

Wichtige Hinweise zur Broschüre „Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017“

Änderungen der Rechtslage aufgrund Entscheidungen des Niedersächsischen Obergerverwaltungsgerichts

Das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht hat mit Urteilen vom 29. April 2020 (Aktenzeichen 1 KN 103/17 und 1 KN 141/17) - verkündet am 29. Juni 2020 - einzelne Regelungen der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen vom 1. Februar 2017 (Nds. GVBl. S. 26, 272) in zwei Normenkontrollverfahren für unwirksam erklärt. Die Entscheidungsformeln aus den Urteilen des Niedersächsischen Obergerverwaltungsgerichts wurden mit Bekanntmachung vom 6. Juli 2020 im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 25/2020 vom 10. Juli 2020 (Seite 224) veröffentlicht.

Die Urteile stehen im Volltext in der Rechtsprechungsdatenbank der Niedersächsischen Justiz (www.rechtsprechung.niedersachsen.de) zur Verfügung.

Zum einen wurden die Streichung des Vorranggebietes Rohstoffgewinnung Nr. 23 (Gnarrenburger Moor, Landkreis Rotenburg (Wümme)) und die dortige Festlegung eines Vorranggebietes Torferhaltung einschließlich einer hierzu eröffneten Ausnahmeregelung für unwirksam erklärt. Zum anderen wurden die Streichung des Vorranggebietes Rohstoffgewinnung Nr. 61.1 (Hankhauser Moor, Landkreis Ammerland) einschließlich einer redaktionellen Folgeänderung für unwirksam erklärt.

Insoweit entspricht die amtlich verkündete Neubekanntmachung der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen vom 26. September 2017 (LROP-VO, Nds. GVBl. S. 378) nicht der tatsächlich gültigen Fassung. Auch die hierauf beruhende Broschüre „Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017“ vom November 2017 mit einer Wiedergabe des LROP nebst zugehörigen Anlagen und Anhängen sowie mit Erläuterungen zu den einzelnen Festlegungen des LROP ist insoweit unrichtig geworden.

Betroffen sind in dieser Broschüre die auf den **Seiten 24 und 31** dargestellten textlichen LROP-Festlegungen, die diesbezüglichen Erläuterungen auf den **Seiten 128, 129 und 155 bis 157**, und die **Karte in der Einlegetasche am Ende der Broschüre** mit der zeichnerischen Darstellung des LROP (Anlage 2 zu § 1 Abs. 1) im Maßstab 1:500.000.

Nachstehend finden Sie detaillierte Hinweise zur Rechtslage, die auf den jeweiligen Seiten zu berücksichtigen sind. Ferner ist ein Kartenausschnitt mit einer bereinigten Fassung der zeichnerischen Festlegungen in den betroffenen Gebieten beigegefügt.

Hinweis zum Text des LROP Abschnitt 3.1.1, Broschüre S. 24

Die Rechtslage zu Abschnitt 3.1.1 Ziffer 06 Sätze 10 ff hat sich geändert.

Die aufgrund des Urteils des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 29. April 2020 (1 KN 103/17) unwirksam gewordene Textpassage ist nachstehend als gestrichen gekennzeichnet.

3. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Freiraumstrukturen und Freiraumnutzungen

3.1. Entwicklung eines landesweiten Freiraumverbundes und seiner Funktionen

3.1.1 Elemente und Funktionen des landesweiten Freiraumverbundes, Bodenschutz

...

06 ^{1 bis 9} ...

¹⁰ Innerhalb der Vorranggebiete Torferhaltung ~~im Gnarrenburger Moor und im Marcardsmoor~~ ist auf Basis eines von der obersten Landesplanungsbehörde zu genehmigenden Integrierten Gebietsentwicklungskonzepts abweichend von Satz 1 ein Torfabbau zulässig, sofern der Abbau einen untergeordneten Teil der Vorranggebiete einnimmt und wenn eine räumliche Festlegung der Flächen, auf denen Torfabbau möglich sein soll, im Regionalen Raumordnungsprogramm erfolgt ist. ¹¹ Die Festlegung der für den Torfabbau vorgesehenen Flächen des Konzepts im Regionalen Raumordnungsprogramm soll zeitnah erfolgen. ¹² Zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser LROP-VO wird auf der Grundlage des erreichten Sachstandes geprüft, ob gegebenenfalls erneuter Regelungsbedarf besteht. ¹³ **Für die Zulassung von Torfabbau auf Basis des Konzepts gelten die Festlegungen in Abschnitt 3.2.2 Ziffer 05 dieser Verordnung.**

3.1.2 Natur und Landschaft

...

Hinweis zum Text des LROP Abschnitt 3.2.2, Ziffer 06 Sätze 8 ff Broschüre S. 31

Die Rechtslage hat sich aufgrund des Urteils des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 29. April 2020 (1 KN 141/17) geändert. Die Streichung von Festlegungen in Ziffer 06 (vor der Änderung von 2017 Ziffer 05) in den Sätzen 8 bis 12 sowie die Folgeänderung zur Nummerierung der anschließenden Sätze 13 bis 20 wurden für unwirksam erklärt.

Die Festlegung in Bezug auf das Vorranggebiet Rohstoffgewinnung Nr. 61.1 (Hankhauser Moor), deren Streichung gerichtlich für unwirksam erklärt wurde, ist wieder eingefügt. Die darin enthaltenen eckigen Klammern mit dem Zusatz „entfallen“ zeigen an, dass dort früher eine Aufzählung weiterer Vorranggebiete Rohstoffgewinnung enthalten war, hinsichtlich denen die Streichung der Festlegung aber wirksam geblieben ist. Diese Passagen sind daher entfallen.

Der nachstehende Text gibt die geltende Rechtslage wieder.

3. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Freiraumstrukturen und Freiraumnutzungen

3.2 Entwicklung der Freiraumnutzungen

3.2.2 Rohstoffsicherung und Rohstoffgewinnung

06 ¹ Für einzelne Lagerstätten gelten folgende Ziele:

- ² ...
- ⁴ ...
- ⁶ ...
- ⁷ ...
- ⁸ Für die Vorranggebiete Rohstoffgewinnung Nrn. [entfallen] 61.1 [entfallen] sind integrierte Gebietsentwicklungskonzepte zu erarbeiten, die eine räumliche und zeitliche Abstimmung des Bodenabbaus mit den Belangen der Landwirtschaft, des Naturschutzes, der Landschaftspflege und den Kompensationsmaßnahmen nach Naturschutzrecht ermöglichen. ⁹Den Konzepten ist ein langfristiges Leitbild für Entwicklungsziele und Flächennutzung im jeweiligen Vorranggebiet zugrunde zu legen. ¹⁰Der Betrachtungsraum für die Konzeptentwicklung kann über das festgelegte Vorranggebiet Rohstoffgewinnung hinausgehen. ¹¹Die Konzepte bedürfen des Einvernehmens der obersten Landesplanungsbehörde und sind danach Grundlage für die nähere Festlegung der Vorranggebiete Rohstoffgewinnung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen. ¹²Die Konzepte sollen Grundlage für die Genehmigung von Bodenabbauten und für alle anderen Flächen beanspruchenden Nutzungen und Maßnahmen sein.
- ¹³ (Satz 8 LROP 2017) Die Sandlagerstätte südlich von Achim (Vorranggebiet Rohstoffgewinnung Nr. 92) darf nur abgebaut werden, wenn keine erhöhte Ge-

fährdung durch Hochwasser oder durch Schadstoffaustrag aus der Altablagerung in das Grundwasser auftritt. ^{14 (Satz 9 LROP 2017)}Die Standsicherheit der Altablagerung im Bereich der Lagerstätte ist zu gewährleisten.

- **^{15 (Satz 10 LROP 2017)} Die Naturwerksteinlagerstätte bei Königslutter am Elm (Vorangebiet Rohstoffgewinnung Nr. 184), welche die Wasserschutzgebiete Lutterspring und Erkeroder Quellen überlagert, darf nur ausnahmsweise und in Einzelfällen kleinflächig und mit geringer Tiefe und nur zur Deckung des Naturwerksteinbedarfs des Denkmalschutzes abgebaut werden. ^{16 (Satz 11 LROP 2017)} Voraussetzung für einen Abbau des Rohstoffes ist, dass geeignete Maßnahmen, die eine mögliche Beeinträchtigung des Trinkwasservorkommens im Zusammenhang mit der Abbautätigkeit ausschließen, ergriffen werden.**
- **^{17 (Satz 12 LROP 2017)} Die beiden Ölschiefer-Lagerstätten nördlich von Hondelage, Stadt Braunschweig, und Wendhausen, Gemeinde Lehre, Landkreis Helmstedt, sowie zwischen Flechtorf, Gemeinde Lehre, Landkreis Helmstedt, und Schandelah, Gemeinde Cremlingen, Landkreis Wolfenbüttel, sind als national bedeutsame Energiereserve von Nutzungen frei zu halten, die einen langfristig erforderlichen Abbau erschweren oder verhindern könnten. ^{18 (Satz 13 LROP 2017)} Für ihre räumlichen Abgrenzungen gelten die in Anhang 6 festgelegten Gebiete. ^{19 (Satz 14 LROP 2017)} Innerhalb dieser Gebiete dürfen in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen neue Baugebiete nicht dargestellt oder festgesetzt werden. ^{20 (Satz 15 LROP 2017)} Vorhaben, die nur auf beschränkte Zeit errichtet werden, sind möglich, solange und soweit sie der späteren Rohstoffgewinnung nicht widersprechen.**

**Hinweis zu den Erläuterungen zu LROP-Abschnitt 3.1.1,
Broschüre S. 128 und 129**

Die Rechtslage zu Abschnitt 3.1.1 Ziffer 06 Sätze 10 bis 13 hat sich geändert.

Aufgrund des Urteils des Niedersächsischen Obergerichtes vom 29. April 2020 (1 KN 103/17) ist die o. a. Festlegung in Bezug auf Flächen im Gnarrenburger Moor unwirksam geworden (siehe Hinweise zu S. 24 der Broschüre). Die Erläuterungen können daher nicht mehr in Bezug auf das Gnarrenburger Moor herangezogen werden. Die betroffenen Textpassagen sind nachstehend als gestrichen gekennzeichnet.

zu Abschnitt 3.1.1 Elemente und Funktionen des landesweiten Freiraumverbundes, Bodenschutz

...

Zu Ziffer 06, Sätze 10 bis 13:

Die Interessenskonflikte zwischen Torfabbau, Landwirtschaft und Torferhaltung sind ~~im Gnarrenburger Moor und~~ im Marcardsmoor besonders ausgeprägt. Hier soll die Erstellung eines Integrierten Gebietsentwicklungskonzeptes (IGEK) zum gesteuerten Auslaufen des Torfabbaus unter Beachtung des Klima- und Naturschutzes sowie der Interessen der Landwirtschaft und der Bevölkerung ermöglicht werden. ~~Ein Beispiel ist der Ansatz im Gnarrenburger Moor (Zukunftskonzept).~~ Die Gebiete sind für den Torfabbau wie für die Torferhaltung besonders geeignet. Aufgrund der dort besonders ausgeprägten Konflikte um den Torfabbau ist dieser jedoch nur verträglich, wenn er in ein Konzept eingebunden ist, das unter Beteiligung der relevanten Akteure entsteht und dieses einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Nutzungskonflikten sicherstellt, ~~wie es z. B. in der Gnarrenburger Erklärung festgehalten ist.~~ Die Gebiete sollen dabei aus überwiegenden Gründen des Klima- und Landschaftsschutzes in erster Linie der Torferhaltung dienen.

Die Datengrundlagen des LBEG weisen für das Marcardsmoor (Vorranggebiete Rohstoffgewinnung für den Torfabbau (VRR-Torf) 15.3 und 15.4 des LROP 2012) keine Torfmächtigkeiten größer 1,30 m aus. Aufgrund der für das Gebiet gestellten Abbauanträge und des aktuellen RROP-Entwurfs des Landkreises Aurich wird jedoch davon ausgegangen, dass die dem LROP-Entwurf zugrunde gelegten Kriterien erfüllt sind. Da sich im Bereich Marcardsmoor das bisherige VRR-Torf 15.4 mit einer Fläche des NABU-IVG-Konzeptes überlagert, bliebe dieser Teil auch zukünftig als VRR-Torf bestehen. Aufgrund erkennbarer Konfliktslagen, der Planungen des Landkreises (RROP-Entwurf des Landkreises Aurich; Gegenstromprinzip) und Nachfragen des Landkreises bezüglich eines (Zukunfts-) Konzeptes für das Gebiet wird das Marcardsmoor als Konzeptgebiet in den überarbeiteten LROP-Entwurf aufgenommen. Dabei sollte bei der Auswahl von Flächen für das zukünftige VRR-Torf in dem Konzeptgebiet „Marcardsmoor“ und den späteren Abbaugenehmigungen darauf geachtet werden, dass der spätere Abbau aus Gründen der Beeinträchtigungsminimierung und der Wiedervernässung möglichst auf räumlich zusammenhängenden Flächen erfolgt und die Entstehung eines „Flickenteppichs“ möglichst vermieden wird.

Mit dem Begriff „untergeordnet“ wird zum Ausdruck gebracht, dass der Vorrang Torferhaltung in dem Gebiet flächenmäßig und funktional deutlich bedeutsamer sein muss als die Rohstoffgewinnung Torf.

Durch die Festlegung im jeweiligen Regionalen Raumordnungsprogramm wird eine ausreichende Berücksichtigung aller örtlichen und regionalen Belange und die Verhältnismäßigkeit der Vorränge Torferhaltung und Rohstoffgewinnung Torf sichergestellt. Durch eine zeitnahe Festlegung der Ergebnisse des Konzepts

im Regionalen Raumordnungsprogramm wird vermieden, dass das Konzeptergebnis durch Veränderungen der Rahmenbedingungen nicht mehr umsetzbar ist.

Zielsetzung der Sätze 10 bis 13 ist es, die ausgeprägten regionalen Nutzungs- und Interessenskonflikte in den genannten Gebieten im Rahmen einer Konzepterstellung darzulegen und einen tragfähigen Kompromiss zu entwickeln und abzustimmen, der den Torfabbau entsprechend der Vorgaben des Satzes 10 berücksichtigt. Die Landesregierung behält sich ausdrücklich vor, auf Basis einer Überprüfung des erreichten Sachstands der IGEK-Regelungen zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung⁵ Änderungen an diesem Instrument vorzunehmen. Dabei werden zwei Jahre als ein angemessener Zeitraum erachtet, um im Rahmen der Überprüfung beurteilen zu können, wie weit die Kompromissfindung und ihre Umsetzung im jeweiligen Einzelfall vorangeschritten sind.

Um den Torfabbau ~~im Gnarrenburger Moor und~~ im Marcardsmoor auf Basis des jeweiligen Konzeptes nicht besser zu stellen als den Torfabbau in Vorranggebieten Rohstoffgewinnung, werden dieselben Regelungen hinsichtlich einer klimaschutzbezogenen Kompensation gem. 3.2.2 Ziffer 05 zur Anwendung gebracht.

⁵ LROP-Änderungsverordnung vom 1. Februar 2017

**Hinweis zu den Erläuterungen zu LROP-Abschnitt 3.2.2, Ziffer 06 Sätze 8 ff,
Broschüre S. 155 bis 157**

Die Rechtslage hat sich aufgrund des Urteils des Niedersächsischen Obergerichtes vom 29. April 2020 (1 KN 141/17) geändert. Die Streichung von Festlegungen in Ziffer 06 (vor der Änderung von 2017 Ziffer 05) in den Sätzen 8 bis 12 sowie die Folgeänderung zur Nummerierung anschließender Sätze wurden für unwirksam erklärt (siehe Hinweise zu S. 31 der Broschüre).

Die in der Broschüre nicht dargestellten Erläuterungen zu den weiter geltenden Festlegungen bezüglich des Vorranggebietes Rohstoffgewinnung Nr. 61.1 (Ziffer 06 Sätze 8 bis 12) sind nachstehend eingefügt. Sie beruhen auf den früheren Erläuterungen zum LROP 2008 einschließlich der Begründung zu einer 2012 erfolgten Änderung; hierzu ist kursiv ein Hinweis in Klammern aufgenommen worden.

Eckige Klammern mit Leerzeichen zeigen gegenstandslos gewordene Passagen an, in denen früher entweder Ausführungen zu weiteren Vorranggebieten Rohstoffgewinnung enthalten waren, hinsichtlich denen die Streichung der Festlegung aber wirksam geblieben ist, oder die auf zwischenzeitlich geänderte oder entfallene Aspekte Bezug nahmen.

Bei den Erläuterungen zu den nachfolgenden Festlegungen (jetzt wieder Sätze 13 bis 20) sind die Zuordnungen der Satznummern bereinigt dargestellt. Zur besseren Nachvollziehbarkeit etwaiger Bezugnahmen sind zusätzlich kursiv in Klammern die Satznummern angegeben, die die Sätze vorübergehend in der – insoweit unwirksamen – LROP-Änderungsverordnung 2017 erhalten hatten (seinerzeit vorgesehen als Sätze 8 bis 15).

zu Abschnitt 3.2.2 Rohstoffsicherung und Rohstoffgewinnung

...

Zu Ziffer 06, Sätze 8 bis 12 (*vormals zu Ziffer 05 Sätze 8 bis 12; siehe LROP 2008, geändert 2012*):

Die Vorranggebiete [...] 61.1 [...] mit der Rohstoffart Torf sind durch z.T. kleinräumig wechselnde Nutzungsansprüche (u.a. Naturschutz, Kompensationsmaßnahmen, Landwirtschaft, Windenergienutzung) gekennzeichnet, die der Rohstoffgewinnung entgegen stehen. Ein großflächiger Abbau von Torf ist unter diesen Voraussetzungen derzeit erheblich erschwert. Wegen der nachgewiesenen Abbauwürdigkeit der Lagerstätten wird an der Festlegung der Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung dennoch festgehalten.

Um die konkurrierenden Nutzungsansprüche in diesen Vorranggebieten zu entflechten und aufeinander abzustimmen, sind integrierte Gebietsentwicklungskonzepte aufzustellen. Ein Gebietsentwicklungskonzept bildet die Grundlage für den Bodenabbau, aber auch für andere raumwirksame Planungen und Maßnahmen innerhalb eines Vorranggebiets. Das Konzept soll deshalb vor Aufnahme eines Bodenabbaus oder einer sonstigen Planung bzw. Maßnahme in den Vorranggebieten vorliegen. Im Rahmen der Konzeptentwicklung sind die Grundsatzfragen zur Entwässerung, zum Zielkonzept der Nachfolgenutzung, zur Erschließung und dem Abtransport des Rohstoffes sowie zur zeitlichen und räumliche Abbauplanung zu klären. Die zuständige Landesplanungsbehörde stellt sicher, dass das Konzept mit den betroffenen Stellen, den Landkreisen, Kommunen, Fachbehörden und Abbauunternehmen, abgestimmt wird.

In Satz 11 wird aufgenommen, dass für iGEK das Einvernehmen der „obersten“ Landesplanungsbehörde erforderlich ist. Mit der Einvernehmensregelung soll sichergestellt werden, dass die Inhalte von iGEK angemessen und mit den Zielen des LROP vereinbar sind. Die Einvernehmensregelung ist bislang von den

unteren betroffenen Landesplanungsbehörden ausgefüllt worden, die jedoch nicht für die Vorrangfestlegungen auf Landesebene verantwortlich zeichnen. Die daraus resultierenden Entscheidungsprobleme haben in der Praxis gezeigt, dass die bisherige Regelung dem beabsichtigten Regelungszweck nicht gerecht werden und die damit verfolgte Planungssicherheit für alle beteiligten Stellen nicht erreichen konnte. Richtigerweise soll die Behörde, die Planungsträger für das LROP ist, per Einvernehmen über die Konkretisierung des LROP-Vorrangs in Form von iGEK befinden.

Mit der Regelung, dass die iGEK Grundlage für die nähere Festlegung der Vorranggebiete Rohstoffgewinnung in den RROP sind, wird die Bedeutung der iGEK gestärkt, deren Ziel es ist, in transparenten Verfahren nachhaltige und raumverträgliche Lösungen für den noch möglichen Torfabbau zu erarbeiten. Das Instrument der iGEK wird insoweit ein konkretisierter, berücksichtigungspflichtiger Belang [...].

Zu Satz 12: Die unter Beteiligung aller betroffenen Fachstellen und der Rohstoffwirtschaft aufzustellenden „integrierten Gebietsentwicklungskonzepten“ (iGEK) dienen der Lösung von Nutzungskonkurrenzen und sollen Planungssicherheit bringen. Die Inhalte und Zielsetzungen dieser abgestimmten und mit den Erfordernissen der Raumordnung in Einklang stehenden Planungskonzeption sollen daher in nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsverfahren Berücksichtigung finden.

Zu Ziffer 06, Sätze 13 und 14 (*Sätze 8 und 9 LROP 2017*):

Das Vorranggebiet Nr. 92 bei Ueserhütte südlich von Achim befindet sich in unmittelbarer Nähe der Weser; das Vorranggebiet umschließt eine Altablagerung (Hausmülldeponie). Die Altablagerung ...

Zu Ziffer 06, Sätze 15 und 16 (*Sätze 10 und 11 LROP 2017*):

Das VRR 184 überlagert die Wasserschutzgebiete Lutterspring und Erkeroder Quellen. Da der im VRR 184 anstehende, überregional bekannte Elm-Kalkstein auch künftig noch ...

Zu Ziffer 06, Sätze 17 bis 20 (*Sätze 12 bis 15 LROP 2017*):

Bei den beiden Ölschieferlagerstätten zwischen Hondelage, Stadt Braunschweig, und Wendhausen, Landkreis Helmstedt, sowie zwischen Flechtorf, Landkreis Helmstedt, und Schandelah, Landkreis Wolfenbüttel, handelt es sich ...

...

Satz 20 eröffnet die Möglichkeit für eine raumordnerische Einzelfallbetrachtung und Ausnahme für den Fall, dass eine Nutzung zeitlich und räumlich so befristet geregelt und zugelassen werden kann, dass diese der Zielsetzung zur langfristigen Sicherung der Rohstoffgewinnung nicht widerspricht. Die Beurteilung aus bauplanungsrechtlicher Sicht bleibt davon unberührt. Regelungsmöglichkeiten eröffnen sich ggf. über raumordnerische und/oder städtebauliche Verträge.