

Bericht des Rechnungshofes

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	250
Abkürzungsverzeichnis _____	252
Glossar _____	254

BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel

KURZFASSUNG _____	258
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	271
Rechtliche Grundlagen _____	272
Grundwassersituation _____	273
Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) _____	293
Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser _____	297
Auswirkungen der Maßnahmen des NGP 2009 _____	348
Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 _____	350
Trinkwasserversorgung _____	354
Zusammenfassende Feststellungen _____	360
Schlussempfehlungen _____	363

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Einzelgrundwasserkörper, die gemäß NGP 2009 keinen guten chemischen Zustand aufwiesen _____	279
Abbildung 1:	Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel _____	281
Abbildung 2:	Entwicklung der Nitratwerte im Marchfeld zwischen 1992 und 2004 in mg/l _____	282
Tabelle 2:	Nitratbelastung der Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel gemäß NGP 2009 _____	283
Tabelle 3:	Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gemäß Ist-Bestandsanalyse 2013 _____	284
Tabelle 4:	Änderungen der Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gegenüber dem NGP 2009 _____	285
Abbildung 3:	Lage des Grundwassergebiets Zayatal _____	288
Abbildung 4:	Entwicklung der Nitratwerte im Zayatal zwischen 1994 und 2002 in mg/l _____	289
Tabelle 5:	Überblick über die wesentlichen bestehenden Maßnahmen/Handlungen zur Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern (bezogen auf den Schadstoff Nitrat) gemäß NGP 2009 _____	296
Tabelle 6:	Cross Compliance-Kontrollen der AMA: überprüfte Anforderungen betreffend Grundwasser _____	311
Tabelle 7:	Cross Compliance-Kontrollen der AMA im Weinviertel 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße gegen Nitratrichtlinie bzw. Grundwasserschutzrichtlinie _____	312

Tabelle 8:	Förderungsbestimmungen für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ _____	329
Abbildung 5:	Wertigkeit der Ackerflächen im Marchfeld gemäß Österreichischer Bodenkarte _____	330
Tabelle 9:	Teilnahme an den ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013 im Marchfeld _____	331
Tabelle 10:	Ausbezahlte Prämien für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013 _____	332
Tabelle 11:	ÖPUL-Kontrollen der AMA im Grundwasserkörper Marchfeld 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße betreffend die Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ __	342
Abbildung 6:	Gebiete, in denen der Nitratinformationsdienst angeboten wurde _____	343
Abbildung 7:	Trendauswertung für den Parameter Nitrat im Marchfeld zwischen 2. Quartal 2007 und 2. Quartal 2013 _____	349
Tabelle 12:	Kosten der EVN Wasser für die Wasseraufbereitung _____	358

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AMA	Agrarmarkt Austria
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CIS	Common Implementation Strategy
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
gem.	gemäß
GV	Gemeindeverband
GZÜV	Gewässerzustandsüberwachungsverordnung
ha	Hektar
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
km ²	Quadratkilometer
l	Liter
lit.	litera (Buchstabe)
LMSVG	Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz

m ³	Kubikmeter
mg	Milligramm
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NGP	Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan
NID	Nitratinformationsdienst
Nr.	Nummer
ÖPUL	Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
S.	Seite
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
WRG 1959	Wasserrechtsgesetz 1959
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Glossar

Cross Compliance

Bindung der Direktzahlungen und der flächenbezogenen Zahlungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums an die Einhaltung bestehender gesetzlicher Standards beziehend auf Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz sowie an die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand. Kürzung der Direktzahlungen und der flächenbezogenen Zahlungen bei Verstoß gegen die Cross Compliance-Vorgaben.

Dauergrünland

Flächen, die zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind. Dauergrünlandflächen gehören zu den Flächen, die in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand erhalten bleiben müssen.

Direktzahlungen

Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates genannten Einkommensstützungsregelungen.

GLÖZ

Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand. Dies bezieht sich auf von den Mitgliedstaaten festgelegte Standards für die Erhaltung des Bodens und ein Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen (entsprechend dem in Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vorgegebenen Rahmen) sowie auf Verpflichtungen in Bezug auf Dauergrünland.

Grundanforderungen an die Betriebsführung

Diese Grundanforderungen sind in einzelnen Artikeln von 19 EU-Richtlinien und EU-Verordnungen (siehe Auflistung in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates) festgelegt, die sich auf die Bereiche Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz beziehen.

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (INVEKOS)

Das INVEKOS umfasst eine elektronische Datenbank, in der landwirtschaftliche Betriebe und Beihilfeanträge aufgeführt sind, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (Flächenidentifizierungssystem) sowie ein System zur Tierkennzeichnung und -registrierung und sieht eine Reihe von Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen vor.

Landwirtschaftlich genutzte Fläche

Summe aus Ackerland (einschließlich Brachflächen), Hausgärten, Obstanlagen, Weingärten, Reb- und Baumschulen, Forstbaumschulen (auf landwirtschaftlichen Flächen), Energieholzflächen, Christbaumflächen, ein- und mehrmähdigen Wiesen, Kulturweiden, Hutweiden, Streuwiesen, Almen und Bergmähdern.

Schlag

Zusammenhängende Fläche auf einem Feldstück, die für meist eine Vegetationsperiode mit einer landwirtschaftlichen Kultur bestellt wird. Ein Schlag umfasst Teile eines Feldstücks oder maximal ein ganzes Feldstück.

Schwellenwert

Umweltqualitätsnorm zur Beschreibung des guten chemischen Zustands im Grundwasser, ausgedrückt als die Konzentration eines bestimmten Schadstoffs, einer bestimmten Schadstoffgruppe oder eines bestimmten Verschmutzungsindikators im Grundwasser, der aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht überschritten werden darf.

Verwaltungskontrollen

Von der AMA (Zahlstelle) durchgeführte, formalisierte und automatisierte Prüfungen aller Anträge, um die Beihilfefähigkeit von Anträgen zu überprüfen und alle etwaigen Unregelmäßigkeiten zu ermitteln.

Vor-Ort-Kontrolle

Vom Technischen Prüfdienst der AMA (Zahlstelle) durchgeführte Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Vorgängen, die einen Besuch im Betrieb des Antragstellers beinhaltet (z.B. um die angemeldeten Parzellen zu vermessen und seine Beihilfefähigkeit zu beurteilen).

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Infolge intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung wies das Marchfeld seit Jahrzehnten hohe Nitratbelastungen im Grundwasser auf. Es stellte im Jahr 2009 eines von drei Gebieten in Österreich dar, in dem der in der Wasserrahmenrichtlinie der EU verbindlich geforderte gute chemische Zustand des Grundwassers aufgrund der Schwellenwertüberschreitungen nicht erreicht wurde. Das Ziel der Wasserrahmenrichtlinie sollte mittels den im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 angeführten Maßnahmen – insbesondere dem bundesweit geltenden Aktionsprogramm Nitrat und der freiwilligen Teilnahme am Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) – bis 2027 erfüllt werden. Die im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 investierten Fördermittel für die regionalspezifischen grundwasserrelevanten ÖPUL-Maßnahmen im Marchfeld beliefen sich auf rd. 6,78 Mio. EUR.

Die Ist-Bestandsanalyse 2013 zeigte für das Marchfeld eine Verschlechterung der Grundwassersituation und einen signifikanten und anhaltend steigenden Trend im Hinblick auf die Nitratbelastung. Somit reichten die bisher auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 gesetzten Maßnahmen nicht aus, um in diesem Bereich eine Verbesserung im Sinne der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen.

Weder auf Bundesebene noch auf Ebene des Landes Niederösterreich wurde das rechtliche Instrumentarium ausgeschöpft, um restriktivere Maßnahmen bei der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung und damit eine deutliche Reduzierung des Neueintrags von Nitrat vorzusehen.

Für die zum Teil im öffentlichen Eigentum befindlichen Trinkwasserversorger entstand infolge der hohen Nitratbelastung des Grundwassers durch erforderliche Aufbereitungsmaßnahmen bzw. die Versorgung aus entfernteren Gebieten ein zusätzlicher Aufwand. Dies widersprach sowohl dem Ziel des Wasserrechtsgesetzes als auch dem der Wasserrahmenrichtlinie zugrunde gelegten Verursacherprinzip. Die Versorgung mit einwandfreiem Trinkwasser war gewährleistet.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war zu beurteilen, wie die Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie für das Grundwasser auf nationaler Ebene umgesetzt wurden, ob die auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 (NGP 2009) getroffenen Maßnahmen geeignet sind, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie betreffend den Zustand des Grundwassers – insbesondere in Bezug auf die nitratbelasteten Gebiete im Weinviertel – zu erreichen, wie sich die Grundwassersituation im Weinviertel seither entwickelt hat und wie sich die vorhandenen Beeinträchtigungen des Grundwassers auf die Trinkwasserversorgung im Weinviertel ausgewirkt haben. Die Gebarungsüberprüfung fand im Weinviertel statt, weil die Grundwasserkörper insbesondere im Marchfeld zahlreiche Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat zeigten. (TZ 1)

Rechtliche Grundlagen

Für das Grundwasser war gemäß Wasserrahmenrichtlinie und dem diese umsetzenden Wasserrechtsgesetz (WRG 1959) ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand zu erreichen bzw. zu erhalten (Verschlechterungsverbot). Die maßgeblichen Zielzustände hatte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu verordnen, die Vollziehung oblag in mittelbarer Bundesverwaltung dem Landeshauptmann. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte gegenüber dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden eine Richtlinien- und Weisungskompetenz. (TZ 2, 3)

Einteilung des Grundwassers

Für Planungsprozesse (Bewertung der Auswirkungen von Gewässerbelastungen, Monitoring, Maßnahmenplanung etc.) war eine Unterteilung der vorhandenen Wasserkörper erforderlich. Die vom BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Ländern vorgenommene Abgrenzung der Grundwasserkörper (64 Einzelgrundwasserkörper und 63 Gruppen von Grundwasserkörpern) war entsprechend den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen erfolgt. In Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wären allerdings – insbesondere bei der Zusammenfassung von Grundwasserkörpern zu Gruppen – auch andere Einteilungen möglich gewesen, um damit eine Nivellierung von Belastungen bei unterschiedlich stark verunreinigten Grundwasserkörpern zu vermeiden. Die gewählte Einteilung in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern erschwerte zum Teil die Fokussierung auf wesentliche Problembereiche. (TZ 5)

Überwachung und Bewertung des Grundwasserzu- stands

Definitionsgemäß waren Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern bereits dann mit einem guten chemischen Zustand zu bewerten, wenn bei weniger als 50 % der beobachteten Messstellen eine Schwellenwertüberschreitung vorlag. Die Ausweisung des guten chemischen Zustands ließ daher nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Qualität des vorhandenen Grundwassers zu, weil im Grundwasserkörper dennoch große Gebiete vorhanden sein konnten, in denen das entnommene Grundwasser maßgeblich verunreinigt war. (TZ 6)

Die Messstelle in Wolkersdorf erfüllte nicht das für die Auswahl von Überwachungsstellen maßgebende Kriterium der Repräsentativität für das betreffende Einzugsgebiet. Ein anderer Brunnen des Verbands, der in hohem Ausmaß zur Trinkwasserversorgung genutzt wurde, zeigte eine über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung liegende Nitratbelastung. Diese Nitratbelastung floss in die Überwachung und Beurteilung des chemischen Zustands der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ nicht ein. (TZ 6)

Grundwasserzustand in Österreich laut NGP 2009

Der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) 2009 enthielt u.a. eine Beschreibung und Gliederung aller Gewässer, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Gewässer sowie eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen. Der NGP 2009 beruhte auf Untersuchungsergebnissen der Jahre 2006 bis 2008. Dabei wurde bei insgesamt 454 der rd. 2.000 untersuchten Messstellen (rd. 23 %) eine Gefährdung des guten chemischen Zustands des Grundwassers erhoben. Dieser Umstand relativierte die Aussage des NGP 2009, wonach alle 63 der in Österreich ausgewiesenen Gruppen von Grundwasserkörpern und 61 der 64 ausgewiesenen Einzelgrundwasserkörper das angestrebte Umweltziel des guten chemischen Zustands erfüllten und nur drei das Umweltziel verfehlten. Es bestand daher Handlungsbedarf im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden bzw. tatsächlich angewendeten Instrumente zur Grundwasserverbesserung bzw. -erhaltung. (TZ 4, 7)

Grundwasserzustand im Weinviertel

Die Beschaffenheit des Grundwassers im Weinviertel war in höherem Ausmaß gefährdet als in anderen Regionen Österreichs: Österreichweit war an 12 %, im Weinviertel jedoch an 41 % der Messstellen eine Grundwassergefährdung durch Nitrat gegeben. Auch zeigten die Ergebnisse der Ist-Bestandsanalyse 2013 (Beobachtungszeitraum 2010 bis 2012), dass sich die Grundwasserqualität im Weinviertel im Vergleich zum NGP 2009 verschlechtert hatte. Dies war umso mehr zu beanstanden, als die Nitratbelastung des Grundwas-

Kurzfassung

sers im Weinviertel bereits seit zumindest 20 Jahren bekannt war. (TZ 9)

Grundwassergebiet Zayatal

Die Neugliederung der Grundwässer im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie konnte, wie das Beispiel Zayatal zeigt, dem Ziel der Reduzierung bestehender Verunreinigungen zuwiderlaufen: Im Zayatal war aufgrund der deutlichen Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat (Belastung zwischen 80 mg/l und 120 mg/l bei einem Schwellenwert von 45 mg/l) eine regionale Gefährdung der Beschaffenheit des Grundwassers gegeben. Die Gefährdung war bis 2006 durch die Ausweisung des Grundwassergebiets Zayatal als voraussichtliches Maßnahmengebiet dokumentiert. Durch die Einbindung des Grundwassergebiets Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ bei der in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durchgeführten Neueinteilung der Grundwässer war dieser Problembereich – der mangels Verbesserung der Grundwasserqualität fortbestand – nicht mehr als solcher erkennbar. Bei einer Abgrenzung des Zayatals als einzelner Grundwasserkörper hätte dieser einen nicht guten Zustand aufgewiesen und wäre als voraussichtliches Maßnahmengebiet auszuweisen gewesen. Durch die gewählte Einteilung wurde somit das Instrumentarium zur Problemerkennung und Fokussierung auf hohe Grundwasserbelastungen eingeschränkt. (TZ 10)

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) 2009

Der für das Grundwasser angestrebte gute chemische Zustand war nach den gesetzlichen Vorgaben bis spätestens 2015 zu erreichen. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft nahm bei drei Grundwasserkörpern, die infolge der Nitratbelastung keinen guten chemischen Zustand aufwiesen (u.a. beim Marchfeld), eine Fristverlängerung bis 2027 in Anspruch. Dies mit der Begründung, dass diese auf einen reduzierten Nitratreintrag nur sehr langsam und langfristig reagieren würden. In diesem Zusammenhang war auf die Einhaltung des Verschlechterungsverbots als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Fristverlängerung hinzuweisen. Entsprechend den Messergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013 wurde diese Vorgabe im Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erreicht. (TZ 11)

Der NGP 2009 wies zwar belastete Grundwasserkörper aus, das Maßnahmenprogramm, bestehend aus rechtlichen Maßnahmen und finanziellen Anreizen, enthielt aber mit Ausnahme von zwei ÖPUL-Förderungen keine spezifischen Maßnahmen für diese Gebiete. (TZ 12)

Rechtliche Maßnahmen in Verbindung mit dem WRG 1959

Die gesetzlichen Grundlagen boten sowohl für den Bund als auch für das Land Niederösterreich Möglichkeiten, Verschärfungen bzw. restriktivere Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags und in der weiteren Folge zur Verbesserung der Grundwasserqualität umzusetzen. Die vorhandenen Instrumente wurden allerdings – unter Verweis auf Regelungsmöglichkeiten durch den jeweils anderen (Bund bzw. Land) – bisher nicht ausgeschöpft bzw. nicht genutzt. (TZ 14)

Im Sinne der Verbesserung der Qualität des Grundwassers wäre es zweckmäßig, dass die befassten Behörden ihre Verantwortung umfassend wahrnehmen und nicht auf Handlungsmöglichkeiten der jeweils anderen Behörden hinweisen sollten. Als verantwortliches Organ für die rechtzeitige Umsetzung (bis zum Jahr 2027) der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie gegenüber der EU hätte darüber hinaus der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – allenfalls auch mit Weisung nach Art. 103 Abs. 1 B-VG – auf eine rechtzeitige Vollziehung durch den Landeshauptmann von Niederösterreich zu drängen. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass die zu setzenden Maßnahmen erst zeitverzögert wirken. (TZ 14)

Aktionsprogramm Nitrat

Das in Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie als Verordnung des Bundes erlassene Aktionsprogramm Nitrat regelte, wann, wo und wie viel stickstoffhaltige Düngemittel auf landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgebracht werden durften. Es war – insbesondere durch die Festlegung von Verbotszeiträumen sowie durch die Einschränkungen beim Wirtschaftsdünger – geeignet, grundsätzlich zur Reduktion der Einträge von Nitrat in das Grundwasser beizutragen. Zur Lösung regionalspezifischer Probleme konnte es infolge seines flächendeckenden Ansatzes jedoch nur begrenzt beitragen: Es ermöglichte nicht die Einführung weitergehender Maßnahmen für besonders nitratbelastete Gebiete, wie z.B. schlagbezogene Aufzeichnungspflichten, Düngebeschränkungen, Vorgaben für Düngepläne, Fruchtfolgegestaltung etc. (TZ 15)

Erst das Aktionsprogramm Nitrat 2012 führte eine betriebsbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflicht über die von den landwirtschaftlichen Betrieben ausgebrachten Stickstoffmengen ein. Bloß betriebs- statt schlagbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten werden allerdings in den besonders belasteten Gebieten nicht ausreichen, um die Kontrollierbarkeit der Einhaltung der Vorgaben sicherzustellen. (TZ 15)

Die in der EU-Nitratrichtlinie angeführten fakultativen Maßnahmen – wie bspw. die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung oder die Aufstellung von Düngeplänen – waren im Aktionsprogramm Nitrat nicht enthalten. (TZ 15)

Die Kontrolle der Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat erfolgte einerseits durch die Gewässeraufsicht (hoheitlich), andererseits durch die Agrarmarkt Austria (AMA) (privatwirtschaftlich) im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen. Insbesondere der Umfang des Einsatzes von Handelsdünger und die Einhaltung der Stickstoffobergrenzen bei der Düngung auf bestimmte Ertragslagen waren nur schwer kontrollierbar. (TZ 16)

Zu beanstanden waren die fehlenden Vorgaben des BMLFUW hinsichtlich der von der Gewässeraufsicht des Landes zu erbringenden (Mindest)Leistungen (sowohl qualitativ als auch quantitativ) und der fehlende Maßstab zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung. Die Kontrolle der zentralen Gewässeraufsicht im Weinviertel (angesiedelt beim Land) war wenig umfangreich (im Umfang von rd. 0,15 VBÄ) und erfolgte nur anlassbezogen im Hinblick auf wenige Bestimmungen des Aktionsprogramms Nitrat. Sie entsprach damit nicht den Anforderungen eines aktiven Gewässerschutzes. Die Kontrollen der dezentralen Gewässeraufsichtsorgane (Bezirksverwaltungsbehörden) waren zum Teil nicht einheitlich schriftlich dokumentiert bzw. ermöglichten die Aufzeichnungen über die im Rahmen von Kontrollen festgestellten Straftatbestände und über die im Falle von Verstößen verhängten Strafen keine geeignete Auswertung. (TZ 17)

Die Kontrolltätigkeiten waren nicht aufeinander abgestimmt. Die Gewässeraufsicht des Landes Niederösterreich informierte die AMA nicht über die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe und die Ergebnisse der Kontrollen. Dadurch wurde die im NGP 2009 als wichtig bezeichnete Abstimmung zwischen den beiden Kontrolleinrichtungen nicht erreicht. (TZ 17)

Der Anteil der von der AMA im Weinviertel kontrollierten Betriebe lag mit durchschnittlich 0,89 % unter dem österreichweiten Durchschnitt von 1,34 %. Im voraussichtlichen Maßnahmengbiet Marchfeld war der Anteil der kontrollierten Betriebe noch geringer und lag durchschnittlich lediglich bei 0,59 %. Zwar hatte die AMA im überprüften Zeitraum (2009 bis 2013) mit insgesamt 268 Cross Compliance-Kontrollen deutlich mehr Überprüfungen durchgeführt als die Gewässeraufsicht (68 Kontrollen), die im Zuge der Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße waren jedoch sowohl

im Hinblick auf die Anzahl als auch auf die verhängten Sanktionen gering. Der RH vertrat die Ansicht, dass die Cross Compliance-Kontrollen für das Weinviertel insgesamt und insbesondere für das voraussichtliche Maßnahmengebiet Marchfeld – entgegen den Erwartungen im NGP 2009 – keine ausreichende Wirkung zur Erreichung und Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern entfalteten. (TZ 18)

Die im Ersuchen des BMLFUW beabsichtigte verstärkte Überprüfung der Betriebe in nitratbelasteten Gebieten war somit für das Weinviertel und insbesondere für den als voraussichtliches Maßnahmengebiet ausgewiesenen Grundwasserkörper Marchfeld nicht erkennbar. Das BMLFUW hatte keine konkreten Vorgaben betreffend den Umfang der zusätzlich zu kontrollierenden Betriebe gegeben und erstattete auch keine Rückmeldung hinsichtlich der Erfüllung des Ersuchens. (TZ 18)

**Wasserrechtliche
Bewilligungspflicht
nach § 32 Abs. 2
lit. f WRG 1959**

Das Ausbringen stickstoffhaltiger Dünger auf landwirtschaftliche Nutzflächen war bei Überschreitung bestimmter Stickstoffmengen (175 kg Stickstoff je Hektar und Jahr¹) wasserrechtlich bewilligungspflichtig. Die Bezirksverwaltungsbehörden hatten in den überprüften nitratbelasteten Gebieten im Weinviertel zwischen 2009 und 2013 kein solches wasserrechtliches Bewilligungsverfahren durchgeführt. Dies deutete darauf hin, dass die gesetzliche Obergrenze – unter Berücksichtigung des zulässigen betriebsbezogenen Ausgleichs und der zulässigen Ausnahmen – für die landwirtschaftlichen Betriebe leicht einzuhalten oder die Einhaltung der Bestimmungen (insbesondere bei der Ausbringung von Handelsdünger) nur schwer kontrollierbar war. (TZ 19)

Vor allem im Hinblick auf die Anzahl der potenziell betroffenen Betriebe in den belasteten Gebieten (rd. 7.770 im Weinviertel) und auf den mit den wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand war dieses Instrument der Bewilligungspflicht nur begrenzt geeignet, zu einer Reduktion der Nitratreinträge in belasteten Gebieten – wie dem voraussichtlichen Maßnahmengebiet Marchfeld und den Beobachtungsgebieten „Weinviertel (DUJ)“ sowie „Weinviertel (MAR)“ – beizutragen. Dies auch aufgrund der Ausnahmebestimmung von der Bewilligungspflicht sowie der Möglichkeit des betriebsbezogenen Ausgleichs (die Stickstoffobergrenze galt im Durchschnitt eines Gesamtbetriebs). (TZ 19)

¹ bzw. 210 kg Stickstoff je Hektar und Jahr bei landwirtschaftlichen Nutzflächen mit Gründeckung einschließlich Dauergrünland oder mit stickstoffzehrenden Fruchtfolgen

Kurzfassung

Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers nach § 33f WRG 1959

Der Landeshauptmann von Niederösterreich wies das Marchfeld als voraussichtliches Maßnahmengebiet und das „Weinviertel (DUJ)“ sowie das „Weinviertel (MAR)“ als Beobachtungsgebiete aus, hatte aber entgegen den Vorgaben des WRG 1959 keine Verordnung zur Ursachenermittlung der Nitratbelastung in diesen Gebieten erlassen. Die unspezifische Kenntnis der Verursacher reichte nicht aus, um gezielt Maßnahmen für ein „Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ auswählen zu können. Informationen u.a. zur Art und Menge an ausgebrachtem Dünger und zur Beschaffenheit der Böden wären den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben auch zumutbar gewesen. Über diese Aufzeichnungen (wie sie bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgten) gesammelte Daten wären eine zweckmäßige Ergänzung zu den Ergebnissen der im Wege von Studien durchgeführten Ursachenforschung der Nitratbelastung im Marchfeld. (TZ 20)

Der vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vorgegebene Rahmen für die Verordnung von Maßnahmen durch den Landeshauptmann bestand nur aus freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen; eine Grundlage für die Verhängung von restriktiveren Maßnahmen müsste erst geschaffen werden. (TZ 21)

Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte für das Marchfeld bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers verordnet; dies, obwohl sich die Nitratproblematik durch die freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen und durch bewusstseinsbildende Maßnahmen nicht verbessert hatte. (TZ 22)

Die Nichterlassung einer solchen Verordnung für das seit Jahrzehnten mit Nitrat belastete Gebiet des Marchfelds war insbesondere aufgrund der im WRG 1959 bereits seit dem Jahr 1991 verankerten Verpflichtung zur Grundwassersanierung nicht nachvollziehbar. Durch die Umstellung im Jahr 2002 von Grundwassersanierungsgebieten auf Beobachtungsgebiete und voraussichtliche Maßnahmengebiete löste zudem erst eine Schwellenwertüberschreitung von mindestens 50 % der Messstellen die Pflicht zur Setzung von freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen aus, während dies vor der Umstellung bereits bei einer Schwellenwertüberschreitung von mindestens 25 % der Messstellen der Fall gewesen wäre. Die Begründung des Landes Niederösterreich für die Nichterlassung der Verordnung – fehlende Kenntnis der konkret erforderlichen Maßnahmen – sah der RH als Bestätigung seiner Kritik an der unzureichenden Ursachenforschung. (TZ 22)

Das im WRG 1959 festgelegte Verfahren zur Abwicklung des „Programms zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ stellte aufgrund des stufenweisen, drei Jahre dauernden Formalwegs – Ankündigung der Maßnahme, dreijährige Stillhaltefrist zur Freibeweiismöglichkeit des landwirtschaftlichen Betriebs, Verfügung der Maßnahme – und des erneuten Ankündigungserfordernisses für zusätzlich erforderliche Maßnahmen ein sehr verzögert wirkendes Instrument zur Grundwassersanierung dar. Eine konsequente Anwendung war mangels Entschädigungen jedoch mit hohen Ertragseinbußen der landwirtschaftlichen Betriebe verbunden. (TZ 22)

Zum Zwecke der Ursachenermittlung bestand auch die Möglichkeit, Problembereiche der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ abzugrenzen und für dort angesiedelte Betriebe Aufzeichnungspflichten zu verordnen. Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine derartige Abgrenzung vorgenommen. (TZ 23)

Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld und wasserwirtschaftliche Regionalprogramme

Das Marchfeld war durch die Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld aus 1964 bereits seit 50 Jahren wasserrechtlich als ein für die Wasserversorgung bedeutsames Gebiet ausgewiesen. Die Rahmenverfügung und das sie ab Dezember 2012 unverändert ablösende wasserwirtschaftliche Regionalprogramm hatten jedoch mangels der Möglichkeit zur Vorschreibung von Maßnahmen keine Verbesserung in der Grundwassersanierung gebracht. Umso mehr Bedeutung kam daher dem Aktionsprogramm Nitrat und dem „Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers“ bei der Vorschreibung verpflichtender Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität zu. (TZ 24)

ÖPUL 2007

Das Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 förderte zwei regionalspezifische, grundwasserrelevante Maßnahmen: den „Vorbeugenden Boden- und Gewässerschutz“ sowie die „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“. Für die beiden Maßnahmen im Marchfeld waren im überprüften Zeitraum zwar rd. 6,78 Mio. EUR investiert worden, jedoch unterblieb eine ausreichende Wirkung: Der „Vorbeugende Boden- und Gewässerschutz“ als die Maßnahme mit der größten Akzeptanz (82 % aller landwirtschaftlichen Flächen) und dem höchsten Mitteleinsatz (99,7 %) bewirkte keine Verbesserung, die „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ als die Maßnahme mit

der höchsten potenziellen Wirkung wurde kaum angenommen (rd. 0,06 % aller landwirtschaftlichen Flächen). (TZ 25)

Insgesamt war ÖPUL bezogen auf die belasteten Grundwasserkörper im Weinviertel nur sehr eingeschränkt für die Lösung der spezifischen regionalen Probleme geeignet, da diesem ein flächendeckender Ansatz zugrunde lag und die Prämienhöhe begrenzt war. Daher konnten insbesondere bei der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ Ertragseinbußen infolge von Extensivierungsmaßnahmen nur eingeschränkt abgegolten werden. (TZ 25)

Das BMLFUW verfügte über keine detaillierten Informationen hinsichtlich des Umfangs und der Lage der an der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ teilnahmeberechtigten Flächen. Zu beanstanden war die Konzeption der Maßnahme auch deshalb, weil der Entfall der Einheitlichen Betriebsprämie bei der Kalkulation der Prämie unberücksichtigt blieb. Angesichts der geringen Abgeltung (nach Abzug der Einheitlichen Betriebsprämie) war die geringe Teilnahme erwartbar. (TZ 25)

Es kamen ausschließlich Fördermittel für flächendeckende Maßnahmen im Rahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL zum Einsatz. Außerhalb des kofinanzierten Bereichs wurden jedoch keine Bundes- und Landesmittel für regionalspezifische Programme bzw. Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags in belasteten Grundwasserkörpern eingesetzt. (TZ 25)

ÖPUL 2015

Ebenso wie ÖPUL 2007 enthielt auch der Entwurf für das neue Agrarumweltprogramm ÖPUL 2015 zwei regionalspezifische Maßnahmen zum Grundwasserschutz. Im Rahmen der Programmgestaltung hatte weder das Land Niederösterreich noch das BMLFUW die Möglichkeit zur stärkeren Regionalisierung und gebietsspezifischen Anpassung der beiden Maßnahmen genutzt. Die Reduzierung der im Marchfeld zulässigen Düngermenge war grundsätzlich positiv, auf die Schwierigkeiten der Kontrolle war aber hinzuweisen. (TZ 26)

Trotz gegenteiliger Expertenmeinung behielt das BMLFUW die Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ im Entwurf zu ÖPUL 2015 in ihren Grundzügen unverändert bei. Eine intensivere Abwägung darüber, ob das angestrebte Ziel der Verhinderung des Schadstoffeintrags in das Grundwasser über diese Flächen im Rahmen von ÖPUL bestmöglich erreicht

werden kann oder ob der Einsatz anderer Instrumente effizienter wäre, wäre zweckmäßig gewesen. Auch für ÖPUL 2015 konnte das BMLFUW für diese Maßnahme keine detaillierten Informationen zu Umfang und Lage der teilnahmeberechtigten Flächen vorlegen, dadurch fehlte eine Grundlage für die Planung und Ausgestaltung der Maßnahme. (TZ 26)

ÖPUL-Kontrollen

Die im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 durchgeführten insgesamt 210 ÖPUL-Kontrollen zu den Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ sowie „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ hatten in vier Fällen zu Sanktionen geführt; die Sanktionen bestanden in geringfügigen Prämienkürzungen (Kürzung um 169 EUR bei beantragten Prämien von 5,74 Mio. EUR). (TZ 27)

Beratung

Der vom Land Niederösterreich betriebene Nitratinformationsdienst (NID) führte in ausgewählten Gebieten Niederösterreichs (im Jahr 2013 waren es fünf) Bodenanalysen durch und gab darauf aufbauend Düngeempfehlungen für die Landwirte ab. Er war ein zweckmäßiges Instrument zur Bewusstseinsbildung über die Zusammenhänge zwischen der Bodenbewirtschaftung und den Auswirkungen auf das Grundwasser. (TZ 28)

Die Anteile des Marchfelds an den beprobten Referenzflächen waren mit rd. 27 % relativ gering, obwohl das Marchfeld das größte der fünf untersuchten Gebiete war. Für andere Gebiete im Weinviertel mit nitratbelastetem Grundwasser erstellte der Nitratinformationsdienst keine Düngeempfehlungen. Entgegen den Intentionen des NGP 2009 war der Nitratinformationsdienst auch nicht verstärkt im Zuströmbereich der Wasserversorgungsanlagen im Marchfeld tätig. (TZ 28)

Studien

Eine vom Land Niederösterreich im Jahr 2013 beauftragte Studie über die Wirksamkeit von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Reduktion der Nitratausträge in das Grundwasser des Marchfelds zeigte, dass bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben (Aktionsprogramm Nitrat) und bei Bewirtschaftung entsprechend ÖPUL der gute chemische Zustand des Grundwassers im Marchfeld nicht erreichbar ist. Die als besonders effektiv beurteilte Maßnahme der Extensivierung durch Stilllegung von Flächen in besonders ausstragsgefährdeten Bereichen war bisher nur mittels eines freiwilligen Instruments (ÖPUL) umgesetzt und dabei kaum angenommen

Kurzfassung

worden. Die Durchführung der Studie zum Zwecke der Ursachenforschung war positiv, da sie Erkenntnisse über die Wirksamkeit verschiedener möglicher landwirtschaftlicher Maßnahmen auf den Nitratreintrag in das Grundwasser erbrachte. (TZ 29)

Auswirkungen der Maßnahmen des NGP 2009

Im voraussichtlichen Maßnahmengebiet Marchfeld war trotz des Maßnahmenprogramms des NGP 2009 eine Verschlechterung der Grundwasserqualität betreffend den Parameter Nitrat eingetreten. Weder das Aktionsprogramm Nitrat noch die spezifischen ÖPUL-Maßnahmen konnten trotz zum Teil relativ hoher Teilnahmequote deutliche Verbesserungen bewirken. Die bisherigen Aktivitäten und Instrumente reichten daher nicht aus, um dort eine Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern und eine Verbesserung im Sinne der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. (TZ 30)

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 (NGP 2015)

Nach Angaben des BMLFUW sollen auch in der zweiten Planungsperiode (NGP 2015) das Aktionsprogramm Nitrat sowie das „Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014 – 2020“ wesentliche Eckpfeiler des Maßnahmenprogramms darstellen. (TZ 31)

Die Schwerpunkte des Landes Niederösterreich im Rahmen des NGP 2015 enthielten keine konkret wirksamen Maßnahmen. Bei Fortführung der landwirtschaftlichen Produktion ohne signifikante Einschränkung im Bereich des Marchfelds wird aufgrund der natürlichen Gegebenheiten (Boden, Klima, Grundwasserhaushalt etc.) keine ausreichende Verbesserung des Grundwasserzustands zu erwarten sein. (TZ 31)

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft kann für belastete Grundwasserkörper nach 2027 ausnahmsweise die Verwirklichung eines weniger strengen Umweltziels vorsehen. Die Detaillierung dieser Ausnahmebestimmung im WRG war höchst unbestimmt formuliert und von Wertentscheidungen und Interessenabwägungen abhängig. Eine wesentliche Voraussetzung – die Einhaltung des Verschlechterungsverbots – lag beim Grundwasserkörper Marchfeld zur Zeit der Gebärungsüberprüfung nicht vor; im Gegenteil, der Grundwasserzustand hatte sich sogar verschlechtert. Vor diesem Hintergrund war auf die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens hinzuweisen. (TZ 32)

**Trinkwasser-
versorgung**

Das Problem der hohen Nitratbelastung im Grundwasser des Weinviertels war bereits seit mehr als 50 Jahren bekannt und sogar ausschlaggebend für die Gründung einer eigenen Gesellschaft (EVN Wasser GmbH) zur Fernversorgung mit einwandfreiem Trinkwasser, das die Anforderungen der damals erlaubten Höchstwerte erfüllte. Viele Gemeinden im Weinviertel nutzten die Fernversorgung, weil die im Gemeindegebiet vorhandenen Wasservorkommen sowohl hinsichtlich der Ergiebigkeit als auch der Qualität unzureichend waren. (TZ 34)

Die EVN Wasser konnte die Versorgung im überprüften Gebiet mit qualitativ einwandfreiem Trinkwasser, das den Vorgaben der Trinkwasserverordnung entsprach, in ausreichender Menge gewährleisten. Jedoch bereitete Nitrat im Grundwasser in einzelnen Gebieten Probleme, die durch Aufbereitung, Vermischung mit bzw. Ferntransport von geringer belastetem Wasser bewältigt werden mussten. Dies verursachte Aufwände für die Errichtung von Aufbereitungsanlagen und Transportleitungen sowie für den laufenden Betrieb der Anlagen und den Transport des Trinkwassers über große Entfernungen. Aufgrund der bestehenden Wasserlieferungsabkommen ergaben sich daraus keine unmittelbaren kostenmäßigen Auswirkungen für die Wasserbezieher. Die EVN Wasser konnte die aufgrund der Nitratbelastung im Weinviertel entstandenen zusätzlichen Kosten durch zusätzliche Einnahmen aus dem gestiegenen Wasserverbrauch decken. Die Errichtung der Anlagen und Leitungen diente vor allem auch der Erhöhung der Versorgungssicherheit und der Wasserenthärtung. (TZ 35)

Erhebungen bei lokalen Wasserversorgern zeigten eine weitgehend unbedenkliche Nitratbelastung der zur Wasserversorgung genutzten Brunnen. Aufbereitungsbedarf aufgrund einer Nitratbelastung des Grundwassers hatte lediglich der Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf. Die Kosten für die Aufbereitung des nitratbelasteten Grundwassers hatten letztlich die Wasserbezieher zu tragen. Da die Nitratbelastungen eine Folge landwirtschaftlicher Bewirtschaftung waren, widersprach dies dem Prinzip der Verursachergerechtigkeit. (TZ 36)

Kenndaten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel

Rechtsgrundlagen	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie; WRRL) Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215/1959 Novelle zum WRG 1959 zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, BGBl. I Nr. 82/2003 Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan-Verordnung 2009, BGBl. II Nr. 103/2010 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über den guten chemischen Zustand des Grundwassers (Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser – QZV Chemie GW), BGBl. II Nr. 98/2010 Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung des Zustandes von Gewässern (Gewässerzustandsüberwachungsverordnung – GZÜV), BGBl. II Nr. 479/2006 Aktionsprogramm Nitrat 2008 und 2012
-------------------------	--

Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel mit erhöhter Nitratbelastung

Bezeichnung	Fläche (km ²)	Ausweisung im NGP 2009 ¹	Anzahl Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l als Teilmenge der gesamten Messstellen	
			gem. NGP 2009	gem. Ist-Bestandsanalyse 2013
Marchfeld (DUJ) ²	942	voraussichtliches Maßnahmengebiet	41 von 73	47 von 72
Weinviertel (DUJ)	1.347	Beobachtungsgebiet	6 von 17	6 von 16
Weinviertel (MAR) ³	2.008	Beobachtungsgebiet	12 von 32	14 von 32

grundwasserspezifische ÖPUL-Förderungen im Weinviertel

	2009	2010	2011	2012	2013	gesamt ⁴
	in EUR					
vorbeugender Boden- und Gewässerschutz	1.358.294	1.363.570	1.365.833	1.336.861	1.325.067	6.749.626
Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen	4.288	4.179	5.351	4.953	4.850	23.621
Summe	1.362.582	1.367.749	1.371.184	1.341.814	1.329.917	6.773.247

¹ Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2009

² Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

³ Planungsraum „March“

⁴ Zahlen vom RH auf EUR gerundet, Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: NGP 2009 (BMLFUW); Agrarmarkt Austria

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im
Bereich Grundwasser im Weinviertel****Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von April bis Mai 2014 die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)² im Bereich Grundwasser am Beispiel der Wasserversorgung im Weinviertel auf Ebene des Bundes sowie im Land Niederösterreich. Ziel der Überprüfung war zu beurteilen,
- wie die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie für das Grundwasser auf nationaler Ebene umgesetzt wurden,
 - ob die auf Basis des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 getroffenen Maßnahmen geeignet sind, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie betreffend den Zustand des Grundwassers – insbesondere in Bezug auf die nitratbelasteten Gebiete im Weinviertel – zu erreichen,
 - wie sich die Grundwassersituation im Weinviertel seither entwickelt hat und
 - wie sich die vorhandenen Beeinträchtigungen des Grundwassers auf die Trinkwasserversorgung im Weinviertel ausgewirkt haben.

Der RH wählte das Gebiet des Weinviertels aufgrund der langjährigen Ergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung aus, welche für die Grundwasserkörper im Weinviertel, insbesondere im Marchfeld, zahlreiche wiederholte Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat zeigten. Dadurch erreichten sie den in der Wasserrahmenrichtlinie festgeschriebenen guten chemischen Zustand des Grundwassers zum Teil nicht.

Im Jahr 2010 hatte der RH bereits die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol überprüft (siehe Reihe Bund 2012/2).

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2013; soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug.

Zu dem im Jänner 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Niederösterreich und das BMLFUW im April 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2014.

² Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

Rechtliche Grundlagen

Europäisches Recht

- 2 Die Wasserrahmenrichtlinie vom 23. Oktober 2000 regelte den rechtlichen Rahmen zur Vereinheitlichung der Wasserpolitik innerhalb der EU und enthielt die grundlegenden Prinzipien und Strukturen für den Schutz und die nachhaltige Nutzung von Wasser in den Mitgliedstaaten. Grundprinzip der Wasserrahmenrichtlinie war es, keine weiteren Verschlechterungen des Ist-Zustands der Gewässer zuzulassen (Verschlechterungsverbot) und alle Gewässer, die noch keinen guten Zustand auswiesen, grundsätzlich bis 2015 bzw. mit Ausnahmen spätestens bis 2027 schrittweise zu verbessern (Verbesserungsgebot).

Für das Grundwasser war ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand zu erreichen bzw. zu erhalten. Ergänzend zur Wasserrahmenrichtlinie³ legte die Grundwasserrichtlinie⁴ Kriterien für die Beurteilung des guten chemischen Zustands des Grundwassers sowie für die Ermittlung und Umkehrung signifikanter und anhaltender steigender Trends fest. Damit sollte nicht nur der Eintrag von Schadstoffen in das Grundwasser verhindert oder begrenzt, sondern auch einer Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper vorgebeugt werden.

Umsetzung in nationales Recht

- 3.1 (1) Die Wasserrahmenrichtlinie wurde 2003⁵ durch eine Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959) in das nationale Recht übernommen. Im Wesentlichen gab diese Novelle einen zeitlich und inhaltlich determinierten Planungszyklus für die Erstellung, Evaluierung und Weiterentwicklung wasserwirtschaftlicher Planungen (Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan) zur Erreichung von Umweltqualitätszielen auch für das Grundwasser vor. Die diesbezügliche Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und dem Landeshauptmann ergab sich aufgrund der mittelbaren Bundesverwaltung.

(2) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte mit Verordnung die zu erreichenden Zielzustände⁶ sowie die im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot maßgeblichen Zustände mittels charakteristischer Eigenschaften sowie mit

³ Der Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie definierte Parameter für die Bestimmung des chemischen und mengenmäßigen Zustands des Grundwassers und legte die Grundsätze der Überwachung fest.

⁴ Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung

⁵ BGBl. I Nr. 82/2003

⁶ Beim Grundwasser gab es nur die Unterscheidung zwischen einem guten chemischen Zustand und einem nicht guten chemischen Zustand bzw. einem guten mengenmäßigen und einem nicht guten mengenmäßigen Zustand.

Grenz- oder Richtwerten näher zu bezeichnen. Dies erfolgte einerseits mit der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser⁷. Andererseits war der mengenmäßige Grundwasserzustand gemäß Gewässerzustandsüberwachungsverordnung (GZÜV)⁸ durch die Beobachtung der Grundwasserstände und durch Bilanzierung zu ermitteln⁹.

(3) Dem Landeshauptmann oblagen im Bereich Grundwasser u.a. die fachliche Planung, die Koordinierung aller Planungsfragen im Land und die Überwachung der wasserwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Funktion als wasserwirtschaftliches Planungsorgan¹⁰ sowie im Wege einer Verordnungskompetenz auch die Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorgaben. Die wasserwirtschaftliche Planung umfasste auch, eine schrittweise Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers sicherzustellen und seine weitere Verschmutzung zu verhindern.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – aufgrund des in mittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehenden WRG 1959 – eine Richtlinien- und Weisungskompetenz gegenüber dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden hatte; dies insbesondere in den Bereichen der wasserwirtschaftlichen Planung und der Vollziehung der bundesgesetzlichen Vorgaben bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie (siehe auch TZ 14 und 33).

Grundwassersituation

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP)

- 4** Entsprechend den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie hatte jeder EU-Mitgliedstaat der Europäischen Kommission eine Beschreibung und Gliederung der Gewässer, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die Gewässer sowie eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen vorzulegen. Dazu führte das BMLFUW gemeinsam mit den Ländern im Jahr 2004 eine Ist-Bestandsanalyse durch und veröffentlichte diese im Jahr 2005. Aufbauend auf diesen

⁷ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über den guten chemischen Zustand des Grundwassers, BGBl. II Nr. 461/2010; Ziel war die Bezeichnung des guten chemischen Zustands insbesondere durch Festlegung von Schwellenwerten für Schadstoffe, von Kriterien für die Ermittlung und Beurteilung der Messergebnisse und für die Ermittlung signifikanter und anhaltend steigender Trends einschließlich der Trendumkehr, von Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung des Eintrags von Schadstoffen in das Grundwasser, von Untersuchungs- und Überwachungspflichten und von Mindestanforderungen an Bewilligungsbescheide.

⁸ BGBl. II Nr. 479/2006 i.d.g.F.

⁹ Ein guter mengenmäßiger Zustand liegt vor, wenn sich die langfristige mittlere jährliche Grundwasserentnahme mit der Grundwasserneubildung im Gleichgewicht befindet.

¹⁰ § 55 WRG 1959

Einteilung des Grundwassers

Ergebnissen und auf den Messungen in den Jahren 2006 bis 2008 wurde schließlich 2010 der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP 2009) veröffentlicht (siehe TZ 11).

5.1 Nutzbares Grundwasser besteht nur dort, wo es Grundwasserleiter gibt. Dies sind unter der Erdoberfläche liegende Boden- oder Gesteinskörper oder andere geologische Formationen (Schotterkörper, Karstgesteine etc.) mit hinreichender Porosität und Durchlässigkeit, so dass entweder ein nennenswerter Grundwasserstrom oder eine Entnahme erheblicher Grundwassermengen möglich ist.

Für Planungsprozesse (Bewertung der Auswirkungen von Gewässerbelastungen, Monitoring, Maßnahmenplanung etc.) war es erforderlich, die vorhandenen Grundwasserleiter zu erfassen und in Wasserkörper zu unterteilen. Die Abgrenzung der Grundwasserkörper¹¹ erfolgte nach den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen¹² durch das BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Ländern. Der im Jahr 2001 dafür eingerichtete Arbeitskreis teilte das Bundesgebiet in

- 64 Einzelgrundwasserkörper und
- 63 Gruppen von Grundwasserkörpern auf.¹³

Als Einzelgrundwasserkörper klassifizierte er hydrologisch zusammenhängende, dreidimensional abgrenzbare Grundwasservolumen. Diese verfügten in der Regel über eine Ausdehnung von mindestens 50 km² und waren aufgrund ihrer Mächtigkeit von hoher wasserwirtschaftlicher Bedeutung. Kleinere Wasservorkommen wurden zu Gruppen von Grundwasserkörpern zusammengefasst.¹⁴ Diese Einteilung wurde der Ist-Bestandsanalyse 2004 zugrunde gelegt.

¹¹ Gemäß § 30c Abs. 3 WRG 1959 i.d.g.F. ist ein Grundwasserkörper ein abgegrenztes Grundwasservolumen innerhalb eines oder mehrerer Grundwasserleiter. Grundwasserleiter sind unter der Erdoberfläche liegende Boden- oder Gesteinskörper oder andere geologische Formationen mit hinreichender Porosität und Permeabilität, so dass entweder ein nennenswerter Grundwasserstrom oder die Entnahme erheblicher Grundwassermengen möglich ist.

¹² CIS-Guidance Document No. 2 (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive) „Identification of water bodies“

¹³ Zusätzlich zu den oberflächennahen Grundwasserkörpern erfolgte die Ausweisung von neuen Tiefengrundwasserkörpern, die für die Überprüfung des RH nicht relevant waren.

¹⁴ Die Abgrenzung erfolgte sowohl nach den hydrogeologisch relevanten tektonischen Großeinheiten als auch nach den Grenzen der Planungsräume.

Der Begriff „Grundwasserkörper“ wurde im österreichischen Wasserrecht mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie neu eingeführt. Er ersetzte die zuvor für die Einteilung der Grundwasservorkommen als Bezugseinheit verwendeten Grundwassergebiete. Die Einteilung des Grundwassers nach Grundwasserkörpern unterschied sich wesentlich von der Einteilung nach Grundwassergebieten. Während die Einteilung in Grundwassergebiete auf die Überwachung wichtiger (zusammenhängender) Grundwassergebiete ausgerichtet war und nicht die gesamte Fläche des Bundesgebiets abdeckte, erfolgte in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie eine flächendeckende Aufteilung des Bundesgebiets in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern.¹⁵

5.2 Der RH hielt fest, dass die vom BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Ländern vorgenommene Abgrenzung der Grundwasserkörper entsprechend den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen erfolgt war. Er wies aber gleichzeitig darauf hin, dass in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – insbesondere bei der Zusammenfassung von Grundwasserkörpern zu Gruppen – auch andere Einteilungen möglich gewesen wären, um damit eine Nivellierung von Belastungen bei unterschiedlich stark verunreinigten Grundwasserkörpern zu vermeiden. Seiner Ansicht nach erschwerte die gewählte Einteilung in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern zum Teil die Fokussierung auf wesentliche Problembereiche (siehe TZ 10).

5.3 *Das Land Niederösterreich ergänzte in seiner Stellungnahme, dass es bei der Abgrenzung der Grundwasserkörper nach einem bundesweit einheitlichen Leitfaden in Abstimmung mit dem BMLFUW vorgegangen sei. Diese Vorgehensweise sei konform zu den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Grundsätzen erfolgt.*

Überwachung und
Bewertung des
Grundwasserzustands

6.1 (1) Grundwasser ist, entsprechend dem im WRG 1959 formulierten Umweltziel¹⁶, derart zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, dass bis spätestens 22. Dezember 2015¹⁷ der gute Zustand erreicht wird. Dieser ist dann erreicht, wenn sich der Grundwasserkörper zumindest in einem guten mengenmäßigen und chemischen Zustand befindet. Die Bewertung des Grundwassers erfolgte auf der Ebene der Ein-

¹⁵ Der RH verwendet die Begriffe „Einzelgrundwasserkörper“ und „Gruppen von Grundwasserkörpern“ insbesondere im Zusammenhang mit der Einteilung der Grundwasserkörper sowie mit der Überwachung und Bewertung des Grundwasserzustands. In jenen Fällen, in denen der Untergliederung keine Relevanz zukommt, gelangt der Begriff „Grundwasserkörper“ als Oberbegriff zur Anwendung.

¹⁶ § 30c Abs. 1 WRG 1959

¹⁷ Unter bestimmten Voraussetzungen (§ 30e WRG 1959 i.d.g.F.) war eine stufenweise Umsetzung der festgelegten Umweltziele bis zum 22. Dezember 2021 bzw. bis zum 22. Dezember 2027 zulässig (siehe TZ 11).

zelgrundwasserkörper bzw. in der Gruppe von Grundwasserkörpern anhand der jeweils vorhandenen Messstellen des Kontrollnetzes.

Das zur Überwachung der Grundwasserqualität (chemischer Zustand) aufgebaute Kontrollnetz umfasste mehr als 2.000 ausgewählte Qualitäts-Messstellen (Brunnen, Sonden, Quellen) in ganz Österreich, aus denen in regelmäßigen Intervallen Wasserproben entnommen und auf eine Vielzahl an Inhaltsstoffen (z.B. Nitrat, Eisen, Chlorid, Phosphat, Sulfat, Pflanzenschutzmittel) untersucht wurden. Dem erhöhten Belastungs- und Gefährdungspotenzial Rechnung tragend, wiesen die in den landwirtschaftlich intensiv genutzten Regionen Österreichs liegenden Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern eine vergleichsweise hohe Messstellendichte auf.

Die Überwachung des mengenmäßigen Grundwasserzustands, d.h. die Messung der Grundwasserstände, erfolgte über ein eigenes für diesen Zweck eingerichtetes Messnetz mit mehr als 3.000 Messstellen.

(2) Maßgebend für die Beurteilung des chemischen Zustands eines Einzelgrundwasserkörpers bzw. einer Gruppe von Grundwasserkörpern war das Kriterium der Gefährdung der Grundwasserbeschaffenheit an einer Messstelle. Die Beschaffenheit des Grundwassers an einer Messstelle galt als gefährdet, wenn der für einen Schadstoff ermittelte Messwert¹⁸ den zugehörigen, in der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser¹⁹ festgelegten Schwellenwert für einen Schadstoff²⁰ überschritt. Ein Grundwasserkörper befand sich definitionsgemäß in einem guten chemischen Zustand, wenn eine solche Gefährdung an weniger als 50 % der Messstellen eines Grundwasserkörpers gegeben war.

(3) Wenn die Beschaffenheit des Grundwassers an gleichzeitig 50 % oder mehr aller beobachteten Messstellen eines Grundwasserkörpers als gefährdet einzustufen war, hatte der Landeshauptmann für den Grundwasserkörper hinsichtlich eines Schadstoffs ein sogenanntes voraussichtliches Maßnahmengebiet zu bezeichnen. Ein solches war auch bei Vorliegen eines signifikanten und anhaltend steigenden Trends der Messergebnisse auszuweisen. Bei einer Gefährdung an gleichzeitig 30 % oder mehr aller beobachteten Messstellen eines Grundwasserkörpers hatte der Landeshauptmann für den Grundwasserkörper hinsichtlich eines Schadstoffs ein sogenanntes Beobachtungsgebiet zu bezeichnen (siehe TZ 20).

¹⁸ arithmetisches Mittel der Jahresmittelwerte aus allen für den Beurteilungszeitraum vorliegenden – zumindest drei Beobachtungen umfassenden – Messergebnissen

¹⁹ BGBl. II Nr. 98/2010 i.d.g.F.

²⁰ z.B. Nitrat, Orthophosphat, Atrazin und andere Pestizide

(4) Gemäß Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie war für die Auswahl der Überwachungsstellen auch die Repräsentativität der an dieser Stelle gewonnenen Überwachungsdaten für die Qualität des jeweiligen Grundwasserkörpers maßgebend.

Die Überwachung der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“²¹ erfolgte über 17 GZÜV-Messstellen²². Die einzige am süd-östlichen Rand dieses Gebiets gelegene GZÜV-Messstelle befand sich in Wolkersdorf im Brunnen 1 des Wasserverbands Gemeindeverband (GV) Wolkersdorf – Pillichsdorf. Die zur Überwachung des chemischen Zustands herangezogenen, aus dem Brunnen 1 entnommenen Wasserproben zeigten eine geringe Nitratbelastung. Laut den Erhebungen des RH beim Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf (siehe TZ 36) zeigte ein anderer Brunnen des Verbands, der in hohem Ausmaß zur Trinkwasserversorgung genutzt wurde, eine über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung²³ liegende Nitratbelastung. Diese Nitratbelastung floss in die Überwachung und Beurteilung des chemischen Zustands der Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ nicht ein.

6.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Ausweisung des guten chemischen Zustands für einen Einzelgrundwasserkörper oder eine Gruppe von Grundwasserkörpern nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Qualität des vorhandenen Grundwassers zuließ. Auch bei Vorliegen eines guten chemischen Zustands konnten große Gebiete vorhanden sein, in denen das entnommene Grundwasser aufgrund von Verunreinigungen nicht direkt als Trinkwasser nutzbar war. Definitionsgemäß waren nämlich Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern bereits dann mit einem guten Zustand zu bewerten, wenn bei weniger als 50 % der beobachteten Messstellen eine Gefährdung der Grundwasserbeschaffenheit (Schwellenwertüberschreitung) vorlag. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen zum Grundwassergebiet Zayatal (siehe TZ 10).

(2) Die GZÜV-Messstelle in Wolkersdorf erfüllte nach Ansicht des RH nicht das für die Auswahl von Überwachungsstellen maßgebende Kriterium der Repräsentativität. Er empfahl deshalb dem Land Niederösterreich eine regelmäßige Überprüfung der Messstellen im Hinblick auf ihre Repräsentativität für das jeweilige Einzugsgebiet.

²¹ Die in Klammer stehende Abkürzung DUJ bezeichnet die Flussgebietseinheit und auch den Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“.

²² GZÜV = Gewässerzustandsüberwachungsverordnung

²³ BGBl. II Nr. 304/2001 i.d.g.F.

6.3 (1) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Qualitätsüberwachung des Grundwassers gemäß Gewässerzustandsüberwachungsverordnung (GZÜV) darauf ausgerichtet sei, die Grundwasserqualität auf einer regionalen, nicht jedoch einer lokalen Ebene zu bewerten. Das Grundwassermonitoring gemäß GZÜV könne daher nicht dafür herangezogen werden, um lokale Belastungen zu erkennen und darauf aufbauend Sanierungsschritte in die Wege zu leiten.

(2) Bei der Auswahl der GZÜV-Messstellen sei nach Angabe des Landes Niederösterreich darauf geachtet worden, einen repräsentativen Querschnitt über einen gesamten regionalen Grundwasserkörper zu legen. Das Nicht-Vorhandensein von Belastungen könne nicht als Argument verwendet werden, um eine Messstelle als nicht repräsentativ einzustufen. Die Messergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung würden regelmäßig auf Plausibilität überprüft. Bei auffälligen Messwerten sei schon bisher eine auch örtliche Überprüfung durch die Gewässeraufsicht erfolgt, wobei auch geprüft werde, ob die Messstelle für die regionale Grundwasserqualität repräsentativ sei oder durch lokale Gegebenheiten beeinflusst werde.

6.4 Die Messergebnisse bloß einer Messstelle können nach Auffassung des RH nicht als repräsentativ für ein rd. 200 km² großes Gebiet eingestuft werden, wenn an einer 2 km entfernten Messstelle stark abweichende Ergebnisse registriert werden. In einem solchen Fall müssten nach Ansicht des RH beide Messstellen zur Beurteilung des Grundwasserzustands herangezogen werden. Der RH verblieb daher bei seiner Ansicht, dass die GZÜV-Messstelle in Wolkersdorf das für die Auswahl von Überwachungsstellen maßgebende Kriterium der Repräsentativität nicht erfüllte.

Grundwasserzustand
in Österreich laut
NGP 2009

7.1 (1) Laut NGP 2009, der auf Untersuchungsergebnissen aus dem Beobachtungszeitraum 2006 bis 2008 basierte, wiesen 124 der insgesamt 127 Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern einen guten Zustand auf; drei verfehlten das angestrebte Umweltziel. Die Überwachung und Bewertung der Grundwasserquantität ergab für alle Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern einen guten mengenmäßigen Zustand. Hingegen wiesen drei Einzelgrundwasserkörper hinsichtlich des Parameters Nitrat einen nicht guten chemischen Zustand auf, weil bei zumindest 50 % der Messstellen der Schwellenwert für Nitrat (45 mg/l) überschritten wurde. Das größte dieser drei Gebiete war der Einzelgrundwasserkörper Marchfeld mit einer Fläche von 942 km², in dem bei 41 von 73 Messstellen (rd. 56 %) der Schwellenwert für Nitrat überschritten worden war.

Tabelle 1: Einzelgrundwasserkörper, die gemäß NGP 2009 keinen guten chemischen Zustand aufwiesen

Bezeichnung des Grundwasserkörpers	Fläche (km ²)	Anzahl der Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l als Teilmenge der gesamten beprobten Messstellen
Marchfeld (DUJ)	942	41 von 73
Parndorfer Platte (LRR)	254	3 von 6
Südliches Wiener Becken–Ostrand (DUJ)	209	9 von 13

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

LRR: Planungsraum „Leitha, Raab, Rabnitz“

Quelle: BMLFUW (NGP 2009)

(2) Überschreitungen von Schwellenwerten gab es auch in anderen Einzelgrundwasserkörpern und Gruppen von Grundwasserkörpern. Diese waren aber nicht so häufig, dass die betroffenen Einzelgrundwasserkörper oder Gruppen von Grundwasserkörpern nach den geltenden Kriterien als in einem nicht guten chemischen Zustand einzustufen gewesen wären. Insgesamt ergaben die Messungen bei 454 der rd. 2.000 untersuchten Messstellen (sohin bei rd. 23 %) eine Gefährdung des Grundwassers, d.h. eine Überschreitung des Schwellenwerts für zumindest einen Schadstoff.

(3) 14 Einzelgrundwasserkörper und Grundwasserkörpergruppen wies der NGP 2009 als Beobachtungsgebiete²⁴ aus, elf davon aufgrund von Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat. Die beiden mit insgesamt rd. 3.355 km² größten Gebiete („Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“²⁵) lagen ebenfalls im Weinviertel (siehe TZ 9).

²⁴ Weinviertel (MAR), Weinviertel (DUJ), Eferdinger Becken (DUJ), Traun–Enns–Platte (DUJ), Südliches Wiener Becken–Ostrand (LLR), Wulkatal (LLR), Seewinkel (LRR), Stoorbachtal (LLR), Stremtal (LRR), Ikvatal (LLR), Hügelland Rabnitz (LRR), Leibnitzer Feld (MUR), Unteres Murtal (MUR), Hügelland zwischen Mur und Raab (MUR)

²⁵ Die in Klammer stehende Abkürzung MAR bezeichnet die Flussgebietseinheit und auch den Planungsraum „March“.

(4) Alle als Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmegebiete ausgewiesenen Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern befanden sich laut NGP 2009 in Regionen mit intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung.²⁶

- 7.2** Der RH hob hervor, dass bei 454 der rd. 2.000 untersuchten Messstellen (rd. 23 %) eine Gefährdung des guten chemischen Zustands des Grundwassers vorlag. Dieser Umstand relativierte seiner Ansicht nach das im NGP 2009 genannte gute Ergebnis, wonach alle 63 der in Österreich ausgewiesenen Gruppen von Grundwasserkörpern und 61 der 64 ausgewiesenen Einzelgrundwasserkörper das angestrebte Umweltziel des guten chemischen Zustands erfüllten und nur drei das Umweltziel verfehlten.

Nach Ansicht des RH bestand trotz der bereits weitgehenden Zielerreichung Handlungsbedarf im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden bzw. tatsächlich angewendeten Instrumente. Er stellte dies in der Folge am Beispiel der Nitratbelastung des Grundwassers im Weinviertel dar.

- 7.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei das Messstellennetz der GZÜV derart aufgebaut worden, dass in belasteten Grundwassergebieten eine deutliche Verdichtung des Messstellennetzes erfolge, während in den unbelasteten Gebieten mit deutlich weniger Messstellen das Auslangen gefunden werden könne. Der prozentuelle Anteil der gefährdeten Messstellen an der Gesamtsumme aller Messstellen ließe daher keinen Rückschluss auf die landesweite Grundwasserqualität zu. Wesentlich aussagekräftiger sei eine flächenbezogene Auswertung. Demnach entspreche das Grundwasser in 94 % der niederösterreichischen Landesfläche den EU-Vorgaben.*

- 7.4** Der RH entgegnete, dass er genau diese Diskrepanz aufzeigte. Wie das Land Niederösterreich ausführte, war auf 94 % der Fläche definitionsgemäß ein guter Zustand gegeben. Ungeachtet dessen gab es innerhalb dieser Fläche zahlreiche kleinere Gebiete – wie z.B. das Gebiet Zaya-tal (siehe dazu TZ 10) –, in denen das Grundwasser aufgrund von zu hohen Schadstoffbelastungen nur nach Aufbereitung zur Trinkwassernutzung geeignet war. Die hohe Anzahl an gefährdeten Messstellen

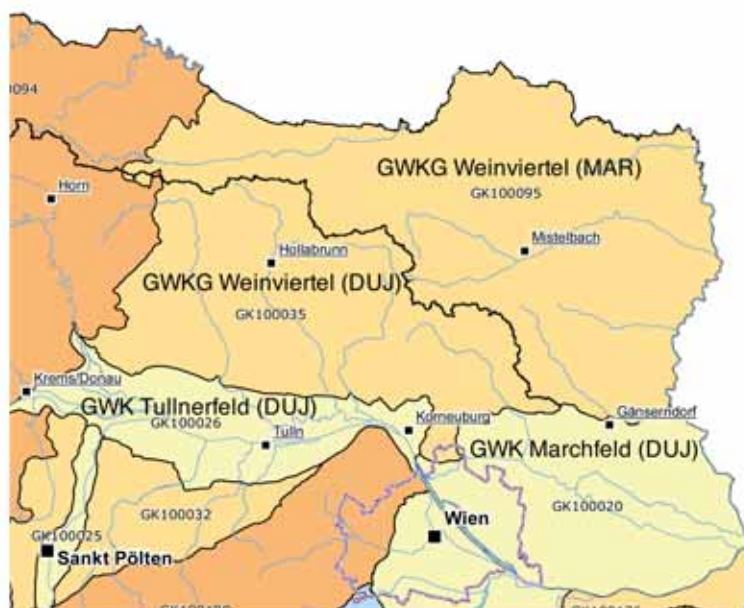
²⁶ Bei den Ursachen von Grundwasserverunreinigungen kann grundsätzlich zwischen punktuellen und diffusen Schadstoffquellen unterschieden werden. Während bei den punktuellen Quellen vor allem Altlasten eine Gefährdung des Grundwassers bilden, stellen bei den diffusen Quellen insbesondere Einträge von Stickstoff und Pflanzenschutzmitteln aus landwirtschaftlicher Bewirtschaftung signifikante Belastungen der Grundwasserqualität dar. Ob im Grundwasser Überschreitungen der zulässigen Schadstoffkonzentration auftreten, ist allerdings nicht nur von den Emissionen, sondern auch von anderen Faktoren, wie der Bodenbeschaffenheit, der Höhe des Jahresniederschlags oder der Dauer der Grundwassererneuerung abhängig.

ließ nach Ansicht des RH den Rückschluss zu, dass in vielen Bereichen des Grundwassers Belastungen vorlagen, die durch die Zusammenfassung zu Grundwasserkörpern bzw. Gruppen von Grundwasserkörpern nicht mehr deutlich wurden. Trotz der bereits weitgehenden Zielerreichung gemäß NGP 2009 betonte er daher erneut den Handlungsbedarf in diesen Bereichen.

Grundwasserzustand
im Weinviertel

8 Das Grundwasser im Weinviertel war in den Einzelgrundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“, den nördlich der Donau gelegenen Teil des Einzelgrundwasserkörpers „Tullnerfeld (DUJ)“ sowie zwei Gruppen von Grundwasserkörpern („Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“) gegliedert.

Abbildung 1: Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel



Quelle: Umweltbundesamt, BMLFUW

Der im nördlichen Teil des Wiener Beckens gelegene Grundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“ stellte aufgrund seiner Ausdehnung von 942 km² und einem Wasservolumen von mehr als einer Milliarde Kubikmeter als zweitgrößter²⁷ Grundwasserkörper in Österreich eine wichtige Wasserreserve dar.²⁸ Dieses Vorkommen bildete die Basis für die Wasser-

²⁷ bezogen auf die oberflächennahen Grundwasserkörper

²⁸ einer Menge, die dem Jahresverbrauch von 5 Mio. Haushalten entspricht

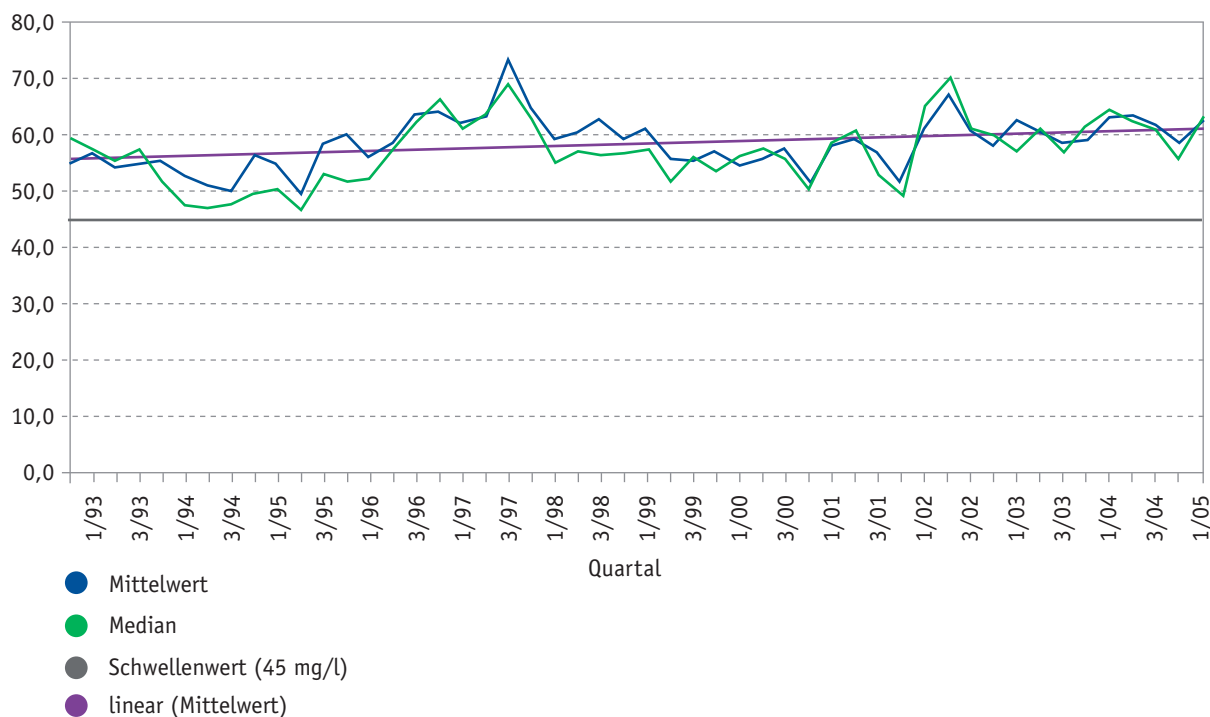
Grundwassersituation

versorgung von Gemeinden, Gewerbe und Industrie und hatte besonders für die Feldberegung in der Landwirtschaft große Bedeutung.

Der mit 587 km² Ausdehnung ebenfalls sehr große und wichtige Grundwasserkörper „Tullnerfeld (DUJ)“ erstreckte sich beidseitig der Donau; zum Weinviertel zählte nur der nördlich der Donau gelegene Anteil. Die anderen im Weinviertel vorhandenen Grundwasservorkommen wurden zu zwei Gruppen von Grundwasserkörpern zusammengefasst: Die im Südwesten der Region gelegenen wurden dem Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein (DUJ)“, jene im Nordosten gelegenen dem Planungsraum „March (MAR)“ zugeordnet.

- 9.1** (1) Zur Belastung des Grundwassers im Weinviertel mit Nitrat lagen zumindest seit 1992 durchgehende Zeitreihen von Messergebnissen vor, die die Entwicklung dokumentierten. So waren z.B. im Wassergütejahresbericht 2006 für das Marchfeld in Niederösterreich für den Zeitraum 3. Quartal 1992 bis 4. Quartal 2004 Nitratbelastungen zwischen 50 mg/l und 70 mg/l, also über dem Schwellenwert von 45 mg/l, ausgewiesen.

Abbildung 2: Entwicklung der Nitratwerte im Marchfeld zwischen 1992 und 2004 in mg/l



Quellen: Erhebung der Wassergüte in Österreich – Jahresbericht 2006; Umweltbundesamt, BMLFUW

Eine bereits 1994 durchgeführte Auswertung²⁹ zur Situation im Grundwassergebiet Marchfeld ergab an 29 der 45 Messstellen (und somit an 64 %) eine Überschreitung des Schwellenwerts von 45 mg/l.

(2) Im NGP 2009 (Beobachtungszeitraum 2006 bis 2008) waren aufgrund von Überschreitungen des Schwellenwerts für den Parameter Nitrat der Einzelgrundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“ als voraussichtliches Maßnahmengebiet, die beiden Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ als Beobachtungsgebiete ausgewiesen. Diese drei insgesamt 4.297 km² großen Gebiete hatten einen Anteil von rd. 50 % an der Summe der Flächen aller österreichweit ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebiete. Während der Anteil an Messstellen, bei denen Überschreitungen des Schwellenwerts von 45 mg Nitrat/l registriert wurden, österreichweit bei 12 %³⁰ lag, betrug er im Weinviertel 41 %:

Tabelle 2: Nitratbelastung der Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern im Weinviertel gemäß NGP 2009

Bezeichnung des Grundwasserkörpers		Fläche (km ²)	beprobte Messstellen	Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l	Anteil (in %)	Ausweisung
Marchfeld (DUJ)	Einzel-GWK	942	73	41	56	voraussichtl. Maßnahmengebiet
Tullnerfeld (DUJ) ¹	Einzel-GWK	345	30	4	13	–
Weinviertel (DUJ)	Gruppe von GWK	1.347	17	6	35	Beobachtungsgebiet
Weinviertel (MAR)	Gruppe von GWK	2.008	32	12	38	Beobachtungsgebiet
gesamtes Weinviertel		4.642	152	63	41	

¹ nur Anteil nördlich der Donau

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

MAR: Planungsraum „March“

GWK: Grundwasserkörper

Quelle: BMLFUW (NGP 2009)

Der Grundwasserkörper „Marchfeld (DUJ)“ befand sich mit Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat bei 56 % der Messstellen in einem nicht guten chemischen Zustand; laut wasserwirtschaftlichen Forschungsergebnissen eine Folge des Zusammentreffens der speziellen hydrogeologischen Verhältnisse, die eine langsame Grundwas-

²⁹ O. Vollhofer (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft), Gewässermengen- und Güteprobleme im Marchfeld

³⁰ An 240 von insgesamt 2.045 ausgewerteten Messstellen wurden Schwellenwertüberschreitungen beim Parameter Nitrat festgestellt.

Grundwassersituation

serenerneuerung bewirkten, mit intensiver landwirtschaftlicher Bewirtschaftung (75 % landwirtschaftliche Flächen)³¹, pannonischem Klima³² und großflächig vorhandenen auswaschungsgefährdeten Böden. Diese Umstände führten über Jahrzehnte hinweg zu einer hohen Anreicherung von Nitrat im Grundwasser.

Der Grundwasserkörper „Tullnerfeld (DUJ)“ wies einen deutlich besseren Zustand auf, weil die Donau bzw. ihr im Untergrund fließender Begleitstrom für eine rasche Grundwassererneuerung sorgte. Die im Grundwasser registrierten Schadstoffkonzentrationen lagen – trotz der auch in dieser Region vorhandenen Einträge aus der intensiven landwirtschaftlichen Bewirtschaftung – deshalb meist unter den Schwellenwerten.

(3) Der auf der Grundlage von Untersuchungsergebnissen aus dem Beobachtungszeitraum 2010 bis 2012 erstellte „Österreichische Bericht der Ist-Bestandsanalyse 2013“³³ an die Europäische Kommission zeigte für die im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmegebiete im Vergleich zum NGP 2009 keine Verbesserung der Grundwasserqualität, sondern mehr Messstellen mit Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat.

Tabelle 3: Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmegebieten gemäß Ist-Bestandsanalyse 2013

Bezeichnung des Grundwasserkörpers		Fläche (km ²)	beprobte Messstellen	Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l	Anteil Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l (in %)
Marchfeld (DUJ)	Einzel-GWK	942	72	47	65
Weinviertel (DUJ)	Gruppe von GWK	1.347	16	6	38
Weinviertel (MAR)	Gruppe von GWK	2.008	32	14	44

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

MAR: Planungsraum „March“

GWK: Grundwasserkörper

Quelle: BMLFUW

³¹ Im Marchfeld dominiert die viehlose Wirtschaftsweise mit überwiegendem Getreideanbau. Die am weitesten verbreitete Kulturart stellt der Weizen dar; in den westlichen, nahe Wien gelegenen Gebieten wird verstärkt Feldgemüse angebaut, während im Osten weitere Getreidesorten vorzufinden sind. Auch die Zuckerrübe, die Kartoffel sowie der Körnermais zählen zu den Hauptkulturen.

³² Geringe Niederschlagsmengen verbunden mit hohen Verdunstungsraten; mit einem mittleren Jahresniederschlag von lediglich 530 mm gilt das Marchfeld als klassisches Trockengebiet.

³³ veröffentlicht im März 2014

Gegenüber dem NGP 2009 ergaben sich somit folgende Veränderungen der Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten:

Tabelle 4: Änderungen der Nitratbelastungen in den im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten gegenüber dem NGP 2009

Bezeichnung des Grundwasserkörpers	beprobte Messstellen		Messstellen mit Nitrat > 45 mg/l		Veränderung zwischen 2009 und 2013 (in %-Punkten)
	2009	2013	2009	2013	
Marchfeld (DUJ)	73	72	41	47	+ 9
Weinviertel (DUJ)	17	16	6	6	+ 3
Weinviertel (MAR)	32	32	12	14	+ 6

DUJ: Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“

MAR: Planungsraum „March“

GWK: Grundwasserkörper

Quelle: BMLFUW

9.2 Bezugnehmend auf die im NGP 2009 enthaltenen Ergebnisse der Grundwasserüberwachung stellte der RH fest, dass die Beschaffenheit des Grundwassers im Weinviertel in höherem Ausmaß gefährdet war als in anderen Regionen Österreichs: Österreichweit war an 12 %, im Weinviertel jedoch an 41 % der Messstellen eine Grundwassergefährdung durch Nitrat gegeben.

Im Hinblick auf die Ergebnisse aus der Ist-Bestandsanalyse 2013 wies der RH darauf hin, dass sich die Grundwasserqualität im Weinviertel im Vergleich zum NGP 2009 verschlechtert hatte. Er vermerkte kritisch, dass die Nitratbelastung des Grundwassers im Weinviertel bereits seit zumindest 20 Jahren bekannt war. Infolge der zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch immer bestehenden Schwellenwertüberschreitungen sah der RH hier Handlungsbedarf.

9.3 (1) Wie das BMLFUW in seiner Stellungnahme mitteilte, zeigten die dem Entwurf des NGP 2015 zugrundeliegenden Ergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung für den Grundwasserkörper Marchfeld (DUJ) und für die Gruppe von Grundwasserkörpern Weinviertel (MAR) eine geringere Anzahl an Messstellen mit Schwellenwertüberschreitungen gegenüber den Ergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013. Bei der Gruppe von Grundwasserkörpern Weinviertel (MAR) waren die Ergebnisse auch besser als die für die Erstellung des NGP 2009 herangezogenen Ergebnisse.

Das BMLFUW merkte zudem an, dass kurzfristige Konzentrationsentwicklungen in einzelnen Messstellen aufgrund der heterogenen Beschaffenheit des Untergrunds grundsätzlich keine belastbaren Aussagen über Entwicklungen des Grundwasserzustands liefern könnten. Die Methodik der Zustandsbewertung von Grundwasserkörpern beruhe auf einer gesamthaften Betrachtung der langjährigen Grundwasserkonzentrationen auf Grundwasserkörperebene gemeinsam mit einer Analyse der Trends. Für die angesprochenen Grundwasserkörper im Weinviertel wären auf Basis durchgeführter Trendanalysen keine signifikanten Trends feststellbar.

(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen zu TZ 7: Demnach sei ein prozentueller Vergleich der gefährdeten bzw. nicht gefährdeten Messstellen über mehrere Grundwasserkörper hinweg insofern nicht aussagekräftig, als in den bekanntermaßen belasteten Grundwasserkörpern ein deutlich verdichtetes Messstellennetz betrieben werde.

Die Aussage des RH, wonach sich die Grundwasserqualität des Weinviertels im Vergleich zum NGP 2009 verschlechtert habe, könne durch die mittlerweile auch für 2014 vorliegenden Daten widerlegt werden: Die in der Ist-Bestandsanalyse 2013 noch dargestellte negative Trendentwicklung habe sich nicht bestätigt. Im NGP 2009 seien noch 37,5 % der Messstellen des Grundwasserkörpers Weinviertel (MAR) als gefährdet ausgewiesen gewesen. Im bereits vom BMLFUW veröffentlichten Entwurf zum NGP 2015 seien es nur noch 32,3 %. Eine Trendberechnung gemäß der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser ergebe sogar einen klar fallenden Trend für den Zeitraum 2008 bis 2014.

- 9.4** (1) Zur Stellungnahme des BMLFUW merkte der RH an, dass die Ausführungen über die mangelnde Aussagekraft kurzfristiger Konzentrationsentwicklungen bei einzelnen Messstellen somit auch für die dem Entwurf des NGP 2015 zugrundeliegenden Ergebnisse der Gewässerzustandsüberwachung gelten. Gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands erfordern nach Ansicht des RH mehrjährige Messreihen. Ob tatsächlich eine Verbesserung erzielt wurde, kann nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Abbildung 2, die für den Zeitraum zwischen 1992 und 2004 die jährlichen Schwankungen und insgesamt eine negative Entwicklung der Nitratbelastung im Marchfeld zeigt. Aufgrund des danach geänderten Beurteilungsregimes lagen für die weitere Entwicklung ab 2004 keine direkt vergleichbaren Messergebnisse mehr vor.

(2) Zum Argument des Landes Niederösterreich, wonach ein prozentueller Vergleich der gefährdeten bzw. nicht gefährdeten Messstellen über mehrere Grundwasserkörper hinweg nicht aussagekräftig sei, verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 7: Die hohe Anzahl an gefährdeten Messstellen ließ den Rückschluss zu, dass in vielen Bereichen des Grundwassers Belastungen vorlagen, die durch die Zusammenfassung zu Grundwasserkörpern bzw. Gruppen von Grundwasserkörpern nicht mehr deutlich wurden. Trends können nach Ansicht des RH nur aus mehrjährigen Messreihen ermittelt werden.

Grundwassergebiet
Zayatal

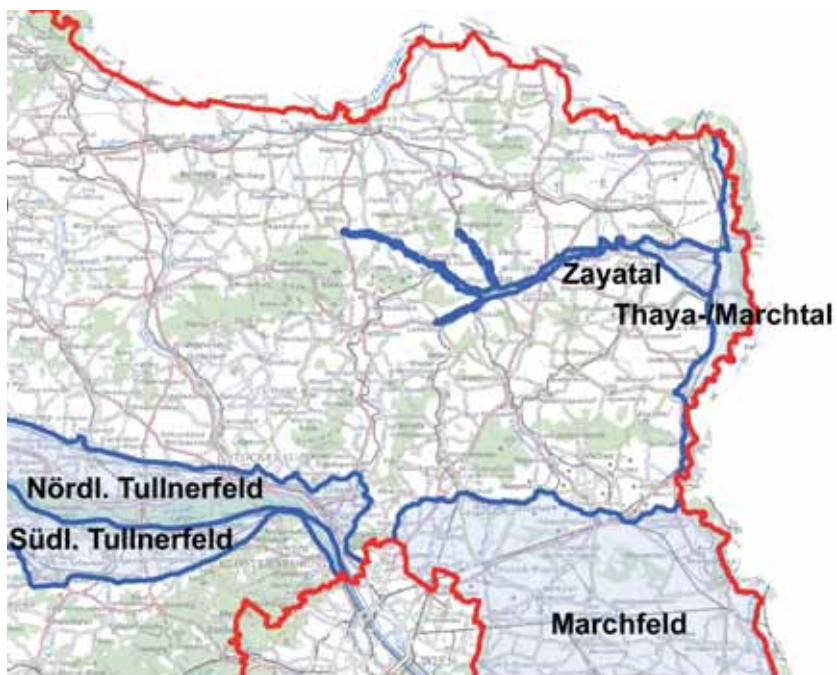
10.1 (1) Am Beispiel des Grundwassergebiets Zayatal stellt der RH im Folgenden dar, welche Auswirkungen die im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erfolgte Neugliederung³⁴ der Grundwässer hatte.

(2) Das dem hydrographischen Einzugsgebiet der Zaya, welche in den Leiser Bergen im Weinviertel entspringt und bei Drösing in die March mündet, entsprechende Grundwassergebiet Zayatal war wegen seiner wasserwirtschaftlichen Bedeutung in den Wassergütejahresberichten des BMLFUW bis 2006 als eines von 149 zusammenhängenden Grundwassergebietten ausgewiesen.

³⁴ Diese erfolgte ab dem Jahr 2001 und lag erstmals der Ist-Bestandsanalyse 2004 zugrunde. Die regelmäßigen Auswertungen in den Wassergütejahresberichten bis 2006 wurden jedoch weiterhin auf Basis der bis 2010 geltenden Grundwasserschwellenverordnung (GSwV) nur für zusammenhängende Grundwassergebiete durchgeführt; ab dem Jahresbericht 2010 erfolgte die Darstellung der Messergebnisse gemäß der 2010 in Kraft getretenen Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser (QZV Chemie GW) flächendeckend für Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern.

Grundwassersituation

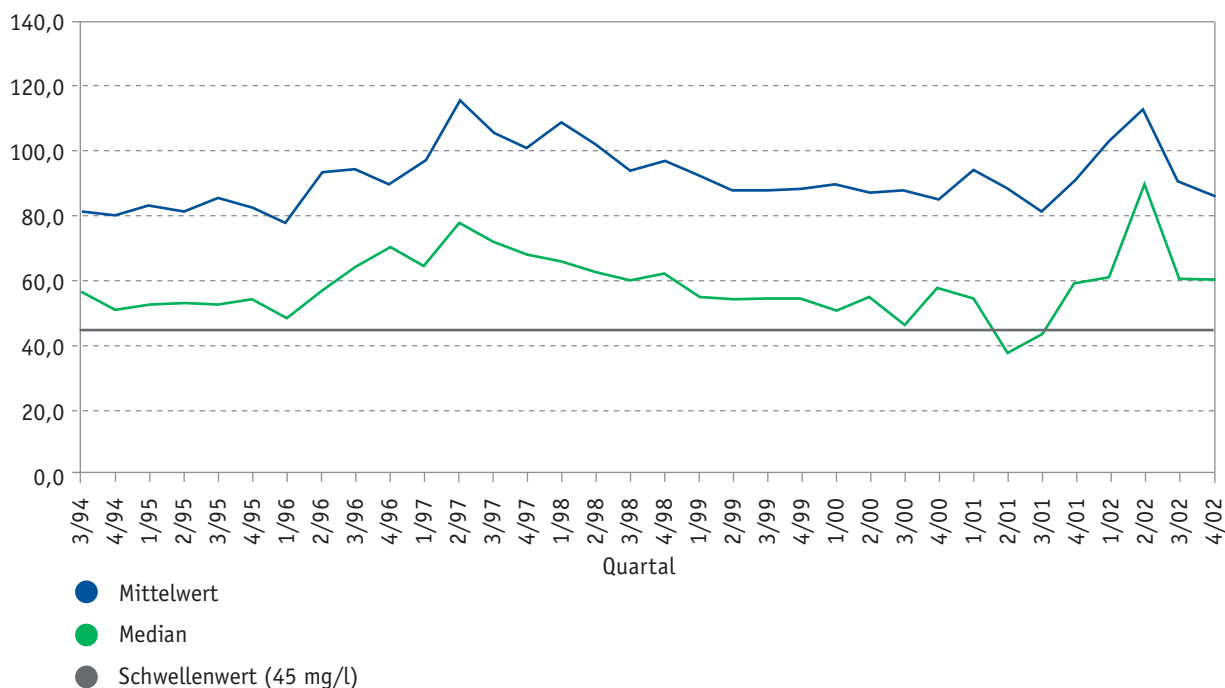
Abbildung 3: Lage des Grundwassergebiets Zayatal



Quelle: Land Niederösterreich

Die Qualität des Grundwassers im Zayatal war vor allem aufgrund hoher Nitratbelastung stark beeinträchtigt. Der Wassergütejahresbericht 2004 zeigte in diesem Gebiet für den Zeitraum 3. Quartal 1994 bis Ende 2002 Nitratbelastungen zwischen 80 mg/l und 120 mg/l, die somit weit über dem Schwellenwert von 45 mg/l lagen:

Abbildung 4: Entwicklung der Nitratwerte im Zayatal zwischen 1994 und 2002 in mg/l



Quellen: Erhebung der Wassergüte in Österreich – Jahresbericht 2004; Umweltbundesamt, BMLFUW

Das Grundwassergebiet Zayatal war im letzten, noch gemäß Grundwasserschwellenwertverordnung³⁵ erstellten Wassergütejahresbericht (2006) aufgrund der im Beobachtungszeitraum Jänner 2003 bis Dezember 2004 festgestellten erhöhten Schadstoffkonzentrationen für die Parameter Nitrat und Kalium als voraussichtliches Maßnahmengebiet sowie für die Parameter Atrazin und Desethylatrazin als Beobachtungsgebiet ausgewiesen.³⁶

(3) Die Neugliederung der Grundwässer wies das „Grundwassergebiet Zayatal“ nicht als Einzelgrundwasserkörper aus, sondern fasste es mit anderen Vorkommen aufgrund geologischer und hydrogeologischer Verhältnisse zur Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ zusammen; dies, obwohl es mit einer Größe von 62 km² die in der Regel für die Ausweisung von Einzelgrundwasserkörpern vor-

³⁵ BGBl. II Nr. 147/2002

³⁶ Zusammenhängende Grundwassergebiete waren gemäß Grundwasserschwellenwertverordnung als Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmengebiete auszuweisen, wenn bei mindestens 30 % bzw. mindestens 50 % aller Messstellen des jeweiligen Grundwassergebiets erhöhte Schadstoffkonzentrationen im Grundwasser festgestellt wurden. Dies war dann der Fall, wenn das arithmetische Mittel der Messwerte im Beurteilungszeitraum für einen Schadstoff den zugehörigen Schwellenwert überschritt.

gesehene Mindestgröße von 50 km² übertraf.³⁷ Die neue Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ umfasste neben dem Zayatal viele kleine, über eine Fläche von 2.008 km² verteilte Vorkommen.

(4) Eine legistische Maßnahme zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie war der Ersatz der Grundwasserschwellenwertverordnung durch die Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser. Die neue Verordnung setzte insbesondere Schwellenwerte neu fest und änderte Kriterien für die Beurteilung der Einhaltung von Schwellenwerten. Dies wirkte sich auch auf die Ausweisung von Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten aus. Die für die Erstellung des NGP 2009 gemäß Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser durchgeführte Auswertung der Messergebnisse aus dem Beobachtungszeitraum 2006 bis 2008 ergab, dass die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ hinsichtlich des Schadstoffs Nitrat als Beobachtungsgebiet einzustufen war³⁸, weil bei 12 von insgesamt 32 Messstellen³⁹ (38 %) eine Grundwassergefährdung gegeben war. Fünf der gefährdeten Messstellen lagen im ehemaligen Grundwassergebiet Zayatal.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass im Zayatal aufgrund der deutlichen Überschreitungen des Schwellenwerts für Nitrat (Belastung zwischen 80 mg/l und 120 mg/l bei einem Schwellenwert von 45 mg/l) eine regionale Gefährdung der Beschaffenheit des Grundwassers gegeben war. Die Gefährdung war bis 2006 durch die Ausweisung des Grundwassergebiets Zayatal als voraussichtliches Maßnahmengebiet dokumentiert. Der RH hielt weiters fest, dass die Einbindung des im Zayatal vorhandenen Grundwasserkörpers in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ zwar im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie stand, dass aber dieser Problembereich – der mangels Verbesserung der Grundwasserqualität fortbestand – durch die Neugliederung der Grundwässer (Zusammenfassung) nicht mehr als solcher erkennbar war. Bei einer Abgrenzung als einzelner Grundwasserkörper hätte der im Zayatal vorhandene Grundwasserkörper entsprechend den Kriterien der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser aufgrund von Schwellenwertüberschreitungen bei fünf von acht Messstellen (63 %) einen nicht guten Zustand aufgewiesen und wäre als voraussichtliches Maßnahmengebiet auszuweisen gewesen. Durch die gewählte Einteilung wurde somit nach Ansicht des RH das Instrumentarium zur Problemerkennung und Fokussierung auf hohe Grundwasserbelastungen eingeschränkt.

³⁷ Im Gegensatz dazu enthielt die neue Einteilung der Grundwässer auch 20 Einzelgrundwasserkörper mit Flächen unter 50 km². Der kleinste Einzelgrundwasserkörper wies eine Fläche von rd. 12 km² auf.

³⁸ NGP 2009

³⁹ acht davon im Grundwassergebiet Zayatal

Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, die Zweckmäßigkeit der Einbindung des Grundwasserkörpers Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ im Hinblick auf die Eignung zur Reduzierung der bestehenden Verunreinigungen zu überprüfen.

- 10.3** *(1) Nach Mitteilung des BMLFUW in seiner Stellungnahme sei das Bundesgebiet – in Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – mit der Ist-Bestandsanalyse 2005 flächendeckend in Einzelgrundwasserkörper und Gruppen von Grundwasserkörpern nach hydrologischen–hydrogeologischen Kriterien eingeteilt worden. Die Abgrenzung der Grundwasserkörper sei nach den Vorgaben des CIS–Guidance Dokuments „Identification of water bodies (2003)“ der Europäischen Kommission auf Basis der im Arbeitskreis E (Bund–Bundesländer–Arbeitskreis zur Umsetzung WRRL – Grundwasser) festgelegten Kriterien und somit – wie auch vom RH festgehalten – im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie erfolgt.*

Für die Erstellung des Entwurfs des NGP 2015 seien österreichweit alle Einzelgrundwasserkörper sowie insbesondere alle Gruppen von Grundwasserkörpern hinsichtlich der Voraussetzungen für eine fallweise kleinräumigere Unterteilung für die Risikoanalyse, Zustandsbewertung und Maßnahmenplanung einer erneuten Überprüfung unterzogen worden, die die bisherige Abgrenzung der Grundwasserkörper bzw. Gruppen von Grundwasserkörpern im betreffenden Gebiet bestätigt habe.

(2) Das Land Niederösterreich verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu TZ 5, wonach die Abgrenzung der Grundwasserkörper den Vorgaben der Europäischen Kommission entspreche, was auch vom RH anerkannt werde. Das Land Niederösterreich werde dennoch prüfen, ob durch eine gesonderte Abgrenzung des Zayatals etwaige Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität maßgeblich unterstützt werden könnten.

- 10.4** Der RH trat dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich darin bei, dass die Einbindung des im Zayatal vorhandenen Grundwasserkörpers in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ 2005 im Einklang mit den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie stand; im Hinblick auf die Reduzierung bestehender Verunreinigungen erachtete er diese Einbindung jedoch als nicht optimal. Der RH beurteilte daher die Ankündigung des Landes Niederösterreich, die Zweckmäßigkeit der Einbindung des Grundwasserkörpers Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ im Hinblick auf die Eig-

nung zur Reduzierung der bestehenden Verunreinigungen zu überprüfen, positiv.

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2009

Stufenweise
Zielerreichung

11.1 (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat gemäß § 55c WRG 1959 in Zusammenarbeit mit den wasserwirtschaftlichen Planungen der Länder alle sechs Jahre einen Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) zu erstellen und zu veröffentlichen. Erstmals erfolgte dies mit dem NGP 2009 vom 30. März 2010 und der NGP-Verordnung⁴⁰. Die Wasserrahmenrichtlinie und das WRG 1959 gaben als Ziel verbindlich vor, dass der für das Grundwasser angestrebte gute chemische Zustand bis spätestens 2015 zu erreichen war. Dazu waren auf nationaler Ebene Maßnahmen durchzuführen,

- um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern und
- um alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung der Konzentration von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umzukehren.

(2) Eine Verlängerung der Frist bis 2021 bzw. 2027 war zulässig, wenn die Erreichung des Zielzustands in der Planungsperiode von 2009 bis 2015 aus wenigstens einem der nachfolgenden Gründe nicht möglich war:

1. der Umfang der erforderlichen Verbesserungen dauerte aus Gründen der technischen Durchführbarkeit länger als eine Planungsperiode;
2. die Verwirklichung der Verbesserungen würde unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen;

⁴⁰ BGBl. II Nr. 103/2010

3. die natürlichen Gegebenheiten ließen keine rechtzeitigen Verbesserungen zu.⁴¹

In diesen Fällen durften sich die erforderlichen Maßnahmen zur Zielerreichung über mehrere Planungszyklen (bis spätestens 2027⁴²) erstrecken. Unbeschadet der stufenweisen Zielerreichung waren gemäß WRG 1959 und den im NGP 2009 angeführten Leitlinien aber alle Wasserkörper durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen so zu schützen, dass sichergestellt ist, dass der bestehende Zustand nicht weiter verschlechtert wird (Verschlechterungsverbot).

(3) Nach dem NGP 2009 nahm der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bei jenen drei Grundwasserkörpern (u.a. beim Marchfeld⁴³), die infolge der Nitratbelastung keinen guten chemischen Zustand aufwiesen (siehe TZ 9), eine Fristverlängerung bis 2027 in Anspruch. Dies mit der Begründung, dass diese – bedingt durch die langen Grundwassererneuerungszeiten – auf einen reduzierten Nitratintrag nur sehr langsam und langfristig reagieren würden.⁴⁴

Bereits die Wasserrahmenrichtlinie wies auf die natürliche zeitliche Verzögerung bei der Bildung und der Erneuerung von Grundwasserressourcen hin und betonte pauschal die Notwendigkeit frühzeitiger Maßnahmen und einer beständigen langfristigen Planung von Schutzmaßnahmen. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen waren auf nationaler Ebene zu treffen (siehe TZ 12).

11.2 Der RH nahm die Inanspruchnahme von Fristverlängerungen für die im NGP 2009 ausgewiesenen voraussichtlichen Maßnahmenggebiete zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass das in der Leitlinie des NGP 2009 zum Ausdruck gebrachte Verschlechterungsverbot des bestehenden Zustands beim Grundwasser nach der Wasserrahmenrichtlinie eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme dieser Fristverlängerung war (siehe TZ 32). Entsprechend den Messergebnissen der Ist-Bestandsanalyse 2013 wurde diese Vorgabe im Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erreicht (siehe TZ 30).

Der RH empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, insbesondere vor dem Hintergrund der langsamen Grundwassererneuerung

⁴¹ siehe § 30e Abs. 1 WRG 1959

⁴² im Rahmen der aktualisierten NGP für die Perioden 2016 bis 2021 und 2022 bis 2027

⁴³ Die anderen Grundwasserkörper waren die Parndorfer Platte und das Südliche Wiener Becken-Ostrand (siehe NGP 2009, S. 85).

⁴⁴ Im Rahmen einer Studie wurde bspw. für das Marchfeld eine mittlere Verweilzeit des Grundwassers von 19 Jahren ermittelt.

wirksame Maßnahmen zur Verringerung des Neueintrags von Nitrat in das Grundwasser besonders rasch zu setzen, um den guten chemischen Zustand des Grundwassers in diesen Gebieten bis 2027 zu erreichen.

11.3 (1) *Nach Angaben des BMLFUW in seiner Stellungnahme sei die im NGP 2009 sowie im Entwurf zum NGP 2015 ausgewiesene Fristverlängerung bis 2027 zur stufenweisen Zielerreichung für den Grundwasserkörper Marchfeld (DUJ) durch die langen Grundwassererneuerungszeiten bedingt; dies sei aber keinesfalls gleichbedeutend mit einer möglichen zeitverzögerten Maßnahmensetzung.*

(2) *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die Trendberechnung gemäß der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser für das Marchfeld hin, welche unter Berücksichtigung der mittlerweile auch für 2014 vorliegenden Daten einen fallenden Trend für den Zeitraum 2008 bis 2014 ergebe. Eine Verschlechterung sei somit nicht gegeben. Unabhängig davon werde das Land Niederösterreich auch weiterhin die erforderlichen Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Grundwasserqualität konsequent fortsetzen. Auf Basis der bereits intensivierten Ursachen- und Maßnahmenforschung werde es prüfen, inwieweit rasch wirksame Maßnahmen zusätzlich gesetzt werden können.*

11.4 (1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass er gerade vor dem Hintergrund der langen Grundwassererneuerungszeiten das Erfordernis betont hatte, möglichst rasch jene Maßnahmen zu setzen, die eine Verschlechterung der Grundwassersituation vermeiden bzw. eine Verbesserung bewirken können. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) In Bezug auf die Bewertung des Trends der Nitratbelastungen im Marchfeld entgegnete der RH dem Land Niederösterreich mit dem Hinweis auf seine Ausführungen zu TZ 9, dass gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands mehrjährige Messreihen erfordern und tatsächliche Verbesserungen nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden können. Ungeachtet dessen betonte der RH wiederholt die Dringlichkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität.

Maßnahmen-
programm zur Verbes-
serung des Gewässer-
zustands

12.1 (1) Laut NGP 2009 gefährdete insbesondere die Aufbringung von Stickstoffdünger (Nitrat) das Grundwasser. So wurden z.B. 2007 in Österreich auf ca. 23.000 km² landwirtschaftlich genutzter Fläche⁴⁵ mehr

⁴⁵ extensiv genutztes Grünland wie Almen nicht inkludiert

als 100.000 t Stickstoff als Handelsdünger⁴⁶ und über 160.000 t Stickstoff als Wirtschaftsdünger⁴⁷ ausgebracht. Andere Schadstoffquellen – wie z.B. durch unsachgemäße Abwasserentsorgung (Siedlungsabwässer, Anlagen mit Wasseremissionen) verursachte Emissionen oder die von Altlasten (Altstandorte, Deponien oder Tanklager mit Belastungen wie chlorierten Kohlenwasserstoffen) ausgehenden Gefährdungen des Grundwassers – hatten laut NGP 2009 geringere Bedeutung. Erstere wurden gemäß NGP 2009 durch die Errichtung von Kanalisations- und Kläranlagen weitestgehend beseitigt, bei letzteren konnte die Gefährdung durch die Sanierung, Sicherung und Überwachung der Altlasten wesentlich reduziert werden.

(2) Der Bund betonte in seinen Positionspapieren⁴⁸, dass die landwirtschaftliche Bodennutzung gewässerschonend zur Erhaltung und Wiederherstellung des guten Zustands auszurichten sei. Der NGP 2009 enthielt – bezogen auf diffuse Stickstoffeinträge⁴⁹ aus der Landwirtschaft – ein Paket aus rechtlichen Maßnahmen und finanziellen Anreizen mit dem Ziel, den Eintrag von Nitrat zu verhindern oder zu begrenzen. Das Paket sah – mit Ausnahme von zwei ÖPUL-Maßnahmen (siehe TZ 25), welche nur in belasteten Grundwasserkörpern möglich waren – keine regionalspezifischen Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwassersituation vor.

(3) Der NGP 2009 enthielt folgende bestehende Maßnahmen, die dazu beitragen sollten, den guten chemischen Zustand des Grundwassers zu erhalten bzw. zur Verbesserung beizutragen:

⁴⁶ mineralische Dünger, die Nährstoffe in anorganischer Form, meistens in Form von Salzen, enthalten

⁴⁷ Stallmist, Jauche, Gülle, auch in verarbeiteter Form (siehe § 1 Z 13 Aktionsprogramm Nitrat 2012)

⁴⁸ BMLFUW, Guter Zustand für unsere Gewässer – Die Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (2007); BMLFUW, Die Zukunft unserer Gewässer – wichtige Wasserbewirtschaftungsfragen (2014)

⁴⁹ Einträge, die nicht aus definierten Punktquellen stammen, sondern sich über größere Flächen ereignen

Tabelle 5: Überblick über die wesentlichen bestehenden Maßnahmen/Handlungen zur Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern (bezogen auf den Schadstoff Nitrat) gemäß NGP 2009

Maßnahmen	Instrument	Zuständigkeit
rechtliche Maßnahmen		
zeitliche, mengenmäßige und örtliche Einschränkungen für die Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln	Aktionsprogramm Nitrat 2008 ¹	BMLFUW Landeshauptmann
Bewilligungspflicht für die erhöhte Ausbringung stickstoffhaltiger Düngemittel	§ 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 ²	Bezirksverwaltungsbehörden
Ausweisung von Beobachtungs- und voraussichtlichen Maßnahmengebieten, Ursachenermittlung	§ 33f WRG 1959	BMLFUW (Rahmen) Landeshauptmann (Ausweisung, Ursachenermittlung)
finanzielle Anreize		
Grünlanderhaltung	Cross Compliance ³	BMLFUW
Düngegrenzen unterhalb der Werte des Aktionsprogramms Nitrat, Begrünung von Ackerflächen, Düngeplanung, schlagbezogene Aufzeichnungen etc.	ÖPUL 2007	BLMFUW Vollziehung AMA
Schulung, Bewusstseinsbildung	Beratungsaktivitäten Nitratinformationsdienst, Wasserschutzberatung	Bundesländer Landwirtschaftskammern

¹ Umsetzung der Nitratrichtlinie; i.V.m. § 55p WRG 1959

² mengenmäßige Beschränkungen für die Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln

³ Verordnung über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen und über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich der Direktzahlungen (INVEKOS-Umsetzungs-Verordnung 2008)

AMA: Agrarmarkt Austria

Quelle: NGP 2009, BMLFUW

Eine detaillierte Beschreibung der im NGP 2009 angeführten und bereits gesetzten Maßnahmen erfolgt in den nachfolgenden Kapiteln.

12.2 Der RH kritisierte, dass der NGP 2009 zwar belastete Grundwasserkörper auswies, das Maßnahmenprogramm aber mit Ausnahme von zwei ÖPUL-Förderungen keine spezifischen Maßnahmen für diese Gebiete enthielt. Da die Probleme in den überprüften Gebieten seit Jahrzehnten bekannt waren und die bislang angewendeten Instrumente keinen Erfolg zeigten bzw. vorhandene Möglichkeiten nicht genutzt wurden, empfahl der RH dem BMLFUW, bei künftigen Überarbeitungen des NGP spezifische Maßnahmen für belastete Gebiete stärker vorzusehen.

12.3 *Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme fest, dass ein zentrales Instrument für die Umsetzung der im NGP 2009 vorgesehenen Maßnahmen zur Reduktion von Stickstoffeinträgen das Aktionsprogramm Nitrat sei, das durch seine bundesweite Anwendung eine wesentliche*

Grundlage für einen flächendeckenden Gewässerschutz darstelle. Ebenso würden aber auch differenzierende Vorgaben wie z.B. unterschiedliche Verbotszeiträume für Ackerland und Grünland, kulturspezifische Düngeobergrenzen in Abhängigkeit von der Ertragslage etc. zur Lösung regionalspezifischer Probleme beitragen.

Im Hinblick auf die Umsetzung von regionalspezifischen Maßnahmen sei insbesondere die Anwendung der Maßnahmenpakete zum Grundwasserschutz durch freiwillige Vereinbarungen im Rahmen von ÖPUL 2007 wesentlich gewesen. Weitergehende Maßnahmen hätten neben Bewusstseinsbildung u.a. die Durchführung gezielter Forschungsarbeiten auch für das Marchfeld beinhaltet, um regionsspezifisch effiziente Maßnahmen zu entwickeln.

- 12.4** Der RH hielt dazu fest, dass das Aktionsprogramm Nitrat zweifellos ein wichtiges Instrument für den flächendeckenden Gewässerschutz darstellte, allerdings ermöglichten die darin vorgesehenen Maßnahmen keine regionalspezifischen Differenzierungen. Da ÖPUL 2007 nur zwei Maßnahmen zum Grundwasserschutz enthielt, die auf belastete Gebiete beschränkt waren und diese auch nur freiwillig zum Einsatz kamen, erachtete der RH eine Erweiterung des künftigen Instrumentariums um weitere regionalspezifische Maßnahmen als zweckmäßig.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Überblick

- 13** Der RH überprüfte die im NGP 2009 angeführten Instrumente zur Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustands im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit und Wirksamkeit für das Weinviertel. In den nachfolgenden Abschnitten erfolgen daher eine Darstellung der Instrumente und der damit umgesetzten Maßnahmen sowie Aussagen zur Wirksamkeit insbesondere mit Bezug auf diese spezifische Region.

Rechtliche Maßnahmen in Verbindung mit dem WRG 1959

- 14.1** (1) Der NGP 2009 nannte insbesondere auf dem WRG 1959 fußende Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Nitratbelastung führen sollten. Dazu zählten
- neben dem vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft als Verordnung zum WRG 1959 erlassenen Aktionsprogramm Nitrat u.a.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

- Bewilligungspflichten gemäß § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 sowie
- Bestimmungen zur Erlassung eines Programms zur Verbesserung der Qualität von Grundwasser gemäß § 33f WRG 1959.

(2) Die Kompetenz zur Gesetzgebung in Angelegenheiten des Wasserrechts lag gemäß B-VG beim Bund, während die Vollziehung durch den Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden in mittelbarer Bundesverwaltung zu erfolgen hatte. Diese waren dabei an Weisungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft als oberstem Vollzugsorgan in Angelegenheiten des Wasserrechts gebunden (siehe Art. 103 Abs. 1 B-VG). Entsprechende Weisungen des Bundesministers waren bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht ergangen.

(3) Hinsichtlich der optimalen Vorgangsweise zur Umsetzung restriktiverer Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität bestanden zwischen dem Land Niederösterreich und dem Bund häufig Auffassungsunterschiede. So befürwortete das Land Niederösterreich Verschärfungen in der Verordnung des Bundes zum Aktionsprogramm Nitrat (bspw. durch die Verpflichtung zu schlagbezogenen Aufzeichnungen und Düngerbegrenzungen), während es der Bund als Aufgabe des Landes Niederösterreich ansah, regionalspezifische Maßnahmen über Verordnungen gemäß § 33f WRG 1959 (siehe TZ 20 ff.) umzusetzen.

14.2 Der RH wies darauf hin, dass die gesetzlichen Grundlagen sowohl für den Bund als auch für das Land Niederösterreich Möglichkeiten boten, Verschärfungen bzw. restriktivere Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags und in der weiteren Folge zur Verbesserung der Grundwasserqualität umzusetzen. Er kritisierte, dass die vorhandenen Instrumente – unter Verweis auf alternative Regelungsmöglichkeiten – bisher nicht ausgeschöpft bzw. nicht genutzt wurden. Im Sinne der Verbesserung der Qualität des Grundwassers vertrat der RH die Ansicht, dass die befassen Behörden ihre Verantwortung umfassend wahrnehmen und nicht auf Handlungsmöglichkeiten der jeweils anderen Behörden hinweisen sollten.

Als verantwortliches Organ für die rechtzeitige (bis zum Jahr 2027) Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und der Grundwasserrichtlinie gegenüber der EU sollte darüber hinaus der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – allenfalls auch mit Weisung nach Art. 103 Abs. 1 B-VG – auf eine rechtzeitige Vollziehung durch den Landeshauptmann von Niederösterreich drängen.

Dabei wäre auch zu berücksichtigen, dass die zu setzenden Maßnahmen erst zeitverzögert wirken (siehe TZ 11 und 33).

14.3 (1) *Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme bezüglich Verschärfungen bzw. restriktivere Maßnahmen zur Nitratreduktion fest, dass aufgrund der durchgeführten Kostenwirksamkeitsanalyse insbesondere folgende Maßnahmen im Maßnahmenprogramm des NGP 2009 zur Reduktion von Nitratverunreinigungen verankert worden seien: Mengenbeschränkungen für Wirtschaftsdünger sowie kulturspezifische Düngeobergrenzen, Verbotszeiträume sowie Bestimmungen für die Düngemittelausbringung (auf Hangflächen, Gewässerabstände etc.).*

(2) Das Land Niederösterreich betonte in seiner Stellungnahme, dass das Aktionsprogramm Nitrat als Verordnung des BMLFUW nicht in seinen Zuständigkeitsbereich falle. Bezüglich der Bewilligungspflicht gemäß § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 und hinsichtlich des Grundwassersanierungsprogramms gemäß § 33f WRG 1959 verwies es auf die Ausführungen zu TZ 19, wonach eine Bewilligungspflicht zur Reduktion der Nitratreinträge nur begrenzt geeignet sei, und TZ 20, wonach eine Verordnung zur Ursachenermittlung nicht zweckmäßig sei.

14.4 (1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die in der Stellungnahme genannten Maßnahmen bereits Bestandteil des Aktionsprogramms Nitrat waren und keine zusätzlichen Maßnahmen des NGP 2009 darstellten. Darüber hinaus gehende Maßnahmen zur Einschränkung des Nitratreintrags ins Grundwasser enthielt der NGP 2009 – mit Ausnahme von ÖPUL – nicht. Sie wären aber möglich gewesen und waren nach Ansicht des RH – basierend auf den bisherigen Erfahrungen – jedenfalls erforderlich.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich wies der RH darauf hin, dass es trotz der seit dem Jahr 1991 bestehenden gesetzlichen Verpflichtung zur Grundwassersanierung bisher keine Verordnung gemäß § 33f Abs. 4 WRG 1959 erlassen hatte, obwohl sich die Nitratproblematik durch die freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen und durch bewusstseinsbildende Maßnahmen nicht verbessert hatte. Den Verweis auf die Zuständigkeit des Bundes für das Aktionsprogramm Nitrat sah der RH als Bestätigung seiner Kritik an der wechselseitigen Zuweisung der Verantwortlichkeiten für restriktivere Maßnahmen.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Aktionsprogramm Nitrat

Inhalte

15.1 (1) Laut NGP 2009 war das Aktionsprogramm Nitrat eine wesentliche Maßnahme zur Reduktion der Einträge von Nitrat in das Grundwasser durch diffuse Quellen aus der Landwirtschaft. Bereits im Jahr 2003 hatte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft – in Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie^{50 51} – das erste Aktionsprogramm Nitrat als Verordnung erlassen. Ziel der Nitratrichtlinie war die Verringerung bestehender Gewässerverunreinigungen durch Nitrat sowie die Vorbeugung weiterer Gewässerverunreinigungen dieser Art. Die Mitgliedstaaten hatten ihre Aktionsprogramme alle vier Jahre auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Im Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 galten das Aktionsprogramm Nitrat 2008 und das Aktionsprogramm Nitrat 2012.

(2) Das Aktionsprogramm Nitrat regelte, wann, wo und wie viel stickstoffhaltige Düngemittel⁵² auf landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgebracht werden durften.⁵³ Es galt flächendeckend und einheitlich für das gesamte Bundesgebiet. Die Vorgaben des Aktionsprogramms sollten zusammen mit spezifischen Förderungsmaßnahmen – wie z.B. Maßnahmen nach ÖPUL – ein hohes Schutzniveau gewährleisten.⁵⁴

Das Aktionsprogramm Nitrat 2012 normierte:

- Zeiträume, in denen stickstoffhaltige Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Nutzflächen ausgebracht werden durften;
- mengenmäßige Begrenzungen, abhängig von den Kulturarten und von der von den Landwirten erwarteten Ertragslage (niedrig, mittel, hoch 1, hoch 2 und hoch 3);⁵⁵
- Vorschriften zur Lagerung von Wirtschaftsdünger;⁵⁶

⁵⁰ Richtlinie (91/676/EWG) zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen

⁵¹ und in Umsetzung des § 55p WRG 1959

⁵² Wirtschaftsdünger (Gülle, Jauche, Mist etc.), Handelsdünger, Klärschlamm etc.

⁵³ Der auf den Boden ausgebrachte Wirtschaftsdünger, einschließlich des von den Tieren selbst ausgebrachten Dungs, durfte im Durchschnitt der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Betriebs jene Menge nicht überschreiten, die 170 kg Stickstoff nach Abzug der Stall- und Lagerverluste je Hektar und Jahr betrug.

⁵⁴ Andere Mitgliedstaaten schränkten die Gültigkeit ihrer Aktionsprogramme auf die besonders mit Nitrat belasteten Gebiete ein.

⁵⁵ bezogen auf einen mehrjährigen Ertragsdurchschnitt

⁵⁶ Vorschriften über Fassungsvermögen und Bauweise von Behältern zur Lagerung von Wirtschaftsdünger, Zwischenlagerung von Stallmist in Form von Feldmieten

- Verfahren für das Ausbringen der stickstoffhaltigen Düngemittel.

Die Einstufung der Ertragslage auf den landwirtschaftlichen Flächen erfolgte durch die Landwirte. Einschränkungen hinsichtlich der Ertragslage (z.B. niedrig oder mittel) und der damit verbundenen Düngebegrenzung bestanden auch in besonders belasteten Gebieten nicht, so dass eine Einstufung mit „hoch“ in der Regel möglich war.⁵⁷

(3) Für die landwirtschaftlichen Betriebe bestanden bis Ende 2014 keine Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten über die von ihnen vorgenommene Einstufung der Ertragslage und die von ihnen ausgebrachten Stickstoffmengen.⁵⁸ Erst das Aktionsprogramm Nitrat 2012 führte eine betriebsbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflicht ab 1. Jänner 2015 ein.⁵⁹ Diese wurde damit begründet, dass einerseits die Europäische Kommission dies als die wesentliche Grundvoraussetzung für die Kontrollierbarkeit der Einhaltung der Vorgaben wertete, und dass die Aufzeichnungs- und Dokumentationspflicht andererseits aus Sicht der Wasserwirtschaft ein bedeutsamer Faktor für Verbesserungen insbesondere in den nitratbelasteten Ackerbaugebieten war. Durch die beinahe dreijährige Übergangsfrist sollten Konflikte mit Verpflichtungen aus der laufenden Programmperiode des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums vermieden werden, weil bei einigen im Rahmen von ÖPUL 2007 geförderten Maßnahmen das Führen von Aufzeichnungen verpflichtend war. Eine im Entwurf zum Aktionsprogramm Nitrat 2012 enthaltene, weitergehende schlagbezogene Aufzeichnungspflicht, die auch für einzelne Feldstücke bzw. Schläge und die dort angebauten Kulturen gegolten hätte, fand keine Aufnahme in das Aktionsprogramm Nitrat 2012. Freiwillige Aufzeichnungen gegen eine Vergütung erbrachten landwirtschaftliche Betriebe neben ÖPUL auch im Zuge der Erstellung des Grünen Berichts durch die Dokumentation ihrer Buchführungsergebnisse.

⁵⁷ Eine Einstufung der Ertragslage eines Standorts mit „hoch“ war möglich, wenn für den überwiegenden Anteil der Fläche eines Schlags (über 50 %) der natürliche Bodenwert nach den Ergebnissen der Österreichischen Bodenkartierung nicht als geringwertiges Ackerland ausgewiesen war oder die Ackerzahl nach den Ergebnissen der Österreichischen Finanzbodenschätzung größer als 30 war oder die Bodenklimazahl größer als 30 war. Die genannten Kriterien waren als gleichwertig anzusehen, was bedeutete, dass nur eine Voraussetzung zutreffen musste; siehe Anlage 3 unter der Tabelle 1 des Aktionsprogramms Nitrat 2008 und 2012.

⁵⁸ Dokumentation der Erntemengen und Aufbewahrung von Rechnungsbelegen über die verkauften Mengen der geernteten Feldfrüchte

⁵⁹ siehe § 7 Abs. 5 Aktionsprogramm Nitrat 2012

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

(4) Die EU-Nitratrichtlinie sah – neben den Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten – in ihrem Anhang weitere Punkte zur Verwendung von Düngemittel vor, die die Mitgliedstaaten in ihren Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft aufnehmen konnten:

- die Bodenbewirtschaftung, einschließlich der Fruchtfolgegestaltung und der Anbauverhältnisse (Grünland/Ackerland),
- die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung während bestimmter (Regen-)Zeiten zur Aufnahme des Stickstoffs, der sonst eine Nitratbelastung im Gewässer verursachen könnte,
- die Aufstellung von Düngeplänen für die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe und
- die Verhinderung von Gewässerverunreinigungen durch Abfließen und Versickern von Wasser in Bewässerungssystemen über die Reichweite der Pflanzenwurzeln hinaus.⁶⁰

Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Raum Thayatal: Naturschutz, Wasserqualität und internationale Zusammenarbeit“ (Reihe Niederösterreich 2005/6) festgestellt, dass Österreich bisher keine solchen fakultativen Maßnahmen vorgeschrieben hatte. Auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren diese nicht im Aktionsprogramm Nitrat 2012 enthalten; das ÖPUL-Programm förderte allenfalls eine freiwillige Verpflichtung zu derartigen Maßnahmen (siehe TZ 25).

15.2 (1) Nach Ansicht des RH war der flächendeckende Ansatz des Aktionsprogramms Nitrat geeignet, grundsätzlich zur Reduktion der Einträge von Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen in das Grundwasser beizutragen. Dies insbesondere durch die Festlegung von Verbotszeiträumen sowie durch die Einschränkungen beim Wirtschaftsdünger.

(2) Für die Lösung regionalspezifischer Probleme in den besonders mit Nitrat belasteten Gebieten erachtete der RH den flächendeckenden Ansatz des Aktionsprogramms Nitrat jedoch nur als begrenzt geeignet. Er ermöglichte – in seiner bisherigen Ausrichtung – nämlich nicht die Einführung weitergehender Maßnahmen für besonders belastete Gebiete, wie z.B. schlagbezogene Aufzeichnungspflichten, Düngebeschränkungen, Vorgaben für Düngepläne, Fruchtfolgegestaltung etc.⁶¹

⁶⁰ Anhang II lit. B der EU-Nitratrichtlinie

⁶¹ bspw. keine Sondermaßnahmen auf auswaschungsgefährdeten Böden bzw. in voraussichtlichen Maßnahmengebieten

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, künftig die Aufnahme spezifischer Bewirtschaftungsmaßnahmen (z.B. bezogen auf voraussichtliche Maßnahmengebiete, besonders auswaschungsgefährdete Böden etc.) in das Aktionsprogramm Nitrat zur weitergehenden Einschränkung des Nitratreintrags in belasteten Gebieten zu überdenken.

(3) Nach Einschätzung des RH werden bloß betriebsbezogene – statt schlagbezogene – Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten in den besonders belasteten Gebieten ab dem Jahr 2015 auch wegen der Unterschiedlichkeit der betroffenen Böden (Grad der Auswaschungsgefahr) nicht ausreichen. Er verwies auf die Bedeutung der Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten für die Kontrollierbarkeit von Maßnahmen, die auch die Europäische Kommission als wesentlich beurteilte.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, schlagbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten für diese Gebiete in das Aktionsprogramm Nitrat aufzunehmen. Gleichzeitig würdigte der RH positiv, dass ÖPUL derartige Maßnahmen auf freiwilliger Basis vorsah.

(4) Darüber hinaus wiederholte der RH seine im Jahr 2005 getroffene Empfehlung an das BMLFUW, zur Verbesserung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms Nitrat die Aufnahme der in der Nitratrichtlinie vorgesehenen fakultativen Maßnahmen – wie bspw. die Beibehaltung einer Mindestpflanzendeckung oder die Aufstellung von Düngelplänen – zu erwägen.

15.3 *Das BMLFUW betonte in seiner Stellungnahme die Verpflichtung Österreichs zur Reduzierung der Gesamt-Stickstoff- und Phosphoremmissionen zugunsten nährstoffsensibler Gewässer (Meere). Die flächenspezifisch höchsten Stickstoffemissionen in die Fließgewässer würden jedoch aus den niederschlagsreichen Regionen Österreichs (Oberösterreich, Salzburg, Teilen Tirols, Teilen der Steiermark) stammen, während die Gebiete im Osten Österreichs, wie etwa das Weinviertel, nur in sehr geringem Ausmaß zu den Stickstoffemissionen in die Fließgewässer beitragen würden. Somit seien der überregionale Gewässerschutz, aber auch der regionale Grundwasserschutz zentrale Aspekte der Maßnahmensetzung durch das Aktionsprogramm Nitrat.*

Nach Ansicht des BMLFUW würde eine noch stärkere Ausrichtung des Aktionsprogramms Nitrat auf regionalspezifische Problemgebiete einerseits die noch gegebene Akzeptanz für eine flächendeckende Anwendung (weiter) reduzieren und erschiene andererseits im Hinblick auf weitere ohnehin zur Verfügung stehende regionalspezifisch wirkende Instrumente nicht erforderlich. Der Prozess zur Überprüfung des Akti-

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

onsprogramms Nitrat 2012 sei mit Beginn des Jahres 2015 gestartet worden. Dabei werde die Notwendigkeit inhaltlicher Anpassungen auf einer breiten Basis – der Entwicklung der Umweltsituation, der Einschätzung der Maßnahmenwirksamkeit im Zusammenspiel mit anderen verfügbaren Instrumenten, von Vorschlägen der Bundesländer und Stakeholder sowie den Entwicklungen auf internationaler Ebene – geklärt.

- 15.4** Der RH teilte die Ansicht des BMLFUW, dass sowohl der überregionale als auch der regionale Grundwasserschutz zentrale Aspekte der Maßnahmensetzung durch das Aktionsprogramm Nitrat sein sollten. Er hielt jedoch fest, dass die bisher regionalspezifisch zum Einsatz gebrachten Instrumente im Marchfeld nicht ausreichend waren und blieb bei seiner Einschätzung, dass der rein flächendeckende Ansatz des Aktionsprogramms Nitrat nur begrenzt geeignet war, Verbesserungen zu erzielen.

Zum Argument des BMLFUW, dass die Akzeptanz für eine flächendeckende Anwendung des Aktionsprogramms Nitrat bei mehr regionaler Ausrichtung weiter reduziert würde, erwiderte der RH, dass dies potenziell nur auf die besonders belasteten Gebiete zutrifft, in denen aber weitergehende Maßnahmen erforderlich sind. Er hielt daher an seinen Empfehlungen fest, die Aufnahme spezifischerer Bewirtschaftungsmaßnahmen (z.B. bezogen auf voraussichtliche Maßnahmengebiete, besonders auswaschungsgefährdete Böden etc.) in das Aktionsprogramm Nitrat zur weitergehenden Einschränkung des Nitratreintrags in belasteten Gebieten und die Berücksichtigung der in der Nitratrichtlinie vorgesehenen fakultativen Maßnahmen – wie bspw. die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung oder die Aufstellung von Düngeplänen – zur Verbesserung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms Nitrat in Betracht zu ziehen.

Kontrolle des Aktionsprogramms Nitrat

- 16.1** Die Kontrolle der Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat erfolgte einerseits durch die Gewässeraufsicht (hoheitlich) (siehe TZ 17), andererseits durch die Agrarmarkt Austria (AMA) (privatwirtschaftlich) im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen (siehe TZ 18).

Schwierigkeiten bei den Vor-Ort-Kontrollen ergaben sich dabei dadurch, dass Vorgaben teilweise nur zu bestimmten Zeitpunkten kontrolliert werden konnten (z.B. Düngung auf schneebedecktem Boden) oder die Kontrolle der Maßnahmen nur mäßig bis schwer bzw. mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich war (z.B. Einhaltung der Düngezeiträume, Verbot der Düngung auf Gewässerrandstreifen etc.).

Da das Aktionsprogramm Nitrat für die landwirtschaftlichen Betriebe keine Verpflichtung zur Dokumentation des Ankaufs von Handelsdünger und der ausgebrachten Stickstoffmengen vorsah (siehe TZ 15), konnte der Einsatz von Handelsdünger im Gegensatz zum Wirtschaftsdünger, der über den Viehbestand leichter kontrollierbar war, nur über Rechnungen – sofern vorhanden – überprüft werden. Die wirksameren Kontrollmöglichkeiten beim Wirtschaftsdünger waren für die Gebiete Marchfeld und „Weinviertel (DUJ)“ sowie „Weinviertel (MAR)“ aufgrund der geringen Bedeutung der Viehwirtschaft in diesen Gebieten praktisch nicht relevant.

- 16.2** Der RH wies darauf hin, dass die Umsetzung des Aktionsprogramms Nitrat, insbesondere der Umfang des Einsatzes von Handelsdünger und die Einhaltung der Stickstoffobergrenzen bei der Düngung auf bestimmte Ertragslagen, nur schwer kontrollierbar war.
- 16.3** *Gemäß Stellungnahme des BMLFUW seien landwirtschaftliche Betriebe seit dem 1. Jänner 2015 verpflichtet, Aufzeichnungen über die Bewirtschaftung ihrer landwirtschaftlichen Flächen zu führen, welche die eingesetzte Menge an Düngemitteln (Wirtschaftsdünger, Handelsdünger, sonstige organische Düngemittel) und den Stickstoffbedarf der Kulturen (somit auch Angaben über erwartete Ertragslagen auf Basis des mehrjährigen Ertragsdurchschnitts sowie der dementsprechenden kulturspezifischen Obergrenzen) umfassten. Diese Unterlagen wären sieben Jahre aufzubewahren und würden im Rahmen der Cross Compliance-Kontrollen durch die AMA ab 2016 auch kontrolliert.*
- 16.4** Der RH entgegnete, dass die auf Basis des Aktionsprogramms Nitrat durchzuführenden Aufzeichnungen erst ab 2016 zur Verfügungen stehen werden; im überprüften Zeitraum waren Unterlagen über den Düngemiteleinsatz nicht verpflichtend zu erstellen. Darüber hinaus wies der RH erneut kritisch darauf hin, dass die im Aktionsprogramm Nitrat verankerten Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten zwar betriebsbezogene Kontrollen ermöglichten, aber keine Aussage über die Düngung auf einzelnen Schlägen zuließen und somit in den besonders belasteten Gebieten auch wegen der Unterschiedlichkeit der betroffenen Böden (Grad der Auswaschungsgefahr) nicht ausreichen werden (siehe TZ 15).

Gewässeraufsicht

- 17.1** (1) Gemäß § 130 WRG 1959 hatte die Gewässeraufsicht den Zustand der Gewässer sowie die Einhaltung der Bestimmungen und Anordnungen des WRG 1959 und seiner Verordnungen (wie z.B. des Akti-

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

onsprogramms Nitrat) – unabhängig von einer wasserrechtlichen Bewilligung – zu überwachen. Die Gewässeraufsicht oblag dem Landeshauptmann und den ihm zur Verfügung stehenden Gewässeraufsichtsorganen sowie den beigezogenen Sachverständigen.

Organisatorisch war ein Teil der Gewässeraufsichtsorgane in Niederösterreich zentral beim Land angesiedelt. Darüber hinaus waren den Bezirksverwaltungsbehörden dezentrale Gewässeraufsichtsorgane zugeordnet, welche fachlich der zuständigen Abteilung des Landes unterstellt waren. Die zentrale Gewässeraufsicht umfasste zur Zeit der Gebärungsüberprüfung sechs Personen, die dezentrale Gewässeraufsicht 15 Personen. Seitens des BMLFUW gab es weder Vorgaben hinsichtlich der von der Gewässeraufsicht des Landes zu erbringenden (Mindest)Leistungen (sowohl qualitativ als auch quantitativ) noch einen Maßstab zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung.

(2) Die zentrale Gewässeraufsicht in Niederösterreich führte zum Aktionsprogramm Nitrat anlassbezogen Überprüfungen der Lagerkapazitäten für anfallenden Wirtschaftsdünger, Überprüfungen auf Einhaltung der Stickstoff-Höchstausbringmengen für Wirtschafts- und Handelsdünger sowie augenscheinliche Kontrollen der Wirtschaftsdüngerlagerstätten durch.

Zwischen 2009 und 2013 überprüfte die zentrale Gewässeraufsicht des Landes Niederösterreich zehn der insgesamt 7.770 Betriebe⁶² im Weinviertel im Hinblick auf die Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat, wobei sie allein im Jahr 2010 neun viehstarke Betriebe in Gebieten mit Nitratbelastungen kontrollierte. Laut Gewässeraufsicht unterblieben in den Jahren 2011 und 2013 weitere Überprüfungen, weil kaum relevante Veränderungen bei den Bewirtschaftungsverhältnissen erwartet wurden.

(3) Die dezentralen Gewässeraufsichtsorgane führten ihre Überprüfungen anlassbezogen bzw. aufgrund von Anzeigen oder Beschwerden durch. So erfolgten im Jahr 2013 im Bezirk Gänserndorf 17 Kontrollen, im Bezirk Mistelbach 21 Kontrollen und in den Bezirken Korneuburg und Hollabrunn jeweils zehn Kontrollen.

(4) Eine vom Land durchgeführte Abfrage bei den dezentralen Gewässeraufsichtsorganen der Bezirke Gänserndorf, Hollabrunn, Korneuburg und Mistelbach ergab, dass in diesen Bezirken in Summe jährlich rd. 150 Stunden für Überprüfungen im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm Nitrat aufgewendet wurden. Im Bereich der zentralen

⁶² Betriebe laut Agrarstrukturerhebung 2010, Quelle: Der Grüne Bericht 2013 (Niederösterreich)

Gewässeraufsicht kamen weitere rd. 100 Stunden pro Jahr insbesondere für die Überprüfung von Massentierhaltungen dazu. Insgesamt wurden – nach Auskunft des Landes Niederösterreich – somit im Weinviertel insgesamt pro Jahr rd. 250 Stunden für Überprüfungen nach dem Aktionsprogramm Nitrat aufgewendet; dies entsprach rd. 0,15 Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ).

(5) Gemäß § 137 Abs. 1 Z 15 WRG 1959 hatte die Gewässeraufsicht bei Vorliegen eines Verwaltungsstraftatbestandes im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm Nitrat ein Strafverfahren einzuleiten; das potenzielle Strafausmaß der Geldstrafe war mit 3.630 EUR begrenzt.

Eine vom Land Niederösterreich bei den dezentralen Gewässeraufsichtsorganen im Weinviertel durchgeführte Erhebung zeigte, dass mangels Verfügbarkeit detaillierter Daten Angaben über die genaue Anzahl der festgestellten Straftatbestände sowie über etwaige Strafgebühren nicht möglich waren. Lediglich die Bezirksverwaltungsbehörde Hollabrunn gab für den Zeitraum 2009 bis 2013 drei Fälle betreffend § 6 Abs. 1 Aktionsprogramm Nitrat⁶³ an; die Strafen daraus beliefen sich auf 200 EUR bis 375 EUR.

(6) Der NGP 2009 bezeichnete hinsichtlich der Kontrolle der im Aktionsprogramm Nitrat vorgeschriebenen Maßnahmen die Bedeutung der Abstimmung zwischen der Gewässeraufsicht und den durch die AMA im Rahmen von Cross Compliance (siehe TZ 18) durchgeführten Kontrollen als wichtig. Seitens der Gewässeraufsicht des Landes erfolgte weder bei der Auswahl der überprüften Betriebe noch im Falle von festgestellten Verstößen gegen das Aktionsprogramm Nitrat eine Meldung an die AMA. Die AMA informierte die Bezirksverwaltungsbehörden über die im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße.

(7) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verhandelte das Land Niederösterreich mit der AMA eine Vereinbarung, wonach künftig die AMA als Gewässeraufsichtsorgan im Auftrag des Landes Niederösterreich tätig werden und jährlich bis zu 120 landwirtschaftliche Betriebe im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben des Aktionsprogramms Nitrat kontrollieren soll.⁶⁴

⁶³ Dieser regelte die Lagerkapazität von Behältern zur Lagerung von Wirtschaftsdünger und für die Lagerung von Stallmist.

⁶⁴ Die Auswahl der Betriebe sollte durch die Fachabteilung des Landes sowie mittels Risikoanalyse der AMA erfolgen, mit Schwerpunktsetzungen in Gebieten mit Grundwasserbelastungen. Darüber hinaus sollten weiterhin anlassbezogene Kontrollen durch die Gewässeraufsicht des Landes stattfinden.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

17.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Kontrolle der Gewässeraufsicht im Weinviertel wenig umfangreich (im Umfang von rd. 0,15 VBÄ) und nur anlassbezogen im Hinblick auf wenige Bestimmungen des Aktionsprogramms Nitrat erfolgt war. Sie entsprach damit nach Ansicht des RH nicht den Anforderungen eines aktiven Gewässerschutzes, sondern stellte vielmehr eine nur anlassbezogene Prüftätigkeit dar.

(2) Der RH hielt darüber hinaus kritisch fest, dass die Kontrollen der dezentralen Gewässeraufsichtsorgane zum Teil nicht einheitlich schriftlich dokumentiert waren bzw. die Aufzeichnungen über die im Rahmen von Kontrollen festgestellten Straftatbestände und über die im Falle von Verstößen verhängten Strafen keine geeignete Auswertung ermöglichten.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, eine Vereinheitlichung und Strukturierung der Aufzeichnungen der Gewässeraufsichtsorgane vorzunehmen.

(3) Weiters kritisierte der RH, dass die Kontrolltätigkeiten nicht aufeinander abgestimmt waren. Die Gewässeraufsicht des Landes Niederösterreich informierte die AMA nicht über die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe und die Ergebnisse der Kontrollen. Dadurch wurde die im NGP 2009 als wichtig bezeichnete Abstimmung zwischen den beiden Kontrolleinrichtungen nicht erreicht.

(4) Im Zusammenhang mit der geplanten Kooperation des Landes Niederösterreich mit der AMA wies der RH darauf hin, dass die Gewässeraufsicht trotz der teilweisen Übertragung von Aufgaben an die AMA verantwortliches Organ bleibt und ihre Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat nicht an die – im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung agierende – AMA überbinden kann. Er kritisierte die fehlenden Vorgaben des BMLFUW hinsichtlich der von der Gewässeraufsicht zu erbringenden Leistungen im Hinblick auf die Kontrolle des Aktionsprogramms Nitrat und empfahl dem BMLFUW, einen diesbezüglichen Leistungskatalog mit Mindeststandards zu erarbeiten.

Dem Land Niederösterreich empfahl der RH, die von der Gewässeraufsicht selbst durchgeführten Überprüfungen mit den Kontrolltätigkeiten der AMA abzustimmen.

17.3 (1) *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Gewässeraufsicht bei der Planung ihrer Tätigkeit die jeweiligen regional-spezifischen Anforderungen zu berücksichtigen und dementsprechend Schwerpunkte für ihre Tätigkeit festzulegen habe. Der Umfang der durch*

die Gewässeraufsicht durchgeführten Kontrollen stelle auf die Einhaltung der maßgeblichen Bestimmungen des Aktionsprogramms Nitrat ab (Mengenbeschränkungen für Wirtschaftsdünger sowie kulturspezifische Düngeobergrenzen, Sperrfristen sowie Bestimmungen für die Düngemittelausbringung (auf Hangflächen, Gewässerabstände etc.)). Grundsätzlich seien die im Aktionsprogramm geforderten Bewirtschaftungsauflagen für alle landwirtschaftlichen Betriebe in gleicher Weise bindend. Daher werde derzeit die Erstellung eines Leistungskatalogs mit der Formulierung von einzuhaltenden Mindeststandards angesichts der Klarheit der Anordnungen als nicht erforderlich angesehen. Vorgaben des BMLFUW für die von der Gewässeraufsicht des Landes zu erbringenden Mindestleistungen aus quantitativer Sicht würden angesichts der von den Ländern ohnehin durchzuführenden regionalspezifischen Schwerpunktsetzungen für nicht notwendig bzw. sinnvoll gehalten. Das BMLFUW werde diesen Aspekt einer genaueren Prüfung unterziehen und erforderlichenfalls geeignete Vorgaben für die Gewässeraufsicht erarbeiten.

(2) Das Land Niederösterreich bestätigte in seiner Stellungnahme die Feststellung des RH (unter TZ 16), dass die Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat bei der Aufbringung von Handelsdünger nur schwer kontrollierbar sei. Besser kontrollierbar sei dies bei viehhaltenden Betrieben, die jedoch im Marchfeld und im Grundwassergebiet „Weinviertel (MAR)“ nur eine untergeordnete Rolle spielen würden. Bei solchen Betrieben habe aber die Gewässeraufsicht die entsprechenden Überprüfungen durchgeführt.

Bezüglich der Dokumentation der Kontrolltätigkeiten bei landwirtschaftlichen Betrieben werde die zentrale Gewässeraufsicht nach Angabe des Landes Niederösterreich im Rahmen ihrer Koordinationstätigkeit eine Vereinheitlichung und Strukturierung bei den dezentralen Gewässeraufsichtsorganen der Bezirkshauptmannschaften unterstützen.

Im Jahr 2014 sei zwischen dem Land Niederösterreich und der AMA eine Vereinbarung über die Kontrolle landwirtschaftlicher Betriebe auf die Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat geschlossen worden. Infolgedessen hätten Kontrolloren der AMA als vereidigte Gewässeraufsichtsorgane insgesamt 93 Betriebe in den Grundwassergebieten „Marchfeld (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ überprüft. Bei keinem dieser Betriebe habe eine maßgebliche Übertretung des Aktionsprogramms Nitrat festgestellt werden können. Durch Vereinbarung über Kontrollen bei landwirtschaftlichen Betrieben sei ein besserer gegenseitiger Informationsaustausch bereits sichergestellt.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

17.4 (1) Der RH betonte gegenüber dem BMLFUW erneut die Notwendigkeit von Vorgaben hinsichtlich der von der Gewässeraufsicht des Landes zu erbringenden (Mindest)Leistungen (insbesondere im Hinblick auf den Kontrollumfang und die Kontrollintensität) sowie eines Maßstabs zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung, um eine kontinuierliche Kontrolldichte und Kontrollqualität durch die Gewässeraufsicht sicherstellen zu können.

(2) Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die von der Gewässeraufsicht im Weinviertel durchgeführten Kontrollen (bei viehstarken Betrieben) nur in wenigen Fällen und weitgehend anlassbezogen erfolgt waren. Bemühungen um eine Verbesserung der Dokumentation der Kontrolltätigkeiten beurteilte der RH positiv.

Cross Compliance

18.1 (1) Neben der Gewässeraufsicht überwachte die AMA⁶⁵ auf privatrechtlicher Basis im Rahmen der Cross Compliance-Kontrollen⁶⁶ die Einhaltung des Aktionsprogramms Nitrat.

Die Bezieher von Marktordnungs-Direktzahlungen sowie bestimmter Zahlungen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums (z.B. Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Agrarumweltprogramm ÖPUL) und der Weinmarktordnung waren verpflichtet⁶⁷, sogenannte Grundanforderungen an die Betriebsführung zu erfüllen und ihre Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand zu erhalten. Als Bestandteil der Grundanforderungen an die Betriebsführung überprüfte die AMA insbesondere die Einhaltung der Nitratrichtlinie sowie der Grundwasserschutzrichtlinie⁶⁸. Im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie betrafen die wesentlichsten Vorschriften der Cross Compliance das Verbot der direkten und indirekten Einleitung bestimmter Stoffe ohne was-

⁶⁵ Diese fungierte als Zahlstelle für die Abwicklung von Zahlungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP).

⁶⁶ Diese bezogen sich auf den gesamten landwirtschaftlichen Betrieb (inkl. Teilbetriebe) mit allen beantragten Flächen und Tieren.

⁶⁷ Verpflichtung entsprechend den Vorgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik; während die Agrarumweltverpflichtungen freiwillig eingegangen werden, gelten die Cross Compliance-Bestimmungen für alle Betriebsinhaber, die Direktzahlungen sowie bestimmte Zahlungen aus dem Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Weinmarktordnung erhalten.

⁶⁸ Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, national umgesetzt durch die Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser – QZV Chemie GW, BGBl. II Nr. 98/2010 i.d.g.F.

serrechtliche Bewilligung, das Ausbringen von Klärschlamm und den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat.

(2) Die AMA führte regelmäßig Verwaltungskontrollen durch einen EDV-unterstützten Datenabgleich der von den Landwirten angegebenen Tierbestände (und somit des Wirtschaftsdüngeranfalls) mit den landwirtschaftlich genutzten Flächen durch. Darüber hinaus überprüfte der Technische Prüfdienst der AMA im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen bei mindestens 1 % der Antragsteller folgende Anforderungen:

Tabelle 6: Cross Compliance–Kontrollen der AMA: überprüfte Anforderungen betreffend Grundwasser

Anforderungen betreffend	überprüfte Anforderung
Grundwasserschutz	– Verbot der direkten Einleitung der in der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser aufgelisteten Stoffe
	– indirekte Einleitung der in der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser aufgelisteten Stoffe nur mit wasserrechtlicher Bewilligung
Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat	– Anforderungen aus dem Aktionsprogramm Nitrat 2012 betreffend
	– Mengenbeschränkungen
	– bedarfsgerechte Düngung
	– Bestimmungen für die Düngerlagerung
	– Bestimmungen für Feldmieten ¹
	– zeitliche Düngebeschränkungen
	– allgemeine Ausbringungsverbote
	– Bestimmungen für Hanglagendüngung
	– Bestimmungen für Gewässerrandzonen

¹ Zwischenlagerung von Stallmist ohne befestigte Bodenplatte auf landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen

Quellen: AMA; RH

(3) Die bei den Kontrollen festgestellten Verstöße bewertete die AMA auf Basis eines Bewertungskatalogs nach den Kriterien Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit bzw. Wiederholung; demnach erfolgte die Bemessung etwaiger Prämienkürzungen, welche sich auf die gesamten Marktordnungs–Direktzahlungen und bestimmte Zahlungen aus dem Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Weinmarktordnung des betroffenen Landwirts im Jahr des Verstoßes auswirkten. Entsprechend der Verordnung (EU) Nr. 1122/2009 der Kommission betrug die Kürzung bei fahrlässigen Verstößen in der Regel 3 % des gewährten Beihilfebetrags, jedoch konnte dieser Pro-

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

zentsatz aufgrund der Bewertung des Verstoßes auf 1 % verringert bzw. auf höchstens 5 % erhöht werden.⁶⁹

(4) Eine Auswertung der von der AMA im überprüften Zeitraum bei Verwaltungskontrollen bzw. Vor-Ort-Kontrollen im Weinviertel⁷⁰ festgestellten Verstöße im Zusammenhang mit der Nitratrichlinie bzw. der Grundwasserschutzrichtlinie zeigte folgende Ergebnisse:

Tabelle 7: Cross Compliance-Kontrollen der AMA im Weinviertel 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße gegen Nitratrichlinie bzw. Grundwasserschutzrichtlinie						
	2009	2010	2011	2012	2013	gesamt
	Anzahl					
durchgeführte Cross Compliance-Kontrollen	45	50	45	64	64	268
<i>davon im Marchfeld</i>	8	5	6	7	8	34
Anzahl der Sanktionen	3	1	1	3	1	9
	in EUR					
Prämienkürzungen	19,69	3.670,83	2.094,39	1.836,79	154,61	7.776,31

Quellen: AMA; RH

Die sanktionierten Verstöße (insgesamt neun) resultierten aus indirekten Einleitungen bestimmter Stoffe, der Nichteinhaltung der technischen Anforderung an die Düngerlagerung sowie der Überschreitung der Mengenbeschränkung für den Wirtschaftsdünger. Keiner dieser Verstöße betraf einen landwirtschaftlichen Betrieb im Marchfeld. In vier Fällen sah die AMA mit der Begründung, dass der Kürzungsbetrag 100 EUR nicht überstieg, von einer Kürzung der Prämien ab.

(5) Bezugnehmend auf den NGP 2009 ersuchte das BMLFUW die AMA mittels Schreiben im Jahr 2010, nitratbelastete Gebiete verstärkt bei der risikoorientierten Auswahl der Betriebe für Cross Compliance-Kontrollen zu berücksichtigen.

Nach Angaben der AMA würden seither jährlich zusätzlich 75 Betriebe in Österreich in allen nitratbelasteten Gebieten ausgewählt und einer Cross Compliance-Kontrolle vor Ort unterzogen. Somit habe sie in den Gebieten mit erhöhter Nitratbelastung im Durchschnitt der letzten Jahre 1,5 % der Betriebsinhaber im Zuge einer Vor-Ort-Kontrolle überprüft, während österreichweit vergleichsweise 1,34 % der Betriebe im Hinblick auf die Einhaltung der Nitratrichlinie kontrolliert worden

⁶⁹ Bei geringfügigen Verstößen bzw. wenn der Kürzungsbetrag die Summe von 100 EUR nicht überstieg, konnte von einer Kürzung abgesehen werden, wenn der Landwirt geeignete Abhilfemaßnahmen traf. Der Verstoß blieb allerdings weiterhin bestehen.

⁷⁰ in den Bezirken Gänserndorf, Hollabrunn, Korneuburg und Mistelbach

seien. Gemäß Angaben der AMA belief sich der Anteil der kontrollierten Betriebe im Weinviertel im überprüften Zeitraum auf durchschnittlich 0,89 % und für das Marchfeld auf durchschnittlich 0,59 % aller Betriebe. Als Begründung für die unter dem österreichweiten Durchschnitt liegende Anzahl an Cross Compliance-Kontrollen führte die AMA an, dass sie die Auswahl der Cross Compliance-Kontrollen auf jene Betriebe beschränke, die bereits Gegenstand einer Vor-Ort-Kontrolle von Maßnahmen der 1. und 2. Säule (Flächen- und Tierprämien) gewesen seien. Da das Marchfeld eine Region mit geringer Tierhaltung sei und daher kaum Betriebe für die Kontrolle der Tierprämien ausgewählt würden, wirke sich dies auch bei der Auswahl für die Cross Compliance-Kontrollen aus. Die Anzahl der ausgewählten Betriebe sei dem BMLFUW im Zuge des jährlichen Kontrollplans mitgeteilt worden, weitere Anfragen dazu an die AMA habe es nicht gegeben.

- 18.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Anzahl der im Rahmen von Cross Compliance kontrollierten Betriebe im gesamten Weinviertel mit einem Anteil von durchschnittlich 0,89 % nicht einmal dem österreichweiten Durchschnitt von 1,34 % aller Betriebe entsprach. Im voraussichtlichen Maßnahmengebiet Marchfeld war der Anteil der kontrollierten Betriebe noch geringer und lag durchschnittlich lediglich bei 0,59 %. Die im Ersuchen des BMLFUW beabsichtigte verstärkte Überprüfung der Betriebe in nitratbelasteten Gebieten war somit für das Weinviertel und insbesondere für den als voraussichtliches Maßnahmengebiet ausgewiesenen Grundwasserkörper Marchfeld nicht erkennbar. Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang, dass das BMLFUW keine konkreten Vorgaben betreffend den Umfang der zusätzlich zu kontrollierenden Betriebe gegeben hatte und auch keine Rückmeldung hinsichtlich der Erfüllung des Ersuchens erstattete.

Der RH empfahl daher dem BMLFUW, das Ersuchen an die AMA hinsichtlich des Umfangs der im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen zu kontrollierenden Betriebe (bspw. je belasteten Grundwasserkörper) zu präzisieren, um tatsächlich eine verstärkte Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebe in nitratbelasteten Gebieten zu erzielen.

- (2) Weiters hielt der RH fest, dass die AMA im überprüften Zeitraum (2009 bis 2013) mit insgesamt 268 Cross Compliance-Kontrollen zwar deutlich mehr Überprüfungen hinsichtlich des Aktionsprogramms Nitrat durchgeführt hatte als die Gewässeraufsicht (68 Kontrollen zentral und dezentral), die im Zuge der Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße gegen die Nitratrichtlinie bzw. die Grundwasserschutzrichtlinie im Weinviertel waren jedoch sowohl im Hinblick auf die Anzahl als auch auf die verhängten Sanktionen gering. Der RH vertrat die Ansicht, dass die Cross Compliance-Kontrollen für das

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Weinviertel insgesamt und insbesondere für das voraussichtliche Maßnahmengebiet Marchfeld – entgegen den Erwartungen im NGP 2009 – keine ausreichende Wirkung zur Erreichung und Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern entfaltet. Er verwies in diesem Zusammenhang auf einen Bericht⁷¹ des Europäischen Rechnungshofs vom Mai 2014, wonach Cross Compliance bisher nur eine begrenzte Wirkung auf den Gewässerschutz gezeigt habe. Abgesehen von der Schwierigkeit der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben würden die verhängten Sanktionen in keinem Verhältnis zum angerichteten Schaden stehen, keine ausreichenden Anreize setzen und dem Verursacherprinzip nicht gerecht werden.

18.3 *Gemäß Stellungnahme des BMLFUW ergebe sich der Umfang der durch die AMA geprüften Anforderungen hinsichtlich des Schutzes der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus den maßgeblichen Bestimmungen des Aktionsprogramms Nitrat. Die Anforderungen würden für alle landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich in gleicher Weise gelten und ließen sich aufgrund des flächendeckenden Anwendungsbereichs des Aktionsprogramms nicht regionsspezifisch verschärfen.*

Die mengenmäßige Beschränkung der Wirtschaftsdüngerausbringung stelle im Aktionsprogramm eine besonders gewässerschutzrelevante Anforderung dar, welche dementsprechend auch mit hoher Priorität in die risikobasierte Auswahl der Betriebe für Cross Compliance-Kontrollen eingehe. Mit der vergleichsweise geringen Viehdichte im Weinviertel und Marchfeld begründe sich der unterdurchschnittliche Anteil der Cross Compliance-kontrollierten Betriebe in diesen Gebieten.

Dem Ersuchen des BMLFUW nach stärkerer Einbeziehung der nitratbelasteten Gebiete in die Kontrollen sei die AMA in entsprechender Weise nachgekommen. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe erfolge auf Basis der bereits erfolgten Flächen- und Tierprämienauswahl zu 20 % bis 25 % zufallsorientiert, der Rest risikobasiert auf Basis statistischer Auswertungen über die Verwendung unterschiedlicher Risikomodelle. Um Betriebe in den nitratbelasteten Gebieten noch stärker in die Cross Compliance-Kontrollen einzubeziehen, könne eine Überprüfung und mögliche Ergänzung der verwendeten Faktoren für die Risikomodelle um den Aspekt der Grundwasserqualität erwogen werden.

⁷¹ Sonderbericht über die Integration wasserpolitischer Ziele in die Gemeinsame Agrarpolitik, 13. Mai 2014

Das BMLFUW führte weiters aus, dass es die Ursache der geringen Anzahl der im Zuge der Cross Compliance-Kontrollen festgestellten Verstöße nicht in einer mangelnden Wirksamkeit der Kontrollen, sondern vielmehr in einer entsprechenden Wirksamkeit der Maßnahmen, welche in der Umweltberatung im Zusammenhang mit der Information der Landwirte über die entsprechenden Voraussetzungen für den Prämienbezug gesetzt würden, sehe.

- 18.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die von der AMA durchgeführte zusätzliche Auswahl von Betrieben für die Cross Compliance-Kontrollen zwar erfolgt war, dadurch aber – gegenüber anderen Gebieten in Österreich – keine verstärkte Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebe in den nitratbelasteten Gebieten des Weinviertels erzielt wurde. Um dies zu erreichen, empfahl der RH dem BMLFUW erneut, die Vorgaben hinsichtlich des Umfangs der im Rahmen von Cross Compliance-Kontrollen zu kontrollierenden Betriebe (Mindestkontrolldichte) für diese Gebiete zu präzisieren.

Weiters betonte der RH in diesem Zusammenhang, dass er nicht die Durchführung der Cross Compliance-Kontrollen kritisierte, sondern den Umstand, dass diese aufgrund ihres Umfangs und der verhängten Sanktionen für das Weinviertel insgesamt und insbesondere für das voraussichtliche Maßnahmengebiet Marchfeld keine ausreichende Wirkung zur Erreichung und Erhaltung eines guten qualitativen Zustands in Grundwasserkörpern entfalten.

Wasserrechtliche
Bewilligungspflicht
nach § 32 Abs. 2
lit. f WRG 1959

- 19.1** (1) Das Ausbringen stickstoffhaltiger Dünger auf landwirtschaftliche Nutzflächen war gemäß § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 bei Überschreitung bestimmter Stickstoffmengen – konkret 175 kg Stickstoff je Hektar und Jahr⁷² – wasserrechtlich bewilligungspflichtig. Diese Obergrenze galt im Durchschnitt eines Gesamtbetriebs. Landwirtschaftliche Betriebe, die auf den einzelnen Flächen durch verstärkte Düngung höhere Erträge erwirtschaften wollten, mussten auf anderen Flächen weniger düngen, um durch Erzielung eines betriebsbezogenen Ausgleichs unter der bewilligungspflichtigen Grenze zu bleiben. Gartenbauflächen⁷³ (inklusive Rollrasenproduktion) waren von der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht ausgenommen. Diese Spezialkulturen

⁷² bzw. 210 kg Stickstoff je Hektar und Jahr bei landwirtschaftlichen Nutzflächen mit Gründeckung einschließlich Dauergrünland oder mit stickstoffzehrenden Fruchtfolgen

⁷³ Gemäß einem Schreiben des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft vom 17. Juni 1993 sind Feldgemüseflächen dem Gartenbau gleichgestellt.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

waren teilweise sehr düngintensiv⁷⁴ und wurden häufig im Marchfeld angebaut.

„Bloß geringfügige“ Einwirkungen auf das Grundwasser, insbesondere die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung, galten bis zum Beweis des Gegenteils nicht als Beeinträchtigung (§ 32 Abs. 1 zweiter Satz WRG 1959). Da bei diffusen Einträgen aus der Landwirtschaft die Verursacher nicht leicht ermittelbar waren⁷⁵, stand die Wasserrechtsbehörde im Hinblick auf diese Bestimmung vor einem Beweislastproblem.

Im Falle von (Dünge-)Auflagen in wasserrechtlichen Bewilligungsbescheiden sah das WRG 1959 keine Bestellung von Betriebsaufsichtsorganen durch die Wasserrechtsbehörde zur Überprüfung ihrer Einhaltung – analog zu der in § 120 WRG 1959 geregelten Bauaufsicht⁷⁶ – vor.

(2) Ausgehend von dem im WRG 1959 formulierten Ziel, Grundwasser als Trinkwasser nutzen zu können⁷⁷, beurteilen Literatur⁷⁸ und Praxis jede Einwirkung, die diese Nutzung beeinträchtigt, nur nach einer wasserrechtlichen Bewilligung für zulässig. Danach wäre die bewilligungsfreie Ausübung der Landwirtschaft – auch unter der in § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 festgelegten Höchstmenge von 175 kg Stickstoff je Hektar und Jahr – nur dann rechtlich gedeckt, wenn sie das Grundwasser als Trinkwasser nicht beeinträchtigt.⁷⁹ Nach § 3 Trinkwasserverordnung lag eine Gefährdung der Gesundheit durch eine Beeinträchtigung des Grundwassers als Trinkwasser jedenfalls bei Überschreitung eines Nitratwerts von 50 mg/l vor und war standortbezogen zu beur-

⁷⁴ siehe die Obergrenzen für Gemüse nach der Anlage 3 Tabelle 3 zu den Aktionsprogrammen Nitrat 2008 und 2012

⁷⁵ bspw. nur durch die Ziehung von Bodenproben

⁷⁶ Zur Überwachung der Bauausführung bewilligungspflichtiger Wasseranlagen; die wasserrechtliche Bauaufsicht erstreckte sich auf die fachgemäße und vorschriftsgemäße Ausführung der Bauarbeiten und auf die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen des Bewilligungsbescheides; die Kosten hatte der Wasserberechtigte als Barauslagen nach § 76 AVG zu tragen.

⁷⁷ siehe § 30 Abs. 1 i.V.m. § 32 Abs. 1 WRG 1959: „Grundwasser [...] ist so reinzuhalten, dass es als Trinkwasser verwendet werden kann.“

⁷⁸ z.B. Oberleitner/Berger, Kommentar zum WRG3 (2011)

⁷⁹ Bloß geringfügige Einwirkungen auf das Grundwasser, insbesondere die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung, galten nach dem WRG 1959 bis zum Beweis des Gegenteils nicht als Beeinträchtigung. In einem Verfahren nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 hatte daher die Wasserrechtsbehörde, nicht der landwirtschaftliche Betrieb, die Beweislast der nicht geringfügigen Einwirkung und der Beeinträchtigung des Grundwassers zu tragen.

teilen⁸⁰. Die an den Messstellen im Marchfeld und im Zayatal festgestellten Nitratwerte lagen im Durchschnitt über 50 mg/l.

(3) Die für die überprüften nitratbelasteten Gebiete zuständigen Bezirkshauptmannschaften (Gänserndorf, Hollabrunn, Korneuburg und Mistelbach) führten im Zeitraum 2009 bis 2013 kein wasserrechtliches Bewilligungsverfahren nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 durch. Weder stellten landwirtschaftliche Betriebe diesbezügliche Anträge noch führten Überschreitungen der bewilligungsfreien mengenmäßigen Beschränkung zu einem derartigen Verfahren.

- 19.2** (1) Der RH hielt fest, dass die Bezirkshauptmannschaften in den überprüften nitratbelasteten Gebieten im Weinviertel zwischen 2009 und 2013 kein wasserrechtliches Bewilligungsverfahren nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 durchgeführt hatten. Dies deutete nach Ansicht des RH darauf hin, dass die gesetzliche Obergrenze – unter Berücksichtigung des zulässigen betriebsbezogenen Ausgleichs und der zulässigen Ausnahmen – für die landwirtschaftlichen Betriebe leicht einzuhalten oder die Einhaltung der Bestimmungen (insbesondere bei der Ausbringung von Handelsdünger) nur schwer kontrollierbar war.

Vor allem im Hinblick auf die Anzahl der potenziell betroffenen Betriebe in den belasteten Gebieten (rd. 7.770 im Weinviertel) und auf den mit den wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand hielt der RH das Instrument der Bewilligungspflicht des Ausbringens von bestimmten Düngermengen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen (höchstens 175 kg Stickstoff⁸¹ je Hektar) für nur begrenzt geeignet, zu einer Reduktion der Nitratreinträge in belasteten Gebieten – wie dem voraussichtlichen Maßnahmengbiet Marchfeld und den Beobachtungsgebieten „Weinviertel (DUJ)“ sowie „Weinviertel (MAR)“ – beizutragen.

(2) In diesem Zusammenhang verwies der RH auch kritisch auf das Beweislastproblem der Wasserrechtsbehörden beim Nachweis einer nicht ordnungsgemäßen land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung nach § 32 Abs. 1 WRG 1959. Weiters gab er zu bedenken, dass die Ausnahmebestimmung sowie die Möglichkeit des betriebsbezogenen Ausgleichs das Erreichen einer Nitratreduktion erschwerten.

⁸⁰ siehe Oberleitner/Berger, Kommentar zum WRG³ (2011), § 32 Rz 27 und 28, S. 294 ff. und den Bericht des RH, Reihe Steiermark 2012/4, TZ 10, S. 21

⁸¹ bzw. 210 kg Stickstoff je Hektar und Jahr bei landwirtschaftlichen Nutzflächen mit Gründeckung einschließlich Dauergrünland oder mit stickstoffzehrenden Fruchtfolgen

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Um das Instrument der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 entsprechend dem NGP 2009 in seiner Wirksamkeit für die Verbesserung der Grundwasserqualität zu verstärken, empfahl der RH dem BMLFUW, dieses im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich, die Ausnahmemöglichkeiten sowie die Kontrolle der Einhaltung zu prüfen und auf eine Verbesserung hinzuwirken. Darüber hinaus wäre für Einzelfälle als zusätzliches Instrument zur Durchsetzung von Auflagen die Einführung einer entsprechenden Betriebsaufsicht analog zur bestehenden Bauaufsicht nach § 120 WRG 1959 zu prüfen.

- 19.3** (1) *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Instrument der Bewilligungspflicht nur begrenzt zur Reduktion der Nitrateinträge geeignet sei, wie auch der RH in seinem Bericht begründet aufgezeigt habe. Deshalb zielten die NGP 2009 bzw. 2015 neben der Bewilligungspflicht auch auf andere Maßnahmen zur Lösung der Problemstellungen ab.*

Die vom RH angeregte „Einführung einer entsprechenden Betriebsaufsicht analog zur bestehenden Bauaufsicht nach § 120 WRG 1959“ würde nach Meinung des BMLFUW die gleichzeitige Anwesenheit des Aufsichtsorgans während der Düngerausbringungen erfordern, was in der Praxis kaum zu bewerkstelligen und mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sei. Überdies lege § 120 WRG 1959 explizit fest, dass sich die Bauaufsicht auf die fach- und vorschriftsgemäße Ausführung der Bauarbeiten und auf die Einhaltung der einschlägigen (d.h. bautechnischen) Bedingungen des Bewilligungsbescheides erstrecke und somit gerade nicht der Betriebsaufsicht diene. Eine solche ergebe sich ohnehin aus den Bestimmungen zur Gewässeraufsicht gemäß §§ 130 ff. WRG 1959 und bedürfe keiner darüber hinausgehenden gesetzlichen Anordnung.

(2) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme ebenfalls die Ansicht des RH, dass die Bewilligungspflicht gemäß § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 nur begrenzt geeignet sei, um zu einer Reduktion der Nitrateinträge beizutragen. Eine etwaige Änderung der gesetzlichen Grundlagen liege jedoch in der Zuständigkeit des BMLFUW.

- 19.4** Der RH betonte gegenüber dem BMLFUW, dass die von ihm angeregte Prüfung der „Einführung einer entsprechenden Betriebsaufsicht analog zur bestehenden Bauaufsicht nach § 120 WRG 1959“ als eine von mehreren Möglichkeiten anzusehen ist, um in Bezug auf die Instrumente des NGP eine Verbesserung zu erzielen. Hinsichtlich der Umsetzung einer derartigen Betriebsaufsicht wies der RH darauf hin, dass für eine selbständige Betriebsaufsichtsbestimmung geeignete Tatbestandsmerk-

male der Bauaufsicht herangezogen werden könnten. Statt der Anwesenheit von Kontrollorganen bei der Düngerausbringung könnten bspw. Aufzeichnungspflichten, die Kontrolle von Belegen über den Ankauf von Dünger und stichprobenweise Kontrollen vorgesehen werden.

Zudem wäre vor allem das Instrument der Bewilligungspflicht – gemäß der Empfehlung des RH – im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich, die Ausnahmemöglichkeiten sowie die Kontrolle der Einhaltung zu prüfen, um seine Wirksamkeit für die Verbesserung der Grundwasserqualität zu verstärken.

Programm zur
Verbesserung
der Qualität des
Grundwassers nach
§ 33f WRG 1959

20.1 (1) § 33f WRG 1959 enthält ein stufenweises Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers, welches zunächst die Ausweisung von Beobachtungsgebieten und voraussichtlichen Maßnahmengebieten sowie die Anordnung von Aufzeichnungspflichten zur Ursachenforschung durch den Landeshauptmann vorsieht und bis zur Festlegung eines konkreten Programms durch Verordnung verpflichtender Maßnahmen für voraussichtliche Maßnahmengebiete durch den Landeshauptmann reicht.

Der Landeshauptmann hatte seit April 2002⁸² bei einer nicht bloß vorübergehenden Überschreitung des Schwellenwerts von 45 mg/l Nitrat bei gleichzeitig mindestens 30 % bzw. 50 % der Messstellen eines Grundwasserkörpers sogenannte Beobachtungs- bzw. voraussichtliche Maßnahmengebiete auszuweisen und die Ursachen der Nitratreinträge zu ermitteln.⁸³ Zur Ursachenermittlung hatte der Landeshauptmann für Beobachtungs- und voraussichtliche Maßnahmengebiete gegenüber möglichen Verursachern⁸⁴ von Schadstoffen anzuordnen, dass diese Aufzeichnungen über den Anfall und die Verwendung von Schadstoffen enthaltenden Stoffen führten, wenn die Ursache der Schwellenwertüberschreitung anders nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand feststellbar war.⁸⁵

(2) Der Landeshauptmann von Niederösterreich wies das Marchfeld als voraussichtliches Maßnahmengebiet und das „Weinviertel (DUJ)“ sowie das „Weinviertel (MAR)“ als Beobachtungsgebiete aus. Auf eine

⁸² BGBl. II Nr. 147/2002, Novellierung der Grundwasserschwellenwertverordnung mit 4. April 2002

⁸³ siehe § 33f Abs. 2 und 3 WRG 1959, § 10 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser und § 4 Grundwasserschwellenwertverordnung

⁸⁴ jedermann, durch dessen Handlungen oder Unterlassungen die festgestellten Schadstoffe in das Grundwasser gelangen können

⁸⁵ Gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959; auch für Sanierungsgebiete wären diesbezügliche Aufzeichnungspflichten zur Ursachenermittlung bereits zwischen den Jahren 1990 und 2001 zu verordnen gewesen.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Verordnung von Aufzeichnungspflichten zur konkreten Ermittlung der Ursachen der Nitrateinträge verzichtete das Land Niederösterreich mit der Begründung, dass die Verursacher bekannt seien (diffuse Quellen der Landwirtschaft und natürliche Ursachen, insbesondere lange Grundwassererneuerungszeiten, geringer Niederschlag und Bodenbeschaffenheit).

20.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Landeshauptmann von Niederösterreich keine Verordnung zur Ursachenermittlung der Nitratbelastung im voraussichtlichen Maßnahmengebiet Marchfeld und in den beiden Beobachtungsgebieten im Weinviertel trotz der diesbezüglichen Vorgaben im WRG 1959 erlassen hatte. Die unspezifische Kenntnis der Verursacher reichte nach Einschätzung des RH nicht aus, um gezielt Maßnahmen für ein Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers im Rahmen einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 (siehe TZ 22) auswählen zu können. Informationen zur Art und Menge an ausgebrachtem Dünger, zur Art der gedüngten Kulturpflanzen und zur Beschaffenheit der Böden, auf denen der Dünger ausgebracht wurde, wären erforderlich und den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben hinsichtlich des damit verbundenen Aufwands auch zumutbar gewesen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die im Rahmen von ÖPUL freiwillig vorgenommenen Aufzeichnungen und Dokumentationen der Landwirte. Über diese Aufzeichnungspflichten gesammelte Daten wären nach Ansicht des RH eine zweckmäßige Ergänzung zu den Ergebnissen der im Wege von Studien durchgeführten Ursachenforschung der Nitratbelastung im Marchfeld (siehe TZ 29).

20.3 *Das Land Niederösterreich stuft in seiner Stellungnahme eine Verordnung zur Ursachenermittlung als nicht zweckmäßig ein. Diese könnte im Wesentlichen nur Aufzeichnungsverpflichtungen für die Landwirte normieren, wodurch ein erheblicher Verwaltungsaufwand ausgelöst würde. Mit den gewonnenen Daten wären die sehr komplexen Zusammenhänge zwischen Düngemanagement, Witterungs- und Bodeneinflüssen, Stickstoffmobilisierung und -transport im Boden sowie die Immissionssituation im Grundwasser nicht bewertbar. Wesentlich zielführender sei daher eine wissenschaftliche Untersuchung auf Basis eines Stickstofftransportmodells, um die effizientesten Maßnahmenkombinationen zu ermitteln. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass sich Maßnahmen nachträglich als wenig wirksam oder überzogen herausstellten und damit unnötige Kosten verursachten. Das Joanneum Research habe im Auftrag des Landes Niederösterreich eine solche Studie durchgeführt, die nun als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stehe.*

20.4 Der RH wies darauf hin, dass für das Land Niederösterreich bereits seit dem Jahr 1990 eine Verpflichtung zur Ursachenermittlung bestand. Er erachtete die erst in jüngerer Zeit vorliegende wissenschaftliche Untersuchung auf Basis eines Stickstofftransportmodells, um die effizientesten Maßnahmenkombinationen zu ermitteln, auch als wesentlichen Beitrag zur Ursachenermittlung. Allerdings sollte diese Untersuchung durch – in einem begrenzten Gebiet durchaus zumutbare – Aufzeichnungen (wie es bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgte) der Landwirte ergänzt werden, um eine bestmögliche Ursachenerforschung zu gewährleisten. Zudem wäre die Kenntnis über die ausgebrachten Düngermengen eine notwendige Informationsgrundlage für die Anordnung weitergehender Maßnahmen nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 oder nach dem Aktionsprogramm Nitrat.

21.1 Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte den allgemeinen Rahmen von konkreten, zunächst freiwilligen Maßnahmen zur Verringerung von Schadstoffen mit Verordnung festzulegen, aus denen der Landeshauptmann für die voraussichtlichen Maßnahmenggebiete geeignete auszuwählen hatte.⁸⁶ Er legte diesen Rahmen zunächst in der Grundwasserschwellenwertverordnung⁸⁷ (ab 2002) und anschließend in der Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser⁸⁸ (ab 2010) fest. Darin enthalten waren überwiegend Maßnahmen, die im Rahmen von ÖPUL bei freiwilliger Teilnahme abgegolten wurden.⁸⁹ Darüber hinausgehende Maßnahmen wie die Einschränkung der Düngung auf eine niedrige oder mittlere Ertragslage⁹⁰ oder die Vorschreibung einer Umstellung der Bewirtschaftung auf andere Kulturpflanzen bzw. Kulturarten waren in den Rahmenverordnungen des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft nicht enthalten und konnten daher auch vom Landeshauptmann nicht vorgeschrieben werden.

⁸⁶ gemäß § 33f Abs. 1 und 4 WRG 1959

⁸⁷ in § 8 Grundwasserschwellenwertverordnung

⁸⁸ Siehe § 12 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser, BGBl. II Nr. 461/2010: Dies umfasst u.a. die Einhaltung der betreffenden Werte der Düngetabellen in Düngerichtlinien des BMLFUW, eine betriebliche Nährstoffbilanzierung, zeitliche Ausbringungsverbote von stickstoffhaltigen Düngemitteln auf Ackerland (Herbst und Frühjahr), flächendeckende Begrünung von mindestens 25 % Ackerland, das Fassungsvermögen von Düngelagerstätten, den Nachweis des Besuchs einer Lehrveranstaltung, flächige Untersaat, schlagbezogene Aufzeichnungspflichten und Düngplanung, Bodenproben und Analysen (Ermittlung des $N_{\min}$ -Wertes), Stilllegung von besonders auswaschungsgefährdeten Böden, bodennahe Ausbringung von Wirtschaftsdünger.

⁸⁹ Gemäß den Erläuterungen zur Novelle der Grundwasserschwellenwertverordnung 2002 sollte die Reduzierung der Belastung im ersten Schritt durch freiwillige, gegebenenfalls durch Förderungen begünstigte, Maßnahmen erreicht werden. Daher sei eine starke Anlehnung dieser Maßnahmen an bestehende Förderprogramme gewollt gewesen.

⁹⁰ siehe Anlage 3 zum Aktionsprogramm Nitrat 2012

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

21.2 Der RH bemängelte, dass der vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vorgegebene Rahmen für die Anordnung von Maßnahmen durch den Landeshauptmann nur aus freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen bestand und eine Grundlage für die Verhängung von restriktiveren Maßnahmen im § 12 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser erst geschaffen werden müsste.

Er empfahl dem BMLFUW, den vorgegebenen Rahmen entsprechend zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

21.3 *Gemäß Stellungnahme des BMLFUW bereite es derzeit eine Anpassung des durch § 12 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser festgelegten Rahmens für Programme für voraussichtliche Maßnahmenggebiete vor, so dass die Vorgaben für eine rasche Vorgehensweise des Landeshauptmanns gemäß § 33f Abs. 4 WRG 1959 sichergestellt würden, falls wider Erwarten eine geringere Wirksamkeit der derzeit ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen eintreten sollte.*

22.1 (1) Aus dem vorgegebenen Rahmen hatte der Landeshauptmann gemäß § 33f Abs. 4 WRG 1959 für voraussichtliche Maßnahmenggebiete konkrete Maßnahmen, welche voraussichtlich zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers erforderlich sein werden (Nutzungsbeschränkungen und Reinhaltemaßnahmen), auszuwählen und mit Verordnung bekannt zu geben, sofern aufgrund der Ursachenermittlung eine Behebung der Schwellenwertüberschreitung nicht nach anderen Bestimmungen des WRG 1959 durch Anordnung von Maßnahmen gegenüber dem festgestellten Verursacher erfolgte.

In der Folge konnten betroffene landwirtschaftliche Betriebe innerhalb von drei Jahren grundstücksbezogen den Nachweis erbringen, dass sie die angekündigten Maßnahmen bereits gesetzt hatten oder dass ihr Verhalten keine Auswirkungen auf den schlechten Grundwasserzustand hatte. Erst nach Ablauf der Dreijahresfrist waren die angekündigten Nutzungsbeschränkungen oder Reinhaltemaßnahmen vom Landeshauptmann – mit einem Anhang jener Grundstücke, die davon nicht betroffen waren – zu verordnen. Eine Entschädigung etwaiger Ertragseinbußen war nicht vorgesehen. Jede neue Änderung oder Anpassung einer Maßnahme in diesem Regime musste erneut den drei Jahre dauernden Formalweg (Ankündigung der Maßnahme – dreijährige Beweismöglichkeit des Landwirts – Verfügung der Maßnahme) durchlaufen.⁹¹

⁹¹ siehe § 33f Abs. 4 bis 7 WRG 1959

(2) Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine derartige Verordnung für das Marchfeld erlassen. Eine Behebung der Schwellenwertüberschreitungen erfolgte mangels spezifischer Ursachenermittlung auch nicht nach anderen Bestimmungen des WRG 1959. Das Land Niederösterreich begründete die Nichterlassung einer diesbezüglichen Verordnung mit der im NGP 2009 festgelegten Vorgangsweise zur Nitratreduzierung durch freiwillige Maßnahmen und durch Maßnahmen der Bewusstseinsbildung sowie mit der fehlenden Kenntnis der konkret erforderlichen Maßnahmen im Marchfeld, die zu einer Nitratreduzierung führen würden.

(3) Eine gesetzliche Pflicht zur Sanierung des Grundwassers hinsichtlich der Nitratbelastung bestand seit September 1991⁹² bei Überschreitung des Schwellenwerts bei mindestens 25 % der Messstellen⁹³ eines Gebiets.⁹⁴ Der Landeshauptmann wies das Marchfeld bis zum Jahr 2002 nicht als Grundwassersanierungsgebiet aus, obwohl regelmäßig Schwellenwertüberschreitungen bei über 50 % der Messstellen vorlagen.

- 22.2** (1) Der RH kritisierte, dass der Landeshauptmann von Niederösterreich für das Marchfeld bisher keine Verordnung gemäß § 33f Abs. 4 WRG 1959 erlassen hatte, obwohl sich die Nitratproblematik durch die freiwilligen ÖPUL-Maßnahmen und durch bewusstseinsbildende Maßnahmen nicht verbessert hatte (siehe TZ 9). Die Nichterlassung einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 für das seit Jahrzehnten mit Nitrat belastete Gebiet des Marchfelds war für den RH insbesondere aufgrund der im WRG 1959 bereits seit dem Jahr 1991 verankerten Verpflichtung zur Grundwassersanierung nicht nachvollziehbar. Durch die Umstellung im Jahr 2002 von Grundwassersanierungsgebieten auf Beobachtungsgebiete und voraussichtliche Maßnahmenggebiete löste zudem erst eine Schwellenwertüberschreitung von mindestens 50 % der Messstellen die Pflicht zur Setzung von freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen aus, während dies vor der Umstellung bereits bei einer Schwellenwertüberschreitung von mindestens 25 % der Mess-

⁹² Zwischen 1991 und 2002 waren Grundwassersanierungsgebiete durch den jeweiligen Landeshauptmann zu bezeichnen und Nutzungsbeschränkungen bzw. Reinhaltemaßnahmen zu verordnen; siehe § 33f WRG 1959 in der Fassung BGBl. Nr. 252/1990.

⁹³ siehe § 4 Abs. 1 Grundwasserschwellenwertverordnung, BGBl. Nr. 502/1991

⁹⁴ Als Grund für die gesetzliche Umstellung von Grundwassersanierungsgebieten (Grenzwert überschritten bei mindestens 25 % der Messstellen) auf Beobachtungsgebiete (Grenzwert überschritten bei mindestens 30 % der Messstellen) und voraussichtliche Maßnahmenggebiete (Grenzwert überschritten bei mindestens 50 % der Messstellen) nannten die Erläuterungen zur Novelle der Grundwasserschwellenwertverordnung die Vollzugsschwierigkeiten mit der Bestimmung des § 33f WRG 1959 in der Vergangenheit. Die Neuregelung hätte zu einem praktikablen Umgang mit der Bestimmung durch klar überschaubare Gebietskulissen, konkrete Maßnahmenvorgaben sowie eine klare Abgrenzung des freiwilligen und verbindlichen Bereichs beitragen sollen.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

stellen der Fall gewesen war. Die Begründung für die Nichterlassung einer derartigen Verordnung mit der fehlenden Kenntnis der konkret erforderlichen Maßnahmen sah der RH als Bestätigung seiner Kritik an der unzureichenden Ursachenforschung (siehe TZ 20).

Der RH empfahl dem Landeshauptmann von Niederösterreich daher, die Erlassung einer derartigen Verordnung für das Marchfeld eingehend zu prüfen und umzusetzen. In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, dass die Verordnung jedenfalls mit spezifischen Kontrolltätigkeiten verbunden sein muss, um die Einhaltung der verordneten Maßnahmen sicherstellen zu können. Darüber hinaus erachtete der RH eine begleitende Beratung der betroffenen Landwirte als zweckmäßig.

(2) Das in § 33f Abs. 4 bis 7 WRG 1959 festgelegte Verfahren zur Abwicklung des Programms zur Verbesserung der Grundwasserqualität stellte aufgrund der Ankündigung der Maßnahmen für eine dreijährige Stillhaltefrist, der Freibeweiismöglichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und des erneuten Ankündigungserfordernisses für zusätzlich erforderliche Maßnahmen nach Ansicht des RH ein sehr verzögert wirkendes Instrument zur Grundwassersanierung dar. Eine konsequente Anwendung dieser Bestimmung war mangels Entschädigungen jedoch mit hohen Ertragseinbußen der landwirtschaftlichen Betriebe verbunden.

Der RH empfahl dem BMLFUW daher, sowohl die Anwendbarkeit als auch die Wirksamkeit dieses Instruments im Hinblick auf die Einhaltung der Umsetzungsfristen in der Wasserrahmenrichtlinie (2015, 2021 und 2027) zu evaluieren und auf eine Verbesserung hinzuwirken.

22.3 (1) *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die im Rahmen der 1. Planungsperiode 2009 bis 2015 begonnenen Forschungsarbeiten in den nitratbelasteten Gebieten zur Identifizierung effizienter Maßnahmen (z.B. Düngungsoptimierung, Fruchtfolgegestaltung, Bodenbearbeitung).*

(2) *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass Maßnahmen durch die klimatisch und hydrogeologisch bedingte, rd. 20 bis 30 Jahre lange Erneuerungszeit des Grundwassers im Marchfeld erst sehr langfristig wirken könnten. Daher sei es derzeit zu früh, um die bisherigen Maßnahmen zu bewerten. Für den Zeitraum 2008 bis 2014 ergebe sich ein fallender Trend der Nitratbelastungen. Die Erlassung einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG setze voraus, dass die Wirksamkeit der verordneten Maßnahmen fachlich fundiert belegt und die effizienteste Maßnahmenkombination ermittelt worden sei. Dazu seien bereits grundlegende Forschungsarbeiten (siehe TZ 29) abge-*

geschlossen worden und weitere Projekte derzeit in Vorbereitung. Nach Vorliegen der Ergebnisse werde das Land Niederösterreich eingehend prüfen, ob eine Maßnahmenverordnung einen maßgeblichen Beitrag zu Grundwassersanierung leisten könne.

22.4 Der RH wies gegenüber dem Land Niederösterreich auf die seit dem Jahr 1991 bestehende gesetzliche Verpflichtung zur Grundwassersanierung, auf die – in Bezug auf konkrete Verursacher – ebenso lange unterbliebene Ursachenerforschung und auf die – über den gesamten Zeitraum gesehen – als unzureichend zu bewertenden Maßnahmen hin. Er hielt daher seine Empfehlung an den Landeshauptmann von Niederösterreich in Bezug auf die eingehende Prüfung und die Umsetzung einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 als wesentliches zur Verfügung stehendes Instrument aufrecht. In Bezug auf die Bewertung des Trends der Nitratbelastungen im Marchfeld betonte der RH erneut, dass gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands mehrjährige Messreihen erfordern (siehe TZ 9).

23.1 Der Landeshauptmann konnte konkrete Maßnahmen per Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 bei voraussichtlichen Maßnahmengebieten auch auf Teile von Einzelgrundwasserkörpern oder auf Teile von Gruppen von Grundwasserkörpern beschränken, wenn er diese Teile zuvor hydrologisch und im Hinblick auf Kontaminationen abgegrenzt hatte. Dadurch konnte vermieden werden, dass die verordneten (einschränkenden) Maßnahmen flächendeckend auf den gesamten Einzelgrundwasserkörper oder auf eine gesamte Gruppe von Grundwasserkörpern angewendet werden mussten.

Eine Eingrenzung auf Teile von Grundwasserkörpern war – nach Möglichkeit – auch zum Zwecke der Ursachenermittlung gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959 durchzuführen. Besonders in den beiden Beobachtungsgebieten im Weinviertel bestand eine Abgrenzungsproblematik bei den Grundwasserkörpern hinsichtlich der Nitratbelastungen, die nicht flächendeckend, sondern konzentriert an einzelnen Standorten auftraten. Der Landeshauptmann von Niederösterreich hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung für die Beobachtungsgebiete „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ keine derartige Abgrenzung vorgenommen.

23.2 Der RH wies auf die Möglichkeit einer Abgrenzung von Teilen der Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ zum Zwecke der Ursachenermittlung hin.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Er empfahl dem Landeshauptmann von Niederösterreich, für diese Beobachtungsgebiete die Problembereiche abzugrenzen und Aufzeichnungspflichten für dort angesiedelte Betriebe (schlagbezogen, kulturartenbezogen und über die verwendeten Düngermengen) gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959 zu verordnen.

23.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, die Abgrenzung von Teilgebieten zu prüfen. Hinsichtlich einer Verordnung gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959 vertrete das Land Niederösterreich die Auffassung, dass Aufzeichnungsverpflichtungen nur einen untergeordneten Beitrag zur Ursachenforschung leisten könnten. Wissenschaftliche Untersuchungen auf Basis bereits vorhandener Daten stuft das Land als zielführender ein.*

23.4 Der RH betonte gegenüber dem Land Niederösterreich erneut, dass Aufzeichnungen (wie es bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgte) in einem begrenzten Gebiet zum Zwecke der Ursachenforschung eine wichtige Ergänzung zu wissenschaftlichen Untersuchungen darstellten (siehe TZ 20).

Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld und wasserwirtschaftliche Regionalprogramme

24.1 (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft widmete das Grundwasservorkommen im Marchfeld durch eine Verordnung im Jahr 1964 („Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld“) der Wasserversorgung und der Bewässerung. Demnach war darauf zu achten, dass das Grundwasser seiner Menge und Beschaffenheit nach dem Widmungszweck dauerhaft erhalten bleibt und die verschiedenen wasserwirtschaftlichen Interessen⁹⁵ aufeinander abgestimmt werden. Die Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld enthielt dem WRG 1959 entsprechend Widmungsziele, aber keine konkreten Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele, weil sie – mangels der Möglichkeit der Vorschreibung von Maßnahmen – ein Vorsorge- bzw. Erhaltungsinstrument auf raumplanerischer Ebene⁹⁶ und kein Sanierungsinstrument war.

(2) Die Verordnung ging am 23. Dezember 2012 in die Zuständigkeit des Landeshauptmanns von Niederösterreich über und galt fortan als wasserwirtschaftliches Regionalprogramm nach § 55g Abs. 1 WRG 1959. In einem wasserwirtschaftlichen Regionalprogramm konnten neben einer Widmung für bestimmte wasserwirtschaftliche Zwecke Aspekte

⁹⁵ Wasserversorgung, Bewässerung, Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz, siehe § 3

⁹⁶ was bspw. zur Festlegung von widmungskonformen Gesichtspunkten bei wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren (z.B. bei Nassbaggerungen) berechtigte

der Vollziehung, wie bspw. die Handhabung der Bewilligungspflicht nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959, geregelt werden.

Das wasserwirtschaftliche Regionalprogramm war gegenüber der Wasserwirtschaftlichen Rahmenverfügung Marchfeld unverändert und enthielt ausschließlich Widmungsfestlegungen.

- 24.2** Der RH wies darauf hin, dass das Marchfeld durch die Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld aus 1964 bereits seit 50 Jahren wasserrechtlich als ein für die Wasserversorgung bedeutsames Gebiet ausgewiesen war. Er betonte, dass die Wasserwirtschaftliche Rahmenverfügung Marchfeld und in der Folge das wasserwirtschaftliche Regionalprogramm u.a. mangels der Möglichkeit zur Vorschreibung von Maßnahmen keine Verbesserung im Hinblick auf die Grundwassersanierung gebracht hatten.

Umso mehr Bedeutung kam nach Ansicht des RH daher den anderen, im NGP 2009 genannten rechtlichen Instrumenten – insbesondere der Verordnung des Landeshauptmanns nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 und dem Aktionsprogramm Nitrat – bei der Vorschreibung verpflichtender Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität zu.

- 24.3** *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass eine inhaltliche Adaptierung des Regionalprogramms die wissenschaftliche Abklärung derselben Fragestellungen voraussetze, die auch für Verordnungen gemäß § 33f WRG erforderlich seien. Daher seien auch hier die Ausführungen zu TZ 20 und TZ 23 (Programm zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers nach § 33f WRG 1959) sinngemäß zutreffend.*

- 24.4** Der RH entgegnete, dass die seit kurzem vorliegende wissenschaftliche Untersuchung einen wesentlichen Beitrag zur Ermittlung der Ursachen und der effizientesten Maßnahmenkombinationen darstelle. Durch ergänzende Aufzeichnungen für Landwirte (wie es bspw. freiwillig im Rahmen von ÖPUL erfolgte) – in einem begrenzten Gebiet – könnten aber wichtige Informationen über ausgebrachte Düngermengen gewonnen werden, die für die Anordnung weitergehender Maßnahmen nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 dienen könnten (siehe TZ 20 und 23).

ÖPUL

ÖPUL 2007

- 25.1** (1) Neben dem verpflichtend einzuhaltenden Aktionsprogramm Nitrat stellten die Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen des „Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

2007 (ÖPUL 2007)“ einen wesentlichen Bestandteil der Strategie des NGP 2009 zur Verbesserung der Situation bei der Nährstoffbelastung des Grundwassers dar. Über die freiwillige Beteiligung am ÖPUL-Programm sollte eine Verringerung des Nitratreintrags in das Grundwasser forciert bzw. auch der Erhalt des Zustands des Grundwassers erreicht werden.

(2) Grundsätzlich verfolgte ÖPUL schwerpunktmäßig einen sogenannten horizontalen Ansatz, der auf eine flächendeckende Teilnahme abzielte.⁹⁷

Neben grundwasserrelevanten Maßnahmen, die österreichweit angeboten wurden, wie z.B.

- Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen,
- Biologische Wirtschaftsweise,
- Begrünung von Ackerflächen,

förderte ÖPUL auch folgende regionalspezifische, grundwasserrelevante Maßnahmen:

- Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz sowie
- Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen.

Letztere konnten nur in festgelegten Gebieten, welche große Teile der belasteten Grundwasserkörper umfassten, beantragt werden.⁹⁸ Im Weinviertel betrug die Gebietskulisse⁹⁹ insgesamt 485 km², die sich zur Gänze im Bereich des Grundwasserkörpers Marchfeld befand. In den beiden als Beobachtungsgebiete ausgewiesenen Gruppen von Grundwasserkörpern („Weinviertel (MAR)“ und „Weinviertel (DUJ)“) konnten diese spezifischen Maßnahmen nicht beantragt werden, weil sie von der Gebietskulisse nicht umfasst waren.

⁹⁷ Es galt der Grundsatz, keine Auflagen abzugelten, die bereits gesetzlich verordnet waren.

⁹⁸ Das Projektgebiet umfasste Grundwassergebiete oder Teile davon in den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien.

⁹⁹ abgegrenztes Gebiet, in dem spezifische ÖPUL-Maßnahmen beantragt werden konnten

(3) Die Sonderrichtlinie des BMLFUW für ÖPUL 2007 sah für die beiden regionalspezifischen Maßnahmen folgende Förderungsbestimmungen vor:

Tabelle 8: Förderungsbestimmungen für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“		
	Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“	Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“
Förderungs- voraussetzungen	Teilnahme an der Maßnahme „Begrünung von Ackerflächen“ sowie an einer der beiden Maßnahmen „Biologische Wirtschaftsweise“ oder „Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen“	Teilnahme an der Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“
	Teilnahmemindestgröße im ersten Verpflichtungsjahr: 2,0 ha Ackerfläche	ausschließlich Flächen, die auf über 50 % der beantragten Schlagfläche als „Geringwertiges Ackerland“ gemäß Österreichischer Bodenkartierung eingestuft waren, eine Ackerzahl ≤ 30 gemäß Österreichischer Finanzbodenschätzung oder eine Bodenklimazahl ≤ 30 aufwiesen ²
	Verzicht auf Ausbringung stickstoffhaltiger Düngemittel zu bestimmten Zeiten	Einsaat einer Gräsermischung im ersten Jahr der Verpflichtung
	verpflichtende Schulung und Weiterbildung	Verzicht auf Umbruch der Fläche im gesamten Verpflichtungszeitraum ³
	schlagbezogene Düngeplanung, Dokumentation und Nährstoffbilanzierung	jährliche Pflege der Flächen durch Mahd oder Häckseln
		Verzicht auf Beweidung, Ausbringung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie Klärschlamm und kompostiertem Klärschlamm
Höhe der Förderung	40 EUR pro ha Ackerfläche im ausgewiesenen Gebiet	360 EUR pro ha im ausgewiesenen Gebiet (für maximal 20 % der Ackerfläche des Betriebs) ⁴
	25 EUR pro ha für die Durchführung einer Schlagbilanz (für die ersten 20 ha) ¹	

¹ bei Betrieben mit weniger als 0,5 Großvieheinheiten pro ha landwirtschaftlicher Nutzfläche; ansonsten 35 EUR pro ha

² Die Bodenklimazahl ist die Ertragsmesszahl des Grundstücks dividiert durch die Grundstücksfläche in Ar. Die Ertragsmesszahl ist für jedes landwirtschaftlich genutzte Grundstück auf dem Auszug aus dem Grundstücksverzeichnis ersichtlich.

³ je nach Beginn des Vertrags (2007, 2008 oder 2009) fünf bis sieben Jahre bzw. mit einem Jahr Verlängerung bis 2014

⁴ Die für diese Ackerflächen beantragte Einheitliche Betriebsprämie wurde allerdings um 300 EUR pro ha gekürzt, um Doppelförderungen zu vermeiden.

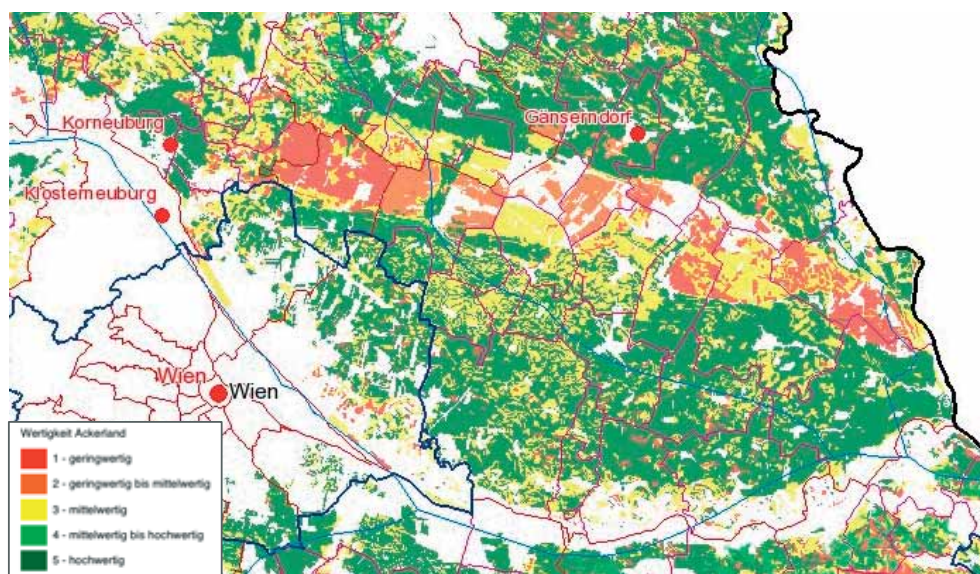
Quelle: BMLFUW

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Entsprechend den Förderungsbestimmungen konnte die Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ nur für Flächen, die auf über 50 % als „Geringwertiges Ackerland“ gemäß Österreichischer Bodenkartierung eingestuft waren, eine Ackerzahl ≤ 30 gemäß Österreichischer Finanzbodenschätzung oder eine Bodenklimazahl ≤ 30 aufwiesen, beantragt werden. Gemäß einer vom BMLFUW beauftragten Evaluierungsstudie¹⁰⁰ entsprachen im Marchfeld rd. 13,4 % der Ackerfläche diesem Kriterium. Eine genaue Angabe des Flächenausmaßes sowie der Lage der Flächen, welche die Voraussetzungen für die spezifische Förderungsmaßnahme erfüllten, war seitens des BMLFUW nicht möglich.

Die Österreichische Bodenkarte macht geringwertiges Ackerland als rote bzw. orange Flächen überblicksweise ersichtlich:

Abbildung 5: Wertigkeit der Ackerflächen im Marchfeld gemäß Österreichischer Bodenkarte



Quelle: Österreichische Bodenkarte

¹⁰⁰ „Einstufung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ aus dem Jahr 2008, erstellt vom Bundesamt für Wasserwirtschaft und einem Ingenieurbüro

Gemäß der Sonderrichtlinie für ÖPUL 2007 lag die Prämienobergrenze für Ackerland mit Ausnahme einer Maßnahme¹⁰¹ bei 600 EUR pro ha.

(4) Das BMLFUW erwartete für ÖPUL 2007 eine Teilnahmerate für die beiden grundwasserspezifischen Maßnahmen von insgesamt 160.000 ha. Für das Marchfeld gab es keine spezifischen Schätzungen.

Die Teilnahme der im Bereich des voraussichtlichen Maßnahmengebiets Marchfeld gelegenen landwirtschaftlichen Betriebe und Flächen an den beiden regionalspezifischen Maßnahmen gestaltete sich in den Jahren 2009 bis 2013 wie folgt:

Tabelle 9: Teilnahme an den ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013 im Marchfeld

Maßnahme	landwirtschaftliche Betriebe ¹		landwirtschaftliche Flächen ¹	
	teilnehmende Betriebe	Anteil an den gesamten Betrieben ²	Ausmaß der landwirtschaftlichen Flächen	Anteil an den gesamten landwirtschaftlichen Flächen ³
	Anzahl	in %	in ha	in %
Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz	678	79,74	28.765	82,19
Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen	9	1,01	22	0,06

¹ Durchschnittswerte aus den Jahren 2009 bis 2013

² Summe aller Betriebe im Bereich der Gebietskulisse im Marchfeld, die 2013 einen Mehrfachantrag auf Direktzahlungen oder andere Ausgleichszahlungen (z.B. ÖPUL) gestellt hatten: 850

³ Summe der landwirtschaftlichen Flächen aller Betriebe im Bereich der Gebietskulisse im Marchfeld, die 2013 einen Mehrfachantrag auf Direktzahlungen oder andere Ausgleichszahlungen (z.B. ÖPUL) gestellt hatten: 34.998,13 ha

Quellen: AMA; RH

Insgesamt zeigte sich bei der Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ im Bereich der Gebietskulisse im Marchfeld eine durchschnittliche Teilnahme von rd. 80 % der landwirtschaftlichen Betriebe und rd. 82 % der landwirtschaftlichen Flächen. Hingegen wurde die Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ mit einer durchschnittlichen Teilnahme von rd. 1 % der landwirtschaftlichen Betriebe und rd. 0,06 % der landwirtschaftlichen Flächen im Bereich der Gebietskulisse im Marchfeld kaum angenommen. Als wesentliche Ursache für die geringe Akzeptanz der Maßnahme führte das BMLFUW den Entfall der Einheitlichen

¹⁰¹ Eine Ausnahme bildete die Maßnahme „Erhaltung und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller oder gewässerschutzfachlich bedeutsamer Flächen“, bei der die Prämienobergrenze bei 700 EUR pro ha lag.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Betriebsprämie und somit die reduzierte Höhe der Prämie für die eingereichten Flächen an, was eine Teilnahme aus wirtschaftlichen Gründen unattraktiv machte.

(5) Die landwirtschaftlichen Betriebe erhielten für diese beiden Maßnahmen im überprüften Zeitraum folgende kofinanzierten Prämien¹⁰² ausbezahlt:

Tabelle 10: Ausbezahlte Prämien für die ÖPUL-Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ 2009 bis 2013					
Maßnahme	2009	2010	2011	2012	2013
	in EUR				
Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz	1.358.294	1.363.570	1.365.833	1.336.861	1.325.067
Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen	4.288	4.179	5.351	4.953	4.850
Summe	1.362.582	1.367.749	1.371.184	1.341.814	1.329.917

Quellen: AMA; RH

Die Summe der Fördermittel stieg bis 2011 leicht an und reduzierte sich bis zum Jahr 2013 wieder geringfügig. Insgesamt zahlte die AMA für die beiden Maßnahmen im Marchfeld im überprüften Zeitraum rd. 6,78 Mio. EUR (davon rd. 99,65 % für die Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“) aus. Rund 3,25 Mio. EUR davon entfielen auf Bundes- und Landesmittel; dies entsprach einem Anteil von rd. 48 %.

Darüber hinaus stellten weder der Bund noch das Land Niederösterreich Fördermittel zur Reduzierung der Nitratbelastung für die Beobachtungsgebiete Weinviertel (DUJ und MAR) sowie für das voraussichtliche Maßnahmengebiet Marchfeld zur Verfügung.

(6) In Erfüllung der europarechtlichen Verpflichtungen¹⁰³ aus der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 führte das BMLFUW im Jahr 2010 eine Halbzeitevaluierung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums durch. Darüber hinaus beauftragte das BMLFUW zahlreiche Studien zur Evaluierung einzelner Aspekte im Zusammenhang mit den Agrarumweltmaßnahmen.

¹⁰² EU-Mittel sowie Bundes- und Landesmittel

¹⁰³ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

Der Evaluierungsbericht 2010 hielt fest, dass u.a. im nitratbelasteten Gebiet Marchfeld trotz eines hohen Anteils an biologisch oder umweltgerecht bewirtschafteter Fläche und an Ackerbegrünung sowie trotz der Teilnahme an der Maßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ – auch aufgrund geogener und klimatischer Verhältnisse – die Nitratkonzentration nicht unter den Schwellenwert gesunken sei. Für die Ackerbauregionen in den östlichen Trockengebieten Österreichs sei daher trotz hohen Mitteleinsatzes und auch hoher Akzeptanz verschiedenster Maßnahmen keine entscheidende Verbesserung der Nitratkonzentration im Grundwasser ersichtlich gewesen. Hingegen verfüge die Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ zwar über eine hohe potenzielle Wirksamkeit, da eine Stickstoffversickerung fast zur Gänze vermieden werde, jedoch nur über eine sehr geringe Akzeptanz. Eine diesbezüglich durchgeführte Studie¹⁰⁴ kam zu dem Ergebnis, dass ÖPUL 2007 über diese Maßnahme so gut wie keine Wirksamkeit im Hinblick auf den Grundwasserschutz entfaltet habe.

25.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass für die beiden spezifischen grundwasserrelevanten ÖPUL-Maßnahmen im Marchfeld rd. 6,78 Mio. EUR im überprüften Zeitraum investiert worden waren, jedoch gemäß Evaluierungsbericht 2010 keine ausreichende Wirkung erzielt werden konnte. Er wies insbesondere darauf hin, dass die Maßnahme mit der größten Akzeptanz und dem höchsten Mitteleinsatz („Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“) keine Verbesserung bewirken konnte, hingegen die Maßnahme mit der höchsten potenziellen Wirkung („Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“) kaum angenommen worden war. Er betonte in diesem Zusammenhang, dass es das Ziel des Agrarumweltprogramms ÖPUL war, nicht nur eine Verschlechterung der Grundwasserqualität zu vermeiden, sondern eine Verbesserung zu erzielen.

(2) Darüber hinaus vertrat der RH die Auffassung, dass das Agrarumweltprogramm ÖPUL bezogen auf die belasteten Grundwasserkörper im Weinviertel nur sehr eingeschränkt für die Lösung der spezifischen regionalen Probleme geeignet war, da diesem ein flächendeckender Ansatz zugrunde lag und die Prämienhöhe begrenzt war. Daher konnten insbesondere bei der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ Ertragseinbußen infolge von Extensivierungsmaßnahmen nur eingeschränkt abgegolten werden. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht „Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007“ (Reihe Bund 2013/5, TZ 17), wonach die Bereitschaft, an Agrarumweltmaßnahmen teilzunehmen, mit zuneh-

¹⁰⁴ Bundesamt für Wasserwirtschaft, Nitrataustrag aus auswaschungsgefährdeten Ackerflächen (2008), Auftraggeber BMLFUW

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

mender Bewirtschaftungsintensität sinkt und bei extensiver, wenig umweltbelastender Bewirtschaftung am höchsten ist. Hingegen verringert sich der Umweltnutzen bei niedriger Bewirtschaftungsintensität.

(3) Ergänzend wies der RH darauf hin, dass ausschließlich Fördermittel für flächendeckende Maßnahmen im Rahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL zum Einsatz gelangten, außerhalb des kofinanzierten Bereichs jedoch keine Bundes- und Landesmittel für regionalspezifische Programme bzw. Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags in belasteten Grundwasserkörpern zur Verfügung standen.

(4) Weiters kritisierte der RH, dass das BMLFUW über keine detaillierten Informationen hinsichtlich des Umfangs und der Lage der an der Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ teilnahmeberechtigten Flächen verfügte. Darüber hinaus wäre seiner Ansicht nach der Entfall der Einheitlichen Betriebsprämie auf den für diese Maßnahme eingereichten Flächen bei der Kalkulation der Prämie zu berücksichtigen gewesen. Angesichts der geringen Abgeltung (nach Abzug der Einheitlichen Betriebsprämie) erachtete der RH die geringe Teilnahme als erwartbar und kritisierte die Konzeption der Maßnahmen im Zuge der Programmgestaltung.

25.3 (1) a) Das BMLFUW erläuterte in seiner Stellungnahme die Zielsetzungen der europäischen „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP) und hielt fest, dass diese manchmal in Konkurrenz zu den Gewässerschutzzielen der Wasserrahmenrichtlinie stünden. Das BMLFUW sei bemüht, die Ziele beider Regulative bestmöglich zu erreichen.

Vorliegende Evaluierungsberichte würden zeigen, dass durch die ÖPUL-Agrarumweltmaßnahme inklusive biologischer Landwirtschaft (M 214) ein wesentlicher Beitrag zum Erhalt bzw. auch zur Verbesserung der Wasserqualität geleistet worden sei. Die hohen Teilnahmequoten würden eine gute Akzeptanz der Grundwasserschutzmaßnahmen des ÖPUL-Programms belegen. Infolge der komplexen Zusammenhänge und Einwirkungen im Bereich Wasser (zeitlich und räumlich sehr unterschiedliche Boden und Klimabedingungen, verzögerte Wirkungen der Maßnahmen, verschiedene Regelungen und Maßnahmen mit unterschiedlichen Wirkungen) könnten keine eindeutigen Aussagen zu Nettowirkungen von einzelnen Maßnahmen gemacht werden. Die Trends in der Wasserqualität wie auch bei Indikatoren dazu (Mineraldüngereinsatz, Flächennutzung, Tierbesatz, Nitratsbilanzen) würden vielfach in eine positive Richtung zeigen, was u.a. auf die Umsetzung des Agrarumweltprogramms ÖPUL zurückzuführen sei.

Die Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ habe in der Süsteiermark und in Oberösterreich zu Reduktionen der Nitratbelastungen geführt. Durch die hohe Grundwassererneuerungszeit und den deutlich niedrigeren Jahresniederschlag im Nordosten Österreichs sei dort mit einer (natürlichen) zeitlichen Verzögerung der Wirksamkeit von Maßnahmen zu rechnen. Die Teilnahme an der Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ sei in ÖPUL 2007 nicht zufriedenstellend gewesen.

Die Schutzwirkung der Maßnahme „Begrünung von Ackerflächen“ sei für das Grundwasser wie auch für das Oberflächenwasser wiederholt festgestellt worden. Weiters unterstütze die Teilnahme an der ÖPUL-Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ im Weinviertel die gewässerschonende Bewirtschaftung durch einen verringerten Nährstoffeintrag des Betriebes.

b) Gemäß Stellungnahme des BMLFUW sei in ÖPUL 2015 auf die Kritik an der eingeschränkten Abgeltung von Ertragseinbußen bei der Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ reagiert worden, so dass künftig kein Abzug im Falle einer gleichzeitigen Beantragung der Direktzahlungen mehr erfolge. Demzufolge könnten durch die neu adaptierte Maßnahme in ÖPUL 2015 attraktive Prämien ausgelöst werden, welche zu einer vermehrten Teilnahme an der Maßnahme – auch im Weinviertel – führen sollten. Die im Rahmen von ÖPUL bezahlten Prämien würden anhand einer fundierten Standardkostenkalkulation festgelegt und dienen zur Abgeltung von Mindererträgen bzw. Mehrkosten einer derartigen Flächenbewirtschaftung.

c) Im Rahmen des Agrarumweltprogramms stehe nach Ansicht des BMLFUW ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung, das einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung leisten könne. Durch die Integration in das Programm zur ländlichen Entwicklung könne eine dementsprechende Kofinanzierung seitens der EU ausgelöst und daher eine Reduktion des nationalen Mitteleinsatzes – bei gleichbleibender finanzieller Dotierung der Maßnahme – erreicht werden. Die Erfahrungen der letzten Jahre und Monate hätten auch gezeigt, dass die Finanzierung „rein national finanzierter Maßnahmen“ aufgrund von Budgetrestriktionen immer schwieriger werde.

d) Künftig stelle die AMA einen Layer bereit, der die potenziell antragsberechtigten Flächen für die Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ darstelle. Die Information solle auch für die Landwirte ersichtlich sein. In Zukunft sei es also möglich, pro Gebiet die theoretisch berechnete und die teilnehmende Fläche auszuwerten.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit des BMLFUW für die Gestaltung des ÖPUL-Programms hin. Es hielt zudem fest, dass es mit der Finanzierung des Nitratinformationsdienstes auch außerhalb des kofinanzierten Bereichs Landesmittel für die Reduktion des Nitratreintrags aufgewendet habe.

- 25.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die in ÖPUL 2007 vorgesehenen grundwasserrelevanten Maßnahmen trotz der durch die Evaluierungen bestätigten positiven Wirkungen für den Grundwasserschutz in den belasteten Grundwassergebieten des Weinviertels nur eingeschränkt für die Lösung der spezifischen regionalen Probleme geeignet waren.

Die Integration des Agrarumweltprogramms in das Programm zur Ländlichen Entwicklung aus Finanzierungsaspekten beurteilte der RH als zweckmäßig; er betonte allerdings, dass diesem ein bundesweiter Ansatz zugrunde lag. Darüber hinaus standen keine Bundes- und Landesfördermittel für regionalspezifische Programme bzw. Maßnahmen zur Reduzierung der Nitratbelastung (bspw. für die Förderung einer flächendeckenden Düngung auf Basis von N_{min} -Messungen) in den belasteten Grundwasserkörpern im Weinviertel zur Verfügung. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Agrarumweltprogramm ÖPUL in den mit Nitrat belasteten Gebieten (insbesondere im Marchfeld) wird der Einsatz der ÖPUL-Mittel für die Grundwassersanierung nach Ansicht des RH jedoch nicht ausreichen.

ÖPUL 2015

- 26.1** (1) Der im Frühjahr 2014 an die Europäische Kommission übermittelte Entwurf zum „Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014 – 2020“ enthielt explizit die Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie. Als Maßnahmen zur Reduzierung des Nährstoffeintrags in Gewässer führte der Entwurf dazu insbesondere spezifische, regionale Maßnahmen – wie reduzierte Düngung, verstärkte Bildung und Beratung – sowie horizontale Ansätze – wie Zwischenfruchtanbau, Handelsdüngerverzicht und die biologische Landwirtschaft – an. Humusaufbauende Wirtschaftsweisen und Dauergrünlanderhaltung würden ebenfalls einen Beitrag zur Minimierung des Stickstoffeintrags in Gewässer leisten.

(2) Ebenso wie ÖPUL 2007 enthielt auch der Entwurf für das neue Agrarumweltprogramm ÖPUL 2015 zwei regionalspezifische Maßnahmen zum Grundwasserschutz („Vorbeugender Grundwasserschutz“ und „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“),

die nur regional eingeschränkt beantragt werden können. Mit der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ soll insbesondere eine Reduktion der stofflichen Einträge in das Grundwasser durch die standortangepasste Bewirtschaftung von Ackerflächen erreicht werden. Der Inhalt der Maßnahme aus der vergangenen Förderungsperiode wurde im Wesentlichen beibehalten; Änderungen gab es hinsichtlich der Einschränkung des Düngerausmaßes auf „mittlere Ertragslage“ im Grundwassergebiet Marchfeld. Weiters wurde das Ausmaß der erforderlichen Bildungsveranstaltungen erhöht sowie die Durchführung von einmaligen Bodenproben während des Verpflichtungszeitraums¹⁰⁵ zur Feststellung und Analyse des Stickstoffgehalts im Boden verpflichtend vorgesehen. Die Verpflichtung zur schlagbezogenen Düngplanung, zur laufenden Dokumentation sowie zur Nährstoffbilanzierung blieb aufrecht. Das BMLFUW legte die diesbezügliche Prämie mit 100 EUR pro ha Ackerfläche sowie 10 EUR pro ha für die ersten 10 ha für Bildung und Beratung fest.

Im Rahmen der Programmgestaltung diskutierten Experten in den Arbeitskreisen auch weiterführende spezifische Maßnahmen für das Marchfeld (z.B. verpflichtende Bodenproben vor dem Maisanbau, Vorgabe von bestimmten Fruchtfolgen beim Gemüseanbau, Höchstgrenze für den Anteil an Hackfrüchten etc.). Diese fanden im vorliegenden Entwurf jedoch keine Berücksichtigung.

Laut Evaluierungsbericht 2010 könne u.a. ein Überdenken der Gebietsabgrenzung für die Untermaßnahme „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ trotz des hohen Flächenanteils mit Ackerbau zur Verbesserung der Situation beitragen. Nach dem zur Zeit der Gebirgsüberprüfung vorliegenden Entwurf für ÖPUL 2015 soll das Zielgebiet im Marchfeld um 47 % (weitere 21 Katastralgemeinden mit ca. 230 km²) vergrößert werden und den gesamten nitratbelasteten Bereich des Grundwasserkörpers Marchfeld abdecken.

(3) Im Zusammenhang mit den besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen stand neben einer Anpassung der bisherigen Maßnahme „Bewirtschaftung von besonders auswaschungsgefährdeten Ackerflächen“ bzw. einer Erhöhung der Prämien auch die Streichung der Maßnahme zur Diskussion. Experten sprachen sich vorrangig für eine Streichung aus. Alternativ könnte eine Düngebeschränkung im Aktionsprogramm Nitrat die Akzeptanz für Stilllegungen fördern, welche dann weiterhin über ÖPUL abgegolten werden könnten.

¹⁰⁵ Spätestens bis Ende Dezember 2017 ist pro angefangenen 5 ha Ackerfläche mindestens eine Bodenprobe zu ziehen.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Im Entwurf ÖPUL 2015 behielt das BMLFUW die Maßnahme in ihren Grundzügen unverändert bei. Bei den Förderungsvoraussetzungen wurde lediglich das Ausmaß der teilnahmeberechtigten Flächen erhöht: Die Prämie kann für Flächen mit einer durchschnittlichen Ackerzahl ≤ 40 beantragt werden.¹⁰⁶ Das BMLFUW konnte keine Angaben über den Umfang sowie über die Lage der teilnahmeberechtigten Flächen machen. Die Prämie für diese Maßnahme wurde mit 450 EUR festgelegt;¹⁰⁷ dies sollte die entgangenen Erträge sowie zusätzliche Kosten für die Anlage der Begrünungsfläche abdecken. Demgegenüber lagen die Deckungsbeiträge für Hackfrüchte pro ha mit bis zu rd. 2.660 EUR für Speisekartoffel deutlich darüber. Im Rahmen der Kalkulation der Prämie ging das BMLFUW allerdings davon aus, auf Hackfrüchte mit hohen Deckungsbeiträgen je ha nicht zu verzichten.

26.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass weder das Land Niederösterreich noch das BMLFUW im Rahmen der Programmgestaltung von ÖPUL 2015 die Möglichkeit einer stärkeren Regionalisierung und gebietsspezifischen Anpassung der beiden grundwasserrelevanten Maßnahmen genutzt hatte. Die Reduzierung der im Marchfeld zulässigen Düngermenge bei der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ auf „mittlere Ertragslage“ beurteilte er grundsätzlich positiv, wies aber auf die Schwierigkeiten der Kontrolle in der Praxis hin.

(2) Im Zusammenhang mit der Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ wies der RH auf die geringe Akzeptanz dieser Maßnahme in ÖPUL 2007 hin. Seiner Ansicht nach wäre im Zuge der Planung für die kommende Programmperiode eine intensivere Abwägung darüber, ob das angestrebte Ziel der Verhinderung des Schadstoffeintrags in das Grundwasser über diese Flächen im Rahmen von ÖPUL bestmöglich erreicht werden kann oder ob der Einsatz anderer Instrumente effizienter wäre, zweckmäßig gewesen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die im Entwurf zu ÖPUL 2015 enthaltene Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ nach zwei Jahren zu evaluieren und bei anhaltender mangelhafter Akzeptanz zu beenden. Alternativ dazu wären – gemeinsam mit dem Land Niederösterreich – spezifische Maßnahmen für eine wirkungsorientierte Vorgangsweise zu überdenken.

¹⁰⁶ Weiters besteht künftig die Möglichkeit eines einmaligen Umbruchs im gesamten Verpflichtungszeitraum mit darauffolgendem Getreideanbau. Unmittelbar nach der Ernte der Kultur ist wieder eine Begrünungsmischung anzulegen.

¹⁰⁷ Ein Abzug der Einheitlichen Betriebsprämie wird nach Auskunft des BMLFUW künftig nicht mehr erfolgen.

(3) Weiters kritisierte der RH, dass das BMLFUW keine detaillierten Informationen über den Umfang und die Lage der an dieser Maßnahme teilnahmeberechtigten Flächen vorlegen konnte. Seiner Ansicht nach wären diese als Grundlage für die Planung und Ausgestaltung der Maßnahme erforderlich gewesen.

26.3 (1) *Gemäß Stellungnahme des BMLFUW sei die Gebietsabgrenzung in enger Abstimmung mit den zuständigen Landesbehörden entwickelt worden. Trotz gesunkenen Budgets von ÖPUL 2015 (– 74 Mio. EUR) seien wesentlich mehr Mittel für Gewässerschutzmaßnahmen als im vorangegangenen Programm vorgesehen. Dadurch sei eine Ausweitung der Gebietskulisse möglich gewesen; auch die Prämie habe aufgrund der vorliegenden Kalkulationsergebnisse erhöht werden können. Die im Zuge der Maßnahmengestaltung diskutierten Verpflichtungen seien wieder verworfen worden, da es sich um gesamtbetriebliche Verpflichtungen gehandelt habe. Für das Ziel des Grundwasserschutzes seien jedoch nicht der Gesamtbetrieb, sondern nur die Flächen in den betroffenen Gebieten relevant. Eine Regionalisierung einzelner Gebiete innerhalb der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ sei diskutiert, jedoch aufgrund hoher administrativer Hürden wieder verworfen worden. Aus Sicht des BMLFUW sei außerdem auch innerhalb eines Gebiets selten eine homogene Situation vorzufinden, wodurch selbst eine stärkere Regionalisierung wenig Vorteile gebracht hätte. Unterschiedliche regionale Gegebenheiten würden über die Höhe der maximal zulässigen Düngewerte, die auf die regionalen Ertragslagen abgestimmt seien, berücksichtigt.*

Das BMLFUW bestätigte die Feststellung des RH, wonach die Kontrolle einer reduzierten Düngung schwierig sei. Daher werde eine derartige Verpflichtung nur noch in der Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ angeboten. Eine enge Verknüpfung mit Weiterbildungs- sowie Aufzeichnungsverpflichtungen ermögliche jedoch eine gute Kontrollierbarkeit der Maßnahme. Zentral seien auch die Ergebnisse von Bodenproben, welche im Zuge der Beratung thematisiert werden sollten. Langfristig werde erwartet, dass durch ein besseres Know-how der Betriebsführer die Einträge in das Grundwasser reduziert werden könnten.

Hinsichtlich der Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ betonte das BMLFUW erneut die hohe Wirksamkeit bei dementsprechender Akzeptanz und ging davon aus, dass durch die getätigten Anpassungen mehr Flächen in die Maßnahme eingebracht würden. Für das Jahr 2015 hätten sich 274 Betriebe (davon 47 in Niederösterreich) für die Maßnahme angemeldet, was auf eine deutlich erhöhte Teilnahmerate und auch Teilnahmefläche schließen ließe.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Für die Kalkulation der Prämie sei eine durchschnittliche österreichische Fruchtfolge zugrunde gelegt worden.

Eine Beendigung von Maßnahmen aufgrund mangelhafter Akzeptanz sei nach Meinung des BMLFUW nicht möglich, da der Bund mit den Förderwerbern mehrjährige Verträge (mind. 5 Jahre) eingehe und auch bei geringer Teilnahme keine einseitige Beendigung des Vertrags möglich sei.

Bezugnehmend auf die Kritik an den fehlenden Informationen über den Umfang und die Lage der an der Maßnahme „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ teilnahmeberechtigten Flächen führte das BMLFUW aus, dass die AMA einen entsprechenden Layer vorbereite, der die potenziell antragsberechtigten Flächen darstellen soll. Die Information solle auch für die Landwirte ersichtlich sein. Verfügbare Daten zu den teilnahmeberechtigten Flächen seien bereits in der ÖPUL 2007–Periode im Zuge der Verwaltungskontrolle verwendet worden.

(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit des BMLFUW für die Gestaltung des ÖPUL–Programms hin. Da die Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ auf die bedeutenden Grundwassergebiete und damit auch auf das Marchfeld fokussiert sei, ergebe sich sehr wohl eine Regionalisierung.

- 26.4** (1) Dem vom BMLFUW vorgebrachten Argument der aufwendigen Administration bei stärkerer Regionalisierung hielt der RH entgegen, dass mit ÖPUL 2015 eine Reduzierung der Fördermaßnahmen von 29 auf 22 vorgenommen wurde und somit bereits eine wesentliche Umstellung der Förderabwicklung erforderlich war. Eine – fachlich begründete – räumliche Differenzierung innerhalb der Maßnahme „Vorbeugender Umweltschutz“ wäre nach Ansicht des RH daher zweckmäßig und mit vertretbarem Aufwand durchführbar.

Hinsichtlich der Evaluierung der Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ während der Förderperiode wies der RH darauf hin, dass Änderungen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum gemäß Revisionsklausel der Sonderrichtlinie möglich sind, wenn sich während des Verpflichtungszeitraums die anderweitigen Verpflichtungen gemäß Titel II Kapitel 1 der VO 73/2009 (Cross Compliance) so ändern, dass dies Auswirkungen auf die übrigen (freiwilligen) Förderungsverpflichtungen oder Förderungsbedingungen oder das Ausmaß der Prämien in der Sonderrichtlinie hat. Demnach könnten stärkere Verpflichtungen im Aktionsprogramm Nitrat, welche im Rahmen von Cross Compliance einzuhalten

sind, auch eine Änderung der Förderungsbedingungen im Agrarumweltprogramm bedingen.

Die vom BMLFUW angekündigte künftige Verbesserung der Information über die Lage und den Umfang der an dieser Maßnahme teilnahmeberechtigten Flächen beurteilte der RH positiv, hielt aber seine Kritik aufrecht, dass diese bereits als Grundlage für die Planung und Ausgestaltung der Maßnahme im neuen Agrarumweltprogramm vorliegen hätte sollen.

(2) Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass die Bundesländer intensiv in die Maßnahmenplanung für die Förderperiode 2014 – 2020 einbezogen waren und in der Arbeitsgruppe „ÖPUL–Wasser“ die Gestaltung der spezifischen Maßnahmen diskutiert wurde. Er blieb bei seiner Ansicht, dass im Zuge dessen eine weitergehende Regionalisierung der grundwasserrelevanten Maßnahmen (bspw. durch zusätzliche Verpflichtungen in bestimmten Gebietskulissen) möglich gewesen wäre, diese aber nicht genutzt wurde.

ÖPUL–Kontrollen

- 27.1** (1) Die AMA überprüfte Betriebe, die an ÖPUL–Maßnahmen teilnahmen, im Rahmen von Verwaltungskontrollen sowie von Vor–Ort–Kontrollen auch auf die Einhaltung der für die einzelnen ÖPUL–Maßnahmen relevanten Bestimmungen.

Die AMA hatte dafür in einem Prüfindikatorenkatalog sowohl für die Verwaltungskontrolle als auch für die Vor–Ort–Kontrolle spezifische Kontrollindikatoren festgelegt und die mit deren Nichteinhaltung verbundenen Sanktionen definiert. Jährlich überprüfte die AMA im Rahmen der Vor–Ort–Kontrollen entsprechend den Vorgaben der EU¹⁰⁸ mindestens 5 % aller an ÖPUL teilnehmenden Betriebe.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums

¹⁰⁹ Im Jahr 2013 wurden laut AMA von rd. 111.000 Antragstellern rd. 11.700 überprüft; die Kontrollquote für ganz Österreich betrug somit rd. 10,54 %.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

(2) Eine Auswertung der AMA der im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 bei ÖPUL-Kontrollen im Zusammenhang mit den beiden Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ sowie „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ im Marchfeld festgestellten Verstöße zeigte folgende Ergebnisse:

Tabelle 11: ÖPUL-Kontrollen der AMA im Grundwasserkörper Marchfeld 2009 bis 2013: festgestellte Verstöße betreffend die Maßnahmen „Vorbeugender Boden- und Gewässerschutz“ und „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“

	2009	2010	2011	2012	2013	gesamt
	Anzahl					
durchgeführte Kontrollen	53	26	17	35	79	210
Sanktionen	0	0	0	0	4	4
	in EUR					
beantragte Prämien	1.163.314	1.163.006	1.162.600	1.129.266	1.122.455	5.740.641
Prämienkürzungen	0	0	0	0	169	169

Quellen: AMA; RH

In den Jahren 2009 bis 2012 stellte die AMA keine Verstöße fest, die zu Prämienkürzungen geführt hätten. Die Beanstandungen im Jahr 2013 betrafen die Nichteinhaltung der Kombinationsverpflichtung und wurden mit einer Einbehaltung bzw. Rückforderung von 20 % der Jahresprämie für die betroffene Maßnahme sanktioniert.

27.2 Der RH hielt fest, dass die im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 durchgeführten ÖPUL-Kontrollen bezogen auf die beiden grundwasserrelevanten, regionalspezifischen Maßnahmen in vier Fällen zu Sanktionen geführt und die festgestellten Verstöße eine im Vergleich zu den beantragten Prämien geringfügige Kürzung nach sich gezogen hatten.

Beratung

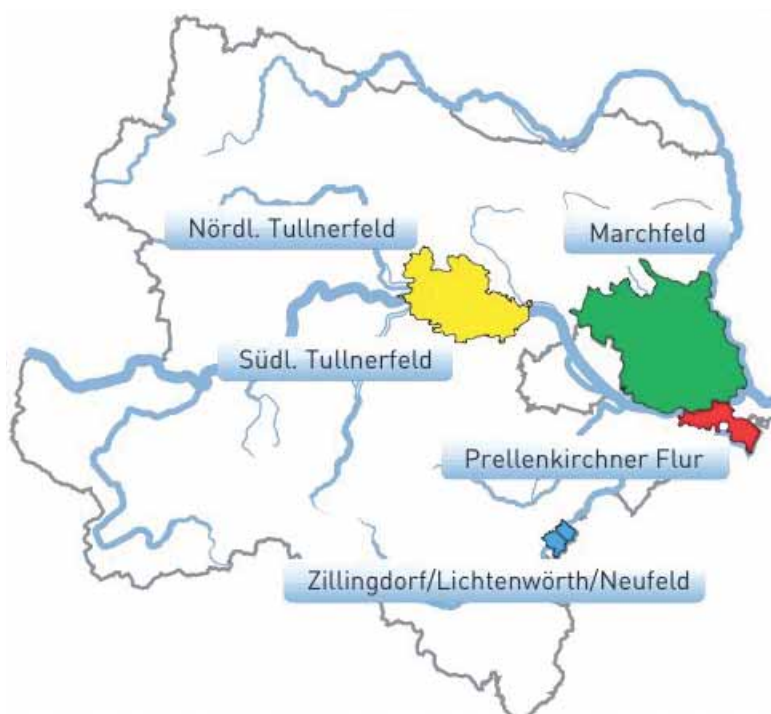
28.1 (1) Zur Beratung der Landwirte betrieb das Land Niederösterreich seit dem Jahr 2002 in Kooperation mit den Niederösterreichischen Landwirtschaftskammern und der EVN Wasser GmbH den Nitratinformationsdienst (NID). Die operative Abwicklung der Bodenuntersuchungen und Auswertungen erfolgte über ein externes Beratungsbüro.

Der Nitratinformationsdienst erstellte Düngempfehlungen aufgrund von Bodenanalysen für Landwirte in ausgewählten Gebieten mit dem Ziel, ohne Ertragseinbußen durch die Vermeidung von Überdüngung

Nitratausträge in das Grundwasser zu minimieren. Die für verschiedene Kulturen erstellten Düngeempfehlungen folgten dem Prinzip, dass mineralisierter Stickstoff, der bereits im Boden vorhanden ist, nicht mehr mittels Dünger zugeführt werden muss, sondern nur jene Menge, die auf den Sollwert fehlt.

(2) Der Nitratinformationsdienst war 2013 in fünf ausgewählten Gebieten Niederösterreichs¹¹⁰ mit besonders hohen Nitratbelastungen im Grundwasser tätig, wobei das Marchfeld das weitaus größte Gebiet darstellte.

Abbildung 6: Gebiete, in denen der Nitratinformationsdienst angeboten wurde



Quelle: Nitratinformationsdienst

Für landwirtschaftliche Flächen im Bereich der im Weinviertel ausgewiesenen Beobachtungsgebiete „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ erstellte der Nitratinformationsdienst keine Düngeempfehlungen.

¹¹⁰ Nach einer mehrjährigen Pilotphase im Nördlichen Tullnerfeld wurde der Nitratinformationsdienst im Jahr 2006 zusätzlich auf das Südliche Tullnerfeld und das Marchfeld, im Jahr 2009 auf das Gebiet der Prellenkirchner Flur und 2012 auf das Gebiet Zillingdorf/Lichtenwörth/Neufeld ausgeweitet.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Die Entnahme von Bodenproben erfolgte auf Referenzflächen, die Landwirte in den genannten Gebieten bereitstellten und zu denen sie zusätzlich Informationen zur vorangegangenen Bewirtschaftung, wie z.B. über die angebauten Vorfrüchte und insbesondere zum Stickstoffdüngereinsatz, zur Verfügung stellten. Diese Landwirte erhielten die Empfehlungen direkt, alle anderen Betriebe über die Landwirtschaftskammer bzw. über die Homepage des Nitratinformationsdienstes. Von allen 169 in Niederösterreich vom Nitratinformationsdienst beprobten Flächen entfielen 45 (rd. 27 %) auf das Marchfeld.¹¹¹

(3) Die zu gleichen Teilen vom Land Niederösterreich und der EVN Wasser GmbH getragenen jährlichen Kosten für den Nitratinformationsdienst beliefen sich auf rd. 27.000 EUR.¹¹² Sie bestanden ausschließlich aus externen Kosten für das externe Beratungsbüro, das die Bodenuntersuchungen durchführte und einen jährlichen Bericht erstellte.

Die ebenfalls beteiligten Niederösterreichischen Landwirtschaftskammern brachten in die Kooperation mit dem Nitratinformationsdienst Sachleistungen ein, wie die Mithilfe bei der Auswahl der Referenzbetriebe, die Durchführung ergänzender Messungen¹¹³, die Verbreitung der Düngeempfehlungen über die NID-Homepage und Beratungsleistungen der Bezirksbauernkammern.

(4) Der NGP 2009 sah als weitergehende Maßnahme vor, die Beratungen generell und speziell bei Grundwasserkörpern in schlechtem Zustand bzw. in belasteten Zuströmbereichen von Wasserversorgungsanlagen zu intensivieren. Der Nitratinformationsdienst führte keine verstärkte Probennahme im Zuströmbereich der Wasserversorgungsanlage im Marchfeld durch.

28.2 (1) Der RH erachtete den Nitratinformationsdienst als zweckmäßiges Instrument zur Bewusstseinsbildung über die Zusammenhänge zwischen der Bodenbewirtschaftung und den Auswirkungen auf das Grundwasser.

Er bemängelte jedoch, dass die Anteile des Marchfelds an den beprobten Referenzflächen mit rd. 27 % relativ gering waren – obwohl das Marchfeld das größte der fünf untersuchten Gebiete war – und dass der Nitratinformationsdienst für andere Gebiete im Weinviertel mit nitratbelastetem Grundwasser keine Düngeempfehlungen erstellte.

¹¹¹ Werte für die Jahre 2011 bis 2013

¹¹² Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 inkl. USt

¹¹³ mit dem N-Tester zur Ermittlung des Stickstoffversorgungsgrades der Pflanzen

Er empfahl dem Land Niederösterreich eine Ausweitung der Aktivitäten auf relevante Bereiche der Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“.

(2) Darüber hinaus merkte der RH kritisch an, dass der Nitratinformationsdienst – entgegen den Intentionen des NGP 2009 – im Zuströmbereich der Wasserversorgungsanlagen im Marchfeld nicht verstärkt tätig war.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Probennahmen im Marchfeld unter besonderer Berücksichtigung auswaschungsgefährdeter Böden speziell im Zuströmbereich von Wasserversorgungsanlagen zu intensivieren.

28.3 *Gemäß Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der prozentuelle Anteil der Referenzflächen kein geeignetes Maß für die Aussagekraft der im Rahmen des Nitratinformationsdienstes erstellten Düngeempfehlungen. Die Auswahl und Anzahl der Referenzschläge sei darauf ausgerichtet, die für ein Grundwassergebiet maßgeblichen Bodenformen und Hauptkulturen abzudecken. Somit sei es für die Aussagekraft auch von untergeordneter Bedeutung, ob Referenzschläge innerhalb oder außerhalb des Zuströmbereichs von Wasserversorgungsanlagen situiert seien. Durch die Auswahl der Referenzflächen sei schon jetzt gewährleistet, dass die wesentlichen Bodenformen und damit auch die auswaschungsgefährdeten Böden ausreichend berücksichtigt würden.*

Bezüglich einer Ausweitung des Nitratinformationsdienstes auch auf die Grundwassergebiete Weinviertel (DUJ) und Weinviertel (MAR) sei festzuhalten, dass diese Gebiete im Vergleich zu den bisherigen Nitratinformationsdienst-Gebieten aufgrund ihrer geologischen, topografischen und landwirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich inhomogener seien, was eine Vervielfachung der erforderlichen Referenzflächen und damit auch der Kosten nach sich ziehen würde. Das Land Niederösterreich werde aber die Möglichkeiten einer Erweiterung auf zusätzliche Grundwasserkörper prüfen.

28.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass seine Empfehlung, die Probenahmen im Marchfeld unter besonderer Berücksichtigung auswaschungsgefährdeter Böden speziell im Zuströmbereich von Wasserversorgungsanlagen zu intensivieren, auch auf einer Empfehlung des NGP 2009 fußte, wonach die Beratungen speziell bei Grundwasserkörpern und Oberflächenwasserkörpern im nicht gutem Zustand vor allem in Zuströmbereichen von Wasserversorgungsanlagen ausgeweitet werden sollen. Der RH hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

Studien

29.1 Der NGP 2009 sah als weitergehende Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwassersituation gezielte Forschungsarbeiten insbesondere für die intensiv bewirtschafteten Gebiete im Osten und Nordosten Österreichs vor, um effiziente Maßnahmen zur beschleunigten Reduzierung der Nitratkonzentrationen zu entwickeln.

Aufbauend auf den Ergebnissen eines Grundwasserströmungsmodells beauftragte das Land Niederösterreich im Jahr 2013 eine Forschungsgesellschaft mit einer Studie über die Wirksamkeit von verschiedenen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen und Maßnahmenkombinationen zur Reduktion der Nitratausträge in das Grundwasser des Marchfelds.¹¹⁴ Auf Basis einer Modellierung¹¹⁵ sollten die ÖPUL-Maßnahmen im Hinblick auf ihre Effizienz zur Nitratreduktion im Grundwasser evaluiert und die Auswirkungen von geänderten Fruchtfolgen, Düngeplänen und Bodenbearbeitungen quantifiziert werden. Als Untersuchungsgebiet wurde der Zentralraum des Marchfelds (südlich von Deutsch-Wagram) festgelegt. Neben der Simulation der Ist-Variante (als Referenzsituation) erfolgte mittels des Modells eine Analyse folgender Varianten:¹¹⁶

- Extensivierung (Umwandlung in Grünland) im Bereich der austragsgefährdeten Böden,
- minimale Bodenbewirtschaftung,
- maximale Begrünung,
- Umsetzung der Maßnahmen von ÖPUL 2007,
- Kombination der vorhergehenden Maßnahmen,
- Reduktion der Düngung von „Ertragslage hoch“ auf „Ertragslage mittel“.

¹¹⁴ Bereits im Jahr 2005 war diese Forschungsgesellschaft durch das Land Niederösterreich beauftragt worden, ein Grundwasserströmungsmodell für das Marchfeld zu erstellen, um die dortigen Einzugsgebiete der Trink- und Nutzwasserversorgungen abgrenzen zu können.

¹¹⁵ Koppelung eines Bodenwasserhaushalts- und Stickstofftransportmodells mit einem Grundwasserströmungs- und -transportmodell

¹¹⁶ Für die Modellierung wurden Daten aus dem Zeitraum zwischen 1998 und 2004 verwendet, da für diese Periode sowohl ein kalibriertes Grundwasserströmungsmodell als auch verlässliche INVEKOS-Daten über die in den betroffenen Katastralgemeinden angebauten Früchte zur Verfügung standen.

Gemäß dem im Jänner 2014 vorgelegten Bericht zeigte die Simulation, dass die Extensivierung der Landwirtschaft durch Stilllegung von Flächen¹¹⁷ in besonders austragsgefährdeten Bereichen (dies waren rd. 19 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen im Untersuchungsgebiet) den größten Einfluss auf die Nitratkonzentrationen im Grundwasser bringen würde. Dadurch wären Auswirkungen sowohl direkt in den Regionen der Extensivierung¹¹⁸ als auch in den Abstrombereichen¹¹⁹ zu erwarten.

Während Änderungen der Bodenbewirtschaftung keinen signifikanten Einfluss auf die Nitratkonzentration im Grundwasser ergaben und das Szenario der maximalen Begrünung durch die flächenmäßige Begrenzung nur eine eingeschränkte Wirkung zeigte, ergab die Simulation der Bewirtschaftung nach ÖPUL 2007 in Teilbereichen des Untersuchungsgebiets eine Erhöhung der Nitratkonzentration im Grundwasser von bis zu über 25 mg/l im Vergleich zur Ist-Variante. Die Kombination aller vier Varianten wies nur eine eingeschränkte kumulative Wirkung auf.

Bei der Analyse der Auswirkungen einer Reduktion der Düngung von hoher auf mittlere Ertragslage zeigte sich, dass diese aufgrund der natürlichen Gegebenheiten im Marchfeld keine signifikante Verminderung der Nitratkonzentrationen im Grundwasser erzielen kann. Im Vergleich zur Variante Extensivierung beurteilte die Studie auch dieses Szenario als deutlich weniger effektiv im Hinblick auf einen reduzierten Nitratreintrag.

Zusammenfassend zeigte sich durch die Studie, dass bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben gemäß Aktionsprogramm Nitrat und bei Bewirtschaftung entsprechend ÖPUL 2007 der gute chemische Zustand des Grundwassers im Marchfeld nicht erreichbar ist.

- 29.2** Der RH beurteilte die Durchführung der Studie zum Zwecke der Ursachenforschung positiv, da sie Erkenntnisse über die Wirksamkeit verschiedener möglicher landwirtschaftlicher Maßnahmen auf den Nitratreintrag in das Grundwasser erbrachte. Er wies darauf hin, dass die Studie Möglichkeiten aufzeigte, um das geforderte Umweltziel zu erreichen, die in der Studie als besonders effektiv beurteilte Maßnahme der Extensivierung von austragsgefährdeten Flächen bisher aber nur

¹¹⁷ Austausch der jeweiligen Bewirtschaftung durch Wiese mit zweimaligem Schnitt und Abfuhr des Schnittguts

¹¹⁸ Bereich Obersiebenbrunn und Untersiebenbrunn sowie in der Region südlich von Marktgrafneusiedl

¹¹⁹ Der Abstrombereich ist jener Bereich, in welchem sich die am Standort freigesetzten Stoffe im Grundwasser ausbreiten.

Umsetzung der wesentlichen Maßnahmen des NGP 2009 bezogen auf das Grundwasser

mittels eines freiwilligen Instruments (ÖPUL) umgesetzt und dabei kaum angenommen worden war. Zwar wurde für diese Maßnahme im aktuellen Entwurf für ÖPUL 2015 das Ausmaß der teilnahmeberechtigten Flächen sowie der Prämie erhöht (siehe TZ 28), eine Verbesserung der Wirksamkeit war jedoch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht absehbar. Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass die Simulation der Bewirtschaftung nach ÖPUL 2007 in Teilbereichen des Untersuchungsgebiets eine Verschlechterung der Grundwasserqualität gegenüber der Ist-Variante ergeben hatte. Im Sinne eines optimierten Einsatzes von Fördermitteln sollten diese Ergebnisse im Rahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL 2015 berücksichtigt werden.

29.3 *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Ergebnisse der Modellierung nun in einer zweiten Phase in der Praxis getestet würden. Dazu würden unter typischen landwirtschaftlichen Flächen des Marchfeldes Saugkerzen zur Erfassung des Sickerwassers installiert. Damit könnten die im Modell theoretisch abgeleiteten Auswirkungen unterschiedlicher Bewirtschaftungsformen durch Messungen verifiziert werden.*

Auswirkungen der Maßnahmen des NGP 2009

30.1 Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Maßnahmen, die im Maßnahmenprogramm des NGP 2009 enthalten waren und mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung des Grundwassers eingesetzt wurden, war eine Aussage über die Wirkung einzelner Maßnahmen nicht möglich.

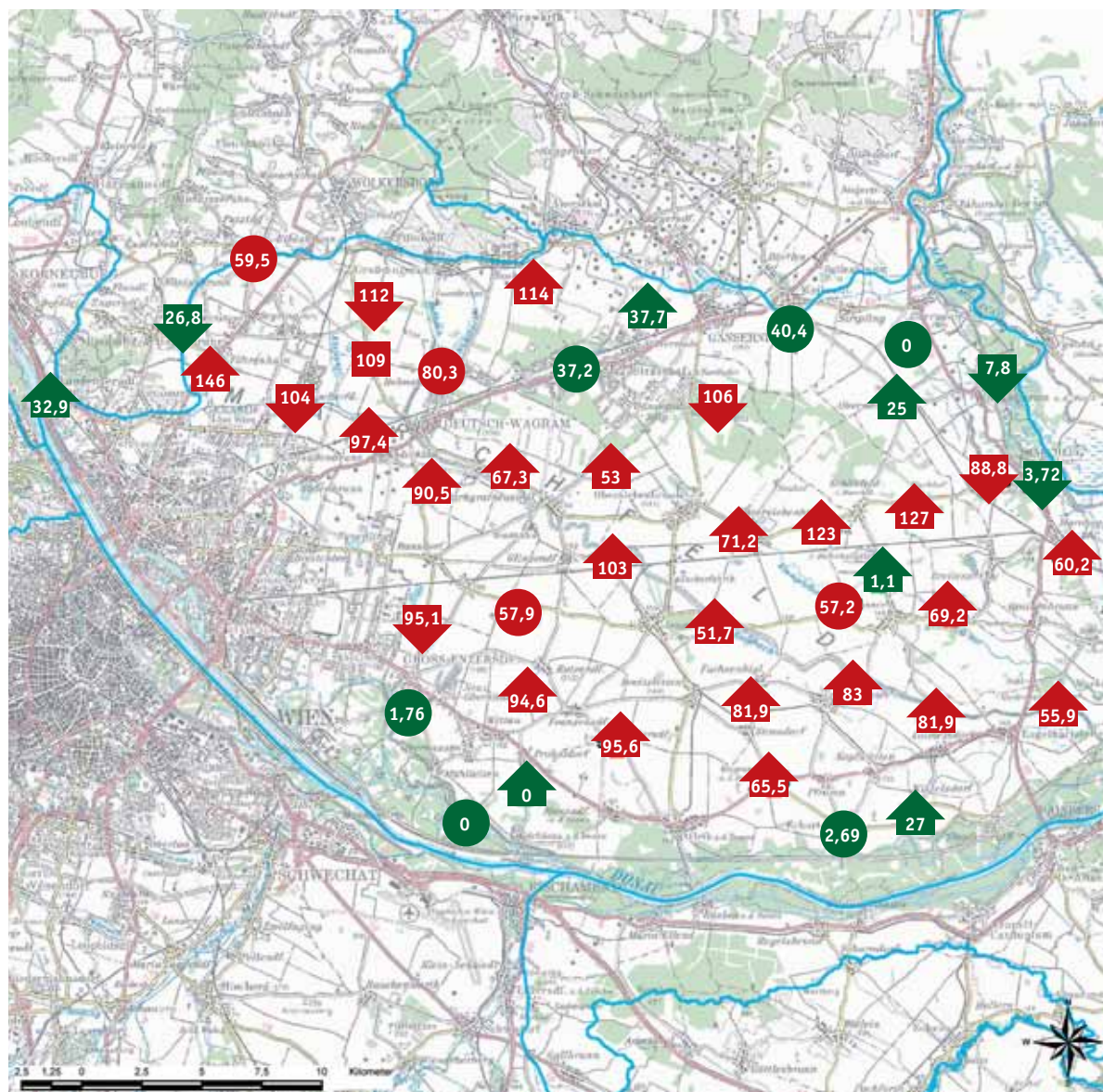
Die Ist-Bestandsanalyse 2013 (Beobachtungszeitraum 2010 bis 2012) ergab aber gegenüber dem NGP 2009 insgesamt eine Erhöhung der Anzahl der voraussichtlichen Maßnahmenggebiete für den Parameter Nitrat um zwei Grundwasserkörper: Hatten gemäß NGP 2009 drei der 127 Grundwasserkörper das angestrebte Umweltziel (den guten chemischen Zustand) verfehlt, so waren auf Basis der Ergebnisse der Ist-Bestandsanalyse 2013 nunmehr fünf Grundwasserkörper als voraussichtliche Maßnahmenggebiete auszuweisen.¹²⁰

Für das Marchfeld zeigte sich trotz der in Umsetzung des NGP 2009 durchgeführten Maßnahmen eine Überschreitung des Schwellenwerts für Nitrat bei 47 von 72 Messstellen (rd. 65 %). Dies bedeutete gegenüber der Situation zum Zeitpunkt der Erstellung des NGP 2009 (Überschreitungen bei 41 von 73 Messstellen (rd. 56 %)) eine Verschlechterung um 9 Prozentpunkte (siehe TZ 9). Auch die Auswertung der Trends ergab für den Grundwasserkörper Marchfeld hinsichtlich

¹²⁰ zusätzlich zu den drei bisherigen noch die Grundwasserkörper „Wulkatal (LRR)“ und „Weinviertel (MAR)“

des Parameters Nitrat eine signifikante und anhaltend steigende Entwicklung:

Abbildung 7: Trendauswertung für den Parameter Nitrat im Marchfeld zwischen
2. Quartal 2007 und 2. Quartal 2013



- weniger als 45 mg/l
- zwischen 45 und 50 mg/l
- mehr als 50 mg/l

Grundwasserkörper

- ↓ Trend fallend
- ↑ Trend steigend
- kein Trend
- zu wenig Werte

Quelle: Land Niederösterreich

Auswirkungen der Maßnahmen des NGP 2009

Infolge der negativen Entwicklung des Zustands der im Weinviertel gelegenen Grundwasserkörper gegenüber dem Zustand zur Zeit der Erstellung des NGP 2009 konnten die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie, zumindest eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern, nicht eingehalten werden.

- 30.2** Der RH kritisierte, dass im voraussichtlichen Maßnahmengebiet Marchfeld trotz des Maßnahmenprogramms eine Verschlechterung der Grundwasserqualität betreffend den Parameter Nitrat eingetreten war.

Weder das Aktionsprogramm Nitrat noch die spezifischen ÖPUL-Maßnahmen konnten trotz zum Teil relativ hoher Teilnahmequote in diesem Gebiet deutliche Verbesserungen bewirken. Nach Ansicht des RH reichten die bisherigen Aktivitäten und Instrumente daher nicht aus, um dort eine Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern und eine Verbesserung im Sinne der Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung an das BMLFUW (TZ 12), bei künftigen Überarbeitungen des NGP spezifische Maßnahmen für belastete Gebiete stärker zu berücksichtigen.

- 30.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Ergebnisse des Grundwassermonitorings für das Jahr 2014 bei der Überprüfung des RH noch nicht vorgelegen seien. Unter Berücksichtigung der Daten für 2014 ergebe sich nun ein fallender Trend (siehe auch TZ 9 und 11). Außerdem müsse berücksichtigt werden, dass sich das Grundwasser im Marchfeld aufgrund der klimatischen und hydrogeologischen Bedingungen nur sehr langsam erneuere und die Wirkung von aktuellen Maßnahmen erst nach Jahren sichtbar werde.*

- 30.4** Der RH entgegnete, dass gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands mehrjährige Messreihen erfordern und tatsächliche Verbesserungen nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden können und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen zu TZ 9.

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan 2015

- 31.1** (1) Gemäß der Wasserrahmenrichtlinie waren die Maßnahmenprogramme alle sechs Jahre zu überprüfen und nötigenfalls zu aktualisieren. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung befand sich der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan 2015 (NGP 2015) in Ausarbeitung und wurde Ende März 2014 den Bundesländern zur Stellungnahme übermittelt. Die Veröffentlichung des Entwurfs war für Dezember 2014 geplant.

Nach Angaben des BMLFUW sollen auch in der zweiten Planungsperiode das Aktionsprogramm Nitrat sowie das „Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014 – 2020“ wesentliche Eckpfeiler des Maßnahmenprogramms darstellen.

Seitens des Landes Niederösterreich waren als Schwerpunkte für den NGP 2015 neben der Einbeziehung der AMA in die Kontrollaktivitäten betreffend das Aktionsprogramm Nitrat eine Fortsetzung der ÖPUL-Maßnahmen und des Nitratinformationsdienstes sowie – aufbauend auf der vorliegenden Studie – eine weitergehende Ursachen- und Maßnahmenforschung geplant. Neben Sickerwasseruntersuchungen im Marchfeld, welche für mindestens zwei Jahre vorgesehen waren, sollen in Zusammenarbeit mit den Niederösterreichischen Landwirtschaftskammern unter Einbindung der maßgeblichen landwirtschaftlichen Produzenten Verbesserungspotenziale bei den Bewirtschaftungsmethoden ermittelt werden. Ziel war eine möglichst weitgehende Reduktion des Nitrataustrags ohne signifikante Einschränkung der landwirtschaftlichen Produktion.

(2) Eine grundsätzliche Problematik ergab sich durch die Überschneidung der Programmperioden des Agrarumweltprogramms ÖPUL (sieben Jahre) und des NGP (sechs Jahre). Einerseits führte der NGP die ÖPUL-Maßnahmen als wesentliche finanzielle Anreize zur Verbesserung des Grundwasserschutzes an, andererseits konnte für Grundwassergebiete, deren Einstufung sich zwischenzeitlich änderte, keine regionalspezifische Anpassung der ÖPUL-Maßnahmen mehr erfolgen.

31.2 Der RH kritisierte, dass die Schwerpunkte des Landes Niederösterreich im Rahmen des NGP 2015 mit Ausnahme der ÖPUL-Maßnahmen keine konkrete Begrenzung des Nitratreintrags in das Grundwasser vorsahen. Er wies darauf hin, dass bei Fortführung der landwirtschaftlichen Produktion ohne signifikante Einschränkung im Bereich des Marchfelds aufgrund der natürlichen Gegebenheiten (Boden, Klima, Grundwasserhaushalt etc.) seiner Ansicht nach keine ausreichende Verbesserung des Grundwasserzustands zu erwarten sein wird. Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich daher, künftig auch restriktivere Maßnahmen in die Planung einzubeziehen.

31.3 (1) *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass mit der Maßnahmengestaltung der Grundwasserschutzmaßnahmen des ÖPUL-Programms für die Programmperiode 2015–2020 mit strengeren Bewirtschaftungsauflagen (verringerte Düngeobergrenzen, längere Sperrfristen für die Düngeausbringung, schlagbezogene Aufzeichnungen, Flächenstilllegungen besonders auswaschungsgefährdeter Flächen) und einer Ausrichtung der Gebietskulisse auf Beobachtungs- und Maßnahmen-*

gebiete das Ziel verfolgt worden sei, die Wirksamkeit der Maßnahmen weiter zu erhöhen sowie die Akzeptanz der Maßnahmen weiter zu steigern. Mit der inhaltlichen Nachführung des Aktionsprogramms Nitrat im Jahr 2012 seien weitere Bewirtschaftungsauflagen, die eine positive Wirkung mit dem Inkrafttreten 2015 bzw. 2017 erwarten lassen, eingeführt worden.

Die im Rahmen der 1. Planungsperiode begonnenen Forschungsarbeiten in den nitratbelasteten Gebieten zur Identifizierung effizienter Maßnahmen (z.B. Düngungsoptimierung, Fruchtfolgegestaltung, Bodenbearbeitung) würden fortgeführt und wesentliche Erkenntnisse als Bestandteil der Beratung bei der praktischen Umsetzung berücksichtigt. Aus heutiger Sicht sollte durch das Zusammenwirken dieser Maßnahmen eine Verbesserung der Grundwassersituation erfolgen und daher eine Zielerreichung möglich sein.

(2) Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass die vom RH angesprochene weiterführende Ursachen- und Maßnahmenforschung mittlerweile vom Land Niederösterreich in Kooperation mit dem BMLFUW und der Niederösterreichischen Landes-Landwirtschaftskammer eingeleitet worden sei und derzeit unmittelbar vor der Auftragsvergabe stehe. Ziel sei es, jene Maßnahmen und Maßnahmenkombinationen zu ermitteln, die eine Minimierung des Stickstoffaustrags erwarten ließen und gleichzeitig auch eine auf Produktion ausgerichtete Landwirtschaft zuließen. Die laufende Ursachen- und Maßnahmenforschung werde auch eine Beurteilung erlauben, ob bzw. welche restriktiveren Maßnahmen für die Zielerreichung erforderlich seien und ob diese in die Planungen des NGP einbezogen werden könnten.

31.4 (1) Der Argumentation des BMLFUW hielt der RH entgegen, dass der rein flächendeckende Ansatz des Aktionsprogramms Nitrat nur begrenzt geeignet war, Verbesserungen in besonders belasteten Gebieten wie dem Marchfeld zu erzielen (siehe TZ 15). Weiters betonte der RH, dass die beiden spezifischen Grundwassermaßnahmen in ÖPUL für die neue Programmperiode 2014 – 2020 in ihren Grundzügen – mit Ausnahme einiger Anpassungen – beibehalten wurden; die erwarteten Wirkungen dieser Adaptierungen können erst zu einem späteren Zeitpunkt evaluiert werden.

(2) Der RH beurteilte die durchgeführten Forschungsarbeiten zur Ursachenermittlung der Nitratbelastung positiv, betonte aber gegenüber dem Land Niederösterreich erneut, dass dieses darüber hinaus bisher

keine konkreten Maßnahmen zur Begrenzung des Nitratreintrags in das Grundwasser gesetzt hatte.

- 32.1** Im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie kann der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gemäß WRG 1959 für belastete Grundwasserkörper nach 2027 ausnahmsweise die Verwirklichung eines weniger strengen Umweltziels vorsehen, wenn eine Zielerreichung bis dahin aufgrund von Beeinträchtigungen durch menschliche Tätigkeiten oder aufgrund von natürlichen Gegebenheiten nicht möglich ist und wenn der Zustand des beeinträchtigten Grundwassers nicht weiter verschlechtert wird. Zudem ist gemäß Wasserrahmenrichtlinie erforderlich, „dass die ökologischen und sozioökonomischen Erfordernisse, denen solche menschlichen Tätigkeiten dienen, nicht durch andere Mittel erreicht werden können, die eine wesentlich bessere und nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbundene Umweltoption darstellen“.

Die letztgenannten Ausnahmekriterien waren höchst unbestimmt formuliert („sozioökonomische Erfordernisse“), von Wertentscheidungen und Interessenabwägungen abhängig und bedurften eines noch nicht festgelegten transparenten Entscheidungsprozesses (bspw. welche Faktoren bei einer Kostenschätzung einzubeziehen wären¹²¹).

- 32.2** In diesem Zusammenhang gab der RH zu bedenken, dass Ausnahmebestimmungen in den EU-Richtlinien nach der Rechtsprechung des EuGH stets streng auszulegen waren. Er wies darauf hin, dass die genannten Ausnahmekriterien im WRG 1959 höchst unbestimmt formuliert und von Wertentscheidungen und Interessenabwägungen abhängig waren („sozioökonomische Erfordernisse“) sowie ein noch nicht festgelegter transparenter Entscheidungsprozess erforderlich war. Eine wesentliche weitere Voraussetzung – die Einhaltung des Verschlechterungsverbots des bestehenden Zustands – lag beim Grundwasserkörper Marchfeld zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor; im Gegenteil, der Zustand hatte sich sogar verschlechtert. Der RH wies vor diesem Hintergrund auf die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens hin. Die Erreichung des Umweltziels eines guten chemischen Zustands des Grundwasserkörpers Marchfeld war nach Einschätzung des RH nur durch eine Verbesserung der Instrumente zur Umsetzung wirksamer Maßnahmen möglich. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zu TZ 15, 19, 21 und 22.

¹²¹ siehe § 30e Abs. 2 WRG 1959 und Oberleitner/Berger, Kommentar zum WRG3 (2011), § 30e Rz 1 und 2, S. 233

Zu den zeitlichen Planungszielen des NGP 2009 merkte der RH an, dass die ausgewiesenen Grundwasserkörper spätestens 2027 dem angestrebten Umweltziel entsprechen müssen, sodass insbesondere vor dem Hintergrund der langsamen Grundwassererneuerung ehestmöglich wirksame Maßnahmen zu setzen sind.

Im Hinblick auf die verzögerte Wirkung empfahl der RH dem BMLFUW daher, bei der Setzung der Fristen im NGP 2015 auch auf die allenfalls nötige rechtzeitige Zwangsdurchsetzung bzw. Realisierung der Maßnahmen Bedacht zu nehmen, um das zeitliche Ziel des NGP 2009 einhalten zu können.¹²²

32.3 *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme erneut darauf hin, dass bei Berücksichtigung der Daten für 2014, die bei der Prüfung durch den RH noch nicht vorgelegen seien, ein fallender Trend und somit keine Verschlechterung vorliege.*

32.4 Der RH betonte erneut, dass gesicherte Aussagen zur Entwicklung des Grundwasserzustands mehrjährige Messreihen erfordern und tatsächliche Verbesserungen nur über einen längeren Zeitraum beurteilt werden können (siehe TZ 9).

Trinkwasserversorgung

Allgemein

33 (1) Das WRG sah in § 30 Abs. 1 im Rahmen des Grundwasserschutzes den Schutz der Trinkwasserversorgung an sich vor: Demzufolge war das Grund- und Quellwasser so reinzuhalten, dass es als Trinkwasser verwendet werden konnte. Das Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz (LMSVG)¹²³ regelte darüber hinaus die Anforderungen an die Qualität des Trinkwassers bei der Abgabe an die Konsumenten. Detaillierte Regelungen enthielt die Trinkwasserverordnung (TWV)¹²⁴; gemäß deren § 3 Abs. 1 musste Wasser geeignet sein, ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit getrunken oder verwendet zu werden.¹²⁵ Verantwortlich für die Einhaltung der Anforderungen war der Betreiber einer Wasserversorgungsanlage. Wurden die Anforderungen an der Quelle nicht erfüllt, musste das Wasser aufbereitet

¹²² siehe in diesem Sinne auch Oberleitner/Berger, Kommentar zum WRG3 (2011), § 30e Rz 4, S. 233 ff.

¹²³ BGBl. I Nr. 13/2006 i.d.g.F.

¹²⁴ BGBl. II Nr. 304/2001 i.d.g.F.

¹²⁵ Wasser ist nur dann zum Trinken geeignet, wenn es Mikroorganismen („Keime“), Parasiten und Stoffe jedweder Art nicht in einer Konzentration enthält, die eine potenzielle Gefährdung der menschlichen Gesundheit darstellen. Diese Anforderungen gelten an den Entnahmestellen, wo Trinkwasser von den Konsumenten entnommen und getrunken werden kann.

werden, z.B. wenn in einem Brunnen der in der Trinkwasserverordnung für den Parameter Nitrat festgelegte Höchstwert von 50 mg/l überschritten wurde.

(2) Mit dem Ziel, die aktuelle Situation und allfällig bestehende Probleme der Trinkwasserversorgung im Weinviertel aufgrund von Schadstoffbelastungen im Grundwasser im Detail zu erheben, holte der RH Auskünfte bei einem Fernversorger und fünf lokalen Wasserversorgern, die der Prüfständigkeit des RH unterlagen, ein. Die Erhebungen erfolgten bei:

- EVN Wasser GmbH (Fernversorger),
- Wasserwerk der Stadtgemeinde Gänserndorf,
- Wasserwerk der Stadtgemeinde Hollabrunn,
- Wasserwerk der Stadtgemeinde Mistelbach,
- Wasserverband GV Gaweinstal – Bad Pirawarth,
- Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf.

Zusammen deckten diese Versorger rd. 80 % des Trinkwasserbedarfs im Weinviertel.

Struktur der Trinkwasserversorgung im Weinviertel

34.1 (1) Natürliche Gegebenheiten, wie hohe Härtegrade und die geringe Ergiebigkeit der Grundwasservorkommen, sowie anthropogen verursachte Schadstoffbelastungen (insbesondere Nitrat) erschwerten die Trinkwasserversorgung im Weinviertel. Die sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht schlechte Trinkwassersituation im nördlichen Weinviertel führte 1962 zur Gründung der Niederösterreichischen Siedlungswasserbau GmbH (NÖSIWAG), seit 2001 EVN Wasser Gesellschaft mbH (EVN Wasser). Deren Aufgabe war die Erschließung nutzbarer Grund- und Quellwasservorkommen sowie die Belieferung von Gemeinden mit Trink- und Nutzwasser (Fernversorgung).

(2) Die EVN Wasser errichtete im Zeitraum 1962 bis 2014 ein aus rd. 100 Brunnen, rd. 90 Hochbehältern mit 200.000 m³ Speichervolumen und rd. 1.600 km Transportleitungen bestehendes überregionales Versorgungsnetz, das in 17 Wasserversorgungsanlagen (Versorgungsgebiete) gegliedert war. Sie belieferte überwiegend kleinere Gemeinden, die über keine eigenen Brunnen verfügten, indem sie das über ihre

Brunnen erschlossene Trinkwasser über teilweise große Entfernungen transportierte und in die gemeindeeigenen Verteilnetze einspeiste.

Im Weinviertel versorgte die EVN Wasser im Jahr 2014 rund zwei Drittel der Einwohner über sechs Wasserversorgungsanlagen¹²⁶ mit Trinkwasser. Für die Trinkwassergewinnung nutzte sie zahlreiche, teilweise im Weinviertel, aber auch südlich der Donau gelegene Brunnenanlagen. Die wichtigsten Anlagen im Weinviertel befanden sich in Mollersdorf nahe Tulln (Grundwasserkörper Tullnerfeld) sowie in Obersiebenbrunn im Marchfeld (Grundwasserkörper Marchfeld); Wasserlieferungen von außerhalb des Weinviertels kamen über Transportleitungen aus Palt bei Krems und Gemeinlebarn bei Traismauer (Grundwasserkörper Tullnerfeld). Wasser aus den Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ wurde nur in untergeordnetem Ausmaß genutzt.

Der Anteil an Gemeinden, die Wasser von einem Fernversorger (EVN Wasser) bezogen, war im Weinviertel im Vergleich zu anderen österreichischen Regionen wegen der teilweise nur geringen Ergiebigkeit des lokalen Wasserdargebots und auch aufgrund von Beeinträchtigungen des Grundwassers hoch: Rund 70 % der Gemeinden im Weinviertel deckten damit den gesamten oder einen Teil ihres Wasserbedarfs.¹²⁷

(3) Die Erhebungen des RH bei den Wasserwerken der Stadtgemeinden Gänserndorf, Hollabrunn und Mistelbach sowie den Wasserverbänden GV Gaweinstal – Bad Pirawarth und GV Wolkersdorf – Pillichsdorf zeigten, dass diese eigene Brunnenanlagen errichtet hatten und vor allem das lokal vorhandene Grundwasser zur Trinkwasserversorgung nutzten. Für die Versorgung einzelner Ortsteile bezogen diese lokalen Wasserversorger mit Ausnahme des Wasserverbands GV Gaweinstal – Bad Pirawarth zusätzlich Trinkwasser von der EVN Wasser.

Der Wasserbezug vom Fernversorger erfolgte nicht aufgrund von Qualitätsproblemen, sondern hatte für die lokalen Versorger den Vorteil, dass sie auf die Errichtung der ansonsten für die Belieferung der Ortsteile mit Wasser aus den eigenen Brunnen erforderlichen Transportleitungen, Drucksteigerungsanlagen und Speicherbauwerke verzichten konnten. An das Wasserwerk Gänserndorf lieferte die EVN Wasser außerdem noch an Tagen mit besonders hohem Verbrauch Trinkwasser zur Abdeckung der Verbrauchsspitzen.

¹²⁶ Marchfeld, March-Zaya/Sulzbachtal, Laaer Becken, Pulkautal, Russbachtal und Schmidatal

¹²⁷ Bezogen auf die Einwohner war der Anteil geringer, weil insbesondere kleinere Gemeinden Wasserbezieher waren, während Städte (wie Gänserndorf, Hollabrunn, Mistelbach und Stockerau) über eigene Gewinnungsanlagen verfügten.

(4) Zur Deckung des Wasserbedarfs und wegen der höheren Versorgungssicherheit hatten alle Wasserversorger jeweils mehrere Brunnenanlagen errichtet. Bei Bedarf ermöglichte dies auch, Wasser aus Brunnen mit erhöhter Nitratbelastung mit gering belastetem Wasser zu mischen und die Kriterien der Trinkwasserverordnung dadurch zu erfüllen.

34.2 Der RH hielt fest, dass das Problem der hohen Nitratbelastung im Grundwasser des Weinviertels bereits seit mehr als 50 Jahren bekannt und sogar ausschlaggebend für die Gründung einer eigenen Gesellschaft zur Fernversorgung mit einwandfreiem Trinkwasser, das die Anforderungen der damals erlaubten Höchstwerte erfüllte, war. Viele Gemeinden im Weinviertel nutzten die Fernversorgung, weil die im Gemeindegebiet vorhandenen Wasservorkommen sowohl hinsichtlich der Ergiebigkeit als auch der Qualität unzureichend waren.

Nitratbelastungen im
Weinviertel

35.1 (1) Die in Teilen des Weinviertels bestehende Gefährdung der Beschaffenheit des Grundwassers durch Nitrat betraf auch Brunnenfelder der EVN Wasser; Überschreitungen des für Trinkwasser festgelegten Höchstwerts wurden in Bisamberg, Drösing und Obersiebenbrunn registriert. Um die betroffenen Brunnen weiterhin zur Trinkwasserversorgung nutzen zu können, musste die EVN Wasser in Bisamberg (Wasserversorgungsanlage Rußbachtal) bereits in den 1980er Jahren eine Anlage zur Aufbereitung des Grundwassers errichten. Ende der 1990er Jahre war die Errichtung einer weiteren Anlage in Obersiebenbrunn (Wasserversorgungsanlage Marchfeld) erforderlich.

Im Frühjahr 2014 befanden sich drei weitere Wasseraufbereitungsanlagen, sogenannte „Naturfilteranlagen“ in Drösing, Obersiebenbrunn und Zwentendorf im Weinviertel in Bau bzw. in Projektierung.¹²⁸

Die für die EVN Wasser damit verbundenen Kosten sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

¹²⁸ Der wichtigste Bestandteil dieser Naturfilteranlagen war ein Membranfiltermodul, das eine nahezu vollständige Entfernung natürlich vorkommender Inhaltsstoffe (Wasserhärte, Mangan- und Eisengehalte) und anthropogen verursachter Schadstoffbelastungen ermöglichte. Neben der Nitratreduktion kann damit auch eine Reduktion der Wasserhärte, die bei nicht aufbereitetem Wasser im Weinviertel stellenweise sehr hoch ist (bis zu 100 Grad deutscher Härte (°dH), wobei Wasserhärten ab 14°dH als hart und über 20°dH als sehr hart gelten), erzielt werden.

Tabelle 12: Kosten der EVN Wasser für die Wasseraufbereitung

	maximale Jahres- fördermenge	Anschaffungs- kosten	Betriebskosten pro Jahr	Betriebs- kosten¹ pro m³
	in Mio. m ³	in Mio. EUR netto (Anschaffungsjahr)	in Mio. EUR	in EUR
Nitratentfernungsanlage Obersiebenbrunn	2,60	3,30 (1998)	0,22	– ²
Naturfilteranlage Obersiebenbrunn	3,10	3,54 (2014)	0,30	0,15 bis 0,20
Naturfilteranlage Drösing	1,50	2,25 (2014)	0,22	0,15 bis 0,20
Naturfilteranlage Bisamberg	Anlage nicht in Betrieb	4,00 (2012) ³	–	–

¹ bezogen auf die tatsächlich abgegebene Trinkwassermenge

² Kosten bei Naturfilteranlage enthalten

³ Das darin enthaltene Membranfiltermodul mit Kosten in der Höhe von rd. 750.000 EUR wird nach Angaben der EVN Wasser abgebaut und soll in der Anlage Obersiebenbrunn genutzt werden.

Quellen: EVN Wasser; RH

Im überprüften Zeitraum investierte die EVN Wasser insgesamt 9,79 Mio. EUR für die Errichtung von Naturfilteranlagen in Obersiebenbrunn, Drösing und Bisamberg; letztere war allerdings zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht in Betrieb.

(2) Zur Verbesserung der Versorgungssicherheit bei Störungen (Leitungsgebrechen) oder unvorhergesehenen Ereignissen (Grenzüberschreitungen bei Schadstoffen) vernetzte die EVN Wasser ihre Wasserversorgungsanlagen und errichtete Verbindungsleitungen. Sie investierte in den letzten 20 Jahren zur Sicherung der Trinkwasserversorgung im Weinviertel rd. 8,85 Mio. EUR für die Errichtung von rd. 44 km Verbindungsleitungen zu den einzelnen Wasserversorgungsanlagen. Dies ermöglichte eine Fernversorgung des Weinviertels mit Wasser aus wasserreicheren Gegenden (bspw. aus dem Raum Krems südlich der Donau) und kam u.a. bei einem Ausfall einer Wasserversorgungsanlage aufgrund eines Chemieunfalls in der Nähe des Brunnenfelds Bisamberg zum Einsatz.

(3) Die Errichtung von Aufbereitungsanlagen und Verbindungsleitungen durch die EVN Wasser hatte keine direkten Auswirkungen auf den Wasserabgabepreis. Laut Auskunft der Gesellschaft gab es, außer den vertraglich vereinbarten Preisanpassungen, keine zusätzlichen Preiserhöhungen. Viele der von der EVN Wasser mit ihren Abnehmergemeinden auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen Wasserlieferungsabkommen bestanden bereits länger als 20 Jahre. Diese sahen Anpassungen der vertraglich festgelegten Wasserpreise entsprechend

der Entwicklung des Verbraucherpreisindex I vor. Die der ursprünglichen Preisfestsetzung zugrunde liegenden, für jede Wasserversorgungsanlage getrennt durchgeführten Kalkulationen erfolgten zur Zeit der Errichtung der Wasserversorgungsanlagen.

35.2 Der RH stellte fest, dass die EVN Wasser die Versorgung im überprüften Gebiet mit qualitativ einwandfreiem Trinkwasser, das den Vorgaben der Trinkwasserverordnung entsprach, in ausreichender Menge gewährleisten konnte. Er hielt kritisch fest, dass Nitrat im Grundwasser in einzelnen Gebieten Probleme bereitete, die durch Aufbereitung, Vermischung mit bzw. Ferntransport von geringer belastetem Wasser bewältigt werden mussten. Dies verursachte Aufwände für die Errichtung von Aufbereitungsanlagen und Transportleitungen sowie für den laufenden Betrieb der Anlagen und den Transport des Trinkwassers über große Entfernungen. Aufgrund der bestehenden Wasserlieferungsabkommen ergaben sich daraus keine unmittelbaren kostenmäßigen Auswirkungen für die Wasserbezieher. Die EVN Wasser konnte die aufgrund der Nitratbelastung im Weinviertel entstandenen zusätzlichen Kosten durch zusätzliche Einnahmen aus dem gestiegenen Wasserverbrauch decken.

Anzumerken war zudem, dass die Errichtung der Anlagen und Leitungen vor allem auch der Erhöhung der Versorgungssicherheit und der Wasserenthärtung diene.

36.1 (1) Die Nitratbelastungen der von den lokalen Versorgern genutzten Brunnen lagen bis auf wenige Ausnahmen unter dem gemäß Trinkwasserverordnung für Nitrat geltenden Höchstwert von 50 mg/l. Brunnen mit Nitratbelastungen über dem zulässigen Höchstwert befanden sich in Gänserndorf, Mistelbach und Wolkersdorf:

- In Gänserndorf konnte ein ursprünglich zur Wasserversorgung errichteter, direkt im Stadtzentrum gelegener Brunnen aufgrund der starken Nitratbelastung (80 mg/l) nicht mehr für die Trinkwasserversorgung herangezogen werden.
- In Mistelbach betrieb die Stadtgemeinde drei getrennte Wasserversorgungsanlagen.¹²⁹ Die ab 2012 in einem der Versorgung des Ortschafts Hörersdorf dienenden Brunnen festgestellte, über dem zulässigen Höchstwert liegende Nitratbelastung erforderte die Errichtung einer kurzen Verbindungsleitung zur Wasserversorgungsanlage

¹²⁹ Mistelbach, Eibesthal und Hörersdorf

Mistelbach, um die Mischung mit gering belastetem Wasser zu ermöglichen.

- Der Wasserverband GV Wolkersdorf – Pillichsdorf errichtete 1998 zur Abdeckung des steigenden Wasserbedarfs in Wolkersdorf einen Brunnen. Dieser verfügte über eine potenziell gute Ergiebigkeit, war jedoch aufgrund einer hohen Nitratbelastung in der Vergangenheit nur zur Nutzwasserversorgung nutzbar. Erst eine 2013 errichtete Membranfilteranlage ermöglichte die Nutzung des Brunnens zur Trinkwasserversorgung. Die Aufbereitung war für den Verband mit einem Errichtungsaufwand von rd. 1,80 Mio. EUR und laufenden jährlichen Aufwänden von rd. 120.000 EUR verbunden. Dieser Aufwand war von den Verbandsmitgliedern (Gemeinden) bzw. über die von den Gemeinden vorgeschriebenen Gebühren von den Wasserbeziehern zu tragen.

(2) Die in den Brunnen der Wasserversorger gemessenen Nitratbelastungen schwankten im Jahresverlauf und waren in den einzelnen Jahren unterschiedlich hoch. Der generelle Trend war gleichbleibend und bei einigen Brunnen ansteigend; eine Abnahme der Nitratbelastung wurde bei keinem Brunnen verzeichnet.

- 36.2** Der RH hielt im Zusammenhang mit den lokalen Wasserversorgern fest, dass im Falle einer Aufbereitung des nitratbelasteten Grundwassers – wie bspw. in Wolkersdorf – letztlich die Wasserbezieher die Kosten zu tragen hatten. Da die Nitratbelastungen eine Folge landwirtschaftlicher Bewirtschaftung waren, widersprach dies dem Prinzip der Verursachergerechtigkeit.

Zusammenfassende Feststellungen

- 37.1** In dem vom RH betrachteten Gebiet, dem Weinviertel, wurde der Zielkonflikt zwischen den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie der EU und einer intensiven Landwirtschaft besonders deutlich. Insbesondere im Marchfeld führte die über Jahrzehnte hinweg betriebene, intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung – verschärft durch lokale naturräumliche Bedingungen – zu einer hohen Nitratbelastung des Grundwassers; aber auch im restlichen Weinviertel war das Grundwasser aufgrund von Einträgen aus der Landwirtschaft an vielen Stellen mit Nitrat verunreinigt (TZ 9). Auch wenn die Versorgung mit einwandfreiem Trinkwasser – teilweise durch Aufbereitung des Grundwassers – gewährleistet war und Auswirkungen für die Endverbraucher nicht unmittelbar spürbar wurden, entstand durch erforderliche Aufbereitungsmaßnahmen bzw. die Versorgung aus entfernteren Gebieten jedenfalls ein zusätzlicher Aufwand für die zum Teil im öffentlichen Eigentum befindlichen Wasserversorger. Dies widersprach einerseits

dem Ziel des WRG 1959, wonach das Grundwasser so reinzuhalten ist, dass es als Trinkwasser verwendet werden kann, als auch dem der Wasserrahmenrichtlinie zugrunde gelegten Verursacherprinzip¹³⁰ (TZ 36).

Der vom BMLFUW in Kooperation mit den Ländern erstellte NGP 2009 sah vor, dass diese Zielsetzung vor allem durch die Vorgaben des Aktionsprogramms Nitrat sowie durch die freiwillige Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe an den ÖPUL-Maßnahmen erreicht werden kann (TZ 12). Die aktuellen Ergebnisse der Ist-Bestandsanalyse 2013 zeigten allerdings einen weiteren Anstieg der Nitratbelastung des Grundwassers im Marchfeld gegenüber dem NGP 2009 und somit eine Verschlechterung der dortigen Grundwassersituation (TZ 9).

Zwar hielt der Bund in seinen Positionspapieren fest, dass zur Erhaltung und Wiederherstellung des guten chemischen Zustands die landwirtschaftliche Bodennutzung gewässerschonend auszurichten ist, effektivere Maßnahmen zur Reduktion des Nitrat-Neueintrags fanden aber in den rechtlichen Grundlagen zum Teil keine Berücksichtigung bzw. wiesen nur Empfehlungscharakter auf. So waren bspw. schlagbezogene Düngeaufzeichnungen, die aus wasserwirtschaftlicher Sicht im Sinne der Kontrollierbarkeit und Nachvollziehbarkeit des Düngemiteleinsetzes (insbesondere beim Handelsdünger), der Bewusstseinsbildung und zur Unterstützung der Planung einer bedarfsgerechten Düngung als besonders zweckmäßig beurteilt wurden, nur – auf freiwilliger Ebene – im Rahmen von ÖPUL vorgesehen, aber nicht für alle landwirtschaftlichen Betriebe im Bereich belasteter Grundwasserkörper verpflichtend.

Das Land Niederösterreich hatte zwar die mit Nitrat belasteten Grundwassergebiete ausgewiesen sowie Ursachenforschung in Form von Studien betrieben, allerdings keine weiteren Schritte zur Erstellung eines Programms zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers gemäß § 33f WRG 1959 unternommen, um konkrete, zunächst freiwillig zu setzende Maßnahmen festzulegen. Das Land setzte auf die Wirksamkeit der ÖPUL-Maßnahmen sowie auf weitere Ursachen- und Maßnahmenforschung und erachtete die Erlassung einer Verordnung mit verpflichtenden Maßnahmen bei der Bewirtschaftung als nachrangiges Instrument (TZ 31).

- 37.2** Der RH kritisierte angesichts der aktuellen Messergebnisse die bisher umgesetzten Maßnahmen als unzureichend und erachtete die anzuwendenden rechtlichen Instrumente als verbesserungsfähig. Unter Berücksichtigung der langsamen Grundwassererneuerung war seiner Ansicht

¹³⁰ Erwägungsgrund 38 der Wasserrahmenrichtlinie

Zusammenfassende Feststellungen

nach eine Verbesserung der Grundwassersituation insbesondere im Marchfeld nur durch eine stärkere Reduzierung des Neueintrags von Nitrat, d.h. mit restriktiveren (regionalen) Maßnahmen bei der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung möglich.

Der RH vertrat die Ansicht, dass die fristgerechte Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser durch ein Bündel an Maßnahmen erreicht werden sollte. Neben Gesetzgebungsakten (WRG 1959) und Vollzugsakten des Bundes (Aktionsprogramm Nitrat, Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser) standen auch Akte der Vollziehung des Landes in mittelbarer Bundesverwaltung (Verordnungen nach § 33f WRG 1959, Regionalprogramme und Gewässeraufsicht) und Förderungsmaßnahmen (ÖPUL) zur Verfügung. Er wies insbesondere darauf hin, dass aus den Ergebnissen vorliegender Studien und Evaluierungen die für die belasteten Grundwassergebiete im Weinviertel als besonders effektiv eingestuften Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags (insbesondere die Extensivierung von auswaschungsgefährdeten Flächen) bereits bekannt waren und im Hinblick auf die Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie unter Berücksichtigung des natürlichen Verzögerungseffekts möglichst rasch umgesetzt werden sollten.

Abschließend betonte der RH, dass gemäß Wasserrahmenrichtlinie jedenfalls alle erforderlichen Maßnahmen durchzuführen sind, um das Ziel des guten chemischen und mengenmäßigen Zustands aller Grundwasserkörper zu erreichen und ein mögliches Vertragsverletzungsverfahren (einschließlich Sanktionen) zu vermeiden.

Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW und Land Niederösterreich

(1) Die Zweckmäßigkeit der Einbindung des Grundwasserkörpers Zayatal in die Gruppe von Grundwasserkörpern „Weinviertel (MAR)“ sollte im Hinblick auf die Eignung zur Reduzierung der bestehenden Verunreinigungen überprüft werden. (TZ 10)

(2) Vor dem Hintergrund der langsamen Grundwassererneuerung wären wirksame Maßnahmen besonders rasch zu setzen, um den guten chemischen Zustand des Grundwassers in den voraussichtlichen Maßnahmengebieten bis 2027 zu erreichen. (TZ 11)

(3) Künftig sollten auch restriktivere Maßnahmen in die Planung des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans (NGP) einbezogen werden. (TZ 31)

BMLFUW

(4) Bei künftigen Überarbeitungen des NGP sollten spezifische Maßnahmen für belastete Gebiete stärker berücksichtigt werden. (TZ 12)

(5) Die künftige Aufnahme spezifischerer Bewirtschaftungsmaßnahmen (z.B. bezogen auf voraussichtliche Maßnahmengebiete, besonders auswaschungsgefährdete Flächen etc.) in das Aktionsprogramm Nitrat zur weitergehenden Einschränkung des Nitratreintrags in belasteten Gebieten wäre zu überdenken. (TZ 15)

(6) Schlagbezogene Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten sollten für besonders belastete Gebiete in das Aktionsprogramm Nitrat aufgenommen werden. (TZ 15)

(7) Zur Verbesserung der Wirksamkeit des Aktionsprogramms Nitrat sollte die Aufnahme der in der Nitratrichtlinie vorgesehenen fakultativen Maßnahmen – wie bspw. die Beibehaltung einer Mindestpflanzenbedeckung oder die Aufstellung von Düngeplänen – erwogen werden. (TZ 15)

(8) Ein Leistungskatalog mit Mindeststandards, der Vorgaben zu den von der Gewässeraufsicht zu erbringenden Leistungen im Hinblick auf die Kontrolle des Aktionsprogramms Nitrat enthält, sollte erarbeitet werden. (TZ 17)

(9) Das Ersuchen an die Agrarmarkt Austria (AMA) sollte hinsichtlich des Umfangs der zu kontrollierenden Betriebe (bspw. je belasteten Grundwasserkörper) präzisiert werden, um tatsächlich eine verstärkte Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebe in nitratbelasteten Gebieten zu erzielen. (TZ 18)

(10) Das Instrument der wasserrechtlichen Bewilligungspflicht nach § 32 Abs. 2 lit. f WRG 1959 wäre im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich, die Ausnahmemöglichkeiten sowie die Kontrolle der Einhaltung zu prüfen und auf eine Verbesserung hinzuwirken. Darüber hinaus wäre die Einführung einer entsprechenden Betriebsaufsicht – analog zur bestehenden Bauaufsicht nach § 120 WRG 1959 – zu prüfen. (TZ 19)

(11) Der in § 12 Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser vorgegebene Rahmen für die Anordnung von Maßnahmen durch den Landeshauptmann sollte evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden. (TZ 21)

(12) Sowohl die Anwendbarkeit als auch die Wirksamkeit des in § 33f Abs. 4 bis 7 WRG 1959 festgelegten Verfahrens zur Abwicklung des Programms zur Verbesserung der Qualität des Grundwassers sollte im Hinblick auf die Einhaltung der Umsetzungsfristen in der Wasserrahmenrichtlinie (2015, 2021 und 2027) evaluiert und auf eine Verbesserung hingewirkt werden. (TZ 22)

(13) Die im Entwurf zum „Österreichischen Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft 2015“ (ÖPUL 2015) enthaltene Maßnahme „Bewirtschaftung besonders auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ sollte nach zwei Jahren evaluiert und bei anhaltender mangelhafter Akzeptanz beendet werden. (TZ 26)

(14) Im Hinblick auf die verzögerte Wirkung von Maßnahmen zur Grundwassererneuerung sollte bei der Setzung der Fristen im NGP 2015 auch auf die allenfalls nötige rechtzeitige Zwangsdurchsetzung bzw. Realisierung der Maßnahmen Bedacht genommen werden, um das zeitliche Ziel des NGP 2009 einhalten zu können. (TZ 32)

**Land
Niederösterreich**

(15) Die Messstellen sollten in Hinblick auf ihre Repräsentativität für das jeweilige Einzugsgebiet regelmäßig überprüft werden. (TZ 6)

(16) Die Aufzeichnungen der Gewässeraufsichtsorgane sollten einheitlich und strukturiert werden. (TZ 17)

(17) Die von der Gewässeraufsicht selbst durchgeführten Überprüfungen sollten mit den Kontrolltätigkeiten der AMA abgestimmt werden. (TZ 17)

(18) Die Aktivitäten des Nitratinformationsdienstes (NID) sollten auf relevante Bereiche der Gruppen von Grundwasserkörpern „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ ausgeweitet werden. (TZ 28)

(19) Die Probennahmen im Marchfeld sollten unter besonderer Berücksichtigung auswaschungsgefährdeter Böden speziell im Zuströmbereich von Wasserversorgungsanlagen intensiviert werden. (TZ 28)

**Landeshauptmann
von Nieder-
österreich**

(20) Die Erlassung einer Verordnung nach § 33f Abs. 4 WRG 1959 für das Marchfeld sollte eingehend geprüft und umgesetzt werden. (TZ 22)

(21) Für die Beobachtungsgebiete „Weinviertel (DUJ)“ und „Weinviertel (MAR)“ sollten die Problembereiche abgegrenzt und Aufzeichnungspflichten für dort angesiedelte Betriebe (schlagbezogen, kulturartenbezogen und über die verwendeten Düngermengen) gemäß § 33f Abs. 3 WRG 1959 zur Ursachenfeststellung verordnet werden. (TZ 23)