



**Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund**

*Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund \* Arnswaldtstr. 28 \* 30159 Hannover*

Niedersächsisches Ministerium  
für den ländlichen Raum, Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Calenberger Straße 2

**30169 Hannover**

Hannover, 12.06.2006

☎ (0511) 3 02 85-41

Aktenzeichen: 61 12-ab-hi-

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften**

**Ihr Schreiben vom 26.4.2006 - AZ: 302.1 - 20002/25 -**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Grundsätzlich begrüßen wir die mit der Änderung des NROG eingeleitete Überarbeitung des Landes-Raumordnungsprogrammes. Wir fordern seit langem, dass das Programm mit dem Ziel novelliert wird, den ländlichen Raum (einschließlich der Nachbargemeinden von Großstädten) zu stärken, die Planungshoheit der Städte und Gemeinden wiederherzustellen und Regelungsdichte und Regelungsinhalt zu verringern.

Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf wird diesen übergeordneten Zielen in vielen Punkten nicht gerecht. Die Stärkung des ländlichen Raumes einschließlich der Nachbargemeinden von Großstädten ist in dem Gesetzentwurf allenfalls indirekt angesprochen worden. Die vorgeschlagenen Regelungen in § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfes, insbesondere zur Siedlungsstruktur, zur Freiraumstruktur und zur Infrastruktur, stellen keine Stärkung sondern eine Schwächung der Planungshoheit der Städte und Gemeinden dar; diese Vorschriften sind deshalb abzulehnen. Ebenfalls abzulehnen ist die Möglichkeit, für die Träger der Regionalplanung weitere Grundsätze und Ziele der Raumordnung festzulegen (vgl. § 8 Abs. 3 Satz 4 des Gesetzentwurfes). Alle wesentlichen Entscheidungen, die sich auf die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden als Träger der Planungshoheit beziehen und die keinen überörtlichen Bezug haben, können diese auch ohne detaillierte Vorgaben der Raumordnung eigenverantwortlich treffen. Die Festlegungen der Raumordnung sollten sich auf überörtliche Notwendigkeiten beschränken.

## **I. Zu Artikel 1**

Zu Artikel 1 des Entwurfs, mit dem das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) geändert wird, nehmen wir wie folgt Stellung:

### **1. Grundlegende Deregulierung und Neustrukturierung des Raumordnungsrechts in Niedersachsen**

Nach der Begründung ist der Gesetzentwurf Teil eines Gesamtkonzeptes, mit dem schrittweise die grundlegende Deregulierung und Neustrukturierung des Raumordnungsrechts in Niedersachsen angestrebt wird.

Wir begrüßen die Zusammenführung von zwei Gesetzen und zwei Verordnungen auf ein Gesetz (NROG) und eine Verordnung (LROP), weil damit eine Straffung und Vereinfachung erreicht wird, die zur Übersichtlichkeit des Raumordnungsrechts in Niedersachsen beiträgt und die Handhabung in der Praxis erleichtert.

Mit § 2 sollen die niedersächsischen Grundsätze der Raumordnung im Vergleich zu den umfangreichen Ausführungen im Landes-Raumordnungsprogramm 1994 wesentlich gestrafft werden. Da der Katalog jedoch nicht abschließend ist und die zukünftige LROP-Verordnung weitere Grundsätze enthalten wird, bleibt abzuwarten, ob tatsächlich eine Deregulierung der Planungsinhalte erfolgen wird. Die umfangreichen Regelungsmöglichkeiten für die Träger der Regionalplanung (vgl. die Vorbemerkungen zu § 3 Abs. 2 und § 8 Abs. 3 Satz 4 des Entwurfes) lassen befürchten, dass je nach Zielvorstellungen des Trägers der Regionalplanung erheblich umfangreichere und ausführlichere Vorschriften zu erwarten sind, die dem Ziel der Deregulierung entgegenstehen. Hier besteht ein erheblicher Änderungsbedarf.

Im Zuge der notwendigen Umsetzung der bereits durch die SUP-Richtlinie und das ROG vergleichsweise detailliert vorgegebenen Verfahrensschritte verzichtet das Land im Interesse der Deregulierung auf nicht notwendige Verfahrensregelungen. Bei Regionalen Raumordnungsprogrammen (RROP) wird die Umweltprüfung auf erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt und die Möglichkeit der Abschichtung eröffnet. Die Abschichtungsmöglichkeit greift für die Regionalen Raumordnungsprogramme jedoch erst, wenn im LROP eine Umweltprüfung stattgefunden hat. Die Erleichterungen durch Abschichtung können deshalb erst dann abschließend beurteilt werden, wenn die geplante Verordnung mit SUP vorliegt. Insgesamt erkennen wir die Bemühungen des Landes an, bei der Einführung der Umweltprüfung dem Gesichtspunkt der Deregulierung Rechnung zu tragen. Den erkennbaren positiven Aspekten steht jedoch gegenüber, dass für die Träger der Regionalplanung die förmliche Einführung der Umweltprüfung und der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung wesentliche Verkomplizierungen der raumordnungsrechtlichen Verfahrensvorschriften bedeuten, die einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand erzeugen.

Angesichts der EU-Vorgaben - von denen wir wissen, dass sie das Land zwingend umzusetzen hat - kann letztlich ebenfalls von Deregulierung keine Rede sein.

### **2. Neufassung der niedersächsischen Grundsätze der Raumordnung (§ 2)**

Im Zusammenhang mit der Integrierung von Inhalten des Gesetzes über das Landes-Raumordnungsprogramm - Teil I - in das NROG ist insbesondere vorgesehen, die Grundsätze der Raumordnung in Niedersachsen zu straffen und zu aktualisieren.

Da der Katalog der niedersächsischen Grundsätze der Raumordnung gemäß § 2 nicht vollständig ist, sondern die LROP-Verordnung, die uns noch nicht vorliegt, weitere niedersächsische Grundsätze enthalten wird, sind wir nicht in der Lage, die zukünftigen niedersächsischen Grundsätze im Zusammenhang zu beurteilen. Unter diesem Vorbehalt äußern wir uns zu den einzelnen Grundsätzen wie folgt:

### **Zu Grundsatz Nr. 1 (gleichwertige Lebensverhältnisse)**

Neben der Leitvorstellung gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 ROG sowie § 1 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs wird mit dem niedersächsischen Grundsatz Nr. 1 noch einmal hervorgehoben, dass für alle Teile des Landes dauerhaft gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben sind. Die Hervorhebung dieses wesentlichen Grundsatzes im NROG begrüßen wir. Diese Vorschrift muss allerdings in der nachfolgenden Verordnung zur Raumordnung mit Leben erfüllt werden.

### **Zu Grundsatz Nr. 3 (Küstenzonenmanagement)**

Die ehemalige Bezirksregierung Weser-Ems hat für den Bereich des niedersächsischen Küstenmeers ein Raumordnungskonzept entwickelt, das sich mit der Entwicklung der Küstenlandkreise befasst. Diese Aufgabe ist auf die Regierungsvertretung übergegangen. Die Inhalte dieses Konzepts wurden immer als informelle unverbindliche Planungen betrachtet. Durch die Einstufung des Küstenzonenmanagements als wesentlicher Grundsatz der Raumordnung erhalten diese Planungen nunmehr einen rechtlich höheren Stellenwert.

Die Aufnahme des integrierten Küstenzonenmanagements in das NROG und die damit verbundene Einführung einer weiteren formellen Planungsebene halten wir für problematisch. Auf jeden Fall ist sicherzustellen, dass diese Planungen nur im Einvernehmen mit den kreisangehörigen Gemeinden erfolgen dürfen.

### **Zu Grundsatz Nr. 4 (Siedlungs- und Freiraumstruktur)**

Es ist vorgesehen, dass die Siedlungs- und Freiraumstruktur so entwickelt werden soll, dass die Unverwechselbarkeit des Landes, seiner Teilräume, „Städte und Dörfer“ erhalten wird. Aus unserer Sicht ist nicht nachvollziehbar, warum hier die Begriffe „Städte und Dörfer“ verwendet werden. Niedersachsen ist in weiten Teilen durch seine Gemeinden geprägt. Es könnte sich deshalb empfehlen, entweder die Begriffe „Städte und Gemeinden“ oder die Begriffe „Städte, Gemeinden und Dörfer“ zu verwenden. Die bisherige Formulierung lässt nicht erkennen, ob hier der ländliche Raum insgesamt einschließlich der Nachbargemeinden von Großstädten in seiner Wertigkeit erfasst wird.

### **Zu Grundsatz Nr. 5 (Standortattraktivität)**

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die Standortattraktivität „in allen Landesteilen“ durch Anpassung und Modernisierung in den Grundstrukturen der Arbeitsplatz-, Bildungs- und Versorgungsangebote gesichert und ausgebaut werden soll. Insbesondere begrüßen wir die Betonung des Grundsatzes „in allen Landesteilen“. Im Weiteren wird dann allerdings gefordert, dass die „Entwicklung, Sicherung und Verbesserung dieser Strukturen in der Regel auf die zentralen Siedlungsgebiete in den Gemeinden ausgerichtet werden soll“. Weiter heißt es u.a.: „Die Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft, die Wohn- und Arbeitsstätten sowie die Freizeiteinrichtungen sollen auch im Hinblick auf eine nachhaltige

Entwicklung einander räumlich zweckmäßig zugeordnet werden.“ Die vorgenannten Grundsätze sind Grundsätze der Bauleitplanung und als solche unbestritten und zu begrüßen. Diese Grundsätze sind allerdings als ein Instrument der Raumordnung ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit und sollten aus diesem Grund nicht im NROG geregelt werden. Wir vertreten die Auffassung, dass es grundsätzlich in der Entscheidung der Gemeinde stehen soll, wo Einrichtungen zur Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft, wo Wohn- und Arbeitsstätten und wo Freizeiteinrichtungen geplant werden. Das BauGB enthält bereits jetzt umfassende Rahmenbedingungen, die von den Städten und Gemeinden einzuhalten sind. Über diese Anforderungen hinaus ist es nicht erforderlich, zusätzliche Regelungen in der Raumordnung zu treffen. Zur Reduzierung von Regelungsdichte und Regelungsinhalt sollten die Gemeinden insgesamt als Zentraler Ort ausgewiesen werden; die weitere Entscheidung über Standorte bleibt dann den Grund-, Mittel- und Oberzentren – entsprechend den Vorgaben des Baugesetzbuchs und den Grundsätzen der Raumordnung - vorbehalten.

### **Zu Grundsatz Nr. 6 (Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur)**

Die Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur soll als wesentlicher Bestandteil eines nach innen und außen vernetzten Wirtschaftsraumes und als zentrale Voraussetzung für Mobilität, Wachstum und Beschäftigung „in allen Teilräumen gesichert und ausgebaut werden“. Dieser Grundsatz ist zu begrüßen. Hier wird den langjährigen Vorschlägen und Forderungen des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes Rechnung getragen, alle Teile des Landes bei Verkehr und Kommunikation nicht zu vernachlässigen. Ein deutlicher Schwerpunkt sollte zukünftig in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden liegen. Breitbandige Techniken im Bereich der Telekommunikation sind heute unumgängliche Standortfaktoren für alle Wirtschaftsbereiche. Deshalb sollte festgelegt werden, dass diese Techniken grundsätzlich in allen Orten Niedersachsens eingeführt werden müssen. Das Fehlen breitbandiger Internet-Zugänge und die Weigerung der Telekommunikationsunternehmen, den ländlichen Raum ausreichend zu versorgen, hemmt die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Zukunftsfähigkeit des ländlichen, des kreisangehörigen Raumes. Es könnte sich empfehlen, bei diesem Grundsatz ausdrücklich auch die Förderung des Technikausbaus im ländlichen Raum in den Vordergrund zu stellen.

### **Zu Grundsatz Nr. 7 (Energieversorgung)**

Die künftige Energieversorgung hat insbesondere durch Standort- und Trassensicherung erhebliche Auswirkungen auf die Planungshoheit der Städte und Gemeinden. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass die Belange der Planungsbehörden stärker als bisher Berücksichtigung finden.

Im Laufe der Diskussion insbesondere um die sog. Windenergetrassen ist von unterschiedlicher Seite darauf hingewiesen worden, dass die billigste Variante nicht immer die beste und auf Dauer kostengünstigste Variante sein muss. Beim Kostenvergleich der Varianten sind daher auch volkswirtschaftliche Aspekte umfassend mit einzubeziehen, damit die gewählte Variante auch nachhaltig unter Kostengesichtspunkten Bestand hat. Das Landesraumordnungsgesetz sollte daher nicht von preisgünstig sondern von volkswirtschaftlich nachhaltig sprechen.

Landes- und Bundespolitik weisen immer wieder darauf hin, dass der Ausbau regenerativer Energie und der Netze nur im Einvernehmen mit den Kommunen und den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern realisiert werden kann. Die verlässlichen Rahmenbedingungen

müssen daher nicht nur eine sichere, volkswirtschaftlich nachhaltige und umweltverträgliche, sondern auch eine menschenverträgliche Energieversorgung ermöglichen. Der Begriff „menschenverträglich“ wurde von uns bewusst gewählt, um hervorzuheben, dass - eigentlich selbstverständlich - der Mensch im Mittelpunkt der Abwägung stehen muss und die Planung in Einklang gebracht werden muss mit dem menschlichen Wohlbefinden, wozu nicht nur die Gesundheit gehört. „Menschenverträglich“ sollte daher auch an erster Stelle stehen.

Außerdem sollte das Landesraumordnungsgesetz festlegen, dass die Optimierung bestehender Trassen Vorrang hat vor dem Neubau und einer entsprechenden Standort- und Trassensicherung.

Wir schlagen deshalb vor, den Grundsatz wie folgt zu formulieren:

„Es sollen verlässliche Rahmenbedingungen für eine menschenverträgliche, sichere, volkswirtschaftlich nachhaltige und umweltverträgliche Energieversorgung durch einen Energiemix aus konventioneller und regenerativer Energie geschaffen werden. Durch Standort- und Trassensicherungen sollen der Ausbau und die Anpassung der Energieversorgungssysteme und des europäischen Verbundnetzes unterstützt werden; die Optimierung bestehender Trassen hat Vorrang vor dem Neubau und einer entsprechenden Standort- und Trassensicherung.“

### **Zu Grundsatz Nr. 8 (ländliche Räume)**

Der Gesetzentwurf berücksichtigt die Belange des ländlichen Raumes durch Übernahme der Leitvorstellung gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 ROG (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen) in das neue NROG (§ 1 Abs. 2 Satz 2). Diese Leitvorstellung wird mit Grundsatz Nr. 1 (s. o.) noch einmal hervorgehoben. Darüber hinaus ist u. a. der Grundsatz gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG („Ländliche Räume sind als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu entwickeln.“) zu beachten (§ 2 Satz 1 des Entwurfs).

Weitere bedeutsame Grundsätze zur Entwicklung des ländlichen Raumes, die das LROP '94 festlegt, fehlen im Katalog des § 2. Da dieser Katalog nicht abschließend ist, könnten weitere Grundsätze über den ländlichen Raum in die noch ausstehende LROP-Verordnung übernommen werden. Wir vertreten jedoch die Auffassung, dass alle Grundsätze zur Entwicklung des ländlichen Raumes wesentlich sind und im NROG verankert werden können. Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu Grundsatz Nr. 8 wie folgt Stellung:

Grundsatz Nr. 8 reduziert die „ländlichen Räume“ (wir schlagen vor, hier beim Begriff „ländlicher Raum“ zu bleiben) auf Land- und Ernährungswirtschaft, Forst- und Holzwirtschaft, Fischerei und Jagd. Die Bedeutung der industriellen und gewerblichen Ressourcen sowie des Dienstleistungssektors für die zukünftige Entwicklung des ländlichen Raumes wird damit nicht wahrgenommen. Zur angemessenen Berücksichtigung der Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raumes halten wir es für notwendig, zunächst in Anlehnung an den Grundsatz des LROP '94 über die Gleichrangigkeit der Ordnungsräume und des ländlichen Raumes um folgenden neuen Grundsatz Nr. 8 zu ergänzen:

- „8. Die verdichteten Räume und der ländliche Raum sollen gleichrangig zur Entwicklung des ganzen Landes beitragen. Die Verflechtung zwischen diesen Teilräumen soll verbessert und gefördert werden.“

Die Worte „als Basis“ sollten gestrichen werden, weil sie tendenziell die Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raumes einschränken. Eine weitere Anpassung des neuen Grundsatzes Nr. 9 an die Belange des ländlichen Raumes halten wir für angezeigt, wenn die neue LROP-Verordnung vorliegt.

Es fehlt der für den ländlichen Raum bedeutsame Grundsatz der wirtschaftlichen Nutzung besonderer Standortvorteile. Es wird deshalb angeregt, in Anlehnung an den Grundsatz des LROP '94 Teil I, A 3.1 folgenden neuen Grundsatz 10 einzufügen:

- „10. Besondere Standortvorteile einzelner Teilräume unter Einbeziehung der ländlichen Räume sollen im Rahmen der angestrebten Gesamtentwicklung strukturpolitisch gestärkt und wirtschaftlich genutzt werden. Dabei sollen insbesondere eigenständige regionale Entwicklungen, die zur Nutzung der besonderen regionalen Potentiale beitragen, wirtschaftspolitisch stärker unterstützt werden.“

### **3. Vorschriften über Raumordnungspläne**

#### **a) zu § 3 Abs. 2 (Festlegung zur Raumstruktur)**

Der § 3 des Gesetzentwurfes enthält allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne. Unter Raumordnungsplänen in diesem Sinne sind auch die Regionalen Raumordnungsprogramme (vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 4 des Gesetzentwurfes) zu verstehen. Für diese Regionalen Raumordnungsprogramme werden in § 3 Festlegungen getroffen, die auch die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung betreffen können. So sollen im Regionalen Raumordnungsprogramm u.a. nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe c „raumbedeutsame Siedlungsentwicklungen“ und nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe d „besondere Gemeindefunktionen, wie Entwicklungs- und Standortschwerpunkte“ (in der Raumordnung) festgelegt werden. Außerdem ist vorgesehen, dass es nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe d eine Aufgabe der regionalen Raumordnung ist, Freiraumfunktionen zu entwickeln. Hier werden Bereiche angesprochen, die zum Kernbereich der Planungshoheit der Städte- und Gemeinden zählen. Wir lehnen die konkrete Ermächtigung für die Träger der Regionalplanung, hier in die gemeindliche Planungshoheit eingreifen zu können, ab. Im Rahmen einer Neuordnung des Zentrale-Orte-Konzeptes sollte den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, wieder eigenverantwortlich über die Entwicklungen in ihrem Gemeindegebiet zu entscheiden.

Das Landes-Raumordnungsprogramm sollte künftig nicht mehr an einem starren Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) festhalten, da dieses Konzept in vielerlei Hinsicht nicht mehr den Anforderungen an eine dezentrale Siedlungsstruktur in Niedersachsen gerecht wird. So haben sich - insbesondere in der Nachbarschaft der Großstädte und bei günstiger Lage zur Autobahn - eigenständige Entwicklungen ergeben. Private und öffentliche Akteure orientieren sich regelmäßig nicht an dem starren ZOK, da dieses Konzept auf neue Herausforderungen keine Antwort findet. Es ist für neue Entwicklungen wie das Internet, E-Commerce, Telearbeit, Privatisierung von Bahn, Post, Telekom, Truppenreduzierungen bei der Bundeswehr usw. unbrauchbar. Es hemmt die interkommunale Zusammenarbeit, z.B. bei gemeinsamen Gewerbegebieten an Gemeindegrenzen. Es widerspricht auch vielfach der regionalen Zusammenarbeit, die sich beispielsweise in der Metropolregion Hamburg oder in der Euregio erfolgreich entwickelt hat. Neue Entwicklungen sollten durch ein starres ZOK nicht gehemmt,

Niedersachsen damit wirtschaftlich gestärkt werden. Wir schlagen vor, § 3 Abs. 2 des Entwurfes etwa wie folgt zu formulieren:

„Grundlage der dezentralen Raum- und Siedlungsstruktur sind die Grund-, Mittel- und Oberzentren. Diese Zentren entscheiden eigenverantwortlich über die Entwicklung der Siedlungs-, Versorgungs- und Infrastruktur. Die Raumordnung stellt sicher, dass sich diese Zentren als Dienstleistungs-, Arbeitsmarkt-, Verkehrs-, Verwaltungs-, Bildungs-, Forschungs- und Kulturstandorte entwickeln können.

Grund-, Mittel- und Oberzentren sind in das nationale Schienen- und Straßenverkehrsnetz direkt oder durch leistungsstarke Zubringer einzubinden. Den Standortnachteilen der Zentren, die abseits der Hauptverkehrswege liegen, ist durch geeignete Maßnahmen entgegenzuwirken. Raum- und strukturwirksame öffentliche Mittel sind, soweit nicht gesetzlich anders geregelt, so einzusetzen, dass sie insbesondere den strukturschwachen Raum unterstützen.“

#### **b) Zu § 3 Abs. 4 (Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete)**

In Raumordnungsplänen können nach § 3 Abs. 4 des Entwurfes Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete festgelegt werden; insbesondere Vorranggebiete würden die gemeindliche Planungshoheit in den betreffenden Räumen vollständig ausschließen; in Vorranggebieten ist in der Regel nur eine bestimmte Funktion oder Nutzung erlaubt. Wir lehnen eine allgemeine gesetzliche Regelung von Vorranggebieten mit umfassender Regelungsmöglichkeit für den Träger der Regionalplanung ab. Soweit Vorrang-, Vorsorge- und Eignungsgebiete für bestimmte Regelungsbereiche (z.B. bei Windenergieanlagen oder bei der Rohstoffsicherung) erforderlich sind, sollten diese Regelungsbereiche im Gesetz präzise bezeichnet und das betreffende Gebiet nur im Einvernehmen mit den betroffenen Städten, Gemeinden und Samtgemeinden festgelegt werden können.

#### **4. Einführung der Umweltprüfung bei der Aufstellung und Änderung der Raumordnungspläne (§§ 4 bis 6 sowie 9 und 19 a)**

Wir verweisen auf unsere Ausführungen unter Nr. I.1. Dort haben wir uns bereits zur Begrenzung auf die *erheblichen* Umweltauswirkungen, zu den Abschichtungsmöglichkeiten und zu dem erheblichen zusätzlichen Verwaltungs- und Kostenaufwand geäußert.

Die Begründung weist im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung auf die zu erwartenden Mehrkosten für die Träger der Regionalplanung hin, ohne jedoch die Mehrkosten im Einzelnen zu beziffern. Die Mehrkosten können trotz der oben angesprochenen Erleichterungen deutlich höher liegen als in der Gesetzesfolgenabschätzung dargestellt. Die aufgrund der Neuregelung einer Umweltprüfung für die Raumordnungspläne ggf. entstehenden Kosten beruhen auf zwingenden höherrangigen Vorgaben des Bundesrechts (ROG) und des Europarechts (SUP-Richtlinie) für bestimmte Arbeitsschritte und können daher nicht vermieden werden. Gleichwohl sollte das Land den Kommunen den Mehraufwand, der durch die Umweltprüfung im Rahmen der Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme entsteht (pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe), erstatten.

## **5. Allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 5 Abs. 6)**

Der Gesetzentwurf führt nunmehr verpflichtend eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Diese ist nicht nur aufgrund der Umweltprüfung erforderlich, sondern auch begründet durch die neueste Rechtsprechung im Hinblick auf die Belange privater Personen gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB.

Es ist davon auszugehen, dass die nun fast stets durchzuführende allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung in Einzelfällen zu deutlichen Mehrkosten führen wird. Insoweit wird auf höherrangiges Recht verwiesen, das zwingend umgesetzt werden muss und deren Mehrkosten unvermeidbar sind. Das Land sollte den Kommunen den Mehraufwand, der durch die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme entsteht, erstatten.

## **6. Aufstellung von sachlichen und räumlichen Teilprogrammen (§ 8 Abs. 1 Satz 2)**

Nach § 8 Abs. 2 des Gesetzentwurfes soll die Aufstellung von sachlichen und räumlichen Teilprogrammen nicht zulässig sein. Hier könnte man es – zur Flexibilisierung der Planung – durchaus zulassen, dass auch solche Teilprogramme aufgestellt werden können.

## **7. Flächennutzungsplan als Ersatz des Regionalen Raumordnungsprogrammes (§ 8 Abs. 2)**

In kreisfreien Städten (vgl. § 8 Abs. 2 des Entwurfes) ersetzt der Flächennutzungsplan das Regionale Raumordnungsprogramm. Diese Vorschrift gilt seit langem für die kreisfreien Städte. Hier könnte man die Frage stellen, ob nicht auch in bestimmten Gemeinden, insbesondere Gemeinden mit sehr großer Fläche, der Flächennutzungsplan das Regionale Raumordnungsprogramm ersetzen könnte. Insofern wäre dann eine Planungsebene entbehrlich.

## **8. Grundsätze und Ziele im Regionalen Raumordnungsprogramm (§ 8 Abs. 3 Satz 4)**

In § 8 Abs. 3 des Entwurfes ist vorgesehen, dass Regionale Raumordnungsprogramme aus dem LROP zu entwickeln sind. Allerdings können entsprechend § 8 Abs. 3 Satz 4 des Entwurfes **weitere Grundsätze und Ziele der Raumordnung** durch die Träger der Regionalplanung festgesetzt werden, so dass hier ein weites Betätigungsfeld für den Träger der Regionalplanung eröffnet wird. Aus unserer Sicht besteht keine Notwendigkeit, neben den umfassenden Regelungen im NROG und der noch zu erlassenden Verordnung weitere Grundsätze und Ziele im Rahmen der Regionalen Raumordnung aufzustellen. Mit dieser Vorschrift kann die Planungshoheit der Städte und Gemeinden praktisch unbegrenzt eingeschränkt werden. Wir schlagen vor, zur Stärkung der Planungshoheit der Städte und Gemeinden und als Schritt der Deregulierung § 8 Abs. 3 Satz 4 des Gesetzentwurfes zu streichen.

## **9. Planung in Verflechtungsbereichen (§ 8 Abs. 4 Satz 2)**

In § 8 Abs. 4 Satz 2 wird vorgeschrieben, dass „in den Verflechtungsbereichen der zentralen Orte oberster Stufe“ eine gemeinsame Planung anzustreben ist. Unter den „Verflechtungsbereichen der zentralen Orte oberster Stufe“ werden die Oberzentren verstanden. Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Vielzahl von größeren Städten beantragt haben, als Oberzentren festgelegt zu werden. Wenn dies so umgesetzt wird und die Vorschrift des § 8 Abs. 4 Satz 2



unverändert bestehen bleibt, könnte dies bedeuten, dass zukünftig stärker als bisher große Städte und deren benachbarten Landkreise mehr oder weniger zwangsweise ein gemeinsames Programm aufstellen müssen. Dies schränkt die Planungshoheit sowohl der Städte und Gemeinde als auch der Landkreise ein und ist aus diesem Grund abzulehnen. Bereits jetzt müssen sich benachbarte Träger der Regionalplanung abstimmen. Diese Abstimmung ist notwendig, allerdings auch ausreichend. Alles was darüber hinausgeht, sollte vom Grundsatz der freiwilligen Zusammenarbeit bestimmt werden. § 8 Abs. 4 Satz 2 des Entwurfes sollte entfallen.

#### **10. Berücksichtigung städtebaulicher Planungen (§ 8 Abs. 5)**

Abweichend von § 7 Abs. 3 NROG sollen nunmehr auch städtebauliche Planungen von Planungsverbänden bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen Berücksichtigung finden.

Nach unserer Kenntnis liegt die städtebauliche Planung in Niedersachsen ausschließlich in der Zuständigkeit der Gemeinden. Uns ist nicht bekannt, dass Gemeinden in Niedersachsen ihre Planungskompetenz auf Planungsverbände gemäß § 204 Abs. 4 und § 205 BauGB übertragen haben. Vor diesem Hintergrund sind die Worte „oder Planungsverbänden“ zu streichen.

#### **11. Einführung einer flexiblen Regelung zur Überprüfung der Regionalen Raumordnungsprogramme (§ 8 Abs. 8)**

Der Entwurf hält daran fest, dass das Regionale Raumordnungsprogramm zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten außer Kraft tritt, wenn nicht vorher ein neues Regionales Raumordnungsprogramm in Kraft tritt oder die oberste Landesplanungsbehörde die Geltungsdauer verlängert (§ 8 Abs. 8 Satz 1).

Wir schlagen vor, § 8 Abs. 8 des Entwurfs in Anlehnung an § 5 Abs. 1 letzter Satz BauGB dahin zu ändern, dass das RROP nicht nach zehn Jahren außer Kraft tritt, sondern ausschließlich eine abwägende Überprüfungsverpflichtung normiert wird, mit der auf der einen Seite eine Verpflichtung der Träger der Regionalplanung beibehalten wird, ihre Regionalen Raumordnungsprogramme fortzuschreiben, auf der anderen Seite bei Nichtfortschreibung aber auch nicht ein „rechtsfreier“ Planungszustand entsteht.

Der gesetzliche Automatismus des Außer-Kraft-Tretens nach Ablauf von zehn Jahren kann hinsichtlich der tatsächlichen Wirkung problematisch sein. Er hat zur Folge, dass die regionalen Ziele von heute auf morgen wirkungslos werden, wenn ein neues Regionales Raumordnungsprogramm nicht rechtzeitig in Kraft gesetzt werden konnte. Beispielsweise könnte mit dem gesetzlichen Außer-Kraft-Treten die Ausschlusswirkung von Windenergieanlagen außerhalb von Vorrang- oder Eignungsgebieten aufgehoben werden; dies würde zu gravierenden Rechtsfolgen führen und den Steuerungseffekt der Planung beseitigen.

Bedenken, dass die Streichung die Planungsbereitschaft sinken lassen könnte, sind unbegründet, weil die Träger der Regionalplanung gemäß § 8 Abs. 3 Satz 5 des Entwurfs die Regionalen Raumordnungsprogramme ohnehin unverzüglich den Änderungen des Landes-Raumordnungsprogramms anzupassen haben.

Im Jahre 2001 ist die Frist von sieben Jahren auf zehn Jahre verlängert worden. Vor dem Hintergrund des enormen verwaltungstechnischen und kommunalpolitischen Aufwands, der

sich mit Einführung der Umweltprüfung und der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung wesentlich erhöhen wird, und angesichts des erheblichen Kostenaufwands einer Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms wäre eine erneute Verlängerung der Frist wenig hilfreich. Wirkliche Erleichterungen kann nur die Abschaffung der Frist und die Einführung einer flexiblen und kommunalfreundlichen Überwachungsverpflichtung bringen.

## **12. Raumordnungsverfahren (§ 15 Abs. 2)**

Die Regelungen über die Beteiligung in elektronischer Form oder über das Internet gemäß § 5 Abs. 5 und 6 für Raumordnungspläne sollten auch für Raumordnungsverfahren gelten.

## **13. Anpassungspflicht der Gemeinden (§ 23 NROG)**

In dem Gesetzentwurf ist bisher nicht vorgesehen, dass die Vorschrift des § 23 NROG (Anpassungspflicht der Gemeinde) gestrichen wird. Diese Vorschrift ist nach unseren Erkenntnissen noch nie angewandt worden. Da die Gemeinden ohnehin ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anpassen müssen (Vgl. § 1 Abs. 4 BauGB) ist diese Vorschrift entbehrlich. Wir schlagen vor, die Vorschriften des § 23 NROG ersatzlos zu streichen.

## **II. Zu Artikel 3**

Zu Artikel 3 des Entwurfs, mit dem die Verordnung über die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP) geändert wird, nehmen wir wie folgt Stellung:

Die nicht mit Artikel 3 aufgehobenen Regelungen der VerfVO-RROP einschließlich der Planzeichen für die Regionalen Raumordnungsprogramme sollen im Zuge der Deregulierungsoffensive der Landesregierung in die neue LROP-Verordnung integriert werden. Systematisch ist dieses Vorgehen wenig überzeugend. Dennoch bestehen keine grundsätzlichen Bedenken.

Zur Neufassung der Vorgaben zur einheitlichen Darstellung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen und zu den Planzeichen für die Regionalen Raumordnungsprogramme werden wir uns äußern, wenn die neue LROP-Verordnung vorliegt. Wir regen jedoch bereits jetzt an, zur Verbesserung der Handhabung in der Praxis im Titel der Verordnung auch die Regionalen Raumordnungsprogramme zu erwähnen.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anregungen und Bedenken.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme übersenden wir an den Niedersächsischen Minister für Inneres und Sport.

Mit freundlichen Grüßen

Rainer Timmermann  
Präsident