



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„European Territorial Governance Methode europäischer Raumentwicklung“

Dissertation vorgelegt von Jesko Petersen

Erstgutachter: Prof. Dr. Stephan Kirste
Zweitgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Gegenstand der interdisziplinär angelegten Untersuchung ist „European Territorial Governance“ als Methode zur Entwicklung des europäischen Raumes. Ziel der Untersuchung ist die Vergewisserung über den Entwicklungsstand und die Leistungsfähigkeit dieser noch jungen Methode.

Die Politikwissenschaft und die Raumforschung haben sich bereits mit dem Thema auseinandergesetzt. In der Rechtswissenschaft hingegen sind nur vereinzelt Diskussionen des Ansatzes anzutreffen. Gerade im Hinblick auf den zentralen Aspekt der demokratischen Legitimation fehlt es allenthalben an einer hinreichend differenzierten Auseinandersetzung. Zudem wird die Leistungsfähigkeit der Methode ausschließlich im Hinblick auf die europäische Raumentwicklung diskutiert und ihre darüberhinausgehenden Wirkungsmöglichkeiten außer Betracht gelassen.

Die Untersuchung ist in drei Kapitel untergliedert. Zunächst (Erstes Kapitel) wird das mit European Territorial Governance verfolgte Unionsziel des „territorialen Zusammenhalts“ konkretisiert. Hierüber gelangt die Arbeit zur vertieften Bestimmung von European Territorial Governance als Methode der europäischen Raumentwicklung. Im Anschluss daran werden ausgewählte, die europäische Raumentwicklung betreffende Rechtsregime hinsichtlich der Umsetzung von European Territorial Governance untersucht.

Im Folgenden (Zweites Kapitel) wird die von European Territorial Governance geforderte Zusammenarbeit von öffentlich-rechtlichen und privaten Akteuren bei der Entwicklung des europäischen Raumes entlang der Anforderungen nach demokratischer Legitimation untersucht, wobei die von European Territorial Governance geforderte Einbindung der privaten Akteure in die europäische Raumentwicklung von besonderem Interesse ist.

Schließlich (Drittes Kapitel) wird die jenseits der Förderung des „territorialen Zusammenhalts“ liegenden Wirkungsmöglichkeiten von European Territorial Governance, nämlich die Stärkung der „Solidarität“ in der Europäischen Union aufbereitet. Hierbei stehen die europäische Identität und ihre Beförderung durch European Territorial Governance im Fokus.

Die Einführung zur Untersuchung beleuchtet zunächst anhand der Methodenbezeichnung „European Territorial Governance“ die begrifflich angelegte Grundspannung innerhalb des Konzeptes: während mit „Territorial“ eher staatliche Eigenschaften assoziiert werden, ist dies im Hinblick auf „Governance“ gerade nicht der Fall. Die darauf folgende abstrakte Orientierung zur Governance-Perspektive beschränkt sich auf die Darstellung der konsolidierten Erkenntnisse der Rechtswissenschaft, wie den „engen“ und „weiten“ Governance-Begriff und die Bedeutung von Regelungsstrukturen im Rahmen dieses Ansatzes. Im Anschluss daran wird der politische Diskurs zur europäischen Raumentwicklung konsultiert. Die Territoriale Agenda der Europäischen Union (TAEU), die von den europäischen Raumordnungsministern anlässlich ihres informellen Treffens in Leipzig am 24./25. Mai 2007 angenommen wurde, enthält folgende Einordnung: Unter der einleitenden Überschrift „Zukunftsaufgabe: Territorialen Zusammenhalt stärken“ führen die Raumordnungsminister aus: „Territorialer Zusammenhalt kann nur in einem intensiven und kontinuierlichen Dialog aller Akteure der räumlichen Entwicklung angegangen werden. Diesen Prozess der Zusammenarbeit bezeichnen wir als ‚territoriale Governance‘.“ Hier wird die territoriale Zusammenarbeit gemäß Art. 3 Abs. 3 UA 3 EUV, Art. 4 Abs. 2 lit. c, 174 ff. AEUV als zentrales Wesensmerkmal der Methode erkennbar.

Im 1. Kapitel erfolgt die weitergehende Präzisierung der Methode über die Betrachtung der Zielsetzung des territorialen Zusammenhalts. Die Erweiterung der Union um neue Mitgliedstaaten führte zu einer Vertiefung der territorialen Ungleichgewichte, etwa in Bezug

auf Infrastruktur, Innovation, Bildungsstand, Umweltqualität. Begriffe wie „Blaue Banane“ oder „Pentagon“ illustriert die Gegebenheiten, die gemessen am übergeordneten Ziel einer „harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes“ (Art. 174 AEUV) einen Missstand darstellen. Infolgedessen wurde stark beeinflusst vom französischen Konzept des „aménagement du territoire“ der „territoriale Zusammenhalt“ durch den Lissabonner Vertrag als 3. Kohäsionsziel neben dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt aufgenommen. Das Kernanliegen des neuen Kohäsionsziels ist die Verringerung der regionalen Disparitäten. Die vollständige Nivellierung der Entwicklungsunterschiede ist nicht jedoch beabsichtigt. Räumliche Differenzierungen werden toleriert, solange im Sinne einer räumlichen Übersetzung des „Europäischen Sozialmodells“ die Chancengleichheit und freie Entfaltung der Persönlichkeit in allen Regionen der Union angemessen gewahrt sind. Die normative Ausdifferenzierung des „territorialen Zusammenhalts“ in den europäischen Verträgen nachvollziehend, werden neben der Strukturpolitik noch die Politik der transeuropäischen Netze, die Politik der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und – breiter gefasst – die gesamte auf eine ausgewogene Raumentwicklung gerichtete Tätigkeit der EU als für den territorialen Zusammenhalt relevante Bereiche identifiziert.

Hierüber und über die Sichtung des politischen Diskurses werden die drei Dimensionen erkennbar, mit deren Hilfe das Ziel des „territorialen Zusammenhalts“ erreicht werden soll. Die erste Dimension „territoriale Annäherung“ beinhaltet die zur Verwirklichung des übergeordneten Ziels der räumlich ausgewogenen Entwicklung erforderlichen Zielkonkretisierungen. Sie besteht im Kern in der Förderung einer polyzentrisch vernetzten Siedlungsstruktur, womit der Governance-Modus des „Netzwerks“ aufgegriffen wird.

Die zweite Dimension „territoriale Integration“ gründet in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV. Sie verlangt eine am Ziel des „territorialen Zusammenhalts“ ausgerichtete horizontal wie vertikal kohärente Ausübung der eigenen Kompetenzen. Dies bedingt eine Abkehr von einer rein sektoriellen Politikausübung. Sie ist an den einzelnen Raumakteur adressiert und verlangt von ihm, die Raumwirksamkeit seiner (politischen) Entscheidung in sein Handeln einzubeziehen. Gerade in einer durch die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes „entgrenzten“ Union ist dieses Bewusstsein von besonderer Bedeutung. Für ein Governance-Konzept ist dies eine bemerkenswerte Adresse an die Haltung des einzelnen Akteurs, fokussiert Governance doch vornehmlich auf die Formen der Zusammenarbeit und die Koordination der unterschiedlichen Akteure.

Die dritte Dimension „territoriale Governance“ hat die Zusammenarbeit sämtlicher Raumakteure unter Einbeziehung der privaten Akteure zum Gegenstand. Sie wurzelt in der Zuständigkeitsregelung des Art. 4 Abs. 2 lit. c AEUV und der dortigen Zuweisung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts zum Bereich der zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union geteilten Zuständigkeit. Dieses arbeitsteilige Verständnis zielt mit der Einbindung des privaten Akteurs auf die Erschließung seiner spezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten und seine Unterstützung der unter seiner Mitwirkung getroffenen Entscheidungen.

Nach einer Reflexion über die Strukturbedingungen der europäischen Raumentwicklung, nämlich einerseits die der territoriale Teilidentität und andererseits die der territoriale Radiziertheit, folgt die das 1. Kapitel beschließende Befassung mit dem normativen Niederschlag von European Territorial Governance. Die Implementierung der Zielsetzung und der methodischen Maßgaben erfolgen sowohl im europäischen wie auch – zögerlicher – im nationalen Recht. So etwa in der Rahmenrichtlinie für Kommunikationsnetze und -dienste (RL 2002/21/EG), in der Verordnung über den Verbund für territoriale Zusammenarbeit (VO (EG) Nr. 1082/2006) oder dem deutschen Raumordnungsgesetz (ROG). Die verstärkte

Beteiligung der privaten Raumakteure wurde bei letzterem im Zuge seiner Neufassung im Jahr 2008 etwa in § 13 Abs. 1 ROG verwirklicht. Die privaten Raumakteure sind demnach nun zusätzlich zur *Verwirklichung* von Raumordnungsplänen oder sonstiger raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen auch in deren *Vorbereitung* einzubinden.

Die Vorgabe einer verstärkten Einbindung der privaten Akteure in die europäische Raumentwicklung wirft die im Rahmen des 2. Kapitels behandelte Frage auf, wie die von European Territorial Governance geforderte Zusammenarbeit sämtlicher Akteure unter dem Aspekt der demokratischen Legitimation zu bewerten ist. Vor dem Hintergrund der Umsetzung des demokratischen Legitimationsgrundsatzes auf der nationalen (deutschen) Ebene und der europäischen Ebene und der Betrachtung, wie die jeweiligen nationalen und europäischen (öffentlichen) Akteure diesen Anforderungen entsprechen, erfolgt die Erörterung in Hinblick auf die privaten Raumakteure. Die Untersuchung kommt zu dem Zwischenergebnis, dass die bisher erfolgte Einbindung der privaten Raumakteure, etwa im deutschen Raumordnungsgesetz, noch keine legitimationsbedürftige (Mit-)Ausübung von Staatsgewalt darstellt. Insofern besteht damit auch kein Erfordernis einer demokratischen Legitimation der privaten Akteure.

Auf Grund der fortbestehenden Maßgabe nach verstärkter Einbindung der privaten Akteure in die territoriale Zusammenarbeit und der Governance-typischen Möglichkeit, dies auf informellen Weg zu ermöglichen, könnten die Privaten jedoch künftig eine Machtstellung erlangen, die eine Ausübung von Staatsgewalt bedeutet bzw. ihr gleichkommt.

Künftige mögliche Entwicklungen betrachtend, kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass die verstärkte Einbindung der privaten Raumakteure auf informellem Wege zu Intransparenz führt und dem Prinzip der Verantwortungsklarheit im Sinne einer für Dritte erkennbaren Zurechenbarkeit administrativen Handelns widerspricht. Diese Absage an eine Fortentwicklung unter Zuhilfenahme des Governance-typischen Instruments der informellen Kooperation gilt es mit Blick auf die von der Untersuchung angestrebte Konkretisierung der Methode European Territoriale Governance ausdrücklich anzumerken.

Die verstärkte Einbindung der privaten Raumakteure durch ihre Etatisierung (etwa im Wege der Beleihung) wird von der Untersuchung als ein untaugliches Mittel erkannt, da die Privaten durch die Eingliederung in die Verwaltungsorganisation ihrer privaten Perspektive auf Raumentwicklungsfragen beraubt würden, derentwegen sie ja gerade eingebunden werden sollen.

Das aus Governance-Perspektive hoch interessante, da mit Verantwortungsteilung und Regelungsstrukturen agierende Modell des Gewährleistungsstaats stellt ebenfalls keinen Lösungsansatz für eine verstärkte Einbindung der privaten Raumakteure dar. Gut organisierte Gruppen, mit anderen Worten Minderheiten, würden die vom Staat den Privaten zur Erfüllung überlassenen Aufgabenbereich vereinnahmen. Dies ist eine unter Gemeinwohlgesichtspunkten höchst bedenkliche Perspektive, die zudem mit dem Prinzip der demokratischen Gleichheit in Widerspruch gerät. Zudem würde die Implementierung von Regelungsstrukturen, um gleichwohl zu einem hinreichenden Legitimationsniveau zu gelangen, einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bedeuten.

Um dennoch die Ressourcen der privaten Akteure für die europäische Raumentwicklung zu erschließen, kommt nur deren formelle Einbindung in Betracht. Propagiert wird hier die Adressierung der unbestimmten Allgemeinheit und zwar im Wege der Ausweitung der Möglichkeiten der direkt-demokratischen Einflussnahme, insbesondere in den Referenzgebieten Umwelt, Kultur, Daseinsvorsorge, Verkehr, Infrastruktur, in denen eine grenzüberschreitende Kooperation besonders wirksam ist. Die methodischen Maßgaben der

„territorialen Annäherung“ und der „territorialen Governance“ legen es nahe, hierbei gerade die Ebene der kommunalen Selbstverwaltung in den Blick zu nehmen. Hinzu kommt, dass hier eine Verarbeitung der grenzüberschreitenden Dimension möglich erscheint, zumindest dann, wenn man in den vielfältigen Mitwirkungsmöglichkeiten wie Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerversammlung den Ausdruck des Übergangs zwischen demokratischer und körperschaftlicher Legitimation sieht: nur einige dieser Institute sind auf den Bürgerstatus als Element des demokratischen Volksbegriffs festgelegt, während andere auf die Einwohnerstellung und damit stärker auf die mitgliedschaftlich-partizipatorische Komponente abheben. Auch sind die Möglichkeiten der Körperschaften des öffentlichen Rechts als ein Vehikel für eine stärkere Einbindung der privaten Akteure ins Auge zu fassen, zumal bei ihnen die Mitglieder, anders als bei Anstalten und Stiftungen nicht nur einen status negativus bzw. einen status positivus, sondern einen status activus innehaben. Zur Unterstützung einer solchen Entwicklung ist zudem die (grenzüberschreitende) Verwaltungskooperationen zu intensivieren.

Das abschließende 3. Kapitel der Untersuchung befasst sich mit der Frage, ob die Verringerung der regionalen Disparitäten als ein Ausdruck von Solidarität aufzufassen ist, womit European Territorial Governance einen mittelbaren Beitrag zur Solidarität in der Europäischen Union leisten würde. Den Anlass für diese Auseinandersetzung mit dieser Frage gibt das europäische Recht, hier insbesondere Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV, demzufolge die Union den „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ fördert. Auch im politischen Diskurs wird von einem Näheverhältnis zwischen den beiden Unionszielen ausgegangen. So heißt es in der TAEU: „Mit der territorialen Agenda tragen wir (die für die Raumordnung zuständigen Minister, Anm. d. Verf.), im Sinne einer räumlichen Solidarität, zu Lebensqualität und Lebensbedingungen mit gleichwertigen und an den jeweiligen regionalen und städtischen Potentialen orientierten Chancen für die Bürgerinnen und Bürger bei, unabhängig davon, wo sie leben – ob im europäischen Kernraum oder in der Peripherie.“

Zur Gewinnung eines Vorverständnisses wird zunächst der Begriff der Solidarität bestimmt. Die Solidarität erweist sich dabei nicht nur rechtshistorisch, sondern auch soziologisch, moral-philosophisch, theologisch und politisch geprägt. Abstrahiert wird die Solidarität abstrakt als eine besondere Form der Verbundenheit zwischen Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen definiert, die durch die Bereitschaft zur Hilfe gekennzeichnet ist. Unterschieden wird zwischen der Solidarität aus Verbundenheit in einer Bezugsgruppe in der ein realer sozialer Zusammenhang besteht oder unterstellt werden kann und einer Solidarität aus Humanität, bei der weder gemeinschaftliche Bindungen noch gemeinsame Lebens- bzw. Kooperationszusammenhänge vorhanden sind und dementsprechend als eine „Solidarität unter Fremden“ bezeichnet wird.

Unter dieser Prämisse kann sich die Solidarität aus Verbundenheit aus zwei Quellen speisen. Die erste ist das Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den Mitgliedern der Gruppe; hier geht es um das Vorhandensein einer engen emotionalen Bindung. Gefühle sozialer und emotionaler Nähe bilden die entscheidenden Grundlagen für das solidarische Verhalten der einzelnen Mitglieder untereinander und für den Zusammenhalt der Gruppe. Diese Gefühle haben wiederum ihre Basis in gemeinsamen Werten, Interessen sowie – damit verwandt bis deckungsgleich – in der Zugehörigkeit zu einer sogenannten „Schicksalsgemeinschaft“. Der zweite Quell, aus der sich die Solidarität in einer Gruppe speisen kann, ist der der zweckrationalen Überlegungen. Die Solidarität als eine besondere Form sozialer Kooperation, entsteht hier aus der Interdependenz von Interessen. Die Solidarität gründet so gesehen in der Aussicht auf einen Kooperationsgewinn. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die Motivation des Handelnden zumindest noch teilweise affektiv-altruistischer Natur sein muss,

sich also nicht ausschließlich aus dieser zweiten Quelle speisen darf, um noch als solidarische Tat (an-)erkannt zu werden.

Ausgehend von der Erkenntnis, dass die Solidarität nicht nur der Verrechtlichung zugänglich ist, sondern heutzutage sogar durch die beiden Hauptmedien der Systemintegration, nämlich Bürokratie und Recht verwirklicht wird, wird die Solidarität mit Blick auf die vergangenen und gegenwärtigen europäischen Vertragswerke als Leitidee und Rechtsprinzip im Werte-, Verfassungs- und Staatenverbund der Europäischen Union erkannt.

Die Hilfeleistungen im Rahmen des Strebens nach territorialem Zusammenhalt können vor diesem Hintergrund nicht als eine Solidarität unter Fremden, welche auf der humanitären Haltung gegenüber Menschen in Not basiert, eingeordnet werden. Hiergegen spricht das Selbstverständnis der Union. Dieses Selbstverständnis ist einerseits vom qualifizierten Näheverhältnis seiner Mitgliedstaaten gekennzeichnet, wie es bereits im Begriff der „Union“ bzw. des „Staatenverbunds“ zum Ausdruck kommt. Andererseits wird es am Status der Bürger der Union offenbar, nämlich in der Unionsbürgerschaft und der hierüber dem Einzelnen verliehenen Rechte. Daran anknüpfend lässt sich das Streben nach einer Verringerung der regionalen Disparitäten nur als Ausdruck einer Solidarität aus Verbundenheit innerhalb einer Bezugsgruppe qualifizieren. Infolgedessen kann European Territorial Governance als Methode zur Verwirklichung des „territorialen Zusammenhalts“ ein mittelbarer Beitrag zur Förderung der Solidarität in der Europäischen Union zugesprochen werden.

Tatsächlich ist in der Europäischen Union jedoch ein Mangel an einer Solidarität aus Verbundenheit festzustellen, sofern sie auf emotionalen Bindungen aufbauen soll und nicht auf zweckrationalen Motiven. Zur Annäherung an das oben dargelegte Selbstverständnis der Union, aber auch vor dem Hintergrund der erheblichen (finanziellen) Solidarleistungen, die zur Verringerung der regionalen Disparitäten erforderlich sind, wird die Stärkung der emotionalen Stützen der Solidarität für zwingend erachtet.

Eine solche emotional begründete Solidarität gründet in einer kollektiven, einer europäischen Identität, also einer geteilten Sprache, Geschichte, Religion, etc. Solche sozial konstruierten Gemeinsamkeiten, die die Folge von Interaktion mit anderen Individuen in Kommunikations-, Erfahrung- und Erinnerungsgemeinschaften sind, sind in der Europäischen Union kaum vorhanden. Nach wie vor dominierend ist Identität, welche sich entlang bzw. innerhalb der Grenzen des Nationalstaates ausbildet.

Die European Territoriale Governance kann hier fördernd im Hinblick auf die Ausbildung einer europäischen „Doppel- bzw. Mehrebenen-Identität“ wirken. Die Maßgaben der Methode, vor allem die der „territorialen Governance“ nach einer sektor- und ebenenübergreifenden Kooperation unter Einbindung der Privaten, tragen zur Ausbildung von europäischen Identitäten, nämlich insbesondere einer Kooperationsidentität, einer (Teil-)Raumidentität und einer Identität im bürgerschaftlichen Habitus, also der Identität eines europäischen Citoyens bei. Auf diese Art und Weise kann European Territorial Governance jenseits des territorialen Zusammenhalts auch einen Beitrag zur Stärkung der Solidarität in der Europäischen Union leisten.