

Berlin, 14. Mai 2026

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.**Reinhardtstraße 32
10117 Berlinwww.bdew.de

Stellungnahme

Position des BDEW zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) nimmt nachfolgend zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes Stellung.

Aus Sicht der Wasserwirtschaft ist positiv hervorzuheben, dass der Entwurf die zentralen Zielsetzungen des Düngegesetzes ausdrücklich beibehält. Der nachhaltige und ressourceneffiziente Umgang mit Nährstoffen sowie die Vermeidung von Nährstoffverlusten in die Umwelt bleiben klarer Zweck des Gesetzes. Dies wird durch die in §3 Absatz 2a DünG-E umweltbezogene Konkretisierung der bedarfsgerechten Düngung nach den Vorgaben der geltenden Rechtsvorschriften unterstrichen, die einen wichtigen Maßstab für Auslegung und Anwendung des Düngerechts darstellt und den Gewässerschutz grundsätzlich stärkt. Zudem wird die Aufnahme eines nationalen Nitrat Aktionsprogramms in § 3a DünG-E aus Sicht des BDEW ausdrücklich begrüßt, auch wenn Vorgaben zu Inhalt und Verbindlichkeit zunächst offen bleiben. Dies ist auch ausdrücklich Umsetzungsaufgabe aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 08. Oktober 2025.

Hervorzuheben ist, dass sich die Wirksamkeit des Düngegesetzes neben der Zieldefinition klar an der Frage entscheidet, ob die vorgesehenen Instrumente geeignet sind, diese Ziele tatsächlich zu erreichen und ihre Einhaltung überprüfbar sicherzustellen. Zielsetzung und Instrumentarium sind aus Sicht der Wasserwirtschaft untrennbar miteinander verbunden. Die ersatzlose Streichung von § 11a DünG und der damit verbundene Verzicht auf die Stoffstrombilanzierung ist nicht zielführend und wird abgelehnt. Um die N-Effizienz der Betriebe zu steigern sowie Verluste zu erkennen und zu minimieren, ist die Vorgabe eines verbindlichen Nährstoffbilanzierungsinstruments unerlässlich. Gleichzeitig ist es bei tierhaltenden und (wirtschafts-)düngereimportierenden Betrieben relevant, die auf dem Betrieb zur Verfügung stehenden düngewirksamen Stickstoffquellen zu erfassen. Um den Verbleib der auf dem Betrieb entsprechend den Vorgaben zur Einhaltung des Düngebedarfs verwendbaren Mengen nachvollziehen zu können, besteht die Möglichkeit einer Verbringungsverordnung – wie z.B. die Niedersächsische Wirtschaftsdüngermeldeverordnung (WDünGGMV, NI). Eine entsprechende Vorgabe sollte im Düngegesetz enthalten sein.

Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes verfolgt mit dem Wirkungsmonitoring nach § 12a DünG-E einen gegenüber der bislang vorgesehenen verursachergerechten Stoffstrombilanzierung deutlich veränderten Ansatz. Grundlegend ist dabei, dass ein Monitoring gegenüber der Europäischen Kommission belegen können muss, dass die bestehenden Regelungen tatsächlich zur Reduzierung der Nitratreinträge beitragen. Ein Wirkungsmonitoring kann jedoch nur dann einen wirksamen Beitrag zur Zielerreichung leisten, wenn es auf belastbaren Datengrundlagen beruht und die Zusammenhänge zwischen Verursachung und Verteilung der Nährstoffeinträge hinreichend abbildet. Die Verordnungsermächtigung nach § 12a Absatz 2 Nummer 4 Buchstabe c DünG-E sollte um die Erhebung und Mitteilung von Daten

zum herbstlich mineralisierten Stickstoff sowie zur standortbezogenen jährlichen Stickstoffauswaschung erweitert werden, wie zum Beispiel Herbst-Nmin-Untersuchungen, Nitrat-Tiefenprofile und Sickerwasseranalysen, um eine belastbare wissenschaftlich fundierte Herleitung der Belastungssituation im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu ermöglichen.

Nach der derzeitigen Ausgestaltung arbeitet das vorgesehene Monitoring überwiegend mit aggregierten Wasser-, Geo- und Modelldaten. Eine systematische, verursachergerechte Erfassung der betrieblichen Nährstoffflüsse ist nicht vorgesehen. Zwar können einzelne betriebliche Angaben angefordert werden, eine gesamtbetriebliche Plausibilisierung und Bewertung von Nährstoffüberschüssen ist damit jedoch nicht möglich. Damit bleibt offen, inwieweit das Monitoring tatsächlich Aussagen darüber zulässt, wo Nährstoffüberschüsse entstehen und welche Maßnahmen wirksam zu deren Reduzierung beitragen. Zugleich ist nicht zu erwarten, dass durch Modellregionen und zusätzliche Verwaltungsstrukturen der bürokratische Aufwand sinkt.

Besondere Bedeutung erhält die Frage vor dem Hintergrund der neu gefassten Verordnungsermächtigung in § 3 Absatz 5 DüngG-E. Für Betriebe, die nachweislich gewässerschonend wirtschaften, werden Ausnahmen von besonderen Vorschriften in mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten erlassen, soweit dies unionsrechtlich vereinbar ist. Aus wasserwirtschaftlicher Sicht eröffnet dies weitreichende Spielräume und steigert damit die Anforderungen an die Qualität, Nachvollziehbarkeit und Belastbarkeit der Datengrundlagen erheblich. Ausnahmen können nur dann fachlich verantwortbar sein, wenn ihre Voraussetzungen klar belegt sind und ihre Auswirkungen auf die Gewässerqualität überprüfbar bleiben, insbesondere durch das Erfassen tatsächlicher, betrieblicher Messwerte. Aggregierte Modellansätze allein reichen hierfür nicht aus.

Diese Bewertung wird durch die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gestützt. Das Gericht hat betont, dass es dem Bundesverordnungsgeber obliegt, zügig eine tragfähige und rechtssichere Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, auf deren Basis wirksame Gebietsausweisungen erfolgen können. Zugleich hat es klargestellt, dass der Gewässerschutz eine höchstrangige Gemeinwohlaufgabe darstellt. Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, dass neue Ausnahmemöglichkeiten nicht zu einer faktischen Abschwächung des Schutzniveaus führen. Zudem urteilte der Europäische Gerichtshof im für die Mitgliedstaaten maßgeblichen Burgenlandurteil im Oktober 2019 in Österreich zugunsten des Gewässerschutzes und bezog sich auf die Landwirtschaft als Hauptverursacher für die Verschmutzung der Gewässer. Dies unterstreicht die Relevanz des Düngegesetzes als Teil des Grundrahmens zum effektiven Gewässerschutz.

Kritisch zu bewerten ist in diesem Zusammenhang auch die Einschränkung der behördlichen Eingriffsmöglichkeiten. § 13 Satz 3 DüngG-E schließt Anordnungen der zuständigen Behörden

zum Umgang mit Nährstoffen im Betrieb im Sinne des § 3 Absatz 2a aus. Damit bleibt unklar, wie bei erkennbaren strukturellen Nährstoffüberschüssen wirksam eingegriffen werden soll. Ohne eine behördliche Eingriffsmöglichkeit gerade bei strukturellen betrieblichen Nährstoffüberschüssen und ohne verursachergerechte Datengrundlagen besteht die Gefahr, dass der Anspruch des Gewässerschutzes hinter seiner tatsächlichen Wirkung zurückbleibt.

Weitere Anpassungen des Entwurfs, etwa zum Inverkehrbringen von Düngemitteln in § 5 DüngG-E, erfolgen in einer Situation, in der die grundlegende Belastungssituation für Boden und Wasser in Deutschland nicht flächendeckend gelöst ist und weiterhin besteht. Diesbezüglich ist auch sicherzustellen, dass eine Kohärenz mit den Vorgaben des vorsorgenden Bodenschutzes besteht. Ohne wirksame Kontrolle und belastbare Überprüfung der tatsächlichen Nährstoffeinträge besteht das Risiko zusätzlicher Belastungen. Auch die Regelung zur notifizierenden Behörde in § 6 DüngG-E lässt eine verbindliche Einbindung der umweltfachlichen Expertise des Umweltbundesamtes in diesem Bereich außen vor. Die Einbindung des UBA im Monitoring nach § 12a ersetzt dies nicht.

Im Zusammenhang mit den Bußgeldvorschriften des § 14 DüngG-E und vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung des Monitorings für die Bewertung der Wirksamkeit des Düngerechts und den Zweck des Düngegesetzes selbst ist darauf hinzuweisen, dass das Risiko von Regelungslücken im Vollzug besteht, da § 12a DüngG-E nur teilweise im Katalog der bußgeldbewehrten Tatbestände abgebildet ist. Eine Düngung über dem nach Düngeverordnung vorgegebenen Düngebedarf sollte eine Ordnungswidrigkeit darstellen.

Zusammenfassend sind die vorgesehenen Instrumente in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht geeignet, eine wirksame Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie sicherzustellen und die bestehenden Belastungen der Gewässer nachhaltig zu reduzieren. Insbesondere das vorgesehene Wirkungsmonitoring bietet keine ausreichende Grundlage, um Umfang, Herkunft und Verteilung der Nährstoffeinträge verursachergerecht und belegbasiert nachzuvollziehen. Ein Monitoring, das überwiegend auf aggregierten und modellbasierten Daten beruht und keine belastbare betriebliche Bilanzierung der Nährstoffflüsse mit tatsächlichen Messungen ermöglicht, ist hierfür nicht ausreichend. Ohne belastbare Datengrundlagen und ohne vollziehbare Regelungen besteht die Gefahr, dass die tatsächliche Wirkung des Gesetzes dem Anspruch des Bundesverwaltungsgerichts im Sinne eines Gewässerschutzes als höchstrangige Gemeinwohlaufgabe nicht entspricht.