

# Umweltforum Osnabrücker Land e.V.

Dachverband der Osnabrücker Umweltverbände



## Umgang mit Torfabbau und kohlenstoffreichen Böden in den wirksamen Regionalen Raumordnungsprogrammen Niedersachsens

Stand: 04.03.2024

Lara-Louise Thiemann, Dr. Stefanie Thiel

unter Begleitung von Andreas Peters, Dr. Matthias Schreiber

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Hintergrund</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Datengrundlage</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Inhalte der Regionalen Raumordnungsprogramme</b> .....	<b>5</b>
	Wirksamkeit der Regionalen Raumordnungsprogramme .....	5
	Vorranggebiete für Torfabbau und Torferhalt.....	8
	Richtlinien zum Torfabbau .....	13
	Moorschutz in anderen Kapiteln der Raumordnung.....	15
<b>4</b>	<b>Diskussion</b> .....	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Fazit für die Praxis und Handlungsempfehlung</b> .....	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Anhang</b> .....	<b>22</b>

# 1 Hintergrund

Raumordnungspläne legen die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung unseres Landes fest. Dabei stellt das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) die Vorgaben auf Landesebene dar, welche wiederum durch die Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP) für einen Teilraum (z.B. einen Landkreis) konkretisiert werden. Durch beschreibende Erläuterungen und zeichnerische Darstellungen wird detailliert die geplante Entwicklung in verschiedenen Bereichen wie Infrastruktur, Bebauung, Standorte für u.a. Industrie, Gewerbe und Handel, Energieversorgung, land- und forstwirtschaftliche Nutzungen, Naherholung, Rohstoffgewinnung etc. festgelegt. Dabei wird angestrebt, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an einen Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen. In der Regel haben RROP und LROP eine Gültigkeit von 10 Jahren, dann erfolgt eine Überprüfung auf ihre Aktualität und ggf. eine anschließende Neuaufstellung.

Das LROP hat mit seinen Fassungen von 1994, 1998, 2008 und 2012 mehrere Auflagen erlebt, die in der Fassung 2017 gebündelt wurden. Die letzte Änderung datiert von 2022.

Über die Jahre hat sich das Bewusstsein für die Funktion der Moore und damit auch deren Einordnung im Raumordnungsprogramm verändert. 2013 war erstmals eine Streichung des Abschnittes „Rohstoffsicherung“ für Torfabbau im Gespräch. Dieser Ansatz endete dann mit dem Beschluss, dass die Moorabbaufäche lediglich stark reduziert wurde. Diese Fläche wurde mit der Änderung von 2017 nochmals um mehrere Hundert Hektar verkleinert und teilweise durch die neu eingeführte Zweckbestimmung „Torferhalt“ ersetzt. Nun ist mit der aktuellen Fortschreibung des niedersächsischen LROP unter anderem erneut die Streichung von Torf in der Rohstoffsicherung geplant. Planungsabsichten und Beteiligungsverfahren dazu wurden im August 2023 eingeleitet. Einen Monat hatten dann die öffentlichen Stellen, Verbände und Vereine sowie die Öffentlichkeit Zeit, eine Stellungnahme zu den Planungsabsichten abzugeben, bis das Beteiligungsverfahren schließlich am 13. September 2023 beendet wurde.

Diese Änderung beruht auf dem damaligen Gesetzentwurf des Niedersächsischen Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels, das neue Genehmigungen für Torfabbau verbietet und am 12. Dezember 2023 vom Niedersächsischen Landtag beschlossen wurde.<sup>1</sup>

Das Umweltforum Osnabrücker Land e.V. hat nun untersucht, wie weit die Ziele und Vorsätze im LROP hinsichtlich des Torfabbaus und der Moornutzung in die RROP Eingang gefunden haben.

---

<sup>1</sup> Niedersächsische Staatskanzlei (2023). Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt. Nr. 25/2023. S.289-295. <https://www.niedersachsen.de/download/GVBl/2023-25.pdf>

## 2 Datengrundlage

Zur Ermittlung der aktuellen Daten wurden die zurzeit wirksamen RROP der Landkreise und Regionen betrachtet, die aktuell laufende Torfabbaugenehmigungen erteilt haben (n =17 RROP), und mit den Vorgaben des LROP verglichen. Die Rahmenbedingungen und Richtlinien der Programme beruhen auf dem derzeitigen Raumordnungsgesetz ([ROG](#), Stand: 12.01.2023) sowie dem Niedersächsischen Raumordnungsgesetz ([NROG](#), Stand: 12.01.2023).

Die nachfolgende Liste verlinkt zu den RROP, die für diese Untersuchungen herangezogen wurden (Stand: 19.12.2023):

- [Land Niedersachsen \(LROP 2017/Änderung 2022\)](#)
- [Landkreis Ammerland](#)
- [Landkreis Aurich](#)
- [Landkreis Cloppenburg](#)
- [Landkreis Cuxhaven](#)
- [Landkreis Diepholz](#)
- [Landkreis Emsland](#)
- [Landkreis Gifhorn \(im Regionalverband Großraum Braunschweig\)](#)
- [Landkreis Grafschaft Bentheim](#)
- [Region Hannover](#)
- [Landkreis Leer](#)
- [Landkreis Nienburg/Weser](#)
- Landkreis Oldenburg (s. LROP, da kein eigenes RROP)
- [Landkreis Osnabrück](#)
- [Landkreis Rotenburg](#)
- [Landkreis Stade](#)
- [Landkreis Vechta](#)
- [Landkreis Wesermarsch](#)

Die RROP der oben aufgelisteten Landkreise wurden zuerst auf ihre Gültigkeit überprüft. Dazu wurde geschaut, wann diese erstmalig in Kraft getreten sind, wie alt ihre Regelungen sind und welche sich derzeit in einer Fortschreibung oder Neuaufstellung befinden. Die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Torfabbau und Torferhalt auf den verschiedenen Planungsebenen wurden mittels QGIS (QGIS Development Team, 2009, Open Source Geospatial Foundation. Version 3.32.0-Lima) kartenmäßig erfasst, um Flächenbilanzen aufstellen zu können. Für einige Landkreise (Ammerland, Cloppenburg, Diepholz, Osnabrück, Vechta & Wesermarsch) und das LROP 2017/Änderung 2022 lagen diese geographischen Daten bereits öffentlich zugänglich vor und konnten direkt übernommen werden (Daten: Landkreise über [metropolplaner.de](#), Daten: [LROP 2017/Änderung 2022](#), Stand: 28.12.2023).

Sofern die offiziellen Daten nicht digital verfügbar waren, sondern nach Georeferenzierung aus pdf-Dateien übernommen werden mussten, ergaben sich bei der Flächenberechnung teilweise Abweichungen gegenüber den offiziellen Zahlenangaben, sofern solche überhaupt in den textlichen Ausführungen der Pläne vorhanden waren. Um eine einheitliche Datenbasis zu verwenden, wurden für die folgenden Auswertungen und Vergleiche ausschließlich die mit QGIS selbst ermittelten Daten genutzt.

Des Weiteren wurde der generelle Umgang von den Landkreisen mit ihren jeweiligen Moorflächen und torfhaltigen Böden aus den beschreibenden Darstellungen der RROP sowie den dazugehörigen Begründungen analysiert und untereinander verglichen.

### **3 Inhalte der Regionalen Raumordnungsprogramme**

#### **Wirksamkeit der Regionalen Raumordnungsprogramme**

Nach dem (Niedersächsischen) Raumordnungsgesetz (NROG & ROG) soll jedes Raumordnungsprogramm in einem Turnus von 10 Jahren überprüft und gegebenenfalls erneuert werden (Regionalplanungspflicht: § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 & § 7 Abs. 7 ROG, § 5 Abs. 1 Satz 1 & § 6 Abs. 1 NROG; Überprüfungspflicht: § 5 Abs. 7 NROG).

Von 17 Landkreisen sind es lediglich 7, die ein RROP besitzen, dessen erstmaliges Inkrafttreten nicht länger als 10 Jahre zurückliegt. Dies sind die RROP der Landkreise Aurich, Diepholz, Rotenburg, Stade, Vechta und Wesermarsch sowie die Region Hannover (vgl. Tab. 1).

Die RROP der anderen Landkreise sind alle vor dem Jahr 2013 von der oberen Landesplanungsbehörde genehmigt und bekannt gemacht worden. Da auch das LROP alle 10 Jahre überprüft und gegebenenfalls erneuert werden muss, können zeitliche Überschneidungen vorkommen, sodass ein gültiges RROP auf einer älteren Version des LROP beruht. So baut selbst das jüngste RROP (Landkreis Vechta, RROP 2021) nicht auf der aktuellen Version des LROP (2017 mit Änderung von 2022) auf, sondern auf der Vorgängerversion von 2008 mit Änderung von 2017 (vgl. Abb. 1).

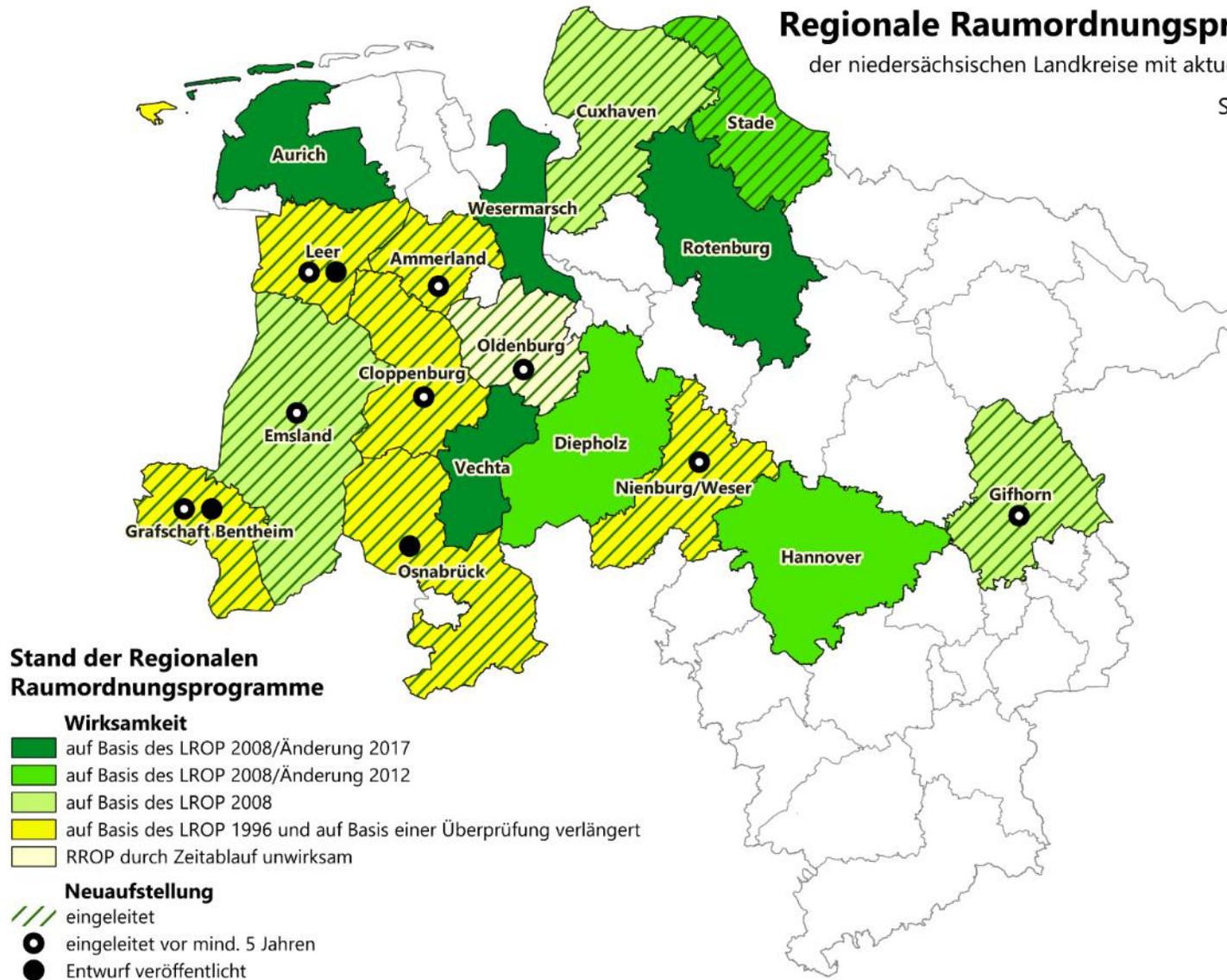
Innerhalb der letzten 11 Jahre haben alle Landkreise mit älteren RROP (Inkrafttreten vor 2016;  $n = 11$ ) eine allgemeine Planungsabsicht bekanntgegeben, womit sie sich nun in einer Neuaufstellungsphase befinden (vgl. Tab. 1). Während dieser Phase verlängert sich die Gültigkeit der grundsätzlich „veralteten“ RROP gemäß § 5 Abs. 7 Satz 4 NROG nochmals um bis zu 10 Jahre und somit auch deren Wirksamkeit, bis sie schließlich von dem neu eingeführten RROP abgelöst werden. So kann es auch vorkommen, dass ein RROP auf Basis einer Fassung aus 1996 noch heute als gültig anerkannt bleibt (s. Landkreis Ammerland, Tab. 1). Dieses RROP wurde erstmalig am 04. September 1997 beschlossen und nach seiner Erstprüfung im Jahr 2007 weiter für aktuell erklärt, womit sich die Geltungsdauer um weitere 10 Jahre verlängerte. Erst bei der erneuten Prüfung im Jahr 2017 wurde von der oberen Landesplanungsbehörde eine Neuaufstellung gefordert, was eine Übergangsperiode von nochmals 10 Jahren gewährleistet. Eine Unwirksamkeitserklärung aufgrund einer fehlenden Aktualisierung ist unter den in diesem Bericht berücksichtigten Landkreisen nur beim Landkreis Oldenburg eingetreten. Seit Bekanntgabe seiner Neuaufstellung (vgl. Tab. 1) besitzt der Landkreis Oldenburg demnach kein gültiges RROP. Für die räumliche Planung greifen hier ausschließlich die Regelungen aus dem derzeitigen LROP.



# Regionale Raumordnungsprogramme

der niedersächsischen Landkreise mit aktuellem Torfabbau

Stand 28.12.2023



**Abb. 1 Stand der Regionalen Raumordnungsprogramme der Landkreise mit laufenden Torfabbaugenehmigungen.** Erstellt mit QGIS, angelehnt an die Abbildung vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (vgl. Direktdownload: [„Stand der RROP“](#), Stand: 28.12.2023).

Einige Landkreise in Neuaufstellung haben bereits ein voraussichtliches Erscheinungsjahr zur Veröffentlichung ihres Entwurfs und/oder der Fertigstellung ihres neuen RROP angekündigt (vgl. Tab. 2).

**Tab. 2 Zukünftige Entwurfsveröffentlichungen und Fertigstellungen.** Eigene Angaben der Landkreise über die voraussichtlichen Erscheinungsjahre zu geplanten Veröffentlichungen der RROP-Entwürfe sowie zur Fertigstellung. kA = keine Angabe.

Landkreis	Ankündigung eines öffentlichen Entwurfs	Ankündigung der Fertigstellung
Osnabrück	2023 (erschienen)	2024
Leer	2023 (erschienen)	kA
Emsland	2023* (nicht erschienen)	2025/26
Nienburg/Weser	2024	2030
Grafschaft Bentheim	2024/25	kA
Oldenburg	2025	kA

*\*für Gebietskulisse Windenergie*

Die Landkreise Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Leer sind in ihrer Neuaufstellungsphase schon so weit, dass sie bereits ihren ersten Entwurf veröffentlicht haben. Der Landkreis Grafschaft Bentheim hat seinen damaligen Entwurf aufgrund von Kritik jedoch zurückgezogen. Laut mündlicher Mitteilung des Landkreises Grafschaft Bentheim soll der zweite Entwurf in den nächsten 1 bis 2 Jahren fertiggestellt sein. Im Landkreis Leer ist das Beteiligungsverfahren erst vor kurzem am 31. Januar 2024 ausgelaufen.

## Vorranggebiete für Torfabbau und Torferhalt

Die Landkreise legen in ihren RROP Flächen für die Sicherung und Gewinnung von Rohstoffen fest. Das erfolgt durch die Ausweisung von Flächen als Vorrang- oder Vorsorgegebiete für einen bestimmten Rohstoff (bspw.: Sand, Kies, Torf). **Vorranggebiete** sollen vom Umfang an Abbauvorräten her die Rohstoffgewinnung für mindestens 20 Jahre sicherstellen. In diesen Gebieten ist ein anderweitiges Vorhaben unzulässig, sobald es entgegen den Zielen der vorrangigen Nutzung steht oder die Einhaltung ebendieser verhindert. **Vorsorgegebiete** (auch Vorbehaltsgebiete genannt) teilen hingegen der raumbedeutsamen Nutzung in diesem Gebiet lediglich ein besonderes Gewicht zu. Diese Gewichtung kommt dann zum Einsatz, wenn es um die planerische Ausweisung von Bauvorhaben geht, bei dem konkurrierende Nutzungen untereinander abgewägt werden. Eine eingeplante Nutzungsform als „Vorsorge“ gilt für ein Gebiet demnach als rahmensetzend und nicht verbindlich. Abweichungen vom Planungsraum, wie anderweitige Nutzung oder Bauvorhaben auf einem Gebiet, können im begründeten Einzelfall zugelassen werden, sofern dies in den Raumordnungsprogrammen nicht konkret ausgeschlossen wird.

So werden im LROP und in den einzelnen RROP für „Rohstoffsicherung Torf“ Vorrang- und Vorsorgegebiete und seit 2017 für Torferhalt ausschließlich Vorranggebiete zugewiesen.

### **Gebietszuweisung im LROP 2017/Änderung 2022**

Im LROP von 2017 mit Änderungen von 2022 sind mit dem Programm QGIS in ganz Niedersachsen folgende Flächengrößen bilanziert worden: 3377,6 ha Vorranggebiete für Torfabbau und 34704,0 ha Vorranggebiete für Torferhalt. In der beschreibenden Darstellung des LROP wird von einer Gesamtflächengröße von 36200 ha als Torferhaltungsgebiete geschrieben. Zum größten Teil befinden sich diese Gebiete in den hier begutachteten 17 Landkreisen. Hinzu kommt eine Fläche von 52,2 ha in der kreisfreien Stadt Oldenburg. Von den Torferhaltungsgebieten befinden sich 4277 ha, knapp ein Achtel von der Gesamtfläche, außerhalb der hier näher untersuchten RROP in den Landkreisen Celle, Harburg, Heidekreis, Osterholz, Peine, Uelzen, Verden und Wittmund.

Wird das LROP allein für die Landkreise und Regionen betrachtet, in denen aktuell Torfabbaugenehmigungen laufen, so sind hier etwa 10-Mal mehr Torferhaltungsflächen als Vorranggebiete für Torfabbau angedacht (Tab. 3). Mittlerweile überwiegt Torferhalt in den Planungszielen des LROP deutlich.

### **Gebietszuweisung in den RROP**

Zwischen den derzeit gültigen RROP und dem aktuellen LROP liegen deutliche Unterschiede. Zum einen sind die Torferhaltungsgebiete im LROP bislang nur knapp über ein Drittel in die derzeitigen RROP übernommen worden (11841 ha von 30427 ha). Zum anderen ist die Gesamtfläche der festgesetzten Torfabbaugebiete in den RROP siebenmal so groß wie die im LROP 2017 (23903 ha zu 3325 ha). (vgl. Tab. 3, Abb. 2)

Angleichungen zum LROP sind nur in den jüngeren RROP zu verzeichnen (Landkreise Aurich, Rotenburg, Vechta, Wesermarsch, Region Hannover). Die Torfabbaugebiete in diesen RROP sind genau oder fast identisch mit denen im LROP. Die Landkreise Aurich und Vechta haben die Torfabbauflächen in ihrem RROP auf den gleichen Gebieten wie im LROP ausgeschrieben, nur im geringen Maß vergrößert oder verkleinert. Zwischen den Torferhaltungsgebieten im LROP und dieser RROP sind deutlichere Unterschiede zu sehen. In den Landkreisen Vechta und Wesermarsch sind die Torferhaltungsflächen mit dem LROP identisch. Der Landkreis Aurich hat im Vergleich zum LROP weniger Flächen ausgewiesen, während der Landkreis Rotenburg sowie die Region Hannover zusätzliche Flächen für Torferhalt hinzugefügt haben. Der Landkreis Rotenburg weist sogar das 1,5fache der LROP-Vorgaben als Torferhaltungsflächen aus.

13 von den 17 Landkreisen haben in ihrem derzeit wirksamen RROP noch immer Vorranggebiete für Torfabbau ausgewiesen, obwohl für vier davon schon im LROP 2017 keine mehr vorgesehen sind (Landkreise Emsland, Gifhorn, Grafschaft Bentheim und Nienburg/Weser). Nach mündlicher Mitteilung des Landkreises Grafschaft Bentheim stehen die in der zeichnerischen Darstellung angegebenen Gebiete für Torfabbauflächen des RROP von 2001 allerdings nicht mehr für die

Rohstoffsicherung „Torf“ zur Verfügung. Diese sind entweder bereits abgetorft oder befinden sich im Endstadium ihres Abbauprozesses.

Zu berücksichtigen ist noch dazu, dass die Gesamtfläche für Torfabbau in den wirksamen RROP zu 47,5% aus Vorranggebieten und zu 52,5% aus Vorbehaltsgebieten besteht (genaue Daten s. Anhang, Tab. A 1), während das LROP 2017 ausschließlich Vorranggebiete nennt.

**Tab. 3 Gegenüberstellung der Gebiete für Torfabbau und Torferhalt in den Regionalen Raumordnungsplänen und dem Landes-Raumordnungsprogramm.** Die Schattierung der Zahlwerte geben Vergleichswert zwischen RROP und LROP wieder (größer, kleiner oder gleich).

Landkreis/Region Umrahmt = auf Basis LROP 2008/Änderung 2017	Vorrang- und Vorbehaltsgebiete [ha]			
	Farblegende zur Schattierung: hell ≈ RROP < LROP; dunkel= RROP > LROP; keine = RROP = LROP			
	Torfabbau		Torferhalt	
	Wirksames RROP	LROP 2017/Änderung 2022	Wirksames RROP	LROP 2017/Änderung 2022
Ammerland	4.807,0	958,4	0,0	2.326,0
Aurich	166,0	145,6	996,8	1.118,0
Cloppenburg	4.518,0	253,4	0,0	936,0
Cuxhaven	1.307,1	214,4	0,0	11.862,0
Diepholz	0,0	0,0	0,0	304,0
Emsland	5.345,1	0,0	0,0	972,0
Gifhorn	1.111,2	0,0	0,0	395,0
Grafschaft Bentheim	1.779,8	0,0	0,0	2,0
Hannover	0,0	0,0	183	105,0
Leer	437,2	332,6	0,0	1.055,0
Nienburg/Weser	896,0	0,0	0,0	261,0
Oldenburg	s. LROP	0,0	s. LROP	1.895,0
Osnabrück	706,0	109,2	0,0	101,0
Rotenburg	0,0	0,0	4.477,8	2.982,0
Stade	1.849,5	269,5	0,0	1.814,0
Vechta	413,0	471,1	325,2	329,0
Wesermarsch	567,0	571,2	3.962,9	3.970,0
<b>Summe</b>	<b>23.902,9</b>	<b>3.325,4</b>	<b>11.840,7</b>	<b>30.427,0</b>

## Flächenverteilung der zugewiesenen Gebiete für Torfabbau und Torferhalt

in den Raumordnungsplänen der niedersächsischen Landkreise mit aktuellem Torfabbau

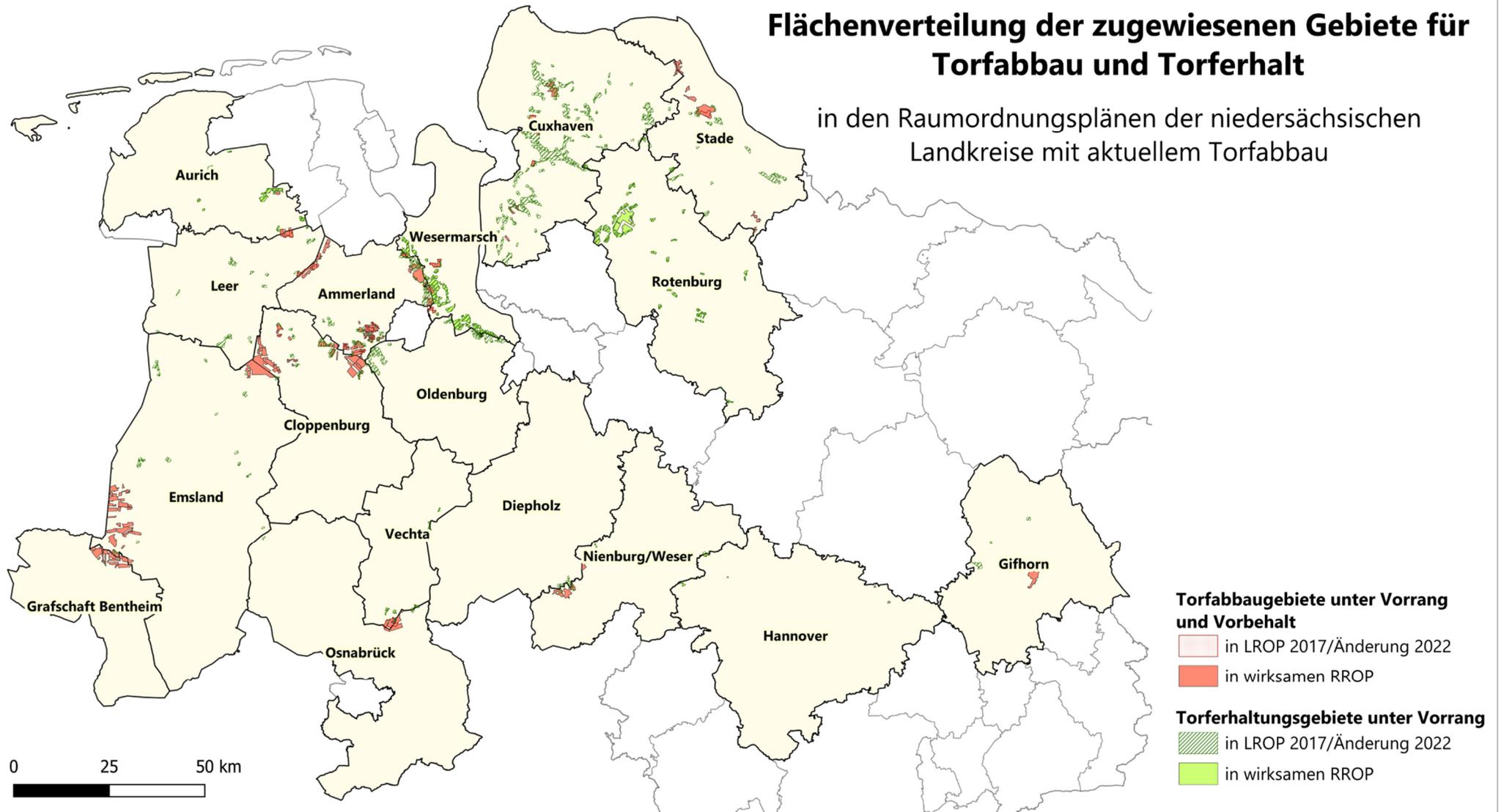


Abb. 2 Flächenverteilung der vorgesehenen Gebiete für Torfabbau und Torferhalt in den Landkreisen mit laufenden Torfabbauverfahren. Erstellt mit QGIS.

In den bereits veröffentlichten Entwürfen der RROP der Landkreise Osnabrück und Leer ist zu sehen, dass beide erstmalig Torferhalt als eine Zweckbestimmung einschließen. Im Landkreis Leer stimmen diese mit dem LROP 2017 überein. Der Landkreis Osnabrück sieht hier anstelle von 101 ha (LROP 2017/Änderung 2022) sogar 5133,2 ha für den Torferhalt vor. Das entspricht mehr als dem 50-fachen der im LROP vorgesehenen Fläche. Außerdem möchte der Landkreis Osnabrück Torf aus der Rohstoffsicherung streichen, obwohl das derzeitige LROP dort noch Vorranggebiete festsetzt. Der Landkreis Leer hingegen nimmt die Vorranggebiete für Torfabbau im LROP mit minimalen Änderungen erneut in seinem RROP-Entwurf auf. Der RROP-Ansprechpartner für den Landkreis Grafschaft Bentheim versicherte, dass in dem zukünftigen RROP keine Gebiete mehr für Torfabbau zugewiesen werden und stattdessen Torferhaltungsflächen eingeplant werden. Genaue Zahlen seien jedoch noch nicht bekannt.

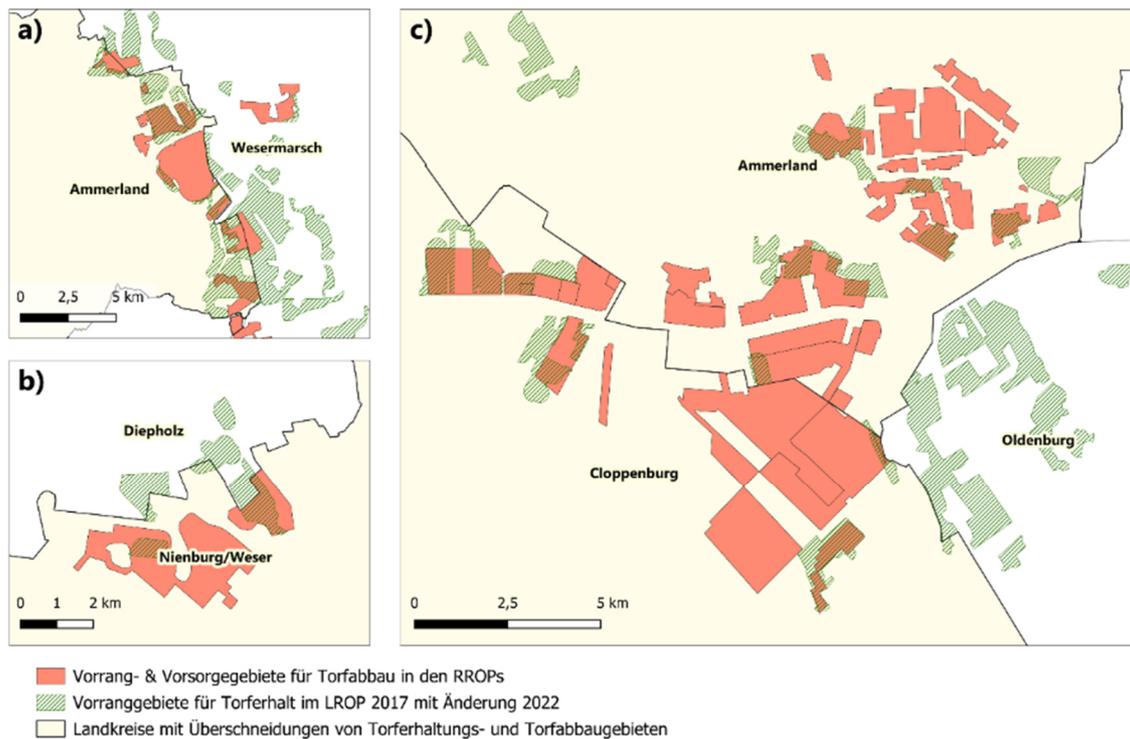
### **Überschneidung von Torferhaltungs- und Torfabbaugebieten**

Torferhaltungsgebiete können laut LROP nicht auf Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten für Torfabbau liegen. Ein Abbau auf solchen Flächen kann zwar, z.B. begründet durch erfolgsversprechendere Wiedervernässung nach Abtorfung, weiterhin zugelassen werden, aber eine simultane Flächenbelegung steht im Konflikt mit den einzelnen Entwicklungszielen und Nutzungsformen. So sind im LROP die Vorranggebiete für Torferhalt und Torfabbau stets voneinander getrennt. Auch in den einzelnen RROP sind keine Überlappungen vorhanden.

Die Folgenutzung „Torferhalt“ auf einem Torfabbaugebiet wäre folglich ausgeschlossen. Trotzdem tritt eine solche Doppelbelegung auf. Legt man die Flächen der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Torfabbau in den wirksamen RROP (23902,9 ha) über die gesamten Torferhaltungsgebiete im LROP (34704 ha), sind klare Überschneidungen zu erkennen (vgl. Abb. 3).

Insgesamt überschneiden sich die Torfabbaugebiete in den RROP zu 7% mit den Torferhaltungsgebieten im LROP. Dies entspricht einer Fläche von über 2100 ha, die seit dem LROP 2017 dem Torferhalt zugeschrieben ist, aber in den jeweiligen RROP zuvor für die Rohstoffsicherung von Torf festgesetzt waren und noch immer sind. Vor allem die Landkreise Ammerland, Cloppenburg und Nienburg/Weser sind davon betroffen. In dem Landkreis Nienburg/Weser liegen die im LROP ausgewiesenen Torferhaltungsgebiete zu knapp 50% auf den Torfabbaugebieten, die in deren RROP noch wirksam sind. Nach Bekanntgabe der Neuaufstellungsabsichten für das RROP kann diese Regelung in Landkreis Nienburg/Weser auch noch bis 2025 rechtskräftig sein. Kleinere Überschneidungen, wie im Landkreis Aurich, gehen auf regionale Anpassungen und minimale Abweichungen vom LROP zurück (vgl. Tab. 4).

### Überschneidungen von Torferhaltungsgebieten im LROP 2017 und Torfabbaugebieten in den RROPs



**Abb. 3 Überschneidungen von Torferhaltungsgebieten und Torfabbaugebieten.** Die Vorranggebiete und Vorsorgegebiete für Torfabbau in den RROP der Landkreise a) & c) Ammerland (RROP 1996), b) Nienburg/Weser (RROP 2003) und c) Cloppenburg (RROP 2005) überschneiden sich zu großen Teilen mit den Vorsorgegebieten für Torferhalt im LROP (2017). Erstellt mit QGIS.

**Tab. 4 Überschneidung der Torferhaltungsflächen mit Vorranggebieten für Torfabbau.**

Region	Torferhaltungsflächen insgesamt [ha]	Überlappung von Torferhaltungs- mit Torfabbaugebieten [ha]	Anteil
Bundesland Niedersachsen	30427	2124,0	7,0%
Landkreis Ammerland	2326	895,6	38,5%
Landkreis Aurich	1118	2,4	0,2%
Landkreis Cloppenburg	936	380,7	40,7%
Landkreis Cuxhaven	11862	572,2	4,8%
Landkreis Emsland	972	54,1	5,6%
Landkreis Nienburg/Weser	261	128,5	49,2%
Landkreis Osnabrück	101	6,6	6,5%
Landkreis Stade	1814	83,4	4,6%

## Richtlinien zum Torfabbau

### Torfabbauverbot und Einhaltung von Gebietsgrenzen

Kein RROP enthält ein generelles Torfabbauverbot. In den Landkreisen, in denen keine Gebiete mehr für Torfabbau in ihren RROP eingetragen sind, sollen keine weiteren Torfabbaugenehmigungen mehr erteilt werden (Landkreise Diepholz & Rotenburg und Region Hannover). Die Landkreise Ammerland und Rotenburg begrenzen in ihrer beschreibenden Darstellung den Torfabbau dazu konkret auf die von ihnen ausgewiesenen Gebiete. Außerhalb dieser Vorranggebiete sei demnach eine

Genehmigung auf Torfabbau ausgeschlossen. In allen anderen Landkreisen könnte der Torfabbau mit Ausnahmeregelungen auch auf weiteren Flächen erfolgen.

Im LROP 2017 und mit der Änderung 2022 ist für acht Landkreise und Regionen ein weiterer Torfabbau entfallen (Landkreise Diepholz, Emsland, Gifhorn, Grafschaft Bentheim, Nienburg/Weser, Oldenburg, Rotenburg und Region Hannover). Die Landkreise Diepholz und Rotenburg sowie die Region Hannover haben diese Festlegung bereits in ihren RROP übernommen. Der Landkreis Oldenburg bezieht seine raumplanerischen Vorhaben aufgrund seines fehlenden RROP auf das LROP, womit die Streichung von Vorranggebieten für Torfabbau automatisch miteinbezogen ist. In den anderen Landkreisen sind nach gültigem RROP weiterhin Vorranggebiete für Torfabbau ausgewiesen. Dem Umweltforum sind zum Beispiel in den Landkreisen Emsland und Grafschaft Bentheim je eine Genehmigung für Torfabbau bekannt, die nach dem Beschluss vom LROP 2017 noch erteilt wurden.

### **Folgenutzung einer Torfabbaustätte**

Mit der Einführung des Niedersächsischen Moorschutzprogramms I im Jahr 1981 rückte die Wiedervernässung als Folgenutzung einer ehemaligen Torfabbaustätte in den Vordergrund und ersetzte die einst hauptsächlich landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Folgenutzung<sup>2</sup>. In der beschreibenden Darstellung der jetzt wirksamen RROP haben acht eine Folgenutzung schriftlich festgelegt. Sechs davon geben die Hochmoorregeneration durch Wiedervernässung vor (Landkreise Aurich, Grafschaft Bentheim, Leer, Nienburg/Weser, Stade und Wesermarsch). Der Landkreis Ammerland hingegen legt eine natürliche Sukzession oder extensive Nutzung fest. Diese schriftlich festgelegten Folgenutzungen gelten in dem Landkreis Ammerland jedoch nur, sofern in der zeichnerischen Darstellung keine vorrangige Folgenutzung über sekundäre Nutzungsformen für die entsprechende Fläche eingetragen ist, wie unter anderem „Natur und Landschaft“, „Erholung“ oder „Landwirtschaft“. Alle anderen Landkreise greifen auf die beschriebene Regelung oder auf die Eignungsprüfung, die bei einem Genehmigungsantrag auf Torfabbau erfolgen muss, zurück, ohne eine feste Grundfolgenutzung vorgeschrieben zu haben.

In der zeichnerischen Darstellung wird ersichtlich, dass zum größten Teil auf den vorgesehenen Torfabbauf Flächen die Folgenutzung „Natur und Landschaft“ vorgesehen ist, teils mit der Zweitnutzung „Erholung“ kombiniert. Danach wird die „Landwirtschaft“ priorisiert, die besonders im Landkreis Emsland vorkommt und dort die meisten Torfabbaugebiete betrifft. In den Landkreisen Cuxhaven und Leer sind auch noch Ausnahmefolgenutzungen wie „Grünlandbewirtschaftung“ oder Fläche für

---

<sup>2</sup>Niedersächsischer Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1981). Niedersächsischen Moorschutzprogramm Teil I. Programm der Niedersächsischen Landesregierung zum Schutze der für den Naturschutz wertvollen Hochmoore mit näheren Festlegungen für rund drei Viertel der noch vorhandenen geologischen Hochmoorfläche in Niedersachsen. <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/79734>

„Windkraftenergie“ zu verzeichnen. „Grünlandbewirtschaftung“ kommt häufiger als eine Zweitnutzung oder in kleineren Flächenanteilen vor, wie in den Landkreisen Emsland oder Gifhorn.

Nur in seltenen Fällen ist eine Fläche ausschließlich dem Torfabbau vorbehalten und besitzt keine sekundäre Nutzungsform, womit folglich eine Folgenutzung festgelegt wäre. In solchen Fällen gilt dann die in der beschreibenden Darstellung schriftlich festgelegte Folgenutzung, wie es in den Landkreisen Aurich, Grafschaft Bentheim oder Stade vorkommt.

### **Torfabbauverfahren**

Konkret liegen in den RROP zum Verlauf eines Torfabbaus nur Angaben zu einem abschnittsweisen Abbau und einer Resttorfauflage vor. Die Landkreise Ammerland, Aurich und Grafschaft Bentheim legen einen abschnittsweisen Abbau fest, wobei der Landkreis Ammerland auf eine zeitliche Staffelung in der Inanspruchnahme der Gebiete setzt. Eine solche zeitliche Staffelung wurde eigentlich bereits im LROP 2008 mit der Änderung aus 2007 abgeschafft. Der Verbleib einer ausreichenden Resttorfauflage ist in den Landkreisen Grafschaft Bentheim und Leer vermerkt. Der Landkreis Emsland schreibt zusätzlich eine Beendigung alter Abbaustätten einen Vorrang vor neuem Torfabbau vor.

### **Moorschutz in anderen Kapiteln der Raumordnung**

Moore sind im Raumordnungsprogramm nicht nur ein Teilgebiet im Abschnitt „Rohstoffsicherung“ von Torf, sondern in einzelnen RROP auch in den Abschnitten „Freiraumentwicklung und Bodenschutz“, „Natur und Landschaft“, „Wassermanagement und Wasserversorgung“, „Schutz der Erdatmosphäre, Klima“ und „Schutz der Kulturlandschaften und der kulturellen Sachgüter“ zu finden, in denen ihre Funktion und auch zukünftige Nutzung benannt wird. Schon in den etwas älteren RROP aus dem Jahr 2005 wird die CO<sub>2</sub>-Bindungsfunktion der Torfkörper hervorgehoben (vgl. Landkreis Cloppenburg, RROP2015, 2.5 03). So sollen auch „angemessene Grundwasserstände“ (s. Landkreis Cuxhaven, RROP2012, 3.2.4.1 05) in Hoch-, Übergangs- und Niedermooren erhalten oder wiederhergestellt werden. Bei den Landkreisen, bei denen Vorranggebiete für Torfabbau gestrichen sind, wird der Umgang mit Torfabbauverfahren jedoch teilweise verkürzt dargestellt (Landkreise Diepholz, Rotenburg und Region Hannover).

## 4 Diskussion

### Wirksamkeit der Regionalen Raumordnungsprogramme

Die meisten Landkreise mit aktuell laufenden Torfabbaugenehmigungen befinden sich derzeit in der Neuaufstellungsphase ihres RROP (11 von 17). Das wiederum bedeutet, dass die meisten RROP über 10 Jahre alt sind und ihre zugewiesenen Gebiete in der Nutzungsform längst nicht mehr aktuell sind. Flächen, die für Torfabbau ausgewiesen sind, sind beispielsweise bereits vollständig ausgebeutet und/oder befinden sich in einer anderen Nutzungsform, so wie es im Landkreis Grafschaft Bentheim der Fall ist. Anhand der Daten aus den Bekanntmachungen einer allgemeinen Planungsabsicht (s. Tab. 1) kann darauf geschlossen werden, dass sich mindestens sechs Landkreise mittlerweile in der „Endphase“ der Neuaufstellung befinden müssten und damit in naher Zukunft einen öffentlichen Entwurf herausgeben sowie ein Beteiligungsverfahren einleiten werden. Diese wären die Landkreise Cloppenburg, Grafschaft Bentheim, Nienburg/Weser und Oldenburg. Das Einleiten des Beteiligungsverfahrens wäre dann der nächste Schritt, bei dem öffentliche Stellen, Vereine und auch Private aktiv an der Gestaltung des RROP mitwirken und die Entwürfe auf einen umweltverträglichen Moor- und Klimaschutz überprüfen können. Die Landkreise Osnabrück und Leer haben bereits einen Entwurf veröffentlicht, zu dem das Beteiligungsverfahren Mitte 2023 (Osnabrück) und Anfang 2024 (Leer) beendet wurde.

Eine Aktualisierung der Karte in Bezug auf Vorranggebiete für Torfabbau oder Torferhaltungsflächen erfolgte bislang nur in zwei Raumordnungsprogrammen (Region Hannover und Landkreis Rotenburg). Dabei sind die RROP unverzüglich an die Änderungen des LROP anzupassen (§ 5 Abs. 3 Satz 3 NROG). „Unverzüglich“ ist jedoch nicht zeitlich konkretisiert, was aber erforderlich wäre, um der Forderung Nachdruck zu verleihen. Der Landkreis Diepholz zum Beispiel kam direkt mit Inkrafttreten seines RROP im Jahr 2019 in die Pflicht, schnellstmöglich seinen RROP entsprechend zu überarbeiten, da hier unter anderem die Gebietskulisse „Torferhalt“ vollständig fehlt. Bis heute liegt kein Änderungsentwurf vor und seitdem sind schon bald fünf Jahre verstrichen. Auch elf weitere Landkreise sind seit dem Beschluss des LROP von 2017, in dem die Gebiete für Torfabbau stark reduziert und für Torferhalt neu eingeführt wurden, in der Pflicht, ihre Gebiete danach auszurichten, bislang nicht nachgekommen. Das liegt größtenteils daran, dass diese Landkreise bereits vor dem Beschluss eine Neuaufstellung bekanntgegeben haben und sich in dieser Phase auch heute noch befinden. Rein rechtlich darf diese Phase sogar bis zu zehn Jahren dauern. Eine Aktualisierung eines RROP an das LROP kann sich demnach auf ein ganzes Jahrzehnt erstrecken, in dem sich die entsprechenden Flächen fortlaufend entwickeln und verändern, bis schließlich die neuen Festlegungen im RROP umgesetzt werden.

Die Kriterien dafür, dass eine Hochmoorfläche als ein Torferhaltungsgebiet ausgewiesen werden kann, sind eine vorhandene Torfmächtigkeit von mindestens 1,30 m Auflage und eine zusammenhängende Fläche von 25 ha (s. beschreibende Darstellung LROP 2017/Änderung 2022). Der Landkreis Aurich schreibt in seiner Begründung zu seinem RROP 2018 von einem jährlichen Geländehöhenverlust von 1-3 cm Torfaufgabe auf degenerierten und entwässerten Mooren. Das sind Moore, auf denen Torf abgebaut oder nicht nutzungsgerechte Formen der Land- sowie Forstwirtschaft betrieben werden. Reizt ein Landkreis demnach den gesetzlichen Zeitrahmen der Neuaufstellung vollständig aus, in denen zeitgleich keine moorschutzgerechten Umstellungen umgesetzt werden, so sind das 10-30 cm Verlust an Torfmächtigkeit. Dies ist ein irreversibler Schaden an dem Torfkörper, der darüber entscheiden könnte, ob eine Fläche weiterhin als torferhaltungswürdig eingeordnet bleibt oder nicht. Hinzu kommen noch Unebenheiten wie Sandrücken, die die tatsächliche Torfaufgabe nochmals minimieren. Je länger eine Neuaufstellung dauert und die „veraltete“ RROP-Version gültig bleibt, desto höher ist also die Gefahr, dass die einst 2017 als Torferhaltungswürdig eingestufte Hochmoorflächen die Kriterien für ein Torferhaltungsgebiet nicht mehr erfüllen können.

### **Gebietszuweisung für Torfabbau und Torferhalt in den RROP**

Anhand der Gebietszuweisungen für Torfabbau und Torferhalt lässt sich zeigen, dass die derzeit wirksamen RROP in Bezug auf das gültige LROP nicht mehr aktuell sind. Das dort festgelegte Verhältnis von Torfabbaufächen zu Torferhaltungsflächen liegt grob bei 3.000 ha zu 30.000 ha, also 1:10. Demgegenüber liegt das entsprechende Verhältnis in den betrachteten gültigen RROP bei ca. 20:10.

In den Landkreisen, in denen Vorranggebiete für Torfabbau in den RROP in zu hohem Maße vorhanden sind, fehlen Festlegungen für Torferhalt vollständig. Gerade mal ein Drittel der Torferhaltungsflächen aus dem LROP 2017 wurde bislang in die RROP der betroffenen Landkreise aufgenommen und dabei in gerade mal fünf der siebzehn Landkreise überhaupt berücksichtigt (Landkreise Aurich, Rotenburg, Vechta, Wesermarsch & Region Hannover). Überdies kollidieren 2100 ha der Torferhaltungsflächen im LROP mit den festgesetzten Torfabbaufächen in den RROP von neun Landkreisen. Die RROP stehen demnach größtenteils im Widerspruch zum LROP. Ausnahmen bilden lediglich die Landkreise Aurich, Rotenburg, Vechta, Wesermarsch und die Region Hannover mit ihren jüngeren RROP.

Der aktuelle Torfabbau erfolgt in etwa auf einer Fläche von 8000 ha, umfasst also mehr als das Doppelte von dem, was im LROP vorgesehen ist, und nur ein Drittel von dem, was die wirksamen RROP in Summe festgelegt haben. Die Größe aller Vorranggebiete ist demnach kein Maß für das gesamte Kontingent des tatsächlichen Abbaus in einem Landkreis oder im gesamten Bundesland Niedersachsen. Die Landkreise Ammerland und Emsland zum Beispiel haben im Gegensatz zu allen anderen Landkreisen in ihrem RROP die größte Gesamtfläche für Torfabbauggebiete eingetragen. Bei den

aktuellen Torfabbauf Flächen verfügt der Landkreis Emsland hingegen „nur“ über die fünftgrößte Fläche, die 7,9% vom niedersächsischen Gesamttorfabbau ausmacht, und der Landkreis Ammerland trägt nur noch mit 1,8% zum landesweiten Abbau bei. Als Gegenbeispiel haben Landkreis Diepholz und die Region Hannover beide Torf aus ihrer Rohstoffsicherung gestrichen, besitzen aktuell aber die dritt- und viertgrößte Torfabbauf Fläche. (vgl. Torfabbaubericht, UFO 2023)<sup>3</sup>

Genauso wenig bestimmen die ausgewiesenen Vorrang- und Vorsorgegebiete für Torfabbau in den Raumplanungsprogrammen eine räumlich feste Eingrenzung des aktuell stattfindenden oder ehemals stattgefundenen Torfabbaus. Durch Sonderregelungen und ohne festgelegte Ausschlusswirkung sind Abweichungen von den Gebieten zulässig. Selbst neuere Torfabbaustätten werden noch außerhalb der Vorrang- sowie Vorsorgegebiete genehmigt. Dies lässt sich an den zehn jüngsten uns bekannten Genehmigungen (erteilt ab Ende 2017) zeigen, über die uns die entsprechenden Behörden für unsere vorherige Untersuchungen über den niedersächsischen Torfabbau<sup>3</sup> informiert haben. Sechs von den zehn Fällen befinden sich weder in den planerisch dafür vorgesehenen Torfabbaugebieten des LROP noch vollständig in denen des entsprechenden RROP. Überdies haben die Landkreise Emsland und Grafschaft Bentheim noch eine Genehmigung ab Ende 2017 für Torfabbau erteilt, obwohl im LROP 2017 bereits beschlossen wurde, in diesen Landkreisen keine Gebiete mehr für Torfabbau auszuweisen. Alle Fälle sind mit ihren Abweichungen zwar gesetzlich rechtmäßig, sind mit der aktuellen Klimadiskussion jedoch nicht mehr vereinbar.

### **Umgang mit Torfabbauverfahren und Mooregebieten**

Moore bekommen gerade für Klima und Umwelt einen immer höheren Stellenwert in unserer Gesellschaft. Das Bewusstsein für ihre nützlichen und vielseitigen Funktionen als Wasserhaushaltsregulator, Kulturgut, Biotop für seltene Tiere und Pflanzen sowie als wichtige Kohlenstoffsенке wächst. Umso wichtiger und relevanter wird es, dass die Moore mit all diesen wichtigen Funktionen in den Raumordnungsprogrammen umfassend thematisch abgedeckt werden, damit ihre positiven Effekte auf den Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsschutz gefördert und genutzt werden. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass dafür Sorge getragen werden muss, intakte Moore weiter zu erhalten und wiederherzustellen.

Im Landkreis Diepholz fällt das Moor aus dem Abschnitt Rohstoffgewinnung als zukünftige Torfquelle heraus, wird aber in anderen Bereichen nur beiläufig erwähnt. So kommt die Bedeutung der Moore in der Hydrologie oder im Bodenschutz hier in der beschreibenden Darstellung nicht vor und es wird lediglich die Zielsetzung einer großflächigen Moorrenaturierung erwähnt (s. Landkreis Diepholz, RROP2016, 3.2.3 04 & 3.1.2 03). Die Berücksichtigung aller Funktionen ist aber wichtig, wenn über

---

<sup>3</sup> Umweltforum Osnabrücker Land e.V. (2023). Zum Stand des Torf.aus in Niedersachsen. <https://umweltforum-osnabrueck.de/files/Downloads/Torfabbaubericht-UFO2023end.pdf>

die künftigen Nutzungsformen der Moore entschieden werden soll. Wenn das Moor in einem der Abschnitte nicht im RROP aufgegriffen wird, besteht stets die Gefahr, dass es in diesem Punkt vernachlässigt wird.

Die RROP setzen für ein Torfabbauverfahren lediglich die primäre Folgenutzung sowie die Lage der Abbaufächen fest. Die eigentlichen Auflagen wie Abbautiefe oder Abbaudauer werden erst im Genehmigungsantrag und den Umweltberichten formuliert und dann von den zuständigen Behörden festgelegt. Diese Festlegungen beruhen unter anderem auf formulierten Zielen wie im Moorschutzprogramm I<sup>2</sup> und II<sup>4</sup>, das vom damaligen niedersächsischen Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten veröffentlicht wurde. In diesem Programm wird zum Beispiel für eine Regeneration abgetorfte Hochmoorflächen einen Mindeststaukörper von 50 cm Torf vorausgesetzt. Allerdings sind auch Genehmigungen bekannt, die eine Resttorfauflage von lediglich 30 cm vorschreiben, wie es im Landkreis Osnabrück in dem Naturschutzgebiet Venner Moor bis Abbauende im Jahr 2020 zulässig war. Das LROP schreibt dazu bei einem Eingriff am Torfkörper seit 2017 Kompensationsmaßnahmen vor, die das Ziel einer Hochmoorregeneration mit positiven Effekten für Klima-, Arten- und Biotopschutz vorsehen. Der Torfabbau beschränkt sich nicht nur auf die ausgewiesenen Gebiete, sondern darf auch auf andere Flächen ausweichen, soweit ein RROP dies nicht untersagt (Beispiel: Landkreise Aurich und Stade). Folgenutzung eines Torfabbaugebiets ist primär „Natur und Landschaft“, auf dem eine Hochmoorregeneration durch Wiedervernässung angestrebt wird. Aber auch hier gibt es wieder Ausnahmen wie im Landkreis Emsland, der in seinem RROP hauptsächlich „Landwirtschaft“ als Folgenutzung festgelegt hat.

Von einem grundlegenden Torfabbauverbot ist bei keinem der Landkreise die Rede. Selbst mit der geplanten Streichung von Vorranggebieten für Torfabbau in der geplanten Fortschreibung des LROP 2017 wird dies auch in Zukunft wohl nicht der Fall sein. Die laufenden Genehmigungen werden weiterhin ihre Gültigkeit beibehalten und müssen in ihren Regelungen nicht angepasst werden. Sogar Änderungsanträge, wie ein Antrag auf Verlängerung des Torfabbaus oder eventuell sogar auf Flächenerweiterung, bleiben weiterhin zulässig. Über die aktuell etwa 8000 ha Torfabbaufächen in Niedersachsen (s. Torfabbaubericht, UFO, 2023<sup>3</sup>) hinaus ist es demnach nicht ausgeschlossen, dass weitere Flächen dazukommen werden, wenn die Landkreise dies in ihrem RROP nicht konkret

---

<sup>2</sup> Niedersächsischer Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1981). Niedersächsischen Moorschutzprogramm Teil I. Programm der Niedersächsischen Landesregierung zum Schutze der für den Naturschutz wertvollen Hochmoore mit näheren Festlegungen für rund drei Viertel der noch vorhandenen geologischen Hochmoorfläche in Niedersachsen. <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/79734>

<sup>4</sup> Niedersächsischer Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1986). Niedersächsischen Moorschutzprogramm Teil II. Programm der Niedersächsischen Landesregierung zum Schutze der für den Naturschutz wertvollen Hochmoore und Kleinsthochmoore. <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/79736>

<sup>3</sup> Umweltforum Osnabrücker Land e.V. (2023). Zum Stand des Torfabbaus in Niedersachsen. <https://umweltforum-osnabrueck.de/files/Downloads/Torfabbaubericht-UFO2023end.pdf>

ausschließen. Eine Landesplanerische Feststellung für bspw. ein Abbauvorhaben kann nach NROG § 11 Abs. 2 bis zu maximal 7 Jahre gültig sein. Dies ist die schriftliche Festlegung, ob ein Vorhaben mit dem Raumordnungsprogramm verträglich ist, sowie der letzte Schritt zur Einleitung zu einem Planfeststellungsverfahren, das bei Erfolg schließlich zu einer Genehmigung führt. Damit verbunden sind die Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Beschluss von Nebenbestimmungen, wie zu Abbauvorgaben, Kompensationsmaßnahmen, Folgenutzung oder Herrichtungsmaßnahmen. Damit muss eine zulässige Genehmigung nicht unbedingt den neusten Änderungen des Raumordnungsprogramms entsprechen. Dies zeigt unter anderem eine im Jahr 2022 zugelassene Torfabbaugenehmigung im Landkreis Cloppenburg. Die darin beschlossenen Kompensationsmaßnahmen sind nicht im Sinne einer Hochmoorregeneration, wie es im LROP seit 2017 festgehalten ist. Als Kompensation werden hier anderweitige Flächen aufgeforstet und eine temporäre Blühwiese angelegt, während die Abbaufäche nach Abbauende einer gelenkten Sukzession zugeführt werden soll. Die dazugehörige Bewertung der Umweltauswirkung gemäß dem Gesetz der Umweltverträglichkeitsprüfung von 2022 deutet auch nochmal daraufhin, dass die Kompensationsmaßnahmen im LROP 2017 als Bewertungsmaßstab extra ausgelassen wurden, da die Antragskonferenz zu dem Anliegen bereits 2016 stattfand.

## **5 Fazit für die Praxis und Handlungsempfehlung**

Mit dieser Auswertung möchte das Umweltforum Osnabrücker Land e.V. Umweltgruppen und interessierte Einzelpersonen ermuntern, derzeit laufende Abtorfungen und künftige Genehmigungsverfahren kritisch zu begleiten. In einer Zeit, in der Klima- und Biodiversitätsschutz eine immer größere Rolle einnehmen müssen, ist es notwendig, alle Optionen wahrzunehmen, um einer moorschutzgerechten Veränderung in unserer derzeitigen Moornutzung Nachdruck zu verleihen. Die existierenden räumlichen Planungsinstrumente können einen bedeutenden Beitrag zum Moorschutz leisten, ob landesweit oder regional. Sie legen fest, wie wir unsere Flächen heute und auch zukünftig nutzen und bewirtschaften, darunter auch die Moorflächen.

Unsere Untersuchung zeigt, dass die RROP reichlich Änderungspotential bieten, was jedoch ausgeschöpft werden muss. Die meisten Landkreise mit aktuell laufenden Torfabbaugenehmigungen befinden sich derzeit in der Neuaufstellungsphase ihres RROP. Das bietet die Chance auf Veränderung hinsichtlich des Moorschutzes und damit auch des Klimaschutzes. Dazu ist es erforderlich, sich aktiv in das dazugehörige Beteiligungsverfahren einzubringen.

### **Änderungen in den Raumordnungsprogrammen**

Moore sind heutzutage nicht mehr vorrangig für die Rohstoffgewinnung zu bewerten, sondern spielen für die Regulation des Wasserhaushalts, für die Erdatmosphäre und Klimaschutz, für Bodenschutz, Schutz von Kulturgütern und für Natur- sowie Biodiversitätsschutz eine um vieles gewichtigere Rolle. Dieser Stellenwert von Mooren muss sich deshalb viel breiter und wesentlich verbindlicher auch in der Raumordnung wiederfinden. Für bereits aktualisierte RROP muss angestrebt werden, sämtliche Vorrangflächen für Abtorfung zu streichen und auch eine Ausschlusswirkung für das jeweilige Einzugsgebiet festzuschreiben.

Ein weiteres Ziel, auch aus der Analyse der Torfabbaugenehmigungen, muss darin bestehen, den Abbau kurzfristig und außerplanmäßig zu beenden. Wenn man den Belang Moorschutz für den Klimaschutz weiter auf die Laufzeiten der Genehmigungen und die langatmigen Abläufe in der Raumplanung abstellt, wird sich das Thema auf ganz andere Weise erledigen, weil es dann nämlich auf großen Flächen überhaupt nichts mehr zu schützen gibt.

Als Schlussfolgerung aus den Ergebnissen dieser Studie regen wir an, die gesetzlichen Regelungen zur Raumordnung in Bezug auf den Moorschutz deutlich zu schärfen und die Vorgaben des LROP 2017 kurzfristig und verbindlich durchzusetzen.

## 6 Anhang

Tab. A 1 Flächengröße der Gebiete für Torfabbau, festgelegt in den Regionalen Raumordnungsprogrammen der niedersächsischen Bezirke.

Bezirk	Gebiete für Torfabbau [ha]	
	Vorranggebiet	Vorbehaltsgebiet
<b>Ammerland</b>	<b>4.807</b>	
	1.352	3.455
<b>Aurich</b>	<b>166</b>	
	166	0
<b>Cloppenburg</b>	<b>4.518</b>	
	887	3.631
<b>Cuxhaven</b>	<b>1.307,1</b>	
	386,8	920,3
<b>Diepholz</b>	<b>0</b>	
	0	0
<b>Emsland</b>	<b>5.345,1</b>	
	3.140,7	2.204,4
<b>Gifhorn</b>	<b>1.111,2</b>	
	0	1.111,2
<b>Grafschaft Bentheim</b>	<b>1.779,8</b>	
	625,7	1.154,1
<b>Hannover</b>	<b>0</b>	
	0	0
<b>Leer</b>	<b>437,2</b>	
	437,2	0
<b>Nienburg/Weser</b>	<b>896</b>	
	896	0
<b>Oldenburg</b>	<b>0</b>	
	0	0
<b>Osnabrück</b>	<b>706</b>	
	706	0
<b>Rotenburg</b>	<b>0</b>	
	0	0
<b>Stade</b>	<b>1.849,5</b>	
	1.773,4	76,1
<b>Vechta</b>	<b>413</b>	
	413	0
<b>Wesermarsch</b>	<b>567</b>	
	567	0
<b>GESAMT</b>	<b>23.902,9</b>	
	11.350,8	12.552,1