

Redebeitrag
Prof. Dr. Hubert Meyer anlässlich des 2. Symposiums
„Nährstoffmanagement und Grundwasserschutz“
am 22. Mai 2014 in Hannover

I. Einführung

Die Landkreise und die Region Hannover sind als Bau- bzw. Immissionsschutz-, Umwelt-, Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzbehörden von diesem Thema **berührt**. Gemeinsame Schnittpunkte ergeben sich zudem zur düngerechtlichen Überwachung durch die Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

Wir haben als Landkreise ein hohes Interesse an einer leistungsfähigen Landwirtschaft. Dazu gehören auch die Veredlungsbetriebe. Ebenso klar ist aber, dass die Landkreise und ihr Verband seit Jahren betonen, dass eine wirksame Steuerung einiger sensibler Prozesse unabdingbar ist. Wir haben uns deshalb als NLT z. B. maßgeblich für eine Änderung des § 35 BauGB für die Genehmigung von großen Stallanlagen im Außenbereich eingesetzt. Wir finden es richtig und notwendig, für große Stallbauten Filteranlagen zu fordern, übrigens nicht nur für Geflügel - es tut sich leider wenig derzeit.

Und aufgrund der vielfältigen Betroffenheit unserer Mitglieder besteht unsererseits ein **großes Interesse** an einem geordnetem Düngemanagement und dem bedarfsgerechten Einsatz von Nährstoffen tierischer und nichttierischer Herkunft. Aus diesem Grunde hat der Niedersächsische Landkreistag in der Vergangenheit gemeinsam mit der Landwirtschaftskammer Niedersachsen als wesentlicher „Motor“ bei der Erarbeitung der Bundesverordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdüngern sowie der Niedersächsischen Verordnung über Meldepflichten in Bezug auf Wirtschaftsdünger fungiert. Nachdem wir 2012 von den drei Staatssekretären der beteiligten Ministerien gebeten worden sind, einen Formulierungsvorschlag für einen gemeinsamen Runderlass zum Nährstoffmanagement zu erarbeiten, haben wir diesen Auftrag gerne angenommen und einen entsprechenden Entwurf gemeinsam mit der Landwirtschaftskammer Niedersachsen erarbeitet und im April 2013 - also vor mehr als einem Jahr - den Häusern zur Verfügung gestellt.

Diesen gesamten Initiativen des Niedersächsischen Landkreistages mögen Sie entnehmen, dass wir Maßnahmen zur Gewährleistung des Wasser-, Boden- und

Umweltschutzes ausdrücklich begrüßen und sofern möglich auch befördern. Den dringenden Handlungsbedarf in diesem Themenfeld hat nicht zuletzt der im Oktober 2013 erarbeitete Nährstoffbericht des Landes Niedersachsen noch einmal deutlich gemacht.

Daher stimmen wir vielen Punkten des vor Kurzem fraktionsübergreifend im Landtag beschlossenen **Entschließungsantrages** zum Düngemanagement auch ausdrücklich und uneingeschränkt zu.

Leider müssen wir jedoch zum heutigen Zeitpunkt konstatieren, dass die auch von der neuen Landesregierung vorgesehenen Maßnahmen zur Bewältigung des Nährstoffproblems aus unserer Sicht nicht ausreichend sind. Wir befinden uns beim Vollzug des Bau- und Immissionsschutz-, des Wasser-, Bodenschutz- und Düngerechts im klassischen Ordnungsrecht. Es geht um den Schutz des Grundwassers, in der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts eines überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes. Daher sollten dringend stringente ordnungsrechtliche Maßnahmen ergriffen werden, statt auch weiterhin allein auf das Prinzip der Freiwilligkeit zu setzen. Dieses hatten in der Vergangenheit „seine Chance“, hat diese aber nicht genutzt! Die frühere Rahmenvereinbarung ist im Ergebnis grandios gescheitert.

II. Bedarf an zusätzlichen ordnungsrechtlichen Regelungen

Den **Bedarf an zusätzlichen ordnungsrechtlichen Regelungen** möchte ich anhand von vier Punkten näher erläutern:

1. Zunächst bedarf es einer **Verschärfung des Düngerechts** durch den Bund. Geplant - und vermutlich auch von der EU-Kommission gefordert - war u. a. die Höchstgrenze von 170 kg Nitrat je Hektar in der Düngeverordnung auf alle Wirtschaftsdünger auszudehnen. Mit großer Verwunderung haben wir zwischenzeitlich Meldungen vernommen, dass geplant sei, die Höchstgrenze sogar auf 230 kg Nitrat je Hektar zu erhöhen. Eine entsprechende Änderung wäre in der Bevölkerung sicherlich nur schwer zu vermitteln. Dem Vernehmen nach ist vor Kurzem erwogen worden, auch das Düngegesetz einer Änderung zu unterziehen. Dieses Vorhaben sollte genutzt werden, um dort schnellstmöglich ergänzende datenschutzrechtliche Regelungen zu implementieren, die die Nutzung düngerechtlich erhobener Daten für bau- oder immissionsschutzrechtliche Zwecke rechtfertigt. Hierauf werde ich später noch zurückkommen.

2. Auf Landesebene bedarf es zunächst einer **Änderung der Niedersächsischen Meldeverordnung**. In der Landtagsentschließung ist hierzu auch eine Meldepflichtung des aufnehmenden Betriebes vorgesehen. Da wir dies bereits im Rahmen der beiden Anhörungen zur Niedersächsischen Meldeverordnung angeregt hatten, unterstützen wir diesen Punkt ausdrücklich. Eine beidseitige Meldepflichtung dürfte zu einer deutlichen Verbesserung der systeminternen Kontrolle der Meldedatenbank und damit auch zu einer noch höheren Meldedichte führen. Daneben muss sich die Meldepflicht auch auf die Beförderer von Wirtschaftsdüngern beziehen. Die bisher unzureichende Überwachung der Nährstoffströme ist im Wesentlichen auch auf eine mangelhafte Teilnahme einiger weniger, aber mengenmäßig entscheidender Beförderer zurückzuführen. Eine Einbeziehung dieses Personenkreises - wie auch schon vom ehemaligen Landwirtschaftsminister Lindemann in einer Presseerklärung vom 3.3.2011 angekündigt - ist hier aus unserer Sicht zwingend erforderlich, da die Verwertung überschüssiger Nährstoffmengen in der Regel über die sogenannten Güllebörsen erfolgt. Diese verbringen in großem Umfang Nährstoffströme aus Überschussgebieten in Bedarfsgebiete.

3. Ebenfalls auf Landesebene sollte eine **Änderung der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO)** erfolgen. Die Landtagsentschließung spricht „das bestehende Baugenehmigungsrecht“ zwar an, beschränkt den Antrag aber auf die Schaffung zusätzlichen Lagerraums für Wirtschaftsdünger. Auch dieser Punkt bedarf nach unserer Auffassung einer dringenden Ergänzung: Seit der Novelle der Niedersächsischen Bauordnung aus dem Jahr 2012 sind nur noch bauliche Anlagen mit mehr als 1.600 m² Grundfläche oder genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zur Vorlage eines qualifizierten Flächennachweises verpflichtet. Für sämtliche anderen Stallbauten ist diese Pflicht seit zwei Jahren entfallen. Dieser Makel ist bereits von vielen Beteiligten kurz nach der Verkündung der Baurechtsnovelle festgestellt worden. Mit Schreiben vom 27.8.2012 hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens gemeinsam mit dem Wasserverbandstag e.V. auf diesen Umstand hingewiesen und um eine kurzfristige Änderung - der nach Aussage aller Beteiligten nicht beabsichtigten Freistellung - gebeten. Dies ist seit etwa zwei Jahren - trotz des gerade im parlamentarischen Verfahren befindlichen Entwurfs zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung - nicht erfolgt.

Eine weitere Änderung der Niedersächsischen Bauordnung ist aus unserer Sicht angezeigt im Hinblick auf den Datenschutz. Nach unserer Einschätzung dürfte es möglich sein, hier eine **datenschutzrechtliche Ermächtigungsgrundlage** vorzusehen, die die Nutzung baurechtlich erhobener Daten für düngerechtliche Zwecke

rechtfertigt. Auch hierauf werde ich beim Punkt Datenschutz noch einmal zurückkommen.

4. Und letztlich bedarf es dringend der Inkraftsetzung ergänzender ordnungsrechtlicher Regelungen mittels des bereits seit Jahren diskutierten **Runderlasses der drei beteiligten Ministerien**. Hierauf wartet die kommunale Praxis bereits seit Jahren.

Wie bereits angeführt, hat der Niedersächsische Landkreistag zusammen mit der Landwirtschaftskammer Niedersachsen hierzu einen Erlassentwurf erarbeitet, der den Häusern seit April 2013 vorliegt. Aus unserer Sicht sind dabei insbesondere Regelungen mit weitergehenden Anforderungen an Abgabeverträge, für ein Zertifizierungssystem von Transporteuren von Wirtschaftsdüngern sowie Anforderungen an den erforderlichen Lagerraum zu regeln.

Im Hinblick auf ergänzende Regelungen bei Einschaltung von Vermittlern organischer Nährstoffträger wissen wir uns im Übrigen auch in Übereinstimmung mit dem Landesverband der Maschinenringe, mit dem dieses skizzierte Vorgehen im Vorfeld diskutiert worden ist. Vorgeschlagen hatten wir daher ein unabhängiges Zertifizierungsverfahren. Die Realisierung haben wir bei der Erarbeitung des Erlassentwurfs beispielhaft mit der Fa. Qualitätssicherung Landbauliche Abfallverwertung (QLA) besprochen, die ein entsprechendes System bereits für Klärschlämme einsetzt. Inhaltliche Probleme bei der Umsetzung wurden von der QLA nicht gesehen.

Die nunmehr beabsichtigte Konstruktion über **freiwillige Datenschutzerklärungen** der Landwirte weist eine gravierende Schwachstelle auf. Ein solches Verfahren ist in der Vergangenheit - ich erinnere an den Vollzug der Rahmenvereinbarung - faktisch und rechtlich gescheitert. Daher sollte die vielfach angesprochene Datenschutzproblematik nach unserer Auffassung nicht, jedenfalls nicht dauerhaft Gegenstand des Erlasses werden. Die von der Landesregierung geplante Konstruktion über freiwillige Datenschutzerklärungen ist allenfalls für einen Übergangszeitraum tolerierbar.

Eine weitere wesentliche Schwäche des geplanten Erlassentwurfs ist dessen Anwendungsbereich. Der Erlass soll nur für **neu zu genehmigende bauliche Anlagen** gelten. Die bestehenden Anlagen für die in Niedersachsen gehaltenen ca. 2,6 Mio. Rinder, 10,6 Mio. Schweine, 103 Mio. Geflügel sowie sonstigen landwirt-

schaftlichen Nutztiere werden nicht erfasst! Hier soll vielmehr auf eine weitere freiwillige Mitwirkung der Landwirte gesetzt werden.

III. Datenschutz

Den Rahmen und die Verknüpfung des Fachrechts erfolgt durch das Datenschutzrecht. Diesem kommt daher in den hier im Mittelpunkt stehenden Fragen eine zentrale Bedeutung zu.

Wir sind - um den Vorschlag des Landvolkes aufzugreifen - ebenfalls der Auffassung, dass die **Nutzung vorhandener Daten** vorrangig vor einer nochmaligen Erhebung neuer Daten stehen sollte. Im Kern betrifft die Datenschutzproblematik jedoch nicht die Frage der Datenerhebung, sondern der **Nutzung** dieser Daten für einen anderen Zweck - für welchen die Daten nicht erhoben worden sind.

In den gemeinsamen Vorarbeiten mit der Landwirtschaftskammer Niedersachsen sowie im Rahmen der Verbandsanhörungen und mit mehrfachen Hinweisen an das Landwirtschaftsministerium hatten wir stets darauf hingewiesen, dass es einer **Rechtsgrundlage für eine Zweckänderung** der vorliegenden Daten sowie bei einem Datenabgleich bedarf. Für die Einrichtung und den Betrieb eines Zentralen Niedersächsischen Düngekatasters - sofern dies denn überhaupt noch eingeführt werden soll - dürften, ohne dass wir dies mangels vorliegenden Detailplanungen zum Düngekataster abschließend beurteilen könnten - ebenfalls die in baurechtlichen Genehmigungsverfahren oder in Veterinärverfahren zu erhebenden Daten erforderlich sein. Sowohl die Niedersächsische Bauordnung als auch die einschlägigen veterinärrechtlichen Vorschriften - einschließlich der Viehverkehrsverordnung - enthalten jedoch keine datenschutzrechtliche Rechtsgrundlage, diese baurechtlich bzw. veterinärrechtlich erhobenen Daten einer düngerechtlichen Verwendung zuzuführen. Dem steht aus unserer Sicht das Gebot der Zweckbindung im Datenschutzrecht, welches in § 10 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes (NDSG) verankert ist, entgegen.

Keineswegs ist es unser Anliegen, einen Datenaustausch unter Hinweis auf Datenschutzrecht zu unterbinden. Im Gegenteil halten wir den gegenseitigen **Austausch bzw. Zugriff** auf diese Daten für die jeweilige Aufgabenwahrnehmung der Landkreise und der Landwirtschaftskammer für **dringend erforderlich**. Klar ist aber auch, dass die übermittelnde Behörden, und das sind unsere Landkreise, nach § 11 Abs. 3 Satz 1 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes die **Ver-**

antwortung für die Zulässigkeit der Übermittlung tragen! Wir haben daher stets darauf gedrungen, eine Rechtsgrundlage für diesen Datenabgleich bzw. Austausch zu schaffen. Leider ist dies seit mehr als drei Jahren nicht erfolgt. Insofern nehmen wir die Ankündigung vom gestrigen Tage, sehr geehrter Herr Minister Meyer, dass sich das Land Niedersachsen nun kurzfristig auf Bundesebene für eine Schaffung einer entsprechenden **Rechtsgrundlage** im Düngerecht einsetzt, positiv zu Kenntnis. Daneben sollte aber auch das Land selbst schnellstmöglich eine Rechtsgrundlage in der Niedersächsischen Bauordnung schaffen.

Aus unserer Sicht nicht zielführend ist es, die fehlende Rechtsgrundlage für den Datenaustausch mit einer „**Behelfslösung**“ über eine Einwilligungserklärung der Landwirte zu lösen. Diese ist erstens freiwillig und berechtigt zweitens auch nicht zu einem automatisierten Datenabruf nach § 12 NDSG, wie er für einen Abgleich der Daten vermutlich erforderlich sein wird. Es erschließt sich uns nicht, warum das Land - beim kompletten Neuaufbau eines derartigen Systems - nicht den sauberen und konfliktfreien Weg über eine gesetzliche Rechtsgrundlage wählt. Bereits beim Vollzug der sogenannten Rahmenvereinbarung hat sich nach unserer Auffassung hinreichend deutlich gezeigt, dass das Prinzip Freiwilligkeit in diesem Bereich nicht funktioniert hat.

Auch was die scheinbar geplante Herausgabe der Daten unserer Behörden unter dem Stichwort „**Amtshilfe**“ angeht, habe ich Zweifel, dass dieses Instrumentarium den entscheidenden Durchbruch bringt. § 2 Abs. 7 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes bestimmt eindeutig, dass das Datenschutzgesetz den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetz, in dem auch die Amtshilfe geregelt ist, vorgeht. In der Kommentierung des Landesbeauftragten für den Datenschutz heißt es dazu:

„Eingeschränkt wird damit auch eine Datenübermittlung im Rahmen der Amtshilfe. Da die Amtshilfenvorschriften den datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung nicht berücksichtigen, darf Amtshilfe nur im Rahmen der einschränkenden Regelungen des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes geleistet werden. Zu einer weitergehenden Übermittlung ist die ersuchte Behörde ... aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage.“

IV. Fazit

Als Fazit ist aus meiner Sicht festzuhalten, dass in den vergangenen Jahren bereits Einiges erreicht ist, aber insbesondere auf Bundes- und Landesebene noch dringende Ergänzungen bzw. Änderungen des geltenden Rechts erforderlich sind.

Die in der Kompetenz des Landes stehende Änderung der Niedersächsischen Bauordnung sowie die Schaffung ergänzender Regelungen durch Erlass sollten zeitnah angegangen und abgeschlossen werden. In den Erlass sollten die zentralen Regelungen zu den Abgabeverträgen, zur Zertifizierung von Transporteuren von Wirtschaftsdüngern aufgenommen werden. Nur so wird es möglich sein, den Grundwasser- und Bodenschutz in Niedersachsen zukünftig wieder auf gesunde Füße zu stellen und so gleichsam auch einschlägige Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission abzuwenden.

Seit dem ersten Nährstoff-Symposium sind wir noch klüger geworden, wie groß unser Problem ist. Wir haben keine wirksamen Instrumente entwickelt, dem entgegenzutreten. Damit muss Schluss sein. Wir erwarten jetzt Taten von der Politik, nicht nur Absichtsbekundungen. Im Ergebnis dürfen wir nicht nur auf Freiwilligkeit der Anständigen setzen. Wir müssen parallel unbedingt gesetzliche Grundlagen schaffen um denjenigen auf die Spur zu kommen, die den Berufsstand der Landwirte in Misskredit bringen und das hohe Gut des Grundwassers nachhaltig gefährden. Wir haben gesetzlichen Handlungsbedarf. Auf Bundes- und auf Landesebene.