



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](mailto:info@cuvillier.de), Website: <https://cuvillier.de>

## **Inhaltsverzeichnis**

|  |          |
|--|----------|
| <b>A. Einleitung .....</b>   | <b>1</b> |
| <b>I. Einführung in die Problemstellung .....</b>                    | <b>1</b> |
| <b>II. Gang der Untersuchung.....</b>                                | <b>3</b> |
| <b>III. Begriffsbestimmung.....</b>                                  | <b>4</b> |
| <br>   |          |
| <b>B. Die Kompetenzgrundlagen der Deutschen Raumordnung.....</b>     | <b>7</b> |
| <b>I. Ausgangslage vor der Föderalismusreform.....</b>               | <b>7</b> |
| 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. 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        |
| <b>III. Bewertung der Ausgangslagen unter Zugrundelegung des Prinzips der</b>    |            |
| <b>begrenzten Einzelermächtigung und der Subsidiarität .....</b>                 | <b>229</b> |
| 1) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung .....                               | 229        |
| 2) Subsidiarität.....  | 230        |
| <b>IV. Resümee .....</b>   | <b>232</b> |
| <br>   |            |
| <b>D. Zusammenfassender Ausblick: „Zusammenspiel“ der Kompetenz-</b>             |            |
| <b>grundlagen von Deutscher und Europäischer Raumordnung.....</b>                | <b>235</b> |