

Berichte aus Forschung und Praxis

Christian Müller

Der Referentenentwurf des Raumordnungsgesetzes 2008

Inhalte und erste Einschätzungen

The first draft of the Regional Planning Act 2008

Subject matter and first assessment

Keywords: Referentenentwurf, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Föderalismus-reform, Territoriale Agenda, Ausnahme von Zielen

Keywords: First draft of the Regional Planning Act, Equivalence of living conditions, Reform of the federal organisation; Territorial Agenda, Exception of objectives of spatial planning

Kurzfassung

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat am 22. Februar 2008 einen Referentenentwurf zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes vorgelegt. Der Entwurf übernimmt weitgehend die etablierten Instrumente des gegenwärtigen Raumordnungsrechts und entwickelt diese zum Teil weiter. Der Entwurf verfolgt den Anspruch, durch das Bundesgesetz nur das Erforderliche zu regeln und den Ländern Spielräume zur Ausgestaltung zu überlassen.

Abstract

The Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs presented a first draft of the new Regional Planning Act. The draft adopts the well-established mechanisms and instruments of the actual legislation and enhances them. It intends to provide a full federal regulation of regional planning, at the same time the draft aims to leave scope for the Bundesländer.

I. Einleitung

Trotz mehrfacher kleinerer, zum Teil lediglich redaktioneller Änderungen, liegt die letzte grundlegende Überarbeitung des Raumordnungsgesetzes durch das am 1.1.1998 in Kraft getretene BauROG über zehn Jahre zurück. Am 22. Februar 2008 hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) daher einen ersten Entwurf für die Novellierung des Raum-

ordnungsgesetzes vorgelegt.¹ Derzeit liegt der Entwurf den Ländern und Verbänden zur Stellungnahme vor. Das Ministerium geht davon aus, dass die Neufassung des Gesetzes noch in diesem Jahr beschlossen und verkündet wird.² Mit einem Regierungsentwurf ist daher noch vor der Sommerpause von Bundestag und Bundesrat zu rechnen.

Eine Änderung des Raumordnungsgesetzes war nicht nur wegen der faktischen Veränderungen in der Planungslandschaft angezeigt. Wie der Referentenentwurf in seiner Begründung offenlegt³, haben maßgeblich die durch die sog. Föderalismusreform vorgenommenen Veränderungen im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen die Überarbeitung des Raumordnungsgesetzes veranlasst.

Auch wenn das BMVBS davon ausgeht, dass das novelierte Raumordnungsgesetz noch in diesem Jahr verkündet werden kann, ist mit einem Inkrafttreten des Gesetzes in diesem Jahr nicht mehr zu rechnen. Realistischerweise dürfte der Zeitpunkt des vollständigen Inkrafttretens nicht vor dem Sommer des kommenden Jahres liegen, soweit alle Beratungen und die Beschlussfassung zügig durchgeführt werden können. Ursächlich hierfür ist auch die Vorschrift des Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG, wonach das Bundesgesetz, soweit der Bundesrat einem früheren Inkrafttreten nicht zugestimmt hat, erst sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft tritt.⁴

II. Kompetentielle Vorgaben des Grundgesetzes

1 Rechtslage bis zur Föderalismusreform

Bis zur Änderung des Grundgesetzes durch die sog. Föderalismusreform im September 2006⁵ war die Raumordnung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG Gegenstand der Rahmenkompetenz. Danach konnte der Bund sowohl Anweisungsnormen an die Länder wie auch ausfüllungsfähige und ausfüllungsbedürftige Rahmenregelungen erlassen (vgl. dazu Schmitz/Müller 2007: 456). Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bezog sich die Kompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG nur auf die Raumordnung der Länder. Die Raumordnung des Bundes sollte Gegenstand einer ungeschriebenen Vollkompetenz des Bundes kraft Natur der Sache sein.⁶

Der Bund hat mit dem Erlass des ersten Raumordnungsgesetzes im Jahre 1965 und den späteren Änderungen und Novellen umfassend von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. In den meisten Ländern wurden ergänzend Landesplanungsgesetze verabschiedet.

Das Raumordnungsgesetz in seiner bisherigen Gestalt besteht aus vier Abschnitten, die im Wesentlichen mit den unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen korrespondieren. Der erste Abschnitt enthält die „Allgemeine(n) Vorschriften“, die u. a. Begriffsbestimmungen und die Bestimmung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung enthalten. Sie sind der Kategorie des unmittelbar geltenden Bundesrechts zuzuordnen

(vgl. dazu Schmitz/Müller 2007: 458). Reines Bundesrecht enthalten darüber hinaus die Abschnitte 3 und 4 (Bundesraumordnung sowie Übergangs- und Schlussvorschriften). Als Bundesrecht ist auch der § 17 ROG, Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen, zu qualifizieren. Er stellt in Abschnitt 2 einen Fremdkörper dar, da dessen Rechtsnormen als Rahmenrecht einzuordnen sind. Sie beinhalten ausfüllungsfähige und -bedürftige Vorgaben für die Raumordnung der Länder.

2 Rechtslage nach der Föderalismusreform

Mit dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes ist die Rahmengesetzgebungskompetenz vollständig aufgegeben worden. Die Raumordnung ist nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, Art. 72 GG nunmehr Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, wobei der Erforderlichkeitsvorbehalt des früheren Art. 72 Abs. 2 GG durch die Grundgesetzänderung für die Materie Raumordnung entfallen ist. An der Struktur und der Funktionsweise der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hat sich indes nichts geändert. Soweit und solange der Bund für eine Materie oder Teile davon keine als abschließend zu verstehende Regelung erlässt, bleiben die Länder originär zuständig.

Strukturell neu ist dagegen die Einführung einer Kompetenz der Länder, von Regelungen des Bundes abzuweichen. Eine solche „Abweichungskompetenz der Länder“ besteht auch für die Raumordnung nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG. Unklar ist indes noch, wie weit diese Abweichungsmöglichkeiten reichen und ob sie sogar die Bundesraumordnung und raumordnerische Begriffe in Bundesgesetzen betreffen können.⁷

Gemäß Art. 125b Abs. 1 S. 1 GG besteht das aufgrund einer vormaligen Rahmengesetzgebungskompetenz erlassene Raumordnungsgesetz fort, da es auch gegenwärtig kompetentiell zulässigerweise erlassen werden könnte (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, Art. 72 GG). Das Raumordnungsgesetz ändert insoweit seinen Charakter nicht; aufgrund von Art. 125b Abs. 1 S. 2 GG können auch die Anweisungsnormen weiter fortbestehen, so dass die Inpflichtnahme der Länder mit Gesetzgebungsaufträgen durch das existierende Recht weiterhin zulässig bleibt. Nach Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG können sich die Länder im Bereich der Raumordnung aber aus ihrer Pflichtenstellung befreien, indem sie von dem Bundesrecht abweichende landesrechtliche Regelungen erlassen.⁸

Die Beurteilung wann abweichendes Recht vorliegt, erfordert insbesondere in dem Zusammenspiel mit der konkurrierenden Gesetzgebung besondere Sorgfalt.

Sofern der Bund Materien oder Ausschnitte daraus bewusst und erkennbar nicht regelt, kommt es auf die Abweichungskompetenz der Länder überhaupt nicht an (im Einzelnen dazu Schmitz/Müller 2007: 458).

III. Inhalt des Referentenentwurfs vom 22. Februar 2008

Der Referentenentwurf des BMVBS übernimmt die Gliederung des bisherigen Raumordnungsgesetzes in vier Abschnitte. Statt wie bisher in 23 Vorschriften, wird der Inhalt des Gesetzes in der Entwurfsfassung auf 29 Normen verteilt. Der Entwurf enthält überdies zwei Anlagen, die die Form des durch die eingeführte Umweltprüfung erforderlich werdenden Umweltberichts näher umreißen (Anlage 1) und die Kriterien bestimmen, wann erhebliche Umwelteinwirkungen vorliegen (Anlage 2). Auch in dem übrigen Aufbau hält sich der Entwurf im Wesentlichen an die Struktur des aktuell geltenden Raumordnungsgesetzes. Auf allgemeine Vorschriften in einem Abschnitt 1, die Begriffsbestimmungen und Aussagen über Bindungswirkungen und allgemeine Instrumente der Raumordnung enthalten, folgen im Abschnitt 2 Normen über Raumordnung in den Ländern, insbesondere über Raumordnungspläne, die Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen und das Raumordnungsverfahren. Der Abschnitt 3 des Referentenentwurfs bezieht sich auf die Raumordnung des Bundes, wobei vielfach auf Regelungen des vorhergehenden Abschnitts, zum Teil mit Modifikationen, verwiesen wird. Der Abschnitt 4 schließt mit Übergangs- und Schlussvorschriften, die hier nicht weiter behandelt werden sollen.⁹

Ausweislich seiner Begründung beansprucht der Referentenentwurf, eine weitgehend bundesrechtliche Vollregelung der von den Ländern und dem Bund getragenen Vorschriften des bisherigen Raumordnungsrechts.¹⁰ Den Ländern soll dabei der erforderliche Spielraum für ergänzendes Landesrecht belassen werden. Bereits aus der Formulierung des Regelungsziels ergibt sich, dass der Entwurf davon ausgeht, dass abweichende Gesetze der Länder weitgehend vermieden werden sollen und stattdessen den Ländern im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz ausreichend Gestaltungsspielraum eingeräumt bleiben soll. Insofern spricht nichts dagegen, die von dem Bundesgesetzgeber den Ländern zur Regelung überlassenen raumordnungsrechtlichen Materien in dem Gesetz bzw. in dessen Begründung exakt aufzuzeigen. Der umständlichen Regelungstechnik durch eine Ermächtigung der Länder zur Gesetzgebung durch Rechtsverordnung bedarf es insoweit nicht.

Der Referentenentwurf kommt seinem gesteckten Ziel nahe. Er enthält annähernd vollständige Regelungen des überkommenen Raumordnungsrechts, aber nur unter Einbeziehung des bestehenden und des nach § 28 Abs. 3 des Entwurfs ergänzend fortwirkenden Landesplanungsrechts. Dieses lag in der Absicht des Entwurfs. In der Entwurfsbegründung heißt es dazu:

„Die Regelungen des Abschnitts 2 sollen Abschnitt 1 für den Bereich der Raumordnung in den Ländern insofern ergänzen. Ziel des Bundesgesetzgebers ist es, die fachliche Kompetenz der Länder im Bereich der Landesraumordnung, welche sich in den (an den jeweiligen landes- und regionalspezifischen Besonderheiten ausgerichteten) Landesplanungsgesetzen der Länder widerspiegelt, zu erhalten, indem hier nur Grundaussagen geregelt werden. In Ergänzung hierzu erklärt der vorgeschlagene § 28 Abs. 3 das bestehende Landesrecht in weiten Bereichen für weiterhin anwendbar (Fortgeltung des ergänzenden Landesrechts betreffend Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen für die Aufstellung von Raumordnungsplänen, für die Durchführung von Zielabweichungsverfahren, für Untersagungen und für Raumordnungsverfahren).“¹¹

1 Umweltprüfung

Darüber hinaus regelt der Entwurf auch in dem Abschnitt 2 des Gesetzes Gegenstände, die bislang nicht in allen Landesplanungsgesetzen umfassend geregelt waren: die Umweltprüfung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen und die Öffentlichkeitsbeteiligung dabei (§§ 9 und 10 des Entwurfs). Das ist zu begrüßen, da insoweit eine Umsetzung der Umweltprüfung, wenn nicht bereits landesrechtlich erfolgt, ohnehin veranlasst war. Eine Regelung der Umweltprüfung durch Bundesgesetz erscheint daher zweckmäßig, um die Umsetzung der SUP-Richtlinie¹² abzuschließen und die Länder von dem gemeinschaftsrechtlich begründeten Gesetzgebungsaufwand zu entlasten (zum Stand der Umsetzung in den Ländern vgl. Uechtritz 2006: 9).

2 Zulassung von Ausnahmen

Ebenfalls sachdienlich dürfte auch die Einführung des § 6 Abs. 1 des Entwurfs sein. Die neue Regelung ist deutlich an § 31 Abs. 1 BauGB angelehnt.¹³ Durch die Vorschrift würde erstmalig die Möglichkeit, Ausnahmen von Zielen der Raumordnung zuzulassen, festgeschrieben (zur Flexibilisierung von Zielen Hoppe 2007: 26; Kment 2006: 1336). Der Entwurf kommt somit dem Begehren der Länder zu einer Flexibilisierung der Ziele

in der Raumordnung entgegen. Zugleich stellt die Regelung bundesrechtlich klar, dass der Gesetzgeber die gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für richtig hält und in Gesetzesform gießen will.¹⁴ Allerdings scheint in diesem Fall die Zurückhaltung des Entwurfs zugunsten der Länder zu weit zu gehen, da ergänzende Regelungen der Länder im Hinblick auf die Ausnahmezulassung (noch) fehlen. Das Gesetz wäre insoweit noch nicht mit seinem Inkrafttreten vollzugsfähig. Die Voraussetzungen, unter denen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Ausnahmen zulassungsfähig sind, sollten in den abschließenden Gesetzentwurf aufgenommen werden.¹⁵ Dabei handelt es sich nicht um eine unnütze Förmelerei, da auch die Ausnahme – sollte sie sich nicht als Abweichung von einem Ziel darstellen, die nach § 6 Abs. 2 des Entwurfs zu beurteilen wäre – wie das Ziel selbst abschließend durch den Plangeber abgewogen sein müsste. Ohne die hinreichende Bestimmtheit der Ausnahme bliebe unklar, wann noch eine Ausnahme vorläge und wann das an erheblich höhere Anforderungen geknüpfte Zielabweichungsverfahren durchzuführen wäre. Im Übrigen erscheint es sinnvoll, das Verfahren zur Ausnahmeerteilung bundesrechtlich zu regeln. Dies dürfte insbesondere den „schwachen“ Ländern zugutekommen, da insoweit auf eigene Regelungen verzichtet werden kann. Eine solche Regelung kann sich knapp auf eine Zuständigkeits- und Beteiligungsvorschrift beschränken.¹⁶ Soweit eine solche Ergänzung nicht erfolgt, ist die Zulassung von Ausnahmen dennoch nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts möglich. Aus dem Entwurf geht nicht hervor, dass diese Möglichkeit mit Einführung der Neufassung des Raumordnungsgesetzes in Gestalt des Referentenentwurfs ausgeschlossen sein soll.¹⁷

Dem Entwurf und seiner Begründung lässt sich im Hinblick auf die Ausnahmezulassung nicht entnehmen, ob Ziele der Raumordnung auch als Soll-Vorschriften und Soll-Ziele festgelegt werden können sollen, wie dies nach Art. 3 Abs. 2 des Bayerischen Landesplanungsgesetz grundsätzlich der Fall ist. Dagegen bestehen bisher erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Bestimmtheit und Bestimmbarkeit solcher Soll-Ziele.¹⁸ Der einzubringende Gesetzentwurf sollte klarstellen, dass eine solche Praxis – jedenfalls für die Zukunft – unzulässig ist. Sie ist zudem wegen der hinreichenden Flexibilisierung durch die Ausnahmemöglichkeit nicht erforderlich.¹⁹

Interessant ist, dass der Entwurf sowohl die Ausnahmezulassung wie auch die Entscheidung über eine Zielabweichung nicht mehr bundesrechtlich einem be-

sonderen Verfahren vorbehält, sondern der Ausgestaltung durch die Länder überlasst. Somit wird die Möglichkeit eröffnet, die Entscheidung über Ausnahmen und Zielabweichungen auch in Fachplanungsverfahren zu integrieren. Sofern die Ländern von dieser Möglichkeit umfassend Gebrauch machen, dürfte damit eine nicht wünschenswerte Schwächung der Raumordnung als eigenständige Materie verbunden sein. Inwieweit die Länder sich dazu positionieren, wird abzuwarten bleiben.

3 Fortbestand der Leitvorstellung der gleichwertigen Lebensverhältnisse

Wie in der gegenwärtigen Fassung des Raumordnungsgesetzes (§ 1 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 ROG) enthält auch der Entwurf als Leitvorstellung der Raumordnung an noch prominenterer Stelle als bisher die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (§ 1 Abs. 2 des Entwurfs). Diese Fortschreibung erstaunt, da die Überzeugungskraft und Bedeutung des Begriffs insbesondere in den letzten Jahren zunehmend in Zweifel geraten sind. Ursächlich dafür sind insbesondere die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu dem Gesetz über die Berufe in der Altenpflege²⁰, zu dem Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde²¹, zum Ladenschlussgesetz²², zum 5. HRGÄndG²³ und zum 6. HRGÄndG²⁴, die einen Wandel in der Interpretation der 1994 eingeführten Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG bewirkt haben. Nach Art. 72 Abs. 2 GG a.F. war die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund u.a. nur zulässig, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machte.

In dem Urteil zum Altenpflegegesetz hat das Bundesverfassungsgericht zu Art. 72 Abs. 2 GG und zu dem Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse ausgeführt, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erst dann bedroht ist, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.²⁵

Bereits Kersten (2006: 245) hat überzeugend nachgewiesen, dass durch diese Interpretation des Verfassungsgerichts die dem Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zukommende Steuerungs- und Programmierungswirkung sehr weitgehend entfallen ist. Nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts ist das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse mit anderen Worten bereits dann erreicht, wenn sich die Verhältnisse im Bundesstaat nicht in massiver, das

Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickeln. Der Begriff vermag bloß ein absolutes Mindestmaß an territorialer Kohärenz zu vermitteln, nicht aber einen finalen Prozess zu beschreiben.

Auf die mit dem unveränderten Fortbestand der Leitvorstellung verbundenen Schwierigkeiten hat auch der Beirat für Raumordnung in seiner Stellungnahme vom 21. September 2005²⁶ hingewiesen und eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Leitprinzip verlangt.²⁷ Eine solche Diskussion ist auf der Fachebene in den vergangenen beiden Jahren durchaus entstanden, wobei die meisten Stimmen das Problempotenzial des Begriffs anerkennen (Barlösius 2006).²⁸

Die unkritische und nur apodiktisch begründete²⁹ Übernahme des Topos trotz der vielfältigen Diskussionen ist auch nicht durch einen Mangel an Alternativen verursacht. Insoweit eignet sich durchaus eine begriffliche Anlehnung an gemeinschaftsrechtliche Regelungen, wie sie Kersten vorgeschlagen hat. So erscheint es nicht abwegig, die Formulierung der Art. 158 und 159 des EGV in Fassung des Lissabon-Vertrages³⁰ auch als Leitvorstellung der Raumordnung in das Raumordnungsgesetz zu implementieren. Der dort verwendete Begriff des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts bietet ebenfalls die Sicherstellung eines Mindestmaßes an Kohärenz, ist aber zugleich final ausgerichtet. Ob die Zeit für diesen begrifflichen Wandel reif ist oder doch eher eine Neu- bzw. Uminterpretation des überkommenen Begriffs erfolgt, wird die Beteiligung der Länder und Verbände in dem weiteren Gesetzgebungsverfahren zeigen.³¹

4 Pflicht zur Aufstellung von Raumordnungsplänen

Der Entwurf sieht in § 8 Abs. 1 S. 1 vor, dass die Länder bundesrechtlich verpflichtet sein sollen, einerseits einen landesweiten Raumordnungsplan und andererseits daraus zu entwickelnde Regionalpläne aufzustellen. Es bleibt auch nach der Vorstellung des Referentenentwurfs bei dem Ziel der vollständigen Abdeckung des Bundesgebiets mit Raumordnungsplänen. Auch insoweit dürfte der Entwurf auf Widerstand stoßen.

Ursache dafür sind im Wesentlichen zwei Umstände. Erstens besteht in einigen Ländern traditionell bereits auf der Ebene der Landesplanung eine derart hohe Regelungsdichte, dass auf Ebene der Regionalpläne nur wenig Raum für substantielle eigene Vorgaben verbleibt (für die Steuerung des Einzelhandels dazu Uechtritz 2007: 1337). Eine zweite Ebene, der Regionalplan, ist insoweit überflüssig und begründet insoweit keinen eigenen Mehrwert, da die Landesplanung bereits die maßgeblichen Anordnungen trifft.

Zweitens kann ein Bedürfnis für eine zweite Ebene der Landesraumplanung auch durch die raumstrukturellen Gegebenheiten in einem Land selbst entfallen. So dürfte es für kleine, aber auch für dünn besiedelte und strukturell homogene Länder bei entsprechender Regelungsdichte ausreichend sein, Raumplanung allein mittels einer Planungsebene zu verfolgen.

Daher ist nicht nachvollziehbar, warum der Entwurf die Frage, auf welchen Ebenen Raumplanung in einem Land betrieben werden soll, nicht der Regelung durch die Länder überlässt. Noch weniger überzeugend wirkt die, ggf. mehr oder weniger, inhaltsleere Planungspflicht, da in § 8 Abs. 1 S. 2 vielfache Ausnahmen für die Stadtstaaten und auch zum Teil für das Saarland fortgeführt werden.

5 Umsetzung der Territorialen Agenda

Erfreulich offen zeigt sich der Entwurf für die Implementierung der Ziele der Territorialen Agenda der EU, die unter der deutschen Ratspräsidentschaft entwickelt wurde.³² Dabei handelt es sich um ein politisches Papier, das von den für Raumentwicklung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zuständigen Ministern anlässlich eines informellen Treffens in Leipzig unterzeichnet wurde. Gegenstand der Agenda ist die Festlegung eines politischen Rahmens und einer Strategie zur Steuerung der räumlichen Entwicklung im Gebiet der Union.³³ Nach Ziff. 5 der Territorialen Agenda gehört dazu auch der intensive und kontinuierliche Dialog mit den Akteuren der räumlichen Entwicklung, insbesondere mit der Wirtschaft, der Wissenschaft, der lokalen Verwaltung, den Nichtregierungsorganisationen und den Fachpolitiken.

Diese politischen Absichten finden sich mustergültig in § 14 Abs. 1 des Entwurfs umgesetzt, der die raumordnerische Zusammenarbeit regelt.³⁴

6 Weitere Punkte

Der Entwurf weist im Übrigen noch kleinere Inkonsistenzen auf, die zum Teil nur redaktioneller Natur sind und sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren beseitigen lassen.

§ 3 Abs. 2 des Entwurfs ordnet an, dass die Begriffe der Ziele, Grundsätze, Erfordernisse und sonstige Erfordernisse der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 des Entwurfs, der die Begriffe legal definiert, auszulegen sind, soweit sich aus diesen Bundesgesetzen nicht etwas anderes ergibt. Die Regelung ist überflüssig und zugleich auch in gewissem Maße provokant. Ihre Entbehrlichkeit resultiert bereits aus den allgemeinen Aus-

legungsgrundsätzen. Rechtsvorschriften sind neben anderen Auslegungsmethoden auch nach dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung zu interpretieren. Gleiche Begriffe umso mehr, wenn sie legal definiert sind.

Soweit, was der Entwurf offensichtlich intendiert, eine Bindung der Länder an den Inhalt der Begriffe bei dem Vollzug von Bundesrecht beabsichtigt ist, lässt sich dieses Ziel wegen der Abweichungskompetenz der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG ohnehin nicht erreichen. Die Länder können durch den Erlass eigener Legaldefinitionen die Wirkung des § 3 Abs. 2 des Entwurfs ohne weiteren Aufwand aufheben.³⁵ Die Regelung ist überflüssig und sollte daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren gestrichen werden.

Es erscheint auch unverständlich, warum für die Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes der Einsatz elektronischer Informationstechnologie ausdrücklich vorgesehen ist (§ 18 Nr. 4 des Entwurfs), diese begrüßenswerte Möglichkeit aber für Raumordnungspläne der Länder nicht geregelt ist. Allein durch Rücksichtnahme auf die Länder lässt sich dies nicht erklären, da sie auch gewahrt werden kann, indem bundesrechtlich die Möglichkeit, nicht aber die Pflicht zum Einsatz dieser Mittel geregelt würde. Eine Ergänzung ist insoweit wünschenswert (zu den Einsatzmöglichkeiten im Bauplanungsrecht Bunzel 2008: 301).

Wie bisher in § 17 Abs. 1 ROG ist auch in § 23 Abs. 2 des Entwurfs die Ermächtigung des Bundesministeriums zum Erlass einer Planzeichenverordnung enthalten. Diese Ermächtigung ist überflüssig. Trotz des nunmehr über zehnjährigen Bestehens der Verordnungsermächtigung wurde nicht von ihr Gebrauch gemacht.³⁶ Dahinter steht offensichtlich ein fehlendes Bedürfnis nach einer entsprechenden Regelung. Die Ermächtigung sollte nicht aus dem Motiv der Besitzstandswahrung in das neue Gesetz übernommen werden.

Nicht nachvollziehbar ist, dass der Entwurf zwar die europäische Zusammenarbeit als Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 8 des Entwurfs ausdrücklich benennt, nicht aber die durch das Gemeinschaftsrecht neu geschaffenen Instrumente für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Fokus der an der Raumentwicklung beteiligten Akteure rückt. Hier wäre insbesondere die Nennung des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)³⁷ in der Begründung des Entwurfs zu begrüßen, um die Potentiale einer effektiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vollständig heben zu können und ein Signal für die Länder und Kommunen zu setzen.

IV. Fazit und Ausblick

Bereits in diesem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens zeichnet sich der Entwurf durch eine erfreulich hohe Qualität und Konsistenz aus. Trotz des ambitionierten Zeitplans zur Novellierung des Gesetzes werden die Regelungen in einem Planspiel getestet werden, so dass eine Erprobung des Gesetzes vorab gewährleistet ist. Der Referentenentwurf greift die bewährten und praktikablen Regelungen des bestehenden Raumordnungsrechts auf und setzt diese in Bundesrecht um. Soweit das aktuelle Recht ergänzungs- oder überarbeitungsbedürftig war, wie etwa im Bereich der Umweltprüfung und bei der Flexibilisierung der Ziele der Raumordnung, finden sich in dem Entwurf schlüssige und gelungene Regelungen.

In anderen Bereichen, wie beim Festhalten an dem Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse könnte der Entwurf mehr Mut zu einer Fortentwicklung des Raumordnungsrechts unter Einschluss der Diskussionen in Fachkreisen zeigen. Negativ fällt auch auf, dass der textliche Umfang des Gesetzes gegenüber seiner gegenwärtigen Fassung weiter ausgedehnt wurde. Allerdings ist dem Entwurf zugutezuhalten, dass gleichzeitig wichtige Vorschriften, wie der § 2, gestrafft und gekürzt werden konnten.

Der Entwurf erreicht noch nicht vollständig sein Ziel, eine konsistente bundesrechtliche Regelung des Raumordnungsrechts zu schaffen, die die erforderlichen Gestaltungsspielräume für die besonderen Bedürfnisse der Länder offenlässt. Insoweit trifft der Entwurf, wie im Bereich der Verpflichtung zur Aufstellung von Raumordnungsplänen zu detaillierte Regelungen. Zugleich fehlen aber auch Vorschriften, um die Vollzugsfähigkeit des Werks zu sichern, wie etwa bei der Zulassung von Ausnahmen nach § 6 Abs. 1 des Entwurfs.

Anmerkungen

(1)

Text (Stand: 26.4.2008) abrufbar unter http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1029680/Referentenentwurf-vom-22.02.2008.pdf.

(2)

<http://www.bmvbs.de/artikel-,302.1029638/BMVBS-bereitet-neues-Raumordnu.htm>.

(3)

Vgl. S. 36 des Entwurfs.

(4)

Das BMVBS hat dies erkannt, wie sich aus § 28 und dem Art. 2 des Entwurfs ergibt.

(5)

52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.8.2006, BGBl I, 2034; dazu statt vieler Degenhart, C. (2006): Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 25, H. 11, S. 1209–1215; Nierhaus, M.; Rademacher, S. (2006): Die große Staatsreform als Ausweg aus der Föderalismusreform. In: Landes- und Kommunalverwaltung 16, H. 9, S. 385–394.

(6)

BVerfGE 3, 407 (427); vgl. im Detail dazu Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (Hrsg.) (2007): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Abschnitt J610; jüngst Hoppe, W. (2007): Kompetenz-Debakel infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder. In: Deutsches Verwaltungsblatt 127, H. 3, S. 144–152.

(7)

Zu der umstrittenen Frage abweichungsfester Kerne der Bundeskompetenz bei der Raumordnung vgl. Schmitz, H.; Müller, C. (2007): Das Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform. In: Raumforschung und Raumordnung 65, H. 5, S. 456–465 (458 f.); Battis, U.; Kersten, J. (2007): Die Raumordnung nach der Föderalismusreform. In: Deutsches Verwaltungsblatt 127, H. 3, S. 152–160; Kment, M. (2006): Zur angestrebten Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung. In: Natur und Recht 28, H. 4, S. 217–221; Hoppe, W. (2007): Kompetenz-Debakel infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder. In: Deutsches Verwaltungsblatt 127, H. 3, S. 144–152; Meyer, H. (2008): Die Föderalismusreform 2006, Kap. XVIII 5c dd. Berlin. Schriften zum Öffentlichen Recht 1086; Ritter, E. H. (2006): Das uneingeschränkte Abweichungsrecht nach Art. 72 Abs. 3 GG. Notwendige Bemerkungen zum Bereich der Raumordnung. In: Raumforschung und Raumordnung 64, H. 5, S. 418; Schultze-Fielitz, H. (2007): Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 26, H. 3, S. 249–259 NVwZ 2007, 249; Spannowsky, W. (2007): Die Grenzen der Länderabweichungsbefugnis. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG im Bereich der Raumordnung. In: Umwelt und Planungsrecht 27, H. 2, S. 41–53; ders. (2007): Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Raumordnung nach der Föderalismusreform. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, H. 3, S. 221–223; der Entwurf scheint sich ausweislich der Regelungen des § 28 und des Art. 2 für einen abweichungsfesten Kern, jedenfalls im Bereich der Bundesraumordnung, entschieden zu haben. Eindeutige Aussagen dazu lassen sich ihm indes nicht entnehmen.

(8)

Wann abweichende Regelungen anzunehmen sind, ist bislang nicht in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung behandelt worden und wird kontrovers beurteilt. Insbesondere ist fraglich, wie sich die bloße Wiederholung des Bundes- durch das Landesrecht auswirkt, vgl. dazu im Detail Schmitz, H.; Müller, C. (2007): Das Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform. In: Raumforschung und Raumordnung 65, H. 5, S. 456–465 (457, 459); der Entwurf geht darauf nur apodiktisch in der Begründung zu § 28 Abs. 3 (S. 70 des Entwurfs) ein, wo es heißt: „Künftige gleichlautende Regelungen der Länder werden von dem vorgeschlagenen Absatz 3 nicht berührt.“ Offensichtlich soll hier ein Entgegenkommen des Bundes gegenüber den Ländern signalisiert werden.

(9)

Einen umfassenden Überblick zum Inhalt des Entwurfs gibt Söfken, W. (2008): Zum Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (GeROG). In: Umwelt und Planungsrecht 28, H. 5, S. 161.

(10)

Vgl. S. 36 des Entwurfs.

(11)

Vgl. S. 42 des Entwurfs.

(12)

Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG Nr. L 197 S. 30.

(13)

Auch im Übrigen fällt eine starke Orientierung des Entwurfs an dem derzeit gelten Bauplanungsrecht auf, vgl. etwa die Planerhaltungs- und Fehlerfolgeregelungen des § 12 und die Möglichkeit einer befristeten Untersagung in § 14 Abs. 2 (Funktionsweise wie Veränderungssperre) des Entwurfs; darin dürfte die zunehmende Tendenz im Raumordnungsrecht erkennbar werden, handlungsorientiertere und projektbezogenere Raumplanung zu betreiben, vgl. dazu Kraus, M. (2008): Zum Einsatz weicher Instrumente in der staatlichen Landes- und Regionalplanung. In: Umwelt- und Planungsrecht 28, H. 2, S. 46–52 (47).

(14)

BVerwG, NVwZ 2004, 226 (227); BVerwG, NVwZ 2004, 220; OVG Münster, NVwZ-RR 2007, 442 (443).

(15)

Der § 6 Abs. 1 könnte dann lauten: „Von Zielen der Raumordnung können solche Ausnahmen zugelassen werden, die im Raumordnungsplan hinreichend bestimmt oder bestimmbar vorgesehen sind.“ Systematisch stringenter dürfte aber die Übernahme des modifizierten Wortlautes des § 31 Abs. 1 BauGB sein. § 6 Abs. 1 könnte dann lauten: „Von den Zielen der Raumordnung können solche Ausnahmen zugelassen werden, die in einem Raumordnungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind.“

(16)

Anderenfalls dürfte die Ausnahmevorschrift bis zum Erlass entsprechender landesrechtlicher Vorschriften nicht vollzugsfähig sein.

(17)

Dafür spricht zumindest die Begründung des Entwurfs (S. 50), die dem § 6 Abs. 1 für bestehende Raumordnungspläne nur deklaratorische Wirkung zubilligt.

(18)

OVG Münster, ZfBR 2005, S. 815; Hoppe, W. (2007): Zur Flexibilisierung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in einem neuen Raumordnungsgesetz. In: Baurecht 37, H. 1, S. 26–37.

(19)

Mit Widerständen aus der bayerischen Praxis dürfte zu rechnen sein. Die Auseinandersetzung um die Formulierung von Zielen der Raumordnung als Soll-Vorschriften wurde bereits als Glaubenskrieg bezeichnet, vgl. Goppel, K. (2002): Glaubenskrieg um die Soll-Ziele. In: Bayerische Verwaltungsblätter 134, H. 15, S. 449–451.

(20)

BVerfG, NJW 2003, 41.

(21)

BVerfG, NVwZ 2004, 597.

(22)

BVerfG, NJW 2004, 2363.

(23)

BVerfG, NJW 2004, 2803.

(24)

BVerfG, NJW 2005, 493.

(25)

BVerfG, NJW 2003, 41 (52).

(26)

http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf.

(27)

Vgl. S. 1 der Stellungnahme vom 21.09.2005; abrufbar unter http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf.

(28)

Vgl. auch Diskussionsbeiträge bei dem Raumwissenschaftlichen Kolloquiums 2007 des 4R-Netzwerks, abrufbar unter <http://www.4r-netzwerk.de/veranstaltungen/kolloquium2007.shtml>; Positionspapier aus der ARL Nr. 69 – Gleichwertige Lebensverhältnisse – eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!

(29)

Vgl. S. 43 des Entwurfs.

(30)

Vgl. dazu Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl. EG C. 306.

(31)

Von Seiten der „schwachen Länder“ und der kommunalen Spitzenverbände dürfte hier durchaus mit Widerstand zu rechnen sein, da insoweit Auswirkungen für den (Länder-)Finanzausgleich befürchtet werden.

(32)

Text abrufbar unter http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998207/Territoriale-Agenda-der-Europaeischen-Union-Angenommen-am-25.-Mai-2007-barrierefrei.pdf.

(33)

Vgl. Ziff. 1 bis 4 der Agenda.

(34)

Dass die Begründung des Entwurfs nicht auf die Territoriale Agenda Bezug nimmt, verwundert allerdings.

(35)

So jedenfalls, wenn das Abweichungsrecht der Länder für umfassend gehalten wird.

(36)

Die Verordnungsermächtigung wurde durch das BauROG 1998 eingeführt.

(37)

Vgl. dazu Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. EG L210/19.

Literatur

Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006.

Bunzel, A. (2008): Internet und Bauleitplanung – Rechtliche Grundlagen für die Nutzung der elektronischen Informationstechnologie im Bauleitplanverfahren. In: Baurecht 39, H. 2, S. 301–312.

Hoppe, W. (2007): Zur Flexibilisierung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in einem neuen Raumordnungsgesetz. In: Baurecht 37, H. 1, S. 26–37.

Kersten, J. (2006): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Umwelt- und Planungsrecht 26, H. 7, S. 245–252.

Kment, M. (2006): Ziele der Raumordnung – Anforderungen an ihre Bestimmtheit. In: Deutsches Verwaltungsblatt 126, H. 21, S. 1336–1345.

Schmitz, H.; Müller, C. (2007): Das Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform. In: Raumforschung und Raumordnung 65, H. 5, S. 456–465.

Uechtritz, M. (2006): Die Umweltprüfung in der Raumordnung – zur Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie. In: Zeitschrift für Umweltrecht 17, H. 1, S. 9–14.

Uechtritz, M. (2007): Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 27, H. 12, S. 1337–1345.

Christian Müller

Prenzlauer Chaussee 155

16348 Wandlitz