

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes zum Regierungsentwurf zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes zur Begrünung von landwirtschaftlich genutzten Flächen an Gewässern

anlässlich der Anhörung des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages am 25. Mai 2020

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)345-F
Anhörung am 25.05.20
22.05.2020

Berlin, 20. Mai 2020

Grundsätzliche Anmerkungen

Der Deutsche Bauernverband sieht die Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes parallel zu der am 1. Mai 2020 in Kraft getretenen erneuten umfangreichen Novelle der Düngeverordnung sehr kritisch. Zum einen werden im Rahmen der Novelle der Düngeverordnung bereits sehr umfassende Regelungen mit Abständen zu Gewässern und für hängige Flächen gemacht. Zum anderen sind die Einschränkungen des Eigentums, die mit der Regelung im Wasserhaushaltsgesetz verbunden sind, kritisch zu beurteilen. Der Deutsche Bauernverband hat nicht zuletzt in der aktuellen Situation kein Verständnis dafür, dass neben den bereits sehr umfangreichen Änderungen des Düngerechts in den letzten Jahren nunmehr weitere Verschärfungen im Wasserrecht in Angriff genommen werden. Daher wirbt der DBV dringend dafür, die Änderung des WHG auszusetzen und zunächst das neue Düngerecht in der Praxis wirken zu lassen. Sollte der Gesetzgeber dennoch am Vorhaben zur Schaffung von dauerhaft bewachsenen Gewässerrandstreifen festhalten, bedarf es dringend der Überarbeitung der entsprechenden Regelungen.

Die Bundesregierung begründet die Änderung des WHG mit dem EuGH-Urteil gegen Deutschland aus dem Jahr 2018 wegen unzureichender Umsetzung der Nitratrichtlinie. Der Deutsche Bauernverband sieht jedoch die Verpflichtungen aus dem EU-Recht und die Forderungen des Europäischen Gerichtshofes bereits hinreichend mit den Novellierungen der Düngeverordnung aus den Jahren 2017 und 2020 abgedeckt. Die Einführung einer generellen Regelung für Gewässerrandstreifen im Wasserrecht geht nicht aus dem EUGH-Urteil explizit hervor.

Daneben sind aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes auch verschiedene fachliche Punkte kritisch zu beurteilen. Das vorgesehene faktische Ackerbauverbot ist unverhältnismäßig. Es wird zudem keinen über die bereits erfolgten Vorgaben der Düngeverordnung hinausgehenden Nutzen für den Gewässerschutz bringen. Es führt aber zu enormen Einkommensverlusten für die Landwirte und auch zu Einschränkungen des Verkehrswertes der Flächen. Vor allem wird die

Förderfähigkeit freiwilliger Gewässerschutzmaßnahmen und Agrarumweltprogramme drastisch eingeschränkt.

Aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes muss daher im Wasserhaushaltsgesetz eine bundesrechtlich verpflichtende finanzielle Ausgleichsregelung geschaffen werden. Die über die Anforderungen des EUGH hinausgehende Verschärfung des Ordnungsrechts darf nicht zu Lasten der Landwirte gehen. Wegen des Erhalts der Förderfähigkeit von Gewässerrandstreifen über Agrarumweltprogramme müssen alternativ die vorgesehenen Beschränkungen reduziert werden.

Spezielle Anmerkungen

Artikel 1 Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes

Zu Ziffer 2

§ 38 a Landwirtschaftlich genutzte Flächen mit Hangneigung an Gewässern

Der Gesetzentwurf sieht eine verpflichtende ganzjährige Begrünung eines Streifens von 5 Metern Breite ab der Böschungsoberkante des Gewässers vor, wenn landwirtschaftlich genutzte Flächen angrenzend an Gewässern eine Hangneigung von durchschnittlich mindestens fünf Prozent aufweisen.

Der Deutsche Bauernverband lehnt die pauschale gesetzliche Einführung von dauerhaft bewachsenen Gewässerrandstreifen ab und verweist darauf, dass mit den neuen gesetzlichen Auflagen zur Schaffung von Gewässerrandstreifen der kooperative Gewässerschutz konterkariert wird. Abstände zu Gewässern sind besser und effektiver über das Greening und künftig über die Ecoschemes im Rahmen der Europäischen Agrarpolitik umzusetzen als über pauschale, verpflichtende Gewässerabstände.

Bewirtschaftungsverbote an Gewässern sind ein massiver Eingriff in die Nutzungsfähigkeit von Grundstücken und stellen eine deutliche Einschränkung des Eigentums dar. Der Deutsche Bauernverband kritisiert, dass mit der geplanten Regelung ein faktisches Ackerbauverbot verbunden ist. Neben dem Ausfall der Nutzungsfähigkeit für den Ackerbau und die hiermit verbundene Grünlandpflicht muss auch der Verkehrswertverlust der Fläche berücksichtigt werden, der durch das faktische Ackerbauverbot entsteht. Auch wenn der Ackerstatus im Sinne des EU-Rechts im günstigsten Fall erhalten bleiben mag, so bleibt der Wert- und Einkommensverlust durch das faktische Verbot des Ackerbaus bestehen. Angesichts der Tragweite der Regelung kritisiert der Deutsche Bauernverband, dass in dem Gesetzentwurf keinerlei Entschädigungsregelung vorgesehen ist. Dies widerspricht bestehenden landesrechtlichen Regelungen, wie z. B. § 23 Abs.4 Hessisches Wassergesetz (HWG) unter Bezugnahme auf § 96 WHG.

Ferner gelten bereits heute mit den beiden Novellen der Düngerordnung in den Jahren 2017 und 2020 noch weitreichendere Auflagen zur Düngung an Gewässern bzw. auf hängigen Flächen. Zudem sind mit § 6 Absatz 2 bis 4 der Agrarzahlungen-Verpflichtungenverordnung und

Landeserosionsschutzverordnung bereits weitreichende Anforderungen an die Bewirtschaftung geneigter Flächen vorhanden.

Anforderungen aus EUGH – Urteil sind bereits mit DüngeVO abgedeckt

Aus dem Urteil des EuGH zur Vertragsverletzung der Nitratrichtlinie durch Deutschland geht keine Verpflichtung für bewachsene Gewässerrandstreifen hervor: Zwar werden vom EuGH die Regelungen für hängige Flächen (Anhang II Teil A Nr. 2 der Richtlinie 91/676) der alten Düngeverordnung als nicht ausreichend beanstandet (Randnummer 166 des Urteils), die Regelungen zur Ausbringung von Düngemitteln in der Nähe von Wasserläufen (Anhang II Teil A Nr. 4 der Richtlinie 91/676) sind jedoch nicht Bestandteil des Urteils. Für die Ausbringung von Düngemitteln auf hängigen Flächen wurde in der novellierten Düngeverordnung 2020 bereits umfangreiche Regelungen getroffen, so dass damit die Anforderungen des Europäischen Gerichtshofes abgedeckt sind. Eine explizite Forderung des EuGH nach bewachsenen Gewässerrandstreifen lässt sich aus dem Urteil jedoch nicht ableiten, da sonst die Umsetzung von Anhang II Teil A Nr. 4 der Nitratrichtlinie hätte beanstandet werden müssen. Generell fordert die Nitratrichtlinie zum Schutz der Gewässer Regelungen für die Ausbringung von Düngemitteln, wie z. B. Abstände oder Einarbeitungsvorgaben, aber keine Vorgaben zum Bewuchs.

Zum Hintergrund

Anhang II Teil A **Nrn. 1 bis 3** der Nitratrichtlinie lautet:

Die Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft, mit denen die Verringerung der Nitratverunreinigung erreicht werden soll und die die Verhältnisse in den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft berücksichtigen, sollten Bestimmungen zu folgenden Punkten enthalten, soweit diese von Belang sind:

1. Zeiträume, in denen Düngemittel nicht auf landwirtschaftlichen Flächen ausgebracht werden sollten;
2. Ausbringen von Düngemitteln auf stark geneigten landwirtschaftlichen Flächen;
3. Ausbringen von Düngemitteln auf wassergesättigten, überschwemmten, gefrorenen oder schneedeckten Böden;

Erst in Punkt 4, **der nicht Bestandteil des EUGH-Urteils ist**, geht es um Wasserläufe:

4. Bedingungen für das Ausbringen von Düngemitteln auf landwirtschaftlichen Flächen in der Nähe von Wasserläufen;

Damit sind Regelungen zu Wasserläufen nicht unmittelbarer Bestandteil des Urteils, also nicht vom EuGH gefordert. Hinsichtlich einer indirekten Herleitung aus der Verurteilung zu Nr. 2 „geneigte Flächen“ ist jedoch auf die bereits mit den Regelungen zu Abständen und Bewirtschaftungsvorgaben für hängige Flächen an Gewässern im Rahmen der Düngeverordnung 2020 zu verweisen. Zudem fordert die Nitratrichtlinie Regelungen zur Ausbringung von Düngemitteln und keine Vorgaben zum Bewuchs von Flächen an Gewässern.

Anwendungsbereich deutlich einschränken

Entsprechend der Begründung zum Gesetzentwurf geht die Bundesregierung davon aus, dass das einbezogene Gewässer in diesem Zusammenhang nach § 3 Ziffer 1 WHG definiert ist als das ständig oder zeitweilig in Betten fließende oder stehende oder aus Quellen wild abfließende Wasser. Aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes bedarf es diesbezüglich der Klarstellung, dass nicht sämtliche Gräben, kleine Bäche, künstlich angelegte Gewässer im Sinne von Be- und Entwässerungsgräben, Teiche, Weiher oder zeitweise wasserführende Geländesenken und Gewässer mit einbezogen werden. Eine deutliche Einschränkung des Anwendungsbereichs auf Gewässer oberhalb einer Mindestbreite und mit dauerhafter Wasserführung ist dringend erforderlich.

Nutzungsfähigkeit der Flächen erhalten

Ferner bedarf es einer Klarstellung im Gesetzestext, die eine Fortführung der landwirtschaftlichen Nutzung auf diesen Flächen dauerhaft zusichert. Es sollte unerheblich sein, für welche Zwecke der Aufwuchs verwendet wird, ob als Weide, Stallfutter oder zur Nutzung als nachwachsende Rohstoffe, etwa in einer Biogasanlage bzw. als erneuerbare Energie. Die bisher im Zusammenhang mit Gewässerrandstreifen eingeräumte Möglichkeit für die Länder, Ausnahmen zu regeln (§ 38 Absatz 5 WHG), muss auch zukünftig für die neue Regelung gelten.

Optionen für Länderausnahmen sichern

Letztlich kritisiert der Deutsche Bauernverband, dass in § 38 a des WHG-Änderungsentwurfs keine Befreiungsmöglichkeit vorgesehen ist, wie sie in § 38 Abs. 5 WHG für die bereits vorhandenen Gewässerrandstreifen besteht. Zudem fehlt auch eine Länderöffnungsklausel, angelehnt an § 38 Abs. 3 S. 3 WHG zur Einschränkung des Anwendungsbereichs der Gewässerrandstreifenregelung. Das ist aus Sicht des DBV unverhältnismäßig, da somit ausnahmslos an allen Gewässern die Begrünungspflicht mit einem flächenmäßig erheblichen Umfang greifen würde. Eine Ausnahme vom Anwendungsbereich – wie beispielsweise in Schleswig-Holstein (§ 26 Abs. 1 LWG-SH) von kleinen Gewässern von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung bezüglich der Gewässerrandstreifen – ist damit nicht eröffnet.

Neben den grundsätzlichen Bedenken kritisiert der DBV, dass die parallel zum Düngerecht geplante weitere Regelung für hängige Flächen nicht aufeinander abgestimmt sind. Dies hat der Bundesrat auch bereits kritisiert und eine Änderung beschlossen, die dem inhaltlichen Gleichklang mit der Düngeverordnung dienen soll. In § 5 Absatz 3 der Düngeverordnung werden hängige Flächen in der Form definiert, dass die Fläche innerhalb eines Abstandes von 20 Metern zur Böschungsoberkante eine Hangneigung von durchschnittlich mindestens fünf vom Hundert aufweisen muss. Die Definition nach dem Entwurf der Düngeverordnung nimmt Rücksicht auf die oft sehr stark variierenden Hangneigungen, die auf einem Schlag vorliegen können. Eine starke Hangneigung, die erst in größerem Abstand vom Gewässer beginnt, ist hinsichtlich der Eintragsgefährdung anders zu bewerten, als eine Hangneigung bereits unmittelbar ab der Böschungsoberkante. Zudem sind unterschiedliche Regelungen in verschiedenen Regelungsbereichen für die Betriebe nicht vermittel- und umsetzbar.

Die Möglichkeit zur Bodenbearbeitung zur Erneuerung des Pflanzenbewuchses einmal in fünf Jahren wird in der Praxis nicht ausreichen. Der DBV fordert, die Möglichkeit zur Bodenbearbeitung zur Erneuerung der Pflanzendecke generell zu ermöglichen. Mit Blick auf die Regelungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik ist es wichtig, dass Satz 2 eine solche Bodenbearbeitung regelmäßig zulässt, die den Ackerstatus der Flächen wahrt. Zumaldest wäre eine Zwei-Jahres-Frist geboten. Die Möglichkeit der Befreiung vom Begrünungsgebot müsste sich auf die komplette ausgeübte bisherige landwirtschaftliche Nutzung innerhalb des fünf – Meter – Abstandsbereichs erstrecken.

Mit dem begrünten Gewässerrandstreifen will der Gesetzgeber auf Flächen mit Hangneigung die Abschwemmung von Düngemitteln in die betreffenden Gewässer verhindern. Mit Blick auf Phosphor hat ein Projekt des Forschungszentrums Jülich in NRW neue Zahlen bereitgestellt, wonach die Erosion bei den Einträgen eine untergeordnete Rolle spielt. Zudem verweist der DBV auf die Erkenntnisse des Hessischen Landesamtes für Naturschutz, Umwelt und Geologie, aus dem hervorgeht, dass P-Messungen im Gegensatz zu Modellierungen zu einem wesentlich geringeren Anteil an landwirtschaftlich verursachten P-Frachten in Fließgewässern führen.