

Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

---

Band 33

# Föderalismus und Regionalismus in Deutschland, Spanien und der Europäischen Union

Von

**Kay G. Bretz**



**Duncker & Humblot · Berlin**

KAY G. BRETZ

Föderalismus und Regionalismus in Deutschland,  
Spanien und der Europäischen Union

# Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht

Herausgegeben im Auftrag des Instituts für Europäisches Wirtschaftsrecht  
der Universität Erlangen-Nürnberg  
durch Professor Dr. Karl Albrecht Schachtschneider

Band 33

# Föderalismus und Regionalismus in Deutschland, Spanien und der Europäischen Union

Von

Kay G. Bretz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät  
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg hat diese Arbeit  
im Jahre 2005 als Dissertation angenommen.

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.

n2

Alle Rechte vorbehalten  
© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0947-2452  
ISBN 3-428-11827-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die Arbeit wurde an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg im Wintersemester 2004/05 als Dissertation angenommen und mit dem von der Hermann Gutmann-Stiftung gestifteten „Promotionspreis der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg“ ausgezeichnet. Sie befindet sich auf dem Stand von Dezember 2004.

Mein erster Dank gilt Herrn Professor Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider, meinem hochgeschätzten Doktorvater. Ihm verdanke ich nicht nur mein Interesse für die Rechtswissenschaft, sondern auch die Möglichkeit, eines der spannendsten aktuellen Themen im Rahmen einer Dissertation zu erörtern. Für die wissenschaftliche und persönliche Begleitung, die aufschlußreichen Diskussionen, das stets entgegengebrachte Verständnis sowie die Ermöglichung eines einjährigen Forschungsaufenthaltes an der Universidad de Sevilla bin ich ihm zutiefst verbunden. Außerdem möchte ich mich für die Aufnahme der Schrift in diese Reihe bedanken.

Bei Herrn Professor Dr. iur. Wolfram Reiß bedanke ich mich für seine freundliche Bereitschaft, das Zweitgutachten zu verfassen.

Weiterhin möchte ich allen Mitarbeitern und Doktoranden des Lehrstuhls, insbesondere Frau Dr. Angelika Emmerich-Fritsche und Frau Else Hirschmann, meinen Dank für die wissenschaftlichen Gespräche und einzigartige Hilfsbereitschaft aussprechen.

Mein besonderer Dank gilt meiner Großmutter (Inge Hallmen) sowie meiner Patentante und meinem Onkel (Irmgard und Kurt Kotschy) für ihre großzügige Unterstützung. Ebenso bedanke ich mich bei meinen Eltern für alles, was sie für mich getan haben, vor allem für die zeitaufwendigen Korrekturarbeiten. Auch bei meinen Großeltern (Augustine und Walter Bretz) möchte ich mich bedanken.

Die vielfältige fachliche und technische Unterstützung von Dominique Eggstein, Christl Gierse, Gregor Hönscheid, Katharina Kotschy, Jakob Maurenbrecher, Anne Meier, Ulli Moog, Ole Mörk, Ralph Oehler, Horst Rampelt, Julia Trabado García und ihrer Familie sowie Michael Wirges vereinfachte die Erstellung dieser Arbeit.

Nürnberg, Februar 2005

*Kay G. Bretz*



# Inhaltsübersicht

<b>I. Einführung</b> .....	27
1. Problemstellung .....	27
2. Zielsetzung .....	31
3. Vorgehensweise .....	32
<b>II. Grundlagen des Föderalismus und Regionalismus</b> .....	36
1. Staatlichkeit in der Republik .....	36
2. Föderalismus und Regionalismus als Strukturprinzipien gesellschaftlicher Organisationsformen .....	41
3. Typisierte Ausprägungen staatlicher Organisation .....	61
<b>III. Ausprägung des Föderalismus im deutschen Bundesstaat</b> .....	85
1. Staatliche Ebenen Bund, Länder und Kommunen .....	85
2. Kritische Aspekte der Aufgaben- und Befugnisabgrenzung .....	107
3. Ungeschriebenes Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens .....	125
4. Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder: Bundesaufsicht, Bundeszwang und Bundesintervention .....	129
5. Föderale Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht .....	131
6. Zusammenfassende Kritik der unechten Bundesstaatlichkeit Deutschlands ...	133
<b>IV. Regionalistische Prägung der spanischen Verfassungsstruktur</b> .....	138
1. Historischer Abriss der Territorialordnung .....	139
2. Rechtsnatur der Autonomen Gemeinschaften, Provinzen und Gemeinden .....	142
3. Verteilung von Aufgaben und Befugnissen zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften .....	152
4. Kooperation und Koordination .....	158
5. Finanzverfassung .....	164
6. Staatsaufsicht, Intervention und Staatszwang .....	168

7. Verfassungsgerichtsbarkeit bei Streitigkeiten zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften .....	169
8. Spanischer Regionalismus und bundesstaatlicher Föderalismus .....	171
<b>V. Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union .....</b>	<b>179</b>
1. Konzeption der Europäischen Union als nicht-existentieller Bundesstaat .....	180
2. Freiheitsdogmatische Begründung europäischer Bundesstaatlichkeit .....	200
3. Vom vertraglichen zum verfassten Bundesstaat .....	217
<b>VI. Perspektiven der deutschen Bundesstaatlichkeit in der EU .....</b>	<b>240</b>
1. „Heillose Komplikation“ eines Bundesstaates im Bundesstaat? .....	242
2. Garantie deutscher Bundesstaatlichkeit durch begrenzte Zuständigkeitsübertragung .....	248
3. Sicherung der nationalen Verfassungsstruktur durch europarechtliche Normen und Prinzipien .....	259
4. Prüfung des erreichten Integrationsstandes .....	279
5. Kompensation der Länderentstaatlichung durch Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung? .....	295
6. Rechtsschutz gegen Entstaatlichung .....	309
<b>VII. Rezentralisierung Spaniens im europäischen Integrationsprozess? .....</b>	<b>319</b>
1. Rechte der Autonomen Gemeinschaften bei Setzung von primärem Unionsrecht .....	320
2. Teilhabe der Autonomen am Vollzug von Rechtsakten der Union .....	326
3. Konferenz über EG-Angelegenheiten als Institution des kooperativen Regionalismus .....	333
4. Wandel oder Verlust der Autonomiestaatlichkeit? .....	346
<b>VIII. Regionalismus und Föderalismus im Europa der Regionen .....</b>	<b>353</b>
1. Region als Rechtsbegriff in der Europäischen Union .....	354
2. Direkte Mitwirkung der Regionen an der Willensbildung in der Europäischen Union .....	358
3. Wechselwirkungen zwischen Regionalismus und Föderalismus .....	372
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>379</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>444</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einführung</b> .....	27
1. Problemstellung .....	27
2. Zielsetzung .....	31
3. Vorgehensweise .....	32
<b>II. Grundlagen des Föderalismus und Regionalismus</b> .....	36
1. Staatlichkeit in der Republik .....	36
a) Staat als Gemeinwesen der Freiheit .....	36
b) Unterscheidung von funktionaler und existentieller Staatlichkeit und Staatsqualität .....	38
c) Prinzip der kleinen Einheit .....	40
2. Föderalismus und Regionalismus als Strukturprinzipien gesellschaftlicher Organisationsformen .....	41
a) Föderalismus .....	41
aa) Ursprung und Begriff .....	41
bb) Ausprägungsformen .....	42
cc) Abgrenzung des Föderalismus von verwandten Konzepten .....	45
dd) Föderalismus als Verwirklichung des allgemeinen Willens .....	47
ee) Beziehung zum Subsidiaritätsprinzip .....	48
b) Regionalismus .....	51
aa) Abgrenzung der Region .....	52
(1) Allgemeine Erwägungen .....	52
(2) Abgrenzung statistischer territorialer Einheiten (NUTS) .....	53
(3) Legaldefinitionen der Region .....	54
bb) Konstitutionsbedingungen des Regionalismus .....	55
cc) Heterogene Erscheinungsformen des Regionalismus .....	57
dd) Beziehung zum Föderalismus .....	58
3. Typisierte Ausprägungen staatlicher Organisation .....	61
a) Bundesstaat .....	62
aa) Inexistenz einer allgemeinen Bundesstaatslehre .....	62

bb) Kennzeichnende Elemente echter und unechter Bundesstaatlichkeit ...	64
(1) Der echte (funktionale oder existentielle) Bundesstaat .....	65
(2) Der unechte Bundesstaat .....	66
cc) Konstitution mehrerer Staaten in einem Territorium als Problematik der Souveränitätslehren .....	67
dd) Bundesstaatliche Ordnungsmodelle .....	70
ee) Freiheitsverwirklichung als Rechtfertigung von Bundesstaatlichkeit ...	73
(1) Schutz des politischen Eigenlebens .....	73
(2) Unterstützung der Teilung der Staatsgewalt .....	75
b) Staatenbund .....	78
c) Einheitsstaat .....	82
<b>III. Ausprägung des Föderalismus im deutschen Bundesstaat .....</b>	<b>85</b>
1. Staatliche Ebenen Bund, Länder und Kommunen .....	85
a) Abriss der historischen Entwicklung zum Bundesstaat .....	85
b) Existentielle Länderstaatsqualität .....	88
aa) Verfassungshoheit der Länder .....	89
bb) Garantie eines Hausguts eigener Aufgaben .....	93
cc) Sicherstellung finanzieller Unabhängigkeit durch die Finanzverfassung .....	95
c) Bestand von Bund und Ländern .....	97
aa) Unabänderlichkeit des Bundesstaatsprinzips durch Art. 79 Abs. 3 GG .....	98
bb) Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 GG .....	99
cc) Sezessionsrecht .....	101
d) Stellung und Bedeutung der Kommunen .....	103
aa) Rechtsnatur der Kommune .....	103
bb) Kommunale Selbstverwaltung .....	104
cc) Finanzhoheit .....	106
2. Kritische Aspekte der Aufgaben- und Befugnisabgrenzung .....	107
a) Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern .....	108
aa) Legislative (Abschnitt VII GG) .....	108
(1) Gesetzgebung durch die Länder .....	108
(2) Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes .....	109
bb) Exekutive (Abschnitt VIII GG) .....	111
cc) Judikative (Abschnitt IX GG) .....	112

b)	Bundesrat als föderatives Organ im Gesetzgebungsverfahren .....	113
aa)	Charakteristika des Bundesratsprinzips .....	113
bb)	Zustimmungssystem des parteienstaatlichen Bundesrates .....	114
c)	Kooperativer und kompetitiver Föderalismus .....	117
aa)	Exekutivföderalismus auf der „dritten Ebene“ .....	117
bb)	Gemeinschaftsaufgaben auf der „vierten Ebene“ .....	119
cc)	Unitarisierung oder Zentralismus? .....	119
dd)	Ablösung durch Wettbewerbsföderalismus? .....	120
d)	Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung .....	123
3.	Ungeschriebenes Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens .....	125
a)	Normative Begründung .....	125
b)	Funktion, Wirkung und Würdigung .....	127
4.	Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder: Bundesaufsicht, Bundeszwang und Bundesintervention .....	129
5.	Föderale Streitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht .....	131
6.	Zusammenfassende Kritik der unechten Bundesstaatlichkeit Deutschlands ...	133
a)	Zusammenhang zwischen Föderalismus und Bundesstaatsprinzip unter dem Grundgesetz .....	134
b)	Perspektiven .....	135
<b>IV.</b>	<b>Regionalistische Prägung der spanischen Verfassungsstruktur .....</b>	<b>138</b>
1.	Historischer Abriss der Territorialordnung .....	139
a)	Verfassungsentwurf einer Bundesrepublik .....	140
b)	Regionalisierung in der Zweiten Republik .....	141
2.	Rechtsnatur der Autonomen Gemeinschaften, Provinzen und Gemeinden .....	142
a)	Verfassungsrechtliche Strukturprinzipien des Art. 2 CE .....	142
aa)	Prinzip der Einheit .....	143
bb)	Prinzip der Autonomie .....	144
b)	Wege zur Autonomie .....	145
c)	Wesen der Autonomen Gemeinschaften .....	148
aa)	Autonomiestatute als Teil des „Blocks der Verfassungsmäßigkeit“ ....	148
bb)	Fehlende Verfassungshoheit .....	149
cc)	Fehlende existentielle Staatsqualität der Autonomen Gemeinschaften	150
d)	Status der Provinzen und Gemeinden .....	151

3. Verteilung von Aufgaben und Befugnissen zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften .....	152
a) Grundlegende Aspekte und Prinzipien .....	152
b) Rechtsbegriff der „ausschließlichen Zuständigkeit“ im spanischen Verfassungsrecht .....	154
c) Verteilung der Staatsfunktionen .....	155
d) Ungleichheit der Gebietskörperschaften .....	156
aa) Erklärungsansätze der „Asymmetrien“ .....	156
bb) Vergleich mit dem deutschen Bundesstaat .....	157
4. Kooperation und Koordination .....	158
a) Verfassungsprinzip der Zusammenarbeit .....	158
b) Das System der Sektorkonferenzen .....	161
c) Begrenzte Mitwirkung der Regionen an der Willensbildung des Gesamtstaates durch den Senat .....	161
5. Finanzverfassung .....	164
a) Reguläres System .....	165
b) Foralregime .....	167
6. Staatsaufsicht, Intervention und Staatszwang .....	168
7. Verfassungsgerichtsbarkeit bei Streitigkeiten zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften .....	169
8. Spanischer Regionalismus und bundesstaatlicher Föderalismus .....	171
a) Ähnlichkeiten mit der deutschen Bundesstaatlichkeit .....	173
b) Verfassungsrechtliche Möglichkeit und parteipolitische Durchsetzbarkeit einer Föderalisierung Spaniens .....	174
<b>V. Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union .....</b>	<b>179</b>
1. Konzeption der Europäischen Union als nicht-existentieller Bundesstaat .....	180
a) Institutionelle und funktionelle Unionsstaatlichkeit .....	180
aa) Staatliche Elemente .....	180
bb) Rangverhältnis zwischen Unionsrechts und nationalem Recht .....	181
(1) Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs .....	181
(2) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	183
cc) Klassifizierungsprobleme .....	186
dd) Legitimation der Staatlichkeit .....	188
(1) Gemeinschaftliche Ausübung der Staatsgewalt in der Europäischen Union .....	188
(2) Ablehnung dualistischer Europarechtslehren .....	189

b) Verfasstheit durch Gemeinschaftsverträge .....	191
aa) Grundlegende Aspekte einer republikanischen Verfassungslehre .....	191
(1) Verfassung und Verfassungsgesetz .....	191
(2) Verfassung und Staat .....	193
bb) Verfassungseigenschaft der europäischen Verträge .....	194
(1) Funktionale Verfassung der Union .....	194
(2) Verfassung eines nicht-existentiellen Staates .....	196
c) Staatsform .....	197
2. Freiheitsdogmatische Begründung europäischer Bundesstaatlichkeit .....	200
a) Föderalismus freier Staaten .....	200
aa) Europäische Republik der Republiken .....	200
bb) Grundelemente einer materiellen europäischen Bundesstaatslehre .....	201
cc) Ständige Freiwilligkeit .....	203
b) Attribution von Staatlichkeit .....	203
aa) Prinzip der begrenzten Ermächtigung .....	204
bb) Existentielle Staatlichkeit im funktionalen Unionsstaat .....	206
c) Konstitution eines existentiellen europäischen Staates .....	208
aa) Handlungsbeschränkung der nationalen Amtswalter .....	208
(1) Deutschland .....	208
(2) Spanien .....	211
bb) Europäischer pouvoir constituant .....	213
cc) Institutionelle Voraussetzung eines existentiellen Unionsstaates .....	214
(1) Sozialunion .....	215
(2) Echter europäischer Parlamentarismus .....	216
3. Vom vertraglichen zum verfassten Bundesstaat .....	217
a) Verworfenen Verfassungsentwürfe des Europäischen Parlaments .....	218
b) Einberufung des Konvents zur Zukunft Europas .....	220
aa) Konventsauftrag im Post-Nizza-Prozess .....	220
bb) Zusammensetzung .....	221
cc) Aufgaben .....	223
c) Konventsentwurf eines „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ .....	224
aa) Defizitäre Arbeitsweise des Konvents .....	224
bb) Geringer Einbezug der Öffentlichkeit .....	226
cc) Überschreitung des Mandats von Laeken .....	227
d) Einigung der Regierungskonferenz und Hürden bis zum In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages .....	228

e)	Vorgesehene Neuerungen durch den Verfassungsvertrag .....	231
aa)	Weg zu einer Verfassung der Bürger .....	231
bb)	Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten .....	232
cc)	Vereinfachung der Handlungsinstrumente .....	233
dd)	Demokratie, Transparenz und Effizienz .....	233
ee)	Föderalismus in der „neuen“ Europäischen Union .....	235
	(1) Integration „von oben“ – Vorbereitung eines existentiellen Bundesstaates .....	235
	(2) Vom „Herrn der Verträge“ zum „Interessenten an der Verfassung“ .....	236
<b>VI.</b>	<b>Perspektiven der deutschen Bundesstaatlichkeit in der EU .....</b>	<b>240</b>
1.	„Heillose Komplikation“ eines Bundesstaates im Bundesstaat? .....	242
a)	Setzen von primärem Gemeinschaftsrecht .....	243
b)	Vollzug des Gemeinschaftsrechts .....	244
2.	Garantie deutscher Bundesstaatlichkeit durch begrenzte Zuständigkeitsübertragung .....	248
a)	Staatsqualität der Länder .....	248
aa)	Sicherung der grundgesetzlichen Substanz .....	249
	(1) Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG .....	249
	(2) Maßstab zur Bestimmung des „Hausguts“ .....	251
	(a) Quantitativer Ansatz .....	251
	(b) Qualitativer Ansatz .....	252
	(c) Funktionaler Ansatz .....	253
bb)	Struktursicherungsklausel .....	254
	(1) Föderative Grundsätze .....	255
	(2) Grundsatz der Subsidiarität .....	256
b)	Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen .....	256
aa)	Art. 79 Abs. 3 GG .....	257
bb)	Wesensgrundsatz des Grundgesetzes .....	258
cc)	Struktursicherungsklausel .....	259
3.	Sicherung der nationalen Verfassungsstruktur durch europarechtliche Normen und Prinzipien .....	259
a)	Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten .....	260
b)	Unionstreue .....	261
aa)	Normative Grundlegung einer europäischen Treuepflicht .....	261
	(1) Begründung einer auf Art. 10 EGV gestützten Gemeinschaftstreue .....	261
	(2) Begründung einer ungeschriebenen Unionstreue .....	262

bb)	Allgemeine Wirkungsweise der Unionstreue .....	263
cc)	Beitrag der Unionstreue zur Achtung der deutschen Bundesstaatlichkeit .....	264
c)	Subsidiaritätsprinzip .....	265
aa)	Dogmatische Grundzüge .....	265
bb)	Anwendungsbedingungen .....	266
(1)	Fehlender Zuständigkeitskatalog .....	267
(2)	Erforderlichkeit .....	267
(3)	Effizienzkriterium .....	268
cc)	Wirkung .....	268
dd)	Änderungen durch den Verfassungsvertrag .....	271
(1)	Einbezug der regionalen und kommunalen Ebene .....	272
(2)	Frühwarnmechanismus und Rechtsschutz .....	272
d)	Zuständigkeitsabgrenzung .....	274
aa)	Forderung eines Zuständigkeitskataloges .....	274
bb)	Systematisierung der Zuständigkeiten im Verfassungsvertrag .....	275
cc)	Bedeutung für Länder- und Kommunalstaatlichkeit .....	276
e)	Gemeinschaftsrechtliche kommunale Selbstverwaltung .....	278
4.	Prüfung des erreichten Integrationsstandes .....	279
a)	Kulturpolitik .....	280
aa)	Bildung .....	281
bb)	Rundfunk .....	284
b)	Kommunalwahlrecht .....	285
c)	Regionale Strukturpolitik .....	285
d)	Daseinsvorsorge .....	287
e)	Finanzhoheit .....	290
f)	Prüfungsergebnis .....	291
aa)	Beeinträchtigung der Länderstaatlichkeit .....	291
bb)	Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung .....	293
5.	Kompensation der Länderentstaatlichung durch Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung? .....	295
a)	Zuleitungsverfahren des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen (1957) .....	296
b)	Länderbeteiligungsverfahren (1979) .....	296

c) Bundesratsverfahren des EEAG (1986) .....	297
d) Grundgesetzänderung vom 21. 12. 1992 .....	298
aa) Gestufte Mitwirkungsrechte .....	300
(1) Verpflichtung der Berücksichtigung (Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG) .....	300
(2) Verpflichtung der maßgeblichen Berücksichtigung (Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG) .....	301
(3) Aufgabenwahrnehmung durch Vertreter der Länder (Art. 23 Abs. 6 GG) .....	304
bb) Europakammer des Bundesrates .....	305
e) Kompensationswirkung .....	306
6. Rechtsschutz gegen Entstaatlichung .....	309
a) Wahrung des Gemeinschaftsrechts durch Europäischen Gerichtshof .....	310
aa) Gerichtsverfahren gegen Zuständigkeitsusurpation .....	310
bb) Integrationsfreundliche Rechtsprechungspraxis .....	312
b) Bundesverfassungsgericht als Hüter der deutschen Verfassung .....	314
aa) Verfassungswidriges Primärrecht .....	314
bb) Verfassungswidriges Sekundärrecht .....	315
cc) Die Zukunft des Bundesstaatsprinzips .....	318
<b>VII. Rezentralisierung Spaniens im europäischen Integrationsprozess? .....</b>	<b>319</b>
1. Rechte der Autonomen Gemeinschaften bei Setzung von primärem Unionsrecht .....	320
a) Befugnis und Grenzen der Zuständigkeitsübertragung .....	320
b) Übertragbarkeit von Aufgaben und Befugnissen der Autonomen Gemeinschaften .....	322
c) Verfassungsrechtliche Mitwirkungsrechte der Autonomen Gemeinschaften .....	323
aa) Initiativrechte .....	325
bb) Rechte im Willensbildungsprozess .....	325
2. Teilhabe der Autonomen am Vollzug von Rechtsakten der Union .....	326
a) Verteilung von Aufgaben und Befugnissen im Autonomiestaat .....	327
b) Staatliche Kontrollmechanismen zur Vermeidung und Ahndung von Verletzungen des Gemeinschaftsrechts .....	330
3. Konferenz über EG-Angelegenheiten als Institution des kooperativen Regionalismus .....	333
a) Geschichte und Rechtsgrundlage .....	333

b) Zusammensetzung und Aufgaben .....	335
c) Beschlussfassung und Rechtswirkung .....	336
d) Vereinbarung über die interne Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften über die Sektorkonferenzen vom 30. 11. 1994 .....	338
aa) Abgestuftes System der Mitwirkung bei der Willensbildung (fase ascendente) .....	339
bb) Regelungen über den Vollzug (fase descendente) .....	341
e) Ergänzung des Multilateralismus durch Bilateralismus .....	342
f) Würdigung des Systems der Konferenzen .....	343
4. Wandel oder Verlust der Autonomiestaatlichkeit? .....	346
a) Bestandsschutz des Autonomieprinzips in der europäischen Integration ...	347
b) Rechtsschutz der Autonomen Gemeinschaften .....	349
c) Beitrag des Kooperationsprinzips zur Verhinderung einer Rezentralisierung .....	351
<b>VIII. Regionalismus und Föderalismus im Europa der Regionen .....</b>	<b>353</b>
1. Region als Rechtsbegriff in der Europäischen Union .....	354
a) Bestimmungen des Europarechts .....	354
b) Regionen in Deutschland und Spanien .....	356
2. Direkte Mitwirkung der Regionen an der Willensbildung in der Europäischen Union .....	358
a) Zusammensetzung staatlicher Delegationen .....	358
aa) Länderbeobachter .....	358
bb) Regionalvertreter in Gremien seit Maastricht .....	359
b) Individuelle Beteiligung durch Büros in Brüssel .....	361
aa) Geschichte und Aufgaben .....	361
bb) Nebenaußenpolitik der Länder? .....	362
cc) Urteil des spanischen Verfassungsgerichts zu dem baskischen Büro ...	363
c) Kollektive Mitwirkung durch den Ausschuss der Regionen .....	364
aa) Zusammensetzung .....	365
bb) Aufgaben und Befugnisse .....	367
cc) Mäßige Stärkung durch den Verfassungsvertrag .....	368
d) Kritik und Perspektiven regionaler Beteiligung .....	369

3. Wechselwirkungen zwischen Regionalismus und Föderalismus .....	372
a) Staatliche Strukturen eines sich vereinigenden Europas – eine Zusammenfassung .....	372
b) Vereinbarkeit von Föderalismus und Regionalismus – ein Fazit .....	376
c) Gestaltung der unvollendeten Rechtsstruktur der Europäischen Union – ein Ausblick .....	378
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>379</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>444</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
ADCP	Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
a. F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht
Anh.	Anhang
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
Az.	Aktenzeichen
BayBezO	Bayerische Bezirksordnung
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayLKrO	Bayerische Landkreisordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf	Bayerische Verfassung
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (amtliche Sammlung)
BbgVerf	Brandenburgische Verfassung
Bd.	Band
BelgVerf	Belgische Verfassung
BerlVerf	Berliner Verfassung
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHSK	Beiträge zur historischen Sozialkunde
BLV	Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 EUZBLG
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz

BNG	Bloque Nacionalista Galego
BOE	Boletín Oficial del Estado (Spanisches Amtsblatt)
BRat	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BremVerf	Bremer Verfassung
BSP	Bruttosozialprodukt
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BvR	Bundesverfassungsgerichtliche Rechtssache
BVSE	Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft
BWVerf	Verfassung von Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (Konferenz für Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Europäischen Gemeinschaften)
CCAA	Comunidades Autónomas (Autonome Gemeinschaften)
CDP	Cuadernos de Derecho Público
CE	Constitución Española (Spanische Verfassung)
CIG	Conferencia Internacional Gubernamental (Internationale Regierungskonferenz)
CiU	Convergència i Unió
CMLR	Common Market Law Review
CPE	Constitutional Political Economy
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe; dieselben
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DSWR	Datenverarbeitung, Steuer, Wirtschaft, Recht
DTC	Dictamen del Tribunal Constitucional (Erklärung des spanischen Verfassungsgerichts)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv (Zeitschrift)
EEAG	Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte

EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EinigungsV	Einigungsvertrag
EJLE	European Journal of Law and Economics
EJPR	European Journal of Political Research
EKC	Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung
ELR	European Law Review
EP	Europäisches Parlament
EPL	European Public Law
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ErwG	Erwägungsgrund
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (Baskenland und Freiheit)
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVP-CD	Europäischen Volkspartei / Christdemokraten
EVVE	Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
f.; ff.	folgende; fortfolgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FJ	fundamento jurídico (Erwägungsgrund)
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GeschO	Geschäftsordnung

GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GLJ	German Law Journal
GS	Gedächtnisschrift
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
HbgVerf	Hamburger Verfassung
Herv. d. Verf.	Hervorhebung des Verfassers
Herv. i. Orig.	Hervorhebung im Original
Herv. teilw. i. Orig.	Hervorhebung teilweise im Original
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Litverz.)
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (Litverz.)
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Erscheinen
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
L	Lernbogen (Litverz.)
Lfg.	Lieferung
lit.	littera
Litverz.	Literaturverzeichnis
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LO	Ley Orgánica (Organgesetz)
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (Organgesetz über die Harmonisierung des Autonomieprozesses)

LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Organengesetz über die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften)
LOTG	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Organengesetz über das Verfassungsgericht)
LT	Landtag
m. a. W.	mit anderen Worten
Mio.	Millionen
MVVerf	Verfassung von Mecklenburg Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
N.E.	Neuva Época (neue Folge)
N.F.	neue Folge
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NUTS	nomenclatures des unités territoriales statistiques
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o. S.	ohne Seitenangabe
o. V.	ohne Verfasser
PartIntCCAA	Acuerdo sobre la Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales (Vereinbarung über die interne Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften in Gegenständen der Europäischen Gemeinschaften über das der Sektorkonferenzen)
PJSZ	Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PrEuro	Protokoll betreffend die Euro-Gruppe
PrNatParl	Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union
PrStimmgew	Protokoll über die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmgewichtung im Europäischen Rat und Ministerrat
PrSubsVerh	Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Anhang zum Verfassungsvertrag)
PSC	Partido Socialista Catalán
PSOE	Partido Socialista Obrero España
PVS	Politische Vierteljahresschrift

RAndAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
RAragAP	Revista Aragonesa de Administración Pública
RDCE	Revista de Derecho Comunitario Europeo
RDDP	Revista del Departamento de Derecho Político
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RDP	Revista de Derecho Político
REA	Revista de Estudios Autonómicos
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
REP	Revista de Estudios Políticos
RER	Revista de Estudios Regionales
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhPfVerf	Verfassung von Rheinland-Pfalz
RIE	Revista de Instituciones Europeas
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RJN	Revista Jurídica de Navarra
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RuP	Recht und Politik
RVAP	Revista Vasca de Administraciones Públicas
S.	Satz; Seite
SachAnhVerf	Verfassung von Sachsen Anhalt
SachVerf	Sächsische Verfassung
sc.	scilicet
SchlHoLS	Schleswig-Holsteiner Landessatzung
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
Sp.	Spalte
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
Spstr.	Spiegelstrich
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional (Urteil des spanischen Verfassungsgerichts)
StenBer.	Stenographischer Bericht
SZ	Süddeutsche Zeitung

teilw.	teilweise
ThüVerf	Thüringer Verfassung
u. a.	und andere; unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
übers.	übersetzt
UCD	Unión de Centro Democrático
UN	Vereinte Nationen
unver.	unverändert
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v.	vom, von
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VRE	Versammlung der Regionen Europas
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VZSR	Verfassung der Zweiten Spanischen Republik
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfPar	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht
ZgStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften



# I. Einführung

## 1. Problemstellung

Die 25 EU-Mitgliedstaaten sind auf dem Weg, durch eine gemeinsame Verfassung die europäische Integration auf eine neue konstitutionelle Grundlage zu stellen. Der von einem Konvent unter dem Vorsitz von *Valéry Giscard d'Estaing* entworfene „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“ (EVVE)<sup>1</sup> wurde am 18. 07. 2003 in seiner vollständigen Fassung dem Europäischen Rat überreicht. Am 29. 10. 2004 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der EU und der Beitrittsanwärter Bulgarien, Rumänien, Kroatien und der Türkei den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE)<sup>2</sup> auf dem Kapitolhügel in Rom, nachdem die Regierungskonferenz unter irischer Ratspräsidentschaft einen Konsens am 18. 06. 2004 errang<sup>3</sup>. Auch wenn im Zuge des vor kurzem begonnenen Ratifikationsprozesses noch nicht absehbar ist, ob und wann der Verfassungsvertrag in Kraft tritt, stellen sich bereits aufgrund des gegenwärtigen Standes der Verfassungsgebung eine Reihe grundlegender rechtswissenschaftlicher Fragen. Zusätzlich zu dem eigentlichen Regelungsgehalt gilt es vor allem den rechtlichen Status einer Europa-Verfassung innerhalb des bestehenden europäischen Rechtsgefüges zu bestimmen. Als höchststrangig positiver, unionsweit geltender Gesetzestext fügt sich die EU-Verfassung bei Inkrafttreten in die verfassungsrechtliche Ordnung jedes Mitgliedstaates ein und hat folglich Auswirkungen auf die etablierten Verfassungsstrukturen der Vertragspartner.

Nach den als gescheitert betrachteten Bemühungen des Regierungsgipfels von Nizza<sup>4</sup> soll die Verfassung nicht nur als nächster weitreichender Integrationsschritt, sondern als Meilenstein eines „nunmehr geeinten Europas“<sup>5</sup> gelten. Die europäische Integration schreitet unbeirrt fort, wobei die Finalität, das Wohin weiterhin offen bleibt. Getragen wird die Union durch einen Föderalismus, der die Selbstständigkeit der Nationen in der einheitsstiftenden Verbindung bewahrt. Im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten beruht sie nicht auf dem Willen eines eigenständigen

---

<sup>1</sup> ABIEG Nr. C 169 v. 18. 07. 2003.

<sup>2</sup> ABIEG Nr. C 310 v. 16. 12. 2004.

<sup>3</sup> CIG 86/04.

<sup>4</sup> Zwar trat der Verträge von Nizza zum 01. 02. 2003 in Kraft, jedoch gelten die Änderungen aufgrund der EU-Erweiterung zum 01. 05. 2004 als nicht weitreichend genug; *T. Wiedmann*, Anmerkungen zum Vertrag von Nizza, JuS 41 (2001), S. 851; *E. Pache/F. Schorkopf*, Der Vertrag von Nizza, NJW 54 (2001), S. 1377.

<sup>5</sup> 2. ErwG Präambel VVE.

pouvoir constituant<sup>6</sup>. Es stellt sich die Frage, inwieweit ein etwaiger durch ein eigenes Unionsvolk im anspruchsvollen Sinne<sup>7</sup> begründeter Unionsstaat rechtmäßig und mit geltenden Verfassungsprinzipien wie dem Prinzip der kleinen Einheit vereinbar wäre. Kleine Einheiten sind *conditio sine qua non* der Freiheit<sup>8</sup>. Insbesondere ist zu prüfen, ob und auf welche Weise ein derartiger Unionsstaat noch eine effektive Mitwirkung der Menschen an der Willensbildung gewährleisten könnte, d. h. noch rechtsstaatlich, vor allem demokratisch wäre. Als weiteres grundsätzliches Problem der rechtswissenschaftlichen Erörterung stellt sich das Festhalten an dem überkommenen Begriffspaar Bundesstaat und Staatenbund heraus, das durch seine liberalistische Prägung und das Festhalten an dem *Jellinek'schen* Kriterium der Souveränität nicht die Strukturen eines freiheitlich konzipierten Gemeinwesens zu erklären vermag<sup>9</sup>. Wird die Europäische Union als Gebilde *sui generis*<sup>10</sup> oder Staatenverbund<sup>11</sup> charakterisiert, so sind dies Verlegenheitsformeln. Vielmehr ist eine adäquate Terminologie zu entwerfen.

Die fortschreitende europäische Integration mit der einhergehenden Erweiterung der Unionszuständigkeiten erweist sich als Gefahr für den deutschen Föderalismus. Deutschland ist gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ein Bundesstaat, d. h. ein Staat bestehend aus Ländern mit originärer Staatsqualität<sup>12</sup>. Lange Zeit war Deutschland der einzige EU-Mitgliedstaat mit einer bundesstaatlichen Verfassung. Durch die Föderalisierung Belgiens 1993<sup>13</sup> und den Beitritt der Bundesrepublik Österreich im Jahr 1995 sind es mittlerweile drei. An die Staatsqualität der Gliedstaaten sind stets substantielle Selbstentscheidungsrechte geknüpft, so dass neben der so ge-

---

<sup>6</sup> P. Kirchhof, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR), Bd. VII, 1992, § 183, Rdn. 54, 62; J.-P. Jacqué, Der Vertrag über eine Verfassung für Europa: Konstitutionalisierung oder Vertragsrevision?, EuGRZ 31 (2004), S. 554 f.

<sup>7</sup> „Der Unions-Vertrag begründet ... keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat“; BVerfGE 89, 155 (188). So auch K. A. Schachtschneider, Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der Europäischen Union, in: W. Blomeyer / K. A. Schachtschneider (Hrsg.), Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, 1995, S. 136.

<sup>8</sup> K. A. Schachtschneider, Rechtsstaatlichkeit als Grundlage des inneren und äußeren Friedens, in: Mut zur Ethik, 2002, S. 70 ff., 73.

<sup>9</sup> G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 762 ff., 769 ff.

<sup>10</sup> BVerfGE 22, 293 (296): „eine im Prozeß fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art“; siehe auch R. Hrbek, Föderalismus *sui generis*, ZSE 1 (2003), S. 430 ff.

<sup>11</sup> BVerfGE 89, 155 (181, 183 ff., 188, 190, 207, 212). Grundlegend siehe P. Kirchhof, HStR, Bd. VII, § 183, Rdn. 68 f.

<sup>12</sup> BVerfGE 34, 9 (19). I. d. S. auch Kirchhof, der von einer „originären hoheitlichen Gestaltungsmacht und Gesetzgebungsbefugnis der Länder“ spricht; *ders.*, HStR, Bd. VII, § 183, Rdn. 61.

<sup>13</sup> Am 08. 05. 1993 wurden die am 23. 04. 1993 durch das Parlament verabschiedeten Verfassungsänderungen rechtskräftig, durch die der Übergang vom Zentral- zum Bundesstaat vollzogen wurde.

nannten „Staatswerdung Europas“<sup>14</sup> auch eine andauernde, wenn auch schleichende Aufgabenaushöhlung das Ende deutscher Bundesstaatlichkeit bedeuten kann. Zu der Verringerung der Länderaufgaben durch den umfangreichen Rückgriff auf konkurrierende Gesetzgebung durch den Bund tritt der Verlust von Zuständigkeiten an die Union, so dass insgesamt die Erosion von Legislativbefugnissen der Länder an die verfassungsrechtlich gezogene Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG stößt. Dieser erklärt das Bundesstaatsprinzip für unabänderlich und entzieht es dadurch dem Zugriff durch den *pouvoir constitué*<sup>15</sup>. Es ist zu prüfen, inwieweit die deutsche Bundesstaatlichkeit mit europäischer Staatlichkeit vereinbar ist und der verfassungsrechtliche verankerte Schutz die notwendige Effektivität entfaltet, um die Länder vor dem befürchteten Bedeutungsverlust zu bewahren. Als Ausgleich der Zuständigkeitsverluste der Länder wird insbesondere die Ausweitung der Befugnisse des Bundesrates dargestellt, dessen Funktionsweise nunmehr selbst in der Kritik steht und neben der bundesstaatlichen Zuständigkeitsverteilung und den Finanzbeziehungen durch die Ende 2003 eingesetzte „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur bundesstaatlichen Ordnung“ überprüft wird. Es gilt zu bestimmen, ob die Gewährung von Beteiligungsrechten als Kompensation der abgegebenen Selbstentscheidungsrechte angesehen werden können oder ob es den Partizipationsrechten an Gleichwertigkeit fehlt.

Die Zuständigkeitsaushöhlung im Zuge der europäischen Integration ist auch für regionale Gebietskörperschaften nicht-bundesstaatlich organisierter Nationen ein ungelöstes Problem. Da diese Regionen keine Gliedstaaten sind, droht ihnen, anders als den Ländern, keine Entstaatlichung. Allerdings sehen sie ihre Selbstverwaltungsrechte schwinden, die nicht selten in langwierigen regionalistischen Verhandlungsprozessen dem Zentralstaat abgerungen wurden<sup>16</sup>. Dieses ist auch in Spanien mit seiner regionalistisch geprägten Verfassungsordnung der Fall. Unter der jahrzehntelangen Diktatur *Francos* (1939–1975) war keine regionale Selbstverwaltung zugelassen, die Katalonien und dem Baskenland in der Zweiten Republik gewährten Autonomierechte wurden wieder entzogen und der begonnene Autonomieprozess Galiciens abrupt gestoppt. Mit der rechtsstaatlichen Verfassung von 1978 wurde durch die Option zur Bildung Autonomer Gemeinschaften eine weitreichende Dezentralisierung ermöglicht. Heute stellt sich die Frage nach der Existenz von Schutzmechanismen vor Entleerung der innerstaatlich gewährleisteten

---

<sup>14</sup> G. F. Schuppert, Zur Staatswerdung Europas, Staatswissenschaften und Staatspraxis 5 (1994), S. 35 ff.

<sup>15</sup> K. Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 663; P. Kirchhof, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, HStR, Bd. I, § 19, Rdn. 34 ff.

<sup>16</sup> Seit den 70er und 80er Jahren setzen sich regionalistische Bewegungen in einer Vielzahl europäischer Einheitsstaaten für Berücksichtigung ihrer territorialen Besonderheiten ein. Durch zentralistische Staatsführung und die damit einhergehende Unitarisierung der Lebensverhältnisse sehen sich regionale gesellschaftliche Gruppierungen in ihrer Identität bedroht. Die Erfolge regionalistischer Bewegungen sind in der verfassungsrechtlichen Verankerung von Selbstverwaltungsrechten und den damit in Beziehung stehenden innerstaatlichen Dezentralisierungsprozessen abzulesen, so bspw. in Frankreich, England aber auch Spanien.