

Schriften zum Europäischen Recht

Band 41

**Kommunale
Selbstverwaltung in einer
Europäischen Union**

**Deutsche Gemeinden und spanische ‚municipios‘
im europäischen Integrationsprozeß**

Con un resumen en español

Von

Sigrid von Zimmermann-Wienhues



Duncker & Humblot · Berlin

SIGRID VON ZIMMERMANN-WIENHUES

**Kommunale Selbstverwaltung in
einer Europäischen Union**

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 41

Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union

**Deutsche Gemeinden und spanische ‚municipios‘
im europäischen Integrationsprozeß**

Con un resumen en español

Von

Sigrid von Zimmermann-Wienhues



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Zimmermann-Wienhues, Sigrid von:
Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union :
deutsche Gemeinden und spanische „municipios“ im europäischen
Integrationsprozeß / von Sigrid von Zimmermann-Wienhues. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1997
(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 41)
Zugl.: Heidelberg, Univ., Diss., 1996/97
ISBN 3-428-09142-6

Alle Rechte vorbehalten
© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany
ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-09142-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

»Europa ist der Welttheil, in welchem alle menschlichen Dinge dieselben und doch wieder andere sind; und in dieser Selbständigkeit ruht der innere Reichthum Europas, die unerschöpfliche Quelle seiner Macht; denn in ihm ist die Nothwendigkeit gegeben, in dem Verschiedenen an das Gleiche, in dem Gleichen an das Verschieden zu denken.«

Lorenz Stein an Rudolph Gneist
(Die Verwaltungslehre, 1864)

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1996/97 von der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg als Inauguraldissertation angenommen. Für die Drucklegung wurde Literatur und Rechtsprechung bis Ende Februar 1997 berücksichtigt.

Der Titel »Kommunale Selbstverwaltung in *einer* Europäischen Union« wurde beibehalten, obwohl im allgemeinen Sprachgebrauch – auch der europäischen Organe selbst – mittlerweile von *der* Europäischen Union gesprochen wird. Bis heute hat *die* Europäische Union, wie sie im »Vertrag über die Europäische Union« proklamiert wird, jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit. Institutionell baut dieser Rahmenvertrag zwar auf den Europäischen Gemeinschaften und den intergouvernementalen Konferenzen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres auf. Er stellt jedoch für sich noch keine Verfassung einer Europäischen Union dar. Deren Verwirklichung und konkrete Ausgestaltung ist noch offen. Die rechtlich relevanten Vorgaben für die Gemeinden in Deutschland und Spanien, die in der vorliegenden Studie analysiert werden, sind daher – noch – solche der Europäischen Gemeinschaft. Geleitet wird die Untersuchung dabei von der Frage, wie die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung in der angestrebten, aber bisher weder verfaßten noch verwirklichten politischen Europäischen Union aussehen kann.

Die Idee zu einer rechtsvergleichenden Arbeit des spanischen und des deutschen Rechts entstand bereits 1991, als ich während meines Studiums ein Jahr die Juristische Fakultät der Universidad Santiago de Compostela besuchen konnte. Im Rahmen der aktuellen Diskussionen und Entscheidungen des deutschen und spanischen Verfassungsgerichts nach dem Inkrafttreten der Maastrichter Verträge, bot es sich an, dieses Vorhaben vor dem Hintergrund der fortschreitenden europäischen Integration zu verwirklichen. Gerade der Position der Gemeinden in diesem Prozeß war noch wenig Beachtung geschenkt worden. Daher danke ich meiner Doktormutter, Prof. Dr. Juliane Kokott, LL.M., S.J.D., insbesondere dafür, daß sie sich bereit erklärte, dieses von mir gewählte Thema zu betreuen. Sie hat die Arbeit stets wohlwollend und kritisch begleitet, wodurch manche Unklarheiten ausgeräumt werden konnten. Auch den Vorlesungen und Seminaren von Herrn Prof. Dr. Helmut Steinberger, der das Zweitgutachten erstellte, konnte ich viele Anregungen für die Arbeit entnehmen.

Während meines Forschungsaufenthaltes an der Universidad Alcalá de Henares / Madrid wurde ich am Departamento de Derecho Público freundschaftlich aufgenommen und von Prof. Dr. Juan J. González Encinar und seinen Mitarbeitern wissenschaftlich begleitet. Für diese Unterstützung, auf die ich auch nach meiner Rückkehr nach Deutschland noch häufig zurückgreifen durfte, danke ich an dieser Stelle ganz herzlich. Dies gilt ebenso für die wertvollen Diskussionen, die ich insbesondere mit Prof. Dr. Araceli Mangas Martín (Universidad de Salamanca, Cátedra Jean Monnet) und Prof. Dr. Juan Barnés Vázquez (Tribunal Constitucional) führen durfte.

Prof. Dr. Siegfried Magiera und Prof. Dr. Detlef Merten (Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer) möchte ich meinen Dank dafür aussprechen, daß sie die Arbeit in die von ihnen herausgegebene Reihe aufgenommen haben. Zum Gelingen des Projektes haben ferner beigetragen der DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst), durch den der Forschungsaufenthalt in Alcalá de Henares / Madrid ermöglicht wurde, das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht / Heidelberg, dessen Bibliothek ich benutzen durfte, und die deutschen und spanischen kommunalen Spitzenverbände sowie die europäischen Institutionen, die mir freundlicherweise aktuelle Informationen zur Verfügung stellten.

Schließlich gilt mein Dank den guten Freundinnen, die die Arbeit begleitet und sich immer wieder interessiert und kritisch damit auseinandergesetzt haben: Dr. Kristina Balleis, Dr. Eva Menges, M.Jur., und Dr. María Salvador Martínez.

Gewidmet ist die Arbeit in Liebe meiner Tante und meinem Onkel, meinen Eltern und meinem Mann, ohne den sie so nie entstanden wäre.

Heidelberg, Frühjahr 1997

Sigrid von Zimmermann-Wienhues

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
A. Gegenstand der Untersuchung	23
B. Einführende Bemerkungen zur aktuellen Situation lokaler Autonomie in Spanien	24
I. Die Verfassung von 1978	25
II. Die territoriale Organisation des Staates	26
1. Autonomie als Grundprinzip der territorialen Neuorganisation	27
2. Die Bildung Autonomen Gemeinschaften	29
3. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften	32
4. Die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an der gesamtstaatlichen Verantwortungswahrnehmung	34
5. Der heutige ›Staat der Autonomien‹	35
III. Die Position lokaler Gebietskörperschaften im Staat der Autonomien	38
1. Der » <i>carácter bifronte</i> « des Kommunalrechts	38
2. Das staatliche Gesetz über die Grundlagen des Kommunalwesens	39
3. Aufgabenbereiche und Verwaltungszuständigkeiten der lokalen Ebene	41
a) Unmittelbare Staatsverwaltung	42
b) Dezentralisierung der Verwaltung	42
c) Die Verwaltungsrealität	43
4. Die angespannte Finanzsituation der Gemeinden	45
5. Die Forderungen nach einem <i>pacto local</i>	46
IV. Abschließende Betrachtung	48
C. Rechtsvergleichende Aspekte	50

1. Teil

Gemeinden in Europa

1. Kapitel

Die Rolle der Gemeinden im ›Europa der Bürger‹	53
A. Einleitung	53
I. Zur Funktion kommunaler Selbstverwaltung	54

II. »Gemeindefreiheit als Rettung Europas«	56
B. Europa der Bürger	58
I. Die Idee eines »Europas der Bürger«	59
II. Die Verwirklichung des »Europas der Bürger« im Vertrag von Maas- tricht	60
III. Weitere Ansätze eines bürgernahen Europas	63
C. Europa der Gemeinden	67
I. Städtepartnerschaften	67
II. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	69
D. Zusammenfassung	72

2. Kapitel

Rechtliche und faktische Betroffenheit der Gemeinden durch europäisches Gemeinschaftsrecht

A. Einleitung	74
B. Überblick	75
I. Durchführung europäischer Maßnahmen durch den Mitgliedstaat und seine Untergliederungen	75
II. Einfluß europäischer Vorgaben auf den gemeindlichen Handlungsrahmen	79
1. Das öffentliche Auftragswesen	79
2. Kommunale Wirtschaftsförderung	81
3. Weitere Aufgaben der Daseinsvorsorge	82
4. Die Planungshoheit der Gemeinden	84
5. Allgemeine Diskriminierungsverbote	86
6. Weitere europäische Vorgaben mit Relevanz für den gemeindlichen Handlungsrahmen	86
III. Gemeinschaftsrechtliche Fördermittel	87
IV. Gemeinden als Mittler eines »Europas der Bürger«	89
1. Die Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament im je- weiligen Aufenthaltsmitgliedstaat	89
2. Die Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger im je- weiligen Aufenthaltsmitgliedstaat	91
a) Die europäische Rechtsgrundlage	91
aa) Art. 8b Abs. 1 EGV; Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19.12.1994	91
bb) Die Entwicklung des Kommunalwahlrechts in den Ge- meinschaftsgremien	92
cc) Der Inhalt der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19.12.1994	94
b) Die Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland	98

aa)	Die Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit bis zu den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990	98
bb)	Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990	101
cc)	Die Verfassungsänderung: Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG ...	104
dd)	Die Umsetzung durch die Bundesländer	107
	(1) Weitergehende Einschränkungen im Freistaat Bayern..	111
	(2) Das ›Stadtstaatliche Dilemma‹	113
	(3) Beteiligung von Unionsbürgern an kommunalen Bürgerentscheiden?	118
c)	Die Umsetzung in Spanien	123
aa)	Die verfassungsrechtliche Lage in Spanien vor der Verfassungsänderung vom 28.8.1992	123
bb)	Die Gutachten des Staatsrates und die Erklärung des Verfassungsgerichts vom 1.7.1992	126
cc)	Die Verfassungs- und Gesetzesänderungen	132
C.	Zusammenfassung	138

2. Teil

Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Absicherungen kommunaler Selbstverwaltung im europäischen Integrationsprozeß

1. Kapitel

Verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland 140

A.	Die verfassungsrechtliche Absicherung gemeindlicher Selbstverwaltung durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	140
I.	Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als bundesrechtlich verbürgter Mindeststandard	140
II.	Der Schutzgehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	141
1.	Die Lehre von der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung	141
2.	Institutionelle Rechtssubjektsgarantie	142
3.	Objektive Rechtsinstitutionsgarantie	143
4.	Subjektive Rechtsstellungsgarantie	147
5.	Schutz jenseits der Kernbereichsgarantie	147
III.	Zusammenfassung	148
B.	Die Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Absicherung kommunaler Selbstverwaltung auf die Anwendbarkeit europäischer Rechtssätze im deutschen Recht	149
I.	Einleitung	149

II. Schutzwirkung des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gegenüber direkt anwendbaren europäischen Rechtsakten	151
1. Art. 24 Abs. 1 GG	151
a) Das Zustimmungsgesetz als Band zwischen deutscher und europäischer Rechtsordnung	152
b) Verfassungsrechtliche Integrationsschranken	153
c) Bestimmung des Inhaltes der Integrationsschranken	154
2. Art. 23 Abs. 1 GG n.F.	158
a) Wortlaut des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG n.F.	162
b) Historische Auslegung des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG n.F.	163
aa) Die Beratungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission und im Bundestag	163
bb) § 10 des »Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union«	163
cc) Ergebnis	164
c) Das Subsidiaritätsprinzip im deutschen Verfassungsrecht	165
aa) Ursprung und Inhalt des Subsidiaritätsprinzips	165
bb) Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz?	166
cc) Subsidiaritätsprinzip und kommunale Selbstverwaltung	167
dd) Zwischenergebnis	167
ee) Subsidiaritätsprinzip und institutionelle Garantie	168
ff) Ergebnis	169
d) Systematische Auslegung des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG n.F.	169
e) Teleologische Auslegung des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG n.F.	171
f) Ergebnis	173
III. Die Bindung nationaler Organe an Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG bei der Umsetzung bzw. der Anwendung europäischen Rechts	175
1. Die Ausgangssituation	175
2. Die verfassungsrechtliche Bindung bei der rechtsatzmäßigen Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben	176
3. Die Bindung der nationalen Behörden an die deutsche Rechtsordnung bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts	180
a) Der unmittelbare mitgliedstaatliche Vollzug	180
b) Der mittelbare mitgliedstaatliche Vollzug	181
4. Ergebnis	182
IV. Die Bindung deutscher Organe an nationales Verfassungsrecht bei ihrer Mitwirkung im europäischen Rechtsetzungsprozeß	182

2. Kapitel

Die Garantie der lokalen Autonomie im spanischen Recht 186

A. Die Ausgestaltung der verfassungsrechtlich verbürgten <i>autonomía local</i>	186
---	-----

I. Die normativen Vorgaben: Artt. 137, 140 C.E.	186
II. Der Inhalt der verfassungsrechtlichen Garantie	187
1. Gemeinden als »unerläßliche Architekturelemente« der Verfassungsordnung (STC 32/1981)	191
2. Lokale Autonomie als institutionelle Garantie	192
3. Gemeindliche Kompetenzen und Kernbereichsgarantie	193
4. Begrenzungen des Gesetzgebers jenseits der Kernbereichsgarantie ..	199
5. Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung	200
6. Lokale Autonomie und staatliche Kontrolle	201
III. Kein direkter Zugang lokaler Gebietskörperschaften zum Verfassungsgericht	201
IV. Zusammenfassung	202
B. Die verfassungsrechtliche Garantie der lokalen Autonomie als Integrations- schränke	202
I. Mögliche Konfliktsituationen zwischen der verfassungsrechtlich garantierten lokalen Autonomie und der europäischen Integration	202
II. Zur unmittelbaren Geltung europäischer Rechtsakte in der spanischen Rechtsordnung	204
1. Die Öffnung der spanischen Rechtsordnung gegenüber der europäischen Integration: Art. 93 S. 1 C.E.	204
2. Zur Wirkung völkerrechtlichen Vertragsrechts in Spanien	206
3. Direktwirkung und Vorrang des Gemeinschaftsrechts	208
4. Die »supremacía« der Verfassung - verfassungsrechtliche Grenzen der europäischen Integration	210
a) Die Diskussion in der Literatur	210
b) Stellungnahmen des Staatsrats	213
c) Aussagen des spanischen Verfassungsgerichts	214
d) Zusammenfassung	217
5. Die Bestimmung der verfassungsrechtlichen Integrations-schranken ..	218
a) Art. 168 C.E. als normativer Anknüpfungspunkt zur Bestimmung materieller Integrations-schranken	220
b) Engere Bestimmung der materiellen Integrations-schranken ...	221
6. Die tatsächliche Kontrolle des Gemeinschaftsrechts anhand der nationalen Verfassung	222
a) Kollisionem zwischen primärem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht	222
b) Kollisionen zwischen sekundärem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht	223
c) Ergebnis	225
7. Der Schutz lokaler Autonomie durch verfassungsrechtliche Integrations-schranken	225
a) Formelle Grenzen: Art. 93 S. 1 C.E. als Verfahrensvorschrift	225
b) Der Wortlaut der Verfassung	226

c) Materielle Grenzen	227
aa) Artt. 137, 140 C.E.	227
bb) Art. 2 C.E.: Verfassungsrechtliche Garantie der Autonomie der Nationen und Regionen im spanischen Staat ...	228
cc) Art. 1 Abs. 1 C.E.: Politischer Pluralismus	229
dd) Lokale Autonomie als unerläßliche Voraussetzung für Demokratie, Freiheit und bürgerschaftliche Partizipation ..	231
ee) Gemeinden als integrationsfestes Strukturprinzip der Verfassungsordnung	232
8. Ergebnis	234
III. Zur verfassungsrechtlichen Bindung spanischer Organe bei der Umsetzung und Ausführung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben im innerstaatlichen Recht	234
IV. Zur verfassungsrechtlichen Bindung spanischer Organe bei der Mitwirkung im europäischen Rechtsetzungsprozeß	236

3. Kapitel

Absicherung kommunaler Selbstverwaltung auf der gemeinschaftsrechtlichen Ebene	239
A. Ausgangspunkt	239
B. Lösungsansätze in der geltenden Gemeinschaftsrechtsordnung	240
I. Das Demokratieprinzip	240
II. Das Prinzip der Rücksichtnahme: Art. 5 EGV	241
III. Art. F Abs. 1 EUV: Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten	243
IV. Das Prinzip der bürgernahen Entscheidung: Art. A Satz 2 EUV	244
V. Das Subsidiaritätsprinzip: Art. 3 b Satz 2 EGV	246
1. Der Wortlaut des Art. 3 b Satz 2 EGV	247
2. Die Aussagen der Artt. 198 a ff. EGV im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip	248
3. Das Subsidiaritätsprinzips und die Verpflichtung zur bürgernahen Entscheidung	249
4. Das Subsidiaritätsprinzip und Art. F Abs. 1 EUV	250
5. Regelungszweck des Art. 3 b Satz 2 EGV	251
6. Ergebnis	253
VI. Gemeinschaftsrechtlicher allgemeiner Rechtsgrundsatz der kommunalen Selbstverwaltung	254
VII. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Art. 3 b Satz 3 EGV	258
C. Ergebnis und Ausblick	261
I. Politische Forderungen und rechtliche Möglichkeiten einer zukünftigen Absicherung lokaler Autonomie auf Unionsebene	262

1. Ausdrückliche Aufnahme einer Garantie lokaler Autonomie in das Gemeinschaftsrecht	262
2. Rechtlich verbindliche Anerkennung der EKC durch die Europäische Gemeinschaft	266
3. Ergänzung des Art. 3 b Abs. 2 EGV zugunsten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften	267
4. Verfahrensrechtliche Absicherung im gemeinschaftsrechtlichen Integrationsprozeß	269
II. Ergebnis	270
D. Zusammenfassung	270

3. Teil

Die Beteiligung der Gemeinden am europäischen Integrationsprozeß

1. Kapitel

Möglichkeiten der Einflußnahme mittels nationaler Institutionen 273

A. Die Beteiligungsmöglichkeiten der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland	273
I. Nationale Interessenvertretungen: Die kommunalen Spitzenverbände ..	274
II. Bestehende Beteiligungsmöglichkeiten	277
III. Mitwirkungsrechte im Hinblick auf europäische Maßnahmen	280
B. Beteiligungsmöglichkeiten der Gemeinden in Spanien	282
I. Nationale Interessenvertretungen	282
II. Nationale Mitwirkungsmöglichkeiten	285
III. Weitere Mitwirkungsmöglichkeiten im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozeß	287

2. Kapitel

Bestehende direkte Kontakte auf der europäischen Ebene 289

A. Europäische Interessenverbände und Fachkonferenzen	289
I. Der Internationale Gemeindeverband (IULA) und der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)	289
1. Der Internationale Gemeindeverband	289
2. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)	290
3. Die Fusion von IULA und RGRE	290
4. Die Ständige Vertretung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel ..	291
II. Der »Kongreß der Gemeinden und Regionen« beim Europarat	291
1. Entstehung und rechtliche Grundlagen	291
2. Zusammensetzung und Organisation	293

3. Aufgaben und Ziele	294
B. Direkte Kontakte zu der Europäischen Gemeinschaft	295
I. Die Vertretung innerhalb des Europäischen Parlaments	295
II. Der Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften	297
1. Die Einrichtung des Beirats	297
2. Funktion des Beirats	297
3. Zusammensetzung	299
4. Interne Organisation	300
5. Inhalte der Arbeit	301
6. Bewertung	301
3. Kapitel	
Der Ausschuß der Regionen	
	303
A. Entstehungsgeschichte	303
B Die europäischen Regelungen im einzelnen	307
I. Die Vorschriften im EGV	307
1. Zusammensetzung und Organisation	307
2. Die Kompetenzen	308
a) Obligatorische Stellungnahme	308
b) Die erbetene Stellungnahme	308
c) Die akzessorische Stellungnahme	309
d) Initiativstellungnahme	310
II. Die Geschäftsordnung	310
C. Probleme der Mitgliedschaft im Ausschuß der Regionen	312
I. Mitgliedschaft lokaler Vertreter in einem ›regionalen‹ Gremium	313
1. Europäische Vorgaben	313
a) Die Unterschiedlichkeit lokaler und regionaler Gebietskörperschaften in den jeweiligen Mitgliedstaaten	313
b) Der Begriff der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Gemeinschaftsrecht	314
c) Lokale <i>und</i> regionale Beteiligung im Ausschuß der Regionen?	315
aa) Der Wortlaut des Art. 198 a EGV	316
bb) Die Entstehungsgeschichte des Ausschusses als Anhaltspunkt	316
cc) Systematische Interpretation des Art. 198 a EGV	317
dd) Regelungszweck der Einrichtung eines Ausschusses der Regionen	318
ee) Ergebnis	320
d) Zahlenmäßige Aufteilung der Sitze zwischen den Vertretern der lokalen und der regionalen Ebene	320
e) Ergebnis	321

Inhaltsverzeichnis	17
2. Die Diskussion um die Zusammensetzung der deutschen Ausschuß- delegation	322
3. Die Diskussion um die Zusammensetzung der nationalen Delegation in Spanien	328
4. Die Delegationszusammensetzungen der anderen Mitgliedstaaten	334
5. Die Beschwerden von RGRE und FEMP an die Kommission	336
6. Zusammenfassung und Ergebnis	337
II. Weitere Probleme der Mitgliedschaft im Ausschuß der Regionen	337
1. Mitgliedschaft ausschließlich gewählter Vertreter	338
2. Beendigung des Mandats mit Abwahl im Mitgliedstaat?	339
3. Weisungsunabhängige Mitglieder in einem ›Repräsentativorgan‹? ..	339
D. Die bisherige Arbeit	341
E. Probleme und Entwicklungsperspektiven	343
I. Kritik an der bisherigen Konzeption des Ausschusses der Regionen ..	343
II. Vorschläge zur Revision der Vorschriften über den Ausschuß der Regionen durch die Regierungskonferenz 1996	345
III. Stellungnahme – Ausblick	349
Abschließende Bemerkungen	354
Resúmen	358
Anhang	363
Auszüge aus der Spanischen Verfassung von 1978	363
Auszüge aus dem staatlichen Gesetz über die Grundlagen des Kommunal- wesens	378
Literaturverzeichnis	389
Sachregister	415

Abkürzungsverzeichnis

A.A., a.A.	Anderer Ansicht, anderer Ansicht
AA	Actualidad Administrativa
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
ABl. EG	Amtsblatt der EG
Abs.	Absatz
AfP	Archiv für Presserecht
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.; Artt	Artikel; Artikel (Plural)
Autonomies	Revista Catalana de Derecho Público
Bando	monatlich Zeitschrift; Hrsg.: INAP / MAP
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BezVersWG	Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen (Hamburg)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BOE	Boletín Oficial del Estado (Spanisches Gesetz- und Verordnungsblatt)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksachen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung
BW	Baden-Württemberg
BWVGZ	Die Gemeinde, Zeitschrift des Gemeindetages Baden-Württemberg
C.E.	Constitución Española (Spanische Verfassung vom 29.12.1978)
CA	Comunidad Autónoma (Autonome Gemeinschaft)
Carta Local	monatliche Zeitschrift; Hrsg.: FEMP
CCAA	Comunidades Autónomas (Autonome Gemeinschaften)
DA	Documentación Administrativa
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DJT	Deutscher Juristentag

DLT	Deutscher Landkreistag
DOK	Dokument (EG)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DTC	Declaración del Tribunal Constitucional (Erklärung des spanischen Verfassungsgerichts)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EA	Europa-Archiv
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EKC	Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWGV	Vertrag zur Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias (Spanischer Verband der Gemeinden und Provinzen)
GBI.	Gesetzblatt
GemKrWG	Gemeinde- und Kreiswahlgesetz
GemLKrWG	Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz
GemLKrWO	Gemeinde- und Landkreiswahlordnung
GemO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GGO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GJ	Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission des Bundes und der Länder
HdBSt	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HkWP	Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública (staatliche Forschungsstelle für die Öffentliche Verwaltung)
IULA	International Union of Local Authorities (Internationaler Gemeindeverband)
JC	Jurisprudencia Constitucional (Entscheidungssammlung des spanischen Verfassungsgerichts)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge

JZ	Juristenzeitung
KOM	Europäische Kommission (EG)
KWG	Kommunalwahlgesetz
LKrO	Landkreisordnung
LOREG	Ley orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General (staatliches allgemeines Wahlgesetz)
LOTIC	Ley orgánica del Tribunal Constitucional (Organgesetz über das Verfassungsgericht)
LRBRL	Ley 7/1985 reguladora de bases del Régimen Local (staatliches Gesetz über die Grundlagen des Kommunalwesens)
LRHL	Ley reguladora de las Haciendas Locales (staatliches Gesetz über das kommunale Haushaltswesen)
LVG	Landesverwaltungsgesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MAP	Ministerio para las Administraciones Públicas (Ministerium für die öffentlichen Verwaltungen)
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
o.V.	ohne Verfasser
OVG	Oberverwaltungsgericht
RAP	Revista de Administración Pública
RCG	Revista de las Cortes Generales
RDL	Recopilación de Doctrina Legal
Rdnr.	Randnummer; Randnummern
RDP	Revista de Derecho Político
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
REE	Revista de Estudios Europeos
RFDUC	Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
RiA	Recht im Amt
RIE	Revista de Instituciones Europeas
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache (EuGH)
S.	Seite
Slg.	amtliche Entscheidungssammlung des EuGH
span.	spanische
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional (Urteile des Verfassungsgerichts)

st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional (Urteil des Verfassungsgerichts)
StGH	Staatsgerichtshof
TC	Tribunal Constitucional (Spanisches Verfassungsgericht)
TS	Tribunal Supremo (Höchster [spanischer] Gerichtshof)
VB1.BW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfasserin
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VRE	Vereinigung der Regionen Europas
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8.1919 (Weimarer Reichsverfassung)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

Die aktuelle Situation und die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung in einer Europäischen Union sind der Gegenstand der folgenden Untersuchung. Die Rechtssysteme aller Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft kennen Gemeinden als Einheit örtlicher Aufgabenwahrnehmung. Die Ausgestaltung dieser Gebietskörperschaften stellt sich in den verschiedenen Staaten unterschiedlich dar; sie differiert hinsichtlich der Aufgabenbereiche und der gemeindlichen Befugnisse, mit Blick auf die Finanzausstattung und die rechtlichen Absicherungen. Die Rolle und Wichtigkeit, die Gemeinden im Gesamtstaatswesen spielen, wird in den europäischen Ländern verschieden bewertet.

Gemeinsamkeiten versucht die 1985 verabschiedete ›Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung‹ zu formulieren, die unter dem Dach des Europarats entstanden ist. In der hier vorliegenden Arbeit wird untersucht, ob eine ähnliche oder weitergehende rechtliche Berücksichtigung lokaler Strukturen auch in der Europäischen Gemeinschaft bzw. einer zu schaffenden Europäischen Union notwendig ist. Dabei muß beachtet werden, daß gemeinschaftsrechtliche Lösungsansätze ihren Ausgangspunkt in der Regelungstradition der Mitgliedstaaten nehmen und auch nationale Besonderheiten der zu behandelnden Sachverhalte betrachten müssen. Andernfalls können europäische Vorgaben nicht auf die jeweiligen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und ihrer Bevölkerung reagieren und Probleme werden dadurch nicht beseitigt. Derartige Maßnahmen müssen von den Bürgern als Fremdkörper innerhalb des vertrauten (Rechts-) Systems aufgefaßt werden, und als solche werden sie nicht akzeptiert.

Für die folgenden Überlegungen bilden die Ausgestaltung und aktuelle Probleme kommunaler Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und in Spanien den Ausgangspunkt. Die Untersuchung konzentriert sich im wesentlichen auf die Situation der Gemeinden, denn diese Gebietskörperschaften existieren als Grundeinheit territorialer Verwaltung in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Schon auf einer ›übergemeindlichen‹ und erst recht auf der wie auch immer zu definierenden ›regionalen‹ Ebene differieren die nationalen Rechtssysteme erheblich.

Zunächst wird beschrieben, inwieweit und auf welchen Gebieten Gemeinden mittlerweile tatsächlich in das Regelungsgefüge der Europäischen Gemeinschaft miteinbezogen sind und in welchen Bereichen gemeinschaftsrechtliche Vor-

gaben Einfluß auf das tägliche Leben in den Gemeinden nehmen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf das in Maastricht beschlossene Kommunalwahlrecht für Unionsbürger im jeweiligen Aufenthaltsmitgliedstaat gelegt (1. Teil). Vor diesem Hintergrund wird daran anschließend diskutiert, ob die Institution ›Gemeinde‹ innerhalb des fortschreitenden Integrationsprozesses rechtlich abgesichert oder garantiert wird. Schutzmechanismen könnten sich dafür aus dem Recht der Mitgliedstaaten ergeben. Damit wird die Frage impliziert, ob und in welchem Maße nationale Regelungstechniken sich gegenüber (vorrangigem) Gemeinschaftsrecht behaupten können. Es wird ebenfalls untersucht, ob die europäische Rechtsordnung selbst eine Absicherung lokaler Autonomie gewährt (2. Teil). Schließlich wird aufgezeigt, auf welchen institutionellen Wegen lokale Interessen schon jetzt in den gemeinschaftsrechtlichen Rechtssetzungs- und Entwicklungsprozeß eingebracht werden können. Dabei muß abschließend die Frage gestellt werden, ob und – gegebenenfalls – wie eine Partizipation lokaler Gebietskörperschaften auf der Gemeinschaftsebene ausgestaltet werden kann (3. Teil).

Es bietet sich vornehmlich aus zwei Gründen an, die Situation in der Bundesrepublik Deutschland und in Spanien zur Grundlage dieses Vergleichs zu machen:¹ Zum einen handelt es sich bei diesen beiden Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft um stark dezentralisierte Staatswesen. Die Probleme einer ›untersten‹ gemeindlichen Ebene in einem mehrstufigen Staats- und Verwaltungsaufbau unterscheiden sich von denen der Gemeinden in zentralistischer organisierten Systemen. Die Rechtsbeziehungen zwischen den einzelnen Ebenen stellen sich innerhalb eines dezentralisierten Staates komplexer dar. Zum anderen beeinflusste das deutsche Verfassungs- und Verwaltungsrecht die rechtliche Ausgestaltung der lokalen Autonomie in Spanien in entscheidenden Bereichen. Daher finden sich in beiden Staaten ähnliche Rechtsfiguren und es kann gleichzeitig beschrieben werden, wie sich Lösungsansätze, die in der rechtstheoretischen Begründung übereinstimmen, in den verschiedenen Rechtssystemen unterschiedlich (weiter-) entwickelten. Auch diese Beobachtung ist für einen europäischen Rechtsvergleich, der immer auch die zunehmende ›Europäisierung des Rechts‹ im Blick hat, interessant.

B. Einführende Bemerkungen zur aktuellen Situation lokaler Autonomie in Spanien

Zur Einführung für den deutschen Leser wird kurz ein Blick auf die aktuelle Situation kommunaler Selbstverwaltung bzw. – wie sie im spanischen Recht umschrieben ist – der *autonomía local*, der ›örtlichen Selbständigkeit‹, in Spa-

¹ Eine Untersuchung aus der Perspektive der *griechischen* kommunalen Selbstverwaltung stellt *Samara* (Die verfassungsrechtliche Stellung der griechischen kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration, Konstanz 1995) an.

nien geworfen.² Das kann nur unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Hintergrundes und politischer Gegebenheiten geschehen. Auf eine entsprechend ausführliche Darstellung der Situation in der Bundesrepublik Deutschland wird verzichtet, da für diesen Rechtskreis auf bekannte Strukturen zurückgegriffen werden kann.

I. Die Verfassung von 1978

Es ist zu bedenken, daß es sich bei der spanischen Demokratie um eine ›junge‹ Demokratie handelt, innerhalb der jetzigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft um die jüngste.³ Die geltende Spanische Verfassung wurde am 27.12.1978 verabschiedet und trat am 29.12.1978 mit ihrer Veröffentlichung⁴ in Kraft.⁵ Der grundlegende Demokratisierungsprozeß, der zu dem heute existierenden Staatswesen führte, begann Ende 1975 nach dem Tode des damaligen Staatsoberhauptes Francisco *Franco*. Vor allem unter der zweiten Regierung mit Ministerpräsident Adolfo *Suárez*, die der neue Staatsoberhaupt *Don Juan Carlos*⁶ einsetzte, wurde diese Entwicklung stark vorangetrieben und mündete nach den ersten allgemeinen und freien Wahlen zu den *Cortes* (Parlament) am 15.6.1977 in den eineinhalb Jahre währenden verfassungsgebenden Prozeß.⁷ Während der

² Zur Beschreibung des spanischen Systems möchte ich den Begriff der ›lokalen Autonomie‹ beibehalten. Ähnlich wie der Terminus der ›kommunalen Selbstverwaltung‹ für das bundesdeutsche Rechtssystem, wird dieser Begriff mit einem bestimmten Inhalt verbunden. Eine Angleichung erscheint mir nicht legitim, da mit ›*autoadministración*‹ – ›Selbstverwaltung‹ in der spanischen Rechtsordnung ein ›weniger‹ an Rechtsmacht verbunden wird gegenüber der ›*autonomía*‹. Daher möchte ich an die Terminologie anknüpfen, die sich auch für die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingebürgert hat; in der deutschen Rechtsordnung spricht man hinsichtlich ihrer Inhalte von ›kommunaler Selbstverwaltung‹, in Spanien von ›*autonomía local*‹, von lokaler Autonomie.

³ Voraussetzung dieser Feststellung ist es, die Mitgliedschaft der neuen deutschen Bundesländer in der Europäischen Gemeinschaft als Sonderheit aufzufassen; die Erfahrungen mit den totalitären Verhältnissen in der DDR liegen noch kürzere Zeit zurück.

⁴ BOE (Nr. 311-1) vom 29.12.1978.

⁵ Ein Überblick über die Inhalte der Verfassung findet sich etwa bei: *Weber*, Die Spanische Verfassung von 1978, JöR 29 (1980), S. 209-252 (S. 252-278 geben eine deutsche Version des Verfassungstextes wieder); *Sommermann*, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, 1984, S. 87-109. Siehe auch den (tabellari-schen) Überblick im Anhang dieser Arbeit.

⁶ Don Juan Carlos de Bourbon-Anjou, der Enkel des letzten spanischen Königs, Alfonso XIII (Staatsoberhaupt von 1886-1931), war bereits 1969 vom damaligen Staatsoberhaupt *Franco* zu seinem Nachfolger bestimmt worden; er wurde am 22.11.1975 von den *Cortes* (Parlamente) und dem Kronrat zum König proklamiert; siehe auch: *Sommermann*, Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, 1984, S. 66 f.; *Busch*, Autonomie und Föderalismus, 1988, S. 13-15.

⁷ Das neugewählte Abgeordnetenhaus (*Congreso*) beschloß die Bildung einer Verfassungskommission (*ponencia*), die ihre Arbeit am 22.8.1977 aufnahm. Auf den Vorarbeiten dieser Kommission baute der Verfassungsausschuß seinen Verfassungsentwurf