

## Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksache 20/8658 –

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes**

- b) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung  
– Drucksachen 20/411, 20/549 Nr. 3 –

**Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung**

### A. Problem

Zu Buchstabe a

Das Düngegesetz (DüngeG) regelt in Deutschland insbesondere die Anforderungen an das Inverkehrbringen und die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Pflanzenhilfsmitteln und Kultursubstraten. Es enthält Ermächtigungen, die näheren Bestimmungen hierzu durch Rechtsverordnungen zu erlassen. In diesem Kontext bildet das DüngeG u. a. die Rechtsgrundlage für die Düngeverordnung (DüV) als auch für die Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen (Stoffstrombilanzverordnung – StoffBiV).

Neben dem Inverkehrbringen von Düngemitteln auf der Grundlage des nationalen Düngegesetzes konnten bislang auch Düngemittel auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel (Verordnung (EG) Nr. 2003/2003) in Verkehr gebracht werden. Die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 wurde durch die Verordnung (EU) 2019/1009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit Vorschriften für die Bereitstellung von Düngeprodukten auf dem Markt und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 und (EG)

Nr. 1107/2009 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 (Verordnung (EU) 2019/1009) abgelöst. Zu deren Durchführung sind nationale Durchführungsvorschriften erforderlich. Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) u. a. verpflichtet, Vorschriften über Sanktionen zu erlassen, die bei Verstößen gegen die Verordnung (EU) 2019/1009 zu verhängen sind.

Auf Grundlage der erfolgten Evaluierung der Auswirkungen der Stoffstrombilanzierung nach § 11 a Absatz 2 Satz 7 des DüngG, welche dem Deutschen Bundestag als „Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung“ (Drucksache 20/411) vorgelegt wurde, sollen gemäß der Bundesregierung die Rechtsgrundlagen zur Stoffstrombilanzierung (in § 11 a) des DüngG geändert und auf deren Basis die StoffBiV novelliert werden. Es sollen nach Angaben der Bundesregierung u. a. der Geltungsbereich der StoffBiV neu definiert sowie eine neue Ordnungswidrigkeit eingeführt werden, was auch Änderungen des DüngG erforderlich macht.

Die auf der Grundlage des DüngG erlassene DüV ist wesentlicher Bestandteil des nationalen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitratrichtlinie). Zur Überprüfung der Wirksamkeit der DüV soll gemäß der Bundesregierung ein bundesweites Monitoring eingerichtet werden, das der flächendeckenden Berichterstattung gegenüber der „Europäischen Kommission“ dienen soll. Die erforderliche Rechtsgrundlage für das bundesweite Monitoring, dessen Einzelheiten durch eine Rechtsverordnung geregelt werden sollen, soll im DüngG geschaffen werden.

Zu Buchstabe b

Mit der seit dem 1. Januar 2018 geltenden StoffBiV soll ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen in landwirtschaftlichen Betrieben sichergestellt werden und somit die Düngung, die Nährstoffeffizienz und der Umweltschutz verbessert werden. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ist nach § 11 a Absatz 2 Satz 7 des DüngG verpflichtet, die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung gemäß StoffBiV zu untersuchen und dem Deutschen Bundestag hierüber bis spätestens 31. Dezember 2021 Bericht zu erstatten. Der Bericht soll auch Vorschläge für notwendige Anpassungen der Regelungen in der StoffBiV enthalten. Mit der Unterrichtung auf Drucksache 20/411 hat die Bundesregierung die Evaluierung der Stoffstrombilanzierung vorgelegt, die dem Deutschen Bundestag mit Schreiben des BMEL vom 22. Dezember 2021 gemäß § 11 a Absatz 2 Satz 7 des DüngG zugeleitet wurde.

## B. Lösung

Zu Buchstabe a

Änderung des Düngegesetzes.

**Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/8658 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke.**

**Annahme einer EntschlieÙung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke.**

Zu Buchstabe b

**Kenntnisnahme der Unterrichtung auf Drucksache 20/411.**

### **C. Alternativen**

Zu Buchstabe a

Keine.

Zu Buchstabe b

Keine.

### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Zu Buchstabe a

Für Bund, Länder und Kommunen fallen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand an.

Nach Artikel 21 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1009 benennen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) eine notifizierende Behörde, die für die Einrichtung und Durchführung der erforderlichen Verfahren zuständig ist. Bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) fallen auf Grundlage dieser Verpflichtung jährliche Kosten in Höhe von rund 392 357 Euro an (Personal- und Sachkosten einschließlich Gemeinkosten).

Die Einrichtung einer Konformitätsbewertungsstelle beim Julius Kühn-Institut (JKI) führt zu einer Erhöhung des jährlichen Personalbedarfs, der im Rahmen des Haushaltsplans für das Jahr 2023 und in den bisherigen Haushaltsplanungen für die darauffolgenden Jahre im Umfang von rund 415 640 Euro berücksichtigt ist.

Etwaige zusätzliche Haushaltsausgaben, insbesondere Haushaltsausgaben, die durch zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschätzbaren Erfüllungsaufwand ggf. anfallen, werden im Rahmen der geltenden Haushalts- und Finanzansätze des JKI gedeckt.

Zu Buchstabe b

Wurden nicht erörtert.

### **E. Erfüllungsaufwand**

Zu Buchstabe a

#### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger.

#### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Für die Wirtschaft entstehen im Zusammenhang mit den Regelungen zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1009 kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand und keine zusätzlichen Informationspflichten durch den Gesetzentwurf.

Weiterer Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft wird durch die Ausübung der Verordnungsermächtigungen des geänderten § 5 hinsichtlich Qualitätssicherungssystemen, Eigenkontrollen und Meldepflichten für Hersteller von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln und des geänderten

§ 11 a zur Stoffstrombilanzierung sowie des neuen § 12 a zum Wirkungsmonitoring der DüV entstehen. Dieser lässt sich laut der Bundesregierung jeweils aber erst bei Erstellung der entsprechenden Rechtsverordnungen abschätzen und wird auch erst durch das Inkrafttreten der entsprechenden Verordnungen ausgelöst.

#### Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

#### E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Bundesverwaltung insgesamt erhöht sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 722 000 Euro. Der einmalige Erfüllungsaufwand beträgt rund 39 000 Euro.

Bei der BLE entsteht durch die Wahrnehmung der Aufgaben einer notifizierenden Behörde nach gegenwärtigem Stand ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 241 300 Euro.

Abhängig von der Entwicklung und der Zahl von zu überwachenden Konformitätsbewertungsstellen (KBSen) in Deutschland kann der Aufwand künftig steigen. Der entstehende Erfüllungsaufwand bei der BLE ergibt sich unmittelbar aus der 1 : 1-Umsetzung von Recht der Europäischen Union. Eine Kompensation des Erfüllungsaufwands im Sinne der „One in, one out-Regel“ ist hierzu nicht erforderlich.

Bei der Wahrnehmung der Aufgaben einer KBS beim Julius Kühn-Institut entsteht ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 481 200 Euro.

Zudem entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 39 300 Euro.

Zudem kann künftig weiterer Erfüllungsaufwand entstehen, wenn weitere Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zusätzliche Aufgaben in der Konformitätsbewertung von EU-Düngeprodukten übernehmen sollten. Allerdings würden in solchen Fällen ebenfalls Einnahmen generiert, die dann zur Deckung von Kosten beitragen. Eine Abschätzung der künftigen Entwicklung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass auch wirtschaftsgetragene KBSen entstehen können, ist nicht möglich.

Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 10 des Bundeshaushaltes ausgeglichen werden.

Zu Buchstabe b

Wurden nicht erörtert.

#### F. Weitere Kosten

Zu Buchstabe a

Es entstehen keine sonstigen Kosten für die Wirtschaft. Ebenso entstehen keine Kosten für die sozialen Sicherungssysteme. Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Zu Buchstabe b

Wurden nicht erörtert.

## Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/8658 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. Nummer 6 wird wie folgt geändert:

- a) Buchstabe b wird wie folgt geändert:

aa) In Doppelbuchstabe aa wird das Wort „Stoffstrombilanz“ durch das Wort „Nährstoffbilanz“ ersetzt.

- bb) Doppelbuchstabe bb wird wie folgt gefasst:

,bb) In dem neuen Satz 2 wird die Angabe „5“ durch die Angabe „3“, werden die Wörter „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ durch die Wörter „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz“ und wird das Wort „Stoffstrombilanz“ durch das Wort „Nährstoffbilanz“ ersetzt.

cc) In Doppelbuchstabe cc wird das Wort „Stoffstrombilanz“ durch das Wort „Nährstoffbilanz“ ersetzt.

- dd) Doppelbuchstabe ee wird wie folgt geändert:

aaa) In dem Änderungsbefehl werden die Wörter „die folgenden Nummern 3 und 4“ durch die Wörter „folgende Nummer 3“ ersetzt.

bbb) In Nummer 3 wird das Komma am Ende durch einen Punkt ersetzt.

ccc) Nummer 4 wird gestrichen.

- b) Buchstabe c wird gestrichen.

2. Nummer 7 Buchstabe d wird wie folgt geändert:

- a) Dem Doppelbuchstaben aa wird folgender Doppelbuchstabe aa vorangestellt:

,aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aaa) In dem einleitenden Satzteil werden die Wörter „Nummern 1 bis 4“ durch die Wörter „Nummern 1 bis 6“ ersetzt.

bbb) Nummer 4 wird wie folgt geändert:

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

bbbb) Folgender Buchstabe e wird angefügt:

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

- 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 aufgebrachten oder eingebrachten Stoffs, aufgebrachte oder eingebrachte Menge in Tonnen Trockenmasse sowie Gehalte an Stickstoff (Gesamtstickstoff) und Phosphat ( $P_2O_5$ ) 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 aufgebrachten oder eingebrachten Stoffs, aufgebrachte oder eingebrachte Menge in Tonnen Trockenmasse

sowie Gehalte an Stickstoff (Gesamtstickstoff) und Phosphat (P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>) in Kilogramm.“

- b) Die bisherigen Doppelbuchstaben aa und bb werden die Doppelbuchstaben bb und cc.
3. Nummer 8 wird wie folgt geändert:
- a) Dem Absatz 1 werden die folgenden Sätze angefügt:
- „Zweck des Monitorings ist auch, schnellstmöglich eine Grundlage zu schaffen, um Ausnahmen von den Anforderungen der in Satz 1 genannten Rechtsverordnungen, insbesondere für Betriebe in mit Nitrat belasteten Gebieten zum Beispiel hinsichtlich der bedarfsgerechten Düngung von Nutzpflanzen, zu ermöglichen. Auf der Grundlage des Monitorings wird daher auch geregelt, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen von den Anforderungen der in Satz 1 genannten Rechtsverordnungen, insbesondere nach Verursachungsbeiträgen differenzierte Maßnahmen in mit Nitrat belasteten Gebieten, vorgesehen werden können.“
- b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In dem einleitenden Satzteil werden die Wörter „Nummern 1 bis 7“ durch die Wörter „Nummern 1 bis 5“ ersetzt.
- bb) In Nummer 2 werden die Wörter „Nummer 1 bis 4“ durch die Wörter „Nummer 1 bis 6“ ersetzt.
- cc) Die Nummern 3 und 4 werden gestrichen.
- dd) Die Nummern 5 bis 7 werden die Nummern 3 bis 5.
- c) Absatz 5 wird wie folgt geändert:
- aa) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 eingefügt:
- „3. die Befugnis des Umweltbundesamtes zur Verwendung und Übermittlung der im Rahmen des Bund-Länder-Datenaustausches übermittelten, erhobenen und gespeicherten Daten, die im Rahmen der Gewässerüberwachung nach oder auf Grund von Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes, nach auf Grund des Wasserhaushaltsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen oder nach landesrechtlichen Vorschriften erhoben und gespeichert worden sind, zum Zweck der Durchführung des Monitorings,“.
- bb) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 4.
- cc) Nach der neuen Nummer 4 wird folgende Nummer 5 eingefügt:
- „5. 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,“.
- dd) Die bisherigen Nummern 4 und 5 werden die Nummern 6 und 7.
- d) Nach Absatz 5 werden die folgenden Absätze 6 und 7 eingefügt:
- „(6) Eine Rechtsverordnung nach Absatz 2 ist dem Bundestag vor der Zuleitung an den Bundesrat zuzuleiten. Die Rechtsverordnung kann durch Beschluss des Bundestages geändert oder abgelehnt werden. Der Beschluss des Bundestages wird der Bundesregierung zugeleitet. Hat sich der Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, so wird die unveränderte Rechtsverordnung dem Bundesrat zugeleitet. Soweit die Rechtsverordnung auf Grund des Beschlusses des Bundesrates geändert wird, bedarf es einer erneuten Zuleitung an den Bundestag nicht.
- (7) Das Bundesministerium erstattet dem Bundestag spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Rechtsverordnung nach Absatz 2 und danach alle zwei Jahre Bericht über die Fortschritte und Ergebnisse des Monitorings sowie über die Ausnahmen nach Absatz 1 Satz 2 und 3.“
- e) Die bisherigen Absätze 6 und 7 werden die Absätze 8 und 9;
- b) folgende Entschließung anzunehmen:

„I. Der Bundestag stellt fest:

Die Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland wegen Nichteinhaltung der EU-Nitratrichtlinie im Juni 2023 ist ein großer Erfolg. Durch das entschlossene Handeln der Bundesregierung wurden Strafzahlungen von annähernd 1 Milliarde Euro abgewendet. Die Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens war auch dadurch möglich, dass durch die Länder Nitrat belastete Gebiete („Rote Gebiete“) neu ausgewiesen wurden. In der Folge sind Landwirtinnen und Landwirte teilweise in Mithaftung genommen worden, die sich stets an die gute fachliche Praxis gehalten hatten. Ziel der Bundesregierung ist es, zu einer Maßnahmendifferenzierung zu kommen, die nach dem Verursacherprinzip erfolgt.

Mit der Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens hat die Europäische Kommission der Bundesregierung nach jahrelangen Verhandlungen einen Vertrauensvorschuss gewährt. Denn Voraussetzung für die Beendigung des Verfahrens war die Zusicherung Deutschlands, neben der Umsetzung detaillierter Vorgaben in der Düngeverordnung 2020 (DüV), auch ein flächendeckendes und schlagbezogenes Monitoring zu etablieren. Hierfür sind die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten über die jeweiligen Stickstoffeinträge in allen Regionen einheitlich zu erheben und nach bundeseinheitlichen Methoden auszuwerten. Ziel ist es, in kurzen Zeiträumen belastbare Aussagen über die Wirkung der Maßnahmen der Düngeverordnung treffen zu können. In der Anhörung ist von unterschiedlicher Seite, auch vom Deutschen Bauernverband e. V., problematisiert worden, inwieweit eine Ermächtigung auch für einzelbetriebliche Erleichterungen in Nitrat sensiblen Gebieten geschaffen werden kann. Die Koalition ist dieser Forderung nachgekommen, indem § 12a Absatz 1 erweitert wird. Darin ist festgelegt, „schnellstmöglich“ eine Grundlage zu schaffen, um einzelbetriebliche Aus-

nahmen zu ermöglichen. Zudem werden die Voraussetzungen für Ausnahmen „insbesondere nach Verursachungsbeiträgen“ ausgerichtet. Das Ziel ist damit, den Betrieben, die in Nitrat sensiblen Gebieten nachweislich ordnungsgemäß wirtschaften, einen Pfad für Erleichterungen von Auflagen gemäß der Düngeverordnung in „roten Gebieten“ aufzuzeigen. Somit ist das Monitoring in Kombination mit der Nährstoffbilanzierung die Grundlage, zugunsten der Betriebe eine Maßnahmendifferenzierung zu ermöglichen.

Die Änderung des Düngegesetzes schafft hierfür mit einer neuen Verordnungsermächtigung die Rechtsgrundlage. Um hinreichend Aussagekraft zu haben, werden mithilfe des Monitorings bestehende Daten zur Gewässerqualität, Standortbedingungen und landwirtschaftlichen Düngepraxis vergleichbar zusammengeführt. Erst mit dieser Datengrundlage sind die Voraussetzungen geschaffen, um mit der Europäischen Kommission in verbindliche Verhandlungen über mögliche verursacher- und standortgerechte Maßnahmendifferenzierungen zu treten. Für Landwirte und Landwirtinnen bedeutet dies nach Jahren der Unsicherheit endlich einen klaren Pfad hin zu mehr Fairness und Transparenz.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat am 29. Dezember 2021 gemäß § 11a Absatz 2 Satz 7 des Düngegesetzes (DüngG 2017) einen Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Nährstoffbilanzierung vorgelegt (Drucksache 20/411). Hierin wurde verschiedentlicher Handlungsbedarf zur Optimierung der Nährstoffbilanzverordnung aufgezeigt, um alle Betriebstypen fair und sachgerecht bewerten zu können. Das Instrument als solches fand weiterhin Zuspruch für die gesamtbetriebliche, belegbasierte und somit objektive Bewertung der Nährstoffeffizienz landwirtschaftlicher Betriebe. Mit der Änderung des Düngegesetzes wird die Voraussetzung geschaffen, um durch eine Überarbeitung der Nährstoffbilanzverordnung Betriebe zu entlasten und sachgerechter zu bewerten.

Damit werden auch die Vorschläge aus dem Abschlussbericht der Zukunftskommission Landwirtschaft weiter umgesetzt. Sie empfiehlt u. a., die Stickstoffnutzungseffizienz zu erhöhen, den Düngereinsatz zu reduzieren, vielfältige Fruchtfolgen und verstärkt Mischkulturen, Zwischenfrüchte und Untersaaten zu nutzen, um zu hohe Nitratreinträge der Landwirtschaft zu verringern. Die Zukunftskommission Landwirtschaft empfiehlt daher, eine einfache, transparente und überprüfbare einzelbetriebliche Nährstoffbilanzierung zügig umzusetzen.

Dadurch wird sicher verhindert, dass es zu „Gläsernen Betrieben“ kommt, indem die Monitoringdaten anonymisiert und getrennt von den Daten der betriebsindividuellen Stickstoffeffizienz erhoben werden.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- nach der Verabschiedung des Düngegesetzes umgehend die Nährstoffbilanzverordnung und die Monitoringverordnung auf den Weg zu bringen, damit belastbare Grundlagen für eine Maßnahmendifferenzierung in mit Nitrat belasteten Gebieten unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips geschaffen werden;
- die Nährstoffbilanzverordnung und die Monitoringverordnung bürokratiearm auszugestalten, um die landwirtschaftlichen Betriebe zu entlasten;
- bei der Bilanzierung von Stoffströmen auf die Besonderheiten der unterschiedlichen Betriebstypen, Anbau- und Absatzverfahren, insbesondere des Obst- und Gemüsebaus, einzugehen;

- in der Nährstoffbilanzverordnung sämtliche Ausnahmen in der Düngerverordnung für u. a. folgende Betriebe vorzusehen:
  - Betriebe mit weniger als 15 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche,
  - viehhaltende Betriebe mit einem Nährstoffanfall von weniger als 750 kg Stickstoff aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft,
  - Betriebe, die weniger als 750 kg Gesamtstickstoff in Form von Wirtschaftsdünger aufnehmen,
  - Biogasanlagen mit einer Nährstoffzufuhr oder -abgabe von weniger als 750 kg Stickstoff in Form von Wirtschaftsdünger;
- in der Nährstoffbilanzverordnung Ausnahmen für folgende Flächen vorzusehen;
  - Flächen von Betrieben, auf denen nur Zierpflanzen oder Weihnachtsbaumkulturen angebaut werden,
  - Baumschul-, Rebschul-, Strauchbeeren- und Baumobstflächen,
  - nicht im Ertrag stehende Dauerkulturflächen des Wein- oder Obstbaus,
  - Flächen, die der Erzeugung schnellwüchsiger Forstgehölze zur energetischen Nutzung dienen;
- die Bezugszeiträume für die Nährstoffbilanzierung flexibler und praxisorientierter zu gestalten, um den Mehraufwand möglichst zu vermeiden;
- die Fristen für die betriebliche Aufzeichnung von drei Monate nach Zu-/Abfuhr auf sechs Monate nach Ablauf des Bezugszeitraums zu verlängern;
- das Berechnungs- und Bewertungssystem für Stickstoff gemäß dem Evaluierungsbericht (Vorschlag DüV-orientiert) anzupassen, um konsistente Vorgaben im Düngerecht zu schaffen und durch die Vermeidung unterschiedlicher Anforderungen an die Betriebe diese zu entlasten;
- die Bewertung nach einem pauschalen, zulässigen Bilanzwert von 175 kg N/ha perspektivisch aufzuheben und auf die Einhaltung des jeweils einzelbetrieblich zulässigen Bilanzwerts schrittweise umzustellen;
- Richtwerte für die stufenweise Einordnung maximal zulässiger betrieblicher Bilanzwerte für Phosphor in der Nährstoffbilanzverordnung vorzusehen. Betriebsentwicklungen sollen weiter möglich sein;
- in der Monitoringverordnung zur DüV auszuschließen, dass Daten, die staatlichen Stellen bereits vorliegen, von landwirtschaftlichen Betrieben erneut aufgezeichnet und gemeldet werden müssen;
- die von den Betrieben an die Landesbehörden übermittelten Daten anonymisiert an die Bundesebene weiterzugeben, so dass auf Bundesebene die Modellierung in anonymer Form stattfinden kann;
- Härtefallregelungen wie zum Beispiel witterungsbedingte Schadereignisse oder persönlich bedingte Schicksalsschläge in den Rechtsverordnungen zu regeln;

- bei den Ländern darauf hinzuwirken, dass landwirtschaftliche Betriebe die notwendigen Daten zum Monitoring der Düngung in einem bundesweit einheitlichen Format digital an die Behörden übermitteln können;
  - bei den Ländern darauf hinzuwirken, die Erfassung und Nutzung der im Rahmen der Monitoringverordnung sowie der geänderten Nährstoffbilanzverordnung zu verwendenden betrieblichen Daten in den von ihnen bereits für das Düngerecht genutzten digitalen Programmlösungen und ihnen Einsicht in die eigenen Daten zu eröffnen;
  - bei den Ländern darauf hinzuwirken, zügig die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um auf einer belastbaren Grundlage und im Einvernehmen mit der EU-Kommission rechtlich in der DüV verankerter Maßnahmindifferenzierungen die Verringerung betrieblicher Auflagen in „Roten Gebieten“ nach § 13a Absatz 2 DüV schnellstmöglich umzusetzen.;
- c) die Unterrichtung auf Drucksache 20/411 zur Kenntnis zu nehmen.

Berlin, den 5. Juni 2024

#### **Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft**

**Hermann Färber**  
Vorsitzender

**Sylvia Lehmann**  
Berichterstatlerin

**Max Straubinger**  
Berichterstatter

**Karl Bär**  
Berichterstatter

**Dr. Gero Clemens Hocker**  
Berichterstatter

**Frank Rinck**  
Berichterstatter

**Ina Latendorf**  
Berichterstatlerin

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

## Bericht der Abgeordneten Sylvia Lehmann, Max Straubinger, Karl Bär, Dr. Gero Clemens Hocker, Frank Rinck und Ina Latendorf

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 131. Sitzung am 19. Oktober 2023 den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 20/8658** erstmals beraten und an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat am 28. Januar 2022 gemäß § 80 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages auf Drucksache 20/549 Nr. 3 die Unterrichtung der Bundesregierung auf **Drucksache 20/411** an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und den Ausschuss für Digitales überwiesen.

#### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Das Düngegesetz (DüngeG) regelt in Deutschland insbesondere die Anforderungen an das Inverkehrbringen und die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Pflanzenhilfsmitteln und Kultursubstraten. Es enthält Ermächtigungen, die näheren Bestimmungen hierzu durch Rechtsverordnungen zu erlassen. In diesem Kontext bildet das DüngeG u. a. die Rechtsgrundlage für die Düngeverordnung (DüV) als auch für die Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen (Stoffstrombilanzverordnung – Stoff-BilV).

Neben dem Inverkehrbringen von Düngemitteln auf der Grundlage des nationalen Düngerechts konnten bislang auch Düngemittel auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel (Verordnung (EG) Nr. 2003/2003) in Verkehr gebracht werden. Die Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 wurde durch die Verordnung (EU) 2019/1009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit Vorschriften für die Bereitstellung von Düngeprodukten auf dem Markt und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1069/2009 und (EG) Nr. 1107/2009 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 (Verordnung (EU) 2019/1009) abgelöst. Zu deren Durchführung sind nationale Durchführungsvorschriften erforderlich. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) eine notifizierende Behörde benennen, die die Notifizierung von Konformitätsbewertungsstellen – welche EU-Düngeprodukte auf deren Übereinstimmung mit der EU-Düngeprodukteverordnung prüfen – und die Überwachung der Tätigkeit dieser Stellen durchführt. Diese Aufgaben soll die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) wahrnehmen. Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten der EU u. a. verpflichtet, Vorschriften über Sanktionen zu erlassen, die bei Verstößen gegen die Verordnung (EU) 2019/1009 zu verhängen sind. Hierzu sollen neue Bußgeldvorschriften im DüngeG geschaffen werden.

Auf Grundlage der erfolgten Evaluierung der Auswirkungen der Stoffstrombilanzierung nach § 11 a Absatz 2 Satz 7 des DüngeG, welche dem Deutschen Bundestag als „Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung“ (Drucksache 20/411) vorgelegt wurde, sollen gemäß der Bundesregierung die Rechts-

grundlagen zur Stoffstrombilanzierung (in § 11 a) des DüngeG geändert und auf deren Basis die StoffBilV novelliert werden. Es sollen nach Angaben der Bundesregierung u. a. der Geltungsbereich der StoffBilV neu definiert sowie eine neue Ordnungswidrigkeit eingeführt werden, was auch Änderungen des DüngeG erforderlich macht.

Die auf der Grundlage des DüngeG erlassene DüV ist wesentlicher Bestandteil des nationalen Aktionsprogramms zur Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitratrichtlinie). Zur Überprüfung der Wirksamkeit der DüV soll gemäß der Bundesregierung ein bundesweites Monitoring eingerichtet werden, das der flächendeckenden Berichterstattung gegenüber der „Europäischen Kommission“ dienen soll. Hierdurch wird nach Angaben der Bundesregierung einer Forderung der „Europäischen Kommission“ im Rahmen des – am 1. Juni 2023 eingestellten – Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen unzureichender Umsetzung der Nitratrichtlinie Rechnung getragen. Die erforderliche Rechtsgrundlage für das bundesweite Monitoring, dessen Einzelheiten durch eine Rechtsverordnung geregelt werden sollen, soll im DüngeG geschaffen werden.

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/8658:

#### Artikel 1 (Änderung des DüngeG)

Im DüngeG sollen die erforderlichen nationalen Vorschriften zur Durchführung der EU-Düngeprodukteverordnung erlassen werden, insbesondere Regelungen zur Benennung einer notifizierenden Behörde sowie Regelungen hinsichtlich der Notifizierung und Überwachung von Konformitätsbewertungsstellen (KBSen). Hierbei soll die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) in Bezug auf die Vorgaben der EU-Düngeprodukteverordnung wesentliche Aufgaben bei der Befugniserteilung und Überwachung von KBSen – die EU-Düngeprodukte auf deren Übereinstimmung mit der EU-Düngeprodukteverordnung prüfen – übernehmen. Des Weiteren sollen in das DüngeG Regelungen zur Bußgeldbewehrung von Verstößen gegen die Vorgaben der EU-Düngeprodukteverordnung aufgenommen werden.

Im DüngeG sollen ferner die Rechtsgrundlagen zur Ausgestaltung der Stoffstrombilanzierung auf Grundlage von Erkenntnissen aus der Evaluierung der Auswirkungen der Stoffstrombilanzierung geändert werden, soweit dies für die von der Bundesregierung geplanten Novellierung der StoffBilV erforderlich ist (u. a. Neudefinition deren Geltungsbereiches, Regelungen für Biogasanlagen sowie Einführung einer neuen Ordnungswidrigkeit).

Zudem soll eine neue Rechtsgrundlage im DüngeG zur Einrichtung eines Wirkungsmonitorings der DüV vor dem Hintergrund der Anforderungen der Nitratrichtlinie geschaffen werden. Für die Einrichtung des Monitorings ist die hierfür notwendige Datengrundlage zu schaffen. Dies macht nach Angaben der Bundesregierung den Austausch von Daten zwischen Behörden und die Erhebung von Daten bei landwirtschaftlichen Betrieben erforderlich. Einzelheiten des Monitorings sollen in einer neuen Rechtsverordnung (Monitoringverordnung) geregelt werden. Auf Grundlage der Verordnungsermächtigung im DüngeG sollen daher insbesondere die Mitwirkung und Zusammenarbeit verschiedener Behörden und der Austausch und die Erhebung der zur Durchführung des Monitorings erforderlichen Daten geregelt werden. Im Rahmen der Monitoringverordnung sollen in Zukunft die Daten landwirtschaftlicher Betriebe über ihre Düngepraxis nachvollzogen und bewertet werden können.

#### Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 des Gesetzentwurfs regelt das Inkrafttreten.

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 20/8658 gemäß Artikel 76 Absatz 2 Grundgesetz (GG) eine Stellungnahme abzugeben, auf die eine Gegenäußerung der Bundesregierung erfolgte. Die Stellungnahme des Bundesrates ist als Anlage 2 der Drucksache 20/8658 beigelegt. Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist Anlage 3 der Drucksache 20/8658.

#### Zu Buchstabe b

Bei der Novellierung des DüngeG im Jahr 2017 wurde eine Rechtsgrundlage für den Erlass einer Verordnung über die Erstellung verbindlicher betrieblicher Stoffstrombilanzen geschaffen. Die am 1. Januar 2018 in Kraft getretene Verordnung über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und betriebliche Stoffstrombilanzen (Stoffstrombilanzverordnung – StoffBilV) regelt die näheren Vorschriften über Ermittlung, Aufzeichnung und Bewertung der Nährstoffmengen auf einzelbetrieblicher Ebene. Ziel der Stoffstrombilanz ist es nach Darstellung der Bundesregierung, Nährstoffflüsse in landwirtschaftlichen Betrieben transparent und überprüfbar abzubilden. Mit

der StoffBilV soll ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen in landwirtschaftlichen Betrieben sichergestellt werden und somit die Düngung, die Nährstoffeffizienz und der Umweltschutz verbessert werden. Seit dem 1. Januar 2018 sind die Zufuhr und Abfuhr von Nährstoffen von Betrieben mit mehr als 50 Großvieheinheiten (GV) oder mehr als 30 Hektar (ha) landwirtschaftlicher Nutzfläche bei einer Tierbesatzdichte von mehr als 2,5 GV/ha mittels Stoffstrombilanz zu erfassen. Ab dem 1. Januar 2023 unterliegen alle verbleibenden Betriebe mit mehr als 50 GV je Betrieb oder mit mehr als 20 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche der Verpflichtung zur Stoffstrombilanzierung.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ist nach § 11 a Absatz 2 Satz 7 des DüngeG verpflichtet, die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung gemäß StoffBilV zu untersuchen und dem Deutschen Bundestag hierüber bis spätestens 31. Dezember 2021 Bericht zu erstatten. Der Bericht soll Vorschläge für notwendige Anpassungen der Regelungen in der StoffBilV enthalten. Mit der Unterrichtung auf Drucksache 20/411 – dem Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung – hat die Bundesregierung die Evaluierung der Stoffstrombilanzierung vorgelegt, die dem Deutschen Bundestag mit Schreiben des BMEL vom 22. Dezember 2021 gemäß § 11 a Absatz 2 Satz 7 des DüngeG zugeleitet wurde. Die Evaluierung der StoffBilV wurde durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe – BLAG – „Evaluierung der Stoffstrombilanzverordnung“ und eine Expertengruppe „Bewertung“ in Abstimmung zwischen dem BMEL und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) durchgeführt. Das BMEL hatte zudem das Johann Heinrich von Thünen-Institut (Thünen-Institut) beauftragt, an der Evaluierung mitzuarbeiten bzw. sie zu unterstützen. Der BLAG „Evaluierung der Stoffstrombilanzverordnung“ sind in zwei Sitzungen im April und Juni 2020 die Erfahrungen der zuständigen Länderbehörden mit der Einführung und Umsetzung der StoffBilV vorgestellt worden. Die Expertengruppe „Bewertung“ wurde mit der Aufgabe betraut, die Vorschläge zur zukünftigen Festlegung der zulässigen Bilanzwerte für Stickstoff und Phosphor zu erarbeiten. Die Expertengruppe „Bewertung“ hat im Zeitraum Oktober 2020 bis 2021 in zehn Sitzungen an den Bewertungsvorschlägen gearbeitet.

Der Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung fasst in Teil I die bisherigen Erfahrungen mit der Einführung und Umsetzung der StoffBilV in den Ländern zusammen und führt Vorschläge der Länder für Anpassungen der Regelungen der StoffBilV auf. Daran anknüpfend werden in Teil II des Berichtes über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung Vorschläge zur Bewertung der betrieblichen Stoffstrombilanzen für Stickstoff und Phosphor beschrieben und die betriebliche Betroffenheit und der Anpassungsbedarf abgeschätzt. Zudem werden die bei Anwendung der vorgeschlagenen Bewertungsansätze potenziell erzielbaren Reduktionen von Nährstoffüberschüssen abgeschätzt. Der Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung dokumentiert den erreichten Diskussionsstand der BLAG „Evaluierung der Stoffstrombilanzverordnung“ und der Expertengruppe „Bewertung“.

### III. Gutachterliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich in seiner 46. Sitzung am 20. September 2023 gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 20/696) im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes (Bundsratsdrucksache 360/23 bzw. Drucksache 20/8658) befasst und in seiner gutachtlichen Stellungnahme – Ausschussdrucksache 20(26)79-12 – festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs gegeben ist.

Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, Sustainable Development Goals (SDGs) und Indikatoren:

- Leitprinzip 3 – Natürliche Lebensgrundlagen erhalten,
- SDG 2 – Kein Hunger,
- Indikator 2.1.a – Stickstoffüberschuss.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung weist in seiner gutachtlichen Stellungnahme darauf hin, dass folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen wurden:

„Eine Nachhaltigkeitsprüfung gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist erfolgt. Die vorliegenden Regelungen sind im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dauerhaft tragfähig, da sie eine Weiterentwicklung der näheren Anforderungen an das Inverkehrbringen und die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln ermöglichen. Insbesondere die Erreichung der Ziele zur Verringerung der Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft (vgl. SDG 2. „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“ und Nachhaltigkeitsindikator Nummer 2.1. a „Stickstoffüberschuss“) wird gefördert. Ferner wird dem Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung Nummer 3 Rechnung getragen, da den Gefahren für die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie für den Naturhaushalt vorgebeugt oder diese abgewendet werden, die durch das Herstellen, Inverkehrbringen oder die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Pflanzenhilfsmitteln sowie Kultursubstraten oder durch andere Maßnahmen des Düngens entstehen können.“

Für den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung ist die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung plausibel. Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.

#### IV. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** hat in seiner 74. Sitzung am 5. Juni 2024 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke und bei Abwesenheit der Gruppe BSW empfohlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 20/8658 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf Ausschussdrucksache 20(10)133 neu wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP und der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Abwesenheit der Gruppe BSW angenommen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** hat in seiner 74. Sitzung am 5. Juni 2024 einvernehmlich beschlossen zu empfehlen, die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf Drucksache 20/411 zur Kenntnis zu nehmen.

Der **Ausschuss für Digitales** hat in seiner 65. Sitzung am 5. Juni 2024 beschlossen zu empfehlen, die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf Drucksache 20/411 zur Kenntnis zu nehmen.

#### V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

##### 1. Öffentliche Anhörung

Zu Buchstabe a

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hat in seiner 47. Sitzung am 6. November 2023 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 20/8658 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Dazu wurden acht Sachverständige eingeladen, denen die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme zu der Vorlage anheimgestellt worden ist. Sieben Sachverständige haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und der Veröffentlichung ihrer Stellungnahme jeweils zugestimmt. Die dem Ausschuss übermittelten schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen sind als Ausschussdrucksachen 20(10)106-A, 20(10)106-B, 20(10)106-C, 20(10)106-D, 20(10)106-E, 20(10)106-F sowie 20(10)106-G erschienen.

Zudem wurden an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft im Zusammenhang mit der Beratung des Gesetzentwurfes vier schriftliche Stellungnahmen unaufgefordert übermittelt.

Folgende Einzelsachverständige sowie Interessenvertreter und Institutionen („Verbandsachverständige“) hatten Gelegenheit zur Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung:

#### Einzelsachverständige

- Bachmann-Pfabe, Prof. Dr. Silvia (eingeladen auf Vorschlag der Fraktion DIE LINKE.)
- von Gottberg, Elard (eingeladen auf Vorschlag der Fraktion der AfD)

#### Interessenvertretungen und Institutionen

- Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (eingeladen auf Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU)
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (eingeladen auf Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
- Deutscher Bauernverband e. V. (eingeladen auf Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU)
- Familienbetriebe Land und Forst e. V. (eingeladen auf Vorschlag der Fraktion der FDP)
- Johann Heinrich von Thünen-Institut (eingeladen auf Vorschlag der Fraktion der SPD)
- Zentralverband Gartenbau e. V. (eingeladen auf Vorschlag der Fraktion der SPD)

Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung vom 6. November 2023 sind in die Beratungen des Ausschusses eingegangen. Die für die Öffentlichkeit freigegebenen schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen, das Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung und der Videomitschnitt des Parlamentsfernsehens von der Anhörung sind der Öffentlichkeit über die Webseite des Deutschen Bundestages ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)) zugänglich.

#### 2. Abschließende Beratung

Zu den Buchstaben a und b

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 20/8658 sowie die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf Drucksache 20/411 in seiner 62. Sitzung am 5. Juni 2024 abschließend beraten.

Die Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP brachten zum Gesetzentwurf einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 20(10)132 neu ein, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung ergibt. Hinsichtlich seiner Begründung wird auf „B. Besonderer Teil“ des Berichtes verwiesen.

Die Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP brachten auf Ausschussdrucksache 20(10)133 neu einen Entschließungsantrag zum Gesetzentwurf auf Drucksache 20/8658 ein, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung ergibt.

Die **Fraktion der SPD** betonte, die Diskussion um den Gesetzentwurf habe sich auf zwei Schwerpunkte konzentriert. Der eine sei die Frage des Bürokratieabbaus gewesen. Dabei sei wichtig gewesen, mit einer neuen Gesetzgebung keine überladene und überbordende Bürokratie neu aufzubauen. Die Bedeutung dieses Themas sei aus dem vorgelegten Entschließungsantrag zu erkennen. Zweiter Schwerpunkt sei die die Stoffstrombilanz, jetzt Nährstoffbilanz, gewesen. Durch die im Änderungsantrag vorgesehene neue Bezeichnung werde der Namen mehr an das Sachthema angenähert. Es habe Diskussionen gegeben, ob noch beide Strukturen benötigt würden, die Stoffstrombilanz oder Nährstoffbilanz neben dem im Gesetzentwurf vorgesehenen neuen flächendeckenden Monitoring, oder eine weggelassen werden könne. Von allen Beteiligten an diesem Gesetzgebungsverfahren, Ländern und Verbänden, sei immer wieder eine Maßnahmendifferenzierung gefordert worden. Es sei auch wiederholt die Frage nach dem Verursacherprinzip gestellt worden, man also sehen müsse, wer an hohen Nitrat- und Phosphatwerten schuld sei. Sinn und Zweck dieser Gesetzgebung sei, die Werte besser in den Griff zu bekommen. Mit dem flächendeckenden Monitoring könne man die Belastung in der Fläche nachweisen. Aber da das Grundwasser an der Flurstückgrenze nicht Halt mache, lasse sich nicht sagen, der eine Landwirt sei ganz vorbildlich und der andere Landwirt habe noch Luft nach oben. Daher sei die betriebliche Sicht nötig. Insofern sei die Nährstoffbilanz beibehalten worden. Die Stoffstrombilanz sei bereits 2018 von der Vorgängerregierung etabliert worden. Die Nährstoffbilanz solle daher Bestandteil des Gesetzes bleiben, damit erkennbar sei, welche Landwirte eine gute Stickstoffbilanz hätten und von Auflagen befreit werden könnten und welche noch an ihrer Bilanz arbeiten müssten. Der Gesetzentwurf sei im Interesse der Landwirte und Landwirtinnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** kritisierte, die gute fachliche Praxis der ausgebildeten Landwirtinnen und Landwirte werde nicht berücksichtigt. Mit dem Monitoring und der gleichzeitigen Stoffstrombilanzierung werde im Gegenteil mehr Bürokratie geschaffen. Kein Landwirt habe Interesse daran, übergebührlich zu düngen, da er damit nur betriebliche Verluste oder Belastungen für ihn selbst erzeuge. Eigenverantwortung werde mit dem Gesetzentwurf dahingehend bestraft, dass noch mehr Bürokratie getätigt werden solle. Nach der Anhörung sei nur ein Name, von Stoffstrombilanzierung zu Nährstoffbilanzierung, geändert worden. Vieles aus dem Entschließungsantrag hätte in den Gesetzentwurf einfließen können. Dies sei nicht der Fall, von daher zeige dieses Gesetz sehr deutlich die „grüne Handschrift“. Bäuerinnen und Bauern würden zusätzlich mit großer Bürokratielast geängelt. Zu bedauern sei, dass die Fraktion der SPD und vor allem die Fraktion der FDP, die sich in der Anhörung für weniger Bürokratie eingesetzt habe, sich dabei beteilige. Das Gegenteil von Bürokratieabbau sei mit den vorliegenden Dokumenten eingetreten, daher müsse die Fraktion der CDU/CSU den verunglückten Entwurf ablehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** äußerte, dass das neue Düngegesetz, zunächst formal aussehe, aber eine große Sache sei, auf die man im Nachhinein wahrscheinlich stolz sein können. Den die Bundesregierung tragenden Fraktionen gelinge in ihrer Vielfalt besser, als dies bei vergangenen Koalitionen der Fall gewesen sei, die Umwelt besser zu schützen, bei weniger Bürokratie für die Landwirte. Wichtig seien im Gesetzentwurf vor allem Folgendes: Es werde EU-Recht umgesetzt in Bezug auf die Registrierung von Düngeprodukten in Deutschland. Zudem würde das Monitoring zur Düngeverordnung eingeführt, mit Daten, die die Landwirte und die Länder ohnehin schon erheben würden. Der Entschließungsantrag sei in diesem Punkt sehr detailliert, da in der Praxis Bürokratie nicht nur aus Bundesrecht entstehe, sondern auch durch die Umsetzung vor Ort durch die Behörden und die Länder. Digital sollten die Daten, die die Landwirte ohnehin sammeln, nur einmal an die Behörden übergeben werden. Mit diesem Monitoring werde eine von zwei Grundlagen für eine Maßnahmendifferenzierung in den roten und gelben Gebieten nach der Düngeverordnung geschaffen. Darüber hinaus werde aus der Stickstoffstrombilanzverordnung eine Nährstoffbilanzverordnung gemacht. Das sei so gestaltet, dass weniger Betriebe eine Nährstoffbilanzverordnung machen müssten als bisher, nämlich sinnvollerweise diejenigen, die in der Düngeverordnung schon ausgenommen von Aufzeichnungspflichten seien. Phosphor werde zum einen neu mit aufgenommen, weil das für die Bewertung der Schadstoffbelastung sehr wichtig sei. Zum anderen würden die Pauschalwerte für Stickstoff herabgesetzt, um die Effizienzerfordernis beim Umgang mit Nährstoffen schärfer zu stellen, die bisherige Düngeverordnung sei hier teilweise zu „lax“ gewesen. Mit der belegbasierten, betriebsindividuellen Nährstoffbilanz und dem Monitoring des Zusammenwirkens der Nährstoffe im Boden werde die Möglichkeit einer Maßnahmendifferenzierung geschaffen. Das bedeute, dass nur die Verursacher von zu vielen Nährstoffen in den Gewässern das Problem lösen müssten. Dies sei fair und zielführend.

Die **Fraktion der FDP** erinnerte an die Bauerndemonstrationen in Deutschland im Jahr 2019. Einer der Gründe, warum damals tausende Betriebsinhaber auf die Straße gegangen seien, sei die Düngeverordnung gewesen, die seinerzeit von der unionsgeführten Vorgängerregierung bzw. der damaligen Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner (BMEL) auf Weg gebracht worden sei. Diese habe eine Düngung geringer als „100 Prozent“ vorgesehen, was eine massive Unterversorgung von Pflanzen mit Nährstoffen zur Folge gehabt habe. Daraus hätten sich Nachteile im internationalen Wettbewerb für die Landwirte in Deutschland ergeben, sowie weniger Erträge bei den Ernten und mehr Kontrolle. Die Fraktion der FDP halte es für erforderlich, im Düngegesetz das Verursacherprinzip einzuführen. Sie sei der festen Überzeugung, dass die gesetzlichen Regelungen, die zur Abstimmung stünden, dazu beitragen würden, dass vielerorts nachgewiesen werden könne, dass nicht die Landwirtschaft in besonderer Weise verantwortlich für Auffälligkeiten an den Grundwasserkörpern sei, sondern, dass es auch andere Verursacher gebe. Ebenso wichtig sei, den Landwirten mit der Verabschiedung des Düngegesetzes eine Perspektive zu geben., dass diejenigen, die sich an sämtliche Auflagen halten würden, wieder vollumfänglich ihre Pflanzen mit Nährstoffen versorgen könnten, die dringend zum Wachstum gebraucht würden. Deswegen sei es richtig, mit Versäumnissen der Vergangenheit „aufzuräumen“ und einen Paradigmenwechsel auf den Weg zu bringen, der vor allem in weiteren Beratungen praxisorientiert ausgestaltet werden müsse. Die Beteiligung der Länder solle vor allem auch vor dem Hintergrund erfolgen, praxistaugliche und unbürokratische Möglichkeiten zu erarbeiten, um eine weitere Wettbewerbsverzerrung, die es innerhalb des europäischen Binnenmarktes zwischen Landwirten gebe, zu verhindern. Deswegen sei der Gesetzentwurf ein guter und richtiger Schritt, die Versäumnisse der Vergangenheit zu überwinden.

Die **Fraktion der AfD** bemängelte, dass es mit dem Gesetzentwurf erneut um neue Auflagen im Düngegesetz gehe. Über die Einführung eines bundesweiten Wirkungsmonitoring zur Düngeverordnung ließe sich aus Sicht der Fraktion der AfD noch reden, da dadurch nachweislich gewässerschonende landwirtschaftliche Betriebe „in

roten Gebieten“ von „unsinnigen“ Düngelaufgaben befreit werden würden. Doch davon sei im Gesetzentwurf der Bundesregierung kein Wort zu finden. Der Änderungsantrag der Koalition setzte sich dies zwar zum Ziel, aber schwammig heiße es dort, dass dies erst noch in der EU geklärt werden solle. Für die Fraktion der AfD sei kein akzeptabler Zustand, wenn das Wirkungsmonitoring nicht eindeutiger Ziele beinhalte. Es sei daher abzulehnen, zumal das Monitoring für die Betriebe in erster Linie eine bürokratische Belastung und eine Dokumentationspflicht bedeute.

Die **Gruppe Die Linke** kritisierte, an vielen, in der öffentlichen Anhörung des Ausschusses zum Gesetzentwurf geäußerten Themen hätte weitergearbeitet werden müssen. Wichtig sei der Gruppe Die Linke, dass die landwirtschaftlichen Betriebe entlastet würden. Diese seien schon heute stark durch Bürokratie belastet. Insofern sei es zwingend notwendig, dass bei solchen Melde- und Monitoringsystemen dafür Sorge werde, dass Daten nur einmal erfasst und eingegeben werden müssten und dann die Behörden bei der Übertragung zusammenarbeiteten, damit die „Last der Datenflut“ nicht den Landwirten auferlegt werde. Zudem sei nicht nachvollziehbar, dass, wie im Änderungsantrag vorgesehen, „auf die Länder hingewirkt werden solle, dass landwirtschaftliche Betriebe alle notwendigen Daten digital an die Behörden übermitteln könnten“, anstatt auf Bundesebene Vorgaben zu machen, damit ein einheitliches Datenmeldesystem entwickelt werden könne, um für ganz Deutschland ein einheitliches System und eine entsprechende Übertragung der Daten zu ermöglichen. Die Gruppe Die Linke schließe sich den Aussagen der Sachverständigen in der Anhörung an, die Meldepflichten zu den verwendeten Datenbanken einheitlich zu gestalten und Doppelerfassung zu vermeiden. Dies könne nicht den Ländern überlassen werden. Der Bund dürfe sich hier keinen „schlanken Fuß“ machen. Im Gesetzesentwurf müsse sichergestellt werden, dass die Kosten und der Personalaufwand berücksichtigt würden. Es sei ein hohes Datenaufkommen zu erwarten. Nicht nur bei der Datenerfassung, sondern auch bei der Auswertung sehe die Gruppe Die Linke jetzt schon eine Überlastung der Überwachungsbehörden, die dann nicht mehr in der Lage seien, mit den Daten zu arbeiten. Insofern wäre eine Vereinfachung der Stoffstrombilanzierung dringend notwendig gewesen, vor allem auch bei den Obst- und Gemüsebauern.

### 3. Abstimmungsergebnisse

Zu Buchstabe a

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP und der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD, den Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf Ausschussdrucksache 20(10)132 neu anzunehmen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 20/8658 in geänderter Fassung anzunehmen.

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD und der Gruppe Die Linke, den Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf Ausschussdrucksache 20(10) 133 neu anzunehmen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat einvernehmlich beschlossen, zu empfehlen, die Unterrichtung durch die Bundesregierung auf Drucksache 20/411 zur Kenntnis zu nehmen.

## B. Besonderer Teil

Im Folgenden werden lediglich die vom Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft empfohlenen Änderungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs erläutert.

### Zu Nummer 1 (§ 11a)

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstaben aa bis cc

Der Begriff der Stoffstrombilanz wird durch den sachnäheren Begriff der Nährstoffbilanz ersetzt. Daneben werden einige redaktionelle Folgeänderungen vorgenommen.

Zu Buchstabe dd

Die Änderung greift ein Anliegen aus der Stellungnahme des Bundesrates auf.

Durch die ursprünglich vorgeschlagene Ergänzung in § 11a Satz 6 Nummer 4 sollte in der Rechtsverordnung festgelegt werden können, mit welcher Häufigkeit die Überwachung durch die Länder zukünftig durchzuführen ist. Diese Ergänzung in § 11a wurde in der Stellungnahme des Bundesrates abgelehnt und wird daher wieder gestrichen.

Zu Buchstabe b

Die im geltenden § 11a Absatz 3 vorgesehene Beteiligung des Bundestags im Rahmen des Verordnungsgebungsverfahrens soll beibehalten werden.

Zu Nummer 2 (§ 12)

Die Änderungen greifen zwei Anliegen aus der Stellungnahme des Bundesrates auf.

Die Ergänzung in § 12 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4 vereinfacht die Kontrolle des Wirtschaftsdüngeranfalls von Biogasanlagen und dessen Verbringung nach der Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdünger.

Der ursprüngliche Gesetzentwurf enthält in § 12a Absatz 3 eine Ermächtigung zur 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. Befugnisse für den Zugriff auf Flächen- und Tierdaten wurden bereits mit der Änderung des Düngegesetzes in 2017 in den § 12 Absatz 7 aufgenommen. Die Befugnis 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.

Zu Nummer 3 (§ 12a)

Zu Buchstabe a

Durch § 12a Absatz 1 Satz 2 und 3 neu wird klargestellt, dass das Monitoring auch genutzt werden soll, um daraus ableiten zu können, ob und unter welchen Voraussetzungen für bestimmte Anforderungen nach der Düngeverordnung bzw. den Landesdüngerverordnungen Ausnahmeregelungen vorgesehen werden können. Diese Maßnahmendifferenzierung ist in der Düngeverordnung bzw. den Landesverordnungen festzulegen. Die genaue Ausgestaltung ist mit der EU-Kommission abzustimmen. Dass die Monitoringdaten im Rahmen der konkret in der DüV zu regelnden Maßnahmendifferenzierung für Entscheidungen über Ausnahmen genutzt werden sollen, ist bereits ausdrücklich in § 12a Absatz 8 neu geregelt.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um Folgeänderungen aufgrund der Änderung nach Nummer 2.

Zu Buchstabe c

Zu Doppelbuchstabe aa

Die Änderung greift die Gegenäußerung der Bundesregierung zu Ziffer 6 der Stellungnahme des Bundesrates auf.

Danach ist es sinnvoll, dass die Datenverarbeitung der bereits an das Umweltbundesamt im Rahmen des Bundesländer-Austausches übermittelten Gewässerdaten für Zwecke des Monitorings ermöglicht wird. Diese Befugnis

sollte allerdings ausdrücklich in § 12a Absatz 5 aufgenommen werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung in § 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 ist dagegen aus rechtssystematischer Sicht verfehlt. Die Verordnungsermächtigung des § 12a Absatz 3 deckt nur den Fall der Übermittlung von Daten an die nach Landesrecht für das Monitoring zuständigen Behörden ab. Daher wird stattdessen in § 12a Absatz 5 eine Befugnis des Umweltbundesamtes zur Verwendung und Übermittlung der von den Ländern übermittelten, erhobenen und gespeicherten Daten, die im Rahmen der Gewässerüberwachung nach oder auf Grund von Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes, nach auf Grund des Wasserhaushaltsgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, nach § 13a Absatz 1 Satz 4 der Düngeverordnung oder nachlandesrechtlichen Vorschriften erhoben und gespeichert worden sind, zum Zweck der Durchführung des Monitorings ergänzt.

Zu Doppelbuchstabe cc

Die Änderung greift ein Anliegen aus der Stellungnahme des Bundesrates auf.

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 in anonymisierter Form durch die Landesbehörden.

Zu Buchstabe d

In § 12a Absatz 6 neu wird die Beteiligung des Bundestags im Rahmen des Verordnungsgebungsverfahrens vorgesehen. Die Regelung entspricht § 11 Absatz 4 des geltenden Düngegesetzes.

§ 12a Absatz 7 neu enthält eine Berichtspflicht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft gegenüber dem Deutschen Bundestag. Das Bundesministerium hat hiernach alle zwei Jahre über die Fortschritte und Ergebnisse des Monitorings sowie die Ausnahmen nach § 12a Absatz 1 Satz 2 und 3 zu.

Berlin, den 5. Juni 2024

**Sylvia Lehmann**  
Berichterstatlerin

**Max Straubinger**<sup>\*)</sup>  
Berichterstatter

**Karl Bär**  
Berichterstatter

**Dr. Gero Clemens Hocker**  
Berichterstatter

**Frank Rinck**  
Berichterstatter

**Ina Latendorf**  
Berichterstatlerin

\*) Offenlegung gemäß § 49 des Abgeordnetengesetzes (AbgG): Abg. Max Straubinger erklärte, dass er einen landwirtschaftlichen Betrieb habe und von den beabsichtigten Regelungen des Gesetzentwurfs betroffen sei.