

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes

zum Referentenentwurf eines

Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes

Berlin, 06. Februar 2026

Allgemeines

Der Deutsche Bauernverband dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes.

Der DBV unterstützt generell den Ansatz, die Anforderungen an die Bereitstellung von EU-**Düngeprodukten** auf dem Markt einheitlich zu regeln. Es ist essentiell, dass die gleichen Bedingungen in allen EU-Staaten gelten, damit ein funktionierender Binnenmarkt aufrechterhalten werden kann und allen Marktteilnehmern der gleiche Zugang besteht.

Mit der Aufhebung der **Stoffstrombilanz** wurde ein wichtiger Schritt in Richtung Bürokratieabbau und Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Europas getan. Die Stoffstrombilanz ist weder EU-rechtlich erforderlich, noch fachlich geeignet für die Steuerung der Düngung auf der Fläche im Sinne des Gewässerschutzes. Der DBV betont, dass die Einführung der Stoffstrombilanz einen nationalen Alleingang darstellte und nicht auf die Anforderungen der europäischen Nitratrichtlinie zurückzuführen ist. Mit dem Gesetzentwurf streicht das BMLEH auch die Verordnungsermächtigung zum Erlass einer Stoffstrombilanzverordnung. Dies ist konsequent und gerechtfertigt. Kritisch sieht der DBV aber, dass die Streichung nicht ersatzlos erfolgt, sondern eine neue Ermächtigung zur Regelung des Umgangs mit Nährstoffen im Betrieb aufgenommen wird. Dies kritisiert der DBV mit allem Nachdruck.

Der Gesetzentwurf schafft die erforderliche Rechtsgrundlage für das sogenannte Wirkungs-**Monitoring**, sieht aber keine Einzelheiten zur Ausgestaltung des Monitorings selbst vor. In Anbetracht dessen sind die weitreichenden Ermächtigungen für Datenabfragen und -austausch in ihrer Tragweite nur begrenzt zu beurteilen und werden in ihrem Ausmaß deutlich kritisiert. Der DBV fordert, dass der Entwurf einer Monitoring-Verordnung bekannt sein muss, bevor dem BMLEH und dem BMUKN eine weitreichende Verordnungsermächtigung zur Einrichtung und Durchführung des Monitorings erteilt wird.

Entsprechend der Argumentation der EU-Kommission, dass Ausnahmen/Erleichterungen für Betriebe von den strengen Auflagen in Roten und Gelben Gebieten gerechtfertigt und auf der Basis des Wirkungs-Monitorings möglich sind, muss die Novelle des Düngegesetzes die Grundlage für eine stärkere **Verursachergerechtigkeit** im Sinne von Ausnahmen für nachweislich wasserschonend wirtschaftende Betriebe in Roten und Gelben Gebieten schaffen. Auch wenn die Details einer Ausnahme von den strengen Regelungen der Düngeverordnung für Betriebe in Roten Gebieten, die eine gewässerschonende Wirtschaftsweise belegen können, in der Düngeverordnung zu regeln sind, bedarf es einer Verankerung des Grundsatzes bereits im Düngegesetz. Der DBV fordert daher, bereits bei der Schaffung der Rechtsgrundlage auch gesetzlich zu verankern, wonach das BMLEH konkreter zur Schaffung von einzelbetrieblichen Ausnahmen für Betriebe mit nachweislich wasserschonender Bewirtschaftung und der Grundlage für mehr Verursachergerechtigkeit bei den strengen Anforderungen der Düngeverordnung in Roten und Gelben Gebieten ermächtigt wird.

Anmerkungen zum Entwurf des Düngegesetzes im Einzelnen

Artikel 1 Änderung des Düngegesetzes

Ziffer 1 zu § 3 Anwendung; Verordnungsermächtigung Buchstabe c) Absatz 2a

Der Gesetzentwurf sieht einen neuen Absatz 2a vor, dass bei der landwirtschaftlichen Erzeugung der Umgang mit Nährstoffen im Betrieb nach guter fachlicher Praxis zu erfolgen hat und hierzu auch ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen im Betrieb zählt.

Der Deutsche Bauernverband sieht hierin den Versuch, eine Ermächtigung für eine neue betriebliche Bilanzierung zu schaffen. Dies lehnt der DBV grundsätzlich ab und fordert die Streichung der neuen Ermächtigung. Ohnehin kann - da es sich hier um das Düngegesetz handelt - nur von der landwirtschaftlichen „Düngung“ die Rede sein und nicht von der landwirtschaftlichen „Erzeugung.“

Zu Ziffer 1 § 3 Absatz 5 Satz 1 Nummer 6

Im vorliegenden Entwurf wird mit Bezug auf Vorschriften zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung, die Berücksichtigung von beim Weidegang anfallenden sowie durch andere Maßnahmen als der Düngung zugeführten und abgeführten Nährstoffen vorgeschrieben.

Zum einen muss aus Sicht des DBV klargestellt werden, dass hierunter nicht eine Stickstoff-Deposition zu verstehen ist, da es sich nicht um eine Düngungsmaßnahme handelt. Zum anderen befürchtet der DBV mit dieser Formulierung zusätzliche Bürokratie, indem nicht nur ein Weidetagebuch mit den durch die Weidehaltung aufgebrauchten Nährstoffmengen geführt werden muss, sondern darüber hinaus auch Berechnungen zur durch die Weidehaltung abgeführten Nährstoffmengen erfolgen müssen. Eine Relevanz für den Gewässerschutz ist aus dieser Vorgabe nicht zu erkennen. Unter der Prämisse, Bürokratie an Stellen zu vermeiden, an denen kein

ersichtlicher Grund bzw. keine besondere Wirkung für den Gewässerschutz zu erwarten ist, fordert der DBV, die neu eingefügten Wörter „und abgeführten“ zu streichen.

Zu Ziffer 1 e) bb) § 3 Absatz 5 Satz 2 NEU

Das Bundeslandwirtschaftsministerium sieht vor, dass sofern in der Düngeverordnung für Betriebe in belasteten Gebieten Ausnahmen erlassen werden, in dieser Verordnung auch die Voraussetzungen für die Ausnahmen und die Anforderungen an den Nachweis geregelt werden können.

Aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes wird hiermit zwar das Thema Verursachergerechtigkeit adressiert, jedoch ist diese rudimentäre Verankerung des Themas Verursachergerechtigkeit im Düngegesetz nicht ausreichend.

Zwar geht das Monitoring in erster Linie zurück auf eine Forderung der EU-Kommission zur Überprüfung der Wirksamkeit der Regelungen in der Düngeverordnung, bevor anhand von Messwerten im Grundwasser ein Fortschritt in der Gewässerqualität feststellbar ist. Jedoch entspricht es auch der Argumentation der EU-Kommission, dass Ausnahmen/Erleichterungen für Betriebe von den strengen Auflagen in Roten und Gelben Gebieten gerechtfertigt sind und auf der Basis des Wirkungs-Monitorings möglich sind.

Daher erwartet der DBV, dass die Novelle des Düngegesetzes nicht nur den Rahmen für das Monitoring schafft. Vielmehr sollten gleichzeitig auch die Grundlagen für die Erleichterungen für die Betriebe gelegt werden, die eine gewässerschonende Bewirtschaftung nachweisen können und damit maßgeblich zur Einhaltung der Qualitätsnormen beitragen. Zwar müssen die Details einer Ausnahme von den strengen Regelungen der Düngeverordnung für Betriebe in Roten und Gelben Gebieten - sofern sie nachweislich wasserschonend wirtschaften - in der Düngeverordnung geregelt werden. Jedoch bedarf es zwingend einer gestaltenden Verankerung des Grundsatzes bereits im Düngegesetz.

Der DBV fordert daher, bereits bei der Schaffung der Rechtsgrundlage auch gesetzlich zu verankern, wonach das BMLEH zur Schaffung von einzelbetrieblichen Ausnahmen für Betriebe mit gewässerschonender Bewirtschaftung und der Grundlage für mehr Verursachergerechtigkeit bei den strengen Anforderungen der Düngeverordnung in Roten und Gelben Gebieten ermächtigt wird.

Hierzu sollte bereits als Grundsatz festgelegt werden, dass das BMLEH in der entsprechenden Düngeverordnung *für nachweislich wasserschonend wirtschaftende Betriebe in mit Nitrat und Phosphat belasteten Gebieten Ausnahmen von den Vorschriften zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung erlassen. Als Nachweis herangezogen werden können ein betrieblicher Nährstoffvergleich, oder die Vorlage einer Herbst- oder Nachernteuntersuchung auf den verfügbaren auswaschungsgefährdeten Stickstoff im Boden oder über emissionsbasierte Modellierungsmodelle erfolgen.*

Wie beschrieben, besteht generell die Notwendigkeit, in der vorgesehenen Regelung bereits einige Kernelemente für eine stärkere Verursachergerechtigkeit vorzusehen. Mindestens sollten aber auch die eutrophierten Gebiete aufgeführt und die KANN-Regelung in eine SOLL -Regelung geändert werden.

Zu Ziffer 2 § 3a a) zu Abs. 1 Satz 1

Hiernach wird das BMLEH ermächtigt, im Einvernehmen mit dem BMUKN und im Benehmen mit den Ländern ein nationales Aktionsprogramm zur Umsetzung der Nitratrichtlinie zu erarbeiten.

Der Deutsche Bauernverband betont, dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Notwendigkeit zur Erstellung eines Nationalen Aktionsprogramms das bestehende Düngerecht nicht in Frage stellt. Ein Nationales Aktionsprogramm zur Umsetzung der Nitratrichtlinie muss daher das geltende Ordnungsrecht in Kombination mit Maßnahmen des freiwilligen, kooperativen Gewässerschutzes anerkennen. Es handelt sich lediglich um das Nachholen eines formalen Schritts. Weitere ordnungsrechtliche Verschärfungen werden abgelehnt.

Zu Ziffer 3 § 5 Buchstabe b) cc) Nummer 4

Aus Sicht des DBV muss hier in Bezug auf die Abgabe von Wirtschaftsdüngern/Gärresten durch landwirtschaftliche Betriebe und in Zusammenschlüssen von solchen Betrieben mindestens eine erleichterte Regelung vorgesehen wird bzw. sogar eine Ausnahme von dieser Ermächtigung.

Zu Ziffer 4 § 6 bis 6d

Hinsichtlich der Schaffung eines Monitorings zur Überprüfung der Wirksamkeit der Düngeverordnung sieht der DBV kritisch, dass bisher keinerlei Details für die Ausgestaltung des Monitorings bekannt sind. In Anbetracht dessen sind die weitreichenden Ermächtigungen für Datenabfragen und -austausch in ihrer Tragweite nur begrenzt zu beurteilen und in der Dimension nicht akzeptabel.

Die Ermächtigung im Düngegesetz zur Schaffung einer Monitoring-VO muss auf ohnehin bei den Behörden vorhandene Daten über die Düngung und die Wasserqualität beschränkt werden und darf keine neuen flächendeckenden Dokumentationspflichten für die Betriebe zur Folge haben.

Bisher schafft der Gesetzentwurf im Wesentlichen nur die erforderlichen Rechtsgrundlagen für das Monitoring, sieht aber keine Einzelheiten zur Ausgestaltung des Monitorings selbst vor. Der DBV fordert, dass die Grundzüge des geplanten Monitorings bekannt sein müssen und gewisse Leitplanken bereits im Gesetz geregelt werden sollten, bevor dem BMLEH und BMUKN eine weitreichende Verordnungsermächtigung zur Einrichtung und Durchführung des Monitorings erteilt wird.

Der Gesetzentwurf sieht sehr weitreichende Ermächtigungen zur Schaffung neuer Auskunfts-, Aufzeichnungs-, Vorlage-, Melde- und Mitteilungspflichten für Betriebsinhaber vor, die in der umfassenden, nicht präzisierten und nicht konditionierten Form zu kritisieren sind. Voraussetzung für die weitreichenden Zugriffsrechte der zuständigen Behörde auf vorhandene Daten von Landwirten muss eine Anonymisierung der Daten sein. Für das Monitoring über die Wirkung der Düngeverordnung ist die Identität der Einzelbetriebe nicht von Relevanz, eines betrieblichen Bezuges bedarf es nicht. Vielmehr dient das Monitoring der Prüfung der Verordnung insgesamt und nicht zu Kontrollzwecken für Einzelbetriebe. Sicherergestellt werden muss zudem, dass mit den umfassenden Ermächtigungen zur Datennutzung und -sammlung für das Monitoring bei unterschiedlichen Behörden keine Veränderungen bei der Überwachung durch die für das Düngerecht zuständigen Behörde verbunden ist.

Zudem ist es nicht ersichtlich, warum auch das Umweltbundesamt an der Durchführung des Monitorings beteiligt werden soll. Da es sich um den Vollzug des Düngerechts handelt, fordert der DBV, dass neben der für das Düngerecht zuständigen Behörde eine Beteiligung auf das Thünen-Institut TI und das Julius Kühn-Institut JKI beschränkt bleiben muss.

Im Sinne des Datenschutzes muss geprüft werden, inwieweit sämtliche Daten der Landwirte dann bei den Behörden dem Umweltinformationsgesetz unterliegen und personalisierte und betriebsinterne Daten öffentlich zugänglich werden. Dies muss mit Blick auf die Sensibilität vieler Daten der Betriebe verhindert werden.

Zu § 6d Mitwirkung von Bundesbehörden im Rahmen der Konformitätsbewertung

Nach dem Gesetzentwurf können bei den Bundesbehörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums, insbesondere beim Julius Kühn-Institut, mit Zustimmung des Bundesministeriums Konformitätsbewertungsstellen zur Durchführung von Konformitätsbewertungsverfahren nach der Verordnung (EU) 2019/1009 eingerichtet werden.

Aus Sicht des DBV ist grundsätzlich zu befürworten, dass die fachliche Expertise des JKI in die Überprüfung und Bewertung von den Produkten genutzt werden soll. Allerdings betrachtet es der DBV als kritisch, dass das BMLEH durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates ermächtigt werden soll, die Beteiligung weiterer Bundesbehörden aus dem Geschäftsbereich des BMLEH zur Voraussetzung eines Konformitätsbewertungsverfahrens zu machen. Diese Ermächtigungsgrundlage beinhaltet das Potential, das Verfahren ggf. durch Ausweitung der beteiligten Behörden unnötig zu verlängern. Insofern sollte hier auch weiterhin eine Gesetzesänderung notwendig sein.

Ziffer 6 zu § 11a

Der Gesetzgeber sieht die Streichung der Ermächtigungsgrundlage für die Stoffstrombilanzverordnung vor.

Der Deutsche Bauernverband begrüßt die Streichung im Sinne der Vermeidung zusätzlicher Bürokratie und nationaler Verschärfungen europäischen Rechts.

Zu § 12 Überwachung, Datenerhebung, Datenspeicherung, Datenverwendung, Datenübermittlung

Nach Ziffer 7 zu § 12 c) bb) werden die zuständigen Behörden befugt, die übermittelten personenbezogenen Daten zu erheben, zu speichern und für den in Satz 2 genannten Zweck zu verwenden. Zudem haben sie die nach Satz 2 übermittelten personenbezogenen Daten jeweils unverzüglich zu löschen, sobald sie zur Durchführung des EU-Rechts nicht mehr erforderlich sind.

Aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes werden hier sensible Daten aus der Landwirtschaft aufgezeichnet, die bis zur Löschung personenbezogen und somit eindeutig zuordbar sind. Es ist essentiell notwendig, dass sichergestellt wird, dass diese Daten nicht veröffentlicht werden und so schnell wie möglich der Bezug zu den einzelnen Betrieben oder Unternehmen durch die Daten nicht mehr sein muss.

Mit der Datenerhebung, Datenspeicherung und Datenverwendung werden weitreichende Ermächtigungen zur Datensammlung geschaffen. Der Schutz personenbezogener Daten wird damit nicht ausreichend gewürdigt. Eine Weitergabe personenbezogener Daten an andere Behörden ist strikt abzulehnen. Der DBV weist auf die Notwendigkeit des Datenschutzes für die zum Teil sensiblen Daten der Betriebe hin. Personenbezogene Daten, die etwa aus der Überwachung der Düngeverordnung oder anderer auf Grundlage des Düngegesetzes erlassener Rechtsverordnungen stammen, sind schützenswert und dürfen ausschließlich für den zur Kontrolle erforderlichen Zweck verwendet und gespeichert werden. Die Datenhoheit muss ansonsten bei den Betrieben bleiben, eine Speicherung der Daten per se wird nicht als geboten angesehen und es muss ausgeschlossen werden, dass durch das Vorhandensein von Daten eine Datenweitergabe an Dritte erfolgt.

Zu Ziffer 8 § 12a Monitoring; Verordnungsermächtigung

In § 12a Absatz 1 ist vorgesehen, dass auf der Grundlage der Ergebnisse des Monitorings überprüft wird, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen von den Anforderungen der Düngeverordnung, insbesondere für Betriebe in mit Nitrat belasteten Gebieten vorgesehen werden können.

Wie bereits betont erachtet der DBV es für dringend geboten, im Düngegesetz bereits konkretere Eckpunkte für die Befreiung von Auflagen nach § 13a der Düngeverordnung vorzusehen. Siehe hierzu die Ausführungen zu § 3 Absatz 5. Sichergestellt sein muss, dass sich diese hier genannte Regelung sowohl auf Rote als auch Gelbe Gebiete bezieht. Zudem muss sichergestellt werden, dass ein gebietsbezogenes Monitoring-Ergebnis nicht zur Verweigerung einzelbetrieblicher Ausnahmen herangezogen wird.

Der Gesetzentwurf macht in § 12a Absatz 2 Ziffer 1 keine Aussage darüber, welche Behörde für das Monitoring zuständig ist, sondern verweist auf die nach Landesrecht zuständige Behörde bei der Durchführung des Monitorings. Hier ist die Zuständigkeit nicht eindeutig.

Der DBV fordert, dass explizit die für den Vollzug des Düngerechts zuständige Behörde federführend sein soll und dies auch im Gesetzentwurf formuliert wird.

Der DBV kritisiert ferner die weitreichenden Auskunftspflichten in § 12a Absatz 2 Ziffer 4 sowie die Absätze 3 und 4 zum Monitoring. Zum einen ist die Form und der Umfang des Abrufs von Daten unverhältnismäßig. Vielmehr sollten – sofern erforderlich – konkrete Daten von den Betrieben abgerufen, anstatt umfassende Auskunftspflichten festzuschreiben. Zum anderen ist der Inhalt der abgeforderten Daten zu weitreichend und nicht praktikabel.

Der DBV fordert die Streichung der geforderten Daten zum Ertragsniveau und zu den Bodennährstoffen. Ferner fordert der DBV, auf schlagbezogene Daten und Aufzeichnungspflichten zu verzichten. Letztlich sollte das Monitoring in Grünen Gebieten vereinfacht bzw. die vorgesehenen Meldepflichten reduziert werden. Letztlich wäre eine begrenzte repräsentative Erhebung für bestimmte Daten sinnvoller.

Ferner weist der DBV darauf hin, dass zwar Automatisierte Abrufverfahren effizient sind, aber personenbezogene Daten streng zweckgebunden bleiben müssen. Vorgesehen werden sollte zum einen eine Löschfrist und zum anderen eine unabhängige Datenschutzprüfung durch die Landesdatenschutzbeauftragten.

Ziffer 9 zu § 13 Satz 3

Mit dem geänderten Satz 3 soll klargestellt werden, dass die zuständige Behörde keine Anordnungen zum Umgang mit Nährstoffen im Betrieb treffen kann. Dies steht in Verbindung mit § 3 Absatz 2a, wonach zur guten fachlichen Praxis auch ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen im Betrieb gilt.

Der Deutsche Bauernverband lehnt vom Grundsatz her eine Schaffung einer alternativen betrieblichen Bilanzierung als Ersatz für eine Stoffstrombilanz ab. Insofern muss generell die in § 3 Absatz 2a neu aufgenommene Formulierung als Einfallstor für eine alternative Stoffstrombilanz gänzlich gestrichen werden.