



Ausschussdrucksache 21(10)72-C
vom 2. September 2026

Schriftliche Stellungnahme
der Einzelsachverständigen Emma André

für die 29. Sitzung des Ausschusses für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes

BT-Drucksache 21/6135

am Dienstag, dem 8. September 2026,
15:00 Uhr bis 17:00 Uhr

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 8. September 2026 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes" (BT-Drs. 21/6135)

Emma André, Einzelsachverständige
Berlin, den 2. September 2026

Vorbemerkung

Ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages sowie für die Möglichkeit, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Die nachfolgende Stellungnahme erfolgt in meiner Eigenschaft als Einzelsachverständige und basiert auf meiner fachlichen Erfahrung und Expertise im Bereich der Agrarwissenschaften. Sie konzentriert sich auf diejenigen Aspekte des vorliegenden Regelungsvorhabens, zu denen ich aus fachlicher Sicht eine Einschätzung beitragen kann.

Zusammenfassende Bewertung

Seit Jahren ist das Düngerecht von regelmäßigen Klagen und rechtlichen Unsicherheiten geprägt. Insbesondere das System der „Roten Gebiete“, bei dem pauschale Vorgaben auf Grundlage der Ergebnisse einzelner Messstellen für ganze Regionen abgeleitet werden, wird von der Landwirtschaft als unfair empfunden und von zahlreichen Akteuren infrage gestellt. In der Vergangenheit wurden die „Roten Gebiete“ mehrfach neu ausgewiesen. Wenn sich die Düngepolitik maßgeblich darauf stützt, bedeutet das für die landwirtschaftlichen Betriebe eine erhebliche Unsicherheit hinsichtlich ihrer Planung und Weiterentwicklung. Die bestehenden Regelungen bilden das tatsächliche Düngemanagement auf den einzelnen Betrieben nur unzureichend ab und berücksichtigen die reale Bewirtschaftung nicht. Auch die genaue Lage und Anzahl der Messstellen, die Methodik der Gebietsausweisung sowie die Berücksichtigung anderer Nitratquellen neben der Landwirtschaft sind immer wieder Gegenstand von Kontroversen. Dadurch entsteht eine Debatte, die die eigentlichen Ziele des Klima-, Boden- und Gewässerschutzes zunehmend in den Hintergrund drängt. Gleichzeitig wird eine Fortführung des bisherigen Systems von Teilen der Landwirtschaft weiterhin unterstützt, weil damit ein erheblicher Teil der landwirtschaftlichen Flächen (circa 70 %)¹ pauschal nicht betrachtet wird. Ein solcher Ansatz kann jedoch keiner gerechten und zielgerichteten Düngepolitik entsprechen. Statt pauschaler Regelungen brauchen wir ein System, das stärker danach differenziert, wie auf den einzelnen Betrieben tatsächlich gewirtschaftet und gedüngt wird.

Es ist deshalb höchste Zeit, die Düngepolitik grundlegend neu aufzustellen. Ziel muss eine Kombination aus wirksamem Gewässer- und Umweltschutz, einer belastbaren Datengrundlage auf Basis realer einzelbetrieblicher Nährstoffdaten und einem praxistauglichen System, das den Bürokratieaufwand beschränkt, sein. Ein neues Konzept muss jetzt vorgelegt werden, da Deutschland unter einem Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission steht und Fortschritte nachweisen muss. Die aktuelle Aussetzung der Roten Gebiete ohne wirksames Ersatzsystem zur Reduzierung der

¹ UBA, Ausweisung nitratbelasteter Gebiete. <https://www.uba.de/n109118de>

Nitratüberschüsse ist kontraproduktiv für die Erreichung der EU-Ziele und gefährdet die Wasserqualität. Der aktuelle Gesetzgebungsprozess sollte deshalb genutzt werden, um eine moderne, zielgenaue, rechtssichere und langfristige Düngepolitik auf den Weg zu bringen. Entwicklungen in anderen EU-Mitgliedstaaten verdeutlichen den dringenden Handlungsbedarf: In Dänemark wird angesichts der Belastung der Gewässer bereits über eine deutliche Verschärfung der Vorgaben und Obergrenzen diskutiert. Bevor Deutschland erneut unter dem Druck europäischer Vorgaben reagieren muss oder nicht mehr in der Lage ist, den Schutz der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, sollte die Bundesregierung jetzt konsequent handeln. Die gute Nachricht ist: Die EU-Kommission schreibt nicht im Detail vor, wie die Ziele umgesetzt werden müssen. Deutschland verfügt daher über ausreichend Spielräume, um einen Neustart in der Düngepolitik zu gestalten. Weg von rein pauschalen Gebietsregelungen, hin zu einer Politik, die tatsächliche Belastungen misst, konkrete Verursachung berücksichtigt, diejenigen in die Verantwortung nimmt, die zur Belastung beitragen, und diejenigen, die gewässerschonend bewirtschaften, dafür honoriert.

Fachliche Stellungnahme

§ 3a Nr. 2a – Nachhaltiger und ressourceneffizienter Umgang mit Nährstoffen

In der Urteilsbegründung zur Klage gegen die Ausweisung der Roten Gebiete in Bayern vom Oktober 2025² wird die Notwendigkeit klarer Düngeanforderungen zum Schutz des Wassers und des Gemeinwohls ausdrücklich betont. Darüber hinaus hat die EU-Kommission in ihrer Evaluierung am 15. Juli die zentrale Rolle der Nitratrichtlinie für den Schutz des Grundwassers und den Handlungsbedarf in Deutschland bestätigt. In ihrem Bericht weist sie darauf hin, dass Deutschland einen der höchsten Stickstoffeinträge auf landwirtschaftliche Flächen in der EU hat, und dass es EU-weit an 10 % der Grundwassermessstellen zu Grenzwertüberschreitungen kommt, während dies in Deutschland an 25,6 % der Stellen³ der Fall ist. Darüber hinaus werden alle Meeresgewässer der Ostsee und 87 % der deutschen Nordseegewässer aufgrund hoher Phosphorüberschüsse als eutrophiert eingestuft. Ein verantwortungsvolles Düngemanagement ist daher zentral und muss im Gesetz verankert werden.

Streichung des § 11a – Regelungen zur Stoffstrombilanz

Verursachergerechtigkeit braucht eine einzelbetriebliche Betrachtung und reale landwirtschaftliche Daten. Die Überschreitung der Nitratobergrenze im Wasser und zu hohe Überschüsse in der Landwirtschaft können nicht pauschal auf regionaler Ebene oder nach Betriebstyp gelöst werden. Im Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung im Auftrag des Bundestags (Drucksache 20/411)⁴ wurde gezeigt, dass die meisten Betriebe den aktuellen zulässigen Bilanzwert von 175 kg N / ha nicht überschreiten. Gleichzeitig wird deutlich, dass es in allen Betriebsformen Betriebe gibt, die die vorgegebenen Grenzwerte regelmäßig nicht einhalten. Daher sollte eine vernünftige Düngepolitik nicht pauschal Betriebstypen sanktionieren, sondern genau schauen, welche Überschüsse die einzelnen Betriebe verursachen. Das gilt insbesondere für die Regelungen in den Roten Gebieten: Pauschale Einschränkungen und Sanktionen, die das tatsächliche

² BVerwG, Urteil vom 24.10.2025 - 10 CN 1.25. <https://www.bverwg.de/241025U10CN1.25.0>

³ Nitratbericht 2024: Nitratberichte. Gemeinsame Berichte der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie für Ernährung und Landwirtschaft (PDF) <https://www.bundesumweltministerium.de/download/nitratberichte>

⁴ Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung, Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/411. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/004/2000411.pdf>

Nährstoffmanagement einzelner Betriebe nicht berücksichtigen, sind weder zielgenau noch geeignet, die Akzeptanz im landwirtschaftlichen Berufsstand zu erhöhen. Gebietsbezogene Regelungen belasten ganze Regionen unabhängig von den Nährstoffsalden einzelner Betriebe. Viele Betriebe werden sanktioniert, die womöglich nicht für die Problemverursachung verantwortlich sind, während nur einzelne Betriebe tatsächlich für N-Überschüsse verantwortlich sind. Ein Konzept auf Basis einzelbetrieblicher Nährstoffdaten ermöglicht es hingegen, Konsequenzen auf Grundlage der tatsächlichen betrieblichen Ergebnisse und nicht der geografischen Lage umzusetzen. Die Ergebnisse von Messstellen sind zwar wichtig, um die Entwicklung der Wasserqualität zu verfolgen. Sie sind jedoch keine landwirtschaftlichen Daten und reichen nicht aus, um unmittelbar und unbestreitbar Steuerungsentscheidungen treffen zu können. Die Ausweisung von Roten Gebieten sollte im neuen System nicht mehr als zentraler Baustein zur Umsetzung verschärfter Regeln und Strafen gelten, sondern dazu dienen, belastete Regionen im Monitoring genauer zu betrachten und begleitende Maßnahmen zur effizienten Reduzierung der Nitratreinträge umzusetzen. Dazu könnte eine verpflichtende Beratung nach dem Vorbild der Wasserkoooperation eingeführt werden.

Die Zukunftskommission Landwirtschaft hat bereits in ihren Leitlinien und Empfehlungen⁵ eine wissenschaftsbasierte, bürokratiearme und effektive Gestaltung angestrebt: „Betriebe sollten statt einer kleinteiligen und nicht kontrollierbaren Düngebedarfsermittlung sowie schlagspezifischen Dünge dokumentationen nur noch dazu verpflichtet werden, jährlich eine praktikable, transparente und überprüfbare gesamtbetriebliche Nährstoffbilanzierung für Stickstoff und Phosphor umzusetzen und nur diese meldepflichtig zu machen.“ Dokumentationspflichten und Vorgaben gelten bislang für alle Betriebe unabhängig von ihren tatsächlichen Nährstoffsalden. Generell müssen landwirtschaftliche Betriebe dieselben Daten mehrfach dokumentieren und unterschiedlichen Behörden oder Datenbanken nachweisen. Ein verpflichtendes einzelbetriebliches System zur Nährstofferfassung und -bewertung bzw. zur Bilanzierung kann und muss daher mit einer deutlichen Reduzierung von Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten einhergehen, um den Verwaltungsaufwand niedrig zu halten und die Düngepolitik insgesamt zu verschlanken. In der Landwirtschaft ist es heute bereits Standard, digitale Erfassungen und Software aus eigenem Interesse für das Betriebsmanagement zu nutzen. Ein Datenerfassungssystem für ein bundesweites Reporting von einzelbetrieblichen Nährstoffsalden muss praxistauglich ausgestaltet und konsequent auf die Verbesserung des Düngemanagements ausgerichtet sein. Eine jährlich erfasste, belegbasierte Nährstoffbilanz, die weitere Auflagen ersetzt, ist beispielsweise mit geringem Aufwand für die allermeisten Betriebe und Betriebstypen⁶ umsetzbar, weil die benötigten Daten aus der betrieblichen Dokumentation ohnehin vorliegen. Die Komplexität der Datenerhebung ist durch bundesweit einheitliche Datensätze, standardisierte Werte und die Nutzung bereits vorhandener Daten möglichst gering zu halten. Dies spart zudem Aufwand und Kosten bei der Überprüfung der Daten durch die Fachbehörden.

Mit der Streichung des § 11a und damit der Regelungen zur Stoffstrombilanz entfällt eine zentrale Grundlage für einen nachhaltigen Umgang mit Nährstoffen. Die Stoffstrombilanz wurde bislang vor allem als bürokratische Belastung ohne Anreizwirkung wahrgenommen und hat in ihrer bisherigen

⁵ Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe in schwierigen Zeiten – Strategische Leitlinien und Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft, November 2024.

https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/zukunft-landwirtschaft-bericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6

⁶ Agora Agrar (2026): Die Zukunft von Landnutzung und Ernährung in Deutschland. Wie Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit in Land- und Forstwirtschaft vereinbar sind. [AGR_392_Studie_Zukunft-Landnutzung-Ernaehrung_WEB.pdf](#)

Form in der Praxis nur geringe Akzeptanz gefunden. Statt das Instrument ersatzlos zu streichen, sollte jetzt eine praxisnahe Lösung entwickelt werden, die einzelbetriebliche Nährstoffdaten abbildet und als Grundlage für die Reduzierung von Überschüssen, für das Monitoring, für das Aktionsprogramm und für Anreizsysteme einschließlich der Honorierung von Gemeinwohlleistungen genutzt werden. Um die Akzeptanz in der Landwirtschaft zu erhöhen, sollte als Teil des Konzepts die differenzierte Bewertung einzelbetrieblicher Nährstoffsalden auch zur Belohnung niedriger Nährstoffsalden dienen, etwa durch Erleichterungen, Förderprogramme, Gemeinwohlprämien⁷ oder GAP-Prämien im Rahmen von Ökoregelungen.

Konkret sollte **§ 11a durch die Einführung einer verpflichtenden einzelbetrieblichen Nährstofffassung und -bewertung ersetzt werden**. Diese soll als zentrale Grundlage für eine zielgenauere und verursacherorientierte Düngepolitik gesetzlich verankert werden und:

- bundesweit einheitlich geregelt und bewertet werden.
- eine möglichst einfache Datenerfassung und einen einfachen Datenaustausch ermöglichen sowie doppelte Dokumentationen vermeiden, durch die Einführung des „Once-Only“-Prinzips.
- sowohl Stickstoff- als auch Phosphorüberschüsse erfassen.
- umweltwirksame und betriebsindividuelle Höchstwerte entwickeln und vorgeben, die tatsächlich zu einer Reduzierung der Überschüsse und der Nitratbelastung beitragen. Dabei sollten die Düngebedarfswerte wissenschaftlich überprüft und neu festgelegt werden.
- bei der Bilanzierung auf Besonderheiten einiger Betriebstypen eingehen, v. a. im kleinteiligen Gemüseanbau und bei kleinteiliger Vermarktung sowie bei einigen Verfahren der Tierhaltung, orientiert an der UBA-Publikation⁸.

§ 12 – Grundlage für die Monitoring-Verordnung und Ausnahmeregelungen

Der Entwurf bildet zudem die Grundlage für die Monitoring-Verordnung sowie für Ausnahmeregelungen in Roten Gebieten, ohne bislang ein belastbares, wissenschaftlich erprobtes Instrument für eine flächendeckende Bewertung des Düngemanagements vorzulegen. Ein Monitoring, das lediglich auf Modellannahmen basiert, ist nicht ausreichend, um einen belastbaren Nachweis zur Wirksamkeit der Düngepolitik bundesweit zu liefern. Darüber hinaus wurde die Düngepolitik mit dem System der Roten Gebiete durch eine Art „Modellierung“ abgebildet anstatt auf Grundlage realer landwirtschaftlicher Daten und dieses System hat seine Nachteile und Grenzen wiederholt gezeigt: Diese Fehler dürfen sich beim Monitoring nicht wiederholen. **Es braucht für diesen Wirksamkeitsnachweis eine systematische, vergleichbare und belastbare Datenbasis, die auf realen Betriebsdaten basiert.**

Zu den Empfehlungen des Agrarausschusses

⁷ Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie Bewertung der Umweltleistungen und Hinweise zur verwaltungstechnischen Umsetzung in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik in Deutschland [Steckbriefe für die Maßnahmen der Gemeinwohlprämie](#)

⁸ Umweltbundesamt 2020: Novellierung der Stoffstrombilanzverordnung: Stickstoff- und Phosphor-Überschüsse nachhaltig begrenzen, https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/5750/publikationen/2020_11_05_texte_200_2020_papier_novellierung_stoffbilv.pdf

Ausweisung der Roten Gebiete: Die Frühjahr-Agrarministerkonferenz 2026 hat sich darauf geeinigt, vom pauschalen System der Roten Gebiete zu einer einzelbetrieblichen Betrachtung überzugehen. Das ist ausdrücklich zu begrüßen und die Priorität sollte auf der Entwicklung eines Ersatzsystems liegen, um den Wasserschutz zu gewährleisten und notwendige Fortschritte zu erreichen. Dafür müssen, wie oben ausgeführt, im Gesetz eine Art Bilanzierung zur genauen Erfassung der Nährstoffüberschüsse verankert und bis zur nächsten AMK ein Konzept jenseits der Roten Gebiete mit einer einzelbetrieblichen Betrachtung im Sinne der Verursachergerechtigkeit entwickelt werden. Die von der AMK benannte „Möglichkeit einer Regionalisierung“ birgt allerdings weiterhin die Gefahr pauschaler regionaler Regelungen und damit von Ungerechtigkeiten. Der Fokus sollte daher auf einem bundesweiten Konzept liegen.

Weitere relevante Aspekte: Flankierende Maßnahmen und Förderung durch die GAP

Zur effizienten Reduzierung von Nährstoffüberschüssen sind neben einer einzelbetrieblichen Nährstoffbilanz, die das Düngemanagement direkt adressiert, auch Maßnahmen zur Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Betriebe hin zu einer nachhaltigen und resilienten Bewirtschaftung im Rahmen der Agrarpolitik erforderlich. Die Weiterentwicklung der Düngepolitik muss mit zusätzlichen kohärenten politischen Maßnahmen flankiert werden und Umweltmaßnahmen, die zur Reduzierung des Düngemittleinsatzes und zum Wasserschutz beitragen, sollten aktiv gefördert werden. Dazu gehören insbesondere eine flächengebundene Tierhaltung mit Obergrenze, der Anbau von Zwischenfrüchten und Leguminosen, der Erhalt von Dauergrünland und die Entwicklung einer umfangreichen Weidehaltung. Für die langfristige Förderung von Umweltmaßnahmen spielt die GAP eine wesentliche Rolle: Dafür ist für die kommende GAP-Periode und auch zukünftig eine Qualifizierung der Agrargelder für Umweltmaßnahmen unverzichtbar. Zur Belohnung von niedrigen Überschüssen sollte künftig in der GAP eine zusätzliche Maßnahme zur ausgeglichenen Nährstoffbilanz gefördert werden.