

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für
Landwirtschaft, Ernährung und Heimat eines
Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes
vom 15.01.2026

Berlin, 06.02.2026

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 72 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 50 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft hat seit 1990 rund 90 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau und investieren pro Jahr über 1 Milliarde Euro. [Zahlen Daten Fakten 2025](#)

Wir halten Deutschland am Laufen – denn Zukunft wird vor Ort gemacht: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge.

Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes (DüngG-E) vom 15. Januar 2026 Stellung zu nehmen. Angesichts der aktuellen Weiterentwicklung des Düngerechts, einschließlich des infolge der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom Oktober 2024 erforderlichen Nitrat-Aktionsprogramms sowie der rechtssicheren Ausweisung roter Gebiete, verweisen wir ergänzend auf die hierzu bereits vorgelegte umfassende [VKU-Position „Novelle des Düngerechts Handeln statt zögern – Nitrateinträge wirksam senken“](#) von Dezember 2024.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

- › **Nitrat** stellt insbesondere in landwirtschaftlich geprägten Regionen ein Problem für die kommunale Wasserversorgung dar. Es gelangt hauptsächlich durch den **Einsatz von stickstoffhaltigen Düngemitteln und Gülle ins Grundwasser**. Da Nitrat sehr mobil im Boden ist, versickert es leicht und kann sehr lange das Grundwasser belasten.
- › Ein hoher Nitratgehalt im Trinkwasser kann gesundheitliche Risiken mit sich bringen. In Deutschland liegt der **gesetzlich festgelegte Grenzwert für Nitrat im Trinkwasser daher bei 50 Milligramm pro Liter**. Wird dieser überschritten, müssen Wasserversorger Maßnahmen ergreifen, etwa durch technische Aufbereitung, den Bau neuer Brunnen oder die Nutzung alternativer Wasserquellen. Diese Maßnahmen sind oft kostspielig und aufwendig.
- › Die Nitratbelastung ist zudem ein langfristiges Problem: Selbst, wenn der Düngereinsatz reduziert wird, dauert es Jahre bis Jahrzehnte, bis sich die Nitratwerte im Grundwasser wieder normalisieren. **Für den Schutz unserer Trinkwasserressourcen ist daher eine nachhaltige Landwirtschaft und ein verantwortungsvoller Umgang mit Düngemitteln entscheidend.**

Positionen des VKU in Kürze

- › **Klarstellung der Anforderungen an eine bedarfsgerechte Düngung:** Die Formulierung „gute fachliche Praxis“ ist rechtlich nicht eindeutig definiert und sollte daher im Gesetz durch die präzise Vorgabe einer „bedarfsgerechten Düngung nach geltenden Rechtsvorschriften“ ersetzt werden. Dies schafft Rechtssicherheit und stärkt die Verbindlichkeit nachhaltiger und ressourceneffizienter Nährstoffbewirtschaftung.

- › **Stärkung der Nährstoffsteuerung durch Nährstoffbilanz:** § 11a DüngG sollte beibehalten oder bei Streichung zumindest durch ein verpflichtendes Nährstoffbilanzierungsinstrument gemäß § 3 DüngG-E ergänzt werden, einschließlich der vollständigen Erfassung aller düngewirksamen Stickstoffquellen in tierhaltenden und düngerimportierenden Betrieben. Dies gewährleistet Transparenz, stärkt das Verursacherprinzip und schützt Wasser- und Bodenressourcen. Mit mehr Transparenz bei Emissionsdaten kann zudem Vertrauen in der Öffentlichkeit in die gute Arbeit der Landwirte hergestellt werden, während bei allen indirekten Verfahren, die nicht die tatsächlichen Stickstoffemissionen betrachten immer Unsicherheiten und fehlende Kausalität die Aussagen in Zweifel ziehen
- › **Verbesserung von Monitoring und Sanktionen:** Die verpflichtende Erhebung und Mitteilung des im Herbst mineralisierten sowie standortabhängig ausgewaschenen Stickstoffs ist notwendig, damit diese Werte verbindlich in die Düngedarf-berechnung einfließen können. Zudem sind die Bußgeldvorschriften zu straffen und die Bußgeldhöhen an die gestiegenen Kostenentwicklungen anzupassen. Ergänzend sollte eine Düngung oberhalb des zulässigen Düngedarfs ausdrücklich als Ordnungswidrigkeit aufgenommen werden, um den Vollzug zu stärken und den Schutz von Boden und Grundwasser zu verbessern.

Vorbemerkungen

Als zentrales Element des deutschen Düngerechts bildet das Düngegesetz (DüngG) den rechtlichen Rahmen für das Inverkehrbringen und die Anwendung von Düngemitteln. Der Gesetzgeber verfolgt damit das Ziel, die Nitratbelastung der Gewässer in Deutschland wirksam zu senken. Diese Zielsetzung entspricht wiederholten Forderungen der EU-Kommission sowie des Europäischen Gerichtshofs.

Die vorgelegte Änderung des DüngG schafft im Kern die Ermächtigungsgrundlagen für die nachgelagerte Düngeverordnung und für das Wirkungsmonitoring. Kritisch zu bewerten ist jedoch, dass **zahlreiche wesentliche Regelungsinhalte in untergesetzliche Verordnungen ausgelagert werden, anstatt im Gesetz selbst festgeschrieben zu werden**. Zudem fehlen im DüngG **verbindliche Obergrenzen für Nährstoffeinträge**. Dies birgt das Risiko anhaltender Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der EU-Konformität und der Anforderungen der EU-Nitratrichtlinie.

Ein wesentlicher Bestandteil des bisherigen Gesetzes ist § 11a DüngG, der zur Vermeidung von Überdüngung die Grundlage für die **Stoffstrombilanzverordnung** geschaffen hat. Dieses Instrument dient der Erfassung betrieblicher Nährstoffüberschüsse. Bereits im Frühjahr 2025 wurde die Stoffstrombilanzverordnung jedoch durch das Bundeslandwirtschaftsministerium aufgehoben, ohne ein alternatives, gleichwertiges Bilanzierungsinstrument vorzulegen. Die kommunale Wasserwirtschaft kritisiert dieses Vorgehen deutlich. Die Abschaffung eines zentralen Kontroll- und Steuerungsinstruments ohne Ersatz entzieht den Vollzugsbehörden die Möglichkeit, tatsächlich ausgebrachte Düngemengen wirksam zu überwachen. Die absehbare Folge ist ein erneuter Anstieg der Nitratbelastung im Grundwasser, verbunden mit erheblichen und kostenintensiven Belastungen für die öffentliche Wasserversorgung. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene **ersatzlose Streichung der Rechtsgrundlage verschärft dieses Problem zusätzlich, schwächt das Verursacherprinzip und stellt aus Sicht des Wasserressourcenschutzes einen deutlichen Rückschritt dar**.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, im Rahmen der anstehenden Novelle der Düngeverordnung zeitnah von der mit der Änderung geschaffenen Option zur **Einführung einer Nährstoffbilanz gemäß § 3 DüngG-E** Gebrauch zu machen. Eine betriebliche Nährstoffbilanzierung wird unvermeidbar sein, wenn der Gesetzgeber gewässerschonend wirtschaftenden von anderen Betrieben unterscheiden und verursachergerechte Maßnahmen umsetzen möchte. Welche konkreten Regelungen hierzu in den nachgelagerten Verordnungen getroffen werden, bleibt abzuwarten. Klar ist jedoch, dass komplexe Sachverhalte differenzierte und belastbare Regelungen erfordern. **Ob die Regelungen in § 12a DüngG-E ausreichen, um alle erforderlichen Daten für eine wirkungsvolle Nährstoffbilanz, insbesondere zu Zukäufen und Verkäufen von Futter- und Düngemitteln, zu erfassen, wird erst die konkrete Ausgestaltung des Wirkungsmonitorings zeigen**.

Der Nitratbericht Deutschlands 2024 verdeutlicht die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs. Eine Entspannung der Nitratbelastung ist weiterhin nicht erkennbar. Rund 25,6 Prozent der Messstellen im EU-Nitratmessnetz überschreiten weiterhin den geltenden Grenzwert von 50 Milligramm Nitrat pro Liter Grundwasser. Vor dem Hintergrund dieser anhaltend hohen Belastungen müssen **konsequente und zielgerichtete Maßnahmen ergriffen werden, um das Grundwasser als zentrale Trinkwasserressource wirksamer zu schützen.**

Stellungnahme

Zu § 3 Abs. 2a und 5 DüngG-E – Anwendung; Verordnungsermächtigung

Regelungsvorschlag:

*(2a) Bei der landwirtschaftlichen Erzeugung hat der Umgang mit Nährstoffen im Betrieb ~~nach guter fachlicher Praxis~~ **als bedarfsgerechte Düngung nach den Vorgaben der geltenden Rechtsvorschriften** zu erfolgen. Zur ~~guten fachlichen Praxis~~ **bedarfsgerechten Düngung** gehört insbesondere, dass bei der landwirtschaftlichen Erzeugung ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen im Betrieb sichergestellt und hierbei Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich vermieden werden.*

Im Rahmen der anstehenden Novelle der Düngeverordnung sollte zudem zeitnah von der mit der Änderung geschaffenen Möglichkeit zur Einführung einer Nährstoffbilanz gemäß § 3 DüngG-E Gebrauch gemacht werden. Eine betriebliche Nährstoffbilanzierung ist erforderlich, um zwischen gewässerschonend wirtschaftenden und anderen Betrieben zu unterscheiden und darauf aufbauend verursachergerechte Maßnahmen umzusetzen.

Begründung:

Der Begriff „gute fachliche Praxis“ ist in diesem Zusammenhang nicht rechtsverbindlich definiert. Daher sollte er durch die Formulierung „bedarfsgerechte Düngung nach den Vorgaben der geltenden Rechtsvorschriften“ ersetzt werden.

Die Einführung einer belastbaren betrieblichen Nährstoffbilanz ist notwendig, um Nährstoffflüsse transparent zu erfassen, Betriebe differenziert zu bewerten und Maßnahmen gezielt dort anzusetzen, wo die höchsten Überschüsse entstehen. Da komplexe Sachverhalte differenzierte und rechtssichere Regelungen erfordern, bleibt abzuwarten, welche konkreten Anforderungen in den nachgelagerten Verordnungen festgelegt werden. Ob die Vorgaben in § 12a DüngG-E ausreichen, um alle für eine wirksame Bilanzierung erforderlichen Daten, insbesondere zu Zukäufen und Verkäufen von Futter- und Düngemitteln, vollständig zu erfassen, wird erst die Ausgestaltung des Wirkungsmonitorings zeigen.

Zu § 5 DüngG-E – Inverkehrbringen

Regelungsvorschlag:

Beim Inverkehrbringen von Düngemitteln und Bodenhilfsstoffen ist sicherzustellen, dass deren Herstellung, Zusammensetzung und Anwendung im Einklang mit den Vorgaben des vorsorgenden Bodenschutzes stehen. Hierzu sind entsprechende Anforderungen verbindlich zu verankern, die eine Gefährdung der Bodenfunktionen ausschließen und eine nachhaltige Erhaltung der Bodenqualität gewährleisten.

Begründung:

Das Inverkehrbringen von Düngemitteln und Bodenhilfsstoffen kann mittel- und langfristig erhebliche Auswirkungen auf die Bodenqualität haben. Um negative Effekte auf Bodenfunktionen und Bodenfruchtbarkeit zu vermeiden, ist eine kohärente Abstimmung mit den Anforderungen des vorsorgenden Bodenschutzes erforderlich. Eine solche Kohärenz gewährleistet, dass nur Stoffe in Verkehr gebracht werden, deren Einsatz keine schädlichen Bodenveränderungen verursacht und die Ziele des nachhaltigen Bodenmanagements unterstützen. Die Verankerung entsprechender Anforderungen schafft zudem Rechtssicherheit für Hersteller, Anwender und Vollzugsbehörden.

Zu § 11a DüngG-E – Umgang mit Nährstoffen im Betrieb, Nährstoffsteuerung

Regelungsvorschlag:

§ 11a DüngG ist beizubehalten und durch eine verbindliche Vorgabe zur Einführung eines Nährstoffbilanzierungsinstruments zu ergänzen. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, im Rahmen der anstehenden Novelle der Düngeverordnung zeitnah von der mit der Novelle vorgesehenen Möglichkeit zur Einführung einer Nährstoffbilanz gemäß § 3 DüngG E Gebrauch zu machen. Diese Nährstoffbilanz muss die Zufuhr von Nährstoffen in den Betrieb und die Abgabe von Nährstoffen aus dem Betrieb erfassen.

Für tierhaltende Betriebe sowie für Betriebe, die Wirtschaftsdünger oder andere nährstoffhaltige Düngemittel in erheblichem Umfang importieren, ist zudem verpflichtend vorzusehen, dass alle auf dem Betrieb verfügbaren düngewirksamen Stickstoffquellen systematisch zu erfassen sind. Der Verbleib der im Rahmen des Düngebedarfs verwendbaren Nährstoffmengen muss über ein verpflichtendes Meldesystem, analog zu bestehenden landesrechtlichen Verbringungsverordnungen wie der Niedersächsischen Wirtschaftsdüngermeldeverordnung, nachvollziehbar gemacht werden. Eine entsprechende Regelung ist im DüngG zu verankern.

Begründung:

Die ersatzlose Streichung von § 11a DüngG und der damit verbundene Wegfall der Stoffstrombilanzierung führen zur Aufgabe eines zentralen Instruments der Nährstoffkontrolle. Ohne ein verbindliches und transparentes Bilanzierungssystem können weder Nährstoffeffizienzpotenziale identifiziert noch Verluste erkannt und minimiert werden. Dies schwächt die Steuerungswirkung des Düngerechts erheblich und birgt die Gefahr steigender Nährstoffeinträge in Boden und Grundwasser.

Die Nährstoffbilanz sollte zur Entlastung der landwirtschaftlichen Betriebe genutzt werden. So könnten alle Betriebe mit N-Überschüssen auf Basis der Nährstoffbilanz kleiner 50 kg Stickstoff je Hektar und Jahr von den Auflagen der roten Gebiete rechtssicher befreit werden. Dies ist ein transparente Methode, um den entlastenden Nachweis zu führen.

Insbesondere bei tierhaltenden Betrieben sowie Betrieben mit erheblichem Wirtschaftsdüngerimport ist die Erfassung aller verfügbaren Stickstoffquellen unerlässlich, um eine ordnungsgemäße und bedarfsgerechte Düngung sicherzustellen. Die nachvollziehbare Dokumentation des Verbleibs der verwendbaren Nährstoffmengen – wie sie bereits in verschiedenen Ländern über Verbringungsmeldeverordnungen praktiziert wird – ist für die Behörden ein wesentliches Kontrollinstrument. Eine bundesrechtliche Verankerung schafft einheitliche Standards, stärkt das Verursacherprinzip und verbessert den Schutz der Wasserressourcen.

Zu § 12 DüngG-E – Überwachung, Datenerhebung, Datenspeicherung, Datenverwendung, Datenübermittlung

Regelungsvorschlag:

Bei der Erhebung, Speicherung, Verwendung und Übermittlung von Daten nach dieser Vorschrift sind die datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die Regelungen zum Datenschutz nicht im Widerspruch zu den Vorgaben des Umweltinformationsgesetzes stehen und der freie Zugang zu Umweltinformationen im Sinne des § 1 UIG gewährleistet bleibt. Personenbezogene Daten sind nur insoweit zu schützen oder zu anonymisieren, als dies nach den datenschutzrechtlichen Vorschriften erforderlich ist; einer Herausgabe von Umweltinformationen darf der Datenschutz nicht entgegenstehen, soweit eine rechtmäßige Zugänglichmachung nach dem Umweltinformationsgesetz möglich ist.

Begründung:

Die Vorschrift dient der Klarstellung des Verhältnisses zwischen Datenschutzrecht und Umweltinformationsrecht. In der Praxis kommt es regelmäßig zu Abgrenzungsfragen. Der Gesetzgeber hat bereits klargestellt, dass der Datenschutz kein generelles Ausschlusskriterium für den Zugang zu Umweltinformationen nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) darstellt, sondern eine Abwägung im Einzelfall vorzunehmen ist. Diese Systematik soll durch § 12 DüngG-E ausdrücklich aufgegriffen und abgesichert werden.

Die Regelung stellt sicher, dass Datenschutzbestimmungen nicht pauschal oder überdehnt angewendet werden und dadurch der Zugang zu umweltrelevanten Informationen faktisch unterlaufen wird. Zugleich bleibt der Schutz personenbezogener Daten in dem Umfang gewahrt, in dem er rechtlich geboten ist, etwa durch Anonymisierung oder Schwärzung. Damit trägt die Vorschrift zu Rechtsklarheit, Transparenz und Vollzugssicherheit bei und stärkt sowohl den Umweltinformationszugang als auch den datenschutzkonformen Umgang mit Daten.

Zu § 12a Abs. 2 Nr. 4c DüngG-E – Monitoring; Verordnungsermächtigung

Regelungsvorschlag:

Zur Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Düngegesetz um eine Vorgabe zu ergänzen, die eine verpflichtende Erhebung und Mitteilung des im Herbst mineralisierten sowie standortabhängig jährlich ausgewaschenen Stickstoffs vorsieht. Die Betriebe haben diese Daten zu erfassen und den zuständigen Behörden zu übermitteln, sodass sie bei der Ermittlung des Düngedarfs verbindlich berücksichtigt werden können.

Begründung:

Das Bundesverwaltungsgericht hat klargestellt, dass für eine ordnungsgemäße und bedarfsgerechte Düngung alle standortrelevanten Nährstoffflüsse umfassend zu berücksichtigen sind. Dazu gehören insbesondere die im Herbst mineralisierten Stickstoffmengen sowie jene Stickstoffanteile, die aufgrund der Standortverhältnisse jährlich ausgewaschen werden. Ohne diese Informationen lässt sich der tatsächliche Nährstoffbedarf der Pflanzen nicht sachgerecht bestimmen, was das Risiko einer Überdüngung und damit verbundener Umweltbelastungen erhöht.

Eine verbindliche Erhebung und Mitteilung dieser Daten stärkt die Transparenz, verbessert die fachliche Beurteilung des Nährstoffhaushalts und ermöglicht den Behörden eine konsistente Kontrolle der Düngedarfsberechnungen. Dadurch wird die Rechtssicherheit für Betriebe ebenso erhöht wie die Wirksamkeit der Maßnahmen zum Schutz von Boden und Grundwasser.

Zu § 14 DüngG-E – Bußgeldvorschriften

Regelungsvorschlag:

Der in § 14 DüngG-E vorgesehene hohe Detaillierungsgrad der bußgeldbewehrten Tatbestände ist zu überprüfen und gegebenenfalls zu reduzieren. Es ist sicherzustellen, dass alle relevanten Vorschriften, insbesondere der neue § 12a DüngG-E (Monitoring, Verordnungsermächtigung), vollständig abgedeckt sind.

Die in § 14 Absatz 4 DüngG-E genannten Bußgeldhöhen sind im Hinblick auf den Anstieg der allgemeinen Teuerungsrate sowie der deutlich gestiegenen Bodenpreise zu erhöhen.

§ 14 DüngG-E ist dahingehend zu ergänzen, dass eine Düngung oberhalb des nach Düngerverordnung zulässigen Düngedarfs ausdrücklich als Ordnungswidrigkeit eingestuft wird.

Begründung:

Der sehr hohe Detaillierungsgrad der bußgeldrelevanten Tatbestände birgt das Risiko, dass einzelne Aspekte oder neue gesetzliche Anforderungen unberücksichtigt bleiben. Dies betrifft insbesondere den neu eingefügten § 12a DüngG-E, dessen Relevanz für

Monitoring und Kontrollmechanismen unmittelbar bußgeldrechtliche Bedeutung hat. Eine weniger detailfixierte, aber systematisch vollständige Regelung erhöht Rechtssicherheit und Vollzugstauglichkeit.

Die derzeit vorgesehenen Bußgeldsätze berücksichtigen weder die erheblich gestiegenen Bodenpreise noch die allgemeine Teuerungsrate der vergangenen Jahre. Niedrige Bußgelder entfalten keine ausreichende präventive Wirkung und können Fehlanreize im Umgang mit Nährstoffen verstärken. Eine Anhebung ist daher notwendig, um wirksame Sanktionen sicherzustellen und das Verursacherprinzip zu stärken.

Eine Düngung oberhalb des nach Düngeverordnung zulässigen Bedarfs führt direkt zu einem erhöhten Risiko von Nährstoffeinträgen in Boden und Gewässer. Dass dieser zentrale Verstoß bislang nicht ausdrücklich als Ordnungswidrigkeit im DüngG-E benannt ist, stellt eine Regelungslücke dar. Eine entsprechende Ergänzung ermöglicht einen klaren und vollziehbaren Sanktionsmechanismus, der zur Einhaltung des Düngebedarfs beiträgt und damit den Schutz von Boden und Grundwasser verbessert.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

[REDACTED]

Bereichsleiterin Umweltpolitik
Abteilung Wasserwirtschaft

[REDACTED]