

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Erster Teil: Grundlagen	
§ 1 Problemstellung und Gang der Untersuchung	1
I. Einführung	1
II. Regelungskompetenzen für die Raumordnung vor der Föderalismusreform	2
1. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	3
a) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für die Raumordnung kraft Natur der Sache ..	3
b) Rahmengesetzgebung zugunsten des Bundes	4
aa) Systematische Einordnung	4
bb) Voraussetzungen	6
(1) Raumordnung als Regelungsgegenstand	6
(2) Erforderlichkeitskriterium	8
cc) Rechtsfolge	9
2. Gesetzgebungskompetenzen der Länder	11
3. Gesetzgebungskompetenzen für Verwaltungsregelungen ..	12
III. Einfluss der Föderalismusreform auf das Raumordnungs- recht	12
1. Das Raumordnungsgesetz vor der Föderalismusreform ..	12
2. Ansätze und Ziele der Föderalismusreform im Bereich der Raumordnung	14
a) Motive und Interessen in der Föderalismusreform	15
b) Raumordnungsspezifische Ansätze	16
IV. Ziel und Gang der Untersuchung	18
Zweiter Teil: Regelungskompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung	
§ 2 Ausschließliche Regelungskompetenzen des Bundes	21
I. Materielle Regelungskompetenz kraft Natur der Sache	21
1. Systematische Einordnung	21

Inhaltsverzeichnis

2. Auswirkungen der Föderalismusreform	23
a) Indizien für eine Zusammenführung der Kompetenzbereiche	23
b) Fortbestand der Kompetenz	24
3. Verhältnis der Kompetenz kraft Natur der Sache zu den abweichungsfesten Sektoren nach der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz	26
a) Verhältnis der Kompetenzarten zueinander	27
b) Bedeutung für den Kompetenztitel Raumordnung	29
c) Bedeutung für die Kompetenz kraft Natur der Sache	30
d) Bedeutung der Kompetenz kraft Natur der Sache für die Abschnitte des ROG	32
aa) Regelungen und Motive der Gesetzgeber	32
bb) Bedeutung der Kompetenzgrundlagen für den ersten Teil des ROG	33
II. Gesetzgebungskompetenzen für die Regelung des Verwaltungsverfahrens	36
1. Geschriebene Kompetenz	36
2. Ungeschriebene Kompetenz	38
a) Kriterien für die Annahme einer ungeschriebenen Kompetenz kraft Natur der Sache für das Verwaltungsverfahren	38
b) Anwendung der Kriterien auf den Kompetenztitel Raumordnung	40
§ 3 Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	43
I. Voraussetzungen	43
1. Raumordnung als Regelungsgegenstand	43
a) Auslegung des Kompetenztitels	43
b) Reichweite des Kompetenztitels	46
2. Abgrenzung zu systemverwandten Regelungsbereichen	47
a) Verhältnis zum Bodenrecht	48
b) Verhältnis zum Fachplanungsrecht	49
II. Bindungen und Schranken	50
1. Verzögertes Inkrafttreten	51
2. Grundsatz der Bundestreue	52

3. Unionsrechtliche Bindungen	54
a) Einfluss des primären Unionsrechts	54
b) Einfluss des sekundären Unionsrechts	56
III. Ausgestaltung der Bundesgesetzgebung in der Raumordnung	58
1. Systematik des ROG	58
2. Regelung des Verwaltungsverfahrens	59
Dritter Teil: Regelungskompetenzen der Länder auf dem Gebiet der Raumordnung	61
§ 4 Originäre Gesetzgebungskompetenz der Länder	61
I. Verfassungsrechtlicher Maßstab für die Konkretisierungs- und Ergänzungsfähigkeit von Bundesrecht	61
1. Das Wesen der originär konkurrierenden Gesetzgebung... ..	62
2. Abschließendes Bundesrecht durch positive oder negative Regelung	63
II. Zulässigkeit wiederholender Aufnahme bestehender Bundes- regelungen in Landesrecht	65
1. Bedeutung gleichlautenden Landesrechts in der Verfas- sung	65
a) Gleichlautendes Landesrecht nach Art. 75 GG a.F.....	67
b) Gleichlautendes Landesrecht nach Art. 31 GG	68
2. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab	69
III. Übergangsbestimmungen	71
1. Fortbestehendes Landesplanungsrecht durch Übergangs- bestimmung aus § 28 Abs. 3 ROG	71
2. Nachträgliche Änderungen von vor der Föderalismusre- form erlassener Landesplanungsgesetze	73
a) Übergangsrecht nach der Verfassung	73
b) Übergangsrecht nach dem Raumordnungsgesetz	74
IV. Beispiele aus den Planungsgesetzen der Länder	76
1. Festlegung von Eignungsgebieten	76
a) Regelungen und Motive der Gesetzgeber	76
aa) Ausweisung von Eignungsgebieten in Verbindung mit Vorranggebieten	76
bb) Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungs- gebieten	79

b) Konkretisierende und ergänzende Wirkung von Landes- regelungen für Eignungsgebiete	80
2. Öffentlichkeitsbeteiligung im vereinfachten Raumordnungsverfahren	81
a) Regelungen und Motive der Gesetzgeber	81
b) Konkretisierende und ergänzende Wirkung von Landes- regelungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung	83
3. Absehen von der Durchführung eines Raumordnungs- verfahrens	84
a) Regelungen und Motive der Gesetzgeber	84
b) Konkretisierende und ergänzende Wirkung von Landes- regelungen für die Durchführung eines Raumordnungs- verfahrens	86
4. Erneute Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen	88
a) Regelungen und Motive der Gesetzgeber	88
b) Konkretisierende und ergänzende Wirkung von Landes- regelungen für die erneute Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen	90
 § 5 Formelle Voraussetzungen der Abweichungsgesetzgebungs- kompetenz	92
A. Gebrauch des Bundes von seiner Gesetzgebungszuständigkeit	94
I. Beginn der zeitlichen Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG	94
1. Parlamentarischer Wirkungskreis	95
2. Verkündung im Bundesgesetzblatt	97
3. Inkrafttreten der Regelung	97
II. Beginn der Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 3 GG	100
1. Zeitliche Sperrwirkung	100
2. Inhaltliche Sperrwirkung	102
a) Sperrwirkung als Grundlage künftiger Abweichungen	102
b) Nachträglicher Wegfall der Sperrwirkung	103
B. Formale Gestaltung	105
I. Gesetzesbegriff nach Art. 72 Abs. 1 GG	106
II. Gesetzesbegriff nach Art. 72 Abs. 3 GG	106
1. Parlamentsgesetze	106
2. Rechtsverordnungen	107

3. Abweichen durch Verordnungsermächtigung mit nachfolgender Rechtsverordnung	109
a) Mehrstufiger Regelungsprozess	109
b) Inhaltliche Anforderungen	111
C. Pflicht zur Kennzeichnung abweichender Regelungen	115
I. Grundlagen einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Kennzeichnung abweichenden Rechts	115
1. Diskussionen im Zusammenhang mit der Föderalismusform	115
a) Notwendigkeit	115
b) Standort	116
c) Umfang und Inhalt der Kennzeichnung	117
d) Folgen fehlender Kennzeichnung	118
2. Verfassungsrechtliche Herleitung einer Pflicht zur Kennzeichnung	118
a) Anknüpfung an das Rechtsstaatsprinzip	120
b) Grundlagen in der Abweichungsgesetzgebungskompetenz	121
c) Bedeutung für die Abweichungsgesetzgebung	122
aa) Funktion im Gesetzgebungsprozess	122
bb) Bedeutung der Kennzeichnung für die Beteiligten	123
II. Anforderungen an die Kennzeichnung	125
1. Standort der Kennzeichnung	126
a) Abweichendes Landesrecht	126
b) Abweichungsbetroffenes Bundesrecht	126
c) Bundesgesetzblatt	128
d) Datenbanksysteme	129
e) Bestehende Kennzeichnungsformen	129
aa) Dokumentation im System Juris	130
bb) Hinweis im Bundesgesetzblatt	131
2. Art und Weise der Kennzeichnung	133
a) Verankerung im Gesetz	133
b) Kennzeichnungsinhalt in Relation zur Art der Abweichung	134
aa) Kennzeichnung abweichenden Landesrechts mit Anwendungsvorrang	134

bb) Kennzeichnung von Erweiterungen als Form der Abweichung	135
cc) Kennzeichnung von Verordnungsermächtigungen mit nachfolgender Rechtsverordnung	136
III. Rechtsfolgen einer Verletzung der Kennzeichnungspflicht	138
1. Rechtsfolgen unterbliebener Kennzeichnung	138
a) Parallelen zu Art. 19 Abs. 1 S.2 GG	139
b) Parallelen zu Art. 80 Abs. 1 S.3 GG	142
2. Rechtsfolgen fehlerhafter Kennzeichnung	144
a) Verflechtung der Kennzeichnung mit der Kompetenzgrundlage	144
b) Bedeutung des Art. 31 GG bei fehlerhafter Kennzeichnung	145
c) Beachtlichkeit fehlerhafter Kennzeichnung	146
§6 Inhaltliche Gestaltung der Abweichungsgesetzgebung	148
A. Das Wesen der Abweichung	148
I. Definition und Abgrenzung der Abweichung im Sinne des Art. 72 Abs. 3 GG	148
1. Begriff der Abweichung	148
2. Verhältnis zum Ersetzen	149
3. Abgrenzung zu Regelungen nach Art. 72 Abs. 1 GG	152
a) Konkretisieren und Ergänzen	152
b) Einfachgesetzlicher Abweichungsvorbehalt	154
aa) Abgrenzung zur Abweichung im Verfassungsrecht	154
bb) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	154
cc) Rechtliche Auswirkungen	157
II. Erweiterungen des Bundesrechts als Form der Abweichung	159
1. Funktionsweise	159
2. Verfassungsrechtliche Einordnung	161
3. Disponibilität des Anwendungsvorranges	164
III. Präventive Abweichung	167
1. Problemstellung	167
2. Präventive Abweichung in Form von Gesetzen	169
3. Präventive Abweichung in Form von Landesverordnungen	172
IV. Analyse eines Beispiels für einen einfachgesetzlichen Abweichungsvorbehalt	177

1. Redaktioneller Hinweis auf verfassungsrechtlichen Abweichungsvorbehalt	177
2. Deklaratorische Öffnungsklausel	180
3. Konstitutive Öffnungsklausel	180
B. Gestaltungsformen der Abweichungsgesetzgebung	184
I. Wiederholende Aufnahme bestehenden Bundesrechts	184
1. Wortgleiche Übernahme	184
a) Nachrichtliche Wiedergabe	184
b) Wortgleiche Übernahme mit der Intention einer Abweichung	185
2. Sinngleiche Übernahme	188
a) Abgrenzung zum Ersetzen	188
b) Abweichende Wirkung	189
3. Wortgleiche Übernahme mit verändertem Anknüpfungspunkt	191
4. Beispiele aus dem Bayerischen Landesplanungsgesetz	192
a) Aufgabe der Raumordnung	193
b) Begriffsbestimmungen für die Raumordnung	196
c) Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung	198
II. Negativgesetzgebung	202
1. Bedeutung	202
2. Ausdrückliche Anordnung	204
a) Einzelfallbezogene Negativgesetzgebung	204
b) Umfassende Negativgesetzgebung	208
aa) Zulässigkeit	208
bb) Gestaltungsformen	209
§ 7 Grenzen und Rechtsfolgen abweichenden Landesrechts	211
I. Grenzen der Abweichungsgesetzgebung	211
1. Bestehen von abweichungsfesten Sektoren für die Raumordnung	211
2. Weitere abweichungsrelevante Grenzen	213
a) Verfassungsimmanente Beschränkungen	213
aa) Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens	214
bb) Pflicht zur Beteiligung des Bundes am Gesetzgebungsverfahren	215
b) Unionsrechtliche Verpflichtungen	216

aa) Fehlende Umsetzung	217
bb) Fehlerhafte Umsetzung	217
c) Moratorium gem. Art. 125b Abs. 1 S.3 GG.....	218
II. Anwendungsvorrang des späteren Gesetzes	219
1. Bedeutung und Formen des Kollisionsmanagements	219
a) Relevanz des Kollisionsmanagements	219
b) Präventive Kollisionsvermeidung.....	221
c) Kollisionsbereinigung.....	222
2. Verhältnis zur „lex posterior derogat legi priori“-Regel ..	224
3. Verhältnis zu Art. 31 GG	226
a) Art. 72 Abs. 3 S.3 GG als lex specialis	226
b) Zusammenwirken der Normen	228
4. Funktionsweise des Anwendungsvorranges	230
aa) Anwendungsvorrang zugunsten der Länder.....	231
bb) Anwendungsvorrang zugunsten des Bundes	231
§ 8 Gesetzgebungskompetenzen der Länder für die Ausführung und Verwaltung	233
I. Ausführung des ROG	233
II. Einflüsse der Föderalismusreform	234
1. Verfahrensrecht vor der Föderalismusreform	235
2. Umstrukturierung durch die Föderalismusreform.....	236
3. Fortbestand der Akzessorietät	237
III. Gestaltungsvarianten nach Art. 84 Abs. 1 GG	240
1. Abweichungsmodell	240
a) Regelung der Einrichtung von Behörden und des Verwaltungsverfahrens durch die Länder	240
b) Andere Bestimmungen durch Bundesgesetze.....	242
c) Abweichende Regelungen durch Landesrecht	245
aa) Wirkung der Abweichung für Verfahrensvorschriften.....	245
bb) Kennzeichnungspflicht.....	248
cc) Formale Gestaltung	248
(1) Vergleichende Betrachtung zur Abweichung im materiellen Recht	249
(2) Regelungsform	250
dd) Wort- und sinngleiche Übernahme.....	252

ee) Erweiterung als Abweichung	254
ff) Negativregelungen	255
gg) Entsprechende Anwendung des Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG	256
(1) Bedeutung der Verweisung	257
(2) Art der Verweisung	258
hh) Karenzzeit	261
(1) Wechselnder Abweichungszusammenhang	265
(2) Uneinheitliche Bundesregelungen	268
2. Zustimmungsmodell	275
a) Anforderungen an das besondere Bedürfnis	276
b) Justizierbarkeit des besonderen Bedürfnisses	279
c) Abgrenzung zwischen Behördeneinrichtung und Ver- waltungsverfahren	284
d) Zustimmung des Bundesrates	286
aa) Art und Weise der Zustimmung	287
bb) Reichweite der Zustimmung	288
cc) Zustimmungsbedürftigkeit von Änderungsgesetzen	290
dd) Aufspaltung von Gesetzen	292
e) Abweichungsfestigkeit der Bundesregelung	293
IV. Beispiel der Auswirkungen abweichungsspezifischer Fehler auf der Primärebene für Sekundärakte im Raumordnungs- recht	293
1. Verfassungswidrigkeit des Planwerkes	294
2. Auswirkungen auf nachfolgende Verfahrensstufen	297
a) Folgen für Regionalpläne	299
b) Folgen für Genehmigungsverfahren	300
c) Folgen für das Zielabweichungsverfahren	301
d) Folgen für die landesplanerische Untersagung	303
Vierter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	307
A. Grundlagen – Zustand vor der Föderalismusreform	307
B. Regelungskompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der Raum- ordnung	308
I. Ausschließliche Regelungskompetenzen des Bundes	308
II. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	310

Inhaltsverzeichnis

C. Regelungskompetenzen der Länder auf dem Gebiet der Raumordnung	311
I. Originäre Gesetzgebungskompetenz der Länder	311
II. Formelle Voraussetzungen der Abweichungsgesetzgebungs-kompetenz	313
III. Inhaltliche Ausgestaltung der Abweichungsgesetzgebung ..	314
IV. Grenzen und Rechtsfolgen abweichenden Landesrechts	316
V. Gesetzgebungskompetenzen der Länder für die Ausführung und Verwaltung	317
Literaturverzeichnis	319
Sachverzeichnis	347