

Rote Gebiete in Bayern und Niedersachsen rechtlich unwirksam!

- **Was sagen die Gerichte? Was bedeutet das für die Höfe in Niedersachsen aktuell?**
- **Wie werden die Regierungen in Bund und Ländern reagieren?**
- **Was sind die Ziele des Landvolks in Niedersachsen?**

Landvolk Mittelweser Forum – online

12. November 2025

Historie „Rote Gebiete“ (bis 24. Oktober 2025)

Rechtsgrundlage

- **Verpflichtung der Bundesländer** zur Ausweisung von „mit Nitrat belasteten Gebieten“ gemäß **§ 13a Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3** der „Bundes“-Düngeverordnung (von 2017 bis 2020 § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 DüV)
 - Volksmund „**rote Gebiete**“
 - Ergänzt durch die „gelben“ Gebiete wegen Eutrophierung (Nährstoffbelastung der Gewässer durch Phosphat (§ 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 - von 2017 bis 2020 § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 DüV)
- **Erstmalige Einführung dieser Verpflichtung in Deutschland im Jahr 2017**, geändert im Jahr 2020; konkretisiert durch „Allgemeinverbindliche“ Verwaltungsvorschrift (AVV GeA) in 2020 und 2022

Gründe

- Von 1996 (Erste Fassung der Düngeverordnung) bis 2017 erfolgte über 20 Jahre **keine Differenzierung** der düngerechtlichen Anforderungen trotz standörtlich stark unterschiedlichen Nitratgehalten im Grundwasser
 - die einzuhaltenden Auflagen waren bis 2017 bundesweit einheitlich „streu“ („bundesweites Aktionsprogramm“ nach EG-Nitratrichtlinie von 1991)
- Ab 2018 Ermächtigung (bzw. Verpflichtung) der Bundesländer, an die Bewirtschaftung lfd. Nutzflächen (in „mit Nitrat belasteten Gebieten“) = in Grundwasserkörpern im „schlechten chemischen Zustand“ nach GrwV wegen Nitrat > 50 mg/l (oder in GWK mit mehrjährigem steigendem Trend oberhalb 37,5 mg/l Nitrat nach GrwV) oder in Teilgebieten von GWK im „guten chemischen Zustand“ mit lokaler Überschreitung von 50 mg/l Nitrat, **höhere Anforderungen** als außerhalb dieser Gebiete zu stellen
- **Hintergrund:** Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegenüber D wegen nicht ausreichender Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie aus 1991 über die Düngeverordnung
 - Der Europäische Gerichtshof verurteilt Deutschland in 2018 zu strengeren Auflagen im Düngerecht
 - Der vorherige **Ansatz eines bundeseinheitlichen höchstzulässigen Stickstoffüberschusses (Feld-Stallbilanz – Nährstoffvergleich mit 50 kg-Obergrenze)** war nicht EU-rechtskonform !

Umsetzung in Niedersachsen

- Erlass einer ersten „Landesdüngerverordnung“ **am 28.11.2019**
 - Abgrenzung der „roten Gebiete“ nach niedersächsischem Schema für die Bewertung des chemischen Zustandes des Grundwassers nach Grundwasserverordnung in Typflächen bzw. Teilräumen von „roten“ Grundwasserkörpern
 - **hydrogeologische und hydraulische Kriterien**, Nitrat-Messwerte an ca. 1100 Messstellen (2015-2017) und ergänzende berechnete Sickerwasserbelastungen aus berechneten Stickstoff-Überschüssen der Landwirtschaft maßgeblich
 - **ca. 39 %** der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Niedersachsen betroffen
- Neufassung der Landesdüngerverordnung **am 03.05.2021**
 - Reaktion auf Änderung der „Bundes“-Düngerverordnung und auf Verwaltungsvorschrift des Bundes (AVV GeA) in 2020
 - Abgrenzung innerhalb von „roten“ Grundwasserkörpern weiterhin nach hydrogeologischen und hydraulischen Kriterien, mit jüngeren Messwerten (2017-2019), aber Herausnahme von Flächen, bei denen modellierte Sickerwasserberechnungen eine Nitratbelastung aus der jüngeren Bewirtschaftung von unter 50 mg/l ergeben (emissionsbasierte Korrektur auf Feldblockebene nach AVV GeA – Einführung eines gebietsspezifischen „Verursacherprinzip“)
 - Abgrenzung von „roten“ Messstellen innerhalb von „grünen“ Grundwasserkörpern nach einem geostatistischen Abgrenzungsverfahren plus emissionsbasierter Korrektur
 - **ca. 24 %** der landwirtschaftlichen Nutzfläche betroffen, nahezu ausschließlich Ackerland

➤ Änderung der Landesdüngeverordnung am 08.02.2023

- Reaktion auf Änderung der Verwaltungsvorschrift des Bundes (AVV GeA) in 2022 mit **Streichung der emissionsbasierten Korrektur der Abgrenzung auf Feldblockebene** (Untersagung durch EU-Kommission) und Verpflichtung zu einem bundesweit einheitlichen Ausbau des Messnetzes zwecks Übergang **zu einem geostatistischen Abgrenzungsverfahren spätestens ab 2029**
- Landesweit einheitliche Abgrenzung von Gebieten rund um „rote“ Messstellen (210 von 981 Messstellen) nach einem **mathematischen-deterministischen Verfahren (Inverse Distance Weighting – IDW)** als **Übergangsverfahren** bis zur Errichtung eines ausreichenden Messnetzes für ein (genaueres) geostatistisches Verfahren (2029?)
- **ca. 21 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche betroffen, davon ca. 100.000 ha Dauergrünland**

➤ Änderung der Landesdüngeverordnung am 17.11.2023

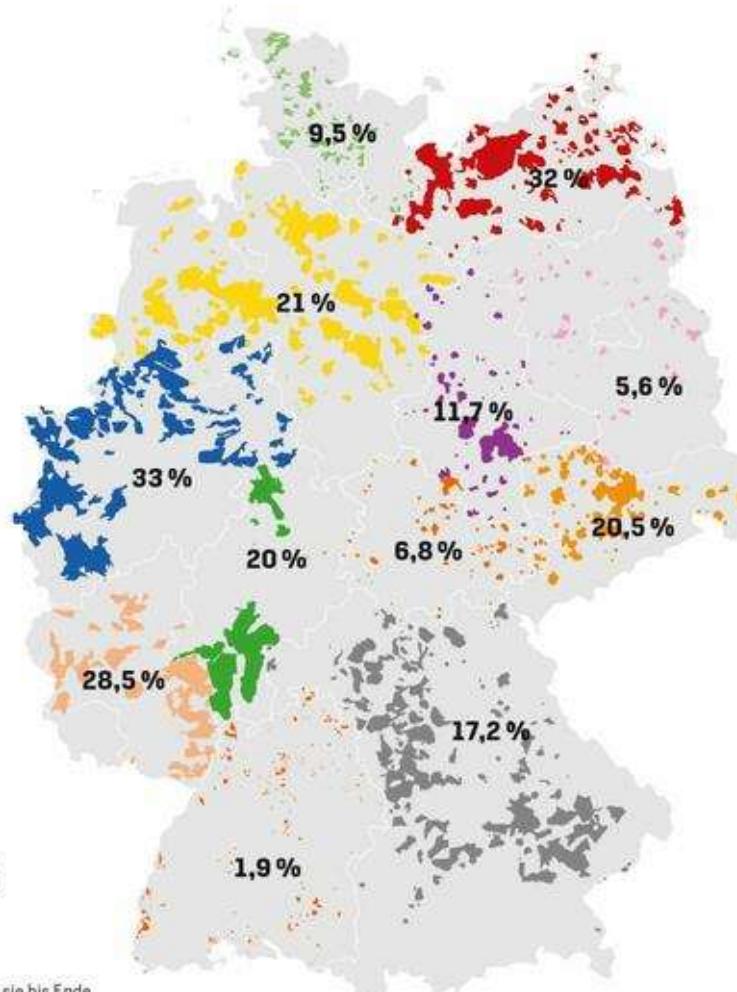
- Reaktion auf Forderung der EU-Kommission und der Verwaltungsvorschrift des Bundes, auch **den mikrobiologischen Nitratabbau im Grundwasser (unterhalb der Grundwasseroberfläche)** durch einen **Zuschlag zu den gemessenen Nitratgehalten zu berücksichtigen (Denitrifikation)**
- bei ca. 200 Messstellen führt die Anrechnung von Denitrifikation zur Überschreitung der Schwellenwerte oder zur Erhöhung von bereits über 50 mg/l liegender Messwerte mit der Folge eines größeren roten Gebiets
- **ca. 32 % der Idw. Nutzfläche betroffen (940.000 ha, davon ca. 180.000 ha Dauergrünland)**

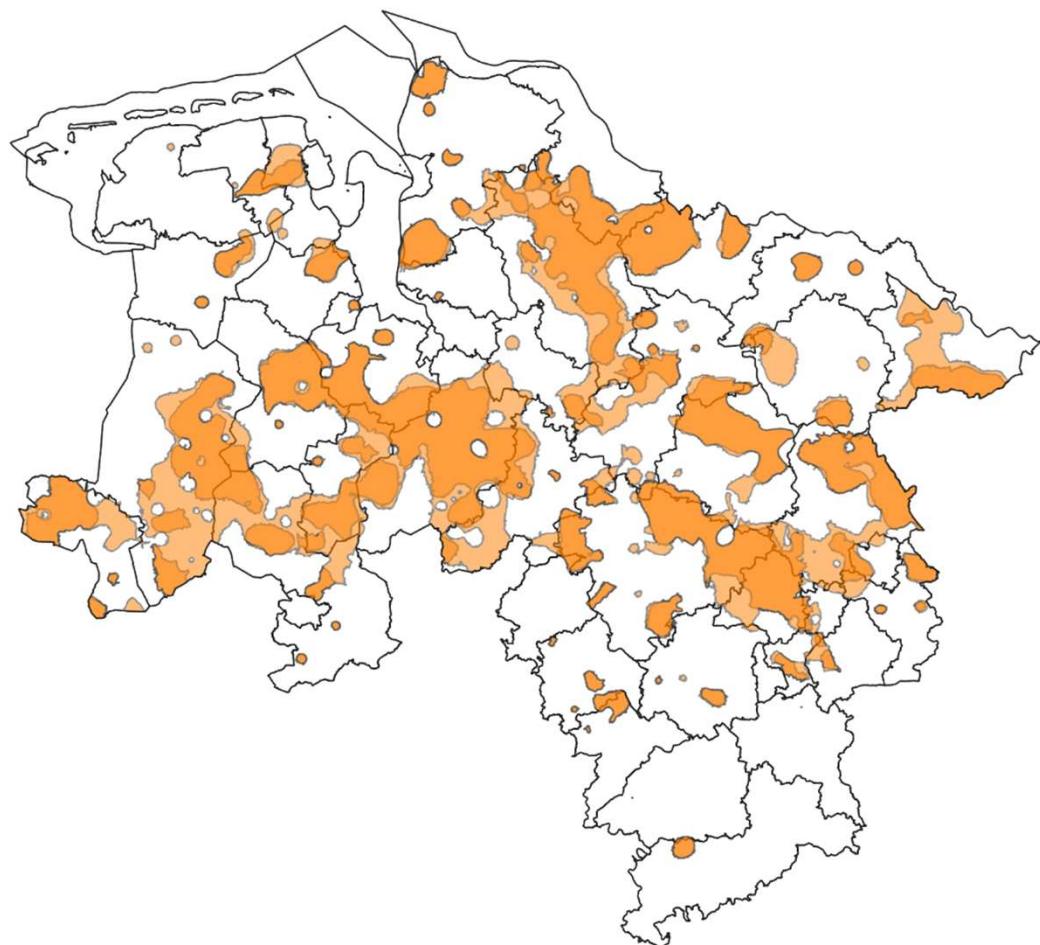
Aktueller Umfang „roter Gebiete“ nach Neuausweisung Frühjahr 2023 (Quelle: agrarheute) (vor Denitrifikationszuschlag)



Anteil an landwirtschaftlicher Fläche nach Neuausweisung

Das Saarland hat die Frist für die Neuausweisung überschritten und gegenüber agrarheute mitgeteilt, sie bis Ende 2022 – nach Redaktionsschluss – zu veröffentlichen. Die Angaben für das Land Mecklenburg-Vorpommern basieren auf einem vorläufigen Entwurf der Landesregierung vom 17. Oktober 2022, da sich die endgültige Verabschiedung der Düngelandesverordnung auf Anfang 2023 verschoben hat.





„Rote Gebiete“ seit November 2023
(hell: rotes Gebiet (32 % der LF) durch
Berücksichtigung Denitrifikation)

(Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Daten des Nds.
Umweltministeriums © GeoBasis-DE/LGLN 2025

Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 24.10.2024 über die Bayerische Landesdüngerverordnung

- Die Vorgaben der mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Verwaltungsvorschrift (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Gebietsausweisung nach § 13a Düngerverordnung – AVV GeA) sind für die gerichtliche Bewertung der Ausweisung, z. B. zu den Anforderungen an die Messstellen (Lage, Tiefe, Dichte, bauliche Anforderungen etc.) nicht bindend
- Für Festlegungen in den Landesverordnungen bedarf es einer Rechtsnorm mit Außenwirkung (z. B. eine auf gesetzlicher Basis erlassene Bundesverordnung), um den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Beschränkungen des Eigentums und der Berufsausübungsfreiheit gerecht zu werden. Für solche Festlegungen (wie die Beschränkung der Düngung), die grundsätzlich z. B. zum Gewässerschutz auch ohne Entschädigung zulässig sind, reicht eine Verwaltungsvorschrift allein nicht aus
- **In § 13a Abs. 1 der Düngerverordnung (als Ermächtigungsgrundlage der Länder) ist nicht hinreichend bestimmt, welche Gebiete von den Bundesländern als belastet anzusehen sind (Verletzung des Bestimmtheitsgrundsatzes). Es reicht nicht aus, dass diese Regeln erst in einer Verwaltungsvorschrift konkretisiert werden.**
- Zu den gesetzlich zu regelnden Fragen gehören insbesondere die Anforderungen an die Messstellendichte, die Art des für die Abgrenzung von unbelasteten und belasteten Gebieten anzuwendenden Verfahrens und die Frage, ob und in welchem Maße Flächen im Randbereich einbezogen werden (Umgang mit „angeschnittenen“ Nutzflächen)

Die aktuelle Bayerische Landesdüngerverordnung erklärt das Bundesverwaltungsgericht daher für unwirksam.

Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg in seinem Urteil vom 28.02.2025 über die Nds. Landesdüngeverordnung

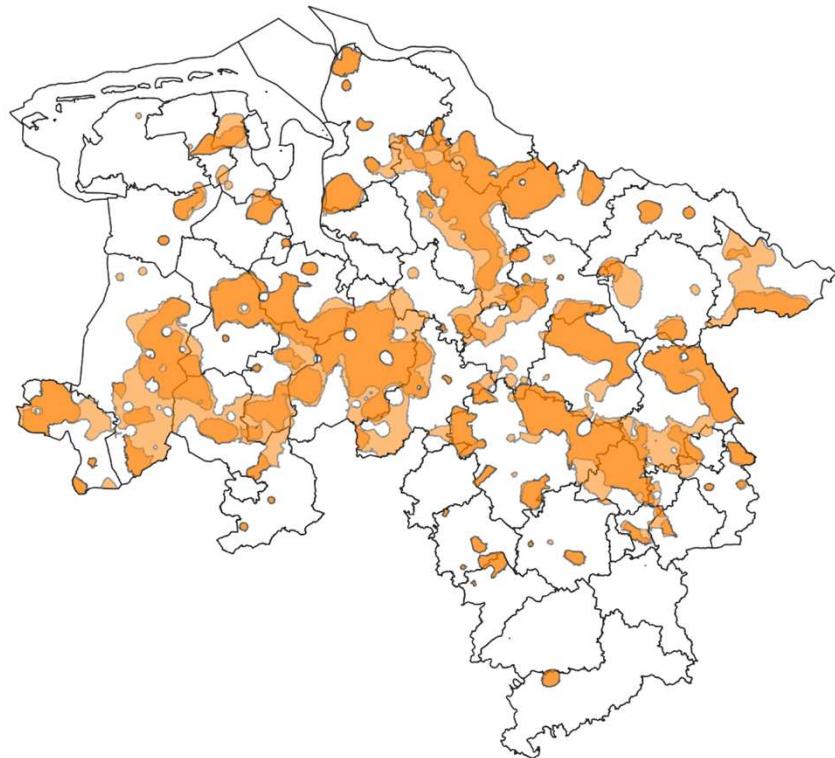
- Das Nds. Oberverwaltungsgericht stellt die gleichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Landesdüngeverordnung fest, die das Bundesverwaltungsgericht acht Monate später am Beispiel Bayern bestätigt hat.
- Das zur Abgrenzung roter Gebiete in Niedersachsen verwendete IDW-Verfahren wurde vom Land so verwendet, dass es nicht der Vorgabe nach § 13a Düngeverordnung entspricht. Diese sieht keine „grundwasserkörperübergreifende“ Berechnung der Nitratbelastung durch Messstellen in verschiedenen Grundwasserkörpern vor.
- Flächen um Messstellen mit Nitratkonzentrationen zwischen 37,5 mg und 50 mg ohne steigenden Trend wurden teilweise nicht aus der Kulisse der roten Gebiete herausgenommen, was über die Vorgaben von § 13a Düngeverordnung hinausgeht.

Die aktuelle Nds. Landesdüngeverordnung erklärt das Oberverwaltungsgericht daher für unwirksam. Das Land Niedersachsen hat das Inkrafttreten der Unwirksamkeit durch eine Klage (Revision) beim Bundesverwaltungsgericht bisher verhindert.

Konsequenz für die Kritik des OVG an der Art der „IDW“-Abgrenzung ?

Das BVerwG hat an den älteren Klagen aus Bayern im Ergebnis so entschieden wie die jüngere Klage in Niedersachsen durch das OVG Niedersachsen. Damit wird die vom OVG geübte Kritik an der Art der niedersächsischen IDW-Abgrenzung voraussichtlich zunächst nicht mehr höchstrichterlich geklärt. Das Land Niedersachsen wird seine Klage beim BVerwG in absehbarer Zeit zurückziehen.

**Was bedeutet das aktuell für die Höfe mit Flächen in roten
Gebieten (nach dem 24. Oktober 2025)**



(Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Daten des Nds. Umweltministeriums
© GeoBasis-DE/LGLN 2025)

1. Die roten Gebiete in Niedersachsen sind formal noch nicht aufgehoben.
2. Die Auflagen für die Bewirtschafter in roten Gebieten gelten daher formal weiter.
3. **Aber:** Wer die Auflagen nicht einhält (oder in der Vergangenheit nicht eingehalten hat), die für rote Gebiete in der Düngeverordnung und der Landesdüngeverordnung vorgegeben sind, darf nach dem Grundgesetz dafür ab sofort nicht mehr durch eine Behörde sanktioniert werden.

Fazit: Für die zuständige Düngebehörde und die Förderbehörde bei der LWK Niedersachsen sind die besonderen Auflagen in roten und gelben Gebieten nicht mehr vollziehbar! Noch nicht bestandskräftige Sanktionsbescheide können jetzt erfolgreich abgewehrt werden!

Wie werden die Regierungen in Bund und Ländern reagieren?

Beispiel Bayern (1) (Quelle Düngebehörde bei der Bay. Landesanstalt für Landwirtschaft)

- Die aktuelle Ausweisung ist aufgehoben, das Verfahren zur Neuausweisung wird gestoppt.
- Die zusätzlichen Maßnahmen **in roten und gelben Gebieten**, die im Landesrecht (§§ 1 und 2 der AVDÜV) und Bundesrecht (§ 13a Abs. 2 DüV) festgesetzt wurden, **gelten ab sofort und bis zur Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage durch den Bund nicht mehr. Alle übrigen Vorgaben der DüV gelten weiterhin! Auch sind weiterhin alle Vorgaben des Förderrechts zur Düngung einzuhalten.**
- **Alle Haupt- und Zweitfrüchte dürfen in der kommenden Düngesaison 2025/2026 nach Bedarf gemäß DüV gedüngt werden** (Wegfall der Kürzung der Ausbringungsobergrenze für Stickstoff um 20 % vom ermittelten durchschnittlichen Düngebedarf im roten Gebiet)
- Die Grenze 170 kg Gesamt-N/ha und Jahr aus organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln schlagbezogen entfällt im kommenden DJ 2025/2026. Vorsicht: Die Grenze 170 kg Gesamt-N/ha und Jahr (Kalenderjahr) betriebsbezogen bleibt gemäß DüV bestehen
- Mit Stichtag 24. Oktober 2025 gelten ausschließlich die allgemeinen Sperrfristen und Sperrfristverschiebungen für „nicht rote“ Flächen. Sperrfrist auf Grünland und bei mehrjährigen Feldfutterbau (Aussaat bis 15. Mai) von 01.11. – 31.01.

Beispiel Bayern (2)

- Auf Grünland und Ackerland mit mehrjährigem Feldfutterbau dürfen im Zeitraum von 1. September bis Sperrfristbeginn maximal 80 kg N je Hektar aus flüssigen organischen Düngemitteln ausgebracht werden (anstatt 60 kg N/ha).
- Die Einschränkung bei der Düngung über Festmist von Huf- und Klauentieren oder Komposte bei Zwischenfrüchten ohne Futternutzung auf nicht mehr als 120 kg N/ha entfällt.
- Verbot der N-Düngung zu Wintergerste im Herbst entfällt, ebenso das Verbot der N-Düngung zu Winterraps im Herbst, wenn der verfügbare Bodenstickstoffgehalt mehr als 45 kg N je Hektar beträgt
- Verbot der Düngung von Zwischenfrüchten ohne Futternutzung entfällt
- Sommerungen dürfen im Frühjahr 2026 mit Düngemitteln mit einem wesentlichen Gehalt an Stickstoff gedüngt werden, auch wenn im Herbst des Vorjahres keine Zwischenfrucht angebaut wurde. Vorsicht: Unabhängig davon sind alle GAB- und GLÖZ-Vorgaben aus dem Förderrecht einzuhalten, z.B. die Vorgabe GLÖZ 6, wonach eine Bodenbedeckung im Umfang von mindestens 80 Prozent einzuhalten ist.

Niedersachsen (1) (Verkündung durch LWK Düngebehörde noch nicht erfolgt)

- Wie Bayern bezüglich der Vorgaben der Bundes-Düngeverordnung

Zusätzlich

- Keine Verpflichtung mehr zur Beprobung auf den Frühjahrs-Nmin-Gehalt – freiwillig weiter zulässig
- Aber: Die Einarbeitungspflicht von (flüssigen) organischen Düngern (Gülle, Jauche, Gärreste) innerhalb einer Stunde nach Beginn der Ausbringung, wenn die Ausbringung auf unbestelltes Ackerland erfolgt, bleibt. Diese Pflicht gilt seit 2025 bundesweit auch außerhalb roter Gebiete

In „gelben“ eutrophierten Gebieten (z. B. Einzugsgebiet des Steinhuder Meeres) entfallen

- die Begrenzung der P-Düngung auf 50 % der Nährstoffabfuhr, die bisher für Flächen mit P-Gehalten über 25 mg/100 g Mineralboden (12 mg bei Moorböden) einzuhalten war und das totale Aufbringungsverbot von P-haltigen Düngern ab 40 mg bzw. 20 mg (Moor) (Abreicherungspflicht)
- die größeren Abstandsauflagen bei Hangneigungen (insbesondere > 5 % Neigung) und
- die verlängerte Sperrfrist für die Aufbringung von P-haltigen Düngemitteln bis 15. Februar (allgemein ab 16. Januar zulässig, wenn kein Stickstoff enthalten ist oder es sich um Festmist von Huf- und Klauentieren oder Kompost handelt)

Niedersachsen (2) (Verkündung durch LWK Düngebehörde noch nicht erfolgt)

- Die Meldepflicht der vom Betrieb auszurechnenden Obergrenze von 80 % des errechneten N-Düngebedarfs für die Betriebsflächen in roten Gebieten entfällt, die anderen Meldepflichten nach Meldepflichtenverordnung bleiben

Wie geht es weiter?

- Die Bundesregierung wird im kommenden Jahr 2026 einen Entwurf bzw. Entwürfe über einen „Nationalen Aktionsplan“ zur Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie und zur Änderung des Düngerechts zur Abstimmung im Bundestag und im Bundesrat vorlegen, um ein neues Vertragsverletzungsverfahren und Verurteilung zu Strafzahlungen an die EU zu verhindern
 - Änderung des Düngegesetzes
 - Erlass einer Verordnung über das Monitoring der Wirkungen der Düngeverordnung
 - Änderung der Düngeverordnung
 - Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Abgrenzung der roten und gelben Gebiete
- Die Landesregierung wird (voraussichtlich) danach einen Entwurf über eine neue Landesdüngeverordnung vorlegen (müssen)
- Ab Frühjahr 2027 ist mit dem Inkrafttreten neuer Regelungen und Abgrenzungen in „roten“ und „gelben“ Gebieten zu rechnen – oder später

Landvolkforderungen für Niedersachsen

- Ein **schneller Ausbau** des Messstellennetzes unter Ausschluss von anderweitigen Einflüssen ist erforderlich
- Berücksichtigung der langen Fließzeiten und der mangelhaften Verursachergerechtigkeit des Messnetzes
- Eine **Differenzierung** von Anforderungen an das **Dünge- und Flächenmanagement** in den roten Gebieten nach dem **Verursacherprinzip**, d. h. nach einem auf Auswaschungsrisiken beruhenden Emissionsansatz **ist EU-konform**.
- Niedersachsen verfügt über **hervorragende Datengrundlagen** sowohl über die Boden- und Wasserverhältnisse wie z. B. die Grundwasserneubildung oder Auswaschungsgefährdung, aus der Agrarstatistik und über „ENNI“. Diese Daten beim so genannten „**Basisemissionsmonitoring**“ des **LBEG Niedersachsen** berücksichtigt. .
- Landes- und Bundesregierung müssen die notwendigen Rechtsgrundlagen dafür schaffen
- Die Düngung auf gefrorenen Boden, der tagsüber auftaut, muss wieder zugelassen werden