

**Stellungnahme der Qualitätsgemeinschaft für nachhaltige Düngung und
Ressourcenschutz e.V.
zu den Anträgen der Fraktionen (Drucksachen 16/5035 und 16/5092)**

Die QDR e.V. bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen in Bezug auf die Novellierung der Düngeverordnung. Die QDR e.V. unterstützt die Forderung der Fraktionen im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Düngung vor dem Hintergrund der Ziele der EU-Nitratrichtlinie zur Sicherung der Qualität des Trinkwassers sowie der Oberflächengewässer. Sofern in bestimmten Gebieten eine besondere Gefährdungslage hinsichtlich der Nitratbelastung des Grundwassers durch die Düngung in der Landwirtschaft gegeben ist, müssen im Rahmen der Düngeverordnung wirksame Maßnahmen zur Verringerung der Einträge formuliert sein. Die Formulierung solcher Maßnahmen darf aber andererseits in Regionen ohne Nitratbelastung nicht dazu führen, dass Düngungsmaßnahmen, die bei fachgerechter Anwendung keine Nitratbelastung des Grundwassers verursachen, eingeschränkt oder ausgeschlossen werden.

Wir teilen die Auffassung, dass sich die Bundesregierung darum bemühen soll, dass das Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen Deutschland eingestellt wird. Unsere Überprüfung des deutschen Nitratmessnetzes hat jedoch gezeigt, dass die Nitratgehalte deutscher Grundwasservorkommen aufgrund gravierender Mängel bei den Messstellen falsch bewertet wurden (siehe QDR-Bericht: „Das deutsche Nitratmessnetz“). Die außerordentlich strengen Maßnahmen, wie sie nun von der EU gefordert werden, beruhen auf Fehlern im deutschen Messnetz. Sie würden für die deutsche Landwirtschaft erhebliche Belastungen bedeuten und kleine Betriebe gegenüber Großbetrieben sowie deutsche Landwirte im europäischen Wettbewerb benachteiligen.

Die Bundesregierung sollte deshalb der EU gegenüber die Fehler, die das deutsche Messnetz aufweist, eingestehen. Bislang hat sie die EU-Kritik diesbezüglich stets mit der Begründung zurückgewiesen, dass an Messstellen mit besonders hoher Nitratbelastung die Auswirkungen düngerechtlicher Vorschriften am ehesten beobachtet werden könnten (eine Begründung, die in weiten Teilen unzutreffend ist, wie der QDR-Bericht „Das deutsche Nitratmessnetz“ verdeutlicht).

Der EU-Kommission sollte nun ein Konzept zur Einrichtung eines neuen Nitratmessnetzes vorgelegt werden, das alle Anforderungen, die sich aus den Erfahrungen der Vergangenheit ergeben, einbezieht. Gleichzeitig sollte die Aussetzung des Vertragsverletzungsverfahrens beantragt werden, zumindest solange bis korrekte und belastbare Daten für den wirklichen Zustand des Grundwassers im Einflussbereich der Landwirtschaft geliefert werden können. Auf die Umsetzung folgender Forderungen der EU-Kommission kann dann bei der Novelle der Düngeverordnung verzichtet werden:

1. Die Verlängerung der Zeiten, in denen Düngemittel nicht aufgebracht werden dürfen.
2. Die Stickstoffobergrenzen von 170 kg pro ha und Jahr (hier sollten 510 kg/ha in drei Jahren möglich sein) und von 20 kg N-Bilanzüberschuss.
3. Das Aufbringungsverbot von N- und P-haltigen Düngemitteln auf gefrorene Böden.

Die QDR e.V. begrüßt, dass mit der Länderöffnungsklausel die Möglichkeit geschaffen wird, regionalen Besonderheiten Rechnung tragen zu können. Wie im QDR-Bericht „Das deutsche Nitratmessnetz“ aufgezeigt wird, ist die Qualität der Grundwasservorkommen in Deutschland noch besser als der europäische Durchschnitt. Der nach Nitratrichtlinie entscheidende Nitrat-Grenzwert von 50 mg/l wird bei 80 % der Messstellen des repräsentativeren und bei insgesamt ca. 342 landwirtschaftlich beeinflussten Messstellen des EUA-Messnetzes unterschritten [3]. Gebiete, in denen das Grundwasser eine schlechte Qualität im Hinblick auf den Nitratgehalt aufweist, sind nicht die Regel sondern vielmehr die Ausnahme. Prinzipiell sollten sich die allgemeinen düngerechtlichen Vorschriften deshalb auf die Gebiete beziehen, die in der Landwirtschaft überwiegen, also auf Gebiete, für die laut Nitratrichtlinie keine besonderen Maßnahmen zu treffen sind, weil der Grenzwert von 50 mg unterschritten wird. Die Länderöffnungsklausel sollte den regionalen Besonderheiten insofern Rechnung tragen können, als für die Gebiete mit hoher Nitratbelastung strengere Kontrollen durchgeführt werden und die fachliche Beratung intensiviert wird.

Eine Anwendung der Länderöffnungsklausel sollte jedoch nach unserer Auffassung weder auf der Grundlage des deutschen Belastungsmessnetzes, noch auf der Grundlage des EUA-Messnetzes erfolgen. Sie setzt vielmehr eine völlige Neukonzeption des Nitratmessnetzes voraus. Dabei muss eine ausreichende Dichte von Messstellen zur eindeutigen Abgrenzung belasteter Gebiete von nicht belasteten Gebieten gewährleistet sein. Des Weiteren sollten mehrere Tiefenstufen z.B. nach dem Modell des österreichischen Nitratmessnetzes erfasst werden. Schließlich muss eine Bewertung hinsichtlich der Ursachen der erhöhten Nitratgehalte erfolgen, da z.B. bei geogen bzw. klimatisch bedingter Belastung eine Verringerung dieser Belastung selbst durch weitgehende Einschränkungen bei der Düngung unter Umständen nicht erzielt werden kann.

Die QDR e.V. unterstützt die Forderung, dass Düngemittel (wie Kompost und Festmist), bei deren Anwendung die Gefahr einer Auswaschung von löslichem Stickstoff in relevantem Maße nicht gegeben ist, nicht unter die Sperrfrist fallen sollen. In diesem Zusammenhang möchten wir jedoch auf folgende Problematik hinweisen:

Im aktuellen Entwurf zur Novelle der Düngeverordnung bezieht sich die Sperrfrist auf Düngemittel mit wesentlichem Stickstoffgehalt. Anschließend wird für einzelne Düngemittel eine kürzere Sperrfrist festgesetzt. Dabei handelt es sich um solche Düngemittel, die i.d.R. so wenig löslichen Stickstoff enthalten, dass die Auswaschungsgefahr löslichen Stickstoffs im



Winter nicht besteht, weil die niedrigen Temperaturen eine weitere Mineralisation aus organischer Substanz nicht zulassen.

Alle organischen Düngemittel, die hier nicht benannt werden, sind somit nicht von der Sperrfrist ausgenommen, auch wenn sie – wie z.B. Grünschnitt – i.d.R. keinen wesentlichen löslichen Stickstoff enthalten. Diese Ausnahmeregelung bedeutet eine wesentliche Einschränkung bei der Verwendung von Düngemitteln, obwohl in den Gebieten niedriger Nitratgehalte durch die Verwendung anderer Düngemittel mit ähnlich niedrigem löslichem Stickstoffgehalt wie bei Kompost oder Festmist keine Auswaschungsfahr besteht. Andererseits kann z.B. bei Frischkomposten oder bei Komposten, die aus stark stickstoffhaltigem Ausgangsmaterial hergestellt werden, durchaus ein wesentlicher löslicher Stickstoffanteil enthalten sein, so dass die Gefahr der Stickstoffauswaschung besteht. Da Kompost jedoch generell ausgenommen ist, wäre dieses Material trotz Auswaschungsfahr nicht von der Sperrfrist betroffen.

Deshalb sollte die Sperrfrist - wie bisher auch - für Düngemittel mit wesentlichem *löslichem* Stickstoffgehalt und nicht – wie jetzt formuliert – mit wesentlichem Stickstoffgehalt gelten. Der *wesentliche lösliche Stickstoffgehalt* ist ein objektives Kriterium, das die Abgrenzung von Düngemitteln, bei deren Anwendung im Winter Auswaschungsfahr besteht, zu solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, ermöglicht. Bei Verwendung dieses Kriteriums besteht weder die Gefahr, dass Düngemittel trotz Auswaschungspotenzial zulässig sind, noch die Gefahr, dass Düngemittel ohne Auswaschungspotenzial nicht eingesetzt werden dürfen.

Wir möchten an dieser Stelle auf eine weitere jetzt im Rahmen der Novelle der Düngeverordnung vorgeschlagene Änderung hinweisen, die auch in Regionen ohne Nitratbelastung zu einer wesentlichen Einschränkung bzw. Verhinderung bei der Düngung führen würde:

Nach § 6 Abs. 8 wird die höchstens zulässige Menge an Gesamtstickstoff nach der Ernte der Hauptfrucht von 80 kg auf 60 kg abgesenkt. Davon sollen zukünftig ebenfalls alle Düngemittel mit wesentlichem N-Gehalt betroffen sein, statt wie bisher nur *flüssige* organische und organisch-mineralische Düngemittel mit wesentlichem *löslichem* N-Gehalt. Gemäß den Regeln der guten fachlichen Praxis wurden nach der Ernte, insbesondere wenn das Stroh auf dem Feld verblieben ist und zu Folgefrüchten wie Raps oder Wintergerste, feste organische Düngemittel ohne wesentlichen löslichen N-Gehalt, wie z.B. Festmist, Grünschnitt oder Kompost, gedüngt. Bei dieser Praxis besteht, insbesondere bei der Verwendung fester organischer Düngemittel keine Gefahr der Stickstoffauswaschung. Diese Gefahr ist nur dann gegeben, wenn flüssige Dünger mit wesentlichem löslichem N-Gehalt in größeren Mengen zu Folgefrüchten mit geringem N-Bedarf im Herbst eingesetzt werden und wenn keine Erntereste auf dem Feld verbleiben. Die jetzt vorgeschlagene Änderung verhindert, dass feste organische Düngemittel nach der Ernte der Hauptfrucht überhaupt noch eingesetzt werden können, weil die Begrenzung auf 60 kg Gesamt-N die höchstens

zulässigen ausbringbaren Mengen so stark begrenzen, dass eine derart geringe Dosierung technisch kaum noch möglich und wirtschaftlich nicht mehr sinnvoll ist (bei Kompost und Grünschnitt ca. 5 – 7 t Frischmasse/ha). Die Ausbringung dieser Düngemittel ist nach den neuen Vorschlägen zudem nur in der Zeit vom 1.10. bis zum 15.11. möglich, wobei dann aber keine Stickstoffobergrenze mehr zu berücksichtigen ist.

Eine derart weitgehende Regelung von verschiedenen N-Obergrenzen in Kombination mit Sperrzeiten und Ausnahmen für einzelne Düngemittel kann den Erfordernissen der Praxis nicht gerecht werden. Sie ist auch in den meisten landwirtschaftlichen Regionen nicht notwendig, da eine erhöhte Belastung des Grundwassers nicht festzustellen und aufgrund sinkender Tendenzen der Nitratgehalte auch zukünftig nicht zu befürchten ist. In den wenigen Regionen, wo hohe Nitratgehalte vorliegen, sollte die fachliche Beratung der Betriebe hinsichtlich der organischen Düngung nach der Ernte der Hauptfrucht intensiviert werden. Denkbar wäre in diesen Regionen ein Antragsverfahren für die Ausbringung organischer Düngemittel, wobei der Düngebedarf mittels einer Düngeplanung nachzuweisen wäre.

QDR e.V., im Juli 2015

Literatur:

- [1] Bericht der europäischen Gemeinschaften, Kom (2002) 407, Brüssel, 2002
- [2] Grundwasser in Deutschland (Seite 49); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Reihe Umweltpolitik, Berlin, 2008
- [3] Nitratbericht - Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2012

Das deutsche Nitratmessnetz

1991 wurde die europäische Richtlinie "zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen" – die sogenannte Nitratrichtlinie - beschlossen. Diese Richtlinie gilt bis heute und hat zum Ziel, die durch Nitrat verursachte Gewässerverunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerverunreinigung vorzubeugen. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich darin, den Nitratgehalt der Oberflächengewässer und der Grundwässer an ausgewählten Messstellen, an denen der Grad der Nitratverunreinigung aus landwirtschaftlichen Quellen festgestellt werden kann, zu überwachen.

In Deutschland wurde dazu ein Nitrat-Messnetz von insgesamt 162 Messstellen errichtet. Die Ausgestaltung der Messnetze hat die EU weitestgehend den Mitgliedstaaten überlassen. Die Anforderungen beschränkten sich lediglich darauf, dass die Messstellen repräsentativ und landwirtschaftlich beeinflusst sein sollen. Es wurden keinerlei weitere Anforderungen, wie etwa an die Art der Messstellen (Quelle, Brunnen, Messrohr etc.), an deren Anzahl, an die Messtiefe, die Analysenhäufigkeit oder den Mindestabstand voneinander gestellt. Entsprechend unterschiedlich wurden die Messstellen in den einzelnen EU-Ländern gestaltet.

Mängel des deutschen Messnetzes im Allgemeinen

In diesem Zusammenhang stellt das deutsche Nitrat-Messnetz eine Besonderheit dar: es handelt sich hier um ein sogenanntes ‚Belastungsmessnetz‘. Deutschland ist das einzige EU-Mitglied, das für den 4-jährlichen Nitratbericht nur solche Messstellen zugrunde gelegt hat, die deutlich erhöhte Nitratgehalte zeigten. Nach einer Vorgabe des Umweltministeriums sollten zur Meldung an die EU-Kommission nur solche Messstellen ausgewählt werden, deren Werte möglichst über 50 mg/l, mindestens aber über 25 mg NO₃/l lagen. Diese Ergebnisse sind mit den Ergebnissen anderer EU-Mitgliedstaaten, die ihre Messstationen nicht explizit an besonders hoch mit Nitrat belasteten Stellen eingerichtet haben, nicht

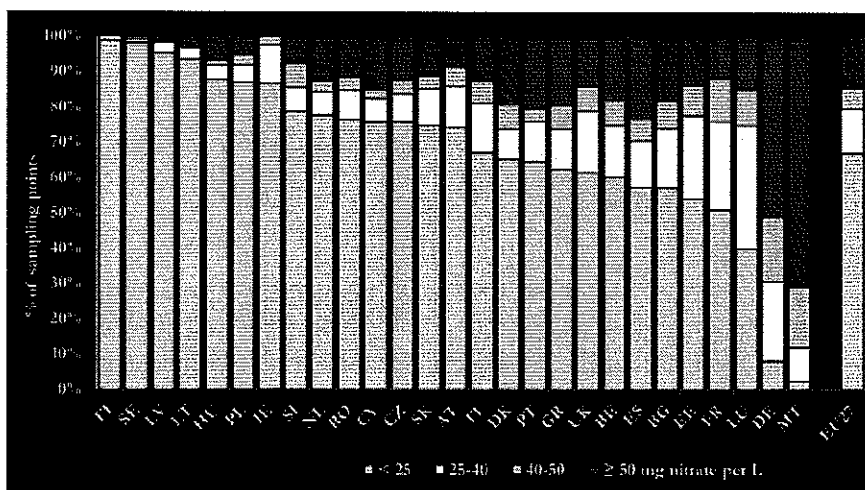


Figure 6. Frequency diagram of groundwater classes (Annual average nitrate concentrations)^{4,2}. Results are presented for all groundwater stations at different depths.



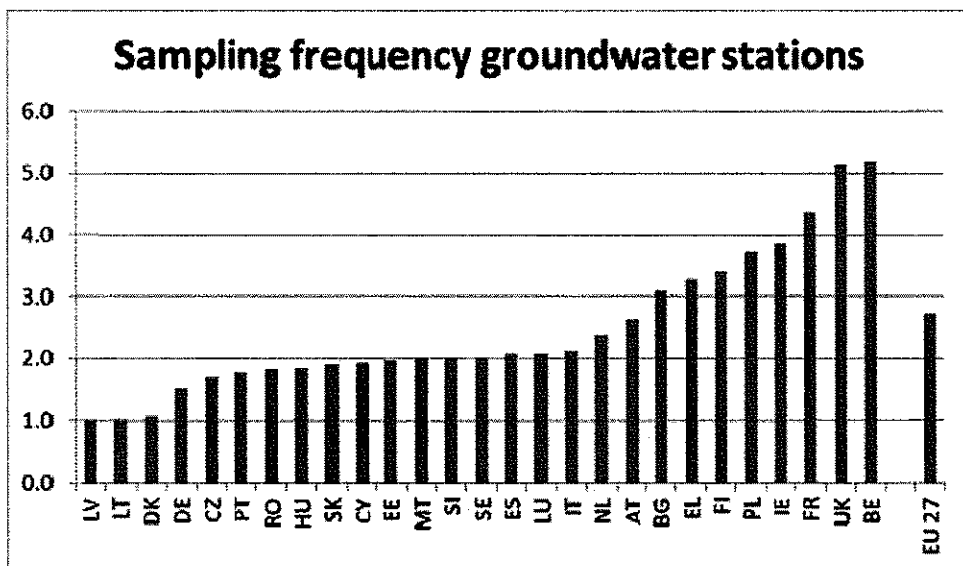
vergleichbar. Weil die EU-Kommission die Nitratberichte der EU-Mitgliedsländer jedoch auswertet und diese in ihren Berichten an das EU-Parlament vergleichend darstellt, schneidet Deutschland im europäischen Vergleich so schlecht ab (siehe Figure 6.)

Aufgrund der Überbewertung schlechter Messergebnisse im deutschen Belastungsmessnetz liegt der Nitratgehalt bei rund 70 % der Messstellen über 40 mg/l. Im Vergleich dazu liegen bei allen Messstellen der EU-27 durchschnittlich rund 20 % der Nitratwerte über 40 mg/l. Legt man für Deutschland dagegen die Ergebnisse der eher repräsentativen EUA-Messstellen zugrunde, schneidet Deutschland sogar geringfügig besser ab, als der EU-Durchschnitt. Nach den Daten des deutschen Belastungsmessnetzes zeigen 40 % der Messstellen steigende Tendenz, während nach den Daten des deutschen EUA-Messnetzes tatsächlich überwiegend eine abnehmende Tendenz vorliegt.

Die EU-Kommission hat die Bundesregierung erstmals im Jahr 2002 auf diesen Missstand hingewiesen und diese Kritik danach immer wieder formuliert. Die Bundesregierung hat dies jedoch fortwährend ignoriert. Die EU-Kommission hat auch die unzureichende Anzahl der Messstellen mehrfach kritisiert. Die höchste Dichte an Messstellen weisen Malta mit 130 und Belgien mit knapp 100 Messstellen pro 1000 km² auf. Durchschnittlich beträgt die Messdichte bei allen Mitgliedstaaten 8 Messstellen pro 1000 km². Deutschland liegt mit 0,4 Messstellen pro 1000 km² an vorletzter Stelle vor Finnland.

Ein weiteres Kriterium, das die Aussagefähigkeit sowie die Vergleichbarkeit der Messergebnisse in Frage stellt, ist die unterschiedliche Häufigkeit von Messungen im Jahresverlauf. Hier liegt Deutschland im europäischen Vergleich an viertletzter Stelle (siehe Abb. 1). Jahreszeitlich bedingte Schwankungen können das Messergebnis bei 1-2 Analysen pro Jahr verfälschen.

Abb. 1



Messstellen der Bundesländer

Das Land Rheinland-Pfalz hat Daten aus Messstellen von Grundwassermessungen auf der Internetseite www.geoportal-wasser.rlp.de veröffentlicht. Dort sind je nach Messstelle unterschiedlich viele Einzelanalysen aus unterschiedlichen Zeiträumen hinterlegt. Die Messstellen umfassen auch das sogenannte „Belastungsmessnetz“, dessen Nitratmesswerte regelmäßig zur Erstellung des Nitratberichtes der Bundesregierung an die EU-Kommission verwendet werden. Bei genauerer Betrachtung dieser Daten lässt sich folgendes feststellen:

- zwei Messstellen erfassen eine Tiefe von 60 bzw. 120 m und entsprechen damit nicht dem Kriterium „oberflächennahes Grundwasser“, das bei der Auswahl der Messstellen laut Nitratbericht der Bundesregierung 2012 zugrunde gelegt wurde.
- 5 Messstellen befinden sich in Weinbaugebieten, obwohl die Vorschriften der Düngeverordnung in Bezug auf die Begrenzungen der Stickstoff-Düngung dort nicht greifen. Damit liegen 45 % der Messstellen in 9 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Bundeslandes. Die hohen Nitratwerte sind hier nicht auf Düngungsmaßnahmen sondern auf geologische bzw. klimatische Besonderheiten zurückzuführen.
- Eine Messstelle befindet sich inmitten einer Pferdekoppel, auf der in unmittelbarer Nähe zur Messstelle Pferdemist ohne Strohhanteil langjährig gelagert wird. Auch hier werden nicht die Auswirkungen der Düngeverordnung erfasst. Diese Messstelle spiegelt vielmehr die Anzahl der dort gehaltenen Pferde wider.
- Insgesamt sind damit 64 % der Messstellen zur Berichterstattung über den Nitratgehalt des Grundwassers aus landwirtschaftlichen Quellen an die EU-Kommission unbrauchbar.

Für das Bundesland Hessen lässt sich aus den Daten, die auf der Internetseite des Hessischen Landesamtes für Umwelt und Geologie hinterlegt sind, folgendes feststellen:

- 2 Messstellen befinden sich in Weinbaugebieten, in denen die Auswirkungen der Düngeverordnung nicht erfasst werden können.
- 2 Messstellen befinden sich in Siedlungsgebieten, in denen eher die Auswirkungen undichter Abwasserleitungen als die der landwirtschaftlichen Düngung gemessen werden. Zwei weitere Messstellen sind so gelegen, dass sie vermutlich auch von Siedlungsgebiet beeinflusst sind.
- Insgesamt sind damit mehr als 50 % der Messstellen zur Berichterstattung an die EU-Kommission unbrauchbar.

Die übrigen Messstellen im restlichen Bundesgebiet sind augenscheinlich nicht öffentlich zugänglich. Vor dem Hintergrund der Quote von mehr als 50 % unbrauchbarer Messstellen in

Hessen und Rheinland-Pfalz wäre eine Überprüfung der übrigen Messstellen unbedingt erforderlich, bevor die Ergebnisse dieser Messstellen weitere Verwendung finden.

Wie sehr die Darstellung der Messwerte gegenüber der EU von der Realität abweicht, wird am Beispiel der Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt deutlich:

Obwohl die landwirtschaftliche Nutzfläche Brandenburgs fast das Doppelte (ca. 1,3 Mio. ha) im Vergleich zu der von Rheinland-Pfalz (ca. 700.000 ha) beträgt, gibt es in Brandenburg lediglich drei Messstellen des Belastungsmessnetzes im Vergleich zu 11 in Rheinland-Pfalz. Alle drei Messstellen zeigen Nitratwerte über dem Grenzwert. Im Nitratbericht der Bundesregierung beträgt der Anteil der Messwerte des Belastungsmessnetzes mit Grenzwertüberschreitung in Brandenburg also einhundert Prozent. Wird dagegen das wesentlich umfangreichere EUA-Messnetz zugrunde gelegt, so beträgt dieser Anteil lediglich fünf Prozent. Sachsen-Anhalt weist bei 50 Prozent der Messstellen des Belastungsmessnetzes Grenzwertüberschreitungen auf, während dieser Anteil im EUA-Messnetz unter drei Prozent liegt.

Schlussfolgerungen

Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit die Kritik der EU-Kommission im Hinblick auf die Mängel des deutschen Nitratmessnetzes wiederholt und fortgesetzt ignoriert und hat damit das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland provoziert. Die Mängel des deutschen Nitratmessnetzes sind als Ergebnis einer Überprüfung auf der Grundlage öffentlich zugänglicher Daten so gravierend, dass sie als Grundlage zur Beurteilung der Nitratbelastung deutschen Grundwassers untauglich sind. Ein allgemeiner schlechter Zustand der Grundwasservorkommen in Deutschland kann daraus nicht abgeleitet werden. Wenn nur solche Messstellen zugrunde gelegt werden, die eindeutig und ausschließlich einem landwirtschaftlichen Einflussbereich zuzuordnen sind, ist im Gegenteil überwiegend ein guter chemischer Zustand der Grundwasservorkommen zu konstatieren und tendenziell eine Verringerung der Nitratgehalte festzustellen.