

30.05.08

**Empfehlungen**  
der Ausschüsse

A - G - U

zu **Punkt ...** der 845. Sitzung des Bundesrates am 13. Juni 2008

---

Entwurf eines Düngegesetzes

A

Der **federführende Agrarausschuss (A)** und  
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz**  
**und Reaktorsicherheit (U)**

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

A 1. Zu § 1 Nr. 2

In § 1 Nr. 2 sind nach den Wörtern "die Fruchtbarkeit des Bodens" die Wörter "durch bedarfsgerechte Düngung" einzufügen.

Begründung:

Mit der Ergänzung der Zweckbestimmung soll eine bessere Abgrenzung zum Bodenschutzrecht erreicht werden.

...

A 2. Zu § 1 Nr. 2

In § 1 Nr. 2 ist das Wort "und" durch das Wort "oder" zu ersetzen.

Begründung:

Harmonisierung mit der Fassung in § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b.

A 3. Zu § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a

In § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a ist das Wort "notwendige" zu streichen.

Begründung:

Zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens kann noch nicht geklärt werden, ob die im Düngemittel enthaltenen Nährstoffe auch tatsächlich für die Nutzpflanze, die damit gedüngt wird, notwendig sind. Die "Notwendigkeit" ist eine Frage, die mit der Zweckbestimmung einhergeht und erst in der Düngeverordnung aufgegriffen wird.

A 4. Zu § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b

In § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b sind nach dem Wort "verbessern;" die Wörter "ausgenommen sind Kohlendioxid und Wasser;" einzufügen.

Begründung:

Kohlendioxid und Wasser können ebenfalls ertragssteigernd und wachstumsfördernd auf Nutzpflanzen wirken, sollten aber nicht unter den Begriff "Düngemittel" fallen.

A 5. Zu § 2 Satz 1 Nr. 3,

Nr. 3a - neu -

In § 2 ist Satz 1 wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 3 ist nach dem Wort "übersteigt;" folgender Satz anzufügen:

"Festmist sind Geflügelexkremente gleichgestellt, die in landwirtschaftlichen Betrieben in den Haltungsverfahren Hähnchen-, Puten-, Enten-, Gänse- und sonstiger Geflügelmast oder -zucht anfallen und technologisch bedingt einen hohen Anteil Einstreu (mindestens 7 Kilogramm Einstreu pro Tag je 3 Tonnen Lebendmassezunahme im Jahr) oder einen Stickstoffgehalt von weniger als 11 Kilogramm Stickstoff/Tonne Frischmasse enthalten;"

b) Nach Nummer 3 ist folgende Nummer 3a einzufügen:

"3a. Geflügelkot: Exkremente von Geflügel, die unabhängig vom Trockensubstanzgehalt technologisch bedingt einen geringen Umfang von Einstreu und Futterresten oder einen Stickstoffgehalt von 11 Kilogramm Stickstoff/Tonne Frischmasse oder mehr enthalten;"

Begründung:

In der Düngeverordnung - DüV vom 27. Februar 2007 (BGBl. I S. 222) werden Begriffe verwendet, die nicht im Sinne der DüV definiert sind. In offiziellen Beratungsempfehlungen werden vergleichbare Begriffe verwendet, die inhaltlich jedoch erheblich abweichen, z.B. Geflügelkot und Geflügelmist.

In der Praxis sind durch die fehlenden Definitionen unterschiedliche Auffassungen u.a. in Bezug auf die Anwendung von Geflügelkot im Rahmen der Abstandsregelungen für Festmist (§ 3 Abs. 7 DüV) und bei den Vorgaben zur Einarbeitung (§ 4 Abs. 2 DüV) vertreten worden.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung und zur bundesweit einheitlichen Anwendung der Begriffe ist die Ergänzung der Definitionen für Festmist und Geflügelkot im Düngegesetz notwendig.

A 6. Zu § 2 Satz 1 Nr. 5

In § 2 Satz 1 Nr. 5 sind nach dem Wort "Stoffe" die Wörter "ohne wesentlichen Nährstoffgehalt" einzufügen.

Begründung:

Um Bodenhilfsstoffe deutlich von Düngemitteln abzugrenzen, ist der Zusatz notwendig.

A 7. Zu § 2 Satz 1 Nr. 5a - neu -

In § 2 Satz 1 ist nach Nummer 5 folgende Nummer 5a einzufügen:

"5a. Jauche: Gemisch aus Harn und ausgeschwemmten feinen Bestandteilen des Kotes oder der Einstreu sowie von Wasser. Jauche kann in geringem Umfang Futterreste sowie Reinigungs- und Niederschlagswasser enthalten;"

Begründung:

In der Düngeverordnung - DüV vom 27. Februar 2007 (BGBl. I S. 222) werden alle vier Begriffe, neben Festmist und Gülle auch Geflügelkot und Jauche, genannt.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung und zur bundesweit einheitlichen Anwendung der Begriffe ist die Ergänzung der Definitionen für Jauche im Düngegesetz notwendig. Die Aufnahme auch dieser Definition im Düngegesetz dient gleichzeitig der Vereinfachung und Verbesserung der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns für den Bürger.

A 8. Zu § 2 Satz 1 Nr. 9

In § 2 Satz 1 Nr. 9 sind nach dem Wort "Abgeben" die Wörter "von Stoffen nach den Nummern 1 und 5 bis 7" einzufügen.\*

---

\* Bei Annahme mit Ziffer 10 im Plenum ist Ziffer 8 entsprechend anzupassen.

Begründung:

Unter Nummer 8 wird das Herstellen auf Stoffe nach den Nummern 1 und 5 bis 7 beschränkt. Dieses sollte zur Klarstellung ebenfalls unter Nummer 9 aufgeführt werden.

A 9. Zu § 2

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit eine systematische Begriffsbestimmung im Düngegesetz für alle düngemittelrechtlichen Vorschriften vorgenommen werden kann.

Begründung:

Derzeit werden Begriffe sowohl im Entwurf des Düngegesetzes als auch in der Düngeverordnung und der Düngemittelverordnung definiert. Im Entwurf des Düngegesetzes sind dies z. B. die Begriffe "Festmist" und "gewerbsmäßig", die dort allerdings gar nicht vorkommen. Dagegen enthält der Entwurf des Düngegesetzes Hinweise auf den "wesentlichen Nährstoffgehalt"; dieser Begriff ist aber wiederum allein in der Düngeverordnung definiert.

A 10. Zu § 3 Abs. 1 Satz 1,

Abs. 2 Satz 1,

Abs. 5,

§ 4,

§ 5 Abs. 1 Satz 1,

Abs. 2,

Abs. 4 Satz 1,

§ 7 Satz 1

In § 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 5, § 4, § 5 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, Abs. 4 Satz 1 und § 7 Satz 1 ist jeweils die Angabe "§ 2 Satz 1 Nr. 1 und 5 bis 7" durch die Angabe "§ 2 Satz 1 Nr. 1 bis 7" zu ersetzen.

Begründung:

Im Sinne der Rechtsklarheit sollte in allen Paragraphen klargestellt sein, dass alle in § 2 Satz 1 Nr. 1 bis 7 definierten Stoffe unter die Regelungen fallen. Unabhängig von der möglichen Einordnung von § 2 Satz 1 Nr. 1 als Oberbegriff ist im Zuge der Rechtsanwendung in Einzelfällen zu befürchten, dass anderweitige Auslegungen vorgebracht und damit unnötigerweise ein Rechtsstreit provoziert werden wird. Erste Äußerungen zum Gesetzentwurf bestätigen diese Befürchtung und sehen hierin eine unnötige Erschwerung des Vollzuges. Die Regelungen des Düngemittelrechts sollten für die hiervon Betroffenen klar und einfach zu lesen sein. Gerade hier sollte nicht ohne Not die Frage provoziert werden, warum in den diversen Paragraphen immer nur auf § 2 Satz 1 Nr. 1, nicht aber auf die Nummern 2 bis 4 verwiesen wird. Die Begründung des Gesetzestextes gibt hierüber keinen Aufschluss. Die vorgeschlagene Änderung führt vielmehr dazu, dass der Gesetzestext nunmehr eindeutig im Sinne der Begründung zu § 4 verstanden werden kann.

U 11. Zu § 3 Abs. 2 Satz 2

In § 3 Abs. 2 Satz 2 sind vor dem Punkt am Satzende folgende Wörter einzufügen:

"; sie hat den Schutz des Naturhaushaltes zu gewährleisten"

Begründung:

Die Ergänzung ist notwendig, um den Schutzzweck des Gesetzes, der den Schutz des Naturhaushaltes und damit des Bodens umfasst, mit den Grundsätzen der guten landwirtschaftlichen Praxis zu verzahnen.

Dies ist erforderlich, um die Befugnis zu einer Konkretisierung durch Rechtsverordnung nach § 3 Abs. 3 klarzustellen.

A  
U 12. Zu § 3 Abs. 2 Satz 3

In § 3 Abs. 2 ist Satz 3 wie folgt zu fassen:

"Zur guten fachlichen Praxis gehört insbesondere, dass Art, Menge und Zeitpunkt der Anwendung unter Berücksichtigung der im Boden verfügbaren Nährstoffe am Bedarf der Pflanzen und des Bodens sowie an den Standortverhältnissen ausgerichtet werden."

Begründung:

Die Klarstellung ist auch im Hinblick auf die unstrittigen Grundsätze in der bestehenden Rechtslage erforderlich. Die bereits im geltenden Gesetz aufgeführten Grundsätze sollen nicht entfallen.

Die Auflistung im Gesetzentwurf ist nicht umfassend und sollte nicht abschließend geregelt werden. Beispielsweise gehören hierzu auch die Anforderungen des Gewässerschutzes, Immissionsschutzes und Naturschutzes, auch unabhängig von den konkreten fachgesetzlichen Bestimmungen.

U 13. Zu § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2

In § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 sind die Wörter "tierischer Herkunft" zu streichen.

Begründung:

§ 3 Abs. 3 stellt die Ermächtigungsgrundlage dar, um die Anforderungen der guten fachlichen Praxis der Düngung durch Rechtsverordnung (DüV) näher bestimmen zu können.

Mit § 2 Satz 1 Nr. 2 soll der Begriff der "Wirtschaftsdünger" nunmehr nicht mehr allein auf tierische Ausscheidungen, sondern künftig auch auf pflanzliche Stoffe, die im Rahmen der pflanzlichen Produktion oder in der Landwirtschaft anfallen oder erzeugt werden (u. a. Gärsubstrate), erweitert werden. Aus fachlicher Sicht ist diese Begriffserweiterung folgerichtig, da z. B. Gärsubstrate auf Grund ihres organischen Ursprungs und ihres Nährstoffgehaltes sowie der daraus resultierenden Düngeeigenschaften grundsätzlich wie die "klassischen" Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft zu beurteilen sind. Aus fachlicher Sicht ist es dann jedoch nicht nachvollziehbar, warum die Ermächtigung zum Erlass flächenbezogener Obergrenzen allein auf das Ausbringen von Nährstoffen aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft eingeschränkt werden soll.

U 14. Zu § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2a - neu -

In § 3 Abs. 3 Satz 2 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

"2a. die Vorgehensweise zur Bemessung des Bedarfs von Pflanzen und Böden,"

Begründung:

Anders als in der Begründung des Gesetzentwurfes zu § 3 ausgeführt, enthält § 3 Abs. 3 keine Aussage zur pflanzenbedarfsgerechten Bemessung von Düngemitteln.

Die Anforderungen an die gute fachliche Praxis sollten aber auch die Vorgehensweise zur Bemessung des Düngedarfs umfassen. Insbesondere zu berücksichtigen sind neben der Quantifizierung der standörtlichen Erträge und der Bestimmung des Bodennährstoffgehaltes die Stickstoffverfügbarkeiten von Wirtschaftsdüngern. Maßgeblich für eine umweltschonende Düngung ist eine zeitlich und mengenmäßig optimierte Düngung, die einen standortgerechten Ertrag und im Boden verfügbare Nährstoffe angemessen berücksichtigt. Entsprechende Vorgaben finden sich bereits in der Düngeverordnung.

A 15. Zu § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 7

In § 3 Abs. 3 Satz 2 sind in Nummer 7 nach dem Wort "Düngemitteln" die Wörter "und der Vergleich von Nährstoffen" einzufügen.

Begründung:

Der Nährstoffvergleich stellt einen wichtigen Beitrag zur gewässerschonenden Düngung dar und wird bereits von der geltenden Düngeverordnung gefordert. Der Vergleich sollte daher als wichtiger Regelungsinhalt im Düngegesetz als Ermächtigungsgrundlage auch genannt werden.

A 16. Zu § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 9 - neu -

§ 3 Abs. 3 Satz 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 7 ist das Wort "sowie" durch ein Komma zu ersetzen.
- b) In Nummer 8 ist der Punkt am Ende durch das Wort "sowie" zu ersetzen.
- c) Folgende Nummer 9 ist anzufügen:

"9. die Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger."

Begründung:

Die Regelung einer Mindestlagerkapazität für Jauche und Gülle ist eine Kernforderung der EU-Nitratrichtlinie. Derzeit ist diese für Jauche und Gülle im Wasserrecht in den Anlagenverordnungen der Länder (VAwS) aufgenommen, obwohl die Lagerkapazität eine düngerechtliche Anforderung ist. Die Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger sollte bei Bedarf (z.B. bei einer anstehenden Neufassung der VAwS) künftig in das Düngerecht übernommen werden können.



U 17. Zu § 3 Abs. 5 Satz 2 - neu -,

Abs. 6 Satz 2 - neu -,

§ 5 Abs. 2 Satz 2 - neu -,

Abs. 5 Satz 3 - neu -

Dem § 3 Abs. 5 und 6 und dem § 5 Abs. 2 und 5 ist jeweils folgender Satz anzufügen:

"Soweit die Verordnung die Verwertung von Abfällen im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes betrifft, ergeht sie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit."

Begründung:

Der Gesetzentwurf enthält in den oben näher bezeichneten Vorschriften Verordnungsermächtigungen, die auch zu Regelungen hinsichtlich der Verwendung von Abfällen als Düngemittel berechtigen.

Um eine sorgfältige Abwägung aller fachlich betroffenen Rechtsbereiche sicherzustellen, ist es geboten, bei der Erstellung einer Verordnung das für die Abfallwirtschaft zuständige Bundesministerium im Wege des Einvernehmens zu beteiligen. In den § 3 Abs. 5 und 6, § 5 Abs. 2 und 5 soll deshalb jeweils ein klarstellender Satz angefügt werden.

A 18. Zu § 3 Abs. 6

In § 3 Abs. 6 sind nach dem Wort "Tieren" die Wörter "oder Gefährdungen des Naturhaushalts" einzufügen.

Begründung:

§ 3 Abs. 6 und § 5 Abs. 5 enthalten Ermächtigungen für vergleichbare Sachverhalte. In § 5 Abs. 5 ist der Passus "oder Gefährdungen des Naturhaushalts" enthalten. In Analogie dazu ist § 3 Abs. 6 zu ergänzen.

A 19. Zu § 4

In § 4 sind nach dem Wort "bezüglich" die Wörter "der Abgabe und" einzufügen.

Begründung:

Das Verbringen ist nicht definiert. Durch den Änderungsvorschlag soll klargestellt werden, dass sich die Dokumentationspflichten vor allem an den Abgeber von Stoffen nach § 2 Satz 1 Nr. 1 und 5 bis 7 und nicht nur an einen Transporteur oder Vermittler richten.

U 20. Zu § 5 Abs. 2 Satz 3 - neu -

Dem § 5 Abs. 2 ist folgender Satz anzufügen:

"Von der Verordnungsermächtigung nach Satz 1 sind schadstoffseitige Anforderungen an die Verwertung von Abfällen nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz als Düngemittel ausgenommen, soweit der zulässige Schadstoffgehalt Gegenstand abfallrechtlicher Regelungen ist."

Begründung:

Dieser Änderungsvorschlag gibt die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Dünge- und Abfallrecht wieder, wonach sich das Düngerecht bei Abfällen auf die Beregelung des Nährstoffgehalts beschränkt und das Abfallrecht (Klärschlammverordnung, Bioabfallverordnung) die notwendigen schadstoffseitigen Regelungen ergänzt.

Da diese "Arbeitsteilung" aktuell in Zweifel gezogen wird, ist eine gesetzliche Klarstellung geboten.

A 21. Zu § 7 Satz 2 Nr. 4

In § 7 Satz 2 Nr. 4 sind die Wörter "und Gehalt von Nebenbestandteilen" durch die Wörter ", Gehalt und Einordnung von Nebenbestandteilen (Aufbereitungshilfsmittel, Anwendungshilfsmittel und Fremdbestandteile)" zu ersetzen.

Begründung:

In der Novelle der Düngemittelverordnung ist in Anlage 2 vorgesehen, eine Einordnung der Nebenbestandteile (Tabelle 8) in Aufbereitungshilfsmitteln (Tabelle 8.1), Anwendungshilfsmitteln (Tabelle 8.1) und Fremdbestandteilen (Anlage 8.3) zu definieren. Die Einordnung in die drei Gruppen zeigt, ob die Nebensstoffe bei der Herstellung genutzt wurden oder ob diese als Fremdbestandteil in den Ausgangsstoffen enthalten waren. Hiermit werden die Hersteller verpflichtet, Angaben zu diesem Sachverhalt zu machen. In § 7 des Düngegesetzes werden aber nur Angaben zu Haupt- und Nebenbestandteilen verlangt. Hier sollte auch die Einordnung der Nebenbestandteile in Aufbereitungshilfsmittel, Anwendungshilfsmittel und Fremdbestandteile gefordert werden.

U 22. Zu § 10 Satz 2

§ 10 Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

"In dem Beirat sollen insbesondere die Bereiche der Bodenkunde, der Pflanzenernährung, des Pflanzenbaues, des Gewässerschutzes, der Toxikologie, der Ökotoxikologie und der Seuchenhygiene durch Wissenschaftler, die auf diesen Gebieten tätig sind, vertreten sein."

Begründung:

Die Ergänzung ist erforderlich auf Grund der unmittelbaren und nachweislichen Betroffenheit des Zustands der Gewässer durch Düngemittel. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie fordert den "guten Zustand" für alle Gewässer bis 2015. Sie schreibt darüber hinaus vor, Maßnahmen zu ergreifen, um der Verschlechterung des Zustandes der Gewässer entgegenzuwirken, Verschmutzungen durch prioritäre Stoffe zu reduzieren und schrittweise einzustellen, sowie alle Einleitungen entsprechend dem kombinierten Ansatz für Punktquellen und diffuse Quellen unter Einbeziehung der Richtlinie 91/676/EWG (Nitratrichtlinie) zu begrenzen.

Zur frühzeitigen Abwehr von Vertragsverletzungsverfahren der EU trägt die Einbeziehung von Gewässerschutzexperten im Wissenschaftlichen Beirat bei.

A 23. Zu § 14 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a

In § 14 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a ist nach der Angabe "nach § 3 Abs. 3" die Angabe "oder Abs. 5" einzufügen.

Begründung:

Auch die Bestimmungen einer Rechtsverordnung nach § 3 Abs. 5 sind hinreichend bestimmt, um sie mit Bußgeldvorschriften zu belegen. Bestimmungen zur Beschränkung und zum Verbot bestimmter Anwendungen nach einer Rechtsverordnung auf dieser Grundlage würden sonst ins Leere laufen.

U 24. Zu § 15 Abs. 6

§ 15 Abs. 6 ist zu streichen.

Begründung:

Die Regelung steht in einem auffälligen Widerspruch zur amtlichen Begründung. Dort wird (BR-Drs. 294/08, S. 18 letzter Absatz) schlüssig für das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung argumentiert, weil Düngemittel ländereübergreifend vertrieben und eingesetzt werden und es deshalb "schlechthin unannehmbar (wäre), wenn die im Verkauf befindlichen Düngemittel hinsichtlich der Unbedenklichkeit und der Wirksamkeit in den Ländern jeweils voneinander abweichenden Anforderungen unterlägen". Diese richtigen Überlegungen verbieten die vorgesehene Delegation. Sollte daran dennoch festgehalten werden, ließe sich das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung durch ein Düngegesetz nicht mehr begründen. Zudem birgt die Möglichkeit der Weiterdelegation auf "andere Behörden" die Gefahr, dass nicht nur zwischen einzelnen Ländern ein Flickenteppich unterschiedlicher rechtlicher Anforderungen an die Anwendung von Düngemitteln entsteht, sondern auch im einzelnen Land selbst regional unterschiedliche Regelungen getroffen werden könnten. Diese Gefahr wird noch dadurch verstärkt, dass die Landesregierungen zur Schaffung von Ausnahmen von der Düngeverordnung berechtigt werden, die durch das Bundesgesetz kaum eingegrenzt werden.

## B

25. Der **Gesundheitsausschuss** empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.