



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

## **„Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen“**

Dissertation vorgelegt von Christoph Rung

Erstgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann

Zweitgutachter: Prof. Dr. Peter Axer

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

## **Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen**

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse zur frei zugänglichen Veröffentlichung in elektronischer Form durch die Fakultät (§ 17 Abs. 2 Satz 4 Promotionsordnung)

Die Dissertation „Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen“ wird im Laufe des Jahres 2013 in der Schriftenreihe „Studien zum deutschen und europäischen Öffentlichen Recht“ (EuDÖR) im Verlag Mohr Siebeck, Tübingen, erscheinen. Gegenstand der Schrift ist die rechtliche Erfassung der im Unionsrecht vorhandenen Arrangements des planerischen Zusammenwirkens von Union und Mitgliedstaaten: Welche rechtliche Ausgestaltung hat das Zusammenwirken in der Praxis gefunden? Wie sind die gefundenen Lösungen mit Blick auf die rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen des Rechts zu bewerten? Was kann losgelöst vom konkreten Anwendungsfall als allgemeines Planungsrecht unionaler Verbundplanungen „vor die Klammer gezogen“ werden?

### **I. Die typologische Erfassung des existierenden Planungsrechts**

Der Arbeit geht es darum, die Handlungsformen der europäischen Verwaltung in ihrer Vielfalt zu erfassen, rechtlich zu strukturieren und an den Grundsätzen und Geboten demokratischer Rechtsstaatlichkeit auszurichten. Die Untersuchung nimmt ihren Ausgang daher bei den bestehenden, praxisgenerierten Lösungen. Untersucht wird vor allem das unionale Sekundärrecht, das die unionale oder mitgliedstaatliche Aufgabenerfüllung durch planerische Instrumente regelt. Ziel ist nicht eine abstrakte Modellbildung, sondern eine systematisierende Bestandsaufnahme der bestehenden Lösungen. Die aufgefundenen Lösungen werden in ihren typischen Strukturen sichtbar gemacht und auf ihr rechtsstaatliches Gefährdungspotenzial hin untersucht.

Die Ergebnisse der Untersuchung liegen auf verschiedenen Ebenen: Zum einen lassen sich typenspezifische Aussagen treffen (II.). Zum anderen lassen sich allgemeine Aussagen zum unionalen Verbundplanungsrecht treffen (III.). Diese gelten entweder für alle beschriebenen Typen gemeinsam oder aber typenübergreifend, insoweit aber nur sektoriell, nämlich nur wenn die Planungen ein bestimmtes Sachgebiet betreffen oder bestimmte Auswirkungen haben können.

## **II. Die drei Typen unionaler Verbundplanungen**

Der umfangreichste 2. Teil der Arbeit widmet sich den Typen unionaler Verbundplanungen. Eine wertende Bestandsaufnahme des Sekundärrechts hat ergeben, dass die Union drei typische Arrangements nutzt, um Einzelfallentscheidungen zusammen mit den Mitgliedstaaten kooperativ vorzubereiten.

- Mittels planbindender Planungen – Typ 1 - wirkt sie direkt und rein inhaltlich auf die räumlichen Pläne der Mitgliedstaaten ein.
- Mittels gestufter Förderprogramme – Typ 2 - beteiligt sie die Mitgliedstaaten an der Planung der Finanzförderung aus dem Unionshaushalt.
- Mittels planäquivalenter Handlungsformen – Typ 3 – erzielt sie durch die Vorgabe bestimmter Rechtspflichten in der Konsequenz eine Wirkung, die der eines unionsweiten Fachplans gleichkommt.

### **1. Typus 1 - Planbindende Planung raumwirksamer Infrastrukturen**

Durch die Festlegung von sogenannten „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ in den Leitlinien für das transeuropäische Verkehrsnetz greift die Europäische Union auf die räumlichen Planungssysteme der Mitgliedstaaten zu und stellt sie in den Dienst der unionalen Festlegungen. Durch die Leitlinien erlegt die Union den Mitgliedstaaten die Pflicht auf, die dort benannten „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ *planerisch* zu fördern.

Diese *planerische Förderungspflicht* ist das prägende Merkmal für den Typus 1. Sie ist charakterisiert durch den rein materiellen – also lediglich planerische Inhalte transportierenden – Zugriff der Union auf die Mitgliedstaaten. Im Gegensatz zu den Aktionsplänen des Umweltrechts, gibt die EU in den Leitlinienentscheidungen nicht vor, dass ein besonderer Plan geschaffen werden muss, der auf die europäischen Zielsetzungen hinwirkt. Die planerische Förderungspflicht beschränkt sich allein darauf, eine inhaltliche Aussage beispielsweise darüber zu treffen, welche Verkehrsverbindung planerisch weiterverfolgt werden soll. Die EU wahrt so eine instrumentelle Neutralität gegenüber den zuweilen sehr ausdifferenzierten Raumplanungsrechtssystemen ihrer Mitgliedstaaten.

Die Mitgliedstaaten sind deshalb nicht per se zu Anpassungen in ihren Rechtssystemen verpflichtet. Anders als etwa bei den Planungspflichten des Umweltrechts, wo bestimmte Planungsformen als Instrumente im jeweiligen Fachrecht verankert werden müssen, genügt es bei planbindenden Planungen, der Aussage des planbindenden Planes in irgendeiner Weise

zum Vollzug zu verhelfen – dies allerdings nur, solange die gewählte planerische Förderung nicht hinter der Anforderung der vollen Wirksamkeit des Unionsplans zurückbleibt.

Es ist nicht zu übersehen, dass diese Steuerungsmethode die Kontrolle, ob die Vorgaben eingehalten werden, schwierig macht. Betrachtet man die Anwendungsfälle der planbindenden Planung im Sekundärrecht, fällt auf, dass sie der politischen Kontrolle eine hohe Bedeutung beimessen. Regelmäßig treffen die Rechtsakte prozedurale Vorkehrungen, etwa Berichtspflichten, um die politische Kontrolle zu effektivieren. Zudem wird der Planungstypus nur dort eingesetzt, wo die Planungsergebnisse aufgrund eines konsensorientierten Planungsverfahrens weitgehend unstrittig sind.

## **2. Typus 2 - Gestufte Planung finanzieller Förderprogramme**

Finanzielle Anreize sind ein wichtiges Steuerungsinstrument der Union. Durch finanzielle Anreize kann die Union Einfluss auf Politikbereiche nehmen, in denen ihr die Kompetenzen zur Rechtsvereinheitlichung fehlen. Der mit knapp 94 % weitaus größte Teil des Unionshaushalts steht für Subventionen zur Verfügung. Aufgrund der großen Bedeutung der Subventionen ist das unionale Leistungsverwaltungsrecht hochentwickelt. Um mit einem begrenzten Mittelansatz eine größtmögliche Steuerungswirkung zu erzielen, hat die Union ein im Vergleich zum nationalen Recht anspruchsvolles und ausdifferenziertes Recht der Förderprogrammplanung geschaffen.

In einem gestuften Planungsprozess werden unter Beteiligung der Mitgliedstaaten Förderentscheidungen im Einzelfall so vorbereitet, dass sie den strategischen Politikzielen der Union – derzeit artikuliert in der Lissabon-Strategie – zur größtmöglichen Wirksamkeit verhelfen.

Die gestufte Struktur der Programmplanungen findet ihre „Urform“ in den mehrjährigen Forschungsrahmenprogrammen, deren Grundstruktur mittlerweile in den Art. 182 ff. des AEUV vorgegeben ist.

Bei den Forschungsrahmenprogrammen werden die forschungspolitischen Ziele der Union in einer gestuften Struktur und von vorneherein begrenzt auf eine bestimmte Laufzeit konkretisiert. Ein mehrjähriges Rahmenprogramm wird über mehrjährige themenorientierte spezifische Programme umgesetzt. Diese werden ihrerseits – jeweils auf Jahresfrist - durch Jahresarbeitsprogramme konkretisiert. Die gestuften Programmplanungen verknüpfen die förderstrategische Aufgabenplanung mit der finanziellen Ressourcenplanung. Sie verbinden

die normativen Anforderungen des unionalen Haushaltsrechts mit den faktischen Anforderungen förderstrategischer Wirksamkeit. Während die Vorgaben der Haushaltsordnung zu einer gewissen Vereinheitlichung der Förderprogramme beitragen, führt die Vielfalt der Wirkbereiche zu einer Heterogenität. Belegen lässt sich dies bereits an den beiden großen Untertypen der gestuften Programmplanungen, als deren Beispiele hier das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und die Förderung durch die Strukturfonds dienen sollen.

Für beide gilt einheitlich die siebenjährige Programmlaufzeit, die auf den Geltungszeitraum des mehrjährigen Finanzrahmens zurückzuführen ist. Einheitlich gelten auch die Vorgaben zur Evaluierbarkeit und Kontrolle. Unterschiede ergeben sich aber durch die Wirkbereiche:

Beim Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation kann eine europaweit einheitliche Strategie, nämlich die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen durch Innovationsbeihilfen zu fördern, für verschiedene eher technische Sachbereiche unionsweit einheitlich umgesetzt werden. In der Folge richtet sich die Stufung am Bedürfnis nach technischem Sachverstand aus: Bei der Ausgestaltung der Jahresarbeitsprogramme verfügen daher Experten-Ausschüsse über großen Einfluss.

Bei der Konkretisierung der Förderung aus den Strukturfonds geht es hingegen um die regionalspezifisch differenzierte Umsetzung einer unionalen Strategie. Infolgedessen bedarf die niederstufige Programmplanung nicht der Einbindung von – unionsweit gleichem – technischem Expertenwissen, sondern der Einbindung von regionaler Sachkompetenz. Die Strukturfondsverordnung etabliert daher unter dem Stichwort des „Grundsatzes der Partnerschaft“ auf der konkretesten Umsetzungsstufe eine Programmkonkretisierung durch regionale Stellen „unter Aufsicht“ der Kommission.

Beide Beispiele belegen zugleich, welchen Zweck die Stufung der Programme verfolgt: Es geht um Komplexitätsreduktion. Wird ein bestimmter Konflikt – bei Förderprogrammen zumeist ein Verteilungskonflikt - auf einer höheren Stufe abgearbeitet, entlastet das die nachgeordnete Stufe von der Lösung des Verteilungsproblems. Die nachgeordnete Stufe kann sich auf die Lösung sachlich-inhaltlicher Fragen konzentrieren.

Aus demokratisch-rechtsstaatlicher Perspektive stellt sich die Herausforderung, die auf einer Entscheidungsstufe zu verortende Planungsentscheidung dem adäquaten Entscheidungsträger zuzuordnen. Angesichts des auch für die Union geltenden Demokratieprinzips (Art. 2 Satz 1, Art. 10 EUV) bedarf jede Entscheidung der demokratischen Legitimation. Bei einer gestuften

Programmkonkretisierung, bei der die Entscheidungsfindung über die verschiedenen Stufen hinweg entkoppelt wird, liegt auf der Hand, dass das angemessene Legitimationsniveau für jede Stufe gesondert und mit Blick auf die zu treffende Entscheidung zu bestimmen ist. Einen Ausgangspunkt für die Bestimmung bildet die demokratische Legitimation durch Rat und Parlament, die durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV die stärkste Rückbindung an den Willen des Souverains ermöglicht. Sofern der EuGH die Kontrolle des „interinstitutionellen Gleichgewichts“ noch stärker in den Dienst des Grundrechtsschutzes stellt, lässt sich festhalten, dass die „wesentlichen“ Entscheidungen den im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Konkretisierungsstufen vorzubehalten sind.

Auf Ebene der konkreteren Konkretisierungsstufen ist das Bild jedoch heterogener: So verlangen etwa sehr spezielle technische Fragen weniger nach der Entscheidung durch Rat und Parlament, als nach der Diskussion in einem Komitologie-Ausschuss. Der konkrete Ortsbezug eines Förderansatzes gebietet etwa eine stärkere Partizipation der Regionen. Die funktionale Selbstverwaltung der Wissenschaft muss umso stärker zum Tragen kommen, je weniger steuerbar, die Richtung der Forschung ist. Folgerichtig etabliert das 7. Forschungsrahmenprogramm den Europäischen Forschungsrat mit wichtigen und vergleichsweise „freien“ Konkretisierungsbefugnissen im spezifischen Programm für die Grundlagenforschung.

Neben der gestuften Struktur ist besonders die von vorneherein zeitlich begrenzte Geltung ein besonders Kennzeichen der Förderprogramme. Sie steht in engem Zusammenhang mit der haushaltsrechtlichen Wurzel des Rechts der Programmplanungen. Schon der – auch jenseits der EU - für öffentliche Haushalte typische Jahreshaushaltsplan offenbart, dass Finanzplanung wie jede andere Planung anpassungsbedürftig ist. Nach Ablauf eines Jahres, werden alle Ansätze überprüft und bei Bedarf erhöht oder abgesenkt. Auch die finanziellen Förderprogramme sichern über ihre von vorneherein begrenzte Laufzeit ab, dass die strategische Ausrichtung der Förderung flexibel bleibt. Da die Programme mittels der Jahresarbeitsprogramme überdies abschnittsweise – nämlich auf Jahressicht – konkretisiert werden, ermöglichen sie überdies ein Nachsteuern innerhalb der Programmlaufzeit.

Mittlerweile haben sich die Grundzüge eines unionalen Finanzplanungssystems verfestigt. Maßgebliche Entwicklungsfaktoren hierfür sind die durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Verbindlichkeit der Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens (Art. 312 Abs. 1 AEUV) und die abstrakten Vorgaben der Haushaltsordnung. Beides zusammen

ermöglicht eine getaktete, mehrjährige Haushalts- und Programmplanung, die idealerweise mit der Amtszeit der Kommission abzustimmen ist.

### **3. Typus 3 - Planäquivalente Steuerungsmechanismen**

Wie die Bezeichnung „planäquivalente Steuerungsmechanismen“ nahelegt, handelt es sich bei den hier erfassten Erscheinungsformen planerischen Handelns nicht um real niedergeschriebene unionsweite Pläne. Unter der Bezeichnung werden Maßnahmen systematisiert, mit denen die Union durch das Auferlegen von Pflichten und durch die Vorgabe von bestimmten Parametern, insgesamt eine Wirkung erzielt, die der eines Unionsplanes gleichkommt.

Dabei sind bestimmte Bauelemente typischerweise in den Rechtsakten enthalten, mit denen die Union eine planäquivalente Wirkungsweise erzielen will. Insofern muss auch die Analyse der planäquivalenten Steuerungsmechanismen diese Bauelemente aufgreifen und den Blick für ihre Funktion im Ganzen des jeweiligen Planungszusammenhanges schärfen.

Ein wichtiges Bauelement ist die *Verortung* einer originären *Planungsentscheidung* auf einer der Ebenen. Will die Union eine Planungsentscheidung selbst treffen, behält sie sich eine eigene Planungsentscheidung vor. Will sie eine Planungsentscheidung delegieren, erlegt sie einem Mitgliedstaat eine Planungspflicht auf.

Auch Planungspflichten haben bestimmte typische Zwecke. Oft dienen Pläne nur der Dokumentation mitgliedstaatlicher Handlungsoptionen, ohne im Detail eine Umsetzung anleiten zu müssen. Beispiele hierfür liefern etwa die Pläne des Tierseuchenschutzrechts. Sie sind Instrumente der kooperativen Aufsicht. Anstatt im Einzelfall zu überprüfen, ob die Gegenmaßnahmen, die eine mitgliedstaatliche Behörde bei Ausbruch einer Seuche ergreift, geeignet sind, die Seuche wirksam einzudämmen, wird ein Gesamtkonzept überprüft. Der Plan dient hierbei als Grundlage der Kommunikation.

Planungspflichten und planerische Entscheidungsvorbehalte werden in den planäquivalent wirkenden Rechtsakten durch weitere Bauelemente ergänzt:

Insbesondere planerische Entscheidungsvorbehalte verlangen nach Informationsübermittlung. Ein typisches Bauelement sind daher *Melde- und Identifikationspflichten*. Vereinfacht gesagt dienen Meldepflichten der Vorbereitung einer Planungsentscheidung der Union. Durch Identifikationspflichten werden Planungen, die zuvor in abstrakte Kriterien „übersetzt“ wurden, wieder räumlich konkretisiert.

*Kriteriendefinitionen* sind demnach ein weiteres Bauelement planäquivalenter Steuerungsmechanismen. Sie steuern mit unterschiedlicher Intensität die Ausfüllung von Melde- und Identifikationspflichten, aber auch von Planungspflichten.

Eine sehr harte Beeinflussung des Rechtssystems und zugleich eine weiche Beeinflussung des Ergebnisses erzielt Union infolge von *Zuständigkeitszuweisungen und Organisationsregelungen*, einem weiteren Bauelement. Auch sie werden zielgerichtet eingesetzt, um das Planungsergebnis zu beeinflussen, denn beim schöpferischen Vorgang der Planung wirkt sich die Perspektive des Planers erheblich auf das Ergebnis aus. Evident ist dies, wenn durch die Planung grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen begegnet werden soll. Für die Aufstellung der Bewirtschaftungsprogramme und Maßnahmenpläne der Wasserrahmenrichtlinie hat die EU etwa eine Zusammenarbeit in „Flussgebietseinheiten“ etabliert. Diese befördert das Denken in naturräumlichen Zusammenhängen; administrative Gebietszuschnitte prägen die Konzeptfindung dann weniger stark.

### **III. Allgemeines Verbundplanungsrecht**

Der Allgemeine Teil des Europäischen Verbundplanungsrechts steht – für einen allgemeinen Teil untypisch – am Schluss der Arbeit, denn zahlreiche Rechtsfragen lassen sich typenspezifisch beantworten. Die vorangegangene Analyse der Typen schärft jedoch zugleich den Blick für das, was für unionale Verbundplanungen allgemein gilt. Im 3. Teil dekliniert die Arbeit daher die Anforderungen primärrechtlicher Grundsätze in ihren planungsspezifischen Gehalten durch und zeigt typenübergreifende Entwicklungen auf.

#### **1. Primärrechtliche Anforderungen**

Ein spezifisch verbundplanungsbezogener Gehalt kann dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und dem Grundsatz von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit abgewonnen werden.

Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) ist es den Mitgliedstaaten verboten, unionale Planungen zu hintertreiben. Alle mitgliedstaatlichen Stellen haben unionalen oder unional veranlassten Plänen zur vollen Wirksamkeit zu verhelfen. Eine Konsequenz hieraus ist, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen der Plansicherung ergreifen müssen, um die effektive Umsetzung einer Planung nicht zu verhindern.



Nach zutreffender Auffassung wirken die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 3 und Abs. 4 AEUV) komplementär. Die Arbeit legt dar, dass die Bedeutung der Grundsätze für die funktionelle Gestaltung europäischer Verwaltungs- und vor allem Planungsverfahren noch zu wenig beachtet wird. Bei der breiten Auffächerung der Kompetenzen der Union ist seltener die Frage zu beantworten, ob die Union tätig werden darf. Viel öfter muss die Frage nach dem Wie im Mittelpunkt stehen. Gerade Planungsverfahren, die in verschiedenen Formen auf Entscheidungsstufung setzen, bieten Anlass und Gelegenheit, dem Grundsatz der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit Maßstäbe für die Verfahrensgestaltung zu entnehmen.

Zumindest im Zusammenhang mit den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips steht die aus Art. 4 Abs. 2 EUV folgende Pflicht der Union, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu wahren. Für das Planungsrecht lässt sich hieraus ein Gebot zur Strukturschonung nationaler Rechtssysteme ableiten, denn gerade räumliche Planungssysteme sind, was die jeweilige demokratische Legitimationsebene einer Planung angeht, an den Staatsaufbau gebunden. Die Union ist daher verpflichtet, soweit möglich auf die Planungsrechtssysteme der Mitgliedstaaten „als Ganze“ zuzugreifen.

## **2. Typenübergreifende Entwicklungen**

Der 3. Teil der Arbeit schließt mit typenübergreifenden Beobachtungen ab.

Zunächst geht es um die typische *Regelungstechnik der Inbezugnahme* von Plänen durch Rechtsakte: Für die Union stellt sich die Frage nach der Rechtsnatur von Plänen nur, wenn sie selbst es ist, die einen Plan in der Form eines bestimmten Rechtsaktes erlassen muss. Macht sie hingegen den Mitgliedstaaten eine Planung zur Pflicht, überlässt sie es den Mitgliedstaaten, die passende Rechtsform der jeweiligen Planung zu bestimmen. Der Mitgliedstaat sucht nach der Rechtsform, mit der er die gewünschten Wirkungen eines Planes erzielen kann.

Hieraus ergibt sich in vielen Umsetzungen eine attraktive Regelungstechnik: Zu erstellende Planungen werden aufgrund einer Inbezugnahme durch mitgliedstaatliche Rechtsakte mit einem Maß an Verbindlichkeit ausgestattet, das zur vollen Wirksamkeit des Planes genügt. Wird ein Plan durch Inbezugnahme „von außen“ mit Rechtswirksamkeit ausgestattet, lassen sich sogar grenzüberschreitend erarbeitete Pläne auf Basis verschiedener Rechtsordnungen umsetzen.

Schließlich zeigt die Arbeit das *Gebot der Verortung einer Planungsentscheidung* auf. Hierbei handelt es sich um die planungsspezifische Ausprägung des für das gesamte Verbundverwaltungsrecht bedeutsamen Grundsatzes der Verantwortungsklarheit. Besonders für die wirksame Wahrnehmung von Partizipationsmöglichkeiten und für die Frage nach dem zutreffenden Rechtsschutz ist es von hoher Wichtigkeit, erkennen zu können, wem eine bestimmte Planungsentscheidung zuzurechnen ist. Nur wenn das planungsbedeutsame Verwaltungskooperationsrecht nicht verschleiert, welche Entscheidungen auf welcher Ebene getroffen werden, besteht für den Bürger die Chance, Rechtsschutz- oder Partizipationsmöglichkeiten dort in Anspruch zu nehmen, wo sie Erfolg versprechen.

#### **IV. Fazit.**

Ein knappes Fazit beschließt die Arbeit. Es wird dargelegt, dass die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit den unionalen Handlungsformen noch immer zu wenig bei den praktisch bedeutsamen Zweckschöpfungen des Sekundär- und Tertiärrechts ansetzt. Genau dies ist aber – wie die Erkenntnisse der Arbeit für das Rechtsinstitut der Planung gezeigt haben – allgemein notwendig, wenn die amorphe Tätigkeit der Verwaltung in die ordnenden Bahnen des Rechts eingeschleust werden soll.