

© **Schwerpunkt »Wandel & Widerstand«**

## **Weiterentwickeln statt abwickeln!**

Wie die aktuelle Politik sich immer weiter von einer verursachergerechten und rechtssicheren Düngegesetzgebung entfernt

von Patrick Müller

*Nach wie vor werden an vielen Messstellen für Grundwasser zu hohe Nitratwerte festgestellt. Das Ziel muss eine Düngepolitik sein, die Stickstoffüberschüsse aus der Landwirtschaft vermeidet und dem Gewässerschutz dient sowie verursachergerecht ist. Mit der Abschaffung der Stoffstrombilanzverordnung durch die Bundesregierung wurde diesem Ziel nach Ansicht des Autors des folgenden Beitrages jedoch nicht gedient. Und wo die Politik nicht handelt oder unzureichende Regulierungen existieren, urteilen die Gerichte und fordern die Politik zum Handeln auf – mit oftmals unklaren Folgen. Der Autor plädiert für eine Verursachergerechtigkeit, die ihren Namen verdient, durch eine Weiterentwicklung der Stoffstrombilanzierung, statt deren Abwicklung. Denn: Der Druck für eine wirklich verursachergerechte, vor allem aber an europäischer Umweltgesetzgebung und den Bedürfnissen von Natur-, Umwelt- und Klimaschutz ausgerichteten Düngegesetzgebung steigt.*

Deutschland hat seit Langem ein Problem: Der Schutz unseres Grundwassers, zu dem wir nach europäischer Nitratrichtlinie seit 1991 verpflichtet sind, ist nicht ausreichend gewährleistet. Ein großes Problem dabei sind insbesondere Nitratauswaschungen. Noch immer sind bei den Grundwassermessstellen mit landwirtschaftlichem Einfluss mehr als ein Viertel<sup>1</sup> mit Nitrat teils deutlich oberhalb der gesetzlichen Obergrenze von 50 Milligramm (mg) Nitrat pro Liter verunreinigt. Deshalb lief von 2013 bis 2023 ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union gegen die Bundesrepublik Deutschland. Dabei drohten Strafzahlungen von einer Million Euro – pro Tag. Was aber viel schlimmer ist als der drohende Verlust vieler Steuermillionen: Seit Jahrzehnten schädigen wir durch diese Überdüngung Natur und Umwelt – und damit den Menschen ebenso.

Das Grundwasser muss aufwendig von den Wasserwerken gereinigt werden, da es sonst nach Trinkwasserverordnung nicht für den menschlichen Genuss tauglich ist und Gesundheitsgefahren insbesondere für Säuglinge und Kleinkinder entstehen. Die Kosten dafür trägt die Allgemeinheit über steigende Wasserpreise. Doch warum? Hauptursache für die Einträge von Nitrat ist die Überdüngung in der Landwirtschaft. Aktuell werden, bilanziell im gesamtdeutschen, fünf-

jährigen Durchschnitt, etwa 77 Kilogramm Stickstoff je Hektar und Jahr mehr gedüngt, als Pflanzen aufnehmen können.<sup>2</sup> Aktuell ist die Tendenz sinkend, seit die Preise für Stickstoffdünger stark ansteigen.

Die Überdüngung hat dabei gleich mehrere Gründe: Insbesondere in Regionen mit hoher Tierdichte fällt übermäßig viel Gülle an. Futtermittel werden aus teils großen Entfernungen herangefahren oder sogar über tausende Kilometer importiert, die entstehende Gülle aber nicht in die Anbauländer der Futtermittel exportiert. So werden Nährstoffkreisläufe also noch weniger geschlossen als ohnehin schon. Der Druck ist hoch: Die anfallende Gülle muss, aufgrund hoher Transportkosten, mit möglichst geringem Transportweg auf oft viel zu wenigen Flächen im Umkreis ausgebracht werden. Immer wieder kommt es dabei zu Situationen, in denen die Pflanzen und der Boden den anfallenden Stickstoff nicht aufnehmen können. Dieser Überschuss wird stattdessen ausgewaschen und landet im Grundwasser.

Es gibt jedoch noch weitere Gründe für eine (zu) hohe Stickstoffdüngung, auch mit fossilem Stickstoffdünger: So wird erst mit hohen Proteingehalten aus einem »normalen« Weizen sog. Backweizen, welcher deutlich bessere Preise erzielt als Futterweizen. Dabei ist die oft bemühte Argumentation, es bräuchte eine

hohe Stickstoffdüngung, um »Backweizen« zu produzieren, schlicht falsch. Auch wenn aktuell nur Weizen mit hohen Proteinwerten als »Backweizen« eingruppiert – und damit entsprechend bezahlt – wird: Backen lässt sich ebenso gut mit Futterweizen, was zahlreiche Versuche und Studien belegen. Die Industrie müsste hierzu jedoch ihre Verfahren anpassen, was bisher nicht geschieht. Es ist ein Systemfehler, den nicht die Landwirtinnen und Landwirte zu verantworten haben, den man aber beim Thema Düngung unbedingt im Hinterkopf behalten sollte.

### **Verwirrspiel um die »Verursachergerechtigkeit«**

Alle wollen sie, wirklich niemand kann sagen, es sei falsch sie endlich herzustellen: die Verursachergerechtigkeit. Wer einen Schaden verursacht (in diesem Fall: an Grund- oder Oberflächenwasser), soll dafür auch zur Verantwortung gezogen werden. Das wäre gerecht, im Gegensatz zum aktuellen System, bei dem höhere Kosten für die Wasseraufbereitung auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Forderungen aller Verbände, von Bauernverband bis BUND, beinhalten deshalb so gut wie immer den Begriff »Verursachergerechtigkeit«. Wie jedoch kann diese hergestellt werden? Wer ganz konkret verursacht den Schaden in Form von Nitrat im Grundwasser?

2017 wurde von der Bundesregierung nach § 11a Düngegesetz eine Stoffstrombilanzverordnung erlassen, die 2018 in Kraft trat. Zuletzt überarbeitet 2023 musste nach dieser Verordnung jeder Betrieb seine Nährstoffströme darlegen. Alle Zukäufe wie Futter, Saatgut oder Dünger wurden den Verkäufen wie Getreide oder Tiere anhand belegbarer Daten wie beispielsweise Lieferscheinen gegenübergestellt. Mit diesen Daten lässt sich eine Bilanz für den Betrieb errechnen. Hat der Betrieb mehr Nährstoffe ausgebracht, als er abgegeben hat, hat er also einen entsprechenden Überschuss an Nährstoffen, ist eine erhöhte Auswaschung sehr wahrscheinlich.

Dieses Vorgehen kann eine solide Basis für das auch nach EU-Recht geforderte Monitoring sein. Und es könnte ganz wunderbar für ein Bonus-Malus-System genutzt werden: Wer also besonders sorgsam mit Nährstoffen umgeht, nur sehr geringe oder gar keine bilanzierten Überschüsse hat, könnte belohnt werden – und umgekehrt die Verursacher hoher Nährstoffauswaschungen benannt und bestraft. Sicherlich hat das System Fehler und Schwächen, die Bewertungsmethoden passten nicht immer auf alle Betriebstypen und die betriebliche Handhabbarkeit war nicht immer restlos gewährleistet.

Zur Weiterentwicklung legte bereits im Dezember 2021 eine Expertenkommission dem Bundestag ein entsprechendes Gutachten vor.<sup>3</sup> Danach passierte je-

doch nichts. Der Deutsche Bauernverband setzte sich deutlich für eine »ersatzlose Abschaffung«<sup>4</sup> dieser Verordnung ein. Sie sei zu bürokratisch und würde keinen erkennbaren Nutzen für den Gewässerschutz mitbringen. Stattdessen forderte er: »Nachweislich gewässerschonend wirtschaftende Betriebe müssen von den strengen Regelungen in den Roten Gebieten befreit werden bzw. Erleichterungen von der Düngeverordnung nutzen können.« Wie jedoch konkret der Nachweis einer gewässerschonenden Wirtschaftsweise erbracht werden sollte, blieb offen. Und auch ein solcher Nachweis würde vermutlich wieder einiges an Bürokratie bedeuten. Ob das System dadurch wirklich »verursachergerecht« werden würde? Vermutlich nur dann, wenn letztendlich wieder jeder Betrieb nach einem standardisierten System bewertet werden würde, der Aufwand hierfür wäre vermutlich der gleiche.

Eine entsprechende Reform der Verordnung wäre also durchaus sinnvoll und nötig gewesen, eine Abschaffung dagegen keineswegs. Die Stoffstrombilanzverordnung wurde jedoch vom Bundeslandwirtschaftsministerium als »nicht zielführende Bürokratie« bezeichnet, und am 24. Juni 2025 aufgehoben,<sup>5</sup> bisher ersatzlos.

### **Düngepolitik – vor höchstem Gericht gescheitert**

Was auch nach dem 24. Juni 2025 geblieben war, waren die sog. »Roten Gebiete«. Diese Gebiete können nach der Novelle der Düngeverordnung seit 2020 ausgewiesen werden, wenn der Grundwasserkörper in besonders schlechtem chemischem Zustand ist (bezogen auf die Nitratbelastung) oder Oberflächengewässer eutrophiert sind (bezogen auf die Belastung mit Phosphat). Die Folge: Alle Betriebe in diesen Gebieten dürfen pauschal nur noch 20 Prozent unter Bedarf düngen. Dies ist keineswegs verursachergerecht, denn es können durchaus Betriebe innerhalb dieser Gebiete seit Jahrzehnten wasserschonend wirtschaften – und werden nun trotzdem bestraft. Gleichzeitig können Betriebe außerhalb dieser Gebiete seit Jahrzehnten massiv überdüngen – ohne Folgen.

Die Einführung der Roten Gebiete war trotzdem nachvollziehbar. Es mussten damals – bedingt durch das zu dieser Zeit laufende Vertragsverletzungsverfahren und die jahrzehntelange Verschleppung wirksamer Maßnahmen gegen die Überdüngung – schnell Maßnahmen ergriffen werden. Wirklich gut ist eine solche Maßnahme nicht, da sie eben sehr pauschal und überhaupt nicht verursachergerecht wirkt. Stattdessen hätte eine Überarbeitung der Stoffstrombilanz eine viel bessere Wirkung erzielen können.

Neu hinzu kommt: Das Bundesverwaltungsgericht hat am 24. Oktober 2025 die Art der Ausweisung der Roten Gebiete für unzulässig erklärt.<sup>6</sup> Dieses Urteil

gilt zunächst für Bayern, ist jedoch übertragbar auf alle Bundesländer, da die Ausweisung nach einer bundesweit einheitlichen »Allgemeinen Verwaltungsvorschrift« erfolgt ist. Die Folgen sind unklar, zumindest aber lassen sich die schärferen Maßnahmen gegen Überdüngung in Bayern nun nicht mehr durchsetzen. Auch andere Bundesländer haben bereits verkündet, die Düngevorgaben für die Roten Gebiete auszusetzen. Politische Entscheidungen werden hier per Gerichtsurteil gefällt, mit unabsehbaren Folgen.

Untätigkeit attestiert der Politik auch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Oktober 2025. Darin wird die Bundesrepublik dazu verurteilt, »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. Die Düngeverordnung als solche reicht nicht aus, um diese Anforderungen zu erfüllen. Das Aktionsprogramm muss insbesondere geeignet sein, den Nitratreintrag aus der Landwirtschaft derart zu reduzieren, dass das Grundwasser nicht mehr als 50 mg/l Nitrat enthält. Das in einem ersten Schritt erstmalig zu erstellende Aktionsprogramm ist in einem zweiten Schritt in die Beratungen zur Erstellung eines Entwurfes zur Änderung der Düngeverordnung einzubeziehen.«<sup>7</sup>

Dies ist leider nicht das erste Mal, dass die Bundesregierung zu bestimmten Handlungen verurteilt wird. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese auch wirklich umgesetzt werden, bleibt gering. Aktuell gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass ein wirksamer Nitrataktionsplan erstellt werden wird. Und schließlich gilt diese Pflicht eigentlich auch nicht erst seit dem Urteil, sondern ist seit 2017 im Gesetz verankert. Jedoch ohne konkreten Zeithorizont, weshalb die Bundesregierung offenbar davon ausgeht, »alle Zeit der Welt« zu haben. Zeit, in der Natur und Umwelt durch zu hohe Nitratreinträge massiv geschädigt werden! Solche Klagen bleiben trotzdem wichtig, alleine schon, um einer breiteren Bevölkerung aufzuzeigen, in welchen Bereichen die Bundesregierung teils massiv gegen geltendes Recht verstößt.

### Ausblick – der Druck steigt

Mit der aktuellen Situation kann niemand zufrieden sein. Es ist unklar, ob die Roten Gebiete rechtssicher neu ausgewiesen werden können oder komplett hinfällig sind. Es ist unklar, ob eine neue Stoffstrombilanzverordnung oder Verordnung mit gleichem Ziel aber ggf. anderem Namen kommen wird und ob die Abschaffung der Verordnung überhaupt rechtsgültig war. Es ist unklar, wie die EU das ganze Thema bewerten wird. Denn fest steht: Deutschland hält weiterhin

europäisches Recht nicht ein. Die Düngung ist vielerorts unnötig hoch, insbesondere da auch mit einer deutlich verringerten Düngung die Ertragseinbußen gering wären<sup>8</sup> und Proteingehalte bei der Backfähigkeit nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Hat der aktuelle Bundeslandwirtschaftsminister Alois Rainer bereits angekündigt eine »bürokratiearme Nachfolgeregelung« für die Stoffstrombilanz zu schaffen, so fordert der Präsident des Deutschen Bauernverbandes ihre ersatzlose Abschaffung: »Die Stoffstrombilanz ist so überflüssig wie ein Kropf. Wir brauchen keine Nachfolgeregelung.«<sup>9</sup> Er entfernt sich damit eindeutig und ausdrücklich vom Konsens der Zukunftskommission Landwirtschaft,<sup>10</sup> welchen er selbst noch vor einem Jahr unterschrieben hatte.

Und ob die Abschaffung der Stoffstrombilanz überhaupt Bestand haben wird, muss sich erst noch zeigen: Die Grüne Bundestagsfraktion hat im August 2025 beim Bundesverfassungsgericht Organklage<sup>11</sup> gegen die Abschaffung eingereicht. Denn: Der Bundesminister hat die Stoffstrombilanzverordnung ohne Einbeziehung von Bundestag oder Bundesrat eigen-

### Folgerungen & Forderungen

- Es braucht Verursachergerechtigkeit, die ihren Namen verdient: Die Stoffstrombilanzierung muss spezifisch, wirksam und praxisgerecht weiterentwickelt werden – statt sie im Framing des »Bürokratieabbau« ersatzlos zu streichen.
- Es braucht unbedingt Rechtssicherheit für die Betriebe. Die Politik muss langfristig wirksame, strategische Entscheidungen treffen, wie Nitratreinträge reduziert werden können (z. B. durch Erstellung eines Nitratreduktionsprogramms) – statt Gerichte Entscheidungen mit unabsehbaren Folgen treffen zu lassen, wie bei den Roten Gebieten.
- Es braucht eine deutlich besser in der Fläche verteilte und insgesamt deutlich reduzierte Tierhaltung. Wichtig ist dafür die Tierhaltung direkt an die Fläche zu binden und insbesondere in den Regionen mit einer hohen Tierdichte massiv zu reduzieren.
- Es braucht einen grundlegenden Systemwechsel bei der Getreideklassifizierung: Auch »Futterweizen« kann und muss verbacken werden, entsprechend muss er gut bezahlt werden. Das dient der Ernährungssicherheit und vermeidet unnötig hohe Düngergaben.
- Es braucht deutlich bessere Bedingungen und Unterstützung für Betriebe mit Anbausystemen, die mit deutlich weniger oder ohne mineralische Düngung auskommen. Dafür muss insbesondere der Ökolandbau gezielter gefördert werden.

mächtig abgeschafft. Ob dies zulässig ist, ist rechtlich umstritten. § 11a Düngegesetz sagt zu einer Stoffstrombilanzverordnung: »Eine Rechtsverordnung nach Absatz 2 ist dem Bundestag vor der Zuleitung an den Bundesrat zuzuleiten. Die Rechtsverordnung kann durch Beschluss des Bundestages geändert oder abgelehnt werden.« Ob dies nur für die Änderung und den Erlass oder auch für die Abschaffung der Verordnung gilt, wird nun das Bundesverfassungsgericht klären. Der entsprechende Eilantrag wird beim Lesen dieser Zeilen vermutlich bereits entschieden worden sein, das Hauptsacheverfahren folgt voraussichtlich im Jahr 2026.

Ob es ein neues Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik geben wird, ist aktuell ebenso unklar. Das vorige Verfahren war mit der Maßgabe eingestellt worden, dass Deutschland endlich europäisches Recht einhält und sein Grundwasser stärker schützt. Aktuell ist das Gegenteil der Fall. Wie lange lässt sich die EU noch von Deutschland auf der Nase herumtanzen? Der Druck für eine wirklich verursachergerechte, vor allem aber an europäischer Umweltgesetzgebung und den Bedürfnissen von Natur-, Umwelt- und Klimaschutz ausgerichteten Düngegesetzgebung steigt.

#### Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Xenia Brand: Anreize schaffen statt pauschal sanktionieren – Vorschläge für eine verursachergerechte Düngepolitik. In: Der kritische Agrarbericht 2024, S. 47-51.
- ▶ Xenia Brand und Berit Thomsen: Höfesterben ist keine gute Klimaschutzstrategie. Eine klimagerechte Landwirtschaft braucht Tierhaltung und viele Höfe. In: Der kritische Agrarbericht 2023, S. 62-67.
- ▶ Peter Hamel: Ammoniakreduktion in der Landwirtschaft. In: Der kritische Agrarbericht 2021, S. 154-156.
- ▶ Onno Poppinga und Marcus Nürnberger: Düngeverordnung und Panikmache. Mit weniger Stickstoff werden die Pflanzen nicht verhungern – aber die Nitratwerte bleiben im Fokus. In: Der kritische Agrarbericht 2020, S. 164-167.
- ▶ Udo Werner: Stickstoff – des Guten zu viel. Folgen einer verfehlten Politik und Mindestanforderungen an das Düngerecht. In: Der kritische Agrarbericht 2017, S. 63-67.

#### Anmerkungen

- 1 Bundesinformationszentrum Landwirtschaft: Nitrat im Grundwasser – Was hat die Landwirtschaft damit zu tun? 3. September 2025 ([www.landwirtschaft.de/umwelt/natur/wasser/nitrat-im-grundwasser-was-hat-die-landwirtschaft-damit-zu-tun](http://www.landwirtschaft.de/umwelt/natur/wasser/nitrat-im-grundwasser-was-hat-die-landwirtschaft-damit-zu-tun)).

- 2 Umweltbundesamt (UBA): Stickstoffeintrag aus der Landwirtschaft und Stickstoffüberschuss. Dessau-Roßlau 27. November 2024 ([www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/stickstoffeintrag-aus-der-landwirtschaft#--4](http://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/stickstoffeintrag-aus-der-landwirtschaft#--4)).
- 3 Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht über die Auswirkungen der verbindlichen Stoffstrombilanzierung. Drucksache 20/411 vom 29. Dezember 2021 (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/004/2000411.pdf>).
- 4 Deutscher Bauernverband: Stoffstrombilanz geht in den Vermittlungsausschuss. 2. Oktober 2024 ([www.bauernverband.de/topartikel/stoffstrombilanz-geht-in-den-vermittlungsausschuss](http://www.bauernverband.de/topartikel/stoffstrombilanz-geht-in-den-vermittlungsausschuss)).
- 5 Bundesgesetzblatt: Verordnung zur Aufhebung der Stoffstrombilanzverordnung. 7. Juli 2025 ([www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/155/VO.html](http://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/155/VO.html)).
- 6 »Bayerische Ausführungsverordnung zur Düngeverordnung ist unwirksam«. Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts Nr. 82/2025 vom 24. Oktober 2025 ([www.bverwg.de/pm/2025/82](http://www.bverwg.de/pm/2025/82)).
- 7 »Nationales Aktionsprogramm Nitrat muss erstellt werden«. Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts Nr. 74/2025 vom 8. Oktober 2025 ([www.bverwg.de/de/pm/2025/74](http://www.bverwg.de/de/pm/2025/74)).
- 8 Verband Deutscher Landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten (VDLUFA): Wirkungen reduzierter N-Düngung auf Produktivität, Bodenfruchtbarkeit und N-Austragsgefährdung – Beurteilung anhand mehrjähriger Feldversuche. VDLUFA-Schriftenreihe 72/2018. Darmstadt 2018 ([www.vdlufa.de/wp-content/uploads/2021/05/SR072\\_2018\\_Inhaltsverzeichnis.pdf](http://www.vdlufa.de/wp-content/uploads/2021/05/SR072_2018_Inhaltsverzeichnis.pdf)).
- 9 M. Stelzer: Rukwied: Brauchen keine Nachfolgeregelung zur Stoffstrombilanz. In: top agrar vom 24. Juni 2025 ([www.topagrar.com/management-und-politik/news/rukwied-brauchen-keine-nachfolgeregelung-zur-stoffstrombilanz-20015646.html#:~:text=Rukwied:%20Brauchen%20keine%20Nachfolgeregelung%20zur%20Stoffstrombilanz.%20Kurz,hat%20er%20f%C3%BCr%20ihn%20noch%20eine%20lange](http://www.topagrar.com/management-und-politik/news/rukwied-brauchen-keine-nachfolgeregelung-zur-stoffstrombilanz-20015646.html#:~:text=Rukwied:%20Brauchen%20keine%20Nachfolgeregelung%20zur%20Stoffstrombilanz.%20Kurz,hat%20er%20f%C3%BCr%20ihn%20noch%20eine%20lange)).
- 10 Zukunftskommission Landwirtschaft: Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe in schwierigen Zeiten – Strategische Leitlinien und Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. Berlin, November 2024, S. 20 ([www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/zukunft-landwirtschaft-bericht-2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/zukunft-landwirtschaft-bericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6)).
- 11 beck-aktuell: Streichung der Stoffstrombilanz-Verordnung: Die Grünen wollen gefragt werden. 5. August 2025 (<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/gruene-organstreit-alois-rainer-stoffstrombilanz-verordnung>).



**Patrick Müller**

Studierter Landwirt, seit 2023 Agrarreferent beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND).

[patrick.mueller@bund.net](mailto:patrick.mueller@bund.net)