

Landschaftsrahmenplanung in Niedersachsen: Fachgrundlage der Regionalplanung

– 15 Thesen zum Zusammenhang von Regionalplanung und Landschaftsrahmenplanung –

von Simon Grothoff & Stefano Panebianco

Vorwort

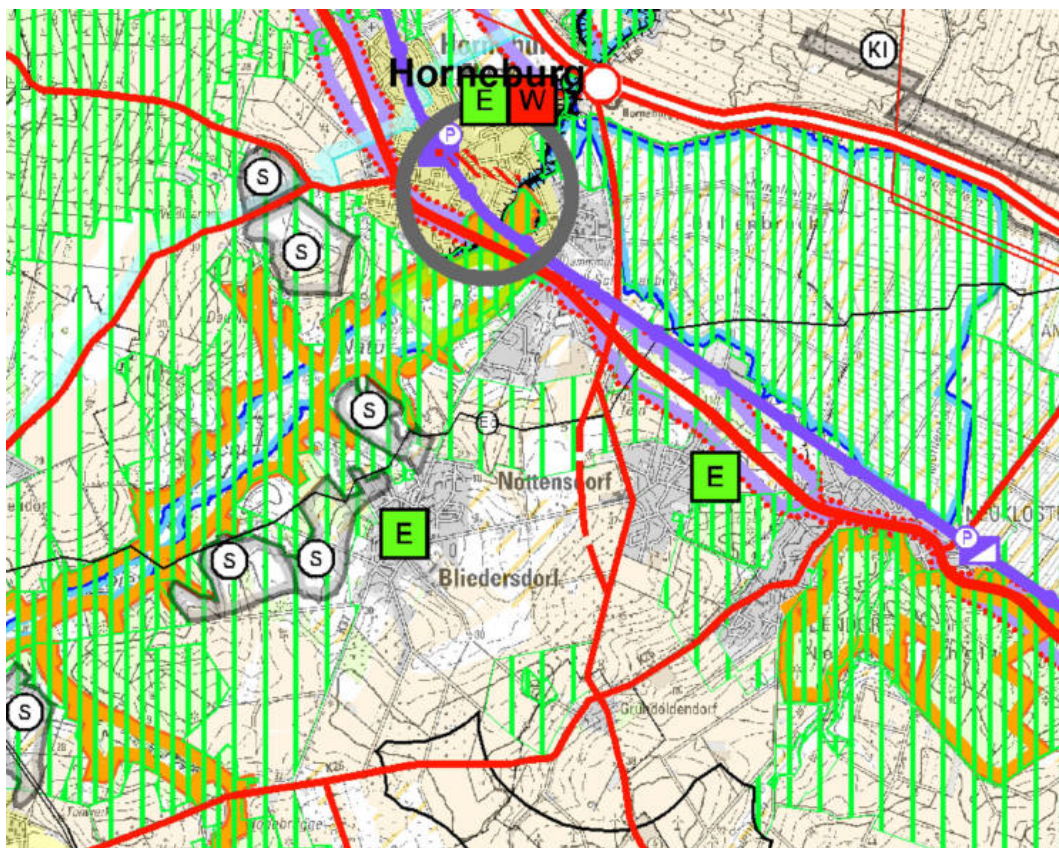
Fachleute der Naturschutzbehörden von Land, Kreisen und Städten, Vertreterinnen und Vertreter von Planungsbüros aus dem Bereich der Landschaftsplanung sowie von wissenschaftlichen Institutionen treffen sich jährlich zum Erfahrungsaustausch, der in Kooperation der Alfred Töpfer Akademie für Naturschutz und dem NLWKN durchgeführt wird.

Im Dezember 2021 wurden Themen wie die Umsetzung des Niedersächsischen Landschaftsprogramms, regionale Biotopverbundplanung sowie Klimaschutz im Rahmen von Bodennutzung diskutiert und jeweils aktuell fortgeschriebene oder in Fortschreibung befindliche Landschaftsrahmenpläne der zuständigen unteren Naturschutzbehörden vorgestellt. Die im Rahmen der Veranstaltung vorgestellten Planwerke deckten Niedersachsen mit seinen verschiedenen Landesteilen und ihren charakteristischen und sehr unterschiedlichen Naturräumen weitgehend ab. Deutlich wurden die Gemeinsamkeiten bei diesen planerischen Großprojekten, die Notwendigkeiten der landesweiten Standards bei der Landschaftsrahmenplanung, ihr laufender Fortentwick-

lungsbedarf, aber auch die individuellen Besonderheiten und Fragestellungen der verschiedenen Planungsräume.

Aufgrund der besonderen Relevanz der Zusammenarbeit zwischen Naturschutzbehörden und den Trägern der Regionalplanung für die Umsetzung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege sind Beiträge aus der Landes- und Regionalplanung regelmäßig auf der Tagesordnung des Erfahrungsaustauschs. Auch anlässlich der Fortschreibung des Landes-Raumordnungsprogramms wurde in Verbindung mit den Ansprüchen der Raumordnung an die Landschaftsrahmenplanung ein Thesenpapier vorgelegt. Diese Thesen wurden im Rahmen der Veranstaltung im Dezember 2021 an diskutiert und schließlich die Veröffentlichung der Thesen vereinbart. Insbesondere auch deshalb, weil Inhalte in der Reihe der Landschaftsrahmenplanungsseminare immer wieder aufgegriffen werden, wie zuletzt ausführlich beim Erfahrungsaustausch 2023: Fortsetzung folgt!

Britta Apelt und Alexander Harms (NLWKN)



Ausschnitt aus dem Regionalen Raumordnungsprogramm 2013, Landkreis Stade

15 Thesen zur Diskussion

Teil I: Wie nutzt der Landschaftsrahmenplan der Regionalplanung?

- 1 Ein (aktueller) Landschaftsrahmenplan ist die wichtigste Fachgrundlage für die Erstellung eines (guten) Regionalplans.
- 2 Der Regionalplan gewinnt an fachlicher und rechtlicher Qualität, wenn ein aktueller Landschaftsrahmenplan als Fachgrundlage zur Verfügung steht.
- 3 Ein (aktueller) Landschaftsrahmenplan erleichtert und beschleunigt die Aufstellung oder Änderung eines Regionalplans.
- 4 Auch für die Umsetzung der LROP-Aufträge benötigt die Regionalplanung Kenntnisse zum gegenwärtigen Zustand, zu voraussichtlichen Änderungen und zu Zielvorstellungen für die Entwicklung von Natur und Landschaft.
- 5 Die Neuaufstellung eines Regionalplans bietet einen guten Anlass, die Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans in Angriff zu nehmen.
- 6 Der Landschaftsrahmenplan nutzt der Regionalplanung am meisten, wenn er die Festlegungskategorien und -möglichkeiten der Regionalplanung von vornherein mit bedenkt.
- 7 Das Zusammenspiel von Landschaftsrahmenplan und Regionalplan wird durch einen frühen und fortlaufenden Austausch zwischen Naturschutzbehörde und Regionalplanung begünstigt.
- 8 Der beste Landschaftsrahmenplan nutzt nichts, wenn er zu spät kommt.

Teil II: Was kann die Regionalplanung zur Umsetzung der Zielkonzepte des Landschaftsrahmenplans beitragen?

- 9 Die Regionalplanung kann Teilbereiche von Natur und Landschaft vorsorglich schützen – auch zeitlich vor und räumlich ergänzend zu fachrechtlichen Ausweisungen.
- 10 Die wichtigsten Belange von Natur und Landschaft sollten sich in der zeichnerischen Darstellung des Regionalplans wiederfinden.
- 11 Der Regionalplan bietet die Möglichkeit, Kernflächen und Verbundachsen des Biotopverbunds zusammenhängend zu sichern.
- 12 Die niedersächsische Regionalplanung bietet vielfältige Möglichkeiten für sachlich differenzierte Festlegungen zum Themenkomplex „Natur und Landschaft“.
- 13 Die Zielkonzepte des Landschaftsrahmenplans lassen sich nicht 1:1 in die Regionalplanung übernehmen.
- 14 Ein wichtiger Beitrag der Regionalplanung zum vorsorglichen Schutz von Natur und Landschaft besteht darin, die Entwicklung von Siedlungen, Versorgungs- und Verkehrsinfrastruktur räumlich zu steuern. Damit wird die Umsetzung von Zielkonzepten des Landschaftsrahmenplans mittelbar unterstützt.
- 15 Die Regionalplanung kann und muss schneller werden – auch mit Blick auf ihren Auftrag zur Sicherung ökologischer Funktionen.

Teil I: Wie nutzt der Landschaftsrahmenplan der Regionalplanung?

1 Ein (aktueller) Landschaftsrahmenplan ist die wichtigste Fachgrundlage für die Erstellung eines (guten) Regionalplans.

Die Raumordnung verfolgt das Ziel, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen¹. Eine erfolgreiche Umsetzung dieser Leitvorstellung setzt voraus, dass der Regionalplanungsträger die ökologischen Funktionen seines Planungsraums kennt. Hierfür bietet ein (aktueller!) Landschaftsrahmenplan, der im gleichen Maßstab wie das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) erstellt wird (1:50.000), die passende Fachgrundlage: Er beschreibt den gegenwärtigen Zustand, voraussichtliche Änderungen und Zielkonzepte für die Entwicklung von Natur und Landschaft im Stadt- bzw. Kreisgebiet.

Auf dieser Grundlage kann der Regionalplanungsträger die vielfältigen Nutzungsansprüche insbesondere an den Freiraum räumlich so steuern, dass auch die Belange von Natur und Landschaft angemessen Berücksichtigung finden. Je älter und unvollständiger die Datenbasis für die Belange von Natur und Landschaft ist, desto schwieriger wird es, diese im Widerstreit mit anderen Nutzungsansprüchen an den Freiraum – u. a. Rohstoffgewinnung, Windenergie- und Freiflächen-Photovoltaiknutzung, Land- und Forstwirtschaft, Trinkwassergewinnung, Versorgungs- und Verkehrsinfrastruktur – angemessen im Regionalplan zu verankern.

¹ vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 Raumordnungsgesetz (ROG)

2 Der Regionalplan gewinnt an fachlicher und rechtlicher Qualität, wenn ein aktueller Landschaftsrahmenplan als Fachgrundlage zur Verfügung steht.

Die Festlegungen eines Regionalplans – textliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete, Eignungsgebiete – müssen gut begründet sein. Insbesondere für schlussabgewogene Ziele der Raumordnung gilt, dass sie einer fundierten Abwägungsgrundlage bedürfen und sachlich und räumlich hinreichend bestimmt

oder bestimmbar sein müssen. Aktuelle und detaillierte Informationen zu „Natur und Landschaft“ ermöglichen eine rechtssichere Abwägung und Begründung von Freiraumfestlegungen. Die Rechtssicherheit der auf dieser Abwägung basierenden Regionalpläne steigt mit der Aktualität und Validität der Umweltdaten.

3 Ein (aktueller) Landschaftsrahmenplan erleichtert und beschleunigt die Aufstellung oder Änderung eines Regionalplans.

Die Regionalplanung hat den gesetzlichen Auftrag, (auch) ökologische Belange in die gesamtäumliche Planung zu integrieren. Darüber hinaus sind die Auswirkungen der regionalplanerischen Festlegungen auf die Umweltschutzgüter zu ermitteln und zu prüfen (strategische Umweltprüfung). Fehlt ein (aktueller) Landschaftsrahmenplan, so ist die Regionalplanung gehalten, sich die erforderlichen Daten und Informationen anderweitig „zusammenzusuchen“. Dies ist

zeit- und geldaufwändig, und ein fehlendes Zusammenpassen des Datenstückwerks beeinträchtigt die Rechtssicherheit des Regionalplans (s. These 2). Das Vorliegen eines Landschaftsrahmenplans beschleunigt dagegen die Arbeit der Regionalplanung, da sie bereits auf einer guten Datengrundlage einschließlich Zielkonzepten, z. B. zum Biotopverbund, aufbauen kann.

4 Auch für die Umsetzung der LROP-Aufträge benötigt die Regionalplanung Kenntnisse zum gegenwärtigen Zustand, zu voraussichtlichen Änderungen und zu Zielvorstellungen für die Entwicklung von Natur und Landschaft.

Das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) definiert vielfältige Aufträge für die Regionalplanung: Sie ist u. a. aufgefordert, Festlegungen zugunsten der Windenergienutzung zu treffen, Großprojekte im Bereich der Straßen- und Schieneninfrastruktur raumordnungsrechtlich zu sichern und Vorsorge für die Entwicklung eines kreisweiten² Biotopverbunds zu treffen. Mit der im September 2022 in Kraft getretenen LROP-Änderung³ kommen neue Aufgaben im Bereich historischer Kulturlandschaften hinzu; zudem steigen die Anforderungen an eine differenzierte raumordnerische

Sicherung von Waldgebieten und die räumliche Steuerung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen. Um die Aufträge des LROP umsetzen zu können, muss die Regionalplanung die Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Freiraumnutzungen kennen, die sich z. B. aus der naturräumlichen Ausstattung, dem Vorkommen geschützter Arten oder der räumlichen Lage seltener Böden im Planungsraum ergeben. Diese Informationen können im Landschaftsrahmenplan passgenau aufbereitet werden.

5 Die Neuaufstellung eines Regionalplans bietet einen guten Anlass, die Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans in Angriff zu nehmen.

Die Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans ist ein anspruchsvolles Vorhaben und kostet viel Zeit und Geld. Sie ist parallel zu den vielfältigen anderen (Pflicht-)Aufgaben einer unteren Naturschutzbehörde zu leisten. Hierin liegt wohl der Grund, warum die Fortschreibung von Landschaftsrahmenplänen zum Teil eher zögerlich in Angriff genommen wird.⁴ Spätestens dann, wenn der Regionalplan neu aufzustellen bzw. fortzuschreiben ist – d. h. spätestens zehn Jahre nach

dessen Rechtskraft⁵ – besteht jedoch ein guter Anlass, das „Großprojekt“ der Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans in Angriff zu nehmen. Dies nutzt zum einen der Regionalplanung (s. Thesen 1-4), erhöht aber auch die Aussicht, die Belange von Natur und Landschaft angemessen im Regionalplan abzubilden (s. Thesen 9-12). Dabei ist auf einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf für die Erstellung des Landschaftsrahmenplans zu achten (s. These 8).

² für den Bereich der Region Hannover bzw. des Regionalverbands Braunschweig: regionsweiter Biotopverbund

³ www.ml.niedersachsen.de/182599.html

⁴ www.nlwkn.niedersachsen.de/46174.html

⁵ vgl. § 5 Abs. 7 NROG

6 Der Landschaftsrahmenplan nutzt der Regionalplanung am meisten, wenn er die Festlegungskategorien und -möglichkeiten der Regionalplanung von vornherein mit bedenkt.

Die Umsetzung von Zielkonzepten für Natur und Landschaft in der Regionalplanung wird erleichtert, wenn die Festlegungsmöglichkeiten der Regionalplanung bei der Erstellung bzw. Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans bereits mitgedacht werden: Welche Teilbereiche des Planbereichs sollten aus der Sicht von Natur und Landschaft mit Vorrang, welche mit Vorbehalt gesichert werden? Welche Planzeichen eignen sich hierfür am besten⁶? Soll eine punktuelle, lineare oder flächenhafte Festlegung erfolgen – oder eine allgemeinere, räumlich weniger konkrete Festlegung? Welche Zielvorstellungen können ggf. ergänzend textlich

festgelegt werden? Was davon ist so wichtig (und sachlich und räumlich bestimmt), dass es sogar als Ziel der Raumordnung festgelegt werden kann? Wer soll Adressat raumordnerischer Festlegungen zugunsten von Natur und Landschaft werden – die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft, die Wasserwirtschaft? Hier kann der Landschaftsrahmenplan eine gute und präzise fachliche Vorarbeit leisten, etwa durch konkrete Benennung von Teilflächen, die sich für eine bestimmte Festlegungskategorie eignen (vgl. beispielhaft These 12).

7 Das Zusammenspiel von Landschaftsrahmenplan und Regionalplan wird durch einen frühen und fortlaufenden Austausch zwischen Naturschutzbehörde und Regionalplanung begünstigt.

Für ein sinnvolles Ineinandergreifen von Landschaftsrahmenplanung und Regionalplanung ist ein regelmäßiger Austausch zwischen unterer Naturschutzbehörde und Regionalplanung parallel zum Fortschreibungs- bzw. Neuaufstellungsprozess von Landschaftsrahmenplan und RRÖP

zweckmäßig. (Gleiches gilt – mit Blick auf die Schutzgüter Boden und Wasser – im Übrigen auch für die jeweils zuständigen Fachämter im Kreishaus.) Hierfür kann es förderlich sein, wenn der Regionalplanung ein zentraler Ansprechpartner in der unteren Naturschutzbehörde zugeordnet wird.

8 Der beste Landschaftsrahmenplan nutzt nichts, wenn er zu spät kommt.

Die Zeitpläne zur Aufstellung von Landschaftsrahmenplan und Regionalplan sollten aufeinander abgestimmt werden. Startet die Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans zu spät, nutzt sie der Regionalplanung nur noch bedingt – es sind umgekehrt sogar Verzögerungen wahrscheinlich, weil neue Kenntnisse und Zielvorstellungen zur Entwicklung von

Natur und Landschaft die bereits ausgearbeiteten Regionalplan-Entwürfe in Frage stellen. Idealerweise startet die Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans daher mindestens zwei bis drei Jahre vor dem Beginn der Neuaufstellung eines RRÖP.

Teil II: Was kann die Regionalplanung zur Umsetzung der Zielkonzepte des Landschaftsrahmenplans beitragen?

9 Die Regionalplanung kann Teilbereiche von Natur und Landschaft vorsorglich schützen – auch zeitlich vor und räumlich ergänzend zu fachrechtlichen Ausweisungen.

Wichtige Teile von Natur und Landschaft sind im Regelfall bereits fachrechtlich gesichert – z. B. als Natura 2000-Gebiet, als Landschaftsschutzgebiet (LSG) oder Naturschutzgebiet (NSG), als geschützte Biotope oder Naturdenkmale. Dort, wo im Regionalplan diese fachrechtlich geschützten Gebiete durch entsprechende raumordnerische Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete überlagert werden, ergibt sich auf den ersten Blick für den Schutz von Natur und Landschaft kein großer Mehrwert, da auf diesen Flächen ohnehin die fachrechtlichen Inhalte – z. B. die Bestimmungen einer NSG-Verordnung – maßgeblich sind und es der Raumord-

nung nicht zusteht, das Fachrecht überregelnde Festlegungen zu treffen.

Die zusätzliche Darstellung verschafft aber einen guten Überblick im Sinne einer „Gesamtschau“ der Belange von Natur und Landschaft, s. These 10. Ein besonderer Mehrwert raumordnerischer Festlegungen ergibt sich darüber hinaus dort, wo ergänzend zur fachrechtlich gesicherten Kulisse eine raumordnerische Sicherung erfolgt – etwa in den Bereichen, in denen perspektivisch eine Schutzgebietsausweisung oder -erweiterung erwogen wird. Hier kann der Regionalplan eine vorsorgliche Flächensicherung vornehmen.

⁶ Einen Überblick über die derzeit für den Einsatz in niedersächsischen Regionalplänen empfohlenen Planzeichen mit Bezug zu Natur und Landschaft bietet der „Planzeichenkatalog“ des NLT (Stand: März 2021), S. 65-85.

10 Die wichtigsten Belange von Natur und Landschaft sollten sich in der zeichnerischen Darstellung des Regionalplans wiederfinden.

Ein besonderer Mehrwert der Regionalplanung liegt darin, die raumbezogenen Ansprüche und Zielvorstellungen für die Entwicklung des Planungsraums in eine Karte zu bringen und damit eine belangübergreifende Zusammenschau zu ermöglichen. Ist ein neues, raumbedeutsames Vorhaben angedacht, bietet die Plankarte des RROP auf diese Weise eine gute „Messlatte“ für eine erste Vorprüfung, ob und wo dieses Vorhaben raum- und umweltverträglich Platz

finden könnte. Hierfür ist es jedoch zweckmäßig, relevante Inhalte mit Raumbezug auch kartografisch umzusetzen. So ist z. B. im Bereich der Biotopvernetzung die zeichnerische Festlegung von Vorbehaltsgebieten für Vernetzungsflächen einer rein textlichen Beschreibung als Plansatz („soll zwischen a und b eine Vernetzung erfolgen“) mit Blick auf die „Anwendungsfreundlichkeit“ und Wirkmacht dieser Festlegung vorzuziehen.

11 Der Regionalplan bietet die Möglichkeit, Kernflächen und Verbundachsen des Biotopverbunds zusammenhängend zu sichern.

Ein zentraler Bestandteil jedes Landschaftsrahmenplans sind Zielkonzepte für die Entwicklung eines kreisweiten⁷ Biotopverbunds. Die Sicherung und Umsetzung dieser Zielkonzepte für Wald- und Offenlandbereiche ebenso wie für Fließgewässer erfolgt auf unterschiedlichen Wegen: Kernflächen und Teilbereiche der Verbindungsflächen sind oder werden mit fachrechtlichem Schutzstatus versehen (z. B. NSG, LSG), Verbindungselemente z. B. als wertvolle Landschaftsbestandteile oder Biotope fachrechtlich einzeln gesichert, Vernetzungsbeziehungen z. B. durch Flächenaufkauf, Förderprogramme und -maßnahmen oder Vertragsnaturschutz unterstützt. Die kommunale Bauleitplanung trägt auf Flächennutzungs- und Bebauungsplanebene ebenfalls dazu bei, den Zielen des Landschaftsrahmenplans Rechnung zu tragen, zumal Landschafts- und Grünordnungspläne auf gemeindlicher Ebene häufig fehlen.

Eine gesamträumliche, möglichst verbindliche Umsetzung eines kreisweiten Biotopverbundkonzepts ist jedoch

am ehesten auf der Ebene des Regionalplans möglich: Hier werden zum einen die Kernflächen des Biotopverbunds – in der Regel als Vorranggebiete – zeichnerisch gesichert. Ergänzend besteht der Auftrag an die Regionalplanungsträger, auch „Habitatkorridore“ festzulegen und so auch Verbindungsflächen des Biotopverbunds verstärkt in den Blick zu nehmen⁸. Schließlich ist es möglich, Zielvorstellungen zum Biotopverbund auch mit textlichen Plansätzen in den Regionalplan zu überführen⁹. Einschränkend ist jedoch festzuhalten: Nicht alle Teile des Biotopverbundkonzepts finden im Regionalplan ihren Platz – einerseits aufgrund der (groben) Maßstäblichkeit des Regionalplans (1:50.000), andererseits aufgrund des raumordnerischen Auftrags, belangübergreifend Funktionen und Nutzungen zu sichern, mithin auch solche, die im Konflikt zu Zielsetzungen der Biotopvernetzung stehen (vgl. These 13).

12 Die niedersächsische Regionalplanung bietet vielfältige Möglichkeiten für sachlich differenzierte Festlegungen zum Themenkomplex „Natur und Landschaft“.

Kaum ein anderes Flächenland in Deutschland dürfte über eine vergleichbar breite und differenzierte Palette an regionalplanerischen Festlegungsmöglichkeiten für „Natur und Landschaft“ verfügen wie Niedersachsen. Als Beispiel kann hier das Spektrum der Festlegungsoptionen für ein größeres Waldgebiet angedeutet werden: Dieses kann im RROP textlich adressiert werden und/oder durch zeichnerische Festlegungen mit einem Sicherungs- und/oder Entwicklungsauftrag versehen werden, und zwar als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet für die Funktionen/Nutzungen

„Wald“, „Biotopverbund“, „Natur und Landschaft“, „Freiraumfunktionen“ oder „landschaftsbezogene Erholung“. Angrenzende Areale können etwa als „Vorbehaltsgebiet zur Vergrößerung des Waldanteils“, als „Vorbehaltsgebiet von Aufforstung freizuhaltendes Gebiet“ oder als „Vorbehaltsgebiet Verbesserung der Landschaftsstruktur und des Naturhaushalts“ festgelegt werden. Der Landschaftsrahmenplan kann diese Festlegungsmöglichkeiten vor- und mitdenken und konkrete Vorschläge für die regionalplanerische Umsetzung machen.

⁷ für den Bereich der Region Hannover bzw. des Regionalverbands Braunschweig: regionsweiter Biotopverbund

⁸ vgl. Ziffer 3.12 04 Satz 2 LROP

⁹ zur Umsetzung des Biotopverbunds auf Regionalplanebene vgl. WAIS, F. (2018): Arbeitshilfe zur Umsetzung von Regelungen zum Biotopverbund des Landes-Raumordnungsprogramms (LROP) in die Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP), unveröff.

13 Die Zielkonzepte des Landschaftsrahmenplans lassen sich nicht 1:1 in die Regionalplanung übernehmen.

Die vorlaufenden Ausführungen verdeutlichen, dass dem Regionalplan – neben fachrechtlichen Schutzkulissen, Bauleitplanung, Förderprogrammen, Vertragsnaturschutz u. a. m. – eine eigene, wichtige Rolle zur Umsetzung von Zielkonzepten der Landschaftsrahmenplanung zukommt. Denn der Landschaftsrahmenplan selbst entfaltet keine rechtliche Bindungswirkung. Dennoch können, sollen und dürfen Zielkonzepte des Landschaftsrahmenplans nicht 1:1 im Regionalplan umgesetzt werden. Maßgeblich sind hier zum einen die „Maßstabsgrenze“ (Beispiel: Zielkonzepte für Wallhecken lassen sich im Maßstab 1:50.000 nicht umsetzen), zum anderen die „Fachrechtsgrenze“ (Beispiel: Das RROP kann für ein konkretes NSG nicht abweichende/verschär-

fende Inhalte festlegen, da die Raumordnung die NSG-Verordnung nicht überregeln kann).

Darüberhinausgehend findet die Umsetzung von Zielkonzepten der Landschaftsrahmenplanung stets dort ihre Grenze, wo diese in Abwägung zu anderen Belangen der Freiraumnutzung im jeweiligen Fall – z. B. Siedlungsentwicklung, Rohstoffgewinnung oder Energieerzeugung – zurücktreten. Denn die Raumordnung hat gerade den Auftrag, eine belangübergreifende, vorausschauende Koordinierung unterschiedlicher Belange vorzunehmen und insoweit auch die Entfaltung einzelner Belange zu begrenzen. Dies gilt auch für die Entwicklung von Natur und Landschaft.

14 Ein wichtiger Beitrag der Regionalplanung zum vorsorglichen Schutz von Natur und Landschaft besteht darin, die Entwicklung von Siedlungen, Versorgungs- und Verkehrsinfrastruktur räumlich zu steuern. Damit wird die Umsetzung von Zielkonzepten des Landschaftsrahmenplans mittelbar unterstützt.

Die Regionalplanung schützt Natur und Landschaft auch dadurch, dass sie räumliche Grenzen für die Siedlungsentwicklung festlegt – und damit mittelbar den Freiraum schützt. So gilt etwa der Grundsatz des Landes-Raumordnungsprogramms, dass die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten vorrangig auf die „Zentralen Orte“ und vorhandene Siedlungsgebiete mit ausreichender Infrastruktur konzentriert werden soll; zudem soll die Entwicklung von entsprechenden Gebieten flächensparend erfolgen¹⁰. Die Regionalplanung ist aufgefordert, diese – recht allgemeinen – Grundsätze mit Leben zu füllen, indem sie z. B. die räumliche Ausdehnung der „Zentralen Orte“ – in Form von zentralen Siedlungsgebieten – im Regionalplan definiert.

Darüber hinaus können im Regionalplan konkrete Festlegungen zur Eigenentwicklung getroffen werden und so ein gemeindeübergreifend geltender Rahmen für die Siedlungsentwicklung vorgegeben werden, der dem wünschenswerten „Wettbewerb“ von Städten und Gemeinden um Einwohner und Unternehmensansiedlungen einen angemessenen Rahmen setzt. Hierfür bedarf es – ausnahmsweise – keines aktuellen Landschaftsrahmenplans, sondern einer guten Kenntnis der erwarteten Wohn- und Gewerbeentwicklung und des politischen Muts, der Inanspruchnahme des nicht vermehrbaren Guts „Fläche“ angemessene Grenzen zu setzen.

15 Die Regionalplanung kann und muss schneller werden – auch mit Blick auf ihren Auftrag zur Sicherung ökologischer Funktionen.

Die Sicherung ökologischer Funktionen als Teilauftrag der Raumordnung setzt voraus, dass deren Planwerke mit der dynamischen Entwicklung von Ansprüchen an Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung mithalten können. Hier zeigen sich zurzeit Defizite: Die Neuaufstellung und Änderung von Regionalplänen dauert oft zu lang. Hierfür können verschiedene Gründe benannt werden, u. a. wachsende rechtliche Anforderungen, fehlende (landesweite) Datengrundlagen, eine hohe Zahl an Stellungnahmen in Beteiligungsverfahren, die Vielzahl der verpflichtend zu regelnden Inhalte, parallel laufende Änderungsverfahren des LROP, wechselnde (kreis-)politische Wünsche und Anforderungen an die Planinhalte (mit entsprechenden Überarbeitungsbedarfen), begrenzte personelle Kapazitäten, Fachkräftemangel.

Die benannten Punkte weisen zugleich auf Bereiche hin, in denen – im bestehenden gesetzlichen Rahmen, aber erforderlichenfalls auch durch Gesetzesänderung – deutliche Beschleunigungspotenziale für RROP-Verfahren bestehen. Diese sollten möglichst zügig erschlossen und umgesetzt werden, um die Handlungsfähigkeit der Regionalplanung zu erhöhen – auch mit Blick auf ihren Beitrag zur Umsetzung von Zielkonzepten der Landschaftsrahmenplanung. Eine Beschleunigung von RROP-Neuaufstellungs- und Änderungsverfahren (ebenso wie eine zügige Fortschreibung von Landschaftsrahmenplänen) ist umso bedeutsamer, als in den kommenden Jahren in Zeiten von Energiewende und Mobilitätswende steigende Flächenansprüche an den Freiraum zu erwarten sind, die einer ausgewogenen räumlichen Steuerung bedürfen.

¹⁰ Ziffern 2.1 04 und 2.1 05 LROP

Die Autoren



Simon Grotthoff ist Diplom-Ingenieur für Raumplanung und Bauassessor. Er leitet das Amt für Planung, Klimaschutz und Kultur des Landkreises Stade, in dem u. a. die Raumordnung und die Geoinformation angesiedelt sind.

Simon Grotthoff
Landkreis Stade
Am Sande 2, 21682 Stade
simon.grotthoff@landkreis-stade.de
www.landkreis-stade.de



Dr. Stefano Panebianco ist Diplom-Ingenieur für Raumplanung. Er leitet den Aufgabenbereich Raumordnung und Landesplanung im Amt für regionale Landesentwicklung Lüneburg und ist Mitglied im Informations- und Initiativkreis Regionalplanung der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft.

Dr. Stefano Panebianco
Auf der Hude 2, 21339 Lüneburg
stefano.panebianco@arl-ig.niedersachsen.de
www.arl-ig.niedersachsen.de

Anhang

Stand der Landschaftsrahmenplanung in Niedersachsen (Juni 2023)

Seit 1981 haben die unteren Naturschutzbehörden in Niedersachsen die Aufgabe, Landschaftsrahmenpläne (LRP) auszuarbeiten und fortzuschreiben. Von 51 Landschaftsrahmenplänen liegen 49 vor¹¹. Davon wurden viele Pläne in den 1990er Jahren erarbeitet und veröffentlicht.

Inzwischen wurden zahlreiche LRP fortgeschrieben oder befinden sich derzeit in der Fortschreibung, um angesichts wesentlicher Veränderungen von Natur und Landschaft die erforderlichen Aktualisierungen abzubilden. Bedarfsweise kann das auch mit einem inhaltlichen oder räumlichen Teilplan erfolgen (§ 9 Abs. 4 BNatSchG). Als Teilfortschreibung werden demnach Pläne bezeichnet, bei denen in der Fort-

schreibung nicht alle Schutzgüter des Naturschutzes oder nur bestimmte Teilräume bearbeitet werden.

Knapp die Hälfte der unteren Naturschutzbehörden hat aktuelle LRP (19) bzw. Teilfortschreibungen (5) veröffentlicht. Eine Reihe arbeitet an einer Fortschreibung (13) bzw. Teilfortschreibung (2).

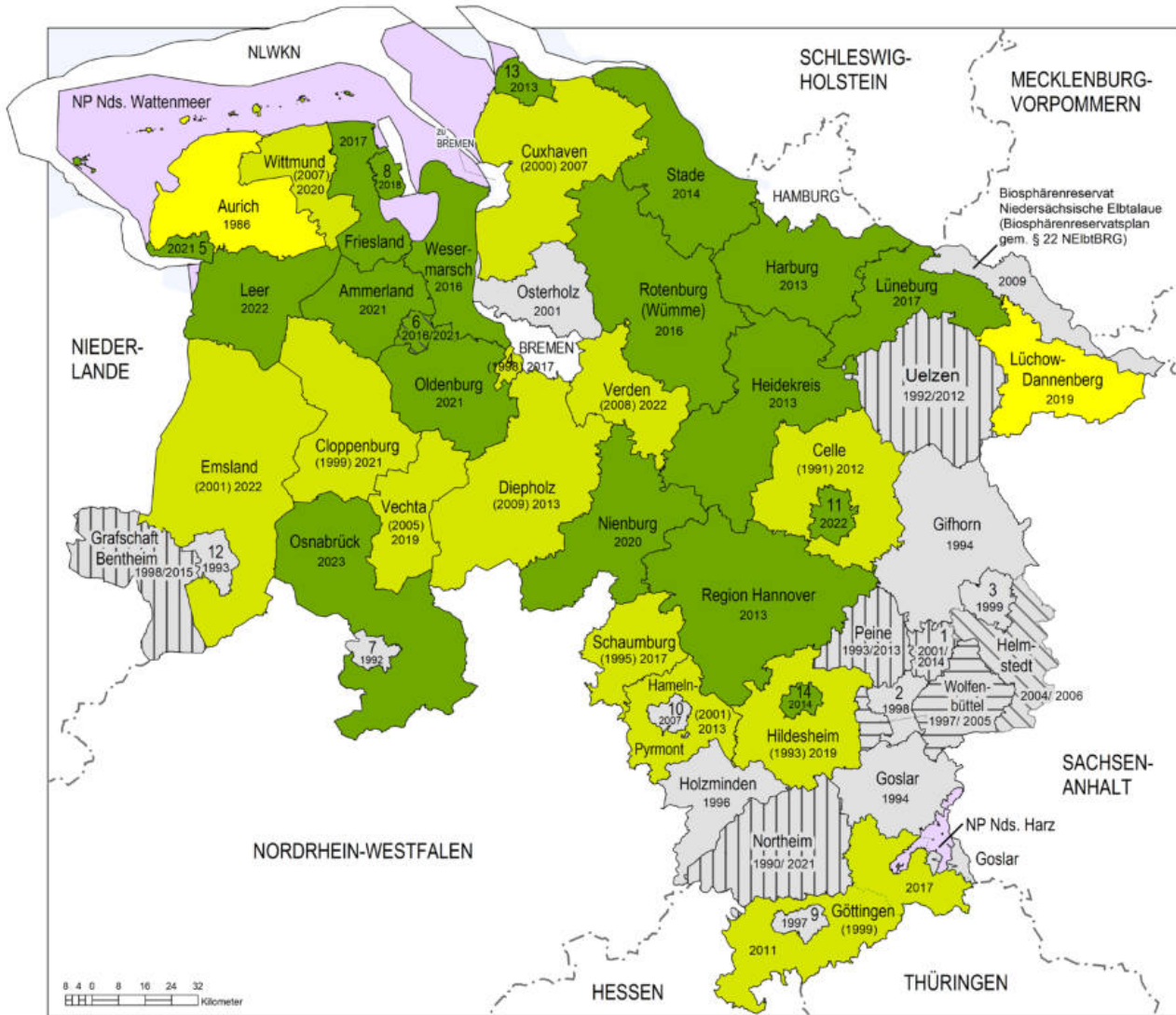
Um den LRP als Naturschutzfachplan und Grundlage für weitere Planungen oder Verwaltungsverfahren aktuell zu halten, ist er zukünftig grundsätzlich mindestens alle 10 Jahre fortzuschreiben (§ 10 Absatz 4 BNatSchG).

Der jeweils aktuelle Stand der Erstellung und Fortschreibung der Landschaftsrahmenpläne ist auf den Internetseiten des NLWKN abrufbar:

www.nlwkn.niedersachsen.de/46174.html

¹¹ Durch die Fusion der ehemaligen Landkreise Osterode am Harz und Göttingen zum neuen Landkreis Göttingen am 01.11.2016 liegen dort zurzeit zwei unterschiedliche Planungsstände vor.

Stand der Landschaftsrahmenplanung in Niedersachsen



Stand: Juni 2023

Gestaltung: © NLWKN

Landschaftsrahmenpläne in Bearbeitung

- Erstaufstellung § 10 (2) BNatSchG begonnen mit Jahr d. Vorbesprechung [Anzahl: 2]
- Fortschreibung begonnen mit Jahr d. Vorbesprechung, (Stand veröffentlichter Landschaftsrahmenplan) [Anzahl: 13]

Landschaftsrahmenpläne veröffentlicht

- Landschaftsrahmenplan mit Jahr der Veröffentlichung, > 10 Jahre ohne Fortschreibung [Anzahl: 17]
- geltender Landschaftsrahmenplan gem. § 10 (4) BNatSchG mit Jahr der Veröffentlichung [Anzahl: 19]

Teilfortschreibung (überlagernde Darstellung)

- Teilfortschreibung mit Jahr der Veröffentlichung > 10 Jahre; (Stand des Landschaftsrahmenplans) [Anzahl: 1]
- Teilfortschreibung begonnen mit Jahr der Vorbesprechung, (Stand des Landschaftsrahmenplans) [Anzahl: 2]
- geltende Teilfortschreibung mit Jahr der Veröffentlichung, (Stand des Landschaftsrahmenplans) [Anzahl: 5]

Untere Naturschutzbehörden mit Verpflichtung zur Aufstellung des Landschaftsrahmenplanes (51)

36 Landkreise, die Region Hannover und folgende 14 Städte (s. Karte):

- | | |
|-------------------|-----------------------------|
| Kreisfreie Städte | Große selbstständige Städte |
| 1 Braunschweig | 10 Hameln |
| 2 Salzgitter | 11 Celle |
| 3 Wolfsburg | 12 Lingen |
| 4 Delmenhorst | 13 Cuxhaven |
| 5 Emden | 14 Hildesheim |
| 6 Oldenburg | |
| 7 Osnabrück | |
| 8 Wilhelmshaven | |
| (9) Göttingen | |

Nationalpark



Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
-Fachbehörde für Naturschutz-
Betriebsstelle Hannover-Hildesheim
Landschaftsplanung,
Beiträge zu anderen Planungen



Niedersächsischer Landesbetrieb für
Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz



Beiträge zur Eingriffsregelung VIII

Freiflächen-Photovoltaik naturverträglich • Entsiegelung •
Versiegelung-PIK • 10 Jahre Kompensationsverzeichnis-Verordnung •
Kompensationsverzeichnis Nds. • Durchführung + Kontrolle
Kompensationsmaßnahmen • Landschaftsrahmenplanung-
Regionalplanung



Niedersachsen

Inhalt

Vorwort	235	WYATT, A.: 10 Jahre Kompensationsmanagement mit der Niedersächsischen Kompensationsverzeichnis-Verordnung – Ein Praxisbericht aus der Region Hannover	278
NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG, NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, ENERGIE UND KLIMASCHUTZ & NIEDERSÄCHSISCHER LANDESBETRIEB FÜR WASSERWIRTSCHAFT, KÜSTEN- UND NATURSCHUTZ: Hinweise für einen naturverträglichen Ausbau von Freiflächen-Photovoltaikanlagen – Stand 11.10.2023	236	HOWIND, F.: Auf dem Weg zu einem landesweiten Kompensationsverzeichnis in Niedersachsen	282
BREUER, W.: Entsiegelung als Kompensationsmaßnahme?	259	HORMANN, M.: Kontrolle und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen sowie ihre Eintragung in das Kompensationsverzeichnis	286
FRIEBEN, B.: Kompensation von versiegelungsbedingten Beeinträchtigungen des Bodens durch dauerhafte Umstellung auf ökologischen Landbau – erforderliches Flächenverhältnis	268	GROTTHOFF, S. & S. PANEBIANCO: Landschaftsrahmenplanung in Niedersachsen: Fachgrundlage der Regionalplanung – 15 Thesen zum Zusammenhang von Regionalplanung und Landschaftsrahmenplanung	288

Vorwort

Sie verdankt ihre Entstehung dem in den 1970er Jahren aufkeimenden Bewusstsein für die Grenzen des Wachstums und gilt bis heute als eine naturschutzrechtliche Errungenschaft: die Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes. Sie bindet seit 1976 nahezu jedes Natur und Landschaft beanspruchende Bauvorhaben an die Pflicht, vermeidbare Eingriffsfolgen zu unterlassen und die unvermeidbaren Eingriffsfolgen zulässiger Eingriffe bestmöglich zu kompensieren.

Die mit der Eingriffsregelung verbundenen Pflichten sowie die ebenfalls zu beachtenden Bestimmungen des besonderen Arten- und Biotopschutzes gelten auch für Freiflächen-Photovoltaikanlagen, die in den nächsten Jahren in einem nicht unerheblichen Umfang Natur und Landschaft beanspruchen werden. Der Umstand, dass man sich von diesen Anlagen einen Beitrag für eine Energiewende verspricht, ändert nichts an der bestehenden Verpflichtung, die Folgen dieses Ausbaus für Natur und Landschaft nach den geltenden naturschutzrechtlichen Maßstäben zu prognostizieren, zu bewerten und zu bewältigen.

Der erste Beitrag in der vorliegenden Ausgabe des Informationsdienstes zeigt auf, wie die mit Freiflächen-Photovoltaikanlagen verbundenen Anforderungen eingelöst werden können. Herausgeber dieser von Fachleuten aus Landesverwaltung und Landkreisen erarbeiteten „Hinweise für einen naturverträglichen Ausbau von Freiflächen-Photovoltaikanlagen“ sind das Niedersächsische Umweltministerium, der Niedersächsische Landkreistag und die niedersächsische Fachbehörde für Naturschutz.

Diese Arbeitshilfe soll die Abgrenzung des Untersuchungsraumes, die Erfassung und Bewertung des Ist-Zustandes von Natur und Landschaft der betroffenen Grund-

flächen, die Prognose der Eingriffsfolgen, die Ermittlung von Vorkehrungen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen sowie von Art und Umfang u. U. notwendiger Kompensationsmaßnahmen erleichtern. In diesem Zusammenhang werden auch Hinweise gegeben, wie mit einer naturnahen Gestaltung der Anlagenfelder externe Kompensationsumfänge verringert oder günstigenfalls vermieden werden können. Diese Arbeitshilfe ist ein Angebot für die an der Planung und Zulassung von Freiflächen-Photovoltaikanlagen beteiligten Stellen: Gemeinden, Vorhabenträger und ihre Gutachterbüro sowie die Naturschutzverbände und -vereinigungen.

Weitere Beiträge in diesem Heft befassen sich mit

- der Entsiegelung von Boden und der auf diese Weise erreichbaren Kompensation von Eingriffsfolgen,
- den Umweltleistungen des ökologischen Landbaus und ihrer Anrechenbarkeit auf Kompensationsverpflichtungen der Eingriffsregelung,
- den zehnjährigen Erfahrungen des Kompensationsmanagements in der Region Hannover,
- den Überlegungen zum Aufbau eines landesweiten Kompensationsverzeichnisses,
- der Durchführung und Kontrolle von Kompensationsmaßnahmen sowie
- der Landschaftsrahmenplanung in Niedersachsen als Fachgrundlage der Regionalplanung.

Wilhelm Breuer

Impressum

Herausgeber:
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und
Naturschutz (NLWKN) – Direktion –

ISSN 0934-7135, Schutzgebühr: 4,- € zzgl. Versandkostenpauschale,
auch im Abo erhältlich.

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.
Für den sachlichen Inhalt sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.
1. Auflage 2023, 1-2.500

Titelbild: Freiflächen-Photovoltaikanlage (Foto: Gerhard Trommer);
Turmfalke, Zauneidechse (Fotos: G. & R. Kistowski/wunderbare-erde.de);
Perlmutterfalter (Foto: Achim Schumacher)

Schriftleitung: Manfred Rasper, NLWKN
Gestaltung: Leonie Krause, NLWKN

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.

Bezug:
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und
Naturschutz (NLWKN) – Veröffentlichungen –
Postfach 91 07 13, 30427 Hannover
veroeffentlichungen@nlwkn.niedersachsen.de
Tel.: 0511 / 3034-3305
www.nlwkn.niedersachsen.de/veroeffentlichungen-naturschutz
<http://webshop.nlwkn.niedersachsen.de>