

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XV</b>
<b>Erster Teil: Grundlagen</b> .....	<b>1</b>
<b>§ 1 Problemstellung und Gang der Untersuchung</b> .....	<b>1</b>
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
<b>Zweiter Teil: Regelungskompetenzen des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung</b> .....	<b>21</b>
<b>§ 2 Ausschließliche Regelungskompetenzen des Bundes</b> .....	<b>21</b>
I. Materielle Regelungskompetenz kraft Natur der Sache .....	21
1. Systematische Einordnung .....	21

2. Auswirkungen der Föderalismusreform . . . . .	23
a) Indizien für eine Zusammenführung der Kompetenz- bereiche . . . . .	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 Verwaltungs- verfahren . . . . .	38
b) Anwendung der Kriterien auf den Kompetenztitel Raumordnung . . . . .	40
<b>§3 Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen des Bundes . . . . .</b>	<b>43</b>
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**

<b>§ 4 Originäre Gesetzgebungskompetenz der Länder .....</b>	<b>61</b>
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 Bundesregelungen in Landesrecht .....	65
1. Bedeutung gleichlautenden Landesrechts in der Verfassung .....	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 Übergangsbestimmung aus § 28 Abs. 3 ROG .....	71
2. Nachträgliche Änderungen von vor der Föderalismusreform 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 Eignungsgebieten .....	79

b) Konkretisierende und ergänzende Wirkung von Landesregelungen für Eignungsgebiete .....	80
2. Öffentlichkeitsbeteiligung im vereinfachten Raumordnungsverfahren .....	81
a) Regelungen und Motive der Gesetzgeber .....	81
b) Konkretisierende und ergänzende Wirkung von Landesregelungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung .....	83
3. Absehen von der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens .....	84
a) Regelungen und Motive der Gesetzgeber .....	84
b) Konkretisierende und ergänzende Wirkung von Landesregelungen für die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens .....	86
4. Erneute Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen .....	88
a) Regelungen und Motive der Gesetzgeber .....	88
b) Konkretisierende und ergänzende Wirkung von Landesregelungen für die erneute Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen .....	90
<b>§ 5 Formelle Voraussetzungen der Abweichungsgesetzgebungs-</b> <b>kompetenz .....</b>	<b>92</b>
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 Föderalismusreform .....	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>B. Gestaltungsformen der Abweichungsgesetzgebung .....</b>	<b>184</b>
<b>I. Wiederholende Aufnahme bestehenden Bundesrechts. ....</b>	<b>184</b>
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
<b>II. Negativgesetzgebung .....</b>	<b>202</b>
1. Bedeutung .....	202
2. Ausdrückliche Anordnung. ....	204
a) Einzelfallbezogene Negativgesetzgebung. ....	204
b) Umfassende Negativgesetzgebung .....	208
aa) Zulässigkeit .....	208
bb) Gestaltungsformen .....	209
 <b>§ 7 Grenzen und Rechtsfolgen abweichenden Landesrechts .....</b>	<b>211</b>
<b>I. Grenzen der Abweichungsgesetzgebung .....</b>	<b>211</b>
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 .....**

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 Verfahrens- vorschriften .....	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) Justiziabilität 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
<b>Vierter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>307</b>
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

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