

Zweites Gesetz zur Änderung des Düngegesetzes

Stellungnahme zum Referentenentwurf

(Stand des Entwurfes: 15. Januar 2026)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) bedankt sich für die Möglichkeit, Stellung zu o.g. Gesetz zu nehmen. Auch war in diesem Fall die Frist ausreichend bemessen, was leider nicht immer der Fall ist. Der vorliegende Gesetzentwurf ist nach Ihrer Aussage bisher nicht Ressortabgestimmt – unsere Stellungnahme bezieht sich deshalb ausdrücklich nur auf den uns vorliegenden Referentenentwurf vom 15. Januar 2026.

Die Neuregelung der Düngegesetzgebung ist aus gleich mehreren Gründen zeitnah umzusetzen. Mehrere Urteile oberster nationaler Gerichte zwingen die Bundesregierung zu mehr Schutz von Gewässern, es besteht aktuell erhebliche Rechtsunsicherheit insbesondere auch durch die unsachgemäße, möglicherweise rechtswidrige Abschaffung der Stoffstrombilanzverordnung, sowie die Aussetzung der Landesverordnungen zur Ausweisung der Roten Gebiete bzw. der Aussetzung der damit verbundenen Sanktionen. Diese Regelungslücke ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht adressiert und muss aufgegriffen werden. **Betriebe brauchen schnellstmöglich konkrete, umsetzbare, an bestmöglichem Schutz von Wasser und Biodiversität orientierte Regelungen. Im aktuellen Zustand droht außerdem ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission.**

Vorbemerkungen:

Übergeordnetes Ziel der Überarbeitung müssen zuallererst nachhaltige und wirksame gesetzliche Dünge Regelungen zum Schutz der Gewässer und der Biodiversität sein. Daneben muss sie die vollumfängliche Einhaltung der EU-Nitratrichtlinie (Richtlinie_91/676/EWG) als auch der EU-Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG) und weiterer bestehender gesetzlicher Regelungen auf EU-, Bundes- und Länderebene erfüllen. Bestehende Regelungen dürfen dabei auch im Rahmen eines grundsätzlich zu begrüßenden Bürokratieabbaus keinesfalls in ihrer Wirkung abgeschwächt werden!

Bereits im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 5. Mai 2025 heißt es dazu: „Die Entbürokratisierung in der Land- und Forstwirtschaft darf dabei nicht zu einer Absenkung des Ambitionsniveaus im Umwelt- und Klimaschutzbereich führen.“ (Zeile 1412-1414). Die EU-Wasserrahmenrichtlinie sowie EU-Nitratrichtlinie sind dabei in ihrer aktuell gültigen Fassung vollumfänglich zu erfüllen, es darf kein Hinwirken der Bundesregierung auf einer Abschwächung dieser zentralen Pfeiler des Wasserschutzes erfolgen.

Der BUND sieht in der derzeit bestehende Düngegesetzgebung auf Bundes- und Länderebenen kein ausreichendes Instrument zum Schutz der natürlichen Ressource und der Biodiversität von Grundwasser, Oberflächengewässern und Meeren.

Bei der aktuellen Überarbeitung des Gesetzes müssen die Ermächtigungen der Länder durch den Bund eindeutig sowie mit einer stichhaltigen Ermittlung nach dem Verursacherprinzip geregelt werden. Es dürfen nicht eindimensional nur die aktuell gemessenen Werte im Grundwasser betrachtet werden, sondern es müssen Messwerte im Grundwasser immer mit der Ermittlung gefährdeter Grundwasserkörper und Oberflächengewässer gemeinsam betrachtet werden. Dies muss kombiniert werden mit einer verursacherbezogenen, differenzierten Regelung zur Düngung. Hierzu bedarf es einer stichhaltigen Dokumentation und Kontrolle der betrieblichen Nährstoffbilanzen (Stoffströme, Hoftorbilanz), einer vorsorgeorientierten Definition von gefährdeten Gebieten bzw. Gewässern neben einem ausreichenden Messnetz. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gegen den Freistaat Bayern vom 24. Oktober 2025 steht diesem nicht entgegen: das Gericht urteilte, dass die aktuellen Regelungen zur Ausweisung der Roten Gebiete unzulässig sind. Zurückgeführt wird dies darauf, dass so erhebliche Einschränkungen in die Berufs- und Eigentumsfreiheit nicht per Verwaltungsvorschrift zu regeln sind. Klargestellt wird jedoch ebenso, dass eine solche Einschränkung grundsätzlich zulässig ist – jedoch muss dafür eine entsprechende Ausweisung per Düngeverordnung durch den Bund erfolgen. Dies stellt keinen unzulässigen Eingriff in Berufs- oder Eigentumsfreiheit, sondern eine Notwendigkeit zum Schutz des Grundwassers in bereits heute stark belasteten Regionen dar.

Inhaltliche Kritik am Gesetzentwurf:

Zunächst ist positiv die Zweckbestimmung in § 1 Nummer 4 hervorzuheben. Diese muss auf jeden Fall erhalten bleiben und darf keinesfalls weiter abgeschwächt werden. Denn hier geht es um den zentralen Punkt der Zweckbestimmung dieses Gesetzes: die Einschränkungen der Düngung welche notwendig ist um Nährstoffeinträge in die Umwelt so gut wie möglich zu vermeiden. Ebenso wichtig § 1 Nummer 3, hier darf schon laut Koalitionsvertrag nicht abgeschwächt werden. In § 3 Nummer 2a erhält die „gute fachliche Praxis“ Gesetzeskraft.

Dies bedeutet keine weiteren Einschränkungen für die landwirtschaftlichen Betriebe, da diese bereits heute theoretisch von allen Betrieben einzuhalten ist. Zugleich weist die Einfügung im Gesetzestext statt wie bisher nur in der Düngeverordnung nun aber auf die hohe Bedeutung dieser Regelungen im Umgang mit Düngemitteln und die Notwendigkeit Nährstoffverluste so umfänglich wie möglich zu verhindern hin. Sie ist nun auch per Gesetz verpflichtend von allen Betrieben einzuhalten. Um tatsächlich in der Praxis wirksam im Sinne von Umwelt-/Wasser- und Biodiversitätsschutz allgemein zu werden, muss die gute fachliche Praxis jedoch dringend mit konkreten Inhalten, die zum Wasserschutz beitragen, gefüllt werden.

Erhebliche Vorbehalte haben wir als Umwelt- und Naturschutzverband bei der Verordnungsermächtigung, die in § 3 Nummer 10 („Sofern in Rechtsverordnungen nach Satz 1 für Betriebe in mit Nitrat belasteten Gebieten Regelungen über Ausnahmen von den Vorschriften zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung erlassen werden, können darin insbesondere die Voraussetzungen für die Ausnahmen und die Anforderungen an ihren Nachweis geregelt werden.“) eingeführt werden soll, womit u.a. etwa Regelungen über den Nachweis durch einen Nährstoffvergleich, einschließlich der Ermittlung, Aufzeichnung und Bewertung der Nährstoffmengen erlassen werden können sollen. Aus Sicht des BUND darf es hier beim Gewässerschutz keine Ausnahmen geben. Für entsprechende Nachweise wäre eine Stoffstrombilanz notwendig.

Die komplette Streichung des § 11a, der Regelungen über den Umgang mit Nährstoffen im Betrieb und die Stoffstrombilanzierung enthielt und auf den sich die Stoffstrombilanzverordnung stützte, stellt aus Sicht von Ressourcen- und Biodiversitätsschutz einen erheblichen, unzulässigen Rückschritt dar. Wir lehnen die Streichung deshalb ab. Ohne die Ermittlung der Nährstoffbilanzen auf betrieblicher Ebene wird auch eine verursachergerechte Regelung in der Düngegesetzgebung keine Grundlage haben und damit verunmöglicht. Verursachergerechte Regelungen werden dabei nicht nur von Umweltverbänden gefordert, sondern von ausnahmslos auch allen Wirtschaftsbeteiligten.

Ebenso wird von der Wissenschaft empfohlen, dass weiterhin die betrieblichen Nährstoffflüsse erfasst werden sollten und für den betrieblichen Stickstoff-Überschuss ambitionierte Zielwerte festzulegen sind (vgl. Taube, F. und Bach, M. *Warum werden die Ziele des Gewässerschutzes mit der Düngegesetzgebung in Deutschland nicht erreicht? Antworten und Schlussfolgerungen aus dem Nährstoffbericht Niedersachsen 2023/2024*. Berichte über Landwirtschaft, Band 103, Heft 2, Dezember 2025; <https://doi.org/10.12767/buel.v103i2>). Nur auf eine möglichst genaue Bilanzierung aller ein- und ausgehenden Nährstoffe, sowohl quantitativ als auch räumlich zugeordnet, kann sich ein geordnetes Verfahren aufbauen. Nur auf Grundlage solcher Daten sind ggf. auch weitere Maßnahmen, beispielsweise Bonussysteme für besonders gewässerschonende Betriebe, aufzubauen.

Ein bundesweites Wirkungsmonitoring, das nach § 12a noch in einer Verordnung im Detail geregelt werden und langfristig die Wirksamkeit der Düngeverordnung bewerten soll, wird den Anforderungen des Schutzes, wie er seit 1991 durch die EU-Nitratrichtlinie und weitere europa- und bundesweite Rechtsnormen (u.a. EU-Wasserrahmenrichtlinie) nur gerecht, wenn neben Daten von Behörden ebenfalls konkrete betriebliche flächenscharfe Aufzeichnungen gemäß einer Hoftorbilanz oder vergleichbarer Dokumentationen flächendeckend hinzu gezogen werden. Ein Monitoring allein ist keinesfalls ausreichend. Die Streichung des § 11a ist deshalb dringend zurückzunehmen. Die Ergänzung des Grundsatzes der „guten fachlichen Praxis“ gemäß § 11a Abs. 1, mit der Einhaltung von Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz beim Umgang mit Nährstoffen im Betrieb in § 3 Abs. 2a abgesichert werden sollen, ist nicht ausreichend.

Die Vollzugsmöglichkeit in § 13 Satz 3 („Abweichend von Satz 1 kann die zuständige Behörde Anordnungen zum Umgang mit Nährstoffen im Betrieb im Sinne des § 11a Absatz 1 nur treffen, wenn die Anforderungen der guten fachlichen Praxis beim Umgang mit Nährstoffen im Betrieb in einer Rechtsverordnung nach § 11a Absatz 2 näher bestimmt sind.“) darf nicht wegfallen, sondern muss dringend erhalten bleiben. Nur sie stellt sicher, dass Behörden vor Ort im Sinne des Umwelt- und Biodiversitätsschutzes reagieren dürfen. In der aktuell vorgesehenen Fassung dürften nicht einmal mehr Anordnungen im Umgang mit Nährstoffen im Sinne der guten fachlichen Praxis nach § 3 Absatz 2a getroffen werden – somit wäre § 3a Abs. 2a weitgehend wirkungslos.



Fazit

In der aktuellen Fassung lehnt der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) den vorliegenden Referentenentwurf ab. Insbesondere muss die Stoffstrombilanz als bisher einzige Möglichkeit, verursachergerecht den Einsatz von Nährstoffen bilanzieren zu können, erhalten bleiben. Statt die Verordnungsermächtigung in §11a zu streichen, sollte stattdessen ihr Umfang ausgeweitet werden. Ein reines Monitoring nach §12a erfüllt nicht den gleichen Zweck, zumal durch dieses insbesondere im Grundwasser erst im Nachhinein, teilweise viele Jahre später problematische Wirtschaftsweisen erkannt werden. Dies ist weder verursachergerecht, noch ausreichend für den Schutz von Gewässern, Umwelt und Biodiversität.

Kontakt:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Kaiserin-Augusta-Allee 5

10553 Berlin

Patrick Müller

Referent für Agrarpolitik

Patrick.mueller@bund.net

www.bund.net