Vorgaben und Spielräume bei der Erstellung von Regionalen Raumordnungsprogrammen

4. Sitzung des Ausschusses Bauen, Regionale Entwicklung und Wirtschaft am 07.07.2022, 14:30 Uhr

Steuerungsanspruch der Raumordnung:
Was soll und kann Regionalplanung erreichen?

„zusammenfassender, überörtlicher und fachübergreifender Plan“
(§ 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG)

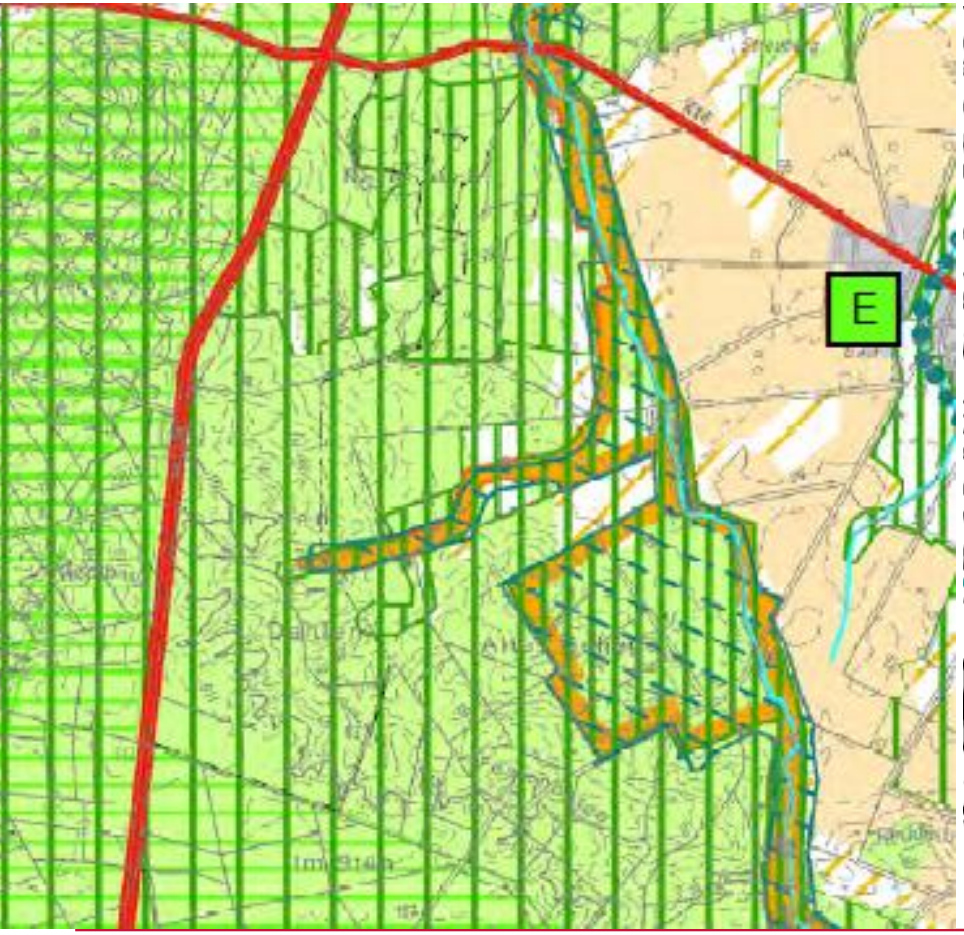
= das räumliche Zukunftsprogramm des Landkreises

Rahmensetzung/Vorgaben für:

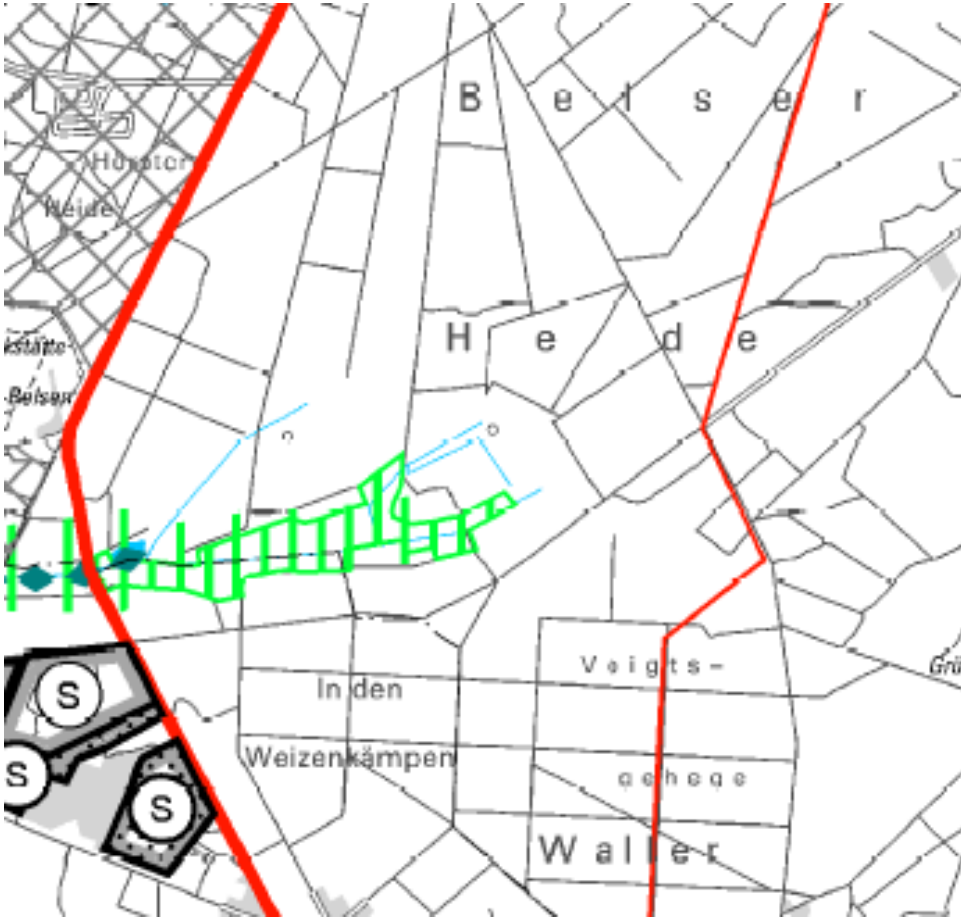
- raumbedeutsame Planungen/Maßnahmen öffentlicher Stellen bzw.
  für Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen/Maßnahmen (§ 4 Abs. 1/2 ROG)
- die kommunale Bauleitplanung: „Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.“ (§ 1 Abs. 4 BauGB)

Differenzierte Reichweite von Festlegungen:
a) verbindliche, schlussabgewogene Vorgaben
= „Ziele der Raumordnung“ nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG
b) Vorgaben für nachfolgende Abwägungs-/Ermessensentscheidungen
= „Grundsätze der Raumordnung“ nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG

Steuerungsanspruch der Raumordnung:
Was soll und kann Regionalplanung erreichen?
Zwei Beispiele aus der Praxis – hier: Zeichnerische Darstellung



RROP-Entwurf Uelzen, 2017 (Auszug, nicht maßstäblich)



RROP-Entwurf Celle, 2017 (Auszug, nicht maßstäblich)

Anforderungen an die Regionalplanung:

Worauf ist bei der Erstellung eines RROP zu achten?

heutige/künftige Ansprüche der „Raumnutzer“

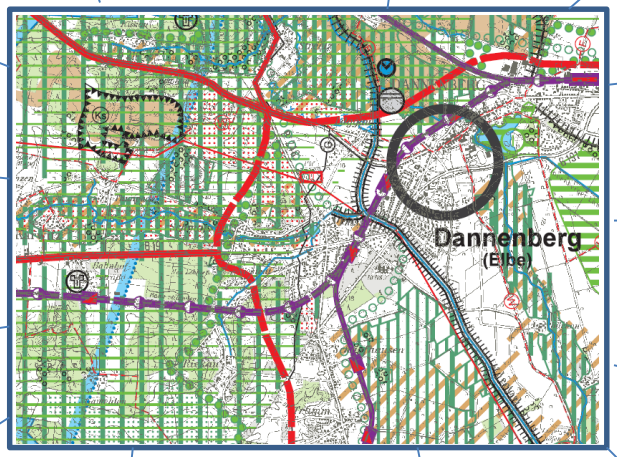
Planungs-beschleunigung: „bitte schnell fertig werden!“

politische/inhaltliche Ziele des Plangebers

kommunale Planungshoheit

Verfahrensvorgaben: Beteiligung, „unverzügliche Anpassung“, ….

fachrechtliche Vorgaben / Fachpläne, z.B. LRP



Zeitlicher Wirkungs-horizont: 10+ Jahre

Anforderungen/Aufträge des ROG / NROG / LROP und weiterer Gesetze/Vorschriften

sachliche/räumliche Bestimmtheit von Festlegungen

Raumbezug

Maßstab 1:50.000

Überörtlichkeit

Anforderungen aus der Rechtsprechung

Anforderungen an die Regionalplanung:

Beispiele für Plansätze, die nicht genehmigungsfähig wären

„Die Ortsumgehung xy ist fertig zu stellen.“
(…liegt aber nicht im Kreisgebiet…)

„Der demografische Wandel ist zu beachten.“
(…sachliche Bestimmtheit? Adressat?)

„Das Ehrenamt in der Altenpflege soll gefördert werden.“
(…Raumbezug?...)

„Die Infrastrukturmaßnahme xy ist zügig umzusetzen.“
(…aber der Bedarf wurde durch den Bund nicht bestätigt…)

„A und B teilen sich den grundzentralen Versorgungsauftrag.“
(…aber das sieht das LROP als Möglichkeit gar nicht vor…)

Handlungsaufträge des Landes-Raumordnungsprogramms:
Welche Inhalte gibt das Land Niedersachsen für RROPs vor? (1)

Vorranggebiet

- hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen
- Torferhaltung
- Biotopverbund
- Biotopverbund (linienförmig)
- Biotopverbund (Querungshilfe)
- Natura 2000
- Rohstoffgewinnung (nachrichtlich: Gebietsnummer)
- Trinkwassergewinnung
- Güterverkehrszentrum
- Seehafen / Binnenhafen
- Verkehrsflughafen
- Großkraftwerk
- Entsorgung radioaktiver Abfälle

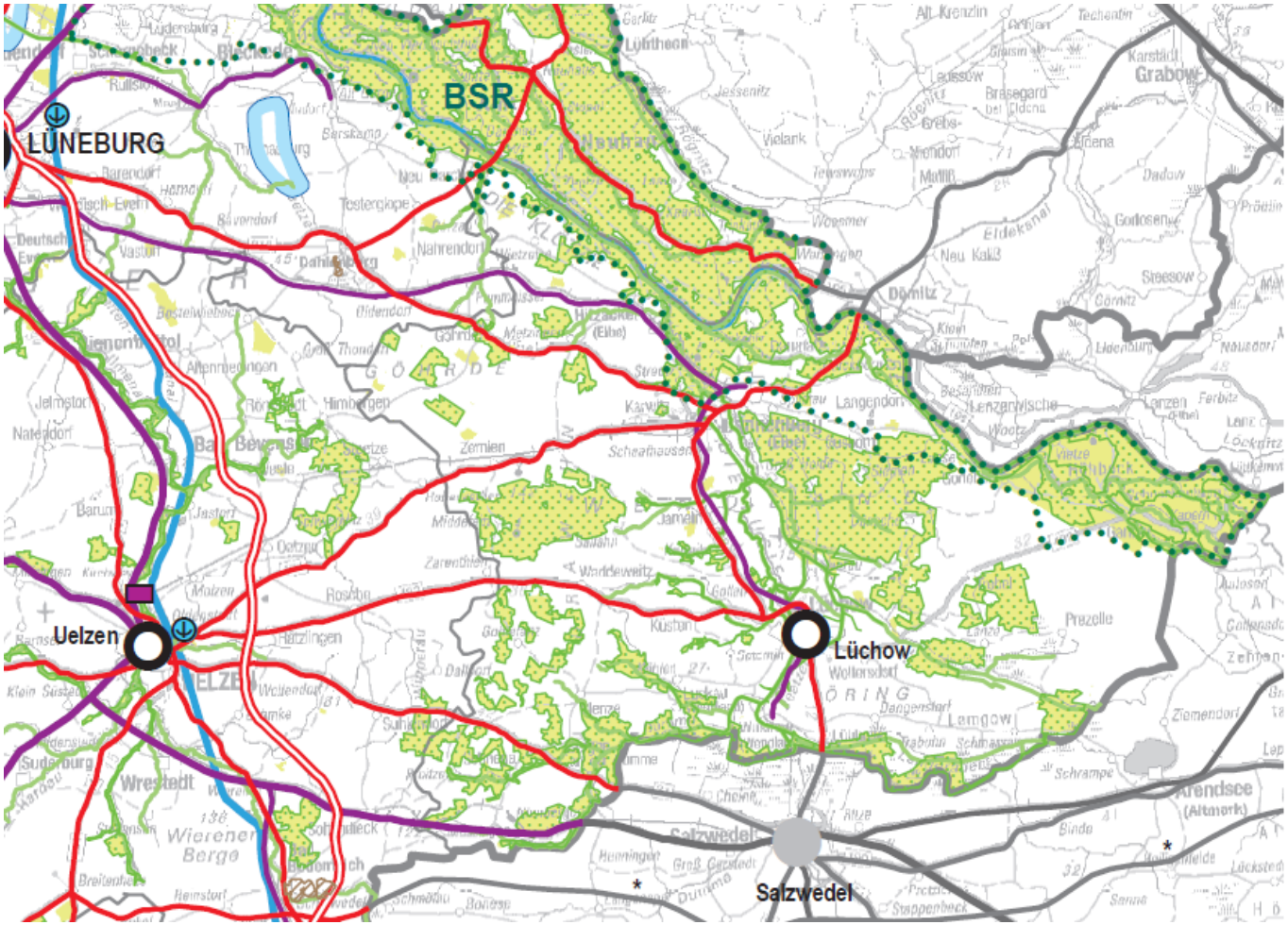
- Oberzentrum
- Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen
- Mittelzentrum

- Haupteisenbahnstrecke
- sonstige Eisenbahnstrecke
- Autobahn
- Hauptverkehrsstrasse, vierstreifig
- Hauptverkehrsstrasse
- Schifffahrt
- Leitungstrasse
- Kabeltrasse für die Netzanbindung

LROP 2017 - zeichnerische Darstellung

Handlungsaufträge des Landes-Raumordnungsprogramms:

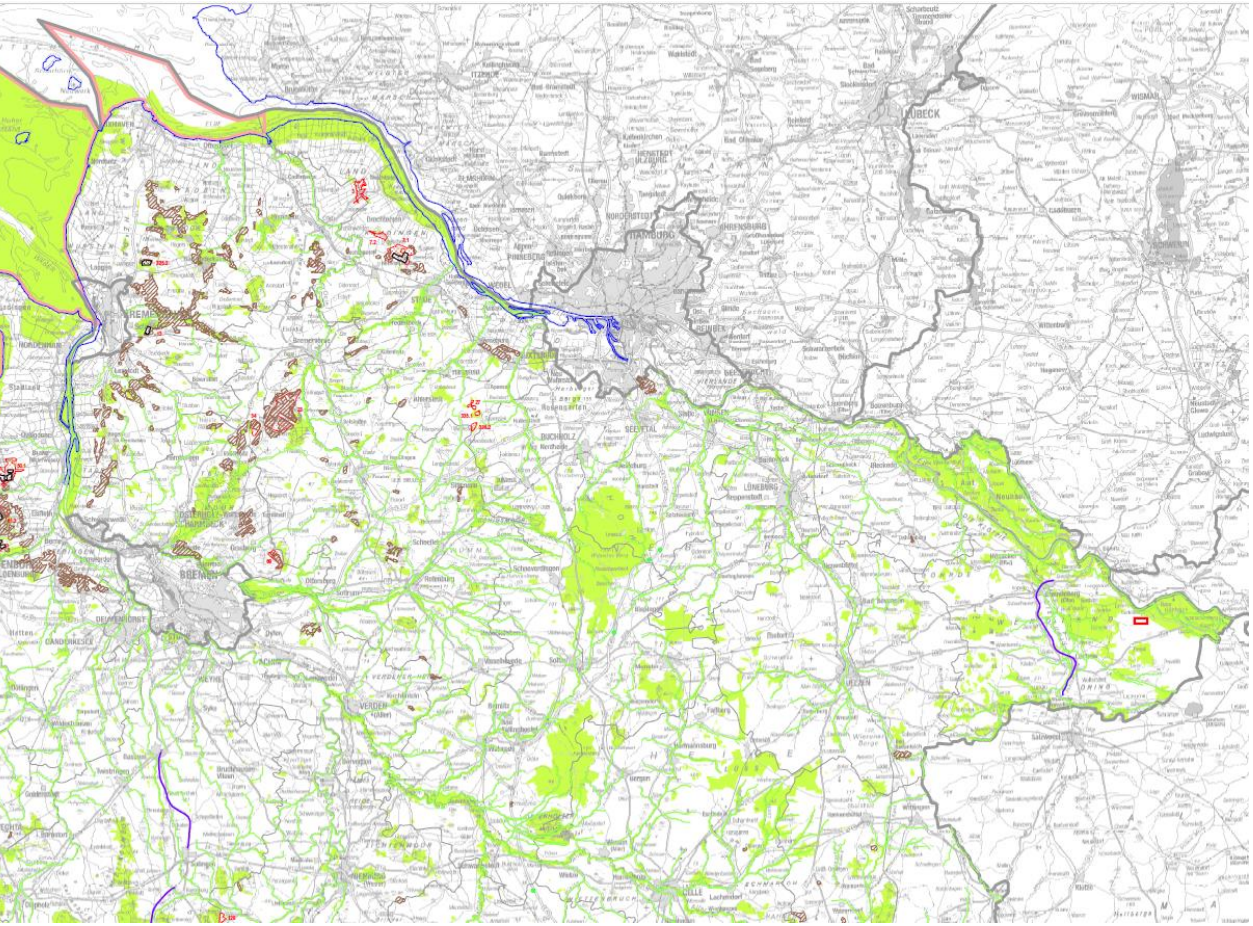
Welche Inhalte gibt das Land Niedersachsen für RROPs vor? (2)



LROP 2017 - zeichnerische Darstellung – Auszug Landkreis Lüneburg

Handlungsaufträge des Landes-Raumordnungsprogramms:

Welche Inhalte gibt das Land Niedersachsen seit 2017 neu für RROPs vor?



Vorranggebiet

- Torferhaltung
- Rohstoffgewinnung
  (verbleibende Vorranggebiete nur der Rohstoffart Torf)
- Biotopverbund
- Biotopverbund (linienförmig)
- Biotopverbund (Querungshilfe)
- Güterverkehrszentrum
- Seehafen / Binnenhafen
- sonstige Eisenbahnstrecke
- Leitungstrasse
- Kabeltrasse für die Netzanbindung

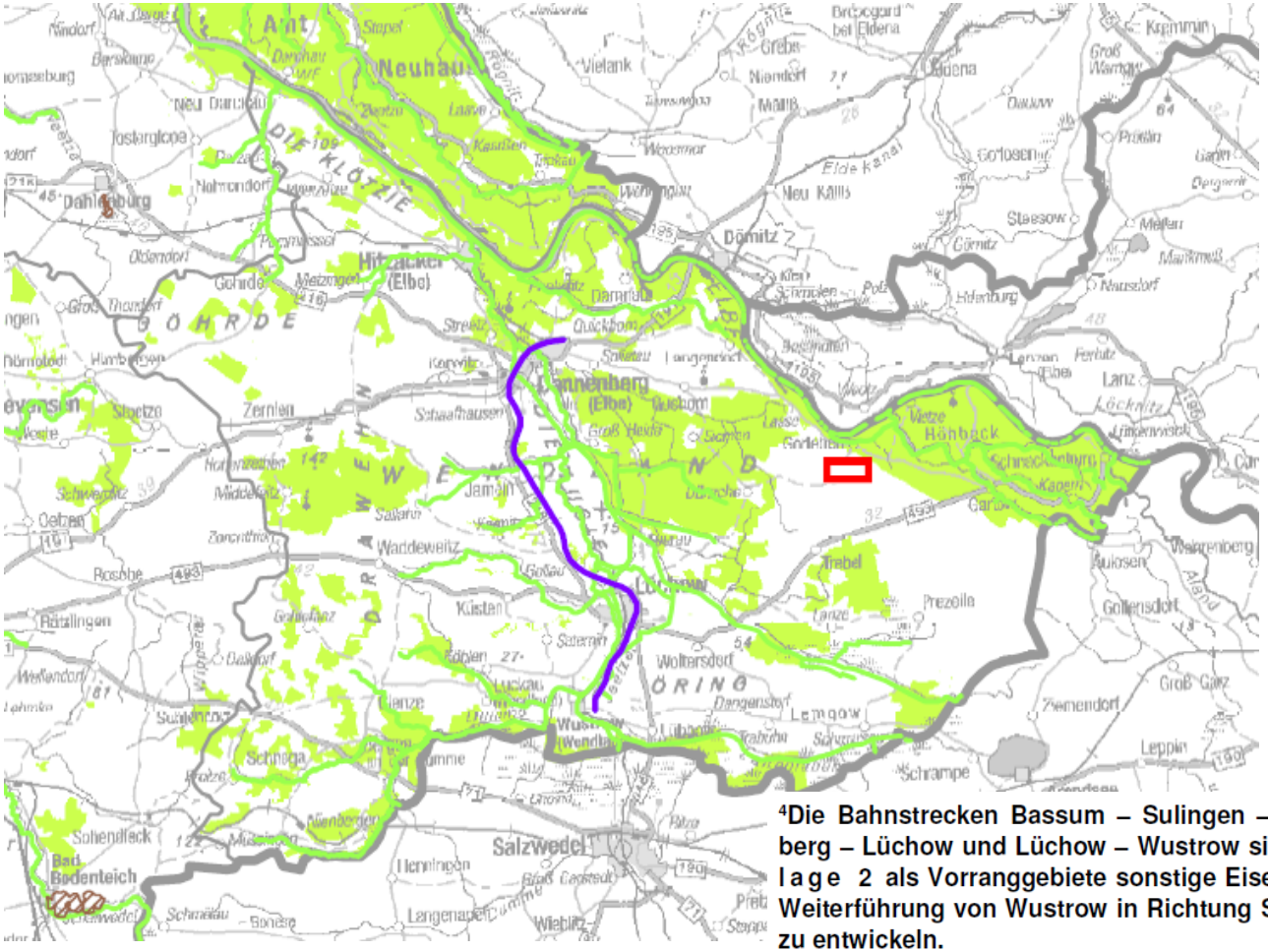
entfallende Vorranggebiete

- Rohstoffgewinnung
  (nachrichtlich: Gebietsnummer)
- Trinkwassergewinnung
- Entsorgung radioaktiver Abfälle
- Leitungstrasse

LROP Änderung 2017 - zeichnerische Darstellung – Auszug Amtsbezirk Lüneburg

Handlungsaufträge des Landes-Raumordnungsprogramms:

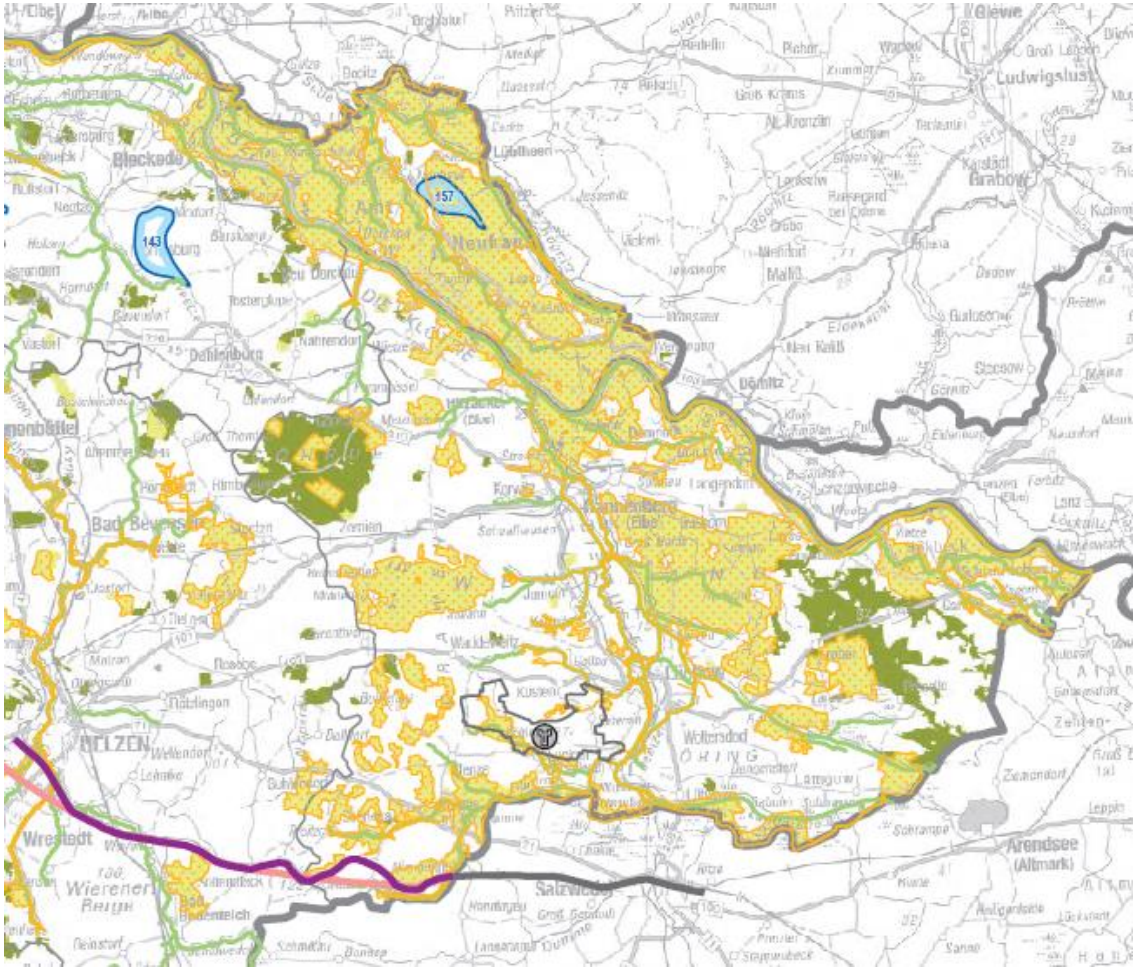
Welche Inhalte gibt das Land Niedersachsen seit 2017 neu für RROPs vor?



[4]Die Bahnstrecken Bassum – Sulingen – Landesgrenze (Rahden), Dannenberg – Lüchow und Lüchow – Wustrow sind zu sichern; sie sind in der Anlage 2 als Vorranggebiete sonstige Eisenbahnstrecken festgelegt. [5]Für die Weiterführung von Wustrow in Richtung Salzwedel ist eine geeignete Trasse zu entwickeln.

LROP Änderung 2017 - zeichnerische Darstellung – Auszug Landkreis Lüchow-Dannenberg

Handlungsaufträge des Landes-Raumordnungsprogramms:
Welche Änderungen werden in 2022 (voraussichtlich) rechtswirksam?



LROP Änderung 2021 (Entwurf) - zeichnerische Darstellung – Auszug Landkreis Lüchow-Dannenberg

Handlungsaufträge des Landes-Raumordnungsprogramms:
Welche Inhalte gibt das Land Niedersachsen für RROPs vor?

Kategorie	Art der Vorgabe im LROP
1	**Ziele oder Grundsätze ohne Handlungsvorgabe** (=Träger der Regionalplanung ist nicht Adressat)
2	**Ermächtigungen:** Ziele oder Grundsätze nach § 4 Abs. 1 NROG oder Zielausnahmen nach § 6 Abs. 1 ROG, die den Träger der Regionalplanung zu bestimmten Festlegungen im RROP ermächtigen (z.B. Vergabe mittelzentraler Teilfunktionen in Ziffer 2.2 03)
3	**Rahmensetzende Ziele / Grundsätze**, die dem allgemeinen Entwicklungsgebot gemäß § 8 Abs. 2 ROG unterliegen (RROP-Festlegungen dürfen nicht im Widerspruch zu diesen Festlegungen stehen)
4	**Umsetzungspflichtige Ziele** (Bestimmung nach § 4 Abs. 1 NROG) Die Träger der Regionalplanung sind im Hinblick auf das RROP explizit Adressat der Vorgabe.
5	**Umsetzungspflichtige Grundsätze** (Bestimmung nach § 4 Abs. 1 NROG) Die Träger der Regionalplanung sind im Hinblick auf das RROP explizit Adressat der Vorgabe.
6	**Vorgaben zu formalen Erfordernissen** gemäß LROP Anlage 3 (z.B. zur Gliederung des RROP, Maßstab der Plankarte)

Handlungsaufträge des Landes-Raumordnungsprogramms:

Was muss/soll zusätzlich zu den Festlegungen der LROP-Plankarte noch in Regionalen Raumordnungsprogrammen festgelegt werden? (1)*

Kapitel 1 - Gesamträumliche Entwicklung

- Sicherung von Flächen für Kleigewinnung (Küstenschutz) (1.3 03 Satz 3)

Kapitel 2 – Entwicklung der Siedlungs- und Versorgungsstruktur

- Entwicklungsaufgaben in den Gemeinden (2.1 07)
- Lärmbereiche für militärische Flug- und Übungsplätze (2.1 10)
- Grundzentren; bei mehreren Grundzentren in einer SG: Verflechtungsbereiche (2.2 03)

Kapitel 3 – Entwicklung der Freiraumstrukturen und –nutzungen

- Vorranggebiete Freiraumfunktionen für siedlungsnahe Freiräume (3.1.1 03 Satz 2)
- ergänzende Kerngebiete für den Biotopverbund (3.1.2 04 Satz 1)
- Habitatkorridore zur Vernetzung von Kerngebieten (3.1.2 04 Satz 2)
- Vorranggebiete Natur und Landschaft / Grünlandbewirtschaftung (3.1.2 08)
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffgewinnung reg. Bedeutung (3.2.2 07)
- Bereiche für obertägige Anlagen zur Förderung tiefliegender Rohstoffe (3.2.2 11)
- Vorrang-/Vorbehaltsgebiete Trinkwassergewinnung (3.2.4 09)
- Flächen für Deichbau und Küstenschutzmaßnahmen (3.2.4 10)
- Vorranggebiete Hochwasserschutz (2.1.3 12 Satz 1)
- Vorbehaltsgebiete Hochwasserschutz (1.3 02 Satz 12; 3.2.4 12 Sätze 3 + 4)

**Auswahl; Festlegungen z.T. nur bei Bedarf bzw. räumlicher/sachlicher Betroffenheit erforderlich*

Handlungsaufträge des Landes-Raumordnungsprogramms:
Was muss/soll zusätzlich zu den Festlegungen der LROP-Plankarte noch in Regionalen Raumordnungsprogrammen festgelegt werden? (2)*

Kapitel 4 – Entwicklung der technischen Infrastruktur und der raumstrukturellen Standortpotenziale

- Festlegungen zur Sicherung und bedarfsgerechten Entwicklung des ÖPNV (4.1.2 05 Satz 3)
- Trassensicherung für Maßnahmen des Fernstraßenausbaugesetzes (4.1.3 02 Satz 3)
- Verkehrslandeplätze mit regionaler Bedeutung (4.1.5 03 Satz 6)
- Vorranggebiete oder Eignungsgebiete Windenergienutzung (4.2 04 Satz 1)
- Hochspannungsleitungen mit 110-kV und weniger (4.2 07 Satz 20)
- Standorte und Flächen zur Sicherung/Entwicklung der regionalen Energiegewinnung, auf der Basis regionaler Energiekonzepte (4.2 12 Satz 1)
- Abfalldeponiestandorte (4.3 02 Satz 1)

**Auswahl; Festlegungen z.T. nur bei Bedarf bzw. räumlicher/sachlicher Betroffenheit erforderlich*

Gestaltungsspielräume im Regionalen Raumordnungsprogramm

Welche Themen bieten sich für eine Steuerung im RROP an?

Regionalplanung ist **eigener Wirkungskreis**
= hoher Gestaltungsspielraum !

Themen **im LROP 2017**

Themen mit **Raumbezug**

Themen, für die **formelle Planzeichen** vorgesehen sind (insgesamt rd. 150)
(zusätzliche Planzeichen in Abstimmung mit ML möglich!)

(Eher) weniger geeignet für Regelungen im RROP: Themen, in denen das LROP bereits weitgehende, detaillierte Regelungen trifft, u.a. Einzelhandel (2.3), Stromleitungsbau (4.2 07)

Gestaltungsspielräume im Regionalen Raumordnungsprogramm

Welche Themen bieten sich für eine Steuerung im RROP an?

„Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu:

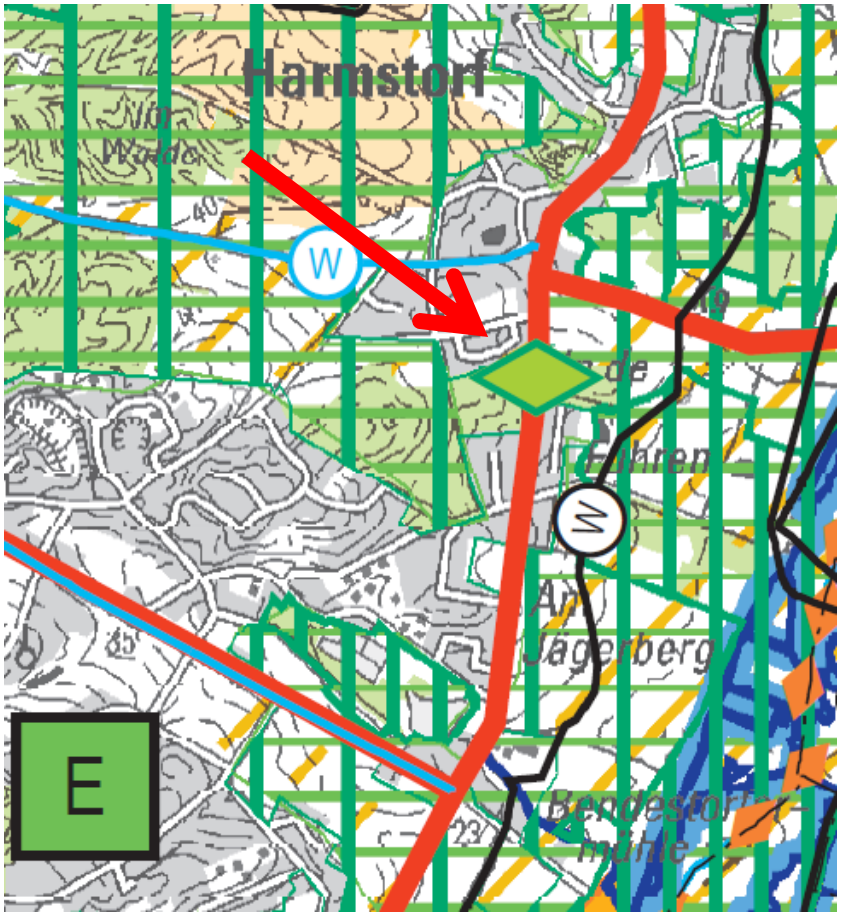
1) *der **anzustrebenden Siedlungsstruktur**; hierzu können gehören:*
   a) Raumkategorien
   b) Zentrale Orte
   c) besondere Gemeindefunktionen […]
   d) Siedlungsentwicklungen
   e) Achsen.

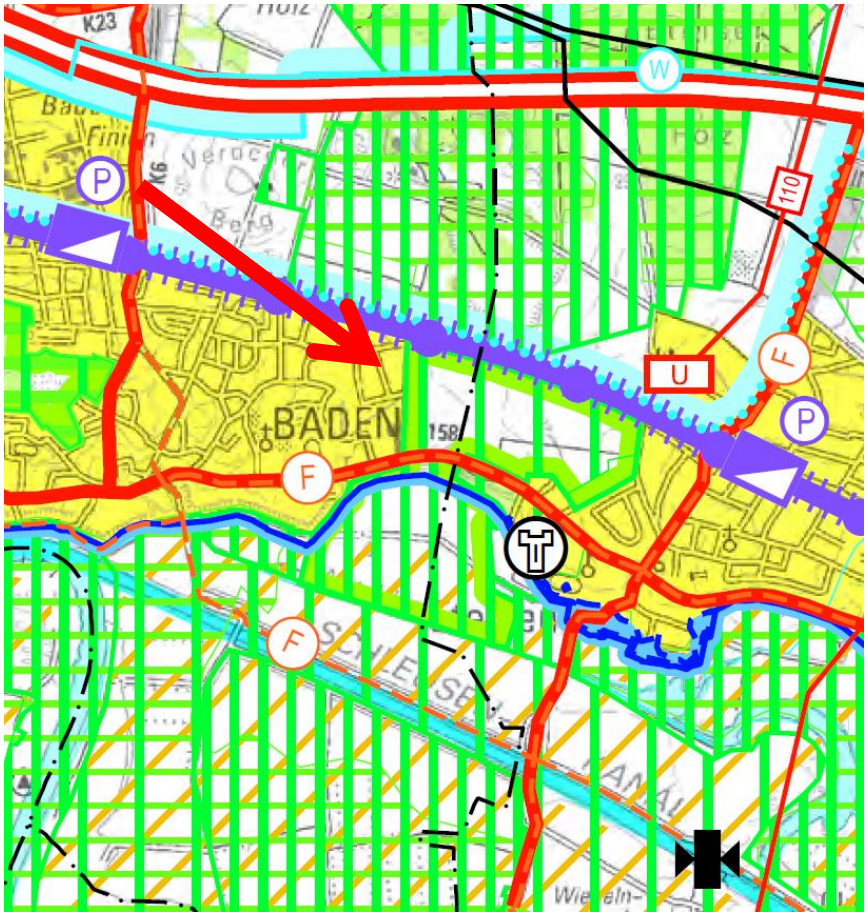
2) *der **anzustrebenden Freiraumstruktur**; hierzu können gehören:*
   a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz
   b) Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
   c) Sanierung und Entwicklung von Freiraumfunktionen,
   d) Freiräume zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes.

3) *den **zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur**, hierzu können gehören:*
   a) Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern
   b) Ver- und Entsorgungsinfrastruktur einschließlich Energieleitungen und –anlagen.“

(§ 13 Abs. 5 ROG)

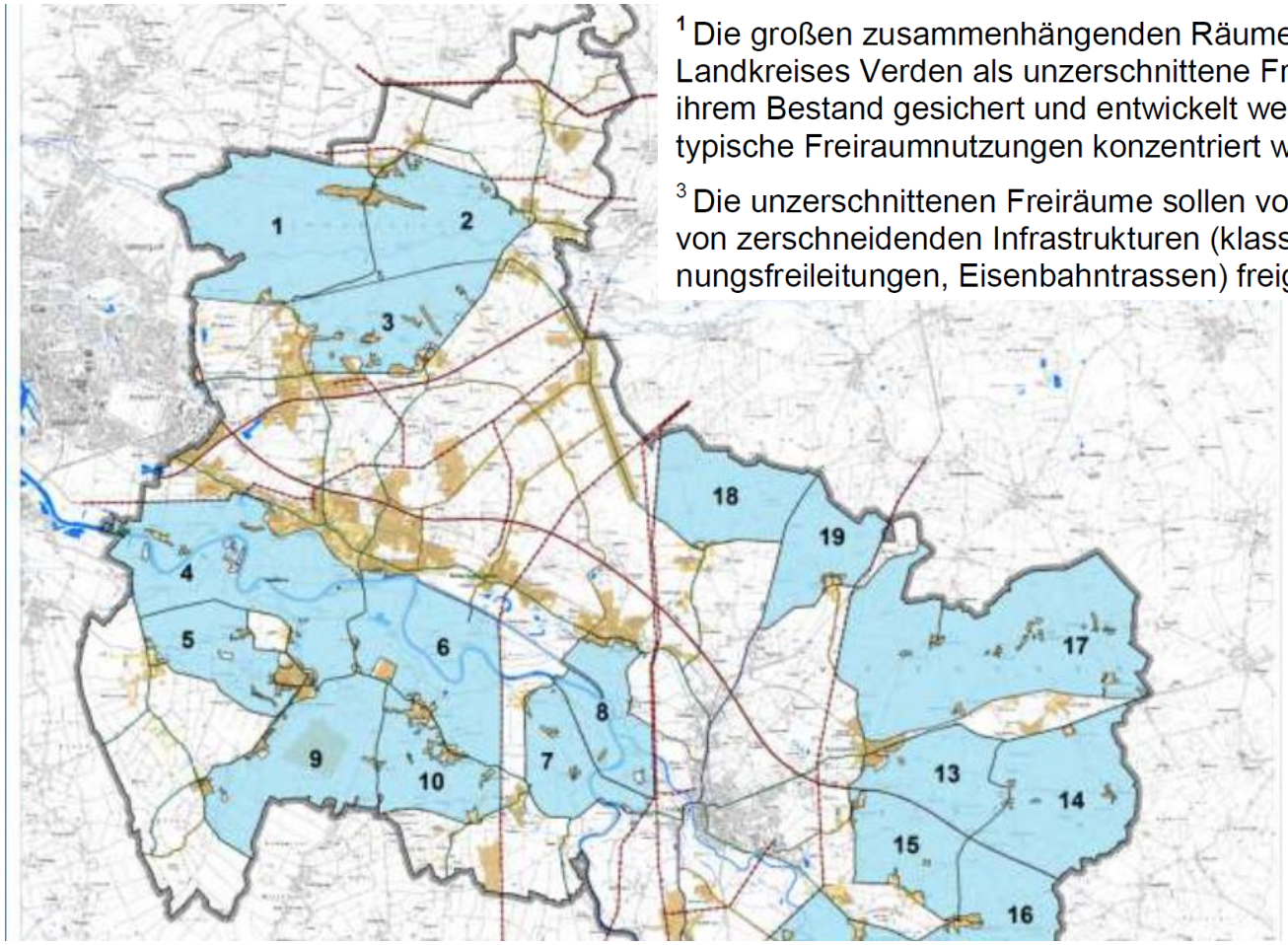
„Wir möchten die siedlungsnahen Freiräume schützen und verhindern, dass die Orte zu einem Siedlungsband zusammenwachsen.“





RROP-Entwurf LK Harburg 2017 / RROP 2016 LK Verden:
zwei alternative Festlegungsmöglichkeiten für Vorranggebiete Freiraumfunktionen

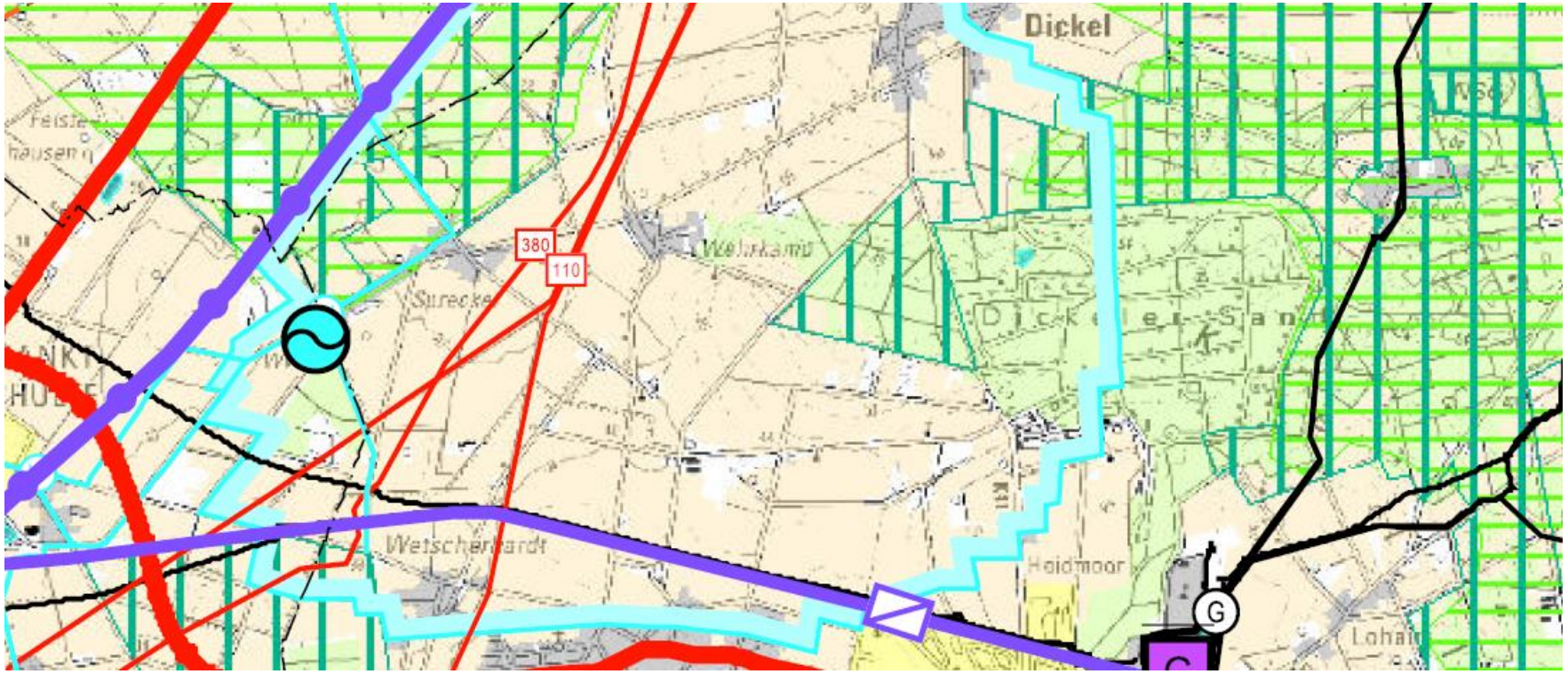
„Wir möchten die großen, unzerschnittenen Freiräume bei uns im Landkreis schützen.“



[1] Die großen zusammenhängenden Räume, die gemäß Freiraumkonzept des Landkreises Verden als unzerschnittene Freiräume definiert wurden, sollen in ihrem Bestand gesichert und entwickelt werden. [2] In den Freiräumen sollen typische Freiraumnutzungen konzentriert werden.

[3] Die unzerschnittenen Freiräume sollen von weiterer Beeinträchtigung in Form von zerschneidenden Infrastrukturen (klassifizierten Straßen, Hochspannungsfreileitungen, Eisenbahntrassen) freigehalten werden.

„Wir möchten unser Trinkwasser schützen und verhindern, dass in den für Trinkwasser wichtigen Gebieten nach Erdgas gebohrt wird.“



[4]Neue Bohrungen zur Erdgas- und Erdölgewinnung, sowie die Reaktivierung vorhandener Bohrungen zur Erdgas- und Erdölgewinnung oder zum Verpressen von Lagerstättenwasser sind im Landkreis Diepholz in Vorranggebieten Trinkwassergewinnung ausgeschlossen.

RROP LK Diepholz 2016, 4.2.3 01 Satz 2

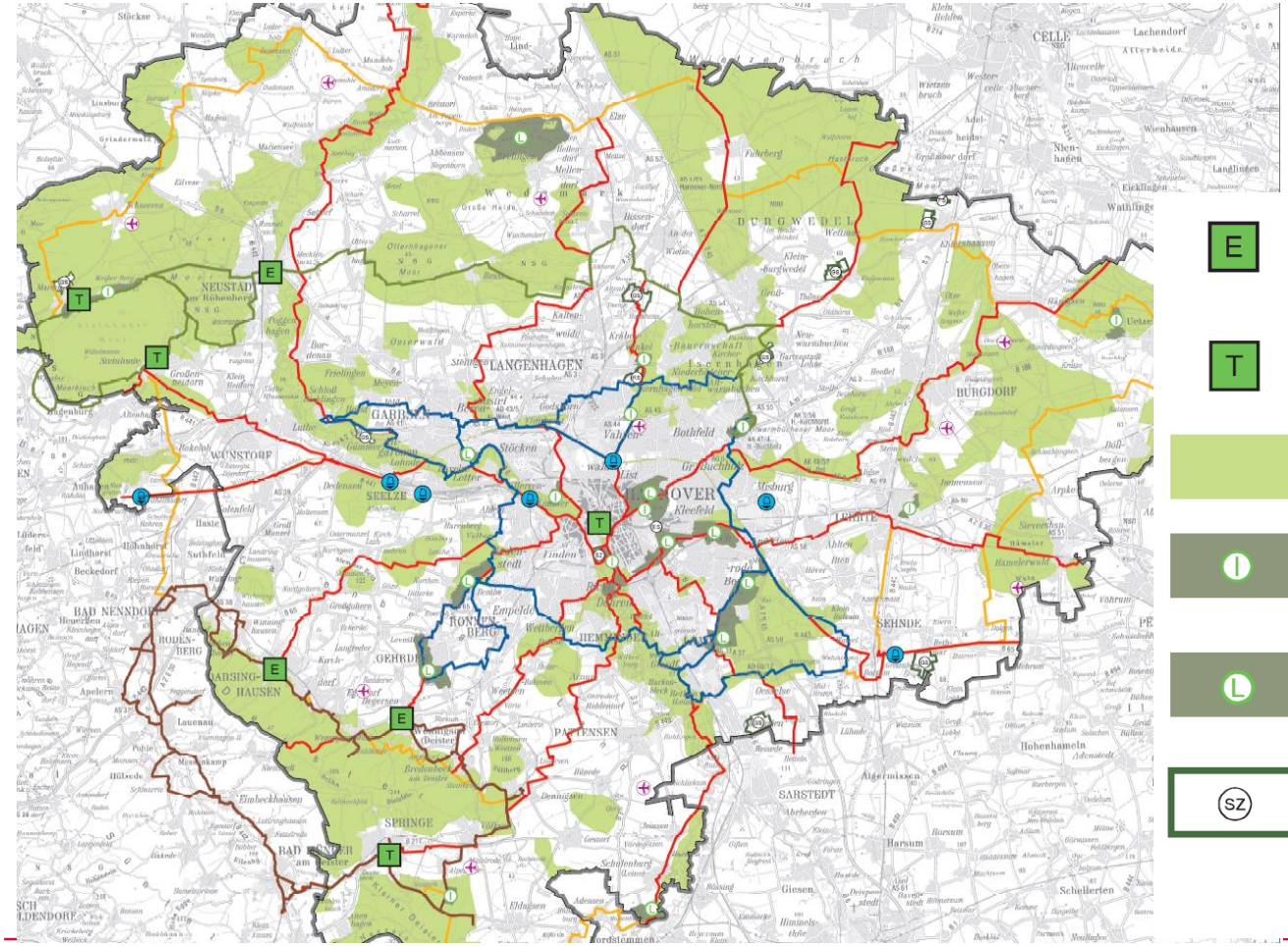
„Wir möchten verhindern, dass überall Biogasanlagen entstehen.“

[4]**Als Standorte für raumbedeutsame Biogasanlagen dürfen folgende Gebiete nicht in Anspruch genommen werden:**

- **„Vorranggebiete Natur und Landschaft“,**
- **„Vorbehaltsgebiete Wald“,**
- **„Vorranggebiete Rohstoffgewinnung“ sowie „Vorbehaltsgebiete Rohstoffgewinnung“,**
- **„Vorranggebiete Trinkwassergewinnung“ und**
- **„Vorranggebiete Hochwasserschutz“.**

RROP Region Hannover – textliche Festlegung 4.2.3 06 Satz 4

„Wir möchten etwas für die Naherholung und Tourismus tun und Bereiche, die hierfür besonders geeignet sind, sichern.“



Erläuterungskarte 14

Erholung und Tourismus

E — Standort besondere Entwicklungaufgabe Erholung

T — Standort besondere Entwicklungsaufgabe Tourismus

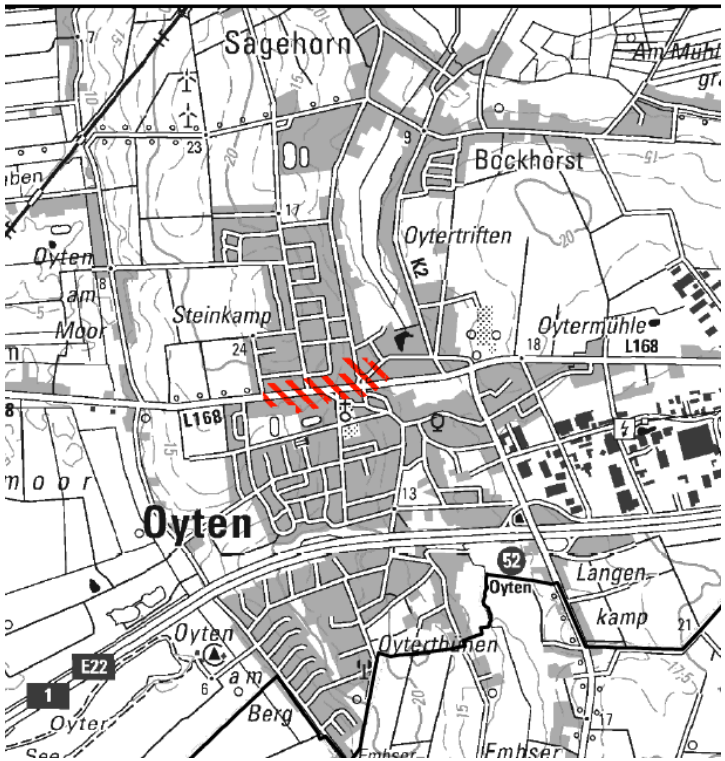
Vorbehaltsgebiet Erholung

I — Vorranggebiet infrastrukturbezogene Erholung

L — Vorranggebiet landschaftsbezogene Erholung

SZ — Vorranggebiet regional bedeutsame Sportanlage
ES = Eissportanlage,
FS = Flugsport, GS = Golfsport,
RS = Reitsport, SZ = Sportzentrum

„Wir möchten die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten beschleunigen und die Ortsmitten/Innenstädte schützen.“



Die Festlegung der Versorgungskerne in Beikarte 1 soll zukünftig dazu beitragen, in den Innenstädten und Ortskernen die raumordnerische Prüfung von Einzelhandelsgroßprojekten zu erleichtern und das Verfahren zu beschleunigen. Danach kann in den Versorgungskernen das Integrationsgebot als erfüllt angesehen werden.,

RROP LK Verden 2017 – Begründung zu 2.3 01, S. 42/43

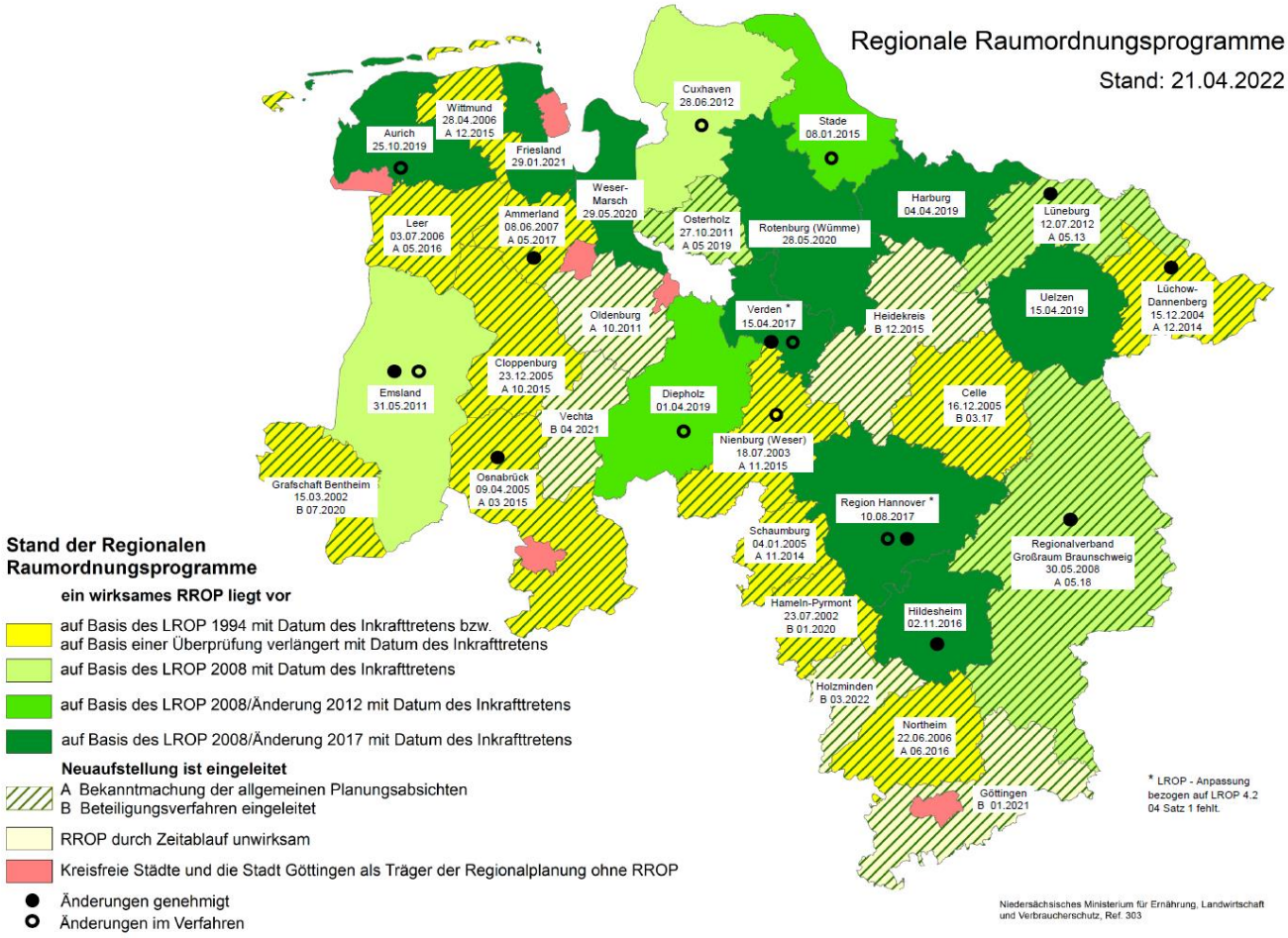
Politische Ziele und ihre Umsetzung in raumordnerische Festlegungen: *Wie lassen sich inhaltliche Ziele in Raumordnungsprogrammen umsetzen?*

Die Beispiele zeigen:

- **Politische Ziele mit Raumbezug lassen sich vielfach (zumindest ansatzweise) auch in raumordnerische Festlegungen überführen** – und können, wenn sie hinreichend konkret normiert werden, die Raumentwicklung beeinflussen.
- **Es gibt nicht nur „einen Weg“**, sondern verschiedene Regelungsmöglichkeiten (zeichnerisch/textlich) und Regelungstiefen (Ziel/Grundsatz) für die raumordnerische Umsetzung politischer Ziele.
- Manchmal ist es erforderlich, **neue Planzeichen** oder neue „Text-Planzeichen-Kombinationen“ zu entwickeln, um eigene Ansprüche umsetzen zu können.
- Mit der **Umsetzung in die Plankarte** steigen in der Regel der Konkretisierungsgrad und die „Steuerungskraft“ von Festlegungen.

Verfahren zur Aufstellung eines Regionalen Raumordnungsprogramms:

Stand der RROP-Neuaufstellungs- und Änderungsverfahren in NI



„Sie sind nicht allein.“

…von den Erfahrungen der anderen mit profitieren.

Laufende Änderungen von Gesetzen und Verordnungen
Wie verändern sich die Rahmenbedingungen für die RROP-Erstellung?

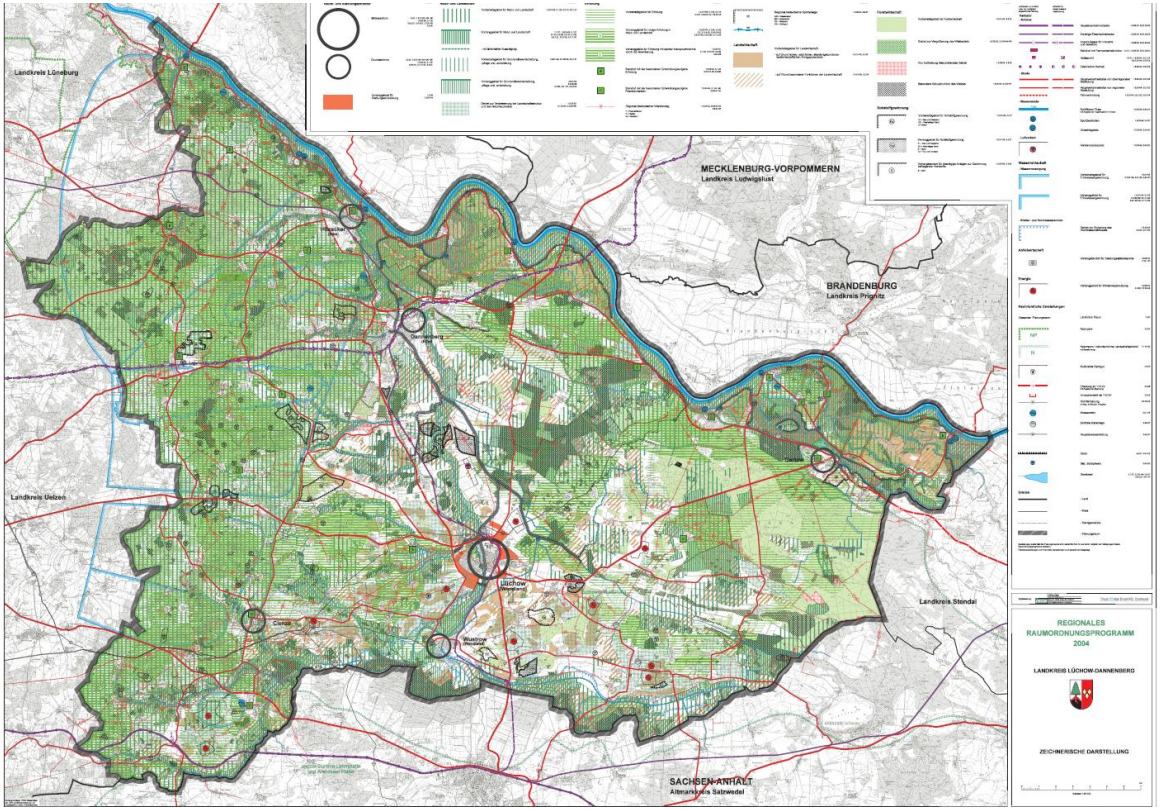
- **Niedersächsisches Klimaschutzgesetz, Denkmalschutzgesetz, Niedersächsisches Raumordnungsgesetz, Nds. Bauordnung:**
  u.a. Zielvorgaben für den Ausbau von Windenergie in Niedersachsen; keine Raumordnungsverfahren für einzelne Windparks mehr möglich

- **Wind-an-Land-Gesetz:**
  1,7% (2026) bzw. 2,2 % (2032) der Landesfläche für Windenergie
  Zahlen/Vorgaben für die einzelnen Landkreise stehen noch nicht fest!

- **Baugesetzbuch (BauGB):**
  u.a. grundlegende Umstellung der Windenergieplanung („Positivplanung“); bei Erreichen der Flächenziele entfällt Privilegierung; andernfalls Inhalte RROP für Windenergieanträge nicht mehr relevant

- **Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG):**
  u.a. vereinfachte Berücksichtigung von Artenschutzbelangen bei Genehmigung/Betrieb von Windenergieanlagen

- **Raumordnungsgesetz (ROG):**
  u.a. neue Regelungen zur Begründung von Windenergiegebieten (keine Unterscheidung in harte und weiche Tabuzonen)



Das differenzierte Instrumentarium der Raumordnung bietet Ihnen gute Möglichkeiten, das „räumliche Zukunftsprogramm“ ihres Landkreises zu gestalten – viel Erfolg !

Zum Weiterlesen…

Landes-Raumordnungsprogramm (Neubekanntmachung 6.10.2017)
https://www.ml.niedersachsen.de/landesraumordnungsprogramm/neubekanntmachung-der-lrop-verordnung-2017-158596.html

Arbeitshilfe Planzeichen (Stand: März 2021)
https://www.nlt.de/aktuelles/arbeitshilfen/#link-regionalplanung

aktuelle RROP-/RROP-Entwürfe aus anderen Landkreisen / Planungsräumen (z.B. Verden, Osterholz, Harburg, Rotenburg, Uelzen, Region Hannover, …)