

Susan Grotefels, Alexander Petschulat

## **Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung**

S. 2779 bis 2790

URN: urn:nbn:de:0156-55992639



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung

## Gliederung

- 1 Kompetenzrechtliche Grenzziehungen
- 2 Planungshoheit als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie
- 3 Grundrechte
- 4 Weitere verfassungsrechtliche Komponenten

Literatur

Den verfassungsrechtlichen Hintergrund der Raumplanung bilden die Gesetzgebungs- und Planungskompetenzen, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, das Grundrecht auf Eigentum sowie weitere verfassungsrechtliche Prinzipien. Die Raumplanung beruht auf einer Vielzahl von Kompetenztiteln. Einfluss auf die Raumplanung und ihre Teilaspekte nehmen dabei Grundrechte, Staatszielbestimmungen und grundrechtsgleiche Rechte.

## 1 Kompetenzrechtliche Grenzziehungen

---

Die Verfassung enthält zunächst verschiedene Konzepte der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Die *Raumplanung* ist in keinem dieser Modelle als eigener Kompetenztitel enthalten. Stattdessen finden sich mehrere Kompetenztitel für die *Raumordnung*, die *Bauleitplanung* und die Fachplanungen (*Fachplanungen, raumwirksame*) im Grundgesetz (GG).

### 1.1 Raumordnung

Die Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung beruht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG. Danach ist die konkurrierende Gesetzgebung dem Bund im Sinne des Art. 72 GG mit Abweichungsvorbehalt zugunsten der Länder (Art. 72 Abs. 3 GG) zugewiesen. Diese systematische Stellung ist das Ergebnis grundlegender Veränderungen durch die Föderalismusreform.

#### a) Folgen der Föderalismusreform

Bis zur Föderalismusreform im Jahre 2006 war die Raumordnung der Rahmenkompetenz des Bundes nach Art. 75 a. F. GG zugeordnet (*Geschichte der Raumordnung*). Der Bund konnte danach Rahmenvorschriften erlassen, welche in den einzelnen Bundesländern durch Landesgesetze auszufüllen waren (Grotefels/Heemeyer 2005: 1201 ff.). Die Raumordnung war damit sowohl dem Bund als auch den Ländern zugänglich und wurde durch beide gemeinsam geregelt. Inhalt der Raumordnung war und ist die Gestaltung des Raumes durch die öffentliche Hand unter Einbeziehung überörtlicher und fachübergreifender Aspekte. Abzugrenzen war und ist dieser Kompetenztitel insbesondere zum *Bodenrecht* (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), welches die örtlichen Rechtsbeziehungen des Menschen zum Grund und Boden beinhaltet. Die Rahmengesetzgebungskompetenz führte wiederkehrend zu Auslegungsfragen und beschäftigte mehrfach das Bundesverfassungsgericht (s. auch BVerfG, Urteil vom 27.07.2004, Az. 2 BvF 2/02, BVerfGE 111, 226, 252 (Juniorprofessur)). Anlässlich der Föderalismusreform wurde die Kompetenzart der Rahmengesetzgebung daher abgeschafft. Die Raumordnung unterfällt nun nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG der originär konkurrierenden Gesetzgebung im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG. Zusätzlich sieht Art. 72 Abs. 3 GG unter entsprechenden Voraussetzungen zugunsten der Länder die Möglichkeit vor, u. a. im Bereich der Raumordnung abweichende Regelungen zu erlassen (Abweichungsvorbehalt).

#### b) Kompetenzstruktur der konkurrierenden Gesetzgebung

Dem föderalistischen Grundprinzip der Verfassung (*Föderalismus*) folgend, sind die Gesetzgebungskompetenzen gemäß Art. 70 GG den Ländern vorbehalten, soweit sie nicht ausdrücklich durch das Grundgesetz dem Bund zugewiesen werden. Dies lässt ein Regel-Ausnahme-Verhältnis vermuten; in der verfassungsrechtlichen Praxis sind jedoch die Kompetenzen überwiegend dem Bund zugewiesen bzw. zwischen Bund und Ländern spezifisch aufgeteilt. Die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 GG bestimmt, dass die Kompetenz u. a. für Regelungen der Raumordnung bei den Ländern verbleibt, solange und soweit der Bund davon nicht Gebrauch macht, indem er entsprechende Regelungen erlässt. Ob und inwieweit der Bund auf den Kompetenztitel zurückgreift, obliegt seinem Ermessen. Macht er keinen oder nur teilweisen Gebrauch von der Befugnis zur Gesetzgebung, so verbleibt diese bei den Ländern. Sie können das vorhandene Bundesrecht konkretisieren und ergänzen, soweit der Bund Regelungslücken oder Konkretisierungsspielräume belassen hat (Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke 2014: Art. 72, Rn. 26). Solange und soweit der

## Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung

Bund jedoch Gebrauch von seiner Gesetzgebungskompetenz macht, tritt gegenüber den Ländern eine Sperrwirkung für die Befugnis zur Regelung der Raumordnung ein. Die Länder haben sodann gemäß Art. 72 Abs. 3 GG die Möglichkeit, von den vom Bund erlassenen Regelungen durch Gesetz abzuweichen. Zu ihren Gunsten gilt dabei eine sechsmonatige Karenzzeit, bevor das Bundesrecht in Kraft tritt; dies soll den Ländern ermöglichen, auf Bundesregelungen vor deren endgültiger Wirksamkeit zu reagieren. Durch das abweichende Landesrecht wird das Raumordnungsgesetz des Bundes insoweit in seiner Anwendung suspendiert, nicht jedoch gebrochen. Statt des Bundesrechts ist dann im jeweiligen Bundesland nur noch das abweichende Landesrecht anzuwenden. Weicht ein anderes Land nicht oder in anderer Weise ab, richtet sich die dortige Rechtslage allein nach der jeweiligen Abweichungsregelung. Wird das abweichende Landesrecht im Nachhinein wieder aufgehoben, gelangt das Bundesrecht erneut zur Anwendung. Im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht ist das jeweils spätere Gesetz maßgebend; entscheidend ist hierbei die Verkündung im Gesetzblatt (Petschulat 2014: 100 f.).

### c) Fragestellungen zur Abweichungsgesetzgebungskompetenz

Im Zusammenhang mit der Einführung des Abweichungsvorbehaltes sind in der wissenschaftlichen Diskussion verschiedene Fragestellungen aufgekommen. Uneinheitlich wird beantwortet, ob wort- oder sinngleiche Übernahmen von Bundesregelungen als Landesrecht einen zulässigen Gebrauch der Abweichungskompetenz darstellen. Regelmäßiges Motiv des Vorgehens ist die Schaffung eines einheitlichen Landesgesetzes statt bloßer landesseitiger Ergänzungsregelungen zum Bundesrecht, obgleich inhaltliche Abweichungen nicht beabsichtigt sind. Dies soll der Einheitlichkeit und Verständlichkeit des jeweiligen Landesrechts dienen (Gerstenberg 2009: 262). Bisher lediglich aus dem Bereich der Naturschutzgesetze bekannt sind sogenannte Negativgesetzgebungen (z. B. § 50 des Landesnaturschutzgesetzes Schleswig-Holsteins (LNatSchG SH)), bei denen das Landesrecht bestimmt, dass eine Regelung des Bundesrechts keine Anwendung finden soll. Diesen Negativgesetzgebungen wird entgegengehalten, dass der Abweichungsgesetzgebung ein Regelungserfordernis immanent sei; durch die schlichte Bestimmung der Nichtanwendung fehle es jedoch an einer entsprechenden Regelung (Köck/Wolf 2008: 356). Ebenfalls ist umstritten, ob die Landesgesetzgeber verpflichtet sind, zu kennzeichnen, von welcher Bundesregelung sie abweichen. Dies vereinfacht es dem Rechtsanwender im Sinne der Rechtssicherheit und Normenklarheit, das im jeweiligen Land suspendierte Bundesrecht zu ermitteln und auf diese Weise den „Flickenteppich“ aus Bundes- und Landesrecht zu ordnen. Eine ausdrückliche Verpflichtung wurde in die Kompetenznorm trotz vorheriger Beratungen jedoch nicht aufgenommen (Jarass/Pieroth 2014: Art. 72, Rn. 30 und Art. 125b). Schließlich besteht Uneinigkeit darüber, ob die Länder auch in Form von Verordnungsermächtigungen mit anschließender Rechtsverordnung abweichen können. Durch eine Verordnungsermächtigung delegiert der Gesetzgeber im Sinne des Art. 80 GG die ihm obliegende Regelungsbefugnis und ermächtigt z. B. ein Ministerium, die Regelung in Form einer Verordnung zu erlassen. Der Wortlaut des Grundgesetzes bestimmt, dass die Länder durch Gesetz abweichen können. Für die Zulässigkeit spricht aber, dass das Land ein Gesetz erlässt, welches die Abweichung ermöglichen soll (Beck 2008: 55). Dagegen spricht, dass der eigentliche Inhalt der Abweichung nicht durch das Gesetz erfolgt, sondern aufgrund des Gesetzes in Form einer Verordnung erlassen wird (Kluth 2007: Art. 72, Rn. 51). Das für das jeweilige Bundesland anzuwendende Recht ergibt sich demzufolge als Gemengelage aus Bundes- und Landesrecht. Ist Bundesrecht für einen Themenbereich der Raumordnung vorhanden, gelten dessen Regelungen. Wird das Bundesrecht durch Landesrecht konkretisiert oder ergänzt, tritt das Landesrecht neben

## Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung

das Bundesrecht und ist ergänzend anzuwenden. Sieht das jeweilige Landesrecht vom Bundesrecht abweichende Regelungen vor, so geht im Verhältnis der Regelungen das jeweils spätere Gesetz in diesem Bereich vor.

### d) Kompetenz kraft Natur der Sache für die Raumordnung des Bundes

In seinem sogenannten Baurechtsgutachten erklärte das Bundesverfassungsgericht 1954 (Rechtsgutachten vom 16.06.1954, Az. 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407, 408 ff.), dass der Kompetenztitel Raumordnung innerhalb der Rahmengesetzgebungskompetenz als Raumordnung nur der Länder zu verstehen sei, denn daneben müsse ebenso eine Raumordnung über die Landesgrenzen hinaus als übergeordnete Raumordnung des Bundes existieren. Diese Raumordnung auf Bundesebene könne bereits ihrem Wesen nach nur durch den Bund geregelt werden. Demzufolge könne sie nicht Teil eines Kompetenztitels sein, welcher durch Bund und Länder wahrgenommen werde; ein solcher Zugriff sei jedoch wesentliches Element der Rahmengesetzgebung. Als Schlussfolgerung ergab sich für das Bundesverfassungsgericht die seitdem anerkannte Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache für die *Bundesraumordnung*. Mit der Überführung des Kompetenztitels aus der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung hat dieses Argument seine Gültigkeit nicht verloren (Grigoleit 2014: 32). Auch die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG ist dem Bund sowie den Ländern eröffnet. Der Kompetenztitel Raumordnung dort bezieht sich nach überwiegender Ansicht allein auf die Raumordnung der Länder, zu deren Regelung er befugt ist. Die danebenstehende Raumordnung des Bundes ergibt sich kraft Natur der Sache und kann ausschließlich durch den Bund geregelt werden.

### e) Das Raumordnungsgesetz

Der Bund hat die novellierte Kompetenzform genutzt und am 22. Dezember 2008 (BGBl. I, 2986) das Raumordnungsgesetz (ROG) erlassen, das zuletzt durch Art. 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I, 2585) geändert worden ist. Entsprechend der Karenzzeit trat das Gesetz am 30. Juni 2009 in Kraft. Aus der Gesetzesbegründung (Deutscher Bundestag 2008: 48) ergibt sich, dass sich der Gesetzgeber bewusst für eine zurückhaltende Ausgestaltung des Kompetenztitels entschieden hat und den Ländern teils weitreichende Regelungsareale belassen wollte. Wesentliches Motiv war die Sicherstellung ausreichender Regelungen, welche individuelle Gestaltungen ermöglichen, nicht jedoch erfordern sollten. Aus der Vorgehensweise hat sich der Begriff einer Modellgesetzgebung mit Auffangfunktion herauskristallisiert (Ipsen 2006: 2804). Das Vorgehen der Länder in Reaktion auf das Raumordnungsgesetz des Bundes ist uneinheitlich. Teilweise wurden ergänzende Regelungen erlassen, aber auch erhebliche Abweichungen vorgesehen.

Das ROG (*Bundesraumordnungsrecht*) ist in vier Abschnitte gegliedert. Die Kompetenz für die jeweiligen Regelungen innerhalb des Raumordnungsgesetzes richtet sich dabei nach deren inhaltlichem Schwerpunkt (Drost/Ell/Schmid et al. 2013: 34). So finden sich im ROG Regelungen, welche auf der konkurrierenden oder der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache des Bundes beruhen. Regelungen in anderen Gesetzen (z. B. im Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)) basieren ebenfalls auf dem Kompetenztitel Raumordnung. Die jeweilige verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Regelung richtet sich allein nach deren zugrunde liegender Kompetenz.

## 1.2 Bauleitplanung

Das öffentliche  $\triangleright$  *Baurecht* untergliedert sich in Bauplanungs- und Bauordnungsrecht, wobei nur das Bauplanungsrecht Teil des Raumplanungsrechts ist. Das Bauordnungsrecht fällt als klassisches Recht der Gefahrenabwehr in die originäre Zuständigkeit der Länder (Art. 70 GG) und wird in den jeweiligen Landesbauordnungen geregelt.

Das Recht der Bauleitplanung beruht auf dem Kompetenztitel Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG und ist damit der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG unterstellt. Ein Abweichungsvorbehalt zugunsten der Länder – wie für die Raumordnung – ist nicht vorgesehen. Danach verbleiben den Ländern entsprechend der Struktur der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nur diejenigen Regelungsbereiche, welche der Bund nicht geregelt oder ausdrücklich den Ländern zugewiesen hat. Jedoch hat der Bundesgesetzgeber von der Möglichkeit der Regelung des Bauplanungsrechts nahezu umfassenden Gebrauch gemacht und entsprechende Regelungen zunächst im Bundesbaugesetzbuch und in dem früheren, seit 1987 in das Baugesetzbuch (BauGB) integrierten Städtebauförderungsgesetz vorgesehen. Den Ländern verbleiben nach dem Konzept der konkurrierenden Gesetzgebung dementsprechend nur Bereiche, welche der Bundesgesetzgeber nicht selbst geregelt hat (BVerfG, Beschluss vom 09.12.1987, Az. 2 BvL 16/84, BVerfGE 77, 288, 301; BVerwG, Urteil vom 24.02.1978, Az. IV C 12.76, BVerwGE 55, 272, 277). Mit deklaratorischer Wirkung werden die Länder durch das BauGB ermächtigt, ergänzend baurechtliche Regelungen zu erlassen. Entsprechende Öffnungsklauseln zugunsten der Länder finden sich u. a. in den §§ 9 Abs. 4, 46 Abs. 2, 104 Abs. 2, 203 Abs. 2, 249 Abs. 3 BauGB.

Die Bauleitplanung ist von der Raumordnung anhand des Kriteriums der Überörtlichkeit abzugrenzen (BVerwG, Urteil vom 16.03.2006, Az. BVerwG 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116, Rn. 64, 67). Während die Bauleitplanung unmittelbar die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden zum Gegenstand hat, ist Anknüpfungspunkt der Raumordnung die räumliche und sachliche Überörtlichkeit. Dass sich beide Rechtsgebiete jedoch faktisch auf denselben räumlichen Gegenstand beziehen, wird u. a. durch die Verknüpfung der Rechtsgebiete in § 1 Abs. 4, § 2 Abs. 2 BauGB und § 4 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 ROG deutlich. Ungeachtet des Durchgriffs auf die Bauleitplanung müssen die raumordnerischen Festlegungen auch überörtliche Interessen beinhalten. Als rechtswidrig wertet die Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 17.09.2003, Az. 4 C 14/01, BVerwGE 119, 25 ff.) daher konsequent raumordnerische Festlegungen, deren Inhalt auf bodenrechtliche Wirkungen beschränkt ist. Es fehlt dann an dem notwendigen selbstständigen Umsetzungs- und Gestaltungsspielraum, welcher das Städtebaurecht prägt (Schmitz 2015: 124, 127 ff.).

## 1.3 Fachplanungen

Die Regelungen für die Fachplanungen beruhen maßgeblich auf den fachspezifischen Kompetenztiteln. Als Beispiele für Materien des Fachplanungsrechts sind hier das Fernstraßen-, Luftverkehrs- oder Eisenbahnrecht zu nennen. Ein wesentlicher Teil der Fachplanungen beschäftigt sich demnach mit technischen, netzbasierten Infrastrukturen ( $\triangleright$  *Infrastruktur*;  $\triangleright$  *Technische Infrastruktur*) sowie deren Ausbau und Unterhalt. Anders als die zusammenfassende fachübergreifende Gesamtplanung konzentrieren sich die Fachplanungen auf eine spezielle fachliche Interessenlage. Der bodenbezogene Nutzungsanspruch ist dabei sektoral ausgerichtet. Die Gesetzgebungskompetenzen für die Raumordnung oder Bauleitplanung können nicht für Regelungen der Fachplanungen herangezogen werden, soweit spezialgesetzliche Kompetenzen bestehen.

## Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung

Im Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebung nach Art. 71 GG werden die Kompetenzen zum Erlass von Regelungen ausschließlich dem Bund zugeordnet. Dieser kann jedoch seinerseits durch ein Bundesgesetz die Länder ermächtigen, für diesen Bereich Regelungen zu erlassen; die ausschließliche Bundeskompetenz wird in diesem Fall durch den Bund wahrgenommen und zugunsten der Länder delegiert. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1-14 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz u. a. für folgende Fachplanungen:

- ▷ *Luftverkehr*
- Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen, den Bau, den Unterhalt und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege (▷ *Schienenverkehr*)
- Postwesen und Telekommunikation
- Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, Errichtung und Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe

Fachplanungen, die der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 72, 74 GG unterliegen, sind z. B.:

- ▷ *Bergbau*
- Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (▷ *Landwirtschaft*; ▷ *Forstwirtschaft*)
- ▷ *Küstenschutz*
- Bau und Unterhalt von Landstraßen für den Fernverkehr
- Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind
- Abfallwirtschaft (▷ *Abfallwirtschaft*, *Kreislaufwirtschaft*), Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (▷ *Luftreinhalt- und Lärminderungsplanung*; ▷ *Immissionsschutz*)
- ▷ *Naturschutz* und Landschaftspflege
- Wasserhaushalt (insbesondere Planfeststellung für die ▷ *Wasserwirtschaft* und Festsetzung von Wasserschutzgebieten)

Nicht in den Kompetenztiteln aufgeführt und damit gemäß Art. 70 GG originäre Angelegenheit der Länder ist z. B. die Fachplanung des Kulturrechts, insbesondere der Bereich ▷ *Denkmalschutz/ Denkmalpflege*.

### 1.4 Gesetzgebungskompetenzen für die Regelung des Verwaltungsverfahrens

Nach Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze aus, soweit das Grundgesetz nicht etwas anderes bestimmt. Nach Art. 84 Abs. 1 GG regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, wenn sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen. Dieser Grundsatz prägt auch die Kompetenzen für die Regelung des Verwaltungsverfahrens im Bereich der Raumplanung. Ausnahmen ergeben sich jedoch u. a. im Bereich der Bundesraumordnung.

Die Raumordnungspläne für den Gesamttraum und die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ; ▶ *Maritime Raumordnung*) beruhen auf der ausschließlichen Bundeskompetenz kraft Natur der Sache. Im Fachplanungsrecht sind insbesondere Infrastrukturkompetenzen regelmäßig der Wahrnehmung durch den Bund vorbehalten. Dies ergibt sich aus Art. 87 GG über die Zuweisung bundeseigener Verwaltung (z. B. für Bundeswasserstraßen) oder aus Art. 85 GG über die Bundesauftragsverwaltung (z. B. für Bundesfernstraßen) (Henckel/von Kuczkowski/Lau et al. 2010: 536 ff.). Den Gemeinden steht ihre Planungshoheit aufgrund Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zu.

## 2 Planungshoheit als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

---

Die verfassungsrechtlich verankerte kommunale Selbstverwaltungsgarantie (▶ *Kommunale Selbstverwaltung*) gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sichert den Gemeinden die Planungshoheit für den Bereich der Bauleitplanung. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zugunsten der Gemeinden und Gemeindeverbände (▶ *Gebietskörperschaft*) wird teilweise als grundrechtsgleiches Recht (Jarass/Pierothe 2014: Art. 28, Rn. 11) oder als institutionelle Garantie (BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988, Az. 2 BvR 1619/83, BVerfGE 79, 127, 143) angesehen. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet insbesondere das Recht, im Rahmen der Gesetze die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln. Dieses Recht garantiert zunächst die abstrakte institutionelle Existenz der Gemeinden und Gemeindeverbände, nicht jedoch die Existenz einer konkreten Gemeinde (Schoch 2013: 1. Kap., Rn. 22 f.). Des Weiteren wird die eigenverantwortliche Wahrnehmung der örtlichen oder darüber hinaus der durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben gesichert. Die örtliche Allzuständigkeit bezieht sich auf Interessen und Angelegenheiten, welche die Einwohner der Gemeinde aus ihrer örtlichen Verbundenheit heraus betreffen. Schließlich wird die effektive Möglichkeit der Wahrnehmung der Rechte durch entsprechenden Rechtsschutz flankiert (Stern 1984: 409). Die Selbstverwaltungsgarantie gilt dabei jedoch nicht grenzenlos, sondern im Rahmen der Gesetze. Dieser Rahmen umfasst förmliche Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen (BVerfG, Beschluss vom 23.06.1987, Az. 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107, 114 ff.). Durch diesen Gesetzesvorbehalt können die Zuständigkeit der Gemeinde und ihre eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung eingeschränkt werden.

Die entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie finden ihrerseits Grenzen durch den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Beschluss vom 07.05.2001, Az. 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332, 365) verwendet den Begriff des Wesensgehaltes, um den Kernbereich zu beschreiben. Dem wird entgegengehalten, dass die Abgrenzung zwischen Kern- und Randbereichen kaum systematisch nachvollziehbar ist und der Bereich durch Einzelfallrechtsprechung geprägt wird (Sachs 2014: Art. 28, Rn. 64). Darauf basierend wird teilweise eine systematische(re) Verhältnismäßigkeitsprüfung gefordert (Püttner 2008: § 144, Rn. 31). Nach den bisherigen Entwicklungslinien der Rechtsprechung muss die Bedeutung des Kernbereichs als rudimentär angesehen werden (Frank/Langrehr 2007: 35).



## Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung

Zentraler Ausdruck der Selbstverwaltungsgarantie für die Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ist die ihnen obliegende Planungshoheit für das jeweilige Gemeindegebiet (BVerfG, Beschluss vom 07.10.1980, Az. 2 BvR 584, 598, 599, 604/76, BVerfGE 56, 298, 313). Die Gemeinden können dieses Recht überörtlichen Planungen entgegenhalten. Grundsätzlich steht den Gemeinden planerische Gestaltungsfreiheit zu und sie können über die Verwendung und Nutzung des Bodens auf ihrem Gemeindegebiet eigenverantwortlich entscheiden. Die Planungshoheit kann dabei jedoch nicht grenzenlos gewährt werden, da das Gemeindegebiet zugleich Gegenstand regionaler und überregionaler (Fach-)Planung ist. Aufgrund der Wechselwirkung der Ansprüche an den Boden und der kompetenziellen Befugnisse ist dabei die Verhältnismäßigkeit zu wahren und den Gemeinden jedenfalls ein substanzhaltiger Bereich für ihre Planung zu belassen.

Die kommunale Bauleitplanung ist nicht nur in das System überörtlicher Planung eingebettet, sondern es gibt auch Wechselwirkungen mit den angrenzenden Gemeinden (Frank/Langrehr 2007: 166 ff.). Aus dieser Sachlage heraus hat die Gemeinde das Recht, an den Planungen anderer Träger beteiligt zu werden, welche das örtliche Gemeindegebiet betreffen. Die konkrete Beteiligung erfolgt insbesondere durch Information oder Anhörung und ist einfachgesetzlich ausgestaltet. Obgleich das Bundesverfassungsgericht betont, dass eine Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung unzulässig sei, fällt die Planungshoheit der Gemeinde nicht vollständig in den geschützten Kernbereich (BVerfG, Beschluss vom 23.07.1987, Az. 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107, 119). Für den Bebauungsplan wird angenommen, dass er aufgrund seiner kleinmaschigen Parzellenschärfe dem unantastbaren Kernbereich zuzuordnen ist. Ob dies auch für den Flächennutzungsplan gilt, ist dagegen umstritten. Für eine Einbeziehung in den geschützten Kernbereich könnte u. a. das Entwicklungsgebot und die damit faktische Wirkung auf die Bebauungspläne (Bartram 2012: 227 ff.) sprechen.

## 3 Grundrechte

---

Der Einfluss der verfassungsrechtlichen Grundrechte auf die Raumplanung ist nicht auf die widerstreitenden Interessen der Gemeinnützigkeit und des privaten Eigentumsschutzes nach Art. 14 GG begrenzt, wird jedoch durch diesen wesentlich bestimmt.

### 3.1 Eigentumsgarantie

Von den Grundrechten gewährleistet Art. 14 Abs. 1 GG sowohl institutionell das private Eigentum als auch für den Einzelnen das subjektive Recht als Eigentümer. Im Bereich der Raumplanung wirkt sich die *Eigentumsgarantie* unterschiedlich in den jeweiligen Bereichen aus. Dem Gesetzgeber ist dabei durch Art. 14 Abs. 1 und 2 GG die Aufgabe übertragen worden, Rechte und Pflichten des Eigentums inhaltlich auszugestalten. Für das Baurecht folgt aus dem Grundeigentum die bauliche Nutzbarkeit eines Grundstücks, welche als Baufreiheit bezeichnet wird. Diese grundsätzliche Nutzbarkeit wird insbesondere durch Normen des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts ausgestaltet, aber auch eingeschränkt. Im heutigen Regelungssystem sind die regelungsfreien Befugnisse des Grundeigentümers aufgrund der erheblichen Regelungsdichte weitestgehend obsolet. Art. 14 Abs. 3 GG regelt schließlich die Voraussetzungen für eine Enteignung.

### 3.2 Sonstige Grundrechte

Darüber hinaus wird das Raumplanungsrecht auch durch den Einfluss anderer Grundrechte geprägt. Insbesondere der Bereich abwägungserheblicher Belange ist gekennzeichnet durch den Einfluss der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG, der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG sowie der positiven und negativen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet nach Art. 11 GG.

## 4 Weitere verfassungsrechtliche Komponenten

---

Partiellen Einfluss auf die Raumplanung nehmen darüber hinaus weitere Prinzipien, welche sich aus der Verfassung ergeben oder auf diese gestützt werden.

### 4.1 Umweltschutz

In Art. 20a GG werden der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen und der Tierschutz als Staatszielbestimmung formuliert. Eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den Umweltschutz besitzt der Bundesgesetzgeber hingegen nicht. Vielmehr sind diesbezüglich verschiedene Teilgebiete als separate Kompetenztitel ausgewiesen (▷ *Umweltrecht*). Zu nennen sind in diesem Zusammenhang aus dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 GG) die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung, der Naturschutz und die Landschaftspflege und der Wasserhaushalt. Belange des Umweltschutzes tangieren die Raumplanung im Bereich von Umweltzielkonflikten, welche beispielsweise durch Infrastrukturplanungen, wie der Windenergie, zugunsten des Klimaschutzes hervorgerufen werden. Darüber hinaus werden auch in den Bereichen der traditionellen Fachplanungen (Schienenwege, Straßenplanung, Luftverkehrsstandorte) die Einflüsse und Verpflichtungen zugunsten des Umweltschutzes relevant (Schoch 2013: 5. Kap., Rn. 24 ff.).

### 4.2 Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip

Für die Raumplanung ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG die Anforderung der Bestimmtheit, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und damit einhergehend das Abwägungsgebot (▷ *Abwägung*). Besonders mit Blick auf die Ziele der Raumordnung (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) ergibt sich daraus, dass ihre Festlegungen hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar sein müssen. Entscheidend ist dabei nicht die Perspektive des Absenders, sondern allein diejenige des Adressaten des Zieles. Dieser muss aus der Zielformulierung den an ihn gerichteten Inhalt der Zielaussage unter dem Aspekt der Rechtssicherheit bestimmen können (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 22 ff.). Inwieweit die Begründung des Ziels an der Sicherstellung hinreichender Bestimmtheit teilnimmt, ist fraglich, da anerkanntermaßen der Begründung selbst keine Rechtskraft zukommt. Steht diese in Widerspruch zum Inhalt des Ziels, so ist allein die Zielaussage maßgeblich (BVerwG, Urteil vom 18.03.2004, Az. 4 CN 4.03, BVerwGE 120, 239 ff.). Der Bestimmtheitsgrundsatz steht dabei jedoch mit dem Gebot planerischer Zurückhaltung gegenüber nachgeordneten Ebenen in einem Spannungsverhältnis. Insbesondere im Bereich der kommunalen Bauleitplanung ist aufgrund

## Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung

der durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Selbstverwaltungsgarantie nur im erforderlichen Maße einzugreifen. Werden aus diesen widerstreitenden Interessen heraus Ziele nur grob formuliert, handelt es sich dabei nicht automatisch um einen Verstoß gegen Verfassungsrecht (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 3, Rn. 29).

Darüber hinaus ist in Art. 20 Abs. 1 GG das Sozialstaatsprinzip verankert. Diese Staatszielbestimmung begründet grundsätzlich keine individuellen einklagbaren Ansprüche, sondern bestimmt das strukturelle Handeln der staatlichen Gewalten (BVerfG, Beschluss vom 08.06.2004, Az. 2 BvL 5/00, BVerfGE 110, 412, 445). Für die Raumplanung erlangt dies besondere Bedeutung im Bereich der *Daseinsvorsorge*. Einfachgesetzliche Konkretisierung findet das Sozialstaatsprinzip z. B. in § 1 Abs. 2 ROG, wonach Leitvorstellung der Raumordnung auch die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (*Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*) in den Teilräumen ist.

### 4.3 Einfluss der Gemeinschaftsaufgaben

Inhaltliche Einflüsse auf die Raumplanung können sich auch aus der Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG durch Bund und Länder ergeben. Der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben umschreibt eine spezifische Form der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in einem Bundesstaat, die im Hinblick auf einige Aufgabenbereiche der Fachplanung und für spezielle Zuschüsse des Bundes an die Länder und Gemeinden bedeutsam ist (Oebbecke 2008: § 136, Rn. 148).

Die Berechtigung des Bundes, im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben Regelungen zu erlassen, tritt dabei neben die ursprünglichen Kompetenzen nach Art. 70 ff. GG. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ umfasst die Harmonisierung wesentlicher Unterschiede in der Wirtschaftsleistung durch Stärkung der Wirtschaftskraft und den Ausbau der Infrastruktur. Die Förderung muss nicht auf ein Bundesland beschränkt bleiben, darf jedoch nicht bundesweit ausgebracht werden, da jedenfalls dann der regionale Bezug fehlt (Sachs 2014: Art. 91a, Rn. 25). Als weitere Gemeinschaftsaufgabe ist in Art. 91a Abs. 1 GG die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vorgesehen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben werden die Einzelheiten durch eine gemeinsame Rahmenplanung koordiniert, die Einfluss auf Raumordnungspläne nehmen kann (Jarass/Pieroth 2014: Art. 91a, Rn. 1 ff.).

### 4.4 Verteilung des Steueraufkommens

Die Gewährleistung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Sinne des Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG durch eine vertikale Ertragsaufteilung der Gemeinschaftssteuern zwischen Bund und Ländern wird durch das Sozialstaatsprinzip getragen. Obgleich dieses Grundprinzip der föderalen Finanzverfassung aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe nur wenige Konturen aufweist, lässt es dennoch die Vorrangigkeit des Bundes für die Förderung einheitlicher Lebensverhältnisse erkennen (von Mangoldt/Klein/Starck 2010: Art. 106, Rn. 90 f.).

## Literatur

---

- Bartram, G. (2012): Die Ziele der Raumordnung: Ein Planungsinstrument im Spannungsfeld zwischen gewachsenem Steuerungsanspruch und verfassungsrechtlichen Anforderungen. Baden-Baden. = Studien zu Staat, Recht und Verwaltung 20.
- Beck, L. (2008): Die Abweichungsgesetzgebung der Länder aus staatsrechtlicher, rechtsvergleichender und dogmatischer Sicht. Baden-Baden. = Nomos-Universitätschriften – Recht 606.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2008): Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG). Drucksache 563/08. Berlin.
- Drost, U.; Ell, M.; Schmid, J.; Nußbaumer, I.; Schindler, E. (2013): Das neue Bayerische Wassergesetz. In: Bayerische Verwaltungsblätter 59 (2), 33-44.
- Frank, G.; Langreher, H.-W. (2007): Die Gemeinde: Verfassung, Planung, Wirtschaft und das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Festschrift zum 70. Geburtstag von Heiko Faber. Tübingen.
- Gerstenberg, K. (2009): Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform. Berlin. = Schriften zum öffentlichen Recht 1144. Berlin.
- Grigoleit, K. J. (2014): Trassensicherung für Höchstspannungsleitungen – Bundesfachplanung nach NABEG. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Windenergie und Netzausbau im Planungsrecht: Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 6. September 2012. Berlin, 26-39.
- Grotefels, S.; Heemeyer, C. (2005): Verfassungsgrundlagen der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1201-1206.
- Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.) (2010): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Ipsen, J. (2006): Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle. In: Neue Juristische Wochenschrift 59 (39), 2801-2806.
- Jarass, H.-D.; Pieroth, B. (Hrsg.) (2014): Grundgesetz – Kommentar. München.
- Kluth, W. (Hrsg.) (2007): Föderalismusreformgesetz. Baden-Baden.
- Köck, R.; Wolf, W. (2008): Grenzen der Abweichungsgesetzgebung im Naturschutz. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 27 (4), 353-359.
- Oebbecke, J. (2008): § 136 Verwaltungszuständigkeit. In: Isensee, J.; Kirchhoff, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band 6: Bundesstaat. Heidelberg, 743-810.
- Petschulat, A. (2014): Die Regelungskompetenzen der Länder für die Raumordnung nach der Föderalismusreform. Berlin.
- Püttner, G. (2008): § 144 Kommunale Selbstverwaltung. In: Isensee, J.; Kirchhoff, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band 6: Bundesstaat. Heidelberg, 1141-1174.

## Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung

Sachs, M. (2014): Grundgesetz – Kommentar. München.

Schmidt-Bleibtreu, B.; Hofmann, H.; Henneke, H.-G. (Hrsg.) (2014): Grundgesetz – Kommentar. Köln.

Schmitz, H. (2015): Verfassungsrechtliche Anforderungen an die raumplanerische Ansiedlungssteuerung des großflächigen Einzelhandels. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 38 (2), 124-131.

Schoch, F. (2013): Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin.

Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG): Kommentar. München.

Stern, K. (1984): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung. München.

von Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, C. (2010): Kommentar zum Grundgesetz. München.

## Weiterführende Literatur

---

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover.

Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Rechtsgutachten. Wiesbaden. = Schriftenreihe der Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften 1.

Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht: Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht. München.

Ritter, E.-H. (2006): Das uneingeschränkte Abweichungsrecht nach Art. 72 Abs. 3 GG: Notwendige Bemerkungen zum Bereich der Raumordnung. In: ARL-Nachrichten (3), 12-14.

Spiecker, M. (1999): Raumordnung und Private: Die Bindungswirkungen der Ziele und Grundsätze der Raumordnung bei Zulassungsentscheidungen über private Vorhaben. Zugleich ein Beitrag zur raumordnerischen Steuerung von Kiesabgrabungen. Berlin. = Schriften zum öffentlichen Recht 788.

Ziekow, J. (2014): Handbuch des Fachplanungsrechts: Grundlagen, Praxis, Rechtsschutz. München.

Bearbeitungsstand: 05/2017