

Die Öffentliche Verwaltung

Zeitschrift für öffentliches Recht
und Verwaltungswissenschaft

www.doev.de

DOEV

69. Jahrgang Februar 2016
Heft 4 Seiten 141–188

Michael Fuchs, „Militarisierung der Kultur“ und das Völkerrecht

Alexander Melzer, Die Kodifikation des französischen Verwaltungsverfahrensrechts

Alexander Milstein, Die neue Dogmatik des Rückbaugeschäfts (§ 179 Abs. 1 BauGB)

Max Putzer, Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen gilt nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses

Buchbesprechungen

BVerfG, Zusammensetzung von Arbeitsgruppen im Vermittlungsausschuss (vgl. Beitrag Putzer)

Rechtsprechung in Leitsätzen

französischen Nachbarn nahezu ins Nichts auf. Das ist zutiefst bedauerlich, weil Verfassungsrecht den Rahmen für politisches Handeln schafft und wir uns ohne seine Kenntnis eines wichtigen Schlüssels zum Verständnis der politischen Kultur Frankreichs begeben, was wiederum Missverständnisse, Sprachlosigkeit oder gar Konflikte zur Folge haben kann. Ein „integrierter“ Rechtsvergleich, den die Herausgeber und Autoren (zu Recht) einem „separierten“, besser: einem kontrastiven Vergleich vorziehen (S. 4), macht es jedoch erforderlich, den Blick von den beiden nationalen Rechtssystemen zu lösen und eine höhere Warte einzunehmen. Das kann nur, wie ebenfalls zutreffend konstatiert wird, die europäische Warte und der Blickwinkel einer „allgemeinen Verfassungslehre“ sein (S. 4). Wie dieses sehr ambitionierte Vorhaben angegangen wird, ist mehr als bemerkenswert. Alternativlos werden zunächst (*Aurore Gaillet*, § 2) die verfassungsgeschichtlichen Entwicklungslinien deutschen und französischen Verfassungsrechts herausgearbeitet: „Lehren aus der Vergangenheit“ und Reaktion auf den Nationalsozialismus hier, Freiheit/Gleichheit/Brüderlichkeit dort – unterschiedlichere Ausgangsvoraussetzungen für ein je nationales Verfassungsrecht lassen sich kaum vorstellen. Und doch haben sie nicht die Herausbildung sehr ähnlicher Verfassungsprinzipien (*Yoan Vilain*, § 3) und Verfassungsorgane (*Yoan Vilain/Mattias Wendel*, § 4) gehindert – nicht zuletzt dank gemeineuropäischer französischer Denker wie *Jean Bodin*, *Charles Baron de Montesquieu*, *Jean-Jacques Rousseau* und *Alexis de Tocqueville*, die tiefe Spuren im Verfassungsleben vieler Länder hinterlassen haben. Mit Interesse vernimmt der deutsche Leser, dass sich selbst die augenfälligsten prototypischen Unterschiede beider Länder, Einheits- vs. Bundesstaat und präsidiales vs. parlamentarisches Regierungssystem, einzuebnen beginnen – und zwar durch jeweils gegenläufige Tendenzen im jeweils anderen Land (S. 82/209f.). Ein eigenes, der Rechtsetzung gewidmetes Kapitel (*Nikolaus Marsch*, § 5) offenbart dank der eigenen Rechtsetzungskompetenz der französischen Regierung die größten Unterschiede in den Verfassungssystemen beider Länder. In der Einhegung und Überprüfung der Rechtsproduktion durch oberste Gerichte ähneln sich beide Länder jedoch wieder. Bemerkenswert dabei ist, dass dem ausschließlich mit Juristen, zum Teil sogar mit Berufsrichtern besetzten Bundesverfassungsgericht ein weitaus größerer Gestaltungsdrang attestiert wird, als dem auch mit ehemaligen Politikern und Nichtjuristen besetzten Conseil Constitutionnel (S. 319). Das zeigt sich zum einen an der deutschen Grundrechtsdogmatik, der die Nachfahren der Déclaration des droits de l'homme et du citoyen deutlich hinterherhinken (*Thomas Hochmann*, § 7). Das zeigt sich aber vor allem in der Europapolitik (*Wendel*, § 8), wo dem Bundesverfassungsgericht die größten und schwerwiegendsten Grenzüberschreitungen angelastet werden, die von *Wendel* (mit einem Teil der deutschen Literatur) gar als Integrationshindernisse identifiziert werden (S. 421). Eine junge französische Wissenschaftlerin (*Gaillet*) versucht im letzten Kapitel (§ 9), „Perspektiven“ aufzuzeigen, was aber, weil sie viel zu sehr dem Status quo verhaftet ist, schon im Ansatz nicht gelingen kann. Aber auch dies vermag den durch und durch positiven Gesamteindruck eines einzigartigen Werkes nicht mehr zu beschädigen. Im Grunde schlägt, wer sich der Lektüre dieses schön gestalteten

Buches unterzieht, nicht nur zwei, sondern gleich vier Fliegen mit einer Klappe: Neben profunden Einführungen in das deutsche und das französische Verfassungsrecht und einem Rechtsvergleich deutschen und französischen Verfassungsrechts erhält der Leser zugleich eine Vorstellung von gemeineuropäischer Verfassungslehre. Viele Vorteile und Synergien auf einmal, von denen sich nicht nur Studenten gerne überzeugen lassen dürften!

Dr. Michael Fuchs, M. A., Mag. rer. publ., Ministerialrat, Berlin

Mario Reimer/Panagiotis Getimis/Hans Blotvogel (Hrsg.), Spatial Planning Systems and Practices in Europe – A Comparative Perspective on Continuity and Changes. Routledge Verlag, New York 2014, 336 Seiten, brosch., \$ 53,95.

„*Spatial Planning*“ hat sich weitgehend als englische Übersetzung für den deutschen Begriff der Raumordnung eingebürgert. Die vorliegende Veröffentlichung handelt aber eher von den Systemen und der Praxis der Raumplanung in verschiedenen europäischen Ländern. Dabei werden unter Raumplanung bezüglich des Aufgabenverständnisses und der angesprochenen räumlichen Ebene recht unbestimmt alle möglichen raumbezogenen Planungsaktivitäten verstanden. Die Schrift fasst Ergebnisse eines Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) mit einem Zeithorizont bis ca. 2012 zusammen.

Formal handelt sich um einen Sammelband, der in zwölf Länderberichten den gouvernementalen „Status quo“ der raumplanerischen Ländersysteme einschließlich ihres Vollzuges darstellt. Die Herausgeber haben den Berichten mit einem Einleitungskapitel einen konzeptionellen Rahmen vorangestellt, den sie in einem Schlusskapitel resümierend wieder aufnehmen. Die Auswahl der Länder erscheint eher zufällig: Neben westlichen Nachbarländern i.w.S. (Frankreich, die Niederlande und Großbritannien, Italien, Flandern, jedoch nicht die Schweiz und Österreich) sind Länder aus dem Ostseeraum (Dänemark und Finnland), aus dem osteuropäischen Raum (Polen und Tschechien), sowie aus dem weiteren mediterranen Raum (Italien, Griechenland und die Türkei) erfasst.

Inhaltlich zielen die Länderberichte nicht auf eine Gesamtdarstellung ab. Die jeweils zur Verfügung stehenden knappen 20 Druckseiten haben die durchweg aus dem akademischen Raum kommenden Planungsexperten genutzt, aktuelle Entwicklungen in ihrem Lande aus ihrer wissenschaftlichen Sicht darzustellen.

Die Veröffentlichung setzt sich von früheren einschlägigen (englischsprachigen) Veröffentlichungen, insbesondere dem EU-Raumplanungskompendium von 1997, ab. So werden in dem sozialgeografisch-planerisch ausgerichteten Sammelband die rahmengebenden Rechts- und Verwaltungsstrukturen eher marginalisiert und durch eine planungswissenschaftliche Ordnungsstruktur ersetzt, die aus einschlägigen eigenen und fremden Veröffentlichungen (selbst-)referenziell etabliert wird. Die vorgefundene Trendvielfalt von Kontinuität und Wandel wird durch dialektische Flexibilisierung und einzelfall

(-kontext)-bezogenes, „intrinsisches“ Vorgehen darstellungsmäßig und interpretativ eingefangen.

Zur Grundkategorisierung der nationalen Raumplanungssysteme wird auf bekannte Typisierungen zurückgegriffen. Sie reichen von tendenziell eher gesamtplanerisch, eher regionalwirtschaftlich, eher überörtlich-urbanistisch bis zu vorwiegend bodennutzungs-orientiert. Dahinter verbergen sich von Land zu Land sehr heterogene Planungssysteme, Vollzugsmodalitäten und -kulturen, die den Eindruck der Existenz eines raumplanerischen Zeitgeistes nicht aufkommen lassen. Eine dialogische Verknüpfung der Länderberichte untereinander und zum Gesamthalt ist schließlich Gegenstand des Schlusskapitels.

Der den nationalen Systemen jedenfalls raumhierarchisch vorgeordneten europäischen Raumplanungsebene wird indes kein eigenes Kapitel gewidmet. Die dort anzutreffende Parallelität europäischer Raumplanungs-Politikfelder, die teils EU-gemeinschaftlich und teils (Europarat-)intergouvernemental induziert ist, bleibt insofern intransparent, obwohl ersichtlich von dort der eigentliche Integrationsdruck auf die national/mitgliedstaatlichen Raumplanungs-Systeme und deren Vollzug ausgeht. Dabei greift die Untersuchung zur Systematisierung auf Begriffskategorien wie Maßstab (*scale*), Akteure (*actors*), Politik- und Planungsstil (*policy/planning style*) zurück.

Einige Länderberichte scheinen eine gewisse europaweite Systemkonvergenz befördern zu wollen. Die dargestellte Heterogenität stellt freilich das jeweilige nationale Systemverständnis länderübergreifend kaum grundsätzlich infrage und regt allenfalls zu punktuellen Korrekturen an. Die durchgängige sprachliche Verwendung des englischen Begriffs „*spatial*“ bleibt letztlich im raumplanerischen Sprachbabilon Ausdruck bloßer sprachlicher „*political correctness*“.

Den europaweiten Bedeutungsverlust der deutschen Sprache als Kommunikationsmittel für raumwissenschaftliche Veröffentlichungen kann die ARL mit diesem Veröffentlichungsprojekt durch dessen Abfassung in sprachübergreifendem Englisch auffangen und damit ihre raumplanungswissenschaftliche Deutungshoheit europaweit bestätigen.

Vor dem Hintergrund dessen, was heute als „evidenzbasierte Forschung“ gilt, kann man die ARL-Veröffentlichung als gelungene Zwischenbilanz bezeichnen. Die resümierte Heterogenität der nationalen/mitgliedstaatlichen Raumplanungssysteme, die kontinuierlichen Wandlungsprozesse unterliege, beschreibt implizit den kaum bestreitbaren europaweiten Identitäts- und Substanzverlust der Raumplanungs-/Raumordnungsidee, die zunehmend durch neue politische Konzepte und Begrifflichkeiten abgelöst wird.

Bei der Internetrecherche fällt auf, dass Suchbegriffe, wie „*spatial*“ oder „Raumordnungs-“, nur noch zu wenigen aktuellen Suchergebnissen auf den offiziellen EU-relevanten Internetportalen führen. Neue Organisationsstrukturen und Begrifflichkeiten auf Basis unter der neuen Kommissionspräsidentschaft modifizierter EU-Steuerungskonzepte wenden sich verstärkt an die sich zunehmend gegenüber der mitgliedstaatlichen Ebene verselbständigenden regional/urbanen territorialen Aufgabenträger. Diese Tendenz zeichnet sich auch bereits in der besprochenen Veröffentlichung ab. Das „evidenzbasierte“ Konzept der Veröffentlichung bietet insofern einen sehr informativen Ansatz, um gegenwärtige und zukünftige gouvernementale Kategorien inhaltlich anzureichern, ohne sie normativ prägen zu wollen.

Universitätsprofessor em. Dr. Carl-Heinz David, Münster/Dortmund

Rechtsprechung

Zusammensetzung von Arbeitsgruppen im Vermittlungsausschuss (Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 77 Abs. 2 GG)

Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Parlament und Ausschüssen gilt nicht für Arbeitsgruppen des Vermittlungsausschusses, unabhängig davon, ob diese durch einen förmlichen Beschluss des Ausschusses oder durch eine informelle Entscheidung eingerichtet werden.

BVerfG, Urteil vom 22.9.2015 – 2 BvE 1/11 –

Antragsteller sind zwei ehemalige Abgeordnete des Deutschen Bundestages, die zugleich Mitglieder des Vermittlungsausschusses waren, sowie die Fraktion „DIE LINKE“ im Deutschen Bundestag. Antragsgegner sind der Vermittlungsausschuss, der Deutsche Bundestag und der Bundesrat. Gegenstand des Organstreitverfahrens ist der Ausschluss der Antragsteller von der Mitwirkung an einer Arbeitsgruppe und einer informellen Gesprächsrunde, die im Rahmen des Vermittlungsverfahrens über das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch eingerichtet wurden.

Der Bundesrat hatte diesem Gesetz mit Beschluss vom 17.12.2010 die Zustimmung versagt. Am selben Tag verlangte die aus einer Koalition von CDU/CSU und FDP gebildete Bundesregierung, den Vermittlungsausschuss einzuberufen. Zum damaligen Zeitpunkt entfielen von den 16 Sitzen des Bundestages im Vermittlungsausschuss (Bundestagsbank) auf die Fraktionen von CDU/CSU sieben, auf die der SPD vier, auf die von FDP und DIE LINKE jeweils zwei und auf die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein Sitz (7:4:2:2:1). In der sich unmittelbar an die Plenarsitzung des Bundesrates anschließenden informellen Sitzung der Mitglieder des Vermittlungsausschusses wurde die Einrichtung einer Arbeitsgruppe beschlossen. Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, erste Kompromissmöglichkeiten zu sondieren und auszuarbeiten. Sie bestand aus 18 Teilnehmern; davon entfielen auf den Deutschen Bundestag drei Mitglieder der CDU/CSU, drei Mitglieder der SPD, und je ein Mitglied der GRÜNEN und der FDP (3:3:1:1). Die Fraktion DIE LINKE wurde bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe nicht berücksichtigt; einen dahingehenden Antrag lehnten die Mitglieder des Vermittlungsausschusses mehrheitlich ab.

Nachdem die Antragsteller am 3.1.2011 – verbunden mit der Einleitung dieses Organstreitverfahrens – einen Eilantrag auf Zulassung zur Mitwirkung in der Arbeitsgruppe gestellt hatten, erklärte sich der Vermittlungsausschuss damit einverstanden,