

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.)

**Research Report**

## Änderung der Rahmengesetzgebungskompetenz zur Raumordnung

Positionspapier aus der ARL, No. 56

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.) (2003) : Änderung der Rahmengesetzgebungskompetenz zur Raumordnung, Positionspapier aus der ARL, No. 56, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00566>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102792>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Akademie für Raumforschung und Landesplanung**

**Positionspapier aus der ARL**

Nr. 56

**Änderung der Rahmengesetzgebungskompetenz  
zur Raumordnung**

Hannover 2003

Das Positionspapier wurde erarbeitet vom Ad-hoc-Arbeitskreis "Änderungen der Rahmengesetzgebungskompetenz zur Raumordnung" der Akademie. Ihm gehörten an:

Ernst-Hasso Ritter (Leiter), Vizepräsident der ARL, Meerbusch

Henning Binnewies, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz, Hannover

Werner Buchner, Rechtsanwaltskanzlei Nörr Stiefenhofer Lutz, München

Everhard Holtmann, Institut für Politikwissenschaft der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle (Saale)

Hans D. Jarass, Zentralinstitut für Raumplanung, Münster

Michael Krautzberger, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin

Manfred Sinz, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin

Erich Tilkorn, Bezirksregierung Münster

# **Änderungen der Rahmengesetzgebungskompetenz zur Raumordnung**

## **1. Neugestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses**

Schon seit längerem läuft eine Diskussion über die Leistungsfähigkeit des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland, wie es sich in den letzten fünfzig Jahren herausgebildet hat. Im Zentrum dieser Diskussion stehen u.a. die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und damit zusammenhängende Fragen der Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens. Die wesentlichen Gründe, die für eine Verfassungsreform vorgebracht werden, sind:

- Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist durch einen immer stärkeren Ausbau der Bundeskompetenzen in eine verfassungspolitische Schieflage geraten; daher geht es um Wiedergewinnung von Länderkompetenzen (namentlich auch der Länderparlamente) und um die Rückführung von Bundeskompetenzen.
- Das gegenwärtige Verfahren der Bundesgesetzgebung steht in der Gefahr eines politischen Entscheidungsimmobilismus durch Pattsituationen zwischen Bundestag und Bundesrat; deshalb geht darum, die Zahl solcher Konfliktsituationen zu reduzieren.
- Die Verflechtung der Zuständigkeitsbereiche zwischen Bund und Ländern führt zur Intransparenz der Verantwortungsstrukturen und zur Schwerfälligkeit von Entscheidungsverfahren; daher sind die Zuständigkeiten soweit von der Sache her möglich in klaren Zuordnungen neu zu regeln.
- Die Gefahr der Überkomplizierung und Schwerfälligkeit der Entscheidungsverfahren wird durch das Hinzutreten der europäischen Ebene noch erhöht; deshalb geht es auch hier darum, gerade bei der Umsetzung europäischer Vorgaben in nationales Recht zu einfacheren und weniger zeitaufwändigen Transformationsverfahren zu kommen.

## **2. Bewertung der Rahmengesetzgebungskompetenz zur Raumordnung**

Jede Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern kann sich 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“ gesondert zu prüfen und zu bewerten.

## 2.1 Verfassungsrechtliche Grundvoraussetzungen

Die Analyse und Bewertung der Regelungsmaterie „Raumordnung“ muss von den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für diesen Regelungsbereich ausgehen, die – auch unabhängig davon, ob und inwieweit sie überhaupt nach Art. 79 Abs. 3 GG einer Verfassungsrevision zugänglich wären – jedenfalls in der derzeitigen Diskussion nicht in Frage stehen. Dazu gehört, dass die Regelungsmaterie „Raumordnung“ der Natur der Sache nach in einem Bundesstaat eine besondere Struktur aufweist, wie es im Ausgangspunkt bereits das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Baurechtsgutachten festgehalten hat (BVerfGE 3, 407):

- Da Raumplanung 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. Daraus folgt ein Kompetenzkern des Bundes, der nicht zur Disposition gestellt werden kann.
- Korrespondierend dazu verfügen die Länder schon aus dem Bundesstaatsprinzip heraus über einen kompetenziellen Kernbereich für ihre Landesplanung, der dem Regelungszugriff des Bundes entzogen ist.
- Darüber hinaus kennzeichnet es die Raumordnung, dass ihre jeweiligen Inhalte und Gestaltungselemente wechselseitig aufeinander bezogen sind und sich nur schwer rein ebenenspezifisch separieren lassen; diese Wechselbezüglichkeit findet namentlich in dem für die Raumordnung charakteristischen Gegenstromprinzip (die Willensbildungsprozesse verlaufen sowohl von „oben“ nach „unten“ wie von „unten“ nach „oben“, vgl. § 1 Abs. 3 ROG) ihren Ausdruck. Daraus folgt, dass die Regelungsmaterie „Raumordnung“ in besonderem Maße auf Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern angewiesen ist.

## 2.2 Bewertung der Rahmenkompetenz für die Raumordnung

Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu beantworten, ob sich die bisherige verfassungsrechtliche Konstruktion einer Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung bewährt hat oder ob (und welcher) Änderungsbedarf besteht.

### a) Wiedergewinnung von Länderkompetenzen?

Die Geschichte der Rahmengesetzgebung für die Raumordnung bietet bis heute keine Beispiele dafür, dass im Verlauf einer schleichenden Zentralisierung eine Kompetenzverschiebung zu Lasten der Länder stattgefunden hat. Vielmehr erscheint das Kompetenzverhältnis zwischen Bund und Ländern seit Anfang an im wesentlichen als austariert. Das gilt allemal seit der Verfassungsrevision von 1994, die die Voraussetzungen für den Erlass von Rahmenvorschriften noch verschärft hat (Art. 75 Abs. 2 GG: „... dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten“).

Eher noch könnte die Frage gestellt werden, ob nicht umgekehrt neuere Entwicklungen in Bezug auf die Raumpolitik in der Europäischen Union eine gewisse Stärkung der Bundeskompetenzen nahelegen, um die Anliegen der deutschen Raumentwicklung auch wirksam einbringen und durchsetzen zu können. Doch selbst in einem solchen Fall könnte eine angemessene Lösung innerhalb der bestehenden rahmengesetzlichen Konstruktion gefunden werden und bedürfte keiner neuen verfassungsrechtlichen Kompetenzkategorien.

Auf der anderen Seite liegt es unter dem Gesichtspunkt, möglichst sach- und ortsnahe Lösungen möglich zu machen, nahe, den Ländern selbstständige Gestaltungsräume bei der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit mit ausländischen Staaten und Regionen zuzuerkennen. Das betrifft aber weniger die kompetenzielle Zuordnung der Regelungsmaterie „Raumordnung“ als den grundsätzlichen Kompetenzvorbehalts des Bundes zur Außenvertretung und müsste in diesem Zusammenhang verfassungsrechtlich geregelt werden, etwa durch eine Neufassung des Art. 24 Abs. 1a GG.

#### b) Vermeidung von Blockadesituationen?

Nur schwer auflösbare inhaltliche oder parteipolitisch überformte Konflikte aus dem Bund-Länder-Verhältnis können im Gesetzgebungssystem des Bundes vor allem dann auftreten, wenn es sich um Gesetze handelt, welche die Zustimmung des Bundesrats (Art. 78, Art. 77 Abs. 2a GG) erfordern. Derartige Zustimmungserfordernisse sind auch für den Bereich der Regelungsmaterie „Raumordnung“ gegeben, soweit das Rahmenrecht des Bundes die Einrichtung von Behörden der Länder oder die Planungs- und Verwaltungsverfahren regelt (Art. 84 Abs. 1 GG).

Gerade für den Regelungsbereich „Raumordnung“ gilt freilich, dass dem Bund in seiner gesamtstaatlichen Verantwortung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit (Art. 72 Abs. 2 GG) neben der Vorgabe inhaltlicher Grundsätze und einheitlicher Rechtsstandards auch gewisse Vorgaben zur Organisations- und Verfahrenstruktur möglich sein müssen. Dies ist von der Sache her erforderlich und die Länder waren sich dessen durchaus immer bewusst. Konflikte der oben beschriebenen Art sind daraus nicht entstanden und dürften auch zukünftig nicht zu erwarten sein. Denn Raumordnung und Raumplanung bieten wegen ihres überfachlichen Anspruchs nur wenig Ansatzpunkte für spezielle Interessenkonflikte und sind daher kaum anfällig, politisch-emotional aufgeladen zu werden. Für die Zukunft ist ferner zu bedenken, dass die 1994 in Art. 72 Abs.2 GG eingefügte „Erforderlichkeitsklausel“ die Voraussetzungen für ein bundesgesetzgeberisches Tätigwerden schärfer formuliert; zudem sind diese Voraussetzungen nunmehr verfassungsgerichtlich nachprüfbar (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG). Da die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gleichermaßen für die Rahmengesetzgebung gelten (Art. 75 Abs. 1 GG), können die berechtigten Interessen der Länder hier als gewahrt angesehen werden.

c) Ineffiziente Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern?

In einem Bundesstaat ist der Natur der Sache nach die Verflechtung zwischen Bund und Ländern für den Bereich der Raumordnung prägend. So enthält auch das geltende ROG insbesondere in den §§ 18 und 19 eine Reihe von Vorschriften über die gegenseitige Unterrichtung und Beteiligung sowie über die gemeinsame Beratung. Alle diese Vorschriften sind im Prinzip sachgerecht und können deshalb nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Es ist nicht ersichtlich, wie durch eine verfassungsrechtliche Kompetenzreform eine radikale Vereinfachung der Verflechtungsstrukturen im Bereich der Raumordnung erreicht werden könnte.

d) Schwierigkeiten bei der Transformation europäischen Rechts?

Die Umsetzungsgesetzgebung ist durch die EU inhaltlich und zeitlich gebunden. Muss sie in der Bundesrepublik Deutschland im Wege der Rahmengesetzgebung erfolgen, können sich daraus wegen des doppelten Gesetzgebungsverfahrens (Bundes-Rahmengesetzgebung, Länder-Ausführungsgesetzgebung) in der Tat Schwierigkeiten ergeben. Dies dürfte namentlich auf die Regelungsmaterien des Natur- und Umweltschutzes einschließlich der Wasserwirtschaft zutreffen. Für die Regelungsmaterie „Raumordnung“ lagen hingegen, wenn man von dem Spezialfall der Umsetzung des raumrelevanten Teils der Umweltverträglichkeitsprüfung absieht, bislang transformationspflichtige EU-Vorschriften nicht vor und sind auch in Zukunft kaum zu erwarten. Zwar ist im Entwurf der Europäischen Verfassung der Begriff des „territorialen Zusammenhalts“ aufgenommen worden; es handelt sich dabei nach derzeitigem Stand aber nicht um eine Kompetenznorm, die inhaltlich zu transformationspflichtigem EU-Recht führen könnte.

### *2.3 Ergebnis der Analyse der Rahmengesetzgebungskompetenz*

Die geltende Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung hat sich bewährt.

- Weder haben die bestehenden Regelungen zu einem Machtverlust der Landesgesetzgeber geführt, noch sind aus dem Regelungsbereich heraus nennenswerte politische Blockadesituationen im Bund-Länder-Verhältnis entstanden; ebensowenig kann eine dysfunktionale, d.h. effizienter und effektiver Problemverarbeitung hinderliche Verflechtung zwischen Bund und Ländern festgestellt werden. Lediglich bei einer Transformation von EU-Recht in nationales Recht könnte sich die aus der Rahmenkompetenz folgende doppelte Gesetzgebung als nachteilig erweisen; wobei aber derzeit kein Anhaltspunkt dafür gegeben ist, dass transformationspflichtiges EU-Recht im Bereich der Raumordnung überhaupt gesetzt werden kann.
- Die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG ist in besonderer Weise geeignet, den Regelungsbereich „Raumordnung“ sachgerecht auszuformen. Sie kann dort, wo es von der Sache her geboten ist, unmittelbar wirkende Regelungen treffen; sie kann, soweit es zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich ist, einen Rahmen vorgeben; und sie kann im übrigen der Länderkompetenz Platz lassen. Auf die Weise entsteht ein relativ geschlossenes und doch flexibles Rechtsgerüst für Raumordnung und Landesplanung.

### 3. Alternativen der Kompetenzordnung bei Wegfall der Rahmengesetzgebung

Nach der bisherigen Analyse hat sich die Rahmengesetzgebung als eine adäquate Regelungsform für den Bereich der Raumordnung erwiesen. Daraus folgt aber nicht ohne weiteres, dass andere Kompetenzkategorien für den Bereich der Raumordnung ungeeignet wären. Daher sind auch alternative Kompetenzzuweisungen zu prüfen.

#### 3.1 Zuweisung in die Kategorie der ausschließlichen Zuständigkeiten

Bei einer Zuweisung in die Kategorie der ausschließlichen Zuständigkeiten ist zu beachten, dass sowohl der Bund wie die Länder im Bereich der Raumordnung Kompetenzkerne besitzen. Deshalb könnte es – im Hinblick auf die Gesamtmaterie „Raumordnung“ – nur zu einer geteilten Zuständigkeit kommen. Für eine solche Teilung gibt es jedoch keine klare Schnittlinie; im Gegenteil, der breite Bereich zwischen den beiden Kompetenzkernen, in dem von der Sache her gemeinsam geltende Grundlagen geschaffen werden und Möglichkeiten für eine effiziente Zusammenarbeit von Bund und Ländern vorhanden sein müssen, bliebe gesetzlich ungeregt. Theoretisch wäre allenfalls an eine Regelung durch Staatsvertrag zwischen Bund und allen Ländern zu denken. Die Schwerfälligkeit und Inflexibilität einer solchen Lösung liegt allerdings auf der Hand; sie würde den Motiven der beabsichtigten Verfassungsreform geradezu entgegenlaufen.

#### 3.2 Konkurrierende Zuständigkeit des Bundes

##### a) Überführung in das geltende Modell der konkurrierenden Gesetzgebung

Nach Art. 72 GG hat der Bund „das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Das bedeutet, der Bund kann im Prinzip innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen alles regeln; auch Vollregelungen sind ihm gestattet, soweit die „Erforderlichkeitsklausel“ gewahrt ist und die Kompetenzkerne der Länder für deren Landesplanung beachtet sind.

Eine solche Lösung würde die bisherige Machtverteilung zwischen Bund und Ländern erkennbar zu Gunsten des Bundes verändern, da die Länder auf die Regelung ihrer relativ schmalen (landesplanerischen) Kompetenzkerne zurückgeworfen wären. Darüber hinaus würde das kompetenzielle Übergewicht des Bundes die ausgewogene Struktur des Regelungsbereichs „Raumordnung“ einschließlich des Gegenstromprinzips, so wie sie sich seit den 1960er Jahren als sachangemessen herausgebildet hat, in Frage stellen.

##### b) Konkurrierende Zuständigkeit des Bundes mit Zugriffsrecht der Länder

Eine „Öffnungsklausel“ für die Länder hätte zum Ziel, dass die Länder jederzeit von der Bundesgesetzgebung Abweichendes regeln könnten. Das heißt, das einheitliche Bundesrecht würde nur solange und soweit gelten, wie die Länder von ihrer Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht haben. Die Länder ihrerseits hätten dabei den Kompetenzkern des Bundes zu respektieren, der inhaltlich etwas weiter reicht als die entsprechenden Kompetenzkerne der Länder, weil er nicht nur



die materielle Raumordnung des Bundes sondern auch ein sachnotwendiges Mindestmaß an Koordinationsregeln für das Funktionieren der Raumordnung im Gesamtstaat umfasst.

Eine derartige Lösung stößt auf erhebliche Bedenken:

- Sie kann zu einer weitgehenden Auflösung von bundeseinheitlichen Strukturen führen und würde damit das Verfassungsziel der „Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“ konterkarieren.
- Sie könnte im Ergebnis den Ländern die Tür zu einem „Unterbietungswettbewerb“ in Angelegenheiten der Raum- und Landesplanung öffnen und damit die räumliche Ordnung im Bundesgebiet insgesamt gefährden.
- Sie birgt ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotential dadurch, dass der Kompetenzkern des Bundes sich nicht exakt abgrenzen lässt. Verfassungsstreitverfahren zwischen dem Bund und den jeweiligen Ländern scheinen geradezu vorprogrammiert, was die Intentionen der beabsichtigten Verfassungsreform auf den Kopf stellen würde.

#### c) Enumerierte Öffnungsklausel für ergänzende Regelungen durch die Länder

Die geschilderten Nachteile eines (unbeschränkten) Zugriffsrechts der Länder können zum Teil dadurch abgemildert werden, dass

- die Länder auf die Setzung ergänzender Vorschriften beschränkt
- und im Grundgesetz selbst die inhaltlichen Bedingungen, unter denen die Länder die Öffnungsklausel in Anspruch nehmen können, definiert werden.

Als Definitionsmerkmale kommen etwa in Betracht:

- Verwaltungsaufbau in den Ländern,
- Ausgestaltung von Verfahren,
- Über das Bundesrecht hinausgehende („zusätzliche“) materielle Regelungen für die Raumordnung.

Auch derartige enumerierte Öffnungsklausel können freilich nicht gänzlich vermeiden, dass sich die verschiedenen Raumordnungsrechte noch weiter auseinander entwickeln und dass es noch mühsamer als bisher wird, die Erfordernisse der Rechts- und Wirtschaftseinheit im Bereich des Raum- und Landesplanungsrechts für das ganze Bundesgebiet zu wahren.

### 3.3 (Umgekehrt) Konkurrierende Zuständigkeit der Länder

Theoretisch ist denkbar, die konkurrierende Gesetzgebung so umzukehren, dass den Ländern auch praktisch das erste Zugriffsrecht auf die Gesetzgebungsmaterie zukommt, der Bundesgesetzgeber aber die Möglichkeit hat, der jeweiligen Länderregelung zu widersprechen, sofern er die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“ als gefährdet ansieht. Das würde bedeuten, dem Bund stünde nur das (ausschließliche) Gesetzgebungsrecht aus seinem Kompetenzkern zu sowie ein Widerspruchsrecht gegenüber den Regelungen der ansonsten zuständigen Landesgesetzgeber.

Allerdings würde ein solcher Lösungsweg ebenfalls in erheblicher Weise ein neues Konfliktpotential zwischen Bund und Ländern anhäufen. Zudem würde mit hoher Wahrscheinlichkeit das gerade in der Raumordnung besonders notwendige Kooperationsverhältnis zwischen Bund und Ländern empfindlich gestört.

### *3.4 Grundsatzgesetzgebung durch den Bund*

Schon die Weimarer Verfassung kannte eine Kompetenz des Reichs zum „Erlass von Grundsätzen“ (Art. 10, 11 WRV). Die Nähe der Grundsatzgesetzgebung zur Rahmengesetzgebung ist offensichtlich. So hieß es in Kommentierungen zur Weimarer Reichsverfassung erläuternd, das Reich müsse sich „auf sog. Rahmengesetze“ beschränken. In der heutigen Literatur werden beide Begriffe oft nahezu synonym gebraucht; zumindest wird auf die Herkunft der Rahmengesetzgebung aus der Grundsatzgesetzgebung verwiesen.

Wie der Vergleich zu Art. 75 Abs. 2 GG zeigt, würde sich eine Grundsatzgesetzgebung von der (geltenden) Rahmengesetzgebung zunächst lediglich in zwei Belangen unterscheiden:

- sie könnte keine (auch nicht in Ausnahmefällen) Einzelheiten festlegen,
- sie würde sich ausschließlich an die Länder (nicht auch ausnahmsweise an Dritte) richten.

Diese relativ marginalen Unterschiede könnten einen Wechsel vom bewährten System der Rahmengesetzgebung zu einer künftigen Grundsatzgesetzgebung im Bereich der Raumordnung schwerlich rechtfertigen. Sollte mit der beabsichtigten Verfassungsreform eine grundsätzliche Änderung des Bund-Länder-Verhältnisses auch im Bereich der Raumordnung gewollt sein, müsste eine weitere Eingrenzung für die Grundsatzgesetzgebung hinzutreten: sie dürfte sich inhaltlich nur auf den Erlass von allgemeinen Leitlinien erstrecken.

Eine solche „Leitliniengesetzgebung“ würde allerdings einen großen Schritt hinter den erreichten Stand von Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland zurückgehen. Die Verantwortung der Raumordnung für die gesamtträumliche Entwicklung in Deutschland erfordert ein Regelwerk in Bund und Ländern, das in Qualität, Konkretheit und Reichweite dem Niveau der geltenden Vorschriften entspricht. Allgemeine Leitlinien können weder materiell eine bundesweit vergleichbare Qualität der raumplanerischen Ziele sicherstellen, noch die formale Gleichwertigkeit der konkreten Planungs- und Verwaltungsverfahren gewährleisten; ebensowenig kann ein Leitliniengesetz, das sich nur an die Länder richten darf, die Rechtswirkungen in den offenen Schnittstellen zwischen Staat und Gesellschaft regeln (vgl. z.B. § 4 Abs. 3,4 ROG), die sich angesichts zunehmender Privatisierungen herausbilden. Eine Grundsatzgesetzgebung der beschriebenen Art könnte demnach die Anforderungen, welche zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik zu stellen sind, nicht erfüllen.

#### **4. Zusammenfassende Bewertung**

1. Die Frage nach der zweckmäßigsten Kompetenzverteilung muss für jede Regelungsmaterie gesondert geprüft und beantwortet werden.
2. Für die Regelungsmaterie „Raumordnung“ hat sich die Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 GG bewährt. Sie sollte nach Möglichkeit auch in Zukunft beibehalten werden.
3. Für den Fall, dass aus allgemeinen verfassungspolitischen Erwägungen die Rahmengesetzgebungskompetenz nicht aufrecht erhalten werden soll, kommt als alternative Kompetenzkategorie nur eine Form der konkurrierenden Gesetzgebung in Betracht, die eine enumerative Öffnungsklausel für ergänzende Regelungen durch die Länder enthält (siehe oben 3.2 c).
4. Alle anderen denkbaren Alternativen würden den Regelungserfordernissen für die Raumordnung in einem Bundesstaat nicht entsprechen; sie würden teilweise sogar den Intentionen der beabsichtigten Verfassungsreform zuwider laufen.

Hannover, November 2003