

THEMENSCHWERPUNKT „EUROPA QUO VADIS?“

DIE RÄUMLICHE PERSPEKTIVE DER EUROPÄISCHEN UNION: TERRITORIALITÄT, SUBSIDIARITÄT, FINALITÄT?

Tobias CHILLA, Erlangen, Ekkehart REIMER, Heidelberg, und
Birte NIENABER, Luxemburg [Lëtzebuerg/Luxemburg/Luxembourg]*

mit 1 Tab. im Text

INHALT

Summary	9
Zusammenfassung	10
1 Einleitung	10
2 Das Territorialitätsprinzip	11
3 Subsidiarität	16
4 Finalität	20
5 Quo vadis?	22
6 Literaturverzeichnis	24

Summary

The spatial perspective of the European Union: Territoriality, subsidiarity, finality?

*The paper reflects the territorial perspective of the European Union and starts with the reference to three strands of debates that are currently active on the interface of political geography and European law. First, since the 1990s we see a debate on a possible competence on the European level for spatial planning. In this context, the principle of **subsidiarity** is discussed controversially. Second, the debate on EU*

* Prof. Dr. Tobias CHILLA, Institut für Geographie, Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstraße 4, D-91054 Erlangen; E-Mail: tobias.chilla@fau.de, <http://www.geographie.uni-erlangen.de/pers/tchilla>; Prof. Dr. Ekkehart REIMER, Institut für Finanz- und Steuerrecht, Universität Heidelberg, Friedrich-Ebert-Anlage 6–10, D-69117 Heidelberg; E-Mail: reimer@uni-heidelberg.de, <http://www.jura.uni-heidelberg.de/reimer/team/reimer>; Prof. Dr. Birte NIENABER, Geography and Spatial Planning, Universität Luxemburg, Campus Walferdange (Bât X), Route de Diekirch (B.P.2), L-7201 Walferdange, Luxemburg; E-Mail: birte.nienaber@uni.lu, http://www.wen.uni.lu/recherche/flshase/institute_of_geography_and_spatial_planning/membres/birte_nienaber

*enlargements refers to the concept of **finality**. Third, we refer to the discussion on the principle of **territoriality**. Prevailing on the national level, this principle is very much disputed on the European level.*

We confront this very political debate with arguments that are based on the systematisation of the conceptual debate. The starting point is here the discussion on the principle of territoriality which can be considered as the most comprehensive one.

In a first step we differentiate between analytical and normative elements of the debate. In a second step we propose a categorisation that comprises territorial, moderate relational and radical relational approaches. In a last step, we position the concepts of subsidiarity and finality to the different understandings of territoriality.

Zusammenfassung

*Die räumliche Perspektive der Europäischen Union wird im vorliegenden Artikel reflektiert, indem zunächst an drei aktuelle Debatten an der Schnittstelle zwischen Politischer Geographie und Europarecht angeknüpft wird: Erstens wird seit den 1990er Jahren über eine mögliche Kompetenz der europäischen Ebene im Bereich der Raumplanung diskutiert, wobei die Rolle des **Subsidiaritätsprinzips** strittig ist. Zweitens knüpft die Debatte um die Erweiterungsmöglichkeiten der EU an die **Finalitätsdebatte** an. Drittens wird diskutiert, ob das **Territorialitätsprinzip**, das auf nationalstaatlicher Ebene maßgeblich ist, auch auf europäischer Ebene entsprechend Anwendung zu finden hat.*

In diese sehr politische Debatte werden Argumente eingeführt, die auf einer Systematisierung der konzeptionellen Debatte fußen, und dies ausgehend vom Territorialitätsbegriff, der am grundlegendsten ist.

In einem ersten Schritt wird hierbei eine Differenzierung von analytischen und normativen Begriffselementen vorgenommen. In einem zweiten Schritt wird eine Kategorisierung der konzeptionellen Ansätze vorgeschlagen, die von territorialen, moderat relationalen und radikal relationalen Perspektiven ausgeht. In einem letzten Schritt wird diese Systematik in Beziehung gesetzt zu den Konzepten der Subsidiarität und Finalität.

1 Einleitung

Oft wird die Europäische Union als ein Konstrukt ‚sui generis‘ bezeichnet, als ein politisches Projekt ohne Vorbild und mit ungewissem Ausgang, angesiedelt zwischen Staatenbund und Bundesstaat, verknüpft mit sehr verschiedenen Zielen und mit unterschiedlich weitreichenden Visionen. Gerade jetzt, in Zeiten der vielfältigen und umfassenden Krisen der europäischen Staaten wie auch der europäischen Integration, stellt sich die Frage nach dem ‚Quo vadis‘ verstärkt, und dies auch aus räumlicher Sicht. Hierbei kann es keine abschließende, umfassende (sozial-)wissenschaftliche Diagnose zur Zukunft Europas geben. Der europäische Integrationsprozess ist ein

hochgradig politischer Prozess, der von konkurrierenden politischen Meinungen lebt, die nicht in expertokratischer Manier ersetzbar wären. Aber dennoch: Die intensiven wissenschaftlichen Debatten um die Zukunft Europas und um dessen räumliche Konfiguration sind es wert, einmal im Überblick dargestellt zu werden, um die jeweiligen Implikationen für politische Prozesse abzuleiten.

Die raumbezogene Debatte zum europäischen Integrationsprozess ist, vereinfachend dargestellt, von drei Strängen geprägt. Jeder dieser Stränge lässt sich zugleich einem grundlegenden europarechtlichen Konzept zuordnen, das innerhalb der Raumdebatte zum Teil explizit angesprochen wird, zum Teil unausgesprochen zugrunde liegt:

- In der planungsbezogenen Debatte wird seit den 1990er Jahren diskutiert, ob eine **raumplanerische Kompetenz** oberhalb der nationalen Ebene besteht oder bestehen sollte, aktuell insbesondere auch im Hinblick auf das noch neue Vertragsziel der ‚territorialen Kohäsion‘ (vgl. FALUDI 2009). Ohne dass diese Debatte prominent auf den Begriff der **Subsidiarität** Bezug nähme, steht diese europarechtliche Vorgabe im Hintergrund – also die Frage, wer welche politischen Kompetenzen legitimer Weise ausführen darf und wer dies am besten kann.
- Bei den jeweiligen **Erweiterungen** um weitere EU-Mitglieder wird die Frage gestellt, ob denn die neuen Mitglieder zu den (bisherigen) politischen Zielen passen oder ob eine ‚Überdehnung‘ zu befürchten ist. Das war bei der EU-Osterweiterung ebenso der Fall wie bei den aktuellen Diskussionen um die Türkei, den westlichen Balkan etc. Ebenfalls ohne dass der Begriff in der raumbezogenen Debatte explizit eine Rolle spielen würde, geht es letztlich doch um ‚**Finalität**‘ – also um die Frage, ob eine räumliche Zielvorstellung angestrebt wird und welche weiteren EU-Mitgliedsländer hierbei vorstellbar sind (vgl. den Überblick in BRASCHE 2013, S. 7ff.).
- Grundsätzlicher noch als die ersten beiden Diskussionen ist die Frage um **Territorialität** als Prinzip der politischen Organisation, wie sie aktuell in der angelsächsischen Literatur intensiv geführt wird (vgl. VARRÓ & LAGENDIJK 2013 mit weiteren Nachweisen). Auf nationalstaatlicher Ebene ist die Staatsorganisation nach territorialen Prinzipien, gegliedert in Gebietskörperschaften, eine Selbstverständlichkeit. Auf europäischer Ebene gilt dies mitnichten – bereits das Wort des europäischen Territoriums ist vieldeutig und politisch heikel. In konzeptionellen Diskussionen stehen seit einigen Jahren Begriffe der Deterritorialisierung (vgl. BLATTER 2004), der flexiblen Geometrie (GOLDSMITH 2003) und der *soft spaces* im Mittelpunkt (ALLMENDINGER & HAUGHTON 2009), um nur einige Beispiele zu nennen. Hier sind (europa-) rechtliche Konzepte zugleich Objekt einer Debatte in den Raumwissenschaften, wenn auch erst seit jüngerer Zeit (vgl. auch SASSEN 2013).

Der vorliegende Beitrag bietet einen Überblick über diese Diskussionen, indem er mit der letztgenannten Debatte um Territorialität beginnt: Diese ist in konzeptioneller Hinsicht besonders fundamental und bietet Orientierungspunkte für die Positionierung der erstgenannten Konzepte.

Das Ziel des Beitrages ist es dabei nicht, eine normative Positionierung im Hinblick auf die Zukunft der EU vorzunehmen. Das Anliegen ist vielmehr, die konzeptionellen Grundlagen und die politischen Implikationen zu differenzieren. Hierbei wird zunächst

das Anliegen verfolgt, eine Differenzierung von analytischen und normativen Aspekten vorzunehmen. Territorialität mag als analytische Kategorie nur begrenzte Aussagekraft haben; hieraus ergibt sich jedoch nicht zwangsläufig, dass das Territorialitätsprinzip in normativ-politischer Hinsicht obsolet ist, sondern es bedarf hier einer differenzierten Betrachtungsweise.

2 Das Territorialitätsprinzip

2.1 Die Grundidee und ihre Infragestellung

Das Territorialitätsprinzip ist ein fundamentales Organisationsprinzip von politischen Systemen. Nationalstaaten und **Gebietskörperschaften** (sic!) der subnationalen Ebene basieren auf diesem Prinzip. Das Territorialitätsprinzip wird zumeist zurückgeführt auf JELLINEK (1900), der mit der ‚Dreielementenlehre‘ postulierte, dass die Staatsqualität (a) Volk, (b) Staatsgewalt und (c) Staats**gebiet**, also Territorium, zu umfassen habe. Aus der Verbindung dieser drei Elemente ergibt sich, dass der Staat weitgehende Kontrolle über ‚sein‘ Volk in seinem Gebiet legitimerweise ausüben kann, er hier also ein Machtmonopol hat.

In Zeiten der intensiven europäischen Integration und Europäisierung wird das Territorialitätsprinzip vor allem in zweierlei Hinsicht in Frage gestellt: Erstens wird der enge Bezug des Territorialitätsprinzips zur **nationalen** Ebene in Frage gestellt. In Zeiten der ‚**Multi-level-Governance**‘ erscheint es grundsätzlich denkbar, mit der Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische oder subnationale Ebene auch das Territorialitätsprinzip gewissermaßen ‚aufzuspreizen‘ zwischen verschiedenen Ebenen oder dies gar gänzlich auf die europäisch-supranationale Ebene zu verlagern. Dies zeigt sich beispielhaft in der bundesdeutschen Debatte: Die Position des deutschen Bundesverfassungsgerichts, das wiederholt auf die Letztverantwortung des Nationalstaates hinweist, stößt auf Widerspruch. So spricht KERSTEN von einer „etatistisch befangenen Argumentation des Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Territorialitätsprinzip“ (KERSTEN 2010, S. 559).

Deutlich weitergehend sind Argumentationen, die das Territorialitätsprinzip **als solches** in Frage stellen. Auslöser hierfür sind zunächst funktionale Argumente: Die zunehmenden grenzüberschreitenden, transnationalen Verflechtungen in einer globalisierten Welt lassen sich nicht ohne Probleme in kleinteiligen territorialen Zuschnitten lösen. Das gilt für ökonomische Fragen ähnlich wie für politische und gesellschaftliche. Machtbewusstes Handeln multi-nationaler Konzerne ist ein Beispiel wie auch kosmopolitische Biographien, die sich über Länder und Kulturen erstrecken (vgl. SASSEN 2013).

Vor diesem Hintergrund wird – mit verschiedenen Begrifflichkeiten – eine Ablösung des Territorialitätsprinzips gefordert (vgl. für die europäische Raumentwicklung FALUDI 2012; in Bezug auf das deutsche Baurechtsgutachten KERSTEN 2010, S. 555; BATTIS & KERSTEN 2009, S. 41). Sehr grundsätzlich argumentiert hier PAINTER (2010), der statt territorialer Zuschreibung „extensive networks of human and non-human actors“ für

zentral hält und insofern die territorial gebundene Kontrollausübung als zumindest unzureichend ansieht (PAINTER 2010, S. 1093 mit Verweis auf globale Epidemien, Schmugglerströme, IT-Netze usw.).

Diese Debatte beinhaltet offensichtlich starke politisch wertende Bestandteile. In Abhängigkeit davon, wie entschlossen die europäische Integration als positive Entwicklung begrüßt wird, bestimmt sich auch die Bereitschaft, sowohl das Territorialitätsprinzip als solches als auch dessen dominante Verankerung auf der nationalen Ebene in Frage zu stellen. Zielführender aber als eine politische Diskussion ist hier zunächst eine konzeptionelle Reflexion der aktuellen sozialwissenschaftlichen Debatten.

2.2 Konzeptionelle Reflexionen der Sozialwissenschaft

Die aktuell sehr dynamische Diskussion um das Territorialitätsprinzip entspringt den sozialwissenschaftlichen Ansätzen der Politischen Geographie mit Überschneidungen zu planungsbezogenen und soziologischen Ansätzen: Deren Ausgangspunkt ist zumeist eine analytische Fragestellung; die normativen Implikationen stehen nicht im Vordergrund, schwingen aber deutlich erkennbar mit.

Tabelle 1 fasst wichtige Aussagen dieser Debatte (wie auch der nachfolgenden Ausführungen) zusammen und lehnt sich dabei insbesondere an VARRÓ & LAGENDIJK (2013) an. Eine tabellarische Übersicht ist dabei zwangsläufig stark vereinfachend und unvollständig. Angesichts der komplexen und dynamischen Diskussion erscheint eine derart zugespitzte Darstellung aber als hilfreich.

Die tabellarische Darstellung differenziert zunächst zwischen analytischen und normativen Ansätzen. Analytische Fragestellungen zielen ab auf die wissenschaftliche Betrachtungsweise, die um intersubjektive Nachvollziehbarkeit und Neutralität bemüht ist und das Verständnis gesellschaftlicher Prozesse im weiteren Sinne verbessern möchte. Die politisch-normativen Implikationen werden dabei verstanden als Schlussfolgerungen für politische Normsetzungen, als das Beziehen von Position, zu der im Regelfall Gegenpositionen im politischen Raum formuliert werden.

Ganz offensichtlich ist eine solche dichotome Unterscheidung zwischen analytischen und normativen Elementen eine Hilfskonstruktion, die sich allenfalls in einer stringenten positivistischen Weltsicht durchhalten ließe. Denn natürlich folgt bereits die Wahl von Untersuchungsgegenständen, der Methoden, der Darstellungsweisen usw. Entscheidungsprozessen, die nicht gänzlich objektiv sein können. Dennoch erscheint es unabdingbar, den Übergang von (eher) analytischen und (eher) normativen Elementen zu markieren. Dies erhöhte nicht nur die Transparenz der Debatte, sondern auch die Stringenz der Argumentation.

Im Hinblick auf die analytische Dimension wird zur Differenzierung zunächst auf VARRÓ & LAGENDIJK (2013) zurückgegriffen, die zwischen zwei Gruppen unterscheiden, die sie beide der relationalen Perspektive zuordnen. Hierdurch überwinden sie den ansonsten gemeinhin postulierten Gegensatz von relationalen und territorialen Ansätzen.

VARRÓ & LAGENDIJK argumentieren, dass letztlich alle Protagonisten der aktuellen Debatte davon ausgehen, dass ein Raumausschnitt nicht per se gegeben, sondern aus-

gehandelt wird und umkämpft bleibt, letztlich eine gesellschaftliche Konstruktion ist. Mithin schätzen sie alle Autoren als relational und keinen als tatsächlich territorial argumentierend ein. Die relationale Betrachtungsweise in diesem Verständnis fokussiert die Verbindungen, Machtverhältnisse und Vorgeschichten im Akteursgeflecht, in dem um räumliche Befugnisse gerungen wird.

	Territoriale Ansätze	Moderater Relationismus	Radikaler Relationismus
Territorium als analytische Kategorie			
Relevanz von Territorium	Zentral: Über kultur- und naturräumliche Prä- gungen maßgeblich	Bedingt relevant: Gleichzeitigkeit von territorialen und relationalen Räumen zu beachten	Belanglos: Fokus auf relationale Räume (Einfluss- sphären, gesell- schaftliche Konstruk- tionen) erübrigt Territorium als Erklärungsansatz
Beispielhafte Vertreter	Kulturräumliche An- sätze (z.B. LICHTEN- BERGER)	<i>Soft spaces</i> , flexible Geographien, hybri- de Konstellationen (ALLMENDINGER & HAUGHTON; CLARK & JONES; MAMADOUH)	Fokus auf Diskurs, Praxis, Netzwerke (SASSEN, PAINTER etc.)
Territorialitätsprinzip als normative Kategorie			
Relevanz des Territorialitätsprinzip	unersetzbar, Status quo	als Prinzip alter- nativlos, in der Ausgestaltung aber modifizierbar	historisch überkom- men in globalisierter/ europäisierter Welt; (insb. hinsichtlich der Kopplung an Nationalstaat)
Implikationen für Subsidiaritätsprinzip	bedeutsam zur Sicherung national- staatlicher Souverä- nität	als politisches Instrument nicht zwingend, aber mög- licherweise sinnvoll	abzulehnen, da ein- seitige Orientierung an subeuropäischer Ebene
Implikationen für Finalitätskonzept	wesentliches Element für strate- gisches politisches Handeln	als politische Orientierung nicht zwingend, aber mög- licherweise sinnvoll	abzulehnen, da zu statisch

Tab. 1: Schematische Darstellung der sozialwissenschaftlichen Debatte um das Territorialitätsprinzip (eigene Darstellung mit Bezug insbesondere auf VARRÓ & LAGENDIJK 2013)

Dieser Ansatz wird im Folgenden – als Übersetzung von *relationalism* (JONES 2009, S. 487) – mit *Relationismus* betitelt. Dieser wird sodann weiter differenziert in zwei Untergruppen – den moderaten und den radikalen Relationalismus (*moderates* und *radicals* in der Darstellung von VARRÓ & LAGENDIJK 2013). Die radikale Variante ist nach diesem Verständnis poststrukturalistisch geprägt und die moderate Variante tendenziell von (kritischem) Realismus.

Die Unterscheidung in moderaten und radikalen Relationalismus mag die aktuelle, sozialwissenschaftliche Debatte gut zusammenfassen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass jenseits der relationalen Ansätze die ursprüngliche, dezidiert territoriale Perspektive auch heute eine Bedeutung hat, selbst wenn diese kaum in der sozialwissenschaftlichen Diskussion vertreten ist. Diese Bedeutung liegt nicht nur in der Disziplingeschichte, sondern vor allem in der angewandten Politikgestaltung im Sinne der normativ-juristischen Ausgestaltung und auch im interdisziplinären Dialog.

Konsequent territoriale Konzeptualisierungen innerhalb der Humangeographie finden sich in ihrer klarsten Ausprägung in den kulturräumlichen Ansätzen. Hauptanliegen dieser Ausrichtung ist es, kulturbedingte Abgrenzungen im Raum zu identifizieren (für die Europäische Union vgl. LICHTENBERGER 2005, S. 317ff.; als Überblick und zu methodischen Fragen vgl. JORDAN 2005). Dieser Ansatz ist im Hinblick auf seine analytische Aussagekraft in die Kritik geraten und steht heute disziplinär im Hintergrund (vgl. z.B. SCHEFFER 2011). Kritisch gesehen wird hierbei insbesondere, dass dem Raum kulturelle Eigenschaften zugeschrieben werden, die für seine Bewohner (kollektiv) für anwendbar gehalten werden.

Alle Kritik an kulturräumlichen Ansätzen darf in der Politischen Geographie allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der politischen, rechtlichen und planerischen **Praxis** fast immer und wie selbstverständlich von einer Identität von Raum und Gesellschaft ausgegangen wird. Abweichungen werden durchaus erfasst und bearbeitet: Völkerrechtliche Abkommen, grenzüberschreitende Kooperationen, doppelte Staatsbürgerschaft usw. sind nur wenige Beispiele für solche Instrumente. Das Prinzip der Territorialität wird in der Praxis aber kaum je in Frage gestellt.

Wenn wir diese Systematik auf den Begriff des Territoriums anwenden, ergeben sich hier maßgebliche Differenzen. Dies lässt sich gut festmachen an der analytischen Relevanz des Konzepts *Territorium*. Aus klassisch-territorialer Hinsicht ist das Territorium ein zentraler Erklärungsansatz. In Form des Kulturraums prägt er die gesellschaftliche Organisation – die Begriffe von *Orient* und *Okzident*, die Abgrenzung von europäischer und amerikanischer Stadtgestalt sind hierbei nur die prominentesten Beispiele.

Aus radikal relationaler Hinsicht ist das Territorium zwar ein interessantes Objekt der Untersuchung: Als Gegenstand von politischen Auseinandersetzungen – von Verhandlungen bis zu militärischen Auseinandersetzungen – ist es ein zentraler Untersuchungsgegenstand; auch die funktionalen Veränderungen im Raum werden hier durchaus gesehen. Aber der Raum bleibt hierbei immer Objekt, als Erklärungsfaktor ist das Territorium insofern belanglos.

Die moderat relationale Sicht ist am schwierigsten einzufangen, sie nimmt hier eine Mittelposition ein. Raum wird verstanden als Gleichzeitigkeit von institutionalisierten Zuschnitten (Territorien) und relationalen Konstruktionen. Beide sind für das Verständnis der Politischen Geographien von erheblicher Bedeutung. Am deutlichsten haben dies ALLMENDINGER & HAUGHTON (2009) operationalisiert, die diese Gleichzeitigkeit von relationalen und territorialen Zuschnitten als *soft spaces* in den Fokus nehmen.

Im Folgenden werden zunächst die verschiedenen Verständnisse von Subsidiarität und Finalität beleuchtet, bevor deren Positionierung zum Territorialitätsverständnis vorgenommen wird.

3 Subsidiarität

Bis heute sind die politischen Prozesse der Europäisierung seltsam raumblind und aterritorial gedacht worden (CLARK & JONES 2009, S. 195; MOISO 2011). Der Fokus liegt vor allem auf politisch-institutionellen Fragen, gelegentlich auf ökonomischen Aspekten. Dabei ist offensichtlich, dass die europäische Integration zutiefst räumlich ist: Sie ist ein geopolitisches Projekt; die Liberalisierung der Grenzen sind mannigfach raumwirksam, und auch die indirekten politischen Befugnisse der europäischen Ebene sind enorm. Im Bereich jener der Umweltpolitik oder der Transnationalen Infrastruktur (TEN) sind explizit raumwirksame Kompetenzen auf die supranationale Ebene verlagert worden. Die Ausgestaltung der Agrarpolitik beeinflusst das Landschaftsbild, Infrastrukturausbau im ländlichen Raum unterliegt der Prüfung durch die Kommission im Hinblick auf Wettbewerbsneutralität, und die Budgets der Regionalpolitik sind die größten Budgets der EU (vgl. CHILLA 2013).

Aber selbst das erhebliche Budget der Regionalpolitik kann nur als Vorstufe einer territorialen Kompetenz auf EU-Ebene angesehen werden, da die Nationalstaaten und Regionen die weitgehend bestimmenden Akteure in der Verausgabung bleiben.

Im Ergebnis also, und unabhängig davon, ob dies politisch zu begrüßen oder zu bedauern ist, lässt sich feststellen, dass in diesem Politikbereich verhältnismäßig wenig formalisierte Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert wurden – etwa verglichen mit der Agrarpolitik, Umweltpolitik, aber auch Sozialpolitik. Man kann festhalten: Die EU hat „no official authority to carry out spatial planning, no binding requirement exists to co-ordinate the territorial impact of sectoral policies“ (DAMMERS & EVERS 2008, S. 629).

Allerdings wird seit den 1990er Jahren lebhaft um eine solche Kompetenz gerungen, wobei diese Debatten unter verschiedenen Begriffen geführt werden, die nicht trennscharf verwandt werden – *European Spatial Planning*, *European Spatial Development* und *Territorial Cohesion* sind dabei die wichtigsten Vokabeln (vgl. WATERHOUT 2012; ESER & SCHMEITZ 2008). Neben den ‚normalen‘ Aushandlungsprozessen des Politikbetriebes um Ressourcen und Macht geht es in diesem Fall implizit auch um das Subsidiaritätsprinzip, das bei Kompetenzübertragungen und -ausgestaltungen zum Tragen zu kommen hat.

An dieser Stelle kann das Subsidiaritätsprinzip nicht in seiner ganzen Breite diskutiert werden, da es in der weiteren Argumentation vor allem auf den Raumbezug ankommt. Zur generellen Verankerung seien jedoch einige Eckpunkte des Prinzips festgehalten: Ursprünglich stammt das Prinzip aus der katholischen Soziallehre und wurde insbesondere von den Jesuiten Gustav GUNDLACH und Oswald VON NELL-BRÄUNING formuliert. Es erfuhr seine globale Institutionalisierung unter Papst Pius XI. in seiner Sozialenzyklika von 1931.

In Verbindung mit dem Personalitäts- und dem Solidaritätsprinzip wurde es zu einem Eckpunkt der gesellschaftlichen Wertegestaltung: Diese drei Prinzipien sollten eine Balance schaffen zwischen individueller Freiheit und Eigenverantwortlichkeit auf der einen Seite und Hilfsangeboten und kollektiven Regulierungen auf der anderen Seite.

Bereits in diesem kirchlichen Zusammenhang war eine Nähe zur heutigen ‚Multi-level Governance‘ angelegt: verschiedene Ebenen vom Individuum über die Familie, die Gemeinde bis hin zur staatlichen Autorität und gar zur Weltkirche wurden als hierarchisch geordnete Autoritäten in Bezug genommen. Juristisch formuliert galt hier eine Zuständigkeits-Vermutung zugunsten der jeweils unteren Ebene. Hierbei ist das Subsidiaritätsprinzip in seiner historischen Herleitung allerdings nicht einseitig auf den Nationalstaat ausgerichtet, wie heute gelegentlich vermutet wird. Eher gilt das Gegenteil.

Europarechtliche Relevanz bekam das Subsidiaritätsprinzip im Maastricht-Vertrag von 1992, wo es als Grundsatz verankert ist (Präambel und Art. 5, vgl. auch VAN HECKE 2003). Diese Verankerung geht nicht zuletzt auf eine gewisse Skepsis von national-staatlichen Vertretern im Hinblick auf eine mögliche Brüsseler ‚Übermacht‘ zurück.

Zwei Jahrzehnte nach seiner EU-bezogenen Institutionalisierung kann jedoch nicht konstatiert werden, dass das Subsidiaritätsprinzip als Bremse der Integration gewirkt hätte. Die Wirkungen des Prinzips sind gerade aufgrund seiner Abstraktheit schwer zu fassen. Dies wird plastisch ausgedrückt im Bonmot, demzufolge Subsidiarität heiße, dass jeweils die Ebene zuständig ist, die es am besten könne – und am besten könne es jeweils die Ebene, die über die größten Fördergeld-Ressourcen verfüge. Tendenziell gilt allerdings, dass in der politischen Auseinandersetzung auf Subsidiarität bevorzugt dann Bezug genommen wird, wenn man eine weitere Kompetenzverlagerung auf die supranationale Ebene kritisch sieht.

Aus räumlicher Sicht ist Subsidiarität für die Frage von Bedeutung, wie Kompetenzen für Raumplanung und -entwicklung zu organisieren sind. Dies ist bereits auf nationaler Ebene eine durchaus heikle Frage: Die Prozesse der *régionalisation* in Frankreich und der *devolution* in England zeigen dies sehr grundsätzlich. Die Kompetenzverschiebungen im Zuge der Energiewende, die in Deutschland die föderale Organisation der Raumplanung jedenfalls punktuell verändern, sind ein besonders aktuelles Beispiel.

Die Sensibilität gilt umso mehr auf europäischer Ebene. Zumindest bis zum Lissabon-Vertrag war Raumentwicklung formal gesehen eine rein nationale Kompetenz und als europäische Angelegenheit ein Tabu. Die europäischen Dokumente wie das Europäische Raumentwicklungskonzept (1999), die Territoriale Agenda (2007 und 2011) oder die Leipzig Charta (2007) mögen als diskursiver Verweis in manchen Mitgliedsstaaten

sehr präsent sein – rechtsverbindlich sind sie nicht; und mehr als ein sehr abstrakter, nur punktuell wirksamer Leitbild-Charakter kommt ihnen nicht zu. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass diese Prozesse intergouvernemental organisiert sind und waren und eben nicht auf eine Supranationalisierung des Themas abzielen. Kennzeichnend ist die Bezeichnung des Entscheidungsgremiums, das eben immer noch ein „informelles Ministertreffen“ ist (vgl. DÜHR et al. 2010, S. 191ff.; ZONNEVELD 2012).

Diese Situation hat sich durch die Verankerung des Ziels der „Territorialen Kohäsion“ im Vertrag von Lissabon (Dezember 2009) zumindest potenziell verändert. Dieses Ziel ist als eine sogenannte geteilte Kompetenz aufgenommen: Demnach hat die Kommission das Recht, auf diesem Feld regulativ tätig zu werden; solange sie dieses Recht aber nicht wahrnimmt, verbleiben alle Kompetenzen bei den Mitgliedsstaaten, was dem bundesdeutschen Verständnis einer konkurrierenden Gesetzgebung nahe kommt (ausführlich dazu FALUDI 2010 mit weiteren Nennungen). Bislang hat die Kommission keine Anstalten gemacht, dieses Recht auszufüllen. Auch bleibt recht unklar, wie der Begriff der *territorialen Kohäsion* (oder synonym des *territorialen Zusammenhalts*) inhaltlich gefasst werden könnte. Der umfangreiche Konsultationsprozess zum Grünbuch der territorialen Kohäsion (KOM 2008) hat hier zwar einige Inspiration, aber eher wenig Klarheit gebracht (vgl. auch die Bezugnahmen im 5. Kohäsionsbericht KOM 2010). Die Kommission argumentiert in ihrem Grünbuch beschwichtigend:

„Die Debatte [um territoriale Kohäsion] ging allerdings bis vor kurzem eher schleppend voran, vielleicht zum Teil deswegen, weil die Mitgliedstaaten befürchteten, dass nationale oder regionale Befugnisse in Fragen der Raumordnung und Entwicklungsplanung zur Diskussion gestellt würden. Es sollte deutlich gemacht werden, dass keinesfalls die Absicht besteht, nationale und regionale Befugnisse in diesem Bereich in Frage zu stellen, die nicht Gegenstand der mit diesem Grünbuch eingeleiteten Debatte sind“ (KOM 2008, S. 12).

Was aber nun genau die Raum-Kompetenz der europäischen Ebene sein könnte, darüber besteht wenig Klarheit, unabhängig davon, ob sie unter dem Label der territorialen Kohäsion oder der Europäischen Raumentwicklung diskutiert wird. Als zunehmend prominent kann aber das Verständnis gelten, das die Koordinierungsfunktion des Raumressorts in den Mittelpunkt stellt: Demnach besteht die Hauptaufgabe der europäischen Raumkompetenz darin, die räumlichen Konsequenzen der verschiedenen ‚Sektorpolitiken‘, also der anderen Politikbereiche, möglichst zu antizipieren und koordinierend einzugreifen.

Die Spannweite der unterschiedlichen Verständnisse lässt sich am Beispiel des EU-Mitgliedslandes Deutschland folgendermaßen darstellen: Die bundesdeutsche Stellungnahme – verfasst durch das Wirtschaftsministerium – ist recht distanziert und sieht keine Kompetenzen, die die Raumordnung im deutschen Verständnis berühren könnten (BMWi 2009). Prinzipiell zustimmend äußert sich ERBGUTH (2012), der zwar ebenfalls keine de-jure-Kompetenzbegründung erkennt, zugleich aber davon ausgeht, dass die Kommission nichtsdestotrotz langfristig und de facto einen Gesetzgebungsprozess in Form einer Richtlinie beginnen werde, die vor allem auf eine Harmonisierung

der nationalen Raumordnungssysteme abzielt. Keine Kompetenz für Raumordnung, aber eine eingeschränkte Kompetenz für Raumentwicklung sieht KERSTEN (2010, vgl. BATTIS & KERSTEN 2009; grundsätzlich hierzu vgl. RITTER 2009; eher skeptisch GÄRDITZ 2009; GOPPEL 2011).

Das sich abzeichnende Verständnis von Raumkompetenz auf europäischer Ebene ist zweifellos keine technische Landnutzungsplanung im engeren Sinne. Im Endergebnis aber kann eine koordinierende Rolle des europäischen Raumressorts wohl schwerlich Halt machen vor subnationalen Kompetenzen, auch wenn dies sicher nicht das Hauptanliegen ist.

In der politischen Auseinandersetzung wird auf das Subsidiaritätsprinzip durchaus Bezug genommen. Beispielhaft sei die österreichische Stellungnahme zum Grünbuch zitiert:

„Österreich unterstreicht, dass die Verankerung des territorialen Zusammenhalts im EU-Vertrag eine ‚von der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit‘ darstellt und daher das Prinzip der Subsidiarität zur Anwendung kommt. Demgemäß bedeutet die Erwähnung des ‚territorialen Zusammenhalts‘ im geplanten EU-Vertrag für Österreich keine Ausweitung der Kompetenzen der EU in Bereichen der Raumordnung und Raumplanung, weder im Bereich materieller noch formeller Gesetzgebungskompetenz“ (ÖROK 2009, S. 3).

Subsidiarität wird auch im österreichischen Beispiel als Argument gegen Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene angeführt. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass von Befürwortern des *European Spatial Development* dieser Begriff scharf angegriffen wird. Demnach wird Subsidiarität als *conservative principle* kritisiert, das in rückwärtsgewandter Manier einer nationalen Bias unterliege. Vor diesem Hintergrund formuliert Andreas FALUDI:

“By enforcing the assumption that decisions by representative bodies as close as possible to citizens safeguard democratic legitimacy, subsidiarity is therefore a stumbling block in the pursuit of territorial cohesion” (FALUDI 2012, S. 1).

An dieser Stelle ist die Rückbindung zu dem in Tabelle 1 geschilderten konzeptionellen Rahmen zu schlagen: Demnach ist recht offensichtlich, dass je nach Verständnis des Territorialitätsprinzips auch das Subsidiaritätskonzept unterschiedlich zu sehen ist.

Das eben genannte Zitat kann dem radikalen Relationismus zugeordnet werden: Im Hinblick auf das Territorialitätskonzept formuliert FALUDI (2012), dass er das Festhalten am Territorialitätsprinzip als überzogenen *territorialism* bezeichnet. Aus dieser Haltung heraus ist auch das Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich kritisch zu sehen: Die Privilegierung jeweils unterer politischer Ebenen wäre als einseitig zu werten. Warum soll die jeweils untere Ebene besser informiert sein über die politischen Kontexte? Warum sollten nicht auch fundamentale Verschiebungen von der intergouvernementalen Ebene hin zu einer supranationalen Organisationsweise die bessere Lösung sein?

Auf der anderen Seite der Skala aus territorialer Perspektive steht das klassische Verständnis der Subsidiarität: Die nationale Souveränität ist eng verbunden mit dem

Territorialitätsprinzip, dessen Beeinträchtigung sehr sorgfältig zu prüfen ist. Das Subsidiaritätsprinzip ist hier als systematisches Prüfinstrument kaum ersetzbar. In der Anwendung der Subsidiaritätsprüfung wären sodann nur sehr durchschlagende Gründe als Rechtfertigung für die Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene denkbar, und ein wichtiger Wesensbereich der staatlichen Souveränität hat hier unberührt zu bleiben. Für das Politikfeld der Raumentwicklung ist hierbei von einiger Skepsis auszugehen: Welche Gründe würden eine gezielte Einflussnahme von zentraler europäischer Stelle auf die Raumentwicklung rechtfertigen, warum sollte diese Ebene besser geeignet oder befähigt sein?

Aus Perspektive des moderaten Relationismus ist die Frage weniger eindeutig zu beantworten. Aus der Analyse von *soft spaces*, flexiblen Geographien etc. ergibt sich nicht unmittelbar eine Konsequenz für politische Verantwortlichkeiten und deren räumliche Verankerung. Subsidiarität kann hierbei ein sinnvolles Instrument sein, denkbar wären aber auch alternative Konzepte und Begrifflichkeiten. Hier kommt es dann auf den Kontext und die konkrete Argumentation an. Entscheidend ist hierbei der Spagat von – einerseits – demokratischer, legitimatorischer Absicherung und – andererseits – der Berücksichtigung funktionaler Argumente.

Bemerkenswert ist hier, dass bei territorialem und radikal-relationalem Verständnis des Territorialitätsprinzips die normativen Implikationen eng angebunden sind. Aus moderat-relationaler Perspektive ist die Kopplung weniger eng. Ob das Subsidiaritätsprinzip als politisch sinnvolles Instrument anzusehen ist, ergibt sich daraus nicht unmittelbar.

4 Finalität

Der Begriff der *Finalität* spielt in der raumbezogenen Debatte explizit keine Rolle; diese Debatte ist weitgehend den Politik- und Rechtswissenschaften vorbehalten (vgl. PERNICE 2005). Der Begriff knüpft an die ‚großen‘ Theorien der Europäischen Integration an und fragt danach, was denn das Ziel und in diesem Sinne auch das ‚Endstadium‘ der europäischen Integration sei. Gefragt wird hierbei insbesondere danach, wie viel ‚Europa‘ und wie viel ‚Nationalstaat‘ letztlich anzustreben seien.

Nach der (neo-)funktionalistischen Perspektive wäre hier fast automatisch eine Auflösung der nationalstaatlichen Organisationsweise zu erwarten, da Integrationschritte auf dem einen Politikfeld zwangsläufig Integrationsschritte auf anderen Politikfeldern nach sich ziehen. Hingegen postuliert der Intergouvernementalismus, dass allen Integrationsprozessen zum Trotz die Letztentscheidung bei den Mitgliedsstaaten zu verbleiben habe.

Die oben geschilderte Debatte um europäische Kompetenzen in der Raumentwicklung hat hier zumindest lose Verknüpfungen. Denn auch in Bezug auf die Raumentwicklung stellt sich die Frage der Letztverantwortung.

Aus räumlicher Sicht relevanter ist allerdings die Frage nach den Erweiterungsmöglichkeiten Europas. Aktuell wird der mögliche Beitritt der Türkei, aber auch der Staaten des Westbalkans oder gar des Maghreb durchaus strittig diskutiert. Auch

wenn dies nicht unter der Überschrift der Finalität diskutiert wird, wird hier die Frage verhandelt, welche ‚Geographie‘ die Europäische Union letztlich haben soll. Diese Debatten werden recht engagiert geführt: So warnt beispielsweise AGNEW (2005) vor starren Abgrenzungen, während LICHTENBERGER (2005, S. 325ff.) vor dem „Ausgriff der EU über den Kulturerdteil Europa hinaus“ warnt.

Bei diesen Abgrenzungsdiskussionen ist zunächst zu beachten, dass nicht für alle Politikbereiche der gleiche territoriale Fokus gilt: Der Euro-Raum und der Gemeinsame Europäische Markt sind nicht deckungsgleich; der Schengen-Raum oder die regionalpolitischen Förderräume sind nochmals ganz andere ‚Geographien‘. Derartige Feststellung haben zur Debatte um ‚variable‘ oder auch ‚flexible Geographien‘ geführt. Diese Grenzen sind jeweils für sich – rechtlich gesehen – eindeutig und linear, überlagern und kreuzen sich jedoch in etlichen Fällen.

Aus räumlicher Sicht besonders sensibel ist die Frage nach objektiven Kriterien für die Entscheidung über das Ja oder Nein von Zugehörigkeiten zur EU: Wer kommt überhaupt in Frage, welche Kriterien muss er erfüllen?

Hierbei ist zunächst festzustellen, dass Fragen der Mitgliedschaft in der EU oder im Schengen-Raum sich mit den klassischen Wirkfaktoren der Länderkunde kaum beantworten lassen – weder die Geologie, noch die Wirtschaft oder Religion geben unmittelbare Antworten. Sie liefern zweifelsohne wichtige Argumente, bedürfen aber einer politischen Bewertung.

Verkompliziert wird die Erweiterungsdebatte zudem durch die Verknüpfung mit der Vertiefungsdebatte: Wenn die EU vor allem als Freihandelszone gesehen wird, ist über Fragen der Mitgliedschaft angrenzender Länder anders zu verhandeln, als wenn Fragen der Fiskalsouveränität oder Strafrechts-Hoheit letztlich gemeinschaftlich zu entscheiden wären.

Wenn wir diese Debatte rückbinden an das Territorialitätsprinzip, so ergeben sich folgende Schlüsse. Aus der territorialen Perspektive im eingangs definierten Sinne ist offensichtlich, dass die intergouvernementale Organisationsweise, die auf einer Zusammenarbeit souveräner Mitgliedsstaaten abstellt, das Grundprinzip zu bleiben hat. Weiteren Mitgliedsstaaten steht die EU dann grundsätzlich offen gegenüber, wenn denn durch Erweiterungen das souveräne Funktionieren der territorial organisierten Staaten gesichert ist. Einer Vertiefung der europäischen Integration hätte eine Subsidiaritätsprüfung im oben geschilderten Sinne vorauszugehen.

Aus radikal-relationaler Hinsicht ergibt sich aufgrund der konstruktivistischen Grundorientierung, dass räumliche Zuschnitte und Ausgestaltungen einem permanenten (Re-) Konstruktionsprozess unterliegen. Die Fixierung eines politischen Endpunktes widerspricht dem auf sehr grundsätzliche Weise. Beide Prinzipien – also Subsidiarität und Finalität – stehen aus dieser Perspektive unter dem Verdacht, rückwärtsgewandte, tendenziell nationalistische Integrationsbremsen zu sein, denen schon aus theoretischen Überlegungen zu widersprechen ist.

Auch in diesem Zusammenhang lässt sich feststellen, dass die Verbindung von analytischem Verständnis und normativen Implikationen aus Sicht der beiden dargestellten Perspektiven deutlich enger ist als aus der Sichtweise des moderaten Re-

lationismus: In der Analyse kann der Einsatz von Finalitätskonzepten ein wichtiger Untersuchungsgegenstand sein. In der normativen Rückbindung hingegen lassen sich keine zwingenden Schlüsse ziehen: Eine Verständigung über Finalitätsszenarien wird weitgehend der politischen Auseinandersetzung überlassen; es mag ein sinnvolles Mittel sein, es ist aber nicht notwendig.

5 Quo vadis?

Vor dem Hintergrund des hier Gesagten kommen wir auf die Frage zurück: quo vadis Europäische Union, aus räumlicher Sicht? Welche Schlüsse lassen sich ziehen? Diese Schlüsse können – wie bereits eingangs erwähnt – nicht die politische Debatte ersetzen, die selbstverständlich unterschiedliche Visionen im Wettstreit verbindet. Insofern sind aus unserer Sicht zunächst die folgenden beiden Punkte zentral, die auf konzeptioneller Ebene argumentieren:

Erstens ist hier gezeigt worden, dass das **konzeptionelle Verständnis** von Territorialität folgenreich ist für die Debatte der Europäischen Integration. Insofern versteht sich dieser Beitrag als Plädoyer für die Konzeptualisierung der Diskussion um europäische Raumbezüge. Zweitens ist in der Debatte um die Zukunft der Europäischen Union die Unterscheidung von **analytischen und normativen** Elementen entscheidend. Während die territoriale und die radikal-relationale Perspektive kaum zwischen normativem und analytischem Verständnis unterscheiden, erlaubt dies die Perspektive des moderaten Relationismus, die insofern die anspruchsvollsten Antworten verlangt.

Dies vorausgesetzt – welche Schlüsse lassen sich dann für konkrete europapolitische, mithin normative Fragestellungen ziehen? Aus unserer Sicht lassen sich diesbezüglich drei Argumente festhalten.

Erstens wäre zu klären, ob es Alternativen zum Territorialitätsprinzip gibt. Historische Alternativen wie die Unterscheidung nach Stämmen, Religion etc. kommen heute kaum in Betracht. Raumbezogene Alternativen, die auf wechselnden Perimetern im Sinne von flexiblen Geometrien oder teilidentischen Zuschnitten basieren, sind in analytischer Hinsicht zweifellos überzeugend. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Beobachtung, dass Gesellschaft, Politik und Wirtschaft sich mitnichten in den Zuschnitten der national und gebietskörperschaftlich organisierten Welt umfassend verstehen ließen. Aber auch das normative Territorialitätsprinzip ist zweifellos nicht unangreifbar. Nicht nur in den Sozialwissenschaften, auch in den Rechtswissenschaften wird diskutiert, inwiefern ‚geteilte Verfassungen‘ hier eine Antwort bieten können. Aus heutiger Sicht ist aber kaum ersichtlich, was die Alternative sein könnte: Ad-hoc-Zuschnitte (variable Geometrien) können für eine konkrete und abgrenzbare Problemstellung zweifellos sinnvoll sein. Sie sind aber als Organisationsprinzip schwer vorstellbar, wenn demokratische Legitimierung und Berechenbarkeit zu gewährleisten sind.

Hierbei ist klarzustellen, dass gerade Staaten mit ausgeprägt föderalen Strukturen wie Österreich oder Deutschland wissen, dass das Territorialitätsprinzip mitnichten

eine Ebene zwingend und strukturell bevor- oder benachteiligt. Natürlich kann das Territorialitätsprinzip im Detail angepasst werden – etwa im Hinblick auf grenzüberschreitende, transnationale, makroregionale usw. Aktivitäten. Und natürlich sind administrativ-politische Zuschnitte des Territoriums nur von sehr bedingter Aussagekraft für sozialwissenschaftliche Aussagen. Aber die europäische Ebene steht mit ihren aktuellen Demokratiedefiziten und ihrer oft beklagten bürokratischen Ausgestaltung ohnehin in der Defensive – ein Überwinden des Territorialitätsprinzips erscheint nicht angeraten. Im Übrigen: Selbst ein europäischer Bundesstaat, welcher der nationalen Ebene nur noch geringen Spielraum ließe, müsste das Territorialitätsprinzip nicht verwerfen – er müsste es nur auf die europäische Ebene übertragen.

Im Hinblick auf – zweitens – das Subsidiaritätsprinzip lässt sich zunächst sagen, dass es keine konzeptionell zwingende Kategorie für die europäische Integration aus räumlicher Sicht sein muss. Zwar ist im Mehrebenensystem mit seinen unterschiedlichen territorialen Ausgestaltungen eine Form des strukturierten Interessensausgleichs vorzusehen (vgl. das Gegenstromprinzip, die *shared competences* usw.). Für das Subsidiaritätsprinzip mit seiner Vermutung für die jeweils ‚untere‘ Ebene spricht, dass bei Übertragungen von einer etablierten, erprobten Ebene auf eine noch in der Etablierung befindlichen Ebene die neue Ebene kritisch geprüft wird. Die Schwäche des Subsidiaritätsprinzips ist zweifellos in seiner Unschärfe zu sehen. In jedem Fall gilt, dass ein Festhalten am Subsidiaritätsprinzip nicht als Vorentscheidung im Hinblick auf europäische Kompetenzen für Raumentwicklung zu werten ist: Nicht das Ob, eher das Wie ist hier betroffen. Weder das Territorialitäts-, noch das Subsidiaritätsprinzip wären hier per se verletzt.

Im Hinblick auf die Übertragung von Kompetenzen der Raumordnung und -entwicklung wäre im Einzelfall zu überprüfen, inwieweit eine Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene zulässig wäre, ob also auf dieser Ebene die anstehenden Probleme besser zu lösen wären als auf subeuropäischer Ebene: Dies hängt nicht zuletzt vom administrativen Aufbau der jeweils betroffenen Staaten und von der rechtlichen Ausgestaltung der Kompetenzverlagerung ab und ist an dieser Stelle nicht umfassend durchführbar. Dessen ungeachtet ist aber nicht erkennbar, dass grundsätzliche Einwände gegen eine – begrenzte und abgewogene – Übertragung räumlicher Kompetenzen sprechen würden. Gerade in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit oder im Hinblick auf Mindestanforderungen der Raumentwicklung sprechen hingegen starke Gründe dafür.

Für – drittens – das Konzept der Finalität gilt Vergleichbares: Aus wissenschaftlicher Sicht ist eine eindeutige Abgrenzung des finalen Europas nicht zu leisten. Diese Entscheidung ist politisch und nicht wissenschaftlich zu bestimmen. Die politische, mithin normative Vorstellung eines finalen Europas kann eine durchaus sinnvolle Orientierungsgröße darstellen, ist aber nicht zwingend erforderlich.

In jedem Fall ist jedoch anzumerken, dass in den Diskussionen um Finalität und Erweiterungsoptionen der EU die bisherige ‚Raumblindheit‘ keine Fortsetzung finden sollte. Die bisherige ‚Raumbeobachtung‘ beschränkte sich weitgehend auf grobschichtige BIP-Zahlen und, im Zweifelsfall eher nachlässig, auf Maastricht-Kriterien.

Aus einigen schmerzlichen Erfahrungen der vergangenen Erweiterungen haben sich nicht unerhebliche Konsequenzen für die Kohäsionspolitik ergeben. Im Zuge der Wirtschafts-, Finanz- und Währungskrise ist deutlich geworden, dass die Kohäsionspolitik, wie sie zu Anfang der 1990er Jahre begründet wurde, nicht der letzte Stand der Dinge sein kann. Wenn durch Strukturfonds Infrastrukturen gefördert werden, so ist zugleich durch eine intelligente Raumbewachung das Entstehen von Immobilienblasen sicherzustellen. Raumbewachung auf europäischer Ebene birgt ein nach wie vor unterschätztes Potenzial.

Zusammenfassend und verkürzend: Wenn im politischen Streit um die Zukunft Europas der territoriale Charakter dieses Projektes ernster genommen werden würde, wäre dies wohl als Verbesserung zu werten. Eine Finalitätsvorstellung mag hier hilfreich sein, zwingend ist sie nicht.

Eine konzeptionell reflektierte Debatte um die Organisation von Territorialität in Verbindung mit einer klugen Raumbewachung wären hier die richtigen Schritte, die dann weitgehend unabhängig von politischer Orientierung und konzeptionellem Vorverständnis von Territorialität anstünden.

6 Literaturverzeichnis

- AGNEW J. (2005), Bounding the European Project. In: *Geopolitics*, 10, 3, S. 575–580.
- ALLMENDINGER P., HAUGHTON G. (2009), Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning, A* 41, S. 617–633.
- BATTIS U., KERSTEN J. (2009), Europäische Raumentwicklung. In: *EuR*, 44, 1, S. 3–23.
- BLATTER J. (2004), From ‘Spaces of Place’ to ‘Spaces of Flows’? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 3, S. 530–548.
- BRASCHE U. (2013), Europäische Integration. Wirtschaft, Erweiterung und regionale Effekte. München, Oldenbourg.
- BUNDESWIRTSCHAFTSMINISTERIUM (BMWi) (2009), Gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke“. – <http://www.bmwi.de>
- CHILLA T. (2013), Punkt, Linie, Fläche – territorialisierte Europäisierung. Frankfurt am Main – Brüssel, Peter Lang.
- CLARK J., JONES A. (2009), Europeanization and its discontents. In: *Space and polity*, 13, 3, S. 300–318.
- DAMMERS E., EVERS D. (2008), Beyond heuristics: applying scenarios to European territorial development. In: *TESG*, 99, 5, S. 629–635.
- DÜHR S., COLOMB C., NADIN V. (2010), *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Oxford, Routledge.
- ERBGUTH W. (2012), Perspektiven der Raumordnung in Europa. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 69, S. 359–365.

- ESER T., SCHMEITZ P. (2008), The Making of the Territorial Agenda of the European Union: Policy, Polity, and Politics. In: FALUDI A. (Hrsg.), *European Spatial Research and Planning*, S. 249–270. Cambridge (MA), Lincoln Institute of Land Policy.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (KOM) (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*. Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (KOM) (2010), *In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*. Luxemburg, *ec.europa.eu/regional_policy*
- FALUDI A. (2009), A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'. In: *Progress in Planning*, 71, S. 1–42.
- FALUDI A. (2012), Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the 'Territorialism' Underlying. In: *Regional Studies*, DOI:10.1080/00343404.2012.657170
- GÄRDITZ K. (2009), *Europäisches Planungsrecht*. Tübingen, Mohr Siebeck.
- GOLDSMITH M. (2003), Variable geometry, multilevel governance: European integration and subnational government in the new millennium. In: FEATHERSTON K., RADAELLI C. (Hrsg.), *The politics of Europeanization*, S. 112–133. Oxford, Oxford University Press.
- GOPPEL K. (2011), Programme und Pläne der Europäischen Union mit raumplanerischer Ausrichtung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.), *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*, S. 436–437. Hannover, ARL.
- HECKE S. VAN (2003), The Principle of Subsidiarity: Ten Years of Application in the European Union. In: *Regional & Federal Studies*, 13, 1, S. 55–80. – <http://dx.doi.org/10.1080/714004786>
- JELLINEK G. (1900), *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Haering.
- JESSOP B., BRENNER N., JONES M. (2008), Theorizing socio-spatial relations. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, S. 389–401.
- JONES M. (2009), Phase space: geography, relational thinking, and beyond. In: *Progress in Human Geography*, 33, S. 487–506.
- JORDAN P. (2005), Großgliederung Europas nach kulturell-räumlichen Kriterien. In: *Europa Regional*, 13, 4, S. 162–173.
- KERSTEN J. (2010), European Territorial Governance. Entwicklungen im Verwaltungs-, Verfassungs- und Europarecht. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, 8, S. 553–565.
- LICHTENBERGER E. (2005), *Europa. Geographie, Geschichte, Wirtschaft, Politik*. Darmstadt, Primus.
- MAMADOUH V. (2001), The territoriality of European integration and the territorial features for the European Union: the first 50 years. In: *TESG*, 92, 4, S. 420–436.
- MOISO S. (2011), Geographies of Europeanization: The EU's spatial planning as a politics of scale. In: BIALASIEWICZ L. (Hrsg.), *Europe in the World: EU geopolitics and the transformation of European space*, S. 19–39. Ashgate, Aldershot.
- ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (ÖROK) (2009), Österreichische Stellungnahme – „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – territoriale Vielfalt als Stärke. Rundlaufbeschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz vom 26. Februar 2009. – <http://www.oerok.gv.at>
- PAINTER J. (2010), Rethinking Territory. In: *Antipode*, 42, 5, S. 1090–1118.
- PERNICE I. (2005), Zur Finalität Europas. In: SCHUPPERT G., PERNICE I., HALTERN U. (Hrsg.), *Europawissenschaft*, S. 743–792. Baden-Baden, Nomos.
- RITTER E.H. (2009), *Europäische Raumentwicklungspolitik. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation*. Dortmund, Rohn.

- SASSEN S. (2013), When Territory Deborders Territoriality. In: *Territory, Politics, Governance*, 1, 1, S. 21–45.
- SCHEFFER J. (2011), Kulturräume zwischen Verabsolutierung und Dekonstruktion. Für eine kontextabhängige Erfassung von kultureller Differenz. In: *Geographie und Schule*, 33, 193, S. 9–14.
- VARRÓ K., LAGENDIJK A. (2013), Conceptualizing the region – in what sense relational? In: *Regional studies*, 47, 1, S. 18–28.
- WATERHOUT B. (2012), European organisations and the institutionalisation of a territorial dimension in EU policy. In: ZONNEVELD W., VRIES J. DE, JANSSEN-JANSEN L. (Hrsg.), *European territorial governance*, S. 11–32. Amsterdam, Ios Press.
- ZONNEVELD W. (2012), The long and winding road to EU territorial governance. In: ZONNEVELD W., VRIES J. DE, JANSSEN-JANSEN L. (Hrsg.), *European territorial governance*, S. 57–83. Amsterdam, Ios Press.