Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7440

bdew
Energie. Wasser. Leben.

Landesgruppe
Norddeutschland

Hamburg, 30. September 2026

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Landesgruppe Norddeutschland
Normannenweg 34
20537 Hamburg

www.bdew-norddeutschland.de

Stellungnahme

Bericht der Landesregierung „Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen vor pauschaler Flächenstilllegung“ – Drucksache 20/4500

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten über 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und FernwärmeAbs.es, 90 Prozent des ErdgasAbs.es, über 90 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Vorbemerkung

Die BDEW-Landesgruppe Norddeutschland bedankt sich für die Möglichkeit, im Umwelt- und Agrarausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum **Bericht der Landesregierung „Schutz landwirtschaftlicher Nutzflächen vor pauschaler Flächenstilllegung“ (Drucksache 20/4500)** Stellung nehmen zu können.

Aus Sicht der Wasserwirtschaft ist hier eine klare Abgrenzung erforderlich. Wasserschutzgebiete und die dort geltenden Bewirtschaftungsanforderungen sind keine Instrumente zur pauschalen Stilllegung landwirtschaftlicher Flächen. Sie dienen der langfristigen Sicherung der für die öffentliche Trinkwasserversorgung genutzten Wasserressourcen. Eine landwirtschaftliche Nutzung dieser Flächen bleibt grundsätzlich möglich, muss jedoch die Anforderungen berücksichtigen, die zum Schutz der Trinkwasserressourcen erforderlich sind. Landwirtschaftliche Nutzung und vorsorgender Trinkwasserschutz stehen daher nicht grundsätzlich im Widerspruch. Vielmehr kommt es darauf an, beides dauerhaft miteinander in Einklang zu bringen.

Der Bericht greift aus Sicht der BDEW-Landesgruppe Norddeutschland allerdings zu kurz, wenn die wasserwirtschaftliche Flächenrelevanz im Wesentlichen anhand der bereits festgesetzten Wasserschutzgebiete betrachtet wird. Für den langfristigen Schutz der öffentlichen Trinkwasserversorgung sind auch die tatsächlichen Einzugsgebiete der Trinkwassergewinnung in den Blick zu nehmen, die deutlich über die bestehenden Wasserschutzgebiete hinausreichen. Mit dem risikobasierten Ansatz der Trinkwassereinzugsgebieteverordnung (TrinkwEGV) gewinnt diese Betrachtung zusätzlich an Bedeutung.

Wasserwirtschaftliche Einordnung und Flächenrelevanz

Nach **§ 51 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 Wasserhaushaltsgesetz** (WHG) können Wasserschutzgebiete festgesetzt werden, soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert, Gewässer im Interesse der bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen. Soweit der Schutzzweck dies erfordert, können nach **§ 52 Absatz 1 WHG** innerhalb von Wasserschutzgebieten insbesondere bestimmte Handlungen verboten oder nur eingeschränkt zugelassen werden.

Die Regelungssystematik zielt damit nicht auf eine generelle Herausnahme landwirtschaftlicher Flächen aus der Nutzung. Auch die in Schleswig-Holstein geltenden Anforderungen in Wasserschutzgebieten stellen grundsätzlich keine Flächenstilllegung dar, sondern betreffen die Art und Weise der Bewirtschaftung. Für die Einordnung des Berichts ist daher konsequent zwischen tatsächlichen Flächenstilllegungen und Bewirtschaftungsanforderungen bei fortbestehender landwirtschaftlicher Nutzung zu unterscheiden.

Ein aktuelles Beispiel verdeutlicht diese Abgrenzung. Der Entwurf zur Änderung der Landeswasserschutzgebietsverordnung (LWSGVO) sieht in **§ 3a Absatz 1 LWSGVO-E** ein grundsätzliches Verbot der Anwendung der dort bezeichneten PFAS-haltigen Pflanzenschutzmittel in Wasserschutzgebieten vor. Damit wird eine konkrete Form der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zum Schutz der Trinkwasserressourcen beschränkt, nicht aber die landwirtschaftliche Nutzung der betroffenen Flächen als solche ausgeschlossen. Die BDEW-Landesgruppe Norddeutschland begrüßt diesen Ansatz, weil er unmittelbar an einer möglichen Eintragsquelle ansetzt und dem vorsorgenden Schutz der Grund- und Rohwasserressourcen dient. Landwirtschaftliche Nutzung bleibt damit grundsätzlich möglich, muss in Wasserschutzgebieten jedoch die Anforderungen einhalten, die zum Schutz der für die öffentliche Trinkwasserversorgung genutzten Wasserressourcen erforderlich sind.

Der Bericht der Landesregierung führt für Schleswig-Holstein 38 Wasserschutzgebiete mit einer Gesamtfläche von rund 570 km² beziehungsweise 3,6 Prozent der Landesfläche an. Innerhalb dieser Gebiete befinden sich rund 15.200 Hektar Ackerland und rund 12.400 Hektar Dauergrünland.

Diese Gebietskulisse bildet jedoch nur einen Teil der für die öffentliche Trinkwasserversorgung relevanten Fläche ab. Während die bestehenden Wasserschutzgebiete rund 569 km² umfassen, erstrecken sich die Einzugsgebiete der öffentlichen Trinkwassergewinnung nach den vorliegenden Flächendaten auf rund 1.894 km² beziehungsweise 12 Prozent der Landesfläche. Unter Einbeziehung geplanter Wasserschutzgebiete ergibt sich eine Gebietskulisse von rund 2.352 km² beziehungsweise 14,9 Prozent der Landesfläche.

Für den Ressourcenschutz sind vor allem die tatsächlichen hydrogeologischen Einzugs- und Fließverhältnisse entscheidend. Stoffeinträge außerhalb eines festgesetzten Wasserschutzgebietes können daher Auswirkungen auf eine zur öffentlichen Trinkwassergewinnung genutzte Ressource haben. Die im Bericht genannten 3,6 Prozent der Landesfläche bilden deshalb nicht die gesamte wasserwirtschaftlich relevante Gebietskulisse ab.

Dabei ist jedoch klar festzuhalten, dass sich aus der Lage einer Fläche innerhalb eines Trinkwassereinzugsgebietes für sich genommen keine unmittelbaren Nutzungsbeschränkungen ableiten lassen. Sie bedeutet weder eine Flächenstilllegung noch automatisch die Geltung der für Wasserschutzgebiete bestehenden Bewirtschaftungsanforderungen.

Diese Differenzierung entspricht dem risikobasierten Ansatz der TrinkwEGV. Danach werden Trinkwassereinzugsgebiete bewertet und Gefährdungen und Risiken für Oberflächenwasser, Grundwasser oder Rohwasser ermittelt. Auf dieser Grundlage legt die zuständige Behörde die erforderlichen Risikomanagementmaßnahmen fest. Diese können insbesondere Stoffemissionen begrenzen, eine Verschlechterung der Wasserbeschaffenheit verhindern oder verringern sowie den erforderlichen Aufwand der Trinkwasseraufbereitung begrenzen. Die zuständige Wasserbehörde hat die erforderlichen Risikomanagementmaßnahmen erstmals bis zum Ablauf des 12. Mai 2027 festzulegen. **§ 15 Absatz 3 Satz 3 TrinkwEGV** sieht ausdrücklich vor, dass Präventions- und Risikominderungsmaßnahmen nach **§ 15 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 TrinkwEGV** auch in freiwilligen Kooperationen mit der Landwirtschaft bestehen können.

Die TrinkwEGV folgt damit einem Ansatz, der auch für die vorliegende Diskussion maßgeblich ist. Der Schutz der Trinkwasserressourcen muss sich an den tatsächlichen Einzugsverhältnissen und den konkret festgestellten Risiken orientieren. Daraus folgt keine pauschale Übertragung sämtlicher für Wasserschutzgebiete geltenden Anforderungen auf die gesamte Fläche eines Trinkwassereinzugsgebietes.

Vorsorgender Ressourcenschutz gemeinsam mit der Landwirtschaft

Der vorsorgende Schutz der Trinkwasserressourcen erfordert, vermeidbare Stoffeinträge möglichst frühzeitig zu verhindern. Dies entspricht den umweltrechtlichen Grundsätzen des **Art. 191 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union** (AEUV). Danach beruht die Umweltpolitik der Europäischen Union auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip. Für den Trinkwasserressourcenschutz entspricht es dieser Zielrichtung, Belastungen möglichst an ihrer Quelle zu vermeiden, statt erst nach ihrem Eintritt in die zur Trinkwassergewinnung genutzten Ressourcen mit nachgelagerten Maßnahmen reagieren zu müssen.

Dies betrifft insbesondere Nitrat, Pflanzenschutzmittel und deren Metaboliten sowie weitere persistente und mobile Stoffe. Befunde solcher Stoffe im Sicker-, Grund- und Rohwasser verdeutlichen die Bedeutung des vorsorgenden Ressourcenschutzes. Bereits eingetretene Belastungen können aufgrund der teilweise langen Verweil- und Fließzeiten im Grundwasser über lange Zeiträume fortwirken und Maßnahmen zur Sicherstellung der Trinkwasserqualität erforderlich machen, die mit zusätzlichem technischem, wirtschaftlichem und energetischem Aufwand verbunden sein können. Bestehende Schutzinstrumente sollten deshalb regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob sie den festgestellten Gefährdungen und Risiken ausreichend Rechnung tragen.

Eine Weiterentwicklung des Grundwasserschutzes sollte dabei nicht allein über zusätzliche ordnungsrechtliche Anforderungen erfolgen. Notwendige rechtliche Vorgaben sollten mit Beratung, Kooperation und gezielten freiwilligen Maßnahmen verbunden werden. Wo über bestehende Mindestanforderungen hinaus weitergehende grundwasserschonende Bewirtschaftungsweisen erforderlich sind, sollte geprüft werden, wie diese durch Beratung, freiwillige Vereinbarungen und gezielte finanzielle Förderung wirksam und praxistauglich unterstützt werden können. Auch die TrinkwEGV sieht freiwillige Kooperationen mit der Landwirtschaft ausdrücklich als mögliche Risikomanagementmaßnahme vor.

In Schleswig-Holstein bestehen hierfür bereits konkrete Ansätze. Dazu gehören freiwillige Vereinbarungen im Wasserschutzgebiet Drei Harden, die Förderung von Dauerkulturen im Wasserschutzgebiet Linden sowie die Förderung der Grünland-Nachsaat in den Wasserschutzgebieten auf Föhr. Diese Beispiele zeigen, wie standortbezogene Maßnahmen die rechtlichen Anforderungen ergänzen können. Zugleich bieten sie praktische Anknüpfungspunkte für risikobasierte Maßnahmen nach der TrinkwEGV. Solche kooperativen Ansätze sollten weiter gestärkt und, soweit die jeweilige Gefährdungs- und Risikobewertung einen entsprechenden Handlungsbedarf ergibt, auch in Trinkwassereinzugsgebieten außerhalb bestehender Wasserschutzgebiete ermöglicht werden.

Die verschiedenen Bewirtschaftungsanforderungen sollten zugleich möglichst kohärent ausgestaltet werden. Bereits heute können sich Anforderungen aus Wasserschutzgebietsverordnungen und der Landeswasserschutzgebietsverordnung mit weiteren Vorgaben, insbesondere des Düngerechts, überlagern. Das kann die praktische Umsetzung erschweren. Doppelregelungen und vermeidbare administrative Belastungen sollten deshalb reduziert und die unterschiedlichen Anforderungen besser aufeinander abgestimmt werden, ohne das fachlich erforderliche Schutzniveau für die Trinkwasserressourcen abzusenken.

Für einen wirksamen Ressourcenschutz kommt es ebenso auf einen verlässlichen und möglichst einheitlichen Vollzug der bestehenden Schutzanforderungen an. Dafür müssen die erforderlichen personellen und fachlichen Voraussetzungen für Umsetzung, Überwachung und Beratung gewährleistet sein. Auch die behördliche Begleitung des Ressourcenschutzes vor Ort sollte gestärkt werden. Eine regelmäßige Beteiligung der zuständigen Wasser- und Fachbehörden an Austausch- und Informationsformaten in Wasserschutzgebieten kann hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Soweit Anordnungen nach **§ 52 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 WHG** erhöhte Anforderungen festsetzen, die die ordnungsgemäße land- oder forstwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks einschränken, ist nach **§ 52 Absatz 5 WHG** für die dadurch verursachten wirtschaftlichen Nachteile ein angemessener Ausgleich zu leisten, soweit keine Entschädigungspflicht nach **§ 52 Absatz 4 WHG** besteht. **§ 52 Absatz 5 WHG** trägt damit auch den wirtschaftlichen Folgen Rechnung, die mit besonderen Schutzanforderungen verbunden sein können.

Darüber hinausgehende kooperative und freiwillige Maßnahmen zum vorsorgenden Ressourcenschutz sollten verlässlich durch das Land finanziell unterstützt werden. Die hierfür erforderlichen Mittel dürfen nicht einseitig den Wasserversorgungsunternehmen auferlegt werden. Eine ausreichende staatliche Finanzierung schafft vielmehr die Grundlage dafür, standortbezogene Maßnahmen gemeinsam mit der Landwirtschaft umzusetzen und so Trinkwasserressourcenschutz und landwirtschaftliche Nutzung miteinander zu verbinden.

Der Bericht der Landesregierung nennt für Schleswig-Holstein je nach Bewirtschaftungstatbestand Ausgleichsbeträge zwischen 4,30 Euro und 143 Euro je Hektar. Für die praktische Anwendung kommt es insbesondere darauf an, dass die bestehenden Ausgleichsregelungen rechtssicher und auch beim Zusammentreffen unterschiedlicher Bewirtschaftungsanforderungen praktikabel ausgestaltet sind.

Gerade mit Blick auf die Fragestellung des Berichts kommt der Finanzierung des vorsorgenden Ressourcenschutzes besondere Bedeutung zu. Landwirtschaftliche Nutzung und der Schutz der Trinkwasserressourcen lassen sich dauerhaft miteinander vereinbaren, wenn neben den notwendigen rechtlichen Anforderungen auch Beratung, Monitoring und kooperative Maßnahmen verlässlich finanziert werden. Solche Maßnahmen ermöglichen es, Belastungen frühzeitig und standortbezogen zu begegnen, ohne landwirtschaftliche Flächen pauschal aus der Nutzung zu nehmen.

Die Wasserversorgungsunternehmen in Schleswig-Holstein entrichten jährlich rund 31 Mio. Euro Landeswasserabgabe. Davon werden derzeit lediglich rund 0,8 Mio. Euro beziehungsweise etwa 2,6 Prozent unmittelbar für Maßnahmen des vorsorgenden Grundwasserschutzes eingesetzt.

Dabei ist zwischen diesem unmittelbar für den vorsorgenden Grundwasserschutz eingesetzten Anteil und der gesamten Verwendung der Landeswasserabgabe zu unterscheiden. Der Landeshaushalt 2026 veranschlagt Einnahmen aus der Landeswasserabgabe von insgesamt rund 33,57 Mio. Euro. Nach **§ 6 Abs. 3 des Wasserabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein** (LWAG) werden 70 Prozent des nach Abzug des Verwaltungsaufwands verbleibenden Abgabenaufkommens zweckgebunden zugunsten einer nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung im Sinne des **§ 6 WHG** verwendet.

Aus Sicht der BDEW-Landesgruppe Norddeutschland ist der Anteil, der unmittelbar für den vorsorgenden Grundwasserschutz eingesetzt wird, mit rund 0,8 Mio. Euro dennoch deutlich zu gering. Ein wesentlich größerer Teil der Einnahmen aus der Landeswasserabgabe sollte gezielt für Maßnahmen eingesetzt werden, die Belastungen der für die Trinkwasserversorgung genutzten Ressourcen frühzeitig vermeiden. Hierzu gehören insbesondere die Gewässerschutzberatung, das Monitoring, freiwillige und kooperative Maßnahmen mit der Landwirtschaft sowie die Umsetzung des Risikomanagements nach der TrinkwEGV.

Eine stärkere Finanzierung des vorsorgenden Grundwasserschutzes schafft damit zugleich bessere Voraussetzungen, um den Schutz der Trinkwasserressourcen und eine weiterhin mögliche landwirtschaftliche Nutzung miteinander zu verbinden.

Bewertung und Empfehlungen

Aus Sicht der BDEW-Landesgruppe Norddeutschland sind pauschale Flächenstilllegungen nicht der richtige Weg. Ebenso wenig darf die notwendige Sicherung der Trinkwasserressourcen auf die bereits festgesetzten Wasserschutzgebiete verengt werden. Erforderlich ist vielmehr ein vorsorgender, risikobasierter und standortbezogener Ressourcenschutz, der sich an den tatsächlichen Einzugsverhältnissen und festgestellten Risiken orientiert. Landwirtschaftliche Nutzung und der Schutz der Trinkwasserressourcen sind dabei soweit wie möglich miteinander in Einklang zu bringen.

Die BDEW-Landesgruppe Norddeutschland empfiehlt daher,

- bei der Bewertung der wasserwirtschaftlichen Flächenrelevanz neben den festgesetzten Wasserschutzgebieten auch die tatsächlichen Einzugsgebiete der öffentlichen Trinkwassergewinnung zu berücksichtigen, ohne daraus pauschale Nutzungsbeschränkungen abzuleiten,
- Schutzmaßnahmen risikobasiert und standortbezogen an den tatsächlichen Einzugsverhältnissen und festgestellten Gefährdungen auszurichten,
- Beratung, freiwillige Vereinbarungen und weitere kooperative Maßnahmen mit der Landwirtschaft zu stärken, um Grundwasserschutz und landwirtschaftliche Nutzung möglichst miteinander zu vereinbaren,
- notwendige Bewirtschaftungsanforderungen kohärent und vollziehbar auszugestalten, die gesetzlichen Ausgleichsregelungen sachgerecht anzuwenden und darüber hinausgehende freiwillige und kooperative Maßnahmen verlässlich durch das Land zu unterstützen sowie
- einen deutlich größeren Anteil der Einnahmen aus der Landeswasserabgabe unmittelbar für den vorsorgenden Grund- und Trinkwasserschutz einzusetzen, insbesondere für Beratung, Monitoring, kooperative Maßnahmen mit der Landwirtschaft und das Risikomanagement nach der TrinkwEGV.

Ziel sollte ein vorsorgender, risikobasierter und ausreichend finanzierter Ressourcenschutz sein, der gezielt an bestehenden Belastungen und Risiken ansetzt und die für die öffentliche Trinkwasserversorgung relevanten Einzugsgebiete berücksichtigt. Notwendige Schutzanforderungen sollten dabei gezielt und standortbezogen ausgestaltet und durch Beratung, Monitoring und kooperative Maßnahmen ergänzt werden. Auf diese Weise lassen sich die für die öffentliche Trinkwasserversorgung genutzten Ressourcen langfristig sichern und landwirtschaftliche Nutzung soweit wie möglich erhalten.

Ansprechpersonen

Merle Fock, LL.M. (Maastricht)
BDEW-Landesgruppe Norddeutschland
Fachbereichsleiterin Wasser und Abwasser
+49 40 284114-70
fock@bdew-norddeutschland.de

Dr. Steffen Steneberg
BDEW-Landesgruppe Norddeutschland
Geschäftsführer
+49 40 284114-0
steneberg@bdew-norddeutschland.de