

# Hinweise und Erläuterungen zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG)

## NROG-Arbeitshilfe

(Stand: September 2008)

### **Deckblatt-Hinweis vom 30.06.2009:**

Dieses Dokument nimmt auf Regelungen des NROG Bezug, die teilweise durch Regelungen des neu gefassten Raumordnungsgesetzes des Bundes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. März 2009 (BGBl. I, S. 643), abgelöst worden sind. Beachten Sie insoweit bitte die vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung bereit gestellten „Hinweise zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes“.



**Niedersachsen**

**Niedersächsisches Ministerium  
für Ernährung, Landwirtschaft,  
Verbraucherschutz und Landesentwicklung**

- Raumordnung und Landesentwicklung -

**Hinweise und Erläuterungen zum Niedersächsischen Gesetz  
über Raumordnung und Landesplanung (NROG)**

# **NROG-Arbeitshilfe**

**(Stand: September 2008)**



**Niedersachsen**

**Niedersächsisches Ministerium  
für Ernährung, Landwirtschaft,  
Verbraucherschutz und Landesentwicklung**

- Raumordnung und Landesentwicklung -



# Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
<b>Einleitung</b>	<b><a href="#">5</a></b>
<b>1. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung, Gegenstromprinzip, Begriffsbestimmungen (zu § 1 NROG)</b>	<b><a href="#">7</a></b>
1.1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung, Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 1 bis 3)	<a href="#">7</a>
1.2 Abstimmung mit Nachbarstaaten (§ 1 Abs. 4)	<a href="#">9</a>
1.3 Begriffsbestimmungen (§ 1 Abs.5)	<a href="#">10</a>
<b>2. Gesetzliche Grundsätze der Raumordnung (zu § 2 NROG)</b>	<b><a href="#">13</a></b>
<b>3. Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne (zu § 3 NROG)</b>	<b><a href="#">15</a></b>
3.1 Festlegung von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung (§ 3 Abs. 1)	<a href="#">15</a>
3.2 Festlegungen zur Raumstruktur (§ 3 Abs. 2)	<a href="#">16</a>
3.3 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger (§ 3 Abs. 3)	<a href="#">18</a>
3.4 Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete (§ 3 Abs. 4)	<a href="#">19</a>
3.5 Formvorschriften (§ 3 Abs. 5)	<a href="#">21</a>
<b>4. Regionale Raumordnungsprogramme - RROP (zu §§ 3 bis 6, 8 und 9 NROG)</b>	<b><a href="#">23</a></b>
4.1 Inhalt der RROP	<a href="#">23</a>
4.1.1 Grundsätze und Ziele der Raumordnung in RROP	<a href="#">24</a>
4.1.1.1 Übernahme und Konkretisierung der Ziele des LROP	<a href="#">25</a>
4.1.1.2 Weitere Grundsätze und Ziele	<a href="#">25</a>
4.1.2 Übernahme fachlicher Aussagen	<a href="#">26</a>
4.1.3 Leitbildaussagen	<a href="#">26</a>
4.1.4 Festlegungen aus Regionalen Entwicklungskonzepten	<a href="#">26</a>
4.1.5 Begründung	<a href="#">27</a>
4.2 Abstimmung benachbarter RROP	<a href="#">27</a>

	<u>Seite</u>
4.3	Aufstellung der RROP <a href="#">28</a>
4.3.1	Umweltprüfung <a href="#">28</a>
4.3.1.1	Wesentlicher Inhalt der Umweltprüfung <a href="#">28</a>
4.3.1.2	Abschichtung des Prüfungsumfangs <a href="#">29</a>
4.3.2	Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten <a href="#">30</a>
4.3.3	Umweltbericht <a href="#">31</a>
4.3.3.1	Form und Inhalt <a href="#">31</a>
4.3.3.2	Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrades (Scoping) <a href="#">33</a>
4.3.4	Beteiligungsverfahren <a href="#">34</a>
4.3.4.1	Beteiligung öffentlicher Stellen <a href="#">35</a>
4.3.4.2	Beteiligung der Öffentlichkeit <a href="#">37</a>
4.3.4.3	Verspätete Stellungnahmen <a href="#">38</a>
4.3.4.4	Staatsgrenzen überschreitende Beteiligung <a href="#">39</a>
4.3.4.5	Mündliche Erörterung <a href="#">40</a>
4.3.4.6	Beteiligung bei Änderung des RROP-Entwurfs während des Verfahrens <a href="#">41</a>
4.3.5	Abwägung <a href="#">42</a>
4.3.6	Zusammenfassende Erklärung zur Umweltprüfung <a href="#">42</a>
4.3.7	Beschlussfassung und Genehmigung des RROP <a href="#">43</a>
4.3.8	Bekanntmachung und Versendung des verbindlichen RROP an die Beteiligten <a href="#">45</a>
4.3.9	Kreisfreie Städte als Träger der Regionalplanung <a href="#">47</a>
4.4	Planänderungsverfahren <a href="#">48</a>
4.4.1	Grundsatz <a href="#">48</a>
4.4.2	Verzicht auf Umweltprüfung (§ 9 Abs. 2) <a href="#">49</a>
4.4.3	Vereinfachung des Beteiligungsverfahrens (§ 9 Abs. 3) <a href="#">54</a>
4.5	Regelmäßige Überprüfung und Geltungsdauer der RROP <a href="#">55</a>
<b>5.</b>	<b>Landes-Raumordnungsprogramm - LROP (zu §§ 3 bis 7 und 9 NROG) <a href="#">61</a></b>

	<u>Seite</u>
<b>6. Planerhaltung (zu § 10 NROG)</b>	<a href="#"><u>63</u></a>
6.1 Beachtliche Fehler (§ 10 Abs. 1)	<a href="#"><u>63</u></a>
6.2 Unbeachtliche Fehler (§ 10 Abs. 2)	<a href="#"><u>64</u></a>
6.3 Ergänzendes Verfahren zur Behebung von Mängeln (§ 10 Abs. 3)	<a href="#"><u>65</u></a>
<b>7. Zielabweichungsverfahren (zu § 11 NROG)</b>	<a href="#"><u>67</u></a>
<b>8. Raumordnungsverfahren (zu §§ 12 bis 18 NROG)</b>	<a href="#"><u>71</u></a>
<b>9. Verwirklichung der Raumordnungspläne, regionalisierte Landesentwicklung (zu § 19 NROG)</b>	<a href="#"><u>73</u></a>
<b>10. Überwachung (zu § 19a NROG)</b>	<a href="#"><u>77</u></a>
<b>11. Führung des Raumordnungskatasters (zu § 20 NROG)</b>	<a href="#"><u>79</u></a>
<b>12. Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (zu § 21 NROG)</b>	<a href="#"><u>83</u></a>
<b>13. Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen (zu § 22 NROG)</b>	<a href="#"><u>85</u></a>
<b>14. Verfügungen zur Anpassungspflicht der Gemeinden (zu § 23 NROG)</b>	<a href="#"><u>87</u></a>
<b>15. Zuständigkeiten (zu §§ 24 bis 26 NROG)</b>	<a href="#"><u>89</u></a>
15.1 Landesplanungsbehörden, übertragener Wirkungskreis (§§ 24 und 25)	<a href="#"><u>89</u></a>
15.2 Regionalplanungsträger, eigener Wirkungskreis (§ 26 )	<a href="#"><u>90</u></a>
<b>16. Übergangsvorschriften (zu § 27 NROG)</b>	<a href="#"><u>91</u></a>
<b>17. Allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsätze und Hinweise</b>	<a href="#"><u>93</u></a>
17.1 Elektronische Kommunikation - § 3a VwVfG	<a href="#"><u>93</u></a>
17.2 Verfahrenserfordernisse bei Verwaltungsakten im Sinne des § 35 VwVfG	<a href="#"><u>93</u></a>
17.3 Rechtsbehelfsbelehrung	<a href="#"><u>95</u></a>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<a href="#"><u>97</u></a>



## Einleitung

Aufgrund des Artikels 5 des Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 26. April 2007 (Nds. GVBl. S. 161) wurde der Wortlaut des **Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG) in der Fassung vom 7. Juni 2007** neu bekannt gemacht (Nds. GVBl. S. 223). Die Neufassung berücksichtigt das NROG vom 18. Mai 2001 (Nds. GVBl. S. 301) sowie die danach erfolgten Änderungen des Gesetzes durch

- Artikel 6 des Gesetzes vom 30. Oktober 2001 (Nds. GVBl. S. 668),
- Artikel 6 des Gesetzes vom 5. November 2004 (Nds. GVBl. S. 412) und
- Artikel 1 des Gesetzes vom 26. April 2007 (Nds. GVBl. S. 161).

Eine Neufassung der Verwaltungsvorschriften zum NROG (VV-NROG) ist durch Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML) vom 29. 5. 2008, 302-20002/ 26-1, erfolgt (Nds. MBl. S. 592). Die VV-NROG enthalten Vorgaben des ML für die nachgeordneten unteren Landesplanungsbehörden und regeln – als verwaltungsinterne Richtlinie ohne Rechtsnormcharakter – deren Tätigkeit.

Für den Aufgabenbereich des ML als oberste Landesplanungsbehörde sollen die nachstehenden Hinweise eine entsprechende **Arbeitshilfe und verwaltungsinterne Richtlinie** darstellen. Es handelt sich um Auslegungshinweise zum NROG und verfahrensrechtliche Erläuterungen. Sie stellen keine formelle Verwaltungsvorschrift zum NROG dar. Sie berücksichtigen jedoch bezüglich der früher von den oberen Landesplanungsbehörden wahrgenommenen und seit 2004 dem ML zugeordneten Aufgaben (Beschluss der Landesregierung vom 13.07.2004, Nds. MBl. S. 693) teilweise Inhalte der früheren VV-NROG, z. B. in Bezug auf die Genehmigung Regionaler Raumordnungsprogramme. In Form einer „Kurzkomentierung“ werden darin außerdem erstmals Paragraphen des NROG erläutert, zu denen bisher Ausführungen fehlten.

Manche Aufgaben können sowohl im Zuständigkeitsbereich der unteren Landesplanungsbehörden wie auch in dem der obersten Landesplanungsbehörde anfallen (z.B. Zielabweichungsverfahren nach § 11 NROG, Raumordnungsverfahren nach §§ 12 ff NROG, Mitwirkung an der Verwirklichung der Raumordnungspläne durch informelle Instrumente nach § 19 NROG usw.). Diesbezüglich sind die Inhalte der VV-NROG und diese „Hinweise und Erläuterungen zum NROG“ gleichermaßen für alle niedersächsischen Landesplanungsbehörden von Bedeutung.

Darüber hinaus sollen sie auch Regionalplanungsträgern oder anderen Stellen, die mit Angelegenheiten der Raumordnung zu tun haben und das NROG zu beachten haben, als **Orientierungshilfe** dienen.





## 1. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung, Gegenstromprinzip, Begriffsbestimmungen (zu § 1 NROG)

§ 1 benennt die Aufgaben der Raumordnung und enthält Legaldefinitionen (= gesetzliche Begriffsbestimmungen) für Begriffe des niedersächsischen Raumordnungsrechts. Die Übernahme von Kernaussagen des § 1 des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) zu den Leitvorstellungen der Raumordnung und dem Gegenstromprinzip trägt zum besseren Verständnis des Regelungszusammenhangs von Bundes- und Landesrecht und zur besseren Lesbarkeit des NROG bei. Die Aufnahme im NROG unterstreicht ihre Unabdingbarkeit und verdeutlicht ihren Zusammenhang mit den rein landesrechtlichen Grundsätzen und Verfahrensregeln. Außerdem enthält § 1 das Gebot der Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen mit Nachbarstaaten.

### 1.1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung, Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 1 bis 3)

**Aufgabe der Raumordnung** ist es, die unterschiedlichen Ansprüche an den Raum und seine Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung vorsorgend zu koordinieren, auf eine sozial, ökonomisch und ökologisch verträgliche Raumnutzung und -entwicklung hinzuwirken und dabei die Belange künftiger Generationen zu wahren.

**Koordinierungsauftrag** der Raumordnung: Zentrale Aufgabe bei der Erstellung von Raumordnungsplänen und bei Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ist die Koordinierung unterschiedlicher Anforderungen an den Raum. Raumordnung ist zusammenfassend und übergeordnet, weil sie die überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenzufassen und aufeinander abzustimmen hat (so schon das Bundesverfassungsgericht vom 16. Juni 1954, BVerfGE 3, 407). Die Zusammenschau der verschiedenen Sektorpolitiken unter räumlichen Gesichtspunkten gehört insofern zum Kernbereich der Raumordnung. Daraus ergibt sich zwangsläufig die Aufgabe, für Abstimmungen akut und vorsorgend dort zu sorgen, wo es andernfalls Unverträglichkeiten geben würde. Zum einen sind die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen untereinander abzustimmen. Zum anderen sind diese Planungen und Maßnahmen so auszugestalten, dass sie mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen oder ihnen zumindest nicht widersprechen.

Auftrag zum **Konfliktausgleich**: Wenn bei der Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen Konflikte zwischen diesen oder mit den Erfordernissen der Raumord-

nung auftreten, hat die Raumordnung auf einen Ausgleich hinzuwirken. Der Raumordnung kommt dabei grundsätzlich nicht die Rolle zu, fachpolitische Prioritäten festzulegen. Die Raumordnung hat vielmehr in erster Linie (im Rahmen ihrer Möglichkeiten) einen Ausgleich dergestalt zu suchen, dass sich unterschiedlichste Planungen – wenn auch ggf. in anderer Form und nicht uneingeschränkt – raumverträglich verwirklichen lassen.

**Vorsorgeauftrag** der Raumordnung: Dieser bezieht sich auf die einzelnen Raumfunktionen und Raumnutzungen im Vorfeld fachplanerischer Aktivitäten und verlangt von der Raumordnung, Vorsorge zu treffen, damit die fachplanerischen Vorhaben nicht später durch anderweitig eingetretene Entwicklungen unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden. Durch eine Vorsorgefestlegung für eine bestimmte Raumnutzung wird der Fachplanungsträger oder Vorhabenträger jedoch nicht gebunden, die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme auch tatsächlich zu realisieren. Der Vorsorgeauftrag der Raumordnung schließt unter Beachtung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (s. u.) eine generelle Umweltvorsorge mit ein.

Das verbindliche Instrumentarium zur Erfüllung des raumordnerischen Planungsauftrags bilden die **Raumordnungspläne**. Raumordnungspläne sind in § 3 Nr. 7 ROG legaldefiniert. Sie umfassen den Raumordnungsplan für das Landesgebiet (Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – LROP) und für die Teilräume der Länder, für die Regionalpläne aufgestellt werden (Regionale Raumordnungsprogramme – RROP).

Neben der Erarbeitung und Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in Raumordnungsplänen ist es Aufgabe der Raumordnung, raumbedeutsame Einzelvorhaben auf ihre Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung (Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung) zu überprüfen (**Raumordnungsverfahren und raumordnerische Stellungnahmen**).

Die Raumordnung hat darüber hinaus auf die Verwirklichung der in Raumordnungsplänen festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung hinzuwirken. Dies kann insbesondere durch die Unterstützung der Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen Stellen des öffentlichen und Privatrechts geschehen. Ein bewährtes Mittel hierzu sind Entwicklungskonzepte für Teilräume, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden (**Regionale Entwicklungskonzepte**), vgl. [Nr. 9](#).

**Leitvorstellung** einer nachhaltigen Raumentwicklung: Durch die nachhaltige Raumentwicklung sollen die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang gebracht und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ord-

nung geführt werden. Diese Leitvorstellung ist als Grundlage für das gesamte Raumplanungsrecht zu verstehen. An ihr sind alle Planungen (Bundesraumordnung, Landesraumordnung, Regionalplanung, Bauleitplanung) auszurichten und zu messen. Die Leitvorstellung ist oberhalb der gesetzlichen Raumordnungsgrundsätze angesiedelt und wirkt über diese in die Raumplanung hinein. Die Leitvorstellung hat keine unmittelbare Bindungswirkung, ist aber zu berücksichtigen. Sie wird durch Grundsätze und Ziele der Raumordnung konkretisiert.

**Gegenstromprinzip:** Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen und die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen.

## 1.2 Abstimmung mit Nachbarstaaten (§ 1 Abs. 4)

Der Koordinierungsauftrag der Raumordnung erfordert auch eine länder- und staatenübergreifende Abstimmung. § 1 Abs. 4 regelt, dass die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (einschließlich solcher in Grenzübereichen) mit Nachbarstaaten nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit stattfindet. Für die bereits seit 1967 geregelte **Zusammenarbeit mit den Niederlanden** ist derzeit das „Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung des Königreichs der Niederlande über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung“ vom 30. März 1976 zu beachten (Bekanntmachung vom 17. Januar 1977 im BGBl. II, Nr. 3/ 1977, S. 35). Das 1977 in Kraft getretene Abkommen beinhaltet die Einrichtung bzw. das Weiterbestehen einer Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission, in der auch das Land Niedersachsen vertreten ist. Aufgabe der Raumordnungskommission ist es, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung zu fördern und dabei insbesondere darauf hinzuwirken, raumbedeutsame Einzelplanungen und -maßnahmen aller Art sowie Raumordnungsprogramme und -pläne der verschiedenen Stufen, vornehmlich in Grenznähe, aufeinander abzustimmen. Weitere Abkommen über einzelne raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen können zwischen der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Regierung des Landes Niedersachsen mit Zustimmung der Bundesregierung geschlossen werden, soweit das Land für die Gesetzgebung zuständig ist.

Regelungen für eine länderübergreifende Abstimmung sind in § 1 nicht vorgesehen, da hierzu an anderer Stelle im NROG Beteiligungsvorschriften enthalten sind (§§ 5 Abs. 4, 7 Abs. 1, 15 Abs. 2). Ferner bieten Verwaltungsabkommen und Staatsverträge eine ausreichende Grundlage für die länderübergreifende Zusammenarbeit. Auch durch freiwillige Vereinbarungen un-

terschiedlicher Akteure ist die Basis für aktuelle Arbeitsstrukturen zur übergreifenden Zusammenarbeit gegeben (vgl. [Nr. 9](#) zu § 19).

Für die Beteiligung von Nachbarstaaten bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind die Regelungen des § 5 Abs. 9 und 11 maßgeblich ([s. Nr. 4.3.4.4](#)). Im übrigen sind die Vorgaben der „Gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Durchführung grenzüberschreitender Umweltverträglichkeitsprüfungen im deutsch-niederländischen Grenzbereich“ zwischen dem Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt des Königreichs der Niederlande und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland vom 17.05./30.06.2005 entsprechend anzuwenden. Diese wurde am 20.06.2005 vom Niedersächsischen Umweltministerium mit unterzeichnet, um auch landesrechtlich geregelte Vorhaben einzubeziehen.

### **1.3 Begriffsbestimmungen (§ 1 Abs. 5)**

§ 1 Abs. 5 enthält Legaldefinitionen für Begriffe, die im NROG verwendet werden und noch nicht in § 3 ROG definiert sind. In § 3 ROG finden sich Definitionen zu den Begriffen

- Erfordernisse der Raumordnung
- Ziele der Raumordnung
- Grundsätze der Raumordnung
- Sonstige Erfordernisse der Raumordnung
- Öffentliche Stellen
- Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen
- Raumordnungspläne.

Gesetzlich definierte Begriffe sollen ausschließlich für den definierten Inhalt verwendet werden. Soll in anderen Rechtsvorschriften, Plänen, Stellungnahmen usw. etwas anderes bezeichnet werden, sind andere Begriffe zu verwenden.

**Landesplanung** (§ 1 Abs. 5 Nr. 1) ist die auf das Landesgebiet bezogene zusammenfassende, überregionale und überfachliche Gesamtplanung. Ihre Aufgabe ist es, auf der Grundlage der raumbezogenen Fachplanungen abgestimmte und koordinierte Entwicklungsvorstellungen für das Land zu erarbeiten und diese als verbindliche Ziele oder Grundsätze der Raumordnung im LROP festzulegen. Die Inhalte des LROP sind Vorgaben für die Regionalplanung sowie für die Bauleitplanung. Sie sind außerdem in Planfeststellungs-, Genehmigungs- und anderen Zulassungsverfahren für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie bei der raumordnerischen Beurteilung von Einzelvorhaben zu beachten oder zu berücksichtigen.

Zu den Aufgaben der Landesplanung gehört auch ein aktives Hinwirken auf die Verwirklichung der gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung und der im LROP festgelegten Ziele und Grundsätze; die eigentliche Verwirklichung obliegt jedoch den Trägern der Fachplanung, Gemeinden oder privaten Vorhabenträgern, die in öffentlichem Auftrag handeln.

Aufgabe der Landesplanung ist ferner die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von überregionaler Bedeutung. Dies umfasst insoweit auch die Länder- oder Staatsgrenzen überschreitende Abstimmung.

**Regionalplanung** (§ 1 Abs. 5 Nr. 2) ist die Gesamtplanung und Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen auf regionaler Ebene, d. h. auf der Ebene der Landkreise und der Region Hannover, der kreisfreien Städte, des Zweckverbandes Großraum Braunschweig oder ggf. weiterer zu bildender Planungszweckverbände. Sie ist von der Sache her eigenständig, d. h. sie hat sowohl gegenüber der übergeordneten Landesplanung als auch gegenüber der kommunalen Bauleitplanung einen abgegrenzten, eigenständigen Planungsauftrag.

Das **Landes-Raumordnungsprogramm** (§ 1 Abs. 5 Nr. 3) ist der einheitliche zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungsplan des Landes. Das LROP legt flächendeckend und sachlich umfassend die in Niedersachsen angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung in den Grundzügen fest. Im Ausnahmefall sind räumliche oder sachliche Teilpläne zulässig.

**Regionale Raumordnungsprogramme** (§ 1 Abs. 5 Nr. 4) sind die Raumordnungspläne der Teilräume des Landes. Der Begriff „Teilraum“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch unterschiedlich verwendet, bezeichnet in diesem Zusammenhang aber das gesamte Planungsgebiet eines Trägers der Regionalplanung (vgl. § 3 Nr. 7 ROG). Im Verhältnis zu nachfolgenden Planungen, insbesondere der Bauleitplanung, sind auch die RROP in ihrem Bereich zusammenfassend, überörtlich und überfachlich. In RROP ist einerseits die Landesplanung zu konkretisieren, andererseits können die Träger der Regionalplanung eigene Ziele und Grundsätze aufstellen, sofern diese dem LROP nicht widersprechen. Die RROP sind in jedem Fall flächendeckend und sachlich umfassend aufzustellen. Teilprogramme sind nicht zulässig, da Niedersachsen bundesweit bereits die kleinräumigste Untergliederung der Regionalplanungsebene hat und eine effektive überörtliche Steuerung nur bei ausreichend großen Planungsräumen möglich ist. Auf räumliche oder auf sachliche Teilbereiche begrenzte Verfahren sind deshalb nur bei Änderung Regionaler Raumordnungsprogramme möglich, nicht aber bei einer Neuaufstellung.



## **2. Gesetzliche Grundsätze der Raumordnung (zu § 2 NROG)**

Bereits § 2 ROG enthält Grundsätze der Raumordnung für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland, die unmittelbar in den Ländern gelten und Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen enthalten. § 2 Abs. 3 ROG eröffnet den Ländern die Möglichkeit, daneben weitere Grundsätze aufzustellen. Als Folge der Aufhebung des Gesetzes über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil I – durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. April 2007 (Nds. GVBl. S. 161) sind für Niedersachsen nunmehr **Grundsätze der Raumordnung in § 2 NROG** festgelegt. Diese Grundsätze treten an die Stelle einiger elementarer Regelungen aus dem früheren LROP – Teil I – von 1994.

Die Raumordnungsgrundsätze in § 2 Abs. 2 ROG sowie die landesrechtlichen Grundsätze in § 2 NROG gelten unmittelbar. Die einzelnen Belange sind dabei gegeneinander und untereinander abzuwägen (§ 6 Abs. 1 NROG). Die Grundsätze des § 2 ROG und des § 2 NROG sind – soweit erforderlich – im LROP und/ oder in den RROP gesetzeskonform auszulegen und zu konkretisieren.





### **3. Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne (zu § 3 NROG)**

§ 3 enthält **allgemeine Vorgaben** und **Ermächtigungsgrundlagen** zu Form und Inhalt von Raumordnungsplänen. Entsprechend der Terminologie in § 3 Nr. 7 des ROG wird in § 3 Abs. 1 NROG der Oberbegriff „Raumordnungspläne“ verwendet. Darunter fallen in Niedersachsen das LROP und die RROP ([s. Nr. 1.3](#)).

Die Landes- und Regionalplanung hat sich inhaltlich an den Grundsätzen des § 2 ROG sowie des § 2 NROG zu orientieren. § 3 enthält die notwendigen Ermächtigungsgrundlagen, die das Land und die Träger der Regionalplanung benötigen, um auf der Basis der gesetzlichen Grundsätze konkrete Ziele und Grundsätze in Raumordnungsplänen festlegen dürfen. Die Absätze 2 bis 4 umschreiben den wesentlichen Inhalt von Raumordnungsplänen einschließlich der Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten. Konkrete materiellrechtliche Zielfestlegungen erfolgen erst auf untergesetzlicher Planungsebene (LROP und RROP). Deshalb müssen im NROG die gesetzlichen Ermächtigungen zu Festlegungsmöglichkeiten in Raumordnungsplänen abstrakt, umfassend und hinreichend variabel ausgestaltet werden, um den unterschiedlichen regionalen Interessen und Bedürfnissen Rechnung tragen zu können.

#### **3.1 Festlegung von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung (§ 3 Abs. 1)**

Die Grundsätze der Raumordnung aus § 2 ROG und § 2 NROG sind in Raumordnungsplänen zu konkretisieren.

**Ziele der Raumordnung** sind nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Sie sind gemäß § 4 ROG zu beachten. Da Ziele der Raumordnung abschließend abgewogen sind, sind sie in nachfolgenden Planungen keiner Modifizierung oder Ausgestaltung zugänglich, sofern der Raumordnungsplan nicht selbst eine solche Möglichkeit zur Ausgestaltung oder auch zur „kanalisierten“ Öffnung/ Abweichung vorsieht. Solche Planregelungen zur Öffnung eines Ziels in Bezug auf bestimmte Fallkonstellationen unterscheiden sich vom Zielabweichungsverfahren im Sinne des § 11 NROG dadurch, dass sie im Raumordnungsplan selbst normiert sind und der Plangeber selbst klare Voraussetzungen bestimmt hat, unter denen vom Regelfall abge-

wichen werden kann. Sie sind Bestandteil der abgewogenen Zielfestlegung. Ergibt sich aus der Maßstabsungenauigkeit von Raumordnungsplänen die Notwendigkeit einer räumlichen Konkretisierung von Zielen auf nachfolgenden Planungsstufen, bleibt insoweit – auch ohne besondere Regelung im Raumordnungsplan – eine (begrenzte) räumliche Ausgestaltung möglich.

**Grundsätze der Raumordnung** sind nach § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder aufgrund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Sie sind von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen lediglich zu berücksichtigen und damit in ihrer Bindungswirkung schwächer als Ziele.

Um die unterschiedliche Bindungswirkung auch sprachlich in den Raumordnungsplänen deutlich zu machen, sind für Ziele „harte“ **Formulierungen** wie „müssen“ oder „sind“ zu verwenden. Formulierungen wie „sollen/sollten“, „können“ oder „grundsätzlich“ sollten nur für Grundsätze der Raumordnung verwendet werden.

Zu den **formalen Anforderungen** an Raumordnungspläne wird im Übrigen auf die weiter unten folgenden Ausführungen verwiesen, [s. Nr. 3.5](#) zu § 3 Abs. 5.

### **3.2 Festlegungen zur Raumstruktur (§ 3 Abs. 2)**

§ 3 Abs. 2 beschreibt in seinen drei Nummern die notwendigen **Kerninhalte** von Raumordnungsplänen. Diese werden jeweils durch Beispiele (Buchstaben) erläutert. Sowohl für die drei Kerninhalte als auch die aufgezählten Beispiele gilt, dass sie nicht abschließend sind; d. h. Raumordnungspläne können zusätzliche Inhalte aufnehmen. Zur Verschlankung und besseren Lesbarkeit des Gesetzes wurden nur die für Niedersachsen wesentlichen Beispiele im Gesetz genannt.

Die drei Kerninhalte betreffen die Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur und umfassen die für eine raumordnerische Steuerung elementaren Grundstrukturen.

Unter anzustrebender **Siedlungsstruktur** im Sinne von § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ist

- das den Raum bedeckende Netzwerk von Ortschaften unterschiedlicher Größe und Funktionen,
- die Verteilung der primären, sekundären und tertiären Wirtschaftsaktivitäten innerhalb dieses Netzwerkes,

- die Ausstattung des Raumes mit den gesellschaftlichen Grundfunktionen (Wohnen, Arbeiten, zentrale Dienste, Erholung, Verkehr, Ver- und Entsorgung) und
- deren gegenseitige Zuordnung sowie die Ausstattung des Raumes mit dem diese Funktionen verbindenden Transportsystem

zu verstehen. § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ermächtigt daher unter anderem zur Festlegung von gemeindlichen Schwerpunkten bzw. Entwicklungsaufgaben.

Welche Siedlungsstruktur im Einzelnen anzustreben und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu sichern oder zu entwickeln ist, ergibt sich aus den Grundsätzen der Raumordnung im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 ROG und des § 2 NROG. Danach ist eine ausgewogene Siedlungs- und Freiraumstruktur zu entwickeln, die dezentrale Siedlungsstruktur mit ihrer Vielzahl leistungsfähiger Zentren und Stadtregionen zu erhalten, die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten. Daraus folgt, dass die Ausweisung Zentraler Orte zwingend ist. In Niedersachsen ist durch das LROP ein dreistufiges System mit Grund-, Mittel- und Oberzentren festgelegt, wobei das LROP in bestimmten Fällen Teilfunktionen einer höheren Zentralitätsstufe zuweisen kann.

Mit der Siedlungsstruktur in untrennbarem Zusammenhang steht die **Freiraumstruktur** nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2. Besiedelter und unbesiedelter Raum bilden den Gesamtraum und sind gleichermaßen ausgewogen zu entwickeln. Soweit die Ausgewogenheit zwischen den beiden Strukturtypen besteht, soll sie erhalten bleiben, andernfalls soll sie wieder hergestellt werden. Welche Freiraumstruktur zu sichern oder zu entwickeln ist, ergibt sich insbesondere aus den Grundsätzen in § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 3 ROG und des § 2 NROG. Dabei erfüllt Freiraum nicht nur ökologische Funktionen, sondern dient allen Raumnutzungen, die typischerweise nicht im besiedelten, sondern gerade im Freiraum stattfinden und auf Grund ihrer besonderen Wirkung häufig dem baurechtlichen „Außenbereich“ zuzuordnen sind (z. B. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Erholung, Fremdenverkehr, bestimmte Sportarten, Windenergienutzung oder Rohstoffabbau).

Die Sicherung von Standorten und Trassen für **Infrastruktur** gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ermächtigt die Planungsträger, gemäß dem Strukturgrundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG und § 2 NROG die Infrastruktur mit der Siedlungs- und Freiraumstruktur in Übereinstimmung zu bringen, eine Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung flächendeckend sicherzustellen und die soziale Infrastruktur vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln.

§ 3 Abs. 2 Satz 2 stellt klar, dass den Festlegungen zur Freiraumstruktur auch **Ausgleichsfunktionen** für Eingriffe in Natur und Landschaft zugewiesen werden können, die an anderer

Stelle im Plangebiet eingetreten sind oder eintreten werden. Es handelt sich um eine rein raumordnungsrechtliche Regelung, die mit der im Baurecht und Naturschutzrecht geltenden Eingriffsregelung nicht identisch ist, diese aber unterstützt und ergänzt. Der Sache nach geht es darum, die bereits im Baugesetzbuch (BauGB) angelegte räumliche und zeitliche Entkopplung von Eingriff und Ausgleich auf die Ebene der landesweiten und insbesondere der regionalen Raumplanung zu erstrecken und Vorsorge für nachfolgende Planungen und Entscheidungen der Fachbehörden zu treffen.

### **3.3 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger (§ 3 Abs. 3)**

§ 3 Abs. 3 soll sicherstellen, dass **Fachplanungen** mit ihren raumbedeutsamen Aussagen mit den Raumordnungsplänen koordiniert werden. Die Regelung ermöglicht, die Inhalte von Fachplanungen auch als bindende Ziele oder Grundsätze der Raumordnung festzulegen und zu sichern.

Bedeutende fachliche Festlegungen sind beispielsweise

- Regelungen in Fachplänen des Verkehrsrechts, des Wasserrechts- des Immissionschutzrechts,
- die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen aufgrund der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes,
- die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der forstlichen Rahmenpläne auf Grund der Vorschriften des Bundeswaldgesetzes,
- die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Abfallwirtschaftsplanung nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes,
- die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Vorplanung nach den Vorschriften des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

Der Träger der Raumordnungsplanung kann entscheiden, ob und wie die fachplanerische Aussage oder Maßnahme in seinen Raumordnungsplan aufgenommen wird. In Betracht kommt eine **integrierte Übernahme** als eigene Ziele oder Grundsätze der Raumordnung oder eine rein nachrichtliche (deklaratorische) Übernahme.

Sollen fachliche Festlegungen als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung formuliert werden, muss der Träger der Raumordnungsplanung eine eigene Abwägung mit den anderen bei Aufstellung des Raumordnungsplans zu berücksichtigenden Belangen, Planungen und Maßnahmen vornehmen. Entspricht die Übernahme diesen Anforderungen, entfalten die Ziele oder Grundsätze raumordnerische Bindungswirkungen.

Eine nur **nachrichtliche Übernahme** hat bloßen Hinweischarakter, aber keine Bindungswirkung nach § 4 ROG.

### 3.4 Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete (§ 3 Abs. 4)

Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete sind besondere Ausprägungen von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Wegen ihres Gebietsbezuges enthalten sie nicht nur eine sachliche Aussage, sondern zusätzlich auch noch eine räumliche Komponente.

**Vorranggebiete** im Sinne des § 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 dienen dazu, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen in einem bestimmten Gebiet dadurch zu schützen, dass ihnen in den Grenzen des Gebietes ein Vorrang gegenüber anderen, mit ihnen nicht zu vereinbarenden raumbedeutsamen Nutzungen und Funktionen eingeräumt wird. Der Einsatz von Vorranggebieten dient in der raumplanerischen Praxis entweder der Sicherung standortgebundener Nutzungen oder Funktionen oder deren gezielter Entwicklung in einem bestimmten Gebiet. Vorranggebiete sind Ziele der Raumordnung, da sie die **Vorrangnutzungen** innerhalb des Gebietes strikt **gegen andere Nutzungen sichern** und ihnen insofern eine abschließende Abwägung zugrunde liegt. Dem Begriff „Vorranggebiet“ unterfallen auch Vorrangstandorte.

Im Raumordnungsplan kann vorgesehen werden, dass Vorranggebiete für raumbedeutsame Nutzungen zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben können. Es besteht damit die Möglichkeit der gezielten Steuerung von Nutzungen und Funktionen, indem im Raumordnungsplan bestimmt wird, dass eine innerhalb eines bestimmten Gebietes mit Vorrang ausgestattete Nutzung oder Funktion außerhalb dieses Gebietes ausgeschlossen ist (**Ausschlusswirkung**). Damit ist die Regelung ein geeignetes Steuerungsinstrument der Raumordnung für privilegierte Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB.

**Vorbehaltsgebiete** gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 zielen auf eine nachfolgende Abwägungsentscheidung in der Bauleitplanung oder Fachplanung ab. Auch Vorbehaltsgebiete dienen entweder der Sicherung standortgebundener Nutzungen oder Funktionen oder deren Entwicklung in einem bestimmten Gebiet. Im Gegensatz zu Vorranggebieten handelt es sich aber nur um **relativ geschützte Funktionen oder Nutzungen**, da Vorbehaltsgebiete keine Ziele, son-

dern nur Grundsätze der Raumordnung darstellen. Sie enthalten Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen und können überwunden werden. Daher ist in Raumordnungsplänen auch eine Überlagerungsfähigkeit mehrerer Vorbehaltsgebiete möglich. Vorbehaltsgebiete bieten den Vorteil, nur rahmensetzend zu wirken und die konkrete Ausgestaltung den nachfolgenden Planungen zu überlassen.

**Eignungsgebiete** gemäß § 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 sollen zur Steuerung von raumbedeutsamen Maßnahmen nach § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB beitragen. Im Gegensatz zu Vorranggebieten sind Eignungsgebiete von vornherein auch immer auf die Normierung einer **Ausschlusswirkung** bestimmter raumbedeutsamer Maßnahmen (Bauvorhaben) außerhalb ihres Gebietes gerichtet; diese Ausschlusswirkung ist als bindendes Ziel der Raumordnung einzustufen. Innergebietlich vermitteln Eignungsgebiete jedoch keinen absoluten Vorrang. Zwar ist aufgrund der festgestellten Eignung des Gebietes für eine bestimmte Nutzung dort eine **Bündelung dieser Nutzung** anzustreben und die Feststellung der Eignung darf nicht ignoriert werden, es bleibt jedoch für nachfolgende Planungsstufen räumlicher Spielraum zur innergebietlichen „Feinsteuerung“ im Hinblick auf die Abwägung mit anderen konkurrierenden Nutzungen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung können hinreichend gewichtige städtebauliche Gründe eine Zurückstellung der vorgesehenen Nutzung rechtfertigen. Selbst wenn durch eindeutige Regelungen im Raumordnungsplan bestimmt wird, dass die ausgewiesene Nutzung innerhalb der Eignungsgebiete zu konzentrieren ist, wird ihr dort somit nicht flächendeckend Raum verschafft. Bei der Abwägung und Festlegung sollte aber mit hinreichender Sicherheit feststehen, dass sich die für das Eignungsgebiet vorgesehene Nutzung – wenn auch nicht zu hundert Prozent – dort verwirklichen lässt und es zu keiner „Verhinderungsplanung“ kommt.

Dies ist von Bedeutung für die Planaufstellung oder Planänderung. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ist die Ausweisung von Ausschlussflächen für bestimmte Nutzungen nur zulässig, wenn der Ausschluss dadurch ausgeglichen wird, dass sich die ausgeschlossene Nutzung auf anderen Flächen im Planungsraum durchsetzen kann und ihr in substantieller Weise Raum geschaffen wird. Diese „Positivflächen“ können ein zusammenhängendes Vorranggebiet bilden oder sich im Planungsraum verteilen; sie müssten aber so bemessen sein, dass eine effektive Nutzung möglich ist. Durch eine Kombination von Ausschluss- und angemessenen Vorrangflächen kann nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung in jedem Fall ein Ausgleich erreicht werden. Zwar nennt das Urteil des BVerwG vom 13.03.2003 - 4 C 4/02 - (BVerwGE 118,33, NVwZ 2003, 738) bei Aussagen zum Zielcharakter, zur gebietsinternen Steuerungswirkung und der Berücksichtigung als Positivausweisung neben Vorranggebieten an einer Stelle auch Eignungsgebiete (und nimmt nur Vorbehaltsgebiete aus), ob bzw. unter welchen Voraussetzungen ein Ausschluss auch allein durch

Eignungsgebietsflächen ausgeglichen werden kann, ist in der Rechtsprechung aber derzeit noch nicht eindeutig geklärt. Zweifel bestehen, da Eignungsgebiete innergebietlich gerade keinen absoluten Vorrang zugunsten einer bestimmten Nutzung einräumen (s. o.). Auch in der Literatur werden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Dort wird zum einen von einer Zielqualität ausgegangen, die den Gemeinden innergebietlich nur einen größeren Konkretisierungsspielraum überlasse, während zum anderen behauptet wird, dass die Festlegung innergebietlich gar keine positive Nutzungs- oder Funktionszuweisung treffe, sondern lediglich eine Abwägungsvorgabe enthalte. Folgt man der letzt genannten Auffassung, wäre die ausschließliche Festlegung „Eignungsgebiet“ kein geeignetes Steuerungsmittel für die Konzentrationsplanung, da es dann im Wege der Abwägung überwindbar wäre. Im Interesse der Rechtssicherheit der Planung empfiehlt sich daher, zum Ausgleich von Ausschlussflächen nicht allein die Festlegung von Eignungsgebieten vorzusehen. In der niedersächsischen Planungspraxis hat sich bisher die Ausweisung von Eignungsgebieten in Kombination mit angemessenen Vorrangflächen bzw. die Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung bewährt.

Bei der Festlegung von Eignungsgebieten in Kombination mit Vorranggebieten sollte im Raumordnungsplan textlich klargestellt werden, dass sich die Ausschlusswirkung der Eignungsgebiete für eine bestimmte Nutzung nicht auf die für diese Nutzung ausgewiesenen Vorranggebiete erstreckt. Die Grenze einer Ausschlusswirkung kann durch den Raumordnungsplan in räumlicher und sachlicher Hinsicht konkretisiert werden.

### 3.5 Formvorschriften (§ 3 Abs. 5)

Die Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in Raumordnungsplänen hat in **beschreibender und zeichnerischer Form** zu erfolgen. Durch die Norm wird nicht ausgeschlossen, dass bei einzelnen Festlegungen im Raumordnungsplan mitunter nur eine textliche Darstellung erfolgen kann, weil eine zeichnerische Darstellung gar nicht möglich ist. Ob es sich bei einer Festlegung um ein Ziel oder einen Grundsatz handelt, bestimmt sich allein aus dem Regelungsinhalt; ob der Plangeber die Festlegung „Ziel“ oder „Grundsatz“ genannt hat, spielt keine Rolle. Zur Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen vgl. [Nr. 3.1](#).

Im Interesse einer einfacheren Rechtsanwendung besteht eine **Kennzeichnungspflicht für Ziele** der Raumordnung (§ 3 Abs. 5 Satz 2). In der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – LROP – wird bestimmt, dass Ziele durch Fettdruck zu kennzeichnen sind (Ziffer 01, Satz 3 der Anlage 3 zur Verordnung über das LROP). Die bindende Wirkung sollte auch sprachlich deutlich gemacht werden (s. [Nr. 3.1](#)).



§ 3 Abs. 5 Satz 3 normiert außerdem die Verpflichtung, Raumordnungsplänen immer eine **Begründung** beizufügen. Diese soll sich auf die für die Festlegungen maßgeblichen Aussagen beziehen und eine Dokumentation der Ergebnisse der Abwägung zwischen den konkurrierenden Nutzungsansprüchen enthalten. Dem Planungsträger steht es frei, erklärende Texte, statistische Grundlagen und sonstiges Material der Begründung als Anlage beizufügen.

## 4. Regionale Raumordnungsprogramme - RROP (zu §§ 3 bis 6, 8 und 9 NROG)

Die gesetzlichen Anforderungen an RROP sind nicht nur von den Trägern der Regionalplanung bei der Planaufstellung oder -änderung, sondern auch von der obersten Landesplanungsbehörde bei der **Genehmigung der RROP** (§ 8 Abs. 6) zu beachten. Die Genehmigung der RROP erfolgt durch das **ML** in der jeweiligen **Regierungsvertretung**. Räumlich zuständig ist

- ML, Regierungsvertretung Braunschweig, Bohlweg 38, 38100 Braunschweig, für die Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode am Harz, den Zweckverband Großraum Braunschweig (mit den Landkreisen Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine, Wolfenbüttel und den kreisfreien Städten Braunschweig, Salzgitter, Wolfsburg) sowie die Stadt Göttingen
- ML, Regierungsvertretung Hannover, Arnswaldstr. 6, 30159 Hannover, für die Landkreise Diepholz, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Holzminden, Nienburg (Weser), Schaumburg und die Region Hannover
- ML, Regierungsvertretung Lüneburg, Auf der Hude 2, 21339 Lüneburg, für die Landkreise Celle, Cuxhaven, Soltau-Fallingb., Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Stade, Uelzen und Verden
- ML, Regierungsvertretung Oldenburg, Theodor-Tantzen-Platz 8, 26122 Oldenburg, für die Landkreise Ammerland, Aurich, Grafschaft Bentheim, Cloppenburg, Emsland, Friesland, Leer, Oldenburg (Oldenburg), Osnabrück, Vechta, Wesermarsch, Wittmund und die kreisfreien Städte Delmenhorst, Emden, Oldenburg (Oldenburg), Osnabrück, Wilhelmshaven.

Soweit in kreisfreien Städten als Träger der Regionalplanung das RROP durch einen Flächennutzungsplan ersetzt wird, ist das ML nicht als Genehmigungsbehörde tätig (s. [Nr. 4.3.9](#)).

Im Rahmen der **Rechtsaufsicht** ist zu überprüfen, ob das jeweilige RROP inhaltlich und formal dem geltenden Recht entspricht und in einem ordnungsgemäßen Verfahren abwägungsfehlerfrei aufgestellt oder geändert wurde. Eine Überprüfung der Zweckmäßigkeit getroffener Festlegungen ist nicht zulässig. Aufgabe der Rechtsaufsicht ist ferner, auf die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen zum Aufstellen eines RROP (§ 8 Abs. 1 Satz 1) und zum Anpassen an Änderungen des LROP (§ 8 Abs. 3 Satz 5) hinzuwirken.

### 4.1 Inhalt der RROP

Inhalt und inhaltlicher Handlungsrahmen für die RROP ergeben sich aus den §§ 3 und 8. Danach werden in den RROP **Grundsätze und Ziele der Raumordnung** festgelegt. § 8 Abs. 3

Satz 1 stellt auf die Stufenfolge der Raumordnungsprogramme ab. Das bedeutet, die Konzeption für die Entwicklung des Landes, wie sie sich aus der Gesamtheit aller Aussagen des LROP ergibt, ist für den jeweiligen Planungsraum im RROP zu konkretisieren.

Für die Aufgabenerfüllung der Raumordnung und damit auch für die Regionalplanung gilt unmittelbar § 1 Abs. 2 ROG. Danach ist die **Leitvorstellung** der nachhaltigen Raumentwicklung mit den in § 1 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 1 bis 8 ROG aufgeführten Einzelaspekten als Auslegungsmaxime bei der Abwägung der Grundsätze der Raumordnung voranzustellen ([s. Nr. 1.1](#)). Die Raumordnungsgrundsätze in § 2 Abs. 2 ROG sowie die landesrechtlichen Grundsätze in § 2 NROG gelten unmittelbar ([s. Nr. 2](#)). Die einzelnen Belange sind dabei gegeneinander und untereinander abzuwägen (§ 6 Abs. 1 NROG).

#### **4.1.1 Grundsätze und Ziele der Raumordnung in RROP**

Grundsätze der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben zur Berücksichtigung in nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Ziele der Raumordnung sind dagegen nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Die Ziele des RROP müssen **hinreichend sachlich und räumlich konkret** sein, um die erforderliche Rechtssicherheit in der Bindungswirkung auszulösen. Sie dürfen andererseits nicht zu detailliert sein und grundsätzlich keine Entscheidungen über die Nutzung von Flächen im Sinne der Bauleitplanung enthalten. Das bedeutet, dass im RROP keine Regelungen getroffen werden dürfen, die als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft (ohne überörtlichen, regionalen Bezug) ebenso wirksam auf Ebene der Bauleitplanung getroffen werden können. Sie müssen vielmehr dem **regionalen Planungsauftrag** gerecht werden, der gegenüber der kommunalen Bauleitplanung abgegrenzt ist.

Formal sind die Ziele der Raumordnung durch Fettdruck zu kennzeichnen (Ziffer 01 der Anlage 3 zur Verordnung über das LROP) und auch sprachlich deutlich zu machen ([s. Nr. 3.5](#) und [Nr. 3.1](#))

Weitere Erläuterungen zur Festlegung von Grundsätzen und Zielen unter Berücksichtigung der Festlegungsmöglichkeiten nach § 3 Abs. 2 bis 4 enthält obige [Nr. 3](#).

#### **4.1.1.1 Übernahme und Konkretisierung der Ziele des LROP**

Die im LROP festgelegten Ziele der Raumordnung für den Planungsraum sind in das RROP zu übernehmen und, soweit das LROP dies nicht ausschließt, näher festzulegen (§ 8 Abs. 3 Satz 2). Eine erneute Abwägung des Zieles kommt dabei nicht in Betracht.

Die nähere Festlegung im RROP darf den Zielsetzungen des LROP nicht widersprechen. Bei der Konkretisierung von im LROP festgelegten Vorranggebieten besteht in der Regel aufgrund der bindenden Kopplung von räumlichen und sachlichen Vorgaben ein vergleichsweise geringer Ausgestaltungsspielraum.

Von der näheren Festlegung ausgenommen sind diejenigen Ziele der Raumordnung, die das LROP abschließend oder einheitlich für das Land oder größere Landesteile festlegt. Da das RROP, um in sich verständlich zu sein und eine Gesamtentwicklung aufzeigen zu können, die für den jeweiligen Planungsraum verbindlichen Ziele der Raumordnung enthalten muss, sind insoweit auch die dem LROP vorbehaltenen Festlegungen für den Planungsraum in das RROP zu übernehmen. Diese Übernahme ist in der beschreibenden Darstellung kenntlich zu machen (gemäß Ziffer 01 Satz 2 der Anlage 3 zur Verordnung über das LROP durch Verweise auf die entsprechenden Ziffern der LROP-Verordnung).

Erfolgt die Übernahme der LROP- Festlegungen nicht nur nachrichtlich, handelt es sich um bindende Ziele auch des RROP.

#### **4.1.1.2 Weitere Grundsätze und Ziele**

Nach § 8 Abs. 3 Satz 4 NROG können im RROP auch weitere eigenständige (nicht aus dem LROP übernommene und konkretisierte) Grundsätze und Ziele der Raumordnung für den Planungsraum festgelegt werden, soweit sie nicht den rahmensetzenden Charakter der Raumordnung verletzen und mit den Grundsätzen des § 2 ROG und § 2 NROG sowie den Grundsätzen und Zielen des LROP in Einklang stehen.

Eigenständige Grundsätze und Ziele müssen in ihren Auswirkungen regional begrenzt sein (d. h. sie dürfen keine landesweite Bedeutung haben). Sie dürfen nicht unzulässig in die kommunale Planungshoheit eingreifen. Eine überörtliche Steuerung muss allerdings im erforderlichen Umfang möglich sein und kann im Einzelfall auch kleinteilige Festlegungen umfassen

(z. B. Festlegungen, die der großräumigen ökologischen Vernetzung oder anderen überörtlichen Fachbelangen dienen).

#### **4.1.2 Übernahme fachlicher Aussagen**

Raumbedeutsame Fachplanungen können mit der Aufnahme in die RROP zu Grundsätzen oder Zielen der Raumordnung werden und so raumordnerische Bindungswirkung erlangen. Dies erfordert die vorherige Abstimmung mit den zuständigen Fachplanungsträgern sowie – im Zuge der Aufstellung des RROP – die Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe des § 6 Abs. 1. Unter Berücksichtigung etwaiger fachgesetzlicher Abschichtungsmöglichkeiten ist ferner eine Einbeziehung in die Umweltprüfung erforderlich.

Wird dagegen eine fachliche Darstellung ohne eigene Abwägung nur nachrichtlich in das RROP integriert, stellt die Übernahme von Inhalten eines Fachplans kein eigenes Ziel der Raumordnung dar und entfaltet keine raumordnerischen Bindungswirkungen. Im Einzelnen wird hierzu auf [Nr. 3.3](#) verwiesen.

Bereits rechtsverbindliche Planungen sollen nur insoweit nachrichtlich dargestellt werden, als sie für die Entwicklung des Planungsraums von Bedeutung sind und gesichert werden sollen (Ziffer 03 der Anlage 3 zur Verordnung über das LROP). So kann beispielsweise die Abgrenzung von Großschutzgebieten nachrichtlich übernommen werden, um die damit im Zusammenhang stehenden raumordnerischen Sicherungsziele nachvollziehbarer zu machen.

#### **4.1.3 Leitbildaussagen**

Dem RROP können leitbildartige Aussagen zur räumlichen und strukturellen regionalen Entwicklung vorangestellt werden. Diese haben keine Verbindlichkeit im Sinne des ROG.

#### **4.1.4 Festlegungen aus Regionalen Entwicklungskonzepten**

Die nach § 19 auf freiwilliger Basis (formlos) aufgestellten Regionalen Entwicklungskonzepte haben nicht den Charakter von Grundsätzen oder Zielen der Raumordnung und binden nur die daran Beteiligten ([s. Nr. 9](#)). Bestandteile Regionaler Entwicklungskonzepte können jedoch

durch Integration in ein RROP Rechtswirksamkeit erlangen. Dies setzt voraus, dass die entsprechenden Festlegungen Bestandteil des Entwurfs des RROP werden (ggf. auch in Form einer zur beschreibenden oder zeichnerischen Darstellung gehörenden Anlage) und ordnungsgemäß das Verfahren zur Aufstellung des RROP einschließlich Umweltprüfung durchlaufen. Sie unterliegen dabei einer erneuten Abwägung.

Bei Regionalen Entwicklungskonzepten für die grenzüberschreitenden Räume

- um Bremen und Hamburg sowie zu anderen Bundesländern oder
- zu den Niederlanden

kann sich die Aufnahme in ein RROP nur auf Festlegungen für den niedersächsischen Bereich beziehen und nur für Behörden und öffentliche Planungsträger in Niedersachsen Bindungswirkung entfalten. Eine Verbindlichmachung für Bereiche und Stellen außerhalb Niedersachsens ist in derartigen Fällen nur über grenzüberschreitende Vereinbarungen möglich.

#### **4.1.5 Begründung**

Dem RROP ist eine Begründung beizufügen (§ 3 Abs. 5 Satz 3). Diese soll sich nur auf die für die Festlegungen maßgeblichen Aussagen beziehen und eine Dokumentation der Ergebnisse der Abwägung zwischen den konkurrierenden Nutzungsansprüchen enthalten. Der Umweltbericht (§ 5 Abs. 2) kann als gesonderter Teil der Begründung erstellt werden ([s. Nr. 4.3.3.1](#)).

Dem Träger der Regionalplanung steht es frei, erklärende Texte, statistische Grundlagen und sonstiges Material der Begründung als Anlage beizufügen.

#### **4.2 Abstimmung benachbarter RROP**

Die Abstimmungspflicht mit benachbarten RROP (§ 8 Abs. 4) geht über das Gebot zur Beteiligung, Anhörung und Einbeziehung der Stellungnahmen in den Entscheidungsprozess hinaus. Sie umfasst die Pflicht zur inhaltlichen Abstimmung und damit mittelbar den Auftrag, Übereinstimmung in denjenigen raumordnerischen Festlegungen herbeizuführen, die Auswirkungen auf benachbarte regionale Planungsräume haben. Wegen der umfassenden Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung könnten nicht abgestimmte Festlegungen von Zielen dazu führen, dass in einem benachbarten, zeitlich nachfolgenden RROP konkurrierende Zielsetzungen nicht getroffen werden können.

Die gegenseitige Abstimmungspflicht erstreckt sich auf alle Zielsetzungen und Planungen, die in ihren Auswirkungen über die Grenze des jeweiligen Planungsraumes hinausreichen und die Entwicklung benachbarter Planungsräume beeinflussen können. Dieses sind nicht nur die einzelnen, konkret bestimmten Ziele der Raumordnung, sondern darüber hinaus auch die sich aus der Gesamtheit aller Festlegungen ergebende Planungs- und Entwicklungskonzeption des jeweiligen RROP. Abhängig vom Wirkungsbereich der Festlegungen können auch nicht unmittelbar angrenzende Planungsräume als benachbart gelten.

Die gegenseitige Abstimmungspflicht gilt in besonderem Maße zwischen benachbartem Landkreis und kreisfreier Stadt als Träger der Regionalplanung. Die zwischen Stadt und Umland bestehenden, besonders engen wechselseitigen Verflechtungen erfordern eine frühzeitige und umfassende Koordinierung der beiderseitigen Entwicklungsvorstellungen.

### **4.3 Aufstellung der RROP**

#### **4.3.1 Umweltprüfung**

Für die Aufstellung eines RROP sind die §§ 4 bis 6 und 8 maßgeblich. Dabei besteht die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung (§ 4). Diese Verpflichtung geht auf die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (**SUP-Richtlinie**, ABl. EG Nr. L 197 S. 30) zurück, die für den Anwendungsbereich der Raumordnung bereits 2004 durch Änderung des ROG in nationales Recht und zum 01.06.2007 in niedersächsisches Landesrecht umgesetzt wurde. Die Umweltprüfung ist ein unselbständiger Teil des Aufstellungsverfahrens, d. h. in die übrigen Verfahrensschritte zur Aufstellung von RROP integriert.

##### **4.3.1.1 Wesentlicher Inhalt der Umweltprüfung**

Im Wesentlichen umfasst die Umweltprüfung folgende Schritte

- Festlegung des räumlichen und inhaltlichen Untersuchungsrahmens und Bestimmung der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen unter Beteiligung anderer Behörden mit umweltbezogenem Aufgabenbereich (Scoping, § 5 Abs. 3 – s. [Nr. 4.3.3.2](#)),
- Erarbeitung eines Umweltberichts, in dem unter anderem der bisherige Zustand des betroffenen Raums darzustellen und die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der

Planung sowie vernünftiger Planungsalternativen auf verschiedene Schutzgüter der Umwelt strukturiert zu erfassen und zu bewerten sind (§ 5 Abs. 2 – s. [Nr. 4.3.3.1](#)),

- Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie ggf. grenzüberschreitende Beteiligung (§ 5 Abs. 4 bis 10 – s. [Nr. 4.3.4](#)),
- Berücksichtigung des (ggf. überarbeiteten) Umweltberichts sowie der im Beteiligungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen bei der planerischen Abwägung und Entscheidung (§ 6 Abs. 1 – s. [Nr. 4.3.5](#)),
- Bekanntgabe des Raumordnungsplans (einschl. Begründung) mit Dokumentation der Umweltprüfung in Form einer zusammenfassenden Erklärung (s. [Nr. 4.3.6](#)) und Benennung späterer Überwachungsmaßnahmen (§ 6 Abs. 2 und 3),
- Überwachung der Auswirkungen der Plandurchführung auf die Umwelt (Monitoring, § 19a – siehe [Nr. 10](#)).

Auf Fälle, in denen bei geringfügiger Änderung eines RROP nach Vorprüfung im Einzelfall eine Umweltprüfung entbehrlich sein kann (Screening, § 9 Abs. 2), wird unter [Nr. 4.4.2](#) eingegangen.

#### **4.3.1.2 Abschichtung des Prüfungsumfangs**

§ 4 Abs. 2 sieht innerhalb der Hierarchie der Raumordnungspläne eine abgeschichtete Umweltprüfung vor, d. h. nicht auf jeder Planungsebene muss eine umfassende Prüfung aller Umweltauswirkungen mit vollständiger Daten- und Informationsermittlung erfolgen. Beim RROP ist die Umweltprüfung auf die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen zu beschränken, die nicht bereits von einer **Umweltprüfung in Bezug auf das LROP** erfasst wurden; die Verpflichtung nach § 4 Abs. 2 Satz 2 ist jedoch zu beachten. Die Abschichtungsmöglichkeiten im Verhältnis Raumordnungsplan – Bauleitplan nach § 2 Abs. 4 Satz 5 BauGB bleiben unberührt.

Eine Abschichtung auf Ebene der Regionalplanung ist möglich, wenn und soweit das LROP bereits eine Umweltprüfung durchlaufen hat. Die Umweltprüfung des LROP im Zuge der mit Verordnung vom 21. Januar 2008 abgeschlossenen Änderung bezieht sich nur auf den Gegenstand des betreffenden Planänderungsverfahrens. Die von diesem Verfahren nicht betroffenen und zunächst unverändert gebliebenen Inhalte des LROP (z. B. zahlreiche Festlegungen im Abschnitt 3.2.2 „Rohstoffgewinnung“, früher: LROP II C 3.4) sind bisher noch keiner formellen Umweltprüfung unterzogen worden. Der im Verfahren zur o.a. Novellierung des LROP er-



stellte Umweltbericht bezieht zwar zur Würdigung umweltrelevanter Wechselwirkungen auch Aussagen zu unverändert gebliebenen Festlegungen des LROP ein, hierdurch wurden diese selbst aber nicht zum Bestandteil einer „nachträglichen“ Umweltprüfung. Bei Aufstellung eines RROP muss daher im Einzelfall genau geprüft werden, inwieweit bereits eine Abschichtung in Bezug auf Ergebnisse einer auf das LROP bezogenen Umweltprüfung möglich ist oder nicht.

Soweit die Ergebnisse einer vorangegangenen Umweltprüfung zum LROP bei Aufstellung des RROP nicht hinreichend **aktuell** oder **detailliert** sind, ist für das RROP eine ergänzende Prüfung durchzuführen (§ 4 Abs. 2 Satz 2). Unter anderem ist zu klären, inwieweit die RROP-Festlegung – schon allein maßstabsbedingt – zu einer Ausdifferenzierung der aus dem LROP übernommenen Festlegungen führt. Sofern sich aus dieser Ausdifferenzierung und Detaillierung der Festlegung auf regionaler Ebene Umweltauswirkungen ergeben, die auf Ebene des LROP noch nicht erkennbar waren, sind diese "**RROP-spezifischen**" **Auswirkungen** in der Umweltprüfung zu betrachten. In Einzelfall ist sogar denkbar, dass der Regionalplanungsträger aufgrund der veränderten oder detaillierteren Datenlage bei der Bewertung von Umweltauswirkungen zu einem anderen Ergebnis kommen kann als in der auf das LROP bezogenen Umweltprüfung.

Der Frage der Abschichtung unterliegen inhaltliche Aspekte der Umweltprüfung, nicht Verfahrensaspekte. Verfahrensschritte – wie die im Rahmen der Umweltprüfung erforderliche Behörden- oder auch die Öffentlichkeitsbeteiligung – können demnach nicht mit dem Hinweis auf bereits in vorgelagerten Ebenen erfolgte bzw. auf nachgelagerten Ebenen noch durchzuführende Beteiligungen entfallen.

#### **4.3.2 Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten**

Den allgemeinen Planungsabsichten (§ 5 Abs. 1) des Trägers der Regionalplanung soll der Anlass der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des RROP vorangestellt werden. Darüber hinaus sollen die auf den jeweiligen konkreten Planungsraum bezogenen **Grundzüge der Planungskonzeption** dargestellt werden. Dabei sollten auch konkrete Hinweise gegeben werden, in welcher Weise einzelne sachliche und räumliche Bereiche betroffen sind.

Mit der förmlichen Einleitung des Aufstellungsverfahrens durch die öffentliche Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten soll allen betroffenen Stellen die Möglichkeit eröffnet werden, frühzeitig durch **Vorschläge** und **Anregungen** am Aufstellungsverfahren mitzuwirken. Die Bekanntmachung soll daher die Aufforderung enthalten, **Auskunft über beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen** sowie deren zeit-

liche Abwicklung zu geben, soweit diese Angaben die Planungsabsicht berühren. Der Träger der Regionalplanung erhält damit schon frühzeitig Kenntnis über alle im Planungsbereich anstehenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und kann diese ggf. bei der Entwurfsbearbeitung bereits berücksichtigen. Dadurch kann vermieden werden, dass im weiteren Verfahrensablauf, z. B. im Rahmen des Abstimmungsverfahrens, die beabsichtigten Planungen in den Grundzügen neu konzipiert und Verfahrensschritte ggf. wiederholt werden müssen. Die Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten soll daher in möglichst engem zeitlichen Zusammenhang zu der Entwurfserarbeitung stehen. Sie ist zu wiederholen oder zu ergänzen, wenn z. B. durch zwischenzeitliche Änderungen des LROP, neue Fachplanungen oder tatsächliche Entwicklungen der Inhalt der bekannt gemachten Planungsabsichten ganz oder teilweise überholt ist und deshalb ein Informations- oder Abwägungsdefizit droht.

Eine unmittelbare Information der Beteiligten über die Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten ist nicht erforderlich, kann aber sinnvoll sein, um frühzeitig zur Stellungnahme zu den allgemeinen Planungsabsichten anzuregen.

### 4.3.3 Umweltbericht

#### 4.3.3.1 Form und Inhalt

Kernstück der Umweltprüfung ist der Umweltbericht (§ 5 Abs. 2), der als Bestandteil der Entwurfsunterlagen das Beteiligungsverfahren durchläuft und in der Abwägung mit zu berücksichtigen ist. Formell muss der Umweltbericht

- als gesonderter Teil der Begründung oder
- außerhalb der Planbegründung als eigenständiges Dokument

verfasst werden. Nicht zulässig ist, die Prüfung der Umweltauswirkungen kapitel- oder satzweise in die allgemeine Begründung des RROP zu integrieren, ohne dass ein separates Dokument existiert.

Inhaltlich sind die **voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen** zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, die als Folge der Durchführung des RROP erwartet werden. Da die Umweltprüfung das RROP in seiner Gesamtheit umfasst, ist der Inhalt des Umweltberichts nicht auf die Prüfung zu einzelnen Festlegungen des RROP zu beschränken, sondern auch eine übergreifende Betrachtung des Plans als Ganzes notwendig. Der Begriff der Umweltauswirkungen umfasst erhebliche **positive und negative Auswirkungen** auf die Umwelt und schließt auch kumulative Wirkungen ein. In den Umweltbericht sind außerdem (unter Be-

rücksichtigung der wesentlichen Zwecke und des Geltungsbereichs des RROP) **vernünftige Planungsalternativen** einzubeziehen, deren Umweltauswirkungen in gleichem Maße ermittelt, beschrieben und bewertet werden müssen.

Die notwendigen konkreten Prüfungsaspekte und Inhalte des Umweltberichts ergeben sich im Einzelnen aus der **Anlage 1 des NROG**. Gefordert wird eine **Kurzdarstellung** des Inhalts und der wichtigsten **Ziele**, die das RROP verfolgt. Daneben sind die **maßgeblichen Programme und Rechtsvorschriften** anzugeben, die Umweltschutzziele normieren, und es ist deren Berücksichtigung bei der Ausarbeitung des RROP darzulegen. Zentraler Bestandteil ist die **Beschreibung des jetzigen und des zukünftigen Umweltzustandes**, der sich ohne die Raumordnungsplanung einstellen würde, sowie die Gegenüberstellung der Umweltentwicklung infolge der **neuen Planung**. Zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten sind insbesondere

- die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen auf bestimmte Schutzgüter und etwaige Umweltprobleme,
- Umweltauswirkungen vernünftiger Planungsalternativen sowie
- Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen zur Reduzierung von Umweltbeeinträchtigungen.

Ausgleichsmaßnahmen brauchen dabei nicht die Anforderungen des Naturschutzrechts an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu erfüllen. Im Umweltbericht ist ferner zu schildern, wie die Umweltprüfung vorgenommen wurde, wobei auch auf etwaige Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Informationen einzugehen ist. Schließlich sind **Überwachungsmaßnahmen** darzustellen und eine **allgemein verständliche Zusammenfassung** beizufügen. Im Rahmen der verbindlichen Vorgaben obliegt die Ausgestaltung des Umweltberichts im Einzelnen dem jeweiligen Planungsträger. Der Umweltbericht kann auch mit anderer Prüfungsreihenfolge aufgebaut werden, muss aber alle genannten Prüfungspunkte enthalten. Abwägungserhebliche **Unvollständigkeiten** führen zur Unwirksamkeit des Raumordnungsplans (vgl. Ausführungen zu § 10 Abs. 2 unter [Nr. 6.2](#))

Einer Umweltprüfung unterliegen nur die eigenen planerischen Festlegungen des Trägers der Regionalplanung. Sofern in Raumordnungsplänen rein nachrichtliche Übernahmen erfolgen, ist hierfür keine Umweltprüfung erforderlich, da diese fremden Planungen formal kein Bestandteil des RROP sind und zudem bereits in ihrem eigenen Fachplanungsregime – sofern erforderlich – einer Umweltprüfung unterzogen wurden. Als nachrichtliche Übernahmen kommt ihnen kein Regelungs-, sondern bloßer Hinweischarakter zu. Werden Inhalte von Fachplanungen jedoch nach § 3 Abs. 5 NROG als eigene raumordnerische Festlegung aufgegriffen und ausgestaltet, müssen sie grundsätzlich einer raumordnerischen Umweltprüfung unterzogen werden. In diesem Fall erfolgt eine eigene planerische Entscheidung des Trägers der Regionalplanung, der unabhängig von der fachplanerischen Bindung die Rechts- und Bin-

dungswirkungen nach § 4 ROG zukommt. Aus dem RROP und dem Umweltbericht muss daher klar hervorgehen, welche Passagen rein nachrichtlich übernommen worden sind und welche Festlegungen eigene, abgewogene Ziele der Raumordnung sind.

#### **4.3.3.2 Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrades (Scoping)**

Es ist Aufgabe des zuständigen Regionalplanungsträgers, im sogenannten „**Scopingverfahren**“ den Umfang und Detaillierungsgrad des Umweltberichts einzelfallbezogen festzulegen. Hieran sind die **Behörden zu beteiligen**, deren Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt werden kann. In Betracht kommen insbesondere Behörden im Tätigkeitsbereich des Umwelt- und Gesundheitsschutzes. Dem Planungsträger steht darüber hinaus frei, auch weitere Stellen – wie anerkannte Naturschutzvereine oder Sachverständige – einzubinden. Dies sollte im Interesse eines schlanken Verfahrens aber nur bei besonderem Bedarf erfolgen (z. B. weil eine frühzeitige Einbindung anderer Stellen zur Erschließung benötigter Informationen beitragen kann und zur Erstellung eines ausreichend fundierten Umweltberichts erforderlich erscheint).

Das Scoping kann in einem gemeinsamen mündlichen Termin oder in anderer **Form** stattfinden. Die **organisatorische Gestaltung** obliegt dem Planungsträger. Ein gestuftes Vorgehen, z. B. mit Erstabfrage einzelner zentraler Stellen, einem gemeinsamen mündlichen Scoping-Termin mit begrenztem Teilnehmerkreis und einer nachfolgenden breiten schriftlichen Beteiligung ist rechtlich nicht ausgeschlossen. Insbesondere bei großräumigen Planungen, die den umweltbezogenen Aufgabenbereich zahlreicher öffentlicher Stellen berühren, kann dies sinnvoll sein.

**Untersuchungsumfang und Detaillierungsgrad** des Umweltberichts müssen der Ebene des RROP entsprechen und in Hinblick auf das "Raster" bzw. den Detaillierungsgrad des Plans angemessen sein. Dabei ist der übergeordnete grobmaschige Charakter der Raumordnungspläne in einem mehrstufigen Planungsprozess – auch in Abgrenzung zum Detaillierungsgrad der Bauleitplanung – zu beachten. Es ist kein Such- und Erhebungsverfahren zur Erfassung jeglicher denkbarer Umweltauswirkung gefordert, das weit über den vor Einführung der Umweltprüfung notwendigen Rahmen bezüglich der Heranziehung von Informationen und Abwägungsmaterial hinausginge.

Grundsätzlich soll der Umweltbericht auf **vorhandenem Datenmaterial** aufgebaut werden; für RROP dürften in der Regel vorhandene Landschaftsrahmenpläne (sofern sie hinreichend aktuell sind) eine wichtige Datenbasis bieten. Es sind nur solche Angaben aufzunehmen, die nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode mit **vertretba-**

**rem Aufwand** ermittelt werden können. Eine Verpflichtung zur Beschaffung jeder denkbaren Umweltinformation besteht nicht. Es muss jedoch – wie bisher – das für eine ordnungsgemäße Abwägung aller Umweltbelange erforderliche Abwägungsmaterial vorhanden sein. Werden dem Planungsträger über das Scoping keine verwertbaren oder nur unvollständige Umweltdaten zugeliefert, hat er zu entscheiden, ob

- er weitergehende Untersuchungen/ Datenermittlungen in Hinblick auf die vorgesehenen planerischen Festlegungen für notwendig hält und ggf. selbst durchführt oder
- er planerische Festlegungen auf ein weniger detailliertes oder unverbindlicheres Maß reduziert und dies im Umweltbericht darlegt.

Planungen ohne hinreichende Informationen hingegen können sowohl eine **Unvollständigkeit der Umweltprüfung** als auch eine fehlerhafte Abwägung bewirken, die ihrerseits zur Unwirksamkeit des Raumordnungsplans führen können.

Bei der Nutzung von Daten, die aus anderen Verfahren bekannt sind, sind urheberrechtliche Vorschriften sowie ggf. der Schutz von Betriebsgeheimnissen zu beachten.

Eine gesonderte Information der Beteiligten über den festgelegten Umfang und Detaillierungsgrad des Umweltberichts ist nicht erforderlich. Diese erfolgt im Beteiligungsverfahren.

#### **4.3.4 Beteiligungsverfahren**

Bei der Aufstellung des RROP gelten umfassende **Beteiligungspflichten**. Sie beziehen sich auf **alle Entwurfsunterlagen**, also nicht nur auf den Entwurf des RROP und seine Begründung, sondern – als unverzichtbarer Bestandteil der Umweltprüfung – auch auf den Umweltbericht. Zu beteiligen sind Behörden, andere öffentliche Stellen, benachbarte Länder, Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 ROG, die an die Ziele der Raumordnung gebunden werden sollen, Verbände und Vereinigungen sowie die Öffentlichkeit. Bei Staatsgrenzen überschreitenden Auswirkungen ist ferner eine Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit in den Niederlanden notwendig. Die Beteiligungspflicht und der Ablauf des Verfahrens ergeben sich aus § 5 Abs. 4 bis 10.

Werden die **Grundzüge des RROP-Entwurfs** während des Aufstellungsverfahrens **geändert**, ist eine **erneute Beteiligung** gemäß § 5 Abs. 10 durchzuführen (s. [Nr. 4.3.4.6](#)). Wenn die Aufstellung eines RROP nach Durchführung der Beteiligung für längere Zeit unterbrochen wird und sich in dieser Zeit Planungsgrundlagen und -umstände ändern, kann unter Umständen ebenfalls eine erneute Beteiligung der Betroffenen geboten sein, um ein Informations- oder Abwägungsdefizit auszuschließen.

**Fehler im Beteiligungsverfahren** können dazu führen, dass öffentliche und private Belange nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt werden und somit ein Abwägungsdefizit entsteht.

#### **4.3.4.1 Beteiligung öffentlicher Stellen**

Die im Einzelnen zu beteiligenden nationalen Stellen ergeben sich aus § 5 Abs. 4. Ist eine Behörde (z. B. benachbarter Landkreis) in mehrfacher Hinsicht betroffen, sollte sie aufgefordert werden, alle von ihr zu vertretenden Belange einzeln darzustellen und diese dem Träger der Regionalplanung mitzuteilen, dem die Abwägung obliegt.

Eine wichtige Stellung im Rahmen des Beteiligungsverfahrens kommt den **Gemeinden** zu, die ihre Bauleitplanung den im RROP festgelegten Zielen der Raumordnung anzupassen haben. Sie sollen deshalb so früh wie möglich Gelegenheit erhalten, ihre eigenen Vorstellungen über die Entwicklung ihres Gebiets in das Aufstellungsverfahren einfließen zu lassen. Entsprechendes gilt für die Landkreise und kreisfreien Städte, die nicht selbst Träger der Regionalplanung sind.

Das für Raumordnung zuständige **Bundesministerium, Bundesstellen** im Land, die Behörden der **Nachbarländer** sowie die **nachgeordneten Behörden des Landes** werden vom Träger der Regionalplanung unmittelbar beteiligt.

Für die **Beteiligung des Bundes** gelten die folgenden Mindestvoraussetzungen (gemäß Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Handreichung zu den Abschnitten 1 und 4 des Raumordnungsgesetzes“, Anlage 2 der Bekanntmachung des MI vom 03.08.1998, Nds. MBl. S. 1102):

- Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium erhält die Entwurfsunterlagen für das RROP in 30-facher Ausfertigung (zur elektronischen Übermittlung s.u.). Ist bei einer Änderung oder Ergänzung des RROP erkennbar, dass Belange der bundeseigenen oder Bundesauftragsverwaltung nicht berührt werden, genügt die Übersendung von zwei Ausfertigungen der Entwurfsunterlagen.
- Die Bundesstellen im Land erhalten je eine Ausfertigung der Entwurfsunterlagen für das RROP. Für eine Beteiligung kommen in jedem Fall in Betracht
  - die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (ehemals Oberfinanzdirektion, Bundesvermögensabteilung)
  - die Wasser- und Schifffahrtsdirektion
  - die Wehrbereichsverwaltung
  - das Eisenbahn-Bundesamt

- die Deutsche Bahn AG
  - die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
  - die Deutsche Post AG
  - die Deutsche Telekom AG.
- Die Beteiligungsfrist beträgt regelmäßig drei Monate.

Die **Beteiligung der obersten Landesbehörden** erfolgt durch die oberste Landesplanungsbehörde. Hierzu erhält die oberste Landesplanungsbehörde (ML – Regierungsvertretung, s. [Nr. 4](#)) weitere zehn Ausfertigungen der Entwurfsunterlagen für das RROP.

Für die **Beteiligung benachbarter Träger der Regionalplanung in den Nachbarländern** gilt das für die Träger der Regionalplanung in Niedersachsen geregelte Verfahren.

**Personen des Privatrechts**, für die – quasi wie bei öffentlichen Planungsträgern – eine **Beachtungspflicht** für die geplanten Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 ROG begründet werden soll, werden in das Beteiligungsverfahren wie öffentliche Stellen eingebunden. Gleiches gilt für anerkannte **Naturschutzverbände**. Nach § 5 Abs. 4 Satz 2 werden auch **sonstige Verbände und Vereinigungen**, deren Aufgabenbereich für die Entwicklung des Planungsraumes von Bedeutung ist, mit den öffentlichen Stellen gleichgestellt und sollen ebenfalls beteiligt werden.

Die **Übersendung der Entwurfsunterlagen** (Planentwurf des RROP, Begründung, Umweltbericht) an die zu beteiligenden Stellen ist in verschiedener Form zulässig (§ 5 Abs. 5). Danach kommt eine Übersendung der Unterlagen in **gedruckter Form** in Betracht. Es ist jedoch auch eine **elektronische Übermittlung** zulässig, wie die Versendung auf elektronischen Datenträgern oder per E-Mail, oder eine Bereitstellung der Entwurfsunterlagen im **Internet**. Beim Einsatz elektronischer Übermittlungsformen ist jedem Beteiligten, der dies anfordert, ein Exemplar der Unterlagen in Papierform zuzuleiten.

Die Einstellung der Entwurfsunterlagen im Internet ersetzt nur die Versendung der Entwurfsunterlagen selbst, nicht jedoch die **Aufforderung zur Stellungnahme**. Mit dieser Aufforderung ist den Beteiligten zugleich die Internetadresse mitzuteilen, unter der die Entwurfsunterlagen eingesehen und herunter geladen werden können.

Für die Abgabe der Stellungnahme hat der Regionalplanungsträger im Rahmen seiner Planungshoheit eine angemessene **Frist** zu setzen. Hierbei sind Inhalt und Umfang der Unterlagen zu berücksichtigen; die Frist sollte jedoch nicht mehr als drei Monate betragen.

Zulässig sind **Stellungnahmen schriftlich oder elektronisch**. Bei einer elektronischen Stellungnahme besteht kein Bedarf für eine elektronische Signatur entsprechend den Sicherheitsstandards nach dem Signaturgesetz, da es lediglich um Äußerungsrechte allgemeiner Art geht und nicht um Zulassungsverfahren mit unmittelbarer Regelungswirkung für konkrete Projekte. Das NROG sieht hier insoweit eine von § 3a des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) abweichende Spezialregelung vor.

#### **4.3.4.2 Beteiligung der Öffentlichkeit**

Es ist – auch als Bestandteil der Umweltprüfung – eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen (§ 5 Abs. 6). Die gesonderte Beteiligung von Personen des Privatrechts nach § 5 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchst. f wie öffentliche Stellen bleibt unberührt (s. vorstehende Nr. 4.3.4.1).

Die Entwurfsunterlagen sind bei der für den Plan zuständigen Behörde durch **öffentliche Auslegung** für jedermann zugänglich zu machen. Da bei RROP der Einzugsradius der potentiell Betroffenen regelmäßig auf das Kreisgebiet und dessen Umgebung beschränkt ist, kann die Auslegung auf die regionale Planungsbehörde beschränkt werden, ohne dass die Effektivität der Öffentlichkeitsbeteiligung durch unzumutbare Entfernungen beeinträchtigt wird. Bei großen Planungsräumen (insbesondere wenn die Regionalplanung durch einen Zweckverband wahrgenommen wird), kann zusätzlich eine Auslegung bei Kreis- oder Gemeindeverwaltungen sinnvoll sein. Die Entscheidung hierüber soll vom Regionalplanungsträger getroffen werden können. Gleiches gilt für die Frage, in welchen Dienststellen des Planungsträgers eine Auslegung stattfinden soll.

Die Dauer der öffentlichen Auslegung und der Äußerungsfrist entspricht dem Standard des VwVfG für förmliche Verwaltungsverfahren. Der Planungsträger muss eine angemessene **Auslegungsdauer** von mindestens einem Monat bestimmen. Welche Auslegungsdauer genau geboten ist, hängt einerseits

- von Umfang und Inhalt des Plans,
- von der Komplexität des Umweltberichts und
- von Art und Qualität möglicher erheblicher Umweltauswirkungen,

ab, andererseits vom Interesse der Allgemeinheit an einem zügigen Abschluss des konkreten Planungsverfahrens. Für die Genehmigungsfähigkeit eines RROP ist maßgeblich, dass die Mindestdauer der Auslegung nicht unterschritten wird.



Im Regelfall soll eine ergänzende Einstellung der Entwurfsunterlagen in das **Internet** erfolgen (§ 5 Abs. 6 Satz 4), weil damit mehr Bürgernähe erreicht werden kann. Nur im Ausnahmefall kann der Planungsträger von der Einstellung in das Internet absehen, z. B. wenn die erforderliche technische Ausstattung nicht vorhanden ist oder die Einstellung im Einzelfall mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist.

Die Äußerungsfrist beginnt mit dem ersten Tag der Auslegung. Da auch denjenigen Personen die effektive Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden muss, die erst am Ende der Auslegung Einsicht nehmen können, ist eine über die Dauer der Auslegung hinausgehende Äußerungsfrist zu setzen. Im Regelfall ist – zur Sicherung eines zügigen Verfahrens – eine **Frist zur Stellungnahme** zu setzen, die spätestens zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungszeit endet. Der Planungsträger kann bei der Entscheidung über das Ende der Äußerungsfrist diese Zweiwochenfrist im Einzelfall angemessen verkürzen, solange die Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung dadurch nicht beeinträchtigt wird (vgl. Landtagsdrucksache 15/3270 mit Gesetzesbegründung).

Eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit setzt voraus, dass diese durch **vorherige öffentliche Bekanntmachung** über die Auslegung der Entwurfsunterlagen, eine Bereitstellung im Internet und die bestehenden Äußerungsrechte und Fristen informiert wird.

Aus der Öffentlichkeit können **Stellungnahmen schriftlich oder elektronisch** abgegeben werden. Für eine elektronische Signatur besteht dabei keine Notwendigkeit (s.o. [Nr. 4.3.4.1](#)).

#### **4.3.4.3**   **Verspätete Stellungnahmen**

Zur Sicherung eines zügigen Verfahrens gilt nach § 5 Abs. 7 eine **Ausschlussregelung**, wonach die Planungsbehörde verspätete Stellungnahmen zwar berücksichtigen darf, Beteiligte hierauf aber keinen Anspruch haben. Voraussetzung ist, dass gegenüber den beteiligten öffentlichen Stellen und in der Bekanntmachung für die Öffentlichkeitsbeteiligung eine klare Stellungnahmefrist gesetzt wurde und auf den Ausschluss verfristeter Stellungnahmen (Präklusion) hingewiesen wurde.

Verspätete Stellungnahmen dürfen nicht unberücksichtigt bleiben, wenn sie auf Umstände hinweisen, die die Behörde auch von sich aus kannte oder hätte kennen oder ermitteln müssen und die zwingend in die Abwägung einfließen müssen.

#### 4.3.4.4 Staatsgrenzen überschreitende Beteiligung

Nach § 1 Abs. 4 sind in Grensräumen mit Nachbarstaaten nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit u. a. Raumordnungspläne abzustimmen ([s. Nr. 1.2](#)). Diese Bestimmung schließt RROP im Grenzbereich der **Niederlande** ein.

Besondere Beteiligungsvorschriften sind darüber hinaus zu beachten, wenn die Durchführung eines RROP voraussichtlich erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen hat oder dies vom Nachbarstaat befürchtet wird. § 5 Abs. 9 sieht entsprechend den Regelungen der §§ 8 und 9 a UVPG für die grenzüberschreitende Beteiligung ein **System aus mehreren Verfahrensschritten** vor. Entsprechend § 8 Abs. 1 Satz 1 UVPG ist der Nachbarstaat nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit über Planungen zu unterrichten, wenn der Regionalplanungsträger dies wegen zu erwartender Auswirkungen der Planungen für erforderlich hält oder wenn der Nachbarstaat dies verlangt. Ebenso wie nationale Behörden haben auch die zuständigen ausländischen öffentlichen Stellen sowie die ausländische Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme (§ 8 Abs. 1 Satz 3 und 4, § 9 a UVPG).

Die Niederlande werden vom Träger der Regionalplanung unmittelbar beteiligt. Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 UVPG erfolgt durch den Regionalplanungsträger eine **frühzeitige Unterrichtung** der in den Niederlanden benannten zuständigen Behörde anhand geeigneter Unterlagen und bietet innerhalb einer angemessenen Frist um Mitteilung, ob eine Beteiligung erwünscht wird. Nach Maßgabe des § 9a Abs. 2 UVPG kann verlangt werden, dass für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung eine Übersetzung der allgemein verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassung des Umweltberichts sowie ggf. weiterer für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutsamer Angaben zum Vorhaben, insbesondere zu grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen, zur Verfügung gestellt wird.

Weitere Fragen zur grenzüberschreitenden Beteiligung können an die **Kontaktstelle in Niedersachsen** gerichtet werden. Dies ist die Regierungsvertretung Oldenburg, Theodor-Tantzen-Platz 8, 26122 Oldenburg. Dort sind Informationen über die in den Niederlanden zuständige Kontaktstelle verfügbar, die bei Bedarf die zu beteiligenden niederländischen Stellen auf Basis der jeweils geltenden Verwaltungsvereinbarung benennen kann. Die im Rahmen einer **deutsch-niederländischen Verwaltungsvereinbarung** abgestimmten Beteiligungsvorgaben zur Durchführung projektbezogener, grenzüberschreitender Umweltverträglichkeitsprüfungen sind für den genauen Ablauf der grenzüberschreitenden Beteiligung bei der strategischen Umweltprüfung von Raumordnungsprogrammen analog heranzuziehen. Es handelt sich um die Vorgaben der „Gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Durchführung grenzüberschreitender Umweltverträglichkeitsprüfungen im deutsch-niederländischen

Grenzbereich zwischen dem Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt des Königreichs der Niederlande und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ vom 17.05./20.06.2005, das vom Niedersächsischen Umweltministerium mit unterzeichnet wurde, um auch landesrechtlich geregelte Vorhaben einzubeziehen.

Aufgrund der Unterrichtung können **Konsultationen** mit dem Nachbarstaat im Sinne von § 8 Abs. 2 UVPG stattfinden. Konsultationen zwischen den zuständigen Behörden zweier Staaten können qualitativ über die Unterrichtung und Abgabe von Stellungnahmen durch Behörden hinausgehen und haben zum Ziel, unterschiedliche Auffassungen zur Zulässigkeit des Raumordnungsplans, insbesondere vor dem Hintergrund einer von dem Nachbarstaat angenommenen Umweltunverträglichkeit, zu erörtern und zu einer Lösung im Verhandlungswege zu kommen. Konsultationen zielen insofern auf Konsensfindung durch Verhandeln ab und gehen damit über die bloße Abgabe von Stellungnahmen hinaus. Es ist möglich und kann sinnvoll erscheinen, die Konsultationen auf der Ebene der zunächst zuständigen Behörden beider Staaten zu beginnen und erst dann Gespräche bis hinauf auf Regierungsebene zu vereinbaren, wenn der Konflikt vorher nicht beigelegt werden kann.

Ebenso kann sinnvoll sein, die Konsultationen mit dem Erörterungstermin zu verbinden (§ 5 Abs. 9 Satz 2).

§ 5 Abs. 11 dient der Ausgestaltung der grenzüberschreitenden **Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei niederländischen Raumordnungsplänen oder -programmen**. Entsprechend § 9b UVPG hat die in Niedersachsen zuständige Planungsbehörde nach den gleichen Beteiligungsvorschriften wie für hiesige Raumordnungsprogramme auch ausländische Raumordnungspläne bekannt zu machen und Behörden sowie der Öffentlichkeit Gelegenheit zu geben, innerhalb angemessener Frist die Unterlagen einzusehen. Sie hat weiterhin darauf hinzuweisen, welcher Behörde des anderen Staates gegebenenfalls innerhalb welcher Frist eine Stellungnahme zugeleitet werden kann oder bei welcher niedersächsischen Behörde die Stellungnahmen gesammelt und weitergeleitet werden.

#### **4.3.4.5 Mündliche Erörterung**

Eine Erörterung der vorgebrachten Anregungen und Bedenken ist mit den in § 5 Abs. 8 Satz 1 genannten Beteiligten durchzuführen. Im Übrigen entscheidet der Träger der Regionalplanung nach pflichtgemäßem Ermessen, wer zu den Erörterungsterminen zu laden ist. Eine zwingende Erörterung mit Privatpersonen über deren Einwendungen ist gesetzlich nicht vorgeschrie-

ben. Dem Träger der Regionalplanung steht es frei, mit diesem Personenkreis eine Erörterung durchzuführen oder sich auf die öffentliche Bekanntmachung des RROP zu beschränken.

Zur Vorbereitung der Erörterung ist den Beteiligten eine Zusammenfassung derjenigen – zumindest der sie betreffenden – Anregungen und Bedenken, denen nicht gefolgt werden soll, zuzuleiten. Darüber hinaus sollten den Beteiligten auch die auf der Grundlage der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens beabsichtigten Änderungen des Entwurfs des RROP zugeleitet werden.

Durch die Einschränkung "soweit sie sich auf wesentliche Inhalte der Planung beziehen" in § 5 Abs. 8 Satz 1 soll sichergestellt werden, dass ein Beteiligter im Einzelfall keinen Anspruch auf Erörterung jedes – auch nur geringfügigen – Vorbringens hat. Wesentliche Inhalte sind regelmäßig die vorgesehenen Ziele der Raumordnung.

#### **4.3.4.6 Beteiligung bei Änderung des RROP-Entwurfs während des Verfahrens**

Wird der Entwurf des RROP auf der Grundlage der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens in den **Grundzügen geändert**, so ist eine erneute Beteiligung der Betroffenen (öffentliche Stellen, Verbände, Öffentlichkeit sowie ggf. Nachbarstaaten) durchzuführen (§ 5 Abs. 10). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Vorrangfestlegungen neu hinzukommen oder erweitert werden.

Zur **Verfahrensbeschleunigung** ist es möglich, die erneute Beteiligung zu verkürzen. Der Planungsträger kann eine sachlich auf die geänderten Teile **beschränkte Stellungnahmemöglichkeit** vorsehen. Werden Stellungnahmen zu anderen, nicht geänderten Teilen des Planentwurfs abgegeben, kann sich der Planungsträger diesbezüglich auf den Einwendungsausschluss (Präklusion) nach § 5 Abs. 7 berufen, wenn hierauf ordnungsgemäß hingewiesen wurde. Ebenso besteht die Möglichkeit zur **Verkürzung der Auslegungsdauer oder der Äußerungsfrist**. Auch im Fall einer Verkürzung sind angemessene Fristen einzuhalten; die Angemessenheit richtet sich nach dem jeweiligen Einzelfall und ist abhängig von Art und Umfang der Änderung. Die Beteiligten müssen auf diese Beschränkungen ausdrücklich hingewiesen werden; die jeweiligen Bekanntmachungs- und Auslegungsvorschriften der Absätze 5, 6, 7 und 9 gelten im Übrigen entsprechend.

Berührt die Änderung die Grundzüge der Planung, kann die verkürzte schriftliche Beteiligung nicht durch eine mündliche Erörterung ersetzt werden.

### 4.3.5 Abwägung

§ 6 Abs. 1 enthält allgemeine Regelungen zur planerischen Abwägung. Neben den **Grundsätzen der Raumordnung** sind in der Abwägung die **Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens** (s. Nr. [4.3.4](#)) und der **Umweltbericht** (s. Nr. [4.3.3.1](#)) zu berücksichtigen.

Die Umweltprüfung ist ein dynamischer Prozess, der sich über die gesamte Planaufstellung erstreckt. Der **Umweltbericht** ist während der Aufstellung des RROP fortlaufend zu überprüfen, da er zu den abwägungserheblichen Unterlagen gehört. Erforderlichenfalls ist er unter Berücksichtigung der Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren **zu korrigieren, zu aktualisieren oder zu ergänzen**.

Eine Berücksichtigung der Umwelterwägungen, wie sie sich nach der abschließenden Bewertung des Umweltberichts darstellen, bedeutet dabei nicht, dass bei der Annahme des RROP stets die Planungsalternative mit den geringsten Umweltauswirkungen zu wählen ist. Den Umwelterwägungen kommt im Abwägungsprozess materiell kein anderes Gewicht zu als es vor Einführung der Umweltprüfung der Fall war. Vielmehr sind **alle maßgeblichen Belange** und widerstreitenden Interessen gegeneinander und untereinander pflichtgemäß abzuwägen. Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 ist der Planungsträger verpflichtet, öffentliche und private Belange – soweit sie erkennbar und von Bedeutung sind – von Amts wegen auch dann zu berücksichtigen, wenn sie nicht im Rahmen des Beteiligungsverfahrens vorgetragen wurden.

In der Abwägung sind ferner die **Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der FFH- und Vogelschutzrichtlinie** nach Maßgabe des § 34c Niedersächsisches Naturschutzgesetz (NNatG) zu berücksichtigen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4). Für die Prüfung der sich aus diesen Richtlinien ergebenden Anforderungen sowie das Verfahren der FFH-Verträglichkeitsprüfung gilt der RdErl. des MU vom 28.07.2003 (Nds. MBl. S. 604).

Für das RROP sind in der Abwägung außerdem gemäß § 8 Abs. 5 die **Flächennutzungspläne und sonstigen städtebaulichen Planungsergebnisse** einzubeziehen.

### 4.3.6 Zusammenfassende Erklärung zur Umweltprüfung

Die Ergebnisse der Umweltprüfung sind in übersichtlicher Form transparent zu machen. Hierfür ist die nach § 3 Abs. 5 vorgeschriebene Begründung des RROP um ein zusammenfassendes

des Dokument bezüglich der Umweltprüfung zu ergänzen. Artikel 9 Abs. 1 Buchst. b der SUP-Richtlinie bezeichnet dieses als „**zusammenfassende Erklärung**“; der Begriff wurde auch in das NROG aufgenommen.

Die zusammenfassende Erklärung nach § 6 Abs. 2 Satz 1 hat darzulegen, **wie Umwelterwägungen** und der **Umweltbericht** sowie die eingegangenen **Stellungnahmen** im Rahmen der Gesamtabwägung **gewichtet und berücksichtigt** wurden. Außerdem ist in übersichtlicher Form darzustellen, welche Gründe bei Abwägung der geprüften **Planungsalternativen** entscheidungserheblich für die Festlegungen im RROP waren.

Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 sind in der Begründung des RROP die Maßnahmen zur **Überwachung** der Umweltauswirkungen infolge der Planumsetzung aufzuführen. Es genügt, dass ersichtlich wird, auf welche Weise die Behörde die Umweltauswirkungen überwachen will (§ 19a). Sind die Überwachungsmaßnahmen schon eindeutig und in aktueller Fassung aus dem Umweltbericht erkennbar und bildet der Umweltbericht einen Bestandteil der Begründung, ist eine nochmalige gesonderte Aufstellung der Überwachungsmaßnahmen nicht erforderlich.

#### **4.3.7 Beschlussfassung und Genehmigung des RROP**

Die Beschlussfassung über das RROP durch die Vertretungskörperschaft richtet sich nach den kommunalrechtlichen Vorschriften.

Dem bei der obersten Landesplanungsbehörde (s. [Nr. 4](#)) gemäß § 8 Abs. 6 Satz 1 zu stellenden **Antrag auf Genehmigung** des RROP sind alle **Unterlagen** beizufügen, die für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des RROP einschließlich einer ordnungsgemäßen Abwägung und der Aufstellung in einem ordnungsgemäßen Verfahren erforderlich sind. Hierzu gehören insbesondere

- die Begründung, der Umweltbericht und die zusammenfassende Erklärung,
- die im Verfahren eingegangenen Stellungnahmen,
- die Niederschrift über die Erörterung sowie
- die Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft.

Der Genehmigungsvorbehalt ermächtigt die Genehmigungsbehörde nicht, die Abwägung oder planerische Entscheidung des Trägers der Regionalplanung zu ändern oder durch eigene Zielvorstellungen zu ersetzen. Werden rechtlich überprüfbare **Abwägungsfehler** (vgl. Erläuterung in [Nr. 6.2](#)) festgestellt, weil z. B.

- das Abwägungsmaterial unzureichend war,
- die abzuwägenden Belange nachvollziehbar fehlengewichtet wurden oder
- maßgebliche Belange und Unterlagen in der Abwägung gar nicht berücksichtigt wurden, stehen diese aber einer Genehmigung entgegen.

Eine **Versagung** der Genehmigung muss insbesondere dann erfolgen, wenn das RROP nicht im Einklang mit den Zielen des aktuellen LROP steht oder anderweitig gegen geltendes Recht verstößt. Ein Rechtsverstoß kann auch dann vorliegen, wenn den Festlegungen im RROP eine falsche Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe zugrunde liegt und Ziele des LROP fehlerhaft interpretiert wurden. Gleiches gilt, wenn die in Anlage 3 zur Verordnung über das LROP enthaltenen Vorgaben zur Darstellung der RROP nicht beachtet wurden. Es stellt außerdem einen Rechtsverstoß dar, wenn das RROP in einem fehlerhaften Verfahren aufgestellt wurde. Dies gilt auch dann, wenn die Verletzung einer Verfahrens- oder Formvorschrift bei späteren Rügen Dritter nach § 10 unbeachtlich bleiben würde (vgl. [Nr. 6](#)). Die Planerhaltungsvorschriften des § 10 lassen die aufsichtlichen Befugnisse der Genehmigungsbehörde unberührt.

Die Genehmigung kann – um Versagungsgründe auszuräumen – mit **Nebenbestimmungen** im Sinne des § 36 Abs. 1 VwVfG (oftmals wird auch von „Maßgaben“ gesprochen) versehen werden. Im Falle von Verfahrensfehlern besteht diese Option nicht, wenn sich diese Verfahrensschritte zugleich maßgeblich auf den Abwägungsvorgang ausgewirkt haben könnten (z. B. unterbliebene Beteiligung eines Verfahrensbeteiligten oder fehlende, erneute Beteiligung bei Änderungen, die die Grundzüge der Planung berühren). In diesem Fall kommt nur eine ordnungsgemäße Wiederholung der notwendigen Verfahrensschritte in Betracht, bevor über die Genehmigung des RROP entschieden wird.

Wird die Genehmigung mit Nebenbestimmungen versehen, die sich auf den Inhalt der Satzung beziehen, bedarf es eines kommunalrechtlichen **Beitrittsbeschlusses** zu den Genehmigungsmaßgaben und einer **Neuausfertigung** der Satzung (vgl. OVG Niedersachsen vom 28.10.2004, 1 KN 155/03).

Es besteht die Möglichkeit, **Teile des RROP von der Genehmigung auszunehmen**, um nicht das Programm insgesamt nach einem aufwändigen Aufstellungs- und Beteiligungsverfahren wegen eines strittigen Punktes ablehnen zu müssen. Dies kommt jedoch nur in Betracht, wenn sich eine Ablehnung dieses zunächst ausgenommenen Teils nicht auf den Inhalt des vorweg genehmigten Teils auswirken kann. Der Träger der Regionalplanung kann andererseits bestimmte räumliche oder sachliche Festlegungen, über die keine Einigung erzielt werden kann, zunächst **zurückstellen** und nicht zur Genehmigung vorlegen. Eine Genehmigung ist in diesem Fall aber nur zulässig, wenn es sich nicht um zentrale, entwicklungsbe-

stimmende Festlegungen handelt. Es muss sichergestellt bleiben, dass das RROP die räumlichen Entwicklungsvorstellungen für den gesamten Planungsraum enthält.

Diese Möglichkeit findet ihre Grenzen, wenn ein (gesetzlich verbotener) räumlicher oder sachlicher regionaler Teilplan entstehen würde (§ 8 Abs. 1 Satz 2). Da in Niedersachsen als einzigem Bundesland die Regionalplanungsräume grundsätzlich auf die Landkreise und kreisfreien Städte bezogen sind und sie daher in der Regel vergleichsweise klein sind, soll immer gewährleistet sein, dass für den gesamten Planungsraum ein RROP besteht, weil andernfalls die der Regionalplanung obliegenden überörtlichen Koordinierungs- und Ordnungsfunktionen nicht mehr gewährleistet wären. Bei Aufstellung eines RROP ist daher der gesamte Planungsraum zu beplanen; räumliche oder sachliche **Teilprogramme** sind **unzulässig**. Dies gilt sowohl bei der erstmaligen als auch bei jeder erneuten Aufstellung des RROP. Die Möglichkeit ein bestehendes RROP im Änderungsverfahren bedarfsgerecht in Teilen fortzuschreiben (s. [Nr. 4.4](#) und [Nr. 4.5](#)), bleibt hiervon unberührt.

Die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit eines RROP ist seitens der obersten Landesplanungsbehörde so zügig durchzuführen, dass keine **Genehmigungsfiktion** eintritt. Nach § 77 Abs. 1 Satz 2 der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO) gilt die aufsichtsbehördliche Genehmigung einer vom Landkreis erlassenen RROP-Satzung als erteilt, wenn über sie nicht binnen **drei Monaten nach Eingang des Genehmigungsantrags** entschieden ist und der Landkreis einer Fristverlängerung nicht zugestimmt hat. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Region Hannover findet für RROP-Satzungen der Region Hannover diese Vorschrift entsprechend Anwendung. Für den Zweckverband Großraum Braunschweig finden nach § 8 des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig die Vorschriften des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) Anwendung, dessen § 18 Abs. 1 wiederum auf die Geltung der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) verweist. § 133 Abs. 1 Satz 2 der NGO enthält für Satzungen dieselbe Regelung, wie sie in § 77 der NLO vorgesehen ist. Danach kann bei verzögerter Bearbeitung auch hinsichtlich der Genehmigung einer RROP-Satzung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig eine entsprechende Genehmigungsfiktion eintreten.

#### **4.3.8 Bekanntmachung und Versendung des verbindlichen RROP an die Beteiligten**

Die öffentliche Bekanntmachung und das Inkrafttreten des RROP erfolgt durch **öffentliche Bekanntmachung der Erteilung seiner Genehmigung** (§ 8 Abs. 7); diese Bekanntmachung tritt an die Stelle der sonst für Satzungen vorgeschriebenen Bekanntmachung laut Verord-



nung über die öffentliche Bekanntmachung von Rechtsvorschriften kommunaler Körperschaften (BekVO-Kom).

Den am Verfahren beteiligten öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und an die festgelegten Ziele der Raumordnung gebunden werden, ist in geeigneter Form ein **Exemplar des RROP zuzuleiten**. Die Bereitstellung eines gedruckten Belegexemplars und zusätzliche elektronische Übersendung ist zwar empfehlenswert, aber rechtlich nicht zwingend. War im Verfahren eine Staatsgrenzen überschreitende Beteiligung notwendig, ist § 6 Abs. 3 Satz 5 NROG i.V.m. § 8 Abs. 3 UVPG zu beachten. Danach ist auch den beteiligten Behörden des anderen Staates die planerische Entscheidung mit den zugehörigen Unterlagen zu übermitteln.

Das RROP ist vom Träger der Regionalplanung **zu jedermanns Einsicht auszulegen** (§ 6 Abs. 3 Satz 1). Mit dem **RROP** ist auch seine **Begründung** einschließlich der **zusammenfassenden Erklärung** über die Bewertung und Berücksichtigung der Umweltbelange sowie der **Darstellung der Überwachungsmaßnahmen** auszulegen. Die Auslegung der genannten Unterlagen und Informationen dient der Transparenz der behördlichen Entscheidung für die Öffentlichkeit und ist Bestandteil einer effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung. Durch Auslegung der zusammenfassenden Erklärung soll den beteiligten Behörden und der Öffentlichkeit vermittelt werden, dass und wie sich die zuständige Behörde bei der Aufstellung des Plans mit den unterschiedlichen Umweltaspekten auseinandergesetzt und diese bei der Planung berücksichtigt hat. Erläuterungsbedarf besteht insbesondere dann, wenn der Raumordnungsplan Festlegungen enthält, die mit erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen verbunden sind, gleichzeitig aber weniger umweltbelastende Alternativen verworfen wurden.

Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 ist der **Ort der Auslegung** der Unterlagen öffentlich **bekannt zu machen**.

§ 6 Abs. 3 Satz 3 vervollständigt das elektronische Beteiligungsverfahren: Die Soll-Vorschrift sieht im Regelfall eine ergänzende Einstellung der o.a. Unterlagen in das **Internet** vor, um damit mehr Bürgernähe und eine höhere Transparenz zu erreichen. Da sich die Modalitäten während einer Bereitstellung im Internet ändern können (beispielsweise durch technische Systemänderungen oder Änderung des Internetauftritts der Behörde) ist bei Nutzung des Internets als Mindeststandard sicherzustellen, dass während der Dauer eines Monats die Einstellung der Unterlagen unter der in der Bekanntmachung zu nennenden Internetadresse für die Öffentlichkeit einsehbar ist. Angesichts des heutigen, partiell noch begrenzten Standes der Verbreitung elektronischer Kommunikationsmittel in der Öffentlichkeit kann durch die Einstellung ins Internet die Auslegung von Unterlagen jedoch nicht völlig ersetzt werden. Umgekehrt kann die regionale Planungsbehörde in Einzelfällen von der Einstellung in das Internet abse-

hen, wenn sie nicht über die technische Ausstattung verfügt, die Einstellung im Einzelfall mit einem unverhältnismäßigem Aufwand verbunden ist oder sie aus sonstigen Gründen nicht geboten erscheint.

Nach § 6 Abs. 3 Satz 4 ist auch die als „Soll“ vorgesehene Einstellung in das Internet sowie die **Internetadresse bekannt zu machen**, damit das Medium faktisch genutzt werden kann. Sofern zunächst aus den o.a. Gründen von einer Bereitstellung der Unterlagen im Internet abgesehen wurde und die Unterlagen der Öffentlichkeit ordnungsgemäß nur auf nicht-elektronischem Weg zugänglich gemacht wurden, begründet eine später ggf. mögliche Einstellung in das Internet keine erneute Bekanntmachungspflicht hinsichtlich der Internetadresse im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 4.

Mit der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung des RROP, des Ortes der Auslegung und einer etwaigen Internetadresse ist ferner ein **Hinweis auf die Ausschlussregelung des § 10** zu verbinden ([vgl. Nr. 6.1](#)). Unterbleibt der nach § 10 Abs. 1 Satz 3 vorgeschriebene Hinweis, können Verletzungen von Form- und Verfahrensvorschriften auch noch nach Ablauf eines Jahres gerügt werden.

#### **4.3.9 Kreisfreie Städte als Träger der Regionalplanung**

Das Planungsgebiet eines RROP und eines Flächennutzungsplans ist in kreisfreien Städten, die **selbst Träger der Regionalplanung** sind, identisch. Bei diesen vergleichsweise kleinen Teilräumen werden zur Vermeidung von „Doppelplanungen“ die Darstellungen des **Flächennutzungsplans** im Sinne des § 5 BauGB als ausreichend angesehen. Er **ersetzt** in diesen Fällen das **RROP**.

Für die Aufstellung des Flächennutzungsplans gelten ausschließlich die Verfahrens- und Formvorschriften des BauGB. Die für Flächennutzungspläne normierten Beachtungspflichten und Beteiligungsvorschriften

- Beachtungspflicht für Ziele der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 4 BauGB),
- Berücksichtigungspflichten für Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen einer ordnungsgemäßen Abwägung (§ 4 Abs. 2 ROG, § 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 3 BauGB) sowie
- die Beteiligungsvorschriften zur Gewährleistung einer Einbindung benachbarter Regionalplanungsträger (§ 4 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 2 BauGB)

entsprechen von ihrer Qualität denen des Raumordnungsrechts und sehen ebenfalls eine Umweltprüfung vor, so dass alle Belange hinreichend gewahrt sind.

Früher war umstritten, ob von den Regelungen des Baugesetzbuchs zur frühzeitigen Behörden- und Trägerbeteiligung auch das Recht der benachbarten Träger der Regionalplanung erfasst war, zu den allgemeinen Planungsabsichten Stellung nehmen zu können. Aus Klarstellungsgründen waren daher bis zum 31.05.2007 die früheren NROG-Vorschriften über die Abstimmung benachbarter RROP und die Einleitung der allgemeinen Planungsabsichten im NROG auch für kreisfreie Städte bindend, wenn ein Flächennutzungsplan an die Stelle des RROP trat. Ergänzt wurde dies durch Regelungen im früheren § 8 der Verordnung über die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP). Inzwischen ist allgemein anerkannt, dass durch § 4 Abs. 1 BauGB i. V. m. § 3 Abs. 1 BauGB auch baurechtlich eine frühzeitige Unterrichtung der betroffenen Träger öffentlicher Belange über Planungsabsichten vorgeschrieben ist. Eine raumordnungsrechtliche Regelung hierzu ist daher entbehrlich und wurde aus dem NROG und der VerfVO-RROP gestrichen.

Für kreisfreie Städte innerhalb eines Zweckverbandes, dem die Regionalplanung nach § 26 Abs. 2 übertragen wurde, greift die Regelung des § 8 Abs. 2 nicht. Sie ist nur an kreisfreie Städte gerichtet, die selbst Träger der Regionalplanung sind.

#### 4.4 Planänderungsverfahren (§ 9)

##### 4.4.1 Grundsatz

Grundsätzlich gelten für die Änderung oder Ergänzung von Raumordnungsplänen die gleichen Vorschriften wie für die erstmalige Aufstellung (§ 9 Abs. 1). Für Planänderungen oder Planergänzungen ist immer dann ein **umfassendes Verfahren** durchzuführen, wenn

- nicht nur geringfügige Änderungen des Plans beabsichtigt sind oder
- die Grundzüge der Planung berührt sind oder
- wenn erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind

oder wenn mehrere/ alle Voraussetzungen zusammentreffen.

§ 9 Abs. 2 und 3 enthält Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung (vereinfachtes Änderungsverfahren). Grundvoraussetzung eines vereinfachten Verfahrens ist, dass nur eine geringfügige Änderung des Plans beabsichtigt ist.

#### 4.4.2 Verzicht auf Umweltprüfung (§ 9 Abs. 2)

Eine **Planänderung ohne Umweltprüfung** ist zulässig, wenn die geringfügige Änderung im Einzelfall voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lässt (§ 9 Abs. 2). Dies ist im Rahmen einer **Einzelfall-Vorprüfung (Screening)** zu klären. Das Screening hat unter **Beteiligung der öffentlichen Stellen** zu erfolgen, deren Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt werden kann.

Die **Prüfkriterien** sind in **Anlage 2 des NROG** genannt und vollständig zu prüfen. Sie sind in zwei Kategorien unterteilt:

- in die Merkmale der Raumordnungsplanung und
- in die Merkmale der Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete.

Die Kriterien sind nicht in der Reihenfolge ihrer Bedeutung aufgeführt. Ihre individuelle Bedeutung hängt vom jeweiligen Fall ab. Generell gilt, dass die Wahrscheinlichkeit erheblicher Umweltauswirkungen umso größer ist, je mehr Kriterien auf eine Umweltrelevanz der RROP-Änderung hindeuten. Unter Umständen können die Auswirkungen in Bezug auf ein einziges Kriterium bereits so gravierend sein, dass deshalb eine Umweltprüfung erforderlich wird; in der Regel wird dies aber von mehreren Kriterien abhängen. Wird eine Planänderung in Hinblick auf ihre Umweltrelevanz nicht mehr als geringfügig eingestuft, ist ferner entscheidend, ob mit erheblichen Umweltauswirkungen „voraussichtlich“ zu rechnen ist, diese also mit hoher Wahrscheinlichkeit eintreten werden.

**Nr. 1 der Anlage 2** bezieht sich darauf, in welchem Verhältnis die vorgesehene Raumordnungsplanung zu anderen Maßnahmen, Planungen und Programmen steht und wie stark sie mit Umwelterwägungen, Umweltproblemen und Umweltvorschriften verflochten ist. Es geht darum, das Wesen und die Bedeutung der Planänderung als solcher in Bezug auf Umwelterwägungen und -entwicklungen zu untersuchen.

- 1. a) „das Ausmaß, in dem die Änderung des Raumordnungsplans für Projekte und andere Tätigkeiten in Bezug auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Inanspruchnahme von Ressourcen einen Rahmen setzt“

Der in Anlage 2 zum NROG verwendete Begriff „Projekte und andere Tätigkeiten“ ist unmittelbar an den Wortlaut der SUP-Richtlinie angelehnt und bezieht sich auf konkrete Maßnahmen wie z. B.

- die Errichtung, die Änderung oder den Betrieb einer technischen Anlage,

- den Bau oder die Änderung einer sonstigen Anlage des Hoch- und Tiefbaus oder
- die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme sowie
- die Verfahren zur Entscheidung über deren Zulassung.

Je genauer bereits durch die Änderung des RROP der Rahmen für spätere Maßnahmen gesetzt wird, ohne dass noch hinreichend Gestaltungsspielraum in nachfolgenden Planungsstufen für konkrete Bauvorhaben und Zulassungsverfahren bleibt, umso wahrscheinlicher ist eine Umweltrelevanz. Wird dagegen zum Beispiel für eine bestimmte Nutzungsart zwar eine raumstrukturelle Festlegung getroffen, ohne aber weitere Rahmenbedingungen hinsichtlich deren Ausgestaltung, Größe usw. als Ziele der Raumordnung festzulegen, wird ein weniger detaillierter Rahmen für Maßnahmen gesetzt. In der Regel wird dann die Notwendigkeit einer umfassenden Umweltprüfung eher nicht anhand dieses Kriteriums abzuleiten sein.

- 1. b) „das Ausmaß, in dem die Änderung des Raumordnungsplans andere Pläne und Programme – einschließlich solcher in einer Planungs- oder Programmhierarchie – beeinflusst“

Wenn die Änderung eines Raumordnungsplans andere Pläne und Programme stark beeinflusst, können die Umweltauswirkungen weit reichender (oder tief greifender) sein, als wenn dies nicht der Fall wäre. Zudem ist zu berücksichtigen, inwieweit die Änderung des Raumordnungsplanes hinsichtlich ihrer Bindungswirkung Einfluss auf andere Pläne und Programme hat. In der Hierarchie der Raumordnungspläne wird eher von der übergeordneten Ebene des LROP die nachfolgende, detaillierte Ebene des RROP beeinflusst. Es kann aber auch vorkommen, dass aktuellere Festlegungen auf der Ebene des RROP im Zuge des Gegenstromprinzips die Fortschreibung des LROP konkret beeinflussen könnten. Bei der Änderung eines RROP wird jedoch im Regelfall vor allem auf die Beeinflussung der Ebene der Bauleitplanung oder ggf. anderer Fachplanungssysteme abzustellen sein. Die Zusammenhänge zwischen der Änderung des Raumordnungsplans und verschiedenen Plänen und Programmen sind in jedem Fall sorgfältig zu prüfen. Dabei ist auch abzuschätzen, ob andere Pläne/ Programme ggf. nur punktuell oder in ihrer Gesamtheit beeinflusst werden.

- 1. c) „die Bedeutung der Änderung des Raumordnungsplans für die Einbeziehung der Umwelterwägungen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung“

Bei diesem Kriterium geht es um Umwelterwägungen und insbesondere nachhaltige Entwicklung ganz allgemein. In diesem Zusammenhang muss geklärt werden, inwieweit die Änderung des RROP zur Verringerung der allgemeinen Umweltbelastung beitragen und eine nachhaltige Entwicklung fördern kann, oder ob sie hierfür eher unwesentlich ist. Planänderungen, die die Umwelt in erheblichem Maß beeinflussen können, werden mit höherer Wahrscheinlichkeit einer Umweltprüfung zu unterziehen sein als Planänderungen mit geringerem Bezug zu Umwelterwägungen.

- 1. d) „die für die Änderung des Raumordnungsplans relevanten Umweltprobleme“

Im Gegensatz zu Nr. 1. c) betrachtet Nr. 1. d) die konkreten Umweltprobleme in direktem Zusammenhang mit dem jeweiligen Raumordnungsplan. Dieses Kriterium bezieht sich auf unterschiedliche Fallgruppen. Möglich sind Fälle, in denen Umweltprobleme Auslöser der Planung sind und die Änderung eines RROP zur Lösung, Verringerung oder Vermeidung bestehender Probleme beitragen soll. Denkbar sind ferner Konstellationen, bei denen die vorgesehene RROP-Änderung Umweltprobleme erst verursacht oder bestehende Probleme erheblich verschärft. Es kann aber auch Fälle geben, in denen die Änderung eines RROP durch Umweltprobleme eingeschränkt oder auf andere Weise beeinflusst wird. Es ist daher zu prüfen, ob und ggf. welche konkreten Umweltprobleme überhaupt im Zusammenhang mit der Änderung des Raumordnungsplans stehen und wie schwerwiegend ihr Einfluss ist. Besteht ein direkter Bezug zwischen Planänderung und Umweltproblemen und sind die Probleme von hoher Relevanz für das Verfahren, kann eine Umweltprüfung wahrscheinlich eher erforderlich sein. Ist dagegen kein direkter Bezug zu Umweltproblemen ersichtlich oder sind Umweltprobleme für die Änderung des Raumordnungsplans nur von geringer Bedeutung, wird aufgrund dieses Kriteriums eine umfassende Umweltprüfung eher nicht notwendig werden.

- 1. e) „die Bedeutung der Änderung des Raumordnungspans für die Durchführung von Umweltvorschriften der Europäischen Gemeinschaft, des Bundes und des Landes“

Hierbei ist das gesamte Spektrum der Umweltvorschriften zu betrachten (Landschafts-, Natur- und Artenschutz, Abfallwirtschaft, Gewässerschutz, Luftreinhaltung, Lärmschutz usw.). Es ist zu prüfen, inwieweit die Änderung des RROP zur Durchführung umweltrelevanter Vorschriften beiträgt oder sich darauf nachteilig auswirkt. Wirkt sich die Änderung eines RROP in starkem Maße (positiv oder negativ) auf die Durchführung umweltrelevanter Vorschriften aus, kann dies für eine Umweltprüfung sprechen. Ist die Änderung des RROP für die Durchführung von Umweltvorschriften nicht oder kaum von Bedeutung, sind Umweltauswirkungen dagegen weniger wahrscheinlich.

Die Kriterien in **Nr. 2 Buchst. a) bis e) der Anlage 2** beziehen sich darauf, welche (umweltrelevanten) Auswirkungen eine Umsetzung der Raumordnungsplanung hätte und wie stark diese voraussichtlich ausgeprägt sein werden. Es sind summarisch abzuschätzen

- die Wahrscheinlichkeit, Dauer, Häufigkeit und Umkehrbarkeit der Auswirkungen,
- der kumulative Charakter der Auswirkungen,
- der grenzüberschreitende Charakter der Auswirkungen,
- die Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt (z. B. bei Unfällen), sowie
- der Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen in Bezug auf das geografische Gebiet und die Anzahl der voraussichtlich betroffenen Personen.

Ist zum Beispiel die Wahrscheinlichkeit oder Häufigkeit von Auswirkungen sehr gering (zufällig), so spricht dies dafür, dass voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sein werden. Treten Auswirkungen kontinuierlich auf, kann dies andererseits ein Indiz für voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen sein. Außerdem ist die Wahrscheinlichkeit, dass Auswirkungen als erheblich zu betrachten sind, umso größer, je komplexer (z. B. durch Synergien und Häufung), je weiter verbreitet oder je problematischer sie für umweltrelevante Schutzgüter sind. Die Anwendung der Kriterien zur Bestimmung potenzieller Umweltauswirkungen erfordert einen umfassenden und systematischen Ansatz. Hierfür können die in Anlage 1 Nr. 3 Buchst. c) Doppelbuchst. bb) aufgeführten Elemente ebenfalls relevant sein. Um zum Beispiel die Risiken für die Umwelt zu ermitteln, sollten „Rezeptoren“ wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren betrachtet werden.

Die Prüfkriterien in **Nr. 2 Buchst. f) und g) der Anlage 2** beziehen sich auf die Qualität der voraussichtlich von der RROP-Änderung betroffenen Gebiete, weil auch davon die Umweltrelevanz der Planauswirkungen abhängt. Zu berücksichtigen sind

- die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets hinsichtlich besonderer natürlicher Merkmale oder des kulturellen Erbes, einer Überschreitung von Umweltqualitätsnormen oder Grenzwerten und hinsichtlich intensiver Bodennutzung, sowie
- die Betroffenheit von Gebieten oder Landschaften, deren Status auf internationaler Ebene, auf den Ebenen der Europäischen Gemeinschaft, des Bundes oder des Landes oder auf kommunaler Ebene geschützt ist.

Zu beachten ist, dass nicht nur solche Gebiete maßgeblich sind, deren Status rechtlich besonders geschützt ist (z. B. als FFH-Gebiet oder als nach dem NNatG geschütztes Biotop), sondern auch andere, faktisch für die Umwelt bedeutsame Bereiche. Die besondere Bedeutung oder die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets erhöhen die Wahrschein-

lichkeit, dass die Auswirkungen hier als erheblich betrachtet werden müssen. So heißt es in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21.09.1999 in der Rechtssache C-392/96 (Kommission gegen Irland): „Tatsächlich kann auch ein Projekt von geringer Größe erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, wenn es an einem Standort verwirklicht wird, an dem die in Artikel 3 der [UVP-] Richtlinie genannten Umweltfaktoren wie Fauna und Flora, Boden, Wasser, Klima oder kulturelles Erbe empfindlich auf die geringste Veränderung reagieren. Ebenso ist bei einem Projekt mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen, das wegen seiner Art und ungeachtet seiner Größe diese Umweltfaktoren grundlegend zu verändern droht.“

Lässt die Einzelfall-Vorprüfung bei einer geringfügigen Planänderung keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten, ist dies **schriftlich** darzulegen. Der Prüfbericht sollte die Prüfung aller Kriterien der Anlage 2 erkennen lassen. Falls einzelne Kriterien für die geprüfte RROP-Änderung ggf. gar keine Relevanz hatten, ist auch dies kurz darzulegen, um Prüfungsdefizite sicher auszuschließen. Die **Erwägungen**, die zu dem **Prüfergebnis** geführt haben, müssen **Bestandteil der Begründung des Raumordnungsplans** werden. Unterbleibt dies, ist das RROP nicht genehmigungsfähig bzw. führt zur Nichtigkeit des Raumordnungsplans.

Sind keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten, kann auf den **Umweltbericht**, die **zusammenfassende Erklärung** sowie **Überwachungsmaßnahmen** und alle damit verbundenen Schritte verzichtet werden. Hierunter fallen im Einzelnen

- die Erstellung des Umweltberichts (§ 5 Abs. 2)
- das Scoping (§ 5 Abs. 3),
- die Einbringung des Umweltberichts in die Beteiligung (§ 5 Abs. 4 ff),
- die Überprüfung des Umweltberichts und seine Berücksichtigung in der Abwägung (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2)
- die zusammenfassende Erklärung über die Umweltprüfung sowie die Benennung der Überwachungsmaßnahmen (§ 6 Abs. 2),
- die Durchführung der Überwachung von Umweltauswirkungen (§ 19 a) und
- die Mitteilung von Umweltauswirkungen (§ 21 Abs. 2 Satz 2).

Die **Beteiligung der Öffentlichkeit** sowie die Beteiligung **von Behörden und Öffentlichkeit in Nachbarstaaten** bei grenzüberschreitenden Auswirkungen sind hingegen auch im vereinfachten Verfahren nach § 9 Abs. 2 immer durchzuführen. Die Einführung der Öffentlichkeitsbeteiligung geht nicht ausschließlich auf die SUP-Richtlinie zurück, sondern auch auf die verstärkte Aufnahme von Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen. Durch solche Raumordnungsklauseln sind Einzelvorhaben dann nicht genehmigungsfähig, wenn ihnen (bindende) Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Die Rechtsprechung verneint jedoch gleichwohl ei-



ne strikte Zielbindung gegenüber Vorhaben von Privaten, soweit ein Raumordnungsplan ohne Beteiligung Privater aufgestellt wurde und deren Belange in der Abwägung nicht ausreichend Berücksichtigung gefunden haben. Um die vom Gesetzgeber gewünschte Zielbindungswirkung auch bei privaten Außenbereichsvorhaben zu realisieren, ist als Konsequenz aus dieser Rechtsprechung die Einführung einer umfassenden Beteiligung für jede Aufstellung und Änderung eines Raumordnungsplans erforderlich, d. h. auch in den Fällen, in denen eine Umweltprüfung im Einzelfall nicht erforderlich ist.

Der **Verzicht auf eine Umweltprüfung** bei geringfügigen Planänderungen ist eine Ermächtigung, jedoch **keine Verpflichtung** für den Planungsträger. Der Planungsträger kann ebenso auf das Screening verzichten und eine - in diesem Fall vergleichsweise schlanke - Umweltprüfung durchführen, wenn ihm dies verfahrensfördernd erscheint.

#### 4.4.3 Vereinfachung des Beteiligungsverfahrens (§ 9 Abs. 3)

**Neben dem Verzicht auf eine Umweltprüfung** eröffnet § 9 Abs. 3 die Möglichkeit, statt einer umfassenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eine **Beteiligung nur weniger öffentlicher Stellen** durchzuführen. Voraussetzung ist, dass durch die Planänderung die **Grundzüge der Planung nicht berührt** sind.

Die Vereinfachung des Beteiligungsverfahrens setzt immer voraus, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Sind erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten, ist bereits aus diesem Grund immer eine volle Beteiligung nach § 5 Abs. 4 bis 10 durchzuführen. Die Möglichkeit zur Vereinfachung des Beteiligungsverfahrens verbleibt demnach nur für Einzelfälle, in denen **weder erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, noch die Grundzüge der Planung berührt** sind.

In vielen Fällen wird davon auszugehen sein, dass bei geringfügigen Umweltauswirkungen einer Planänderung auch keine Grundzüge der Planung berührt sind und deshalb sowohl die Umweltprüfung als auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der Verbände nach § 9 Abs. 3 entbehrlich sind.

Es sind jedoch auch andere Konstellationen denkbar, in denen zwar keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, die Grundzüge der Planung aber dennoch berührt werden. In diesen Einzelfällen könnte zwar die Umweltprüfung entfallen, ein Verzicht auf die Beteiligung von Öffentlichkeit und Verbänden wäre jedoch nicht möglich.

Beispiel: Ein RROP setzt auf Basis eines interkommunal und überregional abgestimmten Einzelhandelskonzeptes Fachmarktstandorte für verschiedene Sparten fest. Ein Fachmarktstandort mit der Festsetzung „Baumarkt“ soll in einen Standort für einen Möbelmarkt geändert werden. Die Standortausweisung für einen Möbelmarkt mit erheblichem innenstadtrelevantem Randsortiment könnte bezüglich der Auswirkungen auf den Einzelhandel und auf zentralörtliche Funktionen die Grundzüge des RROP berühren. In Bezug auf die Umweltrelevanz könnte die Planänderung jedoch nur geringfügig sein, weil beispielsweise kein ökologisch sensibler Bereich berührt wird oder weil von einem Möbelmarkt keine erheblicheren Auswirkungen auf Umweltgüter als von dem bisherigen Fachmarktstandort einer anderen Branche ausgehen (z.B. vergleichbare Flächenbeanspruchung oder Belastung durch Zu- und Abgangsverkehr).

#### **4.5 Regelmäßige Überprüfung und Geltungsdauer der RROP**

Das RROP ist vom zuständigen Regionalplanungsträger innerhalb von **10 Jahren** nach seinem Inkrafttreten insgesamt auf seine Aktualität zu überprüfen und das Ergebnis ist bekannt zu machen. Bei der Prüfung ist festzustellen, ob eine Änderung oder Neuaufstellung erforderlich ist oder nicht. Die 10-jährige Frist zur Überprüfung entspricht der früher (bis einschl. 31.05.2007) im NROG geregelten Begrenzung der Geltungsdauer von RROP. Ein längeres Überprüfungsintervall ist angesichts des umfassenden Steuerungsanspruchs und der Komplexität der RROP vor dem Hintergrund des schnellen Wandels in den Planungsräumen und entsprechender Nutzungsansprüche und -konflikte nicht sachgerecht.

Einerseits ist **Gegenstand der Überprüfung**, ob das RROP noch mit den Erfordernissen der Landesraumordnung im Einklang steht (z. B. mit Festlegungen des aktuellen LROP oder gesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung). Andererseits ist zu überprüfen, ob sich aus der tatsächlichen oder geplanten Entwicklung im regionalen Planungsraum Bedarf für eine Änderung oder Neuaufstellung des RROP ergibt (z. B. infolge städtebaulicher Planungen der Gemeinden, anderer Fachplanungen oder sonstiger raumbedeutsamer Maßnahmen). Ferner sind die Ergebnisse der Überwachung der Umweltauswirkungen bei Durchführung des Raumordnungsplans (§ 19a) einzubeziehen. Zeigen sich bei den einer Umweltprüfung unterzogenen RROP unvorhergesehene Auswirkungen auf die Umwelt, obliegt es dem Planungsträger darüber zu entscheiden, ob Bedarf für neue raumordnerische Festlegungen besteht oder nicht. Wenn das RROP den im LROP festgelegten Zielen der Raumordnung widerspricht, weil zwischenzeitlich eine Änderung des LROP erfolgt ist, ist das RROP dem LROP gemäß § 8 Abs. 3 Satz 5 unverzüglich (also ohne schuldhaftes Verzögern) anzupassen. Durch diese vorrangige Spezialregelung wird das nach § 8 Abs. 8 Satz 1 maximal denkbare Überprüfungsintervall zeitlich eingeeengt und – wie auch schon nach früherer Rechtslage – ei-

ne umgehende Überprüfungspflicht ausgelöst. Wenn aus anderen Gründen Bedarf für eine Aktualisierung des RROP besteht, ist – soweit nicht eine Neuaufstellung beabsichtigt wird – § 9 Abs. 1 einschlägig. Dort ist die generelle Verpflichtung zur bedarfsgerechten Anpassung von Raumordnungsplänen geregelt. Eine allgemeine Rechtsverpflichtung zum Tätigwerden bei unvorhergesehenen Umweltauswirkungen besteht nicht.

Die in § 8 Abs. 8 Satz 3 vorgesehene Regelung soll sicherstellen, dass die Träger der Regionalplanung spätestens zum Ende des laufenden Planungszeitraums (= Gültigkeitsdauer des RROP), also innerhalb der 10-jährigen Überprüfungsfrist, tätig werden. Unterbleibt das, kommt es zum **Außerkräfttreten** des jeweiligen RROP.

Diese Rechtsfolge können die Träger der Regionalplanung durch verschiedene **Handlungsoptionen** abwenden:

- Ergibt die Überprüfung eines RROP keinen Aktualisierungsbedarf, so kann es zunächst weiter gelten (§ 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 1). Aus Gründen der Transparenz sind das Prüfergebnis und die Weitergeltung des RROP unter Angabe des neuen Geltungszeitraums öffentlich bekannt zu machen.
- Wird Aktualisierungsbedarf festgestellt, haben die Träger der Regionalplanung (wie bisher) durch öffentliche Bekanntmachung entsprechender Planungsabsichten das Verfahren zur Änderung oder Neuaufstellung von RROP einzuleiten (§ 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 2), um die Weitergeltung des RROP zu sichern. Im Falle einer beabsichtigten Änderung ist in der Bekanntmachung darauf hinzuweisen, dass sich die Geltungsdauer des bestehenden RROP (ausgehend vom Tage der Bekanntmachung der Planungsabsichten) verlängert. Auch im Falle einer beabsichtigten Neuaufstellung des RROP ist in der Bekanntmachung darauf hinzuweisen, dass sich die Geltungsdauer des bestehenden RROP entsprechend verlängert; mit Inkrafttreten des neuen RROP ist das alte RROP außer Kraft zu setzen. Für das neue RROP gilt dann wiederum die Verpflichtung zur Überprüfung innerhalb der 10-Jahresfrist, um ein Außerkräfttreten abzuwenden.
- Weiterhin besteht ausnahmsweise die Möglichkeit einer Verlängerung der Geltungsdauer des RROP durch die oberste Landesplanungsbehörde (§ 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 3). Die Rechtsfolge (befristete Weitergeltung des RROP) tritt mit öffentlicher Bekanntmachung durch die Träger der Regionalplanung ein.

Wird im Zuge der Überprüfung festgestellt, dass weder eine Änderung noch eine Neuaufstellung des RROP erforderlich ist, sieht § 8 Abs. 8 Satz 2 eine **Unterrichtung der obersten Landesplanungsbehörde** über das Prüfergebnis vor. Entsprechend der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drs. 15/3270) soll diese Bestimmung sicherstellen, dass das Prüfergebnis unter landesplanerischen Gesichtspunkten bewertet werden kann (aber nicht

muss). Hierbei steht das partnerschaftliche Miteinander zwischen den Trägern der Regionalplanung und dem Land im Vordergrund. Das Wirken der obersten Landesplanungsbehörde bleibt auf die **Rechtsaufsicht** begrenzt. Bei erkannten Verstößen gegen die Anpassungspflicht an das LROP nach § 8 Abs. 3 Satz 5 wird in der Regel eine aufsichtliche Stellungnahme geboten sein. Um den Zweck der Unterrichtungspflicht nicht zu unterlaufen, muss die vorgesehene Unterrichtung so **rechtzeitig vor der öffentlichen Bekanntmachung** des Prüfergebnisses nach § 8 Abs. 8 Satz Nr. 1 erfolgen, dass eine Abstimmung zwischen dem Träger der Regionalplanung und der obersten Landesplanungsbehörde über den Prüfungsinhalt noch erfolgen kann. Diese Abfolge ergibt sich im Übrigen auch aus der Satzreihenfolge (Unterrichtung in Satz 2, Bekanntmachung in Satz 3).

Für eine ausnahmsweise **Verlängerung der Geltungsdauer** gemäß § 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 3 durch die oberste Landesplanungsbehörde müssen besondere Gründe vorliegen. Dies könnte z. B. der Fall sein, wenn die Bekanntmachung von Änderungen des LROP unmittelbar bevorsteht und es sowohl im Interesse des Landes als auch des Regionalplanungsträgers liegt, konkrete Planungsabsichten zur Änderung eines (bisher noch) im Einklang mit den Zielen des LROP stehenden RROP ausnahmsweise erst kurz nach Ablauf der 10-Jahresfrist im Anschluss an die Änderung des Landesrechts zu veröffentlichen. Eine Verlängerung der Geltungsdauer nach § 8 Abs. 8 Satz 3 ist in der Regel so zu befristen, dass innerhalb dieser Frist die Neuaufstellung oder Änderung des RROP durchgeführt werden kann. Im Fall einer Verlängerung der Gültigkeitsdauer des RROP durch die oberste Landesplanungsbehörde tritt das Programm nach Ablauf dieser bekannt gemachten Frist außer Kraft (§ 8 Abs. 8 Satz 5). Die übrigen Optionen zur Abwendung des Außerkrafttretens nach § 8 Abs. 8 Satz 3 gelten weiterhin.

Die Pflicht zur Überprüfung und die Möglichkeit zur Erhaltung der Gültigkeit Regionaler Raumordnungsprogramme besteht nicht nur einmalig, sondern immer wiederkehrend. Die **Berechnung der 10-Jahresfrist** für das Außerkrafttreten bzw. Weitergelten des RROP um max. 10 Jahre ist in § 8 Abs. 8 Satz 4 geregelt. Sie beginnt jeweils am Tag der öffentlichen Bekanntmachung des Ergebnisses der Überprüfung durch den Träger der Regionalplanung neu (entweder Feststellung, dass das Programm unverändert weiter besteht oder Veröffentlichung von Planungsabsichten wegen bestehenden Änderungs- oder Neuaufstellungsbedarfs). Der Tag der Bekanntmachung zählt bei der Fristberechnung mit (§ 187 Abs. 2 BGB).

- Beispiel 1:

Ein RROP ist mit der Veröffentlichung über die Erteilung der Genehmigung am 01.08.1999 in Kraft getreten. Eine Überprüfung des RROP durch den Regionalplanungsträger führt Mitte 2009 zu dem Ergebnis, dass kein Aktualisierungsbedarf besteht. Nach

Unterrichtung der obersten Landesplanungsbehörde wird am 25.07.2009 gemäß § 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 1 öffentlich bekannt gemacht, dass das bisherige RROP mit dem o.a. Ergebnis überprüft wurde und dieses zunächst unverändert bis zum Ablauf des 24.07.2019 weitertgilt, sofern nicht vorher eine erneute Überprüfung und ggf. Änderung oder Neuaufstellung erfolgt. Der Regionalplanungsträger muss dann spätestens bis zum letzten Geltungstag des RROP (24.07.2019)

- das Ergebnis einer erneuten Überprüfung der Aktualität des RROP nach § 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 1 oder Nr. 2 oder
- eine ausnahmsweise von der obersten Landesplanungsbehörde ausgesprochene Verlängerung der Geltungsdauer des RROP nach § 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 3 bekannt machen, damit das RROP auch weiterhin nicht außer Kraft tritt.

- Beispiel 2:

Ein RROP ist am 23.12.2005 in Kraft getreten. Anfang 2008 ergibt sich infolge einer Änderung des LROP Anpassungsbedarf und das RROP wird insgesamt durch den Regionalplanungsträger auf seine Aktualität überprüft. Am 10.06.2008 werden nach § 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 2 Planungsabsichten für eine Änderung des RROP bekannt gemacht. Gleichzeitig wird dabei bekannt gegeben, dass das RROP bis zum Ablauf des 09.06.2018 weitertgilt, sofern nicht vorher eine erneute Überprüfung und ggf. Änderung oder Neuaufstellung erfolgt. Spätestens bis zum letzten Geltungstag des RROP (09.06.2018) muss erneut eine Bekanntmachung nach § 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 1, 2 oder 3 erfolgt sein, damit das RROP weiterhin nicht außer Kraft tritt.

- Beispiel 3:

Ein RROP ist am 23.12.2005 in Kraft getreten. Anfang 2015 ergibt sich bei einer Überprüfung des RROP, dass dieses nicht mehr den Anforderungen entspricht und der Regionalplanungsträger entscheidet sich für eine Neuaufstellung des RROP. Am 10.04.2015 werden nach § 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 2 Planungsabsichten für eine Neuaufstellung des RROP bekannt gemacht. Gleichzeitig wird dabei bekannt gegeben, dass sich die Geltungsdauer des bestehenden RROP bis zum Inkrafttreten des neuen RROP, längstens jedoch bis zum Ablauf des 09.04.2025 verlängert. Das im Frühjahr 2015 eingeleitete Verfahren für die Neuaufstellung des RROP gestaltet sich sehr schwierig, so dass es erst Ende 2018 zu einer Genehmigung des RROP kommt. Das neue RROP tritt mit Bekanntmachung der Genehmigung am 03.12.2018 in Kraft; in der Satzung wird das gleichzeitige Außerkrafttreten des alten RROP geregelt. Spätestens bis zum letzten Geltungstag des neuen RROP (02.12.2028) muss erneut eine Bekanntmachung nach § 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 1, 2 oder 3 erfolgt sein, damit das RROP nicht außer Kraft tritt.

- Beispiel 4:

Ein RROP ist am 01.08.1999 in Kraft getreten. Der Regionalplanungsträger führt keine Überprüfung des RROP durch oder macht zumindest das Ergebnis einer Überprüfung der Aktualität des RROP nach § 8 Abs. 8 Satz 3 Nr. 1 oder Nr. 2 nicht bis zum Ablauf des 31.07.2009 bekannt. Eine Verlängerung der Geltungsdauer des RROP durch die oberste Landesplanungsbehörde erfolgt nicht. Das RROP tritt dann mit Ablauf des 31.07.2009 außer Kraft und der Regionalplanungsträger hat unverzüglich ein neues RROP aufzustellen.

Ist ein Regionalplanungsträger **untätig** geblieben, tritt sein **RROP** nach 10 Jahren **außer Kraft**. Er kann sich dann nicht mehr auf die Änderung einzelner räumlicher oder sachlicher Teile des RROP im Planänderungsverfahren beschränken, sondern ist gemäß § 8 Abs. 1 dazu verpflichtet, ein RROP für den gesamten Planungsraum neu aufzustellen. Während in der bis zum 31.05.2007 geltenden Fassung des NROG lediglich normiert war, dass der Träger der Regionalplanung für seinen Bereich ein RROP „zu entwerfen“ hat, ist nunmehr ausdrücklich durch die novellierte Regelung klargestellt, dass ein RROP „aufzustellen“ ist. Im Zuge der Rechtsaufsicht ist es Aufgabe der obersten Landesplanungsbehörde, Regionalplanungsträger hierauf hinzuweisen und erforderlichenfalls im Zusammenwirken mit der Kommunalaufsicht auf eine Beanstandung von Verstößen gegen § 8 Abs. 1 hinzuwirken.

Solange **kein wirksames RROP** vorliegt, findet das **LROP** unmittelbar Anwendung. Die Umsetzung von Vorrangfestlegungen des LROP bezogen auf deren konkrete räumliche Abgrenzung tritt dann durch bauleitplanerische Festsetzungen, durch Planfeststellung, durch landesplanerische Feststellung nach Durchführung eines Raumordnungsverfahrens oder durch Verordnungen, Satzungen usw. aufgrund anderer Fachgesetze (z. B. NSG-Verordnung, WSG-Verordnung) ein.



## 5. Landes-Raumordnungsprogramm - LROP (zu §§ 3 bis 7 und 9 NROG)

Die Inhalte des LROP ergeben sich aus § 1 Abs. 5 Nr. 3, § 3 und § 7 Abs. 1. Infolge der Ermächtigung in § 7 Abs. 1 Satz 2 und § 8 Abs. 9 können im LROP auch nähere Bestimmungen zu Inhalt, Zweck und Ausmaß einzelner Grundsätze oder Ziele in den RROP und zur Art der Darstellung in den RROP erfolgen.

Für das Verfahren zur Aufstellung oder Änderung des LROP unter Berücksichtigung der Umweltprüfung sind von der obersten Landesplanungsbehörde im Wesentlichen die gleichen Aspekte zu beachten wie bei der Aufstellung oder Änderung der RROP durch die Regionalplanungsträger. Die Ausführungen unter Nr. 4 gelten daher entsprechend, soweit sie auf die §§ 3 bis 6 und 9 Bezug nehmen und diese erläutern. Diese Paragraphen gelten für Raumordnungspläne generell. Soweit sich die Erläuterungen in Nr. 4 auf gemäß § 8 nur für RROP geltende Besonderheiten beziehen, sind sie bei Aufstellung oder Änderung des LROP nicht heranziehbar.

Bei der Aufstellung und Änderung des LROP ist zu beachten, dass **der Kreis der zu beteiligten öffentlichen Stellen** gemäß § 5 Abs. 4 und der Teilnehmer an einer Erörterung gemäß § 5 Abs. 8 etwas anders gestaltet ist als bei Aufstellung eines RROP. Nach § 5 Abs. 4 Nr. 2 ist zum LROP neben der schon durch Artikel 57 der Niedersächsischen Verfassung vorgeschriebenen Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände auch eine Beteiligung der Regionalplanungsträger erforderlich. Ferner besteht gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 die Verpflichtung zur Abstimmung des LROP mit den entsprechenden Raumordnungsplänen benachbarter Länder (korrespondierend mit der Verpflichtung der Regionalplanungsträger zur Abstimmung benachbarter RROP, [s. Nr. 4.2](#)). Außerdem ist dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, bevor die Landesregierung das LROP oder dessen Änderung als **Verordnung** beschließt (§ 7 Abs. 3) und im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt macht (§ 43 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien – GGO). Die sonst im Verfahren notwendigen öffentlichen Bekanntmachungen (Planungsabsichten, Auslegung der Planunterlagen für die Öffentlichkeitsbeteiligung und ggf. Bereitstellung im Internet, Auslegung des als Verordnung beschlossenen Plans und seiner Begründung, Hinweis auf Jahresfrist für etwaige Verfahrensrügen) erfolgen im Niedersächsischen Ministerialblatt (§ 7 Abs. 2).

Daneben sind weitere Bestimmungen der GGO zu beachten, insbesondere zur frühzeitigen **Ressortabstimmung** (§ 22 GGO) und zur **Rechtsförmlichkeitsprüfung** durch die Niedersächsische Staatskanzlei (§§ 40, 41 GGO).





## 6. Planerhaltung (zu § 10 NROG)

Die Vorschriften zur Planerhaltung beziehen sich auf das LROP und die RROP. Nicht jede Verletzung von Vorschriften bei der Planaufstellung und -änderung führt zur Nichtigkeit des Raumordnungsplans.

### 6.1 Beachtliche Fehler (§ 10 Abs. 1)

§ 10 Abs. 1 enthält Regelungen über die **Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften**. Hierzu gehören solche Vorschriften, die sich auf den äußeren Ablauf des Planungsverfahrens beziehen, ohne dass es dabei um planerische Inhalte geht. Den Verfahrens- und Formvorschriften stehen materiellrechtliche Vorschriften gegenüber, die sich auf planerische Inhalte wie beispielsweise das raumordnerische Abwägungsgebot beziehen; Abwägungsmängel unterfallen nicht § 10 Abs. 1 und können nur unter den engen Voraussetzungen des § 10 Abs. 2 Nr. 2 unbeachtlich sein.

Unter Verfahrens- und Formfehler fallen u.a. Fehler bei der Auswahl der zu beteiligenden Behörden, bei Verfahrensabläufen in der Umweltprüfung (z. B. unterbliebenes Screening oder Scoping), bei der Auslegung von Planunterlagen, unzulässige Fristverkürzungen, unterbliebene erneute Beteiligung bei wesentlichen Planänderungen oder Fehler im Zusammenhang mit der Erörterung).

Solche Verfahrens- oder Formfehler sind **beachtlich** und führen zur **Unwirksamkeit des Raumordnungsplans**, wenn sie **innerhalb eines Jahres** schriftlich geltend gemacht werden und bei der Bekanntmachung ein **Hinweis auf diese fristgebundene Rügemöglichkeit** erfolgt ist. Ein unterlassender oder fehlerhafter Hinweis verhindert den Beginn der Rügefrist, so dass Verfahrens- und Formfehler unbefristet geltend gemacht werden können. Zur Rüge ist jedermann berechtigt; allerdings reichen pauschale Rügen ohne die Benennung konkreter Anknüpfungspunkte nicht aus. Werden Verfahrens- und Formfehler nicht form- und fristgerecht gerügt, werden sie nach Ablauf eines Jahres **unbeachtlich**, d. h. der Raumordnungsplan ist mit Fristablauf endgültig wirksam.

Fehler im Zusammenhang mit der Bekanntmachung der Genehmigung des RROP sowie Fehler bei der Auslegung eines in Kraft getretenen RROP sind **immer beachtlich** und können nur durch ergänzendes Verfahren geheilt werden.

## 6.2 Unbeachtliche Fehler (§ 10 Abs. 2)

§ 10 Abs. 2 benennt Fehler bei der Planaufstellung, die von vornherein unbeachtlich sind, d. h. niemals zur Unwirksamkeit des Raumordnungsplans führen und weder einer Rüge noch einer Heilung bedürfen.

Unbeachtlich ist die **Unvollständigkeit der Begründung** eines Raumordnungsplans. Unvollständigkeit liegt vor, wenn sich aus der Begründung nicht für alle Festlegungen die maßgeblichen Erwägungen entnehmen lassen. Fehlt die Begründung allerdings vollständig oder ist sie nur floskelhaft, gilt § 10 Abs. 1.

Von der Unbeachtlichkeit **ausgenommen** ist allerdings der Teil der Begründung, der sich auf die **Umweltprüfung** bezieht. Der Begründung des Raumordnungsplans ist gemäß § 6 Abs. 2 eine zusammenfassende Erklärung beizufügen, die Angaben darüber enthalten muss, wie Umwelterwägungen in die Planung einbezogen wurden, wie der Umweltbericht, die im Beteiligungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen und die Konsultationen berücksichtigt wurden und welche Gründe nach Abwägung mit den zu prüfenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten für die Festlegungen des Raumordnungsplans entscheidungserheblich waren. Enthält die zusammenfassende Erklärung diesbezüglich Lücken, sind diese Fehler beachtlich und können zur Unwirksamkeit des Raumordnungsplans führen.

Ebenso unbeachtlich sind **Abwägungsmängel**, die **weder offensichtlich noch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss** gewesen sind.

Mängel im Abwägungsvorgang sind gegeben,

- wenn eine Abwägung vollständig unterbleibt oder nur teilweise stattfindet (Abwägungsausfall)
- wenn ein Belang in die Abwägung nicht eingestellt wurde, der hätte eingestellt werden müssen (Abwägungsdefizit),
- wenn ein Belang nicht mit dem ihm objektiv zukommenden Gewicht berücksichtigt wurde (Abwägungsfehlgewichtung) oder
- wenn sich bei der vergleichenden Bewertung der verschiedenen Belange eine Fehlgewichtung herausstellt (Abwägungsdisproportionalität).

**Offensichtlichkeit** ist nur gegeben, wenn konkrete Umstände eindeutig und aus Akten oder Unterlagen heraus offen erkennbar auf unzutreffende Erwägungen hindeuten. Ein vollständiger Abwägungsausfall ist immer beachtlich.

**Kausalität** des Mangels für das Abwägungsergebnis besteht immer dann, wenn aus den Planungsunterlagen oder anderen Umständen hergeleitet werden kann, dass sich ohne den Mangel im Abwägungsvorgang auch ein anderes Abwägungsergebnis konkret angeboten hätte. Der Beweis einer definitiv anderen Abwägung ist damit nicht zu führen; ebenso wenig reicht die bloße abstrakte Möglichkeit einer irgendwie anderen Planung aus.

Unbeachtlichkeit bedeutet, dass gegenüber den genannten Mängeln keine Rüge „von außen“ erhoben werden kann. Die oberste Landesplanungsbehörde ist bei der Prüfung und Genehmigung eines Regionalen Raumordnungsplans hingegen verpflichtet, auch die Behebung von Fehlern nach § 10 Abs. 2 zu verlangen.

### **6.3 Ergänzendes Verfahren zur Behebung von Mängeln (§ 10 Abs. 3)**

Nach § 10 Abs. 3 kann zur Behebung von Abwägungsmängeln (s. bei [Nr. 6.2](#)), die beachtlich sind, ein **ergänzendes Verfahren** durchgeführt werden. Bis dahin ist der **Raumordnungsplan schwebend unwirksam**. Häufig können sich formale Fehler im Beteiligungsverfahren auch als Abwägungsfehler darstellen (Doppelfehler) und sind damit der Heilung zugänglich.

Die Bindungswirkungen des Raumordnungsplans entstehen mit seinem Inkrafttreten nach Abschluss des ergänzenden Verfahrens. Ein rückwirkendes Inkraftsetzen des Raumordnungsplans ist nicht zulässig.



## 7. Zielabweichungsverfahren (zu § 11 NROG)

Die Ausführungen unter **Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zum NROG (VV-NROG)**, RdErl. d. ML vom 29. 5. 2008 – 302-20002/26-1 – (Nds. MBl. S. 592) sind zu beachten. Die VV-NROG betreffen Zielabweichungsverfahren der unteren Landesplanungsbehörden in Bezug auf Ziele eines RROP. Die Ausführungen gelten aber gleichermaßen bei Zielabweichungsverfahren in Bezug auf **Ziele des LROP**, die gemäß § 25 Abs. 4 Satz 2 in die Zuständigkeit der obersten Landesplanungsbehörde fallen.

Die Entscheidung über eine Abweichung von Zielen der Raumordnung nach § 11 ist ein Verwaltungsakt, auf den die Verfahrens- und Formvorschriften des VwVfG anzuwenden sind (Anhörung, Bestimmtheitsgebot, Begründung des Bescheides usw.) und der mit einer Rechtsbehelfbelehrung zu versehen ist.

Eine Zielabweichung kann nur von öffentlichen Stellen oder Personen des Privatrechts beantragt werden, die nach Maßgabe des § 4 ROG an die Ziele der Raumordnung gebunden sind. Wenn die **Tatbestandsvoraussetzungen** des § 11 erfüllt sind, also

- die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist,
- die Grundzüge der Planung nicht berührt werden,
- das Einvernehmen mit den fachlich berührten Stellen vorliegt und
- das Benehmen mit den betroffenen Gemeinden hergestellt ist,

kann eine Zielabweichung zugelassen werden (Ermessensentscheidung). Ein positiver Zielabweichungsbescheid ist rechtswidrig, wenn nicht alle tatbestandlichen Voraussetzungen kumulativ vorliegen oder wenn die notwendigen **Ermessenserwägungen** nicht ordnungsgemäß angestellt und im Bescheid dargelegt wurden. Die Rechtswidrigkeit führt nicht nur zur Anfechtbarkeit des Zielabweichungsbescheides, sondern auch zur rechtlichen Angreifbarkeit der auf der Zielabweichung beruhenden weiteren Planungen oder Genehmigungen.

Nachfolgend soll anhand von Beispielfällen der Anwendungsbereich des Zielabweichungsverfahrens verdeutlicht und der Umgang mit in der Praxis auftretenden Fragen erleichtert werden.

- Beispiel 1 („raumordnerisch vertretbar“):

*Eine Gemeinde wollte über ihre Bauleitplanung die Ansiedlung eines Fachmarktes mit großflächigem, innenstadtrelevantem Randsortiment an einem Standort ermöglichen, wo dies nicht im Einklang mit den maximalen Verkaufsflächenvorgaben des LROP stand.*

*Durch Gutachten wurde belegt, dass infolge der besonderen Unternehmens- und Sortimentsstruktur am vorgesehenen Einzelstandort nicht die üblicherweise zu erwartenden Nachteile für den sonstigen zentralörtlichen Einzelhandel zu erwarten seien.*

Die Zielabweichung war auf Basis des LROP 2002 raumordnerisch vertretbar, weil es sich um einen atypischen Einzelfall handelte, der bei der LROP-Aufstellung seinerzeit nicht gesehen worden ist (Regelungslücke). Bei der Planaufstellung wurde nicht erkannt, dass es großflächige Einzelhandelsvorhaben geben kann, deren Unternehmens- und Sortimentsstruktur so anders- und einzigartig ist, dass innenstadtschädigende Wirkungen gar nicht oder erst ab einer viel größeren Verkaufsfläche als im Normalfall eintreten. Im Zielabweichungsbescheid wurde über geeignete Nebenbestimmungen sichergestellt, dass sich nur das atypische Vorhaben realisieren ließ.

Im Zuge der Novellierung des LROP 2008 wurde die Steuerung des großflächigen Einzelhandels unter Berücksichtigung dieser früher atypischen Fälle neu geregelt. Das bedeutet, dass in Zukunft bei vergleichbaren Vorhaben nicht mehr von einer Regelungslücke ausgegangen werden kann und dementsprechend keine Zielabweichung mehr zugelassen werden kann.

- Beispiel 2 („Grundzüge der Planung berührt“):

*Bei Aufstellung eines RROP wurden nach umfassender Abwägung Vorranggebiete für Windenergie mit Ausschlusswirkung festgelegt. Den Festlegungen liegt ein gesamträumliches Konzept zugrunde, bei dem ein ganz wesentlicher Abwägungsaspekt war, dass große Gebiete des Planungsraums wegen einer militärischen Nutzung generell für andere Nutzungen nicht verfügbar sind. Deshalb wurde dort aufgrund schwerwiegender Belange der Landesverteidigung auch ohne umfassende Untersuchungen anderer Aspekte (z. B. naturschutzrelevante Kriterien) eine Windenergienutzung ausgeschlossen. Nach späterer Aufgabe der militärischen Nutzung wird ein Antrag auf Zielabweichung gestellt, der dort Windenergieanlagen ermöglichen soll (Bauleitplanung und/oder konkrete Anlagengenehmigungen nach Bau- oder Bundes-Immissionsschutzrecht).*

Das Vorhaben berührt Grundzüge der Planung, denn es soll in ein umfassendes Interessensgeflecht eingegriffen werden. Nach Wegfall des für den Ausschluss der Windenergie prägenden „K.O.“-Kriteriums kann ohne neue gesamträumliche, planerische Aufarbeitung und umfassende Abwägung auch anderer Belange (z. B. des Natur- und Landschaftsschutzes und der Siedlungsentwicklung) nicht entschieden werden, inwieweit sich eine Windenergienutzung im fraglichen Bereich sinnvoll in das Windenergiekonzept des

RROP-Gesamtraums einfügt und welche Auswirkungen sich hieraus ggf. für die Abgrenzung anderer Vorrang- und Ausschlussflächen ergeben könnten.

Daher kann eine Windenergienutzung in den fraglichen Bereichen nicht über eine Zielabweichung nach § 11 ermöglicht werden, sondern es müsste eine neue gesamtäumliche, planerische Aufarbeitung und umfassende Abwägung mit eventueller Änderung des RROP erfolgen.

- Beispiel 3 (maßgebliche Planungsebene LROP/ RROP; „Salamitaktik“):

*Eine Gemeinde will in der Bauleitplanung neue Wohnbauflächen ausweisen, weil sich infolge örtlicher Entwicklungen dafür ein unvorhergesehener Bedarf ergeben hat. Die dafür vorgesehenen Flächen berühren ein im LROP und RROP ausgewiesenes Vorranggebiet für Rohstoffgewinnung (RROP ohne „Öffnungsklausel“), haben aber auf andere Belange keine erkennbaren Auswirkungen. Innerhalb des betroffenen Vorranggebietes sollen an einer Stelle ca. 0,5 ha und an anderer Stelle ca. 5 ha als Wohnbauflächen ausgewiesen werden.*

In Hinblick auf die geringe Größe der betroffenen Flächen im Verhältnis zur maßstabsbedingten „Ungenauigkeit“ des LROP (1 mm<sup>2</sup> im LROP = 25 ha) und die im LROP vorgesehenen Klauseln über die räumliche Konkretisierung und Abweigungsmöglichkeiten auf regionaler Ebene kann in Bezug auf das LROP noch von einer Zielkonformität ausgegangen werden. Ein diesbezügliches Zielabweichungsverfahren wäre nicht erforderlich.

In Bezug auf die Festlegung des RROP wäre jedoch ein Zielabweichungsverfahren notwendig.

Auf die Beurteilung der raumordnerischen Vertretbarkeit und der Grundzüge der Planung (Präzedenzfälle) kann es sich auswirken, ob eine Gemeinde regelmäßig immer wieder neue Baugebiete auf Vorrangflächen ausweisen will. Dies könnte dazu führen, dass in der Gesamtbilanz die raumordnerische Vertretbarkeit zu verneinen ist oder im Einzelfall sogar Grundzüge der Planung berührt werden, falls das Gesamtkonzept der Rohstoffsicherung unterlaufen würde. Selbst wenn die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen für eine Zielabweichung nach § 11 (noch) erfüllt sein sollten, kann im Rahmen des Ermessens erwogen werden, ob angesichts einer solchen „Salamitaktik“ die Zielabweichung zugelassen werden soll oder nicht. Bei der Prüfung muss jedoch stets eine Einzelfallbetrachtung erfolgen, in die neben der Größe des Plangebiets des Bauleitplans auch seine Lage innerhalb des Vorranggebietes sowie die Gründe für die getroffene Standortentscheidung einzubeziehen wären.



- Beispiel 4 (Antragsbefugnis):

*Ein privater Investor, der ein raumbedeutsames Vorhaben an einem gegen Ziele der Raumordnung verstoßenden Standort „auf der grünen Wiese“ verwirklichen möchte, beantragt die Zulassung einer Zielabweichung von Festsetzungen im LROP und RROP bei den jeweils zuständigen Landesplanungsbehörden.*

Der Antrag ist mangels Antragsbefugnis unzulässig. Antragsbefugt wäre dagegen die Gemeinde, um ihre Bauleitplanung abweichend von Zielen der Raumordnung dahingehend ändern zu dürfen, dass das Großprojekt planungsrechtlich zulässig wird (sofern sie dies städtebaulich vertritt). Antragsbefugt wäre auch die für die Erteilung der Bau- oder sonstigen Genehmigung zuständige Behörde, sofern die Genehmigung des Vorhabens (z. B. Baugenehmigung) auch eine Prüfung von Zielen der Raumordnung verlangt (Raumordnungsklausel). Ohne korrekten Antrag wäre allenfalls eine Einleitung von Amts wegen möglich (Ermessen).

## 8. Raumordnungsverfahren (zu §§ 12 bis 18 NROG)

Die Ausführungen unter **Nr. 2 der VV-NROG** sind zu beachten. Die VV-NROG enthalten allgemeine Erläuterungen zum Raumordnungsverfahren und Vorgaben für die Durchführung solcher Verfahren durch die unteren Landesplanungsbehörden. Die Ausführungen gelten aber gleichermaßen bei Raumordnungsverfahren für **Vorhaben übergeordneter Bedeutung**, die gemäß § 25 Abs. 3 oder § 25 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. Satz 1 Nr. 2 in die Zuständigkeit der obersten Landesplanungsbehörde fallen. Die in die Zuständigkeit der obersten Landesplanungsbehörde fallenden Raumordnungsverfahren werden durch das ML, Regierungsvertretung Braunschweig, Hannover, Lüneburg oder Oldenburg entsprechend den jeweiligen räumlichen Zuständigkeitsbereichen geführt (Anschriften und Zuständigkeitsbereiche s. unter [Nr. 4](#)).

Die nachfolgenden Hinweise ergänzen die in Nr. 2.7 der VV-NROG enthaltenen Erläuterungen.

Für **Kostenentscheidungen** sind neben der Regelung in § 18 NROG folgende Rechtsgrundlagen zu beachten:

- §§ 1 und 3 Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz – NVwKostG – in Verbindung mit § 1 der Allgemeinen Gebührenordnung – AllGO (Grundlage für die Feststellung zum Bestehen einer konkreten Kostenpflicht für die Amtshandlung),
- § 5 Abs. 1 NVwKostG (Grundlage für die Feststellung, dass der Veranlasser der Amtshandlung – also der Vorhabenträger/ Investor – Kostenschuldner ist),
- § 9 NVwKostG i.V.m. Anmerkung b) zum Kostentarif Nr. 71 der AllGO, nur falls die Gebührenerhebung auf AllGO-Kostentarif Nr. 71.2.3 oder 71.3.3 gestützt werden soll (Grundsätze für die Bemessung einer Gebühr, wenn in der AllGO keine Festgebühr festgesetzt ist, sondern ein Gebührenrahmen besteht),
- § 1 AllGO i.V.m. der genauen Nr. des Kostentarifs der AllGO (Grundlage für die Gebührensatzfestsetzung im Einzelnen) - z. B. Kostentarif Nr. 71.1.1 wenn bereits ohne Antragskonferenz über das Absehen von einem Raumordnungsverfahren entschieden wird und nur die Grundgebühr ohne erhöhten Beratungsaufwand geltend gemacht wird, sowie
- § 13 NVwKostG (Grundlage für die Erhebung von Auslagen, die im Einzelnen aufzuschlüsseln sind).

Falls keine besonderen Auslagen angefallen sind und deshalb keine Kosten nach § 13 NVwKostG erhoben werden, sollte dies aus dem Bescheid ebenfalls deutlich hervorgehen, damit Rechtsklarheit besteht.

Sofern Raumordnungsverfahren bei Vorhaben von übergeordneter Bedeutung durch die oberste Landesplanungsbehörde durchgeführt werden, wird für die **Kostenfestsetzung** eine Orientierung an dem landeseinheitlichen Vordruck „Kostenfestsetzungsbescheid“ (Vordruck Nr. 053 001) empfohlen. Sofern die Kostenlastentscheidung gemeinsam mit der Kostenfestsetzung der Höhe nach in einem individuell formulierten Kostenbescheid erfolgt, sollten neben den Zahlungsdaten folgende **Standardhinweise** aus dem o.a. landeseinheitlichen Vordruck übernommen werden:

- Hinweis auf Einhaltung der Zahlungsfrist,
- Hinweis, dass bei verspäteter Zahlung – maßgeblich ist der Tag des Geldeingangs – ggf. entstehende Kosten der Mahnung zu tragen sind und für jeden angefangenen Monat der Säumnis ein Säumniszuschlag von eins vom Hundert des rückständigen Betrages erhoben werden kann,
- Hinweis, dass die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Anforderung von Kosten gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) keine aufschiebende Wirkung hat und in einem solchen Fall die Zahlungsverpflichtung zunächst unverändert weiter besteht.

## 9. Verwirklichung der Raumordnungspläne, regionalisierte Landesentwicklung (zu § 19 NROG)

§ 19 zielt darauf ab, die freiwillige Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure zur Verwirklichung der Raumordnungspläne (LROP und RROP) zu unterstützen. Er bietet damit den Rahmen für die sogenannten **informellen Instrumente der Raumordnung und Landesentwicklung**, die nicht detailliert durch Rechtsvorschriften reglementiert sind. Hierdurch wird eine flexible, vielfältige, auf die spezifischen Gegebenheiten ausgerichtete Gestaltung und Steuerung raumbedeutsamer Entwicklungen ermöglicht. Insbesondere mit der Förderung von Kooperationsstrukturen und der Erarbeitung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten kann zur Verwirklichung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung sowie zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen oder Maßnahmen beigetragen werden.

Beispiele für informelle Prozesse und Instrumente sind

- Aufbau von **regionalen und überregionalen Kooperationen** zum Zweck der Erarbeitung gemeinsamer Strategien oder Konzepte im Hinblick auf regionalspezifische Ressourcen, Potenziale und Problemlagen sowie deren Umsetzung durch konkrete Projekte
- **Regionale Entwicklungskonzepte**
  - entweder als prozess- und projektorientierte Planungsinstrumente mit themenübergreifendem, integriertem Ansatz,
  - oder als themenorientierte Instrumente zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen für bestimmte Handlungsfelder mit hohem Koordinierungserfordernis (wie Einzelhandelskonzepte, Bodenabbauleitpläne usw.),
- **Regionalmanagement und Regionalmarketing.**

Die Wirkung solcher Instrumente beruht auf

- ziel- und handlungsorientierter Vorgehensweise,
- der Sicherstellung eines transparenten Informations-, Kommunikations- und Koordinationsprozesses unter Einbeziehung aller relevanten Stellen und Akteure,
- der Überzeugungskraft der Inhalte von Konzepten und Strategien und deren Umsetzungsfähigkeit,
- dem Engagement und der gemeinsamen Verantwortung der zusammenarbeitenden Akteure sowie
- der Unterstützung durch die Träger der Landes- und Regionalplanung.

Voraussetzung ist die **aktive Einbindung** relevanter öffentlicher Stellen, Institutionen und Personen (z. B. Kommunen, Fachbehörden, Kammern, Vertreter aus Industrie, Handel und Gewerbe, Gewerkschaften, Verbände, Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung, Ban-

ken und Sparkassen und verschiedene gesellschaftliche Gruppen). Die für öffentliche Stellen und Planungsträger bestehende **Bindung an die Erfordernisse der Raumordnung** bleibt dabei unberührt.

Als Instrument der Abstimmung von Planungen und Maßnahmen unter Berücksichtigung eines raumordnerischen Interessensausgleichs kommt auch ein **raumordnerischer Vertrag** als besonderer Fall des öffentlich-rechtlichen Vertrages (§§ 54 ff VwVfG) in Betracht. Vertragspartner sind dabei in der Regel einerseits das Land als Träger der Landesplanung oder ein Regionalplanungsträger und andererseits eine oder mehrere Kommunen, im Einzelfall ggf. noch andere öffentliche oder private Planungsträger. Um für ein Regionales Entwicklungskonzept die notwendige Verbindlichkeit sicherzustellen, kann aber beispielsweise ein Vertrag auch zwischen allen Kommunen der jeweiligen Region und weiteren Mitwirkenden – bei Einzelhandelskonzepten z. B. einschließlich der zuständigen Industrie- und Handelskammern und beteiligter Einzelhandelsverbände – abgeschlossen werden. Allerdings hat nicht jeder interkommunale Kooperationsvertrag seine Grundlage in § 19 NROG und ist als raumordnerischer Vertrag einzustufen. Möglich sind raumordnerische Verträge ferner im Bereich Länder- und Staatsgrenzen überschreitender Kooperationsvereinbarungen zur Koordinierung der Raumordnung.

Raumordnerische Verträge dienen dazu, im Einklang mit gemeindlichen Interessen eine verbindliche Grundlage für die **Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder Regionalen Entwicklungskonzepten** zu schaffen. Sie ergänzen damit das vorhandene Instrumentarium der Raumordnung. Es können grundsätzlich nur Vereinbarungen über solche Angelegenheiten getroffen werden, die tatsächlich in den **Einfluss- und Aufgabenbereich der jeweiligen Partner** fallen. So kann beispielsweise nicht von der obersten Landesplanungsbehörde vertraglich zugesichert werden, dass eine bestimmte Festlegung im LROP erfolgen wird, denn hierüber kann nur nach einem umfassenden Beteiligungsverfahren unter Einbeziehung des Niedersächsischen Landtages und nur durch Verordnung der Landesregierung entschieden werden. Öffentliche Aufgabenträger müssen

- die Beschränkungen der für sie maßgeblichen Sachmaterie,
- das rechtsstaatliche Gebot einer gerechten Abwägung und
- den Grundssatz einer unzulässigen Vorwegbindung maßgeblicher Entscheidungsträger beachten.

Die **Bindungswirkung freiwilliger Vereinbarungen, Verwaltungsvereinbarungen oder Verträge** zur Beachtung und Umsetzung entwickelter Konzepte erstreckt sich unmittelbar nur auf die daran Beteiligten. Ist dagegen eine generelle Bindungswirkung für bestimmte Konzepte gegenüber allen öffentlichen Stellen und Planungsträgern beabsichtigt, kann dies durch

Einbindung in einen Raumordnungsplan erfolgen. So können Inhalte/ Bestandteile Regionaler Entwicklungskonzepte durch Integration in die RROP Rechtswirksamkeit erlangen (vgl. [Nr. 4.1.4](#)). Umgekehrt kann unter Umständen im Raumordnungsplan der Detaillierungsgrad satzungs- oder verordnungsrechtlicher Regelung reduziert werden, weil eine „Feinsteuerung“ über Regionale Entwicklungskonzepte als geeigneter angesehen wird. Beispielsweise wird im LROP auf regionale Konzepte in Abschnitt 1.1 Ziffer 04, Abschnitt 1.3 Ziffer 02 und Abschnitt 2.3 Ziffer 03 Bezug genommen.

In Niedersachsen ist die **regionalisierte Landesentwicklung** auf Basis **freiwilliger Zusammenarbeit** unterschiedlicher Stellen und Akteure von großer Bedeutung. Zu den Aufgaben der obersten Landesplanungsbehörde gehören in diesem Rahmen

- Strategie- und Konzeptentwicklung zur Initiierung regionaler Netzwerke und Kooperationen unter Berücksichtigung der Leitlinien zur Landesentwicklung sowie der Ziele und Grundsätze des LROP,
- Beratung und Unterstützung beim Aufbau und der Weiterentwicklung regionaler Netzwerke und Kooperationen sowie zur Etablierung von Strukturen des Regional- und Projektmanagements, auch im Rahmen einer europaorientierten Landesentwicklungspolitik,
- Unterstützung und Begleitung bei der Entwicklung und Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte mit integriertem oder themenorientiertem Ansatz,
- evaluierende Begleitung regionaler Kooperationsprozesse mit dem Ziel, effektiv gestaltete Modelle und Konzepte für andere Teilräume des Landes nutzbar zu machen,
- Koordinierung des Dialogs der regionalen Kooperationen mit der Landesebene (z. B. zu Regionalen Entwicklungskonzepten, regionalen Leitprojekten, projekt- und organisationsbezogenen Unterstützungsmaßnahmen),
- Koordinierung der länder- und staatenübergreifenden raumordnerischen Zusammenarbeit, transnationale raumordnerische Zusammenarbeit für die Kooperationsräume Nordsee und Ostsee (INTERREG B-Programme)
- Informationsvermittlung und Erfahrungsaustausch mit den regionalen Akteuren, z. B. durch Workshops, Newsletter oder andere Öffentlichkeitsarbeit.

Die o.a. Ausführungen zu Regionalen Entwicklungskonzepten beziehen sich ausschließlich auf solche im Sinne des § 19 NROG, die der Verwirklichung der Raumordnungsplanung dienen. Der Begriff „regionale Entwicklungskonzepte“ taucht jedoch auch in anderen Rechtsgebieten oder Regelungswerken auf (z. B. in den Grundsätzen für die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) und kann dort einen anderen Inhalt sowie andere Aufstellungsmodalitäten haben. Dies ist zu beachten.



## 10. Überwachung (zu § 19a NROG)

§ 19 a dient (in Ausgestaltung des § 7 Abs. 10 ROG) der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie, ABl. EG Nr. L 197 S. 30). Danach hat eine Überwachung hinsichtlich der erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung der Raumordnungspläne ergeben können, zu erfolgen. Grundlage der Überwachung sind die bereits im Umweltbericht (§ 5 Abs. 1, s. [Nr. 4.3.3.1](#)) bzw. der Begründung des Raumordnungsplans (§ 6 Abs. 2 Satz 2) ausgewiesenen Überwachungsmaßnahmen.

Die Überwachung soll einen **Vergleich** zwischen den Ergebnissen der Umweltprüfung und den tatsächlich eintretenden Auswirkungen auf die Umwelt ermöglichen. Zu prüfen ist deshalb, inwieweit die laut Umweltbericht erwarteten positiven und negativen **Umweltauswirkungen** tatsächlich eingetreten sind oder nicht und welche unvorhersehbaren erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt sich stattdessen durch die Umsetzung der im LROP oder RROP vorgesehenen Festlegungen ergeben haben. Mit der Überwachung wird eine Nachkontrolle der Annahmen und Prognosen vorgenommen, die im Rahmen des Umweltberichts bei der Aufstellung oder Änderung des Raumordnungsplans getroffen wurden. Unerwartete Veränderungen in der Umwelt, die sich ggf. beim Vergleich von Umweltdaten oder -zustandsbeschreibungen unterschiedlicher Stichtage zeigen, können jedoch viele Ursachen haben und nicht ohne weiteres der Durchführung des Raumordnungsplans angelastet werden. Die Überprüfung nach § 19a ist eher auf solche unvorhergesehenen Auswirkungen gerichtet, die

- auf im Nachhinein erkannte Unzulänglichkeiten der Prognosen im Umweltbericht zurückzuführen sind (z. B. hinsichtlich der vorhergesagten Intensität von Auswirkungen auf die Umwelt) oder
- aus veränderten Umständen resultieren, die dazu geführt haben, dass bestimmte Annahmen in der Umweltprüfung teilweise oder ganz hinfällig geworden sind.

Ziel der Überwachung ist insbesondere, möglichst frühzeitig **unvorhergesehene, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu ermitteln**, um etwaigen negativen Wirkungen bei Bedarf durch geeignete **Abhilfemaßnahmen** begegnen zu können (etwa Schutzmaßnahmen oder eine Anpassung des Plans an die aktuellen Verhältnisse). Die Entscheidung darüber obliegt dem Träger der Planung; eine Rechtsverpflichtung zum Tätigwerden bei unvorhergesehenen Umweltauswirkungen besteht nicht. Darüber hinaus sollen Informationen über die Qualität des bestehenden Umweltberichts gesammelt werden, die bei späteren Planänderungsverfahren oder einer Neuaufstellung des Raumordnungsplans für die Ausarbeitung künftiger Umweltberichte herangezogen werden können (**Qualitätskontrolle**).



Die **Art und Methode der Überwachung** bleibt dem zuständigen Planungsträger überlassen. Er entscheidet, auf welche Weise und in welchem Zeitrahmen die Überwachung durchgeführt wird und welche Einflussgrößen/ Variablen dabei betrachtet werden. Die Auswahl der zu betrachtenden Umweltdaten hängt von den Eigenschaften und Details des Raumordnungsplans und den im Umweltbericht vorhergesehenen Auswirkungen ab. Die Überwachung kann darauf ausgerichtet werden, die großemäßige, zeitliche und räumliche Entwicklung wichtiger Parameter kontinuierlich zu verfolgen. Sie kann auch als Instrument zur Verifizierung von Prognosen des Umweltberichts nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums gestaltet werden. Denkbar ist auch eine Betrachtung zentraler Einzelmaßnahmen, wenn sie laut Umweltbericht prägend für die vorausgesehenen Umweltauswirkungen sind. Gegenstand der Überwachung ist zwar der Raumordnungsplan in seiner Gesamtheit, allerdings lassen sich aus den Auswirkungen von Einzelvorhaben meist Rückschlüsse auf die Umweltauswirkungen des Plans insgesamt ziehen.

**Informationen über die Umweltauswirkungen** des jeweiligen Raumordnungsplans müssen nicht zwingend speziell für diesen Zweck erhoben werden, sondern es können auch andere geeignete Überwachungsmechanismen und Informationsquellen genutzt werden. Die Überwachung kann damit effizient gestaltet und Doppelarbeit vermieden werden. Ob und inwieweit **bestehende Überwachungsinstrumente und Datenquellen** im Einzelnen genutzt werden können, hängt u. a. von der Aktualität und Aussagefähigkeit der Daten für den jeweiligen Raumordnungsplan ab. Denkbar erscheint beispielsweise eine Verknüpfung mit

- dem Raumordnungskataster (§ 20),
- dem Fachinformationssystem Raumordnung (FIS-RO),
- dem im Aufbau befindlichen GDI-Portal Niedersachsen (GDI = Geodateninfrastruktur) oder
- Umweltinformationssystemen (z. B. NUMIS – Niedersächsisches Umweltinformationssystem, GEOSUM – Geoinformationssystem Umwelt, UDK – Umweltdatenkatalog).

Die Mitteilungen anderer Behörden des Landes, der Kommunen und sonstiger Institutionen gemäß § 21 Abs. 2 können ebenfalls im Zuge der Überwachung herangezogen werden (Pflicht zu Mitteilungen über raumbedeutsame Planungen, Maßnahmen und Einzelvorhaben sowie etwaige Erkenntnisse über erhebliche Umweltauswirkungen, die sich aus der Umsetzung der Raumordnungspläne ergeben). In diesem Zusammenhang können auch Erkenntnisse aus den Monitoringmaßnahmen nach der FFH-Richtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie genutzt werden (Pflicht zum Monitoring und zur regelmäßigen Berichterstattung gegenüber der EU-Kommission zum Zustand der Schutzgüter nach den Richtlinien). Die Erhebung der Umweltinformationen reicht allein für eine Überwachung jedoch nicht aus, sondern es ist eine **gezielte Auswertung** notwendig.

## 11. Führung des Raumordnungskatasters (zu § 20 NROG)

Die Ausführungen unter **Nr. 3 der VV-NROG** sind zu beachten. Darin sind Inhalt und Zweck des Raumordnungskatasters (ROK) sowie die Pflichten zur Mitteilung der in das ROK einzubringenden Informationen beschrieben.

Das ROK wird bei der obersten Landesplanungsbehörde – ML, Regierungsvertretung Braunschweig, Hannover, Lüneburg oder Oldenburg entsprechend den jeweiligen räumlichen Zuständigkeitsbereichen – geführt (Anschriften und Zuständigkeitsbereiche s. unter [Nr. 4](#)). Neben den Informationen, die seitens der unteren Landesplanungsbehörden für die Führung des Raumordnungskatasters übermittelt werden, können auch Informationen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen einfließen, die der obersten Landesplanungsbehörde aus anderen Quellen (z. B. von anderen Landesbehörden) unmittelbar zugehen. Die Informationen der unteren Landesplanungsbehörden für das ROK sind in **digitaler Form** zu liefern; das Datenformat wird – bis zur Festlegung eines einheitlichen Standards – jeweils im Einzelfall zwischen der unteren und der obersten Landesplanungsbehörde abgestimmt.

Zu den Aufgaben der obersten Landesplanungsbehörde gehört die Führung des „**Objektarten- und Signaturenkataloges für das ROK**“ (**ROK-OS**). Aus dem ROK-OS ergeben sich die im ROK zu erfassenden Planungen und Maßnahmen sowie die für ihre Darstellung im ROK maßgeblichen Signaturen. Informationen zum ROK und zum ROK-OS erteilt die oberste Landesplanungsbehörde. Von dort können auf Anforderung auch Daten- und Kartenauszüge zur Verfügung gestellt werden.

Eine Ausfertigung des ROK wird den unteren Landesplanungsbehörden für ihr Gebiet gebührenfrei zur Verfügung gestellt. Eine **Weitergabe von Auszügen aus dem ROK** durch die oberste Landesplanungsbehörde ist an andere Nutzer (z. B. Planungsträger) auf Anforderung möglich. Die Weitergabe von Auszügen aus dem ROK erfolgt grundsätzlich als **Rasterdaten** in Form von Ausdrucken (Plots) oder in Form von Bilddateien (meist pdf-Dateien) auf Basis der digitalen topographischen Karte der Landesvermessung. Sofern im Einzelfall **Vektordaten** weitergegeben werden, die als Datenebene in andere Kartengrundlagen/Pläne eingefügt und verarbeitet werden können, erfolgt eine Weitergabe entweder auf Datenträgern oder per E-Mail in Dateiform (z. B. zip-Archiv). Für die Verwendung von Vektordaten sind die dafür im Einzelfall geltenden oder ggf. erst abzuschließenden Nutzungsvereinbarungen zu beachten; bei einer eventuellen Weitergabe von Vektordaten ist in geeigneter Form sicherzustellen, dass die Nutzungsvereinbarungen auch vom Empfänger der Daten eingehalten werden.

Sofern für die Erteilung von Auskünften aus dem ROK **Kosten** entstehen, sind diese nach Maßgabe des NVwKostG vom Nutzer zu tragen; hierauf ist der Nutzer vor Inanspruchnahme der Verwaltungsleistung hinzuweisen. Kosten können sich für die Verwaltungsleistung als solche (Gebühren für die Bearbeitung, Bereitstellungsentgelte) oder für besondere Aufwendungen (Auslagen) ergeben.

Ein eigenständiger **Gebührentarif** für Auskünfte aus dem ROK ist derzeit in der AllGO nicht vorgesehen. Eine analoge Heranziehung der Gebührentarife der Kostenordnung für das amtliche Vermessungswesen (KOVerm) für Bereitstellungsentgelte ist nicht möglich. Es besteht daher derzeit nur die Möglichkeit, Gebühren auf Basis des übergreifenden Kostentarifs Nr. 10 der AllGO „Auskünfte aus Registern und Karteien“ zu erheben.

**Gebührenfreiheit** kann nach **§ 2 Abs. 1 NVwKostG** für verschiedene Behörden und öffentliche Institutionen bestehen, sofern die Gebühr nicht einem Dritten zur Last gelegt werden kann. Zunächst ist danach Gebührenfreiheit nur für Landesbehörden und für Kirchen einschließlich deren öffentlich-rechtlicher Verbände, Anstalten und Stiftungen vorgesehen. Andere Behörden öffentlicher Rechtsträger in Niedersachsen (z. B. Gemeinden, Landkreise), Bundesbehörden und Behörden anderer Bundesländer genießen nur dann Gebührenfreiheit, wenn sie die Auskunft aus dem ROK „in Ausübung öffentlicher Gewalt“ beantragt haben, also hoheitlich tätig werden. Übernimmt eine Behörde Aufgaben, wie sie auch Privatpersonen ausüben (z. B. Planung eigener Gebäude oder Vorbereitung von Grunderwerb, auch wenn er öffentlichen Zwecken dienen soll) oder tritt sie durch ihre Tätigkeit in Wettbewerb zur privaten Wirtschaft (z. B. Erstellung von Gutachten, Studien usw.), so ist ihre Tätigkeit nicht mehr hoheitlich. Für dafür benötigte Auskünfte aus dem ROK scheidet eine Gebührenfreiheit aus. Für Planungsträger, die zwar öffentliche Aufgaben wahrnehmen, aber in privater Organisationsform auftreten, greift § 2 Abs. 1 NVwKostG ebenfalls nicht.

Darüber hinaus kann im Einzelfall gemäß **§ 2 Abs. 2 NVwKostG** von einer Gebührenerhebung ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht. Ein öffentliches Interesse kann beispielsweise gegeben sein, wenn die Auskunft aus dem ROK

- im Zusammenhang mit Planungen und Maßnahmen oder mit Forschungsvorhaben steht, für die in erheblichem Umfang öffentliche Förderungsmittel eingesetzt werden (z. B. Maßnahmen für Naturschutzzwecke, Sanierungsmaßnahmen nach den §§ 136 ff. BauGB, Industrieansiedlungen, geförderte Studien zu umweltrelevanten Themen usw.) oder
- von öffentlichen Stellen oder Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG oder deren Beauftragten eingeholt wird und insbesondere dazu beitragen soll, die gemäß

§ 21 NROG vorgeschriebene Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu erleichtern ([s. Nr. 12](#)).

Als öffentliche Stellen sind hierbei gemäß § 3 Nr. 5 ROG Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zu verstehen.

**Auslagen** für besondere Aufwendungen, wie beispielsweise für Datenträger, Plots oder Ähnliches, können nach § 13 NVwKostG auch unabhängig von einer Gebührenerhebung geltend gemacht werden. Gegenüber anderen Behörden sollen Auslagen nur geltend gemacht werden, wenn die Behörde einem anderen Rechtsträger angehört (z. B. Kommune, Bund) und die Höhe der Auslagen 25 Euro übersteigt.

Über ggf. anfallende Kosten (Gebühren und Auslagen) ist ein **Kostenbescheid** zu fertigen.



## 12. Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (zu § 21 NROG)

Entsprechend dem in § 1 Abs. 1 beschriebenen, fachübergreifenden Auftrag der Raumordnung ist in § 21 Abs. 1 ein allgemeines **Abstimmungsgebot** bezüglich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen festgeschrieben. Dieses Gebot richtet sich an alle öffentlichen Stellen und an Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Der Begriff des Abstimmens geht über den bloßen Informationsaustausch oder die Anhörung anderer Stellen hinaus. Vielmehr ist dabei gefordert, Ergebnisse einer Anhörung auch in den eigenen Planungs- und Entscheidungsprozess mit dem Ziel einzubeziehen, möglichst zu einem einvernehmlichen, koordinierten Ergebnis über die anstehende Planung oder Maßnahme zu kommen. Angesichts der Aufgabe der Raumordnung, raumbedeutsame Einzelvorhaben auf ihre Übereinstimmung mit den fachübergreifenden Erfordernissen der Raumordnung (Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung) zu überprüfen, spielen raumordnerische Stellungnahmen im Abstimmungsprozess eine wichtige Rolle.

Eine zentrale Voraussetzung für die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen im Rahmen formeller und informeller Instrumente der Raumordnung ist ein umfassender und frühzeitiger **Informationsaustausch**. Die Grundlage hierfür bieten u.a. die in § 21 Abs. 2 normierten Mitteilungspflichten. Danach sind alle Behörden des Landes, die Landkreise und Gemeinden sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden, öffentlich-rechtlichen Institutionen verpflichtet, die Landesplanungsbehörden frühzeitig über raumbeanspruchende oder -beeinflussende Planungen, Maßnahmen und Einzelvorhaben aus ihrem Zuständigkeitsbereich zu informieren. Auch die Mitteilung der Ergebnisse abgeschlossener Verfahren ist für eine Abstimmung oder Koordinierung unterschiedlicher Planungen und Maßnahmen wichtig.

Die Mitteilungspflichten erstrecken sich ferner auf **Kenntnisse über erhebliche Umweltauswirkungen**, die sich aus der Durchführung des LROP und der RROP ergeben (z. B. infolge der Umsetzung konkreter Projekte). § 21 Abs. 2 Satz 2 ergänzt insoweit die Regelungen zur Überwachung der Umweltauswirkungen von Raumordnungsplänen (§ 19 a, s. [Nr. 10](#)) und schafft die Voraussetzungen für ein praktikables Monitoring.

Neben den Mitteilungspflichten ist ferner ein **Auskunftsanspruch** der Landesplanungsbehörden gesetzlich verankert (§ 21 Abs. 3).

Die unteren Landesplanungsbehörden haben wiederum die ihnen über raumbedeutsame Vorhaben in ihrem Zuständigkeitsbereich vorliegenden Informationen an die für die Führung des Raumordnungskatasters (§ 20) zuständige oberste Landesplanungsbehörde weiterzugeben ([s. Nr. 11](#)). § 21 ermöglicht im Zusammenspiel mit § 20 damit zugleich den Aufbau des **Fachinformationssystems Raumordnung (FIS-RO)** als integraler Bestandteil des Geodatenportals GDI-Niedersachsen, das mittelfristig allen zugelassenen Nutzern die Abfrage tagesaktueller Raumordnungsdaten eröffnen soll.

### **13. Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen (zu § 22 NROG)**

Die Ausführungen unter **Nr. 4 der VV-NROG** sind zu beachten. Die VV-NROG betreffen Untersagungsverfügungen der unteren Landesplanungsbehörden zum Schutz bestehender oder in Aufstellung befindlicher Ziele eines RROP. Die Ausführungen gelten aber gleichermaßen bei Verfahren zur Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zum **Schutz** bestehender oder in Aufstellung/ Änderung befindlicher **Ziele des LROP**, die gemäß § 25 Abs. 4 Satz 2 in die Zuständigkeit der obersten Landesplanungsbehörde fallen.





## 14. Verfügungen zur Anpassungspflicht der Gemeinden (zu § 23 NROG)

Bereits in § 1 Abs. 4 BauGB ist bestimmt, dass Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Es kann jedoch Fälle geben, in denen ältere Bauleitpläne – die bei ihrer Aufstellung noch im Einklang mit den Zielen der Raumordnung standen – mittlerweile im Widerspruch zu aktuellen Zielen der Raumordnung aus dem LROP oder RROP stehen. Neben einem Einschreiten auf Basis der Kommunalaufsicht wegen Verstoßes gegen Baurecht ist dann auch ein Tätigwerden der obersten Landesplanungsbehörde möglich. § 23 stellt eine gesonderte **raumordnungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage** dar, nach der von einer Gemeinde die **Anpassung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen** an die geltenden Ziele der Raumordnung gefordert werden kann. Im Vorfeld ist zu prüfen, ob durch freiwillige Vereinbarungen mit der Gemeinde ein formelles Anpassungsverlangen entbehrlich ist.

Ist zum Schutz der Rechtsordnung und zur Wahrung der Belange der Raumordnung und Landesplanung eine Verfügung zur Anpassung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen erforderlich, ist die betroffene Gemeinde vorher anzuhören. Da im Einzelfall Entschädigungsansprüche nach Maßgabe des § 23 Abs. 2 entstehen könnten, ist die Gemeinde im Zuge der Anhörung auch um die zur Ermittlung etwaiger Ansprüche nach den §§ 39, 42 und 44 BauGB erforderlichen Informationen zu bitten.



## 15. Zuständigkeiten (zu §§ 24 bis 26 NROG)

### 15.1 Landesplanungsbehörden, übertragener Wirkungskreis (§§ 24 und 25)

§ 24 bestimmt, welche Behörden als Landesplanungsbehörden tätig werden. § 25 regelt das Aufgabenverhältnis zwischen der obersten und den unteren Landesplanungsbehörden.

Die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 24 Abs. 1 Satz 2), der Zweckverband Großraum Braunschweig (§ 24 Abs. 2 NROG i.V.m. § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig) und die Region Hannover (§ 9 Nr. 1 des Gesetzes über die Region Hannover) nehmen die Aufgaben der **unteren Landesplanungsbehörde** als Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises wahr. Dem zuständigen Fachministerium – ML – als **oberster Landesplanungsbehörde** obliegt die **Fachaufsicht** über die unteren Landesplanungsbehörden. Die oberste Landesplanungsbehörde stellt sicher, dass die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises rechtmäßig und zweckmäßig ausgeführt werden. Sie kann im Rahmen der Fachaufsicht die nachgeordneten Behörden

- um Unterrichtung bitten,
- rechtswidriges oder unzumutbares Handeln beanstanden und eigene Ermessens- oder Zweckmäßigkeitserwägungen ausüben,
- Weisungen erteilen (z. B. durch Verwaltungsvorschriften oder Einzelanweisungen) oder
- in begründeten Fällen Befugnisse bzw. Verfahren der nachgeordneten Behörden an sich ziehen (bei trotz Ausschöpfung anderer Aufsichtsmittel bestehenden, schwerwiegenden Missständen, bei Gefahr im Verzuge oder aufgrund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung).

Die Fachaufsicht soll jedoch so gehandhabt werden, dass die Entschlusskraft und Entscheidungsfreiheit der unteren Landesplanungsbehörden nicht beeinträchtigt werden (vgl. § 127 NGO und § 69 NLO). Sie erfolgt daher in erster Linie beratend und bedarfsgerecht begleitend (z. B. durch Fachgespräche) und erst in zweiter Linie durch Anwendung von Aufsichtsmitteln.

Zu den Aufgaben bzw. Verfahren im übertragenen Wirkungskreis zählen:

- Raumordnungsverfahren
- Zielabweichungsverfahren
- raumordnerische Untersuchungen von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen
- Abgabe raumordnerischer Stellungnahmen und fachübergreifende Koordinierung.

Für Raumordnungsverfahren ist im Regelfall die untere Landesplanungsbehörde zuständig (§ 25 Abs. 1 und 2); bei Vorhaben übergeordneter Bedeutung kann die oberste Landesplanungsbehörde die Zuständigkeit an sich ziehen (§ 25 Abs. 3). Näheres ist in Nr. 2.2 der VV-NROG erläutert.

Die untere Landesplanungsbehörde ist im Übrigen zuständig, wenn es ausschließlich um Verfahren in Bezug auf Festlegungen eines RROP geht (§ 25 Abs. 4 Satz 1). Wenn bei Zielabweichungsverfahren oder der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen auch Festlegungen des LROP zu prüfen sind, liegt die Zuständigkeit gemäß § 25 Abs. 4 Satz 2 insoweit bei der obersten Landesplanungsbehörde. Bei Zielabweichungsverfahren ist die Vereinbarkeit mit dem LROP vor der Vereinbarkeit mit dem RROP zu prüfen, weil auch die untere Landesplanungsbehörde an das Landesziel gebunden ist. Die untere Landesplanungsbehörde hat daher frühzeitig zu prüfen, ob auch eine Kollision mit Zielen des LROP vorliegt und dafür Sorge zu tragen, dass auch die oberste Landesplanungsbehörde verfahrensmäßig eingebunden wird (vgl. Nr. 1.3 VV-NROG).

Welche Aufgaben darüber hinaus in die Zuständigkeit der obersten Landesplanungsbehörde fallen, ist jeweils an entsprechender Stelle im NROG geregelt. Fehlt eine ausdrückliche Zuständigkeitszuweisung, greift nach Artikel 1 des Gesetzes über die Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen die Auffangregelung in § 2 des Gesetzes zur Auflösung der Bezirksregierungen vom 5. November 2004 (Nds. GVBl. S. 394). Danach ist dann das Fachministerium zuständig.

## 15.2 Regionalplanungsträger, eigener Wirkungskreis (§ 26)

§ 26 regelt die Trägerschaft der Regionalplanung. Träger der Regionalplanung sind die **Landkreise** und **kreisfreien Städte** (soweit sie nicht nach § 26 Abs. 2 diese Aufgabe auf einen Zweckverband übertragen haben), die **Region Hannover** und der **Zweckverband Großraum Braunschweig**.

Regionalplanung (einschließlich der Verwirklichung auch durch informelle Instrumente) zählt zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Die Aufsicht des Landes beschränkt sich auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle, d. h. in erster Linie ob ein RROP den gesetzlichen Verfahrens- und Formerfordernissen sowie inhaltlich den gesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung sowie den Vorgaben des LROP entspricht. Die planerische Abwägung darf inhaltlich nicht bewertet, sondern lediglich auf Abwägungsfehler (s. [Nr. 4.3.7](#) und [6.2](#)) überprüft werden.

## 16. Übergangsvorschriften (zu § 27 NROG)

Gemäß § 27 Abs. 1 sind für alle nach dem 01. Juni 2007 in Kraft tretenden Raumordnungspläne die aktuellen NROG-Vorschriften einschließlich der Regelungen zur Umweltprüfung anzuwenden. Bereits seit 2004 bestanden vergleichbare bundesrechtliche Vorschriften, die bis zur Einführung der Umweltprüfung im Landesrecht unmittelbar galten. Eine Übergangsregelung für am 01.06.2007 noch laufende Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Raumordnungsplänen ist daher im NROG nicht vorgesehen. Lediglich für Verfahren, die vor dem 01. Juni 2004 eingeleitet worden sind, kann gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 ausnahmsweise von **Überwachungsmaßnahmen nach § 19a** abgesehen werden. Dies entspricht der in § 23 Abs. 3 Satz 2 ROG vorgesehenen Übergangsregelung, wonach keine Anwendung des § 7 Abs. 10 ROG vorgesehen war.

Gemäß § 27 Abs. 2 waren bis zum Abschluss der Novellierung des LROP im Januar 2008 anstelle des **§ 2 „Grundsätze der Raumordnung“** übergangsweise noch die in der Anlage des Gesetzes über das LROP Niedersachsen – Teil I – unter B festgesetzten Ziele und Grundsätze der Raumordnung anzuwenden; hiervon ausgenommen waren die in den Abschnitten B 8 und B 9 genannten Bestimmungen über Vorranggebiete, Vorrangstandorte und Vorsorgegebiete. Diese Übergangsregelung galt jedoch nur solange, bis das mit Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten durch das ML vom 13. April 2005 (Nds. MBl. S. 296) eingeleitete Ordnungsverfahren zur Änderung und Ergänzung des LROP Niedersachsen abgeschlossen war. Die entsprechende Verordnung vom 21.01.2008 (Nds. GVBl. S. 26, 75) ist am 30.01.2008 in Kraft getreten. Die Übergangsregelung in § 27 Abs. 2 ist damit ausgelaufen und § 2 gilt uneingeschränkt.



## 17. Allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsätze und Hinweise

Auf Verwaltungsverfahren im Bereich der Raumordnung finden ergänzend die Bestimmungen des VwVfG in Verbindung mit § 1 des Niedersächsischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (NVwVfG) Anwendung, zu denen es umfassende Kommentierungen gibt. Nachfolgend sind daher lediglich einige Kurzstichworte genannt.

### 17.1 Elektronische Kommunikation - § 3a VwVfG

Elektronische Kommunikation ist **bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen** als zusätzlicher Service ausdrücklich gesetzlich vorgesehen (§ 5 NROG). Die Anforderungen an eine elektronische Signatur gelten dabei nicht. Erkennbarkeit des Absenders ist gleichwohl zu fordern; anonyme Stellungnahmen brauchen nicht berücksichtigt werden.

Für die elektronische Kommunikation **im Raumordnungsverfahren** gilt, dass als zusätzlicher Service die Unterlagen für das Beteiligungsverfahren auch elektronisch bereitgestellt werden können. Für die Beteiligung und Stellungnahmen öffentlicher Stellen kommt elektronische Kommunikation nach § 3a Abs. 1 und 3 VwVfG in Betracht (ohne Signaturerfordernis). Für Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit sehen die Vorschriften über das Raumordnungsverfahren in § 15 Abs. 3 NROG ausdrücklich nur die Möglichkeit zu einer „schriftlichen“ Äußerung ohne weitere Regelung vor. Wenn eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden soll, gilt § 3a Abs. 2 VwVfG, der bei elektronischer Äußerung eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz verlangt (vgl. Nr. 2.6.3 der VV-NROG). Stellungnahmen, die dennoch ohne Signatur eingehen, stellen aufgrund der zwingenden gesetzlichen Vorgaben des VwVfG keine zulässige Äußerung dar; ein Anspruch auf Berücksichtigung besteht daher nicht. Es steht im Ermessen der Landesplanungsbehörde, elektronische Stellungnahmen ohne Signatur dennoch zu berücksichtigen.

### 17.2 Verfahrenserfordernisse bei Verwaltungsakten im Sinne des § 35 VwVfG

Raumordnerische Verwaltungsakte unterliegen überdies auch den besonderen Bestimmungen der §§ 35 ff VwVfG. Folgende Entscheidungen auf dem Gebiet des Raumordnungsrechts stellen Verwaltungsakte dar:

- Entscheidungen über die Genehmigung eines RROP (§ 8 Abs. 6),



- Entscheidungen über Zielabweichungen nach § 11,
- Entscheidung über die Kostentragung und Kostenfestsetzung im Zusammenhang mit Raumordnungsverfahren nach § 18 i.V.m. dem NVwKostG und der AllGO,
- Entscheidung über die Kostentragung und Kostenfestsetzung für Auskünfte aus dem Raumordnungskataster nach § 20 i.V.m. dem NVwKostG und der AllGO,
- Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen nach § 22,
- Verfügungen zur Anpassung von Flächennutzungs- oder Bebauungsplänen nach § 23.

Für den Erlass von Verwaltungsakten sind, sofern keine spezialgesetzlichen Sonderregelungen bestehen, die Vorschriften des VwVfG i.V.m. dem NVwVfG zu beachten. Besondere Bedeutung in der Praxis haben dabei:

- § 28 VwVfG – in der Regel Anhörung vor belastenden Entscheidungen
- § 36 VwVfG – Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt
- § 37 VwVfG – ausreichende inhaltliche Bestimmtheit des Verwaltungsaktes (auch in Hinblick auf § 44 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG, wonach Verwaltungsakte nichtig sind, die aus tatsächlichen Gründen niemand ausführen kann)
- § 39 VwVfG – Begründung schriftlicher Verwaltungsakte mit den wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründen, die die Behörde zu der Entscheidung bewogen haben (einschl. Begründung etwaiger Nebenbestimmungen oder Kostenentscheidungen und einschl. Darlegung etwaiger Ermessenserwägungen)
- § 40 VwVfG – ordnungsgemäße Ausübung eines Ermessens, wenn hierfür eine Ermächtigung besteht.

Wenn (z. B. im Rahmen einer „Kann“-Vorschrift) ein Ermessen eingeräumt wird, ob eine Behörde tätig wird oder nicht, ist im Rahmen der Ermessenserwägungen darauf einzugehen, warum überhaupt eine Maßnahme angeordnet, untersagt oder zugelassen wurde (**Entschließungsermessen**). Bestehen mehrere Möglichkeiten, wie eine Behörde tätig werden kann, ist die Auswahl unter mehreren Alternativen oder mehreren Adressaten zu erläutern (**Auswahlermessen**). Grundsätzlich ist unter mehreren Alternativen das mildeste Mittel zu wählen; auf die Angemessenheit von Mitteln ist zu achten. Eine „Soll“-Vorschrift schränkt das Ermessen einer Behörde ein und macht Vorgaben für den Regelfall. Wird hiervon abgewichen, ist dies ebenfalls besonders zu begründen. Eine unterbliebene Darlegung der Ermessenserwägungen kann nicht nachgeholt werden und führt zur Rechtswidrigkeit/ gerichtlichen Aufhebbarkeit der Entscheidung. Lediglich wenn die im Verwaltungsakt dargelegten Ermessenserwägungen nicht umfassend genug begründet wurden, kann im Einzelfall die Begründung nachträglich ergänzt werden (§ 45 VwVfG, § 114 VwGO).

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

### 17.3 Rechtsbehelfsbelehrung

Gemäß § 8a des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung (Nds. AG VwGO) wurde – zunächst für 2005 bis 2009 – das einer Klage vorgeschaltete Widerspruchsverfahren im Bereich des Raumordnungsrechts abgeschafft. Zu raumordnungsrechtlichen Verwaltungsakten kommt daher als Rechtsbehelf nur eine **Klage** vor dem Verwaltungsgericht in Betracht.

Verwaltungsakte sind mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen (über Art und Form des Rechtsbehelfs, die einzuhaltende Frist und den Sitz der Stelle, bei der der Rechtsbehelf vorzubringen ist). Ist die Belehrung unterblieben oder fehlerhaft, läuft gemäß § 58 Abs. 2 VwGO grundsätzlich die Jahresfrist für die Einlegung eines Rechtsbehelfes.



## Abkürzungsverzeichnis

ABI. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AllGO	Allgemeine Gebührenordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BekVO-Kom	Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von Rechtsvorschriften kommunaler Körperschaften
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGBl. II	Bundesgesetzblatt Teil II
Buchst.	Buchstabe
BVerwfE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
Doppelbuchst.	Doppelbuchstabe
EG	Europäische Gemeinschaft
einschl.	einschließlich
EU	Europäische Union
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FIS-RO	Fachinformationssystem Raumordnung
GDI	Geodateninfrastruktur
GEOSUM	Geoinformationssystem Umwelt
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien
ha	Hektar
i.V.m.	in Verbindung mit
INTERREG	Programme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit ( <i>Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen der EU</i> )
KOVerm	Kostenordnung für das amtliche Vermessungswesen
LROP	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
ML	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung ( <i>früher: Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz</i> )
mm <sup>2</sup>	Quadratmillimeter
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz ( <i>früher: Niedersächsisches Umweltministerium</i> )
Nds. AG VwGO	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt

Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
NLO	Niedersächsische Landkreisordnung
NNatG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
Nr.	Nummer
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
NSG	Naturschutzgebiet
NUMIS	Niedersächsisches Umweltinformationssystem
NVwKostG	Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz
NVwVfG	Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.a.	oben angeführte/ angeführten
OVG	Oberverwaltungsgericht
pdf	portable dokument format ( <i>plattformübergreifendes Dateiformat</i> )
RdErl.	Runderlass
ROG	Raumordnungsgesetz
ROK	Raumordnungskataster
ROK-OS	Objektarten- und Signaturenkatalog für das ROK
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm/ Regionale Raumordnungsprogramme
S.	Seite
s.	siehe
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SUP	strategische Umweltprüfung ( <i>für Pläne und Programme</i> )
Tel.	Telefonnummer
UDK	Umweltdatenkatalog
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VerfVO-RROP	Verordnung über die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme ( <i>aufgehoben</i> )
vgl.	vergleiche
VV-NROG	Verwaltungsvorschriften zum NROG
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WSG	Wasserschutzgebiet
z. B.	zum Beispiel
zip-Archiv	zigzag inline package ( <i>komprimiertes Datenpaket</i> )

Herausgeber:

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft,  
Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML)  
Calenberger Str. 2  
30169 Hannover

E-Mail: [Poststelle@ML.niedersachsen.de](mailto:Poststelle@ML.niedersachsen.de)  
[www.ML.niedersachsen.de](http://www.ML.niedersachsen.de)

Redaktion:

ML Referat 302 – Raumordnung und Landesentwicklung

Hinweis:

Eine Vervielfältigung (auch auszugsweise) mit Quellenangabe ist zulässig.

Hannover, September 2008