

Carl-Heinz David

Zur Konvergenz der nationalen Raumordnungspolitiken Frankreichs und Deutschlands im Post-EUREK-Prozess

Das Subsidiaritätsprinzip in der europäischen Verfassungsvertrags-Debatte und deren Auswirkungen auf die Ausformung einer gemeinschaftlichen Raumentwicklungspolitik

On the Convergence of the National Spatial Planning Policies of France and Germany in the Post-EUREK Process

The principle of subsidiarity in the debate on the European Constitutional Treaty and its impacts on the formation of a common spatial development policy

Kurzfassung

Die Konzepte des französischen *aménagement du territoire* und der deutschen Raumordnung haben sich in dem nach 1999 einsetzenden Post-EUREK-Prozess einander angenähert. Nach dem Ausscheiden der EU-Kommission aus dem bis dahin inter-gouvernemental organisierten EUREK-Prozess bestehen die gewachsenen CEMAT-Organisations- und Verfahrensstrukturen und die neu geschaffenen kommissions-eigenen nebeneinander. Die mitgliedstaatliche Verfolgung europäischer Raumordnungsinteressen wird durch das in die europäischen Verträge eingefügte Subsidiaritätsprinzip bestärkt. Die europäische Verfassungsvertrags-Debatte wirft mit der Neuordnung des EU-Ziel- und -Zuständigkeitsystems, insbesondere durch die Einfügung des an Art. 16 EGV (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) anknüpfenden Aspekts der „territorialen Kohäsion“, im nationalen Raumordnungskontext sich unterschiedlich stellende Fragen im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung einer Europäischen Raumentwicklungspolitik auf. Jedenfalls wird durch den Verfassungsvertrag die bestehende EU-Raumordnungs-Kompetenzunsicherheit nicht beseitigt. Über die raumordnungspolitische Annäherung lassen sich gleichgerichtete Politikinteressen innerstaatlich und europäisch wirksamer verfolgen.

Abstract

*The concepts of the French *aménagement du territoire* and of German spatial planning have approached each other in the post-EUREK-process that began after 1999. After the withdrawal of the EU-Commission from the EUREK-process that was organised inter-governmentally until then the evolved organisational and procedural structures of CEMAT and the structures that were newly created by the Commission are existing side by side. The pursuit of European spatial planning interests by the member states is strengthened by the principle of subsidiarity that is included in the European treaties. With the re-organisation of the objective- and competence system of the EU, particularly through the introduction of the aspect of "territorial cohesion" that is associated with article 16 EGV (services of general economic interest), the debate on the European Constitutional Treaty raises different questions regarding the future organisation of a European spatial development policy. At any rate the existing insecurity concerning the competence of the EU in spatial planning is not removed by the constitutional treaty. Political interests that go in the same direction can be followed more effectively within the states and on the European level through the approach of spatial planning policy.*

1. Einführung

Die langjährigen Diskussionen um das Zustandekommen des auf der Sitzung der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz im Jahre 1999 in Potsdam¹ verabschiedeten Europäischen Raumordnungskonzepts (EUREK)² sind von recht kontroversen konzeptionellen Raumordnungsvorstellungen der Mitgliedstaaten geprägt gewesen. Im Zuge des so genannten Post-EUREK-Prozesses ist in den ursprünglich recht divergierenden raumordnungspolitischen Grundpositionen eine Annäherung zwischen Frankreich und Deutschland festzustellen.

Vordergründig lässt sich diese Annäherung auf eine gewissen Gleichrichtung der nationalen Interessen zurückführen, die sich mit der Veränderung der Rahmenbedingungen für die Regionalförderung im Zuge der Ost-Ausweitung der EU in Zusammenhang bringen lässt. Danach könnten viele der in der polyzentralen³ Raumstruktur eher peripher gelegenen französischen und deutschen Fördergebiete künftig ihre Förderfähigkeit verlieren, wenn es allein auf das Zurückbleiben hinter bestimmten Entwicklungsstandards ankäme. Dies würde eine weitgehende Umleitung der Fördermittel in die durch die Osterweiterung hinzukommenden Mitgliedstaaten auslösen. Den diesbezüglich geäußerten Bedenken Frankreichs und Deutschlands⁴, die beide netto mehr zum EU-Haushalt beitragen, als sie aus EU-Fondsmitteln daraus erhalten, wird von der DG XVI, wie dem kürzlich erschienenen 3. Kohäsionsbericht⁵ zu entnehmen ist, in gewissem Umfang Rechnung getragen⁶, nicht zuletzt, weil die Kommission angesichts der von ihr geforderten Ausweitung des EU-Haushalts auf die Zustimmung Frankreichs und Deutschlands angewiesen ist. Die Formulierung der künftigen Förderziele berücksichtigt den fortbestehenden Förderbedarf in den alten Mitgliedsländern. Teilweise wird der Fortbestand des Förderbedarfs im Hinblick auf den Aspekt der künftigen Wettbewerbsfähigkeit⁷ auch durch eine Aktualisierung der (negativen) statistischen Daten erreicht, so etwa für die neuen Bundesländer.

Im Zusammenhang mit der von der Kommission geforderten Erhöhung der mitgliedstaatlichen EU-Beiträge und der aber gleichzeitig gewünschten Erhaltung der EU-Förderfähigkeit bisheriger Fördergebiete namentlich in den neuen Bundesländern hat sich der innenpolitische Stellenwert der deutschen Bundesraumordnungspolitik verändert. Mit dem raumordnerischen Eintreten für die weitere Regionalförderfähigkeit gerät sie in Konkurrenz zu dem für die Regionalförderung fachlich zuständigen Bundeswirtschaftsministerium und gleichzeitig in einen Widerspruch zu den Bestrebungen des Bundesfinanzminis-

teriums und der Bundesregierung, generell weitere Erhöhungen des deutschen Beitrages zum EU-Haushalt abzublocken. Als organisatorisch dem für den weiteren Aufbau Ost zuständigen Verkehrs- und Bauministerium zugeordnet sieht sich die Bundesraumordnung starkem innenpolitischem Druck von Seiten der beiden großen Bundesressorts für Wirtschaft und für Finanzen ausgesetzt, sich auf europäischer Ebene mit raumordnungspolitischen Forderungen eher zurückzuhalten. Das wertet indes die innerstaatliche Bedeutsamkeit der Bundesraumordnung andererseits aber durchaus auf.

Konzeptionell war die deutsche Raumordnung ursprünglich darauf ausgerichtet, nicht selbst mit eigenen Haushaltsmitteln ausgestattet zu sein und insofern auch nicht mit den Fachressorts politisch um politische Umsetzungserfolge zu konkurrieren. Die Koordinationsaufgabe sollte über ein verrechtlichtes Zielsystem erreicht werden, dessen Konkretisierung entsprechend der föderalen Struktur in Länderkompetenz (und nicht in Bundeskompetenz!) erfolgt. Die Bundesraumordnung musste insofern ihre Koordinierungsaufgabe weitgehend persuasiv erledigen und verfügte außer der Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung praktisch nicht über ein eigenes administratives Planungsinstrumentarium⁸, wobei das BauROG 98 die Rechtsposition der Bundesraumordnung hinsichtlich der europäischen Raumordnungsdimension unter dem Kompetenzaspekt der Natur der Sache auszuweiten versucht hat.

Wegen ihrer impliziten Bedeutung für europäische Fondsmittel-Vergabe rückt die eigentlich als integrative Gesamtplanung konzipierte Raumordnung zuweilen in die Nähe einer Fachpolitik, und die Raumordnung gerät damit in eine Konkurrenzsituation zu den Fachressorts, die sie koordinieren sollte. Die Bundesraumordnung, aber auch die Landesplanungen auf der Ebene der Bundesländer haben sich allerdings niemals als Politiken zur räumlichen Ausrüstung mit Infrastrukturen gesehen, wie es die übliche französische Übersetzung mit „aménagement du territoire“ nahe legen könnte, sondern sich stets als integrative ökonomische, soziale und Umwelt-Aspekte umfassende raumbezogene Planungsaufgabe verstanden. Die zunehmend festzustellende Informalisierung auch des raumplanerischen Instrumentariums hat sich bislang kaum auf Bundesebene ausgewirkt.

Die verschiedenen inner-(mitglied)staatlichen Raumordnungspolitiken und die europäische Raumentwicklungspolitik, wie sie dem EUREK zu Grunde liegt, stehen in keinem eindeutigen Entsprechungsverhältnis. Die Raumordnungskonzeptionen der Mitgliedstaaten weisen historisch und kulturell bedingt institutionelle und konzeptionelle Unterschiede auf,

wenn auch durchaus mit Überschneidungen. In der europäischen Raumentwicklungspolitik lassen sich sowohl Elemente der französischen, als auch der deutschen, als auch anderer mitgliedstaatlicher Raumordnungspolitiken, so insbesondere der niederländischen, ausmachen⁹. Die deutsche und die französische Raumordnungskonzeption stehen jedoch für zwei typische, sich prinzipiell unterscheidende Politikansätze. Allerdings ist neuerlich eine Konvergenz der Grundpositionen festzustellen.

Dies hängt unter anderem mit einer Veränderung der raumordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene zusammen. Nach der Verabschiedung des EUREK hat die EU-Kommission hinsichtlich ihrer Beteiligung an der Europäischen Raumentwicklungspolitik einen deutlichen Positionswechsel vorgenommen. Der EUREK-Prozess war inter-gouvernemental angelegt. Er war getragen durch die in der CEMAT¹⁰ zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten. Diese haben mit einem entsprechend dem EU-Ratsvorsitz wechselnden Präsidium (sog. Troika) unter inhaltlich-personeller Beteiligung der Kommission und deren finanziellen Unterstützung ihre Arbeiten über einen durch ein ständiges Sekretariat unterstützten Arbeitsausschuss¹¹ organisiert. Dessen Arbeit ist durch die mitgliedstaatlichen Raumordnungsbehörden tatkräftig unterstützt worden. Nach der Verabschiedung des EUREK in Potsdam hat sich die Kommission aus diesem, ihrer Kontrolle nur begrenzt unterliegenden Verfahrensprozess ausgeklinkt und neue, aus der Kommissionssicht die eigene Aufgabe und Kompetenz effektiver zum tragen bringende Organisations- und Verfahrensmodalitäten eingerichtet¹².

Dahinter steht keineswegs eine Veränderung der Rechtslage. Der raumordnungspolitische Handlungsfreiraum der Kommission ergibt sich vereinfacht daraus, dass ihre Kompetenz für die Kohäsionspolitik¹³ (Art. 158 ff. EGV¹⁴) enger ist, als eine etwaige weitergehende Kompetenz für eine europäische Raumordnungs- oder Raumentwicklungskompetenz. Andererseits liegt die mitgliedstaatliche Kompetenz für Raumordnung im rechtlichen Einflussbereich verschiedener gemeinschaftlicher Politikfelder, insbesondere eben der Kohäsions- und Regionalpolitik. Auch das viel zitierte Subsidiaritätsprinzip zeichnet für den Post-EUREK-Prozess keine klare Aufgaben- und Kompetenzabgrenzung vor. Im Gegensatz zu den vielen abstrakten Erörterungen zum Subsidiaritätsprinzip liegt hier ein durchaus konkretes politisches und rechtliches Problemfeld vor, an dem sich die Handhabbarkeit des Subsidiaritätsprinzips zu bewähren hat.

Diese Diskussion wird gegenwärtig unter anderem auch im Zusammenhang mit der weiteren Ausgestaltung und Umsetzung des ESPON-Programms geführt. Die Mitgliedstaaten favorisieren hierfür eine weiterhin mitgliedstaatlich getragene Raumbeforschung, während die Kommission über die relevanten Forschungsthemen in eigener Kompetenz bestimmen und über die Arbeitsergebnisse nach politischem Ermessen verfügen möchte¹⁵. Der 3. Kohäsionsbericht verdeutlicht, wie selektiv von der Kommission letztlich ESPON-Forschungsergebnisse herausgestellt bzw. in den Hintergrund gerückt werden können, um bestimmte gemeinschaftspolitische Zielsetzungen zu verfolgen.

Angesichts der zunehmenden Regionalisierung stehen sich zunehmend nicht nur die eigentlichen Vertragspartner der Europäischen Verträge, nämlich die EU und die Mitgliedstaaten, als politisch und rechtlich Handelnde gegenüber. Schon jetzt verhandelt die EU im Rahmen ihrer Fondspolitiken und Programme mit regionalen und lokalen Aufgabenträgern, schließt mit diesen Verträge oder gibt zu deren Aufgabenerfüllung finanzielle Zuwendungen. Auch wenn die prinzipiell mitgliedstaatlicher Jurisdiktion unterliegenden innerstaatlichen Regional- und Lokalstrukturen nicht durch das Gemeinschaftsrecht erfasst werden, berührt doch die Subsidiaritätsdiskussion zunehmend deren gemeinschaftsrechtliche Bedeutsamkeit.

Das Subsidiaritätsprinzip ist gegenwärtig in Art. 5¹⁶ EGV geregelt. Der durch den Vertrag von Maastricht (1992) eingefügte Text (ex 3b EGV) hat alle Novellierungen inhaltlich unverändert überstanden. Wesentliche Ergänzungen sind jedoch durch das im Vertrag von Amsterdam hinzugefügte Protokoll erfolgt¹⁷. Im Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa (EEuVerfV 2003)¹⁸ wird in Art. I-9 dem Subsidiaritätsprinzip eine zentrale Stellung im Zusammenhang mit den neugefassten Zuständigkeitsregelungen eingeräumt. Durch die ebenfalls überarbeitete Fassung des dazugehörigen Protokolltextes werden die erwähnten lokal-regionalen Verselbstständigungstendenzen noch verstärkt.

Im Zuge der Beratungen zum EEuVerfV hat die Subsidiaritäts-Diskussion wesentliche Ausweitungen erfahren. Dabei ist die Europäische Raumentwicklungspolitik zwar kein zentrales Thema der Vertragsdiskussion gewesen. Sie hat jedoch den Diskussionshintergrund gebildet und ist beispielhaft zur Abschätzung der Funktionsfähigkeit des künftigen europäischen Aufgaben- und Kompetenzsystems herangezogen worden.

2. Unterschiedliche Bedeutung der Subsidiarität nach deutschem und französischem Rechtsverständnis

Der Subsidiaritäts-Gedanke weist politisch und ideengeschichtlich in Deutschland und Frankreich durchaus unterschiedliche Entwicklungen auf. Soweit aus der Distanz feststellbar, hat die verfassungs- und raumordnungsrechtliche Befassung mit dem Subsidiaritätsprinzip in Frankreich deutliche Fortschritte erst im Zusammenhang mit dessen Einfügung in die europäischen Verträge Anfang der 90er Jahre gemacht. In älteren (Nachkriegs-)Auflagen der Enzyklopädie von Larousse findet sich zur Subsidiarität noch keine Eintragung. Vielleicht hängt das mit der strengen Trennung von Staat und Kirche in Frankreich zusammen. Der aus der katholischen Soziallehre kommende Subsidiaritätsbegriff hat über deren Beteiligung an der Erarbeitung der 1931 veröffentlichten päpstlichen Encyclica „Quadragesimo Anno“ die theologisch-staatrechtliche Diskussion befruchtet¹⁹. Mit dem Subsidiaritätsgedanken sollte damals den sich in Europa ausbreitenden faschistischen und kommunistischen Regimen eine Gegenposition zur Begrenzung staatlicher Allmacht entgegengesetzt werden.

Nach den kirchlichen Widerständen gegen den Nationalsozialismus ist die Subsidiaritätsdiskussion in Deutschland durchaus auch in der Nachkriegszeit fortgeführt worden. So hatten die deutschen Verfassungsgremien, die das 1948 erlassene Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ausgearbeitet haben, durchaus profunde Kenntnisse der Subsidiaritätsdiskussion. Sie haben aber bewusst Subsidiarität nicht als besonderes Verfassungsprinzip, etwa im Grundrechtsteil, kodifiziert. Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts und spätere Bundespräsident Herzog legt in einem enzyklopädischen Artikel aus dem Jahr 1975 überzeugend dar, dass dieses Prinzip der katholischen Soziallehre nicht einer Umsetzung in das einfache Gesetzesrecht oder gar in das Verfassungsrecht zugänglich sei²⁰. Teilaspekte sind indes u. a. als spezifische Grundrechte, etwa in Bezug auf den Schutz von Ehe und Familie, verfassungsrechtlich normiert worden. Ansonsten ist die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips als verfassungsrechtlicher Argumentationsansatz eher gering geblieben. Zuweilen wurde die Subsidiarität herangezogen, die finanzielle Unterstützung von kirchlichen Schul- und Sozialeinrichtungen seitens des Staates ohne eine damit verbundene inhaltliche staatliche Einmischung verfassungsrechtlich zu untermauern.

Im Zuge verfassungsrechtlicher Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU findet das Prinzip der Subsidiarität indes neuerlich Erwähnung in Art. 23

Abs.1 GG²¹ und insoweit eine vordergründig Europa-bezogene Aktualisierung, freilich mit einem noch näher darzulegenden innermitgliedstaatlich-föderalen Hintergrund.

3. Einfügung des Subsidiaritätsprinzips in das Gemeinschaftsrecht unter dem Einfluss der deutschen Länder

Aus deutscher Sicht, vielleicht auch aus der französischen Distanz, erscheinen die deutschen Länder als die wesentlichen Protagonisten der Einfügung des Subsidiaritätsprinzips in die europäischen Verträge. Die dabei verfolgten Interessen waren wesentlich innermitgliedstaatlich/föderal orientiert und nur zu einem Teil europäisch. Dabei ging es den deutschen Ländern angesichts wachsender Bedeutsamkeit europäischer Entscheidungsprozesse darum, unmittelbar verfahrensmäßig an der Vorbereitung der gemeinschaftsrechtlichen Entscheidungsprozesse beteiligt zu werden. Dies ist verständlich, weil nur der Bund bzw. die Bundesregierung in den europäischen Entscheidungsprozessen außenvertretungsbefugt sind, obgleich die europäischen Rechtsakte vielfach durch die Ländergesetzgebungen umzusetzen und der innermitgliedstaatliche Vollzug von den Länderverwaltungen zu leisten ist. Die innerstaatliche Mitbeteiligung der Bundesländer an den europäischen Entscheidungsprozessen wurde insbesondere durch die Novellierung des Art. 23 ff. GG umgesetzt und funktioniert seitdem innenpolitisch unauffällig²². Das Aktionsfeld der Länder hat sich deshalb zunehmend auf die Gemeinschaftsebene verlagert, um dort noch weitergehende Mitentscheidungsbefugnisse zu erlangen, etwa über die Aufwertung des Ausschusses der Regionen (AdR-Art. 263 EGV) als ihrem Repräsentationsorgan. In diesem Zusammenhang dient die erwähnte EU-Subsidiaritätsdiskussion als politischer Ansatzpunkt.

Die Außenwahrnehmung der Bedeutsamkeit des Ausschusses der Regionen ist in Frankreich und Deutschland unterschiedlich. Während in Frankreich die gegenwärtige und mögliche künftige Bedeutung des AdR im Hinblick auf das zentralistische Staatsverständnis eher zurückhaltend beurteilt wird, wird diese in der Sicht der deutschen Länder vielfach insofern überbewertet, als darin gleichsam eine neben Kommission und Parlament tretende quasi gleichberechtigte Institution einer europäischen Regionalkammer herinterpretiert wird. In der Diskussion um den Verfassungsvertrag ist jedoch deutlich geworden, dass im AdR sehr heterogene regionale Aufgabenträger repräsentiert sind und nach der Osterweiterung der EU sein werden, die den AdR in einem sehr diffusen

Licht erscheinen lassen. Im Machtgefüge der Gemeinschaftsorgane wird der Rat der Regionen allerdings seitens des Europäischen Parlaments in seinen Bemühungen um politische Profilierung gegenüber der Kommission²³ und Ministerrat unterstützt.

Die deutschen Länder, als „regionale“ Aufgabenträger – in einem föderalen Zweikammersystem mit eigener Staatlichkeit und mit eigener Gesetzgebungsbefugnis ausgestattet – versprechen sich, als solche künftig in ihrem gemeinschaftsrechtlichen Status aufgewertet zu werden. Strategisch haben die deutschen Länder dazu ihre politischen Bestrebungen um Ausweitung ihres politischen und rechtlichen Einflusses auf Gemeinschaftsebene in den größeren Zusammenhang weiterer Problemkreise gestellt: etwa der stärkeren bürgerschaftlichen Orientierung der Gemeinschaft, der Kompetenzneuordnung und der Schaffung neuer Governance-Strukturen.

4. Der allgemeine gemeinschaftsrechtliche Argumentationshintergrund des Subsidiaritätsprinzips

Der utopisch-idealistische Charakter des Subsidiaritätsprinzips, den es aus der katholischen Soziallehre mitbringt, lässt es in verfassungsrechtlichen Regelungszusammenhängen als vielfältig ausfüllbares Prinzip einsetzbar erscheinen. Dies bringt aber zugleich vielfältige Überschneidungsmöglichkeiten mit anderen verfassungsrechtlichen Prinzipien mit sich. Allerdings unterlegen etwa staatspolitische Aversionen gegen regionale Autonomiebestrebungen, die etwa aus einem zentralstaatlichen Verständnis resultieren, oder tiefgreifende innerstaatliche Abneigungen gegen den Verlust nationaler Entscheidungsfreiräume an supranationale Institutionen, das Subsidiaritätsprinzip im Ausland unter Umständen auch mit negativ besetzten Begriffsinhalten. Im angelsächsischen Staatsverständnis werden überdies Subsidiarität und „federalism“ teilweise gleichgesetzt. Der aus der amerikanischen Verfassungsgeschichte abgeleitete Begriff „federalism“²⁴ impliziert nach britischem Verständnis den Vorrang der (EU-) Zentralebene, und die damit verbundene negative Wertung teilt sich dann natürlich auch dem britischen Subsidiaritätsverständnis mit. Die Begriffe sind also in den verschiedenen Mitgliedstaaten mit recht divergierenden politischen Einschätzungen besetzt.

Trotz dieser ambivalenten Situation erscheint der EU das Subsidiaritätsprinzip als der geeignete Ansatzpunkt, um einer Reihe von verfassungspolitischen Missständen zu begegnen, ohne zentrale verfassungsrechtliche Rechtspositionen, insbesondere der Exe-

kutivpraxis der Kommission, die in der Vergangenheit erreicht worden sind, aufgeben zu müssen. Solche Problemfelder werden insbesondere in der zunehmenden bürgerschaftlichen Entfremdung der EU und der ausufernden Ausweitung von Gemeinschaftsbefugnissen gesehen, indem Rechtsakte der Gemeinschaft mit teilweise sehr detaillierten Regelungsinhalten zunehmend die mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsordnungen überlagern.

Das Subsidiaritätsprinzip wurde in einen Komplex sehr breiter Problemfelder eingebunden, aus dem es insbesondere in seiner Verknüpfung mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit kaum herauszuisolieren und insofern auch nur schwer zu definieren ist. Die europäischen Verträge und der aktuelle Verfassungsvertrag führen zwar Subsidiarität explizit in ihren Texten als Begriff auf, definieren indes nicht dessen Inhalt, sondern setzen diesen Inhalt gleichsam als bekannt voraus.

Der Subsidiaritätsbegriff weist insofern deutliche Merkmale einer „Leerformel“ auf, die gleichsam einer beliebigen politischen und begrenzt einer rechtlichen und rechtsdogmatischen Auffüllung zugänglich ist. Dies kann zu einer bedenklichen Trivialisierung führen, bei der etwa die unreflektierte Orientierung an Vorstellungen der katholischen Sozialethik zuweilen unerträglich simplifizierend wirkt: Was bedeutet es, die jeweils kleinere/niedrigere Organisations- oder Entscheidungseinheit habe vor der jeweils größeren/oberen den Entscheidungs- und Handlungsvorrang, wenn die Aufgabe auf der kleineren/unteren Ebene gleichgut oder besser erfüllt werden könne oder bezogen auf die Entscheidungs- und Handlungsfunktion der höheren/größeren Einheit, dass diese (nur) dann gegeben wäre, wenn die kleinere/niedrigere Einheit die Aufgaben nicht ausreichend bzw. nur suboptimal erfüllen könne? Dies wirft mit Hilfe juristischer Begrifflichkeit kaum beherrschbare Abgrenzungsprobleme auf, sodass eigentlich nur die Flucht in Verfahrensregelungen bleibt, um die bestehenden politischen Ermessensfreiräume zu begrenzen.

Im innerstaatlichen deutschen Verfassungsrecht spielt das Subsidiaritätsprinzip außerhalb des erwähnten EU-Bezuges in den Art. 23 ff. GG keine Rolle, um etwa das föderale Kompetenzverhältnis zwischen Bund und Ländern oder die staatsrechtliche Stellung der Kommunen generell durch Rückgriff auf ein ungeschriebenes deutsches Verfassungsprinzip der Subsidiarität zu relativieren. Das Subsidiaritätsprinzip hat insoweit auch in der Ende 2004 zunächst abgeschlossenen Arbeit der Föderalismuskommission keine Rolle gespielt.

5. Die an die „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (Art. 16 EGV) anknüpfende französische Argumentation

Das Subsidiaritätsprinzip taucht als gesetzlicher Terminus ersichtlich nur an einer Stelle der französischen Gesetzgebung auf, und zwar in Art. 1 Abs.5 des 1999 novellierten französischen Raumordnungsgesetzes²⁵. Der Zusammenhang, in dem dort das Prinzip erwähnt ist, ist eindeutig zur Ebene der Europäischen Union hin orientiert und nicht innerstaatlich ausgerichtet: Danach soll sich die nationale (französische) Raumordnungspolitik nach Beachtung bestimmter Beteiligungsmodalitäten unter Achtung des Subsidiaritätsprinzips am europäischen (Auf-)bau beteiligen, und zwar in Respektierung des innerstaatlich geltenden Prinzips der Dezentralisation.

Im Gegensatz zu Deutschland, wo die Raumordnung inhaltlich vorwiegend mit der eher abstrakten Gleichwertigkeit bzw. Einheit der Lebensverhältnisse²⁶ in Verbindung gebracht wird, bilden in Frankreich die „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, wie sie in Art. 16 EGV angesprochen sind, im Hinblick auf einschlägige raumbezogene Politikfelder, wie etwa der Regionalpolitik oder des Verkehrs, auch innerpolitisch einen maßgeblichen materiellen Ansatzpunkt. Erstaunlicherweise ist dem Art. 16 EGV in Deutschland raumordnungspolitisch in der Vergangenheit kaum größere Beachtung geschenkt worden. In Art.16 EGV wird schon gegenwärtig der Begriff der „territorialen Kohäsion“ angesprochen, dessen Aufnahme in die künftigen Ziel- und Kompetenzvorschriften des EEUVerfV auch in Deutschland vermehrte politische und rechtlich Aufmerksamkeit auslösen wird. Dabei wirft die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten für diese zentralen Dienste erhebliche Subsidiaritätsfragen auf²⁷.

Der Begriff der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ korrespondiert mit französischen Vorstellungen von der Notwendigkeit einer infrastrukturellen (Mindest-)Ausstattung des Raumes. Diese kommt konzeptionell den bislang benachteiligten, etwa peripheren Teilräumen des Landes zugute. Mit der Herausstellung der Bedeutung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, wie sie Art. 16 EGV vornimmt, ist die diesbezüglich im Verfassungsvertragsentwurf vorgenommene Aufgaben- und Zuständigkeitspräzisierung gleichsam inhaltsbestimmend vorgezeichnet.

Darüber hinaus impliziert „territorial“ nach französischem Staatsverständnis einen über die geographische Dimension hinausgehenden administrativen Bezug²⁸,

der für die Abgrenzung der mitgliedstaatlich-nationalen gegenüber einer etwaigen gemeinschaftlichen Zuständigkeiten als relevant angesehen wird.

Vor dem Hintergrund dieser Vorschrift des Art. 16 EGV klären sich auch Diskrepanzen zwischen etwa englischen und französischen Raumordnungsbegrifflichkeiten und deren Übersetzung in die deutsche Sprache. So taucht der Begriff „Raumordnung“ in Dokumenten an Stellen auf, wo er nach deutschem Rechtsverständnis eigentlich fehl am Platze erscheint: so im umweltpolitischen Regelungszusammenhang des Art. 175 Abs. 2 2.Spiegelstrich EGV, wo die Raumordnung gleichsam als eine der umfassenden Umweltpolitik unterstellte Einzel-Fachpolitik verstanden wird. Andererseits fehlt eine Erwähnung der Raumordnung im regional- /kohäsionspolitischen Zusammenhang der Art. 153 ff. EGV. Die zentralen Berichte Europa 2000 und 2000+ befassen sich ihrem deutschen Titel nach mit Raumordnung, beziehen sich aber bei genauer Betrachtung aus deutscher Sicht eigentlich eher auf wichtige europaweite fachressortmäßige Verkehrs- und Kommunikationsstrukturen. Auch die europäische Raumentwicklungspolitik und das EUREK decken sich, wie oben ausgeführt, nur teilweise mit dem deutschen Verständnis von Raumordnung.²⁹

Im Schutze des Art. 16 EGV, der eigentlich Aspekte der Daseinsvorsorge in europäischen Dimensionen vor Augen hat, haben sich unter dem starken Einfluss französischer Regionalrepräsentanten in Frankreich politische Ansätze einer Territorialpolitik entwickelt³⁰. Diese sieht den Abbau infrastruktureller Defizite bestimmter Räume zugleich als primär nationale, aber gemeinschaftlicher Förderung bedürftige Aufgabe an, ohne indes diesen Räumen und deren regionalen und lokalen Repräsentanten gleichsam einen politischen oder gar rechtlichen Anspruch auf Defizitbeseitigung einzuräumen. Damit soll jedoch diesen Räumen mittel- und langfristig eine Perspektive auf Besserung der räumlichen Situation als gleichsam utopisches Fernziel eröffnet werden. Anders als bei der Subsidiarität zielt dies tendenziell aber nicht auf eine Institutionalisierung lokaler oder regionaler Selbständigkeiten auf dem Umweg über das Gemeinschaftsrecht ab. Aus deutscher Sicht ist dabei der Begriff der Daseinsvorsorge in diesem Zusammenhang verwirrend. Nach deutschem Kommunalverständnis ist Daseinsvorsorge ein zentraler Gegenstand kommunaler Selbstverwaltung. Sie berührt deren kompetenzielle und finanzielle Selbständigkeit. Daseinsvorsorge ist insoweit weder primär eine staatliche, noch gar eine gemeinschaftliche Angelegenheit.

6. Durchbruch zu einer neuen lokalen und regionalen Dimension in Europa ?

Zur Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips soll beitragen, künftig den finanziellen und verwaltungsmäßigen Aufwand der „örtlichen Behörden“ so gering wie möglich und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel zu halten³¹. Der jährlich zu erstellende Subsidiaritätsbericht ist u.a. auch dem Ausschuss der Regionen zuzuleiten. Im Rahmen der von der Kommission durchzuführenden Anhörungen und Konsultationen ist der regionalen und lokalen Dimension der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung getragen. Ein Klagerecht im Verletzungsfall ist indes auch künftig nach dem EEUVerfV für die mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen ausgestatteten regionalen Aufgabenträger (z.B. die deutschen Bundesländer) nicht vorgesehen. Wohl wird der Bundesrat als bundesstaatliche Länderrepräsentanz im Rahmen des deutschen Zweikammersystems ein befristetes Einspruchsrecht gegen etwaige EU-seitige Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips haben. Dies würde eine erneute Prüfung durch die Kommission auslösen und sogar mitgliedstaatliche Klagemöglichkeiten vor dem EuGH eröffnen.

7. Neuordnung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Raumordnung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips ?

Vor dem Hintergrund, dass die Kommission ihre Beteiligung an dem bisher inter-gouvernemental strukturierten Verfahren, in dem das EUREK zustande gekommen ist, aufgekündigt hat³², stellt sich die Frage, ob die nach Art. I 13 Abs.2 EEUVerfV (künftig) geteilte Zuständigkeit für den (Haupt-)Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion unter der Geltung des Subsidiaritätsprinzips zu einem Kompetenzverlust oder einem Kompetenzgewinn der Kommission im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage führt.

Das Subsidiaritätsprinzip ist seit seiner Kodifizierung niemals als eine Norm verstanden worden, die bestehende Kompetenzen neu verteilt, erweitert oder einengt, sondern immer nur als eine Norm, die lediglich die Ausübung von Kompetenzen seitens der Gemeinschaft betrifft. Die Einfügung des Subsidiaritätsklausel war gerade dazu bestimmt, den erreichten Kompetenzbestand der Gemeinschaft im Zuge der Verfassungsreform nicht in Frage zu stellen und etwa ein ausdrückliches Zurückschneiden bestehender EU-Kompetenzen zu verhindern. Mit einem Gutachten des Europäischen Instituts in Florenz³³ hat die Kommission im Vorfeld der Verfassungsdiskussion dies

abzusichern versucht. Im Zuge der Verfassungsdiskussion durch den weitgehend kommissions-unabhängig personell zusammengesetzten Europäischen Konvent ist diese Kommissionsstrategie allerdings relativiert worden. Dies zeigt die Neufassung der Zuständigkeitsregelung in den Art. I-9 ff. EEUVerfV.

Insbesondere die ausschließlichen Zuständigkeiten der EU sind jetzt gegenüber der alten, von den Mitgliedstaaten intensiv bestrittenen Interpretation durch die Kommission, wonach beim Tätigwerden der EU eigentlich durchweg vom Bestehen ausschließlicher Zuständigkeiten auszugehen sei, jetzt deutlich einengend definiert. Indes findet sich in dem neuen Zuständigkeitsystem immer noch keine explizite Zuständigkeitsregelung für die Raumordnung. Sie ist insbesondere nicht etwa als ein Hauptbereich geteilter Zuständigkeit definiert. Teilaspekte davon lassen sich unter einzelne der in Art. I 13 EEUVerfV aufgeführten (Haupt-)bereiche fassen. Die Raumordnung lässt sich in ihrer Aufgabenbreite auch nicht fassen unter die Zuständigkeit für die in Art. I-16 aufgeführten Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen, ebensowenig unter Art. I-14, der die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik betrifft.

Zweifellos sind viele der Gemeinschaft unstrittig zustehende Aufgaben und Kompetenzen raumordnungsrelevant und können somit raumordnungspolitisch eingesetzt werden. Entsprechend dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs.1 EGV; künftig: Art. I 9 Abs.1 EEUVerfV) bleibt damit Raumordnungspolitik generell eine originär nationale Aufgabe. Insofern hat sich die inter-gouvernementale Mitwirkung seitens der Mitgliedstaaten an einer europäischen Raumentwicklungspolitik in der Aufgabenbreite des deutschen Raumordnungsverständnisses mit der Fixierung des Verfassungsvertrages keineswegs erledigt. Die langjährig praktizierte, dem gemeinschaftlichen „acquis“ zurechnende Beratungs- und Beschlusspraxis der Europäische Raumordnungsministerkonferenz, die sich übrigens seinerzeit unter dem juristischen Dach des Europarates etabliert hat und keinen genuin gemeinschaftsrechtlichen Organisationshintergrund aufweist, kann also fortgesetzt werden. Ihren Kurswechsel hat die Kommission³⁴ mit der gebotenen Einheitlichkeit (sog. Comitologie) des EU-Kommissionswesens begründet. Sie hat nunmehr ihrer Organisationsgewalt uneingeschränkt unterstehende Haupt- und Unterkommissionen etabliert³⁵. An deren Arbeit beteiligen sich die Mitgliedstaaten, so auch Frankreich und Deutschland, weiterhin, ohne indes ihre gemeinsame Arbeit in der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz aufzugeben.³⁶ Die parallel auf Gemeinschaftsebene und inter-

gouvernemental durchweg auf hoher Regierungsebene verlaufenden Diskussionslinien sind zuweilen für den außenstehenden Beobachter im Einzelnen nur schwer zu verfolgen³⁷.

In diesem Zusammenhang bahnt sich offensichtlich eine Angleichung der französischen und deutschen Raumordnungsvorstellungen an³⁸. Aus deutscher Sicht gewinnt die infrastrukturelle Ausstattung (im Sinne von Art. 16 EGV) zunehmend an raumordnungspolitischer Bedeutung, während aus französischer Sicht der Aspekt einer ressort-übergreifenden Koordination als Aufgabe europäischer Raumordnung an Relevanz zunimmt. Dies gilt für Frankreich und Deutschland gleichermaßen sowohl in Bezug auf die eigene nationale Politikebene, als auch bezüglich immer lauter werdender Forderungen gegenüber der EU-(Kommission), die teilweise von den einzelnen Generaldirektionen recht gegenläufig gehandhabten jeweiligen Politikfelder, etwa auf den Gebieten der Umwelt-, Kohäsions-, Verkehrspolitik etc., kommissionsintern wesentlich besser aufeinander abzustimmen. In beiden Ländern nehmen überdies zunehmend die Finanzressorts ohne explizite inner-staatliche Raumordnungskompetenz zunehmend unter Finanzaspekten sowohl auf die innerstaatlich Raumordnungs-, als auch auf die europäische Raumentwicklungspolitik Einfluss.

Die gemeinschaftsrechtliche Zuständigkeitslücke löst sich keinesfalls durch Rückgriff auf das Subsidiaritätsprinzip. Es zeichnet sich ab, dass die Zusammenarbeit in den überkommenen mitgliedstaatlichen Raumordnungsorganisationsstrukturen fortbestehen und weiterentwickelt wird. Bislang hat die Kommission ausdrücklich oder implizit keine umfassendere europäische Raumordnungskompetenz eingefordert, insbesondere nicht durch Rückgriff auf Art. 308 EGV, über den sie zurzeit den Ausbau ihrer Umweltkompetenzen in Angriff genommen hat. Dies scheint im gegenwärtigen Ratifizierungsstadium des EEUVerfV subsidiaritäts-politisch noch ein heißes Eisen zu sein, das die Kommission nicht ohne Not anfasst.

8. Fazit

Es ist Skepsis angebracht, ob sich über das Subsidiaritätsprinzip Aufgaben und Interessenkollisionen in Bezug auf die Europäische Raumentwicklungspolitik, insbesondere zwischen Mitgliedstaaten und Kommission, durch eindeutige Kompetenzregelungen lösen lassen. Sich überschneidende oder parallele Aufgaben und Kompetenzen sind Ausdruck nur schwer im Kompromissweg lösbarer inhaltlicher Probleme. Fragen nach den künftigen Inhalten einer europäischen Raumordnungspolitik gewinnen zunehmend an Bedeutsamkeit, so etwa der Stellenwert, der der „wirt-

schaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion“ im Rahmen polyzentraler Raumstrukturen beizumessen ist. Dazu werden kooperativ Kompromisslinien für die nachfolgenden administrativen Konkretisierungsebenen, insbesondere der Fondsrichtlinien, gefunden werden müssen. In diese Richtung deutet der Titel des kürzlich von Generaldirektion XVI (Regio) veröffentlichten 3. Kohäsionsberichtes³⁹, der „eine neue Partnerschaft für die Kohäsion“ propagiert und damit implizit die Kompetenzfrage ausklammert.⁴⁰

Das Subsidiaritätsprinzip schafft keine neue Kompetenzverteilung, aber es vermag die Ausübung von Kompetenzen, insbesondere durch die Kommission, zu beeinflussen. Solche impliziten Veränderungen bergen in sich, zwar vordergründig mit Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip die Primärverantwortung der jeweils untersten Ebene oder Organisationseinheit zu betonen, dann aber im Ergebnis die hierarchisch oberste Stufe als Ergebnis einer politisch gesteuerten Effizienz- oder Optimierungsprüfung für zuständig zu erklären. Im deutschen Föderalstaat ist eine deutliche Sensibilisierung dafür vorhanden, dass der Bund nicht etwa durch finanzielle Zuwendungsverfahren an kommunale Aufgabenträger beliebig die Gesetzgebungs-, Administrativ- und Finanzbefugnisse der Länder aushöhlen darf. Andererseits dürfen die Länder freilich auch nicht durch Abreden untereinander die bundesverfassungsrechtlichen Entscheidungsprozesse aushebeln. Dies wird über das „Prinzip der Bundes-treue“ verfassungsrechtlich determiniert. Eine entsprechende Abstimmungskultur und -praxis steht für die Europäische Raumentwicklungspolitik bislang noch aus.

Das in Art.5 EGV (Art.I-9 Abs.1 EEUVerfV) normierte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung limitiert die Aufgabenfelder der EU keineswegs so eindeutig, wie es die Vertragsformulierung nahelegen könnte. Anders als die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten in den Art. 70 ff. GG sind die EU-Zuständigkeiten nur zum Teil durch die Zuweisung bestimmter Kompetenzfelder, darüber hinaus aber final in Hinblick auf die Erreichung bestimmter politischer Ziele, etwa in Art. 308 EGV, kompetenzfeld-übergreifend definiert. In Anbetracht der von der Europäische Raumentwicklungspolitik potentiell ausgehenden Steuerungswirkung bestehen zweifellos Kommissions-Begehrlichkeiten zu einer darauf gerichteten Kompetenzarrondierung. Dafür ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip allenfalls nur eine politische, jedoch keine eindeutige rechtliche Restriktion. Frankreich und Deutschland haben gleichermaßen ein Interesse daran, dass ihre innerstaatlichen Strukturen, die durch staatsrechtliche Prinzipien, wie der „décentralisation“, des Föderalismus oder der „Freiheit der kommunalen

Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze“, geprägt sind, nicht über eine unlimitierte Ausdehnung der raumordnerischen Zuständigkeiten der EU ausgehöhlt werden.

Hier könnte ein Bekenntnis zu einer materiellen Raumordnungs-Politikmaxime seitens der Gemeinschaftsorgane, das Subsidiaritätsprinzip auf diesem breiten Politikfeld entschieden gegenüber den Mitgliedstaaten zu respektieren, wie es etwa in Art. 1 Abs.5 des französischen Raumordnungsgesetzes gegenüber der Gemeinschaftsebene zum Ausdruck gebracht wird, hilfreich sein. Damit würde deutlich, dass sich das Subsidiaritätsprinzip nicht nur auf verfahrensmäßiges Zustandekommen gemeinschaftlicher Rechtsakte bezieht, sondern als inhaltliches Verfassungsprinzip das politische Gesamtverhalten der europäischen Organen zu bestimmen hat.

Anmerkungen

* Bei der Internetrecherche und der Materialaufbereitung hat Hendrik David (Architekt ETH) mitgewirkt. Nicht näher bestimmte Dokumente sind aus der vom Verf. angelegten Materialsammlung: <http://www.raumplanung.uni-dortmund/rgl> unter „Forschung-Dokumente“ abrufbar.

¹ Europäische Raumordnungsministerkonferenz (EROMK, üblicherweise wird die französische Abkürzung: CEMAT-Conférence Européenne des Ministres responsables de l' Aménagement du Territoire verwandt

² Europäische Kommission, Europäisches Raumordentwicklungskonzept-EUREK, 1999

³ Tatzberger, Gabriele: The concept of territorial cohesion in Europe, its interpretations and links to polycentric development. AESOP Conference. – Leuven, 2003

⁴ Recommandation commune du Beirat für Raumordnung (Conseil consultatif allemand pour l' aménagement du territoire) et du Conseil national de l'aménagement et développement du territoire français adopté le 28 juin 2002 à Limoges: L'avenir de la politique régionale et les impacts territoriaux des politiques communautaires

⁵ Europäischer Kommission: Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion – Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. 3. Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Februar 2004

⁶ Vgl. die Verordnungsvorschläge der Kommission zur Reform der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007–2013; vgl. Dokumente vom 14.Juli 2004, KOM (2004) 492,493,494,495, 496 (jeweils endg.)

⁷ Europäischer Rat in Lissabon, 2002: to become the most dynamic, competitive sustainable knowledge based economy; skeptisch bezüglich der Erreichbarkeit der gesetzten Ziele: der sog.

Kok-Bericht: Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment. November 2004. Aktuell dazu: Barroso: Working together for growth and jobs: a new start for the Lisbon Strategy. Rede vor dem EP am 2.2.05

⁸ Die Landesentwicklungspläne und –Programme sind Länderaufgabe. Das Bundesraumordnungsprogramm von 1975 ist nicht etwa, wie die Bezeichnung vermuten lässt, ein einseitig vom Bund aufgestelltes Programm gewesen, sondern von Bund und Ländern gemeinsam aufgestellt worden.

⁹ David, Carl-Heinz: Extending Spatial Planning to European and Global Scale. The Impact on Law, Governmental Structures, Prodecures, EUREG, 8/2000

¹⁰ Näher dazu unten Abschnitt 7

¹¹ Commission of Spatial Development- CSD

¹² David, Carl-Heinz: Territorialer Zusammenhalt: Kompetenzzuwachs für die Raumordnung auf europäischer Ebene oder neues Kompetenzfeld. Rechtliche und politische Implikationen des Vertragsentwurfes einer Europäischen Verfassung. In: Die öffentliche Verwaltung 2004, S. 146 ff

¹³ Die offizielle deutsche Übersetzung für cohesion bzw. cohésion ist „Zusammenhalt“. Dieser Begriff wird im folgen synonym mit Kohäsion verwandt, zumal auch im Deutschen von Kohäsionspolitik gesprochen wird.

¹⁴ Irritierend ist die Erwähnung des Begriffs „Raumordnung“ in Art. 175 Abs.1 EGV. Vgl. dazu David: Europarechtliche Auswirkungen auf die Raumplanungsrechtsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Das Recht in Raum und Zeit. Festschrift für Martin Lendi. – Zürich 1998, S. 47 ff.

¹⁵ Vgl. u.a. Stellungnahmen der niederländischen Raumordnung und der Bayrischen Staatsregierung auf der ESPON –Tagung am 2.3.2004 in Berlin

¹⁶ Art.5 Abs. 2 EGV: In den Bereichen, die nicht in ihrer ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

¹⁷ Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 (ex Art. 3b eingefügt durch den Vertrag von Maastricht, 1992) Abs. 2 EGV in der Fassung des Vertrages von Amsterdam (1997) mit Protokoll (Nr.30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997)

¹⁸ Entwurf Vertrag über eine Verfassung für Europa, vom Europäischen Konvent im Konsens angenommen am 13.6. und 10.7.2003. Europäischer Konvent, 2003 mit Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, aml. Veröffentlichung im EU ABl. C 310/1 vom 16.12.2004

19

vgl. Gabriel, Karl: Das Subsidiaritätsprinzip in Quadragesimo Anno. In: Rauscher, Anton (Hrsg.), Subsidiarität – Strukturprinzip in Staat und Gesellschaft. – Köln 2000, S. 13 ff. Mitgewirkt bei der Abfassung der Encyclica hat u. a. der deutsche Theologe von Nell-Breuning.

20

Herzog, Roman: Stichwort: Subsidiaritätsprinzip. In: Evangelisches Staatslexikon. 2.Aufl. – Stuttgart 1975

21

Im Jahre 1992 durch eine Novelle der Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland von 1949 eingefügt.

22

Wenig bekannt sind die Verfahrensgrundsätze für die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die Bundesressorts, Vgl. Anl. 9 zu § 74 GGO (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)

23

Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Billigung des sog. Napolitano-Berichts durch Entschließung des EP vom 14.01.03 zur Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk (2020/2141). Parallel dazu hat auch der Europäische Konvent Berichte fertigen lassen: Die regionale und lokale Dimension Europas, CONV 518/03

24

Nach amerikanischem Staatsverständnis ist «federalism» auf die Stärkung der bundesstaatlichen Gewalt gerichtet, während Föderalismus im Sinne des deutschen Staatsverständnisses gerade die Eigenständigkeit der Bundesländer betont. Der in Deutschland vielfach verwandte Begriff des „kooperativen Föderalismus“ stellt auf ein Zusammenwirken von Bund und (Bundes-)Ländern formal verfassungsrechtlich, aber auch in der Verfassungspraxis ab.

25

No 99-953 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant modification de la loi 95-115 du 4 février 1995. Daneben taucht der Begriff noch einmal eher beiläufig im französischen Jagdgesetz auf.

26

Vgl. Art.72 Abs.2 bzw. Art. 106 Abs. 3 GG

27

Berrod, Frédéric: Les services publics à l'européenne: entre subsidiarité et politique de l'Union (WWW)

28

Vgl. dazu David: Stichwort: Territorialitätsprinzip im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 4. Auflage, im Erscheinen (2005). Der in der DDR verwandte Begriff der „Territorialplanung“ ist heute noch z.T. negativ besetzt, zumal die deutsche Sprache über die vielfältigen Wortzusammensetzungsmöglichkeiten mit „raum..“ oder „Raum....“ des Adjektivs territorial nicht unbedingt bedarf.

29

Vgl. David: Zur Aufgaben- und Organisationsstruktur einer europäischen Raumordnungspolitik. In: Forschungs- und Sitzungsberichte. EUREK, Bd. 216. – Hannover, 2001 S. 4 ff.

30

Vgl. Husson, Claude: L'Europe sans territoire. – Paris, 2002

31

Protokoll (Nr.30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997 Protokoll, Rn. 9)

32

s.o.Abschnitt 1

33

Europäisches Hochschulinstitut: Ein Basisvertrag für die EU. Studie zur Neuordnung der Verträge. Abschlussbericht, überreicht am 15.5.2000

34

Die CEMAT (Fn.2) hat in der Vergangenheit ihre Arbeit insbesondere über ihren Arbeitsausschuss (CSD-Commission für Spatial Development) organisiert. Nach Verabschiedung des EUREK hat die GD XVI (Regio) ihre Mitarbeit daran und ihre finanzielle Unterstützung eingestellt und parallel dazu Ausschüsse bzw. Unterausschüsse, so das Subcommittee of Spatial and Urban Development (SUD) etabliert, in dem die CEMAT-Mitglieder mitarbeiten, ohne indes ihre CEMAT-Aktivitäten (ohne Unterstützung durch die Kommission) aufzugeben. Vgl. etwa DATAR-Papier: European regional policy after 2006 oder das niederländische Papier: European Spatial Development Policy-Managing the territorial dimension of the EU-Policies after Enlargement. Outline of a common document, sog. Experten oder „mermaid“ papier, letzter Stand ca. August 2003

35

Committee on the development and conversions of the regions, sowie das vorerwähnte SUD-Unterkomitee

36

Vgl. Diskussionspapier zum informellen Raumordnungs-Minister-Treffen zur Territorialen Kohäsion am 29.11.2004 in Rotterdam, vorgelegt vom Niederländischen Vorsitz: Exploiting Europe's territorial diversity for sustainable economic growth

37

Z.B. sucht man die Dokumente der CEMAT Konferenz von November 2004 dort vergeblich.

38

Faludi, Andreas und Waterhout, Bas: The Making of the European Spatial Development Perspective. – London 2002; vgl. auch die Buchbesprechung von David, Carl-Heinz in Raumforschung und Raumordnung 2002, S.277 ff.; ferner, Faludi, Andreas: Territorial Cohesion- Old (French) Wine in New Bottles, 2003 (Beitrag zum AESOP Kongress. – Leuven 2003

39

s. o. Fn.5

40

Vgl. auch die in Kommissionsauftrag erstellte Studie: Searching for Consensus: The Debate on Reforming EU Cohesion Policy. European Policy Research Centre, University of Strathclyde, Nov. 2004, im Internet abrufbar

Prof. Dr. jur. Carl-Heinz David
Lehrstuhl Rechtsgrundlagen der Raumplanung
Fakultät Raumplanung
Univ. Dortmund
Postfach 500 500
44221 Dortmund