

29.09.23

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass die erheblichen gemeinsamen Anstrengungen der Länder und des Bundes zur Neuausrichtung des Düngerechts erfolgreich waren und die Einstellung des EU-Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland ermöglicht haben. Damit ist ein wichtiger Schritt zur Schaffung verlässlicher, zukunftsfähiger und bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen für die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und die bedarfsgerechte Ernährung der Nutzpflanzen, sowie für den Schutz des Naturhaushalts und der natürlichen Wasserressourcen, insbesondere des Grundwassers, erfolgt.
- b) Der Bundesrat weist zugleich darauf hin, dass das Düngerecht weiterer Anpassungen bedarf, um die Eignung und Wirksamkeit der bislang eingeleiteten Maßnahmen zu bewerten, und die Düngepraxis im Sinne der Verursachergerechtigkeit weiter auszugestalten. Dabei gilt es, die Belange der Landwirtschaft ebenso wie die Belange des Natur- und Gesundheitsschutzes zu berücksichtigen.
- c) Der Bundesrat begrüßt angesichts der Anforderungen der EU-Nitratrichtlinie die aktuelle Änderung des Düngegesetzes, insbesondere das Be-

kenntnis zu einem einheitlichen und rechtsverbindlichen Rahmen für das Wirkungsmonitoring der Düngeverordnung.

- d) Der Bundesrat bekräftigt, dass ein zielgerichtetes Wirkungsmonitoring unabdingbare Voraussetzung für die verursacher- und standortgerechte Differenzierung der Anwendungsvorschriften und -bestimmungen des Düngerechts ist und somit maßgeblich zur Verbesserung des Gewässerschutzes beiträgt. Um den damit einhergehenden Vollzugsaufwand für die Länder und den Erfüllungsaufwand für die landwirtschaftlichen Betriebe zu minimieren, ist ein bundesweit einheitliches Datenerfassungs- und Datenverarbeitungssystem für die bei den landwirtschaftlichen Betrieben zu erhebenden Daten erforderlich. Dieses sollte eine effiziente Datenerhebung bei den landwirtschaftlichen Betrieben, sowie den Datenaustausch zwischen den Behörden von Bund und Ländern ermöglichen.
- e) Nach Auffassung des Bundesrats schafft die Änderung des Düngegesetzes die unerlässliche Rechtsgrundlage für weitere notwendige Schritte zur Umsetzung des düngerechtlichen Verursacherprinzips, insbesondere für die Monitoringverordnung. Daher bittet der Bundesrat den Bund, diese nächsten Schritte zeitnah anzugehen und den Prozess zur Erarbeitung der Monitoringverordnung gemeinsam mit der EU-Kommission und den Ländern sowie unter Einbeziehung der Verbände zu gestalten.

2. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b Doppelbuchstabe ee (§ 11a Absatz 2
einleitender Satzteil,
Satz 6 Nummer 3,
Nummer 4
DüngG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe b ist Doppelbuchstabe ee wie folgt zu ändern:

- a) In dem einleitenden Satzteil sind die Wörter „die folgenden Nummern 3 und 4“ durch die Wörter „die folgende Nummer 3“ zu ersetzen.
- b) In § 11a Absatz 2 Satz 6 Nummer 3 ist am Ende das Komma durch einen Punkt zu ersetzen.
- c) § 11a Absatz 2 Satz 6 Nummer 4 ist zu streichen.

Begründung:

Mit der Ergänzung in Nummer 4 kann in einer Rechtsverordnung festgelegt werden, wie und mit welcher Häufigkeit die Überwachung durch die Länder zukünftig durchgeführt wird. Diese vorgeschlagene Ergänzung in § 11a stellt aus hiesiger Sicht einen Eingriff in die Länderbefugnisse dar. Darüber hinaus entsteht den Verwaltungen der Länder ein bisher nicht zu beziffernder bürokratischer Mehraufwand.

3. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe d Doppelbuchstabe 0aa - neu -
(§ 12 Absatz 7 einleitender Satzteil,
Nummer 5 - neu -,
Nummer 6 - neu - DüngG)

In Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe d ist dem Doppelbuchstaben aa der folgende Doppelbuchstabe 0aa voranzustellen:

- ,0aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
- aaa) Im einleitenden Satzteil werden die Wörter „Nummern 1 bis 4“ durch die Wörter „Nummern 1 bis 6“ ersetzt.
 - bbb) In Nummer 4 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
 - ccc) Die folgenden Nummern 5 und 6 werden angefügt:
 - „5. die zuständigen Behörden nach der Klärschlammverordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3465), die zuletzt durch Artikel 137 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung bereits vorhandene Angaben über
 - a) Name oder Firma und Anschrift von Betriebsinhabern, die Klärschlamm, Klärschlammgemische oder Klärschlammkomposte auf oder in einen landwirtschaftlich genutzten Boden aufgebracht oder eingebracht haben, sowie die Betriebsnummer,
 - b) Lage und Größe der landwirtschaftlich genutzten Flächen, auf denen oder in die Klärschlämme, Klärschlammgemische oder Klärschlammkomposte aufgebracht oder eingebracht wurden,

- c) Jahr der Aufbringung oder Einbringung, Art des aufgebrauchten oder eingebrachten Stoffs, aufgebrauchte oder eingebrachte Menge in Tonnen Trockenmasse sowie Gehalte an Stickstoff (Gesamtstickstoff) und Phosphat (P₂O₅) in Kilogramm,
6. die zuständigen Behörden nach der Bioabfallverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 2013 (BGBl. I S. 658), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 28. April 2022 (BGBl. I S. 700; 2023 I Nr. 153) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung bereits vorhandene Angaben über
- a) Name oder Firma und Anschrift von Betriebsinhabern, die Bioabfälle oder Gemische auf oder in einen landwirtschaftlich genutzten Boden aufgebracht oder eingebracht haben, sowie die Betriebsnummer,
 - b) Lage und Größe der landwirtschaftlich genutzten Flächen, auf denen oder in die Bioabfälle oder Gemische aufgebracht oder eingebracht wurden,
 - c) Jahr der Aufbringung oder Einbringung, Art des aufgebrauchten oder eingebrachten Stoffs, aufgebrauchte oder eingebrachte Menge in Tonnen Trockenmasse sowie Gehalte an Stickstoff (Gesamtstickstoff) und Phosphat (P₂O₅) in Kilogramm.“ ‘

Folgeänderungen:

In Artikel 1 Nummer 8 ist § 12a Absatz 3 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) Im einleitenden Satzteil sind die Wörter „Nummern 1 bis 7“ durch die Wörter „Nummern 1 bis 5“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 2 sind die Wörter „Nummern 1 bis 4“ durch die Wörter „Nummern 1 bis 6“ zu ersetzen.
- c) Die Nummern 3 und 4 sind zu streichen.
- d) Die bisherigen Nummern 5 bis 7 werden die Nummern 3 bis 5.

Begründung:

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält in § 12a Absatz 3 Monitoring eine Ermächtigung zur anonymisierten Verwendung von Klärschlamm- und Bioabfalldaten durch die nach Landesrecht für das Monitoring zuständige Behörde, soweit dies zur Durchführung des Monitorings erforderlich ist. Daten aus der landbaulichen Klärschlamm- und Bioabfallverwertung sind jedoch auch in der düngerechtlichen Überwachung relevant. § 12 Absatz 7 beinhaltet die Rechtsgrundlage, damit die für die Überwachung düngerechtlicher Vorschriften zuständigen Stellen in den Ländern auch personenbezogen auf düngerechtlich relevante Daten zugreifen können, die durch andere Stellen für andere Zwecke erhoben wurden. Ermächtigungen für den Zugriff auf Flächen- und Tierdaten wurden bereits mit der Änderung des Düngegesetzes in 2017 in den § 12 Absatz 7 aufgenommen. Die Ermächtigungen zur Übermittlung der Daten aus der landbaulichen Klärschlamm- und Bioabfallverwertung sollen in § 12 Absatz 7 ergänzt werden, damit auch diese Bereiche im Rahmen der düngerechtlichen Überwachung (Anforderungen an die Anwendung von Düngemitteln nach § 3 des Düngegesetzes, Anforderungen nach der Düngeverordnung – insbesondere zu den Aufzeichnungspflichten der eingesetzten Düngemittel, inklusive der Option, den Betrieben die Daten in Meldeprogrammen zur Datenerhebung unterstützend bereitzustellen) mit einbezogen werden können.

4. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe d Doppelbuchstabe 0aa - neu - (§ 12 Absatz 7 DünG)

In Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe d ist dem Doppelbuchstaben aa folgender Doppelbuchstabe 0aa voranzustellen:

,0aa) Satz 1 Nummer 4 wird wie folgt geändert:

aaa) In Buchstabe d wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

bbb) Es wird folgender Buchstabe e angefügt:

„e) Menge und Nährstoffgehalte der Stoffe, die Biogasanlagen zugeführt werden.“

Begründung:

Dieser Einschub vereinfacht die Kontrolle des Wirtschaftsdüngeranfalls von Biogasanlagen und dessen Verbringung nach der Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdünger (WDüngV).

5. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 2 Nummer 3 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist in § 12a Absatz 2 Nummer 3 jeweils nach dem Wort „Erhebung“ das Wort „Plausibilisierung,“ einzufügen.

Begründung:

Die Änderung dient der Klarstellung. In der zukünftigen Verordnung zum Monitoring muss auch geregelt werden, welche Behörde für die Plausibilisierung der erhobenen Daten zuständig ist.

6. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 sind in § 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 nach dem Wort „erhoben“ die Wörter „und im Rahmen des Bund-Länder-Datenaustausches an das UBA übermittelt“ einzufügen.

Begründung:

Die Übermittlung von Daten aus der Gewässerüberwachung erfolgt nicht unmittelbar von den zuständigen Länderbehörden an das Thünen-Institut, sondern vielmehr werden die Daten zunächst an das UBA übermittelt und dann dem Thünen-Institut zur Verfügung gestellt. Die beantragte Änderung dient dieser Klarstellung.

7. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist § 12a Absatz 3 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 6 ist am Ende das Komma durch einen Punkt zu ersetzen.
- b) Nummer 7 ist zu streichen.

Begründung:

§ 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 ermöglicht die Datenabfrage bei einer nicht näher bestimmten Behörde, welche sonstige Daten erhebt. Diese Formulierung stellt eine generalisierte Vollmacht zur Datenerhebung dar und ist aufgrund ihrer Unbestimmtheit abzulehnen.

8. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a DüngG)

Der Bundesrat sieht im vorgeschlagenen Monitoringsystem des neuen § 12a des Düngegesetzes ein verlässliches Verfahren unter anderem auf Grundlage einzelbetrieblicher Daten, das im Ergebnis auch zur Maßnahmendifferenzierung auf einzelbetrieblicher Ebene in Rechtsverordnungen nach § 3 Absatz 4 Satz 1 herangezogen und mit dem so das Prinzip der Verursachergerechtigkeit gestärkt werden könnte.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher nochmals, über den vorliegenden Entwurf hinaus unverzüglich und in geeigneter Weise gemeinsam mit den Ländern und in enger Abstimmung mit der EU-Kommission ein robustes, rechtssicheres und vollzugstaugliches System für eine Maßnahmendifferenzierung auf der Basis der Daten des Monitorings zu etablieren. Die Maßnahmendifferenzierung muss sicherstellen, dass gewässerschonend wirtschaftende Betriebe von näher zu bestimmenden Maßnahmen in belasteten Gebieten befreit werden können. Sollten diese Voraussetzungen nicht geschaffen werden, sind aus Sicht des Bundesrates die Regelungen im vorgeschlagenen § 12a Absatz 4 aufgrund des hohen Aufwands für die Betroffenen unverhältnismäßig.

9. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 5 Nummer 3a - neu - DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist in § 12a Absatz 5 nach Nummer 3 folgende Nummer 3a einzufügen:

- „3a. die Befugnisse der nach Landesrecht für das Monitoring zuständigen Behörden zur Verarbeitung der zur Durchführung des Monitorings erhobenen und gespeicherten Daten in anonymisierter Form
- a) zur Bewertung der Wirksamkeit der düngerechtlichen Anforderungen und
 - b) zur Ableitung von geeigneten Gewässerschutzmaßnahmen“

Begründung:

Zum Zweck der Prüfung und Auswertung von Auswirkungen der düngerechtlichen Regelungen und einer Ableitung von erforderlichen und geeigneten Maßnahmen unter Berücksichtigung der regionalen und landesspezifischen Bedingungen ergibt sich die Notwendigkeit zur Datennutzung durch die Landesbehörden.

10. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 5 Nummer 4 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 sind in § 12a Absatz 5 Nummer 4 nach den Wörtern „genannten Bundesbehörden“ die Wörter „unter Mitwirkung der Länder“ einzufügen.

Begründung:

Eine Ermächtigung zum automatisierten Datenabruf durch die Bundesbehörden, bei dem die für das Monitoring zuständige Stelle des jeweiligen Bundeslandes allein für die Bündelung von Daten als auch für die technischen sowie datenschutzrechtlichen Erfordernisse verantwortlich schreibt, wird grundsätzlich abgelehnt.

11. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 7 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist § 12a Absatz 7 zu streichen.

Begründung:

Soweit rechtliche Verpflichtungen für die Erhebung von Daten für die Klima- und Umweltberichterstattung bestehen, ist dies in den jeweils einschlägigen Rechtsvorschriften zu regeln.