</b>
<b>Erläuterung:</b> Daten liegen in unterschiedlicher Qualität und bei ganz unterschiedlichen Stellen (Untere Baubehörde, Veterinäramt der Landkreise, Gewerbeaufsicht, TSK) vor, aber nicht zu düngerechtlichen Zwecken.	
Anzahl der gehaltenen <b>Schafe/Ziegen</b>	<b>Die Hit-Datenbank ist nicht zugänglich</b>
<b>Erläuterung:</b> Diese Daten liegen der INVEKOS-Behörde in Form einer Hit-Datenbank in guter Qualität vor, aber nicht zu düngerechtlichen Zwecken. (siehe Rinder)	
Menge der eingesetzten <b>mineralischen N- und P- Nährstoffe</b> auf Betriebsebene mit Adresse und Betriebsnummer	<b>Nicht zentral und elektronisch verfügbar</b>
<b>Erläuterung:</b> Diese Daten sind in den betrieblichen Nährstoffvergleichen <sup>3</sup> enthalten. Sie liegen außerdem in den steuerlichen Buchabschlüssen und damit auch dem Finanzamt vor, jedoch nicht zu düngerechtlichen Zwecken. Zurzeit Nutzung der Mineraldünger-Verkaufszahlen des Statistischen Bundesamtes (Destatis) bis zur Gemeindeebene (Basis-Emissionsmonitoring gem EG-WRRRL des LBEG)	
Adresse, Betriebsnummer aller <b>NawaRo-Biogasanlagen</b> , elektr. Leistung und Menge der Wirtschaftsdüngeraufnahme	<b>Diese Daten liegen im Netz vor.</b>
<b>Erläuterung:</b> Adressdaten und Zulassungsnummer nach TierNebV sind - sofern von den zuständigen Landkreisen gemeldet- im Netz veröffentlicht. Die Daten zur elektrischen Leistung liegen in einer inoffiziellen Datenbank (energymap.de) im Netz vor. Aus dem Meldeprogramm für Wirtschaftsdünger können die aufgenommenen Wirtschaftsdüngermengen entnommen werden. Aus diesen Informationen lässt sich die Gärrest-Abgabe ableiten und mit den tatsächlichen Abgabemeldungen in der Meldedatenbank abgleichen. In Niedersachsen existieren 1483 Anlagen.	
Adresse, Betriebsnummer aller <b>industriellen Bioabfall-Biogasanlagen</b>	<b>Kein Zugriff</b> Düngerechtliche Prüfung aufgrund der geringen Zahl durch VOK möglich.
<b>Erläuterung:</b> In Niedersachsen existieren 63 Anlagen, aber z.T. sehr große Anlagen. Diese unterliegen den Registerpflichten bei den zuständigen Abfallbehörden der Landkreise.	
<b>Nutzung der in den Laboren vorliegenden Versorgungszustände im Boden von P</b> auf der LN der lw. Betriebe.	<b>Nicht zentral und elektronisch verfügbar</b>
<b>Erläuterung:</b> Die Versorgungszustände aus der Bodenuntersuchung liegen auf Betriebsebene vor und sind bei einer VOK vorzulegen. Die Einzelergebnisse liegen den Untersuchungslaboren vor.	
<b>Import aus anderen Ländern und Mitgliedstaaten.</b>	<b>Daten sind zugänglich</b>
<b>Erläuterung:</b> Nach §4 WDüngV werden Importe erfasst. Darüber hinaus besteht mit den Niederlanden eine Memorandum of Understanding, so dass ein Zugriff auf die holländische Meldedatenbank mit grenzüberschreitenden Transporten besteht.	
Anfall von <b>Klärschlamm</b>	<b>Kein Zugriff!</b>
<b>Erläuterung:</b> Sehr guter Datenbestand bis zur Betriebs- und Parzellenebene bei der LWK der landwirtschaftlichen Fachbehörde, aber nicht bei der Düngbehörde.	

<sup>3</sup> Düngeverordnung – DüV § 5 zum jährlichen betrieblichen Nährstoffvergleich für Stickstoff und Phosphat