

Tina Voigt

Das Raumordnungsgesetz 2009 und das Bayerische Landesplanungsgesetz 2012

Eine Untersuchung zur Abweichungsgesetzgebung
im Bereich der Raumordnung

Regensburger Beiträge zum Staats- und Verwaltungsrecht

Herausgegeben von Gerrit Manssen

Konzeption und Vorgehensweise der Arbeit

Duo cum faciunt idem, non est idem!¹

Wenn zwei das Gleiche tun, ist es nicht dasselbe!

Dieser Maxime ist der bayerische Gesetzgeber beim Erlass des Bayerischen Landesplanungsgesetzes im Jahr 2012 – knapp vier Jahre nach der konsensuellen Novellierung des Bundesraumordnungsgesetzes – offenbar gefolgt und hat ein eigenes Vollgesetz erlassen. Umso überraschender ist, dass sich die Reaktionen auf die beiden Gesetze teilweise ähneln: Wurde beim Erlass des Bundesraumordnungsgesetzes noch gefragt, ob das Gesetz „Weiterentwicklung oder beginnendes Siechtum“² sei, wird dem Bayerischen Landesplanungsgesetz attestiert, „der schleichende Tod der Landesplanung“³ zu sein.

Doch gibt es ebenfalls Stimmen, die Bundes- und Landesgesetz positiv(er) beurteilen und sie insbesondere angesichts der unklaren verfassungsrechtlichen Ausgangssituation als gelungen einstufen. Die beklagte Kompetenzproblematik geht auf die Föderalismusreform I zurück, welche u. a. die Zuständigkeit für die Raumordnung neu verortete und dadurch eine Diskussion über Umfang und Reichweite zulässigen gesetzgeberischen Handelns auslöste. Planung ist nämlich keine eigenständige Kompetenzform, sondern lediglich eine bestimmte Methode der Ausübung von Zuständigkeiten. Nur eine Raumplanung, welche die räumlichen und sachlichen Grenzen der zugrundeliegenden Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen wahrt, ist rechtmäßig.⁴ In einem föderalen System wie der Bundesrepublik Deutschland sind hoheitliche Aufgaben und Befugnisse auf den Gesamtstaat und die Gliedstaaten verteilt, sodass sich die Frage nach der Zuordnung der Kompetenzgrundlagen für die Raumordnung stellt.⁵

Diesem Anliegen widmet sich der erste Teil dieser Arbeit, insbesondere im Hinblick auf die neue Abweichungsgesetzgebung des Art. 72 Abs. 3 GG. Im Rahmen der Abweichungsbefugnis der Raumordnung wird untersucht, ob ein abweichungsfester Kern zugunsten des Bundesgesetzgebers existiert bzw. ob sich der Bund immer noch auf die früher anerkannte ungeschriebene Kompetenz kraft Natur der Sache für die Bundesraumordnung berufen kann. Abschließend wird dargestellt, auf welchen Kompetenztiteln die Vorschriften des neuen

1 Das Zitat wird Terenz (Publius Terentius Afer, um 190 v. Chr. bis 159 v. Chr.) zugeschrieben.

2 Ritter, DÖV 2009, 425 (425).

3 Miosga, Bayerische Landesplanung im Umbruch, S. 45.

4 Vgl. Durner, Konflikte räumlicher Planungen, S. 186.

5 Vgl. Hendlér, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band III, 2012, § 69 Rn. 3.

Raumordnungsgesetzes beruhen und ob sich hierdurch Beschränkungen für den Erlass von Landesgesetzen ergeben.

Der zweite Teil behandelt das Raumordnungsgesetz des Bundes und das Bayerische Landesplanungsgesetz. Die wichtigsten Normen und Instrumente werden miteinander verglichen, wobei insbesondere die Änderungen durch die Novellen in den Jahren 2009 und 2012 vorgestellt werden. Dabei soll besonderes Augenmerk auf die Übernahme bzw. Abweichung von bundesgesetzlichen Normen durch den Landesgesetzgeber gelegt werden. Hierbei wird auf eine Darstellung der Raumordnung im Bund sowie auf die Organisation der Landesplanung verzichtet, da beide Regelungsbereiche nur einem Gesetz zugeordnet werden können und ein Vergleich dadurch nicht möglich ist.

Teil 1: Die Abweichungsgesetzgebung im Bereich der Raumordnung

A. Die Abweichungsgesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 3 GG

Die Föderalismusreform I vom 01.09.2006 (BGBl. (2006) I S. 2034 ff.) als bislang umfangreichste⁶ Verfassungsänderung in der Geschichte der Bundesrepublik richtete die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern neu aus. So wurde u. a. die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG a. F. abgeschafft und deren Materien in die ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung des Bundes übertragen. Die Aufhebung von Art. 75 GG a. F. wurde überwiegend begrüßt,⁷ da sich der bei der Rahmengesetzgebung erforderliche zweistufige Gesetzgebungsprozess insbesondere bei europarechtlichen Vorgaben als ineffektiv erwiesen hatte⁸ und sich die Rahmengesetzgebung weitgehend zu einer Vollkompetenz entwickelt hatte, obwohl sie als solche nicht verfasst war.⁹

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung wurde als Neukonzept eine „Trias der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit“¹⁰ entwickelt, die aus Vorranggesetzgebung (Art. 72 Abs. 1 GG), Erforderlichkeitsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG) und Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 Abs. 3 GG) besteht.¹¹

Bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG. Der Bundesgesetzgeber muss – außer bei den Materien des Art. 72 Abs. 2 GG – nicht mehr nachweisen, dass eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich

6 Meyer, Föderalismusreform, S. 17; Papier, NJW 2007, 2145 (2146); Schulze Harling, Das materielle Abweichungsrecht, S. 17.

7 Vgl. *Durner*, in: Erbguth (Hrsg.), Rostocker Umwelttag, S. 29 (37).

8 BT-Drs. 16/813, S. 8.

9 Battis/Kersten, DVBl. 2007, 152 (155); Ipsen, NJW 2006, 2801 (2803); *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, § 1 Rn. 2.

10 Ipsen, NJW 2006, 2801 (2803).

11 Mayen, DRiZ 2007, 51 (52). Die Terminologie ist unterschiedlich: *Ipsen* differenziert zwischen Kernkompetenzen, Bedarfskompetenzen und Abweichungskompetenzen (NVwZ 2006, 2801 (2803), *Degenhart* spricht von Vorranggesetzgebung, konkurrierender Gesetzgebung im herkömmlichen Sinne und Abweichungsgesetzgebung (NVwZ 2006, 1209 (1210 ff.)).

ist, da der verfassungsändernde Gesetzgeber bei diesen Materien stets von der Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes ausging.¹²

Hinsichtlich der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Kompetenztitel ist zu prüfen, ob „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Diese „Erforderlichkeitsklausel“ wurde im Zuge der Föderalismusreform I auf einige bestimmte Materien beschränkt.

Neu eingeführt wurde in Art. 72 Abs. 3 GG ein – auf der Idee des Wettbewerbsföderalismus¹³ beruhendes – Abweichungsrecht¹⁴ der Länder, welches besagt, dass die Länder nach Erlass eines Bundesgesetzes ein eigenes, davon abweichendes Landesgesetz erlassen können. Sowohl Bund als auch Länder können Vollregelungen treffen, was eine echte Konkurrenz der Gesetzgeber bedeutet.¹⁵ Damit erhielten die Länder einen Ausgleich dafür, dass Gegenstände, die früher zur Rahmengesetzgebung gehörten, zu Vollkompetenzen des Bundes erstarkt sind.¹⁶ Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG benennt ausdrücklich und abschließend den Anwendungsbereich der Abweichungsgesetzgebung,¹⁷ nämlich das Jagdwesen (Nr. 1), den Naturschutz und die Landschaftspflege (Nr. 2), die Bodenverteilung (Nr. 3), die Raumordnung (Nr. 4), den Wasserhaushalt (Nr. 5) sowie die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Nr. 6). Die Materien sind weder besonders eng¹⁸ noch extensiv¹⁹ auszulegen.²⁰ Für verschiedene Gegens-

12 BT-Drs. 16/813, S. 9, 11. Diese Annahme ist in Bezug auf die Abweichungsgesetzgebung widersprüchlich; hier wird die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes nicht vorausgesetzt, vgl. Franzius, NVwZ 2008, 492 (492 f.); Meyer, Föderalismusreform, S. 179 f.; *Seiler*, in: BeckOK GG, 17. Aufl., Stand: 01.01.2013, Art. 72 Rn. 23.1.

13 *Kluth*, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Einführung, Rn. 58; *Oeter*, in: Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, S. 16.

14 Kritisch zur Abweichungsgesetzgebung Ekaradt/Weyland, NVwZ 2006, 737 (741); Grandjot, UPR 2006, 97 (97 ff.).

15 Franzius, NVwZ 2008, 492 (492); Mammen, DÖV 2007, 376 (377); ähnlich: Ipsen, NJW 2006, 2801 (2804).

16 BT-Drs. 16/813, S. 11; Degenhart, NVwZ 2006, 1209 (1212); *ders.*, in: Sachs, GG Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 41; *Haratsch*, in: Sodan, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 25; Koch/Krohn, NuR 2006, 673 (677); *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 4b, 80j; Scheidler, UPR 2006, 423 (428).

17 *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 80j.

18 So aber Schulze-Fielitz, NVwZ 2007, 249 (256).

19 So aber Haug, DÖV 2008, 851 (855).

tände sieht der Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 GG sog. abweichungsfeste Kerne vor (in den Nrn. 1, 2 und 5),²¹ die nicht unter das Abweichungsrecht fallen; die übrigen Gebiete unterliegen dieser Beschränkung nicht.²²

Ob die Länder von ihrem Abweichungsrecht Gebrauch machen, unterliegt der politischen Entscheidung des jeweiligen Landesgesetzgebers (vgl. Wortlaut des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG: „können“).²³ Damit ist zu erwarten, dass das Bundesrecht für Länder, die keine eigene Regelung treffen können oder wollen, Modellcharakter entwickeln wird.²⁴ Im Gesetzgebungsverfahren wurde klargestellt, dass die Länder bei Ausübung der Abweichungsbefugnis an verfassungs-, europa-²⁵ und völkerrechtliche Vorgaben in gleicher Weise gebunden sein sollen wie der Bund.²⁶

In Art. 84 Abs. 1 Sätze 2 bis 4 GG wurde ein entsprechendes Abweichungsrecht in Bezug auf bundesrechtliche Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren geregelt.²⁷ Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG bestimmt – parallel zu den abweichungsfesten Kernen in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG – dass der Bund in bestimmten Fällen das Verwaltungsverfahren ohne Abwei-

-
- 20 *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 80j.
- 21 BT-Drs. 16/813, S. 11; vgl. auch Degenhart, NVwZ 2006, 1209 (1213); Rengeling, DVBl. 2006, 1537 (1542); ausführlich zu den abweichungsfesten Kernen Gerstenberg, Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 263 ff.; Schulze Harling, Das materielle Abweichungsrecht, S. 101 ff.
- 22 Battis/Kersten, Territorialer Zusammenhalt, S. 43; Degenhart, DÖV 2010, 422 (423); zur Problematik eines ungeschriebenen abweichungsfesten Kerns der Raumordnung nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG vgl. die Ausführungen unter Teil 1, B.
- 23 BT-Drs. 16/813, S. 11.
- 24 Battis/Kersten, DVBl. 2007, 152 (156); dies., Territorialer Zusammenhalt, S. 43; Ipsen, NJW 2006, 2801 (2804); teils auch als „zweifelhaftes Ehrenamt des Bundes“ empfunden, so *Durner*, in: Jarass (Hrsg.), Weiterentwicklung der Landesplanung, S. 47 (85); Kment, NuR 2006, 217 (220).
- 25 Zwar verfügt der Bund gegenüber abweichenden Ländern, die europarechtliche Vorgaben nicht oder nur unzureichend umsetzen, über keine Einwirkungsmöglichkeiten und haftet gemeinschaftsrechtlich, jedoch regelt der neue Art. 104a Abs. 6 GG die innerstaatliche Haftungsverteilung bei Verstößen gegen supranationales Recht, vgl. Mammen, DÖV 2007, 376 (378).
- 26 BT-Drs. 16/813, S. 11. Zu den europa- und völkerrechtlichen Ausübungsgrenzen Schulze Harling, Das materielle Abweichungsrecht, S. 133 ff.
- 27 BT-Drs. 16/813, S. 15; Koch/Krohn, NuR 2006, 673 (677); *Suerbaum*, in: BeckOK GG, 17. Aufl., Stand: 01.01.2013, Art. 84 Rn. 34 ff.; ausführlich zu Art. 84 GG Beck, Abweichungsgesetzgebung, S. 103 ff.; Gerstenberg, Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 275 ff.; Hermann, Reform der bundesstaatlichen Ordnung, S. 431 ff.

chungsmöglichkeit für die Länder regeln darf.²⁸ Der Bund hat beim Erlass des Raumordnungsgesetzes (ROG) vom 22.12.2008²⁹ (BGBl. (2008) I S. 2986 ff.) von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht.³⁰ Im Weiteren soll auf die prozedurale Abweichungsbefugnis nach Art. 84 Abs. 1 GG nicht eingegangen werden, allerdings ist sie mit der materiellen Abweichungsbefugnis des Art. 72 Abs. 3 GG strukturell identisch,³¹ sodass die gefundenen Ergebnisse sinngemäß gelten.

I. Der Tatbestand des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG

Welche Maßgaben die neu geschaffene Abweichungsgesetzgebung in Art. 72 Abs. 3 GG beinhaltet, ist noch in der juristischen Diskussion, denn dieser Kompetenztyp schafft eine Form regulatorischen Wettbewerbs zwischen Bund und Ländern, die dem deutschen Verfassungssystem bislang unbekannt war.³²

Teilweise lassen sich die Voraussetzungen für die Ausübung des Abweichungsrechts aus dem Gesetzestext erschließen.

1. Vorliegen eines Bundesgesetzes und Abweichung „durch Gesetz“

Anknüpfungspunkt der Abweichungsgesetzgebung ist immer die Existenz einer bundesgesetzlichen Regelung,³³ die nur verkündet³⁴, aber noch nicht in Kraft

28 BT-Drs. 16/813, S. 15; Scheidler, UPR 2006, 423 (428).

29 Da das Gesetz überwiegend im Jahr 2009 in Kraft getreten ist, wird hier von ROG 2009 gesprochen.

30 *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG Kommentar, Band 2, L § 6 Rn. 14 (Stand: Lfg. 1/11, I/2011).

31 *Haratsch*, in: Sodan, GG, Art. 84 Rn. 8; *Schmitz*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG Kommentar, Band 2, L § 6 Rn. 18 (Stand: Lfg. 1/11, I/2011).

32 *Oeter*, in: Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, S. 16; ähnlich Hermann, Reform der bundesstaatlichen Ordnung, S. 78; Papier, NJW 2007, 2145 (2146).

33 Fischer-Hüftle, NuR 2007, 78 (80); Haug, DÖV 2008, 851 (854); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 72 Rn. 29; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 80d; *Seiler*, in: BeckOK GG, 17. Aufl., Stand: 01.01.2013, Art. 72 Rn. 24.

34 *Degenhart*, in: Sachs, GG Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 35; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 72 Rn. 13; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG Kommentar, Band 2, L vor §§ 1-29 Rn. 58 (Stand: Lfg. 1/10, IV/2010); *Schmitz/Müller*, RuR 2007, 456 (458); Schulze Harling, Das materielle Abweichungsrecht, S. 101; *Sannwald*, in: Schmidt-

getreten sein muss („Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch³⁵ gemacht [...]“).³⁶ Ohne Bundesgesetz besteht die „normale“ konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit.³⁷

Weiter sind nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG abweichende Regelungen „durch Gesetz“ zu treffen. Im Grundgesetz wird kein einheitlicher Gesetzesbegriff verwendet, vielmehr ist dieser aus der systematischen Stellung, dem Verwendungszusammenhang und dem Sinn und Zweck der Grundgesetzbestimmung zu erschließen.³⁸ Bei den Kompetenzvorschriften der Art. 70 bis 74 GG hat das Bundesverfassungsgericht den formellen Gesetzesbegriff für maßgeblich erklärt.³⁹ Diese Lesart hat trotz der durch die Föderalismusreform veränderten Systematik des Art. 72 GG noch immer Bestand.⁴⁰ „Gesetz“ i. S. d. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG ist also ein formelles Gesetz i. S. e. Parlamentsgesetzes,⁴¹ wie sich auch aus dem Wortlaut⁴² und der systematischen Auslegung des VII. Abschnitts des Grundgesetzes ergibt.⁴³ Abweichungen der Länder durch Rechtsverordnungen sind somit nicht möglich.⁴⁴

-
- Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 17, knüpft bereits an den letzten erforderlichen parlamentarischen Gesetzesbeschluss an.
- 35 Ausführlich zum Begriff des Gebrauchmachens Schulze Harling, Das materielle Abweichungsrecht, S. 98 ff.
- 36 Vgl. hierzu aber auch die Übergangsvorschrift des Art. 125b Abs. 1 S. 3 Hs. 1 GG, die den Ländern gestattet, bereits vor Erlass eines neuen, auf der konkurrierenden Gesetzgebung basierenden Bundesgesetzes, abweichendes Landesrecht zu erlassen.
- 37 Häde, JZ 2006, 930 (933); Haug, DÖV 2008, 851 (854); Meyer, Föderalismusreform, S. 172; Seiler, in: BeckOK GG, 17. Aufl., Stand: 01.01.2013, Art. 72 Rn. 24.
- 38 BVerfG, Beschl. v. 9.10.1968, E 24, 184 (195 f.); Degenhart, in: Sachs, GG Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 70 Rn. 16; Rozek, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 4. Aufl. 2000, Art. 70 Rn. 22.
- 39 BVerfG, Beschl. v. 15.07.1980, E 55, 7 (21); Rozek, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, 4. Aufl. 2000, Art. 70 Rn. 22.
- 40 Beck, Abweichungsgesetzgebung, S. 54 f.
- 41 Haratsch, in: Sodan, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 27; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 12. Aufl. 2012, Art. 72 Rn. 29; Meyer, Föderalismusreform, S. 172 f.; Sanwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG Kommentar, 12. Aufl. 2011, Art. 72 Rn. 80f; Uhle, in: Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Art. 72 Rn. 51.
- 42 A. A. Beck, Abweichungsgesetzgebung, S. 55, der keine Rückschlüsse aus dem Wortlaut für möglich hält.
- 43 Degenhart, NVwZ 2006, 1209 (1213); ders., DÖV 2010, 422 (423); Haug, DÖV 2008, 851 (854).
- 44 Gerstenberg, Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 260; Meyer, Föderalismusreform, S. 172 f.; Schulze Harling, Das materielle Abweichungsrecht, S. 115; a. A. Beck, Abweichungsgesetzgebung, S. 55 f.; zurückhal-

2. Anforderungen an die „abweichenden Regelungen“ der Länder

Die Grundgesetznorm nennt keine formellen oder materiellen Anforderungen an die „abweichenden Regelungen“ der Länder. In der Literatur werden dennoch unterschiedliche Vorgaben diskutiert.

a) *Benennung der Abweichungsnorm*

Bereits im Gesetzgebungsverfahren wurde ausführlich über die Notwendigkeit eines Zitiergebots, dessen konkrete Ausgestaltung und mögliche Folgen bei einem Verstoß diskutiert.⁴⁵ Ohne ein solches werde – so die Befürchtung – die Rechtsunübersichtlichkeit, also die Ungewissheit, was wo geltendes Recht ist, für alle Betroffenen wachsen,⁴⁶ Rechtsunsicherheit und Konflikte seien zu erwarten.⁴⁷ Gefordert wurde daher, dass der abweichende Landesgesetzgeber die bundesrechtliche Bestimmung, von welcher er abweicht, genau benennen müsse.⁴⁸ Die Nichtbeachtung dieses verfassungsrechtlichen Gebots sollte einer Auffassung nach die formelle Verfassungswidrigkeit der landesrechtlichen Norm bewirken,⁴⁹ andere konnten sich das Zitiergebot als bloße Ordnungsvorschrift, ohne die Folge der Nichtigkeit bei Missachtung, vorstellen.⁵⁰ Doch setzten sich die Befürworter eines solchen Gebotes letztlich nicht durch, sodass Art. 72 Abs. 3 GG kein ausdrückliches Zitiergebot enthält.⁵¹

Dennoch bestehen viele⁵² weiterhin aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und demokratischer Transparenz auf einem „ungeschriebenen

tender Degenhart, DÖV 2010, 422 (423), der verlangt, dass der Gesetzgeber die eigentliche Abweichungsentscheidung treffen muss.

45 Vgl. Huber, Rechtsausschussprotokoll 12, S. 68; Kirchhof, Rechtsausschussprotokoll 12, S. 66 f.; Meyer, Rechtsausschussprotokoll 12, S. 64; Pestalozza, Rechtsausschussprotokoll 12, S. 51; Wieland, Rechtsausschussprotokoll 12, S. 64.

46 Pestalozza, Rechtsausschussprotokoll 12, S. 51.

47 Huber, Rechtsausschussprotokoll 12, Stellungnahme, Anlage 2, S. 231.

48 Huber, Rechtsausschussprotokoll 12, Stellungnahme, Anlage 2, S. 231; Huber, Rechtsausschussprotokoll 12, Stellungnahme, Anlage 2, S. 231; Pestalozza, Rechtsausschussprotokoll 12, S. 51.

49 Haug, DÖV 2008, 851 (854); ähnlich Meyer, Rechtsausschussprotokoll 12, S. 64.

50 Huber, Rechtsausschussprotokoll 12, S. 68; vgl. Schulze Harling, Das materielle Abweichungsrecht, S. 119.

51 Vgl. auch Schulze Harling, Das materielle Abweichungsrecht, S. 117.

52 Degenhart, NVwZ 2006, 1209 (1213); ders., DÖV 2010, 422 (423 f.); Fischer-Hüftle, NuR 2007, 78 (80); Franzius, NVwZ 2008, 492 (495); Gerstenberg, Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, S. 260; Haug, DÖV 2008, 851 (854); Jarass/Schnittker/Milstein, JuS 2011, 215 (217); Köck/Wolf, NVwZ