

# Schnittmengen zwischen Planung und Planverwirklichung im Städtebaurecht

von  
Willy Spannowsky, Hans Büchner

1. Auflage

Schnittmengen zwischen Planung und Planverwirklichung im Städtebaurecht – Spannowsky / Büchner

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](http://beck-shop.de) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Festschriften](#)



Verlag C.H. Beck München 2013

Verlag C.H. Beck im Internet:  
[www.beck.de](http://www.beck.de)

ISBN 978 3 406 65193 9

### *b) Partizipative Planungsansätze*

Nicht zuletzt seit dem z.T. heftigen Widerstand gegen Großprojekte in Deutschland wie dem Bahn-Projekt Stuttgart 21 ist die Diskussion um eine Verbesserung der Partizipation der Öffentlichkeit verstärkt worden. Partizipative Planungsansätze, d. h. die Mitwirkung und nicht nur Beteiligung von Öffentlichkeit bei der Planung wurde schon seit langem in Deutschland praktiziert. Auch aktuell kann auf erfolgreiche Beispiele verwiesen werden (vgl. Koch 2008).

In Zukunft müssen aber die Möglichkeiten der Partizipation bei Großprojekten erprobt und verbessert werden. Formen des Bürgerdialogs sind hierbei hilfreich, sie müssen jedoch unter Bedingungen stattfinden, die auch eine Änderung von Planungen ermöglichen. Das Beispiel des Filderdialogs beim Projekt Stuttgart 21 im Jahr 2012 hat gezeigt, dass ohne Perspektive auf eine Möglichkeit der Gestaltung eines Projektes, d. h. auch der Änderung einer Planung die Bereitschaft der Öffentlichkeit zur Mitwirkung an entsprechenden Verfahren nicht geweckt werden kann. Planung muss daher frühzeitig Partizipation ermöglichen und offen bleiben für Anregungen.

## *4. Ausblick*

Die Anforderungen der Zukunft setzen ein geändertes Planungsverständnis voraus.

### *a) Weiterentwicklung zu einer integrierenden Gesamtplanung*

Städtebauliche Planung, die den komplexen Anforderungen der Zukunft gerecht werden will, muss auf integrierenden Gesamtkonzepten aufbauen. Dies setzt ein anderes Planungsverständnis und –vorgehen (Partizipation) voraus.

Der Gedanke der Vorsorge, wie er der Umweltprüfung zu Grunde liegt, muss gegenüber der Gefahrenabwehr stärker in den Vordergrund gestellt werden. Daher ist städtebauliche Planung der Zukunft eine Querschnittsaufgabe, die nur multidisziplinär gelöst werden kann. Planung muss aus der Verantwortung für den Raum der Umwelt und dem Menschen gegenüber entstehen.

Bauleitplanung muss sich entwickeln zur Strukturplanung. Dabei müssen auch die Grenzen und Möglichkeiten der bestehenden Planungsinstrumente geprüft werden. Die anstehenden Aufgaben erfordern eine Abkehr von der reinen Angebotsplanung. Eine zentrale Frage der künftigen städtebaulichen Planung liegt in der Erhaltung und Verbesserung der Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Planung muss öffentlich bleiben bzw. öffentlicher werden.

### *b) Umwelt als Standortfaktor*

Der Kampf um zahlungskräftige Bürger und Steuerzahler, aber auch um qualifizierte Arbeitskräfte wird die Stadtpolitik und damit auch die Stadtplanung in den nächsten Jahren zunehmend bestimmen. Ein Diskurs über eine ausgewogene

Sozialstruktur in der Stadt der Zukunft ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels unabdingbar.

Damit wird die Umweltqualität neben anderen zu einem wichtigen Standortfaktor werden. Städtebauliche Planung muss Leitbilder der Umwelt- und Landschaftsentwicklung beachten. Hierfür müssen umweltrelevante Ziele formuliert werden. Der Stellenwert der Landschafts- und Umweltplanung muss daher eine Aufwertung erfahren.

### *c) Neue Planungskultur*

Die europäische Stadt hat eine lange Tradition. Sie hat unterschiedlichste Wandlungen und Anpassungen durchgemacht. Für das moderne Leben nach westlichem Muster hat sie eine Vorbildfunktion entfaltet, die auch in andere Teile der Welt exportiert wurde. Die moderne Stadtplanung verfügt über Möglichkeiten zur Moderierung unterschiedlicher Interessenslagen und zur Bewältigung von Konflikten.

Die künftige Entwicklung wird zeigen, ob es eine neue Form der Stadtplanung geben kann, die den derzeitigen und künftigen Anforderungen gerecht wird und die als Exportmodell ggf. auch für andere Regionen der Welt geeignet ist. Dabei wird insbesondere die Frage nach der Planbarkeit einer solchen Stadt und der Einbindung der unterschiedlichen Akteure zu beantworten sein.

PETER RUNKEL

## Aktuelle Entwicklungen in der Raumordnung und ihre Auswirkungen auf die städtebauliche Planung

Aktuelle Entwicklungen in der Raumordnung können sich aus der Gesetzgebung in Bund und Ländern, aus der Rechtsprechung insbesondere des BVerwG und aus Planungen des Bundes, der Länder und Regionen ergeben. Nachfolgend werden aus allen drei Bereichen Beispiele behandelt und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die städtebauliche Planung dargestellt.

### *I. Die Gesetzgebung zum Raumordnungsrecht in Bund und Ländern als Folge der Föderalismusreform I von 2006*

Die Föderalismusreform I hat auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen für das Recht der Raumordnung geändert, indem die Gesetzgebungszuständigkeit aus dem Auslaufmodell der Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG a.F. in das neue Modell der konkurrierenden Gesetzgebung mit einem unbegrenzten Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 1 und 3 GG überführt wurde.<sup>1</sup> Rechtlich kompliziert ist diese Umstellung dadurch geworden, dass im Rahmen der Föderalismusreform I, in der eine ganze Bandbreite von Themen behandelt und neu geregelt wurde, bei der Raumordnung nicht zwischen deren unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Wurzeln differenziert wurde: der Raumordnung in den Ländern nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG a.F.,<sup>2</sup> einer ungeschriebenen ausschließlichen Bundeszuständigkeit aus der Natur der Sache nach dem Baurechtsgutachten des BVerfG<sup>3</sup> insbesondere zu den Rechtswirkungen der Pläne unterschiedlicher Stufen oder verschiedenen Inhalts<sup>4</sup> und einer ungeschriebenen ausschließlichen Bundeszuständigkeit aus der Natur der Sache für die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone.<sup>5</sup> Dies hat zur Folge, dass je nachdem, ob man die neue Zuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG – wie bisher – nur auf die Raumordnung in den Ländern oder umfas-

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Änderung des GG vom 28. 8. 2006, BGBl. I S. 2034.

<sup>2</sup> Vgl. Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2010, § 1 Rn. 10ff.

<sup>3</sup> BVerfGE 3, 407 (425); BVerfGE 15, 1 (15).

<sup>4</sup> Dem Regelungsgehalt der §§ 4 bis 6 ROG.

<sup>5</sup> Runkel (Fn. 2), § 1 Rn. 114; Spannowsky UPR 2007, 41; a. A. Erbuth DVBl 2009, 265.

send auf die Raumordnung in Bund und Ländern einschließlich der Rechtswirkungen der Planungen unterschiedlicher Ebenen bezieht, sich daraus unterschiedliche Rückschlüsse auf das Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG ergeben können.<sup>6</sup> Aber auch wenn man den neuen Kompetenztitel Raumordnung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG umfassend als Raumordnung in Bund und Ländern begreift,<sup>7</sup> würde den Ländern auch ohne Klammerzusatz in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG z. B. ein Abweichungsrecht für die Raumordnung in der AWZ nicht zustehen, weil ihnen für Planungen außerhalb des jeweiligen Landesgebietes nach Art. 72 Abs. 1 GG die primäre Gesetzgebungsbefugnis fehlt, sie also insoweit auch nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG kein Abweichungsrecht haben.<sup>8</sup>

Die Föderalismusreform I löste eine lebhafte Diskussion darüber aus, ob das Recht der Raumordnung durch sie geschwächt oder gestärkt worden ist. Eine Schwächung wurde darin gesehen, dass bei der Raumordnung im Gegensatz zu anderen Regelungsmaterien des gleichen Zuständigkeitstyps – wie etwa dem Naturschutz und der Landschaftspflege<sup>9</sup> – im Grundgesetz kein abweichungs-resistenter Bereich benannt ist,<sup>10</sup> so dass ein solcher erst aus übergeordneten Gesichtspunkten abgeleitet werden müsse.<sup>11</sup> Von anderer Seite wurde eine Stärkung der Raumordnung darin gesehen, dass nun der Bund Raumordnungsrecht setzen könne, das unmittelbar in den Ländern – und damit auch gegenüber den Gemeinden – gilt. Beschränke sich der Bund dabei auf Kernbereiche und belasse den Ländern genügend unregulierten Raum für ergänzendes Landesrecht, werde sich das vom Bundesrecht abweichende Landesrecht nur auf wenige Sachverhalte beschränken, die insgesamt verkraftbar seien.<sup>12</sup>

Versucht man, sechs Jahre nach dieser grundlegenden Änderung für das Recht der Raumordnung eine erste Zwischenbilanz zu ziehen, so ist folgendes festzustellen:

### 1. Das ROG 2008

Der Bund hat recht zügig von seiner neuen Gesetzgebungszuständigkeit durch das Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008<sup>13</sup> Gebrauch gemacht. Dem waren umfangreiche Beratungen in den Gremien der Ministerkonferenz für Raumordnung vorausgegangen, die dem Ziel dienten, auf Ebene der Fachverwaltungen zwischen Bund und Ländern einen Grundkonsens darüber zu erzielen, welche Rechtsbereiche im ROG des Bundes wie geregelt werden sollten und

<sup>6</sup> *Spannowsky* ZfBR 2007, 221; *Schmitz/Müller* RuR 2007, 456.

<sup>7</sup> *Battis/Kersten* DVBl 2007, 152; *Runkel* (Fn. 2), § 1 Rn. 10.

<sup>8</sup> *Runkel* in S/R/G (Fn. 2), § 1 Rn. 28.

<sup>9</sup> Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG.

<sup>10</sup> *Hoppe* DVBl 2007, 144.

<sup>11</sup> *Kment* NuR 2006, 217.

<sup>12</sup> Vgl. die unterschiedlichen Bewertungen bei *Durner* NuR 2009, 373; *Krautzberger/Stüer* BauR 2009, 180; *Ritter* DÖV 2009, 425; *Söfker* UPR 2009, 161.

<sup>13</sup> BGBl. I S. 2986, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 31. 7. 2009 (BGBl. I S. 2585).

was den Ländern zur Regelung nach Art. 72 Abs. 1 GG verbleiben solle, weil der Bund insoweit nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.<sup>14</sup> Durch ein sorgfältiges Austarieren zwischen der Gesetzgebung des Bundes und der ergänzenden Gesetzgebung der Länder sollte die neue Möglichkeit der abweichenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG faktisch eingeschränkt werden. Deutlich wird dies am Beispiel der Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG. Die Bundesvorschrift regelt die materiellen Anforderungen an eine Zielabweichung und den Kreis der Antragsberechtigten, nicht aber das Verfahren, in dem über die Abweichung entschieden werden soll. Der Grund lag in dem Befund, dass ein überwiegender Teil der Landesplanungsgesetze für die Zielabweichung ein eigenständiges Verfahren vorsah, während in einzelnen Landesplanungsgesetzen auch die Einbeziehung der Zielabweichung in die Konzentrationswirkung einer Planfeststellung zugelassen wurde.<sup>15</sup> Der Bundesgesetzgeber hat diese Frage daher in § 21 ROG nur für die Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes entschieden, für die Abweichung von Zielen in Raumordnungsplänen der Länder aber bewusst nicht geregelt, um den Ländern die Befugnis nach Art. 72 Abs. 1 GG zu belassen, diese Frage eigenständig als ergänzendes Landesrecht zu regeln.

Der Bundesgesetzgeber war ferner darum bemüht, die Scharnierfunktion, die den Raumordnungsklauseln im sonstigen Bundesrecht zwischen einerseits den Raumordnungsplänen der Länder und andererseits den Fachplanungen, der kommunalen Bauleitplanung aber zunehmend auch den Genehmigungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben zukommt, vom Abweichungsrecht der Länder weitgehend unberührt zu lassen. Wenn zum Beispiel § 1 Abs. 4 BauGB bestimmt, dass die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind, dann soll das, was in diesem Zusammenhang unter einem Ziel der Raumordnung zu verstehen ist, sich für alle Gemeinden einheitlich aus dem ROG ergeben, und die entsprechende Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nicht durch abweichendes Landesrecht, wie eine undifferenzierte Einbeziehung von sog. Soll-Zielen,<sup>16</sup> verdrängt werden können. § 3 Abs. 2 ROG enthält daher die allgemeine Auslegungsregel, dass für den Begriff „Ziele der Raumordnung“ in anderen Bundesvorschriften die Begriffsdefinition des ROG gilt, soweit sich aus dem spezifischen Bundesgesetz nicht etwas anderes ergibt. Im Kontext des Abweichungsrechts der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG ergibt sich daraus im Umkehrschluss, dass der Bundesgesetzgeber das Abweichungsrecht der Länder im Bereich der Raumordnung (in den Ländern) für unbeschränkt hält, die Rechtswirkungen bestimmter, in § 3

---

<sup>14</sup> *Runkel* in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattkommentar L vor §§ 1 – 29 Rn. 4ff.

<sup>15</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 Hessisches Landesplanungsgesetz: über die Zielabweichung wird im Raumordnungsverfahren entschieden, dessen Ergebnis als sonstiges Erfordernis der Raumordnung in der Planfeststellung zu berücksichtigen ist, wobei nach § 18 Abs. 2a HPLPG bei planfeststellungspflichtigen Vorhaben auf ein Raumordnungsverfahren verzichtet werden kann, wenn die Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung im Planfeststellungsverfahren festgestellt werden kann. Kritisch zur Eigenständigkeit des Zielabweichung gegenüber der Konzentrationswirkung der Planfeststellung *Dürner* NuR 2009, 373.

<sup>16</sup> Vgl. Unten II 2.

Abs. 2 ROG genannter Abweichungen aber auf das Landesrecht beschränkt wissen will. Eine solche Regelung ist verfassungsrechtlich zulässig, weil die Raumordnungsklauseln in sonstigen Bundesgesetzen sich auf den Kompetenztitel des jeweiligen Bundesrechts stützen – § 1 Abs. 4 BauGB auf das Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG –, für das den Ländern kein Abweichungsrecht zusteht.

Das Modell des ROG 2008 zur Handhabung der neuen Gesetzgebungszuständigkeit im Raumordnungsrecht stellt sich somit aus Sicht der Rechtsanwender, wie der Gemeinden und Fachverwaltungen, so dar, dass es im Bereich des Kompetenztitels der Raumordnung durchgängig zwei Rechtsgrundlagen geben soll: das ROG des Bundes für die grundlegenden materiellen und verfahrensrechtlichen Fragen und das jeweilige Landesplanungsgesetz für ergänzendes, insbesondere die Organisation der Landes- und Regionalplanung betreffendes, und evtl. abweichendes Landesrecht.

## 2. *Ergänzendes, abweichendes und wiederholendes Landesplanungsrecht*

Während der Bund also unverzüglich, aber behutsam von seiner neuen Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, stellt sich die Ländergesetzgebung föderal und damit bunt dar. Sie kann hier im Einzelnen nicht nachgezeichnet werden.<sup>17</sup> Ausreichen muss ein Blick aus Anwendersicht, insbesondere aus Sicht der Gemeinden. Von diesen wird bei der kommunalen Bauleitplanung ein gesetzeskonformes Handeln erwartet. Das setzt aber voraus, dass geltendes Recht nicht nur öffentlich bekannt gemacht wird, sondern mit vertretbarem Aufwand auch ermittelbar ist, welches Recht – Bundes- oder Landesrecht – im Einzelnen gilt. Das war im Bereich des Raumordnungsrechts lange Zeit nicht oder nur eingeschränkt der Fall und wirft auch heute noch viele Fragen auf, die mit dem Grundsatz der Rechtsklarheit nur schwer vereinbar sind.

Nach Inkrafttreten des neuen Raumordnungsgesetzes des Bundes galt zunächst Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG. Das spätere ROG ging dem früheren Landesplanungsgesetz vor und verdrängte dieses, soweit es Regelungen enthält. Das frühere Landesplanungsgesetz galt weiter, soweit es zum Bundesrecht ergänzendes Landesrecht nach Art. 72 Abs. 1 GG enthielt oder nach der Überleitungsvorschrift des § 28 Abs. 3 ROG unberührt blieb.<sup>18</sup> Die sich daraus ergebende Rechtslage war in den einzelnen Ländern nicht ohne Weiteres ersichtlich. Einzelne Länder haben dem durch Erlasse abzuhelfen versucht, in denen erläutert wird, welche Teile des Landesplanungsgesetz nach Auffassung der obersten Landesplanungsbehörde weiter gelten und daher anzuwenden sind.<sup>19</sup>

Nicht unbedingt zur Rechtsklarheit trugen nach der Verkündung des ROG erlassene Änderungsgesetze zum Landesplanungsgesetz bei, die sich nur in der Begründung mit der Frage auseinander setzten, ob durch die Änderungen das

<sup>17</sup> Vgl. die Kommentierungen in B/R/S (Fn. 14) unter L, die sich am Ende jeweils länderspezifisch mit der Frage beschäftigen.

<sup>18</sup> Vgl. Runkel (Fn. 14), L vor §§ 1–29 Rn. 57.

<sup>19</sup> Z.B. Hinweise des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung vom 25. 6. 2009 – ML – 302–20001 – 3.1.

Landesplanungsgesetz dem neuen ROG angepasst oder vom ROG abweichende Regelungen getroffen werden sollten. In einem solchen Fall stellt sich z. B. die Frage, ob eine nicht geänderte Vorschrift nach dem Willen des Gesetzgebers nun als abweichende Regelung fortgelten soll. So bestimmt § 2 Abs. 1 ROG, dass die (gesetzlichen) Grundsätze der Raumordnung, ...durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren sind, soweit dies erforderlich ist. Festlegungen können dabei in Form von Zielen oder planerischen Grundsätzen getroffen werden.<sup>20</sup> Demgegenüber bestimmt § 18 Abs. 1 Satz 1 des Landesplanungsgesetzes NRW vom 3. Mai 2005,<sup>21</sup> umfangreich aber nicht in diesem Punkt geändert durch Gesetz vom 16. März 2010<sup>22</sup> zum Inhalt von Regionalplänen: „Die Regionalpläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans die regionalen Ziele der Raumordnung für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest“. Das wirft eine Reihe von Fragen auf. Dürfen danach abweichend vom ROG Regionalpläne in NRW nur Ziele und keine planerischen Grundsätze enthalten? Gelten das Konkretisierungs- und Erforderlichkeitsgebot des § 2 Abs. 1 ROG nicht für die Regionalplanung in NRW? Was ist mit dem Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG, soweit der Landesentwicklungsplan planerische Grundsätze enthält? Da sich der Landesgesetzgeber dazu ausschweigt, wird man unterstellen können, dass er insoweit nicht vom ROG abweichen wollte und das ROG vollumfänglich gilt.<sup>23</sup>

Damit ist zugleich die Frage nach der förmlich korrekten Abweichung vom Bundesrecht (Zitiergebot) gestellt.<sup>24</sup> Zumindest formal schafft der Landesgesetzgeber durch eine Bestimmung Klarheit, in der er festlegt, dass abweichend von einer konkret benannten Bundesnorm in seinem Land etwas anderes gelten soll. Das hilft dem Rechtsanwender, löst aber nicht alle Fragen, sondern wirft zugleich neue auf.

So erklärt das Sächsische Landesplanungsgesetz vom 11. Juni 2010<sup>25</sup> in § 1 Abs. 1, dass es Ergänzungen zum ROG regelt. Zugleich bestimmt § 2 Abs. 1 SächsLPlG, dass Festlegungen in Raumordnungsplänen mit Bedingungen oder Befristungen versehen werden können und dass die Festlegung von Eignungsgebieten nur in Verbindung mit der Festlegung von Vorranggebieten zugunsten der betreffenden Nutzung erfolgen darf. In beiden Fällen handelt es sich um materielle Regelungen, deren Charakter als Ergänzung oder Abweichung zum ROG unterschiedlich beurteilt werden kann. Zusammen mit dem Willen des Gesetzgebers, nur ergänzendes Landesrecht schaffen zu wollen, sind beide Bestimmungen dahin gehend einengend auszulegen, dass z. B. Bedingungen zu Zielen der Raumordnung nur insoweit zulässig sein sollen, als sie die Bestimmbarkeit der Festlegung durch den Rechtsanwender – wie die Gemeinden – nicht in Frage stellen.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 und § 7 Abs. 4 ROG.

<sup>21</sup> GV NRW S. 430.

<sup>22</sup> GV NRW S. 212.

<sup>23</sup> Vgl. *Runkel* (Fn. 14), L § 2 Rn. 282b.

<sup>24</sup> *Degenhart* NVwZ 2006, 1209.

<sup>25</sup> GVBl. S. 174.

<sup>26</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 30. 8. 2012 – 4 CN 5.11, ZfBR 2013, 47.



Das Saarländische Landesplanungsgesetz vom 18. November 2010<sup>27</sup> enthält in § 4 Abs. 3 folgende Vorschrift: „Abweichend von § 12 Absatz 5 Satz 1 des Raumordnungsgesetzes setzt die Unbeachtlichkeit einer Verletzung der dort genannten Vorschriften ihre schriftliche Geltendmachung voraus“. § 12 Abs. 5 Satz 1 ROG bestimmt seinerseits, dass bestimmte Verstöße unbeachtlich werden, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Raumordnungsplans gegenüber der zuständigen Stelle unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sind. Die saarländische Regelung will offenbar die Beachtlichkeit (und nicht die Unbeachtlichkeit) der in § 12 Abs. 5 Satz 1 ROG genannten Verstöße von deren Geltendmachung in schriftlicher Form abhängig machen. Ob dabei auf die Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts verzichtet werden soll oder ob diese nicht stets die Schriftform erfordert,<sup>28</sup> sei dahingestellt. Systematisch handelt es sich eher um eine Ergänzung zum Bundesrecht, denn um eine Abweichung

Ein weiteres Beispiel im Spektrum der Landesplanungsgesetze bildet das Bayerische Landesplanungsgesetz vom 25. Juni 2012.<sup>29</sup> In einer Fußnote zum Gesetz heißt es: „Mit diesem Gesetz wird mit Ausnahme des § 4 Abs. 3 und § 5 sowie des Abschnitts 3 vom Raumordnungsgesetz (ROG) vom ... abgewichen“. Im Gesetz selber finden sich aber umfassende Wiederholungen des ROG, so in Art. 2 BayLPlIG bei den Begriffsbestimmungen oder in Art. 3 BayLPlIG bei den Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung. Damit stellt sich die Frage nach der rechtlichen Bedeutung von Landesrecht, das Bundesrecht lediglich wiederholt, sei es wörtlich oder sinngemäß. Dazu werden im Wesentlichen zwei unterschiedliche Auffassungen vertreten. Nach der einen sind solche Rechtssätze nichtig, weil es dem Landesgesetzgeber insoweit an der Gesetzgebungszuständigkeit fehlt.<sup>30</sup> Nach Art. 72 Abs. 1 und 3 GG hat der Landesgesetzgeber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsmöglichkeit nach Erlass eines Bundesgesetzes nur die Zuständigkeit für ergänzendes oder abweichendes Landesrecht, nicht aber für wiederholende Gesetzgebung; die Zuständigkeit für die so geregelte Materie habe der Bundesgesetzgeber abschließend ausgeschöpft. Die andere Auffassung ist weniger stringent und würdigt den Vorteil wiederholenden Landesrechts für den Rechtsanwender. So macht das Bay. Landesplanungsrecht aus Sicht des Rechtsanwenders aus dem „Zwei-Gesetze-Modell“ des ROG ein „Ein-Gesetz-Modell“. In Bayern soll der Rechtsanwender alles Maßgebliche zum Raumordnungsrecht im Landesplanungsgesetz finden. Daher werden ergänzendes, abweichendes und wiederholendes Landesrecht in einem Gesetz zusammen gefasst, ohne die Rechtsqualität der einzelnen Vorschrift zu kennzeichnen. Auch nach dieser Auffassung wird aus dem das Bundesrecht wiederholenden Landesrecht kein originäres Landesrecht; es bleibt vielmehr Bundesrecht und ist damit – was für den Rechtsanwender ebenso wichtig ist –

---

<sup>27</sup> Saarl. Amtsbl. S. 2599.

<sup>28</sup> *Spannowsky* (Fn. 2), § 12 Rn. 77.

<sup>29</sup> GVBl. S. 254.

<sup>30</sup> *Schmitz/Müller* RuR 2007, 456.