



---

**Ausarbeitung**

---

**Rechtsgrundlagen des Naturschutzes in Fehngebieten**

## Rechtsgrundlagen des Naturschutzes in Fehngebieten

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 248/18  
Abschluss der Arbeit: 04.01.2019  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,  
Bau und Stadtentwicklung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Naturschutzrecht</b>	<b>4</b>
2.1.	Schutz als Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete nach dem BNatSchG	4
2.2.	Gesetzlich geschützte Biotope nach dem BNatSchG	6
2.3.	Befreiungen nach dem BNatSchG	6
2.4.	Das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz	7
2.5.	Das Naturschutzgebiet „Unterems“	8
<b>3.</b>	<b>Raumordnungsrecht</b>	<b>8</b>
3.1.	Niedersächsisches Raumordnungsprogramm	9
3.2.	Regionale Raumordnungsprogramme	9
3.2.1.	Regionales Raumordnungsprogramm Landkreis Emsland	9
3.2.2.	Regionales Raumordnungsprogramm Landkreis Leer	10
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>11</b>

## 1. Einleitung

In Niedersachsen liegen zahlreiche durch Kanalsysteme geprägte Fehnsiedlungen, die in der Zeit der Kolonialisierung der Mooregebiete und des Torfabbaus errichtet wurden.<sup>1</sup> Heute bieten die Fehngebiete und ihre Kanäle wichtige Lebensräume für Pflanzen und Tiere. In diesem Zusammenhang kann es zu Konflikten zwischen dem Naturschutzrecht und den Interessen der Bevölkerung und der Öffentlichkeit kommen, etwa wenn in den Kanälen durch umfangreiche Vegetation eine Verlandung oder Überschwemmungen drohen.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihren mandatsbezogenen Tätigkeiten, wobei Rechtsauskünfte im Einzelfall nicht erteilt werden können. Die vorliegende Ausarbeitung soll dementsprechend einen Überblick zunächst über die bundesrechtlichen Vorschriften geben, nach denen Moorlandschaften und Fehngebiete geschützt werden können und etwaige Ausnahmen von den Schutzvorschriften aufzeigen. Weiter soll beispielhaft für landesrechtliche Schutzvorschriften auf das niedersächsische Landesrecht eingegangen werden und der Schutz nach raumordnungsrechtlichen Vorschriften dargestellt werden.

## 2. Naturschutzrecht

Naturschutzrechtlich werden die Fehnsiedlungen auf Bundesebene durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>2</sup> geschützt.

### 2.1. Schutz als Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete nach dem BNatSchG

Nach § 20 Abs. 1 BNatSchG ist in jedem Bundesland ein sogenannter Biotopverbund zu schaffen. Kernanliegen des Biotopverbundes ist es, der Fragmentierung von Lebensräumen von Pflanzen- und Tierarten entgegenzuwirken, die ursächlich auch darauf beruht, dass zwischen einzelnen Biotopen keine Verbindungen mehr bestehen.<sup>3</sup> § 20 Abs. 1 BNatSchG ordnet daher an, dass ein Netz verbundener Biotope (Biotopverbund) geschaffen wird, das zehn Prozent der Fläche eines jeden Bundeslandes umfasst. § 20 Abs. 2 BNatSchG zählt demgegenüber auf, wie Teile von Natur und Landschaft geschützt werden können, etwa als Naturschutzgebiet (Nr. 1), Nationalpark (Nr. 2) oder Landschaftsschutzgebiet (Nr. 3); die §§ 23-29 BNatSchG treffen dazu wiederum nähere Regelungen. In § 20 Abs. 3 BNatSchG wird normiert, dass diese geschützten Natur- und Landschaftsabschnitte Teil des Biotopverbundes sind, soweit sie dazu geeignet sind. Die Fehngebiete in den Mooren sind wertvolle Lebensräume für eine Vielzahl an Pflanzen- und Tierarten.

---

1 Vgl. für weitergehende Informationen zu den Fehnsiedlungen die Ausführungen der Internet-Enzyklopädie Wikipedia zum Thema „Moorkolonisierung in Ostfriesland“, abrufbar unter: [https://de.wikipedia.org/wiki/Moorkolonisierung\\_in\\_Ostfriesland](https://de.wikipedia.org/wiki/Moorkolonisierung_in_Ostfriesland) (Letzter Abruf: 28.11.2018).

2 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.09.2017 (BGBl. I S. 3434), abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/](https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/) (Letzter Abruf: 27.11.2018).

3 Albrecht, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 48. Edition, Stand 01.04.2018, § 20 BNatSchG, Rn. 2.

Als solche sind große Teile der Fehngebiete, insbesondere der Moore, als Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen und sollen damit Teil des niedersächsischen Biotopverbunds sein.<sup>4</sup> Um als Natur- oder Landschaftsschutzgebiet geschützt zu werden, bedarf es gemäß § 22 BNatSchG einer Erklärung.

Naturschutzgebiete erfahren ihre nähere gesetzliche Regelung in § 23 BNatSchG. Gemäß Abs. 1 der Vorschrift sind Naturschutzgebiete rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz der Natur und Landschaft in Ganzheit oder einzelnen Teilen erforderlich ist. Gemäß § 23 Abs. 2 BNatSchG sind alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder zu einer nachhaltigen Störung führen können. Dieses absolute Veränderungsverbot begründet zugleich den wesentlichsten Unterschied zum relativen Schutz der Landschaftsschutzgebiete.<sup>5</sup> Maßgebliches Kriterium ist nach der Formulierung des § 23 Abs. 1 nicht, ob tatsächlich eine Beeinträchtigung eingetreten ist, sondern ob die fragliche Handlung geeignet ist, eine solche hervorzurufen. Nach § 23 Abs. 2, Satz 1 BNatSchG sind Handlungen „nach den näheren Bestimmungen“ verboten. Daraus folgt, dass bei einer Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet die verbotenen Handlungen in einer Verordnung für das Schutzgebiet konkretisiert werden müssen.<sup>6</sup> Sofern die Kanäle der Fehngebiete in Naturschutzgebieten liegen, unterfallen sie dem absoluten Veränderungsverbot; Handlungen, die zu einer Beeinträchtigung des Naturschutzgebiets führen können – mithin auch etwa das Mähen der Kanäle – sind verboten, soweit sie den Konkretisierungen für das jeweilige Naturschutzgebiet entsprechen.

Landschaftsschutzgebiete werden demgegenüber in § 26 BNatSchG wiederum als rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft aus den enumerativ aufgeführten Gründen erforderlich ist, beschrieben. In diesen Gebieten sind gemäß Abs. 2 der Vorschrift unter besonderer Beachtung von § 5 Abs. 1 BNatSchG und nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem Schutzzweck zuwiderlaufen. Darin kommt der gegenüber Naturschutzgebieten schwächere Schutz zum Ausdruck, der die Natur und Landschaft nur im Hinblick auf bestimmte Zwecke und nicht in ihrer Gesamtheit schützen soll.<sup>7</sup> Wie auch bei den Naturschutzgebieten ist eine gebiets-

---

4 Vgl. „Regionales Entwicklungskonzept für das Fehngebiet“ von der Lokalen Arbeitsgruppe Fehngebiet aus dem Landkreis Leer, S. 28/29, abrufbar unter: [https://www.landkreis-leer.de/media/custom/2051\\_2513\\_1.PDF?1430990993](https://www.landkreis-leer.de/media/custom/2051_2513_1.PDF?1430990993) (Letzter Abruf: 27.11.2018).

5 Albrecht, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 48. Edition, Stand 01.04.2018, § 23, Rn. 25.

6 Albrecht, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 48. Edition, Stand 01.04.2018, § 23, Rn. 31.

7 Albrecht, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 48. Edition, Stand 01.04.2018, § 26, Rn. 24.

spezifische Konkretisierung des Schutzregimes aufzustellen und in einer Schutzgebietsverordnung festzuhalten.<sup>8</sup> Umfasst das Landschaftsschutzgebiet die Kanäle des Fehngebiets, so ist bezüglich etwaiger Handlungen zu erforschen, ob diese den Charakter des Gebiets verändern würden oder dem Schutzzweck des Gebiets zuwiderlaufen würden und in der Schutzgebietsverordnung aufgeführt sind. Dann würden sie unter die verbotenen Handlungen fallen.

## 2.2. Gesetzlich geschützte Biotope nach dem BNatSchG

Nach dem allgemeinen Grundsatz des § 30 Abs. 1 BNatSchG werden bestimmte Teile der Natur, die eine besondere Bedeutung als Biotope haben, gesetzlich geschützt. In Abs. 2 der Vorschrift werden die gesetzlich geschützten Biotope aufgeführt. Erfasst werden dabei unter anderem gemäß Nr. 2 auch Moore, Sümpfe und Röhrichte. Diese Biotope der Nr. 2 werden in der Anlage zur Drucksache des Bundestages 14/6378<sup>9</sup> definiert und als Feuchtbiotope zusammengefasst. Erfasst werden von dem Biotopbegriff nicht nur originäre Biotope, sondern auch sogenannte Sekundär-Biotope, die durch menschliche Landschaftsumgestaltung entstanden sind und in denen nach dem Ende der menschlichen Nutzung ein schützenswerter Lebensraum für Lebewesen entstanden ist.<sup>10</sup> Gemäß § 23 Abs. 2 BNatSchG sind Handlungen, die zu einer Zerstörung oder sonstigen erheblichen Beeinträchtigung der Biotope führen, verboten. Daraus folgt ein unmittelbarer Schutz der Gebiete kraft Gesetzes durch ein absolutes Veränderungsverbot mit Ausnahmeverbehalt. So kann gemäß Absatz 3 der Vorschrift eine behördliche Ausnahme zugelassen werden, wenn die Beeinträchtigung ausgeglichen werden kann. Die Kanäle der Fehngebiete, die in Moor- und Röhrichtgebieten zu finden sind, unterfallen dem gesetzlichen Schutz des § 30 BNatSchG. Die Kanäle selbst können in diesem Zusammenhang auch als Sekundär-Biotope von § 30 BNatSchG erfasst werden. Durch diesen Schutz werden Beeinträchtigungen verboten, wobei im Einzelfall zu prüfen ist, ob beispielsweise das Mähen der Kanäle die Erheblichkeitsschwelle für die Beeinträchtigung überschreitet.

## 2.3. Befreiungen nach dem BNatSchG

Nach § 67 Abs. 1 BNatSchG können von den Geboten und Verboten des BNatSchG auf Antrag Ausnahmen zugelassen werden, wenn dies entweder aus überwiegenden öffentlichen Interessen (Nr. 1) oder weil die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu unzumutbaren Belastungen führt und die Abweichung mit dem Natur- und Landschaftsschutz vereinbar ist (Nr. 2) erforderlich ist. Voraussetzung ist damit, dass eine atypische Sondersituation, die vom Gesetzgeber nicht bedacht wurde, vorliegt und die Anwendung des Ge- oder Verbots im Einzelfall zu einem unbilligen oder erkennbar nicht vom Gesetzgeber gewollten Ergebnis führt.<sup>11</sup> Ein öffentliches Interesse

---

8 Albrecht, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 48. Edition, Stand 01.04.2018, § 23, Rn. 25.

9 BT Drs. 14/6378, Seite 66, abrufbar unter: [https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/recht/BT-Drs\\_14-6378.pdf](https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/recht/BT-Drs_14-6378.pdf) (Letzter Abruf: 27.11.2018).

10 Vgl. zu „Sekundär-Biotopen“ die Entscheidung des OVG Münsters vom 17.02.1994, Az.: 10 B 350/94, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1995 308 (309).

11 Teßmer, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 48. Edition, Stand 01.10.2018, § 67, Rn. 4.

kann dann geltend gemacht werden, wenn die Maßnahme Teil eines Vorhabens der öffentlichen Hand ist, entsprechend legitimiert ist und in einer Abwägung die naturschutzrechtlichen Belange überwiegt.<sup>12</sup> Eine Unzumutbarkeit liegt im Einzelfall vor, wenn sich die Belastung aus dem Ge- oder Verbot für den Betroffenen als deutlich schwerwiegender als für andere Normadressaten herausstellt. Als weitere Voraussetzung muss die Abweichung von dem Ge- oder Verbot mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar sein. Dadurch soll ein weiteres Korrektiv geboten werden, falls die Belastung zwar unzumutbar ist, sich in einer weitergehenden Abwägung jedoch herausstellt, dass das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der Norm dennoch überwiegt.<sup>13</sup>

Die Naturschutzgebiete nach § 23 BNatSchG und die Landschaftsschutzgebiete nach § 26 BNatSchG fallen mit ihren konkretisierten Verboten für bestimmte Handlungen in den Anwendungsbereich des § 67 BNatSchG.<sup>14</sup> Demnach können Befreiungen von den geltenden Verboten für beeinträchtigende Handlungen gewährt werden, etwa wenn durch Überschwemmungsgefahr ein den Naturschutz überwiegendes öffentliches Interesse an dem Mähen der Kanäle in Fehngebieten besteht oder durch die Überschwemmungsgefahr im Einzelfall eine unzumutbare Belastung besteht. Auch von den verbotenen Handlungen in gesetzlichen Biotopen können gemäß § 67 BNatSchG Ausnahmen zugelassen werden, jedoch nur sofern ein Ausgleich nach § 30 Abs. 3 BNatSchG nicht in Betracht kommt.

Ob die Befreiung erteilt wird, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab und liegt im Ermessen der nach dem einschlägigen Landesrecht zuständigen Behörde.<sup>15</sup> Diese wird bei ihrer Einzelfallentscheidung insbesondere beachten, in welchem Umfang die geschützte Natur und Landschaft durch den Eingriff beeinträchtigt wird, wie gewichtig das dem Naturschutz entgegenstehende Interesse ist und ob dieses nicht durch anderweitige Maßnahmen erreicht werden kann.

#### 2.4. Das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz

Das Naturschutzrecht ist in Art. 72 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1, Nr. 29 GG als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausgestaltet. Mit dem Erlass des BNatSchG hat der Bundesgesetzgeber von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Allerdings besteht zugunsten der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3, Nr. 2 GG eine Abweichungskompetenz im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit Ausnahme der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes.

---

12 Teßmer, in: Giesberts/Reinhartdt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 48. Edition, Stand 01.10.2018, § 67, Rn. 7,8.

13 Teßmer, in: Giesberts/Reinhartdt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 48. Edition, Stand 01.10.2018, § 67, Rn. 10-13.

14 Sauthoff, in: Schlacke, Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auflage 2017, § 67, Rn. 10.

15 Teßmer, in: Giesberts/Reinhartdt, Beck'scher Onlinekommentar Umweltrecht, 48. Edition, Stand 01.10.2018, § 67, Rn. 16.

In Niedersachsen wurde infolge des BNatSchG das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG)<sup>16</sup> erlassen. In § 16 NAGBNatSchG und in § 19 NAGBNatSchG werden Regelungen zu den Naturschutzgebieten bzw. den Landschaftsschutzgebieten getroffen, wobei keine Abweichungen vom BNatSchG vorgenommen werden. Auch für die gesetzlich geschützten Biotope nach § 30 BNatSchG werden in § 24 NAGBNatSchG keine relevanten Abweichungen normiert. § 41 Abs. 1 NAGBNatSchG bestimmt, dass der Antrag für Befreiungen nach § 67 BNatSchG bei der Naturschutzbehörde zu stellen ist.

## 2.5. Das Naturschutzgebiet „Unterems“

Für die Fehngebiete sollen beispielhaft die Regelungen zum Naturschutzgebiet „Unterems“ veranschaulicht werden. Für das Naturschutzgebiet „Unterems“ besteht eine Naturschutzgebietsverordnung.<sup>17</sup> In § 3 der Naturschutzgebietsverordnung werden die verbotenen Handlungen konkretisiert und in einer nicht abschließenden Liste aufgeführt. So sind dem Wortlaut des § 23 BNatSchG entsprechend nach Satz 1 der Vorschrift alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können. Die in Satz 2 der Vorschrift aufgeführten, nicht abschließenden Verbote würden eine Pflege der Fehnkanäle durch Mähen nicht explizit erfassen. Dies könnte demnach nur als nicht ausdrücklich normiertes Verbot erfasst sein. Jedoch kommt bei diesen Handlungen sogar eine Befreiung von den Verboten nach § 4 Abs. 2, Nr. 6 der Naturschutzgebietsverordnung als Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Gewässerunterhaltung an und in den Gewässern in Betracht. Dennoch stellt § 4 Abs. 10 der Naturschutzgebietsverordnung klar, dass der gesetzliche Schutz der Feuchtbiotope (§ 30 BNatSchG) unberührt bleibt. Für den darin begründeten Schutz etwa der Röhrichte ist demzufolge weiterhin eine Befreiung nach § 67 BNatSchG zu beantragen.

## 3. Raumordnungsrecht

Raumordnungsrechtliche Regelungen zum Schutz der Moore und ihrer Fehngebiete sind in den Raumordnungsplänen für das Land und den Regionalplänen für Teilräume des Landes zu finden. Gemäß § 13 Abs. 1, Satz 1, Nr. 1, 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG)<sup>18</sup> sind die Länder verpflichtet, solche Pläne aufzustellen.

---

16 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) vom 19.02.2010, abrufbar unter <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=BNatSchGAG+ND&psml=bsvoris-prod.psml&max=true&aiz=true> (Letzter Abruf: 29.11.2018).

17 Verordnung über das Naturschutzgebiet „Unterems“ in den Gemeinden Jemgum, Moormerland, Westoverledigen und den Städten Leer und Weener im Landkreis Leer sowie der Stadt Emden vom 30.05.2017, Verordnung und Begründung abrufbar unter: [https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/ausweisung\\_von\\_naturschutzgebieten/unterems/naturschutzgebiet-unterems-132170.html](https://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/ausweisung_von_naturschutzgebieten/unterems/naturschutzgebiet-unterems-132170.html) (Letzter Abruf: 29.11.2018).

18 Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 15 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808), abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/rog\\_2008/index.html#BJNR298610008BJNE003400360](https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/index.html#BJNR298610008BJNE003400360) (Letzter Abruf: 28.11.2018).



### 3.1. Niedersächsisches Raumordnungsprogramm

Die Fehngebiete in und um Ostfriesland liegen im Geltungsbereich des niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG)<sup>19</sup>. Gemäß § 4 Abs. 2, Satz 1 NROG beschließt die Landesregierung das Landes-Raumordnungsprogramm als Verordnung. In der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP-VO)<sup>20</sup> wird entsprechend dem § 20 BNatSchG das Ziel aufgestellt, einen landesweiten Biotopverbund aufzubauen. Weiter sollen die Gewässer als Lebensgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen gesichert werden und durch nachhaltige Bewirtschaftung der Gewässer eine nachteilige Veränderung von deren Zustand vermieden werden und Verbesserungen erreicht werden.<sup>21</sup> Die Kanäle der Fehngebiete werden als Gewässer von dieser Zielsetzung erfasst, sodass Beeinträchtigungen zu vermeiden sind.

### 3.2. Regionale Raumordnungsprogramme

Darüber hinaus sollen gemäß § 13 Abs. 1, Satz 1, Nr. 2 ROG auch Regionalpläne aufgestellt werden. Landesrechtlich wird diese Pflicht in § 5 Abs. 1, Satz 1 NROG klarstellend aufgegriffen; die Regionalpläne sind danach vom Träger der Regionalplanung aufzustellen und werden als Regionale Raumordnungspläne bezeichnet. Nach § 3 Abs. 3, Satz 1 NROG sind in diesen Plänen die rechtsverbindlichen Ziele der Raumordnung des Landes-Raumordnungsprogramms festzuhalten, darüber hinaus können gemäß § 5 Abs. 3, Satz 2 NROG weitere Ziele und Grundsätze, die höher-rangigen Zielvorgaben nicht widersprechen, aufgestellt werden. Die Pläne werden als Satzung erlassen, § 5 Abs. 5, Satz 1 NROG.

Für die niedersächsischen Fehngebiete soll im Folgenden beispielhaft auf die Regionalen Raumordnungsprogramme des Landkreises Emsland und des Landkreises Leer eingegangen werden.

#### 3.2.1. Regionales Raumordnungsprogramm Landkreis Emsland

Das „Regionale Raumordnungsprogramm 2010 (RROP 2010)“<sup>22</sup> des Landkreises Emsland soll die voraussichtliche räumliche Entwicklung im Landkreis bis zum Jahr 2020 aufzeigen. Im Rahmen des Gewässerschutzes wird das Ziel aufgestellt, Gewässer und deren Auen durch Renaturierung

---

19 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG) vom 18.07.2012, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes vom 25.09.2017 (Nds. GVBl. S. 352), abrufbar unter: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=RaumOG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true> (Letzter Abruf: 28.11.2018).

20 Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP-VO) vom 26.09.2017, abrufbar unter: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=RaumOPrV+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true> (Letzter Abruf: 28.11.2018).

21 Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen, Ziffer 3.1.2 (01,02).

22 Satzung über die Feststellung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2010 (RROP 2010) für den Landkreis Emsland vom 17.01.2011, Beschreibende Darstellung abrufbar unter: [https://www.emsland.de/pdf\\_files/rrop10-beschdarst\\_1247\\_1.pdf](https://www.emsland.de/pdf_files/rrop10-beschdarst_1247_1.pdf) (Letzter Abruf: 28.11.2018); Begründung abrufbar unter: [https://www.emsland.de/pdf\\_files/rrop10-begr\\_1246\\_1.pdf](https://www.emsland.de/pdf_files/rrop10-begr_1246_1.pdf) (Letzter Abruf: 28.11.2018).

möglichst in ihren ursprünglichen Zustand zurückzuführen. Dabei wird jedoch die Einschränkung vorgenommen, dass deren vorhandene Entwässerungsfunktion hierbei zu berücksichtigen sei.<sup>23</sup> In der Begründung des RROP 2010 wird ausgeführt, dass die veränderte Struktur der oberirdischen Gewässer renaturiert werden soll.<sup>24</sup> Die Entwässerungsfunktion wird als die Entwässerung landwirtschaftlicher Nutzflächen sowie Industrie- und Siedlungsgebiete konkretisiert. Damit findet der Konflikt zwischen der Renaturierung, um den Naturschutz der Gewässer zu sichern, und der gleichzeitigen Funktion dieser Gewässer als Entwässerungssysteme im RROP 2010 Berücksichtigung. Soweit also Kanäle der Fehnsiedlungen verlanden oder Überschwemmungen durch ausufernde Vegetation drohen, würde ein Eingriff beispielsweise durch Mähen der Kanäle den Zielen des RROP 2010 nicht widersprechen.

### 3.2.2. Regionales Raumordnungsprogramm Landkreis Leer

Das aktuellste Raumordnungsprogramm des Landkreises Leer ist das Regionale Raumordnungsprogramm 2006 (RROP 2006).<sup>25</sup> Auch danach ist der Wasserhaushalt sogenannter abgetorfte Flächen nach Möglichkeit durch Renaturierung oder Regeneration an die Verhältnisse eines intakten Moores anzupassen.<sup>26</sup> Weiter ist die Prägung des Landkreises durch Hoch- und Niedermoores als Kulturlandschaften zu erhalten. Zu diesen Kulturlandschaften gehören auch die Hochmoorgebiete mit ihren Fehnstrukturen.<sup>27</sup> Damit stellt das Regionale Raumordnungsprogramm das Ziel auf, die bestehenden Fehnstrukturen als Kulturlandschaften zu erhalten. Um Kulturlandschaften zu erhalten, bedarf es einer einzelfallgerechten Pflege; für die Kanäle der Fehnsiedlungen bedeutet dies, dass sie nach dem Ziel des Plans in ihrem Zustand zu erhalten sind, weshalb einer Verlandung oder Überwucherung durch Vegetation entgegenzuwirken ist.

Der Schutz der Kulturlandschaften wird auch durch § 1 Abs. 4 BNatSchG zum Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege erklärt. Demnach sind diese Landschaften von Verunstaltung, Zersiedelung oder sonstigen Beeinträchtigungen zu bewahren. Grundsätzlich wird eine nicht von Menschen genutzte und veränderte Landschaft als Naturlandschaft bezeichnet, wohingegen eine vom Menschen genutzte und veränderte Landschaft als Kulturlandschaft bezeichnet wird.<sup>28</sup> Der Schutz der menschlich angelegten und beeinflussten Kanalsysteme der Fehngebiete als Kulturlandschaften ist mithin auch Ziel des Bundesnaturschutzgesetzes.

---

23 Beschreibende Darstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2010 Landkreis Emsland, Ziffer 3.2 (03), S. 19.

24 Begründung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2010 Landkreis Emsland, Ziffer 3.2 (03), S. 48.

25 Satzung über die Feststellung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2006 (RROP 2006) für den Landkreis Leer vom 03.07.2006, abrufbar unter: <https://www.landkreis-leer.de/output/download.php?fid=58.1326.1PDF> (Letzter Abruf: 28.11.2018).

26 Regionales Raumordnungsprogramm 2006 Landkreis Leer, Ziffer D 2.3 (04), S. 32.

27 Regionales Raumordnungsprogramm 2006 Landkreis Leer, Ziffer D 2.1 (01), S. 26; Ziffer D 2.6 (01), S. 39.

28 Kerkmann, in: Schlacke, Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auflage 2017, § 1 Rn. 25.

#### **4. Fazit**

Die niedersächsischen Fehngebiete sind als Feuchtgebiete naturschutzrechtlich als gesetzlich geschützte Biotop nach § 30 BNatSchG geschützt. In diesen Biotopen sind erhebliche Beeinträchtigungen und Zerstörungen untersagt. Teile der Fehngebiete liegen in Naturschutzgebieten nach § 23 BNatSchG und in Landschaftsschutzgebieten nach § 26 BNatSchG. In den Schutzgebietsverordnungen zu den jeweiligen Gebieten werden die verbotenen Handlungen konkretisiert. Von den verbotenen Handlungen können durch die Naturschutzbehörde Befreiungen im öffentlichen Interesse oder um unzumutbare Nachteile für Betroffene zu verhindern nach § 67 BNatSchG erlassen werden.

Auch im niedersächsischen Raumordnungsprogramm und in den Regionalen Raumordnungsprogrammen der Landkreise Emsland und Leer wird der Schutz der Fehngewässer zum Ziel erklärt.

Soweit durch zunehmende Vegetation eine „Verlandung“ in den Kanälen droht, die eine Überschwemmungsgefahr für die Fehnsiedlungen bedeutet, kann nach § 67 BNatSchG durch die Naturschutzbehörde eine Befreiung von den verbotenen Handlungen zugelassen werden, sodass eine angemessene Pflege der Kanäle ermöglicht wird. Dies widerspricht auch nicht den Zielen, die in dem Landes-Raumordnungsprogramm oder den Regionalen Raumordnungsprogrammen aufgestellt werden.

\*\*\*