

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 18/9620

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - Drs. 18/10019

Berichterstattung: Abg. Thordies Hanisch (SPD)

Der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/10019, den Gesetzesentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Die Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der FDP-Fraktion zustande. Das Ausschussmitglied der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen hat sich seiner Stimme enthalten. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat sich dieser Empfehlung mit den Stimmen der Regierungsfractionen bei Enthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktionen von FDP und Bündnis 90/Die Grünen angeschlossen.

Der Gesetzesentwurf wurde am 2. Juli 2021 direkt an die Ausschüsse überwiesen und am 8. September 2021 im federführenden Ausschuss von einer Vertreterin des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eingebracht. Der federführende Ausschuss hat zu dem Gesetzesentwurf eine schriftliche Anhörung durchgeführt.

Anlass für das Gesetzgebungsvorhaben bildet eine Änderung des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG), welche auch die Vorschrift des § 15 ROG zum Raumordnungsverfahren betrifft. Mit dem Gesetzesentwurf sollen die Vorschriften des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) zum Raumordnungsverfahren zum einen an die geänderten bundesrechtlichen Regelungen angepasst und im Sinne einer Rechtsbereinigung mit diesen abgestimmt werden. Zum anderen soll darüber hinaus aber auch vereinzelt bisheriges Landesrecht, dessen Vorgaben mit Inkrafttreten der Änderungen des bundesrechtlichen Raumordnungsgesetzes nicht mehr gelten, neu erlassen werden. Hintergrund ist, dass das Raumordnungsrecht und das dazugehörige Verfahrensrecht der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes bei Abweichungsbefugnis der Länder unterliegen, und im Rahmen der Abweichungskompetenz im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vorgeht (Artikel 72 Abs. 3 Satz 3, Artikel 84 Abs. 1 Satz 4 GG). Mit dem Gesetzesentwurf soll insoweit unter Inanspruchnahme der Abweichungskompetenz also sichergestellt werden, dass bisherige landesrechtliche Regelungen auch nach der jüngsten Änderung des ROG des Bundes (wieder) Anwendung finden können.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Nummer 2 (§ 10):

Zu Buchstabe b (Absatz 4 Satz 3):

Die empfohlene Ergänzung dient der Präzisierung der Verweisung (vgl. auch Absatz 5 Satz 7 des Entwurfs bzw. Satz 6 der geltenden Fassung).

Im Übrigen hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) darauf hingewiesen, dass der Gesetzesentwurf mit dem vorliegenden Änderungsbefehl davon ausgehe, dass mit der Änderung des § 15 Abs. 3 ROG durch das Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) - Investitionsbeschleunigungsgesetz - die dortigen bundesrechtlichen Vorgaben zum Beteiligungsverfahren in den geänderten bzw. neuen Sätzen 2 bis 7 nunmehr auch die Beteiligung der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen nach § 15 Abs. 3 Satz 1 ROG betreffen. Denn nur dann

würde mit der hier in Rede stehenden Regelung zur Stellungnahmefrist (feststehend zwei Monate) von der in § 15 Abs. 3 Satz 4 Halbsatz 2 ROG normierten Frist ([im Einzelfall] angemessene Frist, die zumindest der Veröffentlichungsfrist entspricht) abgewichen.

Ob die Bestimmungen des § 15 Abs. 3 ROG in der Fassung des Investitionsbeschleunigungsgesetzes auch die Beteiligung der öffentlichen Stellen regelten, sei allerdings nicht eindeutig feststellbar. Jedenfalls bis zur jüngsten Änderung des § 15 Abs. 3 ROG durch das Investitionsbeschleunigungsgesetz sei - soweit ersichtlich - allgemein die Auffassung vertreten worden, dass die damaligen Regelungen des § 15 Abs. 3 Sätze 2 bis 4 ROG keine die Beteiligung der öffentlichen Stellen betreffenden Vorgaben enthielten, sondern lediglich auf das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bezogen seien (vgl. *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Erg.Lief. April 2021, M § 15, Rn. 282; *Dietz*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 15, Rn. 62; vgl. auch Drs. 17/8171, S. 22). Dafür habe zum einen die Entstehungsgeschichte der Regelungen gesprochen, die im Zusammenhang mit der bundesrechtlichen Anordnung einer obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt worden seien (vgl. Artikel 1 Nr. 20 Buchst. b des Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23. Mai 2017 [BGBl. I S. 1245] sowie die dazugehörige Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/10883, S. 55). Zum anderen habe auch der Regelungsinhalt der genannten Vorschriften darauf schließen lassen, dass diese allein das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung regeln sollten, da anderenfalls die zu beteiligenden öffentlichen Stellen nach den betreffenden Regelungen darauf verwiesen gewesen wären, im Rahmen der auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehenen Möglichkeiten Kenntnis von den Vorhaben zu erlangen (s. auch „öffentliche Auslegung“, „öffentliche Bekanntmachung“) und Stellungnahmen abzugeben (vgl. auch *Schmitz*, a. a. O., Rn. 282).

Da mit dem Investitionsbeschleunigungsgesetz jedoch die öffentliche Auslegung in § 15 Abs. 3 Satz 2 ROG grundsätzlich durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzt worden sei und die nachfolgenden Regelungen daran anknüpften, erscheine eine vonseiten des Bundesgesetzgebers insoweit beabsichtigte „Mitregelung“ der Beteiligung der öffentlichen Stellen nunmehr durchaus möglich. Denn (auch) die öffentlichen Stellen erhielten damit einen unmittelbaren, unkomplizierten und sicheren Zugriff auf die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Verfahrensunterlagen, sodass ein gesonderter Zugang zu den Verfahrensunterlagen nicht erforderlich erscheine. Zudem benenne die Gesetzesbegründung zu § 15 Abs. 3 Sätze 6 und 7 ROG (BT-Drs. 19/22139, S. 27) die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen explizit als mögliche Nutznießer der in Satz 6 angeordneten Möglichkeit weiterer Informationszugänge. Danach könne jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass mit den durch das Investitionsbeschleunigungsgesetz vorgenommenen Änderungen des § 15 Abs. 3 ROG auch eine Änderung der Regelungssystematik einhergehen sollte und die Regelungen zum Beteiligungsverfahren nunmehr auch die Beteiligung der öffentlichen Stellen mitregelten. Da der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz sowohl auf dem Gebiet des (materiellen) Raumordnungsrechts (Artikel 72 Abs. 1 i. V. m. Artikel 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) als auch im Bereich der Regelung des dazugehörigen Verwaltungsverfahrens habe (Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 am Anfang i. V. m. Satz 1 GG, vgl. hierzu nur *Kment*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 16. Aufl. 2020, Artikel 84, Rn. 4; *Suerbaum*, in: *BeckOK GG*, 48. Ed., Stand: 15.08.2021, Artikel 84 Rn. 17 ff.), würde dann das bis dahin bestehende Landesrecht zur Beteiligung der öffentlichen Stellen in § 10 Abs. 4 NROG durch das neue Bundesrecht in § 15 Abs. 3 Sätze 2 bis 7 ROG - soweit dieses einschlägige Vorgaben enthalte - überregelt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheine es aber rechtssicherer, mit dem Gesetzentwurf davon auszugehen, dass § 15 Abs. 3 Sätze 2 bis 7 ROG in der Fassung des Investitionsbeschleunigungsgesetzes auch Regelungen zum Beteiligungsverfahren der öffentlichen Stellen treffe. Denn von diesem Bundesrecht könnten die Länder im Rahmen ihrer Abweichungskompetenz nach Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG bzw. Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 (am Ende) GG wiederum abweichen, wobei im Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vorgehe (Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 GG bzw. Artikel 84 Abs. 1 Satz 4 GG). Die vorliegend in Rede stehende landesrechtliche Stellungnahmefrist insoweit als Abweichungsrecht anzusehen (und entsprechend zu kennzeichnen), sichere demnach für diesen Fall ihre Geltung, während eine insoweit erfolgende Fehleinschätzung lediglich eine (fälschliche) Kennzeichnung von Ergänzungsrecht als Abweichungsrecht zur Folge hätte.

Dabei dürfte von den Regelungen des § 10 Abs. 4 lediglich der von dem vorliegenden Änderungsbefehl betroffene Satz 3 Abweichungsrecht darstellen, während die weiteren Regelungen als Ergänzungsrecht bestehen bleiben können müssten. Dies dürfte auch für die Sätze 1 und 2 gelten, die eine direkte Information (auch bezüglich der Verfahrensunterlagen) der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen durch die Landesplanungsbehörde vorsähen, welche dann zusätzlich zu dem in § 15 Abs. 3 ROG vorgesehenen Verfahren erfolge.

Der Ausschuss nahm dies zur Kenntnis.

Zu Buchstabe c (Absatz 5):

Der Ausschuss empfiehlt, in Satz 1 nach der Angabe „Satz 7“ das Wort „öffentlich“ zu ergänzen. Dies dient der Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten (vgl. § 11 Abs. 3 Satz 3) und verdeutlicht, dass es um eine echte Veröffentlichung (s. § 15 Abs. 3 Satz 2 ROG) geht.

Die zu Satz 2 empfohlene Ergänzung dient der Verdeutlichung des beabsichtigten Regelungsinhalts. Mit einem Klammerzusatz wie in der Entwurfsfassung wird in der Systematik des bisherigen Gesetzestextes darauf hingewiesen, dass insoweit - im Sinne einer besseren Verständlichkeit - Bundesrecht wiedergegeben wird und es sich nicht um eine originäre landesrechtliche Regelung handelt (vgl. etwa Absatz 5 Satz 3 Nr. 2 der geltenden Fassung oder auch § 5 Abs. 6 Satz 1). Die Regelung des Satzes 2 des Entwurfs ist aber nicht inhaltsgleich mit der in Klammern angegebenen bundesrechtlichen Regelung. Diese sieht vielmehr vor, dass als zusätzliches Informationsangebot über die Veröffentlichung im Internet hinaus andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen sind, soweit dies nach Feststellung der zuständigen Behörde angemessen und zumutbar ist. Aus der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/22139, S. 27) sowie auch aus dem „soweit“-Satz lässt sich ablesen, dass die Landesplanungsbehörde dabei nach den jeweiligen konkreten Umständen zu entscheiden hat. Die vorliegende Entwurfsregelung hingegen ordnet - auch vor dem Hintergrund der entsprechenden Verpflichtung nach § 19 Abs. 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung - pauschal das Erfordernis einer zusätzlichen öffentlichen Auslegung der Verfahrensunterlagen an. Auf Nachfrage, in welchem Verhältnis die vorliegende Entwurfsregelung dabei zu derjenigen des § 15 Abs. 3 Satz 6 ROG stehen solle, hat das Fachministerium erklärt, dass mit der vorliegend angeordneten öffentlichen Auslegung zugleich ein ergänzender Zugangsweg i. S. d. § 15 Abs. 3 Satz 6 ROG eröffnet werden solle; die öffentliche Auslegung solle dabei jedoch nicht die einzige anzubietende zusätzliche Zugangsmöglichkeit sein. Vielmehr solle die Landesplanungsbehörde, soweit dies im Einzelfall geboten sei, zusätzlich in Erfüllung des § 15 Abs. 3 Satz 6 ROG je nach den jeweiligen Umständen weitere andere Zugangsmöglichkeiten anbieten können. Der Ausschuss hat sich dem inhaltlich angeschlossen und empfiehlt, dies durch eine auf die betreffende Bundesregelung und ihren Inhalt Bezug nehmende, sprechende Formulierung auszudrücken; der insoweit missverständliche Klammerzusatz soll im Gegenzug gestrichen werden.

Die zu Satz 4 empfohlenen Änderungsvorschläge sollen die Entwurfsregelung systematisch sowie auch sprachlich präzisieren.

In diesem Sinne empfiehlt der Ausschuss zunächst, den Einleitungssatz umzuformulieren und insbesondere die dort enthaltenen Regelungsteile, die Bekanntmachungsinhalte betreffen, in eine neue Nummer 0/1 zu verlagern. In der Entwurfsfassung bleibt regelungssystematisch nämlich schon unklar, warum diese Bekanntmachungsinhalte im einleitenden Regelungsteil enthalten und nicht - wie alle anderen Bekanntmachungsinhalte - Teil der nummerierten Aufzählung sind (vgl. auch Satz 3 Nr. 1 des bisherigen Rechts). Zudem wird die Bekanntmachung der Verfahrenseinleitung, des Verfahrensgegenstands und des Untersuchungsraums im Einleitungssatz der Entwurfsfassung unmittelbar der Bekanntmachung nach § 15 Abs. 3 Satz 4 ROG zugeordnet, obwohl die betreffende Regelung diese Bekanntmachungsinhalte gar nicht erwähnt. Gleichzeitig entstammt die Fristvorgabe von mindestens einer Woche unmittelbar der bundesrechtlichen Regelung, was man aber der Entwurfsregelung nicht ansieht. Vielmehr dürfte der Rechtsanwender angesichts des Wortlauts und des Aufbaus der Entwurfsregelung eher davon ausgehen, dass in dem Regelungsteil nach dem Komma die originär landesrechtlichen, das Bundesrecht ergänzenden Regelungsteile folgen. Dem ist aber nicht so. Rein sprachlich doppelt bzw. verdreifacht sich zudem in der Entwurfsfassung der Begriff des öffentlich Bekanntmachens unschön. Vor diesem Hintergrund soll der vorliegende Regelungsteil systematisch und sprachlich stringenter gefasst und hierzu die landesrechtlich begründeten Bekanntmachungsinhalte Verfahrenseinleitung, -gegenstand und Untersuchungsraum in die Aufzählung der

Bekanntmachungsinhalte eingereiht und durch die geänderte Satzstellung verdeutlicht werden, dass die Fristvorgabe aus dem Bundesrecht stammt.

Die außerdem empfohlene Ersetzung des Begriffs „Veröffentlichung im Internet“ durch „öffentliche Bereitstellung im Internet“ dient der Vereinheitlichung der Begrifflichkeit im Landesgesetz (vgl. etwa Satz 1 des Entwurfs sowie § 3 Abs. 2 Sätze 3 und 4, Abs. 3 Satz 2, Abs. 5 Satz 1 und § 11 Abs. 3 Sätze 3, 5 und 7).

Gleiches gilt für die entsprechende Empfehlung zu Nummer 1. Die hier außerdem empfohlene Einfügung der Worte „der Verfahrensunterlagen“ und die Änderung der Verweisung erfolgen zur Präzisierung.

Die zu Nummer 2 empfohlene Ergänzung der Worte „ergänzenden öffentlichen“ und „der Verfahrensunterlagen“ dient ebenfalls der Präzisierung und der besseren Verständlichkeit des Regelungsinhalts sowie der Vereinheitlichung der Begrifflichkeit (vgl. Satz 2 des Entwurfs).

Zu dem mit dem Wort „sowie“ eingeleiteten Satzteil empfiehlt der Ausschuss zudem eine Änderung zur Klarstellung des beabsichtigten Regelungsinhalts. Der Wortlaut der Entwurfsfassung ist insofern missverständlich, als es danach um den Zugang zu etwaigen weiteren Informationsangeboten im Sinne weiterer, nicht mit den Verfahrensunterlagen gleichzusetzender Informationen zu dem Vorhaben zu gehen scheint. Dies ist aber nach Erklärung des Fachministeriums nicht gemeint. Vielmehr betrifft die Regelung die in § 15 Abs. 3 Satz 6 ROG vorgesehenen etwaigen weiteren Möglichkeiten, Zugang zu den Verfahrensunterlagen zu erhalten (vgl. auch den Klammerzusatz in der Entwurfsfassung). Dies wird durch die empfohlene Fassung aber deutlicher abgebildet.

Gleichzeitig soll die Verweisung im Klammerzusatz aus systematischen Gründen auf die bundesrechtliche Regelung zur Pflicht zur Bekanntmachung dieser Zugangsmöglichkeiten in Satz 7 des § 15 Abs. 3 ROG Bezug nehmen, um zu verdeutlichen, dass es sich insoweit um die Wiedergabe von Bundesrecht handelt (Satz 6 enthält die Regelung zu den Zugangsmöglichkeiten selbst).

Zu Nummer 3 des Entwurfs wird zum einen empfohlen, die Regelungsinhalte auf die Nummer 3 und eine nachfolgende neue Nummer zu verteilen, um so präziser abbilden zu können, was originäres Landesrecht ist und was die Wiedergabe von Bundesrecht. So ist nach § 15 Abs. 3 Satz 4 Halbsatz 2 ROG der Umstand, dass Stellungnahmen abgegeben werden können, sowie die hierfür bestimmte Frist öffentlich bekannt zu machen. Gleiches gilt für den Hinweis, dass bei der Abgabe von Stellungnahmen elektronische Informationstechnologien genutzt werden sollen. Keinen bundesrechtlichen Ursprung hat allerdings die Vorgabe der Bekanntmachung der Form der Äußerung nach den Sätzen 8 und 9 des Entwurfs, welche aber in der Entwurfsfassung von dem Klammerzusatz, der verdeutlichen soll, dass es sich um die Wiedergabe von Bundesrecht handelt, ebenfalls erfasst wird. Diese fälschliche Kennzeichnung als Bundesrecht kann aber - bei Erhalt der inhaltlich sinnvollen Reihenfolge der Regelungsinhalte - vermieden werden, wenn der Klammerzusatz wie vorgeschlagen nach vorne gezogen und der letzte Regelungsteil der Entwurfsfassung in eine neue Nummer 4 verschoben wird.

Zum anderen soll in der Formulierung der Nummer 3 auch verdeutlicht werden, dass es in den Sätzen 8 und 9 des Entwurfs eher um die möglichen Äußerungswege/-formen geht (schriftlich, zur Niederschrift, in elektronischer Form über die hierfür eröffneten Zugänge; vgl. auch Satz 3 Nr. 3 der geltenden Fassung: „die Möglichkeiten zur Äußerung“) als um - wie die Entwurfsregelung formuliert - „Anforderungen an die Form der Äußerung“.

Die zur Einfügung empfohlene neue Nummer 4 greift den letzten Regelungsteil der Nummer 3 der Entwurfsfassung auf, welcher aus den in den dortigen Erläuterungen dargelegten Gründen in eine eigene nachfolgende Nummer verschoben werden soll.

Bei der Änderungsempfehlung zum hinteren Satzteil handelt es sich lediglich um eine sprachliche Folgeänderung zu der empfohlenen Umformulierung des einleitenden Teils der Regelung (s. auch die dortige Erläuterung).

In Satz 7 des Entwurfs ist nach Erklärung des Fachministeriums versehentlich nicht auf die Grundregelung zur Auslegung der Verfahrensunterlagen in Satz 2 des Entwurfs verwiesen worden, son-

dem auf die an diese Grundregelung anknüpfende Sonderregelung zur Auslegung der Verfahrensunterlagen insbesondere in den Fällen Kreisgrenzen überschreitender Vorhaben. Dies wird durch die empfohlene Änderung korrigiert.

Zu Nummer 4 (§ 12):

Die zu Satz 2 empfohlenen Änderungen dienen der präziseren Abstimmung der Regelung mit dem geänderten Bundesrecht und der Verdeutlichung des beabsichtigten Regelungsinhalts.

Die Entwurfsregelung beruht dabei auf der Prämisse, dass mit den Änderungen des Bundesrechts durch das Investitionsbeschleunigungsgesetz die Vorgaben des § 15 Abs. 3 ROG nunmehr auch für das Verfahren der Beteiligung der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen gelten (vgl. hierzu schon die Erläuterung zu Nummer 2 Buchst. b des Entwurfs [zu § 10 Abs. 4 Satz 3]). Vor diesem Hintergrund soll nach Erklärung des Fachministeriums mit der vorliegenden Entwurfsregelung geregelt werden, dass die zu beteiligenden öffentlichen Stellen - abweichend von den dann grundsätzlich auch sie betreffenden Bestimmungen des § 15 Abs. 3 ROG insbesondere auch zur Verschaffung des Zugangs zu den Verfahrensunterlagen - im beschleunigten Raumordnungsverfahren (nur) nach den in § 10 Abs. 4 vorgesehenen Wegen Zugang zu den Verfahrensunterlagen erhalten und auch im Übrigen nach den dortigen Bestimmungen beteiligt werden, wobei eine angemessene Verkürzung der Stellungnahmefrist möglich ist. Dem hat sich der Ausschuss inhaltlich angeschlossen. Hintergrund der Regelung ist insoweit auch, dass im beschleunigten Raumordnungsverfahren regelmäßig von einer Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden kann (s. Sätze 3 und 4 des Entwurfs, vgl. auch die Entwurfsbegründung, S. 8), dann aber die in § 15 Abs. 3 ROG vorgesehene öffentliche Bereitstellung der Verfahrensunterlagen im Internet sowie die öffentliche Bekanntmachung wenig Sinn ergeben. Gleichzeitig sollen aber die bundesrechtlichen Regelungen des § 16 Abs. 1 ROG gelten, nach denen insbesondere auf die Beteiligung einzelner öffentlicher Stellen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen verzichtet werden kann. Dieses Regelungsgefüge wird aber durch die empfohlene Fassung präziser und auch leichter verständlich ausgedrückt.

Die Änderungsempfehlungen zu Satz 4 erfolgen insbesondere zur Vereinheitlichung der Begrifflichkeit (vgl. schon die Erläuterung zu Nummer 2 Buchst. c des Entwurfs [zu § 10 Abs. 5 Satz 4, hier insbesondere zum Einleitungsteil und zu Nummer 2]) sowie zur Präzisierung.

Zu Nummer 5 (§ 21):

Die zu Satz 2 empfohlenen Änderungen dienen nur der Vereinheitlichung der Regelung mit der vergleichbaren Regelung des Absatzes 2 Satz 2 der geltenden Fassung und der Präzisierung.