

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Melanie Reinecke und Dr. Frank Schmädeke (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
namens der Landesregierung

Welche Konsequenzen haben Moorschutz und Biotopverbund in Regionalen Raumordnungsprogrammen für landwirtschaftliche Betriebe?

Anfrage der Abgeordneten Melanie Reinecke und Dr. Frank Schmädeke (CDU), eingegangen am 19.08.2026 - Drs. 19/11383,
an die Staatskanzlei übersandt am 20.08.2026

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
namens der Landesregierung vom 21.09.2026

Vorbemerkung der Abgeordneten

Das *Stader Tageblatt* berichtete am 22. Mai 2026, dass die Themen „Moorschutz“ und „Biotopverbund“ im Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) den örtlichen Landwirtinnen und Landwirten Sorgen bereiteten. Befürchtet werde, dass die Nutzung der Flächen und die Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe eingeschränkt werden könnten. Auf Nachfrage wurde in der Zukunftswerkstatt, über die das *Stader Tageblatt* berichtete, von einem anwesenden Planer ausgeführt, dass bei „einem raumwirksamen Bauvorhaben im Vorranggebiet zu prüfen (sei), ob die Ziele vereinbar seien. Oft sei das in der Praxis der Fall“.

1. Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Ausweisung eines „Vorranggebiets Torferhalt“ in einem RROP für die Landnutzung? Gehen damit eine Wiedervernässung der Flächen oder andere die Landnutzung betreffende Maßnahmen einher?

Im LROP sind seit 2017 Vorranggebiete Torferhaltung (VR TE) festgelegt. Die VR TE sind in die RROP zu übernehmen und zu konkretisieren. Darüber hinaus können die Träger der Regionalplanung diesbezüglich auch ergänzende Festlegungen treffen. Bei der Festlegung der Vorranggebiete Torferhaltung geht es aus Klimaschutzgründen um den Verbleib des Torfs an Ort und Stelle und um den Schutz der Torfgebiete vor Planungen und Maßnahmen, die die Torfzehrung in diesen Gebieten wesentlich beschleunigen würden. Grundsätzlich ist mit den Vorranggebieten Torferhaltung nicht per se auch eine Wiedervernässung verbunden; erst recht geht keine Wiedervernässungspflicht damit einher.

Die Bindungswirkungen raumordnerischer Festlegungen (hier: Vorranggebiete Torferhaltung) nach § 4 Abs. 1 ROG betreffen in erster Linie öffentliche Planungen und Maßnahmen und deren Zulassung.

Nur in bestimmten Fällen haben Ziele und Grundsätze der Raumordnung vergleichbare Bindungswirkungen auch für raumbedeutsame Vorhaben von Personen des Privatrechts, etwa bei raumbedeutsamen Vorhaben zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, wenn daran mehrheitlich öffentliche Stellen beteiligt sind oder die Finanzierung überwiegend mit öffentlichen Mitteln erfolgt. Auch wenn raumbedeutsame Vorhaben Privater einer Planfeststellungspflicht unterliegen, sind dabei die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen. Bei anderen Zulassungsverfahren besteht für Privatvorhaben gemäß § 4 Abs. 2 ROG eine Bindung an raumordnerische Festlegungen nur, wenn und soweit das jeweilige Fachrecht dies ausdrücklich regelt (z. B. § 35 Abs. 3 BauGB für bestimmte raumbedeutsame Bauvorhaben im Außenbereich). Zulassungspflichtige Planungen und Maßnahmen, die dem Vorrang Torferhaltung entgegenstehen,

sind in den festgelegten Gebieten unzulässig. In der Regel bleiben die Torfzehrung nicht wesentlich beschleunigende Planungen und Maßnahmen von der Festlegung von Vorranggebieten Torferhaltung im Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) bzw. einem Regionalen Raumordnungsprogramm unberührt. Dies gilt laut LROP-Begründung zu Abschnitt 3.1.1 Ziffer 07 Sätze 1 und 2 z. B. für Grünlandnutzung, eine vorhandene ackerbauliche Nutzung, soweit sie allen fachrechtlichen Vorgaben entspricht, Gartenbau inkl. erwerbsgärtnerischem Anbau von Moorbeetkulturen, land- und forstwirtschaftliche sowie erwerbsgärtnerische Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 BauGB, sofern Bodenaushub und Entwässerungsmaßnahmen auf Vorhabenflächen auf das notwendige Maß beschränkt bleiben und Bodenaushub im Gebiet verbleibt.

Private Raumnutzungen, die genehmigungsfrei sind, können raumordnerisch nicht gesteuert werden. Solche Nutzungen bleiben von den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung unberührt. Hierzu gehört etwa neben der ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bodennutzung auch eine der guten fachlichen Praxis entsprechende forstwirtschaftliche Nutzung von Wald. Dementsprechend entfaltet die Festlegung eines Vorranggebietes Torferhaltung in einem Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) hinsichtlich der ordnungsgemäßen, genehmigungsfreien Landwirtschaft keine Bindungswirkung für Landwirtinnen und Landwirte.

2. Müssen landwirtschaftliche Betriebe die Bewirtschaftung von Flächen in einem „Vorranggebiet Torferhalt“ anpassen? Falls ja, in welcher Form?

Die Raumordnung entfaltet keine Bindungswirkung für die genehmigungsfreie ordnungsgemäße Landwirtschaft; siehe Antwort zu Frage 1.

3. Falls eine Anpassung der Flächenbewirtschaftung in einem „Vorranggebiet Torferhalt“ notwendig sein sollte: Würden die landwirtschaftlichen Betriebe einen finanziellen Ausgleich für sich möglicherweise ergebende wirtschaftlichen Nachteile erhalten?

Da die raumordnerisch festgelegten Vorranggebiete Torferhaltung keine Bindungswirkung für die genehmigungsfreie ordnungsgemäße Landwirtschaft entfalten, ergibt sich aus ihnen in der Regel kein Erfordernis zur Anpassung der Flächenbewirtschaftung; siehe Antworten zu Frage 1 und Frage 2.

4. Werden Flächen für einen geplanten Biotopverbund im Landes-Raumordnungsprogramm oder in RROPs gesichert? Handelt es sich dabei gegebenenfalls um Flächen für den landesweiten Biotopverbund, der im Niedersächsischen Weg vereinbart wurde? Falls ja, welche Konsequenzen für die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen ergeben sich aus der Ausweisung von Flächen für den Biotopverbund in einem RROP?

Im LROP werden seit 2017 wesentliche landesbedeutsamen Kerngebiete des Biotopverbundes festgelegt und gesichert. Dazu zählen

- die Gebiete des Natura 2000-Netzes,
- die für die Biotopvernetzung geeigneten Schutzgebietstypen gemäß § 20 Abs. 2 BNatSchG (hier: Naturschutzgebiete, Nationalparke und Gebietsteil C des Biosphärenreservats Niedersächsische Elbtalaue),
- für den Naturschutz bedeutsame Bereiche des Niedersächsischen Moorschutzprogramms,
- die Flächen des Nationalen Naturerbes,
- Flächen des Waldschutzgebietskonzepts der Niedersächsischen Landesforsten,
- Kerngebiete der Gebiete gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung sowie Gebiete des EU-Förderprogramms LIFE+,
- die prioritären Fließgewässerabschnitte und Wasserkörper für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (linienförmige Elemente in der zeichnerischen Darstellung) sowie

- die prioritären Abschnitte nach dem Bundesprogramm „Wiedervernetzung“ mit Ergänzungen aus landesweiter Sicht (punkt förmige Elemente in der zeichnerischen Darstellung).

In den RROP sollen Festlegungen für ergänzende Kerngebiete auf Basis naturschutzfachlicher Konzepte getroffen werden, zudem sind geeignete Verbindungsflächen und Verbindungselemente als Habitatkorridore festzulegen (3.1.2 Ziffer 04 LROP). Des Weiteren sieht der aktuelle LROP-Entwurf vor, dass linienförmige Vorranggebiete Biotopverbund aus dem LROP flächig entwickelt werden sollen (3.1.2 Ziffer 02 Satz 5 LROP-Entwurf).

Die Flächenfestlegung erfolgt auf Ebene der Raumordnung zunächst unabhängig von den Vereinbarungen des Niedersächsischen Weges, denn eine Reihe von Verbund- bzw. Vernetzungsmaßnahmen lassen sich entweder maßstabsbedingt nicht auf Ebene des LROP und der RROP festlegen oder es handelt sich um temporäre Maßnahmen, die ebenfalls nicht für eine dauerhafte Festlegung in Betracht kommen.

Die Raumordnung führt keine Maßnahmen durch, sondern sie sichert Gebiete für bestimmte Nutzungen. Eine Bindungswirkung für die genehmigungsfreie ordnungsgemäße Landwirtschaft resultiert daraus nicht.

Die raumordnerische Festlegung von Vorranggebieten Biotopverbund - im LROP und in den RROP - führt nicht zu neuen Bewirtschaftungsauflagen oder Einschränkungen oder Belastungen für Grundeigentümer, Landbewirtschafter und -nutzer wie auch z. B. die Rohstoffgewinnung, die über die Schutzgebietsverordnungen, deren Schutzzwecke und Erhaltungsziele bzw. Förderzwecke der festgelegten Gebiete hinausgehen. Sie richtet sich an öffentliche Stellen, die für die funktionale Vernetzung dieser Gebiete sorgen sollen.

5. Falls Flächen für einen Biotopverbund raumordnerisch gesichert wurden, können sich daraus Einschränkungen für geplante Bauvorhaben landwirtschaftlicher Betriebe ergeben?

Hier ist zu unterscheiden zwischen Gebieten, die bereits naturschutzrechtlich gesichert wurden und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Soweit die Gebiete bereits naturschutzrechtlich gesichert sind, ergeben sich eventuelle Einschränkungen für die Zulässigkeit von Bauvorhaben landwirtschaftlicher Betriebe aus der jeweiligen Schutzgebietsverordnung, ihren Schutzzwecken und Erhaltungszielen der jeweils festgelegten Gebiete. Ob Einschränkungen bestehen, hängt dabei von Art und Ausmaß des geplanten Vorhabens, vom konkreten Schutzzweck, den Ge- und Verboten sowie eventuellen Freistellungen der betroffenen Schutzgebietsverordnung ab und muss im Einzelfall beurteilt werden.

In nicht bereits naturschutzrechtlich gesicherten Gebieten können sich Einschränkungen durch die Festlegungen als Vorranggebiet Biotopverbund ergeben. Ob und gegebenenfalls zu welchen Einschränkungen es kommen kann, muss aber auch hier stets im Einzelfall anhand des Vorhabens sowie der betroffenen Flächen und ihres Schutz- bzw. Förderzwecks beurteilt werden. Denkbar wären Einschränkungen z. B. im Hinblick auf die Errichtung raumbedeutsamer Freiflächenphotovoltaikanlagen, sofern diese den Bindungswirkungen der Raumordnung unterliegen (dazu s. Antwort zu Frage 1).

6. Was ist unter einem raumwirksamen Bauvorhaben zu verstehen? Sind die typischen Bauvorhaben landwirtschaftlicher Betriebe raumwirksam? Unter welchen Bedingungen ist dies gegebenenfalls der Fall?

Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind per Legaldefinition gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG u. a. Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel.

Eine Beurteilung „typischer Bauvorhaben landwirtschaftlicher Betriebe“ erfordert eine Einzelfallbetrachtung, die deshalb geboten ist, weil sich Raumbedeutsamkeit aus unterschiedlichen Bedingungen ergeben kann (z. B. Vorhabengröße und Gründung, Topographie, Vorbelastung, Lage, Auswirkungen auf Ziele der Raumordnung, Eingriffsintensität in Bezug auf unterschiedliche Schutzgüter etc.).

7. Welche Ziele müssen bei einem raumwirksamen Bauvorhaben im Vorranggebiet miteinander vereinbar sein? Wann ist dies der Fall, wann nicht? Können landwirtschaftliche Bauvorhaben gegebenenfalls an der Nichtvereinbarkeit von Zielen scheitern?

Soweit raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen den Bindungswirkungen von Zielen der Raumordnung unterliegen (dazu s. Antwort zu Frage 1) müssen sie mit dem jeweiligen Ziel der Raumordnung (z. B. Vorranggebiete Torferhaltung oder Vorranggebiete Biotopverbund) vereinbar sein und dürfen die damit festgelegte vorrangige Nutzung nicht beeinträchtigen bzw. ihr entgegenstehen.

Ob landwirtschaftliche Bauvorhaben gegebenenfalls an der Nichtvereinbarkeit mit Zielen der Raumordnung scheitern können, ist im Einzelfall zu beurteilen und nicht pauschal zu beantworten.

8. Welche Auswirkungen hat die Ausweisung von Vorranggebieten Torferhalt und Flächen für den Biotopverbund auf den möglichen Neubau neuer sowie die Unterhaltung bereits bestehender Verkehrswege, speziell im Außenbereich? In welchem Umfang und unter welchen Bedingungen ist dies gegebenenfalls der Fall?

Auswirkungen auf die Unterhaltung bestehender Verkehrswege sind durch Vorranggebiete Biotopverbund und Vorranggebiete Torferhaltung nicht erkennbar, denn in der Regel genießen bestehende Verkehrswege Bestandsschutz. Ob sich Bewirtschaftungsauflagen gegebenenfalls durch deckungsgleiche naturschutzrechtliche Festlegungen ergeben, ist nicht Gegenstand der Raumordnung.

Für den Neubau muss mit Blick auf Vorranggebiete Biotopverbund, wie auch bei Frage 5 ausgeführt, unterschieden werden zwischen Vorranggebieten, die gleichzeitig naturschutzrechtlich gesichert sind und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Soweit es um naturschutzrechtlich gesicherte Gebiete geht, ist zur Beurteilung eventueller Auswirkungen dieser Festlegungen die jeweilige Schutzgebietsverordnung maßgeblich. Bei nicht naturschutzrechtlich gesicherten Flächen muss der Verkehrsweg - wie andere Bauvorhaben auch - mit dem Vorrang vereinbar sein. Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

Mit Blick auf die Vorranggebiete Torferhaltung gilt ebenfalls, dass Verkehrswege - wie andere Bauvorhaben auch - mit dem raumordnerischen Ziel vereinbar sein müssen. Überdies wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

9. Begrenzt die Ausweisung von Vorranggebieten Torferhalt und Flächen für den Biotopverbund die Entwicklungsmöglichkeiten von Kommunen, z. B. in Bezug auf die Ausweisung neuer Bau- oder Gewerbegebiete? Falls ja, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang ist dies gegebenenfalls der Fall?

Die Ausweisung neuer Baugebiete erfordert in der Regel eine Bauleitplanung. Bauleitpläne sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB an Ziele der Raumordnung anzupassen. Vorranggebiete, so auch die Vorranggebiete Torferhaltung und die Vorranggebiete Biotopverbund, sind Ziele der Raumordnung, die zu beachten sind. Dementsprechend ist bei Planungen und Maßnahmen darzulegen, dass das Ziel der Torferhaltung/des Biotopverbunds nicht beeinträchtigt wird.

In der Regel ist davon auszugehen, dass Baugebiete für die Gründung der Gebäude und aus Standortsicherheitsabwägungen den Aushub und gegebenenfalls eine Entwässerung des Torfs erforderlich machen und damit dem Vorrang Torferhaltung entgegenstehen können. Insgesamt erfordert die Beurteilung eine Einzelfallbetrachtung: Sofern sich die Auswirkungen kommunaler Entwicklungsvorhaben auf den Torfkörper des jeweiligen Vorranggebietes Torferhaltung im Rahmen einer natürlichen

Torfzehrung bewegen, kann dies aus raumordnerischer Sicht von untergeordneter Bedeutung sein. Seitens der Raumordnung wird deshalb davon ausgegangen, dass ein Verlust von ca. 1 bis 2 % des Torfvolumens nicht erheblich und damit keine Zielverletzung gegen Vorranggebiete Torferhaltung ist. Diese Werte bewegen sich im Bereich üblicher Schwankungen (z. B. trockener Sommer). Dem gegenüber sind höhere Verluste des Torfvolumens aus Sicht der Raumordnung als eine erhebliche Beschleunigung der Torfzehrung und damit als ein Zielverstoß gegen Vorranggebiete Torferhaltung anzusehen.

Durch Vorranggebiete Biotopverbund können Entwicklungsmöglichkeiten von Kommunen begrenzt werden. Wie bereits zu den Fragen 5 und 8 ausgeführt, muss auch hinsichtlich kommunaler Entwicklungsmöglichkeiten zwischen naturschutzrechtlich gesicherten und weiteren Gebieten unterschieden werden. Hierzu wird auf die Antwort der Frage 5 verwiesen.