



FAQ zur Düngeverordnung

Die Bundesregierung hat am 21. Februar 2020 den neuen Entwurf der Düngeverordnung an den Bundesrat überwiesen. Am 27. März hat der Bundesrat dem Entwurf zugestimmt. Damit entspricht das deutsche Düngerecht künftig den europäischen Standards zum Gewässerschutz. Viele neue Vorgaben treten bereits in wenigen Wochen in Kraft; an jenem Tag, nach welchem die novellierte Düngeverordnung im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden sein wird. Anlässlich der Corona-Pandemie wurde mit der EU-Kommission vereinbart, dass die vorgesehene Neuausweisung der roten (besonders mit Nitrat belasteten) Gebiete nach bundeseinheitlichen Kriterien bis Ende des Jahres erfolgen muss und die neuen, strengeren Regeln in den roten Gebieten erst ab dem 1. Januar 2021 gelten.

Weitere Fragen dazu beantworten wir hiermit:

Details der Düngeverordnung

Welche wesentlichen Änderungen sieht die neue Düngeverordnung gegenüber den bisherigen Regeln vor?

Die wesentlichen Änderungen sind, dass

- bundesweit verpflichtende Maßnahmen in den nitrat- und phosphatbelasteten roten Gebieten eingeführt werden. Hier ist u.a. eine Reduzierung der Düngung um 20% pro Betrieb vorgesehen. Die zusätzlichen Verpflichtungen in diesen besonders belasteten Gebieten gelten ab dem 1. Januar 2021.
- die Sperrfristen, mit denen die Ausbringung von Düngemitteln in den Herbst- und Wintermonaten verboten ist, verlängert werden;
- die Düngung auf gefrorenem Boden verboten ist;
- die Abstände zu Gewässern in geneigtem Gelände vergrößert werden;
- der Nährstoffvergleich durch eine Aufzeichnungspflicht des Düngerbedarfs ersetzt wird.

Welche Änderungen können die Grundwasserbelastung am wirksamsten verringern?

Die Maßnahmen in den so genannten roten Gebieten – also dort, wo die Nitratbelastung in Deutschland am höchsten ist – tragen am meisten zum Grundwasserschutz bei. Dazu zählt die Verringerung des Düngerbedarfs um 20% im Flächendurchschnitt eines landwirtschaftlichen Betriebes und die Obergrenze für die

Ausbringung von organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln in Höhe von 170 kg Stickstoff je Hektar und Schlag – also pro Fläche, auf der eine bestimmte Frucht angebaut wird. Auch die Einschränkung der Herbsdüngung und die grundsätzliche Verpflichtung zum Zwischenfruchtanbau sind besonders wirksame Maßnahmen in den roten Gebieten.

Bundesweit tragen vor allem die Ausdehnung der Sperrfristen und größere Gewässerabstände an geneigten Flächen zum Gewässerschutz bei.

Bis wann rechnen wir mit Verbesserungen für das Grundwasser?

Die Qualität des Grundwassers wird sich erst in einigen Jahren verbessern. Eine genaue Prognose dazu ist schwierig. Inwieweit die Belastung des Grundwassers mit Düngerückständen je nach Standort sinkt, ist von vielen Einzelfaktoren abhängig. Ausschlaggebend dafür sind zum Beispiel die tatsächliche Düngepraxis, klimatische Faktoren, Prozesse in der Bodenzone bis hin zum Grundwasser oder die Stickstoffmenge, die derzeit noch in den unteren Bodenschichten vorhanden ist.

Wie sollen die Phosphatbelastungen der Küstengewässer verringert werden?

Da in organischen Düngemitteln sowohl Phosphat als auch Nitrat vorkommt, tragen die neuen Vorschriften aus der Düngeverordnung und dem Wasserhaushaltsgesetz auch zur Reduzierung der Phosphatbelastung bei. Zusätzlich wird es gezielte Phosphatminderungsmaßnahmen geben. Vor allem im Einzugsbereich der Oberflächengewässer. Hier werden je nach Hanglage größere Abstände zu den Gewässern eingeführt, in denen nicht gedüngt werden darf. Sie dienen dazu die Phosphatbelastungen der Küstengewässer zu verringern. Verschlechtert sich der Zustand eines Gewässers wegen zu viel Phosphat aus der Landwirtschaft, müssen die Landesbehörden nun anordnen, geringere Phosphatmengen auszubringen oder die Düngung damit ganz zu untersagen.

Ab wann müssen die neuen Regeln in Kraft getreten sein?

Deutschland ist verpflichtet, das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Juni 2018 unverzüglich umzusetzen. Die EU-Kommission hat einen Zeitraum von höchstens 12 bis 24 Monaten benannt, nach dessen Ablauf sie erneut den Europäischen Gerichtshof befassen wolle. Konkret hat sie insbesondere gefordert, dass die angepasste Düngeverordnung noch im April 2020 in Kraft tritt. Alle flächendeckenden Maßnahmen gelten ab Inkrafttreten der neuen Verordnung, während die zusätzlichen Maßnahmen in den roten Gebieten ab dem 1.1.2021 gelten.

Zusätzlicher Gewässerschutz bei landwirtschaftlichen Flächen

Wie weit muss generell, also bundesweit der Abstand zwischen Gewässern und den Flächen sein, auf denen gedüngt wird?

Um den Eintrag überschüssiger Stickstoffmengen in Gewässer nahe landwirtschaftlicher Flächen möglichst zu vermeiden gibt es drei Vorgaben, die sich jeweils an der Hangneigung des Geländes orientieren:

- *Erhöhung des Gewässerabstandes ohne Düngung von 1 m auf 3 m Meter bei Flächen ab 5 % Hangneigung;*
- *Erhöhung des Gewässerabstandes ohne Düngung auf 5 m Meter bei Flächen ab 10 % Hangneigung;*
- *Erhöhung des Gewässerabstandes ohne Düngung von jetzt 5 m auf 10 m in hängigem Gelände ab 15 % Hangneigung;*

Außerdem müssen ab fünf Prozent Hangneigung Düngemittel auf unbestelltem Ackerland sofort eingearbeitet werden und es gelten weitere Vorgaben bei bestellten Ackerflächen. Für landwirtschaftlich genutzte Flächen, die an Gewässer angrenzen und eine Hangneigung von durchschnittlich mindestens fünf Prozent aufweisen, wird eine verpflichtende Begrünung vorgeschrieben, in einem Bereich von fünf Metern an den Ufern. Dies soll verhindern, dass Düngemittel in die Gewässer geschwemmt werden. Die begrüneten Flächen können anderweitig genutzt werden, etwa als Weideflächen. Diese Regelung wird mit einer Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes festgeschrieben, welches voraussichtlich im Sommer 2020 in Kraft tritt.

Welche Düngeregeln werden für Grünland eingeführt?

Auf Acker- und Grünland darf vom 1. Dezember bis zum 15. Januar kein Festmist und Kompost ausgebracht werden. In roten Gebieten gilt ab 01.01.2021 eine Sperrfrist für Festmist und Kompost von drei Monaten (1.11. bis 31.01.). Für alle anderen stickstoffhaltigen Düngemittel gilt in den roten Gebieten ab 01.01.2021 auf Grünland eine Sperrfrist von vier Monaten (01.10. bis 31.01.) in denen die Ausbringung verboten ist. Die Aufbringung flüssiger organischer Düngemittel auf Grünland im Herbst ist auf 80 kg Gesamtstickstoff je Hektar und in roten Gebieten ab 01.01.2021 auf 60 kg Gesamtstickstoff je Hektar begrenzt.

Für das Aufbringen phosphathaltiger Düngemittel auf Acker- und Grünland wird zu dem flächendeckend vom 1. Dezember bis zum 15. Januar eine Sperrfrist eingeführt.

Außerhalb der Sperrfristen darf zukünftig auf gefrorenen Böden (Acker- und Grünland) generell nicht mehr gedüngt werden.

Rote Gebiete

Was ist ein „rotes Gebiet“?

In roten Gebieten werden die Nitratwerte im Grundwasser in weiten Teilen der Fläche überschritten. Die Definition dafür steht in der Ausführungsverordnung der Düngeverordnung (AVDüV). Jedes Bundesland kartiert diese Gebiete, damit die Landwirte wissen, wo diese liegen. Ein Beispiel-Karte gibt es hier: <https://www.lfl.bayern.de/iab/duengung/207027/>

In diesen Gebieten gelten auch heute schon strengere Vorschriften für das Düngen. Diese sollen nun anhand der Vorschläge der Bundesregierung noch einmal verschärft werden. Der Grund: Die bisherigen Regeln reichen nicht aus, die Nitratwerte deutlich zu senken, so wie es die EG-Nitrat-Richtlinie im Sinne des Grundwasser- und Gewässerschutzes vorsieht.

Die strengeren Maßnahmen wie insbesondere die Reduzierung der Düngung um 20% pro Betrieb in roten Gebieten gelten ab dem 1. Januar 2021. Bis dahin soll eine Verwaltungsvorschrift von Bund und Ländern erarbeitet werden. Sie dient als einheitliche Grundlage für die Ausweisung dieser roten Gebiete durch die Bundesländer.

Welche Maßnahmen sind in den „roten“, den besonders mit Nitrat belasteten Gebieten vorgesehen?

In den besonders stark mit Nitrat belasteten Gebieten werden erstmals bundesweit folgende verpflichtende Maßnahmen vorgeschrieben, die ab dem 1. Januar 2021 gelten:

- Der Düngebedarf muss im Betriebsdurchschnitt um 20% reduziert werden. Dabei wird nur die Fläche einbezogen, die in nitratbelasteten Gebieten liegt. Wo und wie die Landwirte und Landwirtinnen auf ihrer Anbaufläche die Düngemenge reduzieren, entscheiden sie selbst. Ausnahmen bestehen für Betriebe, die gewässerschonend wirtschaften und weniger als 160 kg Gesamtstickstoff je Hektar und davon nicht mehr als 80 kg Gesamtstickstoff je Hektar in Form von mineralischen Düngemitteln aufbringen. Dazu zählen in erster Linie Betriebe, die ökologisch wirtschaften. Die Bundesländer können unter bestimmten Voraussetzungen weitere Ausnahmen für die Düngung auf Dauergrünland vorsehen.
- Pro Schlag – also für jede einzelne Fläche, – gilt eine Obergrenze für die Ausbringung von organischen und organisch-mineralischen Düngemitteln in Höhe von 170 kg Gesamtstickstoff je Hektar, gewässerschonend wirtschaftende Betriebe sind davon ausgenommen;
- Die Herbstdüngung von Winterraps und Wintergerste sowie von Zwischenfrüchten ohne Futternutzung wird verboten. Ausgenommen ist Winterraps, wenn durch eine Bodenprobe nachgewiesen wird, dass die verfügbare Stickstoffmenge im Boden unter 45 kg Stickstoff je Hektar liegt. Bei Zwischenfrüchten ohne Futternutzung bleibt zudem die Herbstdüngung mit Festmist und Kompost in gewissen Grenzen möglich.;
- Die Stickstoffdüngung bei Kulturen mit einer Aussaat oder Pflanzung nach dem 1. Februar ist nur erlaubt, wenn auf der betroffenen Fläche im Herbst des Vorjahres eine Zwischenfrucht angebaut wurde (Ausnahme bei spät geernteter Vorfrucht im Herbst und in besonders trockenen Gebieten);
- Von November bis Ende Januar darf kein Festmist und Kompost ausgebracht werden, derzeit gilt dies nur von Mitte Dezember bis Mitte Januar. Für alle anderen stickstoffhaltigen Düngemittel gilt auf Grünland eine Sperrfrist von vier Monaten (01.10. bis 31.01.) in denen die Ausbringung verboten ist. Die Aufbringung flüssiger organischer Düngemittel auf Grünland im Herbst ist auf 60 kg Gesamtstickstoff je Hektar begrenzt.

Wie sollen die Messstellen in den roten Gebieten aufgestellt werden?

Bei allen Messstellen, bei denen der Nitratgrenzwert überschritten wird, werden rote Gebiete ausgewiesen werden. Das ist eine Vorgabe der EU-Nitrat-Richtlinie. Zur Ausweisung der roten Gebiete haben die Länder eine umfangreiche Bewertung des Grundwassers sichergestellt. Neben den Messstellen des EU-Nitratmessnetzes und

dem Wasserrahmenmessnetz haben sie eine Vielzahl weiterer Messpunkte ausgewählt und teilweise zusätzliche Daten, zum Beispiel Emissionsbetrachtungen und Modellergebnisse, herangezogen. Zurzeit gibt es bei den Ländern noch Unterschiede bei der Ausweisung roter Gebiete. Die EU-Kommission hat hierzu deutlich gemacht, dass von den Ländern sehr kurzfristig alle Bereiche einzubeziehen sind, in denen die Messstellen die Überschreitungen der Werte der EU-Nitrat-Richtlinie anzeigen. Auch die Ergebnisse möglicher nun anberaumter Überprüfungen von Messstellen können in diesen Prozess einfließen. Um die Vorgehensweise zu vereinheitlichen, werden Bund und Länder bis zum Sommer eine Verwaltungsvorschrift erarbeiten, welche die Mindestanforderungen an die Messstellen und die Verfahren zur Ausweisung der Gebiete genau beschreiben wird.

Zur Kontrolle der Düngeverordnung

Wie sollen die Düngemengen erfasst werden?

Der bisherige Nährstoffvergleich wird durch eine Aufzeichnungspflicht der tatsächlich ausgebrachten Dünger ersetzt. Die Aufzeichnung muss innerhalb von zwei Tagen erfolgen. Der Landwirt muss die schlaggenauen Aufzeichnungen zu den aufgebrauchten Nährstoffmengen (Stickstoff und Phosphor) außerdem im darauffolgenden Jahr zu einer jährlichen betrieblichen Gesamtsumme zusammenfassen und aufzeichnen. Diese Aufzeichnungen müssen bei Kontrollen der Landwirtschaftsämter vorgelegt werden und können mit dem Düngebedarf, den der Landwirt auch aufzeichnet, gegenübergestellt werden.

Wer soll die möglichen neuen Vorschriften kontrollieren bzw. wer tut das heute schon?

Dafür sind die Landesbehörden, wie Landwirtschaftskammern, Landesämter und die lokalen Landwirtschaftsämter zuständig.

Wie wird kontrolliert, ob die neuen Maßnahmen aus der Düngeverordnung tatsächlich wirken?

Im Zuge der neuen Düngeverordnung wird die Kontrolle über die Effekte der neuen Düngeeregeln nochmals verbessert. So soll genau beobachtet werden, ob und wie die Maßnahmen der künftigen aktualisierten Düngeverordnung auf das Grundwasser wirken, was auch im Interesse der Landwirte und der Umweltbehörden ist. Dazu wird ein Berichtswesen etabliert, worin sowohl Daten aus Grundwasser- und Sickerwasseruntersuchungen als auch Emissionsdaten aus der landwirtschaftlichen Düngung einfließen, insbesondere der Einsatz von Gülle und Mineraldünger. Dadurch wird wesentlich nachvollziehbarer, woher die Nitratbelastungen im Grundwasser stammen. Unter der Leitung des Bundesumweltministeriums und des Landes Hessen haben Bund und Länder dazu ein gemeinsames Konzept für ein Monitoring entwickelt, das so bisher nicht existierte. Auch das BMEL war daran beteiligt.

Auf der Grundlage dieses Konzepts sollen bundesweit die Wirkungen der neuen Düngeverordnung ermittelt werden; ein Schwerpunkt wird dabei auf die Entwicklung der Nitrat-Belastung im Grundwasser in den roten Gebieten gelegt. Hierüber soll der Europäischen Kommission ab Mitte 2021 jährlich berichtet werden.

Auch sollen zehn verschiedene Modellregionen mit von den Ländern ausgewählten Bauernhöfen gebildet werden, in denen unter wissenschaftlicher Anleitung des Bundes die Wirkung einzelner Maßnahmen der Landwirte nach der Düngeverordnung besonders geprüft werden. Hiervon erwarten die zuständigen Ministerien in Bund und Ländern genauere Erkenntnisse, die mittelfristig zu einer Weiterentwicklung des Düngerechts und zu einer effizienteren Bewirtschaftung der Flächen durch die Landwirte führen sollen.

Zum Vertragsverletzungsverfahren

Wie geht es nun nach der Verabschiedung der Düngeverordnung durch die Bundesregierung weiter?

Die Bundesregierung hat die Düngeverordnung per Ministerverordnung beschlossen und an den Bundesrat übermittelt. Dieser hat der Düngeverordnung am 27. März 2020 zugestimmt. Damit kann das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft die Düngeverordnung verkünden. Die Länder sind nun dazu verpflichtet, diese neue Düngeverordnung in entsprechende Landesverordnungen bis zum Jahresende 2020 umzusetzen. Erst mit der Umsetzung durch die Länder und dem Inkrafttreten der Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes wäre das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Juni 2018 vollständig umgesetzt.

Seit wann gibt es das Vertragsverletzungsverfahren?

Die Europäische Kommission hat 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, da die EU-Nitratrichtlinie seit 2012 in Deutschland nicht mehr eingehalten wird. Dieses konnte trotz einer ersten Verschärfung des Düngerechts nicht beendet werden.

Wo steht Deutschland im Vertragsverletzungsverfahren?

Deutschland wurde vom Europäischen Gerichtshof im Juni 2018 verurteilt. Das Urteil bezieht sich auf die Rechtslage, die im September 2014 bestand, und damit auf die alte Düngeverordnung von 2006. Aus dem Urteil wurde jedoch deutlich, dass mit der Novelle der Düngeverordnung von 2017 nicht alle Klagegründe ausgeräumt wurden. Daher stand die Bundesregierung seither in intensivem Austausch mit der EU-Kommission, um die erforderlichen Schritte zur vollständigen Umsetzung des Urteils zu erörtern.

Die EU-Kommission hat mit Mahnschreiben vom 26. Juli 2019 nach Art. 260 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) das so genannte Zweit- bzw. Zwangsgeldverfahren eingeleitet, da sie mit den Fortschritten bei der Umsetzung des Urteils unzufrieden war. Derzeit läuft noch das vorgerichtliche Verfahren. Die nächste Verfahrensstufe wäre aber bereits eine erneute Klage der EU-Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof.

Zweitverfahren sind eine seltene Ausnahme. Die weit überwiegende Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren wird bereits in früheren Verfahrensstadien beendet.

Was wäre passiert, wenn die Düngeverordnung nicht beschlossen worden wäre?

Zu finanziellen Sanktionen gegen Deutschland wäre es gekommen, wenn die EU-Kommission diese beim Europäischen Gerichtshof beantragt hätte und dieser zu der Auffassung gekommen wäre, dass Deutschland dem Urteil von 2018 nicht nachgekommen ist. In dem Fall hätte der EuGH finanzielle Sanktionen festgesetzt.

Die EU-Kommission hat wiederholt betont, dass sie den Europäischen Gerichtshof befassen werden, wenn die Düngeverordnung nicht mit den mit ihr abgestimmten Maßnahmenvorschlägen noch im April in Kraft trete. Da der Bundesrat der Düngeverordnung in der nun überarbeiteten Fassung zugestimmt hat, konnte eine erneute Klageerhebung vorerst vermieden werden. Klar ist aber auch, dass zur vollständigen Umsetzung des Urteils noch weitere Schritte erforderlich sind. Die EU-Kommission hat entsprechend bereits angekündigt, dass sie sich die Umsetzung der neuen Regeln genau anschauen werden.

Wie hoch sind die Strafzahlungen?

Bei einer Verurteilung im Zweitverfahren könnte der Europäische Gerichtshof finanzielle Sanktionen verhängen, die sich auf einen Pauschalbetrag von mindestens 11,8 Mio. Euro sowie ein Zwangsgeld von bis zu ca. 857 000 Euro pro Tag bis zur Beendigung des Verstoßes belaufen könnten.

Weshalb hat die EU-Kommission Deutschland wegen zu hoher Nitratwerte verklagt?

Die EU-Kommission hat Deutschland verklagt, weil das Grundwasser seit über 15 Jahren an zahlreichen Stellen mit zu viel Nitrat belastet ist. Außerdem reichert sich zu viel Phosphor und Stickstoff aus Mineraldünger an den deutschen Nord- und Ostseeküsten und den dortigen Gewässern an. Das führt dazu, dass diese Gewässer im Sommer schnell „blühen“ und regelrecht „umkippen“. Es kann also schneller dazu kommen, dass es zu viele Wasserpflanzen gibt und zu wenig Sauerstoff für Fische und andere Wasserorganismen. Aus diesen beiden Gründen verstößt Deutschland gegen die EU-Nitratrichtlinie. Diese sieht vor, dass je Liter Grundwasser nicht mehr als 50 mg Nitrat auftreten dürfen.

Ist das Messnetz Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens gewesen?

Nein. Das EuGH-Urteil sowie das damit verbundene Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland beruhen darauf, dass die bisherigen Maßnahmen der Düngeverordnung (als wesentlichem Bestandteil des Aktionsprogramms der EU-Nitratrichtlinie) nicht den Anforderungen der EU-Nitratrichtlinie entsprechen. Die Kommission hat aber nicht nur die Düngeverordnung aus dem Jahr 2017 mit dem EuGH-Urteil verglichen, sondern auch einen Vergleich des deutschen Düngerechts mit dem der benachbarten Mitgliedstaaten vorgenommen und insgesamt festgestellt, dass Deutschland zu wenig gegen die Überdüngung unternimmt.

Hätte die EU-Kommission keine Klage gegen Deutschland erhoben, wenn andere oder die vermeintlich „richtigen“ Daten zur Nitratbelastung gemeldet worden wären?

Nein. Neben den Messungen der Bundesländer kommen auch andere Untersuchungen, wie die der deutschen Trinkwasserversorger, zu ähnlichen Ergebnissen: In rund einem Drittel aller Messgebiete gibt es zu viel Nitrat im Grundwasser. Das hat sich seit 2008 kaum geändert, wie die Ergebnisse zeigen. Auch neue Messungen, die 2017 durchgeführt worden sind, zeigen keine Trendwende. Die Belastung hat sich regelrecht verfestigt.

Stützt sich die EU-Kommission bei ihrer Klage gegen Deutschland auf alte Daten?

Die EU-Kommission hat 2013 das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Dabei hat sie sich auf die Messergebnisse von 2007-2010 gestützt. Die Klage, die die EU-Kommission 2016 gegen Deutschland eingereicht hat, basiert zusätzlich auf neueren Messergebnissen von 2011 bis 2014. Dabei wird die Nitratbelastung des Grundwassers bzw. die zu hohe Belastung der Küstengewässer mit Düngerückständen und damit zu vielen Nährstoffen für die Pflanzen deutlich. Außerdem hat die EU-Kommission in ihrer Klage angeführt, dass die Düngeverordnung von 2006 zu wenige Maßnahmen gegen die Überdüngung vorsehe. Darüber hinaus hat die EU-Kommission in ihrer Begründung auch neue Messdaten aus den letzten Jahren genutzt.

Sind die Angaben zu den Nitratwerten, die für das Vertragsverletzungsverfahren entscheidend sind, öffentlich zugänglich?

Ja. Die digitalen Daten für die Nitratberichte, die Deutschland an die EU-Kommission übermittelt hat, sind öffentlich im Eionet, dem elektronischen Datenportal der Europäischen Umweltbehörde (EEA) unter <https://cdr.eionet.europa.eu/de/eu/nid/> einsehbar.

Bezieht sich die Klage der EU-Kommission vor allem auf die Nitratmessungen?

Nicht ausschließlich. Zum einen klagt die EU-Kommission wegen des schlechten ökologischen Zustands der deutschen Küstengewässer. Zum anderen wegen der lange, seit über 15 Jahren anhaltenden Grenzwertüberschreitungen im Grundwasser, bei über einem Drittel der Nitrat-Messstellen in der Nähe landwirtschaftlicher Gebiete. Zudem verstoßen nach Ansicht der EU-Kommission mehrere Regelungen der Düngeverordnung von 2006 gegen die Vorgaben der EU-Nitratrichtlinie.

Wird Deutschland seitens der EU-Kommission kritischer im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten betrachtet?

Nein. Die EU-Kommission hat in den Gesprächen mit Deutschland wiederholt darauf hingewiesen, dass man die deutsche Düngeverordnung und die darin definierten Maßnahmen (etwa zur Begrenzung von Düngezeiten) mit den Maßnahmen anderer EU-Mitgliedstaaten verglichen habe und auch deshalb zu dem Schluss gekommen sei, dass Deutschland in seiner Landwirtschaft viel weniger gegen die Nitratbelastung unternehme als seine Nachbarländer. So hat Dänemark unter anderem durch die

Einführung umfassender Meldepflichten und Kontrollen für die Düngung die Nitratbelastung deutlich gesenkt, aber auch Nachbarländer mit geringerer Nitrat-Belastung, wie Polen, unternehmen größere Anstrengungen um den Eintrag von Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen in die Gewässer zu mindern.

Deutschland hat weltweit gesehen ein sehr gutes Trinkwasser. Dann kann doch das Nitrat-Problem nicht so schlimm sein?

Grundwasser ist nicht Trink- oder Leitungswasser. Fast zwei Drittel des deutschen Trinkwassers muss aus dem Grundwasser erst gewonnen werden und das kostet Geld. Je mehr Nitrat im Grundwasser ist, desto teurer wird es, sauberes, gesundes Trinkwasser zu gewinnen. Für jeden Kubikmeter Trinkwasser müssen die Wasserversorger laut Angaben des Bundesverbandes der Energie- und Wasserversorger derzeit mindestens 40 Cent in die Hand nehmen, damit der Nitratwert unter den gesetzlichen Grenzwerten zum Gesundheitsschutz sinkt. Hält die Nitratbelastung weiter so an, rechnen die Wasserversorger sogar mit steigenden Kosten für die Nitratentfernung, sogar bis zu einem Euro pro Kubikmeter.

Zum Messnetz für Nitrat im Grundwasser

Ist wirklich nachgewiesen, dass die Nitrat-Belastung ausschließlich von den Landwirten kommt?

Grundwasser-Messstellen gibt es an verschiedensten Orten. Dabei zeigt sich, dass die Grenzwerte für Nitrat vor allem dort überschritten wurden, wo das Grundwasser aus landwirtschaftlichen Gebieten abfließt. Dies ist nicht nur in Deutschland so, in Dänemark, den Niederlanden und Österreich und vielen anderen EU-Ländern ist dies ähnlich. Auch andere Nitrat-Messungen, wie die der deutschen Wasserversorgungsunternehmen belegen höhere Nitratwerte in der Nähe von Ackerflächen aber auch von Grünland, das landwirtschaftlich genutzt wird. Aus diesen Gründen gibt es auch schon lange Zeit Kooperationsvereinbarungen zwischen Landwirten und Wasserversorgern. Diese stellen sicher, dass das Grundwasser nicht zu viel Nitrat enthält und dadurch die Trinkwassergewinnung nicht zu teuer wird.

Hat Deutschland in den vergangenen Jahren wirklich repräsentative und aktuelle Daten an die Kommission geliefert?

Ja. Deutschland liefert jedes Jahr Daten zur Nitrat-Belastung der deutschen Gewässer an die Europäische Umweltagentur, worüber diese regelmäßig berichtet. Alle vier Jahr liefert Deutschland zudem neue Daten zur Nitratbelastung aus der Landwirtschaft an die EU-Kommission – in Form eines Nitratberichtes. Der letzte Nitratbericht von 2016 enthält die Messergebnisse von 2011 bis 2014. Dieser bezieht sich auf viermal mehr Messstellen wie der Nitratbericht von 2012. Die Bundesländer haben die Anzahl der Messstellen seit 2012 deutlich erhöht: von 160 (2012) auf 697 Messstellen (2016). Trotz des dichteren Messnetzes ließ sich keine Abnahme der Nitratkonzentrationen feststellen. Dieses erweiterte Messnetz erfasst repräsentativ landwirtschaftlich genutztes Ackerland, Grünland und Sonderkulturen (wie Gemüse und Weinbau). Aus diesem Messnetz werden ausnahmslos alle Messstellen an die EU-Kommission gemeldet. An 28% dieser Messstellen gibt es derzeit

Überschreitungen des Grenzwertes von 50 mg/l Nitrat, an 72% Messstellen liegen die Werte darunter.

Auch die jährlichen Messungen, die an die Europäische Umweltagentur übermittelt werden, zeigen keine Trendwende. Der nächste Nitratbericht steht nach den Vorgaben der EU-Nitrat-Richtlinie 2020 an. Der Bericht wird dabei die Jahre 2015-2018 umfassen.

Wird nur unter landwirtschaftlichen Gebieten gemessen?

Nein. Neben dem Messnetz an landwirtschaftlich genutzten Flächen meldet Deutschland weitere Nitratwerte, um den Zustand aller deutschen Gewässer zu dokumentieren und zu überwachen. Diese Grundwasserdaten meldet Deutschland jährlich an die europäische Umweltagentur (EEA) in Kopenhagen. Das Netz umfasst über 1000 Messstellen. Diese Daten sind natürlich auch der EU-Kommission bekannt. Und auch sie zeigen, dass die Grundwasserbelastung insgesamt nicht zurückgeht, sondern seit Jahren auf einem hohen Niveau verharrt. Insofern ist der Vorwurf unzutreffend, dass nur die Berichterstattung aus dem alten Messnetz von vor 2016 dazu geführt habe, dass Deutschland vom Europäischen Gerichtshof verurteilt wurde.

Wer ist für die Grundwasser-Messstellen und deren Überprüfung zuständig?

Laut der grundgesetzlich verankerten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern liegt die Verantwortung für das Mess- und Beobachtungswesen der Gewässerqualität bei den Ländern.

Werden die Messstellen regelmäßig kontrolliert?

Ja. Die Länder haben das EU-Nitratmessnetz zum Beispiel 2016 angepasst und die Anzahl der Messstellen deutlich erhöht. Es liegt nunmehr ein Messnetz vor, das für die landwirtschaftlichen Nutzflächen in Deutschland repräsentative, belastbare Ergebnisse liefert. Die Länder haben sich zudem auf einheitliche Kriterien zur Aufstellung der Messstellen geeinigt: <https://www.lawa.de/Publikationen-363-Grundwasser.html>

Die Länder nehmen kontinuierlich Überprüfungen und Erweiterungen des Messnetzes vor. So hat Rheinland-Pfalz gerade eine Überprüfung vorgenommen. Weitere Länder haben bereits eine Messnetzüberprüfung angekündigt. Bayern will mehr Messstellen aufstellen.

Wurden die Messstellen möglicherweise falsch aufgestellt?

Die Messstellen werden durch die Bundesländer überprüft und bei Bedarf korrigiert. Die Auswahl der Messstellen geht zurück auf eine gemeinsame Handlungsanweisung der Bundesländer (siehe die Fragen *Werden die Messstellen regelmäßig kontrolliert?*). Die Messstellen werden also nicht willkürlich festgelegt. Derzeit wird der Grenzwert für Nitrat im Grundwasser an 28% der Messstellen unterhalb von Ackerland, Grünland und Sonderkulturen überschritten. Selbst wenn mehr Messstellen oder die Messstellen auf anderen Flächen aufgestellt werden sollten, würde sich an der Überschreitung der Grenzwerte an genau diesen Stellen im Einflussbereich von Ackerland, Grünland und Sonderkulturen nichts ändern.

Worauf wird bei der Aufstellung der Grundwasser-Messstellen geachtet?

Maßgeblich für die Standortauswahl ist der Grundwasserstrom (das Einzugsgebiet der Messstelle), der auf die jeweilige Messstelle zuläuft. Dabei ist nicht entscheidend, ob sich über der Messstelle ein Acker oder eine Siedlung befindet. Damit ist die pauschale Aussage, wonach Messstellen in der Nähe urbaner Räume immer falsch lägen, nicht haltbar. Es kommt darauf an, wohin das Grundwasser fließt und das Nitrat abtransportiert, und damit, ob die jeweilige Messstelle im Zu- oder Abstrom der Grundwasserfließrichtung steht.

Gibt es auch Messstellen, die nicht richtig aufgestellt sind?

Bei einem derart großen Messnetz kann es einzelne Grundwasser-Messstellen geben, die zuerst an Standorten stehen, bei denen sie die Grundwasserbelastung nicht richtig abbilden. Daher werden die Messstellen ständig von den Bundesländern überprüft. Im Einzelfall kann es also zu Fehlinterpretationen kommen. Derartige Einzelfälle verändern aber nicht die Gesamtaussage des Messnetzes. Sobald sich Messstellen als ungeeignet erweisen, wählen die Behörden der Bundesländer alternative Standorte aus, die eine eindeutigere Identifizierung der Nitrat-Quellen zulassen.

Werden die Messstellen jetzt noch einmal neu überprüft?

Die Länder überprüfen das Messnetz kontinuierlich und erweitern es bei Bedarf. Rheinland-Pfalz hat gerade eine Überprüfung vorgenommen, Bayern hat zum Beispiel mehr Messstellen angekündigt. Weitere Länder wie NRW haben ebenfalls eine Messnetzüberprüfung angekündigt. Um die Vorgehensweise zu vereinheitlichen, werden Bund und Länder bis zum Sommer eine Verwaltungsvorschrift erarbeiten, welche die Mindestanforderungen an die Messstellen und die Verfahren zur Ausweisung der Gebiete genau beschreiben wird.

Wie werden die belasteten Gebiete bestimmt?

In der Düngeverordnung ist festgelegt, dass in einer Verwaltungsvorschrift des Bundes einheitliche Kriterien für die Ausweisung der belasteten Gebiete aufgestellt werden. Eine Projektgruppe mit Fachleuten aus Bund und Ländern – paritätisch mit Fachleuten der Landwirtschaft und der Wasserwirtschaft besetzt – wird eine solche Verwaltungsvorschrift bis Ende Juni 2020 erarbeiten. Ziel ist es, Kriterien für eine differenzierte und verursachergerechte Gebietsausweisung festzulegen. Dabei werden neben Daten der Gewässerbeschaffenheit insbesondere auch Daten über landwirtschaftliche Nährstoffemissionen sowie ein einheitliches Modell zur Beschreibung und Quantifizierung der Eintrags-, Transport- und Strömungsvorgänge herangezogen. Die Vorschrift wird auch einheitliche Kriterien für die Messstellenauswahl für eine differenzierte Gebietsausweisung enthalten.

Führen undichte Abwasserrohre zu einer hohen Nitrat-Belastung des Grundwassers?

Die hohen und ausgedehnten Grundwasserbelastungen hängen vor allem mit der landwirtschaftlichen Düngung zusammen. Das zeigt eine aktuelle, noch nicht veröffentlichte Studie des Forschungszentrums Jülich im Auftrag des Landes NRW zu undichten Abwasserkanälen. Gleichwohl können undichte Abwasserrohre lokal, also an bestimmten Orten, die Nitratbelastung des Grundwassers erhöhen. Die Grundwasserqualität wird dadurch aber nicht wesentlich beeinträchtigt. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Kanalsanierung von Abwässern bei Ländern und Kommunen große Priorität hat.