

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes

A. Problem und Ziel

Mit Urteil vom 21. Juni 2018 (Rechtssache C-543/16) hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Pflicht zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitrat-Richtlinie) verletzt 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. In Ergänzung zu Änderungen, die zur Umsetzung dieses Urteils an der Düngeverordnung vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305) vorzunehmen sind, wird in das Wasserhaushaltsgesetz ein neuer § 38a eingefügt. Mit dieser Vorschrift soll auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, die an Gewässer grenzen und die eine besondere Hangneigung aufweisen die Abschwemmung von Düngemitteln in die betreffenden Gewässer verhindert werden. Dies trägt mit zur Erfüllung der Anforderungen der 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.

B. Lösung

Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es sind keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch den Gesetzentwurf entsteht ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 600.000 Euro pro Jahr. Der Gesetzentwurf dient der 1:1-Umsetzung von EU-Recht. Daher kommt die „One in, one out“-Regel (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) nicht zur Anwendung.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Auf Ebene des Bundes entsteht durch den Gesetzentwurf kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Durch den Gesetzentwurf entsteht auf der Ebene der Länder laufender zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung in Höhe von etwa 96.800 Euro.

F. Weitere Kosten

Durch Ertragseinbußen und damit verbundene Erlösrückgänge ergeben sich insgesamt weitere Kosten in Höhe von 7,4 Millionen Euro pro Jahr für die Wirtschaft. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 8. April 2020

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes
mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 988. Sitzung am 27. März 2020 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes*

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes**

Das Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2254) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 38 folgende Angabe eingefügt:
„§ 38a Landwirtschaftlich genutzte Flächen mit Hangneigung an Gewässern“.
2. Nach § 38 wird folgender § 38a eingefügt:

„§ 38a

Landwirtschaftlich genutzte Flächen mit Hangneigung an Gewässern

(1) Auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, die an Gewässer angrenzen und eine Hangneigung zum Gewässer von durchschnittlich mindestens 5 Prozent aufweisen, ist innerhalb eines Abstandes von 5 Metern landseits zur Böschungsoberkante des Gewässers eine geschlossene, ganzjährig begrünte Pflanzendecke zu erhalten oder herzustellen. Bei Gewässern ohne ausgeprägte Böschungsoberkante ist die Linie des Mittelwasserstandes maßgeblich. Eine Bodenbearbeitung zur Erneuerung des Pflanzenbewuchses darf einmal innerhalb von Fünfjahreszeiträumen durchgeführt werden. Der erste Fünfjahreszeitraum beginnt mit Ablauf des ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 2 dieses Gesetzes].

(2) Weitergehende Rechtsvorschriften der Länder bleiben unberührt. Abweichend von Absatz 1 Satz 1 und 2 gilt die Linie des Mittelwasserstandes, sofern das Landesrecht diesen Bezugspunkt vorsieht und schädliche Gewässerveränderungen vermieden werden.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

* Dieses Gesetz dient der Umsetzung 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 (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1), die zuletzt durch die Richtlinie 2014/101/EU (ABl. L 311 vom 31.10.2014, S. 32) geändert worden ist, und der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 (ABl. L 311 vom 21.11.2008, S. 1) geändert worden ist.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

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 ausreichen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

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 5 Metern ab der Böschungsoberkante des Gewässers festgelegt.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Artikel 1 ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 32 Grundgesetz (Wasserhaushalt).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Einfügung des § 38a WHG dient der Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG). Zugleich dient § 38a der Umsetzung 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. Völkerrechtliche Regelungen sind nicht betroffen.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit dem Entwurf ist keine Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung verbunden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

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“).

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es sind keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch den Gesetzentwurf entsteht ein jährlicher, zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 600.000 Euro für die Etablierung, Pflege und Nachsaat der begrünter Flächen an Gewässern. Der Gesetzentwurf dient der 1:1-Umsetzung von EU-Recht, insbesondere der Vorgaben der Nitrat-Richtlinie. Daher kommt die „One in, one out“-Regel (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) nicht zur Anwendung.

Die Regelung in § 38a WHG erfordert – so nicht bereits vorhanden – das Anlegen einer begrünter Fläche auf einer Breite von 5 m auf Flächen, die eine Hangneigung von mindestens 5 Prozent aufweisen und an ein Gewässer grenzen. Demnach entstehen Kosten für das Ansäen und Nachsäen dieser Flächen alle fünf Jahre sowie die jährliche Pflege der Fläche. Diese jährlichen Kosten in Höhe von 63 Euro pro Hektar wurden auf Grundlage aktueller Daten des KTBL Feldarbeitsrechners und des Kosten-Leistungsrechners ermittelt.

Die von der Umwandlung von Acker- und Sonderkulturflächen betroffene Fläche wurde auf Basis einer Sonderauswertung des Julius Kühn-Instituts, Institut für Strategien und Folgenabschätzung, abgeschätzt. Dabei wird auf den Analysen für den Nationalen Aktionsplan Pflanzenschutz (NAP) zum Indikator (3) Anteil von Gewässern mit dauerhaft bewachsenen Gewässerrandstreifen an Oberflächengewässern in der Agrarlandschaft aufgebaut. Als Datengrundlage wurde das Basis-DLM (ATKIS), Datenlieferung 2013 sowie das Höhenmodell 10*10 m des Bundesamts für Kartographie und Geodäsie verwendet. Aus den Flächenumfängen der ermittelten Flächen an Gewässern mit 5 Prozent Hangneigung oder darüber wurden anhand von durchschnittlichen Schlaggrößen und des daraus resultierenden Anteils an Randstreifenfläche die Flächenumfänge für neu zu etablierenden dauerhaft begrünter Flächen berechnet.

Für die Abschätzung der Flächenumfänge wurden bereits bestehende Auflagen im Rahmen der Wassergesetze der Länder (Baden-Württemberg, Saarland, Bayern) zur Etablierung von begrünter Randstreifen bzw. zum Verbot einer Ackernutzung berücksichtigt. Bereits festgelegte Einschränkungen der Ackernutzung an Gewässern, die auf Landesebene erst in Zukunft ab einem bestimmten Stichjahr gelten sollen (Nordrhein-Westfalen, Hessen), wurden durch eine gesonderte Berechnung für alle Jahre ab 2022 berücksichtigt.

Insgesamt müssen der GIS-basierten Auswertung zufolge rund 19.500 Hektar neue, zu begrünter Flächen auf bisher als Ackerland oder Sonderkultur bewirtschafteten Flächen geschaffen werden. Unter Berücksichtigung von Länderregelungen müssen aufgrund der Änderung in § 38a WHG 12.150 Hektar Ackerland und Sonderkultur an Gewässern in begrünter Flächen umgewandelt werden. Ab dem Jahr 2022 gelten weitere Länderregelungen, und die aufgrund § 38a WHG umzuwandelnde Fläche geht auf 9.900 Hektar Ackerland und Sonderkultur zurück. Im Hinblick auf die betroffenen Regelungen der Länder ist davon auszugehen, dass die betroffenen Landwirte die entsprechenden Maßnahmen zur Umsetzung in die Wege geleitet haben, weshalb im Folgenden die 9.900 Hektar als maßgeblich Fläche zugrunde gelegt werden. Aus Transparenzgründen werden beide Berechnungen dargestellt.

Es ergeben sich die folgenden Erfüllungskosten für die Anlage, Erhaltung und Pflege von Flächen mit geschlossener, begrünter Pflanzendecke an Gewässern:

A: Anzahl der Fälle pro Jahr; K: Kosten pro Fall; E: Erfüllungsaufwand

A: 12.150 (Hektar zu begrünter Flächen)

K: 63 Euro (pro Hektar und Jahr)

E: 800.000 Euro pro Jahr

Ab dem Jahr 2022 gelten die folgenden Werte: A: 9.900 (Hektar), E: 600.000 Euro pro Jahr.

Des Weiteren wurde untersucht, welche Bedeutung Gewässerrandstreifen spielen, die im Rahmen von Fördermaßnahmen freiwillig etabliert worden sind. Im Jahr 2017 wurden nach Angaben der Deutsche Vernetzungsstelle

Ländliche Räume 6.156 Hektar Gewässer- und Erosionsstreifen über Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gefördert. Als ökologische Vorrangflächen im Rahmen der Greening-Auflagen der ersten Säule der Agrarpolitik wurden im Jahr 2015 Puffer-, Wald-, Feldrandstreifen im Umfang von 16.500 Hektar beantragt. Über den Anteil dieser geförderten Randstreifen, die auf Flächen mit einer Hangneigung von mindestens 5 Prozent liegen und unmittelbar an Gewässern angrenzen, gibt es keine Informationen. Insgesamt dürfte der Anteil der bisher geförderten Gewässerrandstreifen auf Flächen mit Hangneigung zwischen 5 Prozent und 10 Prozent liegen. Dieser Anteil ist dementsprechend vom Erfüllungsaufwand in Abzug zu bringen, so dass sich der Erfüllungsaufwand nochmals verringert. Eine genaue Bezifferung kann jedoch mangels Daten nicht vorgenommen werden.

Entsprechend dem Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) vom 30. Dezember 2015 wurde geprüft, ob weniger belastende Regelungsalternativen oder Unterstützungsmaßnahmen möglich sind. Grundsätzlich wurde bei der Formulierung der Umsetzungsvorschriften zusätzlicher Erfüllungsaufwand so weit wie möglich vermieden. Darüber hinausgehende Entlastungen speziell für kleine und mittlere Unternehmen wie etwa Ausnahmeregelungen oder verlängerte Übergangsfristen sind in der Sache nicht geboten.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Auf Ebene des Bundes entsteht durch den Gesetzentwurf kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Auf Ebene der Länder entsteht durch den Gesetzentwurf laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von 96.800 Euro pro Jahr. Ein Land hat im Rahmen der Anhörung angegeben, dass der Personalaufwand für den Vollzug der Regelung auf eine halbe Stelle h. D. für ein halbes Jahr geschätzt wird. Da es sich um eine Daueraufgabe handelt, ergibt sich daraus voraussichtlich ein Erfüllungsaufwand in Höhe von insgesamt 96.800 Euro pro Jahr. Für Länder, die eine Mindestbreite von 5 Meter begrüntem Gewässerabstand nach ihrem Landesrecht vorsehen, entstehen keine zusätzlichen Verwaltungskosten.

5. Weitere Kosten

Bei den ermittelten, weiteren Kosten ergeben sich Überschneidungen mit den weiteren Kosten aufgrund der Änderung der Düngeverordnung zu den Aufbringungsverboten von Düngemitteln auf Flächen mit Hangneigungen ab 5 Prozent in § 5 Absatz 3 der in Novellierung befindlichen Düngeverordnung. Diese entstehen durch eingeschränkte Düngung auf Randstreifen an Gewässern von bis zu 30 m Breite. Die weiteren Kosten wurden für diese Regelung auf ca. 2 Millionen Euro pro Jahr geschätzt. Die unten dargestellten weiteren Kosten (Deckungsbeitragsverluste), die aufgrund der Regelung in § 38a WHG zusätzlich entstehen, sind daher um die weiteren Kosten der Änderung der Düngeverordnung zu verringern.

Durch die vorgesehenen Maßnahmen wird es zu Erlöseinbußen bei landwirtschaftlichen Betrieben kommen, da die begrünter Flächen nur noch eingeschränkt bewirtschaftet werden können.

Die geförderten, freiwillig angelegten Randstreifen verlieren aufgrund der Änderung in § 38a WHG ihre Beihilfefähigkeit und der Wirtschaft gehen dadurch Beihilfen verloren, mit denen bisher der freiwillige Verzicht auf Nutzung als Ackerland kompensiert wurde. Wenn alle oben angegebenen Gewässer- und Erosionsstreifen auf 6.156 Hektar auf Flächen innerhalb eines Abstands von 5 m zu Gewässern liegen, betragen die entfallenden Beihilfen bei einer Hektarförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) Förderbereich 4: Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (im GAK-Rahmenplan 2015 – 2018) von 760 Euro pro Hektar 4,7 Millionen Euro pro Jahr. Ein großer Teil der an Gewässern angelegten Randstreifen wird bereits viele Jahre gefördert. Wenn diese Randstreifen in der kartographischen Datengrundlage enthalten sind, werden die angrenzenden Landwirtschaftsflächen in der GIS-basierten Analyse nicht als betroffene Fläche erfasst, weil der Abstand zum Gewässer über 5 m beträgt oder weil die Nutzungsform auf dem Randstreifen als Grünland erfasst ist. In diesen Fällen werden dann auch keine Kosten oder entgangene Fördermittel ermittelt. Aufgrund der beschriebenen Unsicherheiten können die bisher über Förderprogramme der Länder geförderten Randstreifen in der Kostenermittlung nicht berücksichtigt werden.

Die Regelung in § 38a WHG erfordert die Umwandlung von Acker- und Dauerkulturflächen in Flächen, die mit einer geschlossenen und ganzjährig begrünter Pflanzendecke versehen sind. Dadurch entstehen einerseits Erlöseinbußen, auf der anderen Seite werden Aufwendungen für die Flächenbewirtschaftung eingespart. Die Abschätzung der Einbußen basiert auf entgangener Deckungsbeiträge der Flächenbewirtschaftung und wurde für Ackerflächen anhand der durchschnittlichen Ackerflächenbewirtschaftung auf Landesebene im Jahr 2016 und den Erträgen im Mittel der Jahre 2015 bis 2018 berechnet. Kosten wurden anhand von KTBL Feldarbeitsrechner und

des Kosten-Leistungsrechners sowie Annahmen zur Höhe der Düngung ermittelt, die Erlöse wurden aus den Erträgen und BMEL-Preisstatistiken abgeleitet. Annahmen zum Weinbau wurden der KTBL Datensammlung Weinbau und Kellerwirtschaft, 2017, entnommen. Zum Obstbau wurden Werte aus der KTBL Datensammlung Obstbau, 2010, 4. überarbeitete Auflage, für Apfelproduktion herangezogen, für Gemüsebau die KTBL-Datensammlung Gemüsebau Freiland und Gewächshaus, 2017 sowie der Deckungsbeitragsrechner der LfL Bayern. Für Hopfen wurden Daten der LfL Bayern genutzt, und für Baumschulen wurden Buchabschlüssen entsprechend spezialisierter, gartenbaulicher Betriebe ausgewertet. Auf Grünlandflächen entstehen keine weiteren Kosten. Für den Flächenumfang werden die neu zu etablierenden Flächen, die mit einer geschlossenen und ganzjährig begrünten Pflanzendecke versehen sind, zugrunde gelegt. Die Vorgehensweise zur Abschätzung der betroffenen Flächen ist unter Punkt 4. beschrieben.

Insgesamt ergeben sich weitere Kosten aufgrund der Umwandlung von Acker- und Sonderkulturflächen in Flächen, die mit einer geschlossenen und ganzjährig begrünten Pflanzendecke versehen sind und den damit verbundenen Deckungsbeitragsverlusten in Höhe von ca. 10,7 Millionen Euro pro Jahr, betroffen sind 12.150 Hektar. Ab dem Jahr 2022 ergeben sich unter Berücksichtigung der dann geltenden Ländervorgaben 9.900 Hektar betroffene Flächen weitere Kosten in Höhe von 9,4 Millionen Euro pro Jahr.

Diese setzen sich wie folgt zusammen:

A: Anzahl der Fälle

K: Kosten pro Fall

WK: Weitere Kosten

	Acker- land	Garten- bau	Obst- bau	Wein- bau	Hopfen	Baum- schulen	Summe
A: zusätzliche Flächen in Hektar	9.075	45	225	395	56	93	9.900
K: € pro Hektar und Jahr	547	8.580	3.400	5.000	6.300	10.290	
WK: Kosten in € pro Jahr	4.964.025	386.100	765.000	1.975.000	352.800	956.790	9,4 Mio.

Davon sind bereits in der Kostenrechnung zur Änderung der Düngeverordnung enthaltene, weitere Kosten: 2 Millionen Euro pro Jahr. Insgesamt ergeben sich damit weitere Kosten von 7,4 Millionen Euro pro Jahr.

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht zu erwarten.

Der Gesetzentwurf hat keine gleichstellungsspezifischen Auswirkungen.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Vorschriften ist wegen ihrer beabsichtigten dauerhaften Wirkung nicht angezeigt.

Zur Überprüfung des mit dem neuen § 38a WHG angestrebten Ziels, zur Verringerung der Eutrophierung der Gewässer und damit zur Erfüllung der Vorgaben der RL 91/676/EWG (Nitrat-Richtlinie) beizutragen, ist beabsichtigt, in etwa 5 Jahren eine Evaluierung durchzuführen. Als Kriterium für die Zielerreichung ist v. a. die Einhaltung der Anforderungen an Gesamtphosphor nach Anlage 7 Nummer 2.1 und 2.2 der Oberflächengewässerverordnung von Bedeutung.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Inhaltsübersicht ist wegen der Einfügung von § 38a zu ergänzen.

Zu Nummer 2

Absatz 1 enthält besondere Anforderungen für landwirtschaftlich genutzte Flächen, die an Gewässer angrenzen und eine Hangneigung von durchschnittlich mindestens 5 Prozent aufweisen. Diese Anforderungen gelten auf diesen Flächen unabhängig davon, ob ein Gewässerrandstreifen nach § 38 vorhanden ist. Soweit dies der Fall ist, sind neben den Anforderungen nach § 38a auch die Anforderungen nach § 38 einzuhalten.

Die Regelung betrifft Flächen, die an Gewässer angrenzen und eine Hangneigung zum Gewässer von durchschnittlich mindestens 5 Prozent aufweisen. Maßgeblich für die Berechnung der Hangneigung ist dabei entsprechend § 5 Absatz 3 der Düngeverordnung ein Abstand von 20 Metern zur Böschungsoberkante. Für die genannten Flächen wird in Satz 1 ein ganzjährig begrünter besonderer Randstreifen an Gewässern festgelegt. Der Begriff des Gewässers umfasst im Sinne des § 3 Nummer 1 WHG alle ständig oder zeitweilig in Betten fließende oder stehende aus Quellen wild abfließende Gewässer. Die geschlossene, begrünte Pflanzendecke ist durch den Nutzer der landwirtschaftlichen Fläche herzustellen.

Der in Satz 1 genannte Randstreifen beträgt – gemessen ab der Böschungsoberkante – mindestens fünf Meter. Sofern das Gewässer über keine ausgeprägte Böschungsoberkante verfügt, ist die Linie des Mittelwasserstandes maßgeblich. Der Abstand von 5 Metern entspricht den bereits in einigen Ländern bestehenden Regelungen. Um Bodenerosion sowie die Abschwemmung von Düngemitteln in die Gewässer zu verhindern, ist der Randstreifen in seiner gesamten Breite von 5 Metern mit einer geschlossenen Pflanzendecke zu versehen. Ist eine begrünte Fläche bereits vorhanden, so ist diese zu erhalten. Die Regelung lässt eine Nutzung der Fläche durch den Landwirt beispielsweise als Weidefläche oder für Grünfutter weiterhin zu.

Satz 3 sieht vor, dass eine Bodenbearbeitung ausnahmsweise zur Erneuerung des Pflanzenbewuchses durchgeführt werden darf. Dies ist jedoch lediglich einmalig innerhalb von fünf Jahren zulässig, um insbesondere auch eine „Verbuschung“ dieser Flächen zu verhindern. Satz 4 stellt klar, dass die Fünfjahreszeiträume mit dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zum WHG beginnen.

Absatz 2 Satz 1 regelt, dass weitergehende Rechtsvorschriften der Länder unberührt bleiben und nicht durch die Regelung des Absatzes 1 verdrängt werden. Rechtsvorschriften der Länder, die hinter dieser Regelung zurückbleiben, würden hingegen die Anforderungen der Nitrat-Richtlinie nicht erfüllen (siehe unter A.I.). Die Länder können nach Satz 2 auch auf die Linie des Mittelwasserstandes abstellen, wenn das Landesrecht diesen Bezugspunkt vorsieht und schädliche Gewässerveränderungen im Sinne des § 12 Absatz 1 Nummer 1 vermieden werden. Dies kann insbesondere durch das Anpflanzen von Hecken, das Mulchen des Bodens im Hang oder durch das Anlegen von Mulden erfolgen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Die Regelung zum Inkrafttreten folgt Artikel 72 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes, wonach Regelungen auf dem Gebiet des Wasserhaushalts (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen) frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates ein anderer Zeitpunkt bestimmt ist.

Anlage 2

Aktualisierte Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG**Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes
(NKR-Nr. 5153, BMU)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand (gerundet): Im Einzelfall:	600.000 Euro 63 Euro/Hektar/Jahr
Verwaltung Jährlicher Erfüllungsaufwand (gerundet):	98.000 Euro
Weitere Kosten	<p>Mit dem Regelungsvorhaben wird die Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen, die an Gewässern grenzen und hierzu eine Hangneigung von mindestens 5% aufweisen, auf einem Randstreifen von 5 m landseits eingeschränkt. Diese Fläche ist zukünftig dauerhaft und ganzjährig zu begrünen.</p> <p>Damit gehen weitere Kosten einher, da die Landwirte diese Randstreifen nicht mehr als Acker- bzw. Dauerkulturfläche nutzen können.</p> <p>Je nach bisheriger Nutzung als Ackerland, für den Garten-, Obst- oder Weinanbau, für Hopfen oder Baumschulen entstehen unterschiedlich hohe wirtschaftliche Einbußen, denen auf der anderen Seite vermiedene Kosten für u.a. Saatgut und Düngung gegenüberstehen. In Summe werden jährlich weitere Kosten von 7,3 Mio. Euro geschätzt.</p> <p>Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Festlegung der Nutzungsart für betroffene Randstreifen mittelbar zu einer geänderten Bewertung des Grundstückswertes führt.</p>
Umsetzung von EU-Recht	<p>Mit dem Regelungsvorhaben werden Vorgaben des EuGH (Rs. C-543/16) zur Umsetzung der Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG umgesetzt.</p> <p>Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1-Umsetzung hinausgegangen wird.</p>
„One in one out“-Regel	Der Gesetzentwurf setzt EU-Vorgaben 1:1 um. Daher wird kein Anwendungsfall der „One in one out“-Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet.

KMU-Betroffenheit	Das Regelungsvorhaben betrifft auch KMU. Entlastungen speziell für KMU, bspw. Ausnahmeregelungen, sind aufgrund der Umsetzungspflicht des EU-Rechts nicht geboten.
Evaluation	Das Regelungsvorhaben wird 5 Jahre nach Inkrafttreten evaluiert.
Ziele des Vorhabens	Das Regelungsvorhaben strebt das Ziel an, zur Verringerung der Eutrophierung der Gewässer und damit zur Erfüllung der Vorgaben der Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG beizutragen.
Indikatoren/Kriterien	Von Bedeutung ist vor allem die Einhaltung der Anforderungen an Gesamtphosphor gemäß der Anlage 7 Nr. 2.1 und 2.2 der Oberflächengewässerverordnung.
Daten	Daten zur Feststellung der Belastung der Gewässer mit Gesamtphosphor werden bereits erhoben.
<p>Den Ländern und Verbänden lagen bei ihrer Anhörung keine Abschätzungen des Erfüllungsaufwandes und weiterer Kosten vor. Die Folgekostenabschätzung einschließlich der Darstellung des Erfüllungsaufwands wurde methodengerecht nachträglich zur Anhörung vorgelegt. Aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates kann eine wirkungsvolle Mitwirkung der Betroffenen nur dann erfolgen, wenn den Betroffenen eine weitgehend vollständige Gesetzesfolgenabschätzung vorliegt und sie genügend Zeit haben, sowohl die Folgekosten zu bewerten als auch die praktische Umsetzbarkeit des Gesetzentwurfs zu überprüfen.</p> <p>Neben dem Erfüllungsaufwand fallen für die betroffenen Bauern auch mittelbare Kosten an, da die Nutzungsänderung für den Randstreifen auch zu einer Veränderung der Einnahmen im Vergleich zur bisherigen Bewirtschaftung führt. Zudem ist es nicht ausgeschlossen, dass die veränderte Nutzung mittelbar zu einer geänderten Bewertung des Grundstückswertes der betroffenen Randstreifen führt.</p> <p>Im Übrigen erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.</p>	

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben wird das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) um einen Paragraphen ergänzt. Damit soll – neben der novellierten Düngeverordnung – der Rechtsprechung des EuGH aus dem Jahr 2018 (Rs. C-543/16) Rechnung getragen werden. Der EuGH hatte festgestellt, dass Deutschland unzureichende Maßnahmen zur Umsetzung der Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG ergriffen hatte.

Mit der Änderung im WHG wird die Nutzbarkeit landwirtschaftlicher Flächen, die an Gewässer angrenzen und dabei eine Hangneigung von durchschnittlich mindestens 5 Prozent aufweisen, eingeschränkt. Auf einem Randstreifen von 5 m landseits zur Böschungsoberkante des Gewässers müssen die Landwirte eine geschlossene, ganzjährig begrünte Pflanzendecke herstellen und dauerhaft erhalten. Diese Pflanzendecke ist jährlich zu pflegen, wobei der Boden nur alle 5 Jahre bearbeitet (durchbrochen) werden darf. Damit soll vermieden werden, dass Düngemittel abgeschwemmt werden und in Oberflächengewässer gelangen. Faktisch sind dabei nur Ackerflächen betroffen, da davon auszugehen ist, dass Flächen der Tierhaltung bereits über eine geschlossene und begrünte Pflanzendecke verfügen.

II.1 Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nachvollziehbar geschätzt.

Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger fällt kein Erfüllungsaufwand an.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft fällt jährlicher Erfüllungsaufwand von etwa 600.000 Euro an. Das Ressort hat mit Unterstützung des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung (BMEL) geschätzt, welche Kosten für das An- und Nachsäen (Saatgut) sowie die jährliche Pflege (bspw. Vermeidung von Verbuschung) entstehen. Auf Basis des KTBL Feldarbeitsrechners und des Kosten-Leistungsrechners wurden jährliche Kosten von etwa 63 Euro/Hektar (ha) geschätzt.

Die betroffene Gesamtfläche wurde mittels einer Sonderauswertung des Julius-Kühn-Instituts, Institut für Strategien und Folgenabschätzung, abgeschätzt. Darüber hinaus wurde das Höhenmodell des Bundesamts für Kartographie und Geodäsie verwendet, um den Flächenumfang bei mindestens 5%iger Hangneigung zu ermitteln. Dabei wurde berücksichtigt, dass in bestimmten Ländern bereits wasserrechtliche Auflagen existieren, die einen begrüneten Randstreifen oder ein Verbot der Ackernutzung auf diesen Flächen vorsehen. Dies sind derzeit Bayern, Baden-Württemberg und Saarland. Des Weiteren gibt es bestehende Länderregelungen in Nordrhein-Westfalen und Hessen, die zwar eine Übergangszeit vorsehen. Hier geht das Ressort davon aus, dass im Wesentlichen die Wirkungen bereits eingetreten sind.

Insgesamt schätzt das Ressort eine betroffene Gesamtfläche von etwa 9.900 ha. Bei 63 Euro im Einzelfall (je ha) ergeben sich jährlich Kosten von unter von rund 600.000 Euro.

Der Bauernverband hat im Rahmen seiner Stellungnahme kritisiert, dass der Entwurf des Regelungsvorhabens keine Kostenschätzung für den Erfüllungsaufwand und für Einkommensverluste vorlag. Eine eigene Kostenschätzung hat der Bauernverband nicht vorgenommen. Das Ressort hatte hierzu mitgeteilt, dass die Schätzung des Erfüllungsaufwands und weiterer Kosten für die Düngeverordnung Personalressourcen im Geschäftsbereich des BMEL, welches das BMU hierbei unterstützt hat, gebunden hatte. Die Folgekostenabschätzung einschließlich der Darstellung des Erfüllungsaufwands wurde methodengerecht nachträglich zur Anhörung vorgelegt.

Aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates kann eine wirkungsvolle Mitwirkung der Betroffenen nur dann erfolgen, wenn den Betroffenen eine weitgehend vollständige Gesetzesfolgenabschätzung vorliegt und sie genügend Zeit haben, sowohl die Folgekosten zu bewerten als auch die praktische Umsetzbarkeit des Gesetzentwurfs zu überprüfen.

Verwaltung

Der Vollzug erfolgt durch die Länder, wobei auch hier zu berücksichtigen ist, dass in bestimmten Ländern bereits landesrechtliche Regelungen existieren, die einen begrüneten Gewässerabstand von mindestens 5 m auf landwirtschaftlichen Flächen vorsehen. Auf Basis der Anhörung schätzt das Ressort insgesamt einen Aufwand von etwa 98.000 Euro (entspricht in etwa einer Stelle im höheren Dienst der Landesverwaltung).

II.2 Weitere Kosten

Durch die Einschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung der Randstreifen entstehen den betroffenen Landwirten im Saldo Einbußen. Sie können die betroffenen Flächen nicht mehr wie gewohnt nutzen. Das Ressort hat mit Unterstützung des BMEL abgeschätzt, welcher Saldo aus den Ertragsmengen (je ha) und Ertragsertlösen (in Euro) und den Kosten für die

Bewirtschaftung entsteht. Darüber hinaus wurde anhand statistischer Daten der jeweilige Anteil von Ackerland, Gartenanbau, Obst- und Weinbau, Hopfen und Baumschulen an der Gesamtfläche von 9.900 ha geschätzt.

Den Großteil dürfte Ackerland (rund 91,7%) ausmachen, wobei der wirtschaftliche Wert (Saldo aus entgangenen Einnahmen und vermiedenen Ausgaben) pro ha etwa 547 Euro beträgt. Der Anteil an Gartenbau beträgt etwa 0,45% (Saldo: 8.580 Euro/ha), an Obstbau etwa 2,3% (Saldo: 3.400 Euro/ha), an Weinbau etwa 4,0% (Saldo: 5.000 Euro/ha). Beim Anbau von Hopfen (0,6%) entstehen Einbußen im Saldo von etwa 6.300 Euro/ha und bei Baumschulen (0,9%) im Saldo von etwa 10.300 Euro/ha.

Von den daraus resultierenden weiteren Kosten von insgesamt jährlich rund 9,4 Mio. Euro sind noch die weiteren Kosten in Abzug zu bringen, die bereits im Rahmen der novellierten Düngeverordnung ausgewiesen und damit schon bilanziert wurden (2,066 Mio. Euro p.a.). Insgesamt werden daher weitere jährliche Kosten von etwa 7,3 Mio. Euro geschätzt.

Es ist zudem nicht ausgeschlossen, dass die Festlegung der Nutzungsart für betroffene Randstreifen mittelbar zu einer geänderten Bewertung des Grundstückswertes führt. Der Bauernverband hatte im Rahmen seiner Stellungnahme hierzu keine weiteren Hinweise gegeben. Nach einer Recherche des NKR unterscheiden sich die Bodenrichtwerte nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern können auch innerhalb einzelner Landkreise stark voneinander abweichen, da die Nutzungsart, die Lage wie auch die Bodengüte preisentscheidende Faktoren sind. Insoweit ist häufig auch das Verhältnis der Bodenrichtwerte von Ackerfläche zu beispielsweise andere Nutzungsarten wie Grünland oder Waldfläche – je nach Lage der Fläche – unterschiedlich. Darüber hinaus ist anzumerken, dass auch die Bewertung von Ackerfläche und Grünland nicht starr bleibt, sondern der Marktentwicklung folgt. In vielen Gebieten hat es in den letzten Jahren diesbezüglich eine positive Preisentwicklung gegeben. Laut dem Bauernverband sind die Agrarlandpreise bspw. in Bayern seit dem Jahr 2007 um etwa 160 % gestiegen, in den neuen Bundesländern – allerdings von einem niedrigeren Niveau ausgehend – um etwa 278%. Eine Statistik des Landes Baden-Württemberg zu erfolgten Eigentumsübertragungen im Jahr 2016 ab 1 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche ohne Gebäude und Inventar hatte bei Ackerland einen Kaufpreis von rund 27.000 Euro/ha und für Dauergrünland von etwa 16.000 Euro/ha ausgewiesen (Statistische Berichte Baden-Württemberg, Agrarwirtschaft, 2017).

II.3 Evaluierung

Bereits im Rahmen der novellierten Düngeverordnung erfolgt eine Evaluierung, die sich an der Evaluierungspflicht der Nitrat-Richtlinie (alle 4 Jahre) orientiert und zum Ziel hat, die flächendeckende Unterschreitung des Schwellenwertes für Nitrat im Grundwasser von 50 mg/Liter zu überprüfen.

Darüber hinaus werden die Wirkungen dieses Regelungsvorhabens 5 Jahre nach Inkrafttreten evaluiert. Ziel ist dabei, zur Verringerung der Eutrophierung der Gewässer (d.h. der Verunreinigung durch zu hohen Nährstoffeintrag) beizutragen, um dadurch die Vorgaben der Nitrat-Richtlinie zu erfüllen.

Als Indikator bzw. Kriterium ist nach Einschätzung des Ressorts vor allem die Einhaltung der Anforderungen an Gesamtposphor gemäß Anlage 7 Nummer 2.1 und 2.2 der Oberflächengewässerverordnung von Bedeutung.

Daten zur Feststellung der Gesamtposphorbelastung werden bereits erhoben.

III. Ergebnis

Den Ländern und Verbänden lagen bei ihrer Anhörung keine Abschätzungen des Erfüllungsaufwandes und weiterer Kosten vor. Die Folgekostenabschätzung einschließlich der Darstellung des Erfüllungsaufwands wurde methodengerecht nachträglich zur Anhörung vorgelegt. Aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates kann eine wirkungsvolle Mitwirkung der Betroffenen nur dann erfolgen, wenn den Betroffenen eine weitgehend vollständige Gesetzesfolgenabschätzung vorliegt und sie genügend Zeit haben, sowohl die Folgekosten zu bewerten als auch die praktische Umsetzbarkeit des Gesetzentwurfs zu überprüfen.

Neben dem Erfüllungsaufwand fallen für die betroffenen Bauern auch mittelbare Kosten an, da die Nutzungsänderung für den Randstreifen auch zu einer Veränderung der Einnahmen im Vergleich zur bisherigen Bewirtschaftung führt. Zudem ist es nicht ausgeschlossen, dass die veränderte Nutzung mittelbar zu einer geänderten Bewertung des Grundstückswertes der betroffenen Randstreifen führt.

Im Übrigen erhebt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Störr-Ritter
Berichterstatteerin

Anlage 3

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 988. Sitzung am 27. März 2020 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 38a Absatz 1 Satz 1 WHG)

In Artikel 1 Nummer 2 sind in § 38a Absatz 1 Satz 1 nach dem Wort „und“ die Wörter „innerhalb eines Abstandes von 20 Metern zur Böschungsoberkante“ einzufügen.

Begründung:

Es gilt, die Abschwemmung von Düngemitteln in die betreffenden Gewässer zu verhindern oder zumindest zu vermindern. Insoweit ist eine verpflichtende Begrünung des Bereichs von 5 Metern ab der Böschungsoberkante des Gewässers auf Flächen mit besonderer Hangneigung eine zielführende Maßnahme.

Allerdings ist die Regelung nicht vollzugsfähig, wenn es an einem Bezugspunkt für die Ermittlung des Grades der Hangneigung mangelt. Dieser soll mit der Ergänzung (entsprechend § 5 Absatz 3 der Düngeverordnung) im Gesetzestext hergestellt werden.

Anlage 4

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Die Bundesregierung stimmt dem Beschluss zu.

