

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

Inhaltsverzeichnis

Konzeption und Vorgehensweise der Arbeit	1
Teil I: Die Abweichungsgesetzgebung im Bereich der Raumordnung.....	3
A. Die Abweichungsgesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 3 GG.....	3
I. Der Tatbestand des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG	6
1. Vorliegen eines Bundesgesetzes und Abweichung „durch Gesetz“	6
2. Anforderungen an die „abweichenden Regelungen“ der Länder	8
a) Benennung der Abweichungsnorm.....	8
b) Notifizierung	11
c) Norminhalt	12
aa) Negativgesetzgebung.....	13
bb) Inhaltsgleiche bzw. formulierungsidentische Gesetzgebung	15
cc) Detaillierende Gesetzgebung.....	17
dd) Verfassungsrechtliche Grenzen	18
II. Die „Karenzzeit“ für Bundesrecht nach Art. 72 Abs. 3 Satz 2 GG	19
III. Die lex-posterior-Regel des Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG.....	22
B. Die Abweichungsgesetzgebung im Bereich der Raumordnung gemäß Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG	27
I. Kompetenzverteilung im Bereich der Raumordnung.....	27
II. Der Begriff der „Raumordnung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG und Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG.....	29
III. „Totalabweichungsbefugnis“ der Länder	30
1. Wortlautinterpretation	30

2.	Gesetzgebungsmaterialien	32
3.	Entstehungsgeschichte	33
4.	Geschriebene Kompetenzzuweisung	35
5.	Ergebnis.....	35
IV.	Existenz eines ungeschriebenen abweichungsfesten Kerns	36
1.	Grenzen durch bundesrechtliche Fachplanungen und Unionsrecht – Auffassung Schulze-Fielitz	36
2.	Dreiteilung der Gesetzgebungskompetenzen – Auffassung Ritter	37
3.	Verfassungsinterpretation der Sachmaterie Raumordnung – Auffassung Battis/Kersten	38
4.	Bundeskompetenz kraft Natur der Sache als Ausnahme- kompetenz – Auffassung Kment.....	39
5.	Begrenzung durch Art. 72 Abs. 1 GG – Auffassung Runkel	41
6.	Bundestreue und Ewigkeitsgarantie – Auffassung Spannowsky.....	41
7.	Ergebnis.....	43
V.	Auslegung des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG	44
1.	Grammatikalische Auslegung	44
2.	Systematische Auslegung	44
3.	Genese und Telos des Art. 72 Abs. 3 GG.....	45
a)	Vom separativen Föderalismus zur Politikverflechtungsfalle	46
b)	Die Bemühungen um eine Verfassungsreform	48
aa)	Enquête-Kommission „Verfassungsreform“	48
bb)	Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat	49

c)	Die Verfassungsreform von 1994	51
aa)	Änderungen.....	51
bb)	Die Rechtsprechung zur „Erforderlichkeitsklausel“ des Art. 72 Abs. 2 GG a. F. und zur Rahmengesetzgebung des Art. 75 GG a. F.	52
d)	Die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Moder- nisierung der bundesstaatlichen Ordnung“	54
e)	Die Föderalismusreform I	59
f)	Die Neuordnung des Kompetenztitels der Raumordnung	61
4.	Ergebnis.....	62
C.	Die Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache für die Bundesraumordnung.....	65
I.	Entstehung.....	65
II.	Inhaltsbestimmung der Kompetenz kraft Natur der Sache.....	66
III.	Kompetenzverteilung in den Raumordnungsgesetzen.....	68
1.	Das Raumordnungsgesetz 1965	68
2.	Das Raumordnungsgesetz 1998	70
3.	Das Raumordnungsgesetz 2004	71
4.	Das Raumordnungsgesetz 2009	71
a)	Kompetenzverteilung laut Entwurfsbegründung	71
b)	Bewertung der bundesgesetzgeberischen Einschätzung.....	72
aa)	Abschnitt 1: Allgemeine Vorschriften.....	73
bb)	Abschnitt 2: Die Raumordnung in den Ländern	78
cc)	Abschnitt 3: Raumordnung im Bund.....	79

Teil 2: Die Umsetzung der Abweichungsgesetzgebung	
im Bayerischen Landesplanungsgesetz 2012.....	81
A. Das Raumordnungsgesetz 2009	81
I. Vorbereitung des Gesetzentwurfs	82
II. Planspiel „Neuordnung des Rechts der Raumordnung“	83
III. Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren.....	84
IV. Auswirkungen auf die geltenden Landesplanungsgesetze	86
B. Das Bayerische Landesplanungsgesetz 2012.....	91
I. Anlass der Reform der Landesplanung in Bayern.....	91
II. Vorbereitung des Gesetzentwurfs und parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren	92
III. Gesamtfortschreibung LEP	94
C. Das Raumordnungsgesetz 2009 und das Bayerische Landesplanungsgesetz 2012 – ein Vergleich.....	95
I. Aufgabenzuweisung	95
1. Aufgabe der Raumordnung (§ 1 Abs. 1 ROG)	95
2. Aufgabe der Landesplanung (Art. 1 Abs. 1 BayLplG).....	97
II. Leitvorstellungen	98
1. Leitvorstellung der Raumordnung (§ 1 Abs. 2 ROG)	98
2. Leitziel und Leitmaßstab der Landesplanung (Art. 5 BayLplG).....	102
a) Leitziel der Landesplanung (Art. 5 Abs. 1 BayLplG)	102
b) Leitmaßstab der Landesplanung (Art. 5 Abs. 2 BayLplG).....	106
III. Gesetzliche Grundsätze der Raumordnung.....	107
1. Konkretisierungsauftrag (§ 2 Abs. 1 ROG und Art. 6 Abs. 1 BayLplG).....	107

2.	Gesetzlicher Grundsätze-katalog der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 ROG, Art. 6 Abs. 2 BayLplG)	109
a)	§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG Allgemeiner Grundsatz – Nachhaltige Raumentwicklung	113
b)	§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG Raum- und Siedlungsstrukturen	114
c)	§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG Infrastruktur, Verkehr	118
d)	§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG Wirtschaft und Energie	120
e)	§ 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG Kulturlandschaften, Landschaftsbild	124
f)	§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG Umwelt, Klimaschutz	125
g)	§ 2 Abs. 2 Nr. 7 ROG Verteidigung, Zivilschutz	126
h)	§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG Europäische Zusammenarbeit	126
3.	Zusammenfassung	127
IV.	Begriffe der Raumordnung und Landesplanung	127
1.	Begriffsbestimmungen (§ 3 ROG)	127
2.	Begriffsbestimmungen (Art. 2 BayLplG)	130
V.	Bindungswirkungen	130
1.	Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung (§ 4 ROG)	130
2.	Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung (Art. 3 BayLplG)	132
3.	Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung bei raumbe- deutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes (§ 5 ROG)	133
VI.	Ziele der Raumordnung	134
1.	Zielqualität von Regel-Ausnahme Formulierungen	136

2.	Zielqualität von Soll-Formulierungen.....	140
3.	Bayerische Soll-Ziele.....	143
VII.	Abweichung von Zielen der Raumordnung.....	146
1.	Zielabweichung (§ 6 Abs. 2 ROG).....	146
a)	Materiell-rechtliche Voraussetzungen.....	147
b)	Formelle Voraussetzungen.....	148
aa)	Antragsberechtigung.....	149
bb)	Besonderes Verfahren der Raumordnung.....	151
2.	Zielabweichungsverfahren (Art. 4 BayLplG).....	153
a)	Materiell-rechtliche Voraussetzungen.....	153
b)	Formelle Voraussetzungen.....	155
aa)	Zuständigkeit.....	155
bb)	Schriftform.....	157
cc)	Antrags- und Beteiligungserfordernisse.....	158
dd)	Besonderes Verfahren der Raumordnung.....	160
VIII.	Raumordnungspläne.....	160
1.	Grundlagen.....	160
2.	Inhalt.....	164
3.	Gebietsfestlegungen.....	167
4.	Abwägung (§ 7 Abs. 2 ROG und Art. 17 BayLplG).....	169
5.	Umweltprüfung (§ 9 ROG und Art. 15 BayLplG).....	171
6.	Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen (§ 10 ROG und Art. 16 BayLplG).....	173
7.	Bekanntgabe (§ 11 ROG und 18 BayLplG).....	176

8.	Planerhaltung (§ 12 ROG und Art. 23 BayLplG).....	177
IX.	Regionaler Flächennutzungsplan (§ 8 Abs. 4 ROG)	180
1.	Überblick.....	180
2.	Umsetzung in Bayern.....	183
X.	Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG und Art. 24 f. BayLplG).....	184
1.	Anwendungsbereich.....	186
a)	Raumordnungsverordnung des Bundes	186
b)	Beschränkte Generalklausel im bayerischen Landesrecht.....	187
c)	Absehen von Raumordnungsverfahren.....	191
2.	Verfahrensablauf.....	194
a)	Einleitung	195
b)	Ermittlung der raumbedeutsamen Auswirkungen	197
aa)	Beteiligung öffentlicher Stellen.....	197
bb)	Öffentlichkeitsbeteiligung	198
c)	Raumverträglichkeitsprüfung.....	201
aa)	Prüfung der raumbedeutsamen Auswirkungen	201
bb)	Alternativenprüfung.....	202
d)	Umweltverträglichkeitsprüfung	204
e)	FFH- bzw. Vogelschutzverträglichkeitsprüfung.....	205
3.	Ergebnis des Raumordnungsverfahrens.....	206
XI.	Vereinfachtes Raumordnungsverfahren (§ 16 ROG und Art. 26 BayLplG).....	209
1.	Anwendungsbereich.....	209

2. Verfahrensablauf.....	210
3. Ergebnis der vereinfachten Raumordnungsverfahrens.....	212
XII. Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (§ 14 ROG und Art. 28 BayLplG).....	212
1. Überblick.....	213
2. Verfahren.....	215
3. Rechtsschutz.....	216
XIII. Raumordnerische Zusammenarbeit (§ 13 ROG und Art. 29 BayLplG).....	217
1. Entstehungsgeschichte.....	217
2. Novellen 2009 und 2012.....	218
3. Kritik.....	219
D. Zusammenfassende Beurteilung des Raumordnungsgesetzes 2009 und des Bayerischen Landesplanungsgesetzes 2012.....	223
Abkürzungsverzeichnis.....	227
Literaturverzeichnis.....	233
Quellenverzeichnis.....	251