Fortentwicklung des unionalen Infrastrukturrechts – Gedanken zur integrativen räumlichen Steuerung auf EU-Ebene

Wilfried Erbguth

© Der/die Autor(en) 2021. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Aus den unionalen Verträgen folgt eine allgemeine Pflicht zu einem dem Nachhaltigkeitsprinzip verpflichteten und damit integrativen Handeln. Das richtet sich auch an die EU-Organe im Rahmen der räumlichen Verkehrs- und Energieplanung. Wie zur nationalen Ebene dargelegt, bedarf es hier gleichermaßen einer „Raumordnung“ der raumplanerischen Agenden. Der Beitrag geht dem nach und entwickelt Vorschläge zur entsprechenden rechtlichen Fortentwicklung, zur diesbzgl. Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Rechts, aber auch mit Blick auf die Einführung einer EU-Kompetenz zur Raumordnung.

1. Einführung

Zur Verdeutlichung der Ausgangslage kann auf Ergebnisse anderweitiger Erörterungen Bezug genommen werden.¹ Danach haben wir es auf unionaler wie bundesdeutscher Ebene mit einem eindeutigen Primat rein sektoraler, also fachlicher Erledigung räumlicher Steuerungsaufgaben zu tun; für den EU-Bereich konnte dies exemplarisch anhand des Energie- und Verkehrssektors belegt werden² – worum es auch nachfolgend gehen soll; im nationalen Bereich gilt weitgehend entsprechendes im Gefolge der fachlich geprägten Kompetenzzuweisungen im Bereich der Gesetzgebung.³

Zugleich – und im Gegensatz zu dieser sektoralen Verfasstheit stehend – war nach näherer Diskussion mit teilweise abweichenden Stimmen im Schrifttum zu konstatieren, dass dem vornehmlich von Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV und Art. 11 AEUV verfolgten Ansatz der Nachhaltigkeit das Gebot einer integrativen Herangehensweise bei jeglichem von den Verträgen eröffnetem Handeln nach sich zieht; damit werden die für sich gesehen rein fachlich orientierten Agenden, wie besagte Energie- und Verkehrsmaßnahmen, auf Herangehensweisen und Problemlösungen verpflichtet, die Abschied nehmen von einer sektoralen Perspektive, und zwar zugunsten einer apriorisch auf ökonomische, soziale und ökologische Interessen gleichermaßen gerichteten Belangverarbeitung, wie es dem auf Integration gerichteten Handlungsauftrag des Nachhaltigkeitsprinzips nach den bezeichneten Vorschriften des Unionsrechts entspricht.⁴ Gleichermäßen ist betont worden, dass jene Verpflichtung nicht nur im Geltungsbereich von EUV und AEUV an die Mitgliedstaaten adressiert ist, sondern auch die EU, d. h. ihre Organe, in diesem Rahmen trifft⁵. Diese haben daher im Bereich ihrer legislativen bzw. administrativen (räumlichen) Aufgaben gleichermaßen besagten übergreifenden Ansatz zu verfolgen; eine rein fachliche Vorgehensweise wäre hiermit nicht zu vereinbaren.

Das eigentliche Problem liegt nun darin, wie jene integrative Problemlösung sichergestellt werden kann, sei es bei der (regelmäßig gesetzgeberischen) Vorgabe für das jeweilige Handeln, sei es für das Handeln selbst, also bei raumbezogenen Maßnahmen. Auf nationaler Ebene kann hierfür die Raumordnung als auf nachhaltige Raumentwicklung verpflichteter Aufgabenbereich und in entsprechender Weise für den örtlichen Bereich die Bauleitplanung Einsatz finden, indem einer weitergehenden „Raumordnerisierung“ des fachlichen Raumplanungsrechts Rechnung

getragen würde⁶. Auf der hier interessierenden unionalen Ebene sind die Dinge hingegen bislang ungeklärt – und ist ihnen daher nachzugehen.

2. Hauptteil

Insoweit gilt es zunächst, vorhandene integrative (Steuerungs-)Ansätze im einschlägigen EU-Recht auszuloten (dazu unter 2.1). Wenn der diesbzgl. Befund sich als unzulänglich erweist, ist an eine „Raumordnerisierung“ des unionalen räumlichen Fach(planungs)rechts zu denken (dazu unter 2.2), wobei sich die diesbzgl. Kompetenz der EU de lege lata als problematisch erweist (dazu unter 2.3).

2.1 Fachübergreifende Ansätze zur räumlichen Steuerung auf EU-Ebene

Fachübergreifende unionale Agenden gibt es durchaus, zum einen im Wege der Zusammenführung von Politikbereichen (dazu unter 1), aber auch durch Öffnung sektoraler Aufgabenwahrnehmung zugunsten der Mitberücksichtigung außerfachlicher Interessen (dazu unter 2). Fraglich ist allerdings, ob damit dem integrativen Desiderat hinreichend Rechnung getragen wird.

2.1.1 Zusammenführung von Politikbereichen

Insoweit lässt sich als aktuelle Entwicklung die Verzahnung von Klima- und Energiepolitik durch den Vorschlag für eine Verordnung „zu Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz)“⁷ in ihrer Verbindung mit dieser Governance-Verordnung⁸ anführen. Die gegenständliche Beschränkung (Klima – Energie) verdeutlicht indes sogleich, dass es hier um partiell fachübergreifendes Handeln geht, nicht aber um eine a priori umfassende Belangeinbringung und -berücksichtigung im Sinne der Nachhaltigkeit, die zumindest weitere ökonomische und vor allem soziale Aspekte mit erfassen müsste.

Das wird noch deutlicher bei den eigentlich für integrative Lösungsstrategien stehenden Prüfverfahren der UVP⁹

1) Vgl. Erbguth, ZG 2020, 293.

2) Wie vor, S. 209.

3) Erbguth, ZG 2020, 293, 300f.

4) Näher dazu wie vor, 206ff.; anhand der Rahmenrichtlinie zur maritimen Raumordnung (vgl. Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 7. 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. 2014 L 257, S. 135 und bei Fn. 32) deutlich Schubert, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 202f.; im Verhältnis zum Ökosystemansatz ders., wie vor, S. 209.

5) Erbguth, ZG 2020, 293, 299, 309.

6) Näher anhand des Energie- und Verkehrsbereichs wie vor, S. 309ff.

7) COM(2020) 80 final.

8) Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. 2018 L 328, S. 1; dazu Schlacke, Ifo Schnelldienst 6/2020, 28, 28f.; dies./Knott, ZUR 2019, 404; Dies./Lammers, EurUP 2018, 424.

9) Beruhend auf: Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 12. 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, S. 1.

und SUP¹⁰. Deren Ansatz ist zwar umfassend angelegt¹¹, aber eben nur in der Spannbreite ökologischer und hiermit eng verbundener Belange¹². Ökonomische und soziale Belange als solche bleiben mithin außen vor.

2.1.2 Außerfachliche Öffnungen

Konzeptionell anders sähe es indes aus, wenn man es bei der integrativen Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV, Art. 11 AEUV beließe, quasi also als Vorgabe für jedes Gebrauchmachen von den Fachpolitiken nach dem AEUV. Damit wäre der umfassende Ansatz der Nachhaltigkeit von vornherein (mit) „im Boot“.

Solche Ansätze finden sich in den vorliegend interessierenden TEN für den Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsbereich¹³. Die hierauf gerichteten Leitlinien¹⁴, die neben anderem die Ziele, Prioritäten und Grundzüge der im Bereich der (trans)europäischen Netze in Betracht gezogenen Aktionen sowie die Ausweisung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse (VGI) enthalten (Art. 171 Abs. 1 S. 1 Spstr. 1 AEUV), betonen gerade in letzterem Zusammenhang verschiedentlich als dabei einzuhaltende Perspektive diejenige der Nachhaltigkeit,¹⁵ was ein entsprechend integratives Prozedere impliziert.

Fraglich erscheint freilich dessen nicht zuletzt tatsächliche Sicherung. Dies zum einen unter dem eher rechtspolitischen Aspekt, ob die herkömmliche, fachlich verfestigte Ausrichtung des jeweiligen Bereichs nicht eine wirklich integrative Vorgehensweise de facto verhindern oder allenfalls zu einer integrativen „Garnierung“ der weiterhin vorrangig verfolgten sektoralen Agenda führen wird. Zum anderen – und vor allem dürfte die Vagheit bzw. relative Offenheit des Begriffs „integrativ“ nach sich ziehen, dass es im Konzert der verschiedenen TEN-Maßnahmen (Verkehr, Energie, Telekommunikation) zu variantenreichen, ja unterschiedlichsten Interpretationen seines Verständnisses in der konkreten Umsetzung kommen wird – und dies gerade in den praktisch relevanten Konstellationen der Konkurrenz um die Inanspruchnahme desselben Raums. Einer solchen integrativen Öffnung fachlicher Aufgabenbereiche fehlt es mithin an der notwendigen Klammer, welche bspw. die drei Stränge der TEN in ihrer Konnexität, aber auch latenten räumlichen Konfliktträchtigkeit in integrativer Orientierung koordiniert.

Indem dergestalt endogene Weiterungen an ihre Grenzen stoßen, spricht Überwiegendes für die explizite Sicherstellung des nachhaltigkeitsgerechten integrativen Ansatzes durch einen entsprechend auf Objektivität und Neutralität verpflichteten Aufgabenbereich. Das könnte im Wege der angesprochenen „Raumordnerisierung“ fachlicher Aufgabenbereiche nach EUV und AEUV zu erreichen sein.

2.2 Das Modell der „Raumordnerisierung“

In früherem Zusammenhang ist aus nationaler Sicht näher beschrieben worden, dass die Verpflichtung jeglicher Agenden raumordnerischer Art auf die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung in § 1 Abs. 2 ROG deren gesamtheitliche, mithin integrative räumliche Steuerung auf überörtlicher Ebene impliziert.¹⁶ Eben dieses Verständnis von Raumordnung liegt auch der (EU-)Rahmenrichtlinie zur maritimen Raumordnung¹⁷ zugrunde¹⁸, auf die noch zurückzukommen sein wird¹⁹. Und dergestalt großräumig angelegt sind der transeuropäische²⁰ Verbund und die Interoperationalität der TEN gem. Art. 170 f. AEUV²¹.

2.2.1 Materiell-rechtliche Konsequenzen auf EU-Ebene

Eine „Raumordnerisierung“ der TEN-Richtlinien nach Art. 171 Abs. 1 S. 1 Spstr. 1 AEUV und damit – im Zuständigkeitsbereich der EU – der unionsweit raumbezogenen Fachplanungen²² führte daher, diese übergreifend, in materieller Hinsicht zu einer Festlegung des großräumigen Verhältnisses der Netze zueinander, also derjenigen des Verkehrs, der Energie und der Telekommunikation, und zwar

gerade in ihrem Verlauf; sichergestellt fände sich dabei eine von vornherein integrative, auch die jeweils außerfachlichen Belange von vornherein mitberücksichtigende Herangehensweise, dies insbesondere mit Blick auf die Festlegung der Ziele, Prioritäten und Grundzüge der insoweit in Betracht gezogenen Aktionen²³ – und nicht zuletzt bei der Ausweisung der VGI, Art. 171 Abs. 1 S. 1 Spstr. 1 AEUV.²⁴

Das alles sollte nach dem Vorstehenden nicht durch mehr oder minder variierende Erweiterung der (Belang-)Berücksichtigung im Rahmen der einzelnen Netze erfolgen, sondern im Wege gesetzlicher Festschreibung als raumordnerische Aufgabe, etwa im unionalen Verordnungswege, einerseits und deren Umsetzung in Form eines jene Grundzüge festlegenden Raumordnungsakts andererseits²⁵, beides selbstredend auf EU-Ebene.

10) Beruhend auf: Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 EG 197, S. 30.

11) Selbst das wird allerdings in der Praxis vielfach trotz entsprechender gesetzlicher Vorgabe nicht beherzigt, instruktiv *Heitsch*, EurUP 2020, 379, 383.

12) Vgl. nur Art. 3 Abs. 1 UPV-RL i. d. F der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 4. 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2014 L 124, S. 1.

13) Näher zu den TEN zuletzt *Guckelberger*, NWVB. 2020, 133.

14) Eingehend dazu *Schubert*, Maritimes Infrastrukturrecht, 2015, S. 76 ff.

15) Etwa Art. 4 lit. c) Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. 12. 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU, ABl. 2013 L 348, S. 1; Art. 4 Abs. 2 lit. a), i), ii) und lit. b), i), iv) Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. 4. 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, ABl. 2013 L 115, S. 39.

16) *Erbguth*, ZG 2020, 293, 307 f.

17) Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 7. 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. 2014 L 257, S. 135.

18) *Schubert*, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 202 f., 216 ff.; auch bei Fn. 32.

19) Vgl. nach Fn. 32.

20) Was über den Unionsraum hinausweist, diesen aber natürlich erfasst, näher *Schubert*, Maritimes Infrastrukturrecht, 2015, S. 71.

21) Vgl. nur *Schubert*, wie vor, m. w. N.

22) Ganz überwiegend anerkannt, vgl. *Guckelberger*, in: Schlacke/Schubert (Hrsg.), Energie-Infrastrukturrecht, 2014, S. 31, 41 f.; *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen. Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche, 2005, S. 521; *Bogs*, Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze, 2002, S. 150 ff.; *Gärditz*, Europäisches Planungsrecht, Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts, 2009, S. 25. Anders nur hinsichtlich der in die Leitlinien (zudem) aufgenommenen prozeduralen Pflichten der Mitgliedstaaten in den Genehmigungsverfahren, *Schubert*, Maritimes Infrastrukturrecht, 2015, S. 115 f. m. w. N.: Fremdkörper können nicht auf Art. 171 Abs. 1 AEUV gestützt werden, sondern allenfalls auf die Umweltkompetenz nach Art. 194 Abs. 2 AEUV; *Erbguth/Schubert*, EurUP 2014, 70, 76.

23) Dazu näher *Schubert*, Maritimes Infrastrukturrecht, 2015, S. 76 f., auch zum Nachfolgenden.

24) Zu den diesbzgl. Leitlinien etwa *Schubert*, Maritimes Infrastrukturrecht, 2015, S. 74 ff.; *Erbguth/Schubert*, EurUP 2014, 70, 76.

25) Zu der insoweit zugrundeliegenden Unterscheidung zwischen „eigener“ Raumordnung der EU und lediglich die mitgliedstaatliche Raumordnung steuernden, regelmäßig der Vereinheitlichung dienenden unionsrechtlichen Vorgaben: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 28 f. m. w. N.; hier gilt es, beides miteinander zu verbinden, vgl. sogleich im Text und nachfolgend unter 2.

Ob Letzteres eine unionale Raumordnungsplanung darstellt oder – wegen der infolge des unionsweiten und auf bestimmte, wenngleich wichtige räumliche Fachaufgaben beschränkten Bezugsrahmens notwendigerweise reduzierten Aussageintensität – dahinter zurückbleibt, mag als vornehmlich begriffliche Frage offen bleiben.²⁶ Auch bildet es eine näher untersuchungsbedürftige Frage, ob statt solcher Verselbständigung eine raumordnerische Vorprüfung²⁷ der Leitlinien mit auszuweisenden VGI etc. im Rahmen der TEN ausreicht, um deren integrative Ausrichtung sicherzustellen; diesenfalls bedarf es freilich eines entsprechenden Maßstabs, für den es mit dem EUREK²⁸ und der TAEU²⁹ bislang lediglich informal-politische und nicht TEN-spezifische Anhaltspunkte gibt.

Jedenfalls handelt es sich um raumordnerisch-inhaltliche Festlegungen der EU für die TEN, die wiederum das Handeln der Mitgliedstaaten auf dem fraglichen Gebiet entsprechend einbinden³⁰ – was so von der ganz überwiegenden Sicht im Schrifttum, aber auch von der (EU-)Kommission selbst bislang nicht verfolgt worden ist³¹, indes die Konsequenz der vorstehenden Erörterungen darstellt.

2.2.2 Vorgaben für die Mitgliedstaaten

Lässt sich dergestalt eine integrative Ausrichtung der TEN im unionalen Kontext erreichen, muss des Weiteren für die Anschlussfähigkeit an jene integrativen Vorgaben der Union im Recht der Mitgliedstaaten Sorge getragen werden, und zwar im Rahmen der verfolgten (Neu-)Regelung zur Raumordnung. Dies kann in Anlehnung an die Rahmenrichtlinie der EU zur maritimen Raumordnung³² geschehen, die gerade sicherstellen wollte, dass die Mitgliedstaaten über eine dem vorstehenden Verständnis entsprechende Raumordnung und hierauf ausgerichtete Instrumente, insbesondere Raumordnungspläne, verfügen.^{33,34} Was sich dort für den maritimen Bereich geregelt

findet, nämlich die Einführung einer (raumordnerischen) Planungspflicht, fakultative Vorgaben für Planinhalte, das Gebot zwischenstaatlicher Abstimmung, die Benennung einer zuständigen Behörde(n),³⁵ verfahrensrechtliche Anforderungen, wie Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, Datenaustausch sowie grenzüberschreitende Kooperation,³⁶ kann unschwer auf denjenigen terrestrischer Art übertragen werden. Und solcherart findet sich zugleich verhindert, dass integrativ gewonnene Vorgaben der EU auf mitgliedstaatlicher Ebene in rein sektoraler Ausrichtung umgesetzt werden.³⁷

2.3 Kompetenz der Union im Bereich der Raumordnung?

Der umrissenen „Raumordnerisierung“ unionaler Fachplanungen, wie sie in den TEN Verankerung gefunden haben, fehlt freilich bislang die Grundlage, nämlich die Kompetenz der EU zur Regelung der Raumordnung.³⁸ Sie kann im Zusammenhang mit Umweltvorschriften miterfasst werden, vgl. Art. 192 Abs. 2 S. 1 lit. b) Spstr. 1 AEUV, eine eigenständige Zuständigkeitszuweisung der Aufgabe an die Union fehlt indes im EUV und auch im AEUV.³⁹ Der insoweit allein in Betracht zu ziehende territoriale Zusammenhang des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV erfasst bei näherer Betrachtung schon allgemein keinen eigenständigen Planungsauftrag raumordnerischer Art;⁴⁰ insoweit fehlt es überdies an der erforderlichen gesonderten Kompetenzzuweisung.⁴¹ Versuche, die (EU-)Zuständigkeit auf eine Kombination verschiedener fachlicher Einzelzuständigkeiten der EU zu gründen, haben sich nicht durchgesetzt – und dies zu Recht.⁴² Denn Kombination meint Addition, nicht aber Integration, so dass sich hieraus keine kompetenzielle Basis für die dem Nachhaltigkeitsprinzip verpflichtete Raumordnung ableiten lässt.⁴³ Auch auf eine Abrundung im Sinne des § 352 AEUV lässt sich solches nicht gründen, weil deren äußerste Grenze die Ziele der Verträge sind, wozu die raumordnerische Steuerung (eben) bislang nicht zählt.⁴⁴ Schließlich gibt es anders als im Völkerrecht unionsrechtlich keine (ungeschriebene) Rechtsfigur der „necessary implication“, die bspw. im Rahmen des VN-Seerechtsübereinkommens die Annahme einer raumord-

26) Vgl. zur ähnlichen Diskussion mit Blick auf die Raumordnungspläne für die Ausschließliche Wirtschaftszone der Nord- und der Ostsee Schubert, Maritimes Infrastrukturrecht, 2015, S. 190 ff.

27) Zu diesem Modell auf nationaler Ebene Erbguth, ZG 2020, 193, 311.

28) Europäisches Raumentwicklungskonzept: Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam. Herausgegeben von der Europäischen Kommission, 1999.

29) Dazu: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 26; inzwischen als: Territoriale Agenda 2030. Eine Zukunft für alle Orte. Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt, 2020. Zu weiteren informellen Aktivitäten der EU-Kommission betreffend die maritime Raumordnung im Vorfeld der Rahmenrichtlinie zur maritimen Raumordnung (vgl. Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 7. 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. 2014 L 257, S. 135): Maritime Raumordnung, wie vor.

30) Zur rechtlichen Wirkung der Leitlinien nach Art. 171 Abs. 1 S. 1 Spstr. 1 AEUV im Sinne eines Berücksichtigungsgebots etwa Erbguth, ZG 2020, 193, 307 m. w. N.

31) Sondern allenfalls vereinheitlichende Vorgaben für die mitgliedstaatliche Raumordnung, dazu näher Gärditz, Europäisches Planungsrecht, Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts, 2009, S. 19 ff.; Schubert, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 202, 206, 212; jeweils m. w. N.; auch Forum Planungsrecht, ZUR 2018, 346, 347 f. Zu vereinheitlichenden Vorgaben dieser Art nachfolgend unter 2.

32) Vgl. Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 7. 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. 2014 L 257, S. 135; Schubert, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 202; zu deren wesentlichen Regelungsgehalten ders., wie vor, S. 201 ff.

33) Näher Schubert, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 202 ff.; im Vorfeld bereits in diesem Sinne: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 40 m. w. N.: „Ob“ und „Wie“; Binnenkoordination wegen erheblicher Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten unzureichend, wie vor, m. w. N.

34) Zur Entwicklung und zum Hintergrund der (Rahmen-)Richtlinie Schubert, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 200 f.

35) Insoweit zur Vorzugswürdigkeit des „one-stop-shop“-Gedankens Schubert, wie vor, S. 214.

36) Näher zum Vorstehenden Schubert, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 207 ff.

37) Zu diesem Gedanken Erbguth, ZG 2020, 293, 309.

38) Näher Erbguth/Schubert, AöR 137, 2012, 72; diesbzgl. frühere rechtliche Abhandlung etwa bei Jarass, DÖV 1999, 661.

39) Eingehend: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 32 ff.

40) Eingehend: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 33 ff.

41) Näher wie vor, S. 37 f.

42) Dazu und zu anderen Begründungen eingehend und zu Recht ablehnend Schubert, Maritimes Infrastrukturrecht, 2015, S. 92 ff.; anhand der Rahmenrichtlinie zur maritimen Raumordnung (vgl. Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 7. 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. 2014 L 257, S. 135 und bei Fn. 32) ders., in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 117 f.

43) Vgl. Erbguth, ZG 2020, 293, 296.

44) Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 39.

nungsrechtlichen Koordination raumplanerischer Agenden rechtfertigte.^{45,46}

In Anbetracht dessen führt kein Weg daran vorbei, eine neue Kompetenz der EU zur Raumordnung in die Verträge aufzunehmen,⁴⁷ bezogen auf die zuvor beschriebenen materiellen Grundzüge und die vereinheitlichenden Vorgaben für die Mitgliedstaaten⁴⁸ – mithin mangels mitgliedstaatlicher Zugriffsmöglichkeit in ausschließlicher Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 1 AEUV.⁴⁹ Für diese sollte das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorgeschrieben werden, um sachlichen Friktionen aus dem Weg zu gehen, wie sie anschaulich zum unionalen Klimaschutz beschrieben worden sind.⁵⁰

Was die weitere materiell-rechtliche Grenzziehung der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) anbelangt, so gilt sie von vornherein nicht für die materielle raumordnerische Steuerung,⁵¹ weil sich diese auf die räumliche Abstimmung der EU-seitigen Aufgaben im Rahmen der TEN beschränkt.⁵² Die vereinheitlichenden Vorgaben für die Raumordnung in den Mitgliedstaaten setzen in struktureller Anlehnung an die Richtlinie zur maritimen Raumordnung⁵³ lediglich einen Rahmen⁵⁴, so dass sich Bedenken an der kompetenziellen Reichweite weder aus Gründen der Erforderlichkeit noch solchen der Angemessenheit ergeben dürften.^{55,56} Vor diesem Hintergrund wird auch einer so konzipierten Einführung der unionalen Raumordnung im Wege des Verordnungserlasses nach Art. 288 Abs. 2 AEUV die EU-rechtliche Erforderlichkeit nicht entgegenstehen.⁵⁷

3. Fazit

Die allgemeine Ausrichtung jeglichen Handelns der EU auf integratives Entscheiden und Handeln, das ökonomische, soziale und ökologische Belange von vornherein und prinzipiell gleichberechtigt einbezieht, durch Art. 3 Abs. 3 S. 3 EUV i. V. m. Art. 11 AEUV zieht auch eine entsprechende Erweiterung des räumlichen Fach(planungs)rechts (insbesondere) der TEN nach sich. Dies sollte durch raumordnerische Vorgaben auf EU-Ebene erfolgen, die freilich auf TEN-spezifische Grundzüge zu beschränken sind. Des Weiteren gilt es, die Rezeptionsfähigkeit des mitgliedstaatlichen Rechts mit Blick auf jene unionalen Festlegungen zu sichern, und zwar durch dessen Vereinheitlichung (ebenefalls) dem Grunde nach, wie es die Rahmenrichtlinie zur maritimen Raumordnung seewärts und zugleich beispielhaft entworfen hat. Für all das bedarf es indes der kompetenziellen Zuweisung einer entsprechenden (Raumordnungs-)Kompetenz an die EU, also einer hierauf bezogenen Erweiterung der Verträge.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen,

einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

- 45) Dem stünde das unionsrechtliche (Grund-)Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung entgegen, so zu Recht im Kontext der Rahmenrichtlinie zur maritimen Raumordnung (vgl. Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 7. 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. 2014 L 257, S. 135 und bei Fn. 32) Schubert, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 218.
- 46) Dazu und zu ähnlichen Begründungsansätzen: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 23 m. w. N.; Erbguth/Müller, DVBl. 2003, 625, 628.
- 47) So auch anhand der Rahmenrichtlinie zur maritimen Raumordnung (vgl. Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 7. 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. 2014 L 257, S. 135 und bei Fn. 32) Schubert, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 219f.; zugleich für den terrestrischen Bereich.
- 48) Nur zu letzterer Vereinheitlichung der Raumordnung in den Mitgliedstaaten und der diesbzgl. Kompetenz der EU vgl.: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 28ff.
- 49) Dazu: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 32, 41.
- 50) Schlacke, Ifo Schnelldienst 6/2020, 28, 29f.
- 51) Dazu vor und nach Fn. 22.
- 52) Wie vor.
- 53) Vgl. bei Fn. 32.
- 54) Vgl. Schubert, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2015, S. 199, 200f.
- 55) Vgl. bereits eingehend: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 44f. m. w. N.
- 56) Der Maßstab der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) gilt hingegen nur im Rahmen geteilter Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2 AEUV, nicht im Fall der hier verfolgten ausschließlichen Kompetenz gem. Art. 2 Abs. 1 AEUV (vgl. Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 32, 41), vgl. dazu: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 41.
- 57) Anders mit Blick auf vereinheitlichende Regelungen der EU zur Raumordnung in den Mitgliedstaaten: Maritime Raumordnung. Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Forschungsberichte der ARL 1, 2013, S. 44: nur im Wege eine Richtlinie nach Art. 288 Abs. 3 AEUV.