

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 20/4883 –**

Verursacherprinzip beachten – Ausnahmemöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe in roten Gebieten schaffen

A. Problem

Die Fraktion der CDU/CSU legt dar, dass am 8. Juli 2022 der Bundesrat in seiner 1023. Sitzung die von der Bundesregierung neugefasste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung) beschlossen hat. Damit verbunden ist eine Neuausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete („rote Gebiete“) sowie der phosphatbelasteten Gebiete („gelbe Gebiete“) durch die Bundesländer. Die Fraktion der CDU/CSU weist darauf hin, dass die Ausweisung gemäß der Forderung der Kommission der Europäischen Union (EU), nach der über jeder Messstelle mit erhöhtem Nitratgehalt ein „rotes Gebiet“ entsteht, zu erfolgen hat. Sie kritisiert, dass Landwirte innerhalb eines „roten Gebietes“, die nachweislich gewässerschonend wirtschaften, bisher keine Möglichkeit haben, von einer Modifizierung der Maßnahmen zu profitieren.

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden, umgehend in Abstimmung mit den Ländern ein Konzept zur verursachergerechten Befreiung landwirtschaftlicher Betriebe, die nachweislich gewässerschonend wirtschaften, von Verpflichtungen in „roten Gebieten“ vorzulegen sowie das erarbeitete Konzept eng mit der Kommission der EU abzustimmen, um eine rechtssichere und zügige Umsetzung zu ermöglichen.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 20/4883 abzulehnen.

Berlin, den 18. Januar 2023

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Hermann Färber
Vorsitzender

Sylvia Lehmann
Berichterstatterin

Artur Auernhammer
Berichterstatter

Karl Bär
Berichterstatter

Dr. Gero Clemens Hocker
Berichterstatter

Stephan Protschka
Berichterstatter

Ina Latendorf
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Sylvia Lehmann, Artur Auernhammer, Karl Bär, Dr. Gero Clemens Hocker, Stephan Protschka und Ina Latendorf

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 76. Sitzung am 15. Dezember 2022 den Antrag auf **Drucksache 20/4883** an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Fraktion der CDU/CSU legt dar, dass am 8. Juli 2022 der Bundesrat in seiner 1023. Sitzung die von der Bundesregierung neugefasste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung) beschlossen hat. Damit verbunden ist eine Neuausweisung der mit Nitrat belasteten Gebiete („rote Gebiete“) sowie der phosphatbelasteten Gebiete („gelbe Gebiete“) durch die Bundesländer. Die Fraktion der CDU/CSU weist darauf hin, dass die Ausweisung gemäß der Forderung der Kommission der Europäischen Union (EU), nach der über jeder Messstelle mit erhöhtem Nitratgehalt ein „rotes Gebiet“ entsteht, zu erfolgen hat. Sie kritisiert, dass Landwirte innerhalb eines „roten Gebietes“, die nachweislich gewässerschonend wirtschaften, bisher keine Möglichkeit haben, von einer Modifizierung der Maßnahmen zu profitieren. Dies stellt für die Fraktion der CDU/CSU einen eklatanten Verstoß gegen das Verursacherprinzip dar.

Sie weist ergänzend in der Begründung ihres Antrages u. a. darauf hin, dass sich die Kommission der EU klar dazu geäußert hat, dass die verpflichtenden Maßnahmen in den „roten Gebieten“ modifiziert werden können, wenn die Mitgliedstaaten der EU belastbare Systeme entwickeln, mit denen Betriebe identifiziert werden, die gewässerschonend wirtschaften. Die Neuausweisung der (u. a. der „roten“) Gebiete ist nach Angaben der Fraktion der CDU/CSU bis zum 30. November 2022 in Deutschland erfolgt.

Mit dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

1. umgehend in Abstimmung mit den Ländern ein Konzept zur verursachergerechten Befreiung landwirtschaftlicher Betriebe, die nachweislich gewässerschonend wirtschaften, von Verpflichtungen in den „roten Gebieten“ vorzulegen,
2. das erarbeitete Konzept eng mit der Kommission der EU abzustimmen, um eine rechtssichere und zügige Umsetzung zu ermöglichen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** hat in seiner 29. Sitzung am 18. Januar 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. empfohlen, den Antrag auf Drucksache 20/4883 abzulehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 28. Sitzung am 18. Januar 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. empfohlen, den Antrag auf Drucksache 20/4883 abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Abschließende Beratung

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hat den Antrag auf Drucksache 20/4883 in seiner 27. Sitzung am 18. Januar 2023 abschließend beraten.

Die **Fraktion der SPD** äußerte, sie wundere sich über den Zeitpunkt, zu dem die Fraktion der CDU/CSU ihren Antrag vorgelegt hätte. Gemeinsam sei Deutschland gerade an einem Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Union (EU) „vorbeigeschlittert“. Es wären viele Millionen (Mio.) Euro angekündigt gewesen, die möglicherweise auf Deutschland durch die Verletzung von Vorgaben der EU beim Düngerecht zugekommen wären. Daher möchte die Fraktion der SPD die Gelegenheit nutzen, sich insbesondere bei der Bundesregierung dafür zu bedanken, dass Deutschland das Problem bislang ruhig und ordentlich hinbekommen hätte. Gewusst werde, dass noch nicht alle Bundesländer die Düngeverordnung entsprechend in Landesrecht umgesetzt hätten. Die Fraktion der SPD hoffe nicht nur, sondern gehe fest davon aus, dass von Seiten derjenigen Bundesländer, die davon betroffen wären, dieses noch geschehen werde. Insofern sei der Zeitpunkt, über Ausnahmen im Kontext des Düngerechts zu sprechen, noch nicht gegeben. Das Verursacherprinzip, das hätten die Bundesländer erkannt, sei in einer Protokollerklärung der Bundesregierung zum Bundesratsbeschluss zur Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausweisung von mit Nitrat belasteten und eutrophierten Gebieten (AVV Gebietsausweisung) im Juli 2022 aufgenommen worden. Die Bundesregierung habe dabei zugesagt, das Verursacherprinzip zu berücksichtigen. Das mache Sinn und sei vernünftig. Richtig sei, wie von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ausgeführt, dass dafür eine solide Datenbasis benötigt werde. Gebraucht werde ein Monitoring-Management. Deswegen müssten die Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP und die von ihr getragene Bundesregierung noch 2023 das Düngegesetz in Angriff nehmen sowie die Stoffstrombilanzverordnung verändern. Der Bundesregierung sei die Frage zu stellen, wie bei diesen Projekten die Zeitschiene aussehe, denn mit ihnen könnte dem Verursacherprinzip nochmals viel besser entgegengekommen werden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, mit der Düngeverordnung liege eine große Herausforderung für die deutsche Landwirtschaft vor. Die Auflagen, die die Betriebe erfüllen müssten, seien sehr umfangreich. Dazu sei zu sagen, dass die landwirtschaftlichen Betriebe ihren Betrag dazu leisten wollten, dass das Grundwasser wieder sauberer werde. Mit der derzeitigen Gebietseinteilung in „rote“ und in „grüne Gebiete“ bestehe das häufige Handicap, dass ein Betrieb in einem „roten Gebiet“ liege, dessen Düngereinsatz nicht so relevant sei, d. h. der kaum Tierhaltung hätte, der eine naturnahe oder eine ökologische Wirtschaftsweise verfolge und trotzdem die Auflagen in diesem „roten Gebiet“ erfüllen müsse. Das verursache unwahrscheinlich viele Aufwendungen gerade bei kleinstrukturierten Betrieben, weil sie zusätzliche Auflagen erfüllen müssten. Dazu gehörten u. a. die N min-Untersuchung (Untersuchung auf die verfügbare Stickstoffmenge im Boden), die Stoffstrombilanz sowie die 20-prozentige Unterdüngung. Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU sehe vor, dass solche Betriebe, die bereits einen Beitrag für ein sauberes Grundwasser leisteten, aber derzeit das Handicap hätten, in einem „roten Gebiet“ zu liegen, von solchen Auflagen befreit würden. Deshalb bitte die Fraktion der CDU/CSU nachdrücklich die anderen Fraktionen um Unterstützung für ihren Antrag. Er sei ein Beitrag, die bäuerliche Landwirtschaft in Deutschland zu stärken.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wies darauf hin, die Fraktion der FDP hätte recht mit ihrem Hinweis, dass dieses Thema nicht plötzlich vom Himmel gefallen sei, sondern seit rund zehn Jahren der Konflikt Deutschlands mit der Kommission der EU über die nationale Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie bestehe. Über acht Jahre hinweg hätten es Bundesminister für Landwirtschaft der Parteien der CDU und CSU nicht geschafft, diesen auf eine annehmbare Art und Weise zu lösen. Der neuen Bundesregierung sei es gelungen, abzuwenden, dass Deutschland entsprechend der Klage der Kommission der EU sowie des ersten Urteils des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) von 2018 eine Mio. Euro pro Tag seit dem Zeitpunkt des EuGH-Urteils hätte zahlen müssen. Bei der Betrachtung der gesamten Debatte sei die Forderung nach Verursachergerechtigkeit vollkommen richtig. Diese plant die Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zusammen mit der Bundesregierung herzustellen. Angeschaut werden müsse, dass die EU darauf bestehe, dass Deutschland mit Immissions- und nicht mit Emissionsdaten arbeite. In beiden Fällen bestehe eine relativ schlechte Datengrundlage. Es wäre nicht die derzeitige Bundesregierung gewesen, die sich dagegen gewehrt hätte, bei den Emissionsdaten eine bessere Datengrundlage zu schaffen. Für das Verursacherprinzip würden Daten darüber gebraucht, wer im höheren Maße zu

Emissionen beitrage sowie bei den Immissionen Daten bzw. Informationen darüber, was tatsächlich im Grundwasser lande. Bei beiden bestehe ein Problem mit der Datengrundlage. Mit allem, was die Politik machen würde, um spontan die Ausweisung dieses Problem wieder kleiner zu machen, würde sie riskieren, dass die EU das Vertragsverletzungsverfahren wieder „aufmache“. Es dürfe nicht vergessen werden, dass die EU mit ihren Richtlinien, die Deutschland umsetzen müsse, das Ziel verfolge, das Grundwasser sauber zu halten. Das sei ein Ziel, das die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstütze. Es müsse bei ihm darauf geachtet werden, dass es möglichst dermaßen eingehalten werde, dass die Verursacher verantwortlich gemacht würden.

Die **Fraktion der FDP** bemerkte, sie finde die Chuzpe betreffend des Düngerechts der Fraktion der CDU/CSU wirklich beachtenswert, denn tatsächlich sei die pauschale Ausweisung von „roten Gebieten“ vor allem auf die Parteien der CDU und CSU zurückzuführen und nicht von der Bundesregierung, von den Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP auf den Weg gebracht worden. Verursachergerechtigkeit werde nur dann hinbekommen, wenn endlich ein Messstellennetz implementiert würde, das viel individueller und punktgenauer die Belastungen des Grundwassers messe. Dessen Zustandekommen sei maßgeblich von den Parteien der CDU und CSU über viele Jahre verschleppt worden. Deswegen freue sich die Fraktion der FDP darüber, dass sich die Fraktion der CDU/CSU auf den Weg gemacht habe, eine zügige Umsetzung zu fordern. Das wünsche sich die Fraktion der FDP seit über 20 Jahren von Seiten der Politik. Es sei bedauerlich, dass ein so langer Zeitraum ohne Initiativen von Seiten der im Bund politisch Verantwortlichen geblieben sei. Es wäre die Fraktion der FDP gewesen, die in der Opposition vor einigen Jahren dieses Thema aufgegriffen und aktiv in das Parlament gebracht hätte. Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU sei zwar gut und richtig, aber in der Sache komme er mindestens drei Jahre zu spät.

Die **Fraktion der AfD** zeigte sich von der Forderung der Fraktion der CDU/CSU erstaunt, dass landwirtschaftliche Betriebe, die nachweislich gewässerschonend wirtschafteten, von den Verpflichtungen in „roten Gebieten“ befreit werden sollten. Dem sei aus Sicht der Fraktion der AfD prinzipiell zuzustimmen. Allerdings hätte sie bereits am 18. Mai 2022 die wortgleiche Forderung in ihrem eigenen Antrag „Düngemittelversorgung und Bezahlbarkeit gewährleisten“ (Drucksache 20/1865) gestellt. Komischerweise hätte die Fraktion der CDU/CSU diesen Antrag am 13. Oktober 2022 im Plenum des Deutschen Bundestages abgelehnt. Es sei verwunderlich, dass die Fraktion der CDU/CSU mit der „abgeschriebenen“ Forderung des Antrages der Fraktion der AfD, die sie im Oktober 2022 noch abgelehnt hätte, jetzt selber „um die Ecke“ komme. Angesprochen werden müsse auch das Thema Glaubwürdigkeit. Es wären die vormaligen Bundesminister für Landwirtschaft der Parteien der CDU und CSU dafür verantwortlich, dass die Düngeverordnung hätte verschärft werden müssen. Es dürfe sich nicht gewundert werden, dass die Kommission der EU und der EuGH zu den bekannten Schlüssen gekommen seien, wenn die Parteien CDU, CSU und SPD in ihrer Regierungszeit ausschließlich überhöhte Nitratwerte aus einem nicht repräsentativen Messnetzwerk der EU gemeldet hätten. Die gegenwärtige Misere beim Düngerecht sei politisch durch die Parteien der CDU und CSU selbst verschuldet. Für die Fraktion der AfD stehe fest, dass über das Verursacherprinzip hinaus eine bedarfsgerechte Pflanzenversorgung mit Nährstoffen jederzeit möglich sein und bleiben müsse. Es sei unverantwortlich, dass gerade in Zeiten wie diesen ernsthaft darüber geredet werde, dass auf drei Mio. Hektar (ha) fruchtbarer Ackerflächen in Deutschland 20 Prozent unterhalb des Pflanzenbedarfs gedüngt werden müsse. Diese Unterdüngung verursache nicht nur erhebliche ökologische Probleme, wie den Verlust von Bodenfruchtbarkeit und den Humusabbau, sondern führe auch zu massiven Ertrags- und Qualitätseinbußen. Diese Vorgaben seien nicht zu rechtfertigen und müssten schleunigst aus dem Düngerecht gestrichen werden, um die Versorgungssicherheit und die Bodenfruchtbarkeit in Deutschland zu gewährleisten.

Die **Fraktion DIE LINKE.** legte dar, die Fraktion der CDU/CSU fordere mit ihrem Antrag eine Binnendifferenzierung zwischen den Betrieben innerhalb der „roten Gebiete“. Damit forderte sie eigentlich das ein, was zwischen Bundesrat und Bundesregierung seinerzeit, d. h. Mitte 2022, sich zugesagt worden sei. In der Debatte zu diesem Beschluss hätte die Bundesregierung versichert, dass auch der Bund daran mitwirken wolle, ein System zu entwickeln, welches es in Zukunft ermögliche, dass nur Verursacher hoher Nitratkonzentrationen im Grundwasser von Einschränkungen betroffen seien. Auch die Thüringer Agrarministerin hätte an die Bundesregierung appelliert, endlich aus der Rolle des Regierens auf Druck von außen herauszukommen und eine Balance zwischen ökologischen und ökonomischen Herausforderungen zu schaffen. Dass die deutschen Regelungen nicht ausreichten, wüssten alle bereits seit 2006. Jetzt gehe es darum, schnellstmöglich eine Datengrundlage zu schaffen, damit bereits heute gewässerschonend wirtschaftende Betriebe von Auflagen befreit werden könnten. In dieser Form sei daher der Antrag der Fraktion der CDU/CSU zustimmungsfähig. Die Bundesregierung müsse gefragt werden, ob sie sich zu ihrer Protokollerklärung vom Sommer 2022 betreffend der AVV Gebietsausweisung bereit erkläre, für

Verursachergerechtigkeit zu sorgen und eine Reihe von Regelungen im Düngerecht in diesem Jahr noch anzustoßen, d. h. sie müsse wichtige Maßnahmen nennen, die ergriffen worden seien oder ergriffen würden. Zudem müsse die Bundesregierung die Frage beantworten, wie weit sind sie mit der im Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für die 20. Wahlperiode angekündigten Einführung eines digitalen Herkunfts- und Identifikationssystem Nährstoff- und Pflanzenschutz, mit dem Ziel, die Reduktionsstrategie voranzubringen, sei.

Die **Bundesregierung** erklärte, sie befinde sich betreffend des Düngerechts in enger Abstimmung mit der Kommission der EU. Es gebe ein grundsätzliches Bekenntnis der Bundesregierung zu ihrer Protokollerklärung hinsichtlich des Beschlusses des Bundesrates zur AVV Gebietsausweisung. Sie unterstütze grundsätzlich das Anliegen des Bundesrates und strebe mittelfristig an, eine weitergehende Maßnahmendifferenzierung in den belasteten Gebieten in der Düngeverordnung vorzusehen. Die Kommission der EU hätte allerdings zwei Voraussetzungen gegeben, bevor in Verhandlungen gegangen werden könnte. Erstens müssten alle Landesdüngerverordnungen vorliegen und von der Kommission geprüft werden. Sämtliche Landesdüngerverordnungen müssten hierbei bis Ende Januar 2023 vorliegen. Aktuell fehlten noch drei. Zweitens müsse es ein robustes, rechtssicheres und vollzugstaugliches, auf kontrollierbaren Daten beruhendes Monitoringsystem geben. Dafür bestünden aktuell noch nicht die Systemvoraussetzungen. Dafür müssten im Düngerecht die Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Die Vorlage eines entsprechenden Vorschlages zur Änderung des Düngegesetzes sei noch für das erste Halbjahr 2023 geplant. Zudem werde eine Monitoring-Verordnung gebraucht, die ebenfalls in 2023 erarbeitet werden solle. Nur dann könnten die entsprechenden Daten bei den Betrieben und Behörden abgefragt werden. Beides seien Grundbedingungen, bevor die Bundesregierung in Verhandlungen über entsprechende Ausnahmeregelungen mit der Kommission der EU eintreten könne. Des Weiteren stehe eine Evaluierung der Düngeverordnung entsprechend EU-Nitratrichtlinie bis zum Jahre 2024 an. Hierbei solle die Stärkung des Verursacherprinzips geprüft und weiter etabliert werden. Dazu werde es eine Arbeitsgruppe von Bundesregierung und den Bundesländern geben, wobei alles inhaltlich immer in enger Abstimmung mit der EU-Kommission erfolgen müsse.

2. Abstimmungsergebnis

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE., dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 20/4883 abzulehnen.

Berlin, den 18. Januar 2023

Sylvia Lehmann
Berichterstatlerin

Artur Auernhammer*
Berichterstatter

Karl Bär
Berichterstatter

Dr. Gero Clemens Hocker
Berichterstatter

Stephan Protschka
Berichterstatter

Ina Latendorf
Berichterstatlerin

* Offenlegung gemäß § 49 des Abgeordnetengesetzes (AbgG): Abg. Artur Auernhammer erklärte, er wolle einen Interessenkonflikt darlegen, da er selbst Landwirt sei und mit seinem landwirtschaftlichen Betrieb mit den gesamten Flächen in einem „roten Gebiet“ liege.

