Die Kompetenzgrundlagen der Deutschen und Europäischen Raumordnung

A. Einleitung

I. Einführung in die Problemstellung

„Heute fahren wir mal raus aus der Stadt. Das Land beginnt meist da, wo das erste Möbelcenter steht, an lila-gelber oder orange-grüner Rundumbeflaggung leicht zu erkennen. Dann kommt ein Getreidesilo, dann eine Kläranlage. Wir fahren über eine Schnellstraße, die ein Dorf durchschneidet, und vorbei geht es am Lebensmittelmarkt, am Baucenter, am Elektroabholmarkt und am Kraftwerk. Bei der Go-Kart-Bahn biegen wir links ab, nun noch zwei Möbelcenter, ein Autoübungsplatz und ein großes eingezäuntes Militärgelände, dann kommt wieder ein Dorf. ‚Zum grünen Kranze' heißt der Gasthof und ein Schild verspricht sogar ‚Biergarten'"[1].

Elke Heidenreich, die Verfasserin der kleinen Wegbeschreibung, hat wahrscheinlich nicht an Raumordnung gedacht, als sie diesen Text verfasst hat. Dennoch belegt sie mit ihrer Beschreibung des zersiedelten, unschönen Raumes ohne Eigenschaften, welche Folgen aus der Nicht-Ordnung des Raumes resultieren können[2]. Für jeden Staat und jede Gemeinschaft, die einen eigenen Raum „hat", ist eine solche Ordnung des Raumes erforderlich. Traditionell ist Raumordnung zwar ein Essentiale von Staatlichkeit, aber für eine Institution wie die Europäische Union, die eine gewisse Breite an Aufgaben hat, kann nichts anderes gelten, denn auch eine solche Gemeinschaft ist interessiert daran, wie ihr Raum gestaltet ist und wie dessen Entwicklungschancen genutzt werden[3].

Aus diesem Grund wird nicht nur in einem Nationalstaat wie der Bundesrepublik, sondern auch in Institutionen wie der Europäischen Union Raumordnungspolitik betrieben. Hierbei kommt es sowohl in Deutschland als auch auf der Ebene Europas zwangsläufig zu einem Bedarf an Raumordnung der übergeordneten Einheit. Dieses Verlangen lässt sich in Anlehnung an die Formulierung des Bundesverfassungsgerichts im Baurechtsgutachten dadurch erklären, dass der größte zu ordnende Raum immer der Raum der größten Einheit ist.

---

[1] Elke Heidenreich, zitiert nach Schultheis, Raumordnung – wozu?, http://www.arl-net.org/pdf/presse /RO-Wozu.pdf, abgerufen am 20. März 2009, S. 1.
[2] Schultheis, Raumordnung – wozu?, http://www.arl-net.org/pdf/presse/RO-Wozu.pdf, abgerufen am 20. März 2009, S. 1.
[3] Wahl in Festschrift Hoppe, S. 913 (913).

So können die Glieder in ihrem Raum ordnen, was sie wollen, die Belange des übergeordneten Raums können sie nicht ausreichend erfüllen[4].

Die Raumordnung der übergeordneten Einheit kann allerdings nur im Zusammenhang mit der Raumordnung der einzelnen Gliedstaaten gesehen werden, denn der Raum der größten Einheit ist zugleich die Summe der Teilräume der einzelnen Glieder[5]. Eine Raumordnungspolitik der übergeordneten Raumordnung kann also nicht betrieben werden, ohne dass zugleich auch die Raumordnung der Gliedstaaten berührt wird. Vor dem Hintergrund dieser Tatsache bedarf es angesichts der wichtigen Funktion der Raumordnung eines „Schutzes", um zentrale Belange der übergeordneten Einheit durchsetzen zu können[6].

Ein solcher „Schutz" erfolgt in der Europäischen Union und in föderalen Nationalstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland mittels Kompetenzen. Der Verteilung solcher Kompetenzen kommt in einem bundesstaatlichen System ganz besondere Bedeutung zu, weil staatliche Aufgaben und Befugnisse immer lückenlos zwischen Gesamt- und Gliedstaaten aufgeteilt werden müssen[7]. Ähnliches gilt auch für eine Institution wie die Europäische Union, denn auch dort müssen Zuständigkeiten gegenüber den Gliedstaaten abgegrenzt werden. Dieses gilt gerade im Hinblick auf die für die Raumordnung relevanten Bereiche, bei denen etliche Verknüpfungen zwischen der Bundesrepublik und Europa zu vermuten sind. So müssen auf der europäischen Ebene die Zuständigkeiten gegenüber den Gliedstaaten genau so wie in einem Bundesstaat abgegrenzt werden, weil dort eine Raumordnung besteht, bei der ebenfalls eine kompetenzwahrende funktionelle Aufteilung der Raumordnungsaufgaben praktiziert wird[8].

Der besondere Stellenwert des Kompetenzverteilungssystems für Deutschland und Europa kommt insbesondere bei den aktuellen Reformen zur Geltung. So wird sowohl in Bezug auf die Föderalismusreform als auch im Hinblick auf den Vertrag von Lissabon zu beobachten sein, wie sich die jeweiligen Kompetenzgrundlagen entwickeln. In diesem

---

[4] Vgl.: BVerfGE 3, 407 (427 f).
[5] Vgl.: Wahl in Festschrift Hoppe, S. 913 (919).
[6] Gleiches gilt selbstverständlich auch für zentrale Belange der Raumordnung der Gliedstaaten. Hier wird dennoch auf die Belange der übergeordneten Einheit abgestellt, weil dieses der Sichtweise entspricht, die im Rahmen dieser Arbeit sowohl bei den Kompetenzgrundlagen der Deutschen Raumordnung als auch bei den Kompetenzgrundlagen der Europäischen Raumordnung im Zentrum der Überlegungen steht.
[7] Erbguth in DVBl. 1988, 317 (317); Bielenberg / Runkel / Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, 15. Lfg. VIII 1986, Band 2, J 610, Rn. 1.
[8] Martínez, Das Recht der Europäischen Raumordnung, S. 584.

Zusammenhang wird vor allem auch die Frage von Interesse sein, ob die bisherigen Instrumente für eine umfassende Koordination der Raumordnung ausreichen. Dieses ist vor dem Hintergrund der jeweiligen rechtlichen und tatsächlichen Lage der Raumordnung zu bewerten, wobei sich im Rahmen einer Gegenüberstellung auch mit einer möglichen Diskrepanz der beiden Sachlagen auseinanderzusetzen ist.

II. Gang der Untersuchung

Nachdem die soeben erfolgte Einführung in die Problemstellung den Zweck verfolgte, den Gegenstand dieser Arbeit zu umreißen, dient die nachstehende Vorstellung des Gangs der Untersuchung dazu, einen gedrängten Überblick über den Verlauf der Dissertation zu bieten.

In der Arbeit wird zunächst jeweils auf die Ausgangslage vor der Föderalismusreform beziehungsweise vor dem Vertrag von Lissabon eingegangen und erst danach werden die Kompetenzgrundlagen nach der jeweiligen Reform dargestellt. Diese Art der Darstellung erfolgt, weil die ganze Tragweite sowie die Vor- und Nachteile, die die Grundlage für eine Bewertung der Reformen darstellen, nur durch die Auseinandersetzung mit beiden Rechtslagen deutlich werden können.

Innerhalb von vier Abschnitten werden jeweils zuerst die allgemeinen Kompetenzgrundlagen des Grundgesetzes und der europäischen Vertragstexte[9] beziehungsweise des Vertrages von Lissabon dargestellt, bei denen verstärkt auf die für die Raumordnung relevanten Bereiche eingegangen wird. Im Anschluss daran folgt die Auseinandersetzung mit den spezifischen Kompetenzgrundlagen der Raumordnung. Diese Vorgehensweise ermöglicht nicht nur einen guten Überblick über das alte und neue Kompetenzsystem in Deutschland und Europa, sondern schafft auch die Grundlage für eine qualifizierte Bewertung der veränderten Kompetenzgrundlagen in der Raumordnung. Eine solche Bewertung wird möglich, weil man erst durch die zunächst vorzunehmende Auseinandersetzung mit dem allgemeinen Kompetenzsystem einen Zugang zu den raumordnungsspezifischen Kompetenzgrundlagen und der dahinter stehenden Problematik erhält. Vor dem Hintergrund der daraus resultierenden Erkenntnisse ist sodann im Rahmen der Einbeziehung von denkbaren Alternativregelungen die angeführte qualifizierte Bewertung der Neuregelungen möglich.

[9] Unter europäischen Vertragstexten ist im Rahmen dieser Arbeit stets die Vertragslage in der Fassung des Vertrages von Nizza gemeint, der am 01. Februar 2003 in Kraft getreten ist.

III. Begriffsbestimmung

Die Vielzahl für die Untersuchung der Kompetenzgrundlagen in der Deutschen und Europäischen Raumordnung bedeutsamen Begriffe sind – sofern sie erklärungsbedürftig sind – an der jeweils spezifischen Stelle dieser Arbeit erläutert. Die nachfolgende Bestimmung greift daher nur zentrale Begriffe auf.

Hierbei gilt es zunächst den Begriff der Kompetenz zu klären. Aus nationalstaatlicher Sicht definiert sich dieser als „die staatlichen Stellen und Organen der drei Staats„funktionen" eingeräumte und zugeteilte Handlungsmacht, in Verfolgung des staatlichen Gemeinwohlauftrags und in Erfüllung zugewiesener staatlicher Aufgabe(n), hoheitliche Akte festgelegter und genau bezeichneter Art zu setzen"[10]. Zusammengefasst ist der dieser Arbeit zugrunde liegende Kompetenzbegriff daher als rechtliche Zuständigkeitszuweisung einer Aufgabenwahrnehmung an Träger öffentlicher Gewalt zu verstehen[11].

Die angeführten Formulierungen, die von ihrem Grundgedanken auf ein Gebilde geschlossener Staatlichkeit ausgerichtet sind, gelten auch für die Europäische Union, sofern hierbei auf die spezifische rechtliche Struktur dieser Institution Rücksicht genommen wird. Demzufolge wird Kompetenz auf europäischer Ebene im Rahmen dieser Arbeit verstanden „als die positive, den zuständigen Organen der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten zugewiesenen Handlungsmacht, in Erfüllung der dem zugrundeliegenden Verband gestellten Aufgaben verbindliches Recht in den dafür vorgeschriebenen Handlungsformen zu setzen"[12].

Der Begriff der Raumordnung ist in Deutschland trotz seines gesetzlichen Gebrauchs nicht durch Gesetz definiert. Aus diesem Grund kann er nicht mit einem einheitlichen Inhalt verwendet werden und es bedarf der Auslegung des Wortlauts. Hiernach kommt zum einen eine beschreibende Bedeutung in Betracht. Nach dieser umfasst der Begriff der Raumordnung den tatsächlichen Zustand eines Gebiets in Ansehung der vorhandenen Städte, Dörfer, Verkehrsanlagen und Infrastruktureinrichtungen. Zum anderen kann man den Begriff aber auch in einem dynamischen Sinne verstehen, wonach Raumordnung die Tätigkeit zur

---

[10] Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, § 2, S. 35.

[11] Vgl.: Bielenberg / Runkel / Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, 15. Lfg. VIII 1986, Band 2, J 610, Rn. 1; Erbguth in DVBl. 1988, 317 (317); siehe auch: Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 13, Rn. 490.

[12] Schröer, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Kapitel 1, S. 25 ff.

Realisierung einer angestrebten Ordnung meint[13]. Letzteres entspricht dem Verständnis der Raumordnung, dass sowohl vom Raumordnungsgesetz[14] als auch von der Rechtsprechung zugrunde gelegt wird und daher zum Maßstab dieser Arbeit zu machen ist.

Demnach wird die Deutsche Raumordnung nachfolgend im dynamischen Sinne zu verstehen sein. Dieses bedeutet konkret, dass Raumordnung für ein Verfahren steht, welches das Ziel verfolgt, das Bundesgebiet in seiner räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am meisten dient. Zentrales Instrument hierfür ist die Raumplanung[15]. Die Raumordnung, die hinsichtlich Begriff und Gegenstand vor allem unter dem Gesichtspunkt des Baurechtsgutachtens des BVerfG in den nachfolgenden Teilen noch näher erläutert werden wird, kann sich auf die Bundesebene, die Landesebene oder die Ebene der Regionalplanung beziehen[16]. Im Rahmen dieser Arbeit wird zwar grundsätzlich auf das alle drei Ebenen umfassende gesamte Raumordnungsrecht abgestellt, aber die hierbei im Wesentlichen berücksichtigte Perspektive ist diejenige des Bundes.

Der Begriff der Europäischen Raumordnung lässt sich nicht so eindeutig definieren wie dessen deutsches Gegenstück. Die Schwierigkeiten bei der Definition bestehen deshalb, weil die Begriffe Raumordnung, Raumentwicklung und Raumplanung in den verschiedenen Dokumenten sowie in den europäischen Vertragstexten inkonsistent verwendet werden und eine EU-rechtliche Definition nicht vorhanden ist. Es existiert auch kein europäisches Raumordnungsrecht, welches mit dem deutschen Raumordnungsrecht vergleichbar wäre, das als eigenständiges Rechtsgebiet im ROG kodifiziert worden ist[17]. Hieran wird sich selbst durch die im Rahmen des Vertrages von Lissabon eingeführte territoriale Kohäsion nichts grundlegend ändern, was im Vorgriff auf die spätere zu erfolgende ausführliche Auseinandersetzung mit der territorialen Kohäsion schon hier festgehalten werden kann.

Um keine Aspekte des vielfältigen Gebietes der Europäischen Raumordnung „abzuschneiden“, wird im Rahmen dieser Arbeit ein weites Verständnis der Begrifflichkeit zugrunde gelegt. Hiernach ist davon auszugehen, dass Europäische Raumordnung als räumliche

[13] Peine, Öffentliches Baurecht, § 6, Rn. 119.
[14] Nachfolgend auch „ROG“ genannt.
[15] Köbler, Juristisches Wörterbuch, 14. Auflage, S. 331; vgl. auch: Arloth / Tilch, Deutsches Rechts-Lexikon, Band 3, S. 3432 ff; Koch / Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage, 1. Teil, § 1, Rn. 1 ff.
[16] Vgl.: Battis in JA 1981, 313 (313).
[17] Vgl.: Gatawis, Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, § 2, S. 4 ff.

Planung der Mitgliedstaaten, Regionen und Gemeinschaften auf allen Ebenen und Sachgebieten zu verstehen ist, wobei sowohl die raumbezogene Gesamtplanung als auch die raumbezogene Fachplanung umfasst sind[18]. Ein derart weites Verständnis überträgt sich auch auf das Recht der Europäischen Raumordnung. Dieses umfasst im Rahmen der folgenden Untersuchung alle Maßnahmen und Anstrengungen einschließlich des im europäischen Teil noch näher zu erläuternden „soft law", die in Bezug oder mit Auswirkungen auf die Raumordnung getätigt werden[19].

Anstatt von Raumordnung wird auf europäischer Ebene zunehmend von Raumentwicklung gesprochen. Die Bezeichnung der Entwicklung passt aufgrund des dynamischen und veränderlichen Wesens der Raumordnung gut zu der Europäischen Raumordnung[20], die noch mehr als die Deutsche Raumordnung durch stetige Veränderungen geprägt ist. Dementsprechend wird im Rahmen dieser Untersuchung auch der Begriff der Europäischen Raumentwicklung verwendet, der als Synonym des Begriffes der Raumordnung zu verstehen ist.

[18] Gatawis, Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, § 2, S. 13.
[19] Gatawis, Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, § 2, S. 15; vgl. auch: David in Festschrift Lendi, S. 47 (58 ff); Martínez, Das Recht der Europäischen Raumordnung, S. 4 ff.
[20] Vgl. Expertenrat Europäische Raumentwicklung, Expertise zur Ausgestaltung der Raumordnung in der Europäischen Verfassung, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_948969/Expertise-Ausgestaltung-der-Raumentwicklung-im-Entwurf-der-Europaeischen-Verfassung.pdf, abgerufen am 24.02.2006, S. 20.

B. Die Kompetenzgrundlagen der Deutschen Raumordnung

I. Ausgangslage vor der Föderalismusreform

Bei den Kompetenzgrundlagen in der Deutschen Raumordnung wird zunächst auf die Ausgangslage vor der Föderalismusreform eingegangen, welche zum 1. September 2006 in Kraft getreten ist[21]. Dieses ist unabdingbar, weil sich die Tragweite der Reform erst durch die Auseinandersetzung mit der alten Kompetenzordnung erschließt[22].

1) Kompetenzgrundlagen des Grundgesetzes

Um einen Zugang zu den spezifischen Problemen der Kompetenzgrundlagen in der Deutschen Raumordnung zu finden, muss man zunächst auf das generelle Kompetenzverteilungssystem in der Bundesrepublik eingehen; wobei verstärkt auf die für die Raumordnung relevanten Bereiche eingegangen wird. Daher wird nachfolgend ein Überblick über die Gesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz gegeben. Hierbei wird grundsätzlich auf den Zeitpunkt vor der Föderalismusreform abgestellt. An den entsprechenden Stellen erfolgen jedoch Hinweise auf die durch die Föderalismusreform eingetretenen Veränderungen, auf welche dann im zweiten Teil des ersten Abschnitts dieser Arbeit näher eingegangen wird[23].

a) Grundsätzliche Verteilung zwischen Bund und Ländern

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen orientierte sich auch vor der Föderalismusreform an Art. 70 Abs. 1 GG, welcher entsprechend der Grundregel des Art. 30 GG eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder beinhaltet[24]. Demnach haben die Länder nach wie vor das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Art. 70 Abs. 1 GG beschreibt danach das im Grundgesetz

---

[21] Vgl.: BGBl. 2006 I, S. 2034; BT-Drucks. 16/813; BT-Drucks. 16/814; BT-Drucks. 16/2010; BT-Drucks. 16/2069.

[22] Battis / Kersten in DVBl. 2007, 152 (152 f); Durner in DVBl. 2008, 69 (75); vgl. auch: Kment in NuR 2006, 217 (217 ff); Spannowsky in Rechtsauschussprotokoll 12, Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrats zur Föderalismusreform, 12. Sitzung, am 15. und 16. Mai 2006 in Berlin, Stenografischer Bericht, http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Protokolle/01_Protokoll_Allgmeiner_Teil.pdf, abgerufen am 24. August 2007, S. 75.

[23] Vgl. Ausführungen unter B. II. Ausgangslage nach der Föderalismusreform.

[24] BVerfGE 26, 281 (297); Maunz in Maunz / Dürig, Grundgesetz, 20. Lfg., Art. 70, Rn. 29 f; Sannwald in Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf, GG, 11. Auflage, Vorb. v. Art. 70, Rn. 16; Battis / Gusy, Einführung in das Staatsrecht, 4. Auflage, § 4, Rn. 156; Ipsen, Staatsrecht I, 20. Auflage, § 10, Rn. 544; a. A.: Degenhart in Sachs, GG, 4. Auflage, Art. 70, Rn. 1 a; Rozek in v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Band 2, 5. Auflage, Art. 70 Abs. 1, Rn. 3; Scholz in FG aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, S. 252 (252 ff).

angelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis, bei dem der Bund nur die ausdrücklich zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen besitzt und der unbenannte Rest, die sog. Residualkompetenz, bei den Ländern liegt[25]. Aus diesem Regel-Ausnahme–Prinzip lässt sich jedoch keine Sondervorschrift herleiten, durch welche die Gesetzgebung des Bundes im Falle einer Überschneidung von Rahmen- und Vollkompetenzen auf den Erlass von Rahmenvorschriften hätte beschränkt werden können[26].

Im Hinblick auf die Gesetzgebungspraxis vor der Föderalismusreform ist zu beachten, dass sich die Zuständigkeitsvermutung nicht in einem erhöhten Kompetenzumfang der Länder auswirkte. Vielmehr verkehrte sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis faktisch ins Gegenteil, so dass die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes die der Länder deutlich überstiegen[27].

Unabhängig davon, ob der Bund oder ein Land die Kompetenz besitzt, begründet die Zuweisung einer Kompetenz grundsätzlich keine Pflicht zum Tätigwerden[28]. Vielmehr steht es im Ermessen des Gesetzgebers, ob und wie er eine Materie regelt. Ausnahmsweise kann sich allerdings eine solche Verpflichtung aus anderen Verfassungsbestimmungen ergeben, hauptsächlich aus Rahmenvorschriften, Gesetzgebungsaufträgen, Grundrechten und aus Europäischen Gemeinschaftsrecht[29].

Im Fall einer Landeskompetenz bedarf es keines besonderen Nachweises der Zuständigkeit[30]. Hingegen benötigt der Bund eine ausdrücklich zugewiesene Gesetzgebungskompetenz, welche sich hauptsächlich in den Art. 73 bis Art. 75 GG a.F., aber auch in vielen anderen Vorschriften des Grundgesetzes findet. Innerhalb dieser Bundeskompetenzen muss zwischen der ausschließlichen Zuständigkeit i.S.d. Art. 71 GG a.F. und der konkurrierenden Gesetzgebung i.S.d. des Art. 72 GG a.F., sowie der Rahmengesetzgebung i.S.d. Art. 75 GG a.F. unterschieden werden. Auf diese drei Arten der Kompetenz wird nachfolgend näher eingegangen.

---

[25] Pieroth in Jarass / Pieroth, GG, 10. Auflage, Art. 70, Rn. 1; Kunig in v. Münch / Kunig, GG, Band 3, 5. Auflage, Art. 70, Rn. 5.
[26] So aber Gieseke in DÖV 1954, 682 (685); a. A.: BVerwGE 7, 17 (20); Erbguth in DVBl. 1988, 317 (319).
[27] Stern, Staatsrecht, 2. Auflage, § 19 III 3, S. 674 f; Battis / Gusy, Einführung in das Staatsrecht, 4. Auflage, § 4, Rn. 156; Ipsen, Staatsrecht I, 20. Auflage, § 10, Rn. 545.
[28] Bothe in AK, Art. 70, Rn. 25; Heintzen in BK, 109. Lfg. (Dezember 2003), Art. 70, Rn. 50; Rozek in v. Mangoldt / Klein / Starck, GG, Band 2, 5. Auflage, Art. 70 Abs. 1, Rn. 18.
[29] Pieroth in Jarass / Pieroth, GG, 10. Auflage, Art. 70 GG, Rn. 32; Sannwald in Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf, GG, 11. Auflage, Art. 70, Rn. 10.
[30] Ipsen, Staatsrecht I, 20. Auflage, § 10, Rn. 545.