

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/3524 -**

Regionale Raumordnungsprogramme in Aurich und Verden?

Anfrage der Abgeordneten Dr. Gero Hocker, Hillgriet Eilers und Christian Grascha (FDP) an die Landesregierung,
eingegangen am 19.05.2015, an die Staatskanzlei übersandt am 27.05.2015

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz namens der Landesregierung vom 26.06.2015,
gezeichnet

Christian Meyer

Vorbemerkung der Abgeordneten

Mit dem Begriff „Regionalplanung“ wird die Planungsebene der Raumordnung bezeichnet, auf der für einzelne Teilräume eines Landes Raumordnungspläne (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes) aufgestellt werden. Für die Aufstellung der Regionalpläne, die in Niedersachsen „Regionale Raumordnungsprogramme“ (RROP) heißen, sind die Landkreise sowie die Region Hannover und der Zweckverband Großraum Braunschweig als sogenannte Träger der Regionalplanung zuständig. Die Erstellung der RROP ist eine kommunale Planungsaufgabe im sogenannten eigenen Wirkungsbereich; hieraus resultiert ein großer Gestaltungsspielraum für die Träger der Regionalplanung, die das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) als Planungsvorgabe des Landes umzusetzen haben, ansonsten aber keiner Fachaufsicht und keinen fachlichen Weisungen der obersten Landesplanungsbehörde unterliegen.

Die Regionalen Raumordnungsprogramme stehen inhaltlich zwischen dem Landes-Raumordnungsprogramm und den gemeindlichen Bauleitplänen. Sie legen die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung für den Planungsraum fest. Die Regionalen Raumordnungsprogramme müssen die textlich und zeichnerisch festgelegten Ziele des Landes-Raumordnungsprogramms übernehmen. Darüber hinaus können die regionalen Programme gebietspezifische eigene Planungsziele enthalten. Inhaltliche Schwerpunkte sind in der Regel

- die Festlegung der Grundzentren, d. h. derjenigen Zentralen Orte in den Gemeinden und Samtgemeinden, an denen die Einrichtungen für die Versorgung der Bürger mit den Dingen des täglichen Bedarfs (Grundversorgung) konzentriert werden,
- Aussagen zur Bereitstellung von regional bedeutsamen Wohn- und Gewerbeflächen,
- die Festlegung von Nutzungsvorrängen zur Sicherung intakter Lebens- und Wirtschaftsräume und der natürlichen Lebensgrundlagen.

Regionale Raumordnungsprogramme entfalten für die raumbedeutsamen Planungen eine starke Steuerungs- und Bindungswirkung. Sie müssen daher aktuell gehalten und problembezogen fortgeschrieben werden, sofern sich wesentliche Rahmenbedingungen und Nutzungsansprüche ändern. Im Niedersächsischen Raumordnungsgesetz (NROG) ist festgeschrieben, dass spätestens alle zehn Jahre eine Überprüfung der Regionalen Raumordnungsprogramme auf ihre Aktualität stattfinden muss.

Der Landkreis Aurich besitzt nach Aussage des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz kein rechtsgültiges RROP. Das RROP im Landkreis Aurich wurde am 20.03.1992 als Satzung beschlossen.

Im Landkreis Verden wurde am 17.04.2015 per Kreistagsbeschluss eine Teilaufhebung des rechtskräftigen RROP eingeleitet, wodurch die Ausschlusswirkung von Vorranggebieten Windenergiegewinnung aufgehoben werden soll.

1. Trifft es zu, dass der Landkreis Aurich kein Regionales Raumordnungsprogramm (RROP) gemäß § 5 Abs. 3 NROG besitzt und, wenn ja, aus welchem Grund?

Der Landkreis besitzt zurzeit kein rechtswirksames RROP, da das alte RROP mit Wirkung vom 21.07.2006 außer Kraft getreten ist.

Seit Januar 2009 befindet der Landkreis Aurich sich in einer kompletten Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogrammes (RROP). Ein politisch beschlossener Entwurf liegt seit dem 30.09.2014 vor. Nach Aussage des Landkreises Aurich ist die Einleitung der öffentlichen Beteiligung für den Juni 2015 vorgesehen.

2. Wenn ja, welche Maßnahmen wurden ergriffen, um den Landkreis dazu zu bewegen, ein gültiges RROP zu erstellen?

Der Landkreis Aurich hat am 13.02.2009 allgemeine Planungsabsichten für eine Neuaufstellung seines RROP bekannt gegeben und kommt insoweit dem im Raumordnungsgesetz (ROG) - § 8 Abs. 1 ROG - festgelegten Auftrag zur Aufstellung der Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) nach. Der Träger der Regionalplanung ist dazu verpflichtet, sich an die Vorgaben des Landes-Raumordnungsprogramms (LROP) zu halten, nimmt seine Aufgabe aber im eigenen Wirkungskreis wahr. Am 30.09.2014 hat der Kreistag des Landkreises Aurich den Entwurf des RROP beschlossen, sodass davon ausgegangen werden kann, dass der nächste Verfahrensschritt Bekanntgabe des Entwurfs mit Gelegenheit zur Stellungnahme für die Öffentlichkeit bzw. die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen, erfolgen wird. Es besteht keine raumordnungsrechtlich normierte Frist, wann das Beteiligungsverfahren einzuleiten ist. Gleichwohl steht der Landkreis in der Pflicht, die Aufstellung des RROP mit der Einleitung des Beteiligungsverfahrens nach § 10 ROG i. V. m. § 3 Abs. 2 NROG zügig fortzusetzen.

Das Niedersächsische Raumordnungsgesetz (NROG) legt bezogen auf die Geltungsdauer von RROP fest, dass die RROP vor Ablauf von zehn Jahren darauf hin zu überprüfen sind, ob eine Änderung oder Neuaufstellung erforderlich ist. Kommt der Planungsträger diesem Prüfauftrag nicht nach, tritt das RROP nach Ablauf der Geltungsdauer außer Kraft.

Der Kreistag des Landkreises Aurich hat am 30.09.2014 den Entwurf des RROP beschlossen. Der Entwurf kann auf folgender Internetseite eingesehen werden:

http://www.landkreis-aurich.de/index.php?id=2210&tx_tbsessioninclude_url=aHR0cDovL3Nlc3Npb24ubGFuZGtyZWlzlWF1cmIjaC5kZS9idWVyZ2VyaW5mby90bzAwNDAucGhwp19fa3NpbnI9OTk3Mjk0MQ%3D%3D.

Der Landkreis Aurich wird als nächsten Schritt das Beteiligungsverfahren gemäß § 10 ROG und § 3 Abs. 2 bis 6 NROG durchführen (siehe Antwort zu Frage 1).

3. Welche Eingriffsmöglichkeiten hat das Land, wenn ein Landkreis kein gültiges Raumordnungsprogramm erstellt?

Der Landesregierung ist ein Eingreifen verwehrt, solange die rechtlichen Anforderungen eingehalten werden.

Die Regionalplanungsträger sind verpflichtet, ihre neu aufgestellten RROP zu gegebener Zeit der oberen Landesplanungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigungszuständigkeit für RROP der Träger der Regionalplanung liegen derzeit bei dem jeweiligen Amt für regionale Landesentwicklung. Dabei bezieht sich der Prüfrahmen ausschließlich auf die Einhaltung der formellen und materiellen Vorschriften des Raumordnungsrechts und das ordnungsgemäße Zustandekommen des RROP. Er erstreckt sich nicht auf eine fachliche Bewertung oder Zweckmäßigkeitsskontrolle.

le. In materieller Hinsicht umfasst die Rechtskontrolle insbesondere die Einhaltung von Mindestinhalten und Grenzen regionalplanerischer Festlegungen, die Umsetzung von Festlegungsaufträgen aus dem LROP, die Vereinbarkeit regionalplanerischer Festlegungen mit höherrangigem Recht sowie die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Abwägung.

Eine Versagung der Genehmigung kommt nur in Betracht, wenn der RROP-Entwurf gegen geltendes Recht verstößt. Dies wäre aber erst im Rahmen der Genehmigung zu prüfen.

Die Aufstellung des RROP ist gemäß § 5 Abs.1 NROG eine gesetzliche Pflichtaufgabe, der ein Landkreis als Träger der Regionalplanung gemäß § 20 Abs.1 Satz 2 NROG als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreis nachzukommen hat. Ein fachaufsichtliches Einschreiten des Landes ist daher im Gegensatz zu Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht möglich. Einwirkungsmöglichkeiten im Wege der Beratung werden allerdings durch die oberen Landesplanungsbehörden wahrgenommen. Diese weisen die Regionalplanungsträger ebenfalls kontinuierlich auf die gesetzlichen Verpflichtungen hin.

4. Besteht ein im EU-Recht verankertes Recht auf Mitbestimmung der Öffentlichkeit bei der Raumplanung und, wenn ja, in welcher Form gedenkt die Landesregierung beispielsweise bei einem vereinfachten Genehmigungsverfahren auf gemeindlicher Ebene dieses Recht des Bürgers auf Partizipation und Vorbringen öffentlicher und privater Belange zu garantieren?

In der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. 197 S. 30) ist für umweltprüfungspflichtige Pläne und Programme eine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung verankert. Dementsprechend sieht das Raumordnungsgesetz (ROG) bei Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen eine Beteiligung der Öffentlichkeit und Einbeziehung privater Stellungnahmen in die Abwägung der raumordnerischen Festlegungen vor.

Für nachfolgende öffentliche Planungen und Zulassungsverfahren für konkrete Einzelvorhaben in einer Gemeinde richtet sich eine Einbeziehung der Öffentlichkeit nach dem dafür jeweils einschlägigen Fachrecht.

5. Wie bewertet die Landesregierung den Vorschlag zur Einsetzung eines Planungskommissars im Landkreis Aurich zur rechtsgültigen Umsetzung des LROP im RROP?

Die Träger der Regionalplanung haben für ihren jeweiligen Planungsraum ein RROP aufzustellen (§ 5 Abs. 1 NROG). Das Verfahren zur Aufstellung eines Raumordnungsplans wird mit der öffentlichen Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten förmlich eingeleitet (§ 3 Abs. 1 NROG).

Die Aufstellung des RROP ist gemäß § 5 Abs.1 NROG eine gesetzliche Pflichtaufgabe, der ein Landkreis als Träger der Regionalplanung gemäß § 20 Abs.1 Satz 2 NROG als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreis nachzukommen hat. Ein fachaufsichtliches Einschreiten des Landes ist daher im Gegensatz zu Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht möglich.

Es ist Aufgabe der oberen Landesplanungsbehörden, auf die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtung zum Aufstellen eines RROP (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG, § 5 Abs. 1 Satz 1 NROG) hinzuwirken. Diese bieten dem Regionalplanungsträger bereits frühzeitig und kontinuierlich die Möglichkeit einer Beratung an und weisen ihn auf die gesetzlichen Verpflichtungen hin.

Im Raumordnungsrecht sind keine Ermächtigungsgrundlagen enthalten, die ein direktes Einschreiten oder das Einsetzen eines Planungskommissars erlauben würden.

6. Gibt es weitere Landkreise, die kein gültiges Raumordnungsprogramm haben, und, wenn ja, welche?

Ja, derzeit besitzen der Landkreis Oldenburg und der Landkreis Vechta kein gültiges RROP.

7. Welche Landkreise in Niedersachsen besitzen keine Landschaftsrahmenpläne?

Drei untere Naturschutzbehörden besitzen keinen Landschaftsrahmenplan. Dies sind die Landkreise Aurich, Leer und Lüchow-Dannenberg.

8. Wie bewertet die Landesregierung die geplante Teilaufhebung des RROP im Landkreis Verden?

Es handelt sich bei dem Vorgang nicht um eine Teilaufhebung des RROP des Landkreises Verden, sondern um den Entwurf einer 1. Änderung des RROP 1997 zum Teilabschnitt Windenergie. Der Kreistag hat mit seiner Sitzung am 17.04.2015 die allgemeinen Planungsabsichten zur 1. Änderung des RROP 1997 beschlossen und mit der Veröffentlichung im Amtsblatt am 24.04.2015 bekannt gemacht. Das Verfahren zur Aufstellung des RROP wird durch die öffentliche Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten eingeleitet (§ 3 Abs. 1 NROG). Durch die Änderung soll der neuesten Rechtsprechung Rechnung getragen werden und daher die Ausschlusswirkung in Bezug auf die Windkraft aufgehoben werden.

Der Landkreis führt die 1. Änderung des RROP 1997 durch, um die rechtsunwirksame Regelung der Ausschlusswirkung nach D 3.5 Ziffer 05 Satz 3 RROP 1997 auch formell aufzuheben.

9. Teilt die Landesregierung die Auffassung des Landkreises Verden, dass das gültige RROP rechtswidrig sei?

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 13.12.2012 (Az. 4 CN 1.11 und 4 CN 2.11) methodische und systematische Anforderungen an den Planungsprozess zur Steuerung von Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung gestellt. Im entschiedenen Fall ging es um einen Flächennutzungsplan einer brandenburgischen Gemeinde. Das niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat sich dieser Rechtsprechung im Jahr 2013 ausdrücklich auch für Regionale Raumordnungsprogramme in Niedersachsen angeschlossen. Aus diesen obergerichtlichen Entscheidungen geht hervor, dass eine nachvollziehbare Differenzierung zwischen harten und weichen Tabukriterien und eine Begründung und Dokumentation des Abwägungsvorgangs und der Abwägungsentscheidung im Rahmen einer Konzentrationsplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 Baugesetzbuch (BauGB) eine grundlegende Anforderung an den Planungsprozess ist. Diese ist stets einzuhalten.

Eine rechtliche Überprüfung des RROP 1997 vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung hat ergeben, dass das dem Ziel D 3.5 Ziffer 05 Satz 3 des RROP 1997 zugrunde liegende Planungskonzept diese Anforderungen der aktuellen Rechtsprechung nicht erfüllt. Somit ist das in Rede stehende Ziel „Außerhalb dieser Gebiete sind raumbedeutsame Einzelanlagen sowie Windparks i. d. R. ausgeschlossen“ rechtsunwirksam.

Im Regelungsteil „Windenergienutzung“ entspricht das RROP 1997 somit nicht den Anforderungen, die das BVerwG mit Urteil vom 13.12.2012 (AZ: 4CN 1.11 und 4 CN 2.12) an die systematische Dokumentation eines Planungsprozesses zur Steuerung der Windenergienutzung formuliert hat.

Die Möglichkeit eines planerhaltenden oder planergänzenden Verfahrens für das RROP 1997 besteht nicht, da die fehlende Differenzierung nach harten und weichen Tabukriterien als Abwägungsausfall einzuordnen und damit fehlerhaft ist. Auch Heilungsvorschriften nach dem ROG und NROG greifen nicht.

Im Rahmen der Aufstellung des neuen RROP werden diese Anforderungen beachtet. Das RROP 1997 hat Rechtskraft bis zum 30.06.2018. Es ist daher bis zum Inkrafttreten des neuen RROP anzuwenden.

10. Inwieweit sieht die Landesregierung mögliche Normenkontrollklagen gegen das RROP im Landkreis Verden als Erfolg versprechend an?

Unabhängig vom Ablauf der Frist für eine explizite Normenkontrollklage nach § 47 VwGO zum RROP ist jederzeit eine inzidente Normenkontrolle möglich, wenn gerichtlich die auf ein Ziel des RROP gestützte Ablehnung einer Genehmigung angefochten werden sollte.

Eine Klage wäre aller Voraussicht nach erfolgversprechend, wenn der Regionalplanungsträger nicht darlegen kann, dass das bisher gesamtäumlich mit Vorranggebieten und Ausschlussflächen ausgestaltete Steuerungskonzept der Windenergienutzung den dafür inzwischen in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten planungssystematischen Anforderungen entspricht, bzw. die erforderlichen Planungsschritte nicht hinreichend dokumentiert sind. Es bestünde dann das Risiko, das gerichtlich zumindest die Regelung der Ausschlusswirkung, gegebenenfalls aber auch der gesamte RROP-Abschnitt zur Windenergienutzung, für unwirksam erklärt werden könnte. Insofern folgt die Landesregierung der Einschätzung des Regionalplanungsträgers.

Der Landkreis ist zum ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln verpflichtet. Die 1. Änderung des RROP 1997 ist erforderlich, um die rechtsunwirksame Regelung der Ausschlusswirkung nach D 3.5 Ziffer 05 Satz 3 RROP 1997 auch formell aufzuheben. Da der Landkreis keine Normverwerfungskompetenz hat, kann die Aufhebung nur in Form einer Änderung des RROP 1997 erfolgen.

Eine pauschale Beantwortung dieser Frage ist zudem nicht möglich. Der Erfolg einer Klage ist abhängig vom jeweiligen Klagegegenstand, der Klagebegründung und der Klagebefugnis.

11. Inwieweit widerspricht die Aufhebung der Ausschlusswirkung von Vorranggebieten Windenergiegewinnung im Landkreis Verden dem übergeordneten planerischen Ziel der Raumsicherung, die im Raumordnungsgesetz festgeschrieben ist?

Das Vorgehen des Landkreises Verden steht nicht im Widerspruch zu höherrangigem Recht.

Aufgabe der Raumordnung ist nach § 1 ROG die Koordinierung unterschiedlicher Nutzungsansprüche an den Raum und Entflechtung von Konflikten sowie die räumliche Vorsorge für bestimmte Nutzungs- und Raumansprüche. Wie und in welchem Umfang hierfür der in § 2 ROG verankerte Grundsatz, den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung Rechnung zu tragen, im RROP näher konkretisiert wird, liegt grundsätzlich in der Planungshoheit des Landkreises.

Das ROG ermächtigt dazu, verschiedene Festlegungsarten wie beispielsweise Vorranggebiete ohne oder mit Ausschlusswirkung als Steuerungsinstrumente nutzen zu können, verpflichtet aber nicht dazu. Auch das Landes-Raumordnungsprogramm regelt in Abschnitt 4.2 Ziffer 04 als Vorgabe für die Regionalplanung lediglich, dass für die Nutzung von Windenergie geeignete raumbedeutsame Standorte zu sichern und unter Berücksichtigung der Repowering-Möglichkeiten als Vorranggebiete oder Eignungsgebiete festzulegen sind. Es ist daher zulässig, dass sich ein Regionalplanungsträger zur Steuerung der Windenergienutzung auf die Festlegung von Vorranggebieten (im Sinne eines vorsorgenden Flächenangebots) beschränkt, ohne diese Festlegung gleichzeitig mit einem Ausschluss der Windenergienutzung für den übrigen Planungsraum zu verbinden.

Mit der Aufhebung der Ausschlusswirkung erfolgt weiterhin eine planerische Sicherung für die Windenergienutzung in den bereits ausgewiesenen Vorranggebieten.

12. Welche Auswirkungen hat ein Aufhebungsverfahren der Ausschlusswirkung im RROP auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Rechte betroffener Bürger im Zuge späterer Genehmigungsverfahren auch auf der Ebene der Bauleitplanung?

Das RROP-Änderungsverfahren hat keine Auswirkungen auf die gesetzlich vorgegebenen Beteiligungen nachgelagerter Planungsverfahren. Diese bestehen unabhängig von der auch für das RROP-Verfahren durchzuführenden öffentlichen Beteiligung, wie sie derzeit vom Landkreis Verden durchgeführt wird.