

● **Schwerpunkt »Wasser«**

Ordnungsrecht alleine reicht nicht

Erfahrungen mit der Umsetzung einer wasserschonenden Landwirtschaft durch Kooperation und Beratung

Interview mit Hans-Bernhard von Buttlar

Immer noch heiß debattiert wird die Ausgestaltung der seit drei Jahren anhängigen Novellierung der deutschen Düngeverordnung. Sie soll die EU-Nitratrichtlinie umsetzen und helfen, die durch die Landwirtschaft verursachten Nitrateinträge in das Grund- und Oberflächenwasser auf der ganzen Agrarfläche zu mindern. Zugleich verpflichtet die Europäische Wasserrahmenrichtlinie dazu, Maßnahmenpläne für Flussgebiete und Grundwasserkörper aufzustellen, um einen guten mengenmäßigen und chemischen Zustand der Gewässer zu erreichen. Die Erfahrungen mit den Wasserschutzgebieten zeigen aber, dass Verordnungen zwar wichtig, zugleich jedoch nicht die alleinige Lösung des Wasserproblems sind. Um wasserschonende und zugleich wirtschaftlich erfolgreiche Landwirtschaft zu etablieren, bedarf es intensiver Beratung der Landwirte und eines guten Dialogs aller Beteiligten. In nachfolgendem Interview berichtet Dr. Hans-Bernhard von Buttlar von der Ingenieurgemeinschaft Landwirtschaft und Umwelt (IGLU) über seine Erfahrungen mit Landwirten und praktischem Gewässerschutz.

Herr von Buttlar, Sie sind seit über 20 Jahren mit Ihrem Ingenieurbüro in der Beratung von Landwirten im Bereich Gewässerschutz tätig. Die Düngeverordnung wurde 2007 novelliert, um die EU-Nitratrichtlinie umzusetzen. Warum klagt jetzt die EU über mangelnden Gewässerschutz in Deutschland?

Die aktuelle, von 2007 stammende Fassung der Düngeverordnung, die die EU-Nitratrichtlinie umsetzen soll, hat leider immer noch große Schwachstellen. Gefordert wird unter anderem eine verbesserte Dokumentation, eine Senkung der zulässigen Nährstoffbilanzsalden auf Betriebsebene und weitere klare Regelungen, durch welche die Nitratbelastung vermindert werden soll.

Die EU klagt nun, weil sich die Qualität des Grund- und Oberflächenwassers in den vergangenen Jahren kaum verbessert hat. Kann es auch nicht, wenn gleichzeitig regional sehr hohe Viehdichten aufgestellt und vorher auch genehmigt wurden. Die rechnerische Obergrenze pro Betrieb von 170 Kilogramm organischem Stickstoff pro Hektar wurde vielfach überschritten. Da haben nicht nur die Genehmigungsbehörden beide Augen zugedrückt, es gibt auch klare Defizite im Vollzug und in der Kontrolle der Verordnung. Unter dem aktuellen Druck wurde nun in Niedersachsen

über die Verbringungsverordnung dieses Problem angefasst. Allein in diesem Bundesland liegt in 24 Landkreisen die errechnete mittlere potenzielle Nitratkonzentration im Sickerwasser bei über 50 Milligramm Nitrat (NO_3) pro Liter. Um in diesen Landkreisen die mittlere Nitratkonzentration auf 50 Milligramm Nitrat pro Liter zu reduzieren, errechnet sich ein Stickstoffminderungsbedarf von landesweit 80.000 Tonnen jährlich. Spät, aber immerhin, beginnt man jetzt auf diese Missstände zu reagieren.

Sie sprechen von Schwachstellen in der Verordnung. Können Sie dies anhand eines Beispiels erläutern?

In der aktuellen Fassung heißt es z. B. über die Düngung im Herbst mit Gülle, dass sie bis zum Beginn der Sperrzeit ausgebracht werden darf – aber grundsätzlich immer nur im Rahmen des pflanzlichen Bedarfs bzw. als Ausgleichsdüngung zu auf dem Feld verbleibenden Getreidestroh. Dieser Bedarf wird mit maximal 80 Kilogramm Gesamtstickstoff und 40 Kilogramm Ammoniumstickstoff angegeben. Im Entwurf der neuen Düngeverordnung wird diese Grenze heruntergefahren – das ist schon mal gut. Aus 80 Kilogramm Stickstoff werden 60 Kilogramm Stickstoff und aus 40 Kilogramm Ammoniumstickstoff werden 30 Kilo-

gramm. Konkret in der Umsetzung bedeutet das aber, dass ein Landwirt Ende Oktober in seine stehende Zwischenfrucht Gülle fahren kann, auch wenn diese bei einer Bodentemperatur von acht Grad Celsius das Wachstum eingestellt hat oder kurz danach bei den ersten Frösten abstirbt. Er bringt diese Gülle und damit den Stickstoff ein, obwohl es keinen pflanzlichen Bedarf gibt und dennoch begeht er keine Ordnungswidrigkeit. Diese Ausbringung entlastet das Güllelager, ernährt aber nicht mehr die Pflanzen.

Was braucht es, damit wir zu einer besseren Grundwasserqualität gelangen?

Wie bei jeder Verordnung ist die Frage entscheidend: sind ihre Festlegungen zur ordnungsgemäßen Landwirtschaft auch justiziabel. Ein Beispiel: In der jetzigen Düngeverordnung heißt es, die Düngung soll nach pflanzlichem Bedarf stattfinden – aber der pflanzliche Bedarf ist nicht definiert. Im Streitfall, also immer, wenn man einen Juristen zu Rate ziehen muss, würde dann das große Zittern beginnen, wenn man sich fragen muss, ob bei einem bestimmten Verhalten des Landwirtes von einer Ordnungswidrigkeit gesprochen werden kann oder ob es noch abgedeckt ist durch

diesen Begriff. Daher werden jetzt weitere Konkretisierungen in der Düngeverordnung gemacht. Das ist richtig und wichtig, aber dennoch muss man sich klar machen, dass wir es immer mit unterschiedlichen Böden, unterschiedlichen Landwirten, Betriebsformen und Ertragsniveaus zu tun haben und einer Verordnung, die, wie auch immer sie gestaltet ist, nicht alle Eventualitäten abdecken kann. Sie kann nur ein Rahmen sein, an dem die Landwirtschaft sich orientiert, was geht und was geht gar nicht. Letzten Endes aber geht es um (betriebs-)individuelle Lösungen, die ein angemessenes Wirtschaften erlauben und zugleich minimierte Nitratausträge entstehen lassen.

Und wie könnte das in der Praxis umgesetzt werden?

Mit der Etablierung einer Spezialberatung. So werden die gewässerschutzrelevanten Themen an die Landwirte herangetragen und eine Betreuung bei der Umsetzung sichergestellt.

Höhere Anforderungen an den Wasserschutz gelten natürlich schon lange in den Wasserschutzgebieten. Wasser ist eben ein hohes Schutzgut. Aus diesem Grunde werden in Wasserschutzgebieten höhere Anforderungen an die Landwirtschaft gestellt. Dünge-

Zahlreiche Rechtsverordnungen betreffen direkt und indirekt den Wasserschutz

Europäisches Recht

- *Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) Dezember 2000:* Ziel ist das Erreichen eines »guten Zustandes« von Oberflächen und Grundwässern. Es wird ein »guter mengenmäßiger und chemischer Zustand« gefordert.
- *Grundwassertochterrichtlinie Dezember 2006:* Regelt Details hinsichtlich des »guten Zustands« (Qualitätsnormen für Nitrat, Pestizide und deren Metaboliten, Schwermetallen, Leitfähigkeit etc.).
- *Nitratrichtlinie:* Ziel ist es, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte Gewässerunreinigung zu verringern. Festlegung gefährdeter Gebiete; Einführung von Regeln der »guten fachlichen Praxis«.
- *Trinkwasserrichtlinie:* Stellt an Wasser zum menschlichen Gebrauch besondere Qualitätsanforderungen.
- *Richtlinie über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln:* Regelt die Zulassungsanforderungen für Pflanzenschutzmittel.

Nationales Recht

- *Wasserhaushaltsgesetz:* Als Rahmengesetz des Bundes werden grundlegende Bestimmungen über die Gewässerbewirtschaftung (Mengen und Güte) festgeschrieben. Jede Bewirtschaftung eines Gewässers bedarf einer behördlichen Zulassung. Mit der 7. Novelle (2002) wurden die Vorgaben der WRRL in nationales Recht über-

führt. Auch anlagenbezogene Regelungen (VAWS) sollen sicherstellen, dass keine unfallbedingten Stoffeinträge in das Grundwasser erfolgen. Ebenfalls geregelt ist die Möglichkeit zur Festlegung von Wasserschutzgebieten. Durch Rechtsverordnung können bestimmte schädigende Handlungen verboten oder beschränkt werden (in der Regel ausgleichspflichtig).

- *Bodenschutzgesetz und Bodenschutz- und Altlastenverordnung:* Das Bodenschutzgesetz bestimmt, dass bei einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast der Verursacher oder dessen Rechtsnachfolger zur Sanierung verpflichtet werden kann. Die Prüfwerte sind in der Bodenschutzverordnung festgelegt.
- *Düngeverordnung:* Die Düngeverordnung regelt auf Grundlage des Düngemittelgesetzes die »gute fachliche Praxis« beim Düngen. Geregelt werden unter anderem die Ermittlung des Düngebedarfs, die Ausbringungszeiten für Dünger, die Nachlieferung von Stickstoff, der Abstand beim Düngen zu Gewässern, die Erstellung von Nährstoffbilanzen und deren Obergrenzen.
- *Trinkwasserverordnung:* Die Trinkwasserverordnung setzt die EG-Trinkwasserverordnung um. Hier werden spezielle Anforderungen an die Beschaffenheit des Trinkwassers festgeschrieben. Vor allem sind Grenzwerte für Nitrat, Schwermetalle und Krankheitserreger festgeschrieben.

mengen werden eingeschränkt, Sperrzeiten ausgeweitet und weitere Auflagen erlassen. Allerdings hat sich herausgestellt, dass über Verordnungen allein auch hier die Verbesserung der Trinkwasserqualität nicht zu erreichen war. Es zeigte sich, dass Kontrolle und Vollzug nur mäßig funktionierte und häufig die Ge- und Verbote in Vergessenheit gerieten.

Aus diesem Grunde wurde z. B. in Hessen die Möglichkeit geschaffen, dass die Landwirte neben der Verordnung auch die Wahl haben, sich einer privatrechtlichen Vereinbarung mit dem Wassergewinner anzuschließen. In diesen Verträgen werden dann Vereinbarungen zum Schutze des Trinkwassers getroffen. Parallel dazu wird ein Kontrollsystem etabliert. Die Landwirte werden also bei der Umsetzung der Ge- und Verbote unterstützt, aber eben auch kontrolliert. Für den zusätzlichen Aufwand leistet der Wassergewinner dann Ausgleichszahlungen an die Landwirte.

Wie können dann Erfolge gemessen und sichtbar gemacht werden?

Diese Erfolge messen wir unter anderem anhand der Hoftorbilanz. Wir bilanzieren den Betrieb und sehen, wieviel Überschuss er eigentlich hat. Ein gewisser Überschuss ist schon aufgrund von nicht beeinflussbaren Einflüssen der Natur unvermeidlich. Stickstoffverluste sind in gewissem Umfang daher einfach hinzunehmen. Aber wir können diese Verlustgrößen minimieren und das kann man unter anderem mit der Hoftorbilanz oder mit der Messung des Reststickstoffgehaltes im Herbst (N_{\min}) erfassen. Die Hoftorbilanz wird mit soliden, belastbaren Termen aus der Buchführung des Betriebes gerechnet, und wenn der Betrieb seine Bilanz verbessert, ist die Schlussfolgerung, dass das Belastungspotenzial sinkt; dies wird sich früher oder später auch im Wasser niederschlagen.

Dass wir hier durchaus Erfolge nachweisen können, zeigt Abbildung 1. Hier werden die Stickstoffbilanzsalden von Betrieben gezeigt, die im Rahmen der Zusatzberatung in hessischen Wasserschutzgebieten beraten und bilanziert wurden. Über die Jahre ist eine deutliche Abnahme der Stickstoffsalden festzustellen.

In Niedersachsen wurde die Frage geprüft, wie sich die Bilanzen unter verschiedenen Rahmenbedingungen entwickelt haben. Dazu wurden zum einen Betriebe mit Zusatzberatung in Trinkwasserschutzgebieten bilanziert, zum

anderen Betriebe, die außerhalb einer solchen Kulisse wirtschaften. Das Ergebnis ist in Abbildung 2 dargestellt. Es wird deutlich, dass die Hoftorbilanzsalden der Betriebe in Trinkwassergewinnungsgebieten deutlich rückläufig sind, während bei den Betrieben außerhalb (TGG-Referenzbetriebe) kein sinkender Trend zu verzeichnen ist.

Kooperationen sind also aufwendiger, aber auch effizienter als die Verordnung. Könnte man sich dann die Verordnung gleich sparen und lieber in intensive Beratung investieren?

Wichtig ist nach wie vor, dass man zweigleisig fährt: Wir brauchen eine klare Verordnung, klare und justiziable Regeln des Ordnungsrechts, aber wir müssen zugleich den Landwirten im Rahmen von solchen Projekten wie den Kooperationen in Wasserschutzgebieten eine Freiwilligkeit und Flexibilität eröffnen. Dazu brauchen wir eine flankierende Spezialberatung. Über diesen parallelen Weg hat man dem Landwirt zusammen mit dem Berater eine höhere Flexibilität ermöglicht, die eine Verordnung und die sie kontrollierende Aufsichtsbehörde gar nicht leisten können. Doch im Einzelfall muss man bei Verstößen auch das Ordnungsrecht in der Hinterhand haben. Die Akzeptanz der Landwirte für ein Engagement in einer Kooperation ist natürlich da am größten, wo als Alternative eine strikte Verordnung steht. Aber selbst in Wasserschutzgebieten mit veralteten, nicht dem grundwasserschonenden Anspruch gerecht werden den Verordnungen ist es uns gelungen, erfolgreiche Kooperationen zu etablieren.

Neben der Düngeverordnung soll auch die seit 2000 in Kraft getretene EU-Wasserrahmenrichtlinie flächendeckend für einen besseren Schutz der Gewässer sorgen. Zeigen sich hier schon Wirkungen?

Abb. 1: Entwicklung der Hoftorbilanzsalden im Zeitraum von 2002 bis 2014 im Mittel aller durch IGLU in Hessen bilanzierten Betriebe

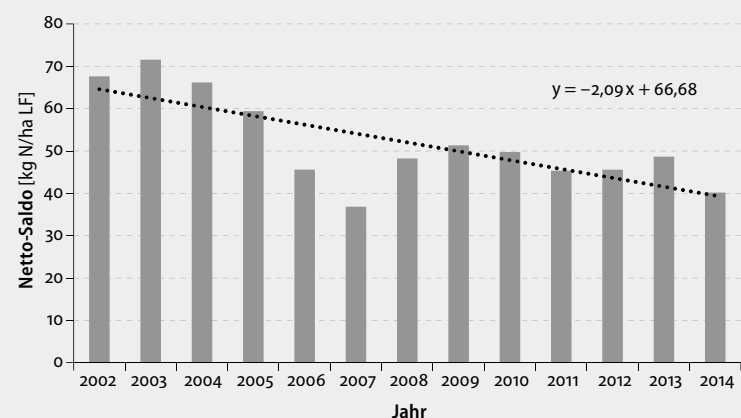
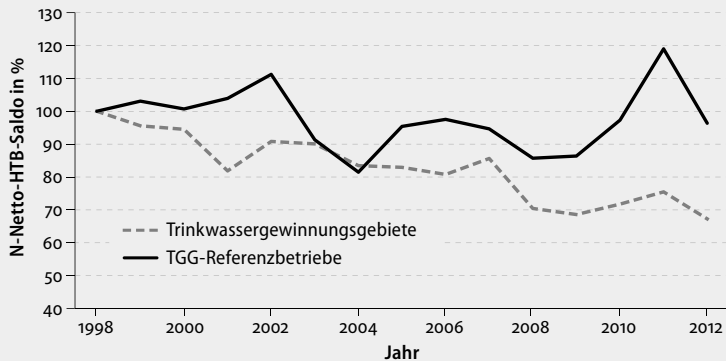


Abb. 2: Entwicklung der Hoftorbilanzsalden im Zeitraum von 1998 bis 2012 von ausgewählten Betrieben in Niedersachsen*



* im Rahmen des Projektes »Erfolgskontrolle von Grundwasserschutzmaßnahmen mit Hoftorbilanzen eines Referenzbetriebsnetzes außerhalb der Trinkwassergewinnungsgebiete und der WRRL-Beratungskulisse«

Außerhalb der Wasserschutzgebiete haben wir im Gewässerschutz, je nach Bundesland, sehr verschiedene betroffene Regionen: In Hessen haben wir Regionen wie das Hessische Ried, die Wetterau sowie Regionen in Nordhessen, die eine sehr hohen Nitratbelastung aufweisen. Hier soll die Wasserrahmenrichtlinie greifen. Zum Beispiel wurde in Hessen durch das Hessische Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie eine Klassifizierung der Nitratbelastung errechnet und dann gemarkungsscharf in einer Karte von »rot« bis »grün« niedergelegt. Auf dieser Basis wurden Maßnahmenräume etabliert, in denen intensiver beraten werden kann. Außerhalb dieser Maßnahmenräume gibt es eine Grundberatung in Hessen.

Die Umsetzung einer wasserschonenden Landwirtschaft in diesen Maßnahmenräumen ist allerdings freiwillig. Noch ist es zu früh, um Erfolge zu messen – denn die Wasserrahmenrichtlinie ist zwar seit 2000 in Kraft, aber die Beratung selbst ist erst vor fünf Jahren ange laufen. In dieser Beratung haben wir sog. Leitbetriebe, die besonders intensiv betreut werden, und auch andere Betriebe. Aber alles ist freiwillig und es gibt auch keine Ausgleichszahlungen. Da muss sich also erstmal ein Vertrauensverhältnis aufbauen. Man spricht mit

dem Landwirt über die Problematik, zeigt Lösungsansätze auf und dann muss sich das erstmal setzen. Flankierend werden Demonstrationsflächen angelegt, auf welchen grundwasserschonende Bewirtschaftungsweisen gezeigt werden. Die Ergebnisse werden mit den Landwirten diskutiert, und nach und nach kann man dadurch Veränderungen in der Praxis erreichen. Auch die vegetationsbegleitende Düngeempfehlung hilft, den Stickstoffeinsatz zu reduzieren.

Aber das braucht Zeit, geht Schritt für Schritt. Da kommt man nicht an und legt den Schalter um. Eigentlich werden die Landwirte in dieser Sache

praktisch ausgebildet. Gewässerschutz, das ist für sie auch neu und wir als Berater müssen das immer vor dem Hintergrund sehen, dass die Landwirte keinen wirtschaftlichen Nachteil erleiden wollen. Es gibt kein Budget, kein Geld fürs Mitmachen oder gar einen Ausgleich für wirtschaftliche Einbußen. Das ist die Arbeit der Beratung, unter diesen Rahmenbedingungen das Passende gemeinsam mit dem Betrieb zu entwickeln. Es funktioniert sehr gut, aber man muss wissen, dass Wasser ein langes Gedächtnis hat. Denn wir reden hier von Grundwasser und je nach Tiefe des Brunnens kann das Wasser Jahrzehnte unterwegs sein.

Das Interview führte Dr. Andrea Fink-Keßler.



Dr. Hans-Bernhard von Buttler

Diplom-Agraringenieur und Geschäftsführer der Ingenieurgemeinschaft Landwirtschaft und Umwelt IGLU in Göttingen.

Bühlstr. 10, 37073 Göttingen
E-Mail: hb.vonbuttlar@iglu-goettingen.de
www.iglu-goettingen.de