

Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes

Grundsätzliche Vorbemerkungen

Die bisherigen Überlegungen zu einer Ermächtigungsgrundlage für eine Wirkungsmonitoringverordnung sowie der geplanten Maßnahmendifferenzierung im Sinne der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe sind grundsätzlich zu begrüßen. Diese Überlegungen setzen jedoch eine weitgehende Konstanz bzw. zeitlich längerfristige Beibehaltung der derzeit in Erarbeitung befindlichen Rechtsverordnungen im Düngerecht voraus.

Generell sind abschließende Beurteilungen der Auswirkungen der Gesetzesänderungen für landwirtschaftliche und gartenbauliche Betriebe, sowie deren Auswirkung auf die Umwelt nicht möglich, da vielfach lediglich die Ermächtigungsgrundlage für das Erlassen weiterer Verordnungen geschaffen wird, deren Umfang und Tragweite nicht absehbar sind.

Aus unserer Sicht besteht die dringende Notwendigkeit einer Prüfung und nachvollziehbaren Begründung, ob das geplante Wirkungsmonitoring in der angedachten Art und Weise erforderlich und vor allem verhältnismäßig ist. Dazu gehört auch eine Prüfung der Alternativen, um sicherzustellen, ob der angestrebte Zweck nicht durch ebenfalls geeignete, aber kostengünstigere und weniger bürokratische Instrumente erreicht werden kann (geringere Belastung für die Betriebe und geringerer Vollzugsaufwand). Ohne eine derartige Begründung ist aus unserer Sicht die Verhältnismäßigkeit, insbesondere im Hinblick auf Bürokratie- und Kostenfolgen, nicht ausreichend dargelegt.

Die Gerichtsurteile aus dem Oktober 2025 können zum Anlass genommen werden das Düngerecht sowohl im Sinne der Zielerreichung von Nitrat-, Meeresschutz- und NEC-Richtlinie, als auch im Sinne der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe grundsätzlich neu zu denken. Nach über 30 Jahren ergeben sich durch den technischen Fortschritt und die Digitalisierung sowohl für die Betriebe als auch für die Verwaltung neue Möglichkeiten, Dinge anders anzugehen. Die derzeitigen Überlegungen zum Wirkungsmonitoring und der geplanten Maßnahmendifferenzierung beruhen darauf, die zum Teil überkomplexen und widersprüchlichen und überwiegend analogen Prozesse des derzeitigen Düngerechts erst am Ende zu digitalisieren.

Vor dem Hintergrund einer in nächster Zeit wahrscheinlich anstehenden grundsätzlichen und umfangreichen Überarbeitung bzw. Neugestaltung des Düngerechts insgesamt plädieren wir dafür, die Texte zur Formulierung einer Regelung zur Schaffung der Ermächtigungsgrundlage für die Wirkungsmonitoringverordnung fakultativ zu gestalten.

Nachfolgend finden Sie unsere Anmerkungen und Hinweise mit der Bitte um Berücksichtigung.

Zu E. Erfüllungsaufwand

Für das Wirkungsmonitoring werden die auf Seiten der Betriebe und Behörden resultierenden Kosten kalkuliert. Die im vorliegenden Entwurf genannten durchschnittlichen Aufwendungen für die landwirtschaftlichen und insbesondere auch jene der gartenbaulichen Betriebe werden unterschätzt.

Die anvisierten Änderungen (Wirkungsmonitoring) bedeuten für die Landwirtschaftskammern einen erheblichen zusätzlichen personellen und technischen Aufwand im Bereich der Informationsbereitstellung, Schulung und Beratung. Dies gilt, je nach Zuständigkeit, auch im Hinblick

auf die Einrichtung zentraler Datenbanken einschließlich eines automatisierten Datenabgleichs, sowie der Berücksichtigung der Datenzugriffsaufgaben gemäß DSGVO. Aus unserer Sicht fehlen daher jene Kosten, die auf Seiten von Beratungsinstitutionen/ Landwirtschaftskammern/ Softwareherstellern etc. entstehen.

Die Bereitstellung von Schnittstellen von der Bundesbehörde zu den jeweiligen Landesbehörden oder aber auch zu den Datenbanken bzgl. Klärschlamm oder Bioabfällen wird einen großen Kostenfaktor darstellen.

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

Grundsätzlich sollten Begriffsdefinitionen an nur einer Stelle des Düngerechts erfolgen.

Alle Verordnungen sollten sich dann lediglich auf diese Begriffsdefinition beziehen.

Falls zwingend fachlich oder juristisch erforderlich, sollten Definitionen lediglich in den einzelnen Verordnungen ergänzt, aber nicht neu oder anders gefasst werden. Begriffe und Definitionen die übergreifend im landwirtschaftlichen Fach- oder Förderrecht Verwendung finden (auch Wasser- oder Abfallrecht usw.), sollten auch nur einmal definiert werden. Andere Rechtsbereiche sollten darauf nur verweisen.

Beispiele:

- *Derzeit gibt es faktisch innerhalb der Düngeverordnung zwei Definitionen für den „Schlag“.*
- *Die Gewässerdefinitionen unterscheiden sich u.a. zwischen Düngerecht und Pflanzenschutzrecht.*

Bei der Definition der Wirtschaftsdüngerarten Festmist, Gülle und Jauche besteht angesichts vielfältiger Aufbereitungsmöglichkeiten (bspw. Separation) ein Klärungs- und Präzisierungsbedarf. Nicht mit aufgenommen sind „neuartige“ Stoffe wie separierte Stoffe etc. Hier gab es in der Vergangenheit daher wiederholt die Notwendigkeit zur Klarstellung in den Mustervollzugsanweisungen, dass solche Stoffe keine Festmiste sind

Nr. 3 sollte wie folgt geändert werden:

„Festmist: feste Wirtschaftsdünger aus tierischen Ausscheidungen, mit Einstreu, insbesondere Stroh, Sägemehl, Torf oder anderes pflanzliches Material, das im Rahmen der Tierhaltung zugefügt worden ist oder mit Futterresten vermischt ist. Nicht zum Festmist gehören flüssige organische Düngemittel, die durch Abtrennen von Flüssigkeit einen Trockensubstanzgehalt von 15 vom Hundert überschreiten“

Nr. 4 sollte wie folgt geändert werden:

„Gülle: Flüssige Wirtschaftsdünger aus allen tierischen Ausscheidungen, mit nur geringen Mengen Einstreu oder Futterresten oder Zugabe von Wasser“

Damit EU-Düngeprodukte auch von den im Düngegesetz vorgesehenen Verordnungsermächtigungen (z.B. DüV, Monitoringverordnung, Meldeverordnung) erfasst werden, sollte eine neue Nr. 9 mit folgendem Wortlaut eingefügt werden:

„Sind EU-Düngeprodukte: Stoffe gem. Artikel 2 Nr. 1 und 2 sowie Artikel 5 in Verbindung mit Anhang I der Verordnung (EU) 2019/1009, die bei Ihrer Bereitstellung auf dem Markt mit einer CE-Kennzeichnung versehen werden“

Die bisherige Nr. 9 würde dann zu Nr. 10, die bisherige Nr. 10 zu Nr. 11, die bisherige Nr. 11 zu Nr. 12,

Weiterhin fehlt es an einer einheitlichen Definition oder einem Verweis auf eine Definition für Kompost im Düngegesetz und auch der Düngeverordnung.

Hier ein Vorschlag für eine solche Definition, die am aber noch mit weiteren Fachexperten der Bundesländer abzustimmen wäre:

„Kompost ist ein Stoff, der durch einen gesteuerten aeroben Abbau der organischen Substanz von Bioabfällen gem. BioAbfV oder anderen gem. DüMV oder EU-Düngeprodukteverordnung

zulässigen Eingangsmaterialien durch eine thermophile Kompostierung (gem. BioabfV oder EU-DüngeprodukteVO) entsteht und dabei hygienisiert und biologisch stabilisiert wird. Die Kompostierung und deren Überwachung erfolgt analog BioAbfV § 3 in Verbindung mit Anhang 2 Nr. 2.2.2 oder anhand der Vorgaben für die Komponentenmaterialkategorie nach EU-Düngeprodukteverordnung.“

Eine Konkretisierung weiterer Begriffe sollte durch Übernahme der Punkte 17 und 18 des §2 DüV erfolgen:

14. „Betriebsinhaber: eine natürliche oder juristische Person oder eine nicht rechtsfähige Personenvereinigung, die einen Betrieb unterhält“

15. „Betrieb: die Gesamtheit der für die in diesem Gesetz und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen geregelten Tätigkeiten genutzten und vom Betriebsinhaber verwalteten Einheiten, die sich im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland befinden.“

Zu § 3, Absatz 5:

Ausnahmemöglichkeiten von den Vorschriften zum Schutz vor Gewässern sollten sich auch in der Ermächtigungsgrundlage nicht nur auf mit Nitrat belastete Gebiete, sondern auch auf eutrophierte Gebiete und „grüne Gebiete“ beziehen. Weiterhin schlagen wir eine Umformulierung vor: Sofern in Rechtsverordnungen nach Satz 1 für Betriebe in mit Nitrat belasteten Gebieten oder eutrophierten Gebieten Regelungen über Ausnahmen von den Vorschriften zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung erlassen werden, können darin insbesondere die Voraussetzungen für die Ausnahmen und deren Anforderungen geregelt werden. Ausnahmen sind bereits in der Düngeverordnung nach § 10 (3) für „grüne“ Gebiete definiert bzw. können nach § 13a DüV für alle Gebiete definiert werden.

Zu §§ 5 und 6

Grundsätzliches zur EU-Düngeproduktverordnung:

Biostimulanzien, die unter die Kategorien „Bodenhilfsstoffe“ und/oder „Pflanzenhilfsmittel“ fallen, sollten grundsätzlich nur nach anerkannten wissenschaftlichen Standards zugelassen werden. Dies bedeutet: nur bei einer statistisch signifikant nachgewiesenen ($p\text{-Wert} < 0,05$, nicht $< 0,15$) positiven Wirkung auf ertrags- oder qualitätsrelevante Parameter. Darüber hinaus sollten negative Ergebnisse angemessen in das Zulassungsverfahren einfließen.

Weiterhin gibt es schon jetzt Probleme im Vollzug aufgrund von nicht zueinander passenden Definitionen zwischen der EU-Düngeprodukteverordnung und z.B. der Düngeverordnung. Produkte, die wäre sie nach deutschem Recht zugelassen - als normale organische NPK-Düngemittel (fachlich richtigerweise) gelten würden, werden so zu anorganischen Bodenhilfsstoffen nach EU-Düngeproduktverordnung und werden z.B. von den Regelungen von § 6 (4) DüV nicht erfasst.

Zu § 12 und § 12a

Siehe Vorbemerkungen unter Grundsätzliches zur Ermächtigungsgrundlage Monitoringverordnung im Düngegesetz.

Die vorgeschlagenen Formulierungen zum Umgang mit personenbezogenen Daten sind aus unserer Sicht nicht deckungsgleich mit den Wortlauten nach DSGVO.

Zu § 12

Um die bedeutenden Nährstoffströme im Bereich der Biogasanlagen überwachen zu können, ist der Zugriff auf die nichtöffentlichen Daten des Marktstammdatenregisters erforderlich.

Zu § 12a

Nr. 4

Durch die Aufnahme des Wortes „insbesondere“ ist die Aufzählung nicht abschließend und kann durch Rechtsverordnungen weitere Anforderungen nach sich ziehen, die so noch nicht erkenntlich sind.

b:

Die jährliche Erfassung aller Ernteerträge wäre eine enorme Herausforderung für die Mehrzahl der Betriebe ebenso wie für die Kontrolle der Richtigkeit der Angaben. Dies trifft neben Futterbaubetrieben auch Gartenbaubetriebe. Im Garten-/Gemüsebau wird die Ertragsermittlung in der Praxis über die „Stück/Bund“-Vermarktung durchgeführt und nicht über die Waage. Es wird mit Standarderträgen gearbeitet, da üblicherweise aus logistischen und personellen Gründen keine individuellen Erträge erfasst werden können.

Die Problematik wurde bereits vielfach diskutiert. Eine Hauptfrage ist, inwieweit weiterhin Richtwerte Verwendung finden dürfen. Wir schlagen daher vor, dass dies im Rahmen der konkreten Diskussion, um den Wortlaut einer Wirkungsmonitoringverordnung zu spezifizieren. In dem vorliegenden Entwurf zur Ermächtigungsgrundlage sollte daher eine juristische Formulierung gewählt werden, die eine fakultative Nutzung der Erträge in der Verordnung erlaubt.

c:

Wir schlagen hier ebenfalls vor, die Datenerhebung als Kann-Bestimmung zu formulieren. Die Datenerhebung muss im Einklang mit den Vorgaben der DüV stehen.

Eine Vereinheitlichung der Datengrundlage für die Klimaberichterstattung ist grundsätzlich zu begrüßen. Die erhobenen Daten aus § 12a dienen aber lediglich dem Monitoring für die Berichterstattung der Nitratrichtlinie und berücksichtigen andere Parameter als in der Klimaberichterstattung. Die betrieblichen Besonderheiten müssten in gleicher Art, Weise und im gleichen Umfang in die Berichterstattung aufgenommen werden. Eine Einbindung der nach Landesrecht zuständigen Stellen gilt für die regionalen, betrieblichen und agrarstrukturellen Besonderheiten für das Monitoring sowie die Klimaberichterstattung als sinnvoll.

Zusätzlich sei darauf hingewiesen, dass neben den Tierbeständen auch die Fütterungs- und Leistungsdaten für die einzelnen Betriebe erhoben werden müssten, um eine Verbesserung der Datengrundlage für die Klimaberichterstattung zu erlangen. Diese liegen – entsprechend den genannten Anforderungen aus § 3 Abs. 1 bis 3 und den auf Grund des § 3 Abs. 4 (auch in Verbindung mit Abs. 5) sowie des § 4 (auch in Verbindung mit § 15 Abs. 5) erlassenen Rechtsverordnungen – als Datengrundlage für die Betriebe oder die Verwaltung derzeit nicht vor.