

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Erster Teil: Einführung	1
§ 1 Problemstellung und Vorgehensweise	1
I. Der territoriale Zusammenhalt als Raumkonzept der Union ..	2
1. Die Genese eines europäischen Raumentwicklungs-	
rechts	3
2. Öffentliche Versorgung zwischen Wettbewerb und Staats-	
intervention	7
3. Forschungsstand und Überlegungen zur Methodik	9
II. Ziel und Gang der Untersuchung	12
Zweiter Teil: Rechtsvergleichende Grundlegung –	
Das deutsche und das französische Raumentwicklungsrecht	15
§ 2 Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland	15
A. Verfassungsrechtliche Determinanten der Raumordnung	16
I. Gesetzgebungskompetenz	16
1. Bundeskompetenz kraft Natur der Sache	18
a) Fortbestand nach der Föderalismusreform	18
b) Reichweite der Gesetzgebungskompetenz	
kraft Natur der Sache	20
2. Bundeskompetenz kraft konkurrierender Kompetenz	
mit Abweichungskompetenz der Länder	24
II. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Verfassungs-	
auftrag?	26
1. Die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG.	26
2. Gleichwertigkeit und Finanzverfassung	28
B. Grundlagen der deutschen Raumentwicklungsplanung	31
I. Historische Entwicklung der Raumordnung	32
II. Das deutsche Raumentwicklungsverständnis	37
1. Das System der Raumplanung	38
	IX

a) Gesamtplanung	38
b) Fachplanung	39
2. Raumplanung im Lichte der Rechtsformen- und Normenlehren	41
a) Plan als Rechtsform?	42
b) Der Plan zwischen Innen- und Außenrecht.	44
3. Die planerische Gestaltungsfreiheit als zentrales Wesensmerkmal der Raumentwicklung.	47
a) Das Abwägungsgebot	48
b) Zwingende Schranken.	51
III. Die Ebenen des Planungssystems	52
1. Bundesraumordnung	53
2. Landesweite Raumordnungsplanung.	54
3. Die Regionalplanung.	56
4. Die kommunale Bauleitplanung	56
IV. Rechtsschutz.	57
C. Raumordnung und Daseinsvorsorge	59
I. Das deutsche Konzept öffentlicher Versorgung: Die Daseinsvorsorge	59
1. Daseinsvorsorge als Gesetzesbegriff der Raumplanung	59
2. Grundlagen und Entwicklungslinien	60
a) Ursprung im Faschismus und Rezeption im Verfassungsstaat	61
b) Europäisierung, Liberalisierung und Renaissance	64
3. Bedeutungsgehalt.	66
a) Die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen.	66
b) Das Merkmal der Gemeinwohldienlichkeit	72
aa) Einfachgesetzliche Konkretisierungen.	72
bb) Insbesondere: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	73
c) Die neue Rolle des Staates	74
4. Rechtstheoretisches Fazit: Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff	76
a) Daseinsvorsorge als positivrechtlicher Begriff.	77
b) Daseinsvorsorge als dogmatischer Begriff	79
aa) Dogmatische und heuristische Begriffe	79
bb) Der dogmatische Gehalt der Daseinsvorsorge	82

II.	Das Zentrale Orte-Konzept	86
1.	Grundzüge der Zentrale Orte-Theorie	86
2.	Die Steuerungswirkung des Zentrale Orte-Konzeptes	87
a)	Zentralörtliche Gliederung als Ziel der Raumordnung	88
b)	Steuerung der Bauleitplanung und der relevanten Fachplanungen	90
aa)	Steuerung der Bauleitplanung am Beispiel der Steuerung des großflächigen Einzelhandels.	91
bb)	Steuerung der Fachplanungen der Daseinsvorsorge	93
3.	Die Reformdiskussion	96
D.	Ergebnis: Raumordnung als rechtsgeprägte Koordinierungsplanung	97
§ 3	Aménagement du territoire in der Französischen Republik. . .	100
A.	Verfassungsrechtliche Determinanten des Raumentwicklungsrechts	100
I.	Die Konstitutionalisierung der Raumentwicklung durch das Legalitätsprinzip	101
II.	Die unteilbare Republik als Verfassungsauftrag	102
III.	Die Stellung der Verwaltung im Verfassungsgefüge	105
1.	Die exekutive Dominanz	105
2.	Instrumente und Verfahren	107
3.	Gerichtliche Kontrolle	109
B.	Grundlagen der französischen Raumentwicklungsplanung	110
I.	Historische Entwicklung	111
1.	Aménagement du territoire als Antwort auf die Pariser Dominanz.	112
2.	Das Krisenjahrzehnt 1980 und die Renaissance durch Europäisierung.	114
3.	Die französische Raumentwicklung auf der Suche nach Identität	117
II.	Das französische Planungsverständnis.	119
1.	Verwirklichung von Einheit und Solidarität durch Planung	119
2.	Planung ohne Masterplan	123
a)	Die Unterscheidung von strategischer Planung und Urbanismus	123
b)	Weiche Steuerung	125

III. Die Planungsebenen	128
1. Nationale Planung	128
a) Sektorale Vorgaben statt Masterplan	129
aa) Die schémas de services collectifs	129
bb) Die directives territoriales	131
b) Der Verwaltungsvertrag als Hauptinstrument	132
2. Regionale Planung	136
3. Lokale Planung	138
a) Die interkommunale Planungsebene	138
aa) Das Schéma de Cohérence Territoriale	138
bb) Die konkurrierenden Raumaktivitäten der pays	140
b) Die kommunale Planungsebene	141
IV. Rechtsschutz	142
C. Planung und Service public	143
I. Das französische Konzept öffentlicher Versorgung:	
Service public	143
1. Grundlagen und Entwicklungslinien	143
2. Bedeutungsgehalt	146
3. Der Einfluss von Liberalisierung und Europäisierung	148
II. Gewährleistung öffentlicher Versorgung durch Planung	151
D. Ergebnis: Aménagement du territoire als Verwirklichungsplanung	153

Dritter Teil: Territorialer Zusammenhalt durch Raumentwicklung der Union 155

§ 4 Die Förderung des territorialen Zusammenhalts als Ziel der Union 155

A. Normativer Befund	156
B. Integrationstheoretischer Hintergrund	159
I. Die Frage des Zusammenhalts in den Verfassungstraditionen Frankreichs und Deutschlands	159
1. Die Französische Nation als Willensgemeinschaft	160
2. Die Deutsche Nation als Schicksalsgemeinschaft	163
II. Die Europäische Union als Rechts- und Solidargemeinschaft	168
1. Europa als Schicksalsgemeinschaft?	168
2. Die Union als Rechtsgemeinschaft	170
a) Integration durch Recht	171
b) Die Werteunion	173

3. Die Union als Solidargemeinschaft	175
a) Solidarität und Recht.	175
b) Ausprägungen des Solidaritätsprinzips	179
aa) Solidarität unter den Völkern	179
bb) Finanzielle Solidarität	181
c) Zusammenhalt durch Solidarität	182
C. Bedeutungsgehalt der Kohäsion bzw. des Zusammenhalts	183
I. Binnenmarkt und transeuropäische Arbeitsteilung	184
1. Grundlagen	185
2. Das Wettbewerbsprinzip	186
II. Die Grenzen des Marktes und das Bedürfnis nach Staats- intervention	188
1. Das Problem der territorialen Ungleichheit.	188
2. Der Kompromiss zwischen Effizienz und Gleichheit	192
III. Das polyzentrische Raummodell	195
1. Dogmengeschichte.	195
2. Das dezentrale Städtenetzwerk	198
3. Das Gebot institutioneller Dekonzentration	200
D. Rechtswirkungen des Kohäsionsziels	201
I. Das Wesen der Unionsziele	202
1. Ziele als Integrationsprogramm.	202
2. Abgrenzung zu Werten, Grundsätzen und Prinzipien	204
II. Adressaten und Rechtsfolgen.	206
1. Adressaten	206
2. Verbindlichkeit.	207
a) Förderungspflicht	207
b) Direktivwirkung bezüglich Auslegung und Anwendung des Unionsrechts	208
3. Justiziabilität und objektiv-rechtlicher Charakter	209
III. Normenhierarchien und Zielhierarchien	211
1. Normenhierarchien im Primärrecht.	211
2. Zielhierarchien und Zielkonflikte	212
E. Europäischer Zusammenhalt als Rechtsprinzip	215
§ 5 Wettbewerbspolitik und öffentliche Versorgung im Lichte des territorialen Zusammenhalts.	216
A. Öffentliche Versorgung im Gefüge der Wirtschaftsverfassung der Union	216

I.	Historische Entwicklung	218
II.	Vorschriften für (öffentliche) Unternehmen.	222
	1. Die Trägerneutralität des Wettbewerbsrechts	223
	a) Der Begriff des öffentlichen Unternehmens	223
	b) Der funktionale Unternehmensbegriff	225
	2. Kartellverbot und Fusionskontrolle	230
	3. Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung	232
III.	Vorschriften für Mitgliedstaaten.	238
	1. Beihilfenverbot	238
	2. Verbot widersprechender Maßnahmen	240
	3. Grundfreiheiten	242
B.	Die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse als Gegenentwurf zum Wettbewerbsmodell.	243
I.	Die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse als Rechtsbegriff.	243
	1. Normativer Befund und Entstehungsgeschichte	243
	2. Begriffliche Grundlagen	246
	a) Dienstleistungsbegriff.	246
	b) Gemeinwohlverständnis	247
II.	Rechtsfolgen der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse	249
	1. Die Bereichsausnahme vom Wettbewerbsrecht.	250
	a) Voraussetzungen	250
	aa) Betrauungsakt.	250
	bb) Erforderlichkeit der Bereichsausnahme	251
	b) Wirkungsbereich	256
	2. Die Verstärkungsfunktion des territorialen Zusammen- halts	257
	a) Zur Frage des subjektiven Gehalts	258
	b) Der objektive Gehalt	260
	aa) Zur Funktionsgewährleistungspflicht.	260
	bb) Die Verständigungsklausel	262
	c) Kompetenzklausel.	266
C.	Das europäische Wettbewerbsrecht zwischen Effizienz und Gleichheit	268

§ 6 Europäische Kohäsionspolitik	269
A. Grundlagen	270
I. Historische Entwicklung	271
II. Zielvorgaben und Kompetenzen	274
III. Die Fonds der Kohäsionspolitik im Einzelnen.	277
1. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung.	279
2. Der Europäische Sozialfonds.	280
3. Der Kohäsionsfonds	281
B. Die Programmplanung	281
I. Sekundärrechtliche Planungsvorgaben	282
1. Die Entscheidung über die finanzielle Mittelverteilung ...	282
a) EU-Haushaltsrecht	283
b) Kohäsionsrecht	284
aa) Räumlicher Geltungsbereich	284
bb) Zuweisung der Finanzmittel.	285
2. Ziele und Grundsätze der Programmplanung	286
a) Ziele der Programmplanung	286
b) Grundsätze der Programmplanung	287
II. Die Programmplanung im engeren Sinne	288
1. Gemeinsamer strategischer Rahmen	289
2. Partnerschaftsvereinbarungen	290
3. Operationelle Programme	292
III. Ausführungsphase	294
1. Auszahlungsverfahren.	294
2. Kontroll- und Begleitmechanismen.	296
C. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit	297
I. Das Wesen des Verbundes	297
1. Ziel und Aufgaben	297
2. Rechtsnatur	299
3. Organisationsrecht	301
II. Unionskompetenz.	302
III. Transnationales Raumentwicklungsrecht.	305
1. Möglichkeiten und Grenzen transnationaler Raum- entwicklung durch Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit	305
2. Rechtsschutz	307
D. Die Kohäsionspolitik am Scheideweg	310

§ 7	Transeuropäische Netze	311
A.	Grundlagen	312
	I. Entstehungsgeschichte	312
	II. Das Infrastrukturkonzept der Union	315
	1. Integration durch Infrastruktur	315
	a) Infrastrukturpolitik in der Tradition Saint-Simons	315
	b) Der europäische Infrastrukturbegriff	317
	aa) Das transeuropäische Netz	317
	bb) Infrastrukturbereiche	318
	2. Anforderungen an die Transeuropäischen Netze	319
	a) Verbund und Interoperabilität	319
	b) Zugangsmöglichkeit	319
	III. Die Infrastrukturkompetenz der Union	320
	1. Die konkurrierende Kompetenz der Union	320
	2. Abgrenzung zu anderen Politikbereichen	321
B.	Die Instrumente der Netzplanung	323
	I. Leitlinien	323
	1. Regelungsgehalt	323
	a) Ziele, Prioritäten und Grundzüge	324
	b) Vorhaben von gemeinsamem Interesse	325
	aa) Wesen	325
	bb) Konkrete Planungen	326
	c) Adressaten	328
	2. Verfahren	328
	3. Rechtsnatur	330
	a) Akzessorietätsthese	330
	b) Beschluss, Richtlinie oder Verordnung?	332
	4. Umsetzungspflicht der Mitgliedstaaten	334
	a) Handlungsthese	334
	b) Erfolgsthese	336
	II. Sonstige Instrumente	338
C.	Die transeuropäischen Netze in der nationalen Planung	339
	I. Materielle Auswirkungen auf die Planungsentscheidung	340
	1. Die Leitlinienplanung als oberste Ebene gestufter Planungsverfahren	340
	2. Die Leitlinien in Bedarfsplanung und vorbereitender Planung	341

3. Die Leitlinien in der Planfeststellung	343
a) Planrechtfertigung	343
b) Abwägung	344
II. Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes	346
D. Die neue Dimension europäischer Infrastrukturplanung	347
§ 8 Europäische territoriale Governance	349
A. Grundlagen	350
I. Historische Grundzüge der europäischen Raumentwicklung	350
1. Die Pionierleistung des Europarates	351
2. Das EUREK als Gründungsdokument der EU-Raum- entwicklung	352
3. Konsolidierung und Vertiefung durch die Territorialen Agenden der Union	354
4. Die makroregionalen Strategien	355
II. Europäische territoriale Governance als Planungsmodus	357
1. Governance und Rechtswissenschaft	358
2. Die territoriale Ausprägung von Governance	359
B. Europäische Raumentwicklungsplanung durch Soft-law	361
I. Qualifikation der Raumentwicklungsdokumente	361
1. Die europäischen Raumentwicklungsdokumente als Soft-law	361
a) Soft-law als dogmatische Kategorie	362
b) Einordnung der Raumentwicklungsdokumente	366
2. Zurechnung zur Union	367
II. Unionskompetenz	372
1. Soft-law und das Prinzip der begrenzten Einzel- ermächtigung	372
2. Unionskompetenz für raumwirksames Soft-law	374
a) Zur Rechtssetzungskompetenz der Union auf dem Gebiet der Raumentwicklung	374
aa) Umweltrechtliche Kompetenznormen	375
bb) Vertragsabrundungskompetenz	377
b) Die Koordinierungskompetenz der Art. 171 Abs. 2 AEUV	378
III. Zur Frage der demokratische Legitimation	379

C.	Raumentwickelndes Soft-law der Union und mitgliedstaatliches Raumentwicklungsrecht	380
	I. Soft-law und Loyalitätsgebot	380
	II. Die Rezeption in Deutschland	382
	1. Der Grundsatz der Europafreundlichkeit.	382
	2. Die Europafreundlichkeit der Raumordnung.	383
	a) Rechtslage	383
	aa) Die Rezeptionsklausel des § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG	383
	bb) Die Zusammenarbeitsklausel des § 26 Abs. 3 ROG	384
	b) Planungsrealität.	385
	III. Die Rezeption in Frankreich	386
D.	Folgerungen für einen europäischen Planungsbegriff	387
	1. Konvergenztendenzen in der europäischen Raumentwicklung	387
	2. Die „weiche Zukunft“ der europäischen Raumentwicklung?	390
	Vierter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	393
A.	Grundlegung – Das deutsche und französische Raumentwicklungsrecht im Vergleich	393
	I. Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland	393
	II. Aménagement du territoire in der Französischen Republik.	395
B.	Territorialer Zusammenhalt durch Raumentwicklung der Union	397
	I. Die Förderung des territorialen Zusammenhalts als Ziel der Union	397
	II. Wettbewerbspolitik und öffentliche Versorgung im Lichte des territorialen Zusammenhalts	399
	III. Europäische Kohäsionspolitik	400
	IV. Transeuropäische Netze	401
	V. Europäische territoriale Governance	402
	Literaturverzeichnis	405
	Sachverzeichnis	539