

21.06.24**Empfehlungen**
der Ausschüsse

AV - U

zu **Punkt ...** der 1046. Sitzung des Bundesrates am 5. Juli 2024

Zweites Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes

A

1. Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** empfiehlt dem Bundesrat, dem Gesetz gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.

B

2. Der **federführende Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz** empfiehlt dem Bundesrat, dem Gesetz **n i c h t** gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.

3. Begründung:

- a) Für die Zustimmung zur „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung – AVV GeA)“ durch die Länder am 08.07.2022 im

Bundesrat war folgende Protokollerklärung der Bundesregierung eine zentrale Voraussetzung:

„Um das Prinzip der Verursachergerechtigkeit zu stärken, wird die Bundesregierung das geplante bundesweite Nährstoffmonitoring zur Düngeverordnung einschließlich des im Koalitionsvertrag verankerten Nährstoffidentifikationssystem, die Überarbeitung der Stoffstrombilanzverordnung, sowie die verschiedenen Länderansätze noch in diesem Jahr [2022] anstoßen und zeitnah zusammenführen, um in enger Abstimmung mit der EU-Kommission ein robustes, rechtssicheres und vollzugstaugliches, auf kontrollierbaren Daten beruhendes System für eine Maßnahmendifferenzierung zu entwickeln“.

- b) Das mit der EU-Kommission vereinbarte Monitoring zur Wirksamkeit der DüV-Vorgaben wird in § 12a Düngegesetz (DüngG) fest verankert. Es ist zu begrüßen und zielführend, die im Rahmen des Monitorings zu erhebenden Daten zusätzlich für die Ableitung, ob und unter welchen Voraussetzungen für bestimmte Anforderungen nach der Düngeverordnung bzw. den Landesdüngeverordnungen Ausnahmeregelungen vorgesehen werden können, zu nutzen. Die erforderlichen (einzelbetrieblichen) Daten für das Monitoring zur Wirksamkeit der DüV-Vorgaben wurden in Form von Datenschablonen durch den Begleit-Arbeitskreis bestehend aus Experten der Wasserwirtschaft und Landwirtschaft von Bund und Ländern vorgeschlagen, durch die Steuergruppe akzeptiert, im Feinkonzept festgelegt und der EU-KOM im zweiten Monitoringbericht vom November 2021 übermittelt. Es wäre daher zu begrüßen, wenn die Bundesregierung bis zur Verabschiedung des Düngegesetzes bereits einen Referentenentwurf der Monitoringverordnung vorbereitet. Ein Erfordernis für zusätzliche Daten einer Stoffstrombilanzierung besteht nicht, da diese Bilanzierungsmethode zum Nachweis einer grundwasserschonenden Bewirtschaftung und zur Verbesserung der Gewässerqualität nicht geeignet ist. So lässt sich auch eindeutig erklären, warum die Stoffstrombilanzierung weder von den Experten noch von der EU-KOM gefordert wurde. Die für das Grundwasser und die Oberflächengewässer relevante Bilanzierung auf Feld-Stall-Ebene erfolgt gemäß dem Monitoring-Konzept durch die Länder und das Thünen-Institut auf Grundlage der im Monitoring erhobenen Daten.
- c) Die Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung/Nährstoffbilanzverordnung verzögert die Erstellung der Monitoringverordnung und damit die Zusagen gegenüber der EU-KOM sowie die Umsetzung der Verursachergerechtigkeit, weil das Monitoring und damit die Erhebung der erforderlichen einzelbetrieblichen Daten, trotz der umfangreichen Vorarbeiten der Länder in Erarbeitung des Monitoring-Konzeptes und in den Modellregionen, nicht gestartet werden können. Damit riskiert der Bundesgesetzgeber eine erneute Aufnahme des Vertragsverletzungsverfahrens, nachdem der Bund der EU-Kommission bereits mit dem Monitoringbericht vom November 2021 umfassende Datenerhebungen für die

Emissionsbetrachtung zugesagt hatte und auch auf Grund dieser Zusage das Vertragsverletzungsverfahren beendet wurde. Alle Energie sollte daher auf die Monitoringverordnung gesetzt werden, damit die Zusagen an die Kommission erfüllt werden können.

- d) Die umfangreiche, mit der Bilanzierung verbundene, Erhebung von betrieblichen Input- und Outputstoffen einschließlich deren Nährstoffgehalte stellt einen immensen zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die landwirtschaftlichen Betriebe dar. Dieser wird in der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zur StoffBilV von 2017 auf 15,5 Mio. Euro pro Jahr beziffert. Mit der Ausdehnung der Bilanzierungspflicht auf fast alle Betriebe verbunden mit umfangreichen Detailvorgaben zur Datensammlung der einzelnen Input- und Outputstoffe und deren Nährstoffgehalten erhöht sich dieser Aufwand nochmals erheblich. Zuletzt haben elf Länder in einer Protokollerklärung zum „Bürokratieabbau“ bei der Sonder-AMK am 22.05.24 (TOP3) bekräftigt, dass eine solche Bilanzierung nicht notwendig sei. Dass die Bundesregierung trotzdem eine Beibehaltung und Ausweitung der Bilanzierung weiterverfolgt, lässt die Ernsthaftigkeit der Willensbekundung der Bundesregierung zum Bürokratieabbau in der Landwirtschaft fraglich erscheinen.
- e) Die Forderung nach Streichung der Regelungen zur Stoffstrombilanzverordnung/Nährstoffbilanzverordnung wurde auch von anderen Seiten erhoben, etwa in der öffentlichen Anhörung des BT-Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft am 6. November 2023 oder von verschiedenen Verbänden. Auch den regierungstragenden Fraktionen ist diese, insbesondere in den letzten Monaten verschärfte Diskussion, ob es neben der Monitoringverordnung auch einer weiteren Datenstruktur bedarf, bewusst.
- f) Zwischen der Beratung des Gesetzesentwurfs mit BR-Drucksache 360/23 (Beschluss) und jetzt hat sich gezeigt, dass der Berufsstand der Landwirtschaft massiv bürokratisch überfordert ist. Das Festhalten an der Stoffstrombilanzverordnung/Nährstoffbilanzverordnung erscheint überholt.

C

Der **federführende Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz** und der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** empfehlen dem Bundesrat ferner, die nachstehende

E n t s c h l i e ß u n g *

zu fassen:

- U 4. Der Bundesrat erkennt an, dass der Bundesgesetzgeber in Zusammenarbeit mit den Ländern mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes eine zentrale Voraussetzung dafür geschaffen hat, dass betriebsbezogene Auflagen und Maßnahmen im Düngerecht zukünftig nach dem Verursacherprinzip festgelegt werden können. Damit wird mittelfristig die Eigenverantwortung der landwirtschaftlichen Betriebe gestärkt und Maßnahmen zur Reduzierung der Nitratemissionen können dorthin gelenkt werden, wo Handlungsbedarf besteht.
- AV**
U 5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, so zügig wie möglich die weiteren erforderlichen Voraussetzungen zur Implementierung des Verursacherprinzips zu schaffen und die Verordnung vorzulegen, mit der Näheres zur Einrichtung und Durchführung des bundesweiten Monitorings bestimmt wird.
- U 6. Der Bundesrat begrüßt, dass mit dem vorliegenden Gesetz Rahmenbedingungen für die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, die bedarfsgerechte Ernährung der Nutzpflanzen, sowie für den Grundwasserschutz geschaffen werden.

* Alle Entschließungsziffern setzen jeweils die Zustimmung zum Gesetz voraus.

** Vom AV-Ausschuss hilfsweise für den Fall der Zustimmung zum Gesetz empfohlen.

- U 7. Der Bundesrat ist überzeugt, dass das Gesetz geeignet ist, zur Planungs- und Handlungssicherheit auf den landwirtschaftlichen Betrieben beizutragen und keinen Anlass für erneutes Vertragsverletzungsverfahren mit entsprechenden Strafzahlungen an die EU zu bieten.
- AV*
U 8. Der Bundesrat verweist auf seine Stellungnahme zum Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes vom 29. September 2023, BR-Drucksache 360/23 (Beschluss), und unterstreicht, dass das im vorliegenden Gesetz verankerte Wirkungsmonitoring ein unverzichtbarer Baustein für die Schaffung einer soliden Datengrundlage ist, die die Grundlage für Ausnahmen von strengeren Bewirtschaftungsauflagen für Betriebe in mit Nitrat belasteten Gebieten bildet.
- U 9. Der Bundesrat begrüßt, dass nachweislich wasserschonend wirtschaftenden Betrieben durch das Gesetz Handlungsspielräume ermöglicht werden sollen. Dafür sieht er das Zusammenspiel aus einer betriebsbezogenen Nährstoffbilanzierung, einem besseren, verdichteten Messstellennetz und einem flächendeckenden Monitoring als essentiell an.
- U 10. Der Bundesrat sieht in der Nährstoffbilanzverordnung, die auf Betriebsebene Nährstoffzufuhr und Nährstoffabfuhr von Stickstoff und Phosphor erfassen soll, ein wirksames Steuerungsinstrument für eine Verbesserung der Nährstoffeffizienz und eine Verringerung der Nährstoffausträge in Luft und Wasser.

* Vom AV-Ausschuss hilfsweise für den Fall der Zustimmung zum Gesetz empfohlen.

- U 11. Der Bundesrat erkennt in der Nährstoffbilanz eine Bewertungsgrundlage der Betriebe, die als weiterer Aspekt einer möglichen erweiterten Maßnahmendifferenzierung auf einzelbetrieblicher Ebene gelten kann.
- AV*
U 12. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um eine bürokratiearme Ausgestaltung der noch erforderlichen Rechtsgrundlagen, um den Vollzugsaufwand für die Länder und den Erfüllungsaufwand für die landwirtschaftlichen Betriebe zu minimieren.

* Vom AV-Ausschuss hilfsweise für den Fall der Zustimmung zum Gesetz empfohlen.