

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Referat 303
Postfach 243

30169 Hannover

Osnabrück, 18.03.2021

**Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP)
Beteiligungsverfahren zum Entwurf einer Änderung und Ergänzung des LROP
Stellungnahme des bdla Niedersachsen+Bremen e. V.**

Sehr geehrte Damen und Herren,
nachfolgend erhalten Sie unsere Stellungnahme im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des Landesraumordnungsprogrammes.

Der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten, Landesverband Niedersachsen + Bremen begrüßt die Zielsetzung, mit der jetzt vorgelegten Änderungsverordnung

- im LROP-Abschnitt 3.1.1 „Elemente und Funktionen des landesweiten Freiraumverbundes, Bodenschutz“ eine Festlegung zu einer quantifizierten Reduzierung der Neuversiegelung von Flächen,
- in einem neuen Abschnitt 3.1.5 Festlegungen zu kulturellen Sachgütern und Kulturlandschaften und
- im Abschnitt 3.2.1 „Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei“ eine Ergänzung zur mittelfristigen Entwicklung des ökologischen Landbaus

zu treffen.

Mit der o.g. Festlegung einer Richtgröße zur Flächeninanspruchnahme in LROP-Abschnitt 3.1.1 wird nunmehr ein seit 2002 bestehendes, für die räumliche Entwicklung zentrales Nachhaltigkeitsziel in die niedersächsische Landesplanung aufgenommen. Im Gegensatz zum Nachhaltigkeitsziel, das sich auf den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche bezieht, wird hier allerdings auf die Reduzierung der Neuversiegelung von Flächen abgehoben. Durch diese Veränderung der Bezugsbasis („Neuversiegelung“) wird die Richtgröße des Nachhaltigkeitsziels jedoch erheblich (ca. das Doppelte) überschritten. **In Abschnitt 3.1.1, Ziff. 05 muss diesbezüglich die Formulierung „Neuversiegelung“ durch „Reduzierung der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ ersetzt werden.** Allerdings bleiben diese, wie die weiteren genannten Regelungen auch unter Berücksichtigung der Konkretisierungsmöglichkeiten eines LROP, lediglich weitgehend allgemeingehaltene Formulierungen von Grundsätzen. Es wird jeder Anspruch auf eine Verwirklichung dieser Grundsätze im Rahmen der gesamtäumlichen Entwicklung des Landes, hier insbesondere der Siedlungs- und Freiraumstrukturen, vermisst.

Landesverband
Niedersachsen + Bremen e. V.

Gotthard Storz
planungsgruppe grün gmbh
Rembertistr. 30
28203 Bremen
Tel.: 0421 3375213
Fax: 0421 3375233
storz@ppg.de
niedersachsenbremen@bdla.de
www.bdlanb.bdla.de

Dem neu eingefügten Grundsatz, die Neuversiegelung von Flächen (eigentlich Reduzierung der Siedlungs- und Verkehrsfläche) landesweit bis zum Ablauf des Jahres 2030 auf unter 3 ha pro Tag und danach weiter reduzieren zu sollen, fehlt jeder Ansatzpunkt, wie auf eine Erreichung des Zielwertes hingewirkt werden soll. Instrumente, wie eine Verringerung der Flächenneuanspruchnahme auch durch die Landes- und Regionalplanung unterstützt werden kann, sind hinlänglich und in großer Zahl bekannt. Sie werden aber nicht einmal in der Begründung erwähnt. Konkrete Vorgaben für die nachgeordneten Planungsebenen, wie sie im Landesraumordnungsprogramm zum Beispiel bei der erneuerbaren Energieerzeugung durch konkretisierte Zielvorgaben für den Ausbau der Windkraft für die Landkreise gemacht werden, fehlen hier als konkrete regionalisierte Flächensparziele. Es fehlen sogar die sonst üblichen Hinweise zur Konkretisierung dieses Grundsatzes durch die Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP), wie diese Richtgröße für einzelne Regionen und Gemeinden konkretisiert und operationalisiert werden kann. Voraussetzung für eine Zielverwirklichung wäre beispielsweise zunächst ein Moratorium, das die Neuausweisung von Infrastruktur- und Baugebieten unter einen generellen Genehmigungsvorbehalt stellt, bis entsprechende Regelungen für die niedersächsische Raumordnung geschaffen sind, um landkreis- und / oder gemeindebezogene Kontingente zur Flächenneuanspruchnahme nach regionalpolitischen Gesichtspunkten zuweisen zu können. Ferner gehören Vorgaben zu Dichtewerten, Anreize für eine interkommunale Kooperationen, die Spielräume für Abweichungen innerhalb der für die Region vorzugebenden engen Grenzen der Siedlungsflächenentwicklung ermöglichen und die Fortentwicklung eines aussagekräftigen Flächenmonitorings zum notwendigen Instrumentarium.

Der Umweltbericht betont beim Grundsatz der Raumordnung zur „Flächenreduzierung“ dessen „rahmensetzenden, appellativen Charakter“ (s. Begründung zum Umweltbericht Pkt. 2.2.1). Entsprechend ist der Umweltbericht in seinen Aussagen zum Schutzgut „Fläche“ in keiner Weise auf dem Stand der aktuellen fachlichen und wissenschaftlichen Kenntnisse und sollte hier grundlegend überarbeitet werden. Zum Thema Fläche werden lediglich allgemein bekannte Angaben zur Flächenanspruchnahme aufgeführt. Auf die Abweichung der gewählten Bezugsbasis „Neuversiegelung“ zur Bezugsbasis des etablierten Nachhaltigkeitsziels „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ wird mit keinem Wort eingegangen. Die Hinweise auf Möglichkeiten der Reduzierung der Flächenanspruchnahme führen Literatur aus dem Jahre 2003 auf, während dazu in großem Umfang vorliegende aktuelle Gutachten zu Flächensparinstrumenten, Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie Erprobungs- und Umsetzungsprojekte offensichtlich nicht berücksichtigt worden sind. Auch der methodische Stand zur Bearbeitung dieses Schutzguts entspricht nicht dem Stand der Technik und den rechtlichen Anforderungen des 2017 novellierten UVPG. Es fehlen räumlich und zeitlich differenzierte Angaben zu

- quantitativen Kriterien wie Flächenneuanspruchnahme und Bodenversiegelungsgrade und deren Bewertung vor dem Hintergrund der bekannten Zielgrößen sowie
- qualitativen Kriterien wie Flächennutzungseffizienz, Flächenrecycling, Flächenqualität, Zerschneidung und Degradation sowie Brachflächenentwicklung.

Auch die neuen Festlegungen zu kulturellen Sachgütern und Kulturlandschaften stellen einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar: Abschnitt 3.1.5 „Kulturelles Sachgut,

Kulturlandschaften“: Die Aufnahme des neuen Abschnitts 3.1.5 wird im Sinne einer Stärkung der Inhalte von § 1 Abs. 4 BNatSchG sowie § 2 Abs. 4, Nr. 4 UVPG ebenfalls besonders begrüßt.

Angesichts der Bedeutung des Themas Kulturlandschaft für die Umsetzung der Regelungen des Änderungsentwurfs im Abschnitt „Erneuerbare Energieversorgung und Energieinfrastruktur“ verwundert auch hier die zurückhaltende und wenig innovative Ausfüllung dieses Abschnitts. Es geht um den Erhalt der Vielfalt an Kulturlandschaften, es geht um die Bewahrung von Identifikationsmöglichkeiten mit der Landschaft und um die Anerkennung dieser Entwicklungsgeschichte (s. Begründung Teil A zu Buchstabe f)-zu neuem Abschnitt 3.1.5, S.18): „In Anerkennung dieser Entwicklungsgeschichte sollen Kulturlandschaften daher schonend weiterentwickelt werden, unter Bewahrung ihrer jeweiligen regionalen Besonderheiten“ (ebenda). Wie eine „schonende Weiterentwicklung der Kulturlandschaft gestaltet werden soll, ist nirgends ersichtlich oder ausgeführt!

Grundlage für eine entsprechende Ausgestaltung liefern das Europäische Landschaftsübereinkommen des Europarats (ELC 2000) und die mit dessen Umsetzung gemachten europäischen Erfahrungen. Die der Landschaftskonvention zugrundeliegende Landschaftsdefinition als „ein Gebiet, wie es vom Menschen wahrgenommen wird, dessen Charakter das Ergebnis der Wirkung und Wechselwirkung von natürlichen und/oder menschlichen Faktoren“ ist, stellt das Wahrnehmen, Erkennen und Verstehen von Landschaft mit allen Sinnen, bis hin zur Formung mentaler Bilder und Konzepte, die unter anderem durch Erfahrungseinflüsse zustande kommen, in den Mittelpunkt. Landschaft ist dann auch Gebiet gleicher Sprache, gleicher Regeln, gemeinsamen Wirtschaftens und gemeinsamer Geschichte. Landschaft wird in der ELC als Ergebnis natürlicher und menschlicher Prägung verstanden, woraus deren besonderen jeweiliger Charakter als einzelne und voneinander unterscheidbaren Landschaften entsteht. So verstanden wird Landschaft, in dem sich unser Leben vollzieht und in dem es gestaltet wird, zum Schauplatz gesellschaftlicher Veränderungen. Landschaft muss dann aber Gegenstand des öffentlichen Gesprächs werden, bevor verfestigte Konfrontationen z. B. um die Integration der erneuerbaren Energieversorgung und der dazugehörigen Infrastruktur auf Vorhabenebene auftreten.

Entsprechend fehlt es im Landesraumordnungsprogramm an den hierfür notwendigen Ansätzen einer „Landschaftspolitik“ und der Diskussion um „Landschaftsqualitätsziele“, wie sie in der ELC gefordert werden. Landschaftspolitiken sind Vorgaben öffentlicher Stellen, wie etwa offizielle Richtlinien und Planwerke (vgl. unten die Ausführungen zur Landschaftsplanung und ihrer Integration in die Raumordnung). Mit ihnen werden grobe Ziele, Grundsätze und Prinzipien formuliert, nach denen sich der Schutz, das Management und die Planung von Landschaften richten sollen. Landschaftsqualitätsziele sind detaillierte Angaben zu wünschenswerten Eigenschaften spezifischer Landschaften, die konkret für diese diskutiert werden. Zwischen Landschaftsschutz, -management und -entwicklung die am konkreten Ort wünschenswerte Balance zu finden, ist Aufgabe der Landschaftsplanung. Die vor dem Hintergrund der Änderungen des Landesraumordnungsprogramms für notwendig gehaltene Einführung entsprechender Vorgaben zur Entwicklung niedersächsischer Landschaften (Landschaftspolitiken) und Hinweise an

die nachgeordneten Planungsebenen zur Initiierung gesellschaftlicher Diskurse um Landschaftsqualitätsziele auf Ebene der Regionalplanung sind zu ergänzen.

Entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung der Landesplanung finden sich in anderen Bundesländern, so z. B. der Initiative von Planungsverbänden, Universitäten und Akademien (Wege zu einem besseren LEP; <https://www.besseres-lep-bayern.de/landschaft-als-basis>) zum Bayrischen Landesentwicklungsprogrammes (LEP), wo die Landschaft als Basis der Raumentwicklung erkannt wurde.

Ergänzende Hinweise:

Abschnitt 3. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Freiraumstrukturen und Freiraumnutzungen.

Als naturschutzfachliche Grundlage ist nach § 9 Abs. 5 BNatSchG das im Entwurf vorliegende niedersächsische Landschaftsprogramm bei der Fortschreibung des LROP zwingend zu berücksichtigen. Dieses Planungsinstrument besitzt die erforderliche Koordinationsfunktion für die verschiedenen Naturgüter nach BNatSchG und die Integrationsfunktion dieser Inhalte in die verschiedenen Fachplanungen, die im LROP dargestellt sind. Derselbe fachliche Zusammenhang besteht auf regionaler Ebene zwischen Regionalplanung und Landschaftsrahmenplanung, auf den im LROP besonders hingewiesen werden sollte.

Nur so können die Belange des Landschafts-, Klima- und Artenschutz hinreichend aktuell für die angestrebten Entwicklungslinien der Landesplanung im Rahmen des Abwägungsprozesses einbezogen werden.

Nach § 9 Abs. 5, Satz 2 BNatSchG wird explizit darauf hingewiesen, dass die Inhalte des Landschaftsprogrammes insbesondere für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit des LROP heranzuziehen sind.

Warum der Entwurf des LROP für die fundierte Integration von Inhalten des Naturschutzes und der Landschaftspflege und als Grundlage und Bewertungsmaßstab für die Umweltprüfung nicht weiter erwähnt wird, bleibt verborgen.

Freundliche Grüße aus Osnabrück



Gotthard Storz
Vorsitzender des Landesverbandes
Niedersachsen + Bremen e. V.