

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes

– Drucksache 21/6135 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1066. Sitzung am 12. Juni 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

1. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, parallel zur Verabschiedung des Düngegesetzes umgehend eine Gebietsausweisungsverordnung zu erlassen. Mit dem Vorliegen der Urteilsbegründung des Bundesverwaltungsgerichtes zu den Verfahren bezüglich der Bayerischen Ausführungsverordnung zur Düngeverordnung (BVerwG, Urteil vom 24.10.2025 - 10 CN 1.25 -) wurde vom Senat klargestellt, dass die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage der Düngeverordnung (§ 13a Absatz 1) nicht den Anforderungen des Grundgesetzes genügt. Es obliegt somit dem Bundesverordnungsgeber, unter Beachtung der in der Urteilsbegründung genannten Maßgaben zügig eine Neuregelung der Ermächtigungsgrundlage zu schaffen, auf deren Grundlage dann wirksame Gebietsausweisungen durch die Landesregierungen erfolgen können. Auch nach Auffassung der Amtschefkonferenz der Agrarministerkonferenz im Januar 2026 ist seitens der Bundesregierung schnellstmöglich Rechtssicherheit zu schaffen.
2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung umgehend die Monitoringverordnung unter frühzeitiger Einbin-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

derung der Wasserwirtschaftsverwaltungen der Länder auf den Weg zu bringen, damit belastbare Datengrundlagen für eine Bewertung der Anstrengungen bei der Nitratreduktion zur Verfügung stehen.

3. Der Bundesrat begrüßt die Planungen der Bundesregierung für die Einberufung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) und fordert eine umgehende Einberufung der BLAG, die ein Konzeptpapier zur grundsätzlichen Weiterentwicklung des Düngerechts vorlegen soll. Die BLAG ist paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Wasserwirtschafts- und Landwirtschaftsverwaltung zu besetzen. Ziel muss sein, unter Berücksichtigung des Gewässerschutzes und der landwirtschaftlichen Düngepraxis die Maßnahmen der Düngeverordnung sowohl praktikabel als auch kontrollierbar und wirksam zu gestalten. In diesem Zusammenhang ist höchstmögliche Stickstoff-Düngeeffizienz anzustreben, um die Stickstoff-Auswaschung zu minimieren.
4. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 3 Absatz 2a DüngG)

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c ist zu streichen.

Folgeänderung:

Artikel 1 Nummer 9 ist zu streichen.

Begründung:

Absatz 2a entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Satz 1 des aufgehobenen § 11a DüngG als Ermächtigungsgrundlage für die Stoffstrombilanzierung. Mit der vorgesehenen vollständigen Aufhebung des § 11a soll die Stoffstrombilanzierung konsequent entfallen. Die Neuaufnahme des § 3 Absatz 2a würde dem widersprechen und ist zudem regelungstechnisch entbehrlich, da gleichzeitig mit der Änderung nach Nummer 9 zu behördlichen Anordnungen explizit festgelegt werden soll, dass die Behörde keine Anordnungen zum Umgang mit Nährstoffen im Betrieb im Sinne des § 3 Absatz 2a treffen kann.

Die Streichung von § 3 Absatz 2a sowie die (Folge-)Streichung des Satzes 3 in § 13 dient somit der Rechtsbereinigung und Verwaltungsvereinfachung und insbesondere aber auch der Klarheit.

5. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe e (§ 3 Absatz 5 Satz 2 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe e § 3 Absatz 5 Satz 2 ist die Angabe „ , soweit dies mit den unionsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist“ zu streichen.

Begründung:

Der Halbsatz ist entbehrlich und damit zu streichen. Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass Vorschriften im Einklang mit den unionsrechtlichen Vorgaben erlassen werden.

6. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb (§ 12 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe e DüngG)

In Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb § 12 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe e ist die Angabe „Menge und Nährstoffgehalte“ durch die Angabe „Art und Menge“ zu ersetzen.

Begründung:

Die pauschale Festlegung einer zusätzlichen Erhebung der konkreten Nährstoffgehalte der einer Biogasanlage zugeführten Stoffe würde einen erheblichen zusätzlichen Bürokratie- und Dokumentationsaufwand verursachen. Für die vorgesehenen Monitoring- und Bewertungszwecke ist die Erfassung von Menge und Art der Stoffe regelmäßig ausreichend. Nährstoffgehalte können bei Bedarf über Richtwerte oder vorhandene Datengrundlagen berücksichtigt werden.

7. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a DüngG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Monitoring-Verordnung im Sinne des im Koalitionsvertrag vereinbarten Bürokratierückbaus und der bürokratiearmen Umsetzung von EU-Recht auszugestalten und in enger Abstimmung mit den Ländern zu erarbeiten, sodass bei der Umsetzung ein möglichst geringer bürokratischer Aufwand für Betriebe und Verwaltung entsteht. Zudem bittet der Bundesrat die Bundesregierung, die Monitoring-Verordnung dem Bundesrat mit dem zweiten Durchgang des Düngegesetzes zur Beratung vorzulegen.

Begründung:

Mit § 12a DüngG-E wird die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt. Diese Monitoring-Verordnung soll nähere Bestimmungen über die Einrichtung und Durchführung des Monitorings regeln. Es besteht erheblicher Spielraum bei der Ausgestaltung der Monitoring-Verordnung, etwa bei der Nutzung vorhandener Daten und der Ausgestaltung von Nachweis- und Dokumentationspflichten. Dieser muss konsequent im Sinne einer bürokratiearmen Ausgestaltung insbesondere für die Betriebe aber auch für die Verwaltung genutzt werden.

Bei einer gemeinsamen Vorlage von Düngegesetz und Monitoring-Verordnung kann ein sinnvoller Abgleich zwischen der Ermächtigungsgrundlage und der tatsächlichen Ausgestaltung der Verordnung stattfinden. Darüber hinaus wird durch eine gemeinsame Vorlage Transparenz für den neu entstehenden Aufwand für Bürger und Verwaltung geschaffen.

8. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 1 Satz 2 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 § 12a Absatz 1 Satz 2 ist die Angabe „Ausnahmen von den Anforderungen der in Satz 1 genannten Rechtsverordnungen, insbesondere für Betriebe in mit Nitrat belasteten Gebieten, vorgesehen werden können“ durch die Angabe „die Anforderungen der in Satz 1 genannten Rechtsverordnungen angepasst werden können“ zu ersetzen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorhandenen Formulierungen könnten als Argument genutzt werden, die mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebiete fortzuführen bzw. zu manifestieren. Die Agrarministerkonferenz vom 20. März 2026 sprach sich dafür aus zu prüfen, künftig auf die Ausweisung belasteter Gebiete zu verzichten.

Die Ergebnisse des Monitorings können auch ohne ausdrücklichen Hinweis zur Prüfung von Ausnahmen für Betriebe in mit Nitrat belasteten Gebieten herangezogen werden. Ausnahmen für gewässerschonend wirtschaftende Betriebe werden bereits in § 3 Absatz 5 Satz 2 geregelt.

9. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 § 12a Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 ist die Angabe „Durchführung“ durch die Angabe „Mitwirkung oder Unterstützung“ zu ersetzen.

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nummer 8 § 12a Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 ist die Angabe „Mitwirkung“ durch die Angabe „Durchführung“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach § 12a Absatz 1 ist es Anliegen ein bundesweit einheitliches Wirkungsmonitoring zur Düngverordnung einzurichten und durchzuführen. D.h. die eigentliche Durchführung des Monitorings einschließlich der Erstellung der Monitoringberichte bleibt daher dem Bund beziehungsweise den von ihm beauftragten zuständigen Bundesinstituten vorbehalten.

Dies entspricht auch der bereits heute praktizierten Vorgehensweise. Die nach Landesrecht zuständigen Behörden sollen hierfür die Daten erfassen, bereitstellen und übermitteln und somit bei der Durchführung des Monitorings unterstützen. Eine vollständige Durchführung des Monitorings auf Landesebene wäre mit erheblichem personellem, organisatorischem und finanziellem Aufwand verbunden, ist fachlich nicht leistbar und würde zudem nicht zu einer bundeseinheitlichen Umsetzung führen.

10. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 3 Satz 1 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 § 12a Absatz 3 Satz 1 ist nach der Angabe „Daten verlangen können,“ die Angabe „jeweils“ durch die Angabe „optional“ zu ersetzen.

Begründung:

Es sollte den Ländern überlassen bleiben, wie sie die Datenübermittlung und -erfassung bei den in § 12a Absatz 3 Satz 1 genannten Stellen und Behörden organisieren. Ein automatisiertes Abrufverfahren kann dabei nur eine Option darstellen.

11. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 3, Absatz 5 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe a DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 § 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 und Absatz 5 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe a ist jeweils die Angabe „der“ vor der Angabe „Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten erhoben“ durch die Angabe „einer“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Änderung dient der Klarstellung, dass eine Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten möglich, aber nicht zwingend ist.

12. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 DüngG)

Artikel 1 Nummer 8 § 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 ist zu streichen.

Begründung:

Die öffentliche Bereitstellung geologischer Daten sowie die Zurverfügungstellung geologischer Daten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist eine wesentliche Zielsetzung der Regelungen des Geologiedatengesetzes. Die im Gesetzeszweck aufgeführten Anwendungen für geologische Daten umfassen auch die Wasser-, Land- und Forstwirtschaft und wurden bewusst allgemein gehalten, um das breite Spektrum der Aufgaben abzudecken. Einer gesonderten Rechtsverordnung für die Bereitstellung oder einen Abruf geologischer Daten für die Zwecke des Monitorings nach Düngegesetz bedarf es daher nicht.

13. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 6 Satz 2 DüngG)

In Artikel 1 Nummer 8 § 12a Absatz 6 Satz 2 ist die Angabe „sobald sie zur Prüfung der Entscheidung über Ausnahmen im Einzelfall nicht mehr erforderlich sind“ durch die Angabe „sobald die behördliche Entscheidung über Ausnahmen im Einzelfall Bestandskraft erlangt hat“ zu ersetzen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf § 12a Absatz 6 Satz 2 vorgesehene Löschpflicht der personenbezogenen Daten „sobald sie zur Prüfung der Entscheidung über Ausnahmen im Einzelfall nicht mehr erforderlich sind“ ist zu kurz bemessen. Bei der Gewährung oder Versagung von Ausnahmen durch die zuständigen Behörden ist stets mit einem erhöhten Klagerisiko zu rechnen. Daher ist eine Speicherung bis zum endgültigen Eintritt der Bestandskraft des Bescheides unerlässlich, um das gerichtliche Verfahren adäquat führen zu können. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage ist insbesondere erforderlich, da sich Behörden bei Verarbeitung personenbezogener Daten in Erfüllung ihrer Aufgaben nicht auf die Wahrung der berechtigten Interessen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe f DSGVO berufen können (vgl. Artikel 6 Absatz 1 Satz 2 DSGVO).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 1 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung kann dem Anliegen teilweise zustimmen.

Die Bundesregierung hält weiterhin an ihrem Ziel fest, den Ländern schnellstmöglich auf Basis der Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2025 wieder eine wirksame Gebietsausweisung zu ermöglichen. Ein paralleler Erlass der geplanten Gebietsausweisungsverordnung zur Änderung des Düngegesetzes ist allerdings aufgrund der einzuhaltenden Fristen im Rahmen der erforderlichen Strategischen Umweltprüfung zeitlich nicht zu bewerkstelligen.

Zu Ziffer 2 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen im Grundsatz zu. Die geplante Monitoringverordnung kann jedoch erst abschließend erarbeitet und erlassen werden, wenn das Zweite Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes in Kraft getreten ist und damit die Ermächtigungsgrundlage für die Verordnung feststeht. Auf diese Weise soll Kohärenz zwischen Gesetz und Verordnung sichergestellt werden.

Die frühzeitige Beteiligung der Wasserwirtschaftsverwaltungen ist innerhalb der Länder sicherzustellen.

Zu Ziffer 3 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen im Grundsatz zu. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Düngerechts wurde einberufen.

Die Berücksichtigung von Anliegen der Wasserwirtschaft hat über die zuständigen und in der Arbeitsgruppe vertretenen Pflanzenbaureferenten zu erfolgen und ist mit diesen abzustimmen. Für eine effiziente Arbeitsweise der Arbeitsgruppe ist es essentiell, dass auf Landesebene die Positionen zwischen Wasser- und Landwirtschaft im Vorhinein der Besprechungen zwischen den Behörden geeint werden.

Zu Ziffer 4 (Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 3 Absatz 2a DüngG))

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Der Vorschlag wird im Wesentlichen damit begründet, dass § 3 Absatz 2a des Gesetzentwurfs dem bisherigen Absatz 1 Satz 1 des § 11a des Düngegesetzes als Ermächtigungsgrundlage für die Stoffstrombilanzierung entspreche und der bezweckten Abschaffung der Stoffstrombilanzierung widerspreche.

Ein solcher Widerspruch besteht aus Sicht der Bundesregierung nicht. Die Ermächtigungsgrundlage für eine Stoffstrombilanzverordnung enthielt der bisherige § 11a Absatz 2 des Düngegesetzes, der zukünftig entfallen soll. § 3 Absatz 2a des Gesetzentwurfs ist keine Ermächtigungsgrundlage für eine Stoffstrombilanzierung, sondern ein allgemeiner Grundsatz, der das Ziel des Gesetzes eines nachhaltigen und ressourceneffizienten Um-

gangs mit Nährstoffen in der landwirtschaftlichen Praxis widerspiegelt und dadurch einen Beitrag zur Erreichung von Umweltzielen leistet. Aus Sicht der Bundesregierung ist die Regelung nicht schon mangels einer Anordnungsbefugnis der zuständigen Behörden entbehrlich.

Zu Ziffer 5 (Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe e (§ 3 Absatz 5 Satz 2 DüngG))

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die strengeren Regelungen in belasteten Gebieten waren bislang ein wesentlicher Bestandteil zur hinreichenden Umsetzung der Nitratrichtlinie und für die Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens. Der Vorbehalt der Vereinbarkeit von Ausnahmen mit den unionsrechtlichen Vorgaben ist vor diesem Hintergrund dringend erforderlich, auch um herauszustellen, dass kein rein nationaler Gestaltungsspielraum besteht. Die Regelung möglicher Ausnahmen ist nur nach Abstimmung mit der EU-Kommission möglich. Die vorgeschlagene Streichung könnte hingegen Irritationen bei der EU-Kommission auslösen und Abstimmungen, u. a. über Ausnahmemöglichkeiten, erschweren.

Zu Ziffer 6 (Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe d Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb (§ 12 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe e DüngG))

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag im Grundsatz ab.

Eine Übermittlung bereits vorhandener Angaben über Nährstoffgehalte ist aus Sicht der Bundesregierung unbedingt erforderlich, während die Art der einer Biogasanlage zugeführten Stoffe eher unerheblich erscheint. Die Bundesregierung prüft jedoch die Einbringung eines Formulierungsvorschlags, der „Art, Menge und Nährstoffgehalte der Stoffe“ umfasst.

Zu Ziffer 7 (Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a DüngG))

Die Bundesregierung kann dem Anliegen nur teilweise zustimmen.

Die erbetene Vorlage der Monitoringverordnung zum zweiten Durchgang des Änderungsgesetzes im Bundesrat lehnt die Bundesregierung ab. Um die Kohärenz zwischen Gesetz und Verordnung sicherzustellen, müssen zunächst die Inhalte der Ermächtigungsgrundlage im Düngegesetz feststehen. Bei Umsetzung der empfohlenen gleichzeitigen Vorlage im zweiten Bundesratsdurchgang käme es zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Düngegesetzes. Das derzeit bestehende Arbeitspapier für die geplante Monitoringverordnung wäre zunächst weiterzuentwickeln und mit den Ressorts, Ländern und Verbänden abzustimmen. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die EU-Kommission das deutsche Vorgehen im Detail verfolgt und verdeutlicht hat, unverhältnismäßige Verzögerungen nicht zu tolerieren, nicht zu verantworten. Die Bundesregierung sagt zu, das derzeitige Arbeitspapier zur Monitoringverordnung umgehend nach Inkrafttreten der Änderung des Düngegesetzes gemeinsam mit den Ländern weiterzuentwickeln und dabei auch eine bürokratiearme Ausgestaltung zu berücksichtigen.

Zu Ziffer 8 (Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 1 Satz 2 DüngG))

Die Bundesregierung kann den Vorschlag grundsätzlich mittragen.

Aus Sicht der Bundesregierung ist es zutreffend, dass Ausnahmeregelungen für gewässerschonend wirtschaftende Betriebe im Fall belasteter Gebiete bereits durch § 3 Absatz 5 Satz 1 und 2 abgedeckt sind. Dabei muss allerdings weiterhin klar sein, dass auf der Grundlage der Ergebnisse des Monitorings überprüft wird, ob und unter welchen Voraussetzungen insbesondere Ausnahmen für Betriebe in den mit Nitrat belasteten Gebieten vorgenommen werden können. Die Bundesregierung wird im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens einen entsprechenden, rechtsförmlich geprüften Formulierungsvorschlag vorlegen.

Zu Ziffer 9 (Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 2 Nummer 1 DüngG))

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag im Grunde ab.

Aus Sicht der Bundesregierung sind die Zuständigkeiten von Bund und Ländern im geplanten Monitoring klar gefasst, sodass eine Umformulierung nicht erforderlich erscheint. Durch die vorgeschlagene Änderung käme es insbesondere bei der Folgeänderung in § 12a Absatz 2 Nummer 2 zu sprachlichen Defiziten. Die Bundesregierung wird daher im weiteren Verfahren prüfen, einen rechtsförmlich angepassten Formulierungsvorschlag einzubringen, der die einheitliche Formulierung „Mitwirkung an der Durchführung“ in § 12a Absatz 2 Nummer 1 und 2 beinhalten soll.

Zu Ziffer 10 (Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 3 Satz 1 DüngG))

Die Bundesregierung kann den Vorschlag grundsätzlich mittragen, auch wenn die vorgeschlagene Änderung nicht erforderlich erscheint. Die Verordnungsermächtigung nach § 12a Absatz 3 Satz 1 räumt dem Verordnungsgeber ein Ermessen ein, wie er die Ermächtigung im Einzelnen nutzt. Die Ermächtigung sieht dabei nicht vor, dass zwingend das automatisierte Abrufverfahren für die Datenübermittlung zwischen den Behörden vorgeschrieben werden muss. Der Verordnungsgeber kann dies vielmehr als Option der Datenübermittlung vorsehen. Aus Sicht der Bundesregierung kann dies im Sinne des Vorschlags klargestellt werden.

Zu Ziffer 11 (Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 3, Absatz 5 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe a DüngG))

Die Bundesregierung kann den Vorschlag im Grundsatz mittragen.

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wird ein entsprechender, rechtsförmlich geprüfter Formulierungsvorschlag vorgelegt.

Zu Ziffer 12 (Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 DüngG))

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die Ermächtigung soll ermöglichen und sicherstellen, vorhandene Daten nutzen zu können. Es sollen keine neuen Daten erhoben werden.

Zu Ziffer 13 (Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 12a Absatz 6 Satz 2 DüngG))

Die Bundesregierung kann den Vorschlag im Grundsatz mittragen. Sie wird im weiteren Verfahren einen rechtsförmlich geprüften, entsprechenden Formulierungsvorschlag vorlegen, durch den ausdrücklich klargestellt wird, dass die nach § 12a Absatz 6 Satz 1 übermittelten personenbezogenen Daten erst nach Bestandskraft der Entscheidung über die Ausnahmen im Einzelfall zu löschen sind.