



Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe

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

Einleitung

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) begrüßt die Überarbeitung des Düngerechts und die Umsetzung der Düngeprodukteverordnung der EU in deutsches Recht. Im vorliegenden Entwurf sieht die DUH jedoch mit großer Sorge eine deutliche Verschlechterung des gesetzlichen Wasserschutzes und der Datenqualität für das Monitoring zur Ermittlung der Wirksamkeit der Düngeregeln in Deutschland. Im Kern sind die in § 1 definierten Gesetzeszwecke Ressourceneffizienz und Umweltschutz unbedingt zu erhalten statt sie wie geplant zu streichen. Keinesfalls sollte §11a gestrichen werden, sondern die Regelung muss erhalten und verbessert werden als Hauptmaßnahme zur Umsetzung des EU-Verursacherprinzips im Wasserschutz. Die in §11a vorgegebene Stoffstrombilanz ist in der Praxis bewährt und wird zur betriebswirtschaftlichen Effizienzmessung ohnehin von vielen Betrieben durchgeführt. Sie sollte ergänzt werden im Sinne einer modernen, digitalen Governance mit klaren behördlichen Bewertungen (Ampelsystem).

Im Folgenden sind die Punkte der DUH im Detail ausgeführt.

Stellungnahme im Einzelnen

1. Die DUH kritisiert die geplante Streichung der Ressourceneffizienz und des Umweltschutzes aus den Zweckbestimmungen des Gesetzes (§ 1 Nr. 4). Die DUH empfiehlt, die Streichung von §1 Nr. 1 mit der Zweckbestimmung „Nutzpflanzenernährung“ und gleichzeitig den Erhalt von § 1 Nummer 4 zur Ressourceneffizienz und zum Umweltschutz als Zweck des Gesetzes gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie.

Im geltenden DüngG wird der Gesetzeszweck u.a. in § 1 Nummer 4 bestimmt:

„Zweck dieses Gesetzes ist es, (...) 4. einen nachhaltigen und ressourceneffizienten Umgang mit Nährstoffen bei der landwirtschaftlichen Erzeugung sicherzustellen, insbesondere Nährstoffverluste in die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden“

Im Zuge der vorliegenden Änderung soll § 1 Nr. 4 gestrichen werden. Die Streichung des Effizienzgebotes beim Umgang mit Nährstoffen bei der landwirtschaftlichen Erzeugung stellt einen grundlegenden Rückschritt dar. Bis heute liegt die N-Effizienz im Ackerbau hierzulande bei nur 64 %¹ und damit

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>

deutlich niedriger als z.B. in Frankreich (72%)². Wissenschaftlich gilt Ressourceneffizienz als moderne Messlatte für einen vernünftigen, umweltschonenden Umgang mit Ressourcen. Ein effizienter, umweltschonender Umgang mit Nährstoffen bildet daher einen zentralen Zweck des Gesetzes. Es ist nicht nachvollziehbar, warum im Entwurf § 1 Satz 1 der Zweck der „Nutzpflanzenernährung“ bestehen bleiben soll (§ 1 Satz 1 „die Ernährung von Nutzpflanzen sicherzustellen“), während Ressourceneffizienz und Nährstoffverluste in die Umwelt gestrichen werden sollen. Initial für das Düngegesetz sind die EU-Anforderungen zum Schutz des Wassers vor Nitrat aus der Landwirtschaft. Es wird nicht verlangt, dass der Gesetzgeber die Landwirtschaft dazu verpflichtet, zu düngen gemäß Pflanzenbedarf. Daher läuft die geplante Priorisierung der Nutzpflanzenernährung bei gleichzeitiger Streichung des Zwecks der Umweltschonung dem Geist der EU-Richtlinie zuwider.

Die Zweckbestimmung zur Pflanzenernährung reguliert tief in die betrieblichen Entscheidungen der Landwirtschaftsbetriebe hinein, ohne zu reflektieren, dass individuelle betriebswirtschaftliche und umweltökonomische Abwägung von Aufwand und Ertrag erheblich mehr Kriterien als die Nutzpflanzenernährung berücksichtigt. Landwirtschaftsbetriebe können für verschiedene Märkte produzieren und Einkommen sowohl aus Hektarerträgen wie aus ökologisch zertifizierter Erzeugung ohne synthetische Düngung als auch aus gesellschaftlichen Leistungen etwa im Wasser-, Klima-, Boden- und Artenschutz erzielen. Die Nutzpflanzenernährung als Zweck des Gesetzes ist vor diesem Hintergrund überflüssig und übeholt.

Die DUH empfiehlt, die Streichung von §1 Nr. 1 zum Zweck der Nutzpflanzenernährung und den Erhalt von § 1 Nummer 4, da es notwendig ist, den Zweck auszusprechen, ein Gemeingut wie das Grundwasser vor Nährstoffverlusten zu schützen und damit ein Vermeidungsgebot als Gesetzeszweck zu formulieren.

2. Die DUH kritisiert auf das Schärfste die geplante Streichung der Pflicht zur Erstellung einer betrieblichen Stoffstrombilanz (§11a)

Gemäß Evaluation der DüV von 2024 und gemäß 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 werden könnten. Die beste Datengrundlage schafft die vollständige betriebliche Hoftorbilanz, die bereits von den Betrieben vorgenommen werden gemäß der bestehenden Pflicht zur Stoffstrombilanz. Die DUH fordert die Beibehaltung der Pflicht zur vollständigen betrieblichen Stoffstrombilanz, da keine andere Datenquelle oder -erhebung gleichwertig belastbare Daten liefert für zielgerichtete Maßnahmen und ggf. Ausnahmen von Reduktionspflichten.

Im Monitoringbericht 2024 schreiben die Autor*innen: *„Die Wirksamkeit der DüV könnte gemessen werden, wenn Bund und Länder die Aufzeichnungen der Betriebe nutzen und die betrieblichen Bilanzen auswerten würden. (...) „Um die Belastbarkeit der Modellergebnisse zu erhöhen, ist es gemäß dem Feinkonzept notwendig, eine verbesserte Datengrundlage für die Nährstoffbilanzierung zu schaffen. (...) Allerdings werden beispielsweise Daten aus der einzelbetrieblichen Düngedokumentation (§ 10 DüV) voraussichtlich erst zur Verfügung stehen, wenn von Bund und Ländern eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen wurde. (...)“*

² Ebd.

Das geplante Monitoring erfordert eine robuste Datengrundlage, die nur mit der Erfassung der Nährstoffströme in betrieblichen Bilanzen und Transporterfassungen 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 hochaufgelöste Daten benötigt, um belastbare Aussagen tätigen zu können. Derzeit ist dies nur für die Landnutzung möglich (siehe Kapitel 2.2.2), 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. (...)“*

Die Ausführungen zeigen, dass dem Ressort bewusst ist, welche zentrale Bedeutung die Bilanzpflicht einnimmt, dass aber im Widerspruch dazu, die Datengrundlage dem Plan nach verschlechtert werden soll. Praktisch würde das bedeuten, die Verursacher von Überdüngung könnten nicht mehr identifiziert werden. Die Verursacher müssen nicht einmal dokumentieren, in welchem Ausmaß sie Nährstoffüberschüsse in die Umwelt entlassen. Das hat absehbar eine Verschlechterung der Situation zur Folge und kann als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot in der WRRL eingeordnet werden.

Die DUH begrüßt die geplante Erstellung eines nationalen Aktionsprogramms gemäß EU-Nitratrichtlinie 91/676/EWG

Angesichts umfangreicher Evaluationen und wissenschaftlicher Erkenntnisse, die seit Jahren auf eine Umsetzung warten, gehen wir 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.
- 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-Düngebedarfs 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.

3. Die DUH begrüßt die geplante Umsetzung der EU-Düngemittelprodukteverordnung 2019/1009, kritisiert jedoch den Plan für die Notifizierungs- und Konformitätsbewertungsstelle und fordert Transparenz über die Eigenschaften von Düngemitteln

Mit dem neuen §6 bis 6d plant der Gesetzgeber nach 6 Jahren die EU-Düngemittelprodukteverordnung umzusetzen. Die DUH begrüßt das Ziel und empfiehlt, das Umweltbundesamt (UBA) als notifizierende Behörde und Konformitätsbewertungsstelle einzusetzen. Angesichts knapper werdender fossiler Dünger wie z.B. Phosphat, steigt die Belastung mit unerwünschten Stoffen oder Eigenschaften insbesondere bei importierten Düngemitteln an. Das UBA ist die fachlich vorzügliche Behörde für die Bewertung

- a) von Düngemitteln und ihrer Wirkung für Pflanzen und Umwelt und
- b) von unerwünschten Stoffen oder Eigenschaften von Düngemitteln

und sollte daher entsprechende Aufgaben übertragen bekommen.

Es spricht nichts dagegen, Einvernehmensbehörden aus dem Ressort des BMLEH zu berufen. Doch ohne definierte Hauptzuständigkeit des UBA und einer entsprechend erhöhten Mittelausstattung dieser Behörde zur Wahrnehmung der neuen Aufgaben, droht eine intransparente und schleichende Kontamination von Böden, Lebensmitteln und Gewässern mit umwelt- und gesundheitsrelevanten Belastungen aus Düngemitteln.

Stand: 16.12.2025



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 99 95 - 0

Kontakt: Reinhild Benning

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

www.duh.de info@duh.de [umwelthilfe](#)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: www.duh.de/spenden

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.



Initiative
Transparente
Zivilgesellschaft

