



**Die Novellierung der Düngeverordnung –  
Positionspapier der  
Flussgebietsgemeinschaft Elbe (FGG Elbe)**

Herausgeber:  
Flussgebietsgemeinschaft Elbe

- Stand 09.04.2014 -





## 1. Veranlassung

In der Flussgebietseinheit Elbe besteht auf lokaler, regionaler und überregionaler Ebene erheblicher Handlungsbedarf, die Nährstoffeinträge in Grund- und Oberflächengewässer sowie in die Küstengewässer der Nordsee zu senken, um die Ziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) zu verwirklichen. Daher gehört die weitere Reduzierung der Nährstoffbelastungen der Gewässer trotz bereits realisierter Maßnahmen in der Vergangenheit nach wie vor zu den wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen der FGG Elbe.

Hauptursache für Nährstoffeinträge in die Gewässer - vor allem beim Stickstoff - sind diffuse Belastungen aus der Landwirtschaft. Die Landwirtschaft trägt daher eine besondere Verantwortung für die Zielerreichung der WRRL. Die Europäische Kommission hat bei der Evaluierung der deutschen Bewirtschaftungspläne für den ersten Bewirtschaftungszyklus festgestellt, dass die Nährstoffproblematik alleine mit freiwilligen Maßnahmen - Angebot von Agrarumweltmaßnahmen, Beratung, Kooperation - nicht gelöst werden kann. Es werden ihrer Ansicht nach verstärkt auch verpflichtende Maßnahmen erforderlich sein, um die Nährstoffeinträge flächenhaft zu senken.

Die Düngeverordnung ist das Instrument, mit dem die gute fachliche Praxis beim Düngen landwirtschaftlich genutzter Flächen national geregelt wird. Die Einhaltung dieser Regeln ist auch eine verpflichtende Voraussetzung für landwirtschaftliche Betriebe, um die Flächenprämien aus der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU in vollem Umfang zu erhalten.

Durch eine umfassende Novellierung der Düngeverordnung können die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Einhaltung der Regeln und Auflagen für die Landbewirtschaftler verbessert werden, so dass auch der Vollzug vor allem in primär landwirtschaftlich geprägten Belastungsgebieten weiter gestärkt werden kann.

Mit diesem Positionspapier legt die Flussgebietsgemeinschaft Elbe - aufbauend auf dem Eckpunkte-Papier der LAWA Vollversammlung für die Weiterentwicklung des Landwirtschaftsrechts zum Schutz des Grundwassers (LAWA 2012) und den Ergebnissen eines Nährstoff-Workshops der FGG Elbe - die aus Sicht des Gewässerschutzes notwendigen Anforderungen an die Novellierung der Düngeverordnung dar. Ohne die Berücksichtigung dieser Anforderungen können die Ziele der WRRL in der Flussgebietseinheit Elbe in der Mehrzahl der Wasserkörper nicht erreicht werden.

## 2. Ziele und Handlungsbedarf

Ziel der WRRL ist es, einen guten Zustand der Flüsse und Seen, Übergangs- und Küstengewässer sowie des Grundwassers zu erreichen. Dies umfasst gemäß Art. 4 WRRL für Oberflächengewässer einen guten chemischen Zustand sowie einen guten ökologischen Zustand bzw. ein gutes ökologisches Potenzial, für Grundwasser ist ein guter chemischer sowie ein guter mengenmäßiger Zustand zu verwirklichen. Zudem beinhaltet Art. 4 das Verschlechterungsverbot sowie das Verbesserungsgebot für Oberflächengewässer und Grundwasser.

Im Zuge der Umsetzung der WRRL wurden in Deutschland für alle Gewässerkategorien der Oberflächengewässer Zielwerte für Nährstoffkonzentrationen erarbeitet, aus denen in Verbindung mit aktuellen Monitoringergebnissen der wasserkörperspezifische Reduzierungsbedarf abgeschätzt werden kann. Als Zielwerte werden hier Schwellenwerte, Orientierungswerte oder Metric-Werte der biologischen Bewertungsverfahren an der Klassengrenze gut zu mäßig bezeichnet. Die Orientierungswerte werden zurzeit überarbeitet.



An Fließgewässern und Seen im Einzugsgebiet der Elbe bestehen an mehr als 80 % der Wasserkörper Belastungen durch Nährstoffeinträge, so dass flächenhaft ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Während die Belastungen einzelner Wasserkörper oder kleinerer Gewässersysteme auf lokaler bzw. regionaler Ebene gezielt durch Maßnahmen in Abhängigkeit von den örtlichen Erfordernissen vermindert werden können, können für größere Gewässersysteme wie den Elbestrom, das Übergangsgewässer Tideelbe oder die Küstengewässer der Nordsee stoffliche Belastungen nur dann wirkungseffizient verringert werden, wenn alle Oberlieger Maßnahmen zur Verminderung der Nährstoffeinträge in die Gewässer durchführen.

In den der Elbe vorgelagerten Küstengewässern wird der Zielwert für das 90-Perzentil der Chlorophyll a Konzentration der Vegetationsperiode (März-September) von 11,8 µg/l in den Jahren 2009-2011 um 38 % bis mehr als 400 % überschritten. An der Messstelle Seemannshöft - der deutschen OSPAR-Bilanzierungsmessstelle zur Abschätzung des Stoffeintrags in die Nordsee - in Hamburg wird der meeresökologisch abgeleitete Zielwert von 2,8 mg Gesamtstickstoff/l als Jahresmittelwert (BLMP 2011) in den Jahren 2009-2011 um 14-25 % überschritten.

Besonders kritisch ist die Entwicklung der Nährstofffrachten und -konzentrationen an den Messstationen der Elbe und ihren wichtigen Nebengewässern. Der langfristige Trend ist seit den 1990er Jahren an allen Messstellen im Elbestrom und der wichtigen Nebengewässern für Stickstoff und Phosphor fallend. Die kurzfristige Entwicklung der Frachten seit 2007 ist von hoher Variabilität gekennzeichnet.

Von den 220 Grundwasserkörpern im deutschen Teil des Elbe-Einzugsgebiets wiesen im Jahr 2009 rund 28 % in den Hauptgrundwasserleitern einen schlechten chemischen Zustand aufgrund der Überschreitung der Nitratkonzentration von 50 mg/l auf. Dies entspricht 28,9 % der Landfläche der Flussgebietsgemeinschaft Elbe.

Die N-Überschuss-Salden sind zwar gegenüber den 1980er Jahren deutlich zurückgegangen. Sie verharren aber seit längerem auf zu hohem Niveau. Gebietsweise sind sie viel zu hoch, teilweise mit steigender Tendenz durch den intensiven Energiepflanzenanbau und bei intensiver Tierhaltung. Die modellierten Sickerwasserkonzentrationen liegen in weiten Bereichen über dem grundwasserverträglichen Wert von 50 mg/l.

Hierdurch wird die als Lebensgrundlage des Menschen und Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut besonders schützenswerte Ressource Wasser in nicht akzeptabler Weise gefährdet. Dem ist entgegen zu wirken.

### **3. Anforderungen an die Novellierung der Düngeverordnung**

Der Hauptverursacher für diffuse Stickstoff- und Phosphoreinträge in Grund- und Oberflächengewässer ist die Landwirtschaft. Die gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen reichen momentan nicht aus, um eine an den Zielen des Gewässerschutzes orientierte Landbewirtschaftung einzufordern. Die strengen wasserrechtlichen Instrumente zum Beispiel in Wasserschutzgebieten greifen nicht gegenüber der flächenhaften Ausbringung von Stoffen bei der Landbewirtschaftung. Daher ist als zentrale Maßnahme die Düngeverordnung so zu novellieren, dass für die Landwirtschaft die bei der Düngung und Landbewirtschaftung einzuhaltenden Regeln und Auflagen klar und unmissverständlich sind. Damit besteht die Möglichkeit, weiterentwickelte Regelungen und Anforderungen zum Dünge- und Bewirtschaftungsmanagement sowie zur Verbesserung der Nährstoffeffizienz und damit zur Verminderung der diffusen Stoffeinträge verbindlich einzuführen und umzusetzen.



Aus Sicht der FGG Elbe sind dabei insbesondere die folgenden Regelungen erforderlich:

- Konkrete Vorgaben für die Düngeplanung, verpflichtende schlagbezogene **Dokumentation und Umsetzung der Düngeplanung** für Wirtschafts- und Mineraldünger mit weitergehender Anrechnung der Nährstoffgehalte des Wirtschaftsdüngers;
- **Auflagen für spezifische Standorte oder Bodenzustände**, Konkretisierung absoluter **Ausbringungsverbote** z. B. für wassergesättigte oder gefrorene Böden, grundwasserbeeinflusste Standorte, hängige oder gewässernahe Flächen;
- Verschärfung der Anforderungen an einzuhaltende **Sperrfristen** (Generelles Ausbringungsverbot vom 15.09. bis 01.03., ggfs. Differenzierung wie in der niedersächsischen VO über Schutzbestimmungen in Wasserschutzgebieten - SchuVO vom 9.11.2009), **Erhöhung der Mindestlagerkapazitäten auf mindestens 9 Monate, kein Aufbringen N-haltiger Düngemittel nach der Ernte der letzten Hauptfrucht**. Ausnahmen: maximal in Höhe des aktuellen Bedarfs, auf Feldgras und Grünland sowie zu Zwischenfrüchten und Winterkulturen (z. B. Winterraps), wenn sie bis zum 15.09. ausgesät wurden;
- Mindestanforderungen an Maßnahmen zur **Erosionsminderung** und **Vermeidung von Schwarzbrache**;
- Verschärfung der Anforderungen an **Ausbringtechnik und Einarbeitung** von Wirtschaftsdüngern, verbindliche Einführung der bodennahen Ausbringung mittels Schleppschlauch, Schleppschuh oder Schlitzverfahren, Einarbeitung auf unbestellter Fläche spätestens vier Stunden nach Ausbringung;
- Verbindlicher **Nährstoffvergleich auf Berechnungsbasis der Hoftor-Bilanz**, mindestens aber auf Basis einer plausibilisierten Flächenbilanz, verbindliche Vorgaben zur Einhaltung der maximalen Nährstoffsalden, Beratungspflicht auf Kosten der Landwirte bei Nichteinhaltung;
- **Höhere Anrechnung der organischen Düngemittel** (tierischer und pflanzlicher Herkunft) unter verpflichtender Anwendung von betriebseigenen Analyseergebnissen – Anrechnung der organischen Wirtschaftsdünger zu mind. 60% bei einmaliger Anwendung, zu 80% bei zweimaliger oder mehrfacher Anwendung in Folge auf einer Fläche;
- Erweiterung des Geltungsbereiches der **Ausbringungsobergrenze** für organische Düngemittel von 170 kg N / ha auf Düngemittel pflanzlicher Herkunft (z. B. Gärreste aus Biogasanlagen);
- **Limitierung der Phosphatzufuhr** auf hoch und sehr hoch versorgten Böden auf die Höhe der Abfuhr;
- Verbesserung und Ausweitung der **Kontrolle** der Einhaltung der Düngeverordnung und schärfere **Sanktionen** bei Verstößen.

Außerdem sollte mit der Novelle die Möglichkeit geschaffen werden, dass zusätzlich für Problem- und Sanierungsgebiete (z. B. Maßnahmenggebiete zur Wasserrahmenrichtlinie, sonstige nitratempfindliche Gebiete) weitergehende Anforderungen im Sinne eines Aktionsprogramms zur Nitratrichtlinie verbindlich vorgeschrieben werden können. Beispielsweise sollten bei deutlichen Überschreitungen der Grenzwerte im Grundwasser Schutzgebiete mit der Möglichkeit der Prüfung des Düngemiteleinsatzes auf Schlagebene festgelegt werden können.



#### 4. Fazit

Die Düngeverordnung muss dringend so novelliert werden, dass zu hohe Nährstoffeinträge in die Gewässer überall zuverlässig vermieden und belastete Wasserkörper zielstrebig saniert werden können. Die novellierte Fassung der Düngeverordnung sollte klare und eindeutige Regelungen erlassen, so dass aus diesem Rechtsakt Handlungsanpassungen resultieren und gleichzeitig der Grundstein für eine effizientere Kontrollierbarkeit der Regelungen gelegt wird. Die Einhaltung der Düngeverordnung ist nach deren Inkrafttreten verstärkt durch die dafür zuständigen Behörden zu kontrollieren.

Neben einer verpflichtend einzuhaltenden Düngeverordnung sollten innerhalb von primär landwirtschaftlich besonders belasteten Gebieten weiterhin auch begleitende, freiwillige Maßnahmen angeboten bzw. deren Umsetzung soweit wie möglich fachbehördlich sowie über die Beratung unterstützt werden. Diese ergänzenden Maßnahmen sind gezielt auf die spezifischen Anforderungen des Gewässerschutzes auszurichten. Hierzu gehören Beratungsangebote, die auf eine weitere Verbesserung der Düngungs- und Bewirtschaftungseffizienz ausgerichtet sind, z. B. Informationen über Nährstoffbilanzierungsverfahren und Düngeplanung, handlungsorientierte Agrarumweltmaßnahmen, wie z. B. Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten und Untersaaten auf Ackerflächen mit dem Ziel der Verringerung des Herbst-N<sub>min</sub>-Gehalts im Boden, ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen, z. B. zur Erhöhung der N-Ausnutzungseffizienz mit dem Ziel, die N-Bilanzsalden zu senken und Investitionsförderung, um z. B. zusätzliche Lagerkapazitäten für Wirtschaftsdünger zu schaffen.

Aus Sicht des Gewässerschutzes ist die Ausweisung von Nährstoffproblemgebieten wie zum Beispiel gefährdete Grundwasserkörper oder Belastungsgebiete für den Meeresschutz notwendig, um räumlich differenziert zielgerichtete Maßnahmen einzuführen. Daher sollte die Möglichkeit solche Gebiete auszuweisen auch durch die Novellierung der Düngeverordnung im Landwirtschaftsbereich etabliert werden. Dann könnten in diesen Gebieten von Land- und Wasserwirtschaft regional angepasste Bewirtschaftungsauflagen erteilt werden.

Die Ziele der WRRL sind ohne eine Düngeverordnung mit klaren und ambitionierten Anforderungen und Regelungen nicht erreichbar. Mit Blick auf den zweiten Bewirtschaftungszeitraum gemäß WRRL ist die Düngeverordnung unter Berücksichtigung der Belange des Gewässerschutzes zügig so zu novellieren, dass eine standort- und bedarfsgerechte Düngeplanung sowie ein entsprechendes Düngemanagement zum Stand der Technik und damit zur „guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft werden.