

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
(16. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 19/18469 –**

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes

A. Problem

Mit der Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes wird für landwirtschaftlich genutzte Flächen, die eine Hangneigung von durchschnittlich mindestens 5 Prozent aufweisen, eine verpflichtende Begrünung in einem Bereich von fünf Metern ab der Böschungsoberkante des Gewässers festgelegt.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Die Kosten wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/18469 mit folgender Maßgabe, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 Nummer 2 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Eigentümer und Nutzungsberechtigte haben auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, die an Gewässer angrenzen und innerhalb eines Abstandes von 20 Metern zur Böschungsoberkante eine Hangneigung zum Gewässer von durchschnittlich mindestens fünf Prozent aufweisen, innerhalb eines Abstandes von fünf Metern landseits zur Böschungsoberkante des Gewässers eine geschlossene, ganzjährig begrünte Pflanzendecke zu erhalten oder herzustellen.“

Berlin, den 27. Mai 2020

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Sylvia Kotting-Uhl
Vorsitzende

Astrid Damerow
Berichterstatterin

Michael Thews
Berichterstatter

Dr. Heiko Wildberg
Berichterstatter

Judith Skudelny
Berichterstatterin

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Dr. Bettina Hoffmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Astrid Damerow, Michael Thews, Dr. Heiko Wildberg, Judith Skudelny, Ralph Lenkert und Dr. Bettina Hoffmann

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/18469** wurde in der 156. Sitzung des Deutschen Bundestages am 23. April 2020 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft überwiesen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

In das Wasserhaushaltsgesetz wird ein neuer § 38a eingefügt. Mit dieser Vorschrift soll auf Flächen mit besonderer Hangneigung die Abschwemmung von Düngemitteln in die betreffenden Gewässer verhindert werden. Dies trägt neben einer Reihe von Änderungen der Düngeverordnung vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305) mit zu der Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitrat-Richtlinie) und der 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) bei. Mit Urteil vom 21. Juni 2018 (Rechtssache C-543/16) hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung der Nitrat-Richtlinie verstoßen hat. Der Verstoß liege darin, dass Deutschland im September 2014 keine weiteren „zusätzlichen Maßnahmen oder verstärkte Aktionen“ zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus der Landwirtschaft ergriffen habe, obwohl deutlich gewesen sei, dass die bis dahin ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichten.

III. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/18469 folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 19(26)62-1):

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 19/1837) am 23. April 2020 mit dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (BT-Drs. 19/18469) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie. § 38a leistet durch die Verminderung der Stoffeinträge in Gewässer einen Beitrag zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung und zur Verbesserung der Gewässerqualität (vgl. SDG 6. „Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten“; Nachhaltigkeitsindikator Nummer 6.1.b „Nitrat im Grundwasser“).“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, Sustainable Development Goals (SDGs), Indikatorenbereiche und Indikatoren:

- Leitprinzip 3 – Natürliche Lebensgrundlagen erhalten
- SDG 6 – Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen,

- SDG 14 – Leben unter Wasser,
- Indikatorenbereich 6.1 – Gewässerqualität,
- Indikatorenbereich 14.1 – Meere schützen,
- Indikator 6.1.b – Nitrat im Grundwasser – Anteil der Messstellen in Deutschland, an denen der Schwellenwert von 50mg/l Nitrat überschritten wird,
- Indikator 14.1.aa – Nährstoffeinträge in Küsten- und Meeresgewässer – Stickstoffeintrag über die Zuflüsse in die Ostsee,
- Indikator 14.1.ab – Nährstoffeinträge in Küsten- und Meeresgewässer – Stickstoffeintrag über die Zuflüsse in die Nordsee.

Im Entwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes wird plausibel dargelegt, dass dieses zur Umsetzung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie beiträgt.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.

IV. Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat in seiner 72. Sitzung am 25. Mai 2020 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/18469 durchgeführt.

Daran haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Dr. Torsten Mertins

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Deutscher Landkreistag

Steffen Pinggen

Deutscher Bauernverband e. V. (DBV)

Dr. Michaela Schmitz

BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.

Dr. Erwin Manz

Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten Rheinland-Pfalz

Prof. Dr. Lothar Scheuer

Aggerverband

Prof. Dr. Henning Kage

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU)

Julia Mußbach

NABU – Naturschutzbund Deutschland e. V.

Ilka Dege

Deutscher Naturschutzring e. V. (DNR)

Die Ergebnisse sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen (Ausschussdrucksachen 19(16)345-A bis 19(16)345-H sowie das Wortprotokoll der Anhörung werden der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht.

V. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 53. Sitzung am 27. Mai 2020 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/18469 in geänderter Fassung anzunehmen.

VI. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/18469 in seiner 73. Sitzung am 27. Mai 2020 abschließend behandelt.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben dazu einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)346 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung und Abschnitt VII dieses Berichts ergibt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte einleitend, dass mit der Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes ein neuer § 38a eingefügt werde. Mit dieser Änderung werde der Forderung der EU nachgekommen, den mühsam ausgehandelten Düngekompromiss nunmehr auch im Wasserhaushaltsgesetz umzusetzen. Die Vorschrift betreffe die Nutzung von Grünflächen an Gewässerrändern mit einer Hangneigung ab fünf Prozent.

Der seitens der Regierungskoalition eingebrachte Änderungsantrag sei ein Ergebnis der Beratungen von Bundesrat und kommunalen Spitzenverbänden. Die Neufassung diene einer Klarstellung in Bezug auf Eigentümer und Nutzungsberechtigte, die künftig eindeutig als Adressaten der Vorschrift bezeichnet würden. Darüber hinaus werde einer Bitte des Bundesrats in Bezug auf die Ermittlung der Hangneigung Rechnung getragen.

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD unterstrichen in einer gemeinsamen Erklärung, dass die neue Regelung die Nutzung der Flächen durch die Landwirte, beispielsweise als Weidefläche oder als Grünfutter, weiterhin zulasse. Die Pflanzendecke erfordere eine gewisse, ganzjährige Dichtheit, sodass keine größeren Lücken im Pflanzenbewuchs auftreten. Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD stellten in ihrer gemeinsamen Erklärung fest, dass die Bundesländer Kleingewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung nach § 2 Absatz 2 Satz 1 WHG von den Bestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes ausnehmen können.

Die **Fraktion der SPD** begrüßte den Gesetzentwurf und betonte, man diskutiere bereits seit 2014 darüber, dass die Bundesrepublik keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen habe, um die Eutrophierung der Gewässer zu stoppen. Die daraus resultierenden Probleme bei der Trinkwassergewinnung und für die Ökosysteme seien allgemein bekannt. In der Anhörung des Ausschusses sei deutlich geworden, dass der Gewässerrandstreifen ein probates Mittel sei. Ein Mittel, das zum einen seit vielen Jahren erforscht und zum anderen bereits in vielen Bereichen angewendet werde. Dieses Mittel solle nun flächendeckend auf Deutschland ausgeweitet werden. Die durchgeführte Anhörung habe zudem ergeben, dass die Pflanzendecke des Wasserrandstreifens in der Lage sei, über fünfzig Prozent der Pflanzenschutzmittel und Sedimente abzuhalten. Mit der Einrichtung von Gewässerrandstreifen habe man ein Mittel gewählt, das sich bewährt habe, das erwiesenermaßen funktioniere und das einfach durchzuführen und zu kontrollieren sei.

Die **Fraktion der AfD** wies darauf hin, dass in Deutschland in der Regel das Grundwasser in die sogenannte Vorflut filtert und nicht umgekehrt, die Vorflut in das Grundwasser. Sie bat die Bundesregierung um Nennung von Zahlen, aus denen hervorgehe, wie viele Grundwasserkörper durch einen Grünstreifen an Vorflutern überhaupt theoretisch betroffen seien. Selbst bei einer geneigten Fläche werde ein Großteil der Niederschläge vom Boden aufgenommen. Nur ein vergleichsweise kleiner Teil des Niederschlags werde in Richtung Vorfluter entwässert. Wenn man nun einen Gewässerrandstreifen habe, der das Nitrat zurückhalten solle, stelle sich die Frage, ob nicht das Grundwasser ohnehin unterhalb des Gewässerrandstreifens in den Vorfluter fließe. Vor dem Hintergrund dieser Überlegung äußerte die Fraktion Zweifel an der fachtechnischen Sinnhaftigkeit des Gesetzes. Die Fraktion bat darüber hinaus um Präzisierung des im Gesetz verwandten Gewässerbegriffs.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, die im Ausschuss durchgeführte Anhörung habe ergeben, dass die Eingriffe in das Eigentum der Landwirte durchaus erheblich seien. Sie äußerte Zweifel an der Geeignetheit der im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität. Es seien durchaus technisch-innovative Ansätze denkbar, die mit einer deutlich geringeren Eingriffsqualität ebenfalls zu einer Verringerung der Nitratreiträge durch die Landwirtschaft führen könnten. Die Landwirtschaft werde durch das Gesetz zusätzlich belastet und gerate dadurch wirtschaftlich unter Druck. Der Eingriff in das Eigentum der Landwirte stehe nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem erhofften Nutzen. Diese Lasten für die Landwirtschaft würden zudem nicht angemessen ausgeglichen.

Die **Fraktion DIE LINKE** äußerte sich skeptisch mit Blick auf die seitens der Regierungskoalition vorgelegte Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes. Die Verbesserung der Lage an den Gewässern sei nach Auffassung der

Fraktion eher theoretischer Natur. Schließlich würden mit diesem Gesetz auch die freiwilligen Programme der Bundesländer, die schon zur Stilllegung vieler Gewässerrandstreifen – auch bei einer Hangneigung von unter fünf Prozent – geführt hätten, außer Kraft gesetzt und damit verloren gehen. Dies betreffe insbesondere intakte Gewässerrandstreifen in Ostdeutschland, wo die Flurbegradigung eben noch nicht stattgefunden habe.

Die mit dem Änderungsantrag eingebrachten Klarstellungen und Präzisierungen begrüßte die Fraktion DIE LINKE. hingegen. Es wäre hier jedoch besser gewesen, die im Düngerecht für die verringerte Düngung an Gewässerrändern vorgeschriebenen dreißig Meter auch hier als Maßstab anzusetzen, um zumindest eine einheitliche Regelung zu schaffen. Dies wäre auch unbürokratischer gewesen.

Die Fraktion gab weiter zu bedenken, es sei unter Umständen äußerst schwierig festzustellen, an welcher Stelle die Böschungsoberkante und an welcher Stelle die Wasserkante als Messpunkt herangezogen werden solle. Die Klärung dieser Frage werde eine Herausforderung für die Landwirtschaftsämter. Es sei ernsthaft zu befürchten, dass viele Bauern Strafzahlungen leisten müssten.

Die Fraktion kritisierte, dass die Bundesregierung mit der EU keine Regelung gefunden habe, nach der Gewässerrandstreifen, wenn sie nach EU-Recht schon nicht genutzt werden sollen, zumindest so gestellt werden, dass die Förderung stattfinde, auch wenn sie nicht alle fünf Jahre umgebrochen werden. Im Ergebnis sei der Gesetzentwurf daher abzulehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** machte deutlich, es bestehe dringender Handlungsbedarf, weil die Bundesrepublik bereits seit Jahren gegen die Nitrat-Richtlinie der EU verstoße. An jeder fünften Messstelle werde der Grenzwert überschritten und auch die Oberflächengewässer würden eine deutliche Nitrat-Verschmutzung aufweisen. Der vorgelegte Gesetzentwurf weise – auch im Zusammenhang mit der Düngeverordnung – in die richtige Richtung, allerdings komme er zu spät und sei in der Sache nicht ausreichend.

Der Gesetzentwurf werde lediglich Minimalforderungen gerecht und stelle keine langfristige Lösung für das Nitratproblem dar. Die Einführung der Gewässerrandstreifen in der geplanten Form sei nicht zielführend. Es gehe der Regierungskoalition immer noch darum, Flexibilität für die Landwirtschaft zu schaffen, weswegen es auch in diesem Bereich Ausnahmeregelungen gebe, wie zum Beispiel die erforderliche Hangneigung von fünf Prozent. Bei der zu treffenden Güterabwägung seien nicht nur die Eigentumsrechte der Landwirte zu berücksichtigen, sondern vielmehr auch das öffentliche Interesse an der Gewässerreinigung.

Durch die mit dem Gesetzentwurf geplante Festlegung von bestimmten Randstreifenbreiten und Bewuchsen werde schließlich auch der Verwaltungsaufwand erhöht. Insoweit und vor allem aus ökologischer Sicht wäre eine einheitliche Regelung für sämtliche Gewässer mit einer Randstreifenbreite von mindestens zehn Metern sinnvoller gewesen.

Aus ökologischer Sicht sei es sinnvoller, eine Verbuschung zuzulassen anstatt eine Bodenbearbeitung zur Erneuerung des Pflanzenbewuchses alle fünf Jahre vorzusehen, nur um den Status als Acker für die betroffenen Flächen zu erhalten. Dadurch würden die in diesen fünf Jahren entstandenen, wertvollen Lebensräume für Insekten zerstört.

Stattdessen müsse vielmehr eine Regelung geschaffen werden, damit man mit der landwirtschaftlichen Ausgleichszahlung besser umgehen könne. Dies könne man in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sehr gut regeln.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE., den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 19(16)346 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu empfehlen, den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 19/18469 in geänderter Fassung anzunehmen.

VII. Begründung zu der Änderung

Zu Nummer 1

Die Neufassung dient der Klarstellung in zwei Punkten, um die Vollzugsfähigkeit der Vorschrift zu sichern. Eigentümer und Nutzungsberechtigte werden (insoweit in Übereinstimmung mit der parallelen Regelung in § 38 Absatz 4 Satz 1 WHG) eindeutig als Adressaten der Vorschrift bezeichnet. Für die Ermittlung des Grades der Hangneigung wird zudem ein klarer Bezugspunkt entsprechend der Regelung in § 5 Absatz 3 der Düngeverordnung in den Gesetzestext aufgenommen. Im Entwurf der Bundesregierung findet sich diese Klarstellung nur in der Gesetzesbegründung (Drs. 19/18469, S. 9, Zu Nummer 2). Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme, der die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zugestimmt hat, diese Aufnahme in den Gesetzestext gefordert (Drs.19/18469, S. 17, Anlage 3).

Berlin, den 27. Mai 2020

Astrid Damerow
Berichterstatteerin

Michael Thews
Berichterstatte

Dr. Heiko Wildberg
Berichterstatte

Judith Skudelny
Berichterstatteerin

Ralph Lenkert
Berichterstatte

Dr. Bettina Hoffmann
Berichterstatteerin

