



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
WD 2-2/52-1557
28. Juni 2007

Prüfung des Landesentwicklungsprogramm IV (LEP IV) unter dem Aspekt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

A. Auftrag

Der Wissenschaftliche Dienst wurde von der CDU-Fraktion beauftragt, das derzeit in der Aufstellung befindliche Landesentwicklungsprogramm IV (LEP IV) unter dem Gesichtspunkt möglicher Verletzungen der kommunalen Selbstverwaltung im Hinblick auf folgende Regelungen zu überprüfen:

- die Kopplung der Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden mit der Anbindung an den Rheinland-Pfalz-Takt,
- das so genannte Kooperationsgebot, nach dem bestimmte Gemeinden miteinander kooperieren müssen,
- das Gebot, die Innen- vor der Außenentwicklung zu fördern.

B. Gutachtliche Stellungnahme

Das vorliegende Gutachten orientiert sich an der Reihenfolge der im Auftrag genannten Fragestellungen.

Die zu prüfenden Regelungen sind im Entwurf des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV) jeweils mit „Z“ bezeichnet und damit als Ziele der Raumordnung formuliert.

Bei den Zielen der Raumordnung handelt es sich – im Unterschied zu den Grundsätzen der Raumordnung – nach § 3 Nr. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen. Sie sind von allen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als rechtsverbindliche Vorgaben zu beachten. Den nachfolgenden Planungsebenen lassen sie je nach Konkretisierungsgrad Gestaltungsspielräume, die Ziele können durch planerische Abwägung oder

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Ermessensausübung aber nicht überwunden werden. Insbesondere sind die Ziele des LEP IV für die Regional- oder Bauleitplanung verbindlich, soweit sie diese betreffen. Gemäß § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen.¹

I. Vereinbarkeit der Kopplung der Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden an die Anbindung an den Rheinland-Pfalz-Takt mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

In Teil B (Ziele und Grundsätze der Landesentwicklung), Zif. 2.4.3² (Räumliche Steuerung und Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme) des Entwurfs des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV) wird als Ziel der Raumordnung 54 (Z 54) statuiert:

„In den ländlichen Räumen ist die Flächenausweisung auf solche Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren, die Haltepunkte des Rheinland-Pfalz-Taktes sind. Die Ausweisung an anderen Standorten bedarf einer besonderen Begründung.“

Fraglich ist, ob dieses Ziel mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung vereinbar ist. Hierfür ist zunächst zu prüfen, ob diese Regelung in deren Schutzbereich eingreift. In einem weiteren Schritt wird untersucht, ob ein solcher Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

1. Schutzbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts

Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist grundgesetzlich in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verankert. Danach haben die Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Eine entsprechende Garantie besteht auch auf landesverfassungsrechtlicher Ebene: Art. 49 Abs. 3 LV garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten. Art. 49 Abs. 1 LV regelt darüber hinaus, dass die Gemeinden auf ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Verwaltung sind. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden.

Aus der Auslegung durch die Rechtsprechung ergibt sich, dass die kommunale Selbstverwaltung wie sie in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 49 Abs. 1 und 3 LV garantiert ist, durch den Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit geprägt wird.³ Die zentralen Bereiche der

¹ Präambel Entwurf des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV), Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Entwurfsfassung zum Anhörungs- und Beteiligungsverfahren gemäß § 8 Landesplanungsgesetz, S. 10.

² Zif 2. trägt die Überschrift „Entwicklung von Räumen und Standorten“, Zif. 2.4 „Entwicklung der Gemeinden“.

³ Siehe Fn. 3.

gemeindlichen Eigenverantwortlichkeit werden durch verschiedene Gemeindehoheiten gekennzeichnet.⁴

Zu den klassischen Gemeindehoheiten zählen die Gebietshoheit und die Planungshoheit. Während die Gebietshoheit den durch die Gemeindegrenzen markierten Zuständigkeitsbereich der Gemeinde umfasst, innerhalb dessen sie gegenüber allen Personen und Sachen rechtserhebliche Handlungen vornehmen darf, bezieht sich die Planungshoheit auf die Befugnis, voraussehbare Entwicklungen längerfristig zu steuern, insbesondere für das eigene Gebiet die Bodennutzung festzulegen.⁵ Darunter ist das Recht der Gemeinden zu verstehen, die baulich-räumliche Struktur des Ortes in eigener Verantwortung planerisch zu gestalten.⁶

Die Bauleitplanung hat nach § 1 Abs. 1 BauGB die Aufgabe, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Dabei beziehen sich die Planungen der Gemeinden auf dasselbe Gebiet wie die Planungen der Raumordnungsträger, es wird jedoch aus verschiedenen Perspektiven geplant. Bei der Ausweisung von Flächen durch die Gemeinden, auf die sich Z 54 bezieht, handelt es sich um die Vorbereitung einer baulichen oder sonstigen Nutzung der Grundstücke und damit um Bauleitplanung. Diese wird in ständiger Rechtsprechung sowie der nahezu einhelligen Lehre als wesentliches Element der gemeindlichen Planungshoheit zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden gerechnet.⁷

2. Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung

Die in Z 54 geregelte Koppelung der Flächenausweisung in den ländlichen Räumen an das Bestehen eines Haltepunktes des Rheinland-Pfalz-Taktes betrifft die gemeindliche Planung des Raumes. Sie hat Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden und beschränkt daher die Planungshoheit der Gemeinden in den ländlichen Räumen.⁸ Diese haben die Vorgabe bei ihrer Bauleitplanung zu beachten.

Hinsichtlich der Eingriffsqualität ist zwischen den Zielen der Raumordnung und den Grundsätzen der Raumordnung zu differenzieren. Nach der Begriffsbestimmung in § 3 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung

⁴ Zu den sog. Gemeindehoheiten siehe Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/ Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Aufl. 2004, Art. 28 Rn. 12; Meinhard Schröder, in: Christoph Grimm/ Peter Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 49 Rn. 10.

⁵ BVerfGE 56, 298 (310, 317f); Entscheidung v. 18. Juli 2001, Az. BvR 1176/99, Zif. 8 (Juris).

⁶ Vgl. BVerfGE 56, 298 (310, 317f); 103, 332 (368); VGH Rh.-Pf., AS 32, 251 (258); Hans-Joachim Koch / Reinhard Hender, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage 2004, S. 121 Rn. 2; Bodo Pieroth, in: Hans D. Jarass/ Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Aufl. 2004, Art. 28 Rn. 13.

⁷ BVerfGE 56, 298 (312f); 76, 107 (118f); BVerwG DVBl. 1969, 363 (363); BVerwGE 51, 6 (13); VGH Rh.-Pf., AS 32, 251ff; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Entscheidung vom 4. Mai 2004, Az.: P.St. 1713, Zif. 250 (juris); Hans-Joachim Koch / Reinhard Hender, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage 2004, S. 154 Rn. 2.

⁸ Zu einer Siedlungsbeschränkung durch ein Ziel des Landesentwicklungsprogramm Brandenburg, siehe Urteil des OVG Brandenburg, Urteil vom 12. November 2003, Az: 3 D 22/00.NE, Zif. 126 (juris).

⁹ OVG Brandenburg, Urteil vom 12. November 2003, Az: 3 D 22/00.NE, Zif. 124 (juris).

abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raums. Den Zielen kommt die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Grundsätze der Raumordnung hingegen sind nach § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen.

Der Regelung in Z 54 soll nach dem Willen des Verordnungsgebers eine grundsätzliche Verbindlichkeit zukommen. Die nach Satz 2 möglichen Abweichungen in begründeten Ausnahmefällen ändert an der grundsätzlichen Verbindlichkeit der Vorgabe nichts. Denn Ausnahmeregelungen sind generell eng auszulegen und führen daher nicht zu einer Unverbindlichkeit von Normbefehlen.

Als verbindliches Ziel muss die Regelung ferner räumlich und sachlich bestimmt sein oder bestimmbare Vorgaben enthalten.

Die räumliche Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit ist gegeben, wenn mit hinreichender Sicherheit ermittelbar ist, auf welchen Teilraum, Bereich oder Standort sich eine Festlegung bezieht.⁹ Der „Ländliche Raum“ ist im LEP IV definiert.¹⁰ Die Siedlungsschwerpunkte mit Haltepunkten des Rheinland-Pfalz-Taktes ergeben sich zwar nicht direkt aus dem LEP IV. Jedoch lassen sich diese über die nach dem Nahverkehrsgesetz von den Aufgabenträgern des Rheinland-Pfalz-Taktes getroffenen Maßnahmen ermitteln.

Wegen der aus Gründen des Schienennetzzusammenhangs notwendigen einheitlichen Angebotsgestaltung wurden landesweit zwei Zweckverbände zwischen den ÖPNV-Aufgabenträgern (den Landkreisen und kreisfreien Städten nach § 6 Nahverkehrsgesetz) zur obligatorischen gemeinsamen Aufgabenerfüllung unter Beteiligung des Landes gegründet (Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord und Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd).¹¹ Gemäß § 6 Abs. 11 Nahverkehrsgesetz stimmen das Land und die Zweckverbände grundlegende Maßnahmen zur Netz-, Betriebs- und Angebotsgestaltung des Schienenpersonennahverkehrs untereinander ab. Aufgabenträger für die Gestaltung der Angebote des Schienenpersonennahverkehrs sind gemäß § 6 Abs. 2 Nahverkehrsgesetz die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie nehmen die Aufgabe als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung wahr.

Darüber hinaus müssen Ziele der Raumordnung nach § 3 Nr. 2 ROG abschließend abgewogene Festlegungen enthalten. Sie sind damit für den jeweiligen Planungsraum die „landesplanerische Letztentscheidung“.¹²

⁹ OVG Brandenburg, Urteil vom 12. November 2003, Az: 3 D 22/00.NE, Zif. 119 (juris).

¹⁰ Siehe die zeichnerische Festlegung in Karte 1 Raumstrukturgliederung im Anhang LEP IV sowie die Unterteilung in Raumstrukturtypen Teil B, 1.1.1 (S. 24).

¹¹ Siehe Gesetzentwurf der Landesregierung Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr, Drs. 12/6830 vom 20. Juni 1995, Vorblatt sowie Begründung unter B, Zu § 6.

¹² Rolf Bäumler, Landesplanungsgesetz, Kommentar, 2007, S. 59.

Im Hinblick auf den Charakter der Raumordnung als Rahmenplanung, die auf weitere Konkretisierung angelegt ist und Zielaussagen unterschiedlicher Dichte aufweist, muss das Maß der Abwägung für die einzelnen raumordnerischen Festlegungen jeweils konkret ermittelt werden.¹³

Da es sich bei dem LEP IV um ein noch im Aufstellungsverfahren befindliches Landesentwicklungsprogramm handelt und das Beteiligungsverfahren derzeit noch läuft, liegen neben der Begründung des LEP IV noch keine abschließenden Informationen über die Abwägung vor. Insofern kann bezüglich eventueller sich aus der Auswertung des Beteiligungsverfahrens ergebender Abwägungsdefizite keine abschließende Bewertung erfolgen. Im Grundsatz lässt sich aber erkennen, dass das LEV IV auf abschließend abgewogene Festlegungen ausgelegt ist.

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass die Regelung in Z 54 einen Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung in Form eines verbindlichen Ziels der Raumordnung darstellt.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrechts kann jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

a) Vorbehalt gesetzlicher Regelung

Wie sich aus dem Wortlaut Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ergibt, steht das kommunale Selbstverwaltungsrecht den Gemeinden nicht uneingeschränkt zu, sondern nur „im Rahmen der Gesetze“. Dies sieht auch Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV vor.¹⁴ Damit wird dem Gesetzgeber ein erheblicher Gestaltungsspielraum gegeben, sowohl zur abstrakt-generellen Ausgestaltung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts als auch zu möglichen Eingriffen.¹⁵

Der Begriff „Gesetze“ in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst nach ständiger Rechtsprechung nicht nur Gesetze im förmlichen Sinn, sondern auch Rechtsverordnungen, die auf einer nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend bestimmten Ermächtigung beruhen¹⁶ und alle anderen vom Staat erlassenen Rechtsnormen¹⁷. Im Rahmen der Gewährleistung des Art. 49 Abs. 1 und 3 LV sind Einschränkungen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes ebenfalls zulässig.¹⁸

¹³ OVG Brandenburg, Urteil vom 12. November 2003, Az: 3 D 22/00.NE, Zif. 124 (juris) m.w.N.

¹³ OVG Brandenburg, Urteil vom 12. November 2003, Az: 3 D 22/00.NE, Zif. 124 (juris).

¹⁴ Hierzu VerGH Rh.-Pf., DVBl. 2000, 992 (993).

¹⁵ BVerfG, Entscheidung v. 18. Juli 2001, Az. BvR 1176/99, Zif. 8 (Juris); BVerfGE 107, 1 (12); zum Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 GG siehe Stefan Magen, Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, in: JuS 2006, S. 404 (407).

¹⁶ BVerfGE 26, 228 (236); 56, 298 (309); 76, 107, 1 (15).

¹⁷ BVerfGE 76, 107 (114); VGH Rh.-Pf., AS 32, 251 (258).

¹⁸ Meinhard Schröder, in: Christoph Grimm/ Peter Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 49 Rn. 12.

Auch die Landesgesetzgebung ist, soweit sie auf die kommunale Selbstverwaltung einwirkt, nach dem Bundesverfassungsgericht an die Grundsätze des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG gebunden.¹⁹ Danach muss die gesetzliche Ermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein.²⁰

Das Landesentwicklungsprogramm wird gemäß § 8 Abs. 1 Satz 7 Landesplanungsgesetz (LPIG) durch Rechtsverordnung der Landesregierung für verbindlich erklärt. Inhaltlich bestimmt § 7 LPIG, dass das Landesentwicklungsprogramm die Ziele und Grundsätze der Landesplanung enthält. Danach werden im Landesentwicklungsprogramm die für eine nachhaltige Raumentwicklung landesplanerisch wesentlichen Elemente beschrieben und zeichnerisch dargestellt, insbesondere die Raumstruktur, die Siedlungsstruktur (insbesondere die zentralen Orte höherer Stufe) und die das ganze Land und seine Teilräume berührenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen näher bezeichneter Planungsträger.

Diese Regelungen des Landesplanungsgesetzes umschreiben, welchen Inhalt und Zweck das Landesentwicklungsprogramm haben soll. Es bestehen daher keine Zweifel, dass sie den Anforderungen an eine hinreichende Bestimmtheit der gesetzlichen Ermächtigung für den Erlass von Rechtsverordnungen, die aus den Grundsätzen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG abzuleiten sind, genügen.

Das Landesentwicklungsprogramm ist damit als Gesetz im Sinne des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV normierten Gesetzesvorbehaltes einzustufen und kann daher das kommunale Selbstverwaltungsrecht grundsätzlich einschränken.

Inhaltlich kann der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG dabei nicht nur die Art und Weise der Erledigung der örtlichen Angelegenheiten, sondern ebenso die gemeindliche Zuständigkeit für diese Angelegenheiten umfassen.²¹ Dabei hat der Gesetzgeber einen erheblichen, jedoch keinen unbeschränkten, Gestaltungsspielraum.²²

Der so zu verstehende Gesetzesvorbehalt erlaubt dem Gesetzgeber, ein Normengeflecht bereitzustellen, das die konkurrierenden Bodennutzungsansprüche regelt, die Bund, Länder und Gemeinden für den Raum geltend machen. Zu nennen sind hierbei beispielsweise das Raumordnungsgesetz des Bundes, die Landesplanungsgesetze der Länder sowie die Fachplanungsgesetze des Bundes und der Länder.²³

Daraus folgt, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht grundsätzlich durch das Landesentwicklungsprogramm - auch im Hinblick auf die gemeindliche Zuständigkeit für öffentliche Aufgaben - eingeschränkt werden kann.

¹⁹ BVerfGE 107, 1 (15).

²⁰ BVerfGE 107, 1 (22).

²¹ BVerfGE 79, 127 (143f).

²² VerfGH RP NVwZ 2001, 912 (914).

²³ Wolfgang Löwer, in: von Münch / Künig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar Bd. 2, 4./5. Aufl. 2001, Art. 28 Rn. 77.

b) Grenzen der gesetzlichen Einschränkungsbefugnis

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auch des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz überlässt der Gesetzesvorbehalt „im Rahmen der Gesetze“ dem Gesetzgeber die Ausgestaltung und Formung der gemeindlichen Selbstverwaltung jedoch nicht beliebig. Die wesentliche Grenze wird durch den so genannten Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gezogen (aa). Aber auch außerhalb des Kernbereichs ist der Gesetzgeber nicht frei, sondern namentlich an rechtsstaatliche Grundsätze der Verhältnismäßigkeit (bb) und der Bestimmtheit (cc) gebunden.

aa) Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung

Die Regelungsgrenze „Kernbereich“ der Selbstverwaltung besagt, dass der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden darf.²⁴ Ein Eingriff in diese Sphäre ist stets verfassungswidrig. Dies wird in Rechtsprechung und Literatur allerdings überwiegend nicht dahingehend verstanden, dass den Gemeinden hinsichtlich jeder einzelnen Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ein Kernbereich an eigenverantwortlicher Wahrnehmung verbleiben muss. Vielmehr muss mit Blick auf alle örtlichen Angelegenheiten ein Kernbereich an Aufgaben bei der Gemeinde verbleiben, so dass einzelne Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht zu diesem Aufgabenkern gehören, durch Gesetz entzogen werden dürfen.²⁵

Einen materiellen Anhaltspunkt für die Bestimmung des Kernbereichs bildet die Institution der geschichtlich gewachsenen kommunalen Selbstverwaltung, wie sie sich bei der Entstehung des Landes Rheinland-Pfalz bzw. der Bundesrepublik darstellte. Was herkömmlich das Bild der gemeindlichen Selbstverwaltung in ihren verschiedenen historischen und regionalen Erscheinungsformen entscheidend prägt, darf weder faktisch noch rechtlich beseitigt werden.²⁶ Die Rechtsprechung stellt vorrangig auf den nach dem Eingriff verbleibenden Rest ab und prüft, ob sich die Gemeinde immer noch eigenverantwortlich kraftvoll betätigen kann.²⁷

Ob die gemeindliche Planungshoheit zu diesem Kernbereich gehört, ist in der Rechtslehre umstritten und wurde von Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht bisher ausdrücklich offen gelassen.²⁸ Letztlich kann die Frage auch hier offen bleiben, da bezüglich

²⁴ BVerfGE 56, 298 (312f); 76, 107 (118f); 79, 127 (143, 146); 103, 332 (365); BVerfG DVBl 2003, 919 (920); VerfGH Rh.-Pf., AS 23, 434 (438); 32, 251 (258); ders., DVBl. 2000, 992 (993).

²⁵ BVerfGE 79, 127 (143); Hans-Joachim Koch / Reinhard Hender, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage 2004, S. 155 Rn. 5f m.w.N. Zur Methodik der Abgrenzung von Kern- und Randbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und den damit verbundenen Schwierigkeiten Willi Blümel, Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in: Albert v. Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festschrift für Georg Christoph von Unruh, 1983, S. 265 (269ff).

²⁶ BVerfGE 50, 195 (201); 79, 127 (143); 83, 363 (381).

²⁷ VerfGH Rh.-Pf., DVBl 2000, 992 (993); BVerwGE 6, 19ff.

²⁸ BVerfGE 56, 298 (312f); 76, 107 (118f); 103, 332 (366), ebenso VerfGH NRW NWVBl. 1988, 11; 1990, 51 (52); DVBl. 1995, 465 (466); BVerwG DVBl 1969, 362 (363); eine Übersicht über den Streitstand in der Literatur hinsichtlich der Flächennutzungsplanung gibt Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 4. Mai 2004, Az: P.St.1713, Zif.

der hier betroffenen Planungshoheit eine Verletzung des Kernbereichs jedenfalls dann ausscheidet, wenn lediglich die Planungshoheit einzelner Gemeinden in räumlich abgegrenzten Gebieten eingeschränkt wird.²⁹

Dies dürfte hier der Fall sein. Denn die betroffenen Gemeinden befinden sich in räumlich abgegrenzten Gebieten. Das LEP IV unterscheidet die Raumstrukturtypen „Verdichtete Räume“ und „Ländliche Räume“.³⁰ Die in Z 54 vorgesehene Begrenzung der Flächenausweisung auf Siedlungsschwerpunkte, die Haltepunkte des Rheinland-Pfalz-Taktes sind, bezieht sich ausdrücklich nur auf ländliche Räume. Betroffen von diesem planerischen Ziel ist damit die Planungshoheit nur in den Fällen, wenn Siedlungsschwerpunkte ohne Haltepunkte des Rheinland-Pfalz-Taktes gegeben sind und diese zum abgegrenzten³¹ Raumstrukturtyp „Ländlicher Raum“ gehören.

Zwar ist das der räumlich abgegrenzte Bereich sehr groß und ist eine Vielzahl von Gemeinden betroffen. Denn das Gebiet „Ländlicher Raum“ umfasst nach den Feststellungen in LEP IV 57% der Landesfläche.³² Doch selbst wenn eine Vielzahl der Gemeinden von der Regelung betroffen ist, so dürfte dies im Ergebnis kein Kriterium sein, das zu einem Eingriff in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung führt. Jedenfalls hat das Bundesverfassungsgericht bezogen auf das niedersächsische Landesnaturschutzgesetz einen Eingriff in den Kernbereich auch dann verneint, wenn potenziell eine Vielzahl von Gemeinden in ihrer Planungshoheit eingeschränkt wird. Zur Begründung verweist das Gericht auf den institutionellen Charakter der Selbstverwaltungsgarantie.³³

bb) Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung

Die Planungshoheit darf aber auch außerhalb des Kernbereichs durch den Gesetzgeber nicht beliebig eingeschränkt werden.³⁴ Vielmehr ist sowohl nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als auch des Bundesverwaltungsgerichts neben besonderen Gründen des Allgemeinwohls der allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und eine Güterabwägung vorzunehmen.³⁵ Je stärker eine Gemeinde schon von ihrer geographischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotential her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind ihr demnach Eingriffe, die an dieses Merkmal anknüpfen, zumutbar.³⁶

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung zur Ausweisung von FFH-Gebieten ebenfalls statuiert, dass die Einschränkung der Planungshoheit durch

254ff (juris), der die Zuordnung ebenfalls im Ergebnis offen lässt. Siehe auch Wolfgang Löwer, in: von Münch / Künig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar Bd. 2, 4./5. Aufl. 2001, Art. 28 Rn. 74.

²⁹ BVerfGE 56, 298 (313f); 76, 107 (119); 103, 332 (366).

³⁰ Siehe Teil B 1.1.1, S. 24 und die zeichnerische Darstellung in Karte 1 – Raumstrukturgliederung im Anhang des LEP IV.

³¹ Darstellung in Karte 1 – Raumstrukturgliederung, im Anhang des LEP IV.

³² Begründung zu Teil B, 1.1, S. 27.

³³ BVerfGE 103, 332 (376).

³⁴ BVerfGE 103, 332 (366).

³⁵ BVerfGE 103, 332 (366 und 377), BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003, Az. 4 CN 9/01 (juris) Zif. 14

³⁶ BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003, Az. 4 CN 9/01 (juris), Zif. 14 m.w.N.

überörtliche Interessen von höherem Gewicht geboten sein muss. Er urteilt in ständiger Rechtsprechung, dass aufgrund der in Art. 1 Abs. 2 LV verankerten Gemeinwohlverpflichtung in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht nur insoweit eingegriffen werden dürfe, als dies durch das Gemeinwohl geboten sei. Bei der Konkretisierung dessen, was das Gemeinwohl fordert, wird dem Gesetz- und Ordnungsgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zuerkannt. Dessen Ausfüllung prüft der Verfassungsgerichtshof im Wesentlichen darauf, ob die fragliche Regelung von sachgerechten Erwägungen getragen und geeignet ist, den mit ihr verfolgten Zweck zu erreichen und nicht willkürlich ist.³⁷

Die Regelung in Z 54 genügt den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit, wenn sie geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne, also angemessen ist.

Geeignet ist eine Regelung, wenn sie den angestrebten Zweck fördert.³⁸ Dazu genügt die abstrakte Möglichkeit der Zweckerreichung.³⁹ Das übergeordnete Ziel stellt hier die in der Überschrift des Punktes 2.2.3 genannte Begrenzung der Flächeninanspruchnahme dar. Vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit und der demographischen Entwicklung wird eine solche in Teilräumen des Landes für erforderlich gehalten. In der Begründung wird dargelegt, dass ein Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Infrastrukturfolgekosten besteht. Eine bereits bestehende Anbindung an den Rheinland-Pfalz-Takt reduziere Infrastrukturfolgekosten. Die Regelung der Flächenausweisungen soll sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltig erfolgen, wie sich der Begründung entnehmen lässt.⁴⁰ Eine grundsätzliche Begrenzung der Flächenneuausweisung auf bereits bestehende Haltepunkte des Rheinland-Pfalz-Taktes dürfte dieses Ziel fördern und unter Berücksichtigung des bestehenden Einschätzungsspielraums des Normgebers als geeignet zu betrachten sein.

Erforderlich im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgebots ist eine Regelung, wenn es kein milderes Mittel gibt, mit dem die Zweckerreichung ebenso effektiv möglich ist.⁴¹

Bei Eingriffen in die kommunalen Selbstverwaltung besteht insoweit ein weiter Einschätzungsspielraum des Gesetz- und Ordnungsgebers. Hier käme zwar als milderes Mittel die Ausgestaltung des Eingriffs als bloßer Grundsatz der Raumordnung in Frage. Während Ziele der Raumordnung nach § 3 Nr. 2 ROG rechtsverbindliche Vorgaben enthalten, stellen die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 3 Nr. 3 ROG nur allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen dar. Sie haben damit nicht dieselbe Rechtswirkung wie Ziele und sind daher zur Zweckerreichung nicht gleich effektiv.

Daneben wären als milderes Mittel selbstredend auch Regelungen im Sinne einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Gemeinden möglich. Doch auch hier erscheint zweifelhaft, dass sich

³⁷ VerfGH Rh.-Pf., AS 23, 434 (438f); ders., DVBl. 2000, 992 (996).

³⁸ BVerfGE 67, 157 (177).

³⁹ BVerfGE 67, 157 (177).

⁴⁰ LEP IV, S. 68f.

⁴¹ BVerfGE 53, 135 (145ff; 67, 157 (177); 68, 193 (219).

auf diese Weise der angestrebte Zweck der ebenso effektiv erreichen lässt wie mit einem verbindlichen Normbefehl.

Schließlich müsste die Regelung verhältnismäßig im engeren Sinne sein (Übermaßverbot). Dies verlangt eine Güterabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe, wobei die Grenze des Zumutbaren gewahrt sein muss.⁴² Dafür muss eine adäquate Zweck-Mittel-Relation der Regelung gegeben sein, soweit sie sich auf die gemeindliche Planungshoheit auswirkt.

Dem Eingriff in die Planungshoheit steht das landesplanerische Ziel gegenüber, angesichts der demographischen Entwicklung und der geforderten Nachhaltigkeit zum Schutze der Umwelt vor Zersiedelung die Flächenneuausweisungen zu beschränken. So wird z.B. in Z 52 festgelegt, dass die quantitative Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2015 landesweit weiter reduziert sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme qualitativ verbessert und optimiert werden soll. Der Grundsatz G 210⁴³ sieht vor, dass die Siedlungsentwicklung möglichst in Verbindung mit Haltepunkten an Nahverkehrsachsen erfolgen soll. Dort wird darüber hinaus statuiert, dass dem schienengebundenen ÖPNV Vorrang einzuräumen ist.

Die Qualität der Anbindung an den Rheinland-Pfalz-Takt (Taktfrequenz und der Anzahl der Haltepunkte) wird allerdings in Z 54 nicht berücksichtigt. Auch stellt Z 54 lediglich auf eine Anbindung durch den Rheinland-Pfalz-Takt ab. Andere öffentlich oder privat organisierte Mobilitätsdienste werden nicht einbezogen.

Als problematisch könnte zudem angesehen werden, dass die Fahrplanänderungen die Planungssicherheit der Gemeinden beeinflussen können. Andererseits kann durch diese Änderungen für die Gemeinden die Möglichkeit bestehen, nach Fahrplanwechsel wieder Flächen ohne besondere Begründung ausweisen zu können. Hierfür müssen sie allerdings eine Anbindung erreichen.

Außerdem wird die Möglichkeit der Flächenausweisung von Umständen abhängig gemacht, auf die die betroffenen Gemeinden allenfalls einen mittelbaren Einfluss haben. Denn ob sie an den Rheinland-Pfalz-Takt angebunden werden, entzieht sich ihrer unmittelbaren Einwirkung.

Die Regelung des Z 54 erweist sich mithin durchaus als gravierender Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit. Denn den betroffenen Gemeinden ohne Haltepunkt des Rheinland-Pfalz-Taktes wird im Grundsatz die Möglichkeit der flächenmäßigen Ausdehnung und damit der Erweiterung genommen wird. Ohne die in Z 54 Satz 2 vorgesehene Ausnahmemöglichkeit würde die Regelung daher für die betroffenen Gemeinden einen gänzlichen „Entwicklungsstopp“ bedeuten, an dessen Verhältnismäßigkeit erhebliche Bedenken bestünden.

⁴² BVerfGE 68, 193 (219); 83, 1 (19); 90, 145 (173).

⁴³ LEP IV, S. 141.

cc) Bestimmtheit der Regelung

Unbeschadet der Verhältnismäßigkeit der Begrenzung der Flächenausweisung auf Siedlungsschwerpunkte, die Haltepunkte des Rheinland-Pfalz-Taktes sind, kann ein verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung auch dann vorliegen, wenn eine an sich verhältnismäßige Regelung zu unbestimmt ist.

Als Ausprägung des Gebots der Rechtssicherheit bildet das Gebot der ausreichenden Bestimmtheit von Rechtsvorschriften ein Element des Rechtsstaatsprinzips⁴⁴. Aufgrund ihrer normativen Geltung müssen Ziele der Raumordnung daher ungeachtet ihrer Konkretisierungsfähigkeit hinreichend bestimmt sein.⁴⁵ Bereits aus der Formulierung muss sich ergeben, dass es sich bei dem jeweiligen Ziel um eine die gesetzlichen Anpassungs- und Beachtungspflichten begründende Forderung und nicht um eine bloße Anregung handelt.⁴⁶ Denn es muss für die Rechtsanwender erkennbar sein, welche der von ihnen zu verantwortenden Maßnahmen in welchem territorialen Bereich zulässig bzw. unzulässig sind.⁴⁷ In der Begriffsbestimmungsnorm des § 3 Nr. 2 ROG wird den betreffenden Anforderungen dadurch Rechnung getragen, dass die Raumordnungsziele als verbindliche Vorgaben in Form von „räumlich und sachlich bestimmten und bestimmbar“ Festlegungen definiert werden.

Hinsichtlich der Bestimmbarkeit könnten sich hier insoweit Bedenken ergeben, dass die Ausnahmeregelung in Z 54 Satz 2 keine materiellen Kriterien enthält, wann eine begründete Ausnahme gegeben ist. Für die Gemeinden ist mithin nicht feststellbar, welche inhaltlichen Anforderungen sie erfüllen müssen, um Maßnahmen der Bauleitplanung, namentlich eine Flächenausweisung, auch dann vornehmen zu können, wenn sie nicht an den Rheinland-Pfalz-Takt angebinden sind. Ein Mehr an Bestimmtheit ließe sich etwa durch so genannte Regelbeispiele erreichen. Sie legen den Gesetz- und Verordnungsgeber nicht abschließend fest, lassen aber für den Rechtsanwender erkennen, welcher „Qualität“ die Ausnahmen sein müssen, namentlich dass nur Gründe vergleichbarer Art und Schwere eine Ausnahme rechtfertigen.

Zweifel an der Normklarheit könnten ferner in der Bezugnahme auf den Rheinland-Pfalz-Takt gesehen werden. Z 54 regelt, dass in den ländlichen Räumen die Flächenausweisung auf solche Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren, die Haltepunkte des Rheinland-Pfalz-Taktes sind.

⁴⁴ Jarass, in: Jarass / Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. Auflage 2006, Art. 20 Rn. 60 m.w.N.

⁴⁵ Werner Hoppe / Rainard Menke, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz, 1986, S. 314.

⁴⁶ Werner Hoppe / Rainard Menke, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz, 1986, S. 314.

⁴⁷ Reinhard Hender, Probleme der „Landesplanerischen Letztentscheidung“ im System der Raumordnungsplanung, in Jan Ziekow (Hrsg.), Beschränkung des Flughafenbetriebs – Planfeststellungsverfahren – Raumordnungsrecht, 2004, S. 153 (156f): zu den Zielen der Raumordnung siehe auch Werner Hoppe / Ansgar Scheipers, Entsprechen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Landesentwicklungsplan NRW 1995 der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW? in: Festschrift für Klaus Stern, 1997, S. 1117 (1121ff).

Eine Definition des Rheinland-Pfalz-Taktes findet sich weder im LEP IV noch im Nahverkehrsgesetz. Allerdings genügt für die Bestimmtheit Normen, wenn Auslegungsschwierigkeiten mit den herkömmlichen juristischen Auslegungsmethoden, wozu auch der Rückgriff auf Gesetzesmaterialien zählt, bewältigt werden können.⁴⁸

Vorgaben hinsichtlich der Gestaltung des öffentlichen Nahverkehrs beinhaltet das Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (Nahverkehrsgesetz).⁴⁹ In der Begründung des Gesetzentwurfs wird auch auf den Rheinland-Pfalz-Takt eingegangen.⁵⁰ Mit dem Begriff Rheinland-Pfalz-Takt wird somit auf eine bestehende Struktur Bezug genommen, die von den bereits erwähnten Zweckverbänden des Schienenpersonennahverkehrs ausgestaltet wird.

Als Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass die Regelung in Z 54 Satz 1 zwar durchaus in gravierender Form in die Planungshoheit der Gemeinden eingreift, dieser Eingriff mit Blick auf die Ausnahmemöglichkeit in Satz 2 unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Allerdings ergeben sich Zweifel an der Bestimmtheit der Regelung insoweit, als der Verordnungsgeber keinerlei materielle Kriterien nennt, wann eine begründete Ausnahme vorliegt. Dem könnte beispielsweise durch Regelbeispiele abgeholfen werden.

II. Vereinbarkeit des so genannten Kooperationsgebotes mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht

In seiner in Teil A vorgestellten Programmatik führt das LEP IV zum Thema „Interkommunale Kooperation“ aus, dass die Chancen der kleinteiligen Gemeindestruktur in Rheinland-Pfalz über formelle Kooperationsstrukturen sowie informelle Strukturen zu nutzen sind. Eine verstärkte Kooperation der Gebietskörperschaften bereits im bestehenden System wird angesichts der anstehenden Herausforderungen für erforderlich gehalten. Hier gelte es, bestehende und neue Umsetzungsmechanismen für Gebietskörperschaften übergreifende Kooperationen zu finden. Dies betrifft danach insbesondere Räume, in denen Infrastruktureinrichtungen in der derzeitigen Intensität nicht mehr flächendeckend vorgehalten werden können und in denen die betroffenen Gebietskörperschaften entsprechende Aufgaben gemeinsam regeln sollten.⁵¹

In Teil B, Punkt 3 „Sicherung und Entwicklung der Daseinsvorsorge“ wird darauf näher eingegangen.

Unter der Überschrift Leitbild „Daseinsvorsorge“ wird ausgeführt, dass in einzelnen Teilräumen ausreichend ausgestattete Mittelzentren auch zukünftig den alleinigen

⁴⁸ VerfGH Rh.-Pf., DVBl. 2000, 992 (997 m.w.N.).

⁴⁹ Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr vom 17. November 1995, GVBl. 1995, S. 450, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2002, GVBl. 2002, S. 481.

⁵⁰ Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 12/6830, Begründung, A. Allgemeines, S. 12.

⁵¹ LEP IV, Teil A, S. 16f.

Versorgungsschwerpunkt eines Mittelbereichs bilden. Die Sicherung eines qualitativ hohen und in zumutbarer Erreichbarkeit liegenden Angebots an öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen sei in anderen Teilräumen nur in Kooperation von mehreren Gemeinden langfristig sicherzustellen; diese Räume werden als „mittelzentraler Verbund kooperierender Zentren“ in Karte 6 gekennzeichnet.⁵²

Ziel 81 regelt dementsprechend ein Kooperationsgebot zur langfristigen Sicherung einer umfassenden mittelzentralen Versorgung, wenn innerhalb eines Mittelbereichs mehrere mittel- und oberzentrale Orte einen Beitrag zur mittelzentralen Versorgung leisten:

„Leisten innerhalb eines Mittelbereichs mehrere mittel- und oberzentrale Orte einen Beitrag zur mittelzentralen Versorgung, so ist im Rahmen einer interkommunal abgestimmten und vertraglich geregelten Aufgabenteilung die langfristige Sicherung einer umfassenden mittelzentralen Versorgung herbeizuführen (Kooperationsgebot). Die mittelzentrale Versorgung erfolgt hier in einem sog. Mittelzentralen Verbund (kooperierende Zentren). Hierzu gehören folgende bisherige Mittelbereiche:“

(werden im folgenden aufgelistet)

Darüber hinaus regelt Z 82, dass bestimmte bisherige Grundzentren gemäß LEP III zunächst für die Dauer der Gültigkeit des LEP IV in den jeweiligen Mittelbereichen als kooperierende Zentren in den mittelzentralen Verbund einbezogen werden. Diese werden dort im einzelnen aufgezählt.

Z 83 sieht vor, dass in Räumen, die als „mittelzentraler Verbund kooperierender Zentren“ gekennzeichnet sind, diejenigen kooperierenden Zentren, die über kein umfassendes Angebot an mittelzentralen Einrichtungen verfügen, zusätzlich über ein breit gefächertes Angebot ergänzender Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen verfügen sollen.

Darüber hinaus sind gemäß Z 84 zusätzlich zu den Mittelzentren gemäß LEP III die Gemeinden mit „besonderen infrastrukturellen Funktionen“ (Ortsgemeinde Ramstein-Miesenbach und Verbandsgemeinde Kirchberg) und die Grundzentren Eisenberg und Nastätten als kooperierende Zentren im Landesfinanzausgleichsgesetz und im Bereich des großflächigen Einzelhandels wie Mittelzentren zu behandeln.

Fraglich ist, ob dieses Gemeindegrenzen überschreitende Kooperationsgebot mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht vereinbar ist.

1. Eingriff in den Schutzbereich

Wie bereits unter I.1. dargestellt, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener

⁵² LEP IV, S. 77, Karte 6: Leitbild Daseinsvorsorge, im Anhang des LEP IV.

Verantwortung zu regeln. Die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung sichert den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich.⁵³

Mit der Pflicht zur Kooperation greift der Verordnungsgeber in die gemeindliche Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte im Bereich der Kommunalplanung und Daseinsvorsorge insoweit ein, als die Gemeinden zum Abschluss einer Kooperation verpflichtet werden. Durch die Zuordnung zu einem bestimmten mittelzentralen Verbund kooperierender Zentren wird daneben auch in die Auswahlfreiheit der Kooperationspartner eingegriffen.

Als Ziel der Raumordnung im Sinne des § 2 Nr. 3 ROG ist die Regelung verbindlich sowie räumlich und sachlich hinreichend bestimmt oder bestimmbar.

Räumlich ist die Regelung durch namentliche Nennung der betroffenen Gemeinden sowie der zeichnerischen Ausweisung der kooperierenden Zentren bestimmt.

Sachlich könnte dies insofern zweifelhaft sein, da Z 81 neben der Feststellung der Kooperationsverpflichtung keine Angaben zu deren Ausgestaltung enthält. Sowohl aus der Formulierung des Z 81 selbst wie auch aus dem Kontext ergibt sich, dass die Kooperationen zur Sicherstellung einer umfassenden mittelzentralen Versorgung herbeizuführen sind. Vor dem Hintergrund, dass das Landesentwicklungsprogramm nur einen planerischen Rahmen vorgibt, bestehen hinsichtlich der Bestimmtheit keine durchgreifenden Bedenken. Dadurch wird den Kommunen ein weiter Spielraum bei der inhaltlichen Ausgestaltung der gemeinsamen Sicherstellung der Daseinsvorsorge überlassen.

Die Regelung des Z 81 greift daher als Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein.

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Wie oben bereits dargestellt, gewährleisten Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 49 Abs. 1 und 3 LV die kommunale Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze. Aufgabenkreis und Organisationsbefugnisse können durch den Gesetzgeber bestimmt werden, sofern der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht angetastet wird und insbesondere die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.⁵⁴

⁵³ BVerfGE 21, 117 (128f); 23, 353 (365); 26, 228 (237f); 50, 195 (201); 56, 298 (312); 59, 216 (226); 79, 127 (143); 83, 363 (382); 107, 1 (11).

⁵⁴ BVerfGE 107, 1 (12).

a) Kernbereich

Auch hier stellt sich die Frage, wie der Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts zu bestimmen ist.

Ordnet man die Kooperation mit anderen Gemeinden dem Recht zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte im gegebenen Aufgabenbereich zu, so kann vorliegend nicht angenommen werden, dass der Kernbereich betroffen ist. In seiner Entscheidung bezüglich der zwangsweisen Zuordnung von Gemeinden zu einer Verwaltungsgemeinschaft zieht das Bundesverfassungsgericht den Kernbereich der Eigenverantwortlichkeit eng. Dieser wird dort erst dann als betroffen angesehen, wenn durch die Regelung eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen erstickt wird und diese praktisch zu fremdgesteuerten Verwaltungseinheiten werden.

Dies ist durch die Verpflichtung zum Abschluss von Kooperationsvereinbarungen, deren Inhalt die Gemeinden selbst ausgestalten können, nicht der Fall. Denn die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung werden durch die Kooperationsverpflichtung nicht beseitigt.

b) Verhältnismäßigkeit

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zur zwangsweisen Bildung von Verwaltungsgemeinschaften ferner klargestellt, dass auch außerhalb des Kernbereichs ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bestehe, das der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber zu beachten habe.⁵⁵

Inhaltliche Vorgaben bei der eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte müssen nach der Rechtsprechung durch Gründe des gemeinen Wohls gerechtfertigt sein.⁵⁶ Dies dürfte im Hinblick auf der Ziel der Verpflichtung, zur langfristigen Sicherung einer umfassenden mittelzentralen Versorgung beizutragen (Z 81 Satz 1) der Fall sein. Insoweit steht dem Gesetz- und Verordnungsgeber was er zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für geboten halten darf, ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.⁵⁷

Die aus Gründen des gemeinen Wohls gerechtfertigte Regelung muss zudem den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit und damit den Kriterien der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne genügen.

Als Zweck der Kooperationsverpflichtungen wird, wie dargelegt, die Sicherung eines qualitativ hohen und in zumutbarer Erreichbarkeit liegenden Angebots an öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen genannt. Damit soll eine gesicherte Daseinsvorsorge auch

⁵⁵ Zum Vorrangprinzip siehe auch die Ausführungen unter I. 3. c.

⁵⁶ BVerfGE 107, 1 (14).

⁵⁷ BVerfGE 79, 127 (152ff); 83, 363 (382); 107, 1 (14).

für die Zukunft gewährleistet werden. Hierzu kann die Bildung von mittelzentralen Verbänden kooperierender Zentren und die Kooperationsverpflichtung innerhalb dieser Verbände dienen. Sie ist folglich dafür geeignet.

Fraglich ist, ob die Kooperationsverpflichtung darüber hinausgehend auch erforderlich ist, d.h. es darf kein milderer ebenso effektives Mittel bestehen. Die Anregung zu einer freiwilligen Kooperation als mildere Form birgt das Risiko der Nichtbefolgung. Freiwillige Kooperationen sind zudem neben der im LEP IV vorgesehenen Kooperationsverpflichtung weiterhin möglich. Auch eine im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden weniger einschneidende Regelung, die den Gemeinden überlässt, sich ihre Kooperationspartner selbst auszuwählen, dürfte sich mit Blick auf Zweckerreichung als nicht gleich effektiv erweisen. Jedenfalls erscheint es aus landesplanerischer Sicht durchaus vertretbar, dass durch die Festlegung bestimmter Kooperationspartner eine langfristige Sicherung der Daseinsvorsorge effektiver gewährleistet sein kann. Diesbezüglich verbleibt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum. Es ist nicht ersichtlich, dass dieser in Bezug auf die Erforderlichkeit überschritten wurde.

Des Weiteren stellt sich die Frage nach der Angemessenheit der Maßnahme und damit einer ausgewogenen Zweck-Mittel-Relation. Hierbei ist zwischen dem Kooperationsgebot einerseits und der Bestimmung der Kooperationspartner andererseits zu differenzieren. Zur „Daseinsvorsorge“ führt das LEP IV aus, die Sicherung eines qualitativ hohen und in zumutbarer Erreichbarkeit liegenden Angebots an öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen sei in einigen Teilräumen nur in Kooperation von mehreren Gemeinden langfristig sicherzustellen; diese Räume werden als „mittelzentraler Verbund kooperierender Zentren“ in Karte 6 gekennzeichnet.⁵⁸ Die dafür gewählte Form des Kooperationsgebotes trägt dieser Anforderung grundsätzlich Rechnung.

Abstimmungspflichten für die Gemeinden sind der Rechtsordnung nicht fremd. Diese enthält beispielsweise auch das Baugesetzbuch. Dort ist eine materielle Abstimmungs- und Kooperationspflicht für den Bereich der Bauleitplanung in §§ 1 Abs. 4 und 2 Abs. 2 BauGB vorgesehen. Im Hinblick auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht lässt sich zugunsten der Regelung anführen, dass die inhaltliche Ausgestaltung und Umsetzung der Kooperation den Gemeinden überlassen wird. Den Gemeinden wird dagegen nicht die Auswahl der Kooperationspartner überlassen.

Der Funktion der Landesplanung durch das Landesentwicklungsprogramm obliegt die Gestaltung eines Ordnungsrahmens für die Landesentwicklung. Angesichts des Ziels der langfristigen Sicherstellung der landesweiten Versorgung kann eine solche Festlegung durch die Landesplanung zur Sicherstellung der planerischen Ziele aufgrund der überregional berücksichtigten Strukturdaten angemessen sein. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf voraussehbare Veränderungen durch die demographische Entwicklung. Denn der Staat ist unter Einbeziehung der Gemeinden zur Daseinsvorsorge verpflichtet. Sollte eine einzelne

⁵⁸ LEP IV, S. 77 sowie Karte 6: Leitbild Daseinsvorsorge, im Anhang des LEP IV.

Gemeinde dies nicht langfristig leisten können, ist die Übertragung der Aufgabe auf eine Gruppe von Gemeinden zulässig. Ebenso ist zu bedenken, dass den betroffenen Gemeinden nicht verwehrt wird, zusätzlich mit anderen Gemeinden ihrer Wahl zu kooperieren.

Die Regelung dürfte daher noch als im Rahmen des Einschätzungsspielraums des Gesetz- und Verordnungsgebers liegen und daher keine durchgreifenden Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit des Kooperationsgebotes bestehen.

III. Vereinbarkeit des Gebotes, die Innen- vor der Außenentwicklung zu fördern, mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht

Unter der Überschrift „Siedlungsentwicklung durch Flächenkreislaufwirtschaft“ (2.4.2) statuiert Z 59:

„Bei der weiteren Siedlungsentwicklung haben die städtebauliche Innenentwicklung, Wohnungsmodernisierung, städtebaulicher Erneuerung und Verbesserung des Wohnumfeldes Vorrang vor der Neuausweisung von Flächen im Außenbereich.“

Auch Z 62 lässt sich das Gebot, die Innen- vor der Außenentwicklung zu fördern, entnehmen. Satz 2 bestimmt, dass Wohnraumerweiterung weitestgehend auf die Innenbereiche (Baulückenschließung) zu beschränken ist.

In der Begründung wird ausgeführt, dass Flächenkreislaufwirtschaft auf die vorrangige Inanspruchnahme bestehender Flächenpotentiale für neue Nutzungen ausgerichtet ist. Das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft sei an dem Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtet und umfasse ökologische, soziale und ökonomische Ziele.

1. Eingriff in den Schutzbereich

Die Vorgabe, bei der Siedlungsentwicklung die Innen- vor der Außenentwicklung zu fördern, betrifft die Bauleitplanung der Gemeinden. Damit wird in die Planungshoheit der Gemeinden eingegriffen, die, wie oben unter I ausgeführt, die Bauleitplanung umfasst. Sie wird vom Schutzbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sowie Art. 49 Abs. 1 und 3 LV erfasst (siehe hierzu oben unter I 1).

Die Regelung in Z 59 ist auch als Ziel im Sinne von § 2 Abs. 3 ROG einzustufen. Sie ist rechtsverbindlich formuliert (haben ... zu), bezieht sich räumlich auf alle Gemeinden und entwickelt auf Landesebene den in § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 ROG aufgestellten Grundsatz weiter, wonach die Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen hat. Dies entspricht der Vorgabe des § 5 LPlG, wonach die Ziele der Landesplanung, die zur Verwirklichung der Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG erforderlich sind, im Landesentwicklungsprogramm und in den regionalen Raumordnungsplänen festgesetzt und begründet werden.

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und auf landesverfassungsrechtlicher Ebene Art. 49 Abs. 1 und 3 LV gewährleisten die Selbstverwaltung nur im Rahmen der Gesetze. Aufgabenkreis und Organisationsbefugnisse können durch den Gesetzgeber bestimmt werden soweit der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht tangiert ist (a) und die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (b).⁵⁹

a) Kernbereich

Wie oben bereits ausgeführt, ist fraglich und in der Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht bisher offen gelassen, ob die Planungshoheit zum Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gehört. Der Kernbereich wäre danach jedenfalls dann betroffen, wenn die kommunale Selbstverwaltung völlig beseitigt oder derart ausgehöhlt werde, dass die Gemeinde keinen ausreichenden Spielraum zu ihrer Ausübung mehr hat, die Selbstverwaltung also nur noch ein Scheindasein führen würde.⁶⁰

Wenn durch eine gesetzliche Regelung die Planungshoheit aller Gemeinden berührt wird, so bedeutet dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht unbedingt einen unzulässigen Angriff auf den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie. Denn selbst wenn der Kernbereich die Planungshoheit umfassen sollte, so könnte dies wiederum nur für deren Wesensgehalt und nicht für die Planungshoheit in vollem Umfang und in allen ihren Erscheinungsformen gelten.⁶¹ Das Gebot des Vorrangs der Innen- vor der Außenplanung entzieht den Gemeinden nicht ihre Planungshoheit, sondern schränkt diese lediglich ein. „Vorrang“ bedeutet kein Verbot jeglicher Außenplanung und damit kein Verbot der räumlichen Erweiterung. Den Gemeinden wird ein Planungsspielraum belassen. In diesen Fällen wird nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht verletzt.⁶² Die Regelung in Z 59 dürfte daher den Wesensgehalt der Planungshoheit und somit den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht tangieren.

b) Verhältnismäßigkeit

Allerdings darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Planungshoheit auch außerhalb des Kernbereichs durch den Gesetzgeber nicht beliebig eingeschränkt werden. Auch wenn der Gesetzgeber abstrakt-generell in die Planungshoheit eingreift, indem er für alle Gemeinden unmittelbar regelnde Vorgaben für die Art und Weise der Ausübung der Planungshoheit setzt, ist, wie bereits mehrfach dargelegt, der allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und eine Güterabwägung vorzunehmen.⁶³

⁵⁹ BVerfGE 107, 1 (12).

⁶⁰ BVerfGE 79, 127 (155); 103, 332 (366).

⁶¹ BVerfGE 103, 332 (366).

⁶² BVerfGE 103, 332 (366).

⁶³ BVerfGE 103, 332 (366f).

Die Verhältnismäßigkeit setzt voraus, dass Z 59 geeignet, erforderlich und angemessen ist.

In der Begründung zu dem Unterpunkt „Siedlungsentwicklung durch Flächenkreislaufwirtschaft“ wird ausgeführt, dass das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft an dem Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtet ist.⁶⁴ Diese wiederum sei auf die vorrangige Inanspruchnahme bestehender Flächenpotentiale für neue Nutzungen ausgerichtet.⁶⁵

Das Gebot des Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung trägt zur Begrenzung des Flächenverbrauchs bei und fördert damit das Ziel der Nachhaltigkeit der Landesentwicklung. Daher ist von der Geeignetheit der Maßnahme auszugehen.

Fraglich ist, ob diese auch als erforderlich einzustufen ist. Dafür dürfte kein milderer ebenso effektives Mittel zur Verfügung stehen, wobei dem Ordnungsgeber ein Beurteilungsspielraum zukommt. Dass dieser Spielraum durch die Regelung überschritten wurde, ist angesichts der Bedeutung des Ziels der Nachhaltigkeit für die Landesentwicklung und den Umweltschutz nicht ersichtlich. Wie bereits oben angesprochen, kommt der Ausgestaltung als Grundsatz nicht dieselbe Rechtswirkung zu, so dass diese Möglichkeit nicht als „ebenso effektiv“ eingestuft werden kann. Dies gilt gleichermaßen für eine entsprechende freiwillige Selbstverpflichtung der Gemeinden.

Schließlich müsste die Regelung in Z 59 verhältnismäßig im Sinne der Zweck-Mittel-Relation sein. Dies setzt eine Güterabwägung voraus. Dabei sind einerseits die konkrete Beeinträchtigung der gemeindlichen Planungshoheit und andererseits das angestrebte Ziel einer nachhaltigen Entwicklung des Landes abzuwägen, wobei auf dieser Stufe dem Ordnungsgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zukommt.

Die Schonung der Außenflächen entspricht dem Ziel des Naturschutzes. In der Begründung des LEP IV werden mit den Entschließungskosten durch Außenentwicklung auch ökonomische Gründe für den Vorrang der Innenentwicklung genannt. Zwar wird die mit der Regelung verbundene Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit dadurch verstärkt, dass diese keine Ausnahmemöglichkeit vorsieht. Eine entsprechende Regelung sehen beispielsweise auch die Raumordnungspläne von Brandenburg⁶⁶ und dem Saarland⁶⁷ vor, während das

⁶⁴ LEP IV, S. 71.

⁶⁵ LEP IV, S. 71.

⁶⁶ Z 1.0.1 LEP Brandenburg sieht vor: „In Siedlungsbereichen sind für Siedlungstätigkeit vorrangig die vorhandenen innerörtlichen Potentiale durch Maßnahmen der Innenentwicklung zu aktivieren. Erneuerung und Verdichtung haben Vorrang vor der Ausweisung neuer Siedlungsflächen. Brachliegende bzw. brachgefallene Bauflächen sollen schnellstmöglich beplant und einer Nutzung zugeführt werden.“

⁶⁷ Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt „Siedlung“, vom 4. Juli 2006, regelt unter 2.2.2 (32) Z: „Die Inanspruchnahme erschlossener Bauflächen hat Vorrang vor der Ausweisung und Erschließung neuer Wohnbauflächen. Vorhandene Wohnbaulandreserven in Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes sind auf den festgelegten örtlichen Wohnungsbedarf anzurechnen. Im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung kann daher nur der darüber hinausgehende Wohnungsbedarf dargestellt bzw. festgesetzt werden. Hierüber sind von den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung gegenüber der Landesplanungsbehörde entsprechende Nachweise zu führen.“

Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern⁶⁸ den Vorrang der Innenentwicklung nur „in der Regel“ statuiert. Angesichts des hohen Stellenwertes der nachhaltigen Entwicklung und des Schutzes der Umwelt lässt sich jedoch nicht erkennen, dass der Verordnungsgeber bei der Formulierung des Gebots, die Innen- vor der Außenentwicklung zu fördern, seinen Einschätzungsspielraum dadurch überschritten hat, dass er auf Ausnahmeregelungen verzichtet.

C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die Koppelung der Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden an die Anbindung an den Rheinland-Pfalz-Takt tangiert die gemeindliche Planungshoheit. Diese umfasst die gemeindliche Befugnis, Art und Weise der Bodennutzung in der Gemeinde zu bestimmen und wird vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht umfasst.

Der Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht stellt jedoch nur dann eine Verletzung dieses Rechts dar, wenn sich der Eingriff verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen lässt. Formelle Voraussetzung ist zunächst, dass der Eingriff auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgt, wobei dies auch aufgrund einer den Vorgaben des Artikels 80 Abs. 1 GG entsprechenden Rechtsverordnung geschehen kann. Das LEP IV genügt formal diesen Anforderungen.

In materieller Hinsicht müssen bei Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung dessen Kernbereich und das Gebot der Verhältnismäßigkeit sowie der hinreichenden Bestimmtheit der gesetzlichen Norm beachtet werden. Ob die Planungshoheit zum absolut geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts gehört, hat die Rechtsprechung bisher ausdrücklich offen gelassen. Eine Anwendung der von der Rechtsprechung zum Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts entwickelten Grundsätze ergibt, dass die Koppelung der Entwicklungsmöglichkeiten von Gemeinden im ländlichen Raum an den Rheinland-Pfalz-Takt wegen des institutionellen Charakters der Selbstverwaltungsgarantie nicht den Kernbereich der Selbstverwaltung berührt.

Die Regelung in Z 54 Satz 1 dürfte als Eingriff in die Planungshoheit auch durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt sein und sich trotz des gravierenden Eingriffs wegen der Ausnahmemöglichkeit in Z 54 Satz 2 noch als angemessen erweisen. Denn insoweit wird dem Normgeber ein Einschätzungsspielraum zuerkannt.

Allerdings bestehen Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit dieser Ausnahmeregelung. Denn der Verordnungsgeber hat keine materiellen Kriterien formuliert, wann ein begründeter Ausnahmefall vorliegt. Für die betroffenen Gemeinden ist damit nicht erkennbar, ob und

⁶⁸ Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, vom 30. Mai 2005., Zif. 4.1. (3) statuiert: „Der Nutzung erschlossener Standortreserven, der Umnutzung, Erneuerung und Verdichtung bebauter Gebiete ist in der Regel Vorrang vor der Ausweisung neuer Siedlungsflächen einzuräumen“

unter welchen Voraussetzungen sie auch dann eine Flächenausweisung vornehmen können, wenn sie nicht an den Rheinland-Pfalz-Takt angebunden sind.

Das in Frage stehende Kooperationsgebot betrifft die Organisationshoheit der Gemeinden. Vor dem Hintergrund der in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze dürfte das Kooperationsgebot weder in den Kernbereich der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen, noch kann dadurch eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips festgestellt werden. Die Festlegung durch den Ordnungsgeber, welche Gemeinden miteinander kooperieren müssen, dürfte sich noch im Rahmen des Einschätzungsspielraumes des Gesetzgebers halten. Denn der Staat ist unter Einbeziehung der Gemeinden zur Daseinsvorsorge verpflichtet. Kann eine einzelne Gemeinde dies langfristig nicht leisten, so ist der Gesetz- oder Ordnungsgeber befugt, die Aufgabe einer Gruppe von Gemeinden zu übertragen.

Das auch in den Landesentwicklungsprogrammen anderer Länder aufgestellte Gebot, die Innen- vor der Außenentwicklung zu fördern, greift ebenfalls in die Planungshoheit der Gemeinden ein. Es begegnet jedoch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da es dem an der Nachhaltigkeit ausgerichteten Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft Rechnung trägt. Die Regelung erweist sich vor diesem Hintergrund auch nicht als unverhältnismäßig. Insbesondere erscheint es mit Blick auf die Bedeutung des Zieles vertretbar, dass die Regelung keine Abweichungsmöglichkeiten vorsieht.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t