

ARBEITSMATERIAL



INSTITUT WAR – Bibliothek –
Wasserversorgung, Abwassertechnik,
Abfalltechnik und Raumplanung
Technische Hochschule Darmstadt
Petersenstraße 13, 64287 Darmstadt
TEL. 0 6151 / 16 36 59 + 16 27 48
FAX 0 6151 / 16 27 58

Meinhard Gruber

Die kommunalisierte Regionalplanung



Abkürzungsverzeichnis	VII
Einleitung	1

Teil 1: Die Regionalplanung als institutionelle Ebene der staatlichen Raumordnung

A. Raumordnung und Landesplanung als staatliche Aufgaben

I.	Begriff der Raumordnung und Landesplanung	3
1.	Raumordnung	4
2.	Landesplanung	5
II.	Entstehung und Entwicklung der Raumordnung	7
1.	Die Entwicklung bis 1933	7
2.	Die Entwicklung von 1933 - 1945	9
a)	Wohnsiedlungsgesetz (1933) und Siedlungsordnungsgesetz (1934)	10
b)	Landbedarfsgesetz (1935)	10
c)	Zusammenfassung	12
3.	Die Entwicklung seit 1945	12
a)	Bundesrepublik Deutschland	12
b)	Die neuen Bundesländer	15
4.	Zusammenfassung der historischen Entwicklung	16
III.	Die Raumordnung als staatliche Verwaltungsaufgabe	17
1.	Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen	18
a)	Gesetzgebungskompetenzen	18
b)	Verwaltungskompetenz	20
2.	Verfassungsordnung	21
IV.	Die Rechtsstellung der Raumordnung und Landesplanung	23
1.	Raumordnung und Landesplanung im System der öffentlichen Planung	23
2.	Die Ebenen der Raumordnung und Landesplanung	25
3.	Rechtswirkungen der Raumordnung und Landesplanung	27
a)	Grundsätze der Raumordnung	27
b)	Ziele der Raumordnung	29
c)	Raumordnungsklauseln	34

B. Die Institutionalisierung der Regionalplanung

I.	Der Begriff der Regionalplanung	36
1.	Regionalplanung	36
2.	Region	37
a)	Grundlagen	37
b)	Ausgestaltung in den Ländern	38
II.	Das raumordnungsrechtliche Gegenstromprinzip	39

II

III.	Regionalplanungsformen	41
1.	Grundformen der Regionalplanung	41
2.	Zwischenformen	42
3.	Staatliche und kommunalisierte Regionalplanung	44
IV.	Die landesrechtlichen Optionen zur Regionalplanung	45
1.	Staatliche Regionalplanung	45
a)	Rein staatliche Regionalplanung	45
b)	Planungsratmodell	46
2.	Kommunalisierte Regionalplanungsmodelle	47
a)	Kreisentwicklungsmodell	47
b)	Planungsgemeinschaftsmodelle	49
aa)	Mitglieder der Planungsgemeinschaften	49
bb)	Organisation der Planungsgemeinschaften	50
cc)	Zusammenfassung	53
3.	Sonstiges	54
V.	Die kommunalen Beteiligungsrechte an der Regionalplanung	54
C.	Regionalplanung und kommunale Selbstverwaltung	
I.	Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Bundes- und Landesverfassungsrecht	56
1.	Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises	57
a)	Verfassungsgerichtliche Interpretation	57
b)	Interpretationen im Schrifttum	57
2.	Neue Interpretationen zur gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie	60
a)	Funktionales Verständnis der Selbstverwaltung	60
b)	Kompensationstheorie	61
c)	Kondominiale Selbstverwaltung	62
3.	Landesverfassungsrechtliches Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung	63
4.	Die Selbstverwaltungsgarantie für Kreise	64
II.	Die "kommunale Planungshoheit" als Teil der kommunalen Selbstverwaltung	66
1.	Inhalt der Planungshoheit	66
2.	Reichweite der Planungshoheit	67
a)	Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie	67
b)	Randbereich der Selbstverwaltungsgarantie	69
III.	Die rechtliche Betroffenheit der Kommunen durch die Regionalplanung	70
1.	Betroffenheit des gemeindlichen Selbstverwaltungsbereiches	71
a)	Auswirkungen auf die Bauleitplanung	71

	b)	Sonstige Auswirkungen auf die gemeindlichen Selbstverwaltungs- aufgaben	74
	2.	Betroffenheit der Kreise	75
	3.	Betroffenheit des Staates	75
	4.	Zusammenfassung	76
IV.		Konsequenzen für die kommunalisierte Regionalplanung	77
	1.	Regionalplanung als staatliche Aufgabe	77
	2.	Die Mitwirkungsrechte der Kommunen bei der Regionalplanung	80
	a)	Rechtsgrund des Beteiligungsrechtes	81
	aa)	Rechtsgrund: Art. 28 Abs. 2 GG	81
	bb)	Rechtsgrund: Rechtsstaatsprinzip	83
	b)	Umfang des Beteiligungsrechtes	83
	aa)	Mittelbare oder unmittelbare Beteiligung	83
	bb)	Inhalt des Beteiligungsrechtes	85
D.		Die institutionelle Besonderheit der kommunalisierten Regionalplanung (Zusammenfassung)	
	I.	Von der kommunalen Rechtsbetroffenheit zur kommunalen Planungsträgerschaft	87
	II.	Die Regionalplanung als "kommunale" Auftragsangelegenheit	89
Teil 2:		Die staatlichen Befugnisse bei der kommunalisierten Regionalplanung	
A.		Errichtung und Einrichtung der kommunalisierten Regionalplanung	
	I.	Organisationsform Regionaler Planungsverbände	91
	1.	Körperschaftsstruktur	92
	a)	Schaffung durch staatlichen Hoheitsakt	92
	b)	Erfüllung öffentlicher Aufgaben	92
	c)	Mitgliedschaftliche Struktur	94
	d)	Staatsaufsicht	95
	2.	Rechtsnatur einer Selbstverwaltungskörperschaft	96
	II.	Die "Errichtung" Regionaler Planungsverbände	102
	1.	Organisationsgewalt	102
	a)	Institutioneller Gesetzesvorbehalt	102
	b)	Verwaltungsvorbehalt	104
	2.	Die Entstehung der Planungsverbände	108
	3.	Die Ausgestaltung der inneren Verfassung der Planungsverbände	109
	a)	Mitgliedschaft	109
	aa)	Zwangsmitgliedschaft	109
	bb)	Freiwillige Mitgliedschaft	112

IV

b)	Organisation	113
aa)	Die Bestimmung der Organe	113
bb)	Verbandssatzung	118
III.	Die "Einrichtung" Regionaler Planungsverbände	120
1.	Die "Verwaltung" Regionaler Planungsverbände	120
a)	Planungsverwaltung	121
b)	"Allgemeine" Verwaltung	122
2.	Die Finanzierung Regionaler Planungsverbände	123
a)	Staatliche Finanzausweisungen	124
aa)	Staatliche Kostenerstattungspflicht	125
bb)	Umfang der Kostenerstattungspflicht	126
b)	Umlagen	127
IV.	Rechtsschutzmöglichkeiten Regionaler Planungsverbände gegen staatliche Organisationsmaßnahmen	128
1.	Rechtsschutz gegen erstmalige Organisationsvorgaben	129
a)	Organisation durch Gesetz	129
b)	Organisation aufgrund eines Gesetzes	131
2.	Rechtsschutz gegen Organisationsänderungen	136
a)	Zulässigkeit von Bestands- und Gebietsänderungen ..	136
aa)	Bestandsänderungen	136
bb)	Gebietsänderungen	138
b)	Zulässigkeit von Organisationsänderungen	139
c)	Rechtsschutzmöglichkeiten	140
V.	Zusammenfassung	140
B.	Ausarbeitung und Verbindlicherklärung "kommunalisierter" Regionalpläne	
I.	Die Ausarbeitung "kommunalisierter" Regionalpläne	143
1.	Zuständigkeit und Verfahren	143
a)	Verfahren	144
b)	Zuständigkeit	146
2.	Das Verhältnis zwischen Planungsverband und Planungsstel- le	147
a)	Die Rechtsnatur des Verhältnisses zwischen Planungsverband und Planungsstelle	148
b)	Problembereiche im Verhältnis zwischen Planungsverband und Planungsstelle	150
aa)	Der Inhalt des Weisungsrechtes	150
bb)	Die Ausstattung der Planungsstelle	155
3.	Materielle Rechtsbindungen der "kommunalisierten" Regio- nalplanung	158
a)	Rechtsbindungen aufgrund staatlicher Raumordnungs- pläne	158
aa)	Ziele der Raumordnung	159
bb)	Raumordnungsgrundsätze und "sonstige Erfor-	

	dennisse" der Raumordnung	162
	b) Rechtsbindungen aufgrund staatlicher Fachplanungen	163
	c) Sonstige materielle Rechtsbindungen	168
	aa) Bindung an "Entscheidungen" auf Landesebene	168
	bb) Bindung an Rechtsvorschriften und bestands- kräftige Verwaltungsakte	171
	d) Zusammenfassung	173
4.	Staatliche Ingerenzakte im Rahmen des Aufstellungsverfah- rens	174
	a) Rechtsaufsicht	174
	b) Fachaufsicht	175
	aa) Grundsätzlicher Umfang der Fachaufsicht	175
	bb) Grenzen der Fachaufsicht aus der "Natur" der Regionalplanung	177
	c) Rechtsschutz gegen Aufsichtsmaßnahmen	182
5.	Zusammenfassung	183
II.	Die Verbindlicherklärung kommunalisierter Regionalpläne	184
1.	Zuständigkeit und Verfahren	185
2.	Prüfungsmaßstab und Rechtsnatur der Verbindlicherklärung .	188
	a) Prüfungsmaßstab bei der Verbindlicherklärung	189
	aa) Rechtskontrolle	189
	bb) Inhaltskontrolle	190
	b) Rechtsnatur der Verbindlicherklärung	198
3.	Entscheidungsmöglichkeiten bei der Verbindlicherklärung ..	198
	a) Teilbarkeit der Verbindlicherklärung	200
	aa) Teilversagung	200
	bb) Vorweggenehmigung und Vorwegversagung ..	201
	cc) Teiländerung von Regionalplänen	202
	b) Genehmigung unter Nebenbestimmungen	203
	c) Beitrittsbeschluß der Verbandsversammlung	206
4.	Rechtsschutz bei der Verbindlicherklärung	207
5.	Zusammenfassung	209
C.	Abweichungen von verbindlichen Regionalplänen	
I.	Änderung von Regionalplänen	210
1.	Zulässigkeit	210
2.	Rechtsschutz	210
II.	Ausnahmen von den Festsetzungen der Regionalpläne	211
III.	Abweichungen durch staatliche Planungen und Maßnahmen	213
	Zusammenfassung der Ergebnisse	215
	Literaturverzeichnis	221