

Länderarbeitsgemeinschaft Wasser

**Gemeinsamer Bericht von LAWA und LABO zu
Anforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft
aus Sicht des Gewässer- und Bodenschutzes
vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie**

Erarbeitet vom LAWA-Arbeitskreis „Positionspapier zur nachhaltigen Landwirtschaft“ aus Vertretern der Ständigen Ausschüsse Oberirdische Gewässer und Küstengewässer (AO), Grundwasser und Wasserversorgung (AG) und Wasserrecht (AR) unter Beteiligung des BMVEL und in Abstimmung mit der LABO

Herausgegeben von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) unter Vorsitz des Niedersächsischen Umweltministeriums

Hannover, im Juni 2002

Nachdruck und Vervielfältigung auch auszugsweise nur mit Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Die vorliegende Veröffentlichung kann entweder von der LAWA-Homepage (www.LAWA.de) heruntergeladen oder bei der Geschäftsstelle der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser bezogen werden.

Die Geschäftsstelle ist unter der E-mail-Adresse lawa@mu.niedersachsen.de zu erreichen oder per Post unter der Adresse:

Niedersächsisches Umweltministerium, Postfach 4107, 30 041 Hannover.

Gemeinsamer Bericht von LAWA und LABO
zu Anforderungen an eine nachhaltige Landwirtschaft
aus Sicht des Gewässer- und Bodenschutzes
vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie

Ausgangssituation

Von der EU (z.B. Nitratrichtlinie, Zulassungsrichtlinie für Pflanzenschutz), dem Bund (z.B. Düngeverordnung) und den Wasserwirtschaftsverwaltungen der Länder (z.B. Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie, Trinkwasserschutzprogramme) sind in der Vergangenheit umfangreiche Maßnahmen zur Reinhaltung des Grundwassers und der Oberflächengewässer ergriffen worden. Mit Milliardeninvestitionen zum Ausbau der 3. Reinigungsstufe bei Kläranlagen ist der Stickstoffeintrag in die Oberflächengewässer aus kommunalen Kläranlagen drastisch verringert worden. Dennoch konnten die Ziele internationaler Meeresschutzabkommen wie OSPAR und HELCOM, die Stickstoffbelastung der Meeresumwelt um 50 % (bezogen auf das Basisjahr 1985) zu vermindern, nicht erreicht werden (UBA, Daten zur Umwelt 2000).

Auch der zweite Bericht zur Umsetzung der Nitratrichtlinie vom November 2000 zeigt, dass es keine deutlichen Anzeichen für einen Rückgang der Nitratbelastungen des Grundwassers gibt, so dass regional weiterhin Beeinträchtigungen der öffentlichen Trinkwassergewinnung festzustellen sind. Außerdem zeichnet sich ab, dass Arzneimittel (BLAC Arzneimittel in der Umwelt, 2000) und Schwermetalle infolge Wirtschaftsdünger- und Sekundärrohstoffdüngerausbringung die Gewässer belasten.

Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass dies nicht allein den Regelungs- und Vollzugsdefiziten im Ordnungsrecht anzulasten ist. Vielmehr sind Aspekte der Agrarförderungspolitik sowie der Ausbildung und Beratung der Landwirte verstärkt zu berücksichtigen.

Die Wasserrahmenrichtlinie¹ (WRRL) fordert eine gute Qualität der Oberflächengewässer und des Grundwassers innerhalb von 15 Jahren. Flächendeckende Daten über den Zustand der ökologischen und chemischen Qualität der Gewässer nach den Kriterien der WRRL liegen zwar noch nicht vor, da sich die entsprechenden Bewertungsgrundlagen z.T. noch in der Entwicklung befinden. Die entsprechenden Überwachungsprogramme müssen spätestens Ende 2006 anwendungsbereit sein. Allerdings lassen sich erste verlässliche Abschätzungen mit Hilfe von Pilotprojekten und aus den Ergebnissen der verschiedenen Initiativen der Bundesländer zum Grundwasserschutz vornehmen.

¹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

72 % der Stickstoff- und 66 % der Phosphateinträge Deutschlands in Oberflächengewässer erfolgen diffus, wovon rund 80% (N) bzw. 70 % (P) der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu zu ordnen sind.

Ein wesentliches Ziel der WRRL ist das Erreichen einer guten ökologischen Qualität als Voraussetzung für eine standorttypische Lebensgemeinschaft. Hierfür sind neben stofflichen Aspekten auch Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstrukturen erforderlich.

Ein Erreichen der in der WRRL verankerten Ziele wird daher in vielen Fällen nur bei Änderung der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Praxis möglich sein. Die von der Bundesregierung angestrebte Neuausrichtung der Agrarpolitik stellt eine Chance dar, durch Verknüpfung von Agrarumwelt- und Fördermaßnahmen mit den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie zu einem verbesserten Gewässerschutz zu gelangen. Grundlage muss eine nachhaltige, d.h. standortangepasste und gewässerverträgliche Landwirtschaft sein.

Hierzu werden auf der Grundlage des Berichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Eckpunkte für eine zukunftsfähige Agrar- und Verbraucherpolitik“² folgende konkrete Umsetzungsvorschläge unterbreitet:

1. Landwirtschaftliches Ordnungsrecht

Bestehende rechtliche Regelungen - insbesondere die Düngeverordnung - bedürfen der konsequenten Anwendung und Weiterentwicklung sowie der Ergänzung durch geeignete Kontrollinstrumente. Die Regelungen müssen so ausgestaltet werden, dass sie die Belange des Gewässer- und Bodenschutzes in vollem Umfang berücksichtigen. Im Einzelnen sind folgende Modifikationen erforderlich:

Änderung der Düngeverordnung mit dem Ziel, die Stickstoffbilanzüberschüsse deutlich zu reduzieren, den Wert von 50 mg/l Nitrat auch im oberflächennahen Grundwasser zu unterschreiten, einen Anstieg zu verhindern und ggf. eine Trendumkehr einzuleiten.

Hierzu ist notwendig:

² gemeinsame Agrarminister/Umweltministerkonferenz am 13. Juni 2001 in Potsdam zu TOP 3

- Begrenzung der Stickstoffbilanzüberschüsse in Abhängigkeit vom Standort, Fruchtfolge und Betriebsform; bundesweit einheitliche, genormte Durchführung von betrieblichen Nährstoffbilanzen³ und zur Verfügungstellung der Daten für die zur Umsetzung der WRRL zuständigen Behörden;
- stärkere Ausrichtung der Düngebedarfsermittlung gem. § 4 der Düngeverordnung an den realistischen Ertragserwartungen und in Abhängigkeit vom Wasservorrat der Böden;
- stärkere schlagspezifische Ausrichtung des Einsatzes von Düngemitteln möglichst mit entsprechender Dokumentation und unter Einschluss aller Nährstoffträger (gemäß § 5 BNatSchG);
- konsequente Anwendung der Düngeverordnung ist (in Anlehnung an die EU-Prüfvorgaben) durch regelmäßige Stichproben in 5 % der Betriebe sicherzustellen;
- Verlängerung des Ausbringungsverbots für Wirtschafts- und Sekundärrohstoffdünger auf einen Zeitraum vom 1. Oktober bis 31. Januar; darüber hinaus sollten die Länder ein Ausbringungsverbot kultur- und standortspezifisch festlegen;
- Vorhalten von ausreichender Güllelagerkapazität von mind. 6 Monaten zur Sicherstellung eines termin- und bedarfsgerechten Gülleinsatzes;
- Einführung einer ganzjährigen Bodenbedeckung (Zwischenfrüchte, Mulchsaat), soweit es klima- und fruchtfolgebedingt möglich ist in den Gebieten, in denen eine Überschreitung des Qualitätsziels für Nitrat im Grundwasser festgestellt wurde;
- verbesserte Gestaltung der ackerbaulichen Anbaufolge zur Integration bodendeckender Kulturen und zur Vermeidung von Bodenabträgen;
- stärkere Minimierung der gasförmigen Ausbringungsverluste bei Wirtschaftsdüngern durch Einsatz bodennaher Ausbringungstechniken in den Pflanzenbestand bzw. durch Einsatz von Injektionsverfahren;
- weitgehender Verzicht auf die Anrechnung gasförmiger Verluste bei Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdüngern, da diese Anrechnung den Einsatz entsprechender Techniken erschwert und zudem die gasförmigen Verluste als Eintrag über die Luft letztlich bei der Düngebedarfsermittlung unberücksichtigt bleiben;

³ Die LAWA benötigt zur Umsetzung der WRRL insbesondere die Daten der Hoftorbilanz, die unter Ausnutzung der Daten der landwirtschaftlichen Buchführung die Berechnung von Nährstoffsalden je Flächeneinheit erleichtert und als einzige Berechnungsmethode geeignet erscheint, auch die überbetriebliche Akkumulationen der Nährstoffströme bis hin zur Flußgebietseinheit nach WRRL darzustellen. (s.a. Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ der Bundesregierung vom April 2002, Kapitel 12)

- stärkere Beachtung von mit Kalium und Phosphat hochversorgten Böden bei der Bemessung der Düngegaben ggf. nach entsprechender Änderung oder Präzisierung der Düngeverordnung oder durch eine geeignete Festlegung von flächenbezogenen Viehbestandsobergrenzen zur Begrenzung der Nährstoffeinträge insgesamt, z.B. durch Änderung § 3, Abs. 6 mit dem Ziel der schrittweisen Reduzierung der Kalium- und Phosphatentzugsdüngung in überversorgten Böden, beginnend bei 75% des Entzugs (unter Berücksichtigung einer einheitliche Einteilung der Bodengehalte entsprechend der Empfehlung des VDLUFA und Übernahme der Definition für die „sehr hohe“ Bodenversorgung).

im Pflanzenschutzrecht

- Pflicht zur Nachrüstung von Pflanzenschutzspritzen zur Ermöglichung einer Reinigung auf dem Feld;
- Einführung einer Pflicht zur schlagspezifischen Aufzeichnung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes in den nach WRRL gefährdeten Gebieten (gemäß § 5 BNatSchG).

2. Sonstige Maßnahmen mit Synergieeffekten

- Rückbau ausgebauter Fließgewässer im Rahmen von Renaturierungsmaßnahmen;
- Beseitigung, Rückverlegung oder Erniedrigung von Deichen, die ausschließlich dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen dienen sowie Einrichtung von Flutungspoldern;
- Sicherung zusammenhängender Niederungsareale, insbesondere nährstoffreicher Auenlehm-, Anmoor- und Niedermoorbereiche als Pufferzonen durch Ausweisung als Feuchtgrünland. Grundwasseranhebung durch Rückbau von Entwässerungseinrichtungen sowie Beschränkung der Kalkdüngung auf nährstoffreichen Ackerstandorten in besonders gefährdeten Gebieten;
- Umwandlung von für den Hochwasserschutz sensiblen oder zur Erosion neigenden Flächen in Grünland, Wald oder Ödland;
- Verbindliche Definition von nicht für die Ackernutzung geeigneten Gebieten und Verzicht auf Grünlandumbruch (gem. § 5 BNatSchG) in überschwemmungsgefährdeten und den nach WRRL gefährdeten Gebieten;
- Flächendeckende Einrichtung von Gewässerrandstreifen von mindestens 10 m;
- Rückbau von direkten Drainageeinleitungen in Gewässer in den nach WRRL gefährdeten Gebieten;
- Nutzungseinschränkungen auf wasserwirtschaftlich und für den Stoffrückhalt bedeutsamen Flächen;

- stärkere Beachtung der Anforderungen an den Erosionsschutz bei der Fortentwicklung und Festlegung der guten fachlichen Praxis u.a. durch
 - standortangepasste Flächennutzung;
 - Vorgaben für eine ganzjährige minimale Bodenbedeckung (Zwischenfrüchte, Mulchsaat) bei erosionsgefährdeten Flächen;
 - Verzicht auf einen Grünlandumbruch in besonders erosions- und überschwemmungsgefährdeten Gebieten;
- stärkere Einbindung von Flurneuordnungsverfahren für Ziele des Gewässerschutzes, wie z.B. Zweckflurbereinigungsverfahren mit dem Hauptziel der Schaffung von Uferstrandstreifen;
- Verstärkte Förderung von Beratung und Kooperationen durch Einbeziehung von Umweltaspekten in die Agrarberatung. Beratungsinhalte und Bewirtschaftungsbedingungen müssen so ausgerichtet sein, dass die gewünschten Gewässerschutzeffekte eintreten; die erfolgreichen Kooperationen in den Trinkwassereinzugsgebieten könnten ein Beispiel auch für eine flächendeckende Umsetzung von gewässerschutzorientierter Beratung sein;
- Verstärkte Einbindung des Gewässerschutzes in die landwirtschaftliche Berufsausbildung;
- Vermeidung von Schadstoffanreicherungen in Böden insbesondere beim Aufbringen von Düngemitteln, Wirtschafts- und Sekundärrohstoffdüngern durch Harmonisierung mit den Anforderungen des Gewässer- und Bodenschutzes unter Berücksichtigung des Geringfügigkeitsschwellenkonzeptes der LAWA für das Grundwasser;
- weitergehende Begrenzung des Schwermetalleintrags in Böden im Rahmen der pflanzenbedarfsgerechten Düngung u.a. durch Einführung entsprechender Obergrenzen für Schwermetallgehalte in mineralischen Düngemitteln in der Düngemittelverordnung, durch Verringerung des Zusatzes von Kupfer und Zink zu Futtermitteln und durch Verzicht auf den Einsatz von kupferhaltigen Desinfektionsmitteln im Stallbereich sowie durch Anpassung der Anforderungen an die höchstzulässigen Schwermetallfrachten insbesondere bei Sekundärrohstoffdüngern mittelfristig an die Frachten der Bioabfallverordnung, langfristig an die zulässigen jährlichen Frachten der Bodenschutz- und Altlastenverordnung;
- stärkere Reduzierung des Einsatzes pharmakologisch wirksamer Substanzen in der Tierhaltung u.a. durch Beschränkung des Einsatzes von Antibiotika auf den Bereich der tierärztlichen Verordnung;
- deutliche Verringerung der Bodenverdichtungen durch eine Begrenzung der tolerierbaren Druckbelastung der Böden und der spezifischen Bodenfeuchte, bis zu dem Böden befahren bzw. bearbeitet werden können, z.B. durch verstärkte Einbeziehung in die Beratung, durch Schaffung von Fördermöglichkeiten zur Anschaffung boden-

schonender Bearbeitungsgeräte, durch Deklarationen zur Achslast und zum Kontaktflächendruck, etc.;

Neuordnung der nationalen Agrarförderpolitik

Die von den Agrarministerinnen und Agrarministern von Bund und Ländern am 29. Juni 2001 beschlossene Ökologisierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, (GAK) und die Erhöhung des Finanzrahmens für Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Agenda 2000 sind zu begrüßen, da hiermit auch der Boden- und Gewässerschutz zielgerichtet verbessert werden kann. Insbesondere wird die Konzentration der GAK-Förderung auf umwelt- und naturgerechte Bewirtschaftungsverfahren, flächengebundene und artgerechte Tierhaltung und den ökologischen Landbau unterstützt.

Begrüßt wird auch der Beschluss der Agrarministerinnen und Agrarminister zur Umschichtung von EU-Finanzmitteln von der ersten in die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik mit dem Ziel, Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und besonders umweltgerechte Produktionsverfahren stärker zu fördern (Einführung der sogenannten Modulation). Der beschlossene Kürzungssatz von 2% (entspricht einer Kürzung der Direktzahlungen von jährlich 54 Mio Euro, die bei Wiederverwendung für Agrarumweltmaßnahmen mit 31 Mio Euro national kofinanziert werden müssen) sollte mittelfristig, wie von der Bundesregierung angestrebt, ausgebaut werden.

Bei der Wiederverwendung der Mittel sind Maßnahmen zum Boden- und Gewässerschutz ausreichend zu berücksichtigen. Folgende Maßnahmen sollten auf ihre Modulationsfähigkeit bzw. ihre GAK-Förderfähigkeit hin geprüft werden:

- Einrichtung von Gewässerrandstreifen
- Umwandlung von Ackerland in Grünland an Gewässern und in überschwemmungsgefährdeten, erosionsgefährdeten und grundwassernahen Gebieten
- umweltschonender Maisanbau
- Zwischenfruchtanbau/Winterbegrünung und konservierende Bodenbearbeitung
- extensive Fruchtfolgen
- mehrjährige Flächenstillegung an Gewässern
- Verzicht auf Wachstumsregler im Getreideanbau
- effektivere Nutzung der Flächenstillegung für die Bereitstellung von Gewässerrandstreifen und Hochwasser-Rückhalteflächen, insbesondere durch Ergänzung eines Zuschlags, wenn Brache an Gewässer oder andere sensible Bereiche gelegt wird.

Die gegenwärtig geltende Prämienregelung für die Rindfleischerzeugung sollte durch eine Grünland- und Futterflächenprämie ersetzt werden. Dadurch könnten eine bessere Anpassung der Rinderhaltung an die Fläche erreicht und eine gewässerverträgliche Grünlandbewirtschaftung gezielt gefördert werden.

Infolge der vielfach grenzüberschreitenden Gewässerläufe sollte auf europäischer Ebene ein gemeinsamer Mechanismus der Modulation oder Degressivität der Direktbeihilfen vereinbart werden.