

STELLUNGNAHME

des Deutschen Naturschutzrings (DNR) zur
Öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag im Rahmen der 72. Sitzung des
Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Erstes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (Drucksache 19/18469)

am Montag, 25. Mai 2020, 14 bis 16 Uhr

Inhalt und Kontext der Regelung

Der neu eingefügte § 38 a WHG schreibt als neue Grundanforderung einen ganzjährig begrünten Randstreifen von 5 Metern an Gewässern ab 5 % Hangneigung vor.

Die geplante Gesetzesänderung steht im unmittelbaren Kontext des Urteils bzw. der Feststellung des Europäischen Gerichtshof (EuGH) vom 21. Juni 2018, dass die Bundesrepublik Deutschland die seit 1991 geltende Nitrat-Richtlinie zum Schutz von Gewässern vor landwirtschaftlicher Verunreinigung verletzt.

Mit der Zustimmung des Bundesrates zur geänderten Düngeverordnung (März 2020) hat die Bundesrepublik Deutschland zentrale Kernpunkte umgesetzt, um das Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland abzuwenden. Die Änderung des WHG ist das letzte offene Teilstück der zwischen der EU-Kommission und Bundesrepublik Deutschland getroffenen Vereinbarungen (siehe Auszug Mitteilung der Bundesrepublik Deutschland an die EU-Kommission vom 26. September 2019).

„Zusätzlich zu den o.g. Einschränkungen der Düngung beabsichtigt die Bundesregierung eine Verpflichtung zur dauerhaften Begrünung von Gewässerrandstreifen einzuführen. Diese leisten einen besonders wirksamen Beitrag zur Verminderung der Bodenerosion und damit verbundenen Einträgen von Nitrat und Phosphor in die Gewässer. Es soll ab 5 % Hangneigung ein Gewässerrandstreifen innerhalb eines Abstandes von fünf Metern zur Böschungsoberkante begrünt werden. Die genannte Verpflichtung soll auf Bundesebene im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) verankert werden. Dazu ist ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren mit Zustimmung vom Bundesrat und Bundestag erforderlich. Die Bundesregierung wird die geplante Änderung ohne Verzug ins Gesetzgebungsverfahren einbringen.“

Bleibt die Bundesrepublik die Verabschiedung der geplanten Änderung im WHG schuldig, riskiert sie damit die Fortsetzung des Vertragsverletzungsverfahrens und Verhängung von Strafzahlungen ca. 850 000 Euro/ Tag.¹

Ökologische Bewertung:

Zahlreiche Studien belegen, welchen ökologischen und ökonomischem Mehrwert sauberes Grundwasser und intakte Gewässer erbringen. Viele dieser Studien belegen aber auch, dass

Stoffeinträge aus der Landwirtschaft unsere Wasserressourcen in erheblichem Umfang belasten. Laut einer Studie des Umweltbundesamtes (2017)ⁱⁱ verursacht die landwirtschaftliche Nutzung 75% aller Stickstoff- und 50% aller Phosphoreinträge in Oberflächengewässer. Der Handlungsbedarf zur Reduzierung von Stoffeinträgen durch Düngemittel, aber auch von Pestiziden, liegt damit unstrittig auf der Hand. Gewässerrandstreifen können diese Einträge erheblich reduzieren und als zentral Pufferzonen große Synergieeffekte zum Schutz der Biodiversität, vor Bodenerosion sowie zur Abfederung der Folgen des Klimawandels und von Hochwasserereignissen erzielen.

Damit Flüsse, Seen, Bäche und Meere nachhaltig vor Stoffeinträgen durch Düngemittel und Pestizide geschützt werden, hätte sich der DNR hier eine ambitioniertere Regelung zur Etablierung eines **bundesweit einheitlichen, zehn Meter breiten Randstreifen auch an Gewässern ohne Hangneigung** gewünscht.ⁱⁱⁱ Nicht zuletzt, um das Wirrwarr unterschiedlichster Vorgaben zur Breite und zu Nutzungsaufgaben von Gewässerrandstreifen in Bundes- und Landesregelungen zu beenden und Einhaltung und Kontrolle für die Betriebe und die Verwaltung zu erleichtern.

Damit Gewässerrandstreifen ihr volles ökologisches Potential entfalten können, sollte eine Neuregelung zudem ein gesetzlich verpflichtendes Ausbringungsverbot für mineralische Dünger und chemisch-synthetische Pestizide beinhalten. Ebenso erforderlich ist es, die gesetzliche Regelung zur Definition von Dauergrünland auf EU-Ebene so schnell wie möglich zu ändern, um allein aus Gründen des Werterhalts einen Umbruch der Flächen aller fünf Jahre zu verhindern (wie auch in der vorliegenden Regelung zulässig) und damit die mit jedem Jahr wertvoller werdende Begrünung der Randstreifen zu ermöglichen.

Ökonomische und grundsätzliche Bewertung:

Wie eingangs beschrieben, liegt die Verabschiedung der geplanten Änderung auch aus ökonomischen Gründen im unmittelbaren Interesse der Bundesrepublik. Insbesondere mit Blick auf die finanziellen Herausforderungen durch die Corona-Pandemie, ist die Bereitstellung von öffentlichen Geldern zur Gegenfinanzierung eines seit vielen Jahren bestehenden Umsetzungsdefizites geltenden EU-Rechts aus Sicht des Deutschen Naturschutzrings den Bürgerinnen und Bürgern weder zuzumuten noch vermittelbar.

Einer Nichtumsetzung der Regelung stünden allein durch die Strafzahlungen Kosten gegenüber, die den Erfüllungsaufwand der geplanten Regelung (siehe Stellungnahme Normenkontrollrat) um ein Vielfaches überstiegen. Da diese Einschätzung auch ohne genaue Kostenabschätzung des Erfüllungsaufwandes gegeben war, sieht der DNR keinen Grund, die Rechtmäßigkeit der bisherigen Entscheidungen im Prozess vor Vorlage der Kostenschätzung in Zweifel zu ziehen.

Unbestritten ist, dass die Umsetzung der Regelungen für die Landwirtschaft mit Kosten verbunden ist. Dennoch muss erneut darauf verwiesen werden, dass es sich hierbei um Kosten eines Umsetzungsdefizits handelt. Das bloße Einhalten von Recht schließt einen Anspruch auf zusätzliche Vergütung aus, siehe die Pflicht zur Einhaltung roter Ampeln oder von Geschwindigkeitsbegrenzungen. Auch im Fall landwirtschaftlicher Nutzung ist der Gesetzgeber

zu Einschränkungen zum Schutz von Gesundheit, Gemeinwohl und übergeordneter Güter berechtigt. Da die Regelung kein Bewirtschaftungsverbot vorsieht bzw. eine landwirtschaftliche Nutzung weiterhin möglich bleibt, liegt aus Sicht des DNR daher kein (unzulässiger) Eingriff in die Eigentumsgarantie vor.

Auch den Einwand „nicht zumutbarer Kosten“ sehen wir als nicht gerechtfertigt an, da auch die Nichteinhaltung von Recht – unabhängig von den Kosten des Vertragsverletzungsverfahrens - mit (steigenden) kostet, allerdings ausschließlich von der Gesellschaft getragen werden und in der vorliegenden Kostenaufstellung nicht berücksichtigt sind. So belegt eine Kosten-Nutzen-Analyse des UfZ, dass der **volkswirtschaftliche Nutzen von Gewässerrandstreifen die Kosten um das 1,8- fache übersteigt.**^{iv}

Auch **lehnt der DNR freiwillige Vereinbarungen zulasten ordnungsrechtlicher Regelungen**, wie sie von der Landwirtschaft immer wieder gefordert werden, **ab**. Bereits im Kernbereich des Düngerechts haben diese Maßnahmen nicht dazu geführt, dass Verpflichtungen - übrigens nicht nur der Nitratrichtlinie, sondern auch der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), der FFH- und Vogelschutzrichtlinie, der Meeresrahmenrichtlinie und weiteren inter- und nationaler Abkommen und Strategien – eingehalten wurden.

Zum finanziellen Ausgleich von Umweltauflagen zum Schutz von Gewässern, Umwelt und Natur stellt die Gesellschaft zudem umfangreiche Milliardenhilfen (europäische und nationale Agrarfördermittel) bereit. Das gilt auch für die Gewässerrandstreifen. Für diese Flächen werden weiterhin die pauschalen Flächenbeihilfen aus der 1. Säule gezahlt. Allerdings tragen diese Fördergelder nicht oder nur in geringem Umfang dazu bei, dass die gesetzlich verankerten Ziele auch erreicht werden. Das belegt z.B. ein Prüfbericht, den die EU-Kommission im März 2020 zur Bewertung der direkten und indirekten Effekte der GAP in der Förderperiode 2014 – 2019 vorgelegt hat.^v Die Gewässerrandstreifen können außerdem im Rahmen des Greenings als ökologische Vorrangfläche angerechnet werden, wovon allerdings nur wenige landwirtschaftliche Betriebe Gebrauch machen.

Auch eine Unterstützung mit Mitteln aus der 2. Säule (Agrarumweltprogramme) ist weiterhin möglich, setzt allerdings voraus, dass Maßnahmen über den hier bzw. in Landesgesetzgebungen formulierten gesetzlichen Mindeststandards ergriffen werden. Durch die Anlage breiterer Gewässerrandstreifen, die Einsaat autochthoner Gräser- oder Blümmischungen und den Verzicht auf den Einsatz von Pestiziden (in einigen Ländern bereits gesetzlicher Standard) können hohe ökonomische und ökologische Synergieeffekte erzielt werden: Landwirtinnen und Landwirte haben die Möglichkeit, die zur Erfüllung der WHG-Änderung veranschlagten Kosten erheblich zu reduzieren. Die Randstreifen selbst würden ihr **enormes Potential, mit geringstem Flächeneinsatz einen mehrfachen ökologischen Mehrwert zu generieren** (zur Schaffung wertvoller Lebensräume für Pflanzen und Arten, zur Biotopvernetzung, zur Schutz vor Bodenerosion oder zur Beschattung von Gewässern, um Verdunstung und Erwärmung zu verringern), weit besser ausschöpfen als es durch die gesetzlichen Mindestvorgaben der Fall ist.

Weitere Anmerkung

Noch ist nicht erwiesen, ob mit den Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland mit der EU-Kommission das Ziel einer Reduzierung der Stickstoff- und Phosphoreinträge überhaupt erreicht wird. Die Verabschiedung der zugesagten gesetzlichen Änderungen der Düngerverordnung und des Wasserhaushaltsgesetzes ist daher nicht mehr als ein notwendiger Schritt, um das Vertragsverletzungsverfahren vorerst ruhen zu lassen.

Erst vor wenigen Tagen hat die EU-Kommission mit der Biodiversitäts- und Farm to Fork-Strategie ambitionierte Vorstellungen vorgelegt, um Stoffeinträge in Gewässer und Umwelt weiter zu minimieren (generelle Reduzierung des Stickstoff-Eintrags um -20%, nicht nur in Roten Gebieten!).^{vi}

Damit ist absehbar, dass auf die Landwirtschaft weitere gesetzliche Anforderungen zukommen werden. Vor diesem Hintergrund ist es dringend geboten, Umsetzungslücken im bestehenden Recht zügig zu schließen und die Möglichkeiten der EU-Förderpolitik (nationale Strategiepläne GAP) ambitioniert zu nutzen, um die Landwirtinnen und Landwirten so gut wie möglich darin zu unterstützen, bestehenden und künftigen Herausforderungen gerecht zu werden. Auch die EU-Kommission hat den Handlungsbedarf erkannt und will die EU-Agrarförderpolitik stärker auf die Ziele der EU-Umweltgesetzgebung ausrichten. Am 20. Mai 2020 hat sie in einer Analyse beschrieben, wie die Ziele der Biodiversitäts- und Farm to Fork-Strategie in die EU-Agrarpolitik integriert werden sollen.^{vii} Als Umwelt- und Naturschutzverbände sehen wir die überfällige Reform der EU-Agrarpolitik als entscheidende Stellschraube an, damit Landwirtinnen und Landwirte besser als bisher gesetzlichen Anforderungen und gesellschaftlichen Erwartungen gerecht werden können. Wir erwarten von der Bundesrepublik Deutschland, dass sie sich im Rahmen ihrer Ratspräsidentschaft für die Umsetzung dieses Kurses einsetzt.

Verfasserin der Stellungnahme/ Ansprechpartnerin:

Deutscher Naturschutzring (DNR)
Dachverband der Deutschen Natur-, Umwelt- und Tierschutzorganisationen
Ilka Dege, Koordinatorin Biodiversitätspolitik
Marienstraße 19-20
10117 Berlin
Telefon 030/ 678 1775 917
Ilka.Dege@dnr.de
www.dnr.de

ⁱ https://www.agrarheute.com/media/2019-02/02-32-kl-brief_dungeverordnung.pdf

ⁱⁱ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/naehrstoffeintraege-aus-der-landwirtschaft>

ⁱⁱⁱ <https://www.dnr.de/fileadmin/Positionen/2020-01-15-Verbaendestellungnahme-DUEV.pdf>

^{iv} https://www.ufz.de/export/data/462/191157_Fallstudie_Gew%C3%A4sserrandstreifen_Web.pdf

^v https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/ext-eval-water-final-report_2020_en.pdf

^{vi} https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_884

^{vii} https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf