

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Institutionelle Aspekte einer europäischen Raumordnung*

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs in Maastricht im Dezember 1991 hat den Europäischen Gemeinschaften zwar nicht eine weitergehende Planungs- und Raumordnungskompetenz eingeräumt, wohl aber die punktuellen Ansätze dazu und die Möglichkeiten regionalpolitisch wirksamer Maßnahmen und Entscheidungen erheblich ausgeweitet. Damit stellt sich verstärkt die Frage nach dem rechtlichen und organisatorischen Rahmen einer europäischen Raumordnung und nach deren Abstimmung mit der mitgliedstaatlichen bzw. regionalen Raumordnung und Landesplanung. Ein praktisches Beispiel der Bewährung für das Subsidiaritätsprinzip?

1. Eine europäische Raumordnung?

Im Blick auf den Maastrichter Gipfel hatte 1991 der damals für Regionalpolitik zuständige Kommissar der EG-Kommission, *Schmidhuber*, eine über die bestehenden punktuellen Ansätze hinausgehende, weitergehende Planungs- und Raumordnungskompetenz gefordert (1). Auf der Grundlage der erweiterten Gemeinschaftskompetenzen sollten insbesondere ein gemeinschaftsweites Raumordnungskonzept entwickelt und eine verbesserte Abstimmung zwischen den zuständigen nationalen Behörden herbeigeführt werden.

Bereits vor der für Ende dieses Jahres datierten Vollendung des Binnenmarktes bestand die Erkenntnis, daß Raumord-

nung und raumbezogene Planung nicht an den Grenzen des jeweiligen Mitgliedstaates haltmachen können. Die Europäische Raumordnungsminister-Konferenz von 1970 und die Europäische Raumordnungscharta vom Mai 1983 resultieren aus dieser Erkenntnis. Die transnationale Zusammenarbeit regionaler und lokaler Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten in dem Rat der Gemeinden Europas oder in dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas sind gleichfalls Ergebnis dieser Einsicht. Die Inhalte der Charta und die Erklärungen dieser Gremien unterscheiden sich jedoch in ihrer rechtlichen Qualität und ihrer Verbindlichkeit erheblich von den auf der Grundlage einer eigenen Kompetenz der Gemeinschaft zu treffenden Entscheidungen und Maßnahmen. Alle Organe der Gemeinschaft haben sich inzwischen mit der Notwendigkeit einer konzertierten Raumordnungspolitik auf Gemeinschaftsebene befaßt: das Europäische Parlament in seiner Entschliebung vom 26. Oktober 1990, die für Raumordnung zuständigen Minister im November 1990 und schließlich die Kommission der EG in ihrer Mitteilung vom November 1990 "Europa 2000: Entwicklungsperspektiven des gemeinschaftlichen Territoriums".

Der Maastrichter Gipfel hat der Gemeinschaft zwar keine zusammenfassende Raumordnungskompetenz, wohl aber eine erhebliche Verstärkung der punktuellen Kompetenzen und der raumwirksamen Interventionsmöglichkeiten der EG gebracht. Solche Kompetenzen lassen sich aus der Präambel des EG-Vertrages wie aus Art. 2 ableiten. Sie sind bereits durch die Einbeziehung einer europäischen Regionalpolitik in die Zuständigkeit der Gemeinschaft 1987 durch

die Einheitliche Europäische Akte verstärkt worden, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft zu stärken. Der Vertrag über die Europäische Union erwähnt die Raumordnung als Gegenstand eher beiläufig in Art. 130s unter dem Titel "Umwelt". Damit wird keine Kompetenz zu einer konzertierten Raumordnungspolitik – im Sinne der oben genannten Forderung – eingeräumt. Zugleich aber werden andere raumwirksame Kompetenzen neu geschaffen bzw. verstärkt, etwa bei den transeuropäischen Netzen oder in Form des Kohäsionsfonds. Ähnlich wie in einzelnen Mitgliedstaaten gerät die Raumordnungspolitik als Querschnittsaufgabe damit auch auf europäischer Ebene in die Gefahr, von der Kompetenz und den Ressourcen der verschiedenen Fachpolitiken erdrückt zu werden. Um so mehr ist nach den institutionellen Voraussetzungen zu fragen.

2. Das Modell der Regionalpolitik

Die Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten folgt grundsätzlich dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung oder der Einzelermächtigung. Organe der EG dürfen nur tätig werden, wenn und soweit sich dazu in den Gründungsverträgen eine Ermächtigungsgrundlage findet. Die Mitgliedstaaten haben der Gemeinschaft nur in einem begrenzten Umfang Hoheitsrechte eingeräumt. Diese Hoheitsrechte haben punktuellen Charakter. Dieser klaren Aussage stehen allerdings Art. 235 EWGV und seine praktische Nutzung entgegen, der zutreffend als "faktische Vertragsrevisionsklausel" bezeichnet worden ist und der der Gemeinschaft den Einstieg in die Regionalpolitik ermöglichte. Zudem wirkt sich hier der dynamische, entwicklungsorientierte Charakter der Gemeinschaft und des Gemeinschaftsrechts, unterstützt durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, aus.

Das Verhältnis zwischen EG und Mitgliedstaaten regelt sich nicht nach den filigranen Kompetenzverteilungstypen des Grundgesetzes. Systematisierungen und Typisierungen des deutschen Föderalismus sind nicht übertragbar. Die Befugnisse der Gemeinschaft sind weniger durch spezifische, übertragene Einzelkompetenzen als durch die Zielbestimmungen des Vertrags bestimmt. Auch nach dem BVerfG ist es "zulässig und von den Auslegungsregeln für die Gemeinschaftsverträge nachgerade geboten, vorhandene Kompetenzen der Gemeinschaft im Lichte und im Einklang mit den Vertragszielen auszulegen und zu konkretisieren" (2). Eine solche Zielbestimmung enthält Art. 130a: "den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern." Die Kategorien "ausschließlicher" oder "konkurrierender" Kompetenz der Gemeinschaft helfen hier nicht weiter. Deshalb ist zutreffend vorgeschlagen worden, von einer parallelen Kompetenz von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft zu sprechen und die Abschiebung im einzel-

nen anhand der Reichweite und Intensität der Vorrang genießenden materiellen Gemeinschaftsregelungen vorzunehmen. Regionalpolitik kann man nicht als einen Gegenstand konkurrierender Kompetenz erfassen, der ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten nur bis zum Augenblick des Gebrauchmachens von Gemeinschaftskompetenzen zuließe. Ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Rahmen ihrer in Art. 130a ff. EWGV verliehenen Kompetenzen für die europäische Regionalpolitik verdrängt nicht per se die einzelstaatlichen Kompetenzen für Maßnahmen der nationalen Regionalpolitik (3).

3. Die Praxis der Regionalpolitik

In der Literatur wird nicht selten versucht, die Dynamik der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten unter Berufung auf auch im EWGV enthaltenen Prinzipien einzugrenzen: das Rücksichtnahmegebot auf nationale Verfassungsstrukturen, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Subsidiaritätsprinzip. Auch wenn das Subsidiaritätsprinzip inzwischen die Würde einer textlichen Ausformulierung in Art. 3b EWGV erreicht hat, sollte ein Hinweis auf die Verfassungs- und Verwaltungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland die reale Reichweite solcher Prinzipien erkennen lassen. Wird das Subsidiaritätsprinzip im Einzelfall operationalisierbar sein? Wird es für eine praktische Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof ausreichen? Wie stark ist die Kontrolldichte gegenüber der Gemeinschaft? Wirken solche uns vertraute Prinzipien in einer Gemeinschaft, die als solche sowie in ihren Mitgliedstaaten nicht durch eine föderale Tradition geprägt ist?

Institutionelle Voraussetzungen und Verfahren einer europäischen Raumordnung lassen sich vielleicht – trotz aller inhaltlichen Unterschiede – aus der Praxis der Regionalpolitik, insbesondere der Strukturfonds gewinnen. Regionalpolitik wird durch den fachspezifischen Ansatz ihrer regionalpolitischen Maßnahmen, Raumordnung und Landesplanung werden durch ihren Anspruch bestimmt, alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu koordinieren und abzustimmen. Der Konflikt zwischen Fachpolitik und Querschnittspolitik wäre horizontal in der Gemeinschaft wie in den Mitgliedstaaten programmiert. Vertikal wird man die Gemeinschaft, die über Strukturfonds positiv und über die Beihilfekontrolle und Vertragsverletzungsverfahren negativ bereits die Umsetzung von Politik bestimmt, kaum auf Rahmensetzung und Richtlinien in der Raumordnung zurückdrängen können. Bedarf es aber nicht gerade deshalb einer Koordination und Abstimmung aller raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf der europäischen Ebene? Einer Koordination und Abstimmung horizontal auf europäischer Ebene, aber auch vertikal mit den Mitgliedstaaten und innerhalb dieser mit den regionalen Entscheidungsträgern?

4. Kooperation und Koordination: Partnerschaft

Die Praxis der Strukturfonds könnte – bei aller Kritik an dieser Praxis durch Rechnungshof, Kommission und Mitgliedstaaten – Elemente der Entscheidungs- und Kooperationsverfahren auch für eine europäische Raumordnung anbieten. Die Reform der Strukturfonds 1989 war mit dem Modell der Partnerschaft ein Novum nicht nur für die regionale Wirtschaftsförderung, sondern für den Gesamtbereich des Zustandekommens und der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht. Die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte sollen eine flexible und koordinierte Programmplanung sicherstellen, die sich am Prinzip der Subsidiarität ausrichtet. Das Verfahren der unmittelbaren Kooperation mit den entscheidungsnahen Einheiten strebt eine enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und von ihm bezeichneten auf nationaler, regionaler, lokaler und sonstiger Ebene zuständigen Behörden an. Das Modell des Partnerschaftsverfahrens in den Strukturfonds, zu dem bisher allerdings noch keine verlässlichen, empirischen, vergleichenden Analysen vorliegen, bietet sich in der Diskussion um eine vertikale Kompetenzverteilung in der EG an, prinzipiell auch im Bereich der Raumordnung. Die Bundesrepublik Deutschland kann ihre eigene Praxis in diesem Bereich einbringen, ohne jedoch gewiß sein zu können, daß diese allen anderen Mitgliedstaaten akzeptabel und praktikabel erscheint.

Die für Raumordnung zuständigen Minister haben im November 1990 vorgeschlagen, daß die Strukturpolitiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten in eine gemeinsame europäische Raumordnungspolitik eingebunden werden. Das setzt funktionierende, funktionsspezifische Mechanismen der horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit aller Entscheidungsträger – nicht nur der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten – voraus, die im Sinne einer Partnerschaft mit eigenen Entscheidungsspielräumen auf jeder Ebene genutzt und praktiziert werden. Das Ziel der Konvergenz und der Kohäsion, des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft setzt andererseits Mechanismen des Ausgleichs und der Solidarität voraus, um zwischen den Regionen Europas auszugleichen und umzuverteilen. Eine europäische Raumordnung mit ihren Verfahren und Mitteln muß zu diesem Ziel beitragen.

(3)

Hahneklaus, Winfried: Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. – Münster 1991

Prof. Dr.Dr. h.c. Heinrich Siedentopf
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Freiherr-vom-Stein-Straße 2
6720 Speyer

Anmerkungen

*) Statement anläßlich einer Sitzung der Sektion III (Konzeption und Verfahren) der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) am 16.6.1992 in Bonn

(1)

Schmidhuber, Peter M.; Hitzler, Gerhard: Die Planungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft beim Ausbau der europäischen Infrastrukturen. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Stuttgart 1991, S. 271 ff.

(2)

Bundesverfassungsgericht Karlsruhe 1987, BVerfGE 75, 223 [242]