



Nr. 65

Zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung  
(Bereich Raumordnung)



Positionspapier aus der ARL

Nr. 65

## Zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bereich Raumordnung)

Stellungnahme zu den Verfassungsänderungen zu Art. 72 Abs. 3 GG  
(BT-Drs. 16/813)

Hannover 2006

Das Positionspapier wurde erarbeitet von dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Planung und Recht“.  
Ihm gehörten an:

Ernst-Hasso Ritter, Dr. jur., Staatssekretär a.D., Meerbusch, Ordentliches Mitglied der ARL  
(Leiter)

Werner Buchner, Dr. jur., Prof., Ministerialdirektor i.R., München, Ordentliches Mitglied der  
ARL

Wilfried Erbguth, Dr. jur., Prof., Universität Rostock, Ordentliches Mitglied der ARL

Ulrich Höhnberg, Dr. jur., Ltd. Ministerialrat a.D., München, Ordentliches Mitglied der ARL

Martin Kment, Dr., Stellv. Geschäftsführer des Zentralinstituts für Raumplanung,  
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Frank R. Reitzig, Ass. jur., Rechtsanwalt, Berlin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Holger Schmitz, Dr., Dipl.-Geogr., Rechtsanwalt, Berlin, Ordentliches Mitglieder der ARL

Hannover, März 2006

Sekretariat der ARL: WR IV “Umweltökonomie, Infrastruktur, Technikentwicklung“  
Leitung: Dipl.-Vw. Burkhard Lange (Lange@ARL-net.de)

Positionspapier Nr. 65  
ISSN 1611 – 9983  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (+49-511) 348 42-0 Fax (+49-511) 348 42-41  
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

# Zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bereich Raumordnung)

## Stellungnahme zu den Verfassungsänderungen zu Art. 72 Abs. 3 GG (BT-Drs. 16/813)

Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass jede Verfassungsreform, soll sie zweckmäßig und lebensnah sein, von den Eigenheiten und Sachgesetzlichkeiten ihres Regelungsgegenstands auszugehen hat. Die Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern kann sich demgemäß nur an den sachlichen Notwendigkeiten der jeweiligen Regelungsmaterien orientieren. Pauschale Verallgemeinerungen verbieten sich, weil sie zu kontraproduktiven Ergebnissen führen können und damit den Sinn der Verfassungsreform in sein Gegenteil verkehren würden. Infolgedessen ist auch die Regelungsmaterie „Raumordnung“ an Hand ihrer Eigenheiten und Sachgesetzlichkeiten zu bewerten.

### 1. Die Besonderheiten der Regelungsmaterie „Raumordnung“

Raumordnung ist nach der klassischen Definition aus dem Baurechts-Gutachten des Bundesverfassungsgerichts die „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raums. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt“. (BVerfGE 3, 407/425)

Die Besonderheit des Bereichs „Raumordnung“ gegenüber anderen in Art. 72 bis 74 GG genannten Regelungsmaterien liegt darin, dass sich die Kompetenzsphären von Bund und Ländern nicht durchgängig klar trennen lassen:

- In einem Bundesstaat bilden Bund und Länder (mit den Kommunen) den Gesamtstaat auf einem Territorium. Der Hoheitsraum eines jeden Landes ist denknötwendig zugleich ein Bestandteil des Hoheitsraums des Bundes – und umgekehrt. Es ist nicht möglich, dass die Raumordnung des Bundes in einem, in mehreren oder in allen Ländern nicht gilt, weil Bund und Länder räumlich der Gesamtstaat Bundesrepublik Deutschland sind und die Raumordnung des Bundes folglich in den Räumen der Länder ebenfalls gelten muss.
- Auch eine Trennung nach Fachbereichen ist schwer möglich, da räumliche Planung eine Gesamtplanung ist und die Fachplanungen (in ihren Raumwirkungen) aufeinander abstimmt. So wäre es beispielsweise sinnlos, wenn der Bund nach seinen Kriterien die Fernverbindungen planen würde, die Länder nach ihren eigenen, anderen Kriterien die Siedlungsstandorte ausweisen würden. Beides muss aufeinander bezogen sein.
- Diese Bezogenheit der Planungen aufeinander gilt ebenso horizontal im Verhältnis der Länder zueinander. In einem Bundesstaat kann kein Land seine räumliche Struktur ohne jede Rücksicht auf die anderen Länder planen. Das bedeutet, dass es Abstimmungsregeln und ein Mindestmaß an gleichen inhaltlichen und verfahrensmäßigen Standards geben muss.

Aus alledem ergibt sich, dass die Raumordnungen von Bund und Ländern und der Länder untereinander nicht jeweils isoliert betrachtet werden können, sondern dass es für alle einen sinnvollen Gesamtrahmen und gemeinsame inhaltliche Bezüge geben muss.

## 2. Zur funktionsgerechten Unterscheidung der Kompetenzsphären

Es kommt nunmehr darauf an, ausgehend von den grundsätzlichen Wertungen der Verfassung die Kompetenzsphären für die Regelung des Raumordnungsrechts der Sache nach zu bestimmen. Dazu bieten sich folgende Unterscheidungen an:

- Dem Bund allein obliegt die Regelung im Kompetenzbereich seiner Aufgaben, die ihm von der Verfassung zugewiesen sind (Bundesraumordnung). Als Beispiel genannt sei die Außenvertretung im völkerrechtlichen Rahmen oder (nach Maßgabe des Grundgesetzes) im supranationalen Rahmen der Europäischen Union. Ebenso gehört dazu die Selbstbestimmung über die Organisation seiner Raumordnungseinrichtungen. In diese ausschließliche Kompetenz können die Länder nicht eingreifen.
- Andererseits verfügen die Länder schon aus dem Bundesstaatsprinzip heraus über einen inhaltlichen und organisatorischen Kompetenzkern für ihre Landesplanung, der dem Regelungszugriff des Bundes entzogen ist. Dieser gehört in die ausschließliche Kompetenzsphäre der Länder (Landesraumordnung).
- Da Raumordnung definitionsgemäß eine übergeordnete und fachübergreifende Gesamtplanung ist, muss sie insoweit der Verantwortung des Bundes unterliegen, als sie die räumliche Ordnung und Entwicklung des Gesamtstaats zum Inhalt hat. Dazu bedarf es eines Mindestmaßes an gemeinsamen inhaltlichen Standards sowie an vergleichbaren instrumentellen Grundlagen. Dieser Bereich kann von den Ländern nicht zur Disposition gestellt werden.
- Darüber hinaus kennzeichnet es – wie oben dargestellt – die Raumordnung in einem Bundesstaat, dass Bund und Länder sowie die Länder unter sich in einem besonderem Maß zusammenwirken und gegenseitig Rücksicht nehmen müssen. Es bedarf daher eines normativen Mindestmaßes solcher Zusammenarbeits- und Abstimmungsregeln, um die Funktionsfähigkeit der Raumordnung im Bundesstaat zu sichern. Diese Regeln müssen bundeseinheitlich gelten und stehen sonach in der Kompetenz des Gesamtstaats.

Legt man diese aus den Sachgesetzlichkeiten der Regelungsmaterie „Raumordnung“ folgenden Erkenntnisse zu Grunde, wird erkennbar, dass es einen Kompetenzbereich des Bundes gibt, der neben der Bundesraumordnung auch eine Vollkompetenz zur „Raumplanung für den Gesamtstaat...in ihren über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen“ erfasst (BVerfGE 15, 1/16). Vor diesem Hintergrund ist ein uneingeschränktes Recht der Länder, von den in Ausfüllung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes getroffenen (Bundes)Regelungen abzuweichen, höchst problematisch. Das heißt, die bisher in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG-Änderungsentwurf vorgesehene uneingeschränkte Abweichungsklausel sollte dringend überprüft werden; denn sie bedeutet nach dem bisherigen Wortlaut, dass die Länder im Extremfall bis zur Negierung jeglicher bundesweiter Regeln „abweichen“ könnten. Dies freilich würde die Funktionsfähigkeit der Raumordnung in einem Bundesstaat aus den Angeln heben.

### 3. Eingrenzung der Abweichungsklausel

Wenn der Verfassungsgesetzgeber bei der Regelungsmaterie „Raumordnung“ die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern vornimmt, muss auch er den Sachgesetzmlichkeiten dieser Materie Rechnung tragen. Das gilt durchaus im verfassungsrechtlichen Sinn, soweit nämlich die Funktionsbedingungen von Raumordnung in Deutschland durch das Bundesstaatsprinzip geprägt werden. Insofern steht jede Abweichungsgesetzgebung der Länder unter dem verfassungsrechtlichen Vorbehalt, dass sie das Bundesstaatsprinzip nicht verletzt. Das Bundesstaatsprinzip hat, wie Art. 79 Abs. 3 GG zeigt, verfassungsrechtlich einen besonderen Stellenwert

Dies legt es nahe, die bisher uneingeschränkte Abweichungsklausel von vornherein durch den Verfassungsgeber einzugrenzen und damit dem Prinzip der „Verfassungsklarheit“ Rechnung zu tragen. Geschieht dies nicht, wären Verfassungsverstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern geradezu programmiert; die Absicht der „Föderalismusreform“, die Konfliktzonen zwischen Bund und Ländern zu minimieren, wäre hier in ihr Gegenteil verkehrt. Deshalb sollte der Verfassungsgeber den (einfachen) Gesetzgeber des Bundes und der Länder nicht in Stich lassen und es nicht darauf ankommen lassen, dass die Reichweite der Abweichungsgesetzgebung nur durch einen Verfassungsgerichtsstreit über die Umwegkonstruktionen des kollidierenden Verfassungsrechts oder gar des verfassungswidrigen Verfassungsrechts geklärt werden kann.

Die Eingrenzungen der Abweichungsklausel betreffen:

- Den ausschließlichen Kompetenzkern des Bundes (Bundesraumordnung) zur Gänze.
- Den breiten Bereich der gesamtstaatlichen Regelungen zwischen dem Kompetenzkern des Bundes und dem Kompetenzkern der Länder insoweit, als bestimmte, für die Funktionsfähigkeit der Raumordnung in einem Bundesstaat gebotene Grundlagen eines gemeinsamen Aufgabenverständnisses und gemeinsamer Zielvorstellungen erhalten bleiben müssen sowie ein Mindestmaß an kompatiblen Organisationsstrukturen, Verfahrens- und Abstimmungsregeln (raumordnerische Instrumente im weiteren Sinne) nicht unterschritten werden darf.

In Anlehnung an die bereits bei anderen Regelungsmaterien vorgesehenen Einschränkungen der Abweichungsklausel – so bei Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG-Änderungsentwurf (Naturschutz und Landschaftspflege) und bei Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG-Änderungsentwurf (Wasserhaushalt) – wird folgende Formulierung für Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG-Änderungsentwurf empfohlen:

„Raumordnung, soweit es sich nicht um die Raumordnung des Bundes oder um die Grundlagen der Raumordnung und die Grundzüge ihrer Instrumente im Bundesstaat handelt.“