



Bericht

der Landesregierung - Ministerin für Landwirtschaft, ländliche Räume,
Europa und Verbraucherschutz

Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen vor pauschaler Flächenstilllegung

Inhaltsverzeichnis

1. Umfang und Entwicklung Flächenstilllegung sowie sonstige Nutzungsbeschränkungen landwirtschaftlicher Flächen in Schleswig-Holstein und rechtliche Grundlagen

2. Auswirkungen Flächenstilllegungen und Nutzungsbeschränkungen

3. Ausgleichs- und Entschädigungsregelungen

4. Zielsetzung der Landesregierung

Vorbemerkung der Landesregierung

Der Landtag Schleswig-Holstein hat in seiner 40. Tagung der Drucksache 20/4056 zugestimmt. Der Landtag fordert die Landesregierung darin auf, einen schriftlichen Bericht vorzulegen, der darlegt:

1. welchen Umfang und welche Entwicklung Flächenstilllegungen sowie sonstige Nutzungsbeschränkungen landwirtschaftlicher Flächen in Schleswig-Holstein in den letzten fünf Jahren genommen haben, differenziert nach:

- a. Art der Stilllegung bzw. Nutzungsbeschränkungen
- b. betroffenen Flächentypen (Acker-, Grünland-, Sonderkulturen) sowie
- c. regionaler Verteilung;

2. auf welcher rechtlichen Grundlage (EU-, Bundes- oder Landesebene) die jeweiligen Stilllegungen oder Einschränkungen beruhen und inwieweit Schleswig-Holstein hierbei über bundesrechtliche Vorgaben hinausgehende Regelungen anwendet;

3. welche Auswirkungen Flächenstilllegungen und Nutzungsbeschränkungen auf

- a. die regionale Wertschöpfung,
- b. die wirtschaftliche Situation landwirtschaftlicher Betriebe sowie
- c. die Versorgungssicherheit mit regional erzeugten Lebensmitteln haben;

4. in welchem Umfang Ausgleichs- oder Entschädigungsregelungen für betroffene Betriebe bestehen und wie diese in der Praxis in Anspruch genommen werden;

5. wie die Landesregierung sicherstellt, dass Ziele des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes mit den Erfordernissen einer leistungsfähigen Landwirtschaft und der Ernährungssicherung in Schleswig-Holstein in Einklang gebracht werden?

Soweit die Fragestellung eine bestehende Verpflichtung zur Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen in den vergangenen fünf Jahren impliziert, stellt die Landesregierung klar, dass eine solche generelle Verpflichtung in den letzten fünf Jahren in Schleswig-Holstein nicht bestand.

Hingegen bestehen verschiedene Nutzungseinschränkungen auf landwirtschaftlichen Fläche. Dabei ist bei den bestehenden Nutzungseinschränkungen klar zu differenzieren, ob diese aufgrund der Teilnahme landwirtschaftlicher Betriebe an freiwilligen Maßnahmen oder aufgrund fachrechtlich begründeter Nutzungsvorgaben bestehen. Zu den freiwilligen Maßnahmen werden in diesem Bericht die EU-Flächenförderungen gezählt, die die Landwirtinnen und Landwirte jährlich über den Sammelantrag beantragen. Dazu gehören Direktzahlungen, Ökolandbau und Vertragsnaturschutz. Die fachrechtlichen Vorgaben beruhen auf unterschiedlichen Rechtsnormen aus dem EU-, Bundes- und Landesrecht und beziehen sich auf verschiedene Schutzgüter.

Die Landesregierung weist daraufhin, dass Landwirtinnen und Landwirte, die einen Antrag auf Erhalt der Flächenförderung (EU-Direktzahlungen) stellen, sich damit verpflichten, Vorschriften im Bereich Umwelt, Biodiversität, Pflanzengesundheit, Tiergesundheit und Tierschutz einzuhalten. Diese Beschränkungen treffen nahezu alle landwirtschaftlichen Flächen in Schleswig-Holstein. Bis 2022 wurden die Vorschriften als „Cross Compliance“ bezeichnet. In der aktuell laufenden Förderperiode wurde im Rahmen der Konditionalität die Gewährung von Agrarzahlungen stärker als bisher mit Umwelt-, Klima- und Biodiversitätsleistungen verknüpft (GLÖZ).

Der vorliegende Bericht geht ausschließlich auf verpflichtende Nutzungseinschränkungen auf landwirtschaftlichen Flächen ein.

1. Umfang und Entwicklung Flächenstilllegung sowie sonstige Nutzungsbeschränkungen landwirtschaftlicher Flächen in Schleswig-Holstein und rechtliche Grundlagen

Fachrechtlich begründete Nutzungseinschränkungen sowie Vorgaben für die Flächenbewirtschaftung ergeben sich flächendeckend aus bundesrechtlichen Regelungen, insbesondere aus dem Düngegesetz und dem Pflanzenschutzgesetz einschließlich der hierzu erlassenen Verordnungen (z.B. [Düngeverordnung](#), [Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung](#)). Die Vorgaben gelten landesweit auf allen landwirtschaftlichen Flächen und werden daher in diesem Bericht nicht mit aufgeführt.

Ergänzend hierzu bestehen in Schleswig Holstein weitere landesrechtliche Regelungen, aus denen sich – je nach betroffener Flächenkulisse – zusätzliche Nutzungsvorgaben ergeben (vgl. Tabelle 1).

Über die [Landesdüngverordnung](#) (LDüV) ist geregelt, dass in den mit Nitrat belasteten Gebieten (sog. rote Gebiete) im Zusammenhang mit der Bundes-Düngeverordnung düngerechtliche Einschränkungen gelten. Ziel der Verordnung ist die Reduzierung der landwirtschaftlichen Nährstoffeinträge in Gewässer, insbesondere von Nitrat in belastete Grundwasserkörper.

Einschränkend ist anzumerken, dass aufgrund der aktuellen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Bayerischen Landesdüngverordnung in Schleswig-Holstein Verstöße gegen die verschärften Vorgaben der Landesdüngverordnung in den roten Gebieten aktuell nicht vollzogen werden. Festgestellte Verstöße führen derzeit weder zu Kürzungen der Direktzahlungen noch zu Ordnungswidrigkeitenverfahren.

Das **Dauergrünlanderhaltungsgesetz** (DGLG) verbietet die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland in besonders sensiblen Gebieten. Dauergrünland stellt für die Landwirtschaft eine wichtige Futtergrundlage für die Wiederkäuerhaltung dar und erfüllt wichtige Funktionen für den Schutz von Klima, Wasser, Boden und Natur.

Tabelle 1:

Landesrechtliche Regelungen mit Nutzungseinschränkungen auf landwirtschaftlichen Flächen. Die Flächen können sich teilweise überschneiden. Ein Aufsummieren der Flächen ist daher nicht möglich.¹

Kreis	Flächentyp	Landesdüngverordnung (LDüV)	
		Rote Gebiete ha	Dauergrünlanderhaltungsgesetz(DGLG) ha
Dithmarschen	Ackerland	2943	-
	Grünland	4754	19521
	Dauerkulturen	12	-

¹ Es wird darauf hingewiesen, dass bei der Angabe der Hektarzahlen, für die das Umbruchverbot des DGLG gilt, eine Überschneidung mit EU und naturschutzrechtlichen Einschränkungen (z.B. BNatSchG) besteht.

		Landesdüngereverordnung (LDüV)	
		Rote Gebiete	Dauergrünlanderhaltungsgesetz(DGLG)
Flensburg	Ackerland	-	-
	Grünland	-	73
	Dauerkulturen	-	-
Herzogtum Lauenburg	Ackerland	2429	-
	Grünland	594	5697
	Dauerkulturen	7	-
Kiel	Ackerland	-	-
	Grünland	-	484
	Dauerkulturen	-	-
Lübeck	Ackerland	-	-
	Grünland	-	607
	Dauerkulturen	-	-
Neumünster	Ackerland	25	-
	Grünland	1	363
	Dauerkulturen	-	-
Nordfriesland	Ackerland	8493	-
	Grünland	4821	14569
	Dauerkulturen	1	-
Ostholstein	Ackerland	5	-
	Grünland	7	7742
	Dauerkulturen	-	-
Pinneberg	Ackerland	600	-
	Grünland	468	8388
	Dauerkulturen	257	-
Plön	Ackerland	1746	-
	Grünland	374	7602
	Dauerkulturen	1	-
Rendsburg-Eckernförde	Ackerland	2740	-
	Grünland	5613	22235

		Landesdüngerverordnung (LDüV)	
		Rote Gebiete	Dauergrünlanderhaltungsgesetz(DGLG)
	Dauerkulturen	-	-
Schleswig-Flensburg	Ackerland	14743	-
	Grünland	4657	18138
	Dauerkulturen	3	-
Segeberg	Ackerland	7048	-
	Grünland	2637	8938
	Dauerkulturen	6	-
Steinburg	Ackerland	4428	-
	Grünland	2203	14686
	Dauerkulturen	44	-
Stormarn	Ackerland	343	-
	Grünland	127	3897
	Dauerkulturen	4	-

Weitere Einschränkungen ergeben sich aus dem **Naturschutzrecht**. So ergeben sich Nutzungsbeschränkungen auf landwirtschaftlichen Flächen in einigen Schutzgebieten (Naturschutzgebiete und z.T. Vogelschutzgebiete). Rechtliche Grundlagen für diese Nutzungsbeschränkungen aufgrund des Naturschutzes sind das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), das Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) und die dazu gehörigen Schutzgebietsverordnungen. Grundsätzlich ist die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung im Rahmen der guten fachlichen Praxis in der Regel kein Verstoß gegen § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG (§ 24 Abs. 1 S. 1 LNatSchG). Aus dem Naturschutzrecht ergeben sich für landwirtschaftliche Flächen in Naturschutzgebieten durch Festlegung in den Schutzgebietsverordnungen u.a. folgende Nutzungsbeschränkungen:

In **Naturschutzgebieten** sind gem. §§ 23 Abs. 2 BNatSchG, 13 LNatSchG alle Handlungen, die zu Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, verboten. Dieses Verbot wird in den einzelnen Schutzgebietsverordnungen näher geregelt. Die Verordnungen unterscheiden sich abhängig vom jeweiligen Schutzzweck in der Festlegung von Beschränkungen. Relevante Nutzungsbeschränkungen für die land- und forstwirtschaftliche Tätigkeit können z.B. sein:

- Verbot der Intensivierung der bei Erlass der Schutzgebietsverordnung bestehenden landwirtschaftlichen Nutzung in Art und Umfang,
- Ausschließliche Nutzung als Dauergrünland,
- Umwandlung von Grünland in Acker,

- Verbot der Entwässerung über die bereits bestehenden Entwässerungsanlagen hinaus,
- Verbot von Pflanzenschutzmittelgabe,
- Verbot der Erstaufforstung und
- vereinzelt auch Verbot der Düngung.

In **Natura 2000 Gebiete** sind alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung in ihren für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, unzulässig (§ 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG).

In **Vogelschutzgebieten** mit dem Ziel Wiesenvogelschutz ist die Umwandlung von Dauergrünland in Acker sowie die Verstärkung der Binnenentwässerung insbesondere durch Dränung verboten (§ 24 Abs. 2 S. 1 LNatSchG).

Naturschutzgebiete, FFH- und Vogelschutzgebiete verteilen sich über das ganze Land. In Schleswig-Holstein gibt es 205 terrestrische Naturschutzgebiete (insgesamt ca. 3,2 % der Landesfläche) vgl. Tabelle 2.

Tabelle 2: Verteilung der Naturschutzgebiete in Schleswig-Holstein (Stand 24.07.2025):

Kreis/Kreisfreie Stadt	Prozentualer Anteil je Kreisfläche
Flensburg	2,67
Kiel	0,72
Lübeck	10,32
Neumünster	3,78
Dithmarschen	3,19
Herzogtum-Lauenburg	5,35
Nordfriesland	5,90
Ostholstein	2,28
Pinneberg	5,82
Plön	2,82
Rendsburg-Eckernförde	1,28
Schleswig-Flensburg	1,94
Segeberg	1,93
Steinburg	1,13
Stormarn	4,77

In **Wasserschutzgebieten** gelten zum Schutz des Trinkwassers Nutzungsbeschränkungen sowohl für die Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe sowie Privatpersonen. Die Festsetzung von Wasserschutzgebieten beruht auf der Ermächtigung in § 51 i.V.m. § 52 Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Es werden in Schleswig-Holstein keine über bundesrechtliche Vorgaben hinausgehende Regelungen angewendet. Die **Lan-**

deswasserschutzgebietsverordnung (LWSGVO) stellt Anforderungen an die landwirtschaftliche Bewirtschaftung in allen Wasserschutzgebieten, um die Einträge von Nährstoffen in das Grundwasser zu reduzieren. Insbesondere gilt ein Umbruchverbot von Dauergrünland, Sperrfristen für organische Dünger, die Sicherstellung einer ganzjährigen Bodenbedeckung sowie Dokumentationspflichten. Darüber hinaus können die Einzel-Wasserschutzgebiets-verordnungen weitere nutzungsspezifische Vorgaben und weitergehende regionalspezifische Einschränkungen für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung regeln.

Die 38 Wasserschutzgebiete (WSG) in Schleswig-Holstein umfassen eine Fläche von ca. 570 km². Dies entspricht ca. 3,6 % der Landesfläche. Die WSG umfassen ca. 15.200 ha Ackerland und bzw. 12.400 ha Dauergrünland. Dies entspricht zusammen rund 3 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Schleswig-Holstein.

Die WSG konzentrieren sich überwiegend auf die Geestgebiete und teilen sich wie folgt auf die Kreise auf: 10 WSG befinden sich in Pinneberg, 7 WSG in Nordfriesland sowie 4 WSG jeweils in Segeberg, Steinburg und Dithmarschen. In Rendsburg-Eckernförde, Steinburg und Plön gibt es jeweils 3 WSG, in Stormarn 2 WSG, in Ostholstein und Schleswig-Flensburg jeweils ein WSG.

Wasserschutzgebiete dienen dem vorsorgenden Schutz von Grundwasserressourcen, insbesondere vor Stoffeinträgen durch Nitrat, Pflanzenschutzmittel und Chemikalien und sichern die öffentliche Trinkwasserversorgung mit Trinkwasser in guter Qualität.

2. Auswirkungen Flächenstilllegungen und Nutzungsbeschränkungen

Über verschiedenen rechtliche Regelungen sind Vorgaben für die Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen festgelegt (s. vorheriges Kapitel). Diese Regelungen orientieren sich in der Regel an naturschutz- oder umweltrechtlichen Zielsetzungen.

Dabei sind die Auswirkungen abhängig von der Art der Regelungen sowie den vorhandenen betriebswirtschaftlichen Anpassungsmechanismen. Daher sind die Auswirkungen betriebsindividuell unterschiedlich und unter anderem abhängig von der Betriebsstruktur, dem Standort und den damit verbundenen allgemein räumlichen Gegebenheiten. Änderungen an Nutzungsvorgaben können zu betriebsindividuellen Anpassungen an die Art der Bewirtschaftung und Verschiebung von Wertschöpfungsketten führen.

Daten zu Auswirkungen von naturschutzrechtlichen Nutzungsbeschränkungen auf die Wertschöpfung, die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe sowie die Versorgungssicherheit liegen nicht vor.

In diesem Bericht werden daher lediglich qualitative Aussagen zu den möglichen Auswirkungen auf die regionale landwirtschaftliche Wertschöpfung, die wirtschaftliche Situation der Betriebe sowie die Versorgungssicherheit mit regional erzeugten Lebensmitteln vorgenommen.

Wie nachfolgend dargestellt wirken sich Nutzungsbeschränkungen unterschiedlich aus.

Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGLG)

Das DGLG verbietet die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland in besonders sensiblen Gebieten. Eine mechanische Zerstörung der Grasnarbe mit anschließender Neuanlage von Grünland ist auf Antrag bzw. Befreiung möglich. Der Einsatz von Direkt- und Nachsaatgeräten auf unbearbeiteter Bodenoberfläche sowie Schlitzsaatgeräten mit Saatgutablage mit Bodenkontakt ist ohne Genehmigung zulässig. Die sensiblen Gebieten umfassen in erster Linie absolute Grünlandstandorte, wie z.B. Moorflächen, auf denen nach der guten fachlichen Praxis keine ackerbauliche Nutzung möglich ist. Dauergrünland liefert in Schleswig-Holstein in erster Linie Grundfutter für die Milchviehhaltung. Betriebsökonomisch sinnvolle alternative Nutzungen des Grünlands sind nicht bekannt. Entsprechend stellt das Umwandlungsverbot von Dauergrünland auf diesen absoluten Standorten keine generelle betriebswirtschaftliche Einschränkung dar, weder für den landwirtschaftlichen Betrieb, noch den ländlichen Raum. Die Versorgungssicherheit wird auf diesen Standorten nicht gefährdet.

Ausnahmen stellen sogenannten Übergangstandorte bzw. fakultatives Dauergrünland dar, auf welchem eine ackerbauliche Nutzung möglich wäre. Hier kann es in Einzelfällen zu betriebswirtschaftlichen Einschränkungen kommen.

Landesdüng-Verordnung (LDüV):

In der LDüV ist unter anderem geregelt, dass organische Düngemittel in einer Höhe von maximal 170 kg Stickstoff pro ha flächenscharf ausgebracht werden dürfen und ein Abschlag von -20% des ermittelten Düngedarfs geleistet werden muss. Da die Reduktion der N-Düngemenge im Durchschnitt der innerhalb der Gebietskulisse liegenden Flächen vorzunehmen ist, nutzen die Betriebe die Flexibilität und nehmen die Stickstoffeinsparung in den Kulturen vor, die eine reduzierte Stickstoffdüngung ertraglich kompensieren und vergleichsweise wenig Qualitätsverluste nach sich ziehen würden, wie z.B. Dauergrünland. Den größten Anbauumfang innerhalb der roten Gebiete in Schleswig-Holstein nimmt das Dauergrünland, der Silomais und das Getreide mit Winterroggen ein. Kulturen wie Winterweizen oder Wintererbsen, die sensibler auf eine reduzierte N-Düngung reagieren, werden aufgrund der überwiegend sehr leichten Standorte in einem nur sehr geringen Umfang angebaut.

Eindeutige wissenschaftliche Studien über die Auswirkungen der roten Gebiete auf die wirtschaftliche Situation eines landwirtschaftlichen Betriebes gibt es nach derzeitigem Kenntnisstand nicht.

Wasserschutzgebiete (WSG):

Die Anforderungen der WSG-Verordnungen wirken sich nicht auf die wirtschaftliche Situation landwirtschaftlicher Betriebe aus, da wirtschaftliche Nachteile aufgrund der Nutzungsbeschränkungen durch die Ausgleichszahlungen nach der Ausgleichsverordnung (AVO) kompensiert werden.

Aufgrund der geringen flächenmäßigen Betroffenheit und der moderaten Nutzungsbeschränkungen in WSG sind keine Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit zu erwarten.

3. Ausgleichs- und Entschädigungsregelungen

Einschränkungen der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen können einen negativen wirtschaftlichen Effekt auf die landwirtschaftlichen Betriebe haben. Diese werden in einigen Fällen über Ausgleichs- und Entschädigungsregelungen kompensiert.

Betroffene Betriebe können im Einzelfall nach § 68 BNatSchG i.V. mit § 54 LNatSchG unter der Voraussetzung, dass Beschränkungen zu einer unzumutbaren Belastung führen, eine Entschädigung oder nach § 68 BNatSchG i.V. mit § 55 LNatSchG einen Härteausgleich bei der Oberen Naturschutzbehörde beantragen.

In Wasserschutzgebieten ist gemäß § 52 Abs. 5 WHG bei einer Einschränkung der ordnungsgemäßen land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung ein angemessener Ausgleich zu leisten. Bei einer unzumutbaren Beschränkung ist gemäß § 52 Abs. 4 WHG eine Entschädigung zu leisten, wenn die Beschränkung nicht durch andere Maßnahmen vermieden oder ausgeglichen werden kann.

Die Höhe der Ausgleichszahlungen richtet sich nach der Ausgleichsverordnung (AVO). Die Ausgleichsbeträge variieren zwischen 4,30€ und 143,00€ je Hektar Nutzfläche in Abhängigkeit von den auszugleichenden wirtschaftlichen Nachteilen.

Betroffene Betriebe stellen – meist mit Unterstützung der für sie kostenlosen Wasserschutzgebietsberatung – Anträge auf Ausgleich beim Wasserversorger, der wiederum die Ausgleichsbeträge bei der zuständigen Wasserbehörde mit der Wasserabgabe nach dem Wasserabgabengesetz SH (LWAG) verrechnen kann.

4. Zielsetzung der Landesregierung

Die Landesregierung bekennt sich klar zu ihrer heimischen Landwirtschaft und will diese erhalten und unterstützen.

Dabei gilt es, auch die natürlichen Ressourcen als Produktionsgrundlage zu erhalten und Klima, Gewässer und Biodiversität zu schützen.

Ein wichtiger Baustein dabei sind die gemeinsam mit dem Berufsstand und den Umwelt- und Naturschutzverbänden im Dialogprozess zur Zukunft der Landwirtschaft entwickelten 24 Thesen zur Zukunft der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein, die als Leitschnur für das Handeln der Landesregierung gelten.

Der Verlust von landwirtschaftlichen Flächen ist durch die Flächeninanspruchnahme für Infrastruktur- und Baumaßnahmen, aber auch durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien begründet. Dies alles führt zu einer Verknappung der verfügbaren landwirtschaftlichen Fläche. Es ist daher notwendig entsprechende Anpassungsprozesse

se, die gleichermaßen Energieerzeugung, Infrastrukturprojekte, Wirtschaftsentwicklung, Klima- und Naturschutz sowie den Erhalt der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Nutzfläche im Blick haben, vorzunehmen. Die Instrumente der Raumordnung können dazu beitragen, zunehmende Nutzungskonflikte zu lösen.

Die Landesregierung hat sich im Koalitionsvertrag zudem darauf verständigt, dass Bundes- und EU-Standards nicht weiter verschärft werden, um Wettbewerbsnachteile für unsere heimische Landwirtschaft zu verhindern.