

Stellungnahme des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz zu der

Landtagseingabe 01753/11/19

Inga Hartmann, 37154 Northeim

Betr.: Stärkung des Bodenschutzes: a) Obergrenze für Flächenneuanspruchnahme und Flächenneuversiegelung b) Schutz hochwertiger Acker- und Grünlandflächen c) Begrenzung der Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen d) Zulassen von Bürgerbegehren bei der Bauleitplanung

Inhalt der Petition:

Die Petentin bittet um Einführung der folgenden vier landesrechtlichen Änderungen zur Stärkung des Bodenschutzes in Niedersachsen:

1. Einführung verbindlicher Obergrenzen für die Flächenneuanspruchnahme und die Flächenneuversiegelung für Landkreise und Gemeinden
2. Durchsetzen des Schutzes hochwertiger Acker- und Grünlandflächen als „Vorranggebiet Landwirtschaft“
3. Begrenzung der Geltungsdauer und von Flächennutzungsplänen und Verpflichtung zur regelmäßigen Aktualisierung
4. Zulassung von Bürgerbegehren zum Themenkomplex Bauleitplanung in Niedersachsen

Zu dieser Petition nehme ich wie folgt Stellung:

1) Einführung verbindlicher Obergrenzen für die Flächenneuanspruchnahme und die Flächenneuversiegelung für Landkreise und Gemeinden

Die deutsche Bundesregierung hat in der Neuauflage der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016, die zuletzt 2021 überarbeitet wurde, als Ziel ausgegeben, die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 ha/Tag zu reduzieren. Bis 2050 soll eine Netto-Flächenneuanspruchnahme von 0 ha/Tag erreicht werden.¹ Das Land Niedersachsen hat dieses Ziel in der niedersächsischen Nachhaltigkeitsstrategie auf 4 ha/Tag bis 2030 in Niedersachsen konkretisiert². Die Nachhaltigkeitsstrategien von Bund und Land sind keine bindenden Rechtsakte. Eine weitere Konkretisierung dieser Ziele von Bundes- und Landesebene auf Ebene der Landkreise, Städte und

¹ Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016; Berlin.

Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021; Berlin.

² MU - Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (Hrsg.) (2020): Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie für Niedersachsen. Fortschreibung und Aktualisierung der Nachhaltigkeitsindikatoren.

Gemeinden wird im LABO-Statusbericht Flächeninanspruchnahme befürwortet³. Auch das Land Niedersachsen spricht sich im Eckpunktepapier zu Ziel 14 des Niedersächsischen Wegs für transparente Flächensparziele auf allen Ebenen aus⁴.

Der Forderung, verbindliche Obergrenzen für die Flächenneuanspruchnahme durch den Niedersächsischen Landtag einzuführen, kann nicht entsprochen werden, da dies nicht mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung in Artikel 28 Grundgesetz sowie Artikel 57 der Niedersächsischen Landesverfassung vereinbar wäre. Die Neuversiegelung von Flächen ist in Niedersachsen gemäß §1a des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes bis 2030 auf weniger als 3ha/Tag zu beschränken. Dieser Wert wird mit 2,3 ha/Tag im vierjährigen Mittel von 2021-2024 zurzeit eingehalten⁵.

2) Durchsetzen des Schutzes hochwertiger Acker- und Grünlandflächen als „Vorranggebiet Landwirtschaft“

Leitvorstellung der Raumordnung ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum – z.B. Belange der Rohstoffsicherung, Siedlungsentwicklung, Verteidigung, Verkehrsinfrastruktur, Energie, Hochwasserschutz, Naturschutz u.a.m. – aufeinander abzustimmen, auftretende Konflikte zu minimieren und Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

Die Umsetzung dieser Anforderungen erfolgt u.a. in der Regionalplanung durch die Aufstellung eines Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) für den jeweiligen Planungsraum. In diesem wird die regional angestrebte räumliche Entwicklung festgelegt. In Niedersachsen ist die Regionalplanung den Regionalplanungsträgern als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises zugewiesen und liegt damit in deren eigener Planungshoheit.

Ein wesentlicher Bestandteil der RROP ist die zeichnerische Darstellung im Maßstab 1:50.000. Darin werden Ziele des Landes-Raumordnungsprogramms aufgegriffen und räumlich konkretisiert. Darüber hinaus werden eigene regionsspezifische Planungsziele der Regionalplanungsträger in der zeichnerischen Darstellung festgelegt.

Für die Erstellung der RROP können die Regionalplanungsträger auf eine große Anzahl niedersachsenweit verwendbarer Planzeichen, die mit der obersten Landesplanungsbe-

³ LABO – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2020): LABO Statusbericht 2020. Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Versiegelung.

⁴ Eckpunktepapier Ziel 14 des Niedersächsischen Wegs - Positionen zur Reduktion der Flächenneuanspruchnahme und Neuversiegelung

⁵ https://www.lbeg.niedersachsen.de/boden_grundwasser/bodenschutz/flaechenanspruchnahme_und_bodenversiegelung/flaechenanspruchnahme-und-bodenversiegelung-in-niedersachsen-797.html

hörde abgestimmt sind, zurückgreifen. Diese finden sich im Planzeichenkatalog – Planzeichen für die Regionalplanung. Darin enthalten ist auch das Planzeichen Vorranggebiet Landwirtschaft.

Planungsziel eines solchen Vorranggebietes Landwirtschaft ist die Sicherung der natürlichen Bodenfunktionen, insbesondere der Nutzungsfunktion, durch die Sicherung der landwirtschaftlichen Flächen für landwirtschaftliche Nutzungen. Alle Vorranggebiete Landwirtschaft umfassen Flächen, die für die Landwirtschaft und deren raumbedeutsame Funktionen eine besonders hohe Bedeutung aufweisen. Es ist aber Aufgabe des jeweiligen Regionalplanungsträger zu bestimmen, welche Kriterien der konkreten Vorranggebietsfestlegung zugrunde gelegt werden. Nicht alle Flächen, die eine hohe landwirtschaftliche Wertigkeit besitzen, können als Vorranggebiete Landwirtschaft festgelegt werden. Denn eine rein kriterienbasierte Festlegung von Vorranggebieten Landwirtschaft widerspräche einer gerechten Abwägung der unterschiedlichen Anforderungen an den Raum. Diese ist aber zentraler Teil der Planung. Unter Berücksichtigung der gegebenen räumlichen Verhältnisse ist es notwendig zu erwägen, was für und was gegen die Festlegung raumkonkreter Vorranggebiete spricht. Der Träger der Regionalplanung muss abwägen und entscheiden, welcher Belang sich an welcher Stelle im Planungsraum durchsetzt und welche anderen Belange dort entsprechend zurücktreten müssen.

Die Festlegung von Vorranggebieten erfolgt schlussabgewogen, d.h. der Regionalplanungsträger trifft eine eigene raumplanerische Letztentscheidung. Verbunden mit einer solchen Vorranggebietsfestlegung ist dann der Schutz vor entgegenstehenden Nutzungsansprüchen. Die Inanspruchnahme von Vorranggebieten Landwirtschaft durch andere Nutzungen ist ausgeschlossen, soweit diese dem festgelegten Vorrang entgegenstehen. Regelmäßig wird dies bei raumbedeutsamen Vorhaben, die mehr als nur eine geringfügige Umwidmung von Flächen bedürfen, der Fall sein. Beispielhaft zu nennen sind Siedlungs-, Gewerbe- und Industrievorhaben sowie Freiflächenphotovoltaik, Verkehrswege- Neubauvorhaben und Kompensationspools.

Der Landkreis Northeim ist derzeit der einzige Regionalplanungsträger in Niedersachsen, der beabsichtigt, das Planzeichen Vorranggebiet Landwirtschaft zu nutzen. Die Festlegung erfolgte auf Grundlage eines landwirtschaftlichen Fachbeitrags. Allerdings erfolgte die Festlegung nicht in Form einer direkten Übernahme der fachgutachtlichen Empfehlungen, sondern als Ergebnis einer gesamträumlichen Abwägung mit anderen Raumnutzungsansprüchen. Dabei wurden bspw. Abstände zu Siedlungsgebieten vorgesehen, um auch künftig eine Siedlungsentwicklung zu ermöglichen. Des Weiteren wurden Windenergiegebiete lediglich als Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft festgelegt und zudem bauleitplanerisch gesicherte Bereiche berücksichtigt.

Bei Fortschreibung eines Regionalen Raumordnungsprogramms obliegt es dem Träger der Regionalplanung den Fortschreibungsbedarf zu identifizieren. Dazu gehört auch die Überprüfung bestehender Bauleitpläne. Sie sind als öffentliche Belange in die Abwägung einzustellen, um die städtebaulichen Belange der Gemeinden hinreichend zu berücksichtigen. Auch hier gilt, dass der Regionalplanungsträger erwägen muss, was für und was gegen die

Festlegung des Vorranggebietes spricht. Dies gilt auch für das angesprochene Vorranggebiet industrielle Anlagen und Gewerbe.

Der LK Northeim hat in seinem RROP von 2006 für die in Rede stehende Fläche ein Vorranggebiet Industrielle Anlagen gesichert und als Akquisefläche im regionalen Gewerbeflächenkonzept dargestellt. Er hat insofern im Ergebnis seiner Abwägung der Gewerbeentwicklung den Vorrang eingeräumt. Dies ist nicht zu beanstanden, denn die kommunale Planungshoheit liegt beim Landkreis als Träger der Regionalplanung. Die Fläche ist auch im aktuellen RROP-Entwurf des laufenden Fortschreibungsverfahrens als Vorranggebiet für Industrielle Anlagen enthalten und wird dort wie folgt begründet:

Zu RROP 2.1 04

Gemäß Gewerbeflächenentwicklungskonzept des Landkreises (Stand April 2003) soll sich die künftige Gewerbeflächenentwicklung des Landkreises an regionaler und nicht mehr ausschließlich gemeindlicher Betrachtungsweise orientieren. Es weist den ca. 136 ha großen Standort im Bereich der Autobahnausfahrt „Northeim West“ zwischen Northeim und Moringen als zentralen, marktorientierten Gewerbestandort für den Landkreis an der Entwicklungsachse BAB 7 aus. Aktuell wird eine Fortführung des Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes gemeinsam mit dem Landkreis Göttingen erarbeitet.

Das Mittelzentrum Northeim ist durch zwei Anschlüsse an die BAB 7 angeschlossen. An die Anschlussstelle „Northeim Nord“ schmiegt sich der Autohof, das Krankenhaus und weitere kleine Flächen für aperiodischen Einzelhandel und Gewerbe an. Durch die Nähe zu den Wohngebieten der Stadt auf der einen Seite und zum Vogelschutzgebiet V08 „Leinetal bei Salzderhelden“ auf der anderen Seite der Autobahn sind hier keine weiteren Möglichkeiten für großflächige Gewerbeentwicklungen vorhanden.

In den Flächennutzungsplänen der Städte Northeim und Moringen ist das Vorranggebiet industrielle Anlagen und Gewerbe als gewerbliche Fläche ausgewiesen. Weiterhin ist erklärtes Ziel, dieses Gebiet gemeinsam und unter Beteiligung von Städten und Gemeinden des Landkreises zu entwickeln und zu vermarkten.

Hier sind die Anforderungen an Qualität und Standort durch die Errichtung eines marktorientierten Gewerbeparks unter Berücksichtigung der regionalen, zukunftsweisenden Branchen erfüllbar. Durch dieses Vorhaben wird das mittelfristige Entwicklungsziel des Landkreises Northeim, durch ein zukunftsfähiges Gewerbeflächenangebot markt- und kundenorientiert reagieren zu können und somit die Chancen, die Wirtschaftskraft in Südniedersachsen durch Ausreizen der vorhandenen Stärken zu fördern, erreicht.

3) Begrenzung der Geltungsdauer und von Flächennutzungsplänen und Verpflichtung zur regelmäßigen Aktualisierung

Die Gesetzgebungskompetenz für die Bauleitplanung liegt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Grundgesetz (GG) beim Bund. Den Ländern sind im Baugesetzbuch (BauGB) nur sehr eingeschränkt Regelungskompetenzen eingeräumt. Für die Geltungsdauer von Bauleitplänen besitzen die Länder keine Regelungsmöglichkeit. Der Bund selbst hat im BauGB auf eine

Befristung der Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen (FNP) verzichtet. Bei den Verwaltungsvorschriften zum Bundesbaugesetz handelt es sich insofern lediglich um eine Auslegungshilfe des BauGB. Der zitierte Abschnitt 19.2.2 ist insofern nicht im Sinne einer zeitlichen Beschränkung der Gültigkeit des FNP zu verstehen. Im Einzelfall kann der Realisierungszeitraum insbesondere großer Vorhaben diesen Zeitraum überschreiten, sodass die pauschale Annahme, nach mehr als zehn Jahren seien dargestellte Flächen zurückzunehmen, sofern sie nicht realisiert wurden, nicht geteilt wird. Auch bei einer regelmäßigen Aktualisierung könnte die Gemeinde zu dem Ergebnis kommen, dass die Flächen weiter vorgehalten werden sollen, um Ansiedlungen zu ermöglichen. Die städtebauliche Planung fällt in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden; sie ist daher der Einflussnahme durch das Land entzogen.

Soweit darauf hingewiesen wird, dass die Darstellung des Flächennutzungsplans eine Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) verhindere und dies im Widerspruch zu § 1 Abs. 4 BauGB stehe, ist klarzustellen, dass bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen das Gegenstromprinzip zu beachten ist. Dies bedeutet jedoch nicht, dass bauleitplanerische Ausweisungen nicht im Zuge der RROP-Planerstellung überregelt werden dürfen. Wenn sich die Raumordnungspläne ändern und neue übergeordnete Ziele festlegen, müssen die Bauleitpläne im Rahmen von Neuaufstellungen oder Änderungen angepasst werden. Bestehende Bauleitpläne bleiben zunächst gültig, solange sie nicht angepasst werden.

4) Zulassung von Bürgerbegehren zum Themenkomplex Bauleitplanung in Niedersachsen

Im Rahmen von Bauleitplanverfahren besteht sowohl für Verbände als auch die Öffentlichkeit die Möglichkeit, ihre Belange vorzutragen. Diese sind von der Gemeinde im Rahmen der Abwägung gegen alle übrigen planungsrelevanten Belange abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Sie gehen insofern in das Verfahren ein. Beim Beschluss des Bauleitplans entscheidet die Vertretung über die Abwägung. Der Umgang mit planungsrelevanten Belangen und deren Gewichtung untereinander unterliegt insofern einer demokratischen Entscheidung.

Empfehlungen der Ausschüsse

- (1) Die Ausschüsse empfehlen dem Landtag zu jeder Eingabe in der Regel einen der folgenden Beschlüsse:
 1. die Eingabe wird der Landesregierung zur **Berücksichtigung** überwiesen,
 2. die Eingabe wird der Landesregierung zur **Erwägung** überwiesen,
 3. die Eingabe wird der Landesregierung als **Material** überwiesen,
 4. der Einsender der Eingabe ist über die **Sachlage/Rechtslage** zu unterrichten,
 5. die Eingabe wird für **erledigt** erklärt,
 6. der Landtag hat/sieht **keine Möglichkeit/keinen Anlass**, sich für das Anliegen des Einsenders zu verwenden/der Eingabe zu entsprechen.
- (2) Soll eine Eingabe für erledigt erklärt werden, so soll in dem Beschluss angegeben werden, wodurch sich die Eingabe erledigt hat.
- (3) Die Empfehlungen der Ausschüsse zu Eingaben werden, sofern sie nicht in Beschlussempfehlungen zu Gesetzentwürfen oder Anträgen aufgenommen werden, in Eingabenübersichten zusammengefasst. Diese werden als Landtagsdrucksachen verteilt.

Erläuterungen zu den in der Geschäftsordnung vorgesehenen Beschlussformeln:

1. Die Eingabe wird der Landesregierung **zur Berücksichtigung** überwiesen:

Dadurch wird die Landesregierung ersucht, im Rahmen des geltenden Rechts dem Wunsch des/der Einsenders/Einsenderin zu entsprechen oder seiner/ihrer Beschwerde abzuhelpen. Dies ist die weitestgehende Form der positiven Erledigung einer Eingabe durch das Parlament. Sie hat zur Voraussetzung, dass der Landtag das Anliegen des Einsenders als gerechtfertigt bzw. die Beschwerde als berechtigt ansieht. Die Landesregierung teilt dem Landtag mit, ob und ggf. in welcher Weise sie dem Ersuchen nachkommt. *

2. Die Eingabe wird der Landesregierung **zur Erwägung** überwiesen:

Damit wird der Landesregierung empfohlen, im Interesse des Einsenders in eine weitere oder nochmalige Prüfung der Angelegenheit einzutreten und ggf. bisher nicht berücksichtigte Tatsachen oder Gesichtspunkte in ihre Überlegungen einzubeziehen. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über das Ergebnis. *

3. Die Eingabe wird der Landesregierung **als Material** überwiesen:

Der Landesregierung wird anheim gestellt das Vorbringen des/der Einsenders/Einsenderin bei der Ausarbeitung eines einschlägigen Gesetzentwurfs, beim Erlass von Richtlinien oder bei sonstigen Verwaltungsmaßnahmen zu prüfen und ggf. zu verwerten.

4. Der/die Einsender/Einsenderin der Eingabe ist über die **Sachlage/Rechtslage** zu unterrichten:

Diese Art der Erledigung kommt in Betracht, wenn dem Wunsch des/der Einsenders/Einsenderin aus rechtlichen oder tatsächlichen (z. B. finanziellen) Gründen nicht entsprochen oder seiner/ihrer Beschwerde nicht abgeholfen werden kann und wenn außerdem der/die Einsender/Einsenderin über diese Hindernisse noch nicht ausreichend informiert ist oder er/sie noch andere Auskünfte oder Hinweise erhalten soll.

5. Die Eingabe wird **für erledigt erklärt**:

Dieser Beschluss wird vorgeschlagen, wenn dem Wunsch des/der Einsenders/Einsenderin inzwischen entsprochen oder seiner/ihrer Beschwerde abgeholfen worden ist. Eingaben, die auf gesetzgeberische Maßnahmen hinzielen, erledigen sich durch die Verabschiedung des betreffenden Gesetzes, auch wenn dem Anliegen in der Sache nicht entsprochen worden ist.

6. Der Landtag hat/sieht **keine Möglichkeit**, sich für das Anliegen des/der Einsenders/Einsenderin zu verwenden/der Eingabe zu entsprechen:

Dieser Beschluss wird gewählt, wenn dem Anliegen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht entsprochen werden kann, sodass es nicht notwendig ist, die Sachlage/Rechtslage im Einzelnen darzustellen.

Hierher gehören besonders die Fälle, in denen der/die Einsender/Einsenderin begehrt, dass der Landtag - unzulässigerweise - Gerichtsentscheidungen beeinflusst oder abändert.

7. Der Landtag hat/sieht **keinen Anlass**, sich für das Anliegen des/der Einsenders/Einsenderin zu verwenden/der Eingabe zu entsprechen:

Dieser Beschluss kommt u. a. in Betracht, wenn der Einsender schon ausreichend über die Sach- und Rechtslage unterrichtet worden ist und der Landtag Ergänzungen nicht für erforderlich hält.

Der Beschluss ist auch angebracht, wenn die Eingabe offensichtlich unbegründet ist.

*(Zu Ziffern 1 und 2: In beiden Fällen unterrichtet die Landesregierung den Landtag über das von ihr Veranlasste.)