

**Verwaltungsvorschriften zum ROG und zum NROG  
für die Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (VV-ROG/NROG - Untersagung)**

**RdErl. d. ML v. 5. 4. 2017 – 303-20002/37-4 –,  
geändert durch RdErl. d. ML v. 2. 5. 2018 – 303-20002/37-4.1 –**

**– VORIS 23100 –**

Inhaltsübersicht

- 1. Zweck und Wirkung der Untersagung**
- 2. Gegenstand der Untersagung und dessen Bindung an die Ziele der Raumordnung**
- 3. Voraussetzungen für die Untersagung**
  - 3.1 Hinreichender sachlicher und räumlicher Konkretisierungsgrad der beabsichtigten raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme
  - 3.2 Raumbedeutsame Planung, Maßnahme oder Zulassungsentscheidung noch nicht abgeschlossen
  - 3.3 Weitere materielle Voraussetzungen der unbefristeten Untersagung (Unvereinbarkeit mit einem bestehenden Ziel der Raumordnung, § 12 Abs. 1 ROG)
  - 3.4 Weitere materielle Voraussetzungen der befristeten Untersagung (§ 12 Abs. 2 ROG)
    - 3.4.1 Betroffenheit eines in Aufstellung befindlichen Zieles der Raumordnung
    - 3.4.2 Zielverwirklichung unmöglich oder wesentlich erschwert
      - 3.4.2.1 Hinreichender sachlicher und räumlicher Konkretisierungsgrad des in Aufstellung befindlichen Zieles
      - 3.4.2.2 Unmöglichkeit oder wesentliche Erschwernis der Zielverwirklichung
- 4. Ermessensentscheidung**
  - 4.1 Entschließen zum Untersagen (Entschließungsermessen)
  - 4.2 Auswahl zwischen verschiedenen Handlungsmöglichkeiten (Auswahlermessen)
- 5. Adressat, Wirkung und Umsetzung der befristeten und der unbefristeten Untersagung**
  - 5.1 Adressat
  - 5.2 Wirkung und Umsetzung
- 6. Anhörung, Nebenbestimmungen, sonstige Hinweise**
- 7. Zuständige Stellen (§ 19 Abs. 3 NROG)**
- 8. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine Untersagung**
  - 8.1 Rechtsschutzmöglichkeiten des Adressaten im Fall eines Verwaltungsakts
  - 8.2 Rechtsschutzmöglichkeiten der von einer Untersagung betroffenen Behörde im Fall fehlender Verwaltungsaktqualität
  - 8.3 Rechtsschutzmöglichkeiten eines privaten Vorhabenträgers
- 9. Schlussbestimmungen**

Zur Ausführung des § 12 ROG vom 22. 12. 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 15 des Gesetzes vom 20. 7. 2017 (BGBl. I S. 2808), i. V. m. § 19 Abs. 3 NROG i. d. F. vom 6. 12. 2017 (Nds. GVBl. S. 456) werden folgende VV erlassen:

**1. Zweck und Wirkung der Untersagung**

Im Rahmen der gesetzlichen Bindungswirkungen von Zielen der Raumordnung (§ 4 ROG) sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (Vorhaben) unzulässig, die gegen Ziele der Raumordnung verstoßen. Die Untersagung ist ein förmliches Sicherungsinstrument und dient der wirksamen Durchsetzbarkeit der Raumordnungsplanung gegenüber anderen raumbedeutsamen Vorhaben. Zu unterscheiden sind unbefristete und befristete Untersagungen.

Die unbefristete Untersagung stellt in einem konkreten Einzelfall die Unvereinbarkeit einer Planung oder einer Maßnahme mit einem oder mehreren bestehenden Zielen der Raumordnung verbindlich fest. Sie stellt damit zugleich fest, dass aufgrund der gesetzlichen Zielbeachtungspflicht ein dauerhaftes Planungs- oder Genehmigungsverbot für ein raumordnungswidriges Vorhaben besteht.

Die befristete Untersagung sichert vorbeugend die Ausgestaltung künftiger Ziele der Raumordnung während der Planungsphase. Ziele der Raumordnung in einem Raumordnungsplan entfalten erst mit dem Inkrafttreten des Plans Bindungswirkung. Solange das Verfahren zur Aufstellung oder Änderung eines Raumordnungsplans noch

nicht abgeschlossen ist, können die in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung durch eine raumordnerische Untersagung übergangsweise abgesichert werden, um ihre spätere Wirksamkeit nicht zu gefährden. Die befristete Untersagung bewirkt und legitimiert ein vorübergehendes Ruhenlassen des Verfahrens für die konkurrierende Planung, die Maßnahme oder die Entscheidung über deren Zulässigkeit.

Eine Untersagung zugunsten bestehender oder in Aufstellung befindlicher Grundsätze der Raumordnung i. S. von § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, von landesplanerischen Leitvorstellungen oder von sonstigen raumordnerischen Konzepten kommt nicht in Betracht, da es sich dabei nicht um Ziele der Raumordnung i. S. des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt.

## **2. Gegenstand der Untersagung und dessen Bindung an die Ziele der Raumordnung**

Gegenstand einer Untersagung nach § 12 ROG können sowohl raumbedeutsame Planungen als auch raumbedeutsame Maßnahmen (Vorhaben) sowie Entscheidungen über deren Zulässigkeit sein.

Raubedeutsame Vorhaben bestimmen sich dadurch, dass sie „raumbeanspruchend“ oder „raumbeeinflussend“ sind, vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG. Ob ein Vorhaben raumbedeutsam ist, ist anhand der Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalles zu entscheiden. Für nicht raumbedeutsame Vorhaben entfalten Ziele der Raumordnung keine Steuerungswirkung, sodass für sie auch kein Untersagungsverfahren nötig werden kann.

Die Untersagungsmöglichkeit besteht jedoch nur, wenn bei der betroffenen Planung, Maßnahme oder Entscheidung Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 bis 3 ROG zu beachten sind.

Als Gegenstand von Untersagungen kommen in Betracht:

- a) raumbedeutsame Planungen (z. B. Bauleitplanung, Abfallwirtschaftsplanung) und Maßnahmen (z. B. Straßenbaumaßnahme, Erlass einer Förderrichtlinie in Bezug auf raumbedeutsame Projekte) öffentlicher Stellen,
- b) Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstige behördlichen Entscheidungen (z. B. Erlaubnisse, Bewilligungen) über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen,
- c) behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts, sofern diese durch Planfeststellung (z. B. nach § 68 Abs. 1 WHG bei Gewässerausbau im Rahmen eines raumbedeutsamen Kiesabbauvorhabens) oder eine Genehmigung mit gleicher Rechtswirkung (z. B. Plangenehmigung nach § 68 Abs. 2 WHG für Gewässerausbau, wenn keine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung besteht) beschieden werden, bei der eine Abwägung stattfindet,
- d) raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen von Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (z. B. Vorhaben von Energieversorgungsunternehmen) und behördliche Entscheidungen über deren Zulässigkeit, wenn an den juristischen Personen des Privatrechts mehrheitlich öffentliche Stellen beteiligt sind (z. B. in Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung) oder die Vorhaben überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden,
- e) Genehmigungen über die Errichtung und den Betrieb von öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlagen von Personen des Privatrechts nach den Vorschriften des BImSchG,
- f) behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, sofern nach den Bestimmungen des maßgeblichen Fachrechts die Ziele der Raumordnung bei der Erteilung der Genehmigung zu beachten sind (z. B. Bauvorhaben im Außenbereich, auf die § 35 Abs. 3 BauGB Anwendung findet); einer solchen ausdrücklichen Raumordnungsklausel steht eine allgemeine Gemeinwohlklausel gleich, d. h. dass nach den fachrechtlichen Vorschriften bei der Genehmigung des Vorhabens „öffentliche Belange“, „öffentliche Interessen“ oder „das Wohl der Allgemeinheit/Gemeinwohl“ zu prüfen sind und nicht beeinträchtigt werden oder nicht entgegenstehen dürfen.

Bezüglich einer raumbedeutsamen Planung kann sich die Untersagung entweder auf die Planung als Ganzes beziehen oder auf einzelne, konkrete Verfahrensschritte, die für die Aufstellung und Verbindlichmachung der Planung erforderlich sind (z. B. die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens, die Beschlussfassung, die Genehmigung durch eine Aufsichtsbehörde, die Bekanntmachung). Bezüglich einer raumbedeutsamen Maßnahme kann sich die Untersagung ebenfalls auf eine Maßnahme als Ganzes, auf noch nicht abgeschlossene Teile der Maßnahme oder die für eine Maßnahme erforderliche Zulassungsentscheidung beziehen.

Vorhaben und Entscheidungen, bei denen die Ziele der Raumordnung nicht beachtet werden müssen, sind keiner Untersagung nach § 12 ROG zugänglich. Bei Vorhaben von Personen des Privatrechts ist dies der Fall, wenn keine der anzuwendenden Genehmigungsvorschriften die Ziele der Raumordnung als Genehmigungsvor-

aussetzung normiert. So ist beispielsweise für Bauvorhaben im Geltungsbereich eines wirksamen Bebauungsplans nach § 30 BauGB oder im Innenbereich nach § 34 BauGB die Beachtung der Ziele der Raumordnung keine Genehmigungsvoraussetzung (wohl aber nach § 35 Abs. 3 BauGB bei Vorhaben im Außenbereich oder als „öffentlicher Belang“ bei Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB).

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und bundesunmittelbarer Planungsträger i. S. des § 5 Abs. 1 ROG ist die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung nur gegeben, wenn die zuständige Behörde oder der Planungsträger bei der Aufstellung des Raumordnungsprogramms ordnungsgemäß beteiligt worden ist und den zukünftigen Zielen der Raumordnung nicht zulässigerweise widersprochen hat (§ 5 Abs. 1 und 2 ROG) oder infolge nachträglicher Veränderungen der Sachlage widersprochen hat (§ 5 Abs. 3 ROG). Bei Streitigkeiten über die Zulässigkeit des Widerspruchs muss das Nichtbestehen der Bindungswirkungen gerichtlich festgestellt werden.

Eine raumordnerische Untersagung muss immer auf einen konkreten Einzelfall bezogen werden. Sie kann sich nicht pauschal auf alle Planungen oder Maßnahmen eines Typs im Planungsraum erstrecken. Eine Untersagung in Gestalt einer Allgemeinverfügung i. S. von § 35 Satz 2 VwVfG ist nicht möglich, weil eine Untersagung immer eine individuelle Interessen- und Gefährdungsabschätzung erfordert. Untersagungen unterscheiden sich insofern von einer allgemein wirkenden Veränderungssperre, wie sie von Gemeinden in Bezug auf einen Bebauungsplan durch Satzung nach § 14 BauGB beschlossen werden könnte.

### 3. Voraussetzungen für die Untersagung

Eine Untersagung setzt zunächst voraus, dass alle Tatbestandsmerkmale des § 12 ROG kumulativ erfüllt sind (Tatbestandsseite).

Eine unbefristete Untersagung ist nur möglich, wenn

- die beabsichtigte Planung oder Maßnahme einen sachlich und räumlich hinreichenden Konkretisierungsgrad erreicht hat (siehe Nummer 3.1),
- die Planung, Maßnahme oder das sie betreffende Zulassungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist (siehe Nummer 3.2) und
- die Planung oder Maßnahme mit einem bestehenden Ziel der Raumordnung unvereinbar ist (siehe Nummer 3.3).

Eine befristete Untersagung ist nur möglich, wenn

- die beabsichtigte Planung oder Maßnahme einen sachlich und räumlich hinreichenden Konkretisierungsgrad erreicht hat (siehe Nummer 3.1),
- die Planung, Maßnahme oder das sie betreffende Zulassungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist (siehe Nummer 3.2),
- ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung betroffen ist (siehe Nummer 3.4.1) und
- die Verwirklichung des vorgesehenen Zieles unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde (siehe Nummer 3.4.2), also das in Aufstellung befindliche Ziel einen sachlich und räumlich hinreichenden Konkretisierungsgrad erreicht hat (siehe Nummer 3.4.2.1) und eine unmögliche oder wesentlich erschwerte Zielverwirklichung prognostizierbar ist (siehe Nummer 3.4.2.2).

Sowohl die unbefristete als auch die befristete Untersagung setzen ferner voraus, dass die zuständige Behörde bei ihrer Entscheidung das Ermessen fehlerfrei ausgeübt hat (Rechtsfolgenseite, siehe Nummer 4).

Sind mehrere Ziele der Raumordnung betroffen, müssen die Voraussetzungen einer Untersagung (Tatbestandsvoraussetzungen und Ermessensausübung) in Bezug auf jedes einzelne Ziel geprüft und dargelegt werden.

#### 3.1 Hinreichender sachlicher und räumlicher Konkretisierungsgrad der beabsichtigten raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme

In Bezug auf die zu untersagende Planung oder Maßnahme ist ein ausreichender Konkretisierungsgrad notwendig, um feststellen zu können, ob sie einem Ziel der Raumordnung entgegensteht oder die Verwirklichung eines in Aufstellung befindlichen Zieles unmöglich machen oder wesentlich erschweren könnte.

In Bezug auf Planungen gilt:

Bei bloßen Planungsideen und allgemeinen vorbereitenden Arbeiten ist zeitlich noch nicht von einer Untersagungsfähigkeit auszugehen. Werden Landesplanungsbehörden an Abstimmungsprozessen beteiligt, sollen sie vielmehr frühzeitig auf Konflikte mit bestehenden oder in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung hinweisen und auf eine raumordnungskonforme Ausgestaltung von Planung und Maßnahmen hinwirken. Bei raumbedeutsamen Planungen sind mindestens die öffentliche Bekanntmachung oder Auslegung eines Planentwurfs und der Beginn des Beteiligungsverfahrens erforderlich, um die Voraussetzungen für eine Untersagung beurteilen zu können. Eine abschließende Abwägungsentscheidung des Planungsträgers muss andererseits noch nicht vorliegen.

In Bezug auf Maßnahmen gilt:

Die Konzeption des Vorhabens muss insofern feststehen, wie es für dessen raumordnerische Beurteilung erforderlich ist (je nach Vorhaben z. B. Standort, Größe, Höhe, Sortiment). Faktoren, die für die raumordnerische Beurteilung unerheblich sind, müssen nicht bekannt oder erkennbar sein (z. B. Standsicherheit, Brandschutz, Betriebsweise). In laufenden Zulassungsverfahren sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Untersagungsfähigkeit daher auch schon dann erfüllt, wenn noch nicht alle weiteren, fachgesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Die Entscheidungsreife im Zulassungsverfahren ist kein tatbestandliches Erfordernis einer Untersagung. Es ist allein eine Frage des Ermessens, ob zunächst Entscheidungsreife abgewartet werden soll (Näheres siehe Nummer 4).

### 3.2 Raumbedeutsame Planung, Maßnahme oder Zulassungsentscheidung noch nicht abgeschlossen

Die Untersagung kann nur eine noch nicht abgeschlossene Planung oder Maßnahme betreffen.

Eine raumbedeutsame Planung ist mit ihrem Wirksamwerden oder Inkrafttreten abgeschlossen. Die Planung kann daher dann nicht mehr untersagt werden, wenn sämtliche Verfahrensschritte, die für das Wirksamwerden oder Inkrafttreten des Plans erforderlich sind, bereits durchgeführt worden sind (z. B. Bekanntmachung eines Bauungsplans nach § 10 Abs. 3 BauGB). Dem Adressaten kann aufgrund des § 12 ROG lediglich ein weiteres Tätigwerden untersagt werden. Er kann nicht zu einer „Rückgängigmachung“ der Planung oder einem sonstigen aktiven Tätigwerden – wie beispielsweise der Anpassung bereits in Kraft getretener Pläne – verpflichtet werden. Eine solche Verpflichtung kann sich aus Fachgesetzen ergeben (z. B. für Bauleitpläne aus dem Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB oder einer Anpassungsverfügung nach § 17 NROG), aber nicht mittels Untersagung durchgesetzt werden. Stellt sich nach Bekanntmachung eines Plans heraus, dass er mit einem Fehler behaftet ist, der durch ergänzendes Verfahren geheilt werden kann, ist während der Dauer des ergänzenden Verfahrens eine Untersagung wieder möglich.

Eine raumbedeutsame Maßnahme ist in aller Regel dann abgeschlossen und kann nicht mehr untersagt werden, wenn hierfür bereits eine Zulassungsentscheidung ergangen ist (verfahrensrechtlich abgeschlossen). Die Untersagungsfähigkeit bezüglich einer Genehmigung oder Planfeststellung für eine Maßnahme endet mit dem Zeitpunkt, in dem die Zulassungsentscheidung den „Machtbereich“ der Genehmigungs- oder Planfeststellungsbehörde verlässt. Ist die Genehmigung erteilt, kann die Landesplanungsbehörde lediglich gegenüber der Genehmigungs- oder Planfeststellungsbehörde darauf hinweisen, dass die getroffene Entscheidung wegen Verstoßes gegen § 4 ROG rechtswidrig war, sodass diese in eigener Zuständigkeit eine etwaige Rücknahme des Verwaltungsakts nach § 48 VwVfG prüfen kann.

Der Zeitpunkt der „Abgeschlossenheit“ einer raumbedeutsamen Maßnahme ist nur dann anders zu bewerten wenn der Träger eine öffentliche Stelle ist und ein bestehendes Ziel der Raumordnung entgegensteht. In diesem Fall kann eine raumbedeutsame Maßnahme auch noch nach ihrer Zulassung untersagt werden, solange die Maßnahme tatsächlich noch nicht abgeschlossen (z. B. noch im Bau) ist. Denn die gesetzliche Zielbeachtungspflicht einer öffentlichen Stelle wiegt rechtlich schwerer als die Legalisierungswirkung einer Zulassungsentscheidung.

### 3.3 Weitere materielle Voraussetzungen der unbefristeten Untersagung (Unvereinbarkeit mit einem bestehenden Ziel der Raumordnung, § 12 Abs. 1 ROG)

Unbefristete Untersagungen erfordern, dass eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme mit einem Ziel der Raumordnung unvereinbar ist. Es muss sich um ein bestehendes Ziel eines verbindlichen Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) oder des geltenden Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen (LROP) handeln. Eine Untersagung zugunsten von Grundsätzen der Raumordnung, landesplanerischen Leitvorstellungen oder sonstigen raumordnerischen Konzepten kommt nicht in Betracht, da es sich dabei nicht um Ziele der Raumordnung i. S. des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt.

Die unbefristete Untersagung hat nur feststellenden Charakter, da dem raumbedeutsamen Vorhaben dauerhaft ein Ziel oder Ziele der Raumordnung entgegenstehen, die aufgrund ihrer Bindungswirkung gemäß § 4 ROG bereits von sich aus beachtlich sind.

Eine unbefristete Untersagung kann beispielsweise in Betracht kommen, wenn eine Gemeinde einen Bebauungsplan aufstellt, der zwar aus dem Flächennutzungsplan entwickelt ist, der aber seinerseits noch nicht an ein Ziel der Raumordnung angepasst worden ist. Die unbefristete Untersagung ist ferner von Bedeutung, wenn bei einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme ein entgegenstehendes Ziel der Raumordnung nicht als solches anerkannt oder es fehlinterpretiert wurde, die Reichweite einer Ziel-Ausnahme-Regelung überschätzt wurde oder fälschlicherweise davon ausgegangen wurde, das entgegenstehende Ziel in einer Abwägung mit anderen Belangen überwinden zu können.

### 3.4 Weitere materielle Voraussetzungen der befristeten Untersagung (§ 12 Abs. 2 ROG)

Die befristete Untersagung schützt in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, die Gegenstand eines laufenden Planungsverfahrens zu einem RROP oder zum LROP sind, und für die ein besonderes Sicherheitsbedürfnis besteht. Eine befristete Untersagung richtet sich gegen solche raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die die Verwirklichung eines in Aufstellung oder Änderung befindlichen Zieles unmöglich machen oder wesentlich erschweren würden. Hierbei handelt es sich um ein von der Landesplanungsbehörde darzulegendes und gerichtlich vollumfänglich nachprüfbares Tatbestandsmerkmal. Die befristete Untersagung setzt im Einzelnen Folgendes voraus:

#### 3.4.1 Betroffenheit eines in Aufstellung befindlichen Zieles der Raumordnung

Es muss sich um ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung handeln, das von dem raumbedeutsamen Vorhaben betroffen ist.

Unter den Begriff „Aufstellung“ fallen Verfahren zur (Neu-)Aufstellung, zur Änderung sowie zur Aufhebung (z. B. die alleinige Aufhebung einer begünstigenden Ausnahme nach § 6 Abs. 1 ROG unter Beibehaltung der einschränkenden Regelung) eines Zieles in einem Raumordnungsplan.

Ab wann sich ein „Ziel in Aufstellung befindet“ ist einerseits eine formelle Betrachtung, d. h. es muss ein förmlicher Beschluss zur Aufstellung oder Änderung des RROP oder LROP vorliegen. Andererseits muss inhaltlich die Absicht bestehen, eine Festlegung zu treffen, die nach ihrem Inkrafttreten alle Anforderungen eines „Zieles“ der Raumordnung erfüllt. In Aufstellung befindlich ist ein Ziel hiernach erst dann, wenn ein erster Entwurf einer Regelung vorhanden ist, aus der zumindest formal ihr Charakter als „Ziel“ erkennbar ist. Dies ist in Anlehnung an die Begriffsbestimmung für Ziele der Raumordnung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erst dann anzunehmen, wenn auch für Dritte erkennbar wird, wo und was verfolgt werden soll. Ob und wieweit dieser Entwurf im Laufe des Planungsverfahrens noch überarbeitet wird, spielt für die Beurteilung, ob ein „in Aufstellung befindliches Ziel“ vorliegt, keine Rolle; diese Frage bekommt erst Bedeutung bei der Prüfung, ob die Verwirklichung des in Aufstellung befindlichen Zieles unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden könnte (siehe Nummer 3.4.2).

Das Verfahren zur Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen beginnt zwar gemäß § 3 Abs. 1 NROG bereits mit Bekanntmachung allgemeiner Planungsabsichten, damit liegt jedoch in aller Regel noch kein hinreichender Konkretisierungsgrad der in Aufstellung befindlichen Planung vor. Zu diesem frühen Verfahrenszeitpunkt ist üblicherweise nur ein grober Überblick über die beabsichtigte Raumordnungsplanung möglich, hingegen liegen weder der genaue Inhalt noch die Reichweite der beabsichtigten Regelungen vor.

Eine Untersagung auf der Grundlage der Bekanntmachung allgemeiner Planungsabsichten ist im Regelfall daher nicht möglich; denkbar sind Untersagungen auf Basis der allgemeinen Planungsabsichten allenfalls bei Verfahren, in denen lediglich eine ganz konkrete Zielfestlegung ergänzt werden soll, die bereits in den Planungsabsichten benannt wurde, oder bei Aufhebung eines bestehenden Zieles.

In aller Regel muss der Planentwurf für das Beteiligungsverfahren freigegeben sein, entweder durch Beschluss des zuständigen Organs oder durch tatsächliche Einleitung des Beteiligungsverfahrens.

Jedes künftige Ziel, auf das die Untersagung gestützt werden soll, ist zu benennen. Sind mehrere in Aufstellung befindliche Ziele betroffen, ist jedes eigenständig als Grundlage der Untersagung zu benennen. Eine Untersagung kann nicht pauschal auf den Raumordnungsplanentwurf als Ganzes oder auf ganze Regelungskapitel bezogen werden. Eine Untersagung in Bezug auf die Sicherung eines gesamten Regelungsabschnitts erfordert, dass die einzelnen Ziele des Abschnitts in einem untrennbaren Zusammenhang zueinander stehen.

#### 3.4.2 Zielverwirklichung unmöglich oder wesentlich erschwert

Ob die Verwirklichung eines künftigen Zieles der Raumordnung aufgrund einer konkurrierenden Planung

oder einer konkurrierenden Maßnahme unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde, ist eine Prognoseentscheidung der zuständigen Landesplanungsbehörde.

Eine Prognose darüber erfordert zum einen ein ausreichendes Maß an sachlicher und räumlicher Konkretisierung der in Aufstellung befindlichen Raumordnungsplanung.

Die Prognose erfordert zum anderen einen hinreichenden Konkretisierungsgrad der zu untersagenden Planung oder Maßnahme. Dabei muss auch berücksichtigt werden, inwieweit noch realistische Möglichkeiten und die Wahrscheinlichkeit bestehen, die konkurrierende Planung oder Maßnahme so auszugestalten oder durch Nebenbestimmungen eine behördliche Zulassungsentscheidung so zu beeinflussen, dass die Verwirklichung des künftigen Zieles der Raumordnung nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

Die Prognose muss auf einer zuverlässigen Tatsachenbasis anhand der Gegebenheiten des jeweiligen konkreten Planungsraumes beruhen.

#### 3.4.2.1 Hinreichender sachlicher und räumlicher Konkretisierungsgrad des in Aufstellung befindlichen Zieles

Die Annahme der zuständigen Landesplanungsbehörde, dass die Verwirklichung eines künftigen Zieles der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde, muss zum Zeitpunkt der Untersagungsentscheidung vorliegen.

Zu diesem Zeitpunkt muss das künftige Ziel der Raumordnung – auf Basis nachvollziehbarer Abwägungskriterien – sachlich und räumlich soweit konkretisiert sein, dass die betroffene Planung oder Maßnahme, die befristet untersagt werden soll, an den geplanten Zielfestlegungen gemessen werden kann. Dies setzt einen Stand der Raumordnungsplanung voraus, bei dem auch für andere Planungs- und Maßnahmenträger hinreichend erkennbar ist, wo, mit welcher Intention und auf welche Weise eine neue Funktion oder Nutzung im Raum gesichert oder entwickelt werden soll.

Der hinreichende sachliche und räumliche Konkretisierungsgrad von in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung ist abhängig vom Verfahrensstand der Planung. Je weiter der Verfahrens- und Abwägungsprozess fortgeschritten ist, umso besser kann abgeschätzt werden, ob die Planung tragfähig ist und das Ziel mit hoher Wahrscheinlichkeit genau wie vorgesehen festgelegt wird, ohne dass es noch grundlegende Änderungen erfährt oder zugunsten anderer Belange ganz oder teilweise wieder aufgegeben wird. Je mehr sich die Planung – auf Basis nachvollziehbarer Abwägungskriterien – verfestigt, umso eher kann zugunsten eines in Aufstellung befindlichen Zieles argumentiert werden.

Eine abschließende Abwägungsentscheidung des Planungsträgers über das zu sichernde Ziel der Raumordnung muss andererseits noch nicht vorliegen. Insofern muss kein Verfahrensstand abgewartet werden, bei dem beispielsweise nur noch die Genehmigung eines RROP sowie dessen Bekanntmachung ausstehen.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass ein einmal erreichter Konkretisierungsgrad nicht stets automatisch durchgängig bis zum Inkrafttreten des Raumordnungsplans fortbesteht oder stetig zunimmt. Üblich sind auch zwischenzeitliche Phasen, in denen die Konkretisierung des Zieles vorübergehend wieder deutlich abnehmen kann, beispielsweise wenn sich nach Abschluss des ersten Beteiligungsverfahrens abzeichnet, dass das den Zielen zugrundeliegende Planungskonzept nochmals zu ändern ist und andere Kriterien zu einer anderen Regelungsreichweite, z. B. einer anderen Gebietskulisse, führen werden.

In seltenen Fällen kann dies dazu führen, dass überhaupt kein „Ziel“ der Raumordnung mehr gegeben ist (siehe Nummer 3.4.1), beispielsweise wenn feststeht, dass eine Regelung nur noch in Form eines Grundsatzes erfolgen soll oder wenn von einer Regelung gänzlich Abstand genommen wird. Wurde bereits eine Untersagung ausgesprochen, ist diese in einem solchen Fall aufzuheben.

Häufiger ist jedoch die Konstellation, dass zwar an der Regelungsintention im Wesentlichen festgehalten wird, aber die sachliche oder räumliche Reichweite des in Aufstellung befindlichen Zieles nochmals verändert werden soll. Solange nicht wieder ein hinreichend bestimmtes überarbeitetes Ziel der Raumordnung vorliegt, kann daher (vorübergehend) nicht prognostiziert werden, ob eine beabsichtigte Planung oder ein beabsichtigtes raumbedeutsames Vorhaben die Verwirklichung des künftigen Zieles der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde. Dies kann dazu führen, dass bis zur Erstellung des überarbeiteten Planentwurfs und bis zur Einleitung eines eventuell erforderlichen weiteren Beteiligungsverfahrens eine Untersagung zwischenzeitig nicht möglich ist.

#### 3.4.2.2 Unmöglichkeit oder wesentliche Erschwernis der Zielverwirklichung

Nicht jede prognostisch zielwidrige Planung oder Maßnahme führt zu einer wesentlichen Erschwernis oder

Unmöglichkeit der Zielverwirklichung. Das Maß der „Wesentlichkeit“ kann nicht generalisierend, sondern nur einzelfallbezogen ermittelt werden. Für die Beurteilung der Wesentlichkeit eines Konflikts spielt u. a. eine Rolle, wie weiträumig sich ein raumbedeutsames Vorhaben auswirkt und in welchem Ausmaß dadurch das in Aufstellung befindliche Ziel betroffen wäre.

Je mehr ein geplantes Ziel auf sehr begrenzte Flächen, seltene Raumnutzungen oder besondere Raumfunktionen beschränkt ist, desto eher kann seine Verwirklichung ggf. auch schon durch kleinräumige Vorhaben wesentlich erschwert (oder unmöglich) werden.

Vorhaben können auch dann eine wesentliche Erschwernis bedeuten, wenn sie wesentlichen Einfluss auf die Kriterien eines gesamtträumlichen Planungskonzepts dahingehend hätten, dass die einheitliche Einhaltung dieser Kriterien (z. B. einheitliche Mindestabstände zwischen Wohnbebauung und Windenergieanlagen) nicht mehr möglich wäre.

Erforderlich, aber auch ausreichend, ist die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer wesentlich erschwerten oder unmöglichen Verwirklichung des Zieles. Ob die angenommenen Entwicklungen später eintreten, ist unerheblich.

#### **4. Ermessensentscheidung**

Die Entscheidung über eine befristete oder unbefristete Untersagung steht im pflichtgemäßen Ermessen der Landesplanungsbehörde.

##### **4.1 Entschließen zum Untersagen (Entschließungsermessen)**

Da keine behördliche Verpflichtung zum Erlass einer Untersagung besteht, ist zunächst zu entscheiden, ob überhaupt ein Einschreiten mittels Untersagung für erforderlich gehalten wird (Entschließungsermessen).

Zu berücksichtigen ist u. a., ob eine Veränderung der Planung oder Maßnahme im Laufe des Planungs- oder Zulassungsverfahrens zu erwarten ist, durch die eine Kollision mit dem bestehenden oder in Aufstellung befindlichen Ziel der Raumordnung vermieden wird.

Im Rahmen des Entschließungsermessens ist beispielsweise auch einzustellen, ob anstelle einer (frühzeitigen) Untersagung auch ein formloser Hinweis verbunden mit der Bitte um Aufgabe der Planung oder des Vorhabens genügen würde. Hierfür spricht, dass Adressat einer Untersagung in aller Regel öffentliche Stellen sind, denen gegenüber ein formloser Hinweis auf eine befürchtete Raumunverträglichkeit möglicherweise die gleiche Wirkung wie eine Untersagung haben kann. Es ist jedoch auch der Gegenstand der Untersagung zu berücksichtigen. Soll z. B. eine Genehmigungsbehörde vorübergehend die Erteilung einer gebundenen Entscheidung unterlassen, auf die ein Vorhabenträger sonst einen Anspruch hätte, bietet nur eine formelle befristete Untersagung zum Schutz in Aufstellung befindlicher Ziele die rechtliche Möglichkeit, diese Genehmigung bei Entscheidungsreife (noch) nicht erteilen zu müssen. In diesem Fall wäre ein bloßer formloser Hinweis an die Genehmigungsbehörde rechtlich nicht ausreichend.

Sind bereits in vergleichbaren Fallkonstellationen – d. h. bei gleichen Tatbeständen – Untersagungen ausgesprochen worden, so beeinflussen die Ermessenserwägungen solcher vorausgegangen Verfahren insbesondere das „Ob“ der Ermessensausübung im laufenden Verfahren (Selbstbindung der Verwaltung).

Für unbefristete Untersagungen gilt zudem:

Da Adressaten einer Untersagung in aller Regel andere öffentliche Stellen sind und für öffentliche Stellen der Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung gilt, ist davon auszugehen, dass sie bei entsprechendem Hinweis auf eine Rechtsverletzung auch ohne förmliche Untersagung das geltende Recht einhalten und auf die Fortführung einer raumordnungswidrigen Planung oder den Erlass einer raumordnungswidrigen Genehmigung verzichten werden. Es müssen daher besondere Gründe vorliegen, die darauf schließen lassen, dass sich eine andere öffentliche Stelle ohne förmliche Untersagung nicht rechtstreu verhalten wird. Anhaltspunkte können beispielsweise sein, dass im Rahmen einer der Untersagung vorangegangenen Anhörung entsprechende Äußerungen erfolgten oder dass eine raumordnungswidrige Planung trotz Hinweises auf ein entgegenstehendes Ziel der Raumordnung faktisch weiterverfolgt wird.

Für befristete Untersagungen gilt zudem:

Besonders zu berücksichtigen ist im Rahmen des Ermessens, dass durch eine befristete Untersagung in nach derzeitiger Rechtslage (noch) bestehende Rechte eingegriffen würde. Insofern ist die mit dem in Aufstellung befindlichen Ziel zu sichernde Funktion oder Nutzung der durch die Untersagung beschränkten Rechtsposition gegenüberzustellen. Die Landesplanungsbehörde hat insofern eine Güter- und Interessenabwägung vorzunehmen.

Insbesondere wenn durch eine befristete Untersagung in verfassungsrechtlich verankerte Eigentums- oder Planungsrechte eingegriffen würde, ist deren rechtlicher Wertigkeit ein hohes Gewicht beizumessen. Beispielsweise ist bei Untersagung einer gemeindlichen Bauleitplanung das Gewicht der gemeindlichen Planungshoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung zu berücksichtigen (Artikel 28 Abs. 2 GG, Artikel 57 Niedersächsische Verfassung), die nach § 1 Abs. 4 BauGB gesetzlich nur durch geltende Ziele der Raumordnung begrenzt ist. Die mit einer Untersagung bewirkte faktische Begrenzung der Planungshoheit auch durch ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung bedarf einer besonders sorgfältigen Rechtfertigung im konkreten Einzelfall.

Gleiches gilt, wenn eine raumbedeutsame Maßnahme untersagt werden soll, wie beispielsweise die Genehmigung eines privaten Bauvorhabens auf einem Außenbereichsgrundstück, das sich im Eigentum des Vorhabenträgers befindet.

#### 4.2 Auswahl zwischen verschiedenen Handlungsmöglichkeiten (Auswahlermessen)

Bestehen mehrere Möglichkeiten, wie die Landesplanungsbehörde tätig werden kann (Auswahlermessen), hat sie zu entscheiden, welche am besten geeignet, erforderlich und angemessen ist. Im Rahmen des Auswahlermessens hat die Landesplanungsbehörde vor allem Umfang und Dauer der Untersagung zu prüfen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet dabei, grundsätzlich unter mehreren Alternativen das mildeste Mittel zu wählen; die Reichweite der Untersagung ist auf das angemessene Maß zu begrenzen. Gegebenenfalls ist auch zu entscheiden, an welchen Adressaten sie gerichtet werden soll.

Bei befristeten Untersagungen ist der genaue Zeitraum zu bestimmen, für den die Untersagung gelten soll. Dem Ermessen ist in zeitlicher Hinsicht eine Grenze gesetzt. Die befristete Untersagungsmöglichkeit ist zeitlich zunächst auf maximal zwei Jahre begrenzt (§ 12 Abs. 2 Satz 2 ROG). Insofern hat die Raumordnungsbehörde bei der Bemessung der Frist eine Prognose über die zu erwartende weitere Verfahrensdauer für die Raumordnungsplanung anzustellen und nachvollziehbar darzulegen. Zulässig sind eine oder mehrere nachträgliche Fristverlängerungen, die in ihrer Gesamtheit maximal ein Jahr betragen dürfen (§ 12 Abs. 2 Satz 3 ROG). Wurde die Untersagung für weniger als zwei Jahre ausgesprochen, darf vor Inanspruchnahme der Fristverlängerung nach § 12 Abs. 2 Satz 3 ROG zunächst der Zweijahreszeitraum nach § 12 Abs. 2 Satz 2 ROG voll ausgeschöpft werden.

Eine weitere Fristverlängerung über den Gesamtzeitraum von drei Jahren hinaus oder der Erlass einer rechtlich selbständigen neuen Untersagung sind auch dann nicht möglich, wenn absehbar ist, dass ein Inkrafttreten des Raumordnungsplans nicht innerhalb dieses Zeitraumes erreicht werden kann.

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist es auch zulässig, die befristete Untersagung mit der höchstmöglichen Dauer auszusprechen, sie jedoch mit einer auflösenden Bedingung zu versehen für den Fall, dass der Raumordnungsplan vor Ablauf des Untersagungszeitraumes in Kraft treten sollte.

Zum Ermessen gehört auch die Frage, zu welchem Zeitpunkt des laufenden Planungs- oder Genehmigungsverfahrens die Untersagung ausgesprochen werden soll, d. h. ob frühzeitig untersagt oder zunächst die Entscheidungsreife im Übrigen abgewartet werden soll.

Für die Untersagung zu einem frühen Zeitpunkt spricht, dass ein Planungs- oder Vorhabenträger frühzeitig und verbindlich die fehlende Raumverträglichkeit bescheinigt bekommt. Zu erwägen ist, ob eine frühe Rechtsverbindlichkeit unnötigen Planungs- oder Investitionskosten entgegenwirkt oder gerade eine Untersagung eine Veränderung der Planung oder des Vorhabens bewirkt.

Andererseits kann die Landesplanungsbehörde ihr Ermessen dahingehend ausüben, zunächst die Entscheidungsreife abzuwarten und die Untersagung erst auszusprechen, wenn eine Planung oder ein Vorhaben nicht bereits aus anderen Gründen nicht weiterverfolgt wird. Für ein Abwarten kann auch sprechen, dass Entwürfe von Raumordnungsplänen zunehmend ein zweites oder sogar drittes Beteiligungsverfahren durchlaufen müssen und sich die Verfahrensdauer dadurch deutlich verlängern kann. Dieser Umstand kann die Ermessensausübung dahingehend beeinflussen, die Untersagung nicht zu früh auszusprechen, um die Wirksamkeit einer Untersagung bis zum Abschluss der Raumordnungsplanung zu gewährleisten. Dabei ist jedoch auch abzuwägen, inwieweit bei einer Zurückstellung der Untersagungsentscheidung das Risiko steigt, dass das Vorhaben zwischenzeitlich zugelassen oder umgesetzt wird und so die Weiterverfolgung der Raumordnungsplanung und die Zielerreichung wesentlich erschwert oder unmöglich macht.

Speziell in Bezug auf eine Untersagung von Bebauungsplänen ist in zeitlicher Hinsicht auch § 33 BauGB zu berücksichtigen, der die städtebaurechtliche Zulässigkeit von Vorhaben bereits während der Planaufstellung regelt. Bei materieller Planreife würde die Untersagung einer Bauleitplanung ins Leere gehen, weil das Vorhaben gleichwohl städtebaurechtlich zuzulassen wäre. Der Zeitpunkt der Untersagung eines Bebauungsplans muss daher so gewählt werden, dass die Untersagung rechtzeitig vor Planreife ergeht.

Stehen mehrere Adressaten zur Auswahl ist zu entscheiden, an welchen Adressaten die Untersagung gerichtet werden soll (Näheres siehe Nummer 5).

Sowohl das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen als auch die Ermessenerwägungen sind im Untersagungsbescheid darzulegen. Das gänzliche Fehlen von Ermessenserwägungen führt zur Rechtswidrigkeit des Bescheides ohne Heilungsmöglichkeiten.

## **5. Adressat, Wirkung und Umsetzung der befristeten und der unbefristeten Untersagung**

### **5.1 Adressat**

Eine von der Landesplanungsbehörde ausgesprochene Untersagung kann sich immer nur an eine andere Behörde richten, nicht an eine Person des Privatrechts.

Stehen ausnahmsweise mehrere Adressaten zur Auswahl ist unter Berücksichtigung von Verursacher- und Effektivitätsgründen zu entscheiden, an welchen Adressaten die Untersagung gerichtet werden soll. Widerspricht beispielsweise eine öffentliche Planung einem bestehenden oder in Aufstellung befindlichen Ziel der Raumordnung, ist es rechtlich prinzipiell sowohl möglich, dem Planungsträger die Weiterverfolgung seiner Planung zu untersagen als auch – sofern ein Genehmigungserfordernis besteht – der Genehmigungsbehörde die Erteilung der Genehmigung dieser Planung. Dabei ist bei Verstößen gegen geltende Raumordnungsziele zu berücksichtigen, dass eine Genehmigungsbehörde bei einem festgestellten Rechtsverstoß die Genehmigung ohnehin nicht erteilen dürfte und eine Untersagung gegenüber der Genehmigungsbehörde daher in aller Regel nicht erforderlich ist. Bei befristeten Untersagungen ist zudem zu berücksichtigen, dass diese nicht zur Versagung der Genehmigung, sondern lediglich zu einer zeitlichen Aufschiebung führen (näher dazu in Nummer 5.2) und bei Untersagung allein gegenüber der Genehmigungsbehörde die Möglichkeit einer gesetzlich vorgesehenen Genehmigungsfiktion durch Zeitablauf nicht verhindert werden kann. Aus Effektivitätsgründen sind Untersagungen von Planungen daher in aller Regel gegenüber dem Planungsträger auszusprechen.

Soll ein anderes raumbedeutsames Vorhaben untersagt werden, richtet sich die Untersagung in aller Regel an die Behörde, die über die Zulassung des Vorhabens zu entscheiden hat.

### **5.2 Wirkung und Umsetzung**

Ist ein Planungsträger im eigenen Wirkungskreis Adressat der Untersagung (z. B. Gemeinde als Träger einer Bauleitplanung), kommt der Untersagung Außenwirkung zu und sie hat Verwaltungsaktqualität i. S. des § 35 VwVfG. Sie begründet eine direkt wirkende Verpflichtung, die untersagte Planung – je nach Art der Untersagung – befristet oder dauerhaft zu unterlassen.

Eine Untersagung, die an eine im übertragenen Wirkungskreis tätige Behörde gerichtet ist, hat nur verwaltungsinterne Wirkung. Bezieht sich eine Untersagung beispielsweise auf Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen in deren übertragenem Wirkungskreis (wie etwa die Erteilung einer Genehmigung oder eine Planfeststellung), fehlt es an einer Außenwirkung, da sie nur von einer im staatlichen Auftrag tätigen Landesplanungsbehörde an eine andere im staatlichen Auftrag tätige Behörde gerichtet ist, die nicht in eigenen Rechtspositionen berührt ist. Die Untersagung stellt in diesem Fall keinen Verwaltungsakt i. S. des § 35 VwVfG dar. Gleiches gilt für Untersagungen innerhalb des gleichen Verwaltungsträgers, z. B. innerhalb einer Kreisverwaltung von der unteren Landesplanungsbehörde gegenüber einem anderen Fachamt. Auch diese Untersagungen sind mangels Außenwirkung keine Verwaltungsakte. Die Untersagung bindet in solchen Fällen zwar die betroffene Behörde oder die behördeninterne Organisationseinheit, hat aber keine unmittelbare Außenwirkung etwa gegenüber einem privaten Vorhabenträger, der dort die Zulassung oder Genehmigung einer raumbedeutsamen Maßnahme beantragt hat. Es obliegt dann der für die Zulassung des Vorhabens zuständigen Behörde, die Untersagung im Verhältnis zum Vorhabenträger umzusetzen.

Im Fall der unbefristeten Untersagung einer Zulassungsentscheidung über ein raumbedeutsames Vorhaben muss die Zulassungsbehörde gegenüber dem Vorhabenträger die beantragte Genehmigung, Planfeststellung usw. ablehnen. In der Begründung ist auszuführen, dass ein oder mehrere Ziele der Raumordnung, deren Einhaltung nach den jeweiligen fachgesetzlichen Vorschriften Voraussetzung der Zulassungsentscheidung ist, durch das Vorhaben verletzt werden.

Die befristete Untersagung einer Zulassungsentscheidung bewirkt und rechtfertigt lediglich, dass die Zulassungsbehörde noch nicht „jetzt“ über den Antrag zu entscheiden hat, sondern erst nach Inkrafttreten der maßgeblichen Ziele eines Raumordnungsplans oder nach Ablauf der Dauer der befristeten Untersagung. Sie schafft insofern einen sachlichen Grund für eine vorübergehende „Untätigkeit“ der Verwaltung. Die im jeweiligen Fachrecht normierten materiellen Genehmigungserfordernisse werden durch die Untersagung nicht verändert.

Im Fall einer befristeten Untersagung muss die Zulassungsbehörde gegenüber dem Vorhabenträger eine Aussetzungsentscheidung erlassen. In der Begründung ist auszuführen, dass und warum durch die Zulassung des

Vorhabens zum jetzigen Zeitpunkt die Verwirklichung von einem oder mehreren in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde. Einer besonderen landesgesetzlichen Ermächtigung der fachlich zuständigen Behörde zum Erlass einer solchen Aussetzungsentscheidung bedarf es nicht. Mit § 12 ROG hat der Bundesgesetzgeber eine unmittelbar geltende Rechtsgrundlage zum Schutz in Aufstellung befindlicher Ziele der Raumordnung geschaffen; dabei steht § 12 ROG im normenhierarchisch gleichen Rang wie bundesrechtliche Genehmigungsvorschriften (z. B. BImSchG). Der Zweck der befristeten Untersagung als Sicherungsmittel für künftige Planinhalte würde verfehlt, wenn die Genehmigungsbehörde verpflichtet wäre, das Vorhaben trotz Vorliegens einer Untersagung zu genehmigen. Im Übrigen schiebt die raumordnerische Untersagung die Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens nur auf, bewirkt aber keine Änderung der Rechtslage. Die infolge einer Untersagung erfolgende Entscheidung über die vorübergehende Aussetzung eines Zulassungsverfahrens ist insofern nur ein verfahrensrechtlicher Akt, der mangels eigener Anfechtbarkeit keiner besonderen Ermächtigungsgrundlage bedarf (vgl. beispielsweise OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 6. 8. 2012 – 2 L 6/10).

Tritt der Raumordnungsplan, auf dessen in Aufstellung befindliches Ziel die befristete Untersagung bezogen war, vor Ablauf der Geltungsdauer der Untersagung in Kraft, hat die Landesplanungsbehörde die betroffene öffentliche Stelle über das aufgestellte Ziel zu unterrichten und auf die Bindungswirkung nach § 4 ROG hinzuweisen. Ferner ist die befristete Untersagung einer Zulassungsentscheidung zunächst aufzuheben, bevor die Zulassungsbehörde über den Antrag (entsprechend der dann geltenden Rechtslage) entscheiden kann. Die Aufhebung der befristeten Untersagung erübrigt sich, wenn die Landesplanungsbehörde sie für diesen Fall von vornherein mit einer auflösenden Bedingung versehen hat (siehe Nummer 6).

Eine Planung oder Maßnahme, für die die maximale Untersagungsdauer ausgeschöpft wurde, kann nicht erneut untersagt werden. Die Begrenzung der Untersagungsmöglichkeit auf maximal drei Jahre wirkt jedoch nur in Bezug auf das von der Untersagungsverfügung konkret betroffene Vorhaben. Bei einer Änderung der Sach- oder Rechtslage einschließlich einem in veränderter Form erneut beantragten Vorhaben ist eine erneute Untersagung möglich. In der Untersagungsverfügung sollte daher der Verfahrensgegenstand möglichst präzise benannt werden.

Die Untersagung ähnlich gelagerter raumbedeutsamer Vorhaben im Hinblick auf den gleichen Zielkonflikt bleibt möglich.

## **6. Anhörung, Nebenbestimmungen, sonstige Hinweise**

Die Beteiligten sind in der Regel vor Erlass der Untersagung anzuhören. Die Landesplanungsbehörde soll von einer Anhörung nur absehen oder die Anhörungsfrist auf einen sehr kurzen Zeitraum (wenige Tage oder sogar Stunden) verkürzen, wenn dies nach den Umständen des Einzelfalles geboten ist, z. B. weil eine zu untersagende Planung oder Maßnahme kurz vor ihrem Inkrafttreten oder Wirksamwerden steht. Betrifft die Untersagung ein raumbedeutsames privates Vorhaben, so ist neben der Genehmigungsbehörde als Adressat der Untersagung auch dem privaten Vorhabenträger Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Für Untersagungen in Gestalt von Verwaltungsakten ergibt sich dies aus § 28 VwVfG, da beim Erlass von Verwaltungsakten stets die allgemeinen Vorschriften des VwVfG in Verbindung mit dem NVwVfG zu beachten sind.

Für Untersagungen, die nicht in Gestalt von Verwaltungsakten ergehen (siehe Nummer 5.2), sind die allgemeinen Vorschriften über den Erlass von Verwaltungsakten zwar nicht einschlägig. Da es sich bei der Untersagung jedoch um eine Ermessensentscheidung handelt, ist es von besonderer Bedeutung, alle – auch mittelbaren – Auswirkungen auf die konkreten unterschiedlichen Belange des Einzelfalles angemessen und sachgerecht zu bewerten. Zu den im Rahmen der Ermessensentscheidung zu berücksichtigenden Belangen zählen auch etwaige Nachteile, die einem Vorhabenträger entstehen könnten, wenn ihm eine der geltenden Rechtsordnung entsprechende Genehmigung erst mit Verzögerung oder gar nicht erteilt würde. Daher ist es angebracht, auch in diesen Fällen eine Anhörung sowohl des Adressaten als auch des Vorhabenträgers durchzuführen.

Die Untersagungsverfügung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden, wenn dies aus Ermessenserwägungen heraus zweckmäßig erscheint (§ 36 Abs. 2 VwVfG); dies gilt entsprechend auch für Untersagungen ohne Verwaltungsaktcharakter. Bei einer befristeten Untersagung kommt beispielsweise eine auflösende Bedingung in Betracht, die an das Inkrafttreten des Raumordnungsplans oder seiner Änderung geknüpft ist, weil ab dann raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen den gesetzlichen Bindungswirkungen der neu aufgestellten Ziele unterliegen (§ 4 ROG). Die Nebenbestimmungen sind ebenfalls zu begründen.

Die Entscheidung über eine Untersagung ist gebührenfrei.

Den oberen Landesplanungsbehörden ist eine Durchschrift der Untersagung zu übersenden. Sind Adressaten der Untersagung andere Behörden, sollen bei Bedarf auch deren Aufsichtsbehörden eine Durchschrift der Untersagung erhalten.

## **7. Zuständige Stellen (§ 19 Abs. 3 NROG)**

Raumordnerische Untersagungen zählen zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, d. h. auch dann, wenn eine untere Landesplanungsbehörde eine Untersagung zum Schutz bestehender oder in Aufstellung befindlicher regionalplanerischer Ziele erlässt.

Die untere Landesplanungsbehörde ist zuständig für Untersagungen zum Schutz bestehender oder in Aufstellung befindlicher Ziele eines RROP (§ 19 Abs. 3 Satz 1 NROG) oder bei gleichzeitiger Betroffenheit von RROP- und LROP-Zielen (§ 19 Abs. 3 Satz 3 NROG). In Fällen des § 19 Abs. 3 Satz 3 NROG bedarf das Verfahrensergebnis der vorherigen Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörde; im Interesse eines zügigen und abgestimmten Verfahrensablaufs ist die oberste Landesplanungsbehörde frühzeitig über das Untersagungsverfahren zu informieren. Die Zustimmung umschließt eine vollständige Rechts- und Zweckmäßigkeitprüfung des Entscheidungsvorschlags der unteren Landesplanungsbehörde. Hierzu zählt nicht nur die Prüfung, ob die tatbestandlichen Untersagungs Voraussetzungen vollständig geprüft wurden oder ob das Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt wurde, sondern beispielsweise auch die Entscheidungsbefugnis, dass nach Bewertung aller (auch nicht-raumordnerischer) Umstände das Ermessen anders ausgeübt werden soll und zu einem anderen Verfahrensergebnis führen soll, als von der unteren Landesplanungsbehörde vorgeschlagen (z. B. Anordnung einer Untersagung statt davon abzusehen).

Das Zustimmungserfordernis bezieht sich auf die Untersagungsentscheidung in ihrer endgültigen Fassung. Wird dem Anhörungsanschreiben der Entwurf einer geplanten Untersagung beigelegt, soll dieser der obersten Landesplanungsbehörde vor Abgang übersandt werden. Diese Vorlage des Anhörungsschreibens ersetzt nicht die Zustimmung zur späteren Untersagungsentscheidung.

Anstelle einer Zustimmung zum Verfahrensergebnis kann die oberste Landesplanungsbehörde das Verfahren nach § 19 Abs. 3 Satz 4 NROG vollständig an sich ziehen, wenn die Untersagung raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von übergeordneter Bedeutung betrifft (z. B. Ländergrenzen übergreifende Vorhaben mit hoher landespolitischer Bedeutung).

Ferner liegt die Zuständigkeit gemäß § 19 Abs. 3 Satz 2 NROG dann bei der obersten Landesplanungsbehörde, wenn bei der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen ausschließlich Festlegungen des LROP zu prüfen sind.

Die unteren und in beratender Funktion auch die oberen Landesplanungsbehörden haben frühzeitig zu prüfen, ob eine Kollision mit Zielen der Raumordnung vorliegt und dafür Sorge zu tragen, dass im Fall einer Kollision mit Zielen des LROP die oberste Landesplanungsbehörde verfahrensmäßig eingebunden wird. Daher sind die oberen Landesplanungsbehörden frühzeitig von den unteren Landesplanungsbehörden über raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die zu einer Untersagung führen könnten, zu informieren.

## **8. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine Untersagung**

### **8.1 Rechtsschutzmöglichkeiten des Adressaten im Fall eines Verwaltungsakts**

Gegen Untersagungen mit Außenwirkung (Verwaltungsakte) ist ohne Widerspruchsverfahren die Klage vor dem Verwaltungsgericht statthaft. Die Anfechtungsklage nach § 42 VwGO hat keine aufschiebende Wirkung (§ 12 Abs. 3 ROG). Die einmonatige Klagefrist gilt nur gegenüber demjenigen, dem der Bescheid mit einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung bekannt gegeben wurde. Ist die Belehrung unterblieben oder fehlerhaft, läuft gemäß § 58 Abs. 2 VwGO grundsätzlich die Jahresfrist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs.

Soweit eine Untersagung einen Verwaltungsakt darstellt, ist der Bescheid mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Muster einer Rechtsbehelfsbelehrung:

„Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht [einfügen: Bezeichnung des zuständigen Verwaltungsgerichts] in [einfügen: Sitz des zuständigen Verwaltungsgerichts] erhoben werden.“

Im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes kann die Anordnung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO gerichtlich beantragt werden.

Wird eine Untersagungsentscheidung gerichtlich überprüft, so umschließt die richterliche Prüfungskompetenz auch die Befassung mit dem normierten oder in Aufstellung befindlichen Ziel der Raumordnung (Inzidentkontrolle).

Bei Verfahrens- und Formfehlern ist der Verwaltungsakt formell rechtswidrig. Derartige Fehler können zwar in manchen Fällen nachträglich geheilt werden (§ 45 VwVfG); im Fall einer gerichtlichen Überprüfung führen sie jedoch im gerichtlichen Verfahren zur Kostenpflicht der Behörde.

## 8.2 Rechtsschutzmöglichkeiten der von einer Untersagung betroffenen Behörde im Fall fehlender Verwaltungsaktqualität

Ergeht eine Untersagung im übertragenen Wirkungskreis oder behördenintern, besteht keine gerichtliche Klärungsmöglichkeit der Zulässigkeit der Untersagung zwischen Landesplanungsbehörde und Fachbehörde als Adressat der Untersagung. Eine Anfechtungsklage ist mangels Verwaltungsaktqualität der Untersagung nicht statthaft.

Gleiches gilt für den vorläufigen Rechtsschutz; die Anordnung der aufschiebenden Wirkung kann gemäß § 80 Abs. 5 VwGO nur gerichtlich beantragt werden, sofern die Untersagung einen Verwaltungsakt darstellt.

Eine subsidiäre Feststellungsklage scheidet daran, dass Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises oder im behördeninternen Innenverhältnis ein reines Verwaltungsinternum darstellen, bei denen keine feststellungsfähigen subjektiv-öffentlichen Rechte vorliegen.

## 8.3 Rechtsschutzmöglichkeiten eines privaten Vorhabenträgers

Da eine Untersagungsverfügung nicht direkt gegenüber einem privaten Vorhabenträger ergeht, kann dieser als nur mittelbar Betroffener die Untersagung nicht direkt gerichtlich anfechten und daher auch keinen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf gerichtliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer Klage stellen. Der Vorhabenträger kann erst gegen die Entscheidung der für die Genehmigung oder Planfeststellung seines Vorhabens zuständigen Behörde vorgehen.

Im Fall einer unbefristeten Untersagung ergeht gegenüber dem Vorhabenträger ein förmlicher ablehnender Bescheid über die Versagung der Genehmigung oder Planfeststellung seines Vorhabens; hiergegen kann der Vorhabenträger Verpflichtungsklage auf Erteilung der Genehmigung erheben.

Im Fall einer befristeten Untersagung erhält der Vorhabenträger ein formloses Schreiben über die vorübergehende Aussetzung des dortigen Verfahrens. Bei der Aussetzungsentscheidung handelt es sich um eine bloße Verfahrenshandlung, nicht aber um einen eigenständigen Verwaltungsakt. Verfahrenshandlungen sind nicht isoliert be- oder einklagbar (§ 44a VwGO). In Betracht kommt in Form einer Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO eine Verpflichtungsklage gegen die Genehmigungs- oder Planfeststellungsbehörde auf Erteilung der beantragten Zulassung. Gemäß § 75 VwGO ist eine solche Klage zulässig, wenn die zuständige Behörde über den Antrag ohne zureichenden Grund in angemessener Frist nicht sachlich entschieden hat. Inzident hat dann das Gericht zu überprüfen, ob die Untersagungsverfügung nach § 12 ROG rechtmäßig ist und insofern einen ausreichenden sachlichen Grund für die vorübergehende Nichtentscheidung über den Antrag darstellt und es rechtfertigt, ein entscheidungsreifes Verfahren für ein genehmigungsfähiges Vorhaben auszusetzen.

Daneben könnte ein Vorhabenträger im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO den Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Sicherung seiner Interessen beantragen.

Sofern die Landesplanungsbehörde dem Vorhabenträger die Untersagung informationshalber übersendet, kann sie auf die vorstehende Rechtslage und die damit verbundenen Rechtsschutzmöglichkeiten hinweisen.

## 9. Schlussbestimmungen

Dieser RdErl. tritt am 1. 5. 2017 in Kraft<sup>1</sup> und mit Ablauf des 31. 12. 2024 außer Kraft.

An  
die Region Hannover, Landkreise und kreisfreien Städte, Stadt Göttingen sowie den Regionalverband Großraum  
Braunschweig  
die Ämter für regionale Landesentwicklung

Nachrichtlich:  
An die  
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

Nds. MBl. Nr. 18/2017 S. 552,  
Nds. MBl. Nr. 19/2018 S. 454

---

<sup>1</sup> Änderungen gemäß RdErl. d. ML v. 2. 5. 2018 (Nds. MBl. S. 454) in Kraft ab 1. 6. 2018