

Fachbereich Architektur, Raum- und
Umweltplanung, Bauingenieurwesen

ÖFFENTLICHES
RECHT

Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky
Richter am Oberlandesgericht

Pfaffenbergstraße 95
67663 Kaiserslautern

Gebäude 1 Raum 034/035
Telefon: 0631/2052290
Telefax: 0631/205-3977

Zahlungen an Landeshochschulkasse Mainz
Deutsche Bundesbank Filiale Mainz
(BLZ 550 000 00) Kto.-Nr. 550 015 11

An den
Vorsitzenden
des Rechtsausschusses
des Deutschen Bundestags
Andreas Schmidt
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Ihre Zeichen

Ihre Nachricht vom

Unsere Nachricht vom

Unsere Zeichen

Sp/schw

Kaiserslautern

04. Mai 2006

Stellungnahme zum Anhörungsthema „Föderalismusreform – Raumordnung“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage übersende ich meine Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf des Deutschen Bundestags, Drucks. 16/813 vom 07.03.2006, bezüglich des Themenbereichs Föderalismusreform und Raumordnung.

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky)

Stellungnahme zum Anhörungsthema „Föderalismusreform – Raumordnung“

- I. Die Ziele und Zwecke des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes verdienen uneingeschränkte Zustimmung. Insbesondere ist es notwendig, den Bundesstaat zu reformieren, indem der Föderalismus revitalisiert und die Vorteile des Wettbewerbs zwischen den Bundesländern genutzt werden. Dazu müssen die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern verbessert und die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden. Abzulehnen ist hingegen der kompetenzrechtliche Weg zur Erreichung dieser Ziele. Durch eine den Ländern eingeräumte „Totalabweichungsbefugnis“ bzw. „ein totales Rückholrecht“ lassen sich die erstrebten Ziele und Zwecke für den Bereich der Raumordnung meiner Ansicht nach nicht erreichen. Hiergegen sprechen sowohl verfassungsrechtliche Bedenken als auch sachliche Erwägungen aus der Aufgabenverantwortung.

- II. Soweit es den Aufgabenbereich der Raumordnung anbelangt, zu dem ich Stellung nehmen soll, entsteht durch diese Regelung
 1. das Risiko eines schädlichen Wettbewerbs der Länder mit Nachteilen im Bereich der Raumverträglichkeit von raumbedeutsamen Projekten und Maßnahmen,
 2. die Gefahr der Preisgabe von Vorteilen im Wettbewerb der Planungssysteme in Europa,
 3. die Gefahr, dass die notwendige Kooperation der Länder untereinander wegen Barrieren in den heterogener werdenden Planungssystemen der Länder erschwert, wenn nicht gar im Einzelfall unmöglich gemacht wird,
 4. die Gefahr, dass der Bund seiner auf den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland ausgerichteten Aufgabenverantwortung nicht hinreichend Rechnung tragen kann und
 5. ein hohes Maß an Rechts- und Planungsunsicherheit durch eine denkbare Zersplitterung der Raumplanungssysteme in den Ländern.

Zu. 1.:

Ein schädlicher Wettbewerb der Länder mit Nachteilen im Bereich der Raumverträglichkeit kann die Folge sein, wenn die Länder ihre gesamträumliche Verantwortung nicht mehr in dem gebotenen Maße wahrnehmen, indem sie die räumliche Auswirkung raumbedeutsamer Projekte nicht mehr steuern, sondern dies der Nachfrage von Investoren und den Kommunen überlassen. Überörtliche raumstrukturelle Auswirkungen von Großprojekten wie Abfalldeponien, die Anlage oder wesentliche Änderung von Flugplätzen, die Errichtung von Feriendörfern, die Errichtung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben etc. bedürfen einer Überprüfung auf ihre Raumverträglichkeit, sofern keine strukturellen Fehlentwicklungen ausgelöst werden sollen. Diese werden erst Jahre später sichtbar und bestehen unter Umständen für Jahrzehnte!

Zu. 2.:

Der Vergleich der räumlichen Planungssysteme in der Großregion Saarland-Lothringen-Luxemburg-Wallonien und Rheinland-Pfalz zeigt, dass das deutsche Planungssystem Vorteile aufweist, weil es die Vorhabenzulassung entlastet. Denn während die anderen Teilregionen (Lothringen, Großherzogtum Luxemburg und Wallonien mehrere Genehmigungsverfahren (neben der Baugenehmigung auch eine Betriebserlaubnis und eine Umwelt- bzw. sozio-ökonomische Erlaubnis) kennen, werden die für die Standortentscheidung relevanten Kriterien in Deutschland in einem gestuften Planungssystem anhand überörtlicher und örtlicher Kriterien abgeprüft. Dadurch kann insbesondere hinsichtlich der Standortentscheidung bei Großprojekten Akzeptanz gefördert sowie Planungssicherheit und Transparenz erreicht werden. Es erweist sich insbesondere bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im europäischen Rahmen für die deutschen Bundesländer als vorteilhaft, dass die Systeme der Raumordnungsplanung der Bundesländer bislang weitgehend identisch sind. Eine „babylonische Vielfalt planerischer Sprache und Akzentsetzung“ würde sich für die Kooperation zwischen den Bundesländern ebenso als hinderlich erweisen wie es angesichts erheblicher Strukturunterschiede bei der grenzüberschreitenden Kooperation im Bereich der Raumentwicklung bislang zwischen den europäischen grenzüberschreitenden Großregionen der Fall ist.

Zu 3.:

Erhebliche Systemunterschiede im Bereich der Raumordnung könnten nicht nur die weitgehende Einheitlichkeit des Auftretens der deutschen Regionen nach außen gefährden, sondern auch die Kooperation zwischen den Regionen auf nationaler Ebene erschweren. So wäre zum Beispiel die konsensuale und kooperative Weiterentwicklung des Rhein-Neckar-Dreiecks zu einer Metropolregion mit auf neuer staatsvertraglicher Grundlage erweitertem Aufgabenspektrum und einheitlicher grenzüberschreitender Regionalplanung in der jüngsten Vergangenheit nicht möglich gewesen, wenn nicht die Strukturen der Landes- und Regionalplanung - abgesehen von kleineren Besonderheiten der einzelnen Bundesländer – nicht im Wesentlichen ähnlich wären. Hierdurch kam es zu einem gewissen faktischen Kooperationszwang, der nicht entstehen könnte, wenn jedes der beteiligten Bundesländer im Bereich der Raumordnung andere Instrumente, andere Akzente und andere inhaltliche Grundsätze anwenden würde.

Zu 4. und 5.:

Die vorgesehene uneingeschränkte Länderabweichungsklausel „schießt über die Ziele der Föderalismusreform hinaus“, soweit sie nicht nur Verfahrens-, sondern auch darüber hinaus materielle Kernelemente der Raumordnung erfasst.

Im Bereich der Raumordnung sollten die Länder vor allem die Ausgestaltungsspielräume in Bezug auf die „inhaltliche Entfrachtung“ und „Aussageschärfe“ der Landes- und Regionalpläne (Stichwort: „schlanke Pläne“) und in Bezug auf die Organisation und das Verfahren nutzen. So sind vielfach bislang die Ausgestaltungsspielräume im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme nicht ausgeschöpft. Insofern hat der Bundesgesetzgeber gem. § 22 S. 2 ROG eine Umsetzung der Richtlinie in der Weise vorgenommen, dass er bestimmte bundesrechtliche Verfahrensregelungen für die Länder als unmittelbar anwendbar erklärt hat, bis die Länder selbst entsprechende Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie für die Raumordnungspläne getroffen haben.

Rechts- und Planungsunsicherheit und eine Gefährdung der gesamtstaatlichen Aufgabenwahrnehmung könnte hingegen eintreten, wenn die Länder von der Länderabweichungsklausel in der Weise Gebrauch machen,

- dass sie eine abweichende Aufgabenbeschreibung und Begriffsbestimmung für den Bereich der Raumordnung wählen,
- dass sie ihre Aufgabe nicht auf den Gesamttraum beziehen,
- dass sie sich nur der räumlichen Entwicklungsaufgabe, nicht auch der Ordnungs- und Sicherungsaufgabe annehmen,
- dass sie zur Aufgabenerfüllung jeweils andere Instrumente wählen (statt der Steuerung durch Raumordnungspläne Steuerung über Flächenkontingente oder Baulandausweisungsumlagen, statt förmlicher Pläne nur informelle Instrumente bzw. Pläne),
- dass sie abweichende Grundsätze der Raumordnung formulieren,
- dass sie die Pflicht zur räumlichen Planung aufheben oder einschränken,
- dass sie die Bindungswirkung förmlicher Pläne einschränken,
- dass sie die Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen nach verschiedenen Maßstäben beurteilen.

Warum es zu der Rechts- und Planungsunsicherheit in Bezug auf die beschriebenen Regelungsinhalte im Aufgabenbereich der Raumordnung kommen kann, liegt daran, dass es nach dem vorliegenden Gesetzentwurf „konturenlos“ bleibt, wie weit die Länderabweichungsbefugnis reicht bzw. wo sie endet. Zwar soll die Abweichungsbefugnis der Länder nicht zu einer Durchbrechung des Grundsatzes „Bundesrecht bricht Landesrecht“ führen, da ein vom Bundesrecht abweichendes Landesgesetz gem. Art. 72 Abs. 3 S. 3 des Gesetzentwurfs lediglich „Anwendungsvorrang“ beansprucht, jedoch wird insofern die normative Wirkung des Bundesrechts weitreichend zur Disposition der Länder gestellt. Während man bislang der Kompetenzordnung ablesen konnte, wer für welche Aufgabe zuständig ist, ist dies bei einem materiellen Zugriffsrecht nicht mehr möglich. Vielmehr muss aufgrund der abweichenden Landesregelung erst festgestellt werden, ob und inwieweit das betreffende Land die Kompetenz in Anspruch genommen hat. Die Überlegung, dass dadurch Abgrenzungsschwierigkeiten, die in Bezug auf die Rahmengesetzgebungszuständigkeit entstanden waren, beseitigt würden, geht fehl. Denn diese Abgrenzungsschwierigkeiten werden auf eine andere Ebene verlagert, zumal zweifelhaft ist, ob und wenn ja inwieweit die Bundesländer auf die Kernkompetenz des Bundes zugreifen können sollen. So heißt es in der Begründung zu Art. 72 Abs. 3 des Gesetzentwurfs einerseits, dass es auch bei den Materien, die in Art. 72 Abs. 3 S. 1 für abweichende Regelungen der Länder geöffnet werden, für bestimmte Teile sog. abweichungsfeste Kerne geben soll. Andererseits soll nach den Ausführungen im

allgemeinen Teil bei den Materien des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 bis 33, wozu auch die Raumordnung zählt, keine Erforderlichkeitsprüfung stattfinden, weil Bund und Länder übereinstimmend von der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelung ausgingen. Dies ist aber zweischneidig. Daraus resultiert zum einen die Frage, ob der Bund auch eine Gesetzgebungszuständigkeit in Bereichen der Raumordnung haben soll, in denen eine Bundesregelung an sich nicht erforderlich ist. Umgekehrt resultiert daraus aber auch die Frage, ob den Ländern eine Zugriffsmöglichkeit auch auf Regelungsbereiche eröffnet werden soll, für die kraft Natur der Sache oder zur Wahrung gesamtstaatlicher Interessen eine Bundesregelung erforderlich ist und die von daher nur vom Bund geregelt werden kann. Da einerseits davon ausgegangen wird, dass es auch abweichungsfeste Kerne geben muss, andererseits nach dem Wortlaut aber eine unbeschränkte Abweichungsbefugnis eröffnet wird, bleibt unklar, wo die Grenzen der Länderabweichungsbefugnis verlaufen und nach welchen Kriterien die Abgrenzung erfolgen soll, zumal der Erforderlichkeitsmaßstab nicht zur Verfügung steht.

Zwar können möglicherweise durch verfassungskonforme Auslegung die Grenzen für die Ausgestaltung des Kompetenzverteilungssystems aus der Bindung an die Aufgabenverantwortung abgeleitet werden. Insofern folgt der Aufgabenverantwortung eine Regelungsbefugnis und unter bestimmten Voraussetzungen sogar eine Regelungspflicht. Aber was zum abweichungsfesten Kern gehört, wenn die Aufgabe auf den Gesamtstaat und die Steuerung einer übergreifenden Koordinierungsaufgabe wie die der Raumordnung bezogen ist, löst Klärungsbedarf aus. Ein solcher „Konfliktherd“ lässt sich nur vermeiden bzw. im Sinne einer rechtlichen Handhabbarkeit entschärfen, wenn die Kompetenzbereiche klarer abgegrenzt werden bzw. wenn die Abweichungsbefugnis der Länder zumindest hinreichend bestimmbar eingeschränkt wird.

Ausgehend von dem Baurechtsgutachten des BVerfG v. 16. Juni 1954, BVerfGE 3, 407 ff. (428) müsste zum abweichungsfesten Kern des Bundes die vollständige Bundesplanung gerechnet werden. Denn diese war und ist dem Bund schon aufgrund der ungeschriebenen Kompetenz kraft Natur der Sache zugeordnet. Die ausdrückliche Zuweisung der Raumordnung in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes würde daran nichts ändern. Dazu würde entsprechend der Einfügung durch Gesetz vom 24.06.2004 weiterhin die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone zu rechnen sein und darüber hinaus auch eine Bundesraum-

ordnungsplanung für den Gesamtraum, wenn der Bund nunmehr die konkurrierende Vollkompetenz für die Raumordnung erhält.

Fraglich ist, welche Regelungsinhalte des Raumordnungsrechts für den Bereich der Raumordnung in den Ländern ebenfalls zu diesem abweichungsfesten Kern des Bundes zu rechnen sind. Da die Raumordnung auf den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland bezogen ist, setzt diese Aufgabe ein Mindestmaß an Koordinierung der Landesplanung voraus. Eine aus den teilträumlichen Konzepten für den Gesamtraum taugliches Ordnungs-, Sicherungs- und Entwicklungskonzept des Gesamtstaats setzt voraus, dass die inhaltlichen und instrumentellen Standards und der von den Ländern wahrzunehmende Umfang des Ordnungs-, Sicherungs- und Entwicklungsauftrags auf einem ein Mindestmaß erreichenden Niveau vorgegeben sind. In diesem Umfang muss die Koordinierungskompetenz des Bundes dem abweichungsfesten Kern zugerechnet werden. Deshalb hat das BVerfG (vgl. BVerfGE 15, 1 (16)) zutreffend die Raumplanung in ihren über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen der Vollkompetenz des Bundes für die Raumplanung zugeordnet. Dazu gehören die Aufgabenbeschreibung, die tragenden Grundsätze für die Raumordnung im Gesamtstaat, die Festlegung des Hauptinstruments, das nach der Aufgabenbeschreibung die Raumordnungspläne sind, die Regelung der grundsätzlichen Pflicht zur Raumplanung und deren Kerninhalte, dessen Bindungswirkung, die Regelung über die Sicherstellung der Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen und die Regelungen zur einheitlichen Durchsetzung der bindenden Vorgaben.

Den notwendigen Differenzierungsanforderungen der Sachmaterie Raumordnung könnte in verschiedener Weise Rechnung getragen werden. Bleibt es bei der Länderabweichungsklausel müsste dies durch deren Einschränkung geschehen. Diese könnte durch den Zusatz erfolgen: „(ohne die Grundsätze der Raumordnung, ohne die Pflicht zur räumlichen Planung, ohne die Bindungswirkung und Kerninhalte der Raumordnungspläne sowie ohne die Regelung der Mindestinhalte der Prüfung und Sicherstellung der Raumverträglichkeit von länderübergreifend bedeutsamen Planungen und Maßnahmen)“.

Dass gewisse Mindeststandards hinsichtlich der Organisationsstrukturen, Verfahren, der Abstimmung einzuhalten sind, ergibt sich ohnehin aus rechtsstaatlichen und gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen. Diesbezüglich erscheint es sachge-

recht, wenn nicht alle Bundesländer die Mindeststandards jeweils für sich nochmals regeln, sondern vielmehr der Bund mit seinen Verfahrensregelungen „in die Vorlage geht“ und die Länder ggf. aus ihrer Sicht erforderliche Modifikationen an Verfahrens- und Organisationsregeln, die über die Mindeststandards hinausgehen, vornehmen können.

III. Sollte die Länderabweichungsbefugnis ohne Einschränkung bestehen bleiben, sollte wegen der beschriebenen für die Wahrung der gesamtstaatlichen Interessen bestehenden Risiken und Gefahren durch Zugriff auf abweichungsfeste Kerninhalte der Raumordnung zumindest eine Übergangsregelung vorgesehen werden, bis der Bund von seiner Vollkompetenz Gebrauch gemacht hat, damit nicht durch „übereilte Zugriffe“ eine gesamtstaatliche Neuausrichtung im Bereich der Raumordnung gefährdet wird.

Kaiserslautern, den 04. Mai 2006

A handwritten signature in black ink, reading "Willy Spannowsky". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

(Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky)