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 Rechtssprechung 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 *Ritter* ... 67
(2) Auffassung *Spannowsky* ... 69
(3) Auffassung *Kment* ... 72
(4) Auffassung *Schulze-Fielitz* ... 74
(5) Auffassung *Durner* ... 74
(6) Auffassung *Parakenings* ... 75
(7) Bewertung der Auffassungen ... 76
cc) Auslegung mittels funktionaler Zuordnung der Aufgabenabgrenzung ... 80
(1) Auffassung *Battis / Kersten* ... 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. Resümee ... 121

C. Die Kompetenzgrundlagen der Europäischen Raumordnung ... 124

I. Ausgangslage vor dem Vertrag von Lissabon ... 125

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 Lissabon ... 191

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 Kompetenzgrundlagen von Deutscher und Europäischer Raumordnung.....235