

Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe

Zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngungsgesetzes des BMLEH (Referentenentwurf)

Einleitung

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) begrüßt die Überarbeitung des Düngerechts und die Umsetzung der Düngprodukteverordnung der EU in deutsches Recht und bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Im vorliegenden Entwurf sieht die DUH jedoch mit großer Sorge eine deutliche Verschlechterung des gesetzlichen Wasserschutzes und der Datenqualität für ein Monitoring zur Ermittlung der Wirksamkeit der Düngeregeln in Deutschland gegenüber dem geltenden Düngegesetz. Insbesondere kritisiert die DUH die geplante Streichung der Stoffstrombilanz (§ 11a). Mit dieser geplanten Streichung schafft der Gesetzentwurf ein Instrument ersatzlos ab, das für die nationale Umsetzung der Ziele in der EU-Nitratrichtlinie sowie der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und der EU-Richtlinie für Luftschadstoffemissionen (NERC-Richtlinie) zentral wichtig ist.

Nach Ansicht der DUH muss die Pflicht zur Stoffstrombilanz als Hauptmaßnahme zur Umsetzung des EU-Verursacherprinzips im Wasserschutz erhalten und die behördliche Bewertung sollte ins Gesetz aufgenommen werden. Die in § 11a vorgegebene Stoffstrombilanz ist in der Praxis bewährt und wird zur betriebswirtschaftlichen Effizienzmessung ohnehin von vielen Betrieben durchgeführt. Sie sollte im Sinne einer modernen, digitalen Governance bürokratiearm elektronisch erfolgen und mit klaren behördlichen Bewertungen (Ampelsystem) ergänzt werden.

Im Folgenden sind die Punkte der DUH im Detail ausgeführt.

Stellungnahme im Einzelnen

1. Nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen (§ 3 Abs. 2a)

Die DUH begrüßt die geplante Einführung von § 3 Abs. 2a, mit dem klar gestellt wird, dass ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen explizit Kennzeichen guter fachlicher Praxis ist und fordert die Operationalisierung dieser Bestimmung in Form des Erhalts von § 11a.

Bislang nannte § 3 Abs. 2 als Prinzipien der Düngung nach guter fachlicher Praxis nur die Pflanzenernährung, den Erhalt der Bodenfruchtbarkeit und die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Erzeugnissen. Die Ergänzung, dass zur guten fachlichen Praxis insbesondere gehört, dass ein nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen im Betrieb sichergestellt und hierbei Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich vermieden werden, bewertet die DUH als sehr positiv. Die DUH

sieht jedoch die Gefahr, dass durch die Neueinführung von § 13 Satz 2 dieser Grundsatz keine Anwendung finden wird (siehe hierzu auch Punkt 6 der Stellungnahme), wenn Behörden grundsätzlich keine Anordnungen im Betrieb treffen dürfen und damit ihrer Handlungsmöglichkeiten im Vollzug beraubt werden. Die DUH empfiehlt dringend zur Operationalisierung dieser Bestimmung zur guten fachlichen Praxis den § 11a des geltenden Gesetzes zu erhalten und zu nutzen, statt diesen zu streichen. Zugleich sollten Behörden selbstverständlich Anordnungen zum Umgang mit Nährstoffen im Betrieb treffen müssen, wenn im Sinne des § 3 Absatz 2a die gute fachliche Praxis auf einem Betrieb nicht eingehalten wird.

2. Regelung von Voraussetzungen für Ausnahmen in Rechtsverordnungen (§ 3 Abs. 5)

Aus Sicht der DUH ist eine für alle Betriebe verpflichtende Nährstoffbilanzierung unerlässlich, um die notwendige Datengrundlage für die in § 3 Abs. 5 geplante Möglichkeit der Regelung von Voraussetzungen für Ausnahmeregelungen zu schaffen.

§ 3 Abs. 5 Nr. 10 soll um die Möglichkeit ergänzt werden, in Rechtsverordnungen die Voraussetzungen für Ausnahmen für Betriebe in mit Nitrat belasteten Gebieten von den Vorschriften zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung und die Anforderungen an ihren Nachweis zu regeln.

Ausnahmen können nur dann gewährt werden, wenn eine Datenbasis besteht, aufgrund derer auf einzelbetrieblicher Ebene beurteilt werden kann, welche Betriebe bereits gewässerschonend wirtschaften und welche Betriebe zu den Verursachern erhöhter Nitratbelastungen im Grundwasser gehören. Die Voraussetzung für Ausnahmeregelungen muss deshalb eine für alle Betriebe verpflichtende Nährstoffbilanzierung sowie deren Prüfung sein, denn nur so kann dem Verursacherprinzip angemessen Rechnung getragen werden (siehe hierzu auch Punkt 4 der Stellungnahme).

3. Erstellung eines nationalen Aktionsprogramms (§ 3a)

§ 3a sieht weiterhin die Erstellung eines nationalen Aktionsprogramms gemäß EU-Nitratrichtlinie 91/676/EWG vor. Mit Blick auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Oktober 2025¹ sieht die DUH eine besondere Dringlichkeit darin, zügig das bislang fehlende, den Maßgaben des § 3a Abs. 1 des Düngegesetzes genügende nationale Aktionsprogramm zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen zu erstellen.

Angesichts umfangreicher Evaluationen und wissenschaftlicher Erkenntnisse, die seit Jahren auf eine Umsetzung warten, geht die DUH von einer kurzen Frist aus, bis der Entwurf für das Aktionsprogramm vorgelegt wird.

Inhaltlich sieht die DUH insbesondere an den folgenden Punkten Regelungsbedarf:

Das Aktionsprogramm ist mit Blick auf die zu erreichenden Gewässerschutzziele zu konzipieren. Das Ziel der Sicherung von sauberem Wasser in flächendeckend gut geschützten Grundwasserkörpern muss Priorität erhalten, um den Wohlstand der Bevölkerung langfristig zu sichern, der wesentlich auf der Verfügbarkeit von unbelastetem Grundwasser beruht.

- Dokumentationspflichten und behördliche Kontrollen müssen in angemessener Weise digitalisiert werden. Ein Beispiel liefert Dänemark, wo die betrieblichen Nährstoffdaten in eine Datenbank eingetragen werden und die Datenbank dem Landwirtschaftsbetrieb regelmäßig mit einem Ampelsystem eine Einordnung und Bewertung der Daten anbietet. Die Ampel identifiziert Risikobetriebe mit Nährstoffüberschüssen, die gezielt beraten bzw. belangt werden.

¹ Bundesverwaltungsgericht: Pressemitteilung Nr. 74/ 2025 vom 8.10.2025.

- Die Pflicht in § 11a zur betrieblichen Nährstoffbilanz ist fortzusetzen und auf elektronische Meldung umzustellen, eine Bewertung durch zuständige Behörden ist festzulegen (Beispiel Dänemark).
- Zur Ermittlung des Stickstoff-Düngungsbedarfs gilt es den aktuellen Forschungsstand zu berücksichtigen und veraltete Daten durch wissenschaftlich aktuell fundierte Werte zu ersetzen. So sollte die Stickstoffnachlieferung aus dem Boden angemessen umfangreich berücksichtigt werden.
- Betriebliche Nährstoffflüsse sind mit gestaffelten Abgaben nach Höhe der Überschreitung zu belegen mit dem Ziel im 5 Jahresmittel eine ausgeglichene Stickstoffbilanz zu erzielen.
- Die Reaktionszeiten der Grundwasser-Messstellen sind ebenso wie die Denitrifikationswerte sorgfältig abzuschätzen.
- Denitrifikation angemessen berücksichtigen: Im dritten Jahr in Folge wird im Monitoringbericht 2024 darauf hingewiesen, dass Schwellenwerte künftig noch häufiger überschritten werden, dass ein Durchbruch von Nitrat-Frachten dort zu erwarten ist, wo die **Denitrifikation** ausgeschöpft ist. Dennoch hat der Gesetzgeber keine vorbeugenden Maßnahmen ergriffen. Die ab Ende 2025 vorgesehene Erfassung der Denitrifikation muss ergänzt werden mit konkreten Maßnahmen zur Nitratreduktion. Andernfalls ist eine schnellstmögliche Einhaltung des Grenzwertes von 50 mg N/l Grundwasser an allen Messstellen nicht zu erzielen.
- Die nitratbelasteten Gebiete („rote Gebiete“) sind auf Basis der gemessenen Nitratkonzentration im Grundwasser und unter Berücksichtigung des Denitrifikationswertes (Exzess-N2) des jeweiligen Standortes neu auszuweisen.
- Sämtliche Transporte und Importe von organischen Düngern sind behördlich zu erfassen. Dabei sind die umwelt- und sachgerechte Verbringung, Lagerung, der Verbleib bzw. die Nutzung jeder Nährstoffcharge zu dokumentieren, die einen Betrieb verlässt. Eine bundesweit einheitliche Datenbank muss die elektronische Meldung, Erfassung und Bewertung leicht und transparent gestalten.
- Nicht umweltgerechter Umgang mit Nährstoffen aus der Landwirtschaft ist mit höheren Strafen zu belegen.

4. Abschaffung der Stoffstrombilanz (§11 a) muss zurückgenommen werden

Die DUH kritisiert auf das Schärfste die geplante Streichung der Pflicht zur Erstellung einer betrieblichen Stoffstrombilanz (§ 11a). Gemäß der Evaluation der Düngeverordnung von 2024 und der Monitoringberichte der letzten Jahre ist es notwendig, gesetzliche Verbesserungen zu schaffen, um Stickstoffüberschüsse gezielt zu reduzieren und um eine robuste Datengrundlage zu erhalten, auf deren Basis Betriebe mit ausgeglichener Nährstoffbilanz möglicherweise aus Reduktionsverpflichtungen ausgenommen und Verursacher von Überdüngung identifiziert werden können. Die beste Datengrundlage schafft die vollständige betriebliche Hofstorbilanz, die gemäß der bestehenden Pflicht zur Stoffstrombilanz bereits von den Betrieben vorgenommen wird. Die Streichung der Stoffstrombilanz widerspricht dem Verschlechterungsverbot der EU-WRRL und entzieht der Düngepolitik die faktische Grundlage.

Die DUH fordert deshalb die Beibehaltung der Pflicht zur vollständigen betrieblichen Stoffstrombilanz, da keine andere Datenquelle oder -erhebung gleichwertig belastbare Daten für zielgerichtete Maßnahmen und ggf. Ausnahmen von Reduktionspflichten liefert. Damit ist sie nicht allein: im Monitoringbericht 2024² schreiben die Autor*innen: „Um die Belastbarkeit der Modellergebnisse zu erhöhen, ist es gemäß dem

² BMEL, BMUV (2024): 5. Monitoringbericht zur Wirkung der Düngeverordnung auf das Grundwasser und die Oberflächengewässer, S. 30

Feinkonzept notwendig, eine verbesserte Datengrundlage für die Nährstoffbilanzierung zu schaffen. (...) Allerdings werden beispielsweise Daten aus der einzelbetrieblichen Düngedokumentation (§ 10 DüV) vorraussichtlich erst zur Verfügung stehen, wenn von Bund und Ländern eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen wurde.“

Diese Rechtsgrundlage besteht im bestehenden §11a und einer Ergänzung, die es den zuständigen Behörden überträgt, die betrieblichen Nährstoffbilanzen zu bewerten und ggf. Anordnungen zu treffen im Sinne des Gewässerschutzes.

Auch das geplante Wirkungs-Monitoring erfordert eine robuste Datengrundlage, die nur mit der Erfassung der Nährstoffströme in betrieblichen Bilanzen und überbetrieblichen Nährstofftransport-Erfassungen hinreichend belegt erhoben werden kann.

Weiter heißt es im Monitoringbericht 2024: „*Mittelfristig soll das Monitoring die Entwicklung der Stickstoffemissionen in den mit Nitrat belasteten Gebieten nach AVV GeA gesondert betrachten. Weil die mit Nitrat belasteten Gebiete mitunter sehr kleinräumig sind, werden hochauflöste Daten benötigt, um belastbare Aussagen tätigen zu können. Derzeit ist dies nur für die Landnutzung möglich (...), da hier InVeKoS-Daten zur Verfügung stehen. Für die Stickstoffbilanzen liegen noch keine ausreichend aufgelösten Ergebnisse vor, da einige Datengrundlagen noch nicht die notwendige räumliche Auflösung besitzen.*“³

Die Ausführungen zeigen, dass dem Ressort bewusst ist, welche zentrale Bedeutung die Bilanzpflicht einnimmt. Im Widerspruch hierzu sieht der vorliegende Referentenentwurf eine Verschlechterung der Datengrundlage vor. Praktisch führt die Abschaffung der betrieblichen Stoffstrombilanz dazu, dass die Verursacher von Überdüngung nicht mehr identifiziert werden können. Die Verursacher müssen nicht einmal dokumentieren, in welchem Ausmaß sie Nährstoffüberschüsse in die Umwelt entlassen. Somit kommt die Abschaffung der Stoffstrombilanz nicht nur einer Abschaffung der Verursachergerechtigkeit gleich, sondern untergräbt auch die Lenkungsfunktion des Düngegesetzes. Dies kann absehbar eine Verschlechterung der Nährstoffsituation in Gewässern nach sich ziehen und somit als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot in der WRRL eingeordnet werden.

Wasserkosten steigen absehbar

Betriebliche Nährstoffüberschüsse schaden der Umwelt und der Gewässerqualität und bilden vielerorts die Hauptursache für die Überschreitung des Grenzwerte im Grundwasser an 26 % der Grundwassermessstellen in Deutschland. Schätzungen des Umweltbundesamtes (UBA)⁴ zufolge drohen in nitratbelasteten Regionen die Trinkwasserkosten um bis zu 62 % zu steigen, weil die Wasserversorger immer aufwendigere Aufbereitungstechniken benötigen, um die gesetzliche Trinkwasserqualität zu sichern.

Die Nitratkonzentration im Grundwasser steigt absehbar in weiten Regionen, wo die Denitrifikation abnimmt. Die Fähigkeit des Bodens Nitrat abzubauen sinkt, dies gilt vor allem in Gebieten des Norddeutschen Tieflands, so geht es aus dem 5. Monitoringbericht hervor: „*Gemäß Grundwasserverordnung ist der Denitrifikationswert spätestens zum Ablauf des 22. Dezembers 2025 erstmalig zu ermitteln. Die Nitratbelastung wird dann in allen Grundwasserkörpern, in denen denitrifizierende Verhältnisse vorliegen, unter Berücksichtigung des Denitrifikationswertes ermittelt und an dieser Stelle dargestellt werden. Dies wird*

³ BMEL, BMUV (2024): 5. Monitoringbericht zur Wirkung der Düngeverordnung auf das Grundwasser und die Oberflächengewässer, S. 30

⁴ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-05-24_texte-43-2017_kosten-trinkwasserversorgung.pdf

voraussichtlich zu einem Zuwachs an berechneten Schwellenwertüberschreitungen und einer Zunahme der ermittelten Konzentrationsniveaus vor allem in Gebieten des Norddeutschen Tieflands führen.“⁵

Mit Blick auf die Pflicht, an jeder Nitratmessstelle den Grenzwert fristgerecht gemäß EU-Nitratrichtlinie einzuhalten, erfordert die im Monitoring beschriebene steigende Nitratkonzentration **zusätzliche Maßnahmen und behördliche Anordnungspflichten zur Reduktion der Nitrateinträge**, nicht aber die Abschaffung von Maßnahmen und behördlichen Handlungsoptionen. Daher muss § 11a vollständig erhalten bleiben und um neue Bewertungs- und Anordnungsbefugnisse für Behörden ergänzt werden.

5. Wirkungsmonitoring (§12 a)

Die DUH begrüßt das in § 12a geplante bundesweite Monitoring. Soll dieses Monitoring jedoch wie geplant dafür genutzt werden, zu beurteilen, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen von den Anforderungen der in Satz 1 genannten Rechtsverordnungen, insbesondere für Betriebe in mit Nitrat belasteten Gebieten, vorgesehen werden können, so muss eine Betrachtung gesamtbetrieblicher Bilanzen stattfinden.

§12 Abs. 2 Nr. 4 sieht vor, dass das BMLEH ermächtigt wird, nähere Bestimmungen u.a. über Auskunfts- pflichten zur Anwendung von Wirtschaftsdüngern, dem Ertragsniveau der angebauten Kulturen und der im Boden verfügbaren Nährstoffmengen zu erlassen. Statt den für das Monitoring zuständigen Behörden nur die Möglichkeit zu geben, einzelne Daten bei den Betrieben abzufragen, sollte hier die Möglichkeit geschaffen werden, gesamtbetriebliche Bilanzen anzufordern. Denn nur so ist es möglich, die Plausibilität und Umweltwirksamkeit von betrieblichen Angaben umfassend zu prüfen.

Darüber hinaus sollte den Behörden die Möglichkeit gegeben werden, nicht nur allgemeine Wasser- und Geodaten zu verwenden, sondern auch auf einzelbetrieblicher Ebene belegbasierte Daten zu erheben, anhand derer der Ursprung von Nährstoffüberschüssen analysiert werden kann, anstatt durch Modellre- gionen weiteren bürokratischen Aufwand zu schaffen.

6. § 13 Satz 2: Behördliche Anordnungen

Die Einführung von § 13 Satz 2 führt aus Sicht der DUH dazu, dass der ebenfalls neu eingeführte § 3 Nr. 2a (Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz als Teil der guten fachlichen Praxis) keine Anwendung fin- den wird, und sollte dementsprechend gestrichen werden.

Nur, wenn die zuständigen Behörden bei Verstößen gegen alle Prinzipien der guten fachlichen Praxis, inklusive dem nachhaltigen und ressourceneffizienten Umgang mit Nährstoffen, die zur Beseitigung der Verstöße notwendigen Anordnungen treffen können, können Nährstoffüberschüsse reduziert und die Qualität des Grundwassers verbessert werden. § 13 Satz 2 ist deshalb ersatzlos zu streichen. Daher sollten Behörden Anordnungen zum Umgang mit Nährstoffen im Betrieb treffen **müssen**, wenn im Sinne des § 3 Absatz 2a die gute fachliche Praxis auf einem Betrieb nicht eingehalten und ein entsprechender betrieb- licher Nährstoffüberschuss festgestellt wird.

Kontakt: Reinhild Benning | Senior Expert | Politische Leitung Landnutzung und Agrarökologie | Deutsche Umwelthilfe e.V. | Bundesgeschäftsstelle Berlin | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin
Telefon: +49 30 2400867-885 | Mobil: +49 151 17918487 | E-Mail: benning@duh.de

⁵ BMEL, BMUV (2024): 5. Monitoringbericht zur Wirkung der Dünger- und Pflanzenschutzverordnung auf das Grundwasser und die Oberflächengewässer, S. 40-41