

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 952

Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa

**Der Beitrag von Art. 24 Abs. 1 a GG zu einer Lehre
vom kooperativen Verfassungs- und Verwaltungsstaat**

Von

Markus Kotzur



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS KOTZUR

**Grenznachbarschaftliche
Zusammenarbeit in Europa**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 952

Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa

Der Beitrag von Art. 24 Abs. 1 a GG zu einer Lehre
vom kooperativen Verfassungs- und Verwaltungsstaat

Von

Markus Kotzur



Duncker & Humblot · Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechts- und
Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-11241-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Art. 24 Abs. 1 a GG normiert in Gestalt der „grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit“ einen neuartigen Typus staatenübergreifender Kooperation. Er könnte sich über das konkrete Anwendungsbeispiel der bundesrepublikanischen Verfassung hinaus als strukturbildendes Element verfassungsstaatlicher Integrationsoffenheit etablieren und so auf seine Weise einen Beitrag zur Erfolgsgeschichte des kooperativen Verfassungs- und Verwaltungsstaates leisten. Das umso mehr, weil angesichts des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses die überkommene Staatslehre in einer von vorneherein europäisch konzipierten Verfassungslehre aufgeht. Der akademische Lehrer der Verfassers, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. *Peter Häberle*, hat im Jahre 2001/02 dazu eine disziplinbegründende Monographie vorgelegt. Ihr verdankt vorliegende Untersuchung wegleitende Inspirationen, vor allem auch die Ermutigung, tradierte staatsrechtliche Kategorien in Frage zu stellen. Diesbezüglich sei aber auch *Konrad Hesse* mit einem vielzitierten Dictum (Baden-Baden 1999) zum klassischen Vorbild berufen: „Wir leben (...) von dem Gedankengut einer Welt, die nicht mehr die unsere ist (...) und in den tiefen Wandlungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts ihren Untergang gefunden hat.“

Diese Wandlungs- und Umbruchsprozesse beleuchtet vorliegende Arbeit am Beispiel neuer Kooperationsformen jenseits der Staatlichkeit. Dass es den kooperierenden Verfassungsstaat längst gibt und seine Wirklichkeit – manchen Rückschlägen in Folge des Irak-Konflikts zum Trotz – alle weiteren Integrationsprogramme steuert, ist ihre *Prämisse*. Dass Kooperation selbst zum Mittel politischer Einheitsbildung wird und, um mit *Herman Heller* zu sprechen, „Handlungs- und Wirkungseinheiten“ über den Nationalstaat hinaus schafft, ist ihre *These*. Dass kooperative Öffnungsmechanismen in noch weit stärkerem Maße als heute die europäische Verfassungszukunft prägen werden, ist ihre *Hoffnung*. Solch „wissenschaftlichen Optimismus“ zu wagen, wo handwerklich sauberes und methodisch abgesichertes juristisches Arbeiten die notwendige „Bodenhaftung“ garantiert, gehört zum Credo von Professor *Häberle*. In seinem Bayreuther Seminar, bewusst in der Tradition von *Rudolf Smend* und *Konrad Hesse* geführt, hat er es stets *begeistert* und *begeistern*d gelebt. Nicht nur deshalb ist diese Arbeit dem verehrten Lehrer in herzlicher Dankbarkeit gewidmet.

Sie trägt auch darüber hinaus die Handschrift des wissenschaftlichen Mentors, unermüdlichen Ratgebers, engagierten Pädagogen und konstruktiven Kriti-

kers: die Freiheit in Themen- und Methodenwahl bis hin zur möglichst pluralistischen Literaturlauswertung; die kulturwissenschaftliche Erschließung rechtswissenschaftlicher Fragestellungen; die komparatistische Dimension; die Auseinandersetzung mit Klassikertexten, die Offenlegung des Vorverständnisses und der Versuch, allem „Kästchendenken“ entschieden entgegenzutreten. An letzterem hat zudem der beständige Austausch mit Freunden und Kollegen, gerade auch ausländischen Gastwissenschaftlern im Rahmen des von Professor *Häberle* geleiteten „Bayreuther Instituts für Europäisches Recht und Rechtskultur“ bzw. seiner „Forschungsstelle für Europäisches Verfassungsrecht“, entscheidenden Anteil. Nicht minder stark wiegt das stets offene wissenschaftliche Gespräch mit und die stetige Unterstützung von Prof. Dr. *Rudolf Streinz* – schon während des Studiums, ebenso zur Zeit der Dissertation, vor allem während der Habilitationsphase. Für diese wertvolle Begleitung und die ungemein rasche Erstellung des Zweitgutachtens gilt ihm großer Dank.

Die Arbeit wurde von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth im Sommersemester 2002 als Habilitationsschrift angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten für die Druckfassung einzeln bis Ende 2002/Anfang 2003 eingearbeitet werden. Dem Dekan, Prof. Dr. *Peter Oberender*, dem Professorium und allen Fakultätsmitgliedern sei für tätigen Rat, hilfreiche Gesprächsbereitschaft und die zügige Durchführung des Verfahrens ebenso gedankt wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige Gewährung einer Druckkostenbeihilfe. Dank für vielfältige Anregungen, geduldiges Zuhören und persönliches Verständnis schulde ich zahlreichen Freunden und Kollegen, von denen drei besonders hervorgehoben seien: Herr Privatdozent Dr. *Lothar Michael* (Bayreuth), Herr Rechtsanwalt Dr. *Stefan Vetter* (Berlin) und Herr Personalreferent *Christian Ziegler* (Hamburg). Meinen Eltern danke für ihre außerordentliche Unterstützung von Studienbeginn bis zum Abschluss der Habilitation. Für wertvolle technische Unterstützung bei der Anfertigung des Manuskripts danke ich Frau *Angelika Popp* und Frau *Helga Walther*. Die Formatierungsarbeiten hat zuletzt Herr Rechtsreferendar *Andre Hupka* mit größter Sorgfalt betreut. Ihm sei ebenso gedankt wie Herrn *Benjamin von Engelhardt* für sein genaues Korrekturlesen unter hohem Zeitdruck

Herrn Prof. Dr. h.c. *Norbert Simon* und dem Hause *Duncker & Humblot* schulde ich vielfachen Dank für die Verlagsbetreuung seit meiner Dissertation. Auf das kritische Interesse von Wissenschaft und Praxis darf ich hoffen.

Bayreuth, im März 2003

Markus Kotzur

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Gegenstand der Untersuchung	1
B. Gang der Untersuchung	5
C. Methoden der Untersuchung	8
I. Der rechtsvergleichende und kulturwissenschaftliche Ansatz	9
II. Die Politik- und Wirtschaftswissenschaften als Kontext	13

Erster Teil

Der Gedanke dezentraler, staatenübergreifender und integrationsstiftender Kooperation – Grundlagen eines europäischen Verfassungsprinzips	17
A. Staatenübergreifende Kooperationsformen als politische und rechtliche Zielperspektive in der Europäischen Verfassungsgemeinschaft	17
I. Problemstellung	17
1. Die Implikationen gegenwärtiger Staats-, Verfassungs- und Gesellschaftstheorie auf die staatenübergreifende Zusammenarbeit	18
2. Kooperative Verflechtungen im Verfassungs- und Verwaltungsstaat	22
II. Der Raum jenseits der Staatlichkeit – kritische Vorüberlegungen zur Terminologiebildung	24
1. Internationalität, Transnationalität und das Moment der Grenzüberschreitung	26
2. Supranationalität, Überstaatlichkeit und die Konsequenzen der Begriffskritik	27
III. Die Idee dezentraler, staatenübergreifender, integrationsstiftender Kooperation	31
1. Materiale Aspekte der Kooperation	31
a) Die kooperative Umgestaltung staatlichen Verwaltungshandelns ...	35

b) Die kooperative Gestaltung staatenübergreifender Beziehungen ...	37
c) Die gemeinsame Grundlage der Innen- und Außendimension kooperativer Staatlichkeit	40
2. Insbesondere: Grenzüberschreitende bzw. grenznachbarschaftliche Kooperationsformen	44
3. Träger der Zusammenarbeit	49
B. Die Kooperation im Europäischen Verfassungsraum – ihre Kontextbegriffe	52
I. Die Entwicklung in der Makrodimension: Globalisierung, Internationalisierung und Europäisierung	54
1. Globalisierung	54
a) Begriffliche Konturen	54
b) Die Auswirkungen der Globalisierung auf den Europäischen Verfassungsraum	57
2. Internationalisierung	61
a) Begriffliche Merkmale	61
b) Internationalisierung – ein kooperativer Prozess	64
3. Europäisierung	65
a) Der Europabegriff	66
b) Dimensionen der Europäisierung	69
aa) Erste Begriffskonturen: Von der „Europäisierung der Welt“ zur „Europäisierung Europas“	69
bb) Die kulturelle Seite der Europäisierung	70
cc) Europäisierung als spezifisch juristischer Terminus	72
c) Mittel und Wege der Europäisierung	75
II. Die Parallelentwicklung in der Mikrodimension: Föderalisierung, Regionalisierung und Kommunalisierung	81
1. Föderalisierung	83
a) Begriff, (Vor-)Verständnis und kulturelle Bezüge	83
b) Das Gestaltungspotential der Föderalisierung im Europäischen Verfassungsraum	88
2. Regionalisierung	90
a) Regionalismus und Regionalisierung, das Europa der Regionen ...	90
b) Regionalisierung – ein dezentral-kooperatives Strukturprinzip im Europäischen Verfassungsraum	94

Inhaltsverzeichnis	IX
3. Kommunalisierung	95
a) Eine europäische Kommunalismustheorie	95
b) Gemeindeöffentlichkeit und Gemeindebürgerschaft	97
c) Gemeinden als Kultur- und Wirtschaftsstandorte, ihre Brückenfunktion zu Osteuropa	101
C. Die kooperative Architektur des Europäischen Verfassungsraums	103

Zweiter Teil

Historische Entwicklung und konkrete Erscheinungsformen staatenübergreifender Kooperation – eine vergleichende Bestandsaufnahme zu Art. 24 Abs. 1 a GG und seinen Kontexten	107
A. Art. 24 Abs. 1 a GG in entwicklungsgeschichtlicher Perspektive	107
I. Vorbilder und Initiativen zu staatenübergreifender Kooperation	107
1. Eine allgemeine Skizze historischer „Vorbilder“	110
2. Besondere Initiativen des konstitutionellen Europa: Europarat, Europäische Union	114
II. Die konkrete Entstehungsgeschichte von Art. 24 GG	120
1. Art. 24 GG alte Fassung in seinem historischen Kontext	120
2. Die Entstehungsgeschichte von Art. 24 Abs. 1 a GG, die Beweggründe des verfassungsändernden Gesetzgebers	124
a) Motive, Entstehungsvoraussetzungen und einzelne Schritte der Neuregelung	124
b) Defizite des verfassungsändernden Gesetzgebers	128
B. Formen und Gegenstände der staatenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und ihren Nachbarn	130
I. Kooperationsprojekte der Länder, eine Bestandsaufnahme in geographischer Sicht	133
1. Die Kooperation im westeuropäischen Raum	133
2. Die Kooperation im südeuropäischen Raum	136
3. Die Zusammenarbeit im nordeuropäischen Raum	137
4. Die Zusammenarbeit im osteuropäischen Raum, die spezifische Rolle der möglichen EU-Beitrittsländer	139
5. Eine vorläufige Bewertung der kooperativen Netzwerke	141

II. Mögliche Formen staatenübergreifend verflochtener Kooperationsräume – eine Typologie und Anwendungsbeispiele	142
1. Ein allgemeines Modell zu den Kooperationsstrukturen	143
2. Kooperation – ein Modell gestufter Rechtsverbindlichkeit	145
a) Informelle Kooperationsformen, insbesondere Konferenzen und Arbeitsgemeinschaften	145
b) Staatenübergreifende und grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Form des zivilrechtlichen Vereins	150
c) Rechtsverbindliche Kooperationsformen nach öffentlichem Recht	153
aa) Von der Rechtsverbindlichkeit im Innenverhältnis zu weitergehenden Bindungsformen	154
bb) Varianten der Rechtsverbindlichkeit im Außenverhältnis	156
3. Ausgewählte Beispiele erprobter Kooperationsmodelle – Mischformen	157
a) Städtepartnerschaften	158
b) Die Euregiones	162
aa) Die Idee der Euregiones, ein erstes Beispiel	162
bb) Weitere Beispiele von Euregiones	164
(1) Die Region „Saar-Lor-Lux“	165
(2) Die Euregio Egrensis	168
(3) Die Europaregion Tirol	170
c) Insbesondere: Die regionale Zusammenarbeit am Oberrhein und die Ostseekooperation	172
aa) Die Kulturregion am Oberrhein, der Oberrheinrat	173
bb) Die Ostseekooperation, eine „neue Hanse“	177
d) Kooperationsprojekte mit spezifischem Grenzbezug	179
aa) Raumplanung, Landschaftsgestaltung	179
bb) Interkommunale Kooperationsformen	184
(1) Vertragliche Grundlagen	184
(2) Interkommunale kooperative Praxis	187
III. Geplante Gegenstände der Zusammenarbeit im Rahmen von Art. 24 Abs. 1 a GG	188
C. Eine rechtsvergleichende, innerbundesstaatliche und verfassungskonkretisierende Zusammenschau des Normbestands	191
I. Vorbemerkung zu einem neuen Normtypus: die „rezeptionsabhängige“ Regelung	191
II. Die Vergleichs- und Konkretisierungsebenen	194
1. Die Ebene des Völker- und Europarechts	194

2. Nationalstaatliche Verfassungstexte	196
3. Gliedstaatliche Verfassungstexte	198
4. Die einfachgesetzliche Ebene	200
a) Deutschland	200
b) Frankreich	202
c) Polen, osteuropäische Staaten	204

Dritter Teil

**Theorieelemente und Legitimationsgründe
grenznachbarschaftlicher Zusammenarbeit** 206

A. Normzwecke und Tatbestandsmerkmale von Art. 24 Abs. 1 a GG	207
I. Die Grundidee der gliedstaatlichen Öffnungsklausel, ihr immanenter Zielkonflikt	207
II. Die Tatbestandsmerkmale und ihre Kontexte	211
1. Die Übertragung von Hoheitsrechten	211
a) Der Begriff der Hoheitsrechte	212
b) Das Wesen der Übertragung	216
c) Insbesondere: Die unmittelbare Durchgriffswirkung	218
2. Der Begriff der grenznachbarschaftlichen Einrichtung	220
a) Problemstellung	220
b) Die kulturwissenschaftliche Erschließung der Begriffe „Grenze“ und „Nachbar/Nachbarschaft“	222
aa) Grenze, Grenzen und Begrenzungen	223
(1) Etymologische Herleitung	223
(2) Die Vielgestaltigkeit der Grenzbegriffe	225
(3) Der juristische Grenzbegriff	227
(4) Grenzen und europäischer Raum	233
(5) Grenzen – ein Phänomen von Ausschließlichkeit und Zugehörigkeit	235
bb) Nachbarn und Nachbarschaft	240
(1) Idee und Begriff der Nachbarschaft	240
(2) Gemeinschaftsbildung und Gemeinschaftsbindung in der Nachbarschaft	242

cc) Grenz-Nachbarschaft im „Geiste guter Nachbarschaft“	244
dd) „Grenznachbarschaftlich“ – die Spezifika eines neuen Verfassungsterminus	246
(1) Geographische Eingrenzung des Kooperationsraums	247
(2) Kooperationsaufgaben und Kooperationsträger	249
c) Der Einrichtungsbegriff	251
3. Aufgaben und Befugnisse	252
B. Art. 24 Abs. 1 a GG – ein neuer Textbaustein zur Relativierung der Lehre von den Staatselementen	254
I. Einführung	254
II. Die einzelnen Staatselemente	258
1. Souveränität und Staatsgewalt	258
a) Die Verknüpfung des Souveränitätsdenkens mit den Begriffen von Volk und Nation	259
aa) Die Souveränität des Volkes	259
bb) Souveränität und Nation	263
b) Souveränität im Dienste des Menschen	265
c) Die Träger der Souveränität	267
aa) Souveränitätsträger in einer staatenübergreifenden Gemeinschaft	267
bb) Die Homogenität oder Heterogenität der Souveränitätsträger	269
d) Die Lokalisierung und die Gebietsbezogenheit der Souveränität, Souveränitätsgewinne und Souveränitätsverluste	271
e) Kooperative Souveränitätsverflechtungen	274
2. Staatsvolk, Unionsbürgerschaft und Weltbürgertum	278
a) Ein Staatsvolk der Bürger	278
b) Charakteristika der Unionsbürgerschaft	280
c) Der europa- respektive weltbürgerliche Status des „citoyen“	283
3. Das Staatsgebiet, die territoriale Radizierung des kooperationsoffenen Verfassungsstaates	284
a) Der Funktionswandel moderner Staatlichkeit als Entterritorialisierungsphänomen	285
b) Entterritorialisierungstendenzen im Europäischen Verfassungsraum	288
c) Die Relativierung des Staatsgebietes „von unten“	290

d) Insbesondere: Die grenzüberschreitende Nutzung von natürlichen Ressourcen, der durch die natürlichen Lebensgrundlagen bestimmte Lebensraum	291
e) Insbesondere: Grenzüberschreitende Staatsaufgaben	294
C. Völker- und europarechtliche Implikationen auf Verständnis und Vorverständnis von Art. 24 Abs. 1 a GG	299
I. Art. 24 Abs. 1 a GG im Kontext der Völkerrechtslehre	299
1. Die sich verfassende Völkerrechtsgemeinschaft	299
2. Das völkerrechtliche Prinzip der guten Nachbarschaft	302
II. Art. 24 Abs. 1 a GG im Kontext der europäischen Integration	306
1. Die verfassungsqualitativen Momente im europäischen Einigungsprozess	306
2. Der spezifische Beitrag grenznachbarschaftlicher Kooperationsformen zur Verfassung Europas	310
3. Die Bindungskräfte kooperativer Öffnungsklauseln auf dem Weg zu einer einheitlichen Rechtsordnung	312
D. Art. 24 Abs. 1 a GG – systembildender und strukturgeprägter Baustein der Verfassungs(rechts)lehre	314
E. Art. 24 Abs. 1 a GG – Brückennorm zwischen staatlicher und staatenübergreifender Verwaltungs(rechts)lehre	318
I. Allgemeine Prinzipien des Verwaltungsrechts und der Verwaltungslehre als staatenübergreifende Ordnungsidee	318
1. Die Krise des Verwaltungsstaates, staatenübergreifende Kommunikationsprozesse als Antwort	319
2. Die Internationalisierung des Verwaltungsrechts, komplexitätsreduzierende Parallelen zwischen Privatisierung und Internationalisierung	322
3. Die Europäisierung des nationalen und die kooperative Entwicklung eines europäischen Verwaltungsrechts	326
a) Ein Wettbewerb der europäischen Verwaltungssysteme	327
b) Gegenstände und Mittel der wechselseitigen Beeinflussung von europäischem und nationalem Verwaltungsrecht, insbesondere der Rezeptionsaspekt	329
c) Administrative Interaktion im Mehrebenensystem	334
d) Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen in der staatenübergreifenden Dimension	337

4. Verwaltungsorganisation diesseits und jenseits des Nationalstaates	339
a) Der Organisationsbegriff	339
b) Verwaltungsorganisation im Spannungsfeld von Aufgabendiversifikation und Kostenersparnis	342
c) Strukturelemente kooperativer Verwaltungsorganisation	344
aa) Kommunikation, Diskurs und Informationsaustausch als Grundbausteine staatenübergreifender Verwaltungsorganisation	345
bb) Netzwerkstrukturen in der staatenübergreifenden Verwaltungsorganisation	349
cc) „Lernende Organisation“ und „Denken in Alternativen“ – die staatenübergreifende Perspektive	356
dd) Gegliederte Verwaltung in europäischem und staatenübergreifendem Kontext	358
II. Staatenübergreifende, kooperative Dimensionen im besonderen Verwaltungsrecht	362
1. Staatenübergreifende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kultur	362
2. Staatenübergreifende Kooperation auf dem Gebiet des Umweltschutzes und des Umweltrechts	366
3. Staatenübergreifende Kooperation auf dem Gebiet des Wirtschafts- und des Wirtschaftsverwaltungsrechts	369
4. Staatenübergreifende Kooperation auf dem Gebiet des Sicherheitsrechts	371
F. Legitimationsgründe grenznachbarschaftlicher Zusammenarbeit	374
I. Kulturelle Legitimationsgründe, eine Kultur der Kooperation	376
1. Die Einbettung grenznachbarschaftlicher Kooperationsformen in die europäische Rechtskultur	376
2. Kulturelle Gemeinsamkeiten als innerer Legitimationsgrund grenznachbarschaftlicher Zusammenarbeit, die Idee einer interkulturellen Sozialisation	381
3. Die Entwicklung einer gemeineuropäischen Verwaltungskultur	384
a) Der Begriff der Verwaltungskultur	386
b) Elemente europäischer Verwaltungskultur, teils bestehend, teils im Werden	389
aa) Die Ethik der Verwaltung – berufsethische Maximen und rechtliche Rahmenbedingungen	389
bb) Diskurs, Diskursethik und Rechtsgespräch	391

cc) Ein europäisches Verwaltungskulturerbe, Klassiker des europäischen Verwaltungsrechts	392
dd) Eine Kultur dezentraler Verwaltungsstrukturen	394
ee) Reformorientierung, Lern- und Innovationsbereitschaft	396
II. Politische, rechtliche und verfassungsbezogene Legitimationsgründe	399
1. Die Ausgangsthese: die „Verfasstheit des Alltags“ als Motor politischer Gemeinschaftsbildung in Europa	400
2. Elemente eines politischen und rechtlichen Integrationsprogramms	402
a) Die Friedensfunktion, die Aussöhnung mit den Nachbarn	402
b) Die Brückenfunktion nach Osteuropa hin	404
c) Die politische Seite der Dezentralisierung	405
d) Die Möglichkeiten politischer Partizipation in kleinräumigen Einheiten	407
aa) Begriff der Partizipation	407
bb) Insbesondere: die demokratische Partizipation in Europa	409
cc) Staatenübergreifende Partizipationschancen dank lokaler Verwurzelung	412
3. Die europäische Identität	414
4. Bürgernähe, Bürgerverantwortung und Bürgerkooperation	417
a) Bürgernähe	417
b) Bürgerverantwortung, Bürgerengagement und Bürgerkooperation	421
aa) Die Idee einer res publica Europaea	421
bb) Ein europäisches Aktivbürgertum	423
(1) Ein spezifischer status activus Europaeus?	424
(2) Das europäische Aktivbürgertum zwischen „Staat und Gesellschaft“	427
cc) Verantwortungsteilung, Bürgerkooperation	429
5. Gemeinwohlbindung und Gemeinwohlorientierung, Gemeinwohlsicherung und Gemeinwohlkonkretisierung in staatenübergreifenden Gemeinschaften	431
6. Gewaltenbalance und Funktionengliederung in staatenübergreifenden Verfassungsräumen	434
a) Die Ausgangsfrage	434
b) Zur historischen Entwicklung des Gewaltenteilungsdenkens	436
c) Funktionenteilung über staatliche Grenzen hinweg	439
d) Funktionengliederung und Machtbalance durch dezentral-kleinräumige Einheiten	440

III. Wirtschaftliche Legitimationsgründe	443
1. Die globale bzw. gesamteuropäische Perspektive	444
a) Dezentrale Wirtschaftsräume	444
b) Insbesondere: Dezentralisierung als Reaktion auf Globalisierungs- ängste	446
2. Die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit kleinräumiger Kooperationsfor- men	448
3. Ökonomie der Verwaltung	452
a) Effizienz und Gemeinwohlkonkretisierung	453
b) Die Effizienz als Rechtsprinzip	455
c) Die Effizienz grenzüberschreitender Kooperationsformen	457

Vierter Teil

**Rechtsprobleme grenznachbarschaftlicher Zusammenarbeit –
die dogmatischen Einzelfragen** 461

A. Rechtliche, insbesondere vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten grenznachbar- schaftlicher Kooperation	461
I. Von Art. 24 Abs. 1 a GG unabhängige Gestaltungsmöglichkeiten	461
1. Der völkerrechtliche Vertrag	462
a) Die „völkerrechtliche Bestimmung“ grenzüberschreitender Koope- rationsabkommen	462
b) Die Völkerrechtssubjektivität respektive die sogenannte „treaty- making power“ der Vertragspartner	465
aa) Die völkerrechtliche Vertragsfähigkeit von Gliedstaaten, ins- besondere der deutschen Länder	465
bb) Die völkerrechtliche Vertragsfähigkeit von Gemeinden, an- deren kommunalen Gebietskörperschaften und Regionen	467
c) Insbesondere: Die Vertragsschlusskompetenz der deutschen Länder im Rahmen von Art. 32 Abs. 3 GG	470
2. Der gemeinschaftsrechtliche Vertrag	473
3. Eine transnationale Vereinbarung sui generis?	475
4. Der öffentlich-rechtliche Vertrag nach nationalem Recht	478
5. Privatrechtliche Verträge	483

II. Der Gründungsvertrag und die Durchgriffsermächtigung gem. Art. 24 Abs. 1 a GG	485
1. Die Frage nach der Notwendigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages ..	485
2. Die Frage nach einer notwendigen landesverfassungsrechtlichen Grundlage der Integrationsmöglichkeit	488
a) Eine bundesverfassungsrechtliche Implementierungspflicht?	488
b) Ein allgemeiner Verfassungsvorbehalt als Voraussetzung der Hoheitsrechtsübertragung?	490
3. Die Frage nach der Notwendigkeit einer einfachgesetzlichen Grundlage	493
4. Eine Hoheitsrechtsübertragung durch Gemeinden und Gemeindeverbände	497
B. Die Übertragung von Hoheitsrechten gem. Art. 24 Abs. 1 a GG, soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind	500
C. Die präventive Bundesaufsicht, das Erfordernis der Zustimmung durch die Bundesregierung	505
D. Das Verhältnis von Art. 24 Abs. 1 a GG zu den bisherigen Formen grenznachbarschaftlicher Kooperation	508
E. Kooperative Perspektiven und verfassungsrechtliche Grenzen der Hoheitsrechtsübertragung nach Art. 24 Abs. 1 a GG	509
I. Die Hoheitsgewalt grenznachbarschaftlicher Einrichtungen, die Qualifikation ihres Rechtsregimes	509
1. Die Art der Hoheitsgewalt	509
a) Eine Strukturanalogie zu Art. 24 Abs. 1 GG?	511
b) Die Hoheitsgewalt in einer Kooperationsordnung	513
2. Das Rechtsregime, die Qualifizierung des durch grenznachbarschaftliche Einrichtungen gesetzten Rechts	516
a) Parallelen zum Europäischen Gemeinschaftsrecht?	516
b) Implikationen einer europäischen Rechtsquellenlehre	517
c) Die Idee kooperativen Rechts	520
d) Insbesondere: Einseitige grenznachbarschaftliche Einrichtungen ...	522
II. Die demokratische Legitimation der Hoheitsrechtsübertragung und der Rechtssetzungsakte bzw. Entscheidungen grenznachbarschaftlicher Einrichtungen	523
1. Legitimationsformen	526

a) Die personell-organisatorische Legitimation	526
b) Die kollektiv-personelle Legitimation	530
c) Weitere Elemente organisatorischer Legitimation	531
d) Die sachlich-inhaltliche Legitimation, autonome Legitimationsarten	533
2. Konsequenzen für Art. 24 Abs. 1 a GG: Kompensationslösungen, Mischlegitimation	535
III. Die Rechtsgebundenheit der Verwaltung, die Verwaltungskontrolle	538
1. Grundrechtsbindung und Rechtsgebundenheit der Verwaltung	539
a) Die Bindungsnotwendigkeit	539
b) Die Bindungsintensität	541
2. Fragen der Verwaltungskontrolle	542
a) Der Begriff der Kontrolle, Gestaltungsmöglichkeiten der Aufsicht bei der Gründung grenznachbarschaftlicher Einrichtungen	543
b) Kontrollvarianten und Kontrollinstrumente	547
IV. Das Erfordernis effektiven Rechtsschutzes	550
1. Ein eigenes Gemeinschaftsgericht?	551
a) Zur Frage eines originären Gemeinschaftsgerichts	551
b) Die Frage eines Schiedsgerichts	553
2. Die Frage nach der Zuständigkeit europäischer Gerichte	554
3. Der Rechtsschutz vor nationalen Gerichten eines der kooperierenden Partnerstaaten	554
a) Problemstellung	554
b) Eine gemischt-besetzte „grenznachbarschaftliche Kooperationskammer“ beim zuständigen nationalen Gericht?	557
c) Parallele Rechtswegeröffnung zu den nationalen Gerichten, Wahlmöglichkeit zugunsten des Bürgers?	557
V. Die Grenzen staatenübergreifender Kooperation aus der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG	558
VI. Die Eigenstaatlichkeit der Länder als Grenze	559
VII. Die Grenzen aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	560
VIII. Die Sprachenfrage – eine Kooperationsbarriere?	561

IX. Die Gestaltung der Außenpolitik – Chancen und Grenzen grenznachbarschaftlicher Integration	562
X. Europa als Grenze grenznachbarschaftlicher Kooperation	564
F. Regelungsmaterien im Rahmen von Gründungsvereinbarungen grenznachbarschaftlicher Einrichtungen – ein Katalog	565
(Europa-)Rechtspolitischer Ausblick und Ergebnisse der Untersuchung	568
A. Art. 24 Abs. 1 a GG – ein Modell grenznachbarschaftlicher Kooperation und seine (europa-)rechtspolitischen Konsequenzen	568
B. Wesentliche Ergebnisse der Untersuchung – eine Zusammenfassung in Thesen	579
Literaturverzeichnis	588
Sachregister	649

Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

Der Verfassungsstaat des 21. Jahrhunderts gewinnt seine Identität aus einem Geflecht internationaler und supranationaler Bindungen, aus einer Vielzahl regionaler und kommunaler Beziehungen diesseits wie jenseits staatlicher Grenzen. Kooperation, in Rechtstexten verbürgt, in der Rechtspraxis gelebt, wird zum unverzichtbaren Bestandteil seines Selbstverständnisses.¹ Dass staatenübergreifendes bzw. grenzüberschreitendes Miteinander öffentlicher Körperschaften, gliedstaatlicher, regionaler oder lokaler Verwaltungsträger gerade im konstitutionell verdichteten Europäischen Verfassungsraum² gute Tradition hat, vermag vor diesem Hintergrund kaum zu überraschen.³ Die vielgestaltigen

¹ P. Häberle, Der kooperative Verfassungsstaat (1978), in: *ders.*, Verfassung als öffentlicher Prozess, 3. Aufl. 1998, S. 407 ff.; *ders.*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, S. 177; später S. Hobe, Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, Der Staat 37 (1998), S. 521 ff.

² Begriffsprägend wirkt vor allem der von R. Bieber/P. Widmer herausgegebene Sammelband *L'espace constitutionnel européen* (Der europäische Verfassungsraum, The European Constitutional Area), 2000. Für das Europarecht im engeren Sinne der EU vgl. das Bild von einem „konstitutionellen Rahmen“, geformt aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten einerseits, den Gründungsverträgen der EU andererseits, so A. Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, Europarecht 2001, S. 143 ff., 146.

³ Eine erste Literaturliste mag als Beleg dienen: J. Witmer, Grenznachbarliche Zusammenarbeit, 1979; W. Hoppe/M. Beckmann, Juristische Aspekte einer interkommunalen Zusammenarbeit beiderseits der deutsch-niederländischen Grenze, DVBl. 1986, S. 1 ff.; Ch. J. Autexier, Rechtsgutachten, in: *Etudes et Documents du Centre d'Etudes Juridiques Francaises*, 1993, S. 17 ff., 83 ff.; K. Rennert, Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit, FS E.-W. Böckenförde, 1995, S. 199 ff., 199 (m. w. N. in Fn. 4); V. v. Malchus, Partnerschaft an europäischen Grenzen, 1975; M. Bothe, Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, AöR 102 (1977), S. 68 ff.; M. Oehm, Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit, 1982; B. Schlögel, Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, 1982; M. Mattar, Die Staats- und landesgrenzenüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion Saarland-Westpfalz-Lothringen-Luxemburg-Trier, 1983; E.G. Mayer, Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden, 1986; U. Beyerlin, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden und auswärtige Gewalt, in: A. Dittmann/M. Kilian (Hrsg.), Kompetenzprobleme der Auswärtigen Gewalt, 1982, S. 109 ff., 111 ff.; H. Ch. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, 1989, S. 8 ff. (Bestandsaufnahme zu

Formen der Zusammenarbeit sind längst zum selbstständigen Forschungsfeld avanciert und von den unterschiedlichsten Wissenschaftsdisziplinen aufbereitet.⁴ Wie auf zahlreichen anderen Feldern auch, kann die Jurisprudenz dabei keineswegs den ersten Zugriff für sich beanspruchen, sondern bleibt auf die ihr teils vorausliegenden, teils parallelen Ansätze der Kulturwissenschaften, der Politik- und Sozialwissenschaften angewiesen. Vor allem aber darf sie ihre Augen nicht vor dem Funktionswandel moderner Staatlichkeit verschließen. Die bekannten Stichworte von Globalisierung, Internationalisierung und Europäisierung skizzieren, wenngleich nur holzschnittartig und vorläufig, ein Phänomen, das sich mit dem überkommenen Theoriegebäude klassischer Staatsrechtswissenschaft nicht mehr erklären lässt. Pointiert formuliert *K. Hesse*:

„Wir leben insoweit von dem Gedankengut einer Welt, die nicht mehr die unsere ist und, wie wir immer deutlicher sehen, in den tiefen Wandlungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts ihren Untergang gefunden hat. Über ihre Grundlagen, bislang als gesichert geltende Bestandteile der Staats- und Verfassungslehre, ist die Geschichte hinweggegangen.“⁵

Diesen Mahnruf nur auf den Makrokosmos der gegenwärtig mit politischer Leidenschaft und großer juristischer Kunstfertigkeit geführten Diskussion über eine „Europäische Verfassung“⁶ zu verengen, hieße deren Prämissen zu verken-

Städte- und sonstigen kommunalen Partnerschaften), S. 30 ff. (zu grenznachbarlicher kommunaler Zusammenarbeit); *J. Schwarze*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen i. S. d. Art. 24 I a GG, FS E. Benda zum 70. Geburtstag, 1995, S. 311 ff., 311–313; *A. Beck*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen, 1995; *H.-H. Trute*, Perspektiven grenzüberschreitender Zusammenarbeit, in: H.-G. Henneke (Hrsg.), Kommunen und Europa – Herausforderungen und Chancen, 1999, S. 209 ff., 209; *O. Kannler*, Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen nach Artikel 24 Absatz 1 a des Grundgesetzes, 1999, S. 10 ff., S. 168 ff.; *Th. Lott*, Neue Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – Zugleich ein Beitrag zu Art. 24 Abs. 1 a GG, 1999; *M. Niedobitek*, Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge, 2001, S. 64 ff. Für die Schweiz: *S. Breitenmoser*, Regionalismus – insbesondere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in: D. Thürer/J.-F. Aubert/J. P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, S. 507 ff.

⁴ Für die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung siehe *J. Beck*, Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik, 1997, S. 21 ff. (zu den Methoden); darüber hinaus *P. Schmitt-Egner*, „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, in: G. Brunn/P. Schmitt-Egner (Hrsg.), Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, 1998, S. 27 ff.

⁵ *K. Hesse*, Die Welt des Verfassungsstaates – Einleitende Bemerkungen, in: M. Morlok (Hrsg.), Die Welt des Verfassungsstaates, 2001, S. 11 ff., 13.

⁶ Der Beschluss über einen Verfassungskonvent unter Leitung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Giscard d’Estaing auf dem EU-Gipfel von Laeken im Dezember 2001 markiert einen weiteren Meilenstein auf dem Weg von der wirtschaftlichen

nen. Das in Gestalt der EU, des Europarates und der OSZE sich verfassende Europa erwächst nämlich *von unten nach oben*, findet die ursprünglichsten Formen der politischen Gemeinschaftsbildung in kleinräumigen Einheiten, Gemeinden, Gebietskörperschaften, kulturgeprägten Regionen, schließlich den Ländern oder Kantonen in den Bundesstaaten.⁷ Doch handelt es sich dabei stets um *staatliche* oder *subnationale* Untergliederungen, deren Europa konstituierende Potenz noch immer *national* bedingt und *staatlich* vermittelt, in gewisser Weise *mediatisiert* erscheint und, um die zweifelhafte, aber nicht minder gebräuchliche Formel von den „Staaten als den Herren der Verträge“⁸ abzuwandeln, den verzerrenden Eindruck von den „Staaten als Herren des Verfassungsgebungsprozesses in Europa“ nicht vollständig beseitigen kann. Demgegenüber sind staatenübergreifende oder grenzüberschreitende Kooperationsformen, soweit mit eigener Rechtspersönlichkeit, gar mit eigenen Hoheitsrechten ausgestattet, stärker von aller Staatlichkeit gelöst und ein Stück weit „europaanmittelbar“. Sie entfalten originäre, Europa zugleich von unten und aus sich selbst heraus verfassende Kraft.⁹ Die Geburt einer Europäischen Verfassungsgemeinschaft aus dem Geiste der Verfassungsstaatlichkeit wird um eine entscheidende Dimension erweitert: die *konstitutionelle Verdichtung bzw. Verflechtung*¹⁰ des Europäischen Verfassungsraumes durch die bürgerintegrierenden, strukturbildenden Möglichkeiten kleinräumiger, von vorneherein jenseits staatlicher Grenzen entstehender Einheiten. Staatenübergreifende, grenzüberschreitende oder

zur politischen Gemeinschaft. Dazu SZ vom 17. Dezember 2001, S. 1, 2, 3, 4. Der Konvent kam erstmals am 28. Februar 2002 zusammen (SZ vom 28. Februar 2002, S. 9).

⁷ Zu letzteren in ihrer weltumspannenden Dimension *W. Graf Vitthum*, Gliedstaaten auf dem Globus, VBIBW, 1991, S. 241 ff.

⁸ Kritisch zu diesem Begriff *U. Everling*, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge?, FS H. Mosler, 1983, S. 173 ff.; *I. Pernice*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 23, Rn. 21; siehe aber auch *M. Heintzen*, Hierarchisierungsprozesse innerhalb des Primärrechts der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1994, S. 35 ff., 41; *J. C. Wichard*, Wer ist Herr im europäischen Haus?, EuR 1999, S. 170 ff.; zur Sicht des BVerfG *H.-P. Folz*, Kompetenzüberschreitende Akte von Organen der Europäischen Union – Die Sicht des deutschen Verfassungsrechts, in: B. Simma/C. Schulte (Hrsg.), Völker- und Europarecht in der aktuellen Diskussion, 1999, S. 19 ff., 32.

⁹ *V. v. Malchus* gibt schon 1975 seinem Buch „Partnerschaft an europäischen Grenzen“ den Untertitel „Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit“. Ihrem „Stellenwert im Prozeß der europäischen Integration“ gelten S. 72 ff.

¹⁰ Von „Verfassungsverflechtung“ spricht *R. Bieber*, Verfassungsentwicklung der Europäischen Union: Autonomie oder Konsequenz staatlicher Verfassungsentwicklung, in: P. Ch. Müller-Graff/E. Riedel (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 1998, S. 209 ff., 215; *ders.*, Der Verfassungsstaat im Gefüge europäischer und insbesondere supranationaler Ordnungsstrukturen, in: D. Thüser/J.-F. Aubert/J. P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, S. 97 ff., 98 ff., 102.