



Ausnahmen von Zielen der Raumordnung:

§ 6 Abs. 1 ROG – rechtssicher und
praxisorientiert anwenden!

Rechtslage - Planungspraxis - Handlungsempfehlungen



Zweckverband
Großraum
Braunschweig

Vorwort	3
Einführung	4
Anlass	4
Rechtliche und planerische Aspekte des § 6 Abs. 1 ROG	6
Expertenbeiträge zu § 6 Abs. 1 ROG aus rechtlicher und planerischer Perspektive	11
§ 6 Abs. 1 ROG in der Rechtssystematik	
Fachbeitrag von Prof. Dr. jur. Martin Kment, LL.M. (Cambridge), Universität für Wirtschaft und Recht Wiesbaden	11
Einführung	11
Ausnahmen und Ziele der Raumordnung	11
Ausnahmen von Zielen der Raumordnung im Kontext anderer raumordnungs- rechtlicher Instrumente	12
Einschätzung und Ausblick	12
§ 6 Abs. 1 ROG in der Planungsmethodik	
Fachbeitrag von Prof. Dr. jur. Gerold Janssen, Universität Dresden, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.	13
Überblick	13
Anwendungsbereich des § 6 Abs. 1 ROG	14
Fazit	17
§ 6 Abs. 1 ROG in der Planungspraxis	
Fachbeitrag von Dr. Brigitte Zaspel, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)	18
Einleitung	18
Ausnahmen in aktuellen Regionalplänen	18
Erfahrungen mit Ausnahmeregelungen in der Planungspraxis	20
Fazit	21
Zusammenfassendes Fazit	22
Hinweise für die Planungspraxis und Klärungsbedarf	24
Empfehlungen zur rechtssicheren Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG	24
Verbleibender Handlungs- und Klärungsbedarf	25
Schlussbemerkungen	26
Quellen	27
Anhang	28

Liebe Leserinnen und Leser,

Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung ist es, mit zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnungsplänen, raumordnerischer Zusammenarbeit und querschnittsorientierter Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen den Raum zu ordnen, zu sichern und zu entwickeln. Methodisch erfolgt dies querschnittsorientiert und ausgleichend - unter Beachtung des Gegenstromprinzips. Für die Aufgaben steht der Raumordnung ein Bündel an Rechts- und Planungsinstrumenten zur Verfügung.

Die tägliche Praxis zeigt, dass sich Raumordnung und -planung im Zuge dessen mit ständig ändernden Nutzungsansprüchen konfrontiert sehen: Neue Wohngebiete sind zu entwickeln, Stromtrassen werden notwendig oder ein geplantes Ferienressort soll den Tourismus bereichern. Auf diese Anforderungen müssen zeitnah Antworten gefunden werden. Raumordnung und Raumplanung haben dabei nicht zuletzt durch nachhaltiges Handeln zu überzeugen.



Angesichts dessen ist in den letzten Jahren eine Verschiebung der Anforderungen an Raumordnung und -planung zu verzeichnen. Standen bislang Sicherheit und Ordnung im Vordergrund, so treten diese zunehmend hinter den Entwicklungsaufgaben zurück. Die Raumordnungspläne werden durch fest verankerte Ziele und Grundsätze getragen. Mit diesem relativ starren Planungsgerüst können sie auf sich schnell verändernde Rahmenbedingungen mitunter nur langsam reagieren. Dieses Manko muss in zusätzlichen, z. T. aufwendigen Verfahren „ausgebügelt“ werden. Für die Adressaten raumordnerischer Festlegungen sind dabei bestimmte Restriktionen, die aus einem üblicherweise für zehn Jahre festgelegten Raumordnungsplan resultieren, nach einigen Jahren nicht immer mehr nachvollziehbar. Die Folgen sind sinkende Akzeptanz und mitunter eine starke Gegenwehr gegen diese Festlegungen.

Hinsichtlich dieser Erfahrungen und Erkenntnisse lag es für den Zweckverband Großraum Braunschweig nahe, eine Fachdiskussion über Möglichkeiten aktiver und zukunftsorientierter Flexibilisierung der Raumordnungsplanung anzustoßen. Dabei standen nicht Überlegungen über neue Instrumente oder über die von kommunaler Seite geforderte „Banalisierung“ der Raumordnung im Vordergrund. In den Fokus der Experten und Planungspraktiker rückten vielmehr die gezielte und rechtssichere Anwendung des durch das Raumordnungsgesetz bereits zur Verfügung stehenden Instrumentariums. Als besonders diskussionswürdig kristallisierte sich dabei die durch § 6 Abs. 1 ROG ermöglichte Ausnahmeregelung heraus.

Die vorliegende Dokumentation gibt die Beiträge der Referenten aus Verwaltung und Rechtswissenschaft wieder und ermöglicht einen Einblick in die auf dem Workshop in Braunschweig erzielten Ergebnisse. Es werden anschauliche Beispiele aufgezeigt, welche eine zielführende Anwendung in der raumplanerischen Praxis verdeutlichen. In der Dokumentation werden die Stärken der Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG dargelegt. Aber auch mögliche Schwächen und Gefahren, die bei der Anwendung dieser Regelung zum Tragen kommen können, stehen des Weiteren im Mittelpunkt.

Es wird deutlich, dass die Diskussion um eine Flexibilisierung und Modernisierung der Raumordnung erst begonnen hat. Es ist daher zu wünschen, dass die hiermit dokumentierten Ergebnisse des Workshops weitere fruchtbare Diskussionen um die Nutzung des § 6 Abs. 1 ROG anregen werden.

Jens Palandt
(Erster Verbandsrat)

Anlass

Die Raumordnung steht vor der Herausforderung, mehr Flexibilität für planerische Entscheidungen zu ermöglichen und gleichzeitig ihren Auftrag zur nachhaltigen Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Raumfunktionen bestmöglich zu erfüllen. Raumordnungspläne¹ sind im planerischen Alltag oftmals unflexibel gegenüber neuen, im Plan nicht vorgesehenen Vorhaben und Entwicklungen. Zielkonflikte mit den raumordnerischen Festlegungen können die Folge sein, selbst wenn die Vorhaben den grundsätzlichen raumordnungspolitischen (oder -rechtlichen) Zielvorstellungen entsprechen, die Konflikte also gewissermaßen unnötig sind. Ferner können sich Sachlagen ergeben, welche in einzelnen, klar umrissenen Gegebenheiten eine Ausnahme von einem festgelegten Ziel erfordern, ohne dass dadurch das Ziel im gesamten Geltungsbereich des Raumordnungsplans infrage gestellt wird. So hat z.B. das Land Niedersachsen die Ansiedlung sogenannter Factory Outlet Center (FOC) auf die Oberzentren beschränkt, aus landesplanerischen Erwägungen wurde jedoch eine Ausnahme im Landesraumordnungsprogramm explizit zugelassen.

Wie in dem beschriebenen Fall ist es für vorhersehbare und raumordnerisch erwünschte Fälle seit jeher möglich, Ausnahmen von Zielfestlegungen unmittelbar im Raumordnungsplan zu formulieren und hierdurch ein Ziel differenzierter zu beschreiben. Mit der Aufnahme des § 6 Abs. 1 in das Raumordnungsgesetz (ROG) 2008 hat der Gesetzgeber eine in der Raumordnung gängige, aber bis dahin nicht ausdrücklich geregelte Praxis mit einer eigenen Rechtsnorm versehen. Mit dieser rechtlichen Regelung fordert er den Plangeber auf, notwendige Ausnahmen planerisch eindeutig zu fassen und ihnen so die notwendige Durchsetzungskraft zu verleihen. Mit der Abkehr von den Soll-Zielen fordert er damit auch Plansicherheit für die Adressaten der Ziele ein.

ROG 2008

§ 6 Ausnahmen und Zielabweichung

(1) Von Zielen der Raumordnung können im Raumordnungsplan Ausnahmen festgelegt werden.

Der § 6 Abs. 1 ROG soll folglich dazu dienen, Ausnahmen im Raumordnungsplan zu erlauben. Neben der Flexibilisierung der Planung sollen damit auch deutlich aufwändigere Verfahren, also z.B. Zielabweichungsverfahren nach § 6 Abs. 2 ROG und § 8 NROG sowie Planänderungsverfahren nach § 6 NROG vermieden werden. Diese Verfahren sind vielfach personalintensiv und zeitaufwändig. Zudem werden Vorhaben häufig durch dringliche wirtschaftliche Erfordernisse begleitet. Langwierige, aber aus formalrechtlichen Gründen zwingend erforderliche Verfahren lösen bei den Betroffenen häufig Unverständnis aus. Die Anwendung der Ausnahmeregelung könnte der Raumplanung hierzu eine Lösung bieten:

- Instrumentenmix der Raumordnung verfeinern und verbessern: Die Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG ermöglicht zusätzlichen Handlungsspielraum für allgemein ausgeschlossene, im Einzelfall aber raumordnerisch vertretbare oder sinnvolle Vorhaben durch eine gezielte und durchdachte Definition von Ausnahmen. Der § 6 Abs. 1 ROG motiviert, von der grundsätzlich bereits bestehenden Möglichkeit der Ausnahmeregelung aktiv Gebrauch zu machen und dadurch das Instrumentenspektrum der Raumordnung zu verfeinern und zu flexibilisieren.

¹ Das ROG unterscheidet Raumordnungspläne für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) und Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne), vgl. § 8 Abs. 1 ROG. Da in den Ländern unterschiedliche Begriffe verwendet werden (z. B. in Niedersachsen Landesraumordnungsprogramm und Regionales Raumordnungsprogramm) wird im Folgenden der allgemeine Begriff Raumordnungsplan verwendet.

- Planungsprozesse beschleunigen, aufwändige zusätzliche Verfahren vermeiden und Akzeptanz fördern: Die Festlegung von Ausnahmen von Zielen im Regionalplan kann dazu beitragen, nachfolgende zeitaufwändige und sowohl in den Verwaltungen als auch bei Vorhabenträgern personalbindende Verfahren zu vermeiden. Vorhersehbare und raumordnerisch vertretbare Fälle sind direkt im Raumordnungsplan geregelt, wodurch Vorhabenträger eine belastbare Planungssicherheit erhalten. Damit wird bei den betroffenen Kommunen und den Vorhabenträgern eine höhere Akzeptanz gegenüber den Aufgaben der Raumordnung erreicht.
- Durch mehr Flexibilität nachhaltige Raumentwicklung besser steuern: Präzisere Zielformulierungen, die durch geeignete und erforderliche Ausnahmen ergänzt und konkretisiert werden, können die Ordnung, Sicherung und Entwicklung der Raumfunktionen wirkungsvoll unterstützen. Unklare oder lückenhafte Formulierungen führen zu Zielkonflikten, welche unter Umständen Änderungen oder Zielabweichungen notwendig werden lassen. Hingegen führen zu weit gefasste Zielformulierungen zu einer Aufweichung, welche eine Abwehr oder Steuerung raumordnerisch unverträglicher Vorhaben nicht mehr zulässt.

Eine konstruktive und systematische Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG bietet der Raumplanung folglich einen größeren Gestaltungsspielraum. Doch sind mit der Anwendung auch einige Fallstricke verbunden. Die fachgerechte und rechtssichere Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG ist mit einigen anspruchsvollen Herausforderungen für die Landes- und Regionalplanung verbunden. So müssen Vorhaben „vorhergesehen“ werden, für die eine Ausnahmeregelung gelten soll. Dabei gilt es, mögliche unerwünschte Folgen der Ausnahmeregelung zu durchdenken und abzuwägen. Es ist zu hinterfragen, ob die durch die Ausnahme ermöglichten Entwicklungen raumordnerisch konfliktfrei sowie förderlich für die Entwicklung sind. Darüber hinaus muss die Ausnahmeregelung rechtssicher und präzise formuliert sein. Sie darf auf keinen Fall das eigentliche raumordnerische Ziel infrage stellen.

Hintergrund und Aufbau der Broschüre

In der täglichen Arbeit der Abteilung Regionalplanung des Zweckverbands Großraum Braunschweig (ZGB) haben die oben dargestellten Überlegungen und Fragestellungen zunehmend an Relevanz gewonnen. Der ZGB ist nicht nur Plangeber, sondern in seiner Funktion als Untere Landesplanungsbehörde auch für die Durchsetzung der Erfordernisse der Raumordnung zuständig. In den regionalen Diskussionen wurden zunehmend Anforderungen nach praxisorientierter Flexibilisierung und mehr Realitätsnähe der Raumordnung formuliert. Dies zum Anlass genommen, hat der ZGB die Frage aufgeworfen, ob die Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG zu der geforderten Modernisierung der Raumordnung beitragen könnte. Der ZGB hat Fachleute von wissenschaftlichen Instituten, aus dem Verbandsgebiet, benachbarten Planungsräumen sowie von der Regierungsvertretung Braunschweig und der Landwirtschaftskammer Braunschweig eingeladen, um auf einem Workshop gemeinsam über die Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG zu diskutieren (vgl. Teilnehmerliste im Anhang).

Die vorliegende Broschüre greift die Ergebnisse des Fachworkshops „Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG – rechtssicher und praxisorientiert“ vom 14. September 2011 auf. Referentinnen und Referenten haben die Diskussionen auf dem Workshop fachlich untermauert. In den Beiträgen wurde der § 6 Abs. 1 ROG aus drei unterschiedlichen, aber ineinander greifenden Perspektiven beleuchtet. Die Beiträge zur Rechtssystematik, Planungsmethodik und Planungspraxis in Kapitel 2 geben die unterschiedlichen Sichtweisen, Einschätzungen und Empfehlungen der Vortragenden wieder.

Über die Dokumentation des Workshops hinaus soll die Broschüre auf Grundlage der Beiträge und der Ergebnisse der Diskussionen Empfehlungen zur praktischen Anwendung von Ausnahmeregelungen von raumordnerischen Zielfestlegungen geben (siehe Seiten 23 und 25).

Die Broschüre richtet sich vorrangig an Planerinnen und Planer der Landes- und Regionalplanung. Gleichwohl soll sie auch Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Kommunen sowie der Stadtplanung und weiteren Fachplanungen als Anregung dienen, in Plan-

aufstellungsverfahren etc. mit der Raumordnung in einen konstruktiven Dialog einzutreten.

Der ZGB möchte dazu ermuntern, den § 6 Abs. 1 ROG in geeigneten Fällen anzuwenden. Damit soll die Chance ergriffen werden, den durch § 6 Abs. 1 ROG gegebenen rechtlichen Rahmen für mehr Flexibilität, Praxisorientierung und für eine bessere Steuerung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu nutzen.

Rechtliche und planerische Aspekte des § 6 Abs. 1 ROG

Auf Grundlage der Leitvorstellung und Grundsätze aus dem Raumordnungsgesetz sind in den Ländern für das Landesgebiet bzw. für die einzelnen Teilräume der Länder Raumordnungspläne aufzustellen (vgl. § 8 Abs. 1 ROG). Dabei sind für den jeweiligen Planungsraum Ziele und Grundsätze festzulegen, welche gemeinsam mit den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung beitragen sollen.² Unter Beachtung der raumordnungsrechtlichen Vorgaben ist der Plangeber bei der Aufstellung der Raumordnungspläne gehalten, die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen.³

Nach § 4 Abs. 1 ROG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen „Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.“ Demnach unterscheidet das ROG zwei Arten der Bindungswirkung:

- die Beachtenspflicht für Ziele der Raumordnung und
- die Berücksichtigungspflicht für Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung, siehe Abb. 1.1.

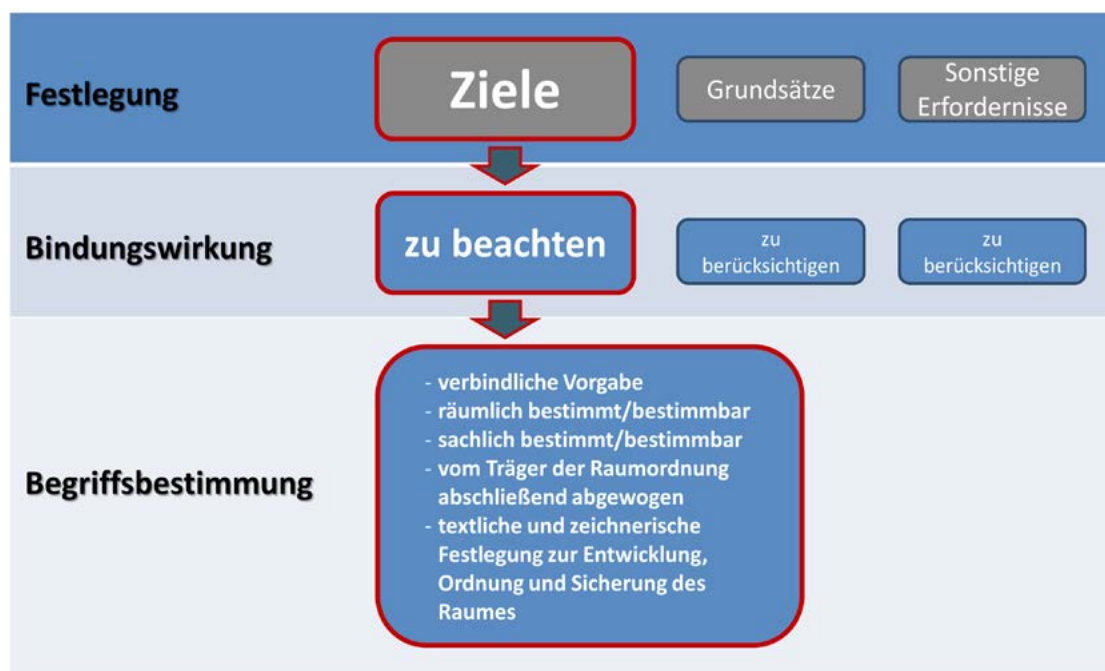


Abb. 1.1: Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung - Begriff und Bindung

² VNROG, NR. 1.1

³ ebenda

Beachten heißt „strikt befolgen“. Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben, räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogen sowie textlich oder zeichnerisch in Raumordnungsplänen festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1 ROG). Folglich sind Ziele der Raumordnung durch eine Abwägung z.B. in einer kommunalen Bauleitplanung nicht zu überwinden.

Berücksichtigen bezieht sich hingegen auf nachfolgende Abwägungsprozesse. Grundsätze der Raumordnung sind in die Abwägung einzustellen und es ist in diesem Rahmen zu entscheiden, ob dem Grundsatz gefolgt oder einem anderen Belang Vorrang gegeben wird.⁴

An die Formulierung der Ziele der Raumordnung stellt die Gesetzgebung die strengsten Anforderungen, da sie die weitestgehende Bindungswirkung entfalten und z.B. auch einen Eingriff in die nach Artikel 28,2 GG geschützte Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden zulassen.⁵

Wie in den folgenden Kapiteln unter anderem im Beitrag von Herrn Prof. Kment aufgezeigt werden wird, gelten diese hohen Anforderungen auch für Ausnahmen nach § 6 Abs. 1 ROG, da diese zwar sach-inhaltlich an ein Ziel gebunden sind, gleichwohl aber rechtsformal einen eigenen Zielcharakter besitzen.

Ziele, wie also auch Ausnahmen nach § 6 Abs. 1 ROG, müssen als administrative Planfestlegungen Bestandteil des verbindlichen Teils des Raumordnungsplanes sein. Umgekehrt bedeutet dies, dass es außerhalb der Beschreibenden Darstellung (Text) und der Zeichnerischen Darstellung (Plankarte) in Raumordnungsplänen keine Ziele geben kann.⁶ Dies gilt auch für die Begründung, in der vielfach zu den festgelegten Zielen eindeutige Kriterien benannt werden. Diese sind aber nur erläuternd zu verstehen, sie besitzen folglich keinen eigenen Zielcharakter.

Ziele geben den Willen des Plangebers wieder und sollen als solche eine verbindliche Vorgabe für die Adressatin und den Adressaten darstellen. Sie müssen folglich so formuliert sein, dass sie „räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar“ sind. Die Bestimmtheit setzt ein höheres Maß an Konkretheit der Festlegung voraus als eine Bestimmbarkeit. Umgekehrt markiert die Bestimmbarkeit die Grenze der „Offenheit“, die eine Festlegung haben darf, um ein Ziel der Raumordnung zu sein. Bestimmbar ist eine Festlegung dann, wenn sie allein oder im Zusammenhang mit anderen Festlegungen, naturräumlichen Gegebenheiten, anerkannten Regeln und Standards etc. so konkretisiert werden kann, dass sie einen bestimmten räumlichen und sachlichen Inhalt hat, den der Zieladressat beachten soll.⁷ Darüber hinaus ist es für die Beachtungspflicht entscheidend, dass Ziele im Raumordnungsplan als solche eindeutig z.B. mit einem (Z) und / oder Fettdruck gekennzeichnet sind. Die Adressatin und der Adressat müssen erkennen können, dass sie ein Ziel zu beachten haben.⁸

Die rahmengebenden Vorgaben des Raumordnungsgesetzes (ROG) bestimmen die Durchsetzungsfähigkeit und Wirkung der Ziele der Raumordnung. Bei veränderten Raumansprüchen zeigt sich jedoch gerade aufgrund dieses eindeutigen, aber relativ starren, stark eingegrenzten Zielcharakters auch das erhebliche Konfliktpotential dieser Rechtskonstruktion.

Um dem entgegenzutreten, werden die sich wandelnden Anforderungen und Rahmenbedingungen in den Raumordnungsplänen aufgenommen, indem diese über ein förmliches Verfahren fortgeschrieben oder neu aufgestellt werden. Die Verfahren benötigen in der Regel viel Zeit, da mit ihnen unter anderem eine umfassende Sachbearbeitung, eine Untersuchung der Umweltbelange und eine breite Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden sind.

Für den Einzelfall hat die Gesetzgebung der Landes- und Regionalplanung zwei Instrumente an die Hand gegeben. Diese kommen zum Einsatz, wenn die neuen Anforderungen an den Raum bzw. raumbedeutsame Vorhaben und die getroffenen planerischen Aussagen im Raumordnungsplan nicht übereinstimmen und mögliche Ermessensspielräume im Rahmen der beste

4 ARL 2005, S. 1315

5 ARL 2005, S. 1317

6 ARL 2005, S. 1317

7 Spannowsky, Runkel, Goppel 2010, § 3 Rdn. 21 - 43

8 ARL 2005, S. 1318

henden Festlegungen ausgeschöpft sind:

- Zielabweichungsverfahren: Bei besonders gelagerten (atypischen) Einzelfällen, die bei der Programmaufstellung nicht erkennbar waren und somit nicht bei der Formulierung des Ziels berücksichtigt werden konnten, kann ein Zielabweichungsverfahren zum Einsatz kommen (§ 6 Abs. 2 ROG und § 8 NROG). Daran sind allerdings einige Voraussetzungen geknüpft: die raumordnerische Vertretbarkeit einer Abweichung vom Ziel der Raumordnung, das Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung sowie das Einvernehmen mit den fachlich berührten Stellen.⁹ Das Zielabweichungsverfahren ist ein Verfahren, das mit überschaubarem Zeitaufwand raumordnerisch vertretbare Lösungen entwickeln kann. Eine Zielabweichung ist allerdings nur unter den oben genannten Voraussetzungen zulässig und basiert auf dem Gedanken der konkreten Einzelfallbetrachtung. Damit kann ein Zielabweichungsverfahren nur begrenzt Anwendung finden.
- Planänderungsverfahren: Bei beabsichtigten oder zu erwartenden generellen Abweichungen (z.B. wenn ein Ziel insgesamt infrage gestellt wird und deshalb für wiederkehrende Fälle immer wieder Abweichungen erfolgen sollen) oder wenn in anderer Weise die Grundzüge der Planung berührt werden, kommt ein Zielabweichungsverfahren nicht in Betracht. In solchen Fällen verbleibt die Möglichkeit, den Raumordnungsplan zu ändern.¹⁰ Planänderungsverfahren nach § 7 Abs. 7 ROG und § 6 NROG sind jedoch sehr zeit- und personalintensiv. Bei Vorhabenträgern kann unter Umständen insbesondere die lange Verfahrensdauer zu existentiellen Konflikten führen. Infolge dessen ist die Akzeptanz gegenüber einem Änderungsverfahren gering.

In diesen Instrumenten-Mix reiht sich seit der ROG-Novellierung 2008 das Instrument der Ausnahme-Regelung nach § 6 Abs. 1 ROG ein. Die Ausnahmeregelung wurde in das Gesetz aufgenommen, um entweder für

- einen bestimmten, absehbaren Einzelfall, der raumordnerisch gewünscht, aber mit den erklärten generellen Ziel nicht vereinbar ist (siehe Beispiele 1 und 2), oder
- für noch nicht bestimmte, aber „vorweg“ denkbare Raumnutzungen, die explizit aus dem Zielkatalog herausgenommen werden sollen (siehe Beispiel 3)

eine Zielkonformität erreichen zu können, siehe Abb. 1.2.

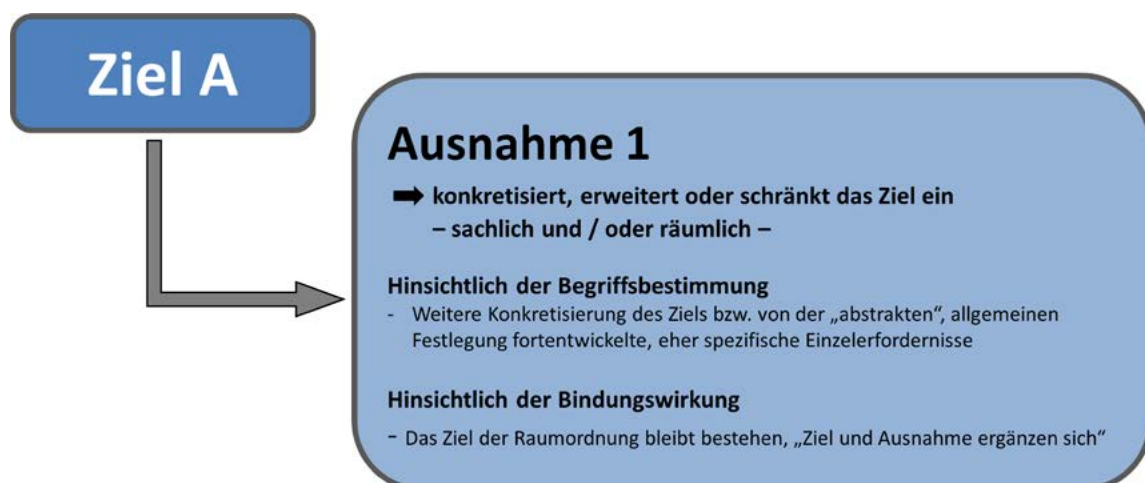


Abb. 1.2: Binnenverhältnis zwischen Ziel und Ausnahme

⁹ VVNROG, NR. 1.1

¹⁰ ebenda

Im Folgenden wird an drei Beispielen gezeigt, wie eine Ausnahmeregelung als Ergänzung zu festgelegten Zielen im Raumordnungsplan verankert werden könnte und welche raumordnerischen Bedingungen mit ihr erfasst werden.

Beispiel 1: Zum Schutz des Landschaftsbildes vor Überformung durch Windenergieanlagen und zur Sicherung und Entwicklung der Erholungs- und Tourismusfunktion wird im Regionalplan eine entsprechende 5-km-Pufferzone um einen Höhenzug gelegt. Eine Ausnahme nach § 6 Abs. 1 ROG könnte die Errichtung eines Windparks unter der Voraussetzung erlauben, dass er als Teil eines regional bedeutsamen Modellprojekts in direktem Zusammenhang mit einem noch zu erstellenden Pumpspeicherwerk errichtet wird. Die Ausnahme besteht darin, dass aus übergeordneten Gründen (hier: Modellprojekt zur Entwicklung regenerativer Energieerzeugung) nur im Fall des Baus des Pumpspeicherwerks auch die raumordnungsrechtliche Zulässigkeit dieses speziellen Windparks gegeben wäre. Tritt der Bau des Pumpspeicherwerks nicht ein, so steht der Planung des Windparks das raumordnerische Ziel der Freihaltung vor Windenergieanlagen in der 5-km-Pufferzone entgegen.

Beispiel 2: Im Landesraumordnungsplan wird das Ziel festgelegt, dass zum Schutz einer ausgewogenen Einzelhandelsstruktur im gesamten Planungsraum sogenannte Factory-Outlet-Center (FOC) nur in Oberzentren raumordnerisch zulässig sind. Gleichzeitig wird eine Ausnahme festgelegt, dass abweichend von dem Generalziel zur Unterstützung der touristischen Entwicklung in einer bestimmten überregional bedeutsamen Tourismusregion ein FOC auch an einem bestimmten Standort außerhalb eines Oberzentrums zulässig ist. Hierzu werden Bedingungen definiert, die für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung erfüllt sein müssen. Der Plangeber will mit der Ausnahmeregelung auf diese eine spezifische Situation eingehen, ohne aber im gesamten Land die FOC in nicht oberzentralen Standorten zur Regel werden zu lassen.

Beispiel 3: Im Regionalplan sind attraktive Landschaftsbereiche für die Sicherung und Entwicklung von Erholung und Tourismus als Vorranggebiete für ruhige Erholung festgelegt. In ihnen müssen alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit der vorrangigen Zweckbestimmung vereinbar sein. Bauliche Entwicklungen stehen dem Ziel entgegen. Abweichend davon wird über eine Ausnahme festgelegt, dass in den Vorranggebieten für ruhige Erholung, die an Ortslagen mit der Zielfestlegung Standort mit der besonderen Entwicklungsaufgabe Erholung / Tourismus angrenzen, auch Ferienanlagen mit Schwerpunkt Landschaftserholung raumverträglich sind. Die Begründung für diese Ausnahme ergeht dadurch, dass diese Art von baulichen Vorhaben und ihre Verortung in der Regel nicht vorherzusehen sind, sie aber nach der Umsetzung zu einer Sicherung und Stärkung der raumordnerisch verfolgten Funktion in dem Landschaftsbereich beitragen können. Mit der Ausnahme wird den Kommunen, den Investorinnen und Investoren unter bestimmten, klar abgegrenzten Bedingungen nur für diese Entwicklungen Planungssicherheit gegeben. Anderen Entwicklungsvorstellungen steht das Vorranggebiet für ruhige Erholung entgegen.

Die Ausnahmeregelung ist formal-rechtlich im § 6 Abs. 1 ROG fixiert. Gleichwohl stellen sich in Bezug auf die praktische Anwendung grundlegende Fragen, welche auch intensiv auf dem Fachworkshop zum § 6 Abs. 1 ROG diskutiert wurden:

- Ausnahmen sind auch Ziele und damit als landesplanerische Letztentscheidung im Gesetz definiert. Können Ausnahmen angesichts dessen den mit ihnen verfolgten Anspruch der Flexibilisierung, einer stärkeren „Kundenorientierung“ und einer besseren Akzeptanz der Raumordnung erfüllen? Welche Anforderungen und Grenzen ergeben sich hieraus für ihre Formulierung und Anwendung?
- Unter welchen Bedingungen tragen Ausnahmen zur Stärkung der Planungsvorstellungen im Raumordnungsplan und wann tragen sie zur Aufweichung der Ziele bei?
- Ist es zur Unterstützung zukünftiger Entwicklungen geboten, durch zusätzlich festgelegte Ausnahmen / Ziele raumordnerisch zu steuern? Oder engt sich damit der Plangeber nicht weiter ein, statt sich weiteren Spielraum zu verschaffen? Reichen die möglichen Spielräume im Raumordnungsplan und in Zielabweichungs- bzw. Änderungsverfahren nicht grundsätzlich aus?
- Bieten sich bestimmte thematische Bereiche, Themen, Konstellationen für die Anwendung der Ausnahmeregelung besonders an? Verschließen sich bestimmte Funktionsbereiche?
- Welche rechtlichen und inhaltlichen Anforderungen sind für „wasserdichte“ Ausnahmen zu beachten bzw. zu definieren? Was ist zu berücksichtigen, um Ausnahmen nutzungsorientiert und rechtssicher zu formulieren?

Im nachfolgenden Kapitel werden in drei gutachterlichen Beiträgen diese Fragen aus rechtssystematischer, planungsmethodischer und planungspraktischer Perspektive diskutiert. Die Referentin und die Referenten ziehen zum Abschluss ihrer Ausführungen jeweils ein kritisches Fazit und geben aus ihrer Sicht Hinweise für die Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG.

Die nachfolgenden Expertenbeiträge von Herrn Prof. Dr. jur. Martin Kment, Prof. Dr. jur. Gerold Janssen und Frau Dr. Brigitte Zaspel sind auf dem Workshop gehalten bzw. im Nachklang zu der Veranstaltung von den Referenten für diese Broschüre zur Verfügung gestellt worden. Sie werden im Folgenden ungekürzt wiedergegeben.

§ 6 Abs. 1 ROG in der Rechtssystematik

Fachbeitrag von Prof. Dr. jur. Martin Kment, LL.M. (Cambridge), Universität für Wirtschaft und Recht Wiesbaden

- ▶ Inhaber des HEUSSEN-Stiftungslehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Recht der erneuerbaren Energien sowie Umwelt- und Planungsrecht an der Law School der EBS Universität für Wirtschaft und Recht Wiesbaden gGmbH (seit 01.10.2011)
- ▶ Vor dem Antritt der Professur an der EBS Law School war er stellvertretender Geschäftsführer am Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
- ▶ Studium der Rechtswissenschaften in Münster und in Cambridge, Promotion zum Thema „Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne“



Bildnachweis: © Kment

Einführung

Im Zuge der Föderalismusreform ist auch die Rahmenkompetenz für die Raumordnung weggefallen. Sie wurde ersetzt durch die Kompetenz der konkurrierenden Gesetzgebung. Allerdings besteht bei der Raumordnung die Besonderheit, dass die Länder die Möglichkeit haben, von den bundesgesetzlichen Regelungen abzuweichen. Diesem Abweichungsvorbehalt unterliegt auch § 6 ROG. Dies bedeutet, dass die Länder grundsätzlich die Möglichkeit haben, abweichende Regelungen zu erlassen. Zu beachten ist jedoch, dass das Abweichungsrecht sich nur auf die Raumordnungskompetenz bezieht. Dies hat zur Folge, dass Regelungen des Bundesrechts immer dann uneingeschränkt Gültigkeit besitzen, wenn sie sich anderer Kompetenzen des Bundes bedienen. So sind die Wirkungen von Zielen der Raumordnung, wenn sie auf einer Raumordnungsklausel (z.B. § 35 BauGB) basieren, uneingeschränkt gegeben. In diesen (besonderen) Fällen kann deshalb von der Regelung des § 6 ROG nicht landesrechtlich abgewichen werden.

Ausnahmen und Ziele der Raumordnung

Es ist bereits fraglich, ob es überhaupt Ausnahmen von Zielen der Raumordnung gibt. Im Ergebnis ist nämlich die Ausnahmeregelung des § 6 Abs. 1 ROG eine Regelung, der lediglich deklaratorische Wirkung zukommt. Denn: Auch schon vor ihrer Einführung war es möglich, Ziele der Raumordnung mit einer Einschränkung (jetzt Ausnahme genannt) zu formulieren. Anders ausgedrückt: Ausnahmen sind nichts anderes als besondere Beschreibungsmöglichkeiten, um den Inhalt von Zielen der Raumordnung möglichst präzise zu fassen.

Dass § 6 Abs. 1 ROG gleichwohl in das Raumordnungsgesetz aufgenommen worden ist, hängt damit zusammen, dass in der jüngeren Vergangenheit die Anforderung an den Konkretisierungsgrad von Zielen der Raumordnung zugenommen hat. § 6 Abs. 1 ROG ist daher als eine Art Gegenbewegung zu verstehen, welche dem Wunsch der Länder gerecht werden soll, bei ihren raumordnungsrechtlichen Festlegungen ein höheres Maß an Flexibilität erreichen zu können. Nichtsdestotrotz sind Ausnahmen Teilbestandteile von Zielen der Raumordnung bzw. Möglichkeiten, Ziele der Raumordnung präzise zu beschreiben.

Daher müssen auch Ausnahmen denselben Anforderungen gerecht werden wie Ziele der Raumordnung. Das bedeutet etwa hinsichtlich der Bestimmtheit der Ausnahmefestlegung, dass sie denselben Bestimmtheitsanforderungen unterliegt wie die Ziele der Raumordnung auch. Dabei ist nicht ein Höchstmaß an Konkretisierung gemeint. Bestimmtheit bedeutet vielmehr, dass dem Adressaten verständlich ist, welche Vorgaben er in sachlicher und räumlicher Hinsicht zu beachten hat. Auch im Wege der Auslegung ist es also möglich, sich dem Zielinhalt zu nähern und damit die Bestimmtheitsanforderungen an die Ausnahme zu erfüllen.

Im Einzelnen sind Ausnahmekataloge mit einer abschließenden Aufzählung hinreichend bestimmt. Beispielhafte Aufzählungen sind nur dann inhaltlich bestimmt, wenn aus ihnen eine innere Systematik erkennbar ist, die dem Adressaten erlaubt, auch weitere Beispielfälle zielsicher zu erfassen. Ebenfalls im Wege der Auslegung zu erschließen sind abstrakte Umschreibungen. Ist es möglich, zu erkennen, welche Ausnahmetatbestände gemeint sind, ist die Regelung hinreichend bestimmt. Ist die Formulierung derart gefasst, dass noch ein Abwägungserfordernis auf Seiten des Adressaten besteht, ist von einer fehlenden Bestimmtheit auszugehen.

Weitere Anforderungen an Ausnahmen von Zielen der Raumordnung sind eine abgeschlossene Abgewogenheit sowie eine rechtmäßige Abwägung. Auch müssen Ausnahmen einer strategischen Umweltprüfung unterworfen werden.

Ausnahmen von Zielen der Raumordnung im Kontext anderer raumordnungs-rechtlicher Instrumente

Die Ausnahme ist von einem Zielabweichungsverfahren derart abzugrenzen, dass die Ausnahme als solche bereits im Planungsprozess einer Abwägungsentscheidung unterworfen wird und dann selbst Gegenstand des Plans ist. Die Zielabweichung setzt demgegenüber nachher an. Das bedeutet: Wenn das Ziel der Raumordnung bereits rechtsverbindlich in der Welt ist, versucht man mit dem Instrument der Zielabweichung nachträglich sich von den Bindungen des Ziels der Raumordnung zu lösen. Voraussetzung eines Zielabweichungsverfahrens sind sowohl die raumordnerische Vertretbarkeit als auch das Einhalten der Grundzüge der Planung. Demgegenüber unterscheiden sich Planänderung und Ausnahme darin, dass bei der Planänderung der vollständige Plan für alle Fälle aufgehoben wird. Das heißt, dass im Gegensatz zum Zielabweichungsverfahren, bei dem im Einzelfall eine Zielabweichung erzielt wird, im Rahmen der Planänderung generell für alle Fälle das Ziel der Raumordnung seine Wirksamkeit verliert.

Eine Besonderheit gibt es noch bei sogenannten Soll-Zielen. Diese definieren sich darüber, dass sie in atypischen Einzelfällen (in Abgrenzung von bekannten Abweichungen) dem Adressaten des Ziels die Möglichkeit eröffnen wollen, sich von einer Zielbindung zu lösen. Es gibt allerdings durchgreifende rechtssystematische Bedenken gegen diese Konstruktion, da es für die von den Soll-Zielen anvisierten Regelungsstatbestände, nämlich den atypischen Einzelfall gerade das Zielabweichungsverfahren gibt.

Einschätzung und Ausblick

Der § 6 Abs. 1 ROG bietet nicht die durchschlagende Wirkung, die ihm zur Förderung der Flexibilisierung von Zielen der Raumordnung zgedacht wurde. Flexibilisierungsspielräume zeigen sich vielmehr dann, wenn man die Bestimmtheitsanforderungen an Ziele der Raumordnung in Umkehr der aktuellen Rechtsprechung wieder absenkt, um so weite sprachliche Fassungen von Zielen der Raumordnung zu akzeptieren und hier einen Auslegungsspielraum zu schaffen. Des Weiteren könnte man darüber nachdenken, das Entwicklungsgebot stärker zu betonen, um so Gestaltungsspielräume für nachfolgende Planungsebenen zu schaffen.

§ 6 Abs. 1 ROG in der Planungsmethodik

Fachbeitrag von Prof. Dr. jur. Gerold Janssen, Universität Dresden, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.

- ▶ Honorarprofessur für Umwelt- und Planungsrecht an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden (seit 2010)
- ▶ Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden (seit 1998)
- ▶ Studium der Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen und Studium der Verwaltungswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer



Bildnachweis: © Janssen

Überblick

Die Bewältigung von Unsicherheiten durch Umweltrisiken und anthropogene Umwelteinflüsse in der Raumplanung erfordert einen flexiblen Einsatz von raumordnerischen Instrumenten, um unsicheren Entwicklungen und neuen Herausforderungen kurzfristig begegnen zu können.

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 2008 wurden die Möglichkeiten der Zielabweichung durch Schaffung einer neuen Regelung gesetzlich konkretisiert. Gemäß § 6 Abs. 1 ROG können demnach „von Zielen der Raumordnung (...) im Raumordnungsplan Ausnahmen festgelegt werden“.

Laut Gesetzesbegründung soll die Vorschrift „dem Anliegen einiger Bundesländer Rechnung tragen, Ziele der Raumordnung mit ihren starren Bindungswirkungen in den Raumordnungsplänen flexibler gestalten zu können“.¹¹

Einerseits ist es Auftrag der Raumordnung, ein bestimmtes Plangebiet durch Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mittels Zielen und Grundsätzen der Raumordnung oder Raumordnungsgebieten (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten) verbindlich zu ordnen und zu sichern. Andererseits übt die Raumordnung aber auch eine Entwicklungs- und damit eine Gestaltungsfunktion aus.

Daher wird von der Raumordnung, insbesondere den raumordnerischen Zielen, Flexibilität verlangt, um in Zukunft langfristige, im Einzelnen aber unsichere Entwicklungen (z.B. infolge des Klimawandels) begegnen zu können.

Eine weitere Anforderung an die Formulierung von Zielen der Raumordnung ist der Umstand, dass die Normadressaten unterschiedlicher Natur sein können. Denn Ziele der Raumordnung wirken grundsätzlich nicht nur planungsbezogen sondern auch maßnahmenbezogen. Raumordnungsziele können daher sowohl in nachgeordneten Planungen als auch in Genehmigungsverfahren für Einzelvorhaben direkt anzuwenden sein. Prominentes Beispiel ist § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, wonach einem Vorhaben im Außenbereich auch Ziele der Raumordnung entgegenstehen können.

¹¹ Für bestehende Raumordnungspläne, die Ziele mit Ausnahmen im Sinne von § 6 Abs. 1 ROG beinhalten, wird der Regelung eine lediglich deklaratorische Wirkung beigemessen (BT-Drs. 16/10292, S. 23).

Beiden Ansprüchen ist daher bei der Formulierung eines Ziels gerecht zu werden, indem das Ziel auf seine Anwendungstauglichkeit sowohl als planerische sowie auch als maßnahmenbezogene raumordnerische Vorgabe hin zu überprüfen ist.

Flexibilität bei der Anwendung bzw. Nichtanwendung von Zielen der Raumordnung lässt sich auf verschiedenen Wegen erreichen, die sich mit den vier Stufen Auslegung, Ausnahme, Zielabweichung und Zieländerung charakterisieren lassen:

- **Auslegung:** Auf der ersten Stufe ist durch Interpretation des Norminhalts der Anwendungsbereich eines Ziels genau zu bestimmen. Hierbei geht es um die Frage, ob der zu regelnde Sachverhalt durch das Ziel (die Norm) erfasst ist. Das Ziel ist dabei insbesondere im Hinblick auf unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen.
- **Ausnahme:** Lässt sich der Sachverhalt nicht unter der Norm subsumieren, ist auf der zweiten Stufe festzustellen, ob es sich um eine (festgesetzte) Ausnahme gemäß § 6 Abs. 1 ROG handelt. Die Ausnahme muss sich anhand der raumordnerischen Festlegungen ermitteln lassen. Im Unterschied zur Abweichung wird hier nicht entgegen den Aussagen des Plans etwas planwidrig zugelassen, sondern die Ausnahme steht schon von vornherein im Einklang mit dem Plan, ist also raumordnerisch gewollt.
- **Zielabweichung:** Auf der dritten Stufe ist die Möglichkeit einer Zielüberwindung mittels Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens gemäß § 6 Abs. 2 ROG zu erwägen. Das Zielabweichungsverfahren lässt das Ziel in seinem Bestand unberührt und befreit lediglich die der Zielbindung unterworfenen öffentlichen Stellen oder Personen des Privatrechts in einem konkreten Einzelfall von dieser Bindung. Für alle anderen Fälle bleibt die Bindungswirkung bestehen.
- **Zieländerung:** Auf der vierten und letzten Stufe besteht die Möglichkeit, ein Ziel- bzw. Planänderungsverfahren durchzuführen. Durch ein Zieländerungsverfahren wird das Ziel selbst verändert oder ganz aufgehoben. Hierbei ist sorgfältig zu prüfen, ob die Lösung eines Einzelfalles eine solche Vorgehensweise rechtfertigt, da davon eine generelle Wirkung auch für zukünftige Fälle ausgeht. Sie sollte daher nur in Betracht gezogen werden, wenn ein genereller Handlungsbedarf besteht.

Anwendungsbereich des § 6 Abs. 1 ROG

Der Anwendungsbereich des § 6 Abs. 1 ROG (Ausnahmen von Zielen) entspricht also der zweiten Stufe. Dabei sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden: Zum einen die Ausnahme als atypischer Fall (Fall 1; liegt bei sogenannten „Soll“- und „In-der-Regel“-Zielen vor) und zum anderen die Ausnahme für ein oder mehrere „Parallelziele“ (Fall 2), die bei einer Überlagerung von mindestens zwei Zielen der Raumordnung auftreten können.

Fall 1: Ausnahmen als atypischer Fall

Ein sogenanntes Soll-Ziel, das heißt eine raumordnerische Festlegung mit der Formulierung „soll...erhalten werden“ oder „ist in der Regel...zu erhalten“ ist in seiner Aussage zwar strikt zu beachten (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG, Bindungswirkung von Zielen) und damit stets anzuwenden, in atypischen Fällen kann aber von der Anwendung abgesehen werden, vgl. als Beispiel Abb. 2.1.

Beispiel Soll-Ziel: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge¹²

Festlegung 12.1.4 (Z)

„Auf „Ausgeräumten Agrarflächen“ sollen landschaftsgliedernde, autochtone Gehölzstrukturen und Ackerrandstreifen in Anbindung an das ökologische Verbundsystem und unter Ausnutzung der bereits vorhandenen gliedernden Landschaftselemente (Wege, Gräben, Böschungen, Fließgewässer u. a.) unter Beachtung der betriebswirtschaftlichen Anforderungen der Landwirtschaft geschaffen werden. (...)“

Begründung zu 12.1.4 (Z)

„(...) Problematisch sind nach wie vor die z. T. sehr großen Ackerschläge, die zu großen erosionswirksamen Hanglängen führen, sowie die vielfach ackerbaulich genutzten, besonders durch Erosion gefährdeten Hangmulden. (...) Als Größenordnung für den Zustand „ausgeräumt“ wurden, in Anlehnung an diesbezügliche Aussagen in der Fachliteratur, für das Tief- und Hügelland Ackerflächen größer als 25 ha und für das Bergland Ackerflächen größer als 20 ha angesehen. (...) Heckenstrukturen fungieren als Windschutz und fördern einen ausgeglichenen Temperatur- und Feuchtehaushalt in ihrem Wirkungsbereich. Der Oberflächenabfluss des Niederschlagswassers wird verlangsamt und die dichte Durchwurzelung schützt den Boden vor Abtrag durch Wind und Wasser. Darüber hinaus besitzen Heckenstrukturen hohe ökologische und landschaftsästhetische Funktionen. Für die Neuanpflanzung von Hecken und Feldgehölzen sind standortgerechte, heimische Pflanzmaterialien zu wählen. Die Breite von Heckenpflanzungen sollte mindestens etwa 10 m betragen sowie über einen ausreichend breiten Gras-/Krautsaum verfügen, der als Pufferzone zur Ackerfläche, als Standort für Ackerwildkräuter sowie als Lebensraum für viele Tier- und Pflanzenarten fungiert. (...)“

Abb. 2.1: Beispiel Soll-Ziel: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge

Die Analyse des Aussagegehalts dieser Festlegung ergibt folgendes Bild: Auf bestimmten landwirtschaftlichen Großflächen sollen landschaftsgliedernde Strukturen geschaffen werden (Ziel der Raumordnung). Sie sind in das ökologische Verbundsystem zu integrieren und bereits vorhandene Elemente sind einzubeziehen. Daher müssten Anforderungen aus der Agrartechnik, wie zum Beispiel die Breite eines Ackerbaugerätes, an sich außer Betracht bleiben. Würde die Formulierung lauten „sind...zu schaffen“ wäre die Errichtung von Gehölzstrukturen usw. sogar zwingend vorzunehmen. Auf technische Bedürfnisse könnte in diesem Fall keine Rücksicht genommen werden.

Durch die Formulierung „sollen“ sind jedoch Ausnahmen von diesem Ziel zulässig und zwar für den Fall, dass „betriebswirtschaftliche Anforderungen der Landwirtschaft“ der Zielerreichung entgegenstehen. Dies geht direkt aus der Festlegung hervor. Daraus folgt, dass bei der Anwendung bzw. Verwirklichung des Ziels zum Beispiel auf die technische Ausstattung im Hinblick auf die Größe der Arbeitsgeräte eines Betriebes Rücksicht genommen werden muss.

Zu dieser Form der Ausnahme (Soll-Zielen) existiert eine intensive Auseinandersetzung in der juristischen Literatur. Voraussetzung für die Verwendung von Soll-Zielen sei, dass die Ausnahme von der Regel nicht offen gelassen werde.¹³ Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfüllen landesplanerische Aussagen, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, die Merkmale eines Ziels der Raumordnung, wenn der Planungsträger neben den Regelvoraussetzungen auch die Ausnahmevoraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festlegt.¹⁴

¹² Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Erste Gesamtfortschreibung 2009, Bekanntmachung des Regionalen Planungsverbandes Oberes Elbtal/Osterzgebirge über die Genehmigung der Ersten Gesamtfortschreibung des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge vom 26.10.2009 (SächsABl Nr. 47 vom 19.11.2009).

¹³ Runkel, K § 3 Rn 27 mit eingehenden Angaben zur Rechtsprechung.

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 18.09.2003, Az. 4 CN 20.02, BVerwGE 119, 54.

In diesem Zusammenhang schlagen Runkel¹⁵ und Hoppe¹⁶ vor,

- für vorhersehbare Fallgestaltungen, die nicht der Zielbindung unterliegen sollen, im Raumordnungsplan Ausnahmen räumlicher und sachlicher Art aufzunehmen und
- die nicht vorhersehbaren Fallgestaltungen dem Zielabweichungsverfahren zu überlassen.

Daraus leitet Hoppe den folgenden Formulierungsvorschlag ab, der deutlich werden lassen soll, unter welchen allgemeinen Voraussetzungen Ausnahmen zulässig sind:

„Von Zielen der Raumordnung können solche Ausnahmen zugelassen werden, die im Raumordnungsplan ausdrücklich vorgesehen sind, der die Ausnahmevoraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit festlegt.“

Aufgrund der Bezugnahme auf „Ausnahmevoraussetzungen“ lassen sich mit dieser Konkretisierung nur Soll-Ziele oder In-der-Regel-Ziele erfassen, nicht hingegen die Fälle der Parallelziele in einer Festlegung (dazu unten). Damit ist dieser Formulierungsvorschlag als zu eng abzulehnen.

Ein Gegenvorschlag für eine Präzisierung der Formulierung wurde von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung¹⁷ gemacht und lautet wie folgt:

„Von Zielen der Raumordnung können im Raumordnungsplan solche Ausnahmen festgelegt werden, die im Raumordnungsplan selbst nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind.“

Diese Formulierung lässt im Vergleich zu Hoppe Spielraum für Parallelziele und ist demnach vorzuziehen. Mit ihr lässt sich der Anwendungsbereich des § 6 Abs. 1 ROG auch anschaulich verdeutlichen.

Fall 2: Ausnahmen für Parallelziele bei Zielüberlagerungen

Im Falle von Ausnahmen zugunsten eines Parallelzieles geht es um ein Ziel der Raumordnung, welches im Unterschied zu Fall 1 nicht als Soll-Ziel sondern als Ist-Ziel festgelegt wird und (parallel) expressis verbis eine oder mehrere Ausnahmen zulässt. Diese Ausnahmen können unter Umständen allerdings auch als selbständige Ziele betrachtet werden, womit dann zwei Ziele in einer Festlegung (Norm) enthalten wären, vgl. als Beispiel Abb. 2.2. auf der nächsten Seite

Der Planungssatz besagt, dass Windenergieanlagen unter den genannten Voraussetzungen auch außerhalb der festgelegten Eignungsgebiete zulässig sind. Diese Regelung nimmt Bezug auf den als Zielfestlegung formulierten und so gekennzeichneten Plansatz 6.5 (1), wonach Windenergieanlagen an sich nur in Eignungsgebieten erreicht und betrieben werden dürfen. Da die Ausnahmeregelung als Ziel festgelegte, kann sie mit anderen Zielen kollidieren.

Mit dem hier verwendeten Begriff „Parallelziel“ wird eine Festlegung umschrieben, die in der Raumplanung bei Überlagerung von Raumfunktionen zum Einsatz kommt. Derartige Überlagerungen von Raumfunktionen treten in der Raumplanung regelmäßig auf und können zwei- und mehrfache Nutzungskonkurrenzen beinhalten. Bei der Zielüberlagerung stellt sich die Frage nach der rechtlichen (und) planerischen Zulässigkeit. Soweit sich die jeweiligen Nutzungen nicht denkbare ausschließen, können sie prinzipiell durchaus parallel als Ziele der Raumordnung bzw. Vorranggebiete ausgewiesen werden. Denn Vorranggebiete sind Gebiete, die für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind (§ 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG). Aus dieser Legaldefinition folgt, dass ein Vorranggebiet nicht nur einem einzelnen Belang in einem bestimmten Raum den Vorrang gibt, sondern lediglich bestimmte konfligierende Nutzungen ausschließt.

¹⁵ Runkel, K § 3 Rn 27.

¹⁶ Hoppe, Zu der neuen Regelung der Ausnahme von Zielen der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 Gesetz zur Neuregelung des Raumordnungsgesetzes, GeROG) in § 6 Abs. 1 GeROG, S. 966 (967).

¹⁷ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), ARL Nachrichten 4/2008, S. 4.

Beispiel: Parallelziel; Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011¹⁸

Festlegung Kap. 6.5 Z (3)

„Abweichend von den Festlegungen im Programmsatz 6.5 (1) kann die Errichtung von Windenergieanlagen außerhalb der Eignungsgebiete ausnahmsweise zugelassen werden, wenn die Anlagen überwiegend der eigenen Stromversorgung des Betreibers oder der Erforschung und Erprobung der Windenergietechnik dienen, und wenn dies durch besondere Standortanforderungen begründet ist.“

Begründung zu Ziel Kap. 6.5 Z (3)

„(...). Betriebe, die Windenergieanlagen entwickeln, herstellen oder erproben, dürfen Anlagen zu Erprobungszwecken in Ausnahmefällen auch außerhalb der Eignungsgebiete errichten, wenn ihnen geeignete Standorte innerhalb der Eignungsgebiete nicht zur Verfügung stehen. (...) Die Ausnahmeregelung umfasst auch solche Vorhaben, die der Entwicklung und Erprobung von Technologien zur weiteren Umwandlung und Zwischenspeicherung von Elektrizität aus Windenergie dienen. (...) Die Errichtung von Anlagen zu hauptsächlich kommerziellen Zwecken ist auszuschließen. (...) Neben Windenergieanlagen zu Forschungs- und Erprobungszwecken können auch solche zur eigenen Versorgung des Betreibers in Ausnahmefällen außerhalb der Eignungsgebiete errichtet werden. Damit werden insbesondere auch Windenergieanlagen als Nebenanlagen von Landwirtschaftsbetrieben erfasst. Die Zulässigkeit ist nur dann gegeben, wenn der überwiegende Teil des erzeugten Stromes durch den Betreiber selbst verbraucht wird. (...) Über die Vereinbarkeit einer Ausnahme mit den Zielen der Raumordnung entscheidet die Landesplanungsbehörde nach Prüfung des Einzelfalls.“

Abb. 2.2: Beispiel Parallelziel: Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011

In der Kommentarliteratur wird dazu die Auffassung vertreten, dass es in einer sachlichen Zielsetzung bzw. einem Vorranggebiet jeweils nur einen Vorrang geben kann, anderenfalls habe eine abschließende Abwägung gar nicht stattgefunden.¹⁹ Dem ist entgegenzuhalten, dass es durchaus fachliche Ziele gibt, die parallel zur Anwendung kommen können. Voraussetzung ist dabei lediglich, dass die beiden (oder mehrere) Ziele nicht miteinander konfliktieren. Dies ist in der Abwägung zu prüfen, so dass der Einwand, eine Konfliktlösung und damit eine rechtsfehlerfreie Abwägung habe nicht stattgefunden, nicht haltbar ist, denn beide Ziele sind konfliktfrei anwendbar. Nur wenn eine unauflösliche Nutzungskonkurrenz gegeben ist, schließt sich eine Parallelausweisung als Vorranggebiet für eine andere Nutzung aus.

Auf das Beispiel übertragen folgt daraus, dass eine Windenergieanlage auch außerhalb von Eignungsgebieten errichtet werden darf, wenn entgegenstehende Ziele dem nicht widersprechen.

Fazit

Auch wenn § 6 Abs. 1 ROG nur deklaratorische Wirkung haben mag, ist seine edukatorische Wirkung nicht zu unterschätzen. Mit dieser Norm wird klargestellt, dass raumordnerische Ziele so ausgestaltet werden können, dass sie auf verschiedene, insbesondere unbekannte Sachverhalte anwendbar sind und damit zur Flexibilität dieses raumordnerischen Instruments beitragen. Die Regelung verleiht insbesondere den Plangebern einschließlich der fachlichen zuständigen Planungsstellen sowie den praktischen Normanwendern Rechtssicherheit bei der Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen.

¹⁸ Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock „RREP MMR-LVO M-V) vom 22.08.2011 (GVBl M-V S. 938)

¹⁹ Dallhammer, § 7 Rn. 128, in: Cholewa/Dyong/von der Heide, Kommentar zum Raumordnungsgesetz, 9. Lfg. der 4. Auflage, Stuttgart 2003, der in diesen Fällen für die Ausweisung als Vorbehaltsgebiet plädiert, mit der Begründung, dass es in dieser Situation an einer (landes)planerisch abgewogenen Festlegung fehlt, welcher der Nutzung oder Funktion absoluten Vorrang einräumen soll; ebenso Spannowsky, K § 7, Rn 104, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Kommentar zum Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, Lfg. 2/05, Berlin 2005, allerdings ohne nähere Begründung.

§ 6 Abs. 1 ROG in der Planungspraxis

Fachbeitrag von Dr. Brigitte Zaspel, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

- ▶ Mitarbeiterin im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Referat I.1 Raumentwicklung mit den Aufgabengebieten Landes- und Regionalplanung, Gewerbeflächenentwicklung und Raumordnungsberichte
- ▶ Dissertation zum Thema „Regionale Gewerbeflächenpolitik - Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente“ an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Bildnachweis: © Zaspel

Einleitung

Die bei der letzten Novellierung 2008 neu in das Raumordnungsgesetz aufgenommene Regelung des § 6 Abs. 1 ROG regelt den Einsatz von Ausnahmen bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung. Schon vor dieser gesetzlichen Regelung konnte bereits in Raumordnungsplänen der Regelungsinhalt von Zielen der Raumordnung beschränkt werden. Einen Überblick über den Einsatz von Ausnahmen in aktuellen Regionalplänen gibt eine Auswertung aktueller Regionalpläne. In einem Planinformationssystem, dem Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO), erfasst das BBSR laufend neu in Kraft tretende Regionalpläne. Für die vergleichende Plananalyse wurden alle zwölf zwischen 2009 und August 2011 in Kraft getretenen integrierten Pläne, zehn verbindliche Pläne aus den Jahren 2004 bis 2008 sowie elf aktuelle Planentwürfe ausgewählt. Je Flächenstaat sind mindestens zwei Regionalpläne an der Auswertung beteiligt. Die im September 2011 durchgeführte Analyse konzentriert sich auf die als Ziel der Raumordnung gekennzeichneten Plansätze. Untersucht wird in welchem Umfang, bei welchen Themen und in welcher Form in den aktuellen Plänen bereits Ausnahmen von Zielen formuliert werden.

Ausnahmen in aktuellen Regionalplänen

Der Regelungsgehalt von Zielen der Raumordnung kann bei strikt formulierten Zielen (Muss/Ist-Ziel) durch Aufnahme von Ausnahmen in den Plansatz flexibilisiert werden. Von den untersuchten 1.895 Ist-Zielen weisen ca. 4 % eine solche Regel-Ausnahme-Struktur auf. In der überwiegenden Zahl der Fälle (3,3 %) werden dabei neben der Regel auch die Ausnahmevoraussetzungen in den Plansätzen genannt. Dies erfolgt entweder in Form einer abschließenden Aufzählung oder einer beispielhaften Aufzählung. Bei zwölf untersuchten Zielen verzichtet der Plangeber auf die Nennung von Ausnahmeregelungen. Ein verstärkter Rückgriff auf eine Regel-Ausnahmestruktur bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist seit dem Inkrafttreten des § 6 Abs. 1 ROG allerdings nicht in seit 2009 verbindlich gewordenen Plänen zu erkennen.

Ausnahmeregelungen kommen vor allem bei Festlegungen zum Einzelhandel sowie bei den Themen Windenergie, Grünzüge und Rohstoffsicherung zum Einsatz. Nur in Einzelfällen werden Ausnahmen für Ziele im Bereich Forst- oder Landwirtschaft formuliert (Tab. 2.1).

Thema	Anzahl Ziele	Thema	Anzahl Ziele
Einzelhandel	15	Lärmschutz	4
Windenergie	9	Energie	4
Grünzüge/Trenngrün	9	Eigenentwicklung	3
Rohstoffsicherung	8	Hochwasserschutz	3
Siedlungsentwicklung	7	Forstwirtschaft	1
Natur und Landschaft	6	Zentrale Orte	1
Tourismus	5	Landwirtschaft	1

Tab. 2.1: Thematische Zuordnung von Ausnahmeregelungen in ausgewählten Regionalplänen (BBSR 2011)

Die Auswertung der Häufigkeitsverteilung zeigt, dass die Ausnahmeregelungen zumeist Teil eines Zielsatzes sind oder auch als separater Zielsatz (Abb. 2.3) in Erscheinung treten.

Z 4-3	Die im Folgenden verbindlich vorgegebenen – zeichnerisch in der Raumnutzungskarte bestimmten – Vorranggebiete Landwirtschaftliche Bodennutzung sind für eine nachhaltige Entwicklung der Landbewirtschaftung vorgesehen. Andere raumbedeutsame Nutzungen sind in diesen Gebieten ausgeschlossen, soweit diese mit der vorrangigen Funktion nicht vereinbar sind. <ul style="list-style-type: none"> • LB-1 – Nördlich der Fahnerschen Höhe • LB-2 – Westlich Tonna
Z 4-4	Der Ausbau der B 7 zwischen Weimar und Umpferstedt einschließlich Knotenumbau B 7/B 87 ist im Vorranggebiet LB-14 zu ermöglichen. Nicht mehr benötigte Streckenabschnitte sind zurückzubauen.

Abb. 2.3: Beispiel für Ausnahmeregelung in separatem Zielsatz im Regionalplan Mittelthüringen 2011

In einzelnen Fällen werden die Ausnahmetatbestände allerdings ausschließlich in einem Grundsatz (Abb. 2.4) oder sogar in der Begründung (Abb. 2.5) aufgeführt. Bei dieser Konstruktion darf bezweifelt werden, ob die Zielsätze den Anforderungen des § 6 Abs. 1 ROG gerecht werden.

(7)	Die Errichtung von Windenergieanlagen, der Ersatz sowie die Erneuerung bestehender Anlagen sind ausschließlich innerhalb der in der Gesamtkarte (M 1:100.000) ausgewiesenen Eignungsgebiete für Windenergieanlagen (gemäß Kriterien in Abbildung 13) zulässig. (Z)
	<p>Innerhalb der Eignungsgebiete kann im Flächennutzungsplan eine flächenmäßige Ausformung stattfinden, wobei die teilweise Einschränkung zu begründen ist und das Ziel der Windenergienutzung erhalten bleiben muss.</p> <p>In Ausnahmefällen dürfen Windenergieanlagen (WEA) außerhalb von Eignungsgebieten errichtet werden, wenn dies zu Forschungs- und Entwicklungszwecken eines raumansässigen WEA-Herstellers erforderlich ist und die Nähe von Produktionsstandort und Teststandort zum einfacheren und schnelleren Monitoring der Anlagen erforderlich ist; ein Raumordnungsverfahren für den Teststandort ist durchzuführen.</p>

- (8) Die in der Gesamtkarte (M 1:100.000) festgelegten Siedlungszäsuren sind grundsätzlich von Besiedlung freizuhalten. (Z)

Die Siedlungszäsuren sind zeichnerisch in symbolhafter Form festgesetzt. Die weitere Ausformung und die genaue Abgrenzung gegen die Siedlungsgebiete erfolgt im Rahmen der Bauleitplanung. Diese Räume sollen grundsätzlich von Besiedlung freigehalten werden. Nur in begründeten Ausnahmefällen können standortgebundene Anlagen, wie land- und forstwirtschaftliche Betriebe, technische Infrastruktur und Anlagen für siedlungsnaher Erholung/Freizeit/Sport zugelassen werden, soweit die Funktionen der Siedlungszäsur dadurch nicht in Frage gestellt werden.

Abb. 2.5: Beispiel für Ausnahmeregelung in der Begründung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte 2011

Eine Abweichungsmöglichkeit eröffnen auch sogenannte Soll-Ziele, die dem Planadressaten die Möglichkeit geben, in atypischen Einzelfällen vom Ziel abzuweichen. Eine konkrete Nennung von Ausnahmevoraussetzung für die Abweichung von Soll-Zielen erfolgt nur bei 1,8 % der untersuchten 705 Soll-Ziele.

Erfahrungen mit Ausnahmeregelungen in der Planungspraxis

In den Regionen München und Düsseldorf gelten bereits seit einigen Jahren Plansätze, die Ausnahmen bzw. Einzelfallregelungen für einzelne Ziele der Raumordnung vorsehen.

So sollen in der Region München die regionalen Grünzüge über die in bestehenden Flächennutzungsplänen dargestellten Siedlungsgebiete hinaus nicht geschmälert und durch größere Infrastrukturmaßnahmen nicht unterbrochen werden. Im Einzelfall sollen allerdings Planungen und Maßnahmen in regionalen Grünzügen dennoch möglich sein, sofern die Funktion der Grünzüge nicht entgegensteht (siehe Regionalplan München, hier nähere Angaben zum Plan).

Eine Kommunalbefragung des BBSR in der Region München (Regionalplan München, Stand 06/2002) zeigt, dass bereits rund ein Fünftel der befragten Kommunen von der Einzelfallregelung Gebrauch gemacht hat. Weitere 10 % wollen die Regelung zudem in Zukunft nutzen. Trotz der Ausnahmeregelung gelten die regionalen Grünzüge aus Sicht der Landes- und Regionalplanung in der Region München als ein effektives Instrument zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung und zum Schutz des Freiraums. Demnach gelingt es, durch die Regelung die Akzeptanz des Instrumentes insgesamt zu erhöhen. Obwohl derzeit keine Gefahr einer Einschränkung der Steuerungskraft des Instruments durch zu häufige Nutzung der Einzelfallregelung gesehen wird, ermöglichte die Regelung in der Vergangenheit die Umsetzung einzelner auch von der Regionalplanung unerwünschter Planungen (Großprojekte) in Grünzügen.

Im Regionalplan der Region Düsseldorf von 1999 weist das Instrument Eigenentwicklung eine Ausnahme- bzw. Einzelfallregelung auf. Demnach ist in bestimmten Ortsteilen die städtebauliche Entwicklung auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung auszurichten. Entsprechend der Tragfähigkeit der vorhandenen privaten und öffentlichen Infrastruktur ist im Einzelfall eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Arrondierung bzw. bauliche Verdichtung möglich (Regionalplan Düsseldorf 1999). Unter Verweis auf diese Regelung konnte eine Gemeinde eine von der Regionalplanung abgelehnte Siedlungsentwicklung gerichtlich durchsetzen. Auch vor diesem Hintergrund strebt die Regionalplanung in Düsseldorf eine präzisere Formulierung bzw. einen neuen Steuerungsansatz für das Instruments Eigenentwicklung an, um die Steuerungseffektivität des Instruments zu erhöhen.

Fazit

Die Auswertung der Regionalpläne zeigt, dass Ausnahmen bereits vor der Aufnahme von § 6 Abs. 1 ROG von der Regionalplanung eingesetzt wurden und ein breites thematisches Spektrum umfassen. Um die beabsichtigte Flexibilisierung der Ziele durch die Nennung von Ausnahmen zu erreichen, ist es von zentraler Bedeutung, dass die Plansätze die an sie gestellten rechtlichen Anforderungen erfüllen. Bei der Analyse konnten einzelne Plansätze identifiziert werden, bei denen es fraglich ist, ob sie diesen Anforderungen gerecht werden und die beabsichtigte Steuerungswirkung entfalten können.

Genauere Untersuchungen in zwei Regionen lassen erkennen, dass die Ausnahmeregelungen teilweise die Akzeptanz eines Instruments erhöhen und auch zur Flexibilisierung beitragen können. Allerdings besteht dabei jeweils die Gefahr, dass grundsätzlich steuerungsfähige Instrumente aufgeweicht werden. So kann die Summe kleinerer Abweichungen eine gravierende Störung darstellen. Durch eine fehlerhafte Formulierung kann die Steuerungswirkung ganz aufgehoben werden.

Daher erscheint es sinnvoll, Ausnahmen möglichst genau zu definieren. Hierbei können entweder bekannte Ausnahmetatbestände aufgelistet oder aber z.B. Schwellenwerte / Verfahren festgelegt werden, über die die Zulässigkeit einer Ausnahme bestimmt werden kann.

In ihren Beiträgen zum § 6 Abs. 1 ROG sind sich die Fachleute einig: Die Raumordnung muss flexibler werden, darf aber gleichzeitig ihren gesetzlich gegebenen Steuerungsauftrag zur Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes nicht abgeben. In diesem Rahmen hat die Ausnahmeregelung nach § 6 Abs. 1 ROG eine deklaratorische Wirkung, denn auch vorher war es möglich, Ziele mit einer Einschränkung zu formulieren (vgl. Kment, S.12, Janssen, S.14, Zaspel, S.19). Doch Herr Prof. Janssen betont, dass „seine edukatorische Wirkung nicht zu unterschätzen“ ist, da „mit dieser Norm klargestellt wird, dass raumordnerische Ziele so ausgestaltet werden können, dass sie auf verschiedene, insbesondere unbekannte Sachverhalte anwendbar sind und damit zur Flexibilität dieses raumordnerischen Instruments beitragen“ (vgl. Janssen, S.14).

Allerdings schlägt sich diese edukatorische Wirkung bislang noch nicht in der Anwendungshäufigkeit der Ausnahmeregelung nieder: „Ein verstärkter Rückgriff auf eine Regel-Ausnahmetrastruktur bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist seit dem Inkrafttreten des § 6 Abs. 1 ROG nicht in seit 2009 verbindlich gewordenen Plänen zu erkennen.“, stellt Frau Dr. Zaspel in ihrem Fazit zur Analyse des Einsatzes von Ausnahmen in aktuellen Regionalplänen fest (vgl. S.19).

Die Ausnahmeregelung steht in engem bzw. sachlichem Zusammenhang mit den Zielen der Raumordnung. So findet es Herr Prof. Kment „...fraglich, ob es überhaupt Ausnahmen von Zielen der Raumordnung gibt“ und bezeichnet „...Ausnahmen als Teilbestandteile von Zielen der Raumordnung bzw. Möglichkeiten, Ziele der Raumordnung präzise zu beschreiben“ (vgl. S.12). An Ausnahmen sind daher dieselben Anforderungen bezüglich Bestimmtheit, Abgewogenheit und strategischer Umweltprüfung zu stellen wie an Ziele der Raumordnung. So erfüllen „Aussagen, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, die Merkmale eines Ziels der Raumordnung (...), wenn der Planungsträger neben den Regelvoraussetzungen auch die Ausnahmevoraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festlegt“. (vgl. Janssen ab S.15, vgl. aber auch Kment, S.12). Die Expertin und die Experten empfehlen daher unisono, Ausnahmen möglichst genau bzw. im raumordnungsrechtlichen Verständnis „bestimmt“ zu definieren. Herr Prof. Kment und Frau Dr. Zaspel benennen folgende Möglichkeiten, um Bestimmtheitsanforderungen bei der Formulierung von Ausnahmen zu erfüllen:

- Ausnahmekataloge mit abschließender Aufzählung (vgl. Kment, S.12 und Zaspel, S.22),
- beispielhafte Aufzählungen mit einer „inneren Systematik, die dem Adressaten erlaubt, auch weitere Beispielfälle zielsicher zu erfassen“ (vgl. Kment, S.12),
- Festlegung von „Schwellenwerten oder Verfahren, über die die Zulässigkeit einer Ausnahme bestimmt werden kann“ (vgl. Zaspel, S.22) oder
- abstrakte Beschreibungen, die es im Zuge der Auslegung ermöglichen, den Ausnahmetatbestand zu erfassen (vgl. Kment, S.12).

Ein wichtiges Thema war für die Expertin und die Experten die Frage, welche Rolle sogenannte „Soll- oder „In-der-Regel-Ziele“ für die Ausnahmeregelung nach § 6 Abs. 1 ROG spielen. Nach Herrn Prof. Kment definieren sich „Soll-Ziele darüber, dass sie in atypischen Einzelfällen (in Abgrenzung von bekannten Abweichungen) dem Adressaten des Ziels die Möglichkeit eröffnen sollen, sich von einer Zielbindung zu lösen.“ (vgl. S.13; vgl. dazu ergänzend auch Spannowsky, Runkel, Goppel 2010, § 6 Rdn. 9). Auch Herr Prof. Janssen stellt dazu fest, dass ein Soll-Ziel „in seiner Aussage zwar strikt zu beachten und damit stets anzuwenden ist; in atypischen Fällen kann aber von der Anwendung abgesehen werden. (...) Voraussetzung für die Verwendung von Soll-Zielen ist, dass die Ausnahme von der Regel nicht offen gelassen wird“ (vgl. Janssen, ab S.15). Allerdings gibt es nach Herrn Prof. Kment „durchgreifende rechtssystematische Bedenken gegen diese Konstruktion, da es für die von den Soll-Zielen anvisierten Regelungsstatbestände, nämlich den atypischen Einzelfall gerade das Zielabweichungsverfahren gibt“ (vgl. Kment, S.13). Auch Herr Prof. Janssen empfiehlt für atypische, unvorhersehbare Einzelfälle das Zielabweichungsverfahren (vgl. ab S.15).

In ihrer Analyse der Raumordnungspläne zum Einsatz von Ausnahmen von Zielen der Raumordnung stellt Frau Dr. Zaspel fest, dass Soll-Ziele deutlich seltener in Raumordnungsplänen enthalten sind als Ist- oder Muss-Ziele. Von den 2.600 untersuchten Zielen waren ca. 73 % Ist- / Muss-Ziele und 27 % Soll-Ziele. Allerdings wurden nur bei 1,8 % der untersuchten Soll-Ziele konkrete Ausnahmevoraussetzungen für die Abweichung benannt (vgl. Zaspel, S.19). Dieses Ergebnis legt die Vermutung nahe, dass bei dem überwiegenden Teil der Soll-Ziele die von Herr Prof. Janssen erläuterten Anforderungen nicht erfüllt sind. Daher steht es nach Auffassung der Verfasser der Broschüre außer Frage, dass es einer „Kann- oder In-der-Regel“-Formulierung in Soll-Zielen der rechtlich geforderten, schlussendlich abgewogenen Eindeutigkeit mangelt und diese daher für den Adressaten auch nur eingeschränkte Verbindlichkeit entfalten kann.²⁰

Ob ein verstärkter Einsatz des § 6 Abs. 1 ROG zur Flexibilisierung und Akzeptanzförderung der Raumordnung beitragen kann, wird in den Fachbeiträgen unterschiedlich beurteilt: So hat der § 6 Abs. 1 ROG nach Ansicht von Herrn Prof. Janssen vor allem eine edukatorische Wirkung und kann darüber die Flexibilität von Zielen der Raumordnung unterstützen (siehe oben bzw. S.22). Prof. Kment zieht hingegen als Fazit, dass „...der § 6 Abs. 1 ROG nicht die durchschlagende Wirkung bietet, die ihm zur Förderung der Flexibilisierung von Zielen der Raumordnung zugeacht wurde. Flexibilisierungsspielräume zeigen sich vielmehr dann, wenn man die Bestimmtheitsanforderungen an Ziele der Raumordnung in Umkehr der aktuellen Rechtsprechung wieder absenkt, um so weite sprachliche Fassungen von Zielen der Raumordnung zu akzeptieren und hier einen Auslegungsspielraum zu schaffen (vgl. Kment, S.14).

Allerdings hat sich die Gesetzgebung mit ihrer Definition von Zielen in § 3 Abs. 1, Pkt. 2 ROG in Verbindung mit der expliziten Regelung von Ausnahmen in § 6 Abs. 1 ROG von „weichen“ Zielformulierungen verabschiedet, um die Steuerungskraft der Raumordnung zu erhöhen und für die Planadressaten eindeutige Festlegungen zu treffen. Mehr Flexibilität darf also nicht dazu führen, die Steuerungsmöglichkeiten der Raumordnung zu schwächen. Eine Absenkung der Bestimmtheitsanforderungen, wie Herr Prof. Kment sie vorschlägt, würde zur Banalisierung der raumordnerischen Ziele führen und ist aus diesem Grund kritisch zu sehen.

Diese Einschätzung wird auch durch die Untersuchungsergebnisse der Anwendung von Ausnahmeregelungen bei Zielen der Raumordnung von Frau Dr. Zaspel gestützt: Die Anwendung von Ausnahmen konnten sowohl die Flexibilität als auch die Akzeptanz der Raumordnung erhöhen. Allerdings besteht ihrer Ansicht nach auch die „Gefahr, dass grundsätzlich steuerungsfähige Instrumente aufgeweicht werden.“ In ihrem Fazit betont sie daher wie auch Herr Prof. Janssen in seinen Ausführungen, dass „es von zentraler Bedeutung ist, dass die Plansätze die an sie gestellten rechtlichen Anforderungen erfüllen“ (vgl. Zaspel, S.22).

²⁰ARL 2005, S. 1318; Anm. ZGB: Obwohl der Gesetzgeber klare Anforderungen an ein raumordnerische Ziel formuliert, ist in der Rechtsprechung und in Rechtskommentaren immer noch umstritten, ob „Soll-Formulierungen“ ausreichend sind oder nicht.

Empfehlungen zur rechtssicheren Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG

Die Expertenbeiträge und das zusammenfassende Fazit machen es deutlich: Es gibt keine allgemeingültigen Regeln oder Patentrezepte, ob und in welcher Form § 6 Abs. 1 ROG in Raumordnungsplänen zum Einsatz kommen soll.

In jedem Fall ist es zu empfehlen, generell die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, ergänzend zum raumordnerischen Ziel Ausnahmen festzulegen und dadurch auf raumordnerische Ansprüche differenzierter eingehen zu können. Es gilt also, die „Ausnahmeregelung“ aktiv zu nutzen, nicht als „Notlösung“ oder „Aufweichung eines Ziels“, sondern als Chance, um eine an der Realität orientierte, ausgewogene räumliche Entwicklung zu fördern und dadurch das Verständnis und die Akzeptanz für die Raumordnung bei den Planadressaten zu fördern.

Wichtig ist es, sowohl die Ziel- als auch die Ausnahmeformulierung nicht isoliert, sondern im Gesamtkontext des Raumordnungsplans bzw. des betreffenden Funktionsbereiches zu betrachten. Diesbezüglich erfährt nicht nur die Festlegung selbst, sondern auch die sachgerechte Auseinandersetzung in der Begründung zum Raumordnungsplan eine herausgehobene Bedeutung. In ihr lassen sich Rahmenbedingungen, Gesamtkontext, Zielvorstellungen und Intentionen im Zusammenhang erklären und die dafür notwendigen raumordnerischen Festlegungen sowie eventuell auch ihre Anwendung erläutern und verständlich machen.

Nachfolgende allgemeine Empfehlungen sind folglich im Einzelfall bei der jeweiligen Anwendung zu prüfen:

- Ausnahmeregelungen sind prinzipiell für alle Funktionsbereiche der Raumordnung geeignet: Auch wenn es bislang typische Einsatzfelder für den § 6 Abs. 1 ROG gibt (z.B. Einzelhandel, Windenergie oder Grünzüge, vgl. S.20, Tab. 2.1), so sollte die Möglichkeit der Ausnahmeregelung bei allen Funktionsbereichen in Betracht gezogen werden. Für die raumordnerische Praxis bedeutet dies, dass man sich nicht auf typische und in Plänen und Programmen anderer Planungsträger bereits erprobte Fälle konzentrieren sollte. Vielmehr ist jeweils individuell, sach- und raumspezifisch zu prüfen, ob die Formulierung von Ausnahmen von Zielen für die eigene Planungsregion raumordnerisch erforderlich ist.
- § 6 Abs. 1 ROG nur bei vorhersehbaren und konfliktfreien Ausnahmen einsetzen: Bei der Frage „Ausnahme vom Ziel: ja oder nein?“ kommt es darauf an, ob es bei der betreffenden Zielformulierung vorhersehbare Ausnahmen gibt und ob diese konfliktfrei mit dem formulierten Ziel sind. Folglich müssen Ausnahmen ebenso wie die Ziele räumlich und sachlich abgewogen sein. Sofern die Ausnahmen unvorhersehbar, nicht konfliktfrei mit den Grundzügen der Planung vereinbar, zum jetzigen Zeitpunkt nicht abzuwägen oder nicht präzise zu beschreiben sind, sollte auf die Anwendung von Ausnahmen verzichtet werden. Bei Bedarf und entsprechenden Voraussetzungen sollten Zielabweichungsverfahren oder die Möglichkeit einer späteren Planänderung in Betracht gezogen werden (siehe Abb. 4.1).
- Ausnahmen müssen sich auf eine Zielfestlegung beziehen: Ausnahmen bedürfen immer eines konkreten Referenz-Zieles. In diesem Sachzusammenhang können sie direkt Teil eines Zieles sein. Gleichwohl können sie auch im Anschluss an das Referenz-Ziel als separater Zielsatz formuliert oder als eigenständiges Ziel geführt werden. Wichtig ist die entsprechende Kennzeichnung als Ziel (Fettdruck). Eine Ausnahme, die lediglich als Grundsatz formuliert oder gekennzeichnet ist, verliert ihre Durchsetzungskraft. Ebenso darf eine Ausnahme auf keinen Fall ausschließlich in der Begründung zum Raumordnungsplan erwähnt werden, denn damit nimmt die Ausnahme als Ziel nicht an der verbindlichen Wirkung des Raumordnungsplans teil.
- Ziel- und Ausnahmeregelungen müssen das Kriterium der Bestimmtheit erfüllen: Ob Ziel oder Ausnahme - die raumordnungsrechtlichen Anforderungen sind identisch. Beide müssen bestimmt oder bestimmbar und abschließend abgewogen sein (vgl. ab S.7). Im Umgang mit diesen Festlegungen muss zweifelsfrei klar sein, welche Vorgaben in sachlicher und räumlicher Hinsicht zu erfüllen sind. Verbleibt jedoch ein Abwägungsspielraum,

fehlt der Ziel- bzw. Ausnahmeformulierung ihre Bestimmtheit und würde voraussichtlich einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.

- Auf Soll-Ziele verzichten - Ziele und Ausnahmen präzise formulieren: Auf unscharfe Formulierungen wie „grundsätzlich“, „in der Regel“ oder „soll“ ist sowohl bei der Ziel- als auch Ausnahmeregelung zu verzichten. Ziele wie auch Ausnahmen sind als „Ist-“ oder „Muss“-Ziele zu formulieren. Um die inhaltliche Verbundenheit der Ausnahmen mit ihrem Referenzziel zu verdeutlichen, sollten sie idealerweise als abschließende Aufzählung an den Zielsatz angefügt werden. Abstrakte Umschreibungen der Ausnahmen sind nur dann sinnvoll, wenn die Ausnahmetatbestände zweifelsfrei zu erkennen sind (vgl. Kment, S.12). Auch kann es für die Erhöhung der Planungssicherheit hilfreich sein, nicht nur die Art der Ausnahme zu bestimmen (z.B. Biogasanlage innerhalb eines Vorranggebiets für Freiraumfunktionen), sondern auch Details bezüglich Betriebsform, Quantität oder Qualität festzulegen (z.B. im Fall der Biogasanlage: Gewerbebetrieb, Grenzwerte bezüglich Anzahl oder MW-Leistung).

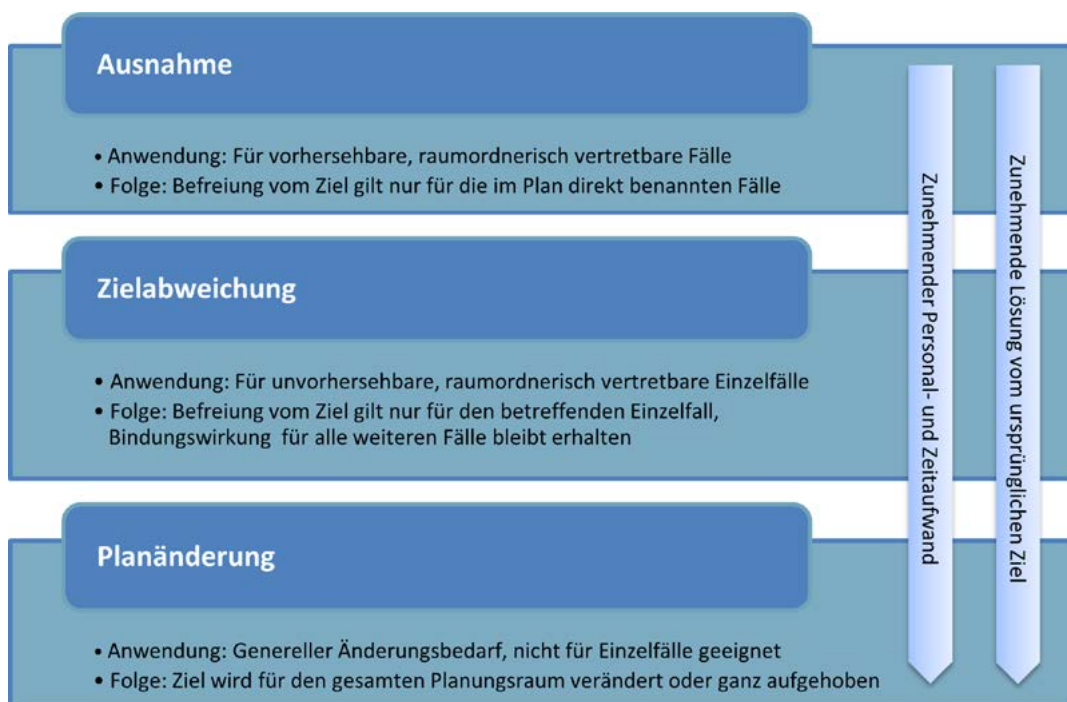


Abb. 4.1: Ausnahme - Zielabweichung - Planänderung: Übersicht zu Anwendung und Folgen

Verbleibender Handlungs- und Klärungsbedarf

Aus den Ergebnissen des Fachworkshops wurde deutlich, dass die Aufnahme von Ausnahmen in den Raumordnungsplan erhebliche Chancen bietet, sowohl für mehr Flexibilität und eine bessere, zielgerichtete raumordnerische Steuerung als auch für eine höhere Akzeptanz von Programmen und Plänen der Raumordnung. Daher sollte insbesondere die Regionalplanung ermuntert werden, aktiv mit „Ausnahmeregelungen“ zu arbeiten und sie als Instrument für eine bessere Steuerung der räumlichen Entwicklung einzusetzen. Denn: Wenn der § 6 Abs. 1 ROG eingesetzt werden soll, dann ist die richtige Anwendung entscheidend für seine Wirksamkeit. Werden Ausnahmen nämlich „falsch“ angewandt oder fehlt ihnen die erforderliche Bestimmtheit, so verlieren sie nicht nur ihre Steuerungskraft. Vielmehr besteht auch die Gefahr, dass das betreffende Ziel soweit aufgeweicht wird, dass die raumordnerisch verfolgte Aufgabenstellung nicht mehr erfüllt wird.

Die zuständigen Fachministerien in Bund und Land sind daher gefordert, der Landes- und Regionalplanung Hilfestellungen zum fachlich richtigen, rechtssicheren Einsatz des § 6 Abs. 1 ROG zu geben. Die Empfehlungen auf Seite 25 liefern erste Hinweise für eine rechtssichere und praxisorientierte Anwendung der Ausnahmeregelung. Diese sollten zu einem Leitfaden mit folgenden Inhalten weiterentwickelt werden:

- Kriterienkatalog und/oder Checkliste zur sinnvollen Anwendung von Ausnahmen (Fragen u.a.: Für welche Fälle sind Ausnahmen zu empfehlen? Wann sind Grenzen der rechtmäßigen Anwendbarkeit erreicht?)
- Formulierungshilfen für „Muster-Ausnahmefälle“ sowie Hinweise auf typische Formulierungsfehler, die die Rechtssicherheit einschränken.
- Sammlung von Best-Practice-Beispielen zu Ausnahmen nach § 6 Abs. 1 ROG aus aktuellen Raumordnungsplänen als Orientierungshilfe für die Landes- und Regionalplanung in anderen Bundesländern und Planungsregionen,

Darüber hinaus sollten in Niedersachsen auch Verwaltungsvorschriften (VV-NROG) oder Arbeitshilfen zum NROG des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung für die Regionalplanung überarbeitet und durch ein entsprechendes Kapitel zum § 6 Abs. 1 ROG ergänzt werden. Auch eine Anpassung des ROG ist zu erwägen. Hierzu liegt z.B. eine Empfehlung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) zu einer klarstellenden Formulierung des § 6 Abs. 1 ROG vor, die als Orientierung dienen könnte: „Von Zielen der Raumordnung können im Raumordnungsplan solche Ausnahmen festgelegt werden, die im Raumordnungsplan selbst nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind.“²¹

Ebenfalls in den Verwaltungsvorschriften sollten die Verfahrensfragen geklärt werden, welche mit der Anwendung der Ausnahmeregelung verbunden sind. So unter anderem die Fragen, wie auf der einen Seite Planungs- / Vorhabenträger und auf der anderen Seite Plangeber mit der Ausnahmeregelung in der Praxis umzugehen haben. Muss also die Anwendung der Ausnahmeregelung für ein Vorhaben noch in einem Verfahren oder einem förmlichen Akt wie einer landesplanerischen Stellungnahme bestätigt werden oder können Planungs- / Vorhabenträger mit einfachen Hinweis auf diese Regelung in die nachgeordnete Planung oder Genehmigung einsteigen? Diese und andere Fragen sind im Weiteren zu klären, soll die Anwendung der Ausnahmeregelung nach § 6 Abs. 1 ROG zur Flexibilisierung der Raumordnung beitragen und gleichzeitig ein gesetztes Maß Planungssicherheit für die Adressaten bieten.

Schlussbemerkungen

Der Zweckverband Großraum Braunschweig hat mit der Durchführung des Workshops „Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG – rechtssicher und praxisorientiert“ einen ersten Schritt getan, sich mit den Anforderungen aus der Planungspraxis heraus nach einer flexiblen Regionalplanung auseinanderzusetzen. Obwohl die Rechtslage in dieser gesetzlichen Regelung auf den ersten Blick klar und einfach erscheint und die Ausnahmen in der Planungspraxis schon lange angewendet werden, zeigt eine nähere Beschäftigung mit dem Thema, dass einerseits Chancen mit ihrer planerisch-konzeptionellen Anwendung verbunden sind, aber eben auch deutliche Risiken. Will die Raumordnung auch zukünftig als Partnerin im Planungsgeschäft akzeptiert werden, so muss sie den Spagat zwischen der Durchsetzung von festen, bindenden Zielen und gleichzeitig flexiblen praxisgerechten Handeln leisten. Mit dem Workshop ist die Diskussion um eine aktive Anwendung des gegebenen Rechts eröffnet worden und die erarbeiteten Ergebnisse zeigen hierfür mögliche planerische Wege auf. Darüber hinaus geben die formulierten Handlungsempfehlungen Hinweise, was den Praktikerinnen und Praktikern vor Ort noch zur Seite gestellt werden sollte. Nun gilt es, den gegebenen rechtlichen Rahmen kreativ auszuschöpfen.

21 ARL 2008: S. 4

Hinweis: Quellenangaben zu den Beiträgen der Referenten sind in den Fußnoten angegeben.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL (Hg.) 2005: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL 2008: Nachrichten der ARL 4/2008, Hannover.

Spannowsky, Willi; Runkel, Peter; Goppel, Konrad 2010: Raumordnungsgesetz (ROG), Kommentar, München.

Gesetze und Verordnungen

GG - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetz vom 11.07.2012 (BGBl. I S. 1478)

ROG - Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I S.2986), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585)

NROG - Gesetz zur Neuordnung des niedersächsischen Raumordnungsrechts vom 18. Juli 2012 (Nds. GVBl. S. 252), Artikel 1 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG)

VV-NROG - Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung, RdErl. d. ML v. 29.5.2008 - 302-20002/26-1, vom 29.05.2008 (Nds. MBl. S. 592)

Programm des Workshops „Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG – rechtssicher und praxisorientiert“

Termin:	14. September 2011, 9:00 – ca. 14:30 Uhr
Ort:	Großer Besprechungsraum des ZGB, Frankfurter Straße 2, 38122 Braunschweig
Veranstalter:	Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)
Organisation:	Dipl.-Ing. André Menzel, Dipl.-Ing. Cornelia Golumbeck

Einführung

9:00 Uhr	<i>Eintreffen der Teilnehmer, Come together</i>	
9:15 Uhr	Begrüßung	Jens Palandt 1. Verbandsrat, ZGB
9:20 Uhr	Einführung der Moderation	Dieter Frauenholz KORIS, Hannover
9:25 Uhr	Vorstellung der Teilnehmer	
9:30 Uhr	Einführung ins Thema – Anlass und Zielsetzung – Vorstellung von Fallbeispielen	André Menzel ZGB

Impuls-Vorträge

10:00 Uhr	§ 6.1 ROG in der Planungspraxis – Anwendung und Erfahrungen aus Deutschland – Würdigung des Instrumentes § 6.1 ROG – Einsatzfelder und Anwendung aus Sicht des BBSR	Dr. Brigitte Zaspel, Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumfor- schung (BBSR)
10:30 Uhr	Nachfragen und Diskussion	
10:40 Uhr	§ 6.1 ROG in der Planungsmethodik – Zwischen Flexibilität und Letztentscheidung – Einzelfall oder Generalisierbarkeit – Was definiert eine Ausnahme?	Prof. Dr. jur. Gerold Jans- sen, Universität Dresden, Leibniz-Institut für ökolo- gische Raumentwicklung
11:10 Uhr	Nachfragen und Diskussion	
11:20 Uhr	§ 6.1 ROG in der Rechtssystematik – rechtliche Anforderungen an eine Ausnahme – Änderung, Zielabweichung oder Ausnahme	Prof. Dr. jur. Martin Kment, LL.M. (Cambrid- ge) Universität für Wirtschaft und Recht Wiesbaden
11:50 Uhr	Nachfragen und Diskussion	
12:00 Uhr	Mittagsimbiss	

Diskussion

12:40 Uhr	Anwendung des § 6.1 ROG - Chance und / oder Risiko?! Diskussion im Plenum	Moderation Dieter Frauenholz, KoRiS
14:20 Uhr	Ausblick	Jens Palandt, 1. Verbandsrat ZGB
14:30 Uhr	<i>Ende der Veranstaltung</i>	

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops „Anwendung des § 6 Abs. 1 ROG – rechtssicher und praxisorientiert“

Name, Vorname	Institution
Angerer, Andrea	Landkreis Heidekreis
Bautsch, Antonia	Regierungsvertretung Braunschweig
Borchers, Claus	Landwirtschaftskammer Braunschweig
Dorner, Michael	Landkreis Gifhorn
Eichner, Ulf	Stadt Salzgitter
Frauenholz, Dieter	KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung
Golumbeck, Cornelia	Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)
Göttlicher, Ulrich	Landwirtschaftskammer Braunschweig
Grün, Alina	Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)
Hein, Christina	Landkreis Verden
Heine, Jörg	Landkreis Hameln-Pyrmont
Herrmann, Mark	Region Hannover
Janssen, Prof. Dr. Gerold	Universität Dresden, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Jurk, Gabriele	Landkreis Celle
Kment, Prof. Dr. Martin	Universität für Wirtschaft und Recht Wiesbaden
Kraetzschmer, Dietrich	Planungsgruppe Umwelt
Löher, Christoph	Landkreis Wolfenbüttel
Menzel, André	Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)
Mühl, Gerald	Landkreis Celle
Palandt, Jens	Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)
Piegsa, Günter	Regierungsvertretung Braunschweig
Rienau, Jochen	KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung
Salzmann, Jutta	Stadt Peine
Switala, Jessica	Landkreis Holzminden
Sygusch, Ralf	Stadt Wolfsburg
Tarrey, Hans-Jürgen	Stadt Peine
Thom, Siegfried	Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)
van Hasselt, Gundula	Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB)
Wais, Fabian	Landkreis Holzminden
Wegner, Christiane	Region Hannover
Wiesenhütter, Thomas	Landkreis Goslar
Zaspel, Brigitte	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Zweckverband Großraum Braunschweig

Dipl.-Ing. Cornelia Golumbeck, Dipl.-Ing. André Menzel

Frankfurter Straße 2

38122 Braunschweig

Telefon: 0531/24262-0

Fax: 0531/24262-42

E-Mail: zgb@zgb.de

www.zgb.de



Zweckverband
Großraum
Braunschweig

KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung GbR

Dipl.-Ing. Kerstin Hanebeck, Dipl.-Ing. Jochen Rienau

Bödekerstraße 11

30161 Hannover

Telefon: 0511/590974-30

Fax: 0511/590974-60

info@koris-hannover.de

www.koris-hannover.de







Zweckverband
Großraum
Braunschweig

Informationen unter:
www.zgb.de