

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

I. Einführung	27
1. Problemstellung	27
2. Zielsetzung	31
3. Vorgehensweise	32
II. Grundlagen des Föderalismus und Regionalismus	36
1. Staatlichkeit in der Republik	36
2. Föderalismus und Regionalismus als Strukturprinzipien gesellschaftlicher Organisationsformen	41
3. Typisierte Ausprägungen staatlicher Organisation	61
III. Ausprägung des Föderalismus im deutschen Bundesstaat	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
IV. Regionalistische Prägung der spanischen Verfassungsstruktur	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
V. Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union	179
1. Konzeption der Europäischen Union als nicht-existentieller Bundesstaat	180
2. Freiheitsdogmatische Begründung europäischer Bundesstaatlichkeit	200
3. Vom vertraglichen zum verfassten Bundesstaat	217
VI. Perspektiven der deutschen Bundesstaatlichkeit in der EU	240
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
VII. Rezentralisierung Spaniens im europäischen Integrationsprozess?	319
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
VIII. Regionalismus und Föderalismus im Europa der Regionen	353
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
Literaturverzeichnis	379
Sachwortverzeichnis	444

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	27
1. Problemstellung	27
2. Zielsetzung	31
3. Vorgehensweise	32
II. Grundlagen des Föderalismus und Regionalismus	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
III. Ausprägung des Föderalismus im deutschen Bundesstaat	85
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 Finanzverfas- sung	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

Inhaltsverzeichnis	11
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
IV. Regionalistische Prägung der spanischen Verfassungsstruktur	138
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
V. Bundesstaatlichkeit der Europäischen Union	179
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
VI. Perspektiven der deutschen Bundesstaatlichkeit in der EU	240
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
VII. Rezentralisierung Spaniens im europäischen Integrationsprozess?	319
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
VIII. Regionalismus und Föderalismus im Europa der Regionen	353
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
Literaturverzeichnis	379
Sachwortverzeichnis	444

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)¹ 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)² auf dem Kapitolhügel in Rom, nachdem die Regierungskonferenz unter irischer Ratspräsidentschaft einen Konsens am 18. 06. 2004 errang³. 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 Nizza⁴ soll die Verfassung nicht nur als nächster weitreichender Integrationsschritt, sondern als Meilenstein eines „nunmehr geeinten Europas“⁵ 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

¹ ABIEG Nr. C 169 v. 18. 07. 2003.

² ABIEG Nr. C 310 v. 16. 12. 2004.

³ CIG 86/04.

⁴ 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.

⁵ 2. ErwG Präambel VVE.

pouvoir constituant⁶. Es stellt sich die Frage, inwieweit ein etwaiger durch ein eigenes Unionsvolk im anspruchsvollen Sinne⁷ begründeter Unionsstaat rechtmäßig und mit geltenden Verfassungsprinzipien wie dem Prinzip der kleinen Einheit vereinbar wäre. Kleine Einheiten sind *conditio sine qua non* der Freiheit⁸. 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 vermag⁹. Wird die Europäische Union als Gebilde *sui generis*¹⁰ oder Staatenverbund¹¹ 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 Staatsqualität¹². Lange Zeit war Deutschland der einzige EU-Mitgliedstaat mit einer bundesstaatlichen Verfassung. Durch die Föderalisierung Belgiens 1993¹³ 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-

⁶ 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.

⁷ „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.

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

⁹ G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, S. 762 ff., 769 ff.

¹⁰ 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.

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

¹² 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.

¹³ 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“¹⁴ 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*¹⁵. 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 wurden¹⁶. 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

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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.