

A Kommentar

A1 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg

A2 Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart

Einführung

Übersicht	Rn.	
I.	Historische Entwicklung	1
1.	Das Baurechtsgutachten	1
2.	Das Landesplanungsgesetz 1962	2
3.	Der erste Landesentwicklungsplan.	3
4.	Die Neufassung LPLaG 1972.	4
5.	Die Neufassung LplG 1983	5
6.	Der zweite Landesentwicklungsplan.	6
7.	Verband Region Stuttgart.	7
8.	Änderungen zur Jahrtausendwende.	9
9.	Der Landesentwicklungsplan 2002.	12
10.	Gründung des Verbandes Region Rhein-Neckar	13
11.	Staatsvertrag Donau-Iller	14
12.	Aktuelle Novellen.	15
II.	Anwendungshinweise.	16
1.	Das Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform.	16
2.	Die konkurrierenden Konstellationen im Land.	27
3.	Die Vollregelung durch den Bund (ROG)	30
4.	Reaktionen des Landesgesetzgebers	33
5.	Übersichtstabelle	38

I. Historische Entwicklung

1. Das Baurechtsgutachten

Das Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg enthält Regelungen über die Raumordnung und die Landesplanung. Für die Ausbildung der Rechtsmaterie im Nachkriegsdeutschland war das **Baurechtsgutachten** des Bundesverfassungsgerichts aus dem **Jahr 1954** einer der entscheidenden Ausgangspunkte.¹ Auf Antrag des Bundestages, des Bundesrats und der Bundesregierung äußerte sich das Plenum des höchsten deutschen Gerichts zur Abgrenzung des Städtebaurechts als Teil des Bodenrechts von der Raumordnung und zu den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes und der Länder in diesen Rechtsgebieten. Zur Materie „**Bodenrecht**“ gehören nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand der rechtlichen Ordnung haben, also die rechtliche Beziehung des Menschen zum Grund und Boden regeln.² Das sind u. a. die vorbereitende und die verbindliche Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan). Die überörtliche Planung fällt unter den Begriff der **Raumordnung**. „Diese ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfäl-

1 Gutachten vom 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52; BVerfGE 3, 407.

2 BVerfGE 3, 407 Rn. 74.

tige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt.“¹ Für die Raumordnung und die Landesplanung besaß der Bund damals die Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Nr. 4 GG. Da die Raumordnung an Ländergrenzen nicht haltmacht, erkannte das Bundesverfassungsgericht eine **Vollkompetenz** des Bundes für die Raumplanung im Gesamtstaat (**Bundesraumordnung**) kraft Natur der Sache an. Daraus ergab sich für den Bund die ausschließliche Kompetenz für die Bundesraumordnung und die Rahmenkompetenz für die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen.² Für den Rest der Rechtsmaterie lag die Gesetzgebungsbefugnis bei den Ländern.

2. Das Landesplanungsgesetz 1962

- 2 Mit dem Landesplanungsgesetz vom 19.12.1962 (**LplG 1962**, GBl. 1963 S. 1) nutzte der Landtag Baden-Württemberg seine Kompetenz zur Regelung der Landesplanung. Gegenstand und Aufgabe der Landesplanung ist danach die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung im Land (§ 1 II LaplaG 1962). Als Mittel der Landesplanung nannte § 9 LaplaG 1962 die Beratung von Planungsträgern, Entwicklungspläne, Regionalpläne und vorläufige Anordnungen. Wichtigster Entwicklungsplan war der für das gesamte Land geltende **Landesentwicklungsplan**. Die regionalen Planungsgemeinschaften³ konnten für ihr Plangebiet oder Teile ihres Plangebiets **Regionalpläne** ausarbeiten (§ 17 I LaplaG 1962). Auf Antrag der regionalen Planungsgemeinschaften konnten die Regionalpläne von der obersten Landesplanungsbehörde (damals das Innenministerium) im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien und nach Anhörung des Landesplanungsrats für unbedenklich erklärt werden (§ 18 LaplaG 1962). Zu regionalen Planungsgemeinschaften konnten sich Gemeinden und Landkreise zusammenschließen (§ 7 II Satz 1 LaplaG 1962). Schon in den 1950er Jahren hatten sich kommunal verfasste, privatrechtlich organisierte interkommunale Kooperationen gebildet. Die bei Inkrafttreten des Landesplanungsgesetzes bereits bestehenden **regionalen Planungsgemeinschaften** hat der Gesetzgeber – unter bestimmten Voraussetzungen – anerkannt (§ 24 LaplaG 1962). Mit dem Gesetz waren einige bemerkenswerte **Grundentscheidungen** verbunden: Der Gesetzgeber gestaltete das durch die Verfassung und das Bundesverfassungsgericht vorgegebene **Mehrebenensystem** räumlicher Planung mit der Bundesraumordnung, der Landesplanung, gegliedert in die Entwicklungspläne und die Regionalpläne, sowie darunter die kommunalen Bauleitpläne. Die Regionalplanung wurde (mittelbar) **kommunal** organisierter Teil der staatlichen Landesplanung. Die von unten gewachsenen regionalen Planungsgemeinschaften erhielten eine gesetzliche Bestätigung. Die Landesplanung konnte nun darangehen, die Pläne zu erarbeiten.

3. Der erste Landesentwicklungsplan

- 3 Am 22.06.1971 beschloss die Landesregierung den **Landesentwicklungsplan** Baden-Württemberg und legte ihn dem Landtag vor.⁴ Der Landtag beschloss am 11.04.1972 die Verbindlicherklärung.⁵ In der „**Blütezeit der räumlichen Gesamtplanung**“⁶ enthielt

1 BVerfGE 3, 407 Rn. 78.

2 BVerfGE 3, 407 Rn. 87.

3 Zu ihrer Geschichte Schmitz, in: ARL [Hrsg.], Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182, 1991, S. 82 ff. (83 ff.).

4 LT-Drs. V-5400.

5 GBl. S. 169.

6 Blotevogel, in: ARL, Grundriss, S. 134.

der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 1971 einen **doppelten Steuerungsanspruch**: innerhalb des sich ausbildenden Mehrebenensystems der räumlichen Planung (**horizontal**) und gegenüber den Fachpolitiken der Ressorts (**vertikal**). Dieser **überkomplexe** Ansatz führte zu relativ unbestimmten Aussagen, deren Steuerungsleistung von der Durchsetzungskraft der Raumordnungsbehörden im Verwaltungsalltag abhing. Der Plan war auf Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft ausgelegt. Mit der Finanzplanung und dem Gesamtkonzept zur Verwaltungsreform gemeinsam sah die Landesregierung „das **Grundgerüst** der Planung in Baden-Württemberg nunmehr **errichtet**“.¹ Der Plan gliederte sich in drei Teile:

- Allgemeine Grundsätze und Entwicklungsziele (Teil 1),
- Grundsätze und Ziele der Landesplanung für die Sachbereiche (Teil 2) und
- Ziele der Landesplanung für räumliche Bereiche (Teil 3).

Teil 1 enthielt klassische raumordnerische Kategorien wie zentrale Orte, Verflechtungsbereiche und Entwicklungsachsen. Teil 2 widmete sich allen relevanten landesspezifischen Politikfeldern, etwa dem Bezugspreis für Erdgas (2.631), dem Bildungswesen (2.82) oder der Sozial- und Jugendhilfe (2.10). Teil 3 transformierte die allgemeinen (politischen) Ziele auf die einzelnen Räume, indem er etwa forderte, im Raum Sulzbach an der Murr-Gaildorf die nicht landwirtschaftlichen Erwerbsgrundlagen zu vermehren (PS 3.1.43) oder die Mineral- und Heilbäder in Stuttgart zu sichern (PS 3.1.6). Dem umfassenden Politikansatz entsprechend forderte der Landesplanungsrat in seiner Stellungnahme² die Ergänzung durch Fachplanungen und öffentliche Investitionsprogramme.

4. Die Neufassung LPlG 1972

Mit dem Zweiten Gesetz zur Verwaltungsreform hat das Land am 26.07.1971³ das Landesplanungsgesetz 1962 neu gefasst und am 25.07.1972 neu bekannt gemacht.⁴ Das Gesetz hat elf **Regionalverbände** errichtet⁵, als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfasst (§ 8 LPlaG 1972) und sie zur Aufstellung und Fortschreibung von Regionalplänen verpflichtet (§ 28 I, IV LPlaG 1972). Zudem durften sie von den Stadt- und Landkreisen weisungsfreie Aufgaben übernehmen (§ 9 II LPlaG 1972). Damit entschied sich der Südweststaat für **kommunal verfasste Körperschaften**, die einen Teil der staatlichen Aufgabe Landesplanung erledigen (vgl. § 23 LPlaG 1972: Regionalpläne als Mittel der Landesplanung). Zudem legte das LPlaG 1972 die Landesplanungsbehörden und den Landesplanungsbeirat fest. Zu den Mitteln der Landesplanung bestimmte das Gesetz daneben die Beratung von Planungsträgern, die Entwicklungspläne, d. h. den Landesentwicklungsplan und fachliche Entwicklungspläne, sowie die Untersuchung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen. Dem damaligen **umfassenden Koordinierungsverständnis** der Landesplanung entsprechend erhielt die oberste Landesplanungsbehörde, das Innenministerium (§ 2 I LPlaG 1972), eine Beratungs- und Koordinierungsbefugnis für die landesplanungsrelevanten Planungen der übrigen Ministerien (§ 24 I LPlaG 1972). Eine interessante Neuerung brachte zudem § 33 LPlaG 1972: Die Landkreise bekamen die Pflicht zur Erstellung von Entwicklungs-

1 Schreiben des Ministerpräsidenten vom 15.07.1971, LT-Drs. V-5400 S. 1.

2 15.03.1971, LT-Drs. V-5400, S. 254 f.

3 GBl. S. 336.

4 GBl. S. 460; dazu Scheurer/Angst, Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg, Stuttgart 1973.

5 Die Regionalplanung für die Region Donau-Iller blieb einem Staatsvertrag mit Bayern vorbehalten, § 7 II LPlaG 1972; die Regionalverbände lösten die mittlerweile 20 regionalen Planungsgemeinschaften ab.

programmen, in denen Maßnahmen des Kreises und der Gemeinden zur Verwirklichung der in den Regionalplänen festgelegten Ziele nach Dringlichkeit und unter Angabe des voraussichtlichen Finanzbedarfs zusammenfassend dargestellt werden mussten.

5. Die Neufassung LplG 1983

- 5 Im Jahr 1983 wurde das Landesplanungsgesetz im Ganzen neu erlassen.¹ Es bestätigte die Organisation der Regionalverbände. Ihre Aufgaben erweiterten sich im Hinblick auf die **Umsetzung der Regionalpläne**. Dazu gehörten die Beratung der Träger der Bauleitplanung, die Frühabstimmung der Planungen und das regionale Konfliktmanagement. Die Regionen als Teil der Landesplanung verstanden sich aber auch als Interessensvertreter ihrer Raumschaft der Landesregierung und dem Staat gegenüber. Darin zeigt sich das (z.T. produktive) **Spannungsverhältnis** zwischen der kommunalen Trägerschaft und der staatlichen Planungsaufgabe. Das LplG 1983 sah als Mittel der Raumordnung und Landesplanung die Entwicklungspläne (Landesentwicklungsplan und fachliche Entwicklungspläne), die Regionalpläne, deren Inhalt § 8 LplG 1983 näher bestimmte, die Umsetzung der Planung, die Mitwirkung der Regionalverbände bei den Fachplanungen des Landes sowie die Erfassung und Auswertung raumbedeutsamer Maßnahmen. Zur Umsetzung der Planung diente das Raumordnungsverfahren (§ 13 LplG 1983), das schon durch die Novelle vom 06.05.1975² eingeführt wurde. Mit dieser Novelle hat der Gesetzgeber auch das Raumordnungskataster bei den höheren Raumordnungsbehörden, den Regierungspräsidien, errichtet (§ 19 LplG 1983). Eine Neuerung enthielt § 17 LplG 1983, der den Ministerien erlaubte, die Regionalverbände mit der Ausformung ihrer raumbedeutsamen Fachplanungen zu beauftragen. Die fortschreitende **rechtliche Professionalisierung** des Landesplanungsrechts zeigt sich insbesondere in § 8 LplG 1983. Die Regionalpläne konnten nun Ziele und Grundsätze der Raumordnung vorschreiben. In Abs. 2 und 3 wurde nicht mehr der Mindestinhalt, sondern der Maximalinhalt der Regionalpläne festgelegt. Durch die Rücknahme der Weisungsmöglichkeiten der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde, jetzt in § 8 IV, erhielten die Regionalverbände eine **verstärkte planerische Selbstständigkeit** gegenüber dem Land Baden-Württemberg.³

6. Der zweite Landesentwicklungsplan

- 6 Der durch Verordnung der Landesregierung vom 12.12.1983 für verbindlich erklärte Landesentwicklungsplan 1983 (**LEP BW 1983**)⁴ trat am 11.02.1984 in Kraft. Im Vordergrund standen nun die **Bekämpfung der Arbeitslosigkeit** und der **Umweltschutz**.⁵ Der Plangeber wollte nicht mehr, wie vor zwölf Jahren, eine überbordende Entwicklung steuern, sondern den Folgen einer Stagnation entgegenwirken. Seine Gliederung folgte dem bewährten Muster: Teil 1 enthielt die allgemeinen Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung für das ganze Land, Teil 2 formulierte Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Sachbereiche und Teil 3 legte die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Regionen fest. Der tief gestaffelte Teil 2 enthielt teilweise sehr konkrete Vorgaben für verschiedene Sachberei-

1 LplG vom 10.10.1983, GBl. S. 621, dazu Schmitz in: ARL [Hrsg.], Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 182, 1991, S. 82 ff. (91 ff.).

2 GBl. S. 257.

3 Zu Einzelheiten AKT, Landesplanungsrecht, § 8 Rn. 5, 7, 13.

4 GBl. 1984 S. 37.

5 LEP BW 1983, Vorwort, S. IV.

che, die unmittelbar steuerungsrelevant für einzelne Vorhaben sein konnten. Hervorzuheben sind beispielsweise PS 2.2.34 mit Vorgaben für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten und einer sehr ausführlichen und zukunftsweisenden Begründung,¹ PS 2.6.2 zur Ansiedlung von Großkraftwerken oder PS 2.7.33 über die Erschließung von Wasservorkommen im Raum westlich von Graben-Neudorf.

7. Verband Region Stuttgart

Durch Gesetz vom 07.02.1994² hat das Land den **Verband Region Stuttgart (VRS)** 7 gegründet.³ Zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Mittlerer Neckar wurden drei wesentliche Neuerungen eingeführt.⁴

- Neben der Regionalplanung erhielt der Verband **weitere Pflichten** (§ 3 GVRSt): Landschaftsrahmenplanung, Regionalverkehrsplanung, Trägerschaftsaufgaben im regionalbedeutsamen ÖPNV, Teilaufgaben der Abfallentsorgung sowie die Trägerschaft und Koordinierung der regionalbedeutsamen Wirtschaftsförderung und des regionalen Tourismus-Marketings. Zugriffsrechte wurden u. a. bei der Messebeteiligung eingeräumt.
- Zur Herausbildung und Stärkung der regionalen Identität diente die **Direktwahl** der Mitglieder der Regionalversammlung (Regionalräte).
- Die **Regionalplanung** ging auf den Verband Region Stuttgart über und wurde in ihrer Durchsetzungsfähigkeit durch die Möglichkeit eines (beschränkten) Planungsgebots gestärkt.

Damit entstand eine neue Körperschaft des öffentlichen Rechts, die in ihrer Aufgabenstruktur, ihrem politischen Gewicht und ihrem Finanzvolumen aus der Reihe der Regionen weit herausragte.

Durch das Gesetz über die Weiterentwicklung des VRS vom 18.10.1999⁵ erhielt der 8 Verband **weitere Zuständigkeiten** und Befugnisse.⁶ Strategisch das größte Gewicht besaß die Ausweitung der Aufgabenträgerschaft vom S-Bahn-Verkehr auf den gesamten **regionalbedeutsamen Schienenpersonennahverkehr** mit Ziel und Quelle in der Region (§ 4 I GVRSt). Hinzu kamen die Konzeption und Planung eines Landschaftsparks Mittlerer Neckar, qualifizierte Anhörungsrechte bei der Abfallwirtschaftsplanung, die Möglichkeit zur Übernahme weisungsfreier Planungsaufgaben, die generelle Befugnis zum Erlass eines Planungsgebots und eine beschränkte Klagebefugnis bei regionalplanwidrigen Verwaltungsakten. Damit vergrößerte sich die Zuständigkeitsdifferenz zwischen dem VRS und den anderen Regionalverbänden. Kleine Erweiterungen der Zuständigkeiten brachte das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des VRS vom 03.11.2004.⁷

8. Änderungen zur Jahrtausendwende

Am Beginn des neuen Jahrtausends standen zwei größere Novellen des Landespla- 9 nungsgesetzes und sachnaher Gesetze. Die Novelle 2001 entschied über die Weiterentwicklung der elf anderen Regionen, die Neufassung 2003 konzentrierte sich stärker

1 LEP BW 1983, S. 149 ff.

2 GBl. S. 92.

3 Dazu Groß, VBlBW 1994, 429.

4 Vgl. LT-Drs. 11/3067.

5 GBl. S. 409.

6 Dazu Hager, VBlBW 2005, 161, 162.

7 GBl. S. 800, dazu LT-Drs. 13/3577.

auf juristisch-terminologische Anpassungen an die rahmenrechtlichen Vorgaben des Raumordnungsgesetzes.¹ Das Gesetz über die Weiterentwicklung der Regionen vom 14.03.2001² setzte auf eine „**maßvolle Kompetenzerweiterung**“³ der Regionalverbände. Damit fand eine politische Diskussion über die Zukunft der regionalen Organisation ihren vorläufigen Schlusspunkt. Die Forderungen reichten von der Abschaffung der Regionalverbände bis zur Angleichung ihrer Zuständigkeiten an den VRS. Zu der Regionalplanung kamen Aufgaben hinzu bei der Umsetzung des Regionalplans, im Regionalmanagement und bei der regionalen Interessensvertretung. In der Praxis hatten sich kommunale Interessen und politische Aufgaben mit einem Raumbezug oberhalb der Landkreisebene und innerhalb des Stadt-Umland-Bezugs herausgebildet. Dieser politischen Dynamik und Offenheit der Regionen stand zunehmend die legislatorische Geschlossenheit ihres (rechtlichen) Aufgabenkataloges gegenüber.⁴ Die Regionalverbände erhielten die Befugnis, auf die **Verwirklichung ihrer Regionalpläne** hinzuwirken und die Zusammenarbeit in der Region zu fördern (§ 12a LplG 2001). § 12b LplG 2001 eröffnete die **Mitgliedschaft** in Körperschaften, Verbänden und Einrichtungen, die regionalbedeutsame Angelegenheiten betreiben (z. B. Wirtschaftsförderung, Regionalmarketing). Für die Mitgliedschaft ist eine 2/3-Mehrheit in der Versammlung nötig, wenn sie umlagenrelevant sein sollte. Die Regionalverbände unterstützen die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** mit Planungsträgern in den Nachbarregionen, Nachbarländern und Nachbarstaaten (§ 12c LplG 2001). Das Gesetz hebt dabei die Mitgliedschaft in grenzüberschreitenden Organisationen besonders hervor. Auch hier besteht die 2/3-Mehrheitsklausel. Zudem können die Regionalverbände durch vertragliche Vereinbarungen und gegen Entgelt Dienstleistungen zu den weisungsfreien kommunalen Planungsaufgaben übernehmen (§ 17 III LplG 2001). Auch bei den Planungsinstrumenten brachte das Weiterentwicklungsgesetz einen Anschluss der Regionalverbände an die Möglichkeiten des VRS: Antragsbefugnis zur Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, Erlass von Planungsgeboten, Klagebefugnis gegen großflächige Einzelhandelsvorhaben, qualifiziertes Anhörungsrecht bei der Abfallwirtschaftsplanung. Eine Innovation war die Möglichkeit zur Übertragung der Regionalplanung auf einen **Regionalzweckverband** (§ 35a LplG 2001). Das Initiativrecht liegt bei den Stadt- und Landkreisen einer Region. Bisher wurde von dieser Möglichkeit noch kein Gebrauch gemacht.

- 10 Durch ein Artikelgesetz vom 08.05.2003⁵ erhielt das Landesplanungsgesetz seine heutige Form. Darin verpflichtete der Gesetzgeber die Träger der Raumordnung und Landesplanung auf eine **nachhaltige Raumentwicklung** (§ 1a I LplG 2003). Aus dem Raumordnungsgesetz 1998 übernahm der Landesgesetzgeber das Gegenstromprinzip, die Bindungswirkung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die Neufassung der Planerhaltung und die Kennzeichnungspflicht der Ziele der Raumordnung. Als Planungsinstrumente akzeptierte Baden-Württemberg die Vorrang-, Vorbehalts- und Ausschlussgebiete, verzichtete aber auf die Eignungsgebiete. Zur Verfahrensvereinfachung wurde das generell **einstufige Regionalplanverfahren** eingeführt. Zudem schrieb der Gesetzgeber die Einbeziehung der **Öffentlichkeit** in das Regionalplanverfahren vor. § 16a LplG 2003 delegierte das Zielabweichungsverfahren insgesamt auf die Regie-

1 Zu beiden Gesetzgebungsvorhaben Hager VBlBW 2005, 161 (163 ff.).

2 GBl. S. 185.

3 Gesetzentwurf der Landesregierung LT-Drs. 12/5877, S. 1.

4 Hager, in: ARL [Hrsg.], Regionalplanung in Baden-Württemberg, Hannover 2008, S. 83 zur Novelle auch Köhler, ebenda S. 78 ff.

5 Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes und anderer Gesetze, GBl. S. 205, ber. S. 310.

rungspräsidien als höhere Raumordnungsbehörden und senkte die materiellen Anforderungen an die Zulassung: Bisher waren Änderungen der Sachlage oder neue Erkenntnisse erforderlich, nun genügt die raumordnerische Vertretbarkeit. Nicht berührt werden dürfen die Grundzüge der Planung. Politisch ganz im Vordergrund stand aber die Steuerung des **Ausbaus der Windenergie**. Das Land wollte die Versparung der Heimatlandschaft verhindern. Dazu nutzte es den Planvorbehalt des § 35 III Satz 3 BauGB zugunsten der Regionalplanung zur Steuerung und Begrenzung der Privilegierung von Windenergieanlagen. Als Planungsinstrumente waren nur Vorrang- und Ausschlussgebiete zugelassen (sog. Schwarz-Weiß-Planung). Die Schlussvorschrift (Art. 4 III des Artikelgesetzes) verpflichtete die Planungsträger zur unverzüglichen Einleitung der erforderlichen Verfahren.

Artikel 4 I des Artikelgesetzes enthielt eine Ermächtigung für das Wirtschaftsministerium zur Bekanntmachung der geltenden Fassung in einer **neuen Paragraphenfolge**. Davon hat das Ministerium am 10.07.2003 Gebrauch gemacht.¹ Die vielen Ergänzungen in den a-b-c-Paragraphen verschwanden, durch die durchgehende Neunummerierung entfiel aber die Vergleichbarkeit mit den Vorgängerregelungen.

9. Der Landesentwicklungsplan 2002

Der Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg (**LEP BW 2002**) versteht sich als Kursbuch für die räumliche Entwicklung im Land² und unternimmt eine Standortbestimmung im Zuge von Europäisierung, Globalisierung und der Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Landesregierung hat ihn mit Verordnung vom 23.07.2002 für verbindlich erklärt.³ Er ist rechtlich stringent gefasst und kennzeichnet seine ca. 200 Plansätze als Ziele (Z) und Grundsätze (G). Die Plansätze gliedern sich in sechs Abschnitte:

- Leitbild der räumlichen Entwicklung (1.),
- Raumstruktur (2.),
- Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge (3.),
- Weiterentwicklung der Infrastruktur (4.),
- Freiraumsicherung, Freiraumschutz (5.),
- Stärkung der regionalen Eigenkräfte (6.).

Seine Fachkapitel konzentrieren sich auf raumrelevante Aussagen und sind gegenüber den beiden Vorgängern rechtlich klarer gefasst. Er richtet sich an die Träger der räumlichen Planungen und an die Ressorts mit ihren fachlichen Einzelplanungen und raumbezogenen Förderprogrammen.⁴

10. Gründung des Verbandes Region Rhein-Neckar

Der Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die Zusammenarbeit bei der Raumordnung und Weiterentwicklung im Rhein-Neckar-Gebiet vom 26.07.2005 regelt die **Gründung des Verbandes Region Rhein-Neckar** (Art. 2 Staatsvertrag VRRN). Das Vertragswerk hat der Landtag mit

1 GBl. S. 385.

2 LEP BW 2002, S. 3.

3 GBl. S. 301.

4 LEP BW 2002, Präambel, S. 9, vgl. auch die Erläuterungen von Bihr, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Band F 2 BW, 2005 ff., Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan.

Gesetz vom 01.12.2005¹ beschlossen. Neben der **Regionalplanung** erhielt der Verband **weitere Trägerschaftsaufgaben**, die über die Zuständigkeiten der restlichen zehn Regionalverbände hinausgehen, ohne den Verband Region Stuttgart zu erreichen. Dazu gehören nach Art. 3 V Staatsvertrag VRRN die Trägerschaft und Koordinierung für die jeweils regionalbedeutsame Wirtschaftsförderung, Standortmarketing, Landschaftspark, Erholungseinrichtungen, Kongresse, Messen, Kultur- und Sportveranstaltungen, Tourismusmarketing sowie regionale Entwicklungskonzepte zur integrierten Verkehrsplanung, zum Verkehrsmanagement und zur Energieversorgung. Zur Erfüllung regionalbedeutsamer Entwicklungsaufgaben kann der Verband auch **Gesellschaften gründen** (Art. 4 II Staatsvertrag VRRN). Besonders bemerkenswert ist der Auftrag zur Aufstellung des ersten länderübergreifenden **einheitlichen Regionalplans**. Seine Dynamik erhält die neue Organisation durch eine intensive Mitarbeit der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft bei der Regionalentwicklung unter dem Dach des VRRN.

11. Staatsvertrag Donau-Iller

- 14 Eine Vielzahl landesplanerischer Regelungen enthält der **Staatsvertrag** zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern zur Änderung des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller vom 19.01.2011 (BW, GBl. 2011, S. 99) und 17.01.2011 (Bayern). Ziele waren die Modernisierung der länderübergreifenden Zusammenarbeit, die Umsetzung der SUP-Richtlinie (RiL 2001/42/EG) und die Anpassung der regionalplanerischen Befugnisse des Regionalverbandes Donau-Iller an das Gesetz zur Weiterentwicklung der Regionen (GBl. 2001, S. 185) sowie die terminologischen Modernisierungen der Novelle 2003 (GBl. S. 205). Die Änderung des Staatsvertrags betraf einen großen Teil der bisherigen Artikel und fügte neue Regelungen hinzu (Art. 23a, b, Neufassung der Art. 22 f.).² Der geänderte Staatsvertrag ist am Tag nach dem Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft getreten (21.09.2011, GBl. S. 504) und unter B 3 abgedruckt.

12. Aktuelle Novellen

- 15 Die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg hat das Landesplanungsgesetz verschiedentlich novelliert. Das Gesetz vom 22.05.2012³ widmete sich dem **Ausbau der Windkraft** (Windkraftnovelle). Die als zu restriktiv angesehenen Regionalpläne wurden in diesem Punkt per Gesetz (!) aufgehoben. Zudem sind für regional bedeutsame Windkraftanlagen nur noch Vorranggebiete zulässig (§ 11 VII Satz 1, 2. Hs. Ä 12). Der Planvorbehalt des § 35 III Satz 3 BauGB kann damit durch die Regionalplanung nicht mehr ausgelöst werden. Auch die Bindung an den LEP BW 2002 wurde bezüglich der Windkraft per Gesetz aufgehoben (§ 11 II Satz 3 Ä 12). Kleinere Änderungen des Landesplanungsgesetzes brachte auch das Gesetz zur Förderung des **Klimaschutzes** in Baden-Württemberg vom 11.07.2013.⁴

1 GBl. S. 710, abgedruckt unter B 2, es ist am 28.11.2005 in Kraft getreten, GBl. 2006 S. 41, dazu Schiefer-decker, VBfBW 2007, 9.

2 Zu den Einzelheiten LT-Drs. 14/7311.

3 GBl. S. 285, dazu LT-Drs. 15/1368 Gesetzentwurf der Landesregierung.

4 GBl. S. 229, dazu LT-Drs. 15/3465 Gesetzentwurf der Landesregierung.

II. Anwendungshinweise

1. Das Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform

Das Raumordnungsrecht besteht aus Gesetzen des Bundes und der Länder. Wer hier einen Fall lösen oder eine Entscheidung treffen möchte, muss sich zunächst fragen, **welche Rechtsnormen** dazu herangezogen werden können (Bundesrecht, Bundesrecht und Landesrecht, Landesrecht). Bis zur Föderalismusreform I im Jahr 2006¹ bestand die Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes. Rahmenvorschriften durften nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.² Deshalb war die Rechtsmaterie landesrechtlich dominiert, in Baden-Württemberg enthielt das Landesplanungsgesetz 2003 eine Vollregelung, die lediglich bei den grundlegenden Vorschriften des ersten Teils auf die allgemeinen Vorschriften des ROG 1998 zurückgriff.³

Im Zuge der **Föderalismusreform I** beseitigte der verfassungsändernde Gesetzgeber die Rahmengesetzgebung des Bundes. An ihre Stelle trat für die Raumordnung die konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsbefugnis. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG bestimmt die Raumordnung als Gegenstand der konkurrierenden Bundesgesetzgebung. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG gibt den Ländern für die Raumordnung die Kompetenz zu abweichenden Regelungen. Deshalb muss der Rechtsanwender beim Landesplanungsgesetz stets prüfen, ob das Landesrecht das Bundesrecht wiederholt, ergänzt oder verdrängt. Die Regelungen sind neu und außerordentlich kompliziert, die Gewinnung des einschlägigen Gesetzestextes ist ungewöhnlich schwierig.⁴

Im Bereich der **konkurrierenden Gesetzgebung** haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Dem Bund kommt also ein Initiativrecht gegenüber den Ländern zu. Dieses Initiativrecht wird durch die **Abweichungsbefugnis** der Länder begrenzt. Wenn der Bund von seiner Befugnis Gebrauch gemacht hat, können die Länder durch eigene Gesetze davon abweichen. Danach kann jedoch der Bund wieder eine Regelung treffen, die dann an die Stelle des Landesgesetzes tritt, usw. Diese Neuerung wurde plastisch als gesetzgeberisches Ping-Pong-Spiel bezeichnet.

Für die konkurrierende Gesetzgebung besteht die **Kollisionsregel** nach Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“ Im Rahmen der Abweichungsbefugnis enthält Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG eine vorgehende speziellere Kollisionsklausel; hier geht im Verhältnis von Bundesrecht und Landesrecht das jeweilige spätere Gesetz vor. Entscheidend für die Rechtsanwendung ist die zeitliche Folge. Jüngerer Recht verdrängt älteres Recht. Maßgeblicher Zeitpunkt ist die **Verkündung** des Gesetzes, nicht sein Inkrafttreten. Dem neuen Recht kommt kein Geltungsvorrang, sondern nur ein **Anwendungsvorrang** zu. Das ältere Recht wird nur zurückgestellt. Ist das neuere Recht nichtig oder tritt es wieder außer Kraft, lebt das frühere Gesetz unmittelbar (ohne weiteren Rechtssetzungsakt) wieder auf und erneut an die Stelle der jüngeren Regelung.

1 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I, 2034.

2 Art. 75 Abs. 2 GG i. d. F. vor der Föderalismusreform I.

3 Insbesondere bei den Begriffsbestimmungen.

4 Es wird deshalb schon die Forderung nach ihrer Abschaffung erhoben, Schmitz/Jornitz, DVBl. 2013, 741 (746).

- 20 Die **Reichweite der Länderabweichungsbefugnis** ist noch nicht vollständig geklärt. Streit besteht bei der Frage, ob **wiederholendes** Landesrecht das gleichlautende Bundesrecht verdrängt. Die Wiederholung kann der Landesgesetzgeber zur besseren Verständlichkeit seiner Regelungen einsetzen (lesbare Vollregelung der Materie).¹ Gleichzeitig führt der Transfer von Bundesrecht in Landesrecht zum Wegfall der Zuständigkeit des BVerwG und zur Anwendung des Landesverfassungsrechts. Da bei einer Wiederholung nichts Abweichendes geregelt wird, bleibt es bei der konkurrierenden Gesetzgebung und damit beim Vorrang des Bundesrechts.² **Ergänzendes Landesrecht** kann eine gegenüber dem Bundesrecht **detailliertere** Regelung treffen oder eine vom Bundesrecht offengelassene Lücke **ausfüllen**. Bei der Detaillierung muss darauf geachtet werden, ob eine inhaltliche Abweichung gegenüber dem Bundesrecht vorliegt. Diese Abweichung stützt sich dann auf die Abweichungsbefugnis. Dagegen handelt der Landesgesetzgeber beim Ausfüllen einer Lücke und bei der Detaillierung ohne inhaltliche Abweichung, mithin beim ergänzenden Landesrecht, auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebung. Bundesrecht und Landesrecht gelten nebeneinander. Dagegen stützt sich das Land bei einer Bundesrecht **ersetzenden** Regelung auf seine Abweichungsbefugnis. Das Landesrecht tritt dann an die Stelle des Bundesrechts (Vorrang des jüngeren Rechts).
- 21 **Raumordnung** regelt die zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Ordnung des Gesamttraumes und seiner Teilräume. Diese heute klassische Formulierung stammt aus den Baurechtsgutachten des BVerfG aus dem Jahr 1954.³ Das Raumordnungsrecht umfasst die Raumordnung im Bund und die Raumordnung in den Ländern. Die Raumordnung für den **Gesamtstaat** fällt nicht in die konkurrierende Gesetzgebung, hier gilt eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache. Insoweit regelt der Bund im ROG 2008 die Materie **abschließend**, ohne dass die Länder eine Abweichungsbefugnis besitzen. Dazu gehört z. B. der Raumordnungsplan für die (küstennahe) deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (§ 17 Abs. 3 ROG 2008). Hierfür entfällt auch die 6-Monatsfrist für das Inkrafttreten der Regelungen nach Art. 72 Abs. 3 Satz 2 GG.
- 22 Darüber hinaus besteht ein Streit, ob und inwieweit es sog. **abweichungsfeste Kerne** des Bundesrechts aufgrund verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Vorgaben gibt.⁴ Diese Diskussion ist noch nicht abgeschlossen. Der Rechtsanwender in Baden-Württemberg sollte pragmatisch vorgehen und die landesrechtlichen Regelungen anwenden. Die bestehenden Normen des LplG BW bewegen sich nicht im Graubereich des verfassungsrechtlich Bedenklichen.
- 23 Die Rechtswirkungen des abweichenden Landesrechts erstrecken sich **nur auf das Landesrecht**. In den anderen Ländern gilt das Bundesrecht fort. Zudem besitzt das abweichende Landesrecht keine Außenwirkungen auf Bundesrecht in anderen Gesetzgebungsmaterien, die auf das Raumordnungsrecht verweisen. Beispielsweise regelt § 1 IV BauGB die Anpassungspflicht für Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung. Dabei legt der BauGB-Gesetzgeber die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG

1 Z. B. Bay LplG 2012, GVBl. S. 254, dazu kritisch Schmitz/Jornitz, DVBl. 2013, 741 mit Erwidern von Stegmüller, DVBl. 2013, 1477.

2 Streitig: Schmitz/Jornitz, DVBl. 2013, 741, Degenhart, DÖV 2010, 422 (424 f.), a.A. Ipsen, NJW 2006, 2801 (2804); Jarass/Pieroth, GG, Art. 72 Rn. 30; Stegmüller, DVBl. 2013, 1477.

3 BVerfG-Gutachten vom 16.06.1954 – 1 PBvV 252, BVerfGE 3, 407.

4 Dazu z. B. Spannowsky ZfBR 2007, 221 und UPR 2007, 41; Schmitz/Müller, RuR 2007, 456; Kotulla NVwZ 2007, 489; Runkel, in: SRG, ROG, § 1 Rn. 28 ff.