



Hanno Knippenberg (Autor)
**Die Kompetenzgrundlagen der Deutschen und
Europäischen Raumordnung**

Hanno Knippenberg

**Die Kompetenzgrundlagen der Deutschen
und Europäischen Raumordnung**



Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag

<https://cuvillier.de/de/shop/publications/571>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
I. Einführung in die Problemstellung	1
II. Gang der Untersuchung.....	3
III. Begriffsbestimmung.....	4
B. Die Kompetenzgrundlagen der Deutschen Raumordnung.....	7
I. Ausgangslage vor der Föderalismusreform.....	7
1) Kompetenzgrundlagen des Grundgesetzes	7
a) Grundsätzliche Verteilung zwischen Bund und Ländern.....	7
b) Ausschließliche Gesetzgebung	9
c) Konkurrierende Gesetzgebung.....	9
d) Rahmengesetzgebung	11
aa) Darstellung	12
bb) Bewertung.....	12
e) Grundsatzgesetzgebung	15
f) Ungeschriebene Kompetenzen	16
g) Kumulierende Kompetenzen	18
h) Kombinierte Gesetzesmaterien.....	18
2) Kompetenzgrundlagen der Raumordnung.....	19
a) Kompetenz zur Rahmengesetzgebung.....	19
aa) Begriff und Gegenstand der Raumordnung.....	19
bb) Abgrenzungen.....	20
(1) Bodenrecht.....	20
(2) Fachplanungen.....	22
cc) Bewertung	23
b) Kompetenz kraft Natur der Sache.....	27
aa) Rechtsprechung des BVerfG und dessen Bindungswirkung	28
bb) Begriffshistorische Umstände der Rechtsprechung des BVerfG	29
cc) Interpretation der Rechtsprechung des BVerfG	31
dd) Auswirkungen auf die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung.....	33
c) Zwischenergebnis	34
d) Einordnung und Bewertung	34
aa) Aspekt der praktischen Relevanz	34
bb) Aspekt der gesetzgeberischen Umsetzung durch den Bund.....	36
cc) Aspekt der gleichwertigen Lebensverhältnisse	36
(1) Gleichwertige Lebensverhältnisse i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG.....	37

(2) Gleichwertige Lebensverhältnisse als Leitprinzip	38
dd) Aspekt der Diskrepanz zur tatsächlichen Ausgangslage	40
ee) Zusammenfassendes Ergebnis	41

II. Ausgangslage nach der Föderalismusreform.....42

1) Kompetenzgrundlagen des Grundgesetzes	42
a) Durchführung, Zielsetzung und Notwendigkeit der Reform	42
b) Veränderungen der Kompetenzgrundlagen durch die Reform	43
aa) Abschaffung der Rahmengesetzgebung	44
bb) Veränderungen bei der konkurrierenden Gesetzgebung	45
(1) Gegenstände i.S.d. Art. 74 Abs. 1 GG	45
(2) Erforderlichkeitsklausel i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG	46
(3) Abweichungskompetenz i.S.d. Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG	48
(c) Problem der Negativgesetzgebung	52
(4) Zeitliche Retardation i.S.d. Art. 72 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 GG	54
(a) Begriff und Funktion	54
(b) Reichweite	55
(c) Einordnung und Bewertung	56
(5) Eilfälle i.S.d. Art. 72 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 GG	58
(6) Anwendungsvorrang i.S.d. Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG	59
cc) Sonstige Veränderungen	60
(1) Veränderungen bei der ausschließliche Gesetzgebung	60
(2) Folgeänderungen.....	60
(a) Art. 93 Abs. 2 GG	61
(b) Art. 125 a GG.....	61
(c) Art. 125 b Abs. 1 GG	61
c) Bewertung der Veränderungen	63
2) Kompetenzgrundlagen der Raumordnung	64
a) Verankerung der Raumordnung in den neuen Kompetenzgrundlagen	64
b) Die Länderabweichungsbefugnis des Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG und deren Grenzen	65
aa) Auslegung mittels Wortlaut	65
bb) Auslegung mittels eines „kraft Natur der Sache-Gedankens“	67
(1) Auffassung <i>Ritter</i>	67
(2) Auffassung <i>Spannowsky</i>	69
(3) Auffassung <i>Kment</i>	72
(4) Auffassung <i>Schulze-Fielitz</i>	74
(5) Auffassung <i>Durner</i>	74
(6) Auffassung <i>Parakenings</i>	75
(7) Bewertung der Auffassungen.....	76
cc) Auslegung mittels funktionaler Zuordnung der Aufgabenabgrenzung	80
(1) Auffassung <i>Battis / Kersten</i>	80

(2) Bewertung der Auffassung	82
(3) Ansatz des Verfassers	90
(a) Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.....	91
(b) Bundesstaatsprinzip	95
dd) Ergebnis	97
c) Fortsetzung der Bundes-Rahmengesetzgebung i.S.d. Art. 125 b Abs. 1 GG.....	98
aa) Abgrenzung zu Art. 125 a Abs. 1 GG	98
bb) Funktion und Rechtsfolge.....	99
cc) Reichweite.....	99
dd) Bewertung.....	100
d) Auswirkungen.....	102
aa) Abweichungsverhalten der Länder.....	102
bb) Raumordnungsgesetz	106
(1) Anforderungen an das ROG 2008.....	107
(2) Regelungen des ROG 2008 und deren Bewertung	108
cc) Umsetzung von europäischem Recht	110
e) Bewertung.....	112
aa) Alternativen.....	112
(1) Eigenständige Alternativlösungen	112
(2) Ergänzende Alternativlösungen	114
bb) Fazit	117

III. Resümee121

C. Die Kompetenzgrundlagen der Europäischen Raumordnung124

I. Ausgangslage vor dem Vertrag von Lissabon125

1) Raumordnung des Europarats.....	125
a) Historische Entwicklung	125
b) Rechtliche und tatsächliche Lage	127
2) Raumordnung der Europäischen Union	128
a) Historische Entwicklung	128
b) Rechtslage	133
aa) Kompetenzgrundlagen der europäischen Vertragstexte	133
(1) Systematik	133
(2) Kompetenzbestimmungen	134
(a) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	134
(aa) Grundsätzliches	134
(bb) Reichweite.....	136
(b) „Implied-Powers“-Lehre.....	138
(c) Ergänzungskompetenz des Art. 308 EG.....	138

(3) Kompetenzausübungsregel der Subsidiarität	139
(4) Kompetenzarten	141
(a) Ausschließliche Kompetenz	141
(b) Konkurrierende Kompetenz	142
(aa) Grundsätzliches	142
(bb) Unterfall der Rechtsharmonisierung	143
(c) Parallele Kompetenzen	143
bb) Kompetenzgrundlagen der Europäischen Raumordnung	145
(1) Art. 175 Abs. 2 S. 1 b) tir. 1 EG	145
(a) Normcharakter	146
(aa) Herkunft	146
(bb) Systematische Anordnung im EG-Vertrag	147
(cc) Voraussetzung der Einstimmigkeit	148
(dd) Stellenwert der Raumordnung in den Mitgliedstaaten	149
(ee) Systematische Anordnung in Art. 175 Abs. 2 EG	151
(b) Reichweite	153
(aa) Systematische Einschränkungen	153
(bb) Anwendungsbereich	154
(cc) Vertrag von Nizza	154
(c) Zwischenergebnis	156
(2) Art. 175 Abs. 1 EG	156
(3) Art. 155 Abs. 2 EG und Art. 159 Abs. 1 S. 2 EG	156
(4) Art. 71 Abs. 1 d) EG	157
(5) Weitere Sektoralpolitiken	158
(6) Art. 95 Abs. 1 S. 2 EG	159
(7) Art. 308 EG	160
(8) Zwischenergebnis	161
c) Tatsächliche Lage	161
aa) Strategiepapiere	161
(1) „Europa 2000“ und „Europa 2000 +“	161
(a) Entstehung und inhaltliche Ziele	161
(b) Rechtsnatur	163
(2) EUREK	164
(a) Entstehung und inhaltliche Ziele	165
(b) Rechtsnatur	166
(c) Funktion und Bedeutung	169
(d) Bewertung	171
(3) Leipzig Charta und Territoriale Agenda	173
(a) Territoriale Agenda	174
(aa) Leitziel	174
(bb) Konkrete Ziele	174
(cc) Tragweite und Bedeutung	175

(b) Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt	177
(aa) Leitziel.....	177
(bb) Konkrete Ziele.....	178
(cc) Tragweite und Bedeutung.....	179
(4) Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt	180
(aa) Leitziel.....	180
(bb) Konkrete Ziele.....	180
(cc) Tragweite und Bedeutung.....	181
bb) Finanzierungsinstrumente.....	182
(1) Verhältnis zur Raumordnung.....	182
(2) Arten.....	183
(a) INTERREG.....	183
(b) Sonstige.....	184
(3) Tragweite.....	186
(4) Verhältnis zu den Strategiepapieren	188
d) Bewertung der rechtlichen und tatsächlichen Lage	189

II. Ausgangslage nach dem Vertrag von Lissabon191

1) Entstehung und Inkrafttreten	191
2) Rechtslage	193
a) Kompetenzgrundlagen des Vertrages von Lissabon	193
aa) Zielsetzungen	193
bb) Systematik.....	193
(1) Orientierung an dem Vertrag über eine Verfassung für Europa	194
(2) Orientierung an den Zielsetzungen	195
(3) Orientierung an den europäischen Vertragstexten	196
(4) Orientierung an der Systematik des deutschen Grundgesetzes.....	197
cc) Grundsätze.....	198
(1) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	198
(2) Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität.....	199
dd) Gegenstände.....	199
ee) Verteilung.....	200
(1) Kompetenzarten i.S.d. Art. 2 AEUV	200
(a) Ausschließliche Kompetenz.....	201
(b) Geteilte Kompetenz	201
(c) Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungskompetenz.....	202
(2) Art. 352 AEUV	202
(a) Vertragsabrundungskompetenz.....	202
(b) „Frühwarnsystem“	203
ff) Konsequenzen	204
gg) Bewertung der Veränderungen	205

b) Kompetenzgrundlagen der Europäischen Raumordnung	208
aa) Bedeutung und Entwicklung des territorialen Zusammenhalts	208
bb) Verankerung des territorialen Zusammenhalts in den Kompetenzgrundlagen	210
(1) Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.....	211
(2) Regional- und Strukturförderung i.S.d. Art. 174 ff. AEUV.....	213
(a) Darstellung der Regelungen.....	213
(b) Auslegung des Art. 175 Abs. 3 AEUV	215
(aa) Wortlaut-Auslegung	215
(bb) Historische Auslegung	216
(cc) Systematische Auslegung	217
(dd) Teleologische Auslegung	218
(ee) Ergebnis der Auslegung.....	220
(c) Ergebnis	221
(3) Transeuropäische Netzpolitik	221
(4) Ergebnis	223
3) Tatsächliche Lage und Auswirkungen	223
4) Bewertung der rechtlichen und tatsächlichen Lage	224
III. Bewertung der Ausgangslagen unter Zugrundelegung des Prinzips der	
begrenzten Einzelermächtigung und der Subsidiarität	229
1) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	229
2) Subsidiarität.....	230
IV. Resümee	232
D. Zusammenfassender Ausblick: „Zusammenspiel“ der Kompetenz-	
grundlagen von Deutscher und Europäischer Raumordnung.....	235