

Greenpeace-Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes (DüngG)

Vorbemerkung

Greenpeace sieht in den im Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes (DüngG) vorgesehenen Änderungen des geltenden Düngegesetzes eine **eindeutige Verschlechterung des gesetzlichen Gewässerschutzes** und eine systematische Schwächung der Kontrollmöglichkeiten. Sie gefährdet die Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie sowie der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

Dieser Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat ist mit Blick auf einschlägige Gerichtsurteile¹, Monitoringberichte² und das drohende EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eine **Missachtung der staatlichen Fürsorgepflicht**. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Regeln verschlechtert werden sollen, obwohl jede vierte Grundwassermessstelle Grenzwerte überschreitet, das Trinkwasser in Deutschland mit Nitrat belastet ist³ und die ökologischen Gefahren in Nord- und Ostsee unvermindert fortbestehen⁴. Die beabsichtigten neuen Düngeregeln sind nicht geeignet, um die hohen externalisierten Kosten durch Umwelt- und Klimaschäden sowie die Risiken für Gesundheit und Versorgungssicherheit durch die industrielle Landwirtschaft zu senken⁵. Zwar wird begrüßt, dass das Ministerium die ursprüngliche Absicht aufgegeben hat, den nachhaltigen Umgang mit Nährstoffen als Gesetzeszweck in § 1 zu streichen, doch die gleichzeitige ersatzlose Streichung der Stoffstrombilanzierung (§ 11a) entzieht diesem Ziel die faktische Grundlage.

Zudem gefährdet die Streichung des einzigen verursachergerechten Bilanzierungsinstruments notwendige Synergien mit dem Klimaschutz und erschwert die künftige Nachhaltigkeitsberichterstattung entlang der gesamten

¹ BVerwG 10 C 1.25 - Urteil vom 08. Oktober 2025; BVerwG 10 CN 1.25 - Urteil vom 24. Oktober 2025

² Monitoringbericht 2022, 2024

³ BMEL & UBA (2024): Nitratbericht 2024. Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Ernährung und Landwirtschaft sowie für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.

<https://www.nitratdatenbank.de/trinkwasser/aktuelle-trinkwassersituation.html>

⁴ Umweltbundesamt (2026): Nährstoffeinträge über Flüsse und Direkteinleiter in die Ostsee

Umweltbundesamt (2022): Ökologischer Zustand in den Küstengewässern der Ostsee

⁵ Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft (2021): "Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe"

landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette. **Wir fordern eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs**, um die nationalen und europäischen Umweltziele nicht dauerhaft zu gefährden und eine Verschlechterung des gesetzlich vorgegebenen Gewässerschutzes zu vermeiden.

Zu den Änderungen im Einzelnen

1. Nährstoffüberschüsse und die Streichung der Stoffstrombilanz (§ 11a)

Greenpeace lehnt die **ersatzlose Streichung der einzelbetrieblichen Bilanzierungspflicht von Nährstoffflüssen** ab. Die Stoffstrombilanz (Hoftorbilanz) ist das geeignete Werkzeug, um belastbare Daten über einzelbetriebliche Nährstoffüberschüsse zu erzielen. Fachlich und praktisch nachvollziehbar ist die Kritik der landwirtschaftlichen Betriebe an der mangelhaften und nicht zeitgemäßen bürokratischen Ausgestaltung. Doch anstatt das Instrument zu streichen, muss das Verfahren von der analogen Belegführung hin zu einer konsequenten Digitalisierung entwickelt werden. Durch eine intelligente Verzahnung mit bestehenden Datenbanken ließe sich der Dokumentationsaufwand minimieren und gleichzeitig die Steuerungsfähigkeit der Düngepolitik erhalten.

Die Streichung der einzelbetrieblichen Bilanzierungspflicht entzieht der Düngepolitik hingegen die faktische Grundlage. Denn ohne sie können Verursacher von Überdüngung nicht mehr identifiziert werden. Dies widerspricht dem Verschlechterungsverbot der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

Ein verbessertes Nährstoffmanagement ist zwar punktuell erkennbar, jedoch treten **regional unverändert hohe Stickstoff- (N) und Phosphor- (P) Überschüsse** auf. Der aktuelle Nitratbericht zeigt auf, dass im Berichtszeitraum 2020-2022 weiterhin 25,6 Prozent der Messstellen des landwirtschaftlich beeinflussten EU-Nitratmessnetzes in Deutschland den Grenzwert von 50 mg/l Nitrat im Grundwasser überschreiten⁶.

- **Verlust der Verursachergerechtigkeit:** Die geplante Streichung des § 11a DüngG und der dazugehörigen Verordnung ist fachlich nicht zu rechtfertigen. Die Stoffstrombilanz (Hoftorbilanz) ist das effektivste Werkzeug, um die tatsächlichen Nährstoffströme eines Betriebes zu erfassen. Ohne dieses Instrument ist eine Regulierung der

⁶ BMEL & UBA (2024): Nitratbericht 2024. Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Ernährung und Landwirtschaft sowie für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.

Nährstoffflüsse nicht möglich. Betriebe mit hohen Überschüssen können nicht mehr identifiziert werden, während gewässerschonend wirtschaftende Betriebe weiterhin Pauschalregelungen in belasteten Gebieten unterliegen.

- **Soziale Kosten:** Die betrieblichen Nährstoffüberschüsse ziehen erhebliche Kosten nach sich, die gesellschaftlich getragen werden müssen. Spezialisierte Futterbaubetriebe können in intensiv wirtschaftenden Veredelungsregionen systematische Überschüsse von bis zu 1.000 Euro pro Hektar jährlich an externen Kosten verursachen⁷. Eine Gesetzgebung, die eine betriebsspezifische Nachverfolgung und Vermeidung dieser externen Kosten durch die Streichung von Bilanzpflichten unmöglich macht, widerspricht der Zweckbestimmung des Düngegesetzes, Gefahren für den Naturhaushalt abzuwenden.
- **Fehlende Lenkungswirkung:** Die Verlagerung der Grundsätze des Nährstoffmanagements in die „gute fachliche Praxis“ (§ 3 Abs. 2a) geht an der Realität vorbei. Tatsächlich gibt es in vielen Regionen Deutschlands hohe Nährstoffüberschüsse. Ohne eine flächendeckende betriebliche Bilanzierungspflicht können Betriebe mit hohem Bruttostickstoffsaldo nicht verursachergerecht identifiziert und sanktioniert werden. Das Gesetz bleibt faktisch ohne Lenkungswirkung.

2. Die zentrale Rolle der Stoffstromdaten für den Klimaschutz (CSRD/Scope 3)

Greenpeace lehnt die Streichung der Stoffstrombilanz auch vor dem Hintergrund der Klimabilanzierung im Zuge der Nachhaltigkeitsberichterstattung und Umsetzung der LULUCF-Verordnung ab. Künftig wird im Zuge der Nachhaltigkeitsberichterstattung an verschiedenen Stellen eine betriebsspezifische Bilanzierung von Nährstoffströmen benötigt. Weil sie die dazu zwingend notwendigen Primärdaten liefert, sollte die Stoffstrombilanz erhalten bleiben.

- Relevanz von Lachgas: **Stickstoffdüngung ist die Primärquelle für Lachgas-Emissionen** (N_2O), ein Treibhausgas, das 265- bis 310-mal klimaschädlicher ist als CO_2 . Rund 40 % der landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen gehen auf N_2O -Emissionen aus Böden zurück, die durch Stickstoffüberschüsse entstehen. Eine präzise Erfassung des Stickstoffeinsatzes sowie der Stickstoffüberschüsse sind daher die unverzichtbare Basis für jede Klimabilanz⁸.

⁷ Boston Consulting Group (2019): Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft.

⁸ Umweltbundesamt (2023): Beitrag der Landwirtschaft zu den

- Die **Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)** verpflichtet nach der Anpassung durch das Omnibus-Verfahren zwar zunächst primär Großkonzerne der Ernährungsindustrie, ihre Scope-3-Emissionen aus der landwirtschaftlichen Lieferkette zu berichten. Dennoch bleibt die Anforderung für die großen Marktteilnehmer (insb. Lebensmitteleinzelhändler und Großmolkereien) bestehen, Emissionen entlang der Wertschöpfungskette transparent zu machen.
- Somit wächst der wirtschaftliche Druck auf landwirtschaftliche Betriebe, **präzise Daten zur Düngemittelverwendung sowie zur Nährstoffbilanzierung** bereitzustellen. Da Lachgas aus der Stickstoffdüngung oft den größten Hebel im CO₂-Fußabdruck darstellt, sind abnehmende Unternehmen darauf angewiesen, tatsächliche Primärdaten statt pauschaler Durchschnittswerte zu nutzen, um ihre eigenen Klimaziele (z. B. Net Zero/SBTi) zu erreichen. Die Bereitstellung genauer Daten wird somit faktisch zur Voraussetzung für die Teilnahme an Premium-Programmen oder Bonuszahlungen, da Landwirte sonst riskieren, mit nachteiligen Standardwerten bilanziert zu werden.
- Deutschland ist im Rahmen der **LULUCF-Verordnung** verpflichtet, die Treibhausgasinventare für Böden stetig zu präzisieren. Ohne reale Stoffstromdaten fehlen den Bundesländern valide Grundlagen zur Abbildung der N₂O-Emissionen, der Denitrifikationsleistung und Kohlenstoffspeicherung⁹. Nur wenn die Stoffströme präzise erfasst werden, lässt sich wissenschaftlich fundiert ableiten, welcher Anteil des Stickstoffs im Boden umgewandelt wird und welche Kapazitäten der Boden zur Kohlenstoffsequestrierung (Humusaufbau) tatsächlich besitzt. Mit der geplanten Streichung der einzelbetrieblichen Bilanzierung entzieht der Gesetzgeber den Bundesländern die notwendige Primärdatengrundlage, um ihren Berichtspflichten zur Klimaschutzleistung der Böden nachzukommen.
- **Vermeidung von Doppelbürokratie:** Ohne einheitliche staatliche Standards über die Stoffstrombilanz drohen ineffiziente Doppelstrukturen. Unterschiedliche Abnehmer könnten verschiedene Datenformate fordern, was den bürokratischen Aufwand für die Landwirt:innen massiv erhöhen würde. Die Stoffstrombilanz könnte hier als harmonisierte Schnittstelle zwischen Wasser- und Klimaschutz dienen.

Treibhausgas-Emissionen. Datenbasis: Nationale Treibhausgas-Inventare. Lachgas aus landwirtschaftlichen Böden stellt den größten Einzelposten der Emissionen des Sektors dar.

⁹ Verordnung (EU) 2018/841 (LULUCF-Verordnung) in Verbindung mit den IPCC-Guidelines für nationale Treibhausgasinventare.

3. Wirkungsmonitoring (§ 12a) und EU-Rechtsrisiken

Die Einführung eines bundesweiten Wirkungsmonitorings (§ 12a) wird zur Kenntnis genommen, erscheint jedoch ohne belastbare Primärdaten aus Hoftorbilanzen unzureichend.

- **Datenqualität:** Ein Monitoring, das lediglich auf modellierten Werten eines Testbetriebsnetzes basiert und nicht auf real erfassten betrieblichen Bilanzdaten aufbauen kann, bleibt gegenüber den tatsächlichen lokalen Belastungen unpräzise. Das skizzierte Monitoring, wofür eine neue Verordnung ja erst geschaffen werden muss, wird im Vergleich zu dem bisherigen betriebsindividuellen Monitoring in Form der Stoffstrombilanz als Verschlechterung der bestehenden gesetzlichen Gewässerschutzes bewertet.
- **Finanzielle Risiken:** Deutschland riskiert die Wiederaufnahme des Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission, da die Einstellung des Verfahrens im Jahr 2023 ausdrücklich an die Zusage eines effektiven Monitorings geknüpft war. Dies könnte bei erneuter Verurteilung zu Zwangsgeldern führen, die in der Vergangenheit auf bis zu 850.000 Euro pro Tag geschätzt wurden¹⁰.
- **Wasserpreise:** In nitratbelasteten Regionen droht eine Steigerung der Trinkwasserpreise um bis zu 62 Prozent, da Wasserversorger massiv in teure Aufbereitungstechnik investieren müssen¹¹.

4. Ausnahmeregelungen in nitratbelasteten Gebieten (§ 3 Abs. 5)

Der Entwurf sieht eine Verordnungsermächtigung für Ausnahmen in „Roten Gebieten“ vor. Greenpeace lehnt dies ab, solange keine verursachergerechte Datengrundlage in Form einer verpflichtenden, betrieblichen Bilanzierung der Nährstoffflüsse existiert (vgl. Punkt 1).

- Die **Aufweichung der Bewirtschaftungsauflagen** ohne den belastbaren Nachweis einer ausgeglichenen betrieblichen Nährstoffbilanz ist fachlich nicht zu rechtfertigen. Ohne die Primärdaten der Stoffstrombilanz (§ 11a) fehlt den Behörden das Instrumentarium, um zwischen gewässerschonend wirtschaftenden Betrieben und tatsächlichen Emittenten zu unterscheiden. Ausnahmen ohne einen betriebsindividuellen Nachweis der Nährstoffflüsse würde das Verursacherprinzip ad-absurdum führen.

¹⁰ Schätzung der EU-Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens (Rechtssache C-543/16). Vgl. auch Giesen, R. (2019): Drohende Zwangsgelder wegen Verstoßes gegen die Nitratrichtlinie. In: Agrar- und Umweltrecht

¹¹ Umweltbundesamt (2017): Quantifizierung der landwirtschaftlich verursachten Kosten zur Sicherung der Trinkwasserbereitstellung.

- **Überschätzung der Nährstoffbedarfe:** Die gesetzlichen Stickstoff Bedarfswerte (insbesondere für Mais) sind bereits heute um bis zu 20 Prozent zu hoch angesetzt¹². Diese systematische Überschätzung des Bedarfs führt bereits unter geltendem Recht zu hohen Nährstoffsalden. Weitere Erleichterungen ohne den Nachweis einer ausgeglichenen Bilanz wirken vor diesem Hintergrund wie eine bewusste Inkaufnahme weiterer Umweltbelastungen und müssen als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bewertet werden.

5. Ablehnung der Einschränkung behördlicher Anordnungsbefugnisse in § 13 Satz 3

Wir lehnen die vorgeschlagene Neufassung des § 13 Satz 3 ab, wonach die zuständige Behörde explizit **keine Anordnungen** zum Umgang mit Nährstoffen im Betrieb im Sinne des § 3 Absatz 2a treffen darf und halten die **Beibehaltung einer Ermächtigungsgrundlage für behördliche Einzelfallanordnungen** für zwingend erforderlich.

Die Stickstoff- und Phosphorbelastung ist in vielen Regionen Deutschlands nach wie vor hoch (vgl. Punkt 1). Gerade weil die **Nährstoffüberschüsse in Deutschland extrem ungleich verteilt** sind, müssen die Düngehörden vor Ort in der Lage sein, auf spezifische lokale Situationen mit gezielten Anordnungen zu reagieren. Ohne die Befugnis, lokal präzise Maßnahmen im Rahmen der guten fachlichen Praxis anzuordnen, verlieren die Behörden ein wichtiges Instrument zur **Durchsetzung einer verursachergerechten Regulierung**. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausdrücklich betont, dass der Gewässerschutz eine „höchstrangige Gemeinwohlaufgabe“ ist, die wirksame Maßnahmen zur Reduzierung von Nährstoffeinträgen zwingend erfordert¹³.

Forderungen von Greenpeace

Greenpeace fordert das Bundesministerium auf:

1. **Die Stoffstrombilanz erhalten, entbürokratisieren und digitalisieren** (§ 11a): Dieses Instrument muss als zentrale Datengrundlage für den Gewässer- und Klimaschutz erhalten und in ein elektronisches

¹² Taube, F. et al. (2020): Wissenschaftliche Bewertung des Entwurfs zur Änderung der Düngeverordnung. Universität Kiel. Die Studie weist nach, dass die pauschalen Bedarfswerte für Mais oft über dem physiologischen Aufnahmevermögen bei heutigen Ertragsniveaus liegen.

¹³ Urteilsbegründung BVerwG 10 CN 1.25, Urteil vom 24.10.2025

Meldesystem überführt werden. Dieses sollte dokumentarisch an den Bedürfnissen der landwirtschaftlichen Betriebe ansetzen und Doppeldokumentationen vermeiden.

2. **Keine Ausnahmen ohne Bilanznachweis** zulassen:
Ausnahmeregelungen in belasteten Gebieten dürfen ausschließlich auf Basis einer validen, einzelbetrieblichen Stoffstrombilanz erfolgen, sofern für den belasteten Grundwasserkörper insgesamt eine Reduktion der Einträge sichergestellt ist. Erst dann kann sich ein einzelner Betrieb nach Vorlage einer ausgeglichenen betrieblichen Nährstoffbilanz von den erhöhten Auflagenbefreien lassen.
3. **Die N-Bedarfswerte anpassen:** Senkung der gesetzlichen Werte auf Basis aktueller Forschungsergebnisse, um systematische Überschüsse zu vermeiden.
4. **Lokale behördliche Anordnungsbefugnisse erhalten:** Die Behörden müssen weiterhin die rechtliche Handhabe behalten, bei festgestellten Nährstoffüberschüssen individuelle Anordnungen zur guten fachlichen Praxis zu erlassen, um eine weitere Verschlechterung der Gewässerqualität zu verhindern.

Zeitkritische Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Nitrat

Zusätzlich zur Überarbeitung des Düngegesetzes muss das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat einen **nationalen Aktionsplan (NAP) zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen** erstellen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner wegweisenden Rechtsprechung klargestellt, dass der Schutz des Grundwassers als Lebensgrundlage ein überragendes öffentliches Interesse darstellt und der Staat zur effektiven Gefahrenabwehr verpflichtet ist.¹⁴ Der Aktionsplan muss einen wissenschaftlich fundierten Reduktionspfad und Maßnahmen definieren, um den Grenzwert von 50 mg/l Nitrat an allen deutschen Grundwassermessstellen und bestimmte Werte an Messstellen deutscher Oberflächengewässer zu gewährleisten.

Nur durch die Kombination eines ambitionierten Nationalen Aktionsplans mit einem präzisen Kontrollinstrument kann die Bundesregierung den Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichtes und der EU-Nitratrichtlinie gerecht werden. Für beides ist eine verpflichtende Bilanzierungspflicht im Düngegesetz unverzichtbar.

In konsequenter Auslegung dieser Rechtsprechung muss der Aktionsplan

¹⁴ Bundesverwaltungsgericht: Pressemitteilung Nr. 74/ 2025 vom 8.10.2025.

zwingend vor der Novellierung der Düngeverordnung (DüV) finalisiert werden. Folglich führt ein Aufschieben des Aktionsplans nicht nur zu einem verzögerten Gewässer- und Trinkwasserschutz, sondern **blockiert faktisch die gesamte Düngerechtsetzung**, da die Düngeverordnung ohne die strategischen Vorgaben des NAP keine rechtssichere Grundlage besitzt.

Greenpeace wird den weiteren Gesetzgebungsprozess kritisch begleiten und fordert das Ministerium auf, dem Schutz von Wasser und Klima und der Durchsetzung von Gemeinwohlinteressen bei der Überarbeitung des Gesetzentwurfs Vorrang einzuräumen.