

**Verwaltungsvorschriften zum ROG und NROG zur Genehmigung
Regionaler Raumordnungsprogramme (RROP) und Ausübung der Rechtsaufsicht
(VV-NROG/ROG – RROP)**

**RdErl. d. ML v. 11. 8. 2015 – 303-20002/37-1 –,
geändert durch RdErl. d. ML v. 2. 5. 2018 – 303-20002/37-1.1 –**

— VORIS 23100 —

Bezug: RdErl. v. 29. 5. 2008 (Nds. MBl. S. 592)
— VORIS 23100 —

Inhaltsübersicht

- 1. Rechtsaufsicht durch obere Landesplanungsbehörden**
 - 1.1 Grenzen des Prüfauftrags in Genehmigungsverfahren nach § 5 Abs. 5 NROG
 - 1.2 Einhaltung gesetzlicher Planungsverpflichtungen und Rahmenbedingungen
 - 1.2.1 Teilplanverbot (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NROG)
 - 1.2.2 Pflicht zur Anpassung von RROP an das LROP (§ 5 Abs. 3 Satz 3 NROG)
 - 1.2.3 Grenzen im Planungsbereich kreisfreier Städte
- 2. Überprüfung der Verfahrensanforderungen bei der Aufstellung und Änderung von RROP**
 - 2.1 Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten, frühzeitige Beteiligung (§ 3 Abs. 1 NROG, § 9 Abs. 1 ROG)
 - 2.2 Durchführung der Umweltprüfung (§ 8 ROG)
 - 2.2.1 Umweltbericht (§ 8 Abs. 1 ROG)
 - 2.2.2 Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrades des Umweltberichts (Scoping, § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG)
 - 2.2.3 Vermeidung von Doppelprüfungen (sog. Abschichtung, § 8 Abs. 3 ROG)
 - 2.2.4 Screening und Verzicht auf Umweltprüfung in Planänderungsverfahren (§ 8 Abs. 2 ROG)
 - 2.3 Beteiligungsverfahren (§ 9 ROG und § 3 Abs. 2 bis 4 NROG)
 - 2.3.1 Unterlagen für das Beteiligungsverfahren (§ 9 Abs. 2 ROG, § 8 Abs. 1 ROG)
 - 2.3.2 Beteiligung öffentlicher Stellen (§ 9 Abs. 2 ROG, § 3 Abs. 2 NROG)
 - 2.3.2.1 Landesbehörden
 - 2.3.2.2 Bundesbehörden
 - 2.3.2.3 Kommunen
 - 2.3.2.4 Weitere Beteiligte
 - 2.3.3 Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 9 Abs. 2 ROG, § 3 Abs. 3 NROG)
 - 2.3.4 Verspätete Stellungnahmen (§ 9 Abs. 2 Satz 4 ROG, § 3 Abs. 2 Satz 5 NROG)
 - 2.3.5 Staatsgrenzen überschreitende Beteiligung (§ 9 Abs. 4 ROG)
 - 2.3.6 Mündliche Erörterung (§ 3 Abs. 4 NROG)
 - 2.3.7 Beteiligung bei Änderung des RROP-Entwurfs während des Verfahrens (§ 9 Abs. 3 ROG)
 - 2.3.8 Vereinfachung des Beteiligungsverfahrens bei geringfügiger RROP-Änderung (§ 6 Abs. 2 NROG)
 - 2.4 (Kommunale) Beschlussfassung
- 3. Überprüfung der Formerfordernisse bei der Aufstellung und Änderung von RROP**
 - 3.1 Kennzeichnungspflicht von Zielen und Grundsätzen (§ 7 Abs. 1 Satz 4 ROG)
 - 3.2 Aufbau und Gliederung des RROP (Ziffer 01 Satz 1 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen)
 - 3.3 Verwendung standardisierter Planzeichen (Ziffer 02 Satz 4 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen)
 - 3.4 Kartengrundlage und Maßstab (Ziffer 02 Satz 1 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen)
 - 3.5 Begründung des RROP (§ 7 Abs. 5 ROG)
- 4. Überprüfung der inhaltlichen Anforderungen an Festlegungen in RROP**
 - 4.1 Inhalte von RROP
 - 4.1.1 Übernahme und Konkretisierung der Ziele des LROP, Entwicklungs- und Anpassungsgebot (§ 13 Abs. 2 Satz 1 ROG, § 5 Abs. 3 NROG)
 - 4.1.2 Übernahme von Aussagen aus anderen raumbedeutsamen Plänen und aus anderen Verfahren (§ 7 Abs. 4 ROG)

- 4.1.3 Weitere regionalplanerische Festlegungen, Festlegungen aus Regionalen Entwicklungskonzepten, Leitbildaussagen
- 4.2 Grenzen regionalplanerischer Festlegungen
- 4.3 Materielle Anforderungen an Ziele und Grundsätze der Raumordnung
- 4.3.1 Ziele der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG i. V. m. § 4 ROG)
- 4.3.2 Ausnahmen von Zielen der Raumordnung (§ 6 Abs. 1 ROG)
- 4.3.3 Grundsätze der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG i. V. m. § 4 ROG)
- 4.3.4 Allgemeine Bestimmtheitsanforderungen
- 4.3.5 Vorranggebiete, Eignungsgebiete (§ 7 Abs. 3 ROG)
- 5. Überprüfung der regionalplanerischen Abwägung**
- 5.1 Anforderungen an die Abwägung in Bezug auf die Umweltprüfung, Natura 2000 (§ 7 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 6 ROG) und Artenschutz
- 5.2 Sonstige Anforderungen an die Abwägung (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ROG)
- 5.3 Dokumentation der Abwägung
- 5.4 Zusammenfassende Erklärung (§ 10 Abs. 3 ROG)
- 6. Genehmigung**
- 6.1 Genehmigungsfrist
- 6.2 Unterlagen für die Genehmigungsprüfung
- 6.3 Genehmigungsbescheid
- 6.3.1 Nebenbestimmungen und Maßgaben
- 6.3.1.1 Nebenbestimmungen
- 6.3.1.2 Maßgaben
- 6.3.2 Ausnahme von der Genehmigung, Teilgenehmigung, Vorweggenehmigung
- 6.3.2.1 Ausnahme von RROP-Teilen von der Genehmigung
- 6.3.2.2 Teilgenehmigung mit Versagung der Genehmigung einzelner RROP-Festlegungen
- 6.3.2.3 Vorweggenehmigung von RROP-Teilen
- 6.3.3 Anregungen und Hinweise
- 6.3.4 Anhörung
- 6.3.5 Begründung des Bescheides
- 6.3.6 Rechtsbehelfsbelehrung
- 6.3.7 Anlagen zum Genehmigungsbescheid
- 7. Nachweis über Ausfertigung, Bekanntmachung und Versendung des verbindlichen RROP an die Beteiligten**
- 7.1 Ausfertigung der Satzung
- 7.2 Bekanntmachungsanforderungen, Versendung und Auslegung des RROP
- 8. Aufhebung und Teilaufhebung von RROP**
- 9. Einhaltung von Überprüfungs-, Aktualisierungs- und Bekanntmachungspflichten bei RROP, Geltungsdauerverlängerung**
- 9.1 Bekanntmachung der Gesamtüberprüfung ohne Änderungsbedarf (§ 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 1 NROG)
- 9.2 Bekanntmachung allgemeiner Planungsabsichten für Neuaufstellung oder Änderung (§ 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 2 NROG)
- 9.3 Verlängerung der Geltungsdauer durch die obere Landesplanungsbehörde und Bekanntmachung (§ 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 3 NROG)
- 10. Fragen der Planerhaltung (§ 11 ROG, § 7 NROG)**
- 10.1 Beachtliche Fehler
- 10.2 Unbeachtliche Fehler
- 10.3 Unbeachtlichwerden von Fehlern (§ 11 Abs. 5 ROG, § 7 NROG)
- 10.4 Ergänzendes Verfahren zur Behebung von Mängeln (§ 11 Abs. 6 ROG)
- 11. Durchführung des Umweltmonitorings (§ 8 Abs. 4 ROG, § 14 NROG)**
- 12. Schlussbestimmungen**

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

1. Rechtsaufsicht durch obere Landesplanungsbehörden

1.1 Grenzen des Prüfauftrags in Genehmigungsverfahren nach § 5 Abs. 5 NROG

RROP, die von den Trägern der Regionalplanung im eigenen Wirkungskreis als Satzungen aufzustellen oder zu ändern sind (Regionalplanungspflicht, § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 7 Abs. 7 ROG, § 5 Abs. 1 Satz 1 und § 6 Abs. 1 NROG), sind vor Genehmigung durch das zuständige Amt für regionale Landesentwicklung als obere Landesplanungsbehörde auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen. Die Aufsicht des Landes beschränkt sich auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle in formeller und materieller Hinsicht. Sie erstreckt sich nicht auf eine fachliche Bewertung oder Zweckmäßigkeitskontrolle.

Zum Prüfungsumfang der oberen Landesplanungsbehörde gehören in formeller Hinsicht die ordnungsgemäße Durchführung der vorgeschriebenen Verfahrensschritte sowie die Einhaltung der Formerfordernisse einschließlich der Bekanntmachungsvorgaben (siehe Nummern 2 und 3). In materieller Hinsicht umfasst die Rechtskontrolle insbesondere die Einhaltung von Mindestinhalten und Grenzen regionalplanerischer Festlegungen, die Umsetzung von Festlegungsaufträgen aus dem Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP), die Vereinbarkeit regionalplanerischer Festlegungen mit höherrangigem Recht sowie die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Abwägung (zum Prüfumfang und zu Abwägungsfehlern siehe Nummern 4 und 5).

Auf Rechtsfehler, die einer Genehmigung entgegenstehen würden, sind die Regionalplanungsträger frühzeitig in geeigneter Art und Weise hinzuweisen.

1.2 Einhaltung gesetzlicher Planungsverpflichtungen und Rahmenbedingungen

1.2.1 Teilplanverbot (§ 5 Abs. 1 Satz 2 NROG)

Bei Aufstellung eines RROP ist der gesamte Planungsraum zu beplanen; räumliche oder sachliche Teilprogramme sind unzulässig. Soll ein bestehendes RROP insgesamt durch ein neues RROP abgelöst werden, darf sich das Aufstellungsverfahren nicht nur i. S. eines Teilplans auf die anders als bisher gefassten Teile beschränken. Auch zeichnerische oder textliche Festlegungen, die mit Festlegungen des bisherigen RROP wortgleich übereinstimmen, müssen im RROP-Entwurf enthalten sein.

Die Möglichkeit, ein bestehendes RROP im Änderungsverfahren bedarfsgerecht in Teilen fortzuschreiben, bleibt hiervon unberührt (§ 6 Abs. 1 Satz 2 NROG). Eine Änderung liegt vor, wenn lediglich ein Teil der Festlegungen des RROP geändert, neu gefasst oder aufgehoben wird oder weitere Festlegungen ergänzend eingefügt werden.

Die Einhaltung des Teilplanverbots ist auch zu prüfen, wenn der Träger der Regionalplanung im Rahmen der Aufstellung seines RROP bestimmte räumliche oder sachliche Festlegungen zurückstellt und nicht zur Genehmigung vorlegt, oder wenn im Genehmigungsverfahren ein Fall des § 5 Abs. 5 Satz 2 NROG vorliegt (siehe Nummer 6.3.2).

Wurden infolge einer gerichtlichen Überprüfung grundlegende Teile eines RROP für unwirksam erklärt, muss zeitnah wieder ein sachlich und räumlich vollständiger Gesamtplan für den Regionalplanungsraum geschaffen werden. Grundlegende Teile eines RROP sind jedenfalls solche, die auf einem ausdrücklich im LROP verankerten Festlegungsauftrag nach § 4 Abs. 1 Satz 1 NROG beruhen oder die aus Sicht des Regionalplanungsträgers für eine geordnete Steuerung der Raumentwicklung im Planungsraum unverzichtbar sind. Über eine gerichtliche Aufhebung regionalplanerischer Festlegungen sind die oberen Landesplanungsbehörden gemäß § 16 Abs. 3 NROG von den unteren Landesplanungsbehörden oder anderen öffentlichen Stellen (z. B. wenn im Zuge einer gerichtlichen Anfechtung von Genehmigungsbescheiden, Bauleitplänen o. a. inzident Festlegungen eines RROP überprüft werden) unverzüglich zu informieren.

1.2.2 Pflicht zur Anpassung von RROP an das LROP (§ 5 Abs. 3 Satz 3 NROG)

Die oberen Landesplanungsbehörden sollen frühzeitig auf die Einhaltung des gesetzlichen Anpassungsgebotes nach § 5 Abs. 3 Satz 3 NROG hinwirken. Danach sind RROP unverzüglich – d. h. ohne schuldhaftes Verzögern durch den Regionalplanungsträger – an Änderungen oder eine Neuaufstellung des LROP anzupassen. Das Anpassungsgebot erstreckt sich auf

- a) die Änderung von RROP-Regelungen, die inhaltlich im Widerspruch zum LROP stehen,
- b) die Umsetzung neuer LROP-Festlegungen im RROP, soweit hierfür im LROP gemäß § 4 Abs. 1 NROG für die Regionalplanung ein ausdrücklicher Handlungsauftrag normiert wurde, sowie
- c) die Anpassung des RROP an verbindliche, formale Erfordernisse nach Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (z. B. Gliederung, Planzeichen).

Das NROG sieht keine Möglichkeit zur Gestattung einer Ausnahme vom Anpassungsgebot vor.

§ 5 Abs. 3 Satz 3 NROG, der ein unverzügliches Tätigwerden des Regionalplanungsträgers fordert, hat als Spezialregelung Vorrang vor der allgemeinen Regelung des § 5 Abs. 7 NROG zu einer turnusmäßigen Gesamtüberprüfung des RROP auf Aktualität mindestens alle zehn Jahre (siehe Nummer 9). Trifft das LROP neue Festlegungen, sind die Regionalplanungsträger daher dazu verpflichtet, umgehend zu prüfen, ob die Ziele und Grundsätze in ihrem RROP mit dem LROP noch im Einklang stehen oder ihm widersprechen. Notwendige Anpassungen an das LROP dürfen nicht ohne sachlichen Grund aufgeschoben und unnötig verzögert werden. Insbesondere darf die Anpassung eines RROP an erfolgte Änderungen des LROP nicht generell bis zu einer „turnusmäßigen“ Aktualisierung des RROP alle zehn Jahre aufgeschoben werden. Umgekehrt ist es zulässig, mit der anlassbezogenen Überprüfung eines RROP auf LROP-Konformität auch die weitergehende Gesamtüberprüfung des RROP nach § 5 Abs. 7 NROG zu verbinden und die turnusmäßige Überprüfung zeitlich vorzuziehen.

Ist ein RROP noch nicht vollumfänglich an das bestehende LROP angepasst und wurden innerhalb eines Jahres nach Wirksamwerden neuer LROP-Festlegungen noch keine Planungsabsichten zu erforderlichen RROP-Anpassungen bekannt gemacht, soll die obere Landesplanungsbehörde den zuständigen Regionalplanungsträger auf die Rechtslage hinweisen. Sie soll den Regionalplanungsträger auffordern, erforderliche Anpassungen ohne weitere Verzögerungen vorzunehmen und den aktuellen Vorbereitungsstand sowie etwaige Gründe für eine verzögerte Anpassung mitzuteilen. Sachliche Gründe für eine (schuldlose) Verzögerung der Umsetzung notwendiger Anpassungen des RROP an das LROP sind beispielsweise die zeitintensive Erarbeitung notwendiger Planungsgrundlagen oder umfassende Abstimmungsprozesse, nicht aber eine dauerhaft fehlende personelle Leistungsfähigkeit, soweit nicht besondere Umstände hinzutreten.

Wird in einem Verfahren zur Aufstellung oder Änderung eines RROP eine gemäß § 5 Abs. 3 Satz 3 NROG notwendige Anpassung an LROP-Festlegungen nicht aufgegriffen, hat die obere Landesplanungsbehörde frühzeitig die Gründe für die verzögerte Anpassung sowie den aktuellen Vorbereitungsstand zu prüfen. Der Normzweck des § 5 Abs. 3 Satz 3 NROG ist darauf ausgerichtet, dass die auf Landesebene festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung verzögerungsfrei auf regionaler Ebene umgesetzt werden, um negative Raumentwicklungen zu vermeiden. Ungerechtfertigte Anpassungslücken stehen einer Genehmigung daher entgegen.

Im Einzelfall kann sich während eines bereits eingeleiteten Aufstellungs- oder Änderungsverfahrens kurzfristig weiterer Anpassungsbedarf ergeben, z. B. wenn während eines bereits sehr weit fortgeschrittenen RROP-Verfahrens noch ein Verfahren zur Änderung des LROP zum Abschluss gebracht wird und dadurch neue Vorgaben des Landes zu beachten sind.

Ferner sind Fallkonstellationen denkbar, bei denen in einer Vielzahl von Regionalplanungsräumen durch Umbrüche in der Rechtsprechung bestehende RROP-Regelungen (insbesondere zur Umsetzung im LROP normierter Handlungsaufträge) aufgehoben werden oder als unwirksam zu qualifizieren sind und sie keine Steuerungswirkung mehr entfalten. Entstehen dadurch überraschend und weiträumig Anpassungsdefizite an das LROP, die für eine landesweite raumordnerische Steuerung wichtiger Raumnutzungen und -funktionen von besonderer Bedeutung sind, kann auch aus Landessicht ein erhebliches Interesse daran bestehen, diese Anpassungsdefizite schnellstmöglich zu beheben.

Sollte es in derartigen Fällen dem Träger der Regionalplanung nicht möglich sein, sämtliche Anpassungen gleichzeitig vorzunehmen, ohne den Verfahrensabschluss unverhältnismäßig lange aufzuschieben, hat die obere Landesplanungsbehörde zu prüfen, ob eine Gesamtanpassung ausnahmsweise in zwei unmittelbar aufeinander folgenden Verfahren („Anpassung in zwei Geschwindigkeiten“) vorgenommen werden darf. Die Zulassung der „Anpassung in zwei Geschwindigkeiten“ setzt voraus, dass sich sämtliche anpassungsbedürftigen Teile des RROP im Verfahren befinden. Soweit noch nicht erfolgt, hat der Regionalplanungsträger zeitnah – spätestens vor Abschluss des laufenden Änderungsverfahrens – allgemeine Planungsabsichten für sämtliche anpassungsbedürftigen Teile des RROP bekannt zu machen und die Gesamtanpassung an das LROP unverzüglich weiter zu verfolgen.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich auf Landesebene keine unvermeidbaren Folgen durch den länger andauernden Prozess zur Umsetzung von LROP-Festlegungen ergeben. Will die obere Landesplanungsbehörde eine „Anpassung in zwei Geschwindigkeiten“ zulassen, ist hierzu das Einvernehmen der obersten Landesplanungsbehörde als zuständiger Stelle für die Aufstellung und eine landesweit einheitliche Umsetzung des LROP einzuholen. Hierdurch ist sicherzustellen, dass eine vom Regelfall abweichende Verfahrensgestaltung landesweit auf solche besonders begründeten Einzelfälle begrenzt bleibt, die der Regelungsentention des LROP nicht entgegenstehen. Die Steuerungseffekte der vorrangig bearbeiteten RROP-Teile müssen auch unter Aspekten der landesweiten Planung von so großer Bedeutung sein, dass ihr Nutzen die Nachteile einer im Übrigen verzögerten Anpassung weiterer RROP-Teile deutlich überwiegt.

Nur unter diesen Voraussetzungen besteht im Ausnahmefall die Möglichkeit, im Rahmen der erforderlichen Gesamtanpassung an das LROP räumliche oder sachliche Teile des RROP vorweg zu genehmigen (siehe Nummer 6.3.2.3).

Die oberen Landesplanungsbehörden haben die Träger der Regionalplanung im Rahmen von Beratungen und Stellungnahmen frühzeitig zu informieren, dass eine alleinige Anpassung der RROP an das LROP nicht mit einer Gesamtüberprüfung i. S. des § 5 Abs. 7 NROG gleichzusetzen ist und daher auch keine Rechtsfolgen für die Geltungsdauer des RROP hat (zur Ausübung der Rechtsaufsicht hinsichtlich Pflichten nach § 5 Abs. 7 NROG siehe Nummer 9).

1.2.3 Grenzen im Planungsbereich kreisfreier Städte

Sieht eine kreisfreie Stadt, die die Aufgabe der Regionalplanung nicht auf einen anderen Aufgabenträger übertragen hat, gemäß § 5 Abs. 2 NROG von der Aufstellung eines RROP ab und stellt lediglich einen Flächennutzungsplan auf, ist die obere Landesplanungsbehörde hierzu nicht als Genehmigungsbehörde i. S. des NROG tätig. Sie hat dann die Belange der Raumordnung und Landesplanung im Rahmen ihrer Beteiligung nach dem BauGB umfassend wahrzunehmen. Ihr obliegt nicht nur die Prüfung, ob die Planung der kreisfreien Stadt bestehenden Zielen des LROP widerspricht, sondern auch, ob im Rahmen der Bauleitplanung den Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung, einschließlich der in Aufstellung befindlichen Ziele des LROP, sowie überörtlichen Verflechtungen Rechnung getragen wird.

Stellt eine kreisfreie Stadt ein RROP auf, unterliegt dieses dem Genehmigungserfordernis nach § 5 Abs. 5 NROG und von der oberen Landesplanungsbehörde ist die Einhaltung sämtliche formellen und materiellen Anforderungen zu prüfen.

Bei etwaigen Beratungen zur Anwendung des § 5 Abs. 2 NROG ist die amtliche Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/4476) heranzuziehen.

2. Überprüfung der Verfahrensanforderungen bei der Aufstellung und Änderung von RROP

Grundsätzlich gelten für die Änderung von Raumordnungsplänen die gleichen Vorschriften wie für die erstmalige Aufstellung (§ 7 Abs. 7 ROG, § 6 Abs. 1 Satz 3 NROG). § 6 Abs. 2 NROG und § 8 Abs. 2 ROG enthalten Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung (vereinfachtes Änderungsverfahren), sofern nur eine geringfügige Änderung des Plans beabsichtigt ist.

2.1 Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten, frühzeitige Beteiligung (§ 3 Abs. 1 NROG, § 9 Abs. 1 ROG)

Das Verfahren zur Aufstellung oder Änderung eines Raumordnungsplans wird mit der öffentlichen Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten förmlich eingeleitet. Die Bekanntmachung verhindert nur dann ein Außerkräfttreten eines RROP und lässt seine Geltungsdauer neu beginnen, wenn die Voraussetzungen nach § 5 Abs. 7 Satz 3 NROG erfüllt wurden (siehe Nummer 9).

Eine Bekanntmachung allgemeiner Planungsabsichten ist nur in Fällen des § 6 Abs. 2 NROG verzichtbar, wenn es sich um die geringfügige Änderung eines RROP ohne wesentliche Umweltauswirkungen handelt, für die ein vereinfachtes Verfahren erfolgen kann.

Mit der Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten wird zugleich die Verpflichtung nach § 9 Abs. 1 ROG zur frühzeitigen Unterrichtung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen erfüllt. Die Bekanntmachung allgemeiner Planungsabsichten soll ermöglichen, dass von anderer Seite frühzeitig planungsrelevante Informationen über andere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen gegeben oder sonstige planungsrelevante Hinweise vorgebracht werden können, die vom Regionalplanungsträger bereits bei der Entwurfserarbeitung berücksichtigt werden können. Um dem gesetzlichen Regelungszweck zu entsprechen, sollen die allgemeinen Planungsabsichten daher vor Einleitung des Beteiligungsverfahrens zum Planentwurf erfolgen. Sie sollen den Anlass der Aufstellung oder Änderung des RROP angeben, die Grundzüge der Planungskonzeption und die Betroffenheit einzelner sachlicher und räumlicher Bereiche darstellen, auf die Möglichkeit zur Stellungnahme hinweisen und dazu auffordern, Auskunft über beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, soweit diese die Planungsabsicht berühren. Die öffentlichen Stellen sind zur Übermittlung weiterer zweckdienlicher Informationen i. S. des § 9 Abs. 1 Satz 3 ROG aufzufordern.

Waren Planungsabsichten zunächst auf eine Änderung des RROP begrenzt, wird aber aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen anschließend die Aufstellung eines neuen RROP verfolgt, ist dies spätestens bei der Einleitung des Beteiligungsverfahrens zum Planentwurf und der Bekanntmachung über die öffentliche Auslegung des Planentwurfs bekannt zu geben. Gleiches gilt, wenn sich gegenüber den bekannt gemachten Planungsabsichten der Umfang der Planung deutlich verändert hat.

Wird eine Planung aufgegeben und wird erst später wieder eine vergleichbare oder neue Planung verfolgt, sind hierfür neue Planungsabsichten bekannt zu machen. Zeitgleich ist darauf hinzuweisen, dass die vormaligen Planungsabsichten nicht weiter verfolgt wurden.

Die oberen Landesplanungsbehörden sollen die Bekanntmachung allgemeiner Planungsabsichten für die Aufstellung oder Änderung eines RROP – soweit sie ihnen vorliegt – unverzüglich der obersten Landesplanungsbehörde und den übrigen obersten Landesbehörden als Träger öffentlicher Belange zuleiten. Sie sollen zu den allgemeinen Planungsabsichten unter Einbeziehung etwaiger Stellungnahmen und Hinweise der obersten Landesbehörden (z. B. zu in Aufstellung befindlichen Zielen des LROP, neuen Fachplanungen des Landes o. ä.) Stellung nehmen und frühzeitig auf Regelungserfordernisse oder notwendige Ergänzungen hinweisen. Eine Durchschrift der Stellungnahme ist der obersten Landesplanungsbehörde zur Kenntnis zu geben.

2.2 Durchführung der Umweltprüfung (§ 8 ROG)

Bei Aufstellung und Änderung eines RROP besteht die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung. Lediglich bei geringfügiger Änderung eines RROP kann nach Vorprüfung im Einzelfall (Screening, § 8 Abs. 2 ROG) eine Umweltprüfung entbehrlich sein (siehe Nummer 2.2.4).

Die Umweltprüfung ist als unselbständiger Teil des Aufstellungsverfahrens in die übrigen Verfahrensschritte zur Aufstellung des RROP integriert. Die obere Landesplanungsbehörde hat die ordnungsgemäße Durchführung der Umweltprüfung bei der Genehmigung zu prüfen; auf Verfahrensfehler oder Unvollständigkeiten ist der Träger der Regionalplanung im Rahmen von Beratungen und Stellungnahmen möglichst frühzeitig hinzuweisen.

Im Wesentlichen umfasst die Umweltprüfung folgende Verfahrensschritte

- a) Festlegung des räumlichen und inhaltlichen Untersuchungsrahmens der Umweltprüfung und Bestimmung der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen unter Beteiligung anderer Behörden mit umwelt- oder gesundheitsbezogenem Aufgabenbereich (Scoping, § 8 Abs. 1 ROG),
- b) Erarbeitung eines Umweltberichts, in dem unter anderem der bisherige Zustand des betroffenen Raums darzustellen und die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der Planung sowie in Betracht kommender Planungsalternativen auf verschiedene Schutzgüter der Umwelt strukturiert zu erfassen und zu bewerten sind (§ 8 Abs. 1 ROG),
- c) Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Planunterlagen einschließlich Umweltbericht sowie ggf. grenzüberschreitende Beteiligung (§ 9 ROG),
- d) Berücksichtigung des (im Laufe des Verfahrens ggf. überarbeiteten) Umweltberichts sowie der im Beteiligungsverfahren abgegebenen Stellungnahmen bei der planerischen Abwägung und Entscheidung (§ 7 Abs. 2 ROG),
- e) Bekanntgabe des Raumordnungsplans (einschließlich Begründung/Umweltbericht) mit Dokumentation der Umweltprüfung in Form einer zusammenfassenden Erklärung und Benennung späterer Überwachungsmaßnahmen (§ 10 Abs. 2 und 3 ROG),
- f) Überwachung der Auswirkungen der Plandurchführung auf die Umwelt (Monitoring, § 8 Abs. 4 ROG, § 14 NROG).

2.2.1 Umweltbericht (§ 8 Abs. 1 ROG)

Kernstück der Umweltprüfung ist der Umweltbericht, der als Bestandteil der Entwurfsunterlagen das Beteiligungsverfahren durchläuft und in der Abwägung zu berücksichtigen ist. Formell kann der Umweltbericht als gesonderter Teil der Begründung oder außerhalb der Planbegründung als eigenständiges Dokument verfasst werden. Inhaltlich sind die voraussichtlichen – positiven wie negativen – erheblichen Umweltauswirkungen auf die in § 8 Abs. 1 ROG genannten Schutzgüter und etwaige Wechselwirkungen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, die als Folge der Durchführung des RROP oder der RROP-Änderung erwartet werden. Außerdem sind in Betracht kommende Planungsalternativen einzubeziehen, deren Umweltauswirkungen in gleichem Maß ermittelt, beschrieben und bewertet werden müssen. Im Umweltbericht sind auch Maßnahmen zur Überwachung auszuweisen hinsichtlich der erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der späteren Durchführung der RROP ergeben können.

Die notwendigen konkreten Prüfungsaspekte und Inhalte des Umweltberichts ergeben sich im Einzelnen aus der Anlage 1 des ROG.

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 stellen einen rechtlichen Mangel des Raumordnungsplans dar.

Einer Umweltprüfung unterliegen sämtliche Ziele und Grundsätze des RROP. Sofern in Raumordnungsplänen rein nachrichtliche Übernahmen erfolgen, ist hierfür keine Umweltprüfung erforderlich, weil ihnen kein Regelungs-, sondern bloßer Hinweischarakter zukommt. Werden Inhalte von Fachplanungen nach § 7 Abs. 4 ROG als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung festgelegt, erhalten sie eigene Bindungswirkungen nach § 4 ROG und müssen einer raumordnerischen Umweltprüfung unterzogen werden. Aus dem RROP und dem Umweltbericht muss daher klar hervorgehen, welche Passagen rein nachrichtlich übernommen worden sind und welche Festlegungen eigene, abgewogene Ziele oder Grundsätze der Raumordnung sind.

2.2.2 Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrades des Umweltberichts (Scoping, § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG)

Der zuständige Regionalplanungsträger hat im sogenannten „Scopingverfahren“ den Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung und des Umweltberichts einzelfallbezogen festzulegen (räumlicher, inhaltlicher und methodischer Untersuchungsrahmen). Hieran sind die Behörden zu beteiligen, deren Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt werden kann, z. B. Behörden im Tätigkeitsbereich des Umwelt- und Gesundheitsschutzes. Bei besonderem Bedarf können weitere Stellen – wie anerkannte Naturschutzvereine oder Sachverständige – eingebunden werden. Die organisatorische Gestaltung des Scopings 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 möglich.

Untersuchungsumfang und Detaillierungsgrad des Umweltberichts haben dem übergeordneten grobmaschigen Charakter der Regionalplanung in einem mehrstufigen Planungsprozess – auch in Abgrenzung zum Detaillierungsgrad der Bauleitplanung oder konkreter Projektplanungen anderer Planungsträger – zu entsprechen. Es sind nur solche Angaben erforderlich, die nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden können. Liegen Kenntnisse darüber vor, dass für die Abwägung notwendiges Datenmaterial unzureichend oder veraltet ist, ist im Scopingverfahren zu klären, welche Stelle über umfassendere bzw. aktuellere Erkenntnisse verfügt und diese ggf. einbringen kann. Nach Nummer 3 Buchst. a der Anlage 1 zu § 8 Abs. 1 ROG besteht eine Dokumentationspflicht hinsichtlich etwaiger Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Informationen für den Umweltbericht, also Grenzen oder Lücken der Informationsbeschaffung oder -verarbeitung. Eine Verpflichtung zur Beschaffung jedweder Umweltinformation besteht nicht. Es muss jedoch ausreichendes Material für eine ordnungsgemäße Abwägung der Umweltbelange vorhanden sein. Lassen sich wichtige Umweltinformationen nicht mit zumutbarem Aufwand beschaffen, ist im Einzelfall zu prüfen, ob eine planerische Festlegung im RROP dann nur weniger detailgenau oder mit einem geringeren Verbindlichkeitsgrad vorgenommen werden kann oder auf eine Festlegung verzichtet wird. Planungen ohne hinreichende Informationen können sowohl eine Unvollständigkeit der Umweltprüfung als auch eine fehlerhafte Abwägung bewirken, die ihrerseits zur Nichtgenehmigungsfähigkeit des Raumordnungsplans führen können (siehe Nummer 5).

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

Eine gesonderte Information der im Scoping einbezogenen Stellen über den festgelegten Umfang und Detaillierungsgrad des Umweltberichts ist vor dem Beteiligungsverfahren nicht erforderlich.

2.2.3 Vermeidung von Doppelprüfungen (sog. Abschichtung, § 8 Abs. 3 ROG)

Die Regionalplanungsträger sind – wie grundsätzlich jeder Planungsträger für seine Planungsebene – dazu verpflichtet, sämtliche im RROP-Entwurf vorgesehenen Festlegungen auf erhebliche Umweltauswirkungen zu prüfen. Zur Vermeidung von Doppelprüfungen erlaubt § 8 Abs. 3 Satz 1 ROG eine Beschränkung des Prüfumfanges auf Ebene der Regionalplanung nur, wenn und soweit vergleichbare Festlegungen bereits auf Ebene des LROP eine Umweltprüfung durchlaufen haben. Insoweit ist eine abgeschichtete Prüfung teils auf LROP-, teils auf RROP-Ebene zulässig und im Umweltbericht zum RROP-Entwurf kann auf Ergebnisse der LROP-Umweltprüfung Bezug genommen werden. Soweit eine Festlegung auf RROP-Ebene jedoch differenzierter ausgestaltet ist als auf LROP-Ebene (z. B. räumlich näher abgegrenzte Vorranggebiete, inhaltlich mit weiteren regionalen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung verknüpfte textliche Festlegungen o. Ä.), bedarf es hierzu auch ergänzender Betrachtungen in der Umweltprüfung bezüglich zusätzlicher oder anderer Umweltauswirkungen. Fehlen solche Betrachtungen, stellt dies ein Genehmigungshindernis dar.

Sind die Ergebnisse einer vorangegangenen Umweltprüfung zum LROP bei Aufstellung des RROP nicht mehr hinreichend aktuell, kommt eine Abschichtung nicht in Betracht.

Eine „Abschichtung nach unten“, die es erlauben würde, Festlegungen im RROP-Entwurf gänzlich ungeprüft zu lassen und diese Aufgabe nachfolgenden Planungsebenen zu übertragen, sieht das ROG nicht vor. Wenn aufgrund des Abstraktionsgrades einer Festlegung im RROP-Entwurf oder der Maßstabsebene des Plans Umweltauswirkungen (noch) nicht oder allenfalls typisierend festgestellt werden können, darf im Umweltbericht gemäß § 8 Abs. 1 ROG darauf verwiesen werden, dass nähere Aussagen erst in nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren möglich sind. Weil es sich hierbei aber nicht um denjenigen Prüfprozess handelt, der i. S. von § 8

Abs. 3 ROG als „Abschichtung“ bezeichnet wird, ist hierfür der Begriff „Abschichtung nach unten“ nicht zu verwenden.

2.2.4 Screening und Verzicht auf Umweltprüfung in Planänderungsverfahren (§ 8 Abs. 2 ROG)

Eine Planänderung ist ohne Umweltprüfung zulässig, wenn die geringfügige Änderung eines RROP im Einzelfall voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lässt. Der Umfang der Umweltauswirkungen ist im Rahmen einer Einzelfall-Vorprüfung (Screening) unter Beteiligung der öffentlichen Stellen zu prüfen, deren Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt werden kann. Die Prüfkriterien nach Anlage 2 des ROG sind vollständig zu prüfen. Die Wahrscheinlichkeit erheblicher Umweltauswirkungen ist umso größer, je mehr Kriterien auf eine Umweltrelevanz der RROP-Änderung hindeuten.

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

Auch im vereinfachten Verfahren nach § 8 Abs. 2 ROG ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit sowie eine Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit in Nachbarstaaten bei grenzüberschreitenden Auswirkungen durchzuführen (§ 9 Abs. 4 Sätze 1 bis 3 ROG). Es entfällt aber die zur Umweltprüfung gehörende Verpflichtung des § 9 Abs. 4 Satz 4 ROG, die Staatsgrenzen überschreitende Beteiligung nach den Verfahrensvorgaben des UVPG durchzuführen.

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.

Der Verzicht auf eine Umweltprüfung ist eine Ermächtigung, jedoch keine Verpflichtung. Der Planungsträger kann ebenso auf das Screening verzichten und eine – in diesem Fall der geringfügigen Planänderung entsprechende, vergleichsweise eher knappe – Umweltprüfung durchführen.

2.3 Beteiligungsverfahren (§ 9 ROG und § 3 Abs. 2 bis 4 NROG)

Zu beteiligen sind Behörden, andere öffentliche Stellen, benachbarte Länder, Personen des Privatrechts i. S. des § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG, die an die Ziele der Raumordnung gebunden werden sollen, Verbände und Vereinigungen sowie die Öffentlichkeit. Bei Länder- und Staatsgrenzen überschreitenden Auswirkungen ist ferner eine Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit in den Nachbarländern und in den Niederlanden notwendig.

Das ordnungsgemäße Beteiligungsverfahren ist im Rahmen der Genehmigung des RROP durch die obere Landesplanungsbehörde zu prüfen. Auf etwaige Fehler ist frühzeitig hinzuweisen. Mängel bei der Beteiligung können zu Verfahrensfehlern oder Mängeln in der Abwägung führen, die die Nichtgenehmigungsfähigkeit des Plans bewirken können.

Fehler im Beteiligungsverfahren erfordern grundsätzlich nur eine Wiederholung, soweit der Fehler reicht. Wurden z. B. einzelne Stellen nicht beteiligt, genügt deren Nachbeteiligung. Wurde z. B. eine gesetzlich vorgeschriebene Mindestfrist unterschritten, wäre insoweit eine ordnungsgemäße Verlängerung der Frist oder Wiederholung des Verfahrensschritts mit korrekter Frist geboten.

2.3.1 Unterlagen für das Beteiligungsverfahren (§ 9 Abs. 2 ROG, § 8 Abs. 1 ROG)

Erforderliche Unterlagen für das Beteiligungsverfahren sind der Satzungsentwurf mit den zugehörigen Anlagen (beschreibende Darstellung, zeichnerische Darstellung, ggf. weitere), die RROP-Begründung und der Umweltbericht.

Handelt es sich um ein Verfahren zur RROP-Änderung, muss aus den Beteiligungsunterlagen eindeutig hervorgehen, welche Festlegungen des RROP geändert, neu gefasst, aufgehoben oder zusätzlich aufgenommen werden, weil sich nur hierauf die Beteiligungsrechte beziehen.

2.3.2 Beteiligung öffentlicher Stellen (§ 9 Abs. 2 ROG, § 3 Abs. 2 NROG)

Die im Einzelnen zu beteiligenden nationalen Stellen ergeben sich aus § 9 Abs. 2 ROG und § 3 Abs. 2 NROG. 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.

Die Unterlagen sind im Regelfall in elektronischer Form zu übermitteln, Unterlagen in Papierform werden nur noch auf Anforderung übersandt (§ 3 Abs. 2 Satz 3 NROG). Die Übermittlung kann z. B. per E-Mail, durch Versendung auf elektronischen Datenträgern oder durch eine Bereitstellung der Entwurfsunterlagen im Internet erfolgen.

Eine Einstellung der Entwurfsunterlagen im Internet ersetzt nur die Versendung der Entwurfsunterlagen selbst, nicht jedoch den Hinweis auf die Möglichkeit zur Stellungnahme. Mit dem Beteiligungsanschreiben ist den Beteiligten zugleich die Internetadresse mitzuteilen, unter der die Entwurfsunterlagen eingesehen und herunter geladen werden können.

2.3.2.1 Landesbehörden

Die Beteiligung der obersten Landesbehörden seitens des Regionalplanungsträgers hat über die obere Landesplanungsbehörde zu erfolgen, da dort deren Stellungnahmen gebündelt werden sollen. Neben der Bereitstellung der Verfahrensunterlagen in elektronischer Form soll die obere Landesplanungsbehörde fünf gedruckte Exemplare der Entwurfsunterlagen für das RROP oder seine Änderung erhalten, von denen zwei für die oberste Landesplanungsbehörde bestimmt sind.

Die obere Landesplanungsbehörde soll im Beteiligungsverfahren für die Aufstellung oder Änderung eines RROP eine Stellungnahme abgeben und darin als separaten Gliederungspunkt etwaige Stellungnahmen und Hinweise der obersten Landesbehörden in Bezug auf die von dort zu vertretenden öffentlichen Belange einbeziehen. Hierzu können z. B. Hinweise der obersten Landesplanungsbehörde zu in Aufstellung befindlichen LROP-Zielen oder Stellungnahmen anderer oberster Landesbehörden bezüglich dortiger Fachplanungen gehören. Soweit sich die Stellungnahme zum RROP-Entwurf auf bereits erkennbare Rechtsfehler bezieht, die einer Genehmigung entgegen stehen würden, soll die obere Landesplanungsbehörde dies ebenfalls in einem separaten Gliederungspunkt darstellen. Eine Durchschrift der Stellungnahme ist der obersten Landesplanungsbehörde zur Kenntnis zu geben.

Der Träger der Regionalplanung beteiligt ferner selbst unmittelbar die in ihren Belangen berührten nachgeordneten Behörden des Landes.

2.3.2.2 Bundesbehörden

Fehlt eine Beteiligung der berührten öffentlichen Stellen des Bundes und der im Auftrag des Bundes tätigen Stellen oder ist diese unvollständig, stellt dies nicht nur einen Verstoß gegen Verfahrensvorschriften dar, sondern kann nach § 5 ROG auch dazu führen, dass die im RROP-Entwurf vorgesehenen Ziele der Raumordnung später für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen des Bundes keine Bindungswirkung entfalten.

Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium wird vom Träger der Regionalplanung unmittelbar beteiligt.

Die Beteiligung nachgeordneter Bundesstellen oder der Aufsicht des Bundes unterstehender öffentlicher Stellen mit Dienstsitz außerhalb Niedersachsens soll über das für Raumordnung zuständige Bundesministerium erfolgen. Beteiligt ein Regionalplanungsträger stattdessen alle berührten Bundesstellen unmittelbar, steht dies einer Genehmigung nicht als Rechtsfehler entgegen. Für eine Beteiligung kommen beispielsweise in Betracht

- die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben,
- das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr,
- die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen,
- der Deutsche Wetterdienst,
- das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung GmbH,

Die Bundesstellen mit Sitz in Niedersachsen einschließlich der Bundesauftragsverwaltung sind vom Träger der Regionalplanung unmittelbar zu beteiligen. Für eine Beteiligung kommen beispielsweise in Betracht

- die Generaldirektionen Wasserstraßen und Schifffahrt,
- das Eisenbahn-Bundesamt,
- die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe,
- die NLStBV, soweit sie mit der Bundesstraßenverwaltung beauftragt ist.

2.3.2.3 Kommunen

Eine wichtige Stellung im Rahmen des Beteiligungsverfahrens kommt i. S. des Gegenstromprinzips gemäß § 1 Abs. 3 ROG den Gemeinden zu, die ihre Bauleitplanung den im RROP festgelegten Zielen der Raumordnung anzupassen haben. Kreisangehörige Gemeinden sind nach § 14 NKomVG alle Gemeinden, die nicht die Stellung einer kreisfreien Stadt haben. Auch die Gemeinden, die zur Verstärkung ihrer Verwaltungskraft gemäß § 97 NKomVG eine Samtgemeinde bilden, bleiben kreisangehörige Gemeinden. Sie haben daher grundsätzlich einen eigenständigen Beteiligungsanspruch, da durch die Planung Aufgaben des eigenen Wirkungskreises angesprochen werden können. Es sind daher im Beteiligungsverfahren sowohl die Samtgemeinden als auch über die Samtgemeinden deren Mitgliedsgemeinden zu beteiligen. Werden diese Stellen nicht beteiligt, stellt dies einen Verfahrensfehler dar.

Ebenso wichtig ist die Beteiligung benachbarter Träger der Regionalplanung (auch in den Nachbarländern) sowie der Landkreise und kreisfreien Städte, die nicht selbst Träger der Regionalplanung sind.

2.3.2.4 Weitere Beteiligte

Der Träger der Regionalplanung beteiligt ferner selbst unmittelbar

- a) die in ihren Belangen berührten Behörden der Nachbarländer,
- b) Personen des Privatrechts, für die – quasi wie bei öffentlichen Planungsträgern – eine Beachtungspflicht für die geplanten Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG begründet werden soll, wie beispielsweise Energieversorgungsunternehmen, die Deutsche Bahn AG, die Deutsche Post AG oder die Deutsche Telekom AG,
- c) nach § 3 UmwRG anerkannte, landesweit tätige Naturschutzvereinigungen,
- d) öffentlich-rechtlich Verpflichtete in gemeindefreien Gebieten,
- e) sonstige Verbände und Vereinigungen, deren Stellungnahme aufgrund ihres Aufgabenbereichs für die Entwicklung des Planungsraumes von Bedeutung ist; sie sind keine öffentlichen Stellen, werden aber im Rahmen von § 3 Abs. 2 Satz 2 NROG wie öffentliche Stellen behandelt.

Zur Beteiligung der Nachbarstaaten siehe Nummer 2.3.5.

2.3.3 Beteiligung der Öffentlichkeit (§ 9 Abs. 2 ROG, § 3 Abs. 3 NROG)

Der Träger der Regionalplanung hat eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Die Öffentlichkeit ist durch vorherige öffentliche Bekanntmachung über die Auslegung der Entwurfsunterlagen, die Bereitstellung im Internet und die bestehenden Äußerungsrechte und Fristen zu informieren, wobei Ort und Dauer der Auslegung mindestens eine Woche vorher öffentlich bekannt zu machen sind. Die Einzelheiten der öffentlichen Bekanntmachung richten sich nach der Hauptsatzung des jeweiligen Regionalplanungsträgers.

Die Entwurfsunterlagen sind bei dem Träger der Regionalplanung durch öffentliche Auslegung für jedermann zugänglich zu machen. Ob bei großen Planungsräumen (insbesondere wenn die Regionalplanung durch einen Zweckverband wahrgenommen wird) zusätzlich eine Auslegung bei Kreis- oder Gemeindeverwaltungen sinnvoll erscheint oder in welchen Dienststellen eine Auslegung stattfinden soll, entscheidet allein der Planungsträger.

Der Planungsträger muss gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 ROG eine angemessene Auslegungsdauer von mindestens einem Monat bestimmen, abhängig einerseits von Umfang und Inhalt des Plans sowie 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.

Die Äußerungsfrist beginnt mit dem ersten Tag der Auslegung. Um auch denjenigen Personen die effektive Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben, die erst am Ende der Auslegung Einsicht nehmen können, ist eine zwei Wochen über die Dauer der Auslegung hinausgehende Äußerungsfrist zu setzen.

Aus der Öffentlichkeit können Stellungnahmen schriftlich oder elektronisch abgegeben werden. Für eine elektronische Signatur besteht keine Notwendigkeit. Auch Stellungnahmen, die die Absenderin oder den Absender nicht zweifelsfrei erkennen lassen (z. B. mit unleserlicher Unterschrift) oder nur unvollständige Absenderangaben enthalten (z. B. bei Verwendung abstrakter Mailadressen oder Fehlen genauer Anschriften), sind zu berücksichtigen, soweit ein Raumbezug ersichtlich ist und sie abwägungserhebliche Belange betreffen. Darüber hinaus brauchen anonyme Stellungnahmen nicht berücksichtigt werden, auch wenn hierauf in der öffentlichen Bekanntmachung nicht hingewiesen wurde.

2.3.4 Verspätete Stellungnahmen (§ 9 Abs. 2 Satz 4 ROG, § 3 Abs. 2 Satz 5 NROG)

Stellungnahmen, die nicht rechtzeitig abgegeben worden sind, bleiben im weiteren Verfahren unberücksichtigt. Voraussetzung für den Ausschluss ist, dass gegenüber den beteiligten öffentlichen Stellen und in der Bekanntmachung für die Öffentlichkeitsbeteiligung eine klare Stellungnahmefrist gesetzt wurde und ordnungsgemäß auf den Ausschluss verfristeter Stellungnahmen hingewiesen wurde, von dem gemäß § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG lediglich Stellungnahmen ausgenommen sind, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln (z. B. Eigentum, Pacht) beruhen. Die bundesgesetzliche Ausschlussfolge (formelle Präklusion) ist zwingend. Die davon ausgenommenen Stellungnahmen aufgrund besonderer privatrechtlicher Titel sind, auch wenn sie nach Ablauf der Äußerungsfrist eingegangen sind, nach den gleichen Regeln wie andere abwägungsrelevante Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Von der formellen Präklusion bleibt das materielle Gebot der ordnungsgemäßen Abwägung unberührt. Die Inhalte verspäteter Stellungnahmen dürfen daher auch dann nicht unberücksichtigt bleiben, wenn sie auf Umstände hinweisen, die dem Planungsträger bereits bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen oder soweit sie für die Rechtmäßigkeit des Raumordnungsplans von Bedeutung sind. Von Bedeutung für die Rechtmäßigkeit des Raumordnungsplans sind alle öffentlichen und privaten Belange, die nach § 7 Abs. 2 ROG zwingend in die Abwägung einfließen müssen und ohne deren Berücksichtigung der Raumordnungsplan an einem Abwägungsfehler leiden würde.

2.3.5 Staatsgrenzen überschreitende Beteiligung (§ 9 Abs. 4 ROG)

Nach § 9 Abs. 4 ROG gibt es zwei Fallkonstellationen, die eine Staatsgrenzen überschreitende Beteiligung erfordern.

Wird die Durchführung eines Plans gemäß § 9 Abs. 4 Satz 1 ROG voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet eines anderen Staates haben, die keine erheblichen Umweltauswirkungen sind, ist dieser gemäß den Vorgaben in § 9 Abs. 4 Sätze 1 bis 3 ROG zu beteiligen (Unterrichtung des anderen Staates, Übermittlung des Planentwurfs, Einräumen einer Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer festzusetzenden, angemessenen Frist). Für die Zusammenarbeit mit den Niederlanden ist ferner 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. 3. 1976 zu beachten (Bek. vom 17. 1. 1977, BGBl. II S. 35). Das Abkommen beinhaltet eine Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission, deren Aufgabe es insbesondere ist, darauf hinzuwirken, raumbedeutsame Einzelplanungen und -maßnahmen aller Art sowie Raumordnungsprogramme und -pläne der verschiedenen Stufen, vornehmlich in Grenznähe, aufeinander abzustimmen.

§ 9 Abs. 4 Satz 4 ROG enthält eine Spezialregelung für den Fall grenzüberschreitender erheblicher Umweltauswirkungen. Bei der Aufstellung und Änderung von RROP im Grenzbereich der Niederlande erfolgt die Beteiligung der Niederlande nach den Verfahrensschritten gemäß dem UVPG. Die Niederlande werden vom Träger der Regionalplanung unmittelbar beteiligt. Die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung erfolgt gemäß § 9 Abs. 4 Satz 4 ROG i. V. m. § 60 UVPG, der seinerseits auf die §§ 54, 55, 42 und 19 UVPG zur grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung in Zulassungsverfahren verweist. Für die Beteiligung der Öffentlichkeit gelten gemäß § 9 Abs. 4 Satz 4 ROG i. V. m. § 61 UVPG die §§ 56 und §§ 18 bis 22 UVPG entsprechend.

Entsprechend § 54 Abs. 1 und 2 UVPG ist der Nachbarstaat über Planungen zu benachrichtigen, wenn der Regionalplanungsträger dies wegen der erwartenden Auswirkungen der Planungen für erforderlich hält oder wenn der Nachbarstaat darum ersucht.

Ebenso wie nationale Behörden haben auch die zuständigen ausländischen Stellen sowie die ausländische Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme (§§ 55, 56 UVPG). Nach Maßgabe des § 55 Abs. 2 UVPG ist für die grenzüberschreitende Beteiligung eine Übersetzung des Inhalts der Bekanntmachung nach § 42 i. V. m. § 19 Abs. 1 UVPG, der nichttechnischen Zusammenfassung des Umweltberichts sowie derjenigen Teile des Umweltberichts, die zur Einschätzung und Bewertung der grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen erforderlich sind, zur Verfügung zu stellen.

Für den genauen Ablauf der grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung bei der strategischen Umweltprüfung von Raumordnungsplänen sind die im Rahmen einer deutsch-niederländischen Verwaltungsvereinbarung abgestimmten Beteiligungsvorgaben zur Durchführung grenzüberschreitender strategischer Umweltverträglichkeitsprüfungen heranzuziehen. Es handelt sich um die Vorgaben der „Gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Durchführung grenzüberschreitender Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie grenzüberschreitender Strategischer Umweltprüfungen im deutsch-niederländischen Grenzbereich zwischen dem Ministerium für Infrastruktur und Umwelt der Niederlande und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ von 2013, das am 28. 5. 2013 vom MU mit unterzeichnet wurde, um auch landesrechtlich geregelte Vorhaben einzubeziehen. Soweit das 2017 geänderte UVPG weitergehende Anforderungen enthält, die die Gemeinsame Erklärung nach Satz 2 noch nicht berücksichtigt, sind die Abläufe nach dem UVPG einzuhalten.

Die Anlaufstelle in Niedersachsen (Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems, Theodor-Tantzen-Platz 8, 26122 Oldenburg) gibt Informationen über die in den Niederlanden zuständige Anlaufstelle, die die zu beteiligenden niederländischen Stellen auf Basis der jeweils geltenden Verwaltungsvereinbarung benennen kann.

2.3.6 Mündliche Erörterung (§ 3 Abs. 4 NROG)

Durch die gesetzliche Einschränkung der Erörterung auf Anregungen und Bedenken, „soweit sie sich auf wesentliche Inhalte der Planung beziehen“ soll sichergestellt werden, dass eine Beteiligte oder ein Beteiligter im Einzelfall keinen Anspruch auf Erörterung jedes – auch nur geringfügigen – Vorbringens hat. Eine Erörterung der vorgetragenen Anregungen und Bedenken ist zwingend nur mit den in § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a, b und d und Nr. 3 NROG genannten Beteiligten durchzuführen. Der Regionalplanungsträger kann auch weitere Beteiligte und die Öffentlichkeit in die Erörterung einbeziehen.

Art und Weise der Einladung und Durchführung liegen im Ermessen des Regionalplanungsträgers, auch inwiefern er sich an allgemeinen Verfahrensregelungen, z. B. für mündliche Verhandlungen in Verwaltungsverfahren nach § 68 VwVfG, orientiert. Die Ergebnisse der Erörterung nach § 3 Abs. 4 NROG sind Bestandteil einer ordnungsgemäßen Abwägung. Sie müssen soweit dokumentiert sein, dass eine Überprüfung des Abwägungsvorgangs im Rahmen der Genehmigung gewährleistet ist.

2.3.7 Beteiligung bei Änderung des RROP-Entwurfs während des Verfahrens (§ 9 Abs. 3 ROG)

Wird der Entwurf des RROP während des Aufstellungsverfahrens geändert, so ist grundsätzlich eine erneute Beteiligung der öffentlichen Stellen, Verbände, Öffentlichkeit sowie ggf. Nachbarstaaten zu dem geänderten Entwurf durchzuführen. Dies gilt auch dann, wenn die Änderung des Planentwurfs aufgrund von zwingenden fachrechtlichen Vorgaben erfolgt und daher kein Abwägungsspielraum gegeben ist. Eine erneute Beteiligung ist ferner dann erforderlich, wenn die Aufstellung eines RROP nach Durchführung der Beteiligung für längere Zeit unterbrochen wird und sich in dieser Zeit Planungsgrundlagen und -umstände ändern.

Werden durch die Änderung des Planentwurfs Grundzüge der Planung berührt, ist der Beteiligungskreis ebenso weit zu fassen, wie bei erstmaliger Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Nur wenn keine Grundzüge der Planung berührt werden, kann die erneute Beteiligung gemäß § 9 Abs. 3 Satz 3 ROG auf den von der Änderung betroffenen Beteiligtenkreis beschränkt werden. In Betracht kommt z. B. eine Beschränkung auf die unmittelbar berührten Gemeinden und Fachbehörden sowie auf Personen, die Rechte oder Betroffenheiten hinsichtlich der räumlich betroffenen Flächen geltend machen können. Zu Letzterem sind die Bekanntmachung und öffentliche Auslegung zu wiederholen, jedoch kann im Bekanntmachungstext die Einschränkung aufgenommen werden, dass sich nur die von der Änderung Betroffenen hierzu äußern dürfen. Stellungnahmen von anderen Personen müssen in der Abwägung nicht berücksichtigt werden.

Der Planungsträger kann ferner eine sachlich oder räumlich auf die geänderten Teile beschränkte Stellungnahmemöglichkeit vorsehen, auch wenn der Planentwurf insgesamt in der geänderten Fassung versandt, im Internet bereitgestellt und ausgelegt wird. Dies erfordert jedoch eine ausreichende Kenntlichmachung der geänderten Teile. Ein Regionalplanungsträger darf nur dann ausschließlich die geänderten Teile in das erneute Beteiligungsverfahren geben, wenn diese auch ohne den übrigen RROP-Entwurf verständlich sind und die Funktion des Beteiligungsverfahrens für die beteiligten Stellen und die Öffentlichkeit ordnungsgemäß erfüllt werden kann. Erfordern Änderungen des RROP-Entwurfs Folgeänderungen im Umweltbericht, müssen auch diese Gegenstand des erneuten Beteiligungsverfahrens sein.

Beschränkt der Planungsträger die Stellungnahmemöglichkeit auf die sachlich oder räumlich geänderten Teile und werden Stellungnahmen zu anderen, nicht geänderten Teilen des Planentwurfs abgegeben, greift insofern die Präklusionswirkung des § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG aus dem vorherigen Beteiligungsverfahren; der Planungsträger darf solche verspäteten Stellungnahmen in der Abwägung nicht berücksichtigen.

Zur Verfahrensbeschleunigung ist es zulässig, bei der erneuten Beteiligung Auslegungsdauer sowie Äußerungsfrist angemessen zu verkürzen. 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. Im Übrigen gelten die jeweiligen Bekanntmachungs- und Auslegungsvorschriften nach § 9 Abs. 2 ROG und § 3 Abs. 2 und 3 NROG entsprechend.

Führt eine Änderung oder Ergänzung eines Planentwurfs zu keiner erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen, insbesondere weil

- a) sie auf ausdrücklichem Vorschlag Betroffener bzw. der Berücksichtigung von Stellungnahmen beruht und keine nachteiligen Auswirkungen auf andere Belange hat,
- b) sie nur eine Klarstellung von im ausgelegten Entwurf bereits enthaltenen Festlegungen bedeutet (z. B. Ergänzung um Definition verwendeter Begriffe, rein redaktionelle Ergänzungen und Berichtigungen zur besseren

Verständlichkeit, Bereinigung offensichtlicher Schreibfehler, Austausch fehlerhafter Signaturen oder falsch gewählter Planzeichen in der Zeichnerischen Darstellung),

- c) nur rein nachrichtliche Darstellungen ergänzt werden, oder
- d) allein die Begründung von Festlegungen vervollständigt wird, ohne die geplante Regelung als solche zu verändern und ohne eine grundlegende Änderung der Abwägungsbasis vorzunehmen,

ist ein erneutes Beteiligungsverfahren nicht erforderlich.

Gehen im Rahmen der erneuten Beteiligung Stellungnahmen zu wesentlichen Inhalten der geänderten Planung ein, gelten hierfür die Regelungen in § 3 Abs. 4 NROG zur mündlichen Erörterung.

2.3.8 Vereinfachung des Beteiligungsverfahrens bei geringfügiger RROP-Änderung (§ 6 Abs. 2 NROG)

Sind durch eine geringfügige Änderung des RROP weder erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten, noch die Grundzüge der Planung berührt, ermöglicht § 6 Abs. 2 NROG abweichend vom ROG den Verzicht auf allgemeine Planungsabsichten und ein eingeschränktes Beteiligungsverfahren.

In vielen Fällen wird davon auszugehen sein, dass bei nicht erheblichen 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 § 6 Abs. 2 NROG entbehrlich sind.

Sind bei Planänderungen zwar keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten, die Grundzüge der Planung aber dennoch berührt, könnte zwar die Umweltprüfung entfallen, ein Verzicht auf die Beteiligung von Öffentlichkeit sowie Verbänden und Vereinigungen gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 NROG ist jedoch nicht möglich.

2.4 (Kommunale) Beschlussfassung

Das RROP ist als Satzung zu beschließen (§ 5 Abs. 5 NROG). Die Beschlussfassung über das RROP durch die Vertretungskörperschaft richtet sich nach den kommunalrechtlichen Vorschriften (insbesondere NKomVG und Hauptsatzung des Regionalplanungsträgers). Die obere Landesplanungsbehörde hat auch die Einhaltung dieser Vorschriften zu prüfen.

3. Überprüfung der Formerfordernisse bei der Aufstellung und Änderung von RROP

Zu überprüfen sind sowohl die Einhaltung gesetzlicher Formerfordernisse, als auch die Einhaltung der gemäß § 5 Abs. 8 NROG auf Verordnungsebene normierten Formerfordernisse.

3.1 Kennzeichnungspflicht von Zielen und Grundsätzen (§ 7 Abs. 1 Satz 4 ROG)

Nach § 7 Abs. 1 Satz 4 ROG besteht eine Kennzeichnungspflicht für Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Die Einhaltung dieser Formvorgaben ist Genehmigungserfordernis.

Ziffer 01 Satz 3 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen bestimmt, dass Ziele durch Fettdruck zu kennzeichnen sind. Die Kennzeichnungspflicht für Ziele ist eine reine Formvorschrift im Interesse einer einfacheren Rechtsanwendung und Erkennbarkeit von Zielen.

Nur räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbar, abschließend abgewogene textliche Festlegungen i. S. des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind durch Fettdruck zu kennzeichnen. Werden andere Festlegungen durch Fettdruck gekennzeichnet, ist dies von der oberen Landesplanungsbehörde zu rügen. Allein die Bezeichnung als „Ziel“ sowie der Fettdruck führen nicht dazu, dass eine planerische Festlegung ein Ziel der Raumordnung wird. Entscheidend sind Inhalt, Zweck und Konkretisierungsgrad der jeweiligen Planaussage. Die oberen Landesplanungsbehörden haben die Träger der Regionalplanung frühzeitig darauf hinzuweisen, die bindende Wirkung von Zielen der Raumordnung und die Abwägbarkeit von Grundsätzen der Raumordnung daher sprachlich eindeutig abzufassen.

Die Kennzeichnungspflicht in Fettdruck umfasst sowohl Ziele der Regionalplanung, als auch wortgleich aus dem LROP übernommene Ziele. In der Begründung oder an anderer geeigneter Stelle im Regionalplan muss eindeutig darauf hingewiesen werden, ob es sich um ein eigenes, mit dem LROP wortgleiches regionalplanerisches Ziel (siehe Nummer 4.1.1) oder lediglich einen Hinweis (nachrichtliche Übernahme) auf das LROP handelt, weil hieran Rechtsfolgen etwa bezüglich der Zuständigkeit für Zielabweichungsverfahren oder Untersagungsverfahren geknüpft sind.

Zur Kennzeichnung von Grundsätzen der Raumordnung enthält Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen keine Formvorgabe. Es bleibt daher dem Regionalplanungsträger vorbehalten, in welcher Form er solche Grundsätze so kennzeichnet, dass sie sich von sonstigen Aussagen ohne

Rechtscharakter eines Grundsatzes der Raumordnung (wie z. B. nachrichtlichen Darstellungen oder informellen Aussagen an Adressaten, die nicht den Bindungswirkungen nach § 4 ROG unterliegen) abheben.

In der Zeichnerischen Darstellung ist in der Legende kenntlich zu machen, bei welchen Festlegungen es sich um Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung oder nachrichtliche Darstellungen handelt.

3.2 Aufbau und Gliederung des RROP (Ziffer 01 Satz 1 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen)

Der Aufbau der RROP hat in den Grundzügen der Gliederungsstruktur des LROP zu entsprechen; Ziffer 01 Satz 1 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen ist verbindliche verordnungsrechtliche Vorgabe. Dies bedeutet zumindest eine Entsprechung bei der Bezifferung und Benennung der Hauptkapitel und der zweiten Gliederungsebene (Abschnitt 1.1 etc.). Auf diesen genehmigungsrelevanten Umstand hat die obere Landesplanungsbehörde im Rahmen von Beratungen und Stellungnahmen frühzeitig hinzuweisen. Es ist zulässig, sowohl zusätzliche Unterkapitel oder Abschnitte in das RROP aufzunehmen, als auch LROP-Kapitel, die auf den Planungsraum nicht zutreffen, nicht aufzunehmen.

3.3 Verwendung standardisierter Planzeichen (Ziffer 02 Satz 4 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen)

Soweit im RROP verwendete Planzeichen nicht dem Planzeichenkatalog nach Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen entsprechen, sind sie nur genehmigungsfähig, wenn sie entweder zuvor gemäß den verbindlichen verordnungsrechtlichen Vorgaben von Ziffer 02 Satz 4 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen mit der obersten Landesplanungsbehörde abgestimmt wurden oder der Träger der Regionalplanung dargelegt hat, warum im Einzelfall eine Abstimmung mit der obersten Landesplanungsbehörde nicht möglich war.

3.4 Kartengrundlage und Maßstab (Ziffer 02 Satz 1 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen)

Die Festlegungen in der zeichnerischen Darstellung eines RROP-Entwurfs müssen im Maßstab 1 : 50 000 dargestellt werden. Im Fall einer elektronischen Darstellung ist die Möglichkeit zur Vergrößerung oder Verkleinerung der Anzeige nicht zu beanstanden, solange der Maßstab dabei nicht verändert wird bzw. ein eindeutiger Hinweis erfolgt, in welchem Maßstab die Originalkarte erstellt wurde und dass allein die Darstellung in diesem Maßstab Grundlage der Beteiligung ist.

3.5 Begründung des RROP (§ 7 Abs. 5 ROG)

Die obere Landesplanungsbehörde hat die Vollständigkeit der Begründung zu prüfen. Eine formell ordnungsgemäße Begründung erfordert zu jeder einzelnen Festlegung mit Regelungscharakter (Ziel – einschließlich Inhalt und Reichweite etwaiger Zielausnahmen nach § 6 Abs. 1 ROG – oder Grundsatz) eine eigene Erläuterung. Die Zuordnung muss erkennbar sein, d. h. die Begründung muss angeben, auf welches Kapitel, welche Ziffer und erforderlichenfalls auf welchen Satz in der beschreibenden Darstellung oder welche zeichnerischen Festlegungen sie sich bezieht und ungegliederte Fließtexte ohne erkennbare normative Zuordnung sind zu vermeiden. Die inhaltliche Qualität der Begründung ist kein Kriterium der formellen Rechtmäßigkeit, sondern wird erst im Rahmen der Überprüfung der Abwägung auf Abwägungsfehler relevant (siehe Nummer 5). Eine vollständige Begründung dient aber der Rechtssicherheit des RROP, da in erster Linie anhand der Begründung die Überprüfung einer ordnungsgemäßen Abwägung vorgenommen wird.

Von der Überprüfung einer eventuellen Rechtswidrigkeit im Genehmigungsverfahren bleibt die Frage der späteren Rechtswirksamkeit des RROP nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 ROG (wonach die Unvollständigkeit der Begründung für die Rechtswirksamkeit unbeachtlich ist) unberührt.

Die Begründung soll sich auf die für die Festlegungen maßgeblichen Aussagen beziehen und eine Dokumentation der Ergebnisse der Abwägung zwischen den konkurrierenden Nutzungsansprüchen enthalten. Je nach Ausgestaltung der planerischen Festlegung muss aus der Begründung – insbesondere zur Abgrenzung gegenüber der örtlichen Planungsebene – ersichtlich sein, dass es sich um eine raumordnerische Aufgabe handelt, die im überörtlichen Interesse liegt, und dass ein regionalplanerischer Steuerungsbedarf besteht. Ferner muss sich daraus ergeben, welches die Intention des Plangebers ist, welche fachlichen Erwägungen zu der Festlegung geführt haben und wie etwaige entgegenstehende Belange dabei gewürdigt wurden. Dem Planungsträger steht es frei, erklärende Texte, statistische Grundlagen, Beikarten und sonstiges Material der Begründung als Anlage beizufügen. Verweise in der Begründung auf nicht beigefügte Unterlagen können ausnahmsweise zulässig sein, wenn diese für jedermann zugänglich sind und eine amtliche Fundstelle angegeben ist.

Der Regionalplanungsträger entscheidet, inwieweit er schon in der Begründung einzelner Festlegungen erläutert, wie Aussagen zu den Umweltauswirkungen im Rahmen der Abwägung berücksichtigt wurden oder ob er den

Einbezug von Umweltauswirkungen in der zusammenfassenden Erklärung nach § 10 Abs. 3 ROG dokumentiert (siehe Nummer 5.4).

Die Begründung kann planerische Regelungen nicht ersetzen, erweitern oder einschränken, sondern nur erläutern. Wesentliche Beurteilungskriterien, Begriffsbestimmungen sowie Ausnahmen sind als notwendige Bestandteile der raumordnerischen Festlegungen daher textlich oder zeichnerisch im RROP zu regeln. Sie lediglich in der Begründung anzusprechen, reicht nicht aus.

Werden Festlegungen aus anderen Plänen oder Ergebnisse von Raumordnungsverfahren nicht nur deklaratorisch übernommen, sondern als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung festgelegt, darf nicht pauschal auf die Erwägungen des anderen Plangebers oder auf das Raumordnungsverfahren verwiesen werden. Die Begründung hat vielmehr selbst darzulegen, welche eigenen Erwägungen zu der Festlegung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung geführt haben.

Bei Verfahren zur Änderung eines RROP darf sich die Begründung nur auf solche Festlegungen beziehen, die Gegenstand des Änderungsverfahrens sind. Werden im Zuge einer Änderung des RROP bestehende Festlegungen aufgehoben, ist auch dies zu begründen. Wird ein RROP-Abschnitt neu gefasst und werden in diesem Rahmen einzelne Festlegungen auf Basis einer regionalplanerischen Abwägung erneut wortgleich wie im bisherigen RROP festgelegt, sind diese als Gegenstand des Verfahrens ebenfalls neu zu begründen.

Darüber hinaus kann zu einem in Kraft getretenen RROP die Begründung weder im Nachhinein verändert werden, noch kann sie isoliert Gegenstand eines Änderungsverfahrens sein, denn die Begründung ist nicht selbständiger Verfahrensgegenstand, sondern nur unselbständiger, begleitender Teil der textlichen oder zeichnerischen Regelungen des Raumordnungsplans.

4. Überprüfung der inhaltlichen Anforderungen an Festlegungen in RROP

Die notwendigen Kerninhalte von Raumordnungsplänen sind Festlegungen zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur. Die in § 13 Abs. 5 ROG genannten Kerninhalte und Beispiele sind nicht abschließend, RROP können zusätzliche Inhalte aufnehmen. Ihre Festlegung in einem RROP erfolgt als Grundsätze der Raumordnung oder als Ziele der Raumordnung. Sowohl Grundsätze als auch Ziele der Raumordnung können textlich und/oder zeichnerisch dargestellt werden. Grundsätze und Ziele der Raumordnung unterscheiden sich wesentlich in ihrer Bindungswirkung. Bei der Genehmigung der RROP ist zu prüfen, ob das RROP eindeutig erkennen lässt, ob es sich bei einer Festlegung um einen Grundsatz oder ein Ziel der Raumordnung handelt; besondere Bedeutung hat dies bei der Übernahme von Aussagen aus raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anderer Stellen in das RROP (näher dazu Nummern 4.1.1 und 4.1.2).

4.1 Inhalte von RROP

4.1.1 Übernahme und Konkretisierung der Ziele des LROP, Entwicklungs- und Anpassungsgebot (§ 13 Abs. 2 Satz 1 ROG, § 5 Abs. 3 NROG)

Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 ROG sind die RROP aus dem LROP zu entwickeln. Diese Regelung wird durch § 5 Abs. 3 NROG dahingehend ergänzt, dass im RROP diejenigen Ziele der Raumordnung festzulegen sind, die durch das LROP dem RROP vorbehalten sind.

Im LROP festgelegte Ziele sind einer erneuten Abwägung auf Ebene der Regionalplanung entzogen. Sie können vom Regionalplanungsträger räumlich und sachlich bedarfsgerecht konkretisiert werden. Art und Umfang der näheren Festlegung hängen dabei von der jeweiligen fachlichen Zielaussage ab. Die nähere Konkretisierung bezieht sich sowohl auf textlich als auch zeichnerisch normierte Ziele. Die nähere Festlegung im RROP darf den Zielsetzungen des LROP nicht widersprechen.

Bei der Konkretisierung von im LROP festgelegten Vorranggebieten besteht aufgrund der bindenden Kopplung von räumlichen und sachlichen Vorgaben ein vergleichsweise geringer Ausgestaltungsspielraum, der lediglich auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen von LROP und RROP oder auf im LROP enthaltenen Ausnahmeregelungen basiert.

Die nähere Festlegung zeichnerisch festgelegter Ziele umfasst sowohl die räumliche Entflechtung, als auch die räumliche Konkretisierung.

Die räumliche Entflechtung betrifft sich gegenseitig ausschließende Raumansprüche, die im LROP maßstabsbedingt oder aufgrund der Art des Planzeichens überlagernd dargestellt erscheinen (z. B. sich im Abgrenzungsbereich überlagernde flächenhafte Vorranggebiete oder die Überlagerung von flächenhaften Vorranggebieten mit linienhaften Vorranggebieten für Verkehrswege oder Leitungstrassen). Bei kleinräumiger Betrachtung überlagern sich diese Gebiete nicht, sodass eine Entflechtung möglich ist.

Die räumliche Konkretisierung betrifft die in der zeichnerischen Darstellung des LROP generalisiert vorgenommenen Festlegungen, wie z. B. eine konkretere Linienführung eines Verkehrsweges oder die räumlich genauere Abgrenzung eines Vorranggebietes. Bei der näheren Festlegung sowie bei ergänzenden Festlegungen muss der rahmensetzende, überörtliche Charakter raumordnerischer Aussagen gewahrt bleiben.

Die nähere Festlegung zeichnerisch festgelegter Ziele ist als Ergebnis einer planerischen Abwägung in der Begründung des RROP, beispielsweise im Kontext mit den korrespondierenden textlichen Regelungen, zu dokumentieren.

Der Träger der Regionalplanung kann auch rein textliche Ziele aus dem LROP wortgleich im RROP als eigene Ziele festlegen und sie mit weiterführenden regionalen Zielen und Grundsätzen konkretisieren. Der planerische Abwägungsspielraum beschränkt sich auf zusätzliche Erwägungen und bezieht sich in erster Linie auf die Bewertung des Mehrwertes, den eine zusätzliche wortgleiche Normierung auf Regionalplanungsebene hätte. Eine Festlegung als Ziel der Regionalplanung ohne eigene Abwägung wäre fehlerhaft.

Ziele und Grundsätze des LROP können alternativ wortgleich rein nachrichtlich („inhaltlich ungeprüft“) in ein RROP übernommen werden. Sie haben dann allein Hinweisfunktion ohne die Bindungswirkungen eines Ziels oder Grundsatzes der Regionalplanung. Nachrichtlich übernommene Ziele und Grundsätze des LROP unterliegen den Kennzeichnungspflichten nach § 7 Abs. 1 Satz 4 ROG und Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen und müssen zudem im RROP als nachrichtliche Übernahme erkennbar sein. Die rein nachrichtliche Übernahme von LROP-Festlegungen ist in aller Regel nur bei textlichen Zielen möglich, nicht aber bei zeichnerischen Zielen. Die Darstellung von zeichnerisch festgelegten LROP-Zielen in der RROP-Karte erfordert immer einen Maßstabswechsel von 1 : 500 000 zu 1 : 50 000. Mit diesem Maßstabswechsel ist zwangsläufig eine räumliche Konkretisierung und Befassung mit räumlichen Entflechtungen verbunden.

Soweit das LROP Regelungsaufträge nach § 4 Abs. 1 NROG für den regionalen Planungsraum enthält, ist deren vollständige Umsetzung durch den Träger der Regionalplanung Voraussetzung für die Genehmigung der Aufstellung oder Änderung des RROP. Ist ein Regelungsauftrag im LROP als Soll-Vorschrift ausgestaltet und sind die Träger der Regionalplanung Adressaten dieser Vorschrift, aber eine Umsetzung wird im RROP ausnahmsweise nicht vorgesehen, müssen die Gründe hierfür im Rahmen der Begründung des RROP oder begleitender Unterlagen für das RROP-Genehmigungsverfahren nachvollziehbar dargelegt werden. Gleiches gilt, wenn die LROP-Vorgabe an bestimmte Tatbestandsmerkmale gebunden ist und diese in einem Regionalplanungsraum nicht zutreffen; ist dies offenkundig, kann die Begründung entfallen. Sind Festlegungen nach § 4 Abs. 1 NROG im LROP als Kann-Vorschrift ausgestaltet, besteht keine Umsetzungspflicht, sondern eine Umsetzung liegt allein im Ermessen der Regionalplanungsträger.

Im Übrigen wird auf Nummer 1.2.2 verwiesen, wonach Defizite bei der Anpassung eines RROP an das LROP nach § 5 Abs. 3 Satz 3 NROG einer Genehmigung grundsätzlich entgegenstehen.

4.1.2 Übernahme von Aussagen aus anderen raumbedeutsamen Plänen und aus anderen Verfahren (§ 7 Abs. 4 ROG)

Über § 7 Abs. 4 ROG haben die Träger der Regionalplanung den Auftrag, erforderlichenfalls Aussagen aus raumbedeutsamen Plänen und anderen Verfahren in Raumordnungspläne zu integrieren. Bedeutsame Festlegungen sind beispielsweise

- a) Regelungen in Fachplänen nach Verkehrs-, Wasser- oder Immissionsschutzrecht,
- b) die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege z. B. in Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen aufgrund der Vorschriften des BNatSchG,
- c) die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der forstlichen Rahmenpläne auf Grund der Vorschriften des Bundeswaldgesetzes,
- d) die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Abfallwirtschaftsplanung nach den Vorschriften des KrWG,
- e) die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Vorplanung nach den Vorschriften des GAK-Gesetzes,
- f) Darstellungen aus Flächennutzungsplänen.

Bedeutsam sind weiterhin die Ergebnisse aus Raumordnungsverfahren oder anderen Verfahren.

Der Träger der Regionalplanung kann unter Berücksichtigung von Ziffer 03 der Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen entscheiden, ob und wie fachplanerische Aussagen oder Verfahrensergebnisse in seinen Raumordnungsplan aufgenommen werden. Eine planerische Auseinandersetzung mit der „Soll“-Vorgabe des ROG ist erforderlich und in der Begründung zu dokumentieren (siehe Nummer 3.5).

Ergebnisse aus anderen Fachplanungen, aus Raumordnungsverfahren oder anderen Verfahren können in die RROP übernommen werden, indem sie als Ziele oder Grundsätze der Regionalplanung festgelegt werden (§ 7 Abs. 4 ROG). Nur durch diese (zusätzliche) Festlegung als Ziele oder als Grundsätze der Raumordnung erhalten fachliche Aussagen eine zusätzliche raumordnerische Bindungswirkung. Eine solche Übernahme fachlicher Festlegungen erfordert eine inhaltliche Befassung und Abwägung des Trägers der Regionalplanung mit den anderen bei Aufstellung des Raumordnungsplans zu berücksichtigenden Belangen, Planungen und Maßnahmen. Die planerische Abwägung umschließt dabei insbesondere die Frage, ob und aus welchen Gründen eine Aussage aus einem anderen Plan mit der ggf. weiterreichenden Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung ausgestattet werden soll. Dies ist bei der Genehmigung zu prüfen.

Wird eine Festlegung als Ziel der Raumordnung deklariert, obgleich sie lediglich ungeprüft aus einem anderen Plan übernommen wurde (z. B. reine Übernahme von Windenergieflächen aus der Bauleitplanung ohne eigenen regionalen Kriterienkatalog/Windenergiekonzept), leidet sie unter beachtlichen Abwägungsmängeln, die zur Unwirksamkeit dieses Teils des Raumordnungsplans führen. Eine „Umdeutung“ eines fehlerhaften Ziels in einen Grundsatz oder in ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung ist nicht zulässig.

Die ungeprüfte Übernahme von Inhalten eines anderen Plans sowie von Ergebnissen eines Raumordnungsverfahrens oder eines anderen Verfahrens muss daher eindeutig als rein nachrichtliche Übernahme erkennbar sein. Solche Aussagen haben jedoch allein Hinweisfunktion ohne die Bindungswirkungen eines Ziels oder Grundsatzes der Regionalplanung nach § 4 ROG.

4.1.3 Weitere regionalplanerische Festlegungen, Festlegungen aus Regionalen Entwicklungskonzepten, Leitbildaussagen

Sofern sie dem LROP nicht widersprechen, können darüber hinaus weitere Ziele und Grundsätze im RROP festgelegt werden (einschließlich Kategorien von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, die nicht im LROP genannt sind).

Inhalte regionaler Entwicklungskonzepte, die nach § 14 ROG auf freiwilliger Basis (formlos) aufgestellt wurden, können durch Integration in ein RROP Rechtswirksamkeit erlangen. Dazu müssen die entsprechenden Festlegungen Bestandteil des Entwurfs des RROP werden und ordnungsgemäß das Verfahren zur Aufstellung des RROP einschließlich Umweltprüfung durchlaufen. Soweit die Entwicklungsvorstellungen als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung mit Bindungswirkung nach § 4 ROG festgelegt werden sollen, müssen sie den hierfür geltenden Anforderungen entsprechen (siehe Nummer 4.3) und unterliegen dabei einer erneuten Abwägung. Die alleinige Erwähnung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes in der RROP-Begründung reicht nicht aus, um ihm die Bindungswirkungen von Zielen oder Grundsätzen der Raumordnung zu verleihen.

Gleiches gilt für Regionale Einzelhandelskonzepte, die Verbindlichkeit i. S. des Abschnitts 2.3 LROP haben sollen.

Werden in der o. a. Weise Bestandteile solcher Konzepte für grenzüberschreitende Räume zu anderen Bundesländern oder den Niederlanden in ein RROP integriert, können sich die entsprechenden Festlegungen nur auf den niedersächsischen Regionalplanungsbereich beziehen und nur in Niedersachsen Bindungswirkung entfalten.

Dem RROP können leitbildartige Aussagen zur räumlichen und strukturellen regionalen Entwicklung vorangestellt oder in anderer geeigneter Weise beigefügt werden. Diese haben keine Verbindlichkeit i. S. des ROG.

4.2 Grenzen regionalplanerischer Festlegungen

Die oberen Landesplanungsbehörden haben zu prüfen, ob (geplante) Festlegungen in RROP nicht über die raumordnerische Regelungskompetenz hinausgehen. Derartige Festlegungen in RROP sind nicht genehmigungsfähig.

RROP können über das Fachrecht hinausgehende Anforderungen (z. B. zugunsten des Wohnumfeldschutzes) normieren, dürfen aber Fachrecht nicht ersetzen, sondern sind auf den Regelungsauftrag der Raumordnung gemäß § 1 ROG beschränkt. Damit dürfen raumordnerische Festlegungen im RROP auch andere Regelungen treffen als bundesgesetzliches Fachrecht, dürfen jedoch nicht gegen gesetzliche Regelungen verstoßen und nicht im Widerspruch zu höherrangigem Raumordnungsrecht (insbesondere Vorgaben des LROP) stehen.

RROP können Festlegungen treffen, damit fachplanerische Vorhaben nicht später durch anderweitig eingetretene Entwicklungen unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden (Vorsorgeauftrag der Raumordnung).

Durch eine Vorsorgefestlegung kann ein Fachplanungsträger oder Vorhabenträger nicht gebunden werden, die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme auch tatsächlich zu realisieren. Ob eine Realisierung durch raumordnerischen Vertrag abgesichert werden kann oder soll, hat keine Auswirkung auf die Genehmigungsfähigkeit des RROP.

Nach § 5 Abs. 3 Satz 2 NROG dürfen regionale Grundsätze und Ziele für den Planungsraum den rahmensetzenden Charakter der Raumordnung nicht verletzen und müssen mit den Grundsätzen des § 2 ROG und § 2 NROG sowie den Grundsätzen und Zielen des LROP in Einklang stehen. Regionale Grundsätze und Ziele müssen in ihren Auswirkungen regional begrenzt sein und dürfen keine Regelungsinhalte haben, die auf Landes- oder Bundesebene zu regeln wären.

Regionale Ziele und Grundsätze dürfen nicht unzulässig in die kommunale Planungshoheit, insbesondere in die Bauleitplanung, eingreifen. Sie dürfen keine Regelungen über die Nutzung von Flächen i. S. der Bauleitplanung enthalten, die als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft (ohne überörtlichen, regionalen Bezug) ebenso wirksam auf Ebene der Bauleitplanung getroffen werden können. Kleinteilige Festlegungen (z. B. in Bezug auf kleinflächige Boden- oder Naturdenkmale, einzelne Landschaftsbestandteile o. ä.) müssen durch überörtliche Bedeutung gerechtfertigt sein (z. B. Festlegungen, die der großräumigen ökologischen Vernetzung oder anderen überörtlichen Fachbelangen dienen).

§ 4 Abs. 1 NROG beinhaltet eine Ermächtigungsgrundlage, um im LROP ausdrückliche Regelungsaufträge in Bezug auf Festlegungen in RROP zu treffen. Eine vergleichbare Ermächtigungsgrundlage, die RROP erlaubt, ausdrückliche Regelungsaufträge an die Bauleitplanung zu richten, besteht hingegen nicht.

Detaillierte Bestimmungen zur technischen Gestaltung, Bauausführung oder zum sicheren Betrieb von Infrastruktureinrichtungen oder baulichen Anlagen obliegen ebenfalls nicht der Regionalplanung, sondern sind den maßgeblichen Zulassungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen vorbehalten. Nicht durch den im ROG formulierten Auftrag der Regionalplanung gedeckt sind ferner Regelungen ohne Raumbezug, sowie zur Wirtschaftlichkeit oder Auslastung von Infrastruktureinrichtungen (z. B. Takte im ÖPNV, Schülerzahlen je Klasse etc.).

Zeitlich gestaffelte Festlegungen, aufschiebende oder auflösende Bedingungen oder eine Befristung von Festlegungen für raumbedeutsame Nutzungen und Funktionen sind ebenso zulässig wie die Festlegung von Folge- oder Zwischennutzungen, weil Raumordnungsplanung als mittel- und langfristige Vorsorgeplanung eine zeitliche Dimension umschließt (§ 7 Abs. 1 Satz 2 ROG).

4.3 Materielle Anforderungen an Ziele und Grundsätze der Raumordnung

4.3.1 Ziele der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG i. V. m. § 4 ROG)

Ziele der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Aufgrund ihrer Bindungswirkung müssen Ziele der Raumordnung sachlich und räumlich hinreichend bestimmt oder bestimmbar sein und müssen vom Träger der Raumordnungsplanung abschließend abgewogen worden sein. Ergibt sich aus der Maßstabsebene des RROP die Notwendigkeit einer räumlichen Konkretisierung von Zielen auf nachfolgenden Planungstufen, bleibt insoweit – auch ohne besondere Regelung im RROP – eine (begrenzte) räumliche Ausgestaltung möglich.

Dem RROP selbst müssen sämtliche für die Zielanwendung erforderlichen Aspekte eindeutig zu entnehmen sein. Vorgaben, die allein in der Begründung, nicht aber in der beschreibenden oder zeichnerischen Darstellung des RROP enthalten sind, genügen den Bestimmtheitsanforderungen nicht.

Die Bestimmtheit und Bindungswirkung von Zielen ist auch sprachlich in den Raumordnungsplänen zu verdeutlichen. Formulierungen wie „müssen“ oder „sind“ sind nur für Ziele zu verwenden. Formulierungen wie „sollten“, „können“ oder „grundsätzlich“ sind vorzugsweise für Grundsätze der Raumordnung zu verwenden. Die Formulierung „sollen“ kann für Grundsätze oder sog. „Sollziele“ sprechen; das RROP muss – unabhängig von der Darstellungsform – eindeutig erkennen lassen, ob ein Grundsatz oder ein Sollziel gemeint ist. Die obere Landesplanungsbehörde hat im Rahmen von Beratungen und Stellungnahmen frühzeitig auf Bestimmtheitserfordernisse hinzuweisen.

4.3.2 Ausnahmen von Zielen der Raumordnung (§ 6 Abs. 1 ROG)

Da Ziele der Raumordnung abschließend abgewogen sind, sind sie in nachfolgenden Planungen oder Genehmigungsverfahren keiner inhaltlichen Modifizierung oder Abdingbarkeit zugänglich. Das RROP kann gemäß § 6 Abs. 1 ROG Ausnahmen vorsehen, unter denen vom Regelfall abgewichen werden kann. Sie müssen im Einzelnen zweifelsfrei im RROP geregelt sein. Planerisch geregelte Ausnahmen sind Bestandteil der abgewogenen Zielfestlegung und selbst abschließend abgewogene, bindende Zielaussage; sie können planerisch erforderlich sein, um die Verhältnismäßigkeit eines Ziels der Raumordnung zu wahren.

Geregelte Ausnahmen für vorhergesehene Fallkonstellationen unterscheiden sich vom Zielabweichungsverfahren i. S. des § 6 Abs. 2 ROG. Zielabweichungen dienen dazu, nicht beabsichtigte Regelungslücken im atypischen Einzelfall zu überwinden.

4.3.3 Grundsätze der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG i. V. m. § 4 ROG)

Grundsätze der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Um die im Vergleich zu Zielen schwächere Bindungswirkung auch sprachlich in den Raumordnungsplänen deutlich zu machen, sind für Grundsätze Formulierungen wie „sollen“, „sollten“, „können“ oder „grundsätzlich“ zu verwenden.

4.3.4 Allgemeine Bestimmtheitsanforderungen

Werden im RROP Begriffe verwendet, die weder durch Legaldefinitionen noch durch Rechtsprechung hinreichend bestimmt sind, sind in der beschreibenden Darstellung des RROP Begriffsbestimmungen – als Bestandteil des jeweiligen Ziels oder Grundsatzes – erforderlich. Die in § 3 ROG und § 1 NROG gesetzlich definierten Begriffe dürfen ausschließlich i. S. des definierten Inhalts verwendet werden.

Festlegungen, die nicht eindeutig erkennen lassen, ob es sich um ein Ziel oder einen Grundsatz der Raumordnung handelt (z. B. weil Wortlaut und Darstellungsform nicht korrespondieren, der Umfang der getroffenen Abwägung unklar bleibt oder die vorgesehenen Adressaten nicht den Bindungswirkungen des § 4 ROG unterliegen), sind nicht genehmigungsfähig (zu Nebenbestimmungen und Maßgaben siehe Nummer 6.3.1).

4.3.5 Vorranggebiete, Eignungsgebiete (§ 7 Abs. 3 ROG)

Für Vorranggebiete und Eignungsgebiete gelten aufgrund ihres Gebietsbezugs zusätzliche Anforderungen.

Vorranggebiete i. S. des § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ROG (einschließlich sog. Vorrangstandorte) sichern als Ziel der Raumordnung die Vorrangnutzungen innerhalb des Gebietes strikt gegen andere raumbedeutsame Nutzungen nur ab, wenn ihnen eine abschließende sachliche und räumliche Abwägung zugrunde liegt. Vorranggebiete haben nicht automatisch Ausschlusswirkung bezüglich der vorrangigen Nutzung für den restlichen Planungsraum. Im RROP kann jedoch vorgesehen werden, dass eine innerhalb eines bestimmten Gebietes vorgesehene Nutzung oder Funktion außerhalb dieses Gebietes ausgeschlossen ist (Ausschlusswirkung, § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 und Satz 3 ROG). Diese Ausschlusswirkung ist auf nachfolgenden Planungsebenen sowie bei Zulassung von privilegierten raumbedeutsamen Außenbereichsvorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB als Ziel der Raumordnung zu beachten.

Eignungsgebiete gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 ROG sollen zur Steuerung von raumbedeutsamen Maßnahmen (Außenbereichsvorhaben) nach § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB beitragen. Innergebietslich ist aufgrund der festgestellten Eignung des Gebietes für eine bestimmte Nutzung eine Bündelung dieser Nutzung anzustreben; es bleibt jedoch für nachfolgende Planungsstufen Spielraum für eine Abwägung mit anderen konkurrierenden Nutzungen. Deshalb wird dem Eignungsgebiet in der Rechtsprechung nur zum Teil eine innergebietsliche Zielqualität zugesprochen. Eignungsgebiete normieren immer eine Ausschlusswirkung bestimmter raumbedeutsamer Maßnahmen (Außenbereichsvorhaben) außerhalb ihres Gebietes.

Vorranggebiete und Eignungsgebiete sind erforderlich zur Legitimation einer planerischen Ausschlusswirkung. Die Einhaltung der inhaltlichen und methodischen Anforderungen der Rechtsprechung an Planungskonzepte zur Erzielung einer Ausschlusswirkung, insbesondere die Unterscheidung zwischen sog. harten und weichen Tabuzonen, zählt zu den Anforderungen einer ordnungsgemäßen Abwägung und ist von der oberen Landesplanungsbehörde bei der Genehmigung eines RROP zu prüfen. Die Anforderungen sind in erster Linie für Windenergiekonzepte praxisrelevant, gelten aber auch für andere raumbedeutsame Außenbereichsvorhaben i. S. des § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB, sofern hierfür planerisch eine Ausschlusswirkung i. S. des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB festgelegt werden soll.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Festlegung der Ausschlusswirkung für privilegierte Vorhaben im Außenbereich i. S. des § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB nur zulässig, wenn sich die ausgeschlossene Nutzung auf anderen Flächen („Positivflächen“) im Planungsraum durchsetzen kann und ihr dabei in „substanzieller Weise“ Raum geschaffen wird. Eignungsgebiete allein können keinen rechtssicheren substanziellen Ausgleich von Ausschlussflächen gewährleisten, da sie darin trotz ihrer Eignung für eine bestimmte Nutzung dieser keinen absoluten Vorrang vor anderen konkurrierenden Nutzungen einräumen.

Abweichungen des Planungsträgers von seinem eigenen Planungskonzept sind genehmigungsrelevant und nur zulässig, wenn der Planungsträger

- a) für bestimmte Fallkonstellationen (z. B. bei Windenergieplanungen zum Repowering) eine ausdrückliche Ausnahmeregelung von der Ausschlusswirkung gemäß § 6 Abs. 1 ROG regelt, deren Inhalt und Reichweite klar bestimmt sein muss oder

- b) im Planungskonzept selbst einzelflächenbezogen darlegt, aus welchen konkreten Gründen er in konkret benannten Konfliktfällen von seinen planerischen Abwägungsmaßstäben abweicht; ein Verstoß gegen das Willkürverbot ist als Abwägungsfehler genehmigungsrelevant.

5. Überprüfung der regionalplanerischen Abwägung

Bei der Genehmigung eines RROP sind die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Abwägung zu prüfen. Neben den Grundsätzen der Raumordnung aus § 2 ROG, § 2 NROG und dem LROP sind in der Abwägung die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens und der Umweltbericht zu berücksichtigen.

Die Rechtsaufsicht der oberen Landesplanungsbehörden beschränkt sich auf die Überprüfung von Abwägungsfehlern. Für die Erteilung der Genehmigung ist es unerheblich, ob es sich um einen Fehler im Abwägungsvorgang oder im Abwägungsergebnis handelt; beides steht einer Genehmigung entgegen.

Mängel im Abwägungsvorgang sind gegeben, wenn

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

Werden rechtlich überprüfbare Abwägungsfehler festgestellt, etwa weil das Abwägungsmaterial unzureichend war, die abzuwägenden Belange erkennbar fehlengewichtet oder in vergleichbaren Fallkonstellationen ohne sachlichen Grund ungleich gewichtet wurden oder weil maßgebliche Belange und Unterlagen in der Abwägung gar nicht berücksichtigt wurden, stehen diese einer Genehmigung entgegen.

5.1 Anforderungen an die Abwägung in Bezug auf die Umweltprüfung, Natura 2000 (§ 7 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 6 ROG) und Artenschutz

Eine ordnungsgemäße Abwägung der Umweltauswirkungen erfordert, den Umweltbericht während der Aufstellung des RROP zu überprüfen; erforderlichenfalls ist er unter Berücksichtigung der Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren zu korrigieren, zu aktualisieren oder zu ergänzen. Eine Berücksichtigung der Umwelterwägungen bedeutet nicht, dass stets die Planungsalternative mit den geringsten Umweltauswirkungen zu wählen ist. Vielmehr sind alle maßgeblichen Belange und widerstreitenden Interessen gegeneinander und untereinander pflichtgemäß abzuwägen.

In der Abwägung sind ferner nach Maßgabe des § 34 i. V. m. § 36 BNatSchG die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) und der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. 11. 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) in den jeweils geltenden Fassungen einzubeziehen (§ 7 Abs. 6 ROG). Die Feststellung, ob die FFH-Verträglichkeitsprüfung in den Entwurfsunterlagen vollständig und nachvollziehbar dargelegt ist und die naturschutzrechtlichen Anforderungen zu Natura 2000 beachtet wurden oder ob die FFH-Verträglichkeitsprüfung sachliche Mängel aufweist, obliegt in erster Linie den im Beteiligungsverfahren zum RROP-Entwurf eingebundenen Naturschutz- und Fachbehörden. Die obere Landesplanungsbehörde hat jedoch im Genehmigungsverfahren zu prüfen, ob seitens des Regionalplanungsträgers alle notwendigen Prüf- und Abwägungsschritte erfolgt sind und die fachlichen Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren ordnungsgemäß gewürdigt wurden.

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung erfordert Aussagen dazu

- a) ob und von welchen Festlegungen im RROP-Entwurf Natura-2000-Gebiete betroffen sind,
- b) ob es Konfliktfälle gibt, in denen die beabsichtigten RROP-Festlegungen zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura-2000-Gebietes führen könnten,
- c) ob prioritäre natürliche Lebensraumtypen oder prioritäre Arten betroffen werden können,
- d) inwieweit für etwaige Festlegungen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen führen können, Planungsalternativen im RROP-Entwurf aufgegriffen wurden bzw. ob weitere Alternativen aufgreifbar gewesen wären, die nicht

zu erheblichen Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten führen, und ob die Alternativen i. S. der verfolgten Planungsabsicht geeignet und zumutbar sind,

- e) ob es zwingende Gründe des überwiegenden Interesses als Ausnahmetatbestände nach § 34 Abs. 3 oder 4 BNatSchG gibt, die trotz zu erwartender erheblicher Beeinträchtigung von Natura-2000 die geplanten RROP-Festlegungen rechtfertigen können, und falls prioritäre natürliche Lebensraumtypen oder prioritäre Arten betroffen sind, ob eine ggf. nach § 34 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG erforderliche Erklärung der EU-Kommission vorliegt,
- f) ob in einem Fall nach Buchstabe e dargelegt ist, wie gemäß § 34 Abs. 5 BNatSchG die Wahrung des Natura-2000-Zusammenhangs sichergestellt wird und ob die vorgesehenen Maßnahmen dafür geeignet sind.

Für die erforderliche Prüfung der FFH-Verträglichkeit reicht es nicht aus, bei der Aufstellung eines RROP mit Blick auf die Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten „problematische“ Gebiete zu benennen und die weitere Prüfung nachfolgender Planung oder dem Genehmigungsverfahren vorzubehalten (OVG Lüneburg, NK-Beschluss vom 30. 7. 2013, 12 MN 301/12).

Weitere artenschutzrechtliche Untersuchungen unterfallen nicht der förmlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung, sondern sind erforderlichenfalls im Rahmen der Umweltprüfung durchzuführen.

Die artenschutzrechtlichen Verbote der §§ 44 ff. BNatSchG gelten in der Regionalplanung nicht unmittelbar. Eine Einbeziehung in die Umweltprüfung ist nur erforderlich, wenn regionalplanerische Festlegungen wegen artenschutzrechtlicher Verbote nicht vollzugsfähig wären. Besondere Relevanz bekommt die Vollzugsunfähigkeit bei Festlegungen aufgrund eines gesamtäumlichen Planungskonzepts (z. B. Ausweisung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung). Hierbei kann sich die Vollzugsunfähigkeit einzelner Flächen auf das gesamte Planungskonzept auswirken und die Unwirksamkeit des gesamten RROP-Kapitels zur Folge haben.

Insofern hat die obere Landesplanungsbehörde bei der Genehmigung eines RROP zu prüfen, ob der Träger der Regionalplanung i. S. einer Prognose vorausschauend ermittelt und bewertet hat, ob die vorgesehenen Festlegungen auf unüberwindbare artenschutzrechtliche Hindernisse treffen würden. Dem Träger der Regionalplanung steht hierbei eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zu, soweit sich zu ökologischen Fragestellungen noch kein allgemein anerkannter Stand der Fachwissenschaft herausgebildet hat. Der Beurteilungsspielraum kann sich sowohl auf die Erfassung des Bestandes der geschützten Arten als auch auf die Bewertung der Risiken beziehen, denen diese bei späterer Realisierung des genehmigungspflichtigen Vorhabens ausgesetzt sind. Sofern die Bewertung ergibt, dass Konflikte zwischen den artenschutzrechtlichen Schutzgütern und der planerisch beabsichtigten Nutzung wirksam durch nachfolgende Planungen oder auf Zulassungsebene geklärt werden können, ist eine Flächenausweisung auf Ebene der Regionalplanung zulässig.

5.2 Sonstige Anforderungen an die Abwägung (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ROG)

Der Planungsträger ist verpflichtet, öffentliche und private Belange – soweit sie erkennbar und von Bedeutung sind – von Amts wegen auch dann zu berücksichtigen und pflichtgemäß abzuwägen, wenn sie nicht im Rahmen des Beteiligungsverfahrens vorgetragen wurden.

Flächennutzungspläne und sonstige städtebauliche Planungsergebnisse sind in die Abwägung einzubeziehen (§ 13 Abs. 2 ROG). Sie erzeugen für Regionalplanungsträger keine Bindungswirkung. Sieht ein RROP für bestimmte Gebiete Funktionen oder Nutzungen als Ziele der Raumordnung vor, die nicht mit den Darstellungen in Flächennutzungsplänen oder Festsetzungen in Bebauungsplänen korrespondieren, löst dies ein Anpassungserfordernis für den Träger der Bauleitplanung aus. Die mit dieser Rechtsfolge verbundenen Auswirkungen auf Belange der betroffenen Gemeinde sind in die regionalplanerische Abwägung einzubeziehen und in der Begründung des RROP erkennbar darzulegen. Dazu gehört auch eine Auseinandersetzung mit möglichen Entschädigungsfolgen nach den §§ 39 ff. BauGB.

Im Rahmen der Abwägung ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, wonach planerische Festlegungen im Hinblick auf die beabsichtigte Steuerung geeignet, erforderlich i. S. des mildesten Mittels und angemessen sein müssen. Ziele des RROP dürfen entsprechend ihrem regionalen Planungsauftrag keine Entscheidungen über die Nutzung von Flächen vornehmen, die ebenso wirksam auf nachfolgenden Planungsebenen, insbesondere durch Bauleitplanung, getroffen werden können.

5.3 Dokumentation der Abwägung

Die Abwägung muss nachvollziehbar dokumentiert werden. Sofern die wesentlichen für und gegen eine regionalplanerische Festlegung sprechenden Gründe und ihre Gewichtung nicht aus der Begründung des RROP ersichtlich sind (siehe Nummer 3.5), müssen sie in anderer geeigneter Form aktenkundig sein (z. B. Vermerke, Beschlussvorlagen etc.) und der für die Genehmigung zuständigen oberen Landesplanungsbehörde vorliegen.

5.4 Zusammenfassende Erklärung (§ 10 Abs. 3 ROG)

Die Ergebnisse der Umweltprüfung, einschließlich der FFH-Verträglichkeitsprüfung, sind der Planbegründung in übersichtlicher Form als „zusammenfassende Erklärung“ beizufügen. Fehlt die zusammenfassende Erklärung gänzlich oder ist sie unvollständig, darf die Genehmigung des RROP nicht erteilt werden. Die zusammenfassende Erklärung hat darzulegen, wie Umwelterwägungen und der Umweltbericht sowie die eingegangenen Stellungnahmen im Rahmen der Gesamtabwägung berücksichtigt wurden. Außerdem ist in ihr darzustellen, welche Gründe bei Abwägung der geprüften Planungsalternativen entscheidungserheblich für die Festlegungen im RROP waren. Sie hat auch die Maßnahmen zur Überwachung der Umweltauswirkungen aufzuführen.

6. Genehmigung

Die Prüfung der Genehmigungsunterlagen und Entscheidung über die Genehmigung eines RROP oder seiner Änderung obliegt der oberen Landesplanungsbehörde. Die obere Landesplanungsbehörde übersendet der obersten Landesplanungsbehörde nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens eine Durchschrift des Bescheides zur Kenntnis und informiert sie über das Inkrafttreten des RROP oder seiner Änderung. Sie informiert die oberste Landesplanungsbehörde ferner unverzüglich im Fall einer Klageerhebung gegen den Genehmigungsbescheid.

6.1 Genehmigungsfrist

Die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit eines RROP oder einer RROP-Änderung ist seitens der oberen Landesplanungsbehörde so zügig durchzuführen, dass keine Genehmigungsfiktion nach § 5 Abs. 5 Satz 3 NROG eintritt, wonach die aufsichtsbehördliche Genehmigung einer RROP-Satzung als erteilt gilt, wenn über sie nicht binnen drei Monaten nach Eingang des Genehmigungsantrags entschieden ist und der Träger der Regionalplanung einer Fristverlängerung nicht zugestimmt hat.

Die Frist beginnt mit Eingang des vollständigen Genehmigungsantrags bei der zuständigen oberen Landesplanungsbehörde. Die obere Landesplanungsbehörde hat fehlende Unterlagen unverzüglich konkret aufzulisten und dies dem Träger der Regionalplanung zu übermitteln. Mit Vorlage der angeforderten Unterlagen beginnt die Genehmigungsfrist, sofern die obere Landesplanungsbehörde nicht umgehend weiteren Nachbesserungsbedarf mitteilt.

Für die Berechnung der Frist gelten gemäß § 31 VwVfG die §§ 187 ff. BGB entsprechend. Der Fristbeginn richtet sich nach § 187 Abs. 1 BGB: der Tag des Antragseingangs wird nicht mitgezählt, die Frist beginnt am Folgetag; dies gilt auch dann, wenn der Folgetag ein Sonnabend, Sonn- oder Feiertag ist. Das Fristende richtet sich nach § 188 Abs. 2 und 3 i. V. m. § 193 BGB: die Frist endet an dem Tag, der dem Montag entspricht, an dem der Antrag eingegangen ist; würde danach das Fristende auf einen Sonnabend, Sonn- oder Feiertag fallen, endet die Frist erst mit Ablauf des folgenden Werktages.

Die Genehmigungsbehörde kann den Lauf der Frist nicht einseitig durch eine Zwischennachricht unterbrechen oder verlängern. Kann über den Antrag auf Genehmigung des RROP oder einer RROP-Änderung nicht innerhalb der Frist entschieden werden und stimmt der Regionalplanungsträger einer Fristverlängerung nicht zu, tritt die Genehmigungsfiktion ein.

Um den Eintritt der Genehmigungsfiktion zu verhindern, muss der Bescheid dem Regionalplanungsträger rechtzeitig vor Ablauf der Genehmigungsfrist zugegangen sein. Da ein Verwaltungsakt gemäß § 41 Abs. 2 VwVfG sowohl bei Versendung auf dem Postweg als auch bei elektronischer Übermittlung grundsätzlich erst am dritten Tag nach der Absendung als bekannt gegeben gilt, muss der Bescheid mindestens drei Tage vor Ablauf der Genehmigungsfrist versandt werden. Möglich ist zwar eine Zustellung gegen Empfangsbekanntnis nach § 5 VwZG, aber auch dann ist der fristgerechte Zugang nicht durch die Genehmigungsbehörde bestimmbar, sondern es ist das vom Regionalplanungsträger vermerkte Zugangsdatum maßgeblich. Bei persönlicher Aushändigung (gegen Empfangsbekanntnis/-bestätigung) gilt die Drei-Tage-Frist nicht.

6.2 Unterlagen für die Genehmigungsprüfung

Die obere Landesplanungsbehörde hat die Vollständigkeit des Antrags auf Genehmigung unmittelbar nach Eingang zu prüfen und frühzeitig auf erforderliche Ergänzungen hinzuweisen. Der Antrag hat alle Unterlagen zu enthalten, die für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des RROP einschließlich einer ordnungsgemäßen Abwägung und der Aufstellung in einem ordnungsgemäßen Verfahren erforderlich sind. Für die Genehmigungsprüfung benötigt die obere Landesplanungsbehörde in der Regel folgende Unterlagen vom Regionalplanungsträger:

- a) Beschluss zur Aufstellung/Änderung des RROP,
- b) Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten (Abdruck Verkündungsblatt, Zeitungen o. Ä.),
- c) Scoping-Unterlagen und Stellungnahmen beteiligter Stellen und/oder Protokoll eines Scopingtermins,

- d) Beteiligungsanschriften mit Verteiler, Bekanntmachung/en über Auslegung der Planunterlagen und Auslegungsbestätigung mit den zugehörigen Entwurfsunterlagen (Satzungstext, beschreibende und zeichnerische Darstellung des Entwurfs für das RROP oder die RROP-Änderung, Begründung, Umweltbericht),
- e) Kopien oder Originale der im Verfahren eingegangenen Stellungnahmen, eine Erklärung über die Einhaltung der Präklusionsbestimmungen (§ 9 Abs. 2 Satz 4 ROG), Synopse mit etwaigen Gegenäußerungen als Vorlage für Erörterung oder weiteren Abwägungsvorgang,
- f) Niederschrift über die Erörterung/en,
- g) Unterlagen gemäß den Buchstaben d bis e zu etwaigen erneuten Beteiligungsverfahren infolge Änderungen des Planentwurfs,
- h) Beratungsvorlagen aus kommunalen Beratungsgremien, die für den Abwägungsvorgang relevant sind,
- i) ggf. weitere Unterlagen, die im Rahmen der RROP-Aufstellung gefertigt wurden und deren Inhalt sich nicht aus den vorstehend aufgeführten Unterlagen ergibt, die aber für den Abwägungsvorgang relevant sind,
- j) Beschlussfassung der Vertretungskörperschaft mit Satzungstext, beschreibender und zeichnerischer Darstellung des RROP oder der RROP-Änderung, zugehöriger Begründung und Umweltbericht,
- k) zusammenfassende Erklärung nach § 10 Abs. 3 ROG sowie
- l) Hauptsatzung.

Von den Genehmigungsunterlagen nach Buchstabe j sind drei Exemplare vorzulegen, die übrigen Unterlagen sind nur in einfacher Ausfertigung vorzulegen, soweit die obere Landesplanungsbehörde nicht im Einzelfall auf die Vorlage verzichtet oder ihr eine elektronische Übermittlung ausreicht.

6.3 Genehmigungsbescheid

Entspricht der Entwurf des RROP oder der RROP-Änderung den Anforderungen des formellen und materiellen Rechts, hat der Regionalplanungsträger einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung.

Eine Versagung der Genehmigung muss insbesondere dann erfolgen, wenn der RROP-Entwurf gegen geltendes Recht verstößt. Hierzu zählen nicht nur inhaltliche Verstöße gegen Ziele des LROP, sondern auch beispielsweise Verstöße gegen Verfahrensvorschriften, Formvorgaben oder gegen die Anforderungen einer ordnungsgemäßen Abwägung. Ein Rechtsverstoß kann insofern vorliegen, wenn die in Anlage 3 der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen enthaltenen Vorgaben zur Darstellung der RROP nicht beachtet wurden oder 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 § 11 ROG oder § 7 NROG unbeachtlich bleiben würde; die Planerhaltungsvorschriften des § 11 ROG und § 7 NROG lassen die Prüfung im Rahmen der Genehmigung unberührt. Schließlich setzt die Genehmigungsfähigkeit eine ordnungsgemäße Abwägung voraus; die Genehmigung ist zu versagen, wenn beachtliche Fehler im Abwägungsvorgang oder im Abwägungsergebnis vorliegen.

Werden Rechtsverstöße festgestellt, ist eine Ablehnung der Genehmigung des gesamten vorgelegten RROP oder der RROP-Änderung als letztes Mittel nur verhältnismäßig, wenn nicht durch geeignete mildere Mittel eine rechtskonforme Gestaltung des RROP oder zumindest die Genehmigung von Teilen des RROP erreicht werden kann. Hierzu stehen die nachfolgend beschriebenen Instrumentarien von Auflagen (siehe Nummer 6.3.1.1) und Maßgaben (siehe Nummer 6.3.1.2) sowie von Teilgenehmigung und Ausnahme von der Genehmigung (siehe Nummer 6.3.2) zur Verfügung. Die Instrumentarien können in der Genehmigungsverfügung kombiniert werden. Hinweise und Anregungen sind möglich, aber rechtlich unverbindlich und daher zur Behebung von Rechtsverstößen nicht geeignet.

6.3.1 Nebenbestimmungen und Maßgaben

Die Genehmigung darf nicht versagt werden, wenn eine Genehmigung unter Nebenbestimmungen oder Maßgaben in Betracht kommt und hierdurch die Rechtmäßigkeit des RROP oder einzelner Festlegungen erreicht werden kann.

Nebenbestimmungen sind im Verhältnis zu Maßgaben das mildere Mittel, aber nur anwendbar bei geringfügigen Veränderungserfordernissen. Allen Arten von Nebenbestimmungen ist gemeinsam, dass sie keinen kommunalen Beitrittsbeschluss erfordern. Damit können über Nebenbestimmungen keine abwägungsrelevanten Veränderungen erreicht werden.

Kann die Genehmigungsfähigkeit des RROP nur durch Veränderungen erreicht werden, die die Planungsinhalte und damit das Abwägungsergebnis verändern, bedarf es einer Genehmigung unter Maßgaben. Weil diese die kommunale Planungshoheit berühren, ist ein kommunalrechtlicher Beitrittsbeschluss zu den Maßgaben und — falls die Ausfertigung schon vor Genehmigung erfolgt sein sollte — eine erneute Ausfertigung der Satzung erforderlich.

Im Fall von Verfahrensfehlern besteht die Option von Nebenbestimmungen oder Maßgaben nicht. Wurde ein Verfahrensfehler nicht bereits innerhalb des laufenden Verfahrens zur Änderung oder Aufstellung eines RROP geheilt (z. B. Heilung eines fehlerhaften ersten Beteiligungsverfahrens durch ein ordnungsgemäßes zweites Beteiligungsverfahren), ist zunächst die korrekte Wiederholung des fehlerhaften Verfahrensschrittes sowie aller darauf folgenden notwendigen Verfahrensschritte vorzunehmen. Eine Genehmigung des RROP kommt erst nach ordnungsgemäßer Wiederholung des nötigen Verfahrens und erneuter Beschlussfassung in Betracht.

Möchte der Träger der Regionalplanung eine solche Verfahrenswiederholung nicht vornehmen, ist die Genehmigung insgesamt wegen einer rechtsfehlerhaften Aufstellung oder Änderung des RROP zu versagen.

6.3.1.1 Nebenbestimmungen

Nicht alle der Nebenbestimmungen i. S. des § 36 VwVfG sind zur Anwendung in Genehmigungsbescheiden geeignet.

Für RROP ist insbesondere die Möglichkeit der Genehmigung unter Auflagen relevant. Auflagen begründen rechtlich selbständige Verpflichtungen. Mit Zugang der Genehmigung kann das RROP veröffentlicht und wirksam werden, auch dann, wenn die Auflagen (noch) nicht erfüllt sind. Auflagen als Nebenbestimmung haben daher eine mildere Wirkung als Maßgaben, sind aber aufgrund ihrer fehlenden Vollzugskontrolle durch die Genehmigungsbehörde ungeeignet, um schwerwiegende Rechtsfehler zu beheben. Durch eine Auflage dürfen nur unwesentliche formelle Mängel – beispielsweise die Korrektur einer Planzeichendarstellung, die Berichtigung fehlerhaft angegebener Rechtsgrundlagen oder die fehlende Erkennbarkeit rein nachrichtlicher Aussagen – geregelt werden. Nicht als Auflagen regelbar sind z. B. Vorgaben zum Ausräumen erheblicher Rechtsfehler wie fehlende Verfahrensschritte im Beteiligungsverfahren oder ein Verstoß gegen im LROP festgelegte Ziele. Ebenso wenig genügt eine Auflage bei einem Verstoß gegen die inhaltliche Unterscheidungspflicht für Ziele und Grundsätze der Raumordnung; eine Auflage kann daher allenfalls im Einzelfall genügen, wenn z. B. eindeutig erkennbar ist, dass ein Ziel gewollt war und offenkundig nur der Fettdruck redaktionell vergessen wurde. Auflagen sind als eigenständige Verwaltungsakte isoliert gerichtlich überprüfbar. Ein Beitrittsbeschluss ist nicht erforderlich.

Die aufschiebende Bedingung hat bei der Genehmigung von Plänen kaum Relevanz. Im Gegensatz zur Auflage wird bei einer aufschiebenden Bedingung die Genehmigung erst mit Eintritt der geforderten Anpassung wirksam. Die Bekanntmachung des RROP dürfte erst erfolgen, wenn die Bedingung eingetreten ist. Ist die geforderte Anpassung so gewichtig, dass das RROP nicht ohne ihre vorherige Vornahme in Kraft treten soll, berührt sie in aller Regel die kommunale Planungshoheit der Regionalplanungsträger und bedarf deshalb eines Beitrittsbeschlusses der jeweiligen Vertretung. Eine aufschiebende Bedingung umschließt jedoch keinen kommunalen Beitrittsbeschluss, sodass in Fällen, die einen Beitrittsbeschluss erfordern, statt einer aufschiebenden Bedingung eine Maßgabe anzuordnen ist.

6.3.1.2 Maßgaben

Ferner ist im Planungsrecht die Genehmigung unter sog. Maßgaben durch die Rechtsprechung als übliche Praxis anerkannt. Eine Genehmigung unter Maßgaben ist eine Ablehnung der Genehmigung des Plans in der vorgelegten Fassung, verbunden mit einer im Voraus erklärten und daher bereits mit Zugang wirksamen Genehmigung des Plans in einer Fassung, die die Maßgaben beachtet. Die Genehmigung unter Maßgaben stellt sicher, dass der Plan in keinem Fall ohne die oder abweichend von den vorgegebenen inhaltlichen Änderungen wirksam werden kann.

Eine Maßgabe kommt in der Regel nur dann in Betracht, wenn es lediglich eine rechtmäßige Ausgestaltung einer Festlegung gibt. Unzulässig ist eine Maßgabe dagegen, wenn eine Festlegung auf verschiedene Weise und nur nach Ausübung planerischen Ermessens ausgestaltet werden kann. Steht eine Festlegung in einem von unterschiedlichsten Überlegungen geprägten, gesamtäumlichen Konzept derart in Zusammenhang mit anderen Festlegungen, dass durch ihre Veränderung der Planungsträger in der Folge noch weitere inhaltliche Planungsentscheidungen treffen müsste, scheidet eine Maßgabe aus. Die Genehmigungsbehörde kann daher mit einer Maßgabe lediglich die Reichweite einer Festlegung reduzieren oder in engen Grenzen abändern, darf damit aber keine regionalplanerische Abwägungsentscheidung ersetzen oder vorwegnehmen. So kommt z. B. bei einem gesamtäumlichen Konzept zur Steuerung der Windenergienutzung durch Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung keine Maßgabe zur Streichung oder Verkleinerung eines Vorranggebietes in Betracht. Hierbei könnte sich nämlich ein Regionalplanungsträger nicht allein auf die Entscheidung für oder gegen einen Beitritt zur Maßgabe beschrän-

ken, sondern er müsste regionalplanerisch – unter Berücksichtigung aller abwägungserheblichen Belange – ergänzend entscheiden, ob die von ihm für Windenergienutzung vorgesehene Fläche stattdessen einem Ausschluss der Windenergienutzung unterliegen oder als unbeplante „weiße Fläche“ verbleiben soll, für die im Zulassungsverfahren eine einzelfallbezogene Prüfung möglich bleibt. Bringt eine derartige Umplanung wegen neuer Betroffenheiten das Erfordernis eines – zumindest eingeschränkten – neuen Beteiligungsverfahrens mit sich, wäre eine Maßgabe auch aus diesem Grund nicht möglich.

Verschiedene Regelungsmodalitäten ergeben sich auch bei der Ausgestaltung eines planerischen Inhalts als Ziel oder als Grundsatz. Ist aufgrund der uneindeutigen sprachlichen Fassung unklar, ob eine Festlegung als Ziel oder als Grundsatz verstanden werden soll, kann die Genehmigungsbehörde eine Maßgabe zur sprachlichen Präzisierung nur erlassen, wenn sich aus den der Genehmigung beigelegten weiteren Unterlagen eindeutig ergibt, welche Festlegungsart gemeint war.

Die ersatzlose Streichung einer rechtswidrigen Festlegung, die in keiner Weise rechtmäßig gestaltbar ist, darf nicht über Maßgaben verfügt werden, sondern insoweit wäre die Genehmigung zu versagen (siehe Nummer 6.3.2.2).

Da eine Maßgabengenehmigung auf eine Planänderung abstellt und die Planung andere inhaltliche Aussagen erhält als die bereits vom Plangeber beschlossenen Festlegungen, ist nach den allgemeinen kommunalverfassungsrechtlichen Anforderungen ein kommunaler Beitrittsbeschluss erforderlich, mit dem sich der Plangeber die Maßgaben vollständig und uneingeschränkt zu Eigen macht.

Der Regionalplanungsträger ist zur Übernahme der Maßgaben nicht verpflichtet. Lehnt er nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens den Beitritt zu Maßgaben ganz oder teilweise ab, kann jedoch die gesamte RROP-Neuaufstellung oder -Änderung nicht wirksam werden. Die Maßgabengenehmigung ermöglicht keinen teilweisen Beitritt und kein Inkraftsetzen nur von Teilen des zur Genehmigung vorgelegten Plans. Ohne vollständigen Beitritt zu den Maßgaben wäre der gesamte Gegenstand des Verfahrens in einer rechtskonform überarbeiteten Fassung (mit inhaltlichen Korrekturen und/oder unter Verzicht auf einzelne Festlegungen) einem erneuten Verfahren nach ROG und NROG zu unterziehen und erneut zur Genehmigung vorlegen. Möglichkeiten einer Nachbesserung im laufenden Verfahren können nur vor abschließender Entscheidung über die Genehmigung genutzt werden.

6.3.2 Ausnahme von der Genehmigung, Teilgenehmigung, Vorweggenehmigung

Kann über Nebenbestimmungen oder Maßgaben keine Rechtskonformität des RROP-Entwurfs hergestellt werden, kann die obere Landesplanungsbehörde die Genehmigung im Einzelfall auch nur für Teile des Plans erteilen. Die hierbei unterschiedlichen Genehmigungsmöglichkeiten haben unterschiedliche Rechtsfolgen.

6.3.2.1 Ausnahme von RROP-Teilen von der Genehmigung

Ist der RROP-Entwurf im Wesentlichen genehmigungsfähig, kommt nach § 5 Abs. 5 Satz 2 NROG die Ausnahme einzelner Festlegungen von der Genehmigung in Betracht, wenn zwar die konkrete Festlegung in der vorgelegten Fassung rechtswidrig war, aber planerisch zulässige Festlegungen denkbar sind, die einer eigenen inhaltlichen Ausgestaltung, Abwägung und ergänzenden Beschlussfassung durch den Regionalplanungsträger bedürfen und daher nicht über Maßgaben der Genehmigungsbehörde regelbar sind.

Bei einer Ausnahme von der Genehmigung werden nur die genehmigten Teile wirksam. Die übrigen, ausgenommenen Teile des RROP werden endgültig aus dem anhängigen Genehmigungsverfahren ausgespart. Der Träger der Regionalplanung bleibt jedoch verpflichtet, die ausgenommenen Festlegungen nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens zu überarbeiten und sie durch rechtmäßige Festlegungen zu ersetzen. Hierdurch unterscheidet sich die Ausnahme von der Genehmigung von der Teilgenehmigung. Während bei der Teilgenehmigung mit Teilversagung das Planungsverfahren abgeschlossen ist, muss bei der Ausnahme von der Genehmigung der Träger der Regionalplanung für die ausgenommenen Teile die Planung fortführen und später – ggf. nach Durchführung erforderlicher Verfahrensschritte – in überarbeiteter Form erneut zur Genehmigung vorlegen. Es handelt sich noch um das gleiche Planungsverfahren, bei dem nur die Genehmigung in zwei zeitlich gestaffelten Schritten erfolgt.

Die Ausnahme von der Genehmigung ist nur möglich, wenn damit keine Verstöße gegen weitere raumordnungsrechtliche Vorschriften verbunden sind. Daher ist zu unterscheiden, ob es bei den nicht genehmigungsfähigen Festlegungen um

- a) rechtlich erforderliche Festlegungen zur Anpassung an das LROP und zur Umsetzung von im LROP geregelten Planungsaufträgen (Pflichtregelungen) oder um
- b) rein regionalplanerisch gewünschte Inhalte, die z. B. auf wichtige kommunalpolitisch verfolgte Zielsetzungen bezogen sind (freiwillige Regelungen)

geht.

In Bezug auf Pflichtregelungen gilt zunächst:

Steht aufgrund der vorerst von der Genehmigung auszunehmenden Festlegungen die vollständige Anpassung an Vorgaben des LROP oder die Umsetzung von Regelungsaufträgen noch aus, ist aufgrund des Anpassungsgebots nach § 5 Abs. 3 Satz 3 NROG eine Ausnahme von der Genehmigung nur möglich, wenn zugleich eine Anpassung in zwei Geschwindigkeiten zugelassen werden kann. Die hierfür geltenden strengen verfahrensmäßigen und inhaltlichen Voraussetzungen sind zwingend einzuhalten (hierzu Nummer 1.2.2).

Ferner kann eine Ausnahme von der Genehmigung nur dann verfügt werden, wenn das Teilplanverbot eingehalten ist. Da der Träger der Regionalplanung zwar zur Vervollständigung seiner Planung planerisch verpflichtet bleibt, aber hierzu keinen konkreten zeitlichen Vorgaben unterliegt, kann – z. B. durch Ablauf der RROP-Geltungsdauer oder durch ein laufendes Gerichtsverfahren – ein Verstoß gegen das Teilplanverbot auch erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten. Die Ausnahme von der Genehmigung darf nur verfügt werden, wenn sie auch einen solchen später eintretenden Verstoß gegen das Teilplanverbot mit hoher Wahrscheinlichkeit ausschließen kann.

Sind solche Rechtsverstöße ausgeschlossen, kommt die Ausnahme von der Genehmigung weiterhin nur dann in Betracht, wenn eine Bereitschaft des Trägers der Regionalplanung zur umgehenden Weiterplanung tatsächlich gegeben ist. Diese Voraussetzung gilt auch für rein freiwillige Festlegungen. Die Entscheidung, die Planungen fortführen zu wollen, kann nicht allein auf Verwaltungsebene getroffen werden, sondern erfordert einen kommunalpolitischen Beschluss der Vertretung. Im Regelfall wird die Vertretung davon ausgehen, dass das RROP-Verfahren mit Übersendung des RROP an die Genehmigungsbehörde planerisch abgeschlossen ist. Die Genehmigungsbehörde kann eine Ausnahme von der Genehmigung daher nur auf der Grundlage einer ihr gegenüber eindeutig geäußerten kommunalpolitischen Bereitschaft zur Weiterplanung verfügen. Hierzu wäre beim Regionalplanungsträger vor Genehmigung – z. B. aufgrund einer Anhörung zum beabsichtigten eingeschränkten Genehmigungsbescheid – eine Beschlussfassung über die Änderung der von der Genehmigung ausgenommenen Festlegungen herbeizuführen.

Sollen Überarbeitungen erst im nächsten Planänderungsverfahren vorgenommen werden, ist die Ausnahme von der Genehmigung kein geeignetes Mittel. Werden rechtswidrige Festlegungen zur Genehmigung vorgelegt, obwohl aufgrund frühzeitiger Hinweise der oberen Landesplanungsbehörden auf genehmigungsrelevante Planungsfehler im Verlauf des Verfahrens noch Alternativen aufgreifbar gewesen wären, ist im Regelfall davon auszugehen, dass der Regionalplanungsträger keine kurzfristigen Planungsalternativen beschließen will.

Die Ausnahme von der Genehmigung ist eine Ermessensentscheidung. Im Rahmen der Ermessensentscheidung ist insbesondere bei einer Neuaufstellung des RROP zu berücksichtigen, inwieweit sich ein zeitlich gestuftes Inkrafttreten der RROP-Festlegungen erheblich erschwerend auf die Fristen zur Rüge von Planungsfehlern und zur Planerhaltung sowie auf die zeitliche Geltungsdauer und ein eventuelles gestuftes Außerkrafttreten eines RROP auswirken kann.

In Bezug auf die beschreibende und zeichnerische Darstellung muss eine Ausnahme von der Genehmigung zweifelsfrei erkennen lassen, welche konkreten Festlegungen bereits genehmigt sind und welche noch nicht. Die Genehmigungsverfügung muss ferner Vorgaben zur Änderung der RROP-Rahmensatzung formulieren, deren Anlagen die beschreibende und zeichnerische Darstellung bilden und die das Inkrafttreten des RROP regelt. Anstelle des Inkrafttretens des gesamten RROP oder der gesamten RROP-Änderung darf die RROP-Rahmensatzung nur das Inkrafttreten der genehmigten Festlegungen sowie das Außerkrafttreten der dadurch ersetzten Festlegungen regeln.

Aufgrund der hohen und kumulativen Anforderungen sind die Anwendungsfälle einer Ausnahme von der Genehmigung daher gering. Wird im Einzelfall eine Ausnahme von der Genehmigung verfügt, ist der genehmigte Teil vom ursprünglichen Beschluss umfasst; ein Beitrittsbeschluss zur Genehmigung ist insoweit nicht erforderlich.

6.3.2.2 Teilgenehmigung mit Versagung der Genehmigung einzelner RROP-Festlegungen

Die Teilgenehmigung kann nur zum Einsatz kommen, wenn sämtliche der in den Nummern 6.3.11 bis 6.3.2.1 genannten mildereren Mittel ungeeignet sind. Bei einer Teilgenehmigung werden nur die genehmigten Teile wirksam. Für die übrigen Teile wird die Genehmigung endgültig abgelehnt. Eine Ablehnung kommt insbesondere in Betracht, wenn die beabsichtigten Festlegungen nicht der Regelungskompetenz der Raumordnung unterfallen oder im Widerspruch zu höherrangigem Recht einschließlich des LROP stehen.

Eine Teilgenehmigung ist nur zulässig, soweit

- a) beanstandete Festlegungen nicht mit den übrigen Festlegungen in einem untrennbarem Regelungszusammenhang stehen,
- b) durch ein Nebeneinander von alten Regelungen, deren Ersetzung durch neue Regelungen nicht genehmigungsfähig ist, und neuen Festlegungen keine Widersprüche entstehen (bei RROP-Änderungsverfahren) und

c) sie ein Planungsergebnis bewirkt, dass noch dem mutmaßlichen Planungswillen des Regionalplanungsträgers entspricht.

Eine Teilgenehmigung ist ferner nur unter der Einhaltung des Teilplanverbots zulässig, d. h. es müssen wesentliche Teile des RROP genehmigungsfähig sein. Bei der Aufstellung eines RROP wird das alte RROP vollständig durch das neue abgelöst. Wird für Teile des RROP die Genehmigung versagt, besteht diesbezüglich eine inhaltliche Regelungslücke, weil das Weitergelten von Teilen des alten RROP nicht möglich ist. Planungslücken sind im Hinblick auf das Teilplanverbot nur insoweit zulässig, dass die Genehmigung nicht für ganze thematische Kapitel oder grundlegende Teile des RROP versagt wird, sondern nur für einzelne Festlegungen.

Soll ein bestehender RROP-Abschnitt vollständig durch einen neuen Abschnitt ersetzt werden, ist bei Nichtgenehmigung lediglich einzelner Festlegungen hieraus in der Regel keine Entstehung eines Teilplans zu befürchten, wenn der neu gefasste Abschnitt im Übrigen genehmigungsfähig ist. Sollen in einem Verfahren für die Änderung eines RROP verschiedene bisherige Festlegungen jeweils durch neue ersetzt werden, gelten im Fall der Nichtgenehmigung der neuen Festlegungen insoweit die bisherigen RROP-Festlegungen unverändert weiter. Hier besteht in der Regel formal ebenfalls keine Gefahr der Entstehung eines Teilplans. Dient das Änderungsverfahren allerdings dazu, Regelungslücken zu schließen, insbesondere wenn durch gerichtliche Verfahren Festlegungen des RROP für unwirksam erklärt wurden, existieren keine bisherigen RROP-Festlegungen mehr, die vorübergehend weitergelten könnten. Ohne Verstoß gegen das Teilplanverbot darf in solchen Fällen – wie bei der Aufstellung des RROP – die Genehmigung nur in Bezug auf einzelne Festlegungen versagt werden.

Die Teilgenehmigung darf nicht dazu führen, dass neue Planinhalte entstehen, die nur im Wege einer neuen Abwägung durch den Träger der Regionalplanung herbeigeführt werden können. Dies gilt insbesondere bei der Normierung von Vorranggebieten und Ausschlusswirkung. Die Auswahl der Vorrangflächen sowie die Reichweite der Ausschlusswirkung als jeweils eigenständige Ziele der Raumordnung setzen jeweils eine planerische Abwägung durch den Planungsträger auf Basis eines gesamträumlichen Planungskonzepts voraus; die Veränderung einzelner Festlegungen hat Auswirkungen auf das gesamte Konzept. Stellt die obere Landesplanungsbehörde im Genehmigungsverfahren fest, dass einzelne Vorranggebiete nicht genehmigungsfähig sind, ist das gesamte Kapitel (z. B. Windenergie) nicht genehmigungsfähig. Das bloße Ausnehmen einzelner Vorranggebiete aus der Genehmigung ist nicht möglich, weil sich hieraus verschiedene Planungsvarianten ergeben, über die nur der Planungsträger selbst entscheiden kann. Denn entweder können die zu streichenden Vorranggebiete der Ausschlusswirkung unterfallen. Alternativ zur Ausschlusswirkung können im Ausnahmefall die Gebiete als „weiße Fläche“ vorgesehen werden, auf denen weder der Vorrang noch die Ausschlusswirkung gelten soll. Solche sog. Weißflächen setzen voraus, dass der Windenergie allein durch die verbleibenden Vorrangflächen substantiell Raum verschafft wird und verlangen eine bewusste Entscheidung des Planungsträgers über eine „Nichtregelung“ auf diesen Flächen. Im Rahmen dieser Abwägung ist auch das Erfordernis einer erneuten Beteiligung zu berücksichtigen.

Insofern dürfen Veränderungen an einem gesamträumlichen Planungskonzept nur durch den Planungsträger selbst vorgenommen werden, nicht aber durch die RROP-Genehmigungsbehörde. Dienen Festlegungen auf Basis eines gesamträumlichen Planungskonzepts zugleich der Umsetzung von Regelungsaufträgen aus dem LROP (z. B. zur Festlegung von Flächen für die Windenergienutzung), führt die Nichtgenehmigungsfähigkeit dazu, dass die gesamte RROP-Aufstellung oder -Änderung nicht genehmigt werden darf, da die Planung sonst gegen § 5 Abs. 3 NROG verstößt. Die obere Landesplanungsbehörde hat die Regionalplanungsträger frühestmöglich im Verfahren auf mögliche Genehmigungshindernisse und die in Satz 2 genannten Folgen hinzuweisen.

Die Teilgenehmigung mit Teilversagung erfordert einen Beitrittsbeschluss, da die Entscheidung der Genehmigungsbehörde zu einer geänderten Fassung des RROP führt.

6.3.2.3 Vorweggenehmigung von RROP-Teilen

Die Vorweggenehmigung ist eine vorgezogene Entscheidung über sachlich oder räumlich abgrenzbare Teile des RROP zu einem Zeitpunkt, in dem die Genehmigungsprüfung noch nicht für den gesamten Verfahrensgegenstand abgeschlossen wurde. Die vorweggenommene Genehmigung ist bezüglich dieser Teile endgültig, das RROP dürfte insoweit in Kraft gesetzt werden. Ob von der Vorweggenehmigung Gebrauch gemacht wird, ist eine Ermessensentscheidung. Bei der Ausübung des Ermessens haben die oberen Landesplanungsbehörden zu berücksichtigen, dass die Genehmigung auch dann nicht mehr zurückgenommen werden kann, falls die noch nicht genehmigten Teile nicht genehmigungsfähig sind. Hieraus können sich Rechtsverstöße in Bezug auf das Teilplanverbot ergeben (siehe Nummer 6.3.2.2).

Die Vorweggenehmigung kann daher allenfalls in seltenen Fällen in Betracht kommen, insbesondere wenn

- a) für wesentliche RROP-Teile bereits festgestellt wurde, dass diese rechtsfehlerfrei und damit genehmigungsfähig sind,
- b) für die übrigen Teile zumindest eine überschlägige Prüfung durchgeführt wurde und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass auch hierfür eine Genehmigung – ggf. unter Nebenbestimmungen oder Maßgaben – zu erwarten ist und

- c) besonders gewichtige Gründe eine vorgezogene Genehmigungsentscheidung für die bereits abschließend geprüften Teile erfordern, weil das Abwarten bis zur abschließenden Klärung sämtlicher genehmigungsrechtlicher Fragen für alle RROP-Teile zu erheblichen negativen Entwicklungen im Planungsraum führen würde.

Im Rahmen der Ermessensentscheidung ist weiterhin zu berücksichtigen, wie sich ein zeitlich gestuftes Inkrafttreten der RROP-Festlegungen auf die Fristen zur Rüge von Planungsfehlern und zur Planerhaltung sowie auf die zeitliche Geltungsdauer und ein eventuelles gestuftes Außerkrafttreten eines RROP auswirken kann.

In Bezug auf die beschreibende und zeichnerische Darstellung muss eine Vorweggenehmigung zweifelsfrei erkennen lassen, welche konkreten Festlegungen bereits genehmigt sind und welche noch nicht. Die Vorweggenehmigung muss ferner Vorgaben zur Änderung der RROP-Rahmensatzung formulieren, deren Anlagen die beschreibende und zeichnerische Darstellung bilden und die das Inkrafttreten des RROP regelt. Anstelle des Inkrafttretens des gesamten RROP-Entwurfs darf die RROP-Rahmensatzung nur das Inkrafttreten der vorweg genehmigten Festlegungen sowie das Außerkrafttreten der dadurch ersetzten Festlegungen regeln.

Wegen der mit ihr verbundenen möglichen Unklarheiten über die Rechtslage soll auf eine Vorweggenehmigung in der Regel verzichtet werden.

6.3.3 Anregungen und Hinweise

Die Genehmigung kann Hinweise und Anregungen enthalten. Sie erfordern weder einen Beitrittsbeschluss, noch bewirken sie eine Handlungsverpflichtung; das RROP wird vorbehaltlos wirksam.

6.3.4 Anhörung

Kann ein RROP nicht oder nicht wie beantragt genehmigt werden, ist dem Träger der Regionalplanung in der Regel vor Erlass einer belastenden Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dabei soll die obere Landesplanungsbehörde

- a) auf weitere Sachverhaltsaufklärung hinwirken (z. B. bei unzureichend dokumentierter Abwägung),
- b) vor Erlass eines versagenden Bescheides Gelegenheit zur Nachbesserung geben oder
- c) mit dem Regionalplanungsträger eine Verlängerung der Genehmigungsfrist oder Rücknahme des Genehmigungsantrags vereinbaren.

6.3.5 Begründung des Bescheides

Wird dem Genehmigungsantrag nicht, nicht in vollem Umfang oder nur unter Nebenbestimmungen oder Maßgaben entsprochen, ist die Genehmigungsentscheidung gemäß § 39 VwVfG mit einer Begründung zu versehen. Diese hat die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe zu enthalten, die die obere Landesplanungsbehörde zu der Entscheidung bewegt haben.

Das Begründungserfordernis umschließt auch etwaige Nebenbestimmungen und diesbezügliche Ermessenserwägungen. Zur Ermessensentscheidung ist darzulegen, warum überhaupt eine Regelung im Bescheid aufgenommen wurde (Entschließungsermessens) und es ist die Auswahl unter etwaigen Alternativen zu erläutern (Auswahlermessens). Grundsätzlich ist unter mehreren geeigneten Alternativen das mildeste Mittel zu wählen; auf die Angemessenheit von Mitteln ist zu achten. Eine unterbliebene Darlegung von Ermessenserwägungen kann nicht nachgeholt werden und führt zur Rechtswidrigkeit/gerichtlichen Aufhebbarkeit der Entscheidung.

6.3.6 Rechtsbehelfsbelehrung

Die Genehmigung ist als Verwaltungsakt mit einer Rechtsbehelfsbelehrung über Art des Rechtsbehelfs (Klage), das zuständige Gericht einschließlich seines Sitzes sowie die einzuhaltende Frist zu versehen. Ist die Belehrung unterblieben oder unrichtig, läuft gemäß § 58 Abs. 2 VwGO für die Einlegung des Rechtsbehelfs grundsätzlich die Jahresfrist. Unrichtig ist eine Rechtsbehelfsbelehrung auch, wenn über die gesetzlichen Mindestinhalte hinaus Hinweise (z. B. zur Form des Rechtsbehelfs) gegeben werden, die unzutreffend oder irreführend und geeignet sind, die Einlegung des Rechtsbehelfs nennenswert zu erschweren. Auf eine Ergänzung der Rechtsbehelfsbelehrung um weitere Angaben soll daher verzichtet werden.

Muster einer Rechtsbehelfsbelehrung:

„Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht [Name, Sitz] erhoben werden.“

6.3.7 Anlagen zum Genehmigungsbescheid

Wird das vorgelegte RROP oder die Planänderung genehmigt, sind dem Genehmigungsbescheid der jeweils mit einem Genehmigungsvermerk der oberen Landesplanungsbehörde versehene Satzungstext und der Entwurf des RROP bzw. RROP-Änderung (beschreibende und zeichnerische Darstellung) beizufügen. Die zugehörige Begründung und der Umweltbericht sind ohne Genehmigungsvermerk beizufügen.

Eine formelle Beurkundung mit Dienstsiegel ist nicht erforderlich. Im Interesse der Beweiskraftsicherung soll jedoch in geeigneter Weise sichergestellt werden, dass alle Blätter der genehmigten Unterlagen so miteinander verbunden werden, dass ihre Trennung ohne merkbare Beschädigung des Gesamtdokuments nicht möglich ist.

7. Nachweis über Ausfertigung, Bekanntmachung und Versendung des verbindlichen RROP an die Beteiligten

7.1 Ausfertigung der Satzung

Die Anforderungen zu Ausfertigungen richten sich nach § 11 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.

Auszufertigen ist die Fassung, die sich nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens ergibt. Die Ausfertigung muss bezeugen, dass das RROP mit dem Willen des Normgebers übereinstimmt und dass das Rechtsetzungsverfahren dem höherrangigem Recht entsprechend durchgeführt wurde (OVG Lüneburg, Urteil vom 10. 3. 2005, 8 KN 41/02). Bei inhaltsverändernden Genehmigungsverhalten (Maßgaben), die zwingend einen kommunalen Beitrittsbeschluss erfordern, darf die Ausfertigung daher erst nach Beitrittsbeschluss erfolgen; das zur Vorlage zur Genehmigung vorab unterschriebene Satzungsexemplar genügt diesen Ausfertigungsanforderungen nicht. Die Unterschrift der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten ist auf der Satzung erforderlich; eine zusätzliche Unterschrift auch auf der beschreibenden und auf der zeichnerischen Darstellung als Satzungsanlagen ist möglich, aber nicht erforderlich.

7.2 Bekanntmachungsanforderungen, Versendung und Auslegung des RROP

Die öffentliche Bekanntmachung und das Inkrafttreten des RROP oder seiner Änderung werden durch öffentliche Bekanntmachung der Erteilung der zugehörigen Genehmigung bewirkt (§ 5 Abs. 6 NROG, § 10 Abs. 1 ROG); diese Bekanntmachung tritt an die Stelle der sonst für Satzungen vorgeschriebenen Bekanntmachung laut § 11 NKomVG. Im Übrigen richtet sich die Form der Bekanntmachung nach der Hauptsatzung des Regionalplanungsträgers.

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 oder der RROP-Änderung zuzuleiten. Die Bereitstellung eines gedruckten Belegexemplars und zusätzliche elektronische Übersendung ist nicht zwingend. War im Verfahren eine Staatsgrenzen überschreitende Beteiligung nach § 9 Abs. 4 Satz 4 ROG i. V. m. dem UVPG erforderlich, ist entsprechend § 61 Abs. 2 UVPG den beteiligten Behörden des anderen Staates, die für die dortige Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig sind, die planerische Entscheidung mit den zugehörigen Unterlagen zu übermitteln.

Das RROP und seine Begründung einschließlich der zusammenfassenden Erklärung über die Bewertung und Berücksichtigung der Umweltbelange sowie der Darstellung der Überwachungsmaßnahmen sind vom Träger der Regionalplanung zu jedermanns Einsicht auszulegen (§ 10 Abs. 2 ROG); die Auslegung soll zeitgleich mit der öffentlichen Bekanntmachung nach § 10 Abs. 1 ROG beginnen. Der Ort der Auslegung der Unterlagen ist öffentlich bekannt zu machen.

Die Einstellung ins Internet soll zusätzlich erfolgen (§ 3 Abs. 5 NROG), sie kann die Auslegung von Unterlagen in Papierform nicht ersetzen. Die Einstellung in das Internet sowie die Internetadresse sind zwingend öffentlich bekannt zu machen.

Mit der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung des RROP, des Ortes der Auslegung und einer Internetadresse ist ferner ein Hinweis auf die Ausschlussregelung des § 11 ROG und § 7 NROG zu verbinden. Unterbleibt der nach § 11 Abs. 5 Satz 2 ROG und § 7 Abs. 1 Satz 3 NROG vorgeschriebene Hinweis, können Verletzungen von Form- und Verfahrensvorschriften auch noch nach Ablauf eines Jahres gerügt werden (siehe Nummer 10).

Da die RROP die Ziele des LROP umsetzen, besteht ein erhebliches Interesse auch des Landes an der bestmöglichen Nutzung der Planerhaltungsmöglichkeiten. Sie setzen zwingend die Einhaltung der o. a. Bekanntmachungserfordernisse voraus. Die oberen Landesplanungsbehörden sollen die Regionalplanungsträger bezüglich der Pflichten und Handlungsmöglichkeit bei der Bekanntmachung der RROP beraten. Dabei sollen sie insbesondere auf Anforderungen hinweisen, deren Nichteinhaltung zur Unwirksamkeit des Raumordnungsplans führen

kann und sollen sich die ordnungsgemäße Bekanntmachung der Genehmigung, der Auslegung und der o. a. Hinweise nach § 11 ROG und § 7 NROG von den Trägern der Regionalplanung bestätigen lassen.

8. Aufhebung und Teilaufhebung von RROP

Für die Aufhebung von RROP oder einzelnen Teilen davon gelten die gleichen Anforderungen wie für die Aufstellung (§ 7 Abs. 7 ROG). Als „Aufhebung“ wird nur die Aufhebung des gesamten Plans bezeichnet. Teilaufhebungen sind besondere Formen der Planänderung.

Wegen der Pflicht zur Aufstellung eines RROP kommt seine ersatzlose Aufhebung oder Teilaufhebung nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei Unwirksamkeit eines RROP, in Betracht.

Bei Unwirksamkeit des RROP, z. B. wegen beachtlicher Abwägungsfehler, wirkt die Aufhebung der Satzung nicht konstitutiv, sondern sie hat nur deklaratorischen Charakter in Bezug auf den Anschein ihrer Rechtsgültigkeit, da die Regelungen ohnehin unwirksam sind.

Bei der Aufhebung oder Teilaufhebung eines unwirksamen Plans sind die gleichen formellen und materiellen Anforderungen wie bei der Aufstellung eines Plans zu beachten und von der oberen Landesplanungsbehörde zu prüfen. Insbesondere sind Planungsabsichten erforderlich, ein Beteiligungsverfahren durchzuführen, eine Abwägung vorzunehmen und die Aufhebungssatzung der Genehmigungsbehörde vorzulegen. Der Träger der Regionalplanung muss im Rahmen der Abwägung besonders Erwägungen darüber anstellen, ob neue Regelungen erforderlich sind oder ob eine – bereits durch die Unwirksamkeit vorliegende – fortdauernde „Nichtregelung“ auch gerechtfertigt wäre. Dabei sind insbesondere die Handlungsaufträge des LROP an die Regionalplanung zu beachten.

Wird ein Verfahren zur Neuaufstellung eines unwirksamen RROP eingeleitet, ist die zusätzliche Aufhebung oder Teilaufhebung des unwirksamen RROP verzichtbar.

9. Einhaltung von Überprüfungs-, Aktualisierungs- und Bekanntmachungspflichten bei RROP, Geltungsdauerverlängerung

Bei Stellungnahmen zu allgemeinen Planungsabsichten eines Regionalplanungsträgers (siehe Nummer 2.1) und im Zuge des Genehmigungsverfahrens von RROP-Entwürfen hat die obere Landesplanungsbehörde auch die Einhaltung der Regelungen zur Gewährleistung der Aktualität von RROP zu prüfen. Unabhängig von der unverzüglichen Anpassungspflicht an das LROP (§ 5 Abs. 3 Satz 3 NROG, siehe Nummer 1.2.2) und der bedarfsgerechten Aktualisierung im Einzelfall (§ 6 Abs. 1 NROG) ist das gesamte RROP gemäß § 5 Abs. 7 Satz 3 NROG vom zuständigen Regionalplanungsträger vor Ablauf von zehn Jahren seit seinem Inkrafttreten auf seine Aktualität zu überprüfen. Die Gesamtüberprüfung muss sich auf sämtliche Festlegungen des RROP beziehen. Sie geht insofern von ihrer Reichweite über die reine Anpassung des RROP an das LROP hinaus.

Eine ordnungsgemäße Einhaltung der Bestimmungen zur Gesamtüberprüfung des RROP ist von der oberen Landesplanungsbehörde auch zu prüfen, wenn sie nach § 5 Abs. 7 Satz 2 NROG vom Regionalplanungsträger über ein Prüfergebnis unterrichtet wird (siehe Nummer 9.1).

Bei der Gesamtüberprüfung nach § 5 Abs. 7 Satz 3 NROG ist festzustellen, ob eine Änderung oder eine Neuaufstellung erforderlich ist oder nicht. Gegenstand der Gesamtüberprüfung ist, ob das RROP noch mit den aktuellen Festlegungen des LROP und gesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung im Einklang steht und 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 (§ 8 Abs. 4 ROG, § 14 NROG) einzubeziehen. Da an die Gesamtüberprüfung nach § 5 Abs. 7 Satz 3 NROG Rechtsfolgen geknüpft sind, ist die Prüfung durch den Regionalplanungsträger in geeigneter und nachvollziehbarer Weise zu dokumentieren. Insbesondere ist die planerische Auseinandersetzung damit, welcher Verfahrensweg beschritten werden soll, darzulegen. Die nachvollziehbare Gesamtüberprüfung ist Voraussetzung für eine Verlängerung der Geltungsdauer des RROP.

Unterbleibt eine Gesamtüberprüfung, tritt das RROP nach Ablauf von zehn Jahren außer Kraft. Nach Außerkrafttreten ist ein Träger der Regionalplanung zur unverzüglichen Neuaufstellung eines RROP für den gesamten Planungsraum verpflichtet.

Ebenfalls kann keine Verlängerung der Geltungsdauer eintreten, wenn ein Regionalplanungsträger sein RROP gemäß § 6 NROG nur partiell in sachlichen oder räumlichen Teilabschnitten ändert (sog. „Briefmarkenänderungen“), bei diesem Anlass nicht aber in seiner Gesamtheit überprüft und aktualisiert.

Die oberen Landesplanungsbehörden haben die Einhaltung des § 5 Abs. 7 NROG durch die Träger der Regionalplanung zu prüfen. Die Aktualitätsprüfung ist von diesen so rechtzeitig vorzunehmen, dass innerhalb der Restlaufzeit des RROP etwaige von der oberen Landesplanungsbehörde festgestellte Prüfdefizite noch nachgeholt und

erforderlichenfalls noch eine Bekanntmachung allgemeiner Planungsabsichten zur Aktualisierung des RROP möglich wäre.

9.1 Bekanntmachung der Gesamtüberprüfung ohne Änderungsbedarf (§ 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 1 NROG)

Ist weder eine Änderung noch eine Neuaufstellung des RROP erforderlich, sieht § 5 Abs. 7 Satz 2 NROG eine Unterrichtung der oberen Landesplanungsbehörde über das Prüfergebnis vor. Dies setzt voraus, dass jedes einzelne Ziel und jeder einzelne Grundsatz des RROP als rechtskonform und weiterhin hinreichend aktuell angesehen wird. Der Prüfvermerk, der die planerische Prüfung und Abwägung hinreichend zu dokumentieren hat, muss so rechtzeitig vor der öffentlichen Bekanntmachung des Prüfergebnisses nach § 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 1 NROG erfolgen, dass eine Abstimmung zwischen dem Träger der Regionalplanung und der oberen Landesplanungsbehörde über den Prüfungsinhalt erfolgen kann.

Die obere Landesplanungsbehörde soll im Rahmen der Rechtsaufsicht bei erkannten Verstößen gegen die Anpassungspflicht an das LROP nach § 5 Abs. 3 Satz 3 NROG darauf hinweisen, dass das Prüfergebnis nicht wie vorgesehen bekannt gemacht werden darf.

Das Prüfergebnis, dass das RROP weitergelten kann, ist öffentlich bekannt zu machen. Die Bekanntmachung sollte zur Rechtsklarheit die Weitergeltung des RROP unter Angabe des neuen Geltungszeitraums (weitere zehn Jahre) enthalten. Der neue maximale Zehnjahreszeitraum beginnt am Tag dieser Bekanntmachung; der Tag der Bekanntmachung zählt bei der Fristberechnung mit (§ 187 Abs. 2 BGB).

Im Fall einer fehlenden oder fehlerhaften Bekanntmachung tritt keine Geltungsdauerverlängerung ein, sodass das RROP nach seiner regulären Laufzeit außer Kraft tritt.

9.2 Bekanntmachung allgemeiner Planungsabsichten bei Bedarf für Neuaufstellung oder Änderung (§ 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 2 NROG)

Wird bei der Gesamtüberprüfung Aktualisierungsbedarf festgestellt, hat der Träger der Regionalplanung durch öffentliche Bekanntmachung entsprechender allgemeiner Planungsabsichten das Verfahren zur Änderung oder Neuaufstellung des RROP einzuleiten. Die oberen Landesplanungsbehörden sollen frühzeitig zu den formalen Anforderungen und den Rechtsfolgen beraten. Bei umfassendem Änderungsbedarf ist häufig eine Neuaufstellung einfacher als ein Änderungsverfahren, da bei einer Neuaufstellung der Text des RROP als Fließtext neu verfasst werden kann (und auch begleitende Unterlagen wie die Begründung des RROP durchgehend aktualisiert werden können), während bei einer Änderungssatzung jede einzelne Änderung genau benannt werden muss.

Werden nach § 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 2 NROG nur Teile des RROP geändert, soll die obere Landesplanungsbehörde vom Regionalplanungsträger ergänzend zu den Planunterlagen für die Änderung einen begleitenden Vermerk über die Aktualitätsprüfung anfordern, der die Erwägungen zu den Teilen des RROP enthält, die i. S. von § 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 2 NROG unverändert fortbestehen sollen.

Die Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten für eine Neuaufstellung des RROP oder für eine Änderung sämtlicher aktualisierungsbedürftiger Teile verhindert das Außerkrafttreten des RROP und verlängert seine Geltungsdauer, beginnend am Tage der Bekanntmachung der Planungsabsichten. Der Tag der Bekanntmachung zählt bei der Fristberechnung mit (§ 187 Abs. 2 BGB).

Bei Neuaufstellung des RROP wird mit der Bekanntmachung der Planungsabsichten zwar zunächst der Geltungszeitraum des bisherigen RROP verlängert (um bis zu zehn Jahre), er endet jedoch spätestens mit dem Inkrafttreten des neuen RROP. In der RROP-Satzung ist mit Inkrafttreten des neuen RROP das alte RROP außer Kraft zu setzen. Zugleich beginnt gemäß § 5 Abs. 7 NROG am Tag der Bekanntmachung der Genehmigung des neuen RROP nach § 5 Abs. 6 NROG i. V. m. § 10 Abs. 1 ROG die Zehnjahresfrist für das neue RROP.

Bei Änderung des RROP endet die Geltungsdauer maximal zehn Jahren nach Bekanntmachung der Planungsabsichten.

Aus Gründen der Transparenz und Rechtsklarheit sollte auf die Verlängerung der Geltungsdauer unter Angabe des neuen Geltungszeitraums in der Bekanntmachung der Planungsabsichten hingewiesen werden.

Eine fehlende oder fehlerhafte Bekanntmachung führt zu keiner Geltungsdauerverlängerung und damit zum Außerkrafttreten des RROP. Die oberen Landesplanungsbehörden haben die Träger der Regionalplanung zu den Bekanntmachungsanforderungen zu beraten und auf eventuelle Lücken der Gesamtüberprüfung hinzuweisen.

9.3 Verlängerung der Geltungsdauer durch die obere Landesplanungsbehörde und Bekanntmachung (§ 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 3 NROG)

Für eine Verlängerung der Geltungsdauer gemäß § 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 3 NROG durch die obere Landesplanungsbehörde müssen gewichtige Gründe vorliegen. Dies kann im Einzelfall z. B. gegeben 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 Zehnjahresfrist im Anschluss an die Änderung des Landesrechts zu veröffentlichen. Bei Ausübung des Ermessens ist ferner zu berücksichtigen, ob das betreffende RROP entsprechend § 5 Abs. 3 Satz 3 NROG an das geltende LROP angepasst ist oder die erforderliche Anpassung bereits im Gange ist und zu erwarten ist, dass etwaige Anpassungsdefizite zeitnah behoben werden.

Eine Verlängerung der Geltungsdauer nach § 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 3 NROG ist in der Regel so zu befristen, dass innerhalb dieser Frist die Neuaufstellung oder Änderung des RROP durchgeführt werden kann.

Die Verlängerung der Geltungsdauer des RROP und ihre Dauer sind vom Träger der Regionalplanung öffentlich bekannt zu machen. Ohne eine solche rechtzeitige Bekanntmachung tritt das RROP außer Kraft.

Die befristete Weitergeltung des RROP beginnt am Tag der öffentlichen Bekanntmachung. Das RROP tritt mit Ablauf der verlängerten Geltungsdauer außer Kraft, wenn nicht vorher eine neue Verlängerung und entsprechende Bekanntmachung gemäß den Anforderungen von § 5 Abs. 7 Nr. 3 NROG erfolgt ist oder Planungsabsichten zur Neuaufstellung oder Änderung des RROP gemäß den Anforderungen von § 5 Abs. 7 Satz 3 Nr. 2 NROG bekanntgemacht worden sind.

10. Fragen der Planerhaltung (§ 11 ROG, § 7 NROG)

Nicht jede Verletzung von Vorschriften bei der Aufstellung und -änderung eines RROP führt zu seiner Unwirksamkeit. Von der Rechtswirksamkeit eines Plans ist seine Rechtmäßigkeit zu unterscheiden. Die obere Landesplanungsbehörde ist bei der Prüfung und Genehmigung eines RROP verpflichtet, auch die Behebung von unbeachtlichen Fehlern zu verlangen. Im Rahmen der formellen und materiellen Prüfung eines RROP-Entwurfs erkannte Rechtsverstöße sind daher grundsätzlich von der für die Genehmigung zuständigen oberen Landesplanungsbehörde zu rügen, auch wenn sie im Zuge einer späteren gerichtlichen Normenkontrolle für den Bestand des RROP unbeachtlich bleiben würden. Regionalplanungsträger sind bei Bedarf darauf hinzuweisen, dass die Regelungen des § 11 ROG und § 7 NROG lediglich in dem Fall heranziehbar sind, wenn nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens Fehler gerügt werden, z. B. im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung.

10.1 Beachtliche Fehler

Beachtliche Fehler in einem Raumordnungsplan führen zu dessen Unwirksamkeit und können nur durch ergänzendes Verfahren geheilt werden. Soweit für bestimmte beachtliche Fehler ausdrücklich ein „Unbeachtlich werden“ gesetzlich geregelt ist, führen diese Fehler nur dann 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 unterlassener oder fehlerhafter Hinweis verhindert den Beginn der Rügefrist, sodass Verfahrens- oder Formfehler unbefristet geltend gemacht werden können; die allgemeinen Grenzen einer Verwirkung bleiben unberührt. Zur Rüge ist jedermann berechtigt; pauschale Rügen ohne die Benennung konkreter Anknüpfungspunkte reichen nicht aus.

Als derart befristet beachtliche Fehler benennen § 11 Abs. 1 und Abs. 4 ROG und § 7 NROG Regelungen über die Verfahrens- oder Formvorschriften wie

- 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 Planänderungen oder
 - Fehler im Zusammenhang mit der Erörterung oder bei der Begründung eines Raumordnungsplans,
- ohne dass es dabei um planerische Inhalte oder um die Abwägung geht.

Fehler im Zusammenhang mit den allgemeinen Planungsabsichten sind nur insofern beachtlich, wie sie die in § 9 Abs. 1 ROG genannten bundesrechtlichen Erfordernisse nicht einhalten, also überhaupt keine frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit und der berührten öffentlichen Stellen stattfindet oder keine Aufforderung zur Stellungnahme an die öffentlichen Stellen zu den in § 9 Abs. 1 Sätze 2 und 3 ROG genannten Aspekten ergeht. Andere Fehler im Zusammenhang mit allgemeinen Planungsabsichten, die lediglich das NROG berühren würden (beispielsweise eine fehlerhafte Bekanntmachung) sind weiterhin nach § 7 Abs. 2 NROG unbeachtlich.

Fehler im Zusammenhang mit der Bekanntmachung der Genehmigung des RROP sowie Fehler bei der Auslegung, bei der Ausfertigung oder bei einem erforderlichen Beitrittsbeschluss sind dauerhaft beachtlich. Ebenso dauerhaft beachtlich ist die Verletzung der Vorgabe, dass Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan des Landes zu entwickeln sind, wenn hierbei die sich aus dem LROP ergebende geordnete Entwicklung beeinträchtigt worden ist (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 ROG).

Bei Fehlern in Bezug auf die Abwägung ist zwischen Fehlern im Abwägungsvorgang und Fehlern im Abwägungsergebnis zu unterscheiden. Während Fehler im Abwägungsvorgang unter bestimmten Voraussetzungen unbeachtlich sein können (Nummer 10.2), sind die einer Rechtskontrolle unterliegenden Fehler im Abwägungsergebnis dauerhaft beachtlich.

10.2 Unbeachtliche Fehler

Fehler nach § 11 Abs. 1, 2 und 4 ROG und § 7 NROG, die von vornherein unbeachtlich sind, führen niemals zur Unwirksamkeit des Raumordnungsplans; sie bedürfen weder einer Rüge noch einer Heilung. Die obere Landesplanungsbehörde ist bei der Prüfung und Genehmigung eines RROP verpflichtet, auch die Behebung von unbeachtlichen Fehlern zu verlangen.

Unbeachtlich sind Verfahrensfehler im Zusammenhang mit der Beteiligung, wenn einzelne Stellen nicht beteiligt wurden, ihre entscheidungserheblichen Belange aber gleichwohl berücksichtigt wurden.

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 hingegen vollständig oder ist sie nur floskelhaft, ist der Fehler beachtlich und kann nur nach Ablauf der Jahresfrist unbeachtlich werden (§ 11 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 ROG).

Von der Unbeachtlichkeit ausgenommen ist der Teil der Begründung, der sich auf die Umweltprüfung bezieht. Der Begründung des Raumordnungsplans ist gemäß § 10 Abs. 3 ROG 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 nur nach Ablauf der Jahresfrist unbeachtlich werden (§ 11 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG).

Unbeachtlich sind Abwägungsmängel (siehe Nummer 5), die weder offensichtlich noch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.

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.

Ursächlichen Einfluss hat ein Mangel auf das Abwägungsergebnis 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 nicht zu führen; ebenso wenig reicht die bloße abstrakte Möglichkeit einer irgendwie anderen Planung aus.

10.3 Unbeachtlichwerden von Fehlern (§ 11 Abs. 5 ROG, § 7 NROG)

Werden

- a) beachtliche Verfahrens- und Formfehler nach § 11 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 ROG (§ 11 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 ROG),
- b) beachtliche Mängel des Abwägungsvorgangs (Mängel sind offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss, § 11 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ROG; beachtliche Fehler im Abwägungsergebnis können hingegen niemals unbeachtlich werden),
- c) beachtliche Verletzung der Vorschriften über die Umweltprüfung (wesentliche Unvollständigkeit des Umweltberichts und der zusammenfassenden Erklärung oder fehlerhaftes Screening i. S. des § 11 Abs. 4, § 11 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG),

d) beachtliche Verfahrens- oder Formfehler nach § 7 Abs. 1 Satz 1 NROG

nicht form- und fristgerecht gerügt, werden sie nach Ablauf eines Jahres unbeachtlich, d. h. der Raumordnungsplan ist mit Fristablauf endgültig wirksam. Die Unbeachtlichkeit tritt auch ein, wenn die Rüge nicht gegenüber der in § 7 NROG benannten zuständigen Stelle geltend gemacht wurde.

Eine Unbeachtlichkeit kann nicht eintreten, wenn die Bekanntmachungsvorgaben nach § 11 Abs. 5 Satz 2 ROG und § 7 Abs. 1 Satz 3 NROG nicht eingehalten wurden.

10.4 Ergänzendes Verfahren zur Behebung von Mängeln (§ 11 Abs. 6 ROG)

Nach § 11 Abs. 6 ROG kann zur Behebung beachtlicher Fehler ein ergänzendes Verfahren durchgeführt werden. Bis zum Abschluss des ergänzenden Verfahrens ist der Raumordnungsplan schwebend unwirksam. Im ergänzenden Verfahren sind sämtliche Verfahrensschritte ab dem Zeitpunkt zu wiederholen, zu dem der Fehler aufgetreten ist. Ein rückwirkendes Inkraftsetzen des Raumordnungsplans ist zulässig.

Die umfassenden Regeln zur Planerhaltung gelten auch für RROP, die vor dem 29. 11. 2017 in Kraft getreten sind (§ 27 Abs. 2 ROG).

11. Durchführung des Umweltmonitorings (§ 8 Abs. 4 ROG, § 14 NROG)

Auf Grundlage der im Umweltbericht ausgewiesenen Überwachungsmaßnahmen hat eine Überwachung hinsichtlich der erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der späteren Durchführung des RROP ergeben können, zu erfolgen. Die Art und Methode der Überwachung bleibt dem zuständigen Planungsträger überlassen. Es können bereits bestehende Überwachungsmechanismen und Informationsquellen genutzt werden wie das Raumordnungskataster (§ 15 NROG), das Fachinformationssystem Raumordnung (FIS-RO) oder andere geodatenbasierte Informations- und Monitoringsysteme.

Auch wenn andere öffentliche Stellen nach § 8 Abs. 4 Satz 2 ROG dazu verpflichtet sind, den Planungsträger über etwa eintretende unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen zu informieren, liegt die Durchführung der Überwachung nach § 14 NROG in der Verantwortung des Regionalplanungsträgers. Sie soll einen Vergleich zwischen den Ergebnissen der Umweltprüfung und den tatsächlich eintretenden Auswirkungen auf die Umwelt ermöglichen, um möglichst frühzeitig unvorhergesehenen, erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt durch geeignete Abhilfemaßnahmen begegnen zu können (etwa Schutzmaßnahmen oder eine Anpassung des RROP an die aktuellen Verhältnisse). Die Entscheidung darüber obliegt dem Träger der Planung; eine Rechtsverpflichtung zum Tätigwerden bei unvorhergesehenen Umweltauswirkungen besteht nicht.

12. Schlussbestimmungen

Dieser RdErl. tritt am 1. 9. 2015 in Kraft¹. Der Bezugserlass tritt mit Ablauf des 31. 8. 2015 außer Kraft.

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

Nachrichtlich:
An die
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände

Nds. MBl. Nr. 34/2015 S. 1170,
Nds. MBl. Nr. 19/2018 S. 446

¹ Änderungen gemäß RdErl. d. ML vom 2. 5. 2018 (Nds. MBl. S. 446) in Kraft ab 1. 6. 2018