

Landwirtschaft und WRRL – Wie sollen die Ziele der ersten Maßnahmenprogramme erreicht werden?

Rechtliche Handlungsinstrumente zur Verwirklichung der Gewässerschutzziele der WRRL

Leitender Landwirtschaftsdirektor Volkmar Nies
Landwirtschaftskammer Nordrhein Westfalen

Tagung

25. und 26. März 2009

Bad Kissingen

Inhalt

Einleitung	3
1. EG Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG	5
2. Gewässerbeeinträchtigungen aus diffusen Quellen	7
2.1 Pflanzenschutzmittel	7
2.1.1 Belastungslage	7
2.1.2 Ursachen und rechtliche Möglichkeiten zur Intervention	8
2.1.2.1 Anforderungen an die Ausbringtechnik	8
2.1.2.2 Punktuelle Einträge von Pflanzenschutzmitteln	11
2.1.2.3 Anforderungen an die persönliche Qualifikation des Anwenders	12
2.1.2.4 Beschränkungen der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln	13
2.1.2.5 Anforderungen an die Kontrollen	15
2.1.2.6 Anforderungen an die Dokumentation	16
2.1.2.7 Anforderungen an die Sanktionen	16
2.2 Nitrat und Phosphat	17
2.2.1 Belastungslage	17
2.2.2 Ursachen und rechtliche Möglichkeiten zur Intervention	18
2.2.2.1 Anforderungen an die Düngemenge	19
2.2.2.2 Anforderungen an den Zeitpunkt der Düngung	20
2.2.2.3 Anforderungen an den Ort der Düngenausbringung	21
2.2.2.4 Anforderungen an die Düngetechnik und Düngemittellagerung	23
2.2.2.5 Ammoniakverflüchtigung	24
Emissionen aus Tierhaltungsanlagen	25
2.2.3 Flankierende Maßnahmen	26
3. Gewässerbeeinträchtigungen durch Veränderung der Gewässerstruktur und der -durchgängigkeit	27
3.1 Zielvorgaben	27
3.2 Belastungslage	29
3.3 Ursachen und rechtliche Möglichkeiten der Intervention	29
3.3.1 Anforderungen an die Gewässerstruktur	30
3.3.2 Anforderungen an die Gewässerdurchgängigkeit	32
3.3.3 Anforderungen an die Gewässerunterhaltung	33
3.3.4 Prioritäten und weitere Synergien	34

4.	Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne	34
4.1	Maßnahmenprogramme	35
4.2	Bewirtschaftungspläne	36
4.3	Umsetzung der WRRL in deutsches Recht	36
4.3.1	Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach WRRL im WHG	37
4.3.2	Materielle Anforderungen nach den Anhängen der WRRL	39
4.3.3	Landeswassergesetze und -verordnungen	39
5.	Ausblick	40
6.	Literatur	41

1. Einleitung

Eine Darlegung der rechtlichen Handlungsinstrumente zur Umsetzung der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland stellt sich schwieriger dar als man auf den ersten Blick meinen könnte.

Lenkt man den Blick auf die Handlungsinstrumente, die konkret im Zusammenhang mit dem Erlass der Wasserrahmenrichtlinie geschaffen wurden, dann fallen einem die Stichworte „Maßnahmenprogramme“ und „Bewirtschaftungspläne“ ein - Stichworte, die rechtlich griffig mit konkreten Inhalten zu füllen gar nicht so einfach ist.

Hierzu schreibt Durner in NuR 2009, S. 77 ff., unter dem Titel „Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms“ ernüchternd:

„Ein großer Teil der notwendigen Schritte zur Herstellung eines guten Gewässerzustandes bezieht sich auf diffuse Gewässereinträge, die nicht unmittelbar auf Gewässerbenutzungen zurückgehen. Die ein-

schlägigen Entwürfe der Maßnahmenprogramme sehen dementsprechend insbesondere Maßnahmen zur Minderung diffuser Einträge aus der Landwirtschaft vor, etwa zur Reduzierung der Einträge von Pflanzenschutzmitteln oder zur Reduzierung der auswaschungsbedingten Nährstoffeinträge. Das **Landwirtschaftsrecht** bleibt ... aber von den Ansprüchen des Maßnahmenprogramms weitgehend abgeschirmt.“

Der Befund dürfte rechtlich wohl ganz überwiegend auf Zustimmung stoßen. Wegen der mangelnden Außenrechtsverbindlichkeit - oder lassen Sie mich besser formulieren: Bürgerverbindlichkeit - der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne können die Vorgaben nicht normenkonkretisierend auf die Inhalte der guten fachlichen Praxis als Maßstab für umweltverträgliches Verhalten der Landwirtschaft einwirken und damit keine neuen für die Landwirtschaft verbindlichen Regelungen gewässerträgliches Handelns begründen.

Mit diesem Befund könnte ich vielleicht das Podium bereits wieder verlassen. Schaut man aber genauer hin, so wird man feststellen, dass es durchaus auch im Hinblick auf die Belastungen der Gewässer durch die Landwirtschaft Steuerungsinstrumente gibt, diese zu vermindern. Etwas umfassender könnte man die Aufgabe vielleicht einfach so formulieren:

„Welche rechtlichen Regelungen bestehen, um die Gewässer vor Einträgen aus der Landwirtschaft zu schützen und welche Handlungsinstrumente stellen sie zur Verfügung, um die Einträge aus der Landwirtschaft effektiv zu vermindern?“

Und diese Frage beantwortet sich einmal über die Regelungen der guten fachlichen Praxis, daneben aber auch aus einer Vielzahl von sonstigen rechtlichen Regelungen, die das Handeln der Landwirte bestimmen.

Es ist also zwischen den allgemein geltenden Regelungen der guten fachlichen Praxis, Regelungen in besonders problematischen Gebieten sowie den Anforderungen an landwirtschaftsbezogene Genehmigungsverfahren zu unterscheiden.

Geht man davon aus, dass die Probleme im Hinblick auf den Eintrag von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln nicht flächendeckend gleich, sondern nach den bisher vorliegenden Kartierungen schwerpunktmäßig auf bestimmte Gebiete beschränkt sind, rückt möglicherweise künftig ein Instrument stärker in den Focus der Betrachtungen, welches bisher in der Verwaltungspraxis eher zurückhaltend angewandt worden ist:

Die Festsetzung von Schutzgebieten, um den Eintrag von Dünge- und Pflanzenschutzmittel in Gewässer zu vermeiden.

Dieses Schutzziel, welches gegenwärtig in § 19 Abs. 1 Nr. 3 und künftig in § 51 I Nr. 3 WHG geregelt ist, macht die Ausweisung von Wasserschutzgebieten mit Nutzungseinschränkungen für die Landwirtschaft auch zur Zielverwirklichung der Vorgaben der WRRL möglich. Bisher hat die Vorschrift in der Praxis vor allen Dingen deshalb eine nur geringe Bedeutung, weil es keine konkreten Gewässerschutzziele gab, die das Allgemeinwohlerfordernis als Voraussetzung jeder Schutzgebietsausweisung konkretisierten. Allein die Regelungen der Trinkwasserverordnung waren so konkret gefasst, dass hierüber spezifische Risikovorsorgemaßnahmen im Rahmen von Schutzgebietsausweisungen angeordnet werden konnten. Dies wird sich aber vor dem Hintergrund von Maßnahmenprogrammen, die die Anforderungen des Wohls der Allgemeinheit als Voraussetzung für eine Ausweisung eines Schutzgebietes gerade im Hinblick auf die flächendeckend konkretisierten Gewässerqualitätsstandards definieren, deutlich ändern.

Schon jetzt bestimmt § 30 II ThürWG, dass gestützt auf diese Ermächtigung insbesondere festgelegt werden kann, dass Dünge- und Pflanzenschutzmittel nicht, nur zu bestimmten Zeiten oder in bestimmten Mengen angewendet werden dürfen, beim Anwenden von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln bestimmte Arbeitsweisen oder Techniken eingehalten werden oder bestimmte Pflanzenkulturen oder Anbauweisen nicht zulässig sind.

Nach § 24 I WHG-E wird die Bundesregierung ermächtigt, künftig bundeseinheitlich durch Rechtsverordnung nähere Regelungen über die Festsetzung von Schutzgebieten sowie Anforderungen, Gebote und Verbote, die in den festgesetzten Gebieten zu beachten sind, zu treffen.

Mit diesem Instrument ist es jedenfalls möglich, neben den allgemein geltenden fachgesetzlich geregelten Anforderungen an die gute fachliche Praxis, aus Gründen der Vorsorge gebietsbezogen weitergehende Regelungen im Hinblick auf die landwirtschaftliche Bodennutzung anzuordnen.

Problematisch ist der Einsatz dieses Steuerungsinstruments allerdings im Hinblick auf Emissionen aus Tierhaltungsanlagen. Soweit es dabei um stallbezogene Emissionen geht, handelt es sich nicht um Maßnahmen der Düngung, so dass z.B. Beschränkungen der Errichtung von Intensivtierhaltungsanlagen über das Wasserrecht nicht möglich wären.

Von besonderem Interesse ist allerdings in diesem Zusammenhang die Frage, ob und inwieweit bei der Anlagengenehmigung auch die Verwertung der im Betrieb anfallenden Reststoffe Gegenstand des Genehmigungsverfahrens sind. Dies ist nach bisher herrschender Meinung wohl

nicht der Fall, könnte sich aber im Rahmen der zurzeit in der Überarbeitung befindlichen IVU-RL ändern. In diesem Fall wäre es durchaus vorstellbar, dass flankierend zu den Maßnahmen des Immissionsschutzrechtes und des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung auch Maßnahmen des Wasserrechts künftig stärkeren Einfluss auf das Anlagen-genehmigungsrecht bekommen.

Im Hinblick auf den Schwerpunkt des Tagungsthemas „Umsetzung durch Beratung“ stellt sich die Frage, was die Betriebe motivieren kann, Beratung in Anspruch zu nehmen, um die von ihrem Betrieb ausgehenden Gewässerbelastungen zu vermindern.

Nach den Erfahrungen Nordrhein-Westfalens mit den Wasserkooperationen ist dies einmal die Notwendigkeit, nicht in Konflikt mit bestehenden Regelungen zu kommen. Dies können die allgemeinen, sanktionsbewehrten Regelungen der guten fachlichen Praxis, aber auch die besonderen Anforderungen an die Landwirtschaft in Schutzgebieten mit besonderen Ge- und Verboten sein.

Zum anderen ist es sicher der Umstand, dass es in Wasserschutzgebieten für erhöhte Anforderungen, die über das allgemein geltende Maß der guten fachlichen Praxis hinausgehen, einen finanziellen Ausgleich gibt, so dass Maßnahmen der Umstellung auf eine gewässerverträgliche Bodennutzung weitgehend kostenneutral sind.

Stellt man vor diesem Hintergrund die Frage, ob auch zur Umsetzung der Ziele der WRRL in besonders belasteten Gebieten die Ausweisung von Wasserschutzgebieten sinnvoll ist, so komme ich zu dem Ergebnis, dass dies jedenfalls dann der Fall ist, wenn die Gewässerschutzziele nicht allein über die Einhaltung der allgemein geltenden Regelungen der guten fachlichen Praxis (die durch Beratung vermittelt werden können)

zu erreichen sind, sondern wenn es darüber hinausgehender Vorsorge-
regelungen bedarf.

Zudem gibt es nur nach § 19 IV WHG für besondere Nutzungsbe-
schränkungen nur in Schutzgebieten einen gesetzlich verankerten Aus-
gleichsanspruch. Außerhalb von Schutzgebieten können mögliche finan-
zielle Verluste, die durch die Umstellung der Bewirtschaftung eintreten,
nur im Rahmen von speziellen Förderprogrammen, die daneben natür-
lich auch noch eine Anreizkomponente erhalten, ausgeglichen werden.

Es wird abzuwarten bleiben, ob und in welchem Umfang die Länder
künftig von der Möglichkeit der Schutzgebietsausweisung auch zur Er-
reichung der Ziele der WRRL Gebrauch machen werden.

Soweit jedoch in einem ersten Schritt durch Beratung auf die Einhaltung
der allgemein geltenden Regelungen der guten fachlichen Praxis hinge-
wirkt werden soll, ergibt sich aus einer Zusammenstellung der gesetzli-
chen Vorschriften, dass diese bereits heute gerade im Hinblick auf
punktuelle, aber auch auf diffuse Einträge von Pflanzenschutz- und Dün-
gemitteln in der Landwirtschaft eine sehr hohe Dichte aufweisen.

Über die Zielvorgaben der WRRL ist in dieser Veranstaltung bereits viel
berichtet worden. Auch wenn sie für die Darlegung der rechtlichen
Handlungsinstrumente außerhalb der Bewirtschaftungspläne und Maß-
nahmeprogramme die inhaltlichen Vorgaben liefern, möchte ich an die-
ser Stelle auf eine Wiederholung verzichten.

Eine Darstellung der rechtlichen Handlungsinstrumente zur Verwirkli-
chung der Ziele der WRRL erfolgt am übersichtlichsten dergestalt,

dass die einzelnen Problemfelder mit den ihnen zugeordneten rechtlichen Handlungsinstrumenten dargelegt werden.

Beginnen möchte ich zunächst mit den Stoffeinträgen aus diffusen Quellen. Hierbei möchte ich zwischen der Problematik des Pflanzenschutzmitteleintrags in Gewässer und des Eintrag von Stickstoff und Phosphat aus landwirtschaftlicher Düngung sowie aus Tierhaltungsanlagen unterscheiden.

Danach möchte ich mich den Problemen der Gewässermorphologie zuwenden, um zum Abschluss meines Vortrages kurz auf die Rolle der Maßnahmeprogramme und Bewirtschaftungspläne als rechtliche Handlungsinstrumente einzugehen.

Nun aber konkret zum Thema der diffusen Stoffeinträge im Zusammenhang mit dem Eintrag von **Pflanzenschutzmitteln**.

2. Gewässerbeeinträchtigungen aus diffusen Quellen

2.1 Pflanzenschutzmittel

2.1.1 Belastungslage

Pflanzenschutzmittelwirkstoffe werden seit Jahrzehnten über die Anwendung in der Landwirtschaft in die Umwelt eingetragen. Erhöhte Konzentrationen von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen und Überschreitungen des Trinkwasserwertes im Grundwasser werden in Umweltberichten sowie in Presseartikeln regelmäßig festgestellt.

Näheres hierzu ist entweder bereits vorgetragen oder sie finden es für die rechtlich relevanten Bereiche in meinem Manuskript zu dieser Tagung.

2.1.2 Ursachen und rechtliche Möglichkeiten zur Intervention

Ursache für den Eintrag von Pflanzenschutzmitteln in das Grundwasser und in Oberflächengewässer sind auf der einen Seite ein der Gewässerwirtschaft nicht angepasster Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, auf der anderen Seite Mängel in der Ausstattung und der Anwendung technischer Geräte.

Setzt man bei den rechtlichen Regelungen nun bei diesem Befund an, so kann man zu den einzelnen Punkten folgendes feststellen:

2.1.2.1 Anforderungen an die Ausbringungstechnik

Nicht auf dem Stand der Technik befindliche Pflanzenschutzgeräte tragen dazu bei, dass Pflanzenschutzmittel in Oberflächengewässer und Grundwasser gelangen, insbesondere durch lufttragende Abdrift und Einwaschung nach Niederschlägen. Die Stärke der Abdrift ist im Wesentlichen von der Größe des Zielflächenabstands und der verwendeten Düsenteknik an den Pflanzenschutzgeräten abhängig. Der Umfang der Einwaschungen in das Grundwasser wird u.a. von der Menge der nicht am Zielobjekt angelagerten und auf den Boden gelangten Behandlungsflüssigkeit bestimmt. Ziel muss es deshalb sein, auf den Einsatz von Geräten hinzuwirken, deren Eigenschaften von Abdriftminderung und Mitteleinsparung gekennzeichnet sind.

Die redaktionell sehr allgemein gehaltene Vorschrift des **§ 6 Abs. 1 PflSchG** verlangt, dass Pflanzenschutzmittel nach „guter fachlicher Praxis“ einzusetzen sind. Bestandteil der guten fachlichen Praxis ist jedenfalls auch die Beschränkung der Pflanzenschutzmittelausbringung auf das notwendige Maß. Dazu gehört – auch wenn es nicht ausdrücklich im

Gesetz genannt ist – auch der Einsatz hierfür geeigneter und funktions-sicherer Geräte.

Um dies sicherzustellen, müssen Pflanzenschutzgeräte nach **§ 24 PflSchG** so beschaffen sein, dass ihre bestimmungsgemäße und sachgerechte Verwendung beim Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier und auf Grundwasser sowie keine sonstigen schädlichen Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, hat, die nach dem Stande der Technik vermeidbar sind.

Das BMELV ist nach **§ 30 I Nr. 1 lit. a und c PflSchG** ermächtigt, die Anforderungen an Pflanzenschutzgeräte nach **§ 24 PflSchG** durch Rechtsverordnung näher festzusetzen und Pflanzenschutzgeräte zu verbieten, die den in einer solchen Rechtsverordnung festgesetzten Anforderungen nicht entsprechen. Konkretisiert werden die Anforderungen an Pflanzenschutzgeräte in **§ 4 i.V.m. Anlage 1 PflSchMV** (*Pflanzenschutzmittelverordnung*) vom 28. Juli 1987. Danach müssen Pflanzenschutzgeräte u.a. so beschaffen sein, dass sie ausreichend genau dosieren und verteilen und bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Verwendung das Pflanzenschutzmittel am Zielobjekt ausreichend abgelagert wird.

Darüber hinaus sind nach **§ 30 Abs. 2 PflSchG** die Länder ermächtigt, Verfügungsberechtigte und Besitzer zu verpflichten, im Gebrauch befindliche Pflanzenschutzgeräte prüfen zu lassen und das Verfahren hierfür zu regeln. Dabei können sie auch bestimmen, dass die Prüfung durch amtlich anerkannte Kontrollwerkstätten vorgenommen wird.

§§ 7 ff. PflSchMV legt insoweit u.a. fest, dass Verfügungsberechtigte und Besitzer ihre im Gebrauch befindlichen Pflanzenschutzgeräte in Zeitabständen von vier Kalenderjahren durch die oben genannten Kontrollstellen prüfen zu lassen haben. Erstmals in Gebrauch genommene Pflanzenschutzgeräte müssen spätestens bei Ablauf des sechsten Kalendermonats nach Ingebrauchnahme geprüft worden sein. Geräte, die keiner vorgeschriebenen Prüfung unterzogen wurden, dürfen nicht verwendet werden. Die vorsätzliche oder fahrlässige Verwendung eines solchen Pflanzenschutzgerätes stellt nach **§ 7 b PflSchMV** eine Ordnungswidrigkeit dar.

Unberührt von diesen Bestimmungen bleibt das **Gerätesicherheitsgesetz**, das weitere Vorschriften enthält. Letztlich sind auch die Standards der technischen Anforderungen einzuhalten, die die Europäische Norm **EN 13790** und **ISO-Normen** für Pflanzenschutzgeräte festlegen.

Die gute fachliche Praxis fordert auch den Schutz der Gewässer bei der Entsorgung von Pflanzenschutzmittelresten und der Reinigung der Ausbringungsgeräte und Maschinen. Die Einleitung von Brüheresten und Reinigungsflüssigkeiten in Hofabläufe oder die Kanalisation führt in einigen Regionen Deutschlands maßgeblich zu Pflanzenschutzmitteleinträgen in die Oberflächengewässer. Erhöhte Pflanzenschutzmittelfunde in Oberflächengewässern sind oft durch punktuelle Einträge erklärbar, die auf unsachgemäßes Befüllen der Pflanzenschutzmittelbehältnisse zurückgehen.

Das Gebot der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln nach guter fachlicher Praxis schließt auch das Gebot ein, Restbrühen und Reinigungsflüssigkeiten fachgerecht zu entsorgen.

2.1.2.2 Punktuelle Einträge von Pflanzenschutzmitteln

Zur Vermeidung des Eintrags von Pflanzenschutzmittel in die Gewässer ist insbesondere der Waschplatz für die zugehörige Gerätetechnik wasserdicht auszuführen und von den übrigen Flächen abzutrennen.

Die anfallenden Abwässer sind unter Beachtung der kommunalen Entwässerungssatzung im Allgemeinen einer öffentlichen Kläranlage zuzuleiten. Wird die Ableitung solcher Abwässer in ein Oberflächengewässer statt in die Kanalisation angestrebt, so bedarf es nach **§ 2 Abs 1. WHG** der Erlaubnis durch die zuständige Behörde, die nach **§ 4 Abs. 1 WHG** Auflagen dafür festlegt.

Für das im Waschwasser enthaltene Bodenmaterial ist ein Absetzbecken anzulegen. Gemäß **ATV-Merkblatt 702 (3)** dürfen Abwässer aus der gelegentlichen Reinigung landwirtschaftlicher Geräte ohne Vorbehandlung in einem Abscheider in eine Gülle-, Jauche- oder separate Auffanggrube geleitet werden. Sie können anschließend, ebenso wie das Bodenmaterial aus einem vorgeschalteten Absetzbecken (beispielsweise Schlammfang), auf landwirtschaftlichen Nutzflächen großflächig ausgebracht werden.

Kommt es aufgrund der unsachgemäßen Beschaffenheit der baulichen Anlagen zu einer Gewässerverunreinigung, muss der Betreiber der Anlage hierfür nach **§ 22 Abs. 2 WHG** verschuldensunabhängig haften.

2.1.2.3 Anforderungen an die persönliche Qualifikation des Anwenders

Neben der eingesetzten Gerätetechnik sind Fehler bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln ein weiterer Grund für die Belastung von Gewässern mit Pflanzenschutzmitteln.

Um sicherzustellen, dass nur fachlich qualifizierte Personen Pflanzenschutzmitteln einsetzen, bestimmt **§ 10 PflSchG**, dass derjenige, der Pflanzenschutzmittel anwendet oder solche Personen beaufsichtigt, die Pflanzenschutzmittel einsetzen, über die dafür erforderliche Zuverlässigkeit und die dafür erforderlichen Kenntnisse verfügen sowie die Gewähr dafür bieten muss, dass durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln keine vermeidbaren schädlichen Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt – zu dem auch die Gewässer gehören – ausgehen.

Die Anforderungen an die Fachkenntnis werden in der **SachkundeVO (§ 2 Abs. 2)** näher geregelt. Sie beziehen sich sowohl auf fachtheoretische als auch fachpraktische Kenntnisse und verlangen u.a. Kenntnisse im Bereich der Verhütung schädlicher Umweltauswirkungen auf Mensch, Tier und Naturhaushalt, Kenntnis einer sachgerechten Entsorgung von Pflanzenschutzmittelresten und -behältnissen sowie einschlägiger Rechtsvorschriften. Kenntnisse im sachgemäßen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln sind praktisch nachzuweisen.

Nach **§ 10 Abs. 2 PflSchG** kann die zuständige Behörde demjenigen, der Pflanzenschutzmittel in einem land- oder forstwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Betrieb anwendet, ganz oder teilweise diese Tätigkeit untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass er die genannten Kenntnisvoraussetzungen nicht erfüllt.

Die Landesregierungen werden nach **§ 10 Abs. 3 Nr. 1 PflSchG** ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Vorschriften über Art und Umfang der erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten sowie über das Verfahren über deren Nachweis zu erlassen, soweit die Bundesregierung von ihrer Befugnis keinen Gebrauch macht.

2.1.2.4 Beschränkungen der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln

Entscheidenden Anteil an den Ursachen der Gewässerbelastung mit Pflanzenschutzmitteln haben zudem der Einsatz in der Nähe von Gewässern sowie die Dosierung.

Beschränkungen des Einsatzes in der Nähe zu Gewässern

In Bezug auf die Regulierung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln wird mitunter Kritik daran geübt, dass die gute fachliche Praxis auf der einen Seite nicht hinreichend im Gesetz konkretisiert ist; darüber hinaus kann leider nicht in Abrede gestellt werden, dass sich die Landwirte nicht immer an die Regelungen halten. In einer Feldstudie wurden bei 50 % der Beobachtungen z.B. die vorgeschriebenen Mindestabstände zu Gewässern nicht eingehalten. Die generelle vertrauensvolle Unterstellung, dass die mit der Zulassung verbundenen Abstandsaufgaben zu Gewässern eingehalten werden, entspricht offensichtlich nicht immer der Anwendungspraxis.

Gemäß **§ 6 Abs. 2 PflSchG** dürfen Pflanzenschutzmittel grundsätzlich nicht in oder unmittelbar an oberirdischen Gewässern angewandt werden. § 38 III WHG-E bestimmt, dass im Außenbereich ein Gewässerrandstreifen von 5 m einzuhalten ist. Innerhalb dieses Streifens gilt nach

Abs. 4 u.a. ein Grünlandumbruchverbot, nicht jedoch ein generelles Verbot der Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln (Abs. 4 Nr. 3). Die zuständige Behörde kann zwar auch einen weiteren Gewässerstrandstreifen vorsehen, nicht jedoch von dem Katalog der Ge- und Verbote in Abs. 4 abweichen, also z.B. ein solches Verbot außerhalb eines Schutzgebietes aussprechen.

Dosierung von Pflanzenschutzmitteln

Einer seit Jahren weitgehend konstanten Verkaufsmenge der in Pflanzenschutzmitteln enthaltenen Wirkstoffe steht gegenüber, dass neue Pflanzenschutzmittel wesentlich niedrigerer Aufwandsmengen pro Hektar bedürfen als ältere. Obwohl die Unterschiede in den Aufwandsmengen beträchtlich sind, macht sich das in der aufsummierten Gesamtmenge bislang nicht bemerkbar.

Nach den Kriterien des **Art. 5 PflSch-RL** darf die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels nur erfolgen, wenn die vorgeschriebene Anwendung erwarten lässt, dass kein unannehmbare Schaden für Mensch und Umwelt entsteht. Es ist deshalb zu fragen, ob eine Änderung der Zulassungskriterien nach **Art. 5 PflSch-RL** sinnvoll ist. Sie könnte dahingehend erfolgen, dass die Aufnahme von Wirkstoffen mit niedrigem Risikopotential in Anhang I der Richtlinie erleichtert und damit der Anreiz zur Entwicklung solcher Stoffe vergrößert wird.

Sinnvoll wäre es zudem, Pflanzenschutzmittel, die substituierbare Wirkstoffe enthalten, bei der Zulassung einer vergleichenden Bewertung mit anderen Pflanzenschutzmitteln zu unterziehen. So wird zum Teil gefordert, dass ein Pflanzenschutzmittel nicht zugelassen werden dürfe, wenn andere Pflanzenschutzmittel mit alternativen Wirkstoffen signifikant si-

cherer für den Gewässerschutz sind. Die bisherigen Regelungen über die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln sehen jedoch eine derartige Prüfung nicht vor.

2.1.2.5 Anforderungen an die Kontrollen

Pflanzenschutzmittel werden bei Anwendung in die Umwelt eingebracht. Kontrollen der Behörden bestätigen, dass eine bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung der Mittel offenbar nicht immer erfolgt. Die Belastung der Gewässer mit Pflanzenschutzmittelrückständen hängt möglicherweise auch damit zusammen, dass die Anwender durch die nur mäßige Kontrolldichte nicht veranlasst sind, die gesetzlichen Regelungen des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln immer genau einzuhalten.

Ein anderes Problem besteht darin, dass das Messnetz, die erhobenen Parameter und die daraus generierten Informationen zu uneinheitlich und zu lückenhaft sind, um eine länderübergreifende Übersicht über die tatsächliche Belastungslage erstellen und entsprechend koordinierte Gegenmaßnahmen ergreifen zu können. Ziel muss es aus Umweltsicht deshalb sein, das Monitoring des Pflanzenschutzmitteleintrags z.B. durch eine höhere Kontrolldichte nach **§ 34 Abs. 1 PflSchG** quantitativ zu stärken. Im Rahmen der bereits erwähnten Rechtsverordnungsermächtigung des § 23 I WHG-E ist die Bundesregierung jedoch auch ermächtigt, nähere Regelungen über die Ermittlung des Zustandes eines Gewässers (Nr. 2) sowie die Messmethoden und Messverfahren (Nr. 9) zu erlassen.

2.1.2.6 Anforderungen an die Dokumentation

In den verschiedenen Wasserkörpern werden weiterhin Pflanzenschutzmittelwirkstoffe nachgewiesen, deren problematische Eigenschaften seit Jahren bekannt sind und die aufgrund ihrer spezifischen Stoffeigenschaften inzwischen verboten sind. Da es unklar ist, ob es sich bei diesen Funden um Rückstände alter Anwendungen früher zugelassener Pflanzenschutzmitteln oder um eine unzulässige Anwendung bereits verbotener Pflanzenschutzmittel handelt, ist es erforderlich, auf eine umfassende Nachvollziehbarkeit des Pflanzenschutzmitteleinsatzes und die Belegbarkeit zulässiger Anwendungen hinzuwirken.

Die Verpflichtung zur Dokumentation des Pflanzenschutzes ist in **§ 6 Abs. 4 PflSchG** festgelegt. Demnach haben Leiter land- und forstwirtschaftlicher sowie gartenbaulicher Betriebe Aufzeichnungen über die im Betrieb angewandten Pflanzenschutzmittel zu führen. Mindestens sind der Name des Anwenders, die jeweilige Anwendungsfläche, das verwendete Pflanzenschutzmittel, die Aufwandmenge sowie das Anwendungsgebiet aufzuzeichnen. Die Aufzeichnungen sind für die Dauer von mindestens zwei Jahren aufzubewahren. Die zuständige Behörde kann Einsicht in die Aufzeichnungen nehmen.

Ordnungswidrig handelt, wer nach **§ 40 Abs. 1 Nr. 4 a und b PflSchG** vorsätzlich oder fahrlässig dem entgegen Aufzeichnungen nicht, nicht richtig oder nicht vollständig führt und sie nicht aufbewahrt.

2.1.2.7 Anforderungen an die Sanktionen

Zusammenfassend kann man feststellen, dass der Pflanzenschutz neben der allgemeinen Regelung zur Einhaltung der guten fachlichen Praxis in Deutschland eine hohe Regelungsdichte durch Rechtsvorschriften aufweist. Verstöße gegen die einschlägigen Vorschriften stellen Ord-

nungswidrigkeiten dar und können mit Bußgeld geahndet werden. So ist für Verstöße gegen Vorschriften, die sich aus dem WHG ergeben, nach **§ 41 Abs. 2 WHG** ein Bußgeld von bis zu 50.000 Euro vorgesehen. Darüber hinaus lassen sich Verstöße nach anderen rechtlichen Regelungen sanktionieren. Nach **§ 324 StGB** kann mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe belegt werden, wer unbefugt ein Gewässer, z.B. das Grundwasser, verunreinigt oder dessen Eigenschaften nachteilig verändert. Wer dabei Leib und Leben eines anderen oder die öffentliche Wasserversorgung gefährdet, kann mit einer Freiheitsstrafe von drei Monaten bis fünf Jahren bestraft werden (**§ 330 StGB**).

Darüber hinaus greifen auch für die Verstöße gegen pflanzenschutzrechtliche Vorschriften die Sanktionsvorschriften der Cross Compliance in der Agrarförderung ein, nach denen Verstöße zu einer Kürzung oder im Fall besonderer Schwere sogar zu einer gänzlichen Versagung der Ausgleichszahlungen führen.

2.2. Nitrat und Phosphat

2.2.1 Belastungslage

Auf Grund der fortschrittlichen Technologien in der kommunalen Abwasserklärung stammt die heutige Belastung der Gewässer mit Nährstoffen überwiegend aus diffusen Quellen. Den weitaus größten Anteil der stofflichen Belastung machen diffuse Stickstoffeinträge aus, an zweiter Stelle folgen Phosphateinträge. Sie haben zu 70 % bis über 90 % Anteil an der Gesamtbelastung. Die Hauptquelle für die Nährstoffeinträge in die Gewässer ist seit vielen Jahren die Anwendung von Düngemitteln in der Landwirtschaft. Sie hat bei Stickstoff einen Anteil von 60 % am Gesamteintrag, bei Phosphat einen von 40 bis 60 %.

Während Stickstoff überwiegend in Form von Nitrat über Sickerwasser und Grundwasserzuströmung verlagert und in die Gewässer eingetragen wird, geschieht dies beim Phosphat vornehmlich durch Erosion/Oberflächenabfluss. Betroffen sind vom Nährstoffeintrag in Deutschland vor allem Gebiete mit einer hohen Dichte an Veredlungsbetrieben (Viehzucht).

Insgesamt von geringerer Bedeutung, aber dennoch mit erheblichen Auswirkungen auf die Qualität der Oberflächengewässer, ist der Eintrag von Stickstoff aus der Luft. Er erfolgt im Wesentlichen in Form von Ammoniak und geht zu 95 % auf die Landwirtschaft zurück.

2.2.2 Ursachen und rechtliche Möglichkeiten zur Intervention

Der diffuse Eintrag von Nährstoffen ist in vielen Fällen auf eine nicht an den Standort und den pflanzlichen Bedarf angepasste Landwirtschaft zurückzuführen. Wie viel Nitrat in das Grundwasser und Phosphat in die Oberflächengewässer gelangen, hängt hauptsächlich vom Düngemanagement, der Art der Bodennutzung und der Bodenbearbeitung ab. Bestimmenden Einfluss haben zudem Witterung und Bodenart.

Grundsätzlich dürfen Düngemittel gemäß **§ 2 Abs. 2 DüG** nur nach guter fachlicher Praxis angewandt werden. Düngung nach guter fachlicher Praxis dient der Versorgung der Pflanze mit notwendigen Nährstoffen sowie der Erhaltung und Förderung der Bodenfruchtbarkeit. Zur guten fachlichen Praxis gehört, dass Art, Menge und Zeitpunkt der Anwendung am Bedarf der Pflanzen und des Bodens ausgerichtet werden.

Die Anforderungen an die gute fachliche Praxis des Düngens werden in der **Düngeverordnung** näher bestimmt. Die Düngeverordnung ist verbindlich für alle landwirtschaftlichen Betriebe. Es ist folglich davon auszugehen, dass sie allen Landwirten bekannt ist. Sie enthält Vorschriften, mit denen insbesondere die Düngemittelausbringung zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat u.a. mengenmäßig, zeitlich, örtlich und nach Art und Weise geregelt wird.

2.2.2.1 Anforderungen an die Düngemenge

Um eine sachgerechte Düngemittelmenge sicherzustellen, ist in **§ 3 Abs. 1 bis 3 DüV** festgelegt, dass ein Gleichgewicht zwischen dem voraussichtlichen Nährstoffbedarf und der Nährstoffversorgung der Kultur zu gewährleisten ist.

Der Düngemittelbedarf für die Kultur ist u.a. unter Berücksichtigung der im Boden verfügbaren Reserven schlag- oder bewirtschaftungseinheitengenau insbesondere für Stickstoff und Phosphat zu ermitteln.

Der Bedeutung von Stickstoff und Phosphat bei der Belastung des Naturhaushaltes mit Nährstoffen wird in **§ 5 Abs. 1 bis 3 DüV** Rechnung getragen. Nach ihm ist für Stickstoff und Phosphat ein eigener betrieblicher Nährstoffvergleich zu erstellen und in einem jährlich fortzuschreibenden Vergleich zusammenzufassen. Die schlagspezifische Dokumentation über den Einsatz von Düngemitteln ist zudem in **§ 5 Abs. 4 BNatSchG** verbindlich vorgeschrieben.

Um Nährstoffeinträge in Gewässer aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft zu vermeiden, sind für diese Höchstmengen festgelegt. Sie orientieren sich am Gesamtstickstoffgehalt des Düngers und betragen nach

§ 4 Abs. 3 und 4 DüV auf den im Durchschnitt landwirtschaftlich genutzten Flächen 170 kg Gesamtstickstoff/ha, auf Grünland im Durchschnitt dieser Flächen 230 kg Gesamtstickstoff/ha.

Punktuelle Belastungsquellen wie z.B. durch fehlerhaftes Weidemanagement werden hierdurch jedoch in der Regel nicht erfasst.

Eine mengenmäßige Beschränkung des Düngemiteleinsatzes ergibt sich indirekt auch aus dem Bundesnaturschutzgesetz. Nach **§ 5 Abs. 4 BNatSchG** darf die natürliche Ausstattung der Nutzflächen, zu denen auch das Wasser gehört, nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden.

2.2.2.2 Anforderungen an den Zeitpunkt der Düngung

Die ausgebrachte Gesamt-Nährstoffmenge ist jedoch im Zusammenhang mit der angebauten Kultur zu sehen. Nach **§ 3 Abs. 4 DüV** sind sowohl Aufbringungsmenge als auch Aufbringungszeitpunkt bei Düngemitteln so zu wählen, dass die Nährstoffe den Pflanzen weitest möglich zeitgerecht in einer dem Nährstoffbedarf der Pflanze entsprechenden Menge zur Verfügung stehen. Eine Teilung der Düngegabe ist umso notwendiger, je stärker auswaschungsgefährdet der Boden ist.

Die Zusammenhänge zwischen Pflanzenwachstum und Nährstoffaufnahme werden auch in **§ 4 Abs. 6 DüV** aufgegriffen. Da Zwischenfrüchte den von der Vorfrucht nicht verbrauchten sowie durch die Verrottungs- und Mineralisierungsprozesse im Boden freigesetzten Stickstoff binden, legt er unter Angabe von Höchstmengen u.a. fest, dass auf Ackerland nach der Ernte der letzten Hauptfrucht vor dem Winter flüssige organische Düngemittel wie Jauche und Gülle nur zu bereits angebauten Folgekulturen gegeben werden dürfen.

Eine ganzjährige Pflanzendecke vermindert die Gefahr der Auswaschung von Stickstoff, unbedeckter Boden hingegen erhöht sie. Um die Gefahr der Nitratauswaschung bei längerer Brachzeit zu vermeiden, wird in **§ 4 Abs. 5 DüV** die Ausbringung von Düngemitteln mit einem wesentlichen Gehalt an verfügbarem Stickstoff auf Ackerland in der Zeit vom 01. November bis 31. Januar und auf Grünland vom 15. November bis 31. Januar grundsätzlich untersagt. Es können nach **Landesrecht** zudem darüber hinausgehende Zeiträume und andere Zeitabschnitte genehmigt werden, um regionaltypischen Gegebenheiten, insbesondere Witterung oder Beginn und Ende des Pflanzenwachstums, Rechnung zu tragen.

Gemäß **§ 3 Abs. 5 DüV** dürfen entsprechende Düngemittel zudem nicht auf überschwemmte, wassergesättigte, gefrorene oder durchgängig höher als 5 cm mit Schnee bedeckte Böden aufgebracht werden.

2.2.2.3 Anforderungen an den Ort der Düngeausbringung

Eine örtliche Einschränkung der Düngemittelausbringung ist insbesondere in Hinblick auf den Schutz oberirdischer Gewässer sinnvoll. Nach **§ 3 Abs. 6 Nr. 1 DüV** ist ein direkter Eintrag durch Einhaltung eines Abstands von mindestens 3 m zwischen dem Rand der durch die Streubreite bestimmten Ausbringungsfläche und der Böschungskante des jeweiligen oberirdischen Gewässers zu vermeiden. Entspricht die Streubreite der Arbeitsbreite, beträgt der Mindestabstand 1 m. Nach **§ 3 Abs. 6 Nr. 2 DüV** ist gleichzeitig dafür zu sorgen, dass kein Abschwemmen in oberirdische Gewässer erfolgt.

Da Erosion und Abschwemmung bedeutende Eintragspfade für Nährstoffe, insbesondere für Phosphat sind, wird die Aufbringung von Düngemitteln auf Flächen mit Hangneigung in **§ 3 Abs. 7 DüV** besonders geregelt. In ihm ist festgelegt, dass auf entsprechenden Flächen von Gewässern ein Mindestabstand von 3 m einzuhalten ist und innerhalb des Bereichs zwischen 3 und 10 m von der Böschungsoberkante Düngung nur erfolgen darf, wenn die Mittel direkt in den Boden eingebracht werden.

Auf dem verbleibenden Teil der Fläche sind in **§ 3 Abs. 7 Nr. 2 DüV** Einschränkungen der Art und Weise der Düngung festgelegt. Sie darf auf diesem Teil der Fläche im Falle unbestellten Ackerlands nur unter sofortiger Einarbeitung erfolgen. Auf bestellten Ackerflächen ist Düngung nur bei Bodenbedeckung mit Untersaat oder hinreichender Bestandsentwicklung erlaubt.

Die Verpflichtung zur Vermeidung von Bodenabträgen besteht darüber hinaus auch nach **§ 17 Nr. 1 BBodSchG**. Er legt fest, dass die gute fachliche Praxis der Bodenbearbeitung standortangepasst und unter Berücksichtigung der Witterung erfolgt und Bodenabträge, insbesondere durch Berücksichtigung der Hangneigung und der Wasserverhältnisse, möglichst vermeidet. Auch die Verpflichtung aus **§ 17 Nr. 4 BBodSchG**, die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur, insbesondere Hecken, Feldgehölze, Feldraine und Ackerterrassen, die zum Schutz des Bodens notwendig sind, zu erhalten, dient der Erosionsvermeidung, da sich durch solche gliedernden Landschaftselemente u.a. die Abflussstrecken verkürzen.

Da nach einem Grünlandumbruch innerhalb weniger Jahre große Mengen des in der Grasnarbe vorhandenen Bodenstickstoffs mineralisiert und ausgewaschen werden, die insbesondere bei ackerbaulicher Folgenutzung weit über dem Stickstoffentzug der angebauten Feldfrüchte liegen, legt **§ 5 Abs. 4 BNatSchG** für die Grundsätze der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft fest, dass insbesondere auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie Moorstandorten Grünlandumbruch zu unterlassen ist.

Die Verringerung des Grünlandumbruchs auf anderen Flächen könnte durch Verknüpfung der Direktzahlungen an ein Umbruchverbot in der Verordnung **EG Nr. 1782/2003 (DirektzahlVerpfIV)** gesteuert werden.

2.2.2.4 Anforderungen an die Düngetechnik und Düngemittellagerung

Der Umfang der Nährstoffeinträge in die Gewässer hängt u.a. auch von der Ausbringungstechnik ab. Die Genauigkeit der Dosierung und die Verteilung der Düngemittel sowie die Ausbringungsart bestimmen gleichzeitig die Höhe der möglichen Nährstoffverluste durch Auswaschung, Abschwemmung oder Verflüchtigung. Nach **§ 3 Abs. 10 DüV** müssen Geräte zum Ausbringen von Düngemitteln den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

Eine Quelle der Nährstoffeinträge stellen zudem Anlagen zum Umschlagen wassergefährdender Stoffe und Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Jauche und Gülle dar. Sie müssen nach **§ 19 g Abs. 2 WHG** so beschaffen sein und so eingebaut, aufgestellt, unterhalten und betrieben werden, dass der bestmögliche Schutz der Gewässer vor Verunreini-

gung oder sonstiger nachteiliger Veränderung ihrer Eigenschaften erreicht wird. Sie sind entsprechend **DIN 11622** (Ausgabe 1994) und **DIN 1045** (Ausgabe 1988) zu errichten.

2.2.2.5 Ammoniakverflüchtigung

Die Stickstoffzufuhr in Gewässer über Niederschlag ist im Allgemeinen von geringerer Bedeutung als die durch Auswaschung. Mit ihr gehen dennoch erhebliche Stoffeinträge in den Naturhaushalt einher, die in Gebieten mit intensiver Tierhaltung bis zu 80 kg N/ha im Jahr betragen können.

Beträchtliche Ammoniak-Verluste von bis zu 80 % sind insbesondere bei der Gülleausbringung möglich. **§ 4 Abs. 2 DüV** legt deshalb fest, dass Gülle und Jauche, sonstige organische und organisch-mineralische Düngemittel oder Geflügelkot nach Aufbringung auf unbestelltem Ackerland unverzüglich einzuarbeiten sind.

Auf Grünland kann durch eine Optimierung der Gülletechnik gerade auf drainierten Flächen eine gewisse Verringerung des P-Austrags zu erreichen sein. Die bereits erwähnte Höchstmenge von 230 kg Gesamtstickstoff/ha Grünland ist nach **§ 4 Abs. 4 DüV** daher nur erlaubt, soweit sie ausschließlich mit Schleppschlauch oder -schuh, Schlitzscheibe oder anderen Stickstoffverlust mindernden Verfahren eingesetzt wird.

Verboten ist nach **§ 3 Abs. 10 DüV** ab dem 01. Januar 2010 das Aufbringen von Stoffen mit Geräten, deren Einsatz mit hoher Ammoniakverflüchtigung verbunden ist. Dazu zählen nach **Anlage 4 DüV** u.a. Drehstrahlregner zur Verregnung von unverdünnter Gülle oder Güllewagen mit zentralem Prallverteiler.

Emissionen aus Tierhaltungsanlagen

Neben der Gülledüngung entsteht Ammoniak in der Landwirtschaft vor allem in Tierhaltungsanlagen. Nach **Kap. 4.4.2 i.V.m. Kap. 4.8 TA Luft** gilt Ammoniak (NH_3) als ein besonders zu betrachtender Luftschadstoff, vor dessen Nachteilen durch schädigende Einwirkung auf Ökosysteme bei Erheblichkeit Schutz zu gewährleisten ist.

Erhebliche Nachteile liegen dann vor, wenn sie nach Art, Ausmaß oder Dauer das Allgemeinwohl beeinträchtigen. Dabei ist unter Berücksichtigung der Belastungsstruktur abzuschätzen, ob eine Anlage maßgeblich zur Stickstoffdisposition beiträgt. Als ein Anhaltspunkt gilt die Überschreitung einer Viehdichte von 2 Großvieheinheiten. Bei dieser Prüfung ist insbesondere die Art des Bodens, die Art der vorhandenen Vegetation und der Grad der Versorgung mit Stickstoff zu berücksichtigen.

Bei der Errichtung der Anlagen soll gemäß **Kap. 7.1 TA Luft** gegenüber stickstoffempfindlichen Ökosystemen in der Regel ein Mindestabstand von 150 m nicht unterschritten werden. Es sind nach **Kap. 5.1.3 TA Luft** in den Anlagen Techniken und Maßnahmen anzuwenden, mit denen die Emissionen u.a. in das Wasser vermieden oder begrenzt werden.

Eine deutliche Minderung der von Tierhaltungsanlagen ausgehenden Emissionen und damit einen Beitrag zum Gewässerschutz ermöglichen Abluftreinigungssysteme. Stellen sie die beste verfügbare Technik (**BVT**) zur Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung dar, sind nach der EU-Richtlinie **96/91/EG (IVU-Richtlinie)** jedoch nur bei Anlagen zur Intensivhaltung von Schweinen und Geflügel anzuwenden. Aus

Wirtschaftlichkeitsgründen kommen sie jedoch insbesondere bei kleineren Anlagen nicht umfassend zum Einsatz.

Keine Lösung bieten Abluftreinigungsverfahren für Freilandhaltung. Hier ist insbesondere der erhebliche Ammoniakbelastung durch Rinderweidehaltung sowie zunehmend die Belastung der Luft durch Staub und Keime im Bereich der Freilandgeflügelhaltung zu nennen. Solchen Belastungen kann letztlich nur durch Regelungen in Schutzgebietsverordnungen begegnet werden, die durchaus detaillierte Regelungen zum Weidemanagement, der Anlage von Fütterungsstellen als Orten mit besonderen punktuellen Belastungen oder auch dem Verbot von Auslaufhaltungen enthalten können, wobei allerdings § 19 Abs. 1 Nr. 3 WHG ebenso wie die künftige Regelung in § 51 Abs. 1 Nr. 3 die in Schutzgebieten regelbaren Sachverhalte auf den Bereich der Düngung beschränkt, so dass Stoffeinträge, die nicht gezielt der Nährstoffversorgung des Bodens dienen, hierüber nicht erfasst werden.

Vorstellbar ist allerdings, dass über das Immissionsschutzrecht hinaus aus Gründen der Vorsorge in Maßnahmeprogrammen Beschränkungen der diffusen Stoffeinträge aus Stallanlagen enthalten sind, die dann zumindest über das Schutzgut „Wasser“ in die Umweltverträglichkeitsprüfung Eingang finden.

Jedoch sind nach **§ 5 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BImSchG** die Anlagen auch heute schon so zu errichten und betreiben, dass schädliche Umweltauswirkungen nicht hervorgerufen werden können und Vorsorge gegen diese insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen getroffen wird.

Die Verpflichtung zur Verringerung der Ammoniak-Emissionen ergibt sich weiterhin aus der 2001 von der Europäischen Kommission verabschiedeten **NEC-Richtlinie (National Emission Ceilings RL 2001/81/EG)**. Mit dieser Richtlinie wurden nationale Obergrenzen (Höchstmengen) für Emissionen bestimmter Luftschadstoffe festgelegt, die bis zum Jahr 2010 zu erreichen sind. Die deutschen Ammoniak-Emissionen sollen demnach von 601 kt im Jahre 2003 auf 550 kt/a im Jahr 2010 gesenkt werden.

Meine Damen und Herren, Sie sehen, der nationale Gesetzgeber hat bereits heute für eine sehr große Regelungsdichte gesorgt. Lassen wir die Verstöße gegen geltendes Recht mal außer Betracht, so stellt sich die Frage, welche flankierenden Maßnahmen denn noch sinnvoll oder geboten wären, um die Belastung der Gewässer mit diffusen Nährstoffeinträgen zu vermindern.

2.2.3 Flankierende Maßnahmen

Hier könnte man an Mulchsaat, die eine besonders wirkungsvolle Maßnahme zur Minderung von Erosion vor allem bei den Hackfruchtkulturen (insbesondere Mais und Zuckerrüben) darstellt, an pfluglose Bestellung von Winterweizen nach Fruchtarten wie Raps oder Kartoffeln, an langsam wirkende Stickstoffdünger, wie z.B. stabilisierte Stickstoffdüngemittel oder Kalkstickstoff auf auswaschungsempfindlichen Standorten oder verminderte Bodenbearbeitung (Zeitpunkt der Bearbeitung und Bearbeitungstiefe) im Herbst zur Minderung der Mineralisierungsrate denken.

Diese Maßnahmen können jedoch heute mit Ausnahme von Schutzgebietsregelungen nicht erzwungen werden. Sie können allenfalls durch Anreizkonzepte wie Aufnahme in Förderprogramme und durch Bera-

tungsmaßnahmen der Praxis verstärkt angeboten werden. So sieht das ELER-gestützte Programm „Ländlicher Raum“ schon für die Förderperiode 2010 bis 2013 diverse Agrarumweltmaßnahmen vor, die auch den Zielen der WRRL dienen. Dies ist bzw. war jedoch Gegenstand anderer Vorträge in dieser Veranstaltung.

3. Gewässerbeeinträchtigungen durch Veränderung der Gewässerstruktur und der -durchgängigkeit

3.1 Zielvorgaben

In Art. 4 I a) ii) WRRL haben sich die Mitgliedsstaaten der EU verpflichtet, die europäischen Oberflächenwasserkörper mit dem Ziel zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, einen guten Zustand gemäß den Bestimmungen des Anhangs V zu erreichen.

Der „**gute Zustand**“ eines Oberflächengewässers gemäß **Art. 2 Nr. 18 WRRL** stellt einen Gesamtstatus dar, der sowohl das Erreichen eines guten chemischen als auch guten ökologischen Zustands voraussetzt. Einzelheiten hierzu sind auch bereits hinreichend vorgetragen.

3.2 Belastungslage

In nahezu allen deutschen Flussgebietseinheiten wurden die Gewässer durch den Menschen verändert und beeinträchtigt. So befinden sich von insgesamt 33.000 km Fließgewässer nur etwa 20 % in einem annähernd naturnahen Zustand. Für eine Vielzahl von Gewässern ist zu erwarten, dass sie den guten ökologischen Zustand ohne weitergehende Maßnahmen wahrscheinlich nicht erreichen. Besonders stark verändert sind Gewässer in städtischen und intensiv landwirtschaftlich genutzten Bereichen. Die größten Probleme liegen in der fehlenden Durchgängigkeit der

Fließgewässer für Wanderfische und dem Verlust natürlicher Gewässerstrukturen als Lebensräume für die Wasserfauna und -flora.

3.3 Ursachen und rechtliche Möglichkeiten der Intervention

Die häufigste Ursache dafür, dass Oberflächengewässer die Erreichung der Richtlinienziele bis 2015 verfehlen werden, sind Beeinträchtigungen der Gewässermorphologie und wasserbauliche Abflussregulierungen. Morphologische Beeinträchtigungen bestehen in Form von Veränderungen der Laufentwicklung der Oberflächengewässer, des Längs- und Querprofils sowie der Sohl- und Uferstruktur. Die Abflussregulierung und damit die Unterbrechung der Durchgängigkeit der Gewässer erfolgt durch eine Vielzahl unterschiedlicher Querbauwerke. Um sicherzustellen, dass Belastungen für die Struktur und Funktionsfähigkeit von aquatischen Ökosystemen vermieden bzw. verringert werden, sieht **§ 31 Abs. 1 WHG** vor, dass Gewässer, die sich in natürlichem oder naturnahem Zustand befinden, in diesem Zustand erhalten bleiben und nicht naturnah ausgebaute natürliche Gewässer soweit wie möglich wieder in einen naturnahen Zustand zurückgeführt werden sollen, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht entgegenstehen.

Probleme mit der und für die Landwirtschaft bestehen darin, dass ein Gewässerrückbau nicht selten die Notwendigkeit mit sich bringt, landwirtschaftlich genutzte Flächen in Anspruch zu nehmen, sei es für den Rückbau des Gewässerbettes selbst, sei es für die Schaffung von Überschwemmungsflächen. Eine Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Flächen für diese Zwecke setzt entweder voraus, dass diese Flächen von den Eigentümern erworben werden oder dass mit den Eigentümern bzw. Nutzungsberechtigten Verträge abgeschlossen werden, nach denen die landwirtschaftliche Nutzung dem Maß der geplanten wasser-

rechtlichen Inanspruchnahme angepasst wird. Soweit damit – wie z.B. bei einer Verpflichtung zur Umwandlung von Acker- in Grünland - Nutzungsbeschränkungen verbunden sind, stellt sich regelmäßig die Frage eines hierfür zu leistenden finanziellen Ausgleichs.

3.3.1 Anforderungen an die Gewässerstruktur

Einschränkungen der Belastung der Landwirtschaft durch derartige Maßnahmen zur ökologischen Entwicklung der Gewässermorphologie ergeben sich jedoch daraus, dass solche Maßnahmen aus Gründen der Kosteneffizienz wohl nicht auf ganzer Länge der umfangreich veränderten Gewässerstrecken erfolgen können. Zur Erreichung des guten ökologischen Zustands stellt der sog. Trittsteinansatz deshalb einen gangbaren und kosteneffizienten Weg dar. Er geht davon aus, dass Gewässerorganismen, ausgehend von Abschnitten mit guter Gewässerstruktur, auch Bereiche mit weniger guten Strukturen besiedeln bzw. diese überwinden und nachgelagerte Habitate erschließen können. Gleichzeitig dient diese Maßnahme zur Entwicklung von Laich- und Aufwuchshabitaten für Fische.

Der Trittsteinansatz deckt sich mit den Verbindungselementen des Biotopverbunds gemäß **§ 3 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG**, die zur Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen geeignet und nach **§ 3 Abs. 4 BNatSchG** durch geeignete Maßnahmen rechtlich zu sichern sind.

Häufig lassen sich Maßnahmen zur Entwicklung der Gewässerstruktur am kostengünstigsten über das Zulassen der Eigenentwicklung der Gewässer durchführen. Sie können mit Maßnahmen zur Verbesserung des Selbstreinigungsvermögens der Gewässer durch Wiederherstellung von

gewässer- und landschaftstypischen Strukturen, z.B. Wiedervernässung, Renaturierung verbunden werden.

Um den Flächenverlust für land- und forstwirtschaftliche Nutzungen zu minimieren und Synergien mit dem Naturschutz zu erzielen, ist es sinnvoll, dass die benötigten Flächen in den Randbereichen der Gewässer von den Kommunen durch zielgerichtetes Flächenmanagement (Grundwerb, Flächentausch, Flurneuordnung) bevorratet und im Vorgriff auf zu erwartende Eingriffe in den Naturhaushalt einem Ausgleichsflächen-Pool zugeführt werden. Freiwillige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landespflege ließen sich auf einem Ökokonto bevorraten und im Falle eines Eingriffs in Natur und Landschaft als Ausgleichsmaßnahmen abbuchen bzw. refinanzieren. Die Rechtsgrundlage für den Flächenpool und das Ökokonto in der Bauleitplanung bilden **§ 8 a Abs. 1 BNatSchG i.V.m. §§ 1 a Abs. 3, 9 Abs. 1 a, 135 a Abs. 2, 200 a BauGB**. Einzelheiten ergeben sich aus den **Naturschutzgesetzen** (Landschaftspflegegesetzen u.a.) **der Länder**.

§ 15 Abs. 2 S. 4 BNatSchG (E-2009) sieht diesbezüglich auch ausdrücklich vor, dass im Rahmen des § 36 WHG (Maßnahmenprogramme) getroffene Maßnahmen der Anerkennung als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht entgegenstehen.

Räumlich können Eingriff und Ausgleich unter bestimmten Voraussetzungen voneinander entfernt sein und nach **§ 1 Abs. 2 ROG** auch im regionalen Kontext vorbereitet werden. Gemäß **§ 7 Abs. 2 ROG** und **§ 13 ROG** ist es möglich, in Raumordnungsplänen Ausgleichsflächenpools anzulegen. Dadurch ergeben sich auch Vorteile für die Realisierung umweltfachlicher Ziele und die interkommunale Kooperation. Eine örtliche

Entkoppelung ist jedoch nur zulässig, solange sie den (örtlichen) verbindlichen Zielen der Landschaftsplanung (im **Landschaftsplan** festgelegt) oder den Festsetzungen und Zielen (auch textlich formulierte Ziele) der übergeordneten Planung nicht widerspricht. Für übergeordnete raumbedeutsame Projekte ist das **Planfeststellungsverfahren** anzuwenden, das nach **§ 31 Abs. 2 WHG** angeordnet werden muss. Demnach bedarf der Gewässerausbau, der die Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer einschließt, der Planfeststellung durch die zuständige Behörde. Das Planfeststellungsverfahren wird in den **§§ 72 bis 78 VwVfG** bzw. in den zumeist inhaltsgleichen Parallelvorschriften der **Landesverwaltungsverfahrensgesetze** näher geregelt.

Sinnvoll ist es zudem, die Umsetzung von Maßnahmen zur ökologischen Entwicklung nach der WRRL mit der Umsetzung des **Natura 2000-Vorhabens** zu verbinden, dem zur Folge alle in Europa typischen wildlebenden Arten und natürlichen Lebensräume in einen günstigen Erhaltungszustand gebracht werden sollen.

Die Ziele zur Erreichung des guten ökologischen Zustands nach WRRL können mit den Erhaltungs- und Entwicklungszielen der FFH- (**Art. 2 Abs. 1 bis 3 Richtlinie 92/43/EWG**) und Vogelschutzgebiete (**Art. 2 Abs. 1 und 2 Richtlinie 79/409/EWG**) abgestimmt und in einem Managementplan festgelegt werden. In diesem wird auch beschrieben, welche Maßnahmen für den Erhalt der Arten und Lebensräume ergriffen werden müssen.

3.3.2 Anforderungen an die Gewässerdurchgängigkeit

Die große Zahl von Querbauwerken, die das Bild nahezu aller Fließgewässer prägt, verhindert bis tief in die Einzugsgebiete die Fischwanderung und schneidet Habitate ab. Da das Aufstauen und Absenken von oberirdischen Gewässern nach **§ 3 Abs. 1 Nr. 2 WHG** eine Benutzung darstellt, bedürfen sie nach **§ 2 Abs. 1 und 2 WHG** der behördlichen Erlaubnis oder der Bewilligung, soweit sich nicht aus den Bestimmungen des Gesetzes oder aus landesrechtlichen Bestimmungen etwas anderes ergibt. Zur Erreichung des „guten ökologischen Gewässerzustands“ können Erlaubnis und Bewilligung gemäß **§ 4 Abs. 1 WHG** unter Festsetzung von Benutzungsbedingungen und Auflagen erteilt werden.

Der Bau bzw. die Optimierung von Fischauf- und -abstiegshilfen und die damit einhergehende Verbesserungen der Durchgängigkeit lassen sich insbesondere auf der Grundlage von **§ 4 Abs. 2 Nr. 2 a WHG** (§ 34 I WHG-E) erreichen. Er legt fest, dass durch Auflagen Maßnahmen angeordnet werden können, die zum Ausgleich einer auf die Benutzung zurückzuführenden Beeinträchtigung des ökologischen Zustands eines oberirdischen Gewässers erforderlich sind.

3.3.3 Anforderungen an die Gewässerunterhaltung

Auch die Art der **Gewässerunterhaltung** muss den Zielen der WRRL angepasst werden, d.h Pflege und Entwicklung müssen sich nach **§ 28 Abs. 1 WHG** (§ 39 II WHG-E) an den Umweltzielen der **§§ 25 a bis 25 d WHG** ausrichten und dürfen die Erreichung dieser Ziele nicht gefährden. Stand früher der ordnungsgemäße Abfluss an erster Stelle, so sind dies heute ökologische Belange. So soll nach § 39 I Nr. 4 WHG-E die Gewässerunterhaltung der Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit des Gewässers insbesondere als Lebensraum von

wild lebenden Tieren und Pflanzen dienen, der Erhaltung der Ufer (Nr. 2) sowie der Freihaltung der Ufer für den Wasserabfluss.

3.3.4 Prioritäten und weitere Synergien

Die Maßnahmen zur ökologischen Entwicklung der Gewässer sind insgesamt umfangreich, weshalb Prioritäten dort zu setzen sind, wo bereits Planungen vorliegen oder Synergien zu anderen Maßnahmen wie laufende Programme der Tourismus-, Stadt- und Landentwicklung genutzt werden können. So bestehen seit langem Förderprogramme in den meisten Bundesländern, die in der Regel die Umgestaltung des Gewässerbetts und den Bau von Umgebungsbauwerken umfassen („**Blaue Richtlinie**“ in Nordrhein-Westfalen). Ein besonders hoher Nutzen der Maßnahmen ist dort zu erwarten, wo seltene Arten vorkommen. Das gleiche gilt auch dort, wo durch Maßnahmen an wenigen Querbauwerken überdurchschnittlich lange Gewässerstrecken durchgängig gemacht werden können.

4. Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne

Um den gemäß **Art. 4 WRRL** geforderten guten Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers zu erreichen stellt die WRRL ein spezifisches planungsrechtliches Instrumentarium mit Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen zur Verfügung. Hierüber ist im Laufe der Tagung jedoch bereits hinreichend vorgetragen worden, auch zu den rechtlichen Grundlagen. Aus diesem Grunde kann ich mir hierzu weitere Ausführungen ersparen.

Rechtlich möchte ich an dieser Stelle noch einmal den bereits eingangs gegebenen Hinweis wiederholen, dass beide Planungsinstrumente nach ganz herrschender Meinung keine Außenrechtsverbindlichkeit haben

und nur auf die Planung bzw. die Entscheidungspraxis der Behörden im Rahmen der Erteilung von Bewilligungen bzw. Erlaubnissen einwirken. Sie sind jedoch nicht geeignet, den im Wesentlichen fachrechtlich geprägten Begriff der guten fachlichen Praxis ökologisch, speziell gewässerschutzrechtlich aufzuwerten.

5. Bewertung und Ausblick

Die bisherige Umsetzung der WRRL lässt noch keine verlässliche Prognose zu, ob mit den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen eine Verbesserung hinsichtlich der geschilderten Problematiken tatsächlich erreicht werden kann. Vorschriften zu Bewältigung konkreter Probleme gibt es wie Sie gesehen haben genug. Ob bestimmte Regelungen z.B. der DüngeVO noch weiter konkretisiert werden müssen, wird die weitere Diskussion zeigen.

Besondere Aufmerksamkeit wird der künftigen Handhabung von Schutzgebietsausweisungen zur Vermeidung des Eintrags von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Gewässer gelten.

Keine Lösung gibt es für das Problem der mangelnden Einhaltung bestehender Vorschriften. Neben den herkömmlichen Instrumentarien der Überwachung sowie der Ahndung durch OWi-Recht sowie Strafrecht ist durch die Aufnahme der Umweltregelungen in das System der Agrardirektbeihilfen sicher ein weiterer Anreiz zur Umweltrechtstreue geschaffen worden.

Ob die Vollzugsdefizite bei der Anwendung bereits bestehender rechtlicher Regelungen durch verstärkte Kontrollen, Sanktionen oder auch Strafbestimmungen beseitigt werden können, muss in Anbetracht der in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen sicher kritisch gesehen werden.

Beratungskonzepte im Sinne des kooperativen Umweltschutzes dürften dort an ihre Grenzen stoßen, wo mit ihnen spürbare finanzielle Einbußen ohne hinreichenden Einkommensausgleich verbunden sind.

6. Literatur

Albrecht, Juliane: Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, Berlin 2007

Fassbender, Kurt: Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die normative Umsetzung der neuen EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 2001, S. 241 bis 248, Frankfurt/Main 2001

Himstedt, Sebastian/Nies, Volkmar: Wer trägt die Kosten für Renaturierungsmaßnahmen im Rahmen der Wasserwirtschaft?, Agrar- und Umweltrecht 2007, S. 105 bis 116, Münster 2007

Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen: Ratgeber Pflanzenbau und Pflanzenschutz, Bonn/Münster 2008

Reinhardt, Michael: Ökologische Gewässerunterhaltung unter der Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 2008, S. 1048 bis 1054, Frankfurt/Main 2008

Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2008, Berlin 2008

Unnerstall, Herwig: Perspektiven der Wasserbewirtschaftung – Institutionelle und materielle Aspekte der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Alte und neue Streitfragen im Bau-, Umwelt- und Telekommunikationsrecht, S. 189 bis 220, Leipzig 2000

Zilkens, Franz: Ein frischer Blick auf die Wasserrahmenrichtlinie – zum Stand ihrer Umsetzung -, Agrar- und Umweltrecht 2007, S. 38 bis 42, Münster 2007