

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 784

Die selbstverwaltete Gemeinde

**Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart
und Zukunft in Estland, Deutschland
und Europa**

Anlässlich des 750jährigen Jubiläums
der Verleihung Lübischen Rechts an Reval (Tallinn)
herausgegeben von

Wolfgang Drechsler



Duncker & Humblot · Berlin

Die selbstverwaltete Gemeinde

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 784

Die selbstverwaltete Gemeinde

Beiträge zu ihrer Vergangenheit, Gegenwart
und Zukunft in Estland, Deutschland
und Europa

Anlässlich des 750jährigen Jubiläums
der Verleihung Lübisches Rechts an Reval (Tallinn)
herausgegeben von

Wolfgang Drechsler



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die selbstverwaltete Gemeinde : Beiträge zu ihrer Vergangenheit,
Gegenwart und Zukunft in Estland, Deutschland und Europa ;
anlässlich des 750jährigen Jubiläums der Verleihung Lübischen Rechts
an Reval (Tallinn) / hrsg. von Wolfgang Drechsler. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1999
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 784)
ISBN 3-428-09619-3

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-09619-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Vorwort

Der vorliegende Band basiert auf Beiträgen zu einem Symposium mit dem Thema „750 Jahre Lübisches Recht in Reval/Tallinn – vom mittelalterlichen Stadtrecht zum Europarecht; Selbstverwaltete Gemeinden in Europa“, das die Deutsche Botschaft Tallinn in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 15.-16. Mai 1998 in der Estnischen Nationalbibliothek Tallinn veranstaltete und das zu leiten der Herausgeber die Ehre gehabt hat.

Auf den Tag genau vor 750 Jahren, am 15. Mai 1248, hatte der Dänische König Erich IV. Plogpennig der Stadt Reval – estnisch Tallinn – das Lübische Recht als Privileg verliehen. Auf Vorschlag des Deutschen Botschafters in Tallinn, Herrn Bernd Mützelburg, entschieden die von ihm zur Planung der Veranstaltung Gebetenen, das historische Jubiläum zum Anlaß zu nehmen, auch Gegenwart und Zukunftsperspektiven zu thematisieren, ohne jedoch die Geschichte hierbei zu vernachlässigen, zumal im Hinblick auf die noch im Klärungsprozeß befindliche Rolle der Kommunen in Estland und auf die anvisierte Mitgliedschaft Estlands in der Europäischen Union.

Besonderen Glanz erhielt die Veranstaltung dadurch, daß der Deutsche Bundespräsident, Professor Dr. Roman Herzog, auf Einladung des Estnischen Staatspräsidenten Lennart Meri zur Teilnahme an diesem Symposium zum ersten Mal auf Staatsbesuch nach Estland kam. Die über Grußwortcharakter weit hinausgehenden, eigenständigen Beiträge der beiden Präsidenten sind Teil dieser Publikation.

Den vorliegenden Beiträgen ist eine gewisse Heterogenität sicher nicht abzusprechen. Dies liegt zum einen an der unterschiedlichen Konzentration auf Anlaß respektive Thema der Konferenz, zum anderen auch daran, daß aus verschiedenen Gründen nicht das gesamte Tallinner Programm seinen Niederschlag im vorliegenden Bande finden konnte. (Der Beitrag von Tarvo Kungla wurde eigens für die Veröffentlichung geschrieben und war nicht Teil des Symposiums.) Außerdem wurden die Aufsätze noch einem Gutachterverfahren unterzogen. Gerade deswegen steht aber zu hoffen, daß wir es weniger mit einem *Proceedings*-Band als vielmehr mit einem Werk, das auch allgemeineres Interesse findet, zu tun haben, denn das Thema ist eben nicht nur für Estland von Bedeutung.

Wie Botschafter Mützelburg in seiner Eröffnungsrede sagte,

Europa braucht selbstverwaltete, selbstverantwortliche Städte und Gemeinden, wenn es will, daß seine Bürger sich mit ihm identifizieren und sich in ihm für das Gemeinwesen engagieren. Ein zentralisierter Moloch, ferngesteuert von einer Superbehörde in Brüssel, kann kein „Europa der Bürger“ sein. Es verlöre die Sachnähe zu dem, was die Menschen

in ihrem unmittelbaren Umfeld bewegt; es verlöre die Transparenz, die Nachvollziehbarkeit seiner Entscheidungen, und letztlich verlöre es seine demokratische Legitimation. Daher ist das Schlüsselwort des Europas der Bürger die *Subsidiarität*. Dies ist leider ein wenig eingängiges Wort. Die Politiker sind aufgerufen, eine attraktivere Bezeichnung zu erfinden. Eigentlich meint dieses komplizierte Wort einen einfachen Sachverhalt: Was die jeweils kleinere, die bürger- und sachnächste Einheit entscheiden kann, soll und darf die höhere Ebene nicht an sich ziehen. Gemeinde, Land, Staat, Union sollen jeweils nur die Aufgaben wahrnehmen, für die sie am besten geeignet sind. Deswegen sind die selbstverantworteten Gemeinden die unverzichtbaren Bausteine, aus denen sich ein demokratisches Europa zusammensetzt, ein Europa, das seinen Wertvorstellungen treu bleibt, ein Europa, das der Wirklichkeit seiner Geschichte Rechnung trägt, und vor allem ein Europa, das die bunte Farbenpracht seiner Vielfalt widerspiegelt.

Die Beiträge entsprechen daher der auch in Deutschland und generell in Europa relevanten Diskussion um die selbstverwaltete Gemeinde, wobei Hans Peter Glöckners – der einzige primär historische – Beitrag dem Jubiläum gerade nicht durch eine weitere Betrachtung der historischen Geltung des Lübschen Rechts, sondern durch eine Analyse von dessen Inhalt gerecht wird. Der Band findet mit der Darstellung der Bedeutung des Jubiläums für Estland in Präsident Meris Betrachtung seinen Schlußstein.

Symposium und Publikation wären kaum zustande gekommen ohne die Initiative der damaligen Kultur- und Pressereferentin an der Deutschen Botschaft Tallinn, Frau Annette Priess (jetzt Auswärtiges Amt). Ihr und dem Mitveranstalter, der Konrad-Adenauer-Stiftung und ihrem Tallinner Leiter, Herrn Paulis Apinis, sei daher herzlich gedankt, ebenso dem Informationsbüro Mecklenburg-Vorpommern in Tallinn und dessen Leiterin, Frau Tanja Koch.

Den Herren Rainer Kattel sowie Taavi Annus (beide Marburg/Tartu) und Tarvo Kungla (Tartu) sei für ihre Hilfe bei der Herausgabe des Buches gedankt, ebenso Herrn Dr. Hans-Peter Folz (Augsburg), Frau Gisela Drechsler und den Gutachtern. Dem Verlag Duncker & Humblot und Herrn Prof. Dr. Norbert Simon ist dafür zu danken, daß der Band in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“ aufgenommen wurde; Frau Heike Frank aus demselben Hause für die herstellerische Betreuung.

Tartu, im März 1999

Wolfgang Drechsler

Inhaltsverzeichnis

Roman Herzog

Zum Lübischen Recht in Estland und zur kommunalen Selbstverwaltung 9

Hans Peter Glöckner

Bürgerliches Recht und Handelsrecht im Ostseeraum zu Zeiten des Lübischen Stadtrechts 19

Peter Schöber

Die kommunale Selbstverwaltung in der Staats- und Gemeindelehre 51

Carl Otto Lenz

Die Rolle der Gemeinden in der Europäischen Gemeinschaft 67

Hans-Joachim Schütz

Auswirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Tätigkeit der Gemeinden und das Kommunalrecht der EG-Mitgliedstaaten – unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Wirtschaftsförderung 73

Wolfgang Drechsler

Kommunale Selbstverwaltung und Gemeindegebietsreform: Deutsche Erfahrungen, prinzipielle Erwägungen, estnische Perspektiven 97

Tarvo Kungla

Die estnischen Kommunen und ihre Finanzen 111

Lennart Meri

Lübisches Recht in Reval (Tallinn): Auftrag und Herausforderung für Estland und Europa 123

Die Autoren 127

Zum Lübischen Recht in Estland und zur kommunalen Selbstverwaltung

Von Roman Herzog

Tallinn, die traditionsreiche und zugleich moderne Hauptstadt des modernen Estland, ist ein glücklicher Ort für eine Konferenz zur Kommunalen Selbstverwaltung, ihrer Geschichte, Gegenwart und Zukunft. Das Thema wird hier greifbar, und seine Bedeutung ist hier wie überhaupt ja kaum zu überschätzen.

I.

Schon im Jahre 1991 – unmittelbar nach Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit – war ich in meiner damaligen Funktion als Präsident des Bundesverfassungsgerichts in Tallinn, und wir diskutierten darüber, wie die Verfassung und Gesetzgebung Estlands den Erfordernissen des neuen Europa angepaßt werden könnte. Es ist atemberaubend zu sehen, wie umfassend und durchgreifend der Wandel seit diesem ersten Besuch Estland nach vorn gebracht hat. Die Dynamik ist überall spürbar. Gerade die jungen Menschen scheinen trotz mancher Schwierigkeiten die Gelegenheit beim Schopf zu packen, sich etwas zuzutrauen und etwas zu unternehmen; kurz: ja zu sagen zur Zukunft. Ich bekenne freimütig, daß ich mir etwas mehr von einer solchen zupackenden und unbeschwerten Haltung auch in Deutschland wünsche.

Die Reformpolitik Estlands ist von Vertrauen in eigene Leistungskraft, Optimismus und Zuversicht, aber auch vom Stolz auf das Erreichte inspiriert. So konnte sie Ende März 1998 zu Recht in den Beginn konkreter Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union münden. Das estnische Beispiel zeigt deutlich: Nur Reformkurs ist Erfolgskurs!

Jeder Besucher Tallinns sieht auf den ersten Blick, daß er sich in einem über Jahrhunderte gewachsenen integralen Teil unserer gemeinsamen europäischen Geschichte und Kultur befindet. Man spürt, daß diese Stadt und dieses Land Europa nie wirklich verlassen haben, sondern daß sie immer als Teil der geistigen Gemeinschaft unseres Kontinents präsent waren und nunmehr dabei sind, ihren legitimen Platz in Europa wieder einzunehmen.

In diesem Sinne läßt sich die politische Zielsetzung der begonnenen Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union auf den gleichen kurzen Nenner bringen, mit dem der dänische König Erich IV. Plogpennig dem damaligen Reval das Recht der Stadt Lübeck verlieh: „*Omnia iura que habent cives Lybicenses*“. Wenn man diesen Satz heute liest und ihn nicht im rechtstechnischen Sinne versteht, dann ließe er sich mühelos auch auf den Beitritt Estlands zur Europäischen Union verwenden: Die Bürger Tallinns und Estlands sollen künftig alle Rechte haben, die auch die Bürger Lübecks in der Europäischen Union haben.

750 Jahre lübisches Stadtrecht in Tallinn – allein schon die Jahreszahl 1248 ist ein beeindruckender Hinweis auf die Tiefe der Bindungen und Verbindungen zwischen der Mitte und dem Nordosten Europas. Die Anwendungszeit dieses Stadtrechts, materiell bis in die Mitte dieses Jahrhunderts, nötigt einem ehemaligen Präsidenten des deutschen Bundesverfassungsgerichts, dessen Rechtsquellen noch nicht ganz fünfzig Jahre alt sind, Respekt ab.

Das Lübecker Stadtrecht fand von Tondern im Westen bis Narva im Osten in etwa hundert Städten Anwendung. Es hat als Rechtsrahmen für die Handels- und Rechtsgemeinschaft der Hanse den spezifischen Bedürfnissen, die durch die Lage um die Ostsee als dem ältesten gemeinsamen Gütertransportweg definiert waren, so gut gedient, daß wechselnde Herrschaften diesen Rahmen immer wieder bestätigten. Was Handel und Wandel ermöglichte, war schon damals sachorientiert und ganz unideologisch geregelt, so daß unterschiedliche Herrscher, wie die dänischen Könige, der deutsche Ritterorden, die Schweden und auch die russischen Zaren offenbar gut damit leben konnten. In dem gemeinsamen Rechtsraum, den die Hanse schuf, hat sich das Recht als ein wesentlicher Entwicklungsfaktor erwiesen, und die Städte als Träger dieser Entwicklung haben davon stark profitiert.

Aus der eben gehörten Aufzählung kann man entnehmen, daß das lübische Recht in der Vergangenheit vor allem von den verschiedenen Fremdherrschaften bestätigt wurde. Die einheimische Bevölkerung wurde nicht gefragt. Heute ist das glücklicherweise anders.

Heute sind wir in der erfreulichen Situation, daß sich – als wesentliche Voraussetzung für Sicherheit und Stabilität – die Zusammenarbeit in Europa, speziell auch im Ostseeraum, endlich auf die Basis der Gleichberechtigung und des Vertrauens gründet und überdies von gemeinsamen Wertvorstellungen getragen wird. Die Partner an der Ostsee erkennen ihre gemeinsamen Interessen, und es ist faszinierend zu beobachten, wie sich nahezu täglich mehr eine ganz spezifische Identität dieser Region herausbildet. Hier entsteht politisches, kulturelles und wirtschaftliches Wachstumspotential, das ganz Europa in den kommenden Jahrzehnten bereichern wird.

Der Ostseeraum wird wieder zu einer echten Zukunftsgemeinschaft. Und wenn man das Bild ein ganz klein wenig strapaziert, kann man getrost feststellen, daß die mittelalterliche Hanse im gegenwärtigen Ostseerat auch schon einen Nachfolger gefunden hat. Das gilt zwar nicht für den Machtanspruch der Hanse – der ist

Geschichte –, aber es gilt ohne Zweifel für das Bemühen um wirtschaftliche Entwicklung, kulturelle Identität und die Entwicklung eines den demokratischen Prinzipien verpflichteten Rechtsraumes – das ist Zukunft.

Im Ostseerat sitzen vier Mitglieder der Europäischen Union, vier assoziierte Mitglieder – darunter Estland –, zwei EWR-Partner und Rußland, das über ein Partnerschaft- und Kooperationsabkommen mit der EU privilegierte Beziehungen unterhält, zusammen mit der EU-Kommission an einem Tisch. Diese Konstellation entfaltet schon heute in vielfältiger Weise integrative Wirkung. Wir haben mit dem Ostseerat ein regionales Gremium, in dessen Rahmen wir sowohl gemeinsame Interessen formulieren als auch praktische Kooperationsvorhaben entwickeln.

Darüber hinaus hat das Gremium aufgrund langjähriger Zusammenarbeit seiner Mitglieder ein Vertrauenspolster geschaffen, das es erlaubt, politische Meinungsverschiedenheiten zwischen Nachbarn zugleich mit Deutlichkeit und mit gegenseitigem Verständnis zu diskutieren. Nicht zu unterschätzen ist auch, daß die Begegnungen des Ostseerates immer wieder Gelegenheit zu bilateralen und multilateralen politischen Gesprächen bieten, die anderenfalls schwerlich so zustande kommen würden.

Die Arbeit des Ostseerates ordnet sich mühelos in die der Europäischen Union ein. Das zeigt auch die interessante finnische Initiative einer Nördlichen Dimension der EU, in der dem Ostseerat eine wichtige Rolle bei der Ausführung von EU-Politik in dieser Region zugewiesen wird. In diesem Zusammenhang bleibt es wichtig, die Vorteile der EU-Osterweiterung auch und gerade für Rußland bei jeder Gelegenheit klar zu machen. Rußland kann nur ein Interesse daran haben, daß es im Nordwesten von wirtschaftlich prosperierenden Nachbarn umgeben ist. Die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird Rußland an diesem Wohlstand und seinem stabilisierenden Effekt partizipieren lassen. Die erforderlichen Instrumente dafür sind im Prinzip vorhanden. Wir müssen sie nur nutzen.

II.

Nun – für die gedruckte Version dieses Beitrags – zu einigen Bemerkungen zur Kommunalen Selbstverwaltung, die meine diesbezüglichen Ausführungen noch aus meiner Zeit als Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichtes weitestgehend wiederholen.¹

In diesem Zusammenhang ist mir eine allgemeine und auch allgemein bekannte *theoretische* Feststellung wichtig. Kommunale Selbstverwaltung ist kein gleichsam alleinstehender Begriff, sondern sie gehört in das komplizierte Beziehungsgeflecht

¹ s. Kommunale Selbstverwaltung. Überprüfung einer politischen Idee. Ein Cappenberger Gespräch. Referate von Eberhard Laux und Roman Herzog (Köln 1984), S. 29–40, 53–55, 61, 67, 95–97.