

Matthias Werner Schneider

Kommunaler Einfluß in Europa

Die Einflußnahme der Kommunen
beim Europarat als Modell
für die Europäische Union

KGRE, AdR und EKC als Säulen
eines europäischen Kommunalschutzes



Peter Lang

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis.....	31
Ziel und Gang der Untersuchung.....	41
1. Kapitel: Grundlagen und Begriffsklärungen	45
I. Einführung	45
II. Die kommunalen Gebietskörperschaften als europarechtliche Kategorie..	48
III. Einflußnahme der kommunalen Gebietskörperschaften	74
2. Kapitel: Kommunale Interessen in der EU, vertreten durch den AdR?	89
I. Entwicklung des kommunalen Einflusses in der Gemeinschaft	89
II. Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen	99
III. Innere Organisation des AdR.....	123
IV. Einflußnahme auf den EU-Rechtsetzungsprozeß.....	139
V. Abschließende Betrachtung des AdR: Stellung im institutionellen Gemeinschaftsgefüge.....	152
3. Kapitel: Vertretung kommunaler Interessen beim Europarat durch den KGRE.....	177
I. Historische Entwicklung	178
II. Rechtsgrundlagen und Status des KGRE.....	186
III. Zusammensetzung des KGRE	195
IV. Innere Organisation	212
V. Aufgaben, Wirkungsweise und Bedeutung des KGRE	243
4. Kapitel: Die Europäische Kommunalcharta als kommunalschützendes Instrument	273
I. Der historische Hintergrund der Europäischen Kommunal- charta	273
II. Aufbau und wesentlicher Inhalt der EKC	287
III. Bedeutung und Wirkung der Europäischen Kommunal- charta	336
5. Kapitel: Die Kommunen beim Europarat als EU-Modell	367
I. Prämissen einer interorganisatorischen Betrachtung	368
II. Notwendigkeit der Einflußnahme der Kommunen auf den EU- Rechtsetzungsprozeß.....	382
III. Der Europarat als institutionelles kommunalschützendes Vorbild	451
IV. Inhaltliche Neuorientierung hin zu einem Europa der Kommunen.....	529
6. Kapitel: Zusammenfassung und Thesen.....	623
Literaturverzeichnis	631
Schlagwortverzeichnis	676

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	31
Ziel und Gang der Untersuchung.....	41
1. Kapitel: Grundlagen und Begriffsklärungen	45
I. Einführung.....	45
II. Die kommunalen Gebietskörperschaften als europarechtliche Kategorie.....	48
1. Kommunale Strukturen im europäischen Kontext	48
a) Einführung.....	48
b) Einteilung kommunaler Strukturen.....	50
aa) Gebietskörperschaft	51
bb) Kommunale Gebietskörperschaften	52
2. Kommunale Strukturen in den EU-Mitgliedstaaten	53
a) Historische Betrachtung	54
b) Kommunale Grundstrukturen in Europa.....	55
aa) Kommunale Grundebene	56
bb) Höhere kommunale Ebenen.....	58
cc) Divergieren der Stadt- und Landstrukturierung.....	60
c) Ausgestaltung der kommunalen Rechtssphäre	61
aa) Kommunale Aufgaben	62
bb) Finanzausstattung der Kommunen	63
cc) Innere Kommunalverfassung	66
dd) Staatliches Eingreifen in die kommunale Rechtssphäre	67
3. Kommunale und regionale Strukturen.....	68
a) Begriff der politischen Region	68
b) Impulse für ein europäisches Regionenverständnis.....	69
c) Regionalstruktur der Mitgliedstaaten	72
d) Regionalismus – Kommunalismus?.....	73
III. Einflußnahme der kommunalen Gebietskörperschaften	74
1. Kategorien der Einflußnahme	75
a) Institutionelle Einflußnahme	75
b) Lobbyistische Tätigkeit.....	77
c) Rechtssätzliche Einflußnahme	78
aa) Überblick.....	78
bb) Europäische Handlungsinstrumente	79

2. Möglichkeiten einer kommunalen Einflußnahme	81
a) Kommunale Beteiligungsrechte	81
aa) Initiativrecht	82
bb) Stellungnahmerecht	83
cc) Negotiation und Mediation	83
dd) Abstimmung und Abwägung.....	84
ee) Anhörungsrechte und Beratung	85
ff) Erörterung	86
b) Schutz der kommunalen Selbstverwaltung.....	86
c) Subsidiaritätsprinzip.....	87
3. Zusammenfassung	87
2. Kapitel: Kommunale Interessen in der EU, vertreten durch den AdR?	89
I. Entwicklung des kommunalen Einflusses in der Gemeinschaft	89
1. Erste Gedanken einer institutionellen Einflußnahme	90
2. Der Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften	
bei der EG	91
3. Der Weg zum AdR	92
a) Impulse durch regionale Interessenvertretung	93
b) Positionierung des Europäischen Parlaments	95
c) Regierungskonferenzen zum Maastricht-Vertragswerk.....	95
4. Zusammenfassung	97
II. Zusammensetzung des Ausschusses der Regionen	99
1. Zusammensetzung aus lokalen und regionalen Vertretern.....	99
a) Und oder oder?	100
aa) AdR ohne lokale Vertreter?	100
(1) Wortlautauslegung	101
(2) Systematik.....	102
(3) Teleologische Auslegung.....	102
(4) Historische Auslegung.....	103
(5) Ergebnis	103
bb) Lokale Alibi-Vertreter ausreichend?	104
b) Zusammensetzung aus deutscher Sicht.....	106
2. Benennungsverfahren der Mitglieder	109
a) Grundlage: Verteilungsschlüssel.....	109
b) Ernennungsverfahren im einzelnen.....	111
c) Ausgestaltung des Vorschlagsrechts in den Mitgliedstaaten.....	112
aa) Deutsches Auswahlverfahren.....	113
bb) Andere EU-Mitgliedstaaten.....	115
d) Stellvertreterregelung.....	116

3. Stellung der Ausschußmitglieder.....	117
a) (Weisungs-) Unabhängigkeit der Mitglieder	118
aa) Grundsatz des freien Mandats.....	118
bb) Gemeinwohlverpflichtung	119
b) Verhältnis zu den entsendenden Gebietskörperschaften und den EU-Organen.....	120
c) Inkompatibilität	121
d) Mandatsbeendigung	122
III. Innere Organisation des AdR.....	123
1. Geschäftsordnung als Grundlage der Arbeit	123
a) Grundsatz der Geschäftsordnungsautonomie.....	123
b) Gliederung der Geschäftsordnung	124
2. Organe des Ausschusses	126
a) Die Plenarversammlung	126
b) Präsident und Präsidium.....	128
c) Fachkommissionen.....	129
d) Weitere Einrichtungen ohne Organqualität	131
aa) Ad-hoc-Ausschüsse.....	131
bb) Generalsekretariat	132
3. Nationales und politisches Konfliktpotential im AdR.....	133
a) Nationale Delegationen	133
b) Fraktionsbildung	135
c) Netzwerkbildung	136
d) Kommunale contra regionale Mitglieder?	138
IV. Einflußnahme auf den EU-Rechtsetzungsprozeß.....	139
1. Formen der Anhörung.....	140
a) Obligatorische Anhörung	140
b) Fakultative Anhörung	143
c) Akzessorische Anhörung.....	144
d) Selbstbefassungsrecht des AdR	147
3. Durchsetzbarkeit der Mitwirkungsrechte	148
a) Nichtigkeitsklage.....	149
aa) Aktivlegitimation	149
bb) Klagebefugnis.....	150
b) Wahrung der Rechte durch die Kommission.....	151
c) Umweg über die Mitgliedstaaten?	151
d) Zwischenergebnis.....	152

V. Abschließende Betrachtung des AdR: Stellung im institutionellen Gemeinschaftsgefüge	152
1. Gemeinschaftsrechtliche Einordnung des AdR.....	153
a) Begriff des Nebenorgans	153
b) Folgen aus der Nebenorganstellung	154
c) Der AdR als parlamentarische Versammlung.....	155
2. Verhältnis zu den Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen.....	157
a) Wirtschafts- und Sozialausschuß	157
b) Rechnungshof.....	159
c) Rat und Kommission.....	159
d) Europäisches Parlament	161
3. Der AdR als Ausformung der „Dritte Ebene“ in der Gemeinschaft	163
a) Die Dritte Ebene in der Gemeinschaft	163
aa) Dreistufigkeit als Gestaltungsprinzip.....	163
bb) Europa der Regionen – Europa der Kommunen	165
cc) Rechtliche Grundlagen des Mehrstufigkeitsprinzips.....	166
dd) Der Ausschuß und die demokratische Rückkopplung im Integrationsprozeß.....	167
b) Politische Bedeutung des Ausschusses.....	168
aa) Wirkung der Stellungnahmen	169
(1) Bindungswirkung der Stellungnahmen.....	169
(a) Rechtliche Bindungswirkung	169
(b) Moralische Bindungswirkung	170
(c) Politische Bindungswirkung.....	171
(2) Formelle Bezugnahme in den EU-Rechtsakten.....	171
(3) Lokale Interessen in den Stellungnahmen	172
bb) Wahrnehmbarkeit als kommunale und regionale Interessenvertretung	173
3. Kapitel: Vertretung kommunaler Interessen beim Europarat durch den KGRE.....	177
I. Historische Entwicklung	178
1. Überblick.....	178
2. Die Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas.....	183
3. Entwicklung des KGRE.....	184
II. Rechtsgrundlagen und Status des KGRE.....	186
1. Vertragliche Grundlagen.....	187
2. Europaratsrechtliches Sekundärrecht.....	189
a) Statuarische Resolution	189
b) Charta des Kongresses	190

c) Geschäftsordnungen.....	191
aa) Regelungssystem.....	191
bb) Eingeschränkte Geschäftsordnungsautonomie.....	193
d) Zusammenfassende Folgerungen.....	194
III. Zusammensetzung des KGRE.....	195
1. Mandatsberechtigung und Aufteilung der Mandate auf die Mitgliedstaaten.....	196
a) Mandatsberechtigung.....	196
b) Anzahl der Sitze im KGRE.....	198
c) Stellvertreterregelung.....	199
2. Vorgaben für das innerstaatliche Auswahlverfahren.....	201
a) Anforderungen an die Kommunal- und Regionalvertreter.....	201
b) Allgemeine Kriterien für die Zusammensetzung der nationalen Delegationen.....	203
aa) Allgemeine Vorgaben in materieller Hinsicht: „Spiegelbildprinzip“.....	203
(1) Vorgaben.....	203
(2) Projektion auf die deutsche Delegation.....	204
bb) Verfahrensrechtliche Anforderungen.....	205
c) Besonderheiten für Regionen.....	207
aa) Chartaspezifische Definition der Region.....	207
bb) Sonderfall: Deutsche Bundesländer.....	208
3. Überwachung der Mandatsberechtigung und Mandatbeendigung.....	209
a) Verfahrensrechtliche Überwachung.....	209
b) Ausscheiden aus dem KGRE.....	210
aa) Ablauf der Mandatsperiode.....	210
bb) Weitere Beendigungsgründe.....	210
c) Zusammenfassung.....	212
IV. Innere Organisation.....	212
1. Das Kammersystem.....	213
a) Einführung.....	213
b) Nichtexistenz von Regionen.....	215
c) Organisatorisches Zusammenspiel des Gesamtkongresses und der Kammern.....	216
aa) Formelles Einheitlichkeitsprinzip.....	217
bb) Materielles Einheitlichkeitsprinzip.....	217
cc) Kompetenzverteilung zwischen den Kammern.....	218
2. Organe des KGRE.....	220
a) Die Plenarversammlung als KGRE i.e.S.....	221
aa) Ladung und Tagesordnung.....	221
bb) Beschlußfähigkeit.....	222

cc) Diskussion und Beratung im Kongreß	222
(1) Annahmeverfahren ohne vorherige Aussprache.....	223
(2) Einflußnahme auf die Beratungsgegenstände.....	224
(a) Änderungen von Dokumenten.....	224
(b) Rederecht der Delegierten	225
(3) Geschäftsordnungsanträge	226
dd) Beschlußfassung im Kongreß.....	227
(1) Abstimmungsmodus, Art. 30 GO-KGRE.....	227
(2) Mehrheitserfordernisse	228
ee) Zusammenfassung.....	229
b) Präsidien des Kongresses und der Kammern.....	230
aa) Organisationsprinzip	230
bb) Aufgaben.....	231
c) Ständiger Ausschuß des KGRE	233
aa) Organisationsprinzip	233
bb) Aufgaben.....	233
d) Statuarische Ausschüsse	234
aa) Bildung der Ausschüsse.....	234
bb) Zusammensetzung	235
cc) Beschäftigungsfelder.....	236
(1) Ausschuß für Institutionelle Fragen.....	236
(2) Ausschuß für Kultur und Erziehung	236
(3) Ausschuß für nachhaltige Entwicklung.....	237
(4) Ausschuß für soziale Zusammenarbeit.....	237
dd) Wirkungsweise	237
e) Arbeitsgruppen	238
aa) Einrichtung von Arbeitsgruppen durch die Kammern.....	238
bb) Arbeitsweise	239
cc) Exkurs: Arbeitsgruppe „Regionen mit legislativer Kompetenz“	240
3. Weitere Einrichtungen des KGRE.....	240
a) Mini-Sessions	240
b) Das Sekretariat	241
c) Kontaktgruppe AdR – KGRE	242
d) Nationale Delegationen.....	242
e) Fraktionsbildung.....	243
V. Aufgaben, Wirkungsweise und Bedeutung des KGRE	243
1. Ausgangslage	244
a) Ziele und Aufgaben	244
aa) Überblick.....	244
bb) Arbeitsebenen	245

cc) Umfangspezifische Problematik	247
b) Stellung des Kongresses innerhalb des Europarats.....	248
aa) Der KGRE als beratendes Nebenorgan.....	248
bb) Faktische Bedeutung des KGRE	249
cc) Ergebnis.....	251
c) Finanzielle Möglichkeiten zur Umsetzung der Ziele	251
2. Arbeitsweise des Kongresses gegenüber anderen Organen und Einrichtungen.....	253
a) Handlungsformen	253
aa) Stellungnahmen und Empfehlungen.....	253
bb) Resolutionen	254
b) Einbindung internationaler Vereinigungen, Beobachterstaaten und Experten.....	254
aa) Internationale Gemeinde- und Regionalverbände	254
bb) Verleihung eines Gaststatus	256
cc) Folgen des Beobachter- und Gaststatus.....	258
dd) Hinzuziehung weiterer Experten	259
c) Abgestuftes Sprachenregime.....	259
3. Bedeutung des KGRE.....	261
a) Der KGRE und die völkerrechtlichen Dokumente des Europarats ..	262
aa) Überblick.....	262
bb) Der KGRE und die Rolle der Regierungen beim Abschluß der Abkommen.....	264
b) Außenpolitische Handlungsfelder des KGRE	265
aa) Hilfsprogramme	266
(1) Botschaften der lokalen Demokratie (BLD).....	266
(2) Sonderhilfsprogramme in den Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten).....	267
(3) Europäische Schulungszentren (ENTO).....	267
bb) Teilnahme im Stabilitätspakt.....	268
cc) Europa-Preis.....	268
dd) Engagement des Kongresses im Kosovo.....	269
c) Zusammenfassung: Der KGRE als Vorreiter für lokale und regionale Demokratie	269
4. Kapitel: Die Europäische Kommunalcharta als kommunalschützendes Instrument.....	273
I. Der historische Hintergrund der Europäischen Kommunalcharta	273
1. Erste Gedanken einer „Europäischen kommunalen Selbstverwaltung“	274
a) Modell der Gemeindefreiheit nach <i>Gasser</i>	274

b) Die Europäische Charta der Gemeindefreiheiten	275
aa) Grundsätze.....	276
bb) Erläuterungen.....	277
2. Ansätze zur Schaffung einer europaweiten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung durch den Europarat.....	278
a) Erste Anstöße auf Grundlage der Charta der Gemeindefreiheiten	278
b) Gemeinsamer Entwurf der Beratenden Versammlung und der Gemeindekonferenz	279
c) Zwischenergebnis.....	280
3. Entstehung der EKC	281
a) Konventionsbestrebungen in einem veränderten Umfeld.....	281
aa) Erkenntnis der Handlungsnotwendigkeit.....	281
bb) Personelle und organisatorische Voraussetzungen.....	281
b) Grundlegende Fragestellungen	282
aa) Rechtsnatur einer Konvention.....	282
bb) Flexible Konventionsbindung	283
cc) Kontrollsystem	284
c) Rezeption des Entwurfs.....	285
4. Zwischenergebnis	287
II. Aufbau und wesentlicher Inhalt der EKC.....	287
1. Grundsätzliches zur Betrachtung der EKC.....	287
2. Die Präambel und der vorangestellte Art. 1 EKC	289
3. Grundlage, Begriff und Umfang der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 2 bis 4 EKC).....	290
a) Verfassungsmäßige und rechtliche Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung	291
b) Begriffsdefinition des Art. 3 EKC	292
aa) Recht und tatsächliche Fähigkeit	293
bb) Wesentlichkeitsgrundsatz	294
cc) Regelungs- und Gestaltungsfunktion.....	295
dd) Repräsentationsprinzip, Art. 3 Abs. 2 EKC	295
ee) Abschließende Beurteilung des Art. 3 Abs. 1 EKC.....	296
c) Umfang kommunaler Selbstverwaltung.....	297
aa) Festlegung der Zuständigkeiten (Gesetzesvorbehalt).....	297
(1) Grundlegende Zuständigkeiten.....	297
(2) Übertragene und delegierte Zuständigkeiten.....	298
(3) Gesetz im formellen oder materiellen Sinn?	298
bb) Allzuständigkeit im Rahmen der Kompetenzen.....	299
(1) Umfang der Aufgaben	300
(2) Begrenzung der Zuständigkeit durch staatliches Tätigwerden..	300
(a) Befassungsrecht im Rahmen der Gesetze	301

(b) Ausschluß und Übertragung der Zuständigkeiten.....	301
(3) Grenzen der Zuständigkeitseinschränkung.....	302
cc) Wahrnehmungsebene von öffentlichen Aufgaben, Art. 4 Abs. 3 EKC.....	303
(1) Grundsatz und Ausnahmen.....	303
(2) Anforderungen an die Aufgabenzuweisung	304
dd) Grundsatz der umfassenden und ausschließlichen Zuständigkeit, Art. 4 Abs. 4 S. 1 EKC.....	306
(1) Bezug zu wesentlichen und übertragenen Zuständigkeiten?.....	306
(2) Umfassende und ausschließliche Zuständigkeit	307
(3) Aushöhlungsverbot und Einschränkungsmöglichkeiten	308
ee) Anhörungsrechte der kommunalen Gebietskörperschaften.....	308
(1) Betroffenheit in der kommunalen Selbstverwaltung?	309
(2) Unmittelbarkeitserfordernis	309
(3) Anforderungen an die Anhörung	309
3. Die materiellen Garantien der Art. 5 – 10 EKC	310
a) Schutz der Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften (Art. 5 EKC).....	310
b) Angemessene Struktur und Ausgestaltung der kommunalen Gebietskörperschaften.....	312
aa) Kommunale Organisationshoheit.....	312
bb) Personelle Ausstattung	313
c) Rechtsstellung der Kommunalvertreter, Art. 7 Abs. 1 EKC.....	314
aa) Grundsatz der freien Ausübung eines kommunalen Wahlmandats.....	314
bb) Grundsatz der finanziellen Unabhängigkeit.....	315
cc) Voraussetzungen für eine Inkompatibilitätsregelung	315
d) Aufsichtsrechtliche Tätigkeit gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften.....	316
aa) Rechtsgrundlage für ein aufsichtliches Tätigwerden, Art. 8 Abs. 1 EKC	317
bb) Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle.....	317
cc) Verhältnismäßigkeitsprinzip, Art. 8 Abs. 3 EKC	318
e) Finanzmittel der kommunalen Gebietskörperschaften, Art. 9 EKC..	319
aa) Recht auf eigene Finanzmittel	320
(1) Grundsatz der angemessenen Finanzausstattung.....	320
(2) Angemessene Eigenmittel, Art. 9 Abs. 1 EKC.....	322
(3) Inhaltliche Vorgaben kommunaler Finanzierung.....	323
(a) Vielfältigkeit.....	325
(b) Flexibilität.....	325
bb) Kommunaler Finanzausgleich, Art. 9 Abs. 5 – Abs. 7 EKC.....	326
(1) Anknüpfungspunkt.....	326

(2) Grenzen	326
(3) Anhörungsrecht im Rahmen der Zuteilung	327
(4) Zweckbindung staatlicher Zuweisungen	328
cc) Zugang zum Kapitalmarkt, Art. 9 Abs. 8 EKC	329
dd) Ergebnis der Finanzgarantie	330
f) Vereinigungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften, Art. 10 EKC.....	330
aa) Kommunale Zusammenarbeit	330
bb) Beitritt zu nationalen und internationalen Interessen- vereinigungen.....	331
cc) Internationale Zusammenarbeit.....	332
4. Rechtsschutz der kommunalen Gebietskörperschaften.....	332
a) Rechtsweg	333
b) Geltung im innerstaatlichen Recht	334
c) Geschützte Rechtsakte.....	334
III. Bedeutung und Wirkung der Europäischen Kommunalcharta.....	336
1. Anwendungsbereich und Reichweite der Charta.....	336
a) Reichweite der Verpflichtungen	337
aa) Installation eines Systems „à la carte“	337
bb) Notifikation und Änderungen a posteriori.....	338
cc) Praktische Resonanz der Flexibilitätsklausel	339
b) Sachlicher Anwendungsbereich.....	340
aa) Betroffene Gebietskörperschaften, Art. 13 EKC	340
(1) Geltungsbereich	340
(2) Ausschluß von Gebietskörperschaften	342
bb) Gebietserstreckung, Art. 16 EKC.....	343
2. Überwachung der Einhaltung der Chartagarantien	344
a) Informationspflicht, Art. 14 EKC	344
b) Institutionelle Voraussetzungen des chartaeigenen Monitoring- Prozesses	345
aa) Entstehung und rechtliche Grundlagen.....	346
(1) Erste Ansätze einer Überwachung durch die Ständige Konferenz	346
(2) Bildung einer Kontroll-Arbeitsgruppe durch den Kongreß.....	347
(3) Nachträglich Anpassungen des Kontrollsystems	347
bb) Gruppe unabhängiger Experten.....	348
c) Arten des Monitoring	349
aa) Staatenberichte	350
(1) Grundsätze der Staatenberichterstattung	350
(2) Verfahrensmäßiger Ablauf	352
(3) Erstellung der Berichte	353

bb) Einzelbeschwerden	354
cc) Grundsatzberichte	355
dd) Zusammenfassung	356
3. Umsetzung der Charta in den Mitgliedstaaten des Europarats.....	357
a) Stand der Unterzeichnung und Ratifikation.....	357
aa) Unterzeichnung	357
bb) Ratifikation und Inkrafttreten	358
b) Einzelbeispiele	361
aa) Italien.....	361
bb) Slowenien	362
cc) Rußland	362
c) Zusammenfassung.....	364
5. Kapitel: Die Kommunen beim Europarat als EU-Modell	367
I. Prämissen einer interorganisatorischen Betrachtung	368
1. Institutionelle Vergleichsbasis.....	368
a) Polarisierung institutioneller Gegebenheiten.....	368
b) Einbeziehung politischer Entscheidungen und der Zeitfaktor im Integrationsprozeß	369
2. Konsequenzen einer hinkenden inhaltlichen Vergleichsstruktur	371
3. Äußere Strukturen der Wahrnehmungsebenen.....	372
a) Personalisierte und inhaltliche Interessenwahrnehmung	372
aa) Spezifizierung der europäischen Kommunalinteressen- vertretung	372
bb) Inhaltliche Interessenwahrnehmung	374
cc) Zusammenfassender Überblick.....	375
b) Wechselwirkung zwischen inhaltlicher und personalisierter Wahrnehmungsebene	376
aa) Beispiel zur außerinstitutionellen Einflußnahme.....	376
bb) Inhaltliche und institutionelle Einflußnahme als Spiegelbild	378
cc) Weitere Modelle.....	380
dd) Zusammenfassung	381
II. Notwendigkeit der Einflußnahme der Kommunen auf den EU- Rechtsetzungsprozeß.....	382
1. Ausreichende innerstaatliche Mitwirkung ?	382
a) Kommunale Gebietskörperschaften als verlängerter Arm der Regionen?.....	382
b) Innerstaatliche institutionelle und außerinstitutionelle Einflußnahme	384

c) Bundesratsbeteiligung, innerstaatliche Mitwirkung, Demokratiedefizit und kommunale Beteiligung	385
2. Betroffenheit der Gemeinden von EU-Entscheidungen	387
a) Kommunalrelevante EU-Gesetzgebung	389
aa) Kommunalwahlrecht	390
(1) Entwicklung	390
(2) Inhalt	391
(3) Rückschlüsse auf die Kommunalbetroffenheit	393
bb) Die kommunalen Gebietskörperschaften als Arbeitgeber	395
(1) Einstellung von Arbeitnehmern in der öffentlichen Verwaltung	395
(2) Allgemeine Beschränkungen außerhalb des Diskriminierungsverbots	397
(3) Sozialer und technischer Arbeitsschutz	397
(a) Technischer Arbeitsschutz	398
(b) Sozialer Arbeitsschutz	399
cc) Auswirkungen auf wirtschaftlich relevante kommunale Tätigkeiten	399
(1) Kommunale Wirtschaftsförderung	401
(a) Kommunale Wirtschaftsförderung und europäischer Beihilfenbegriff	401
(b) Grundsatz des Beihilfenverbots	402
(c) Ausnahmen vom Beihilfenverbot	403
(d) Rückgewähr rechtswidrig gewährter Beihilfen	405
(2) Öffentliche Auftragsvergabe	406
(a) Europäische Vergaberichtlinien	406
(b) Begrenzung des sachlichen Anwendungsbereiches	406
(c) Konsequenzen für die kommunale Auftragsvergabe	408
(d) Verfahrensrechtliche Auswirkungen	410
(3) Kommunale Betroffenheit im Sparkassenwesen	411
(a) Gemeinschaftsrecht und Gewährträgerhaftung	412
(b) Eigenkapitalisierung	413
(c) Solvabilität	414
(d) Regionalprinzip	414
(4) Kommunales Unternehmensrecht	415
dd) Daseinsvorsorge	415
(1) Begriffsdefinition und Regelungsproblematik im Gemeinschaftsrecht	416
(a) Begriff der Daseinsvorsorge	416
(b) Daseinsvorsorge und europäisches Sozialmodell	417
(c) Daseinsvorsorge im europäischen Kontext	418

(d) Schutzmechanismen im EG-Vertrag.....	420
(aa) Bedeutung des Art. 16 EG.....	420
(bb) Zuständigkeitsfragen und das Verhältnis zu den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften	421
(2) Kommunalgefährdende Eingriffe des Gemeinschafts- rechtsgebers	423
(a) Binnenmarktrechtliche Auswirkungen auf den ÖPNV	423
(b) Abfallwirtschaft.....	425
(aa) Die Richtlinie 91/689 über gefährliche Abfälle.....	425
(bb) Verordnung zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft	426
(c) Wasserwirtschaft	426
(d) Kommunale Energieversorgung.....	428
ee) Weitere EU-Tätigkeitsfelder mit Kommunalbezug.....	429
(1) Umweltrechtliche Vorgaben	429
(a) Umweltschutz als oberbegriffliches Gemeinschaftsziel	429
(b) Recht auf Umweltinformation.....	431
(2) Kommunales Planungsrecht, Raumordnung und Städtebau	432
(a) Bauplanungsrecht	432
(b) Europäisches Raumordnungsrecht	433
(c) Städtebauliche Entwicklung	433
(3) Strukturpolitik	435
(4) Steuerharmonisierung	437
(5) Bildung, Kultur und Verbraucherschutz.....	438
b) Kommunale Gebietskörperschaften als wehrlose Verwalter der EU?.....	439
aa) Das gemeinschaftsrechtliche Vollzugssystem	440
bb) Gemeinschaftsrechtliche Auswirkungen auf das Verwaltungsverfahren	443
(1) Grundzüge der gemeinschaftsrechtlichen Auslegung nationalen Rechts.....	444
(a) Problematik der einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts	444
(b) Grundsatz des „effet utile“	445
(c) Diskriminierungsverbot und gemeinschaftsrechts- konforme Auslegung.....	445
(2) Unmittelbare Anwendung von Gemeinschaftsrecht.....	446
(3) Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation	447
c) Zusammenfassung und Folgerungen.....	449

III. Der Europarat als institutionelles kommunalschützendes Vorbild	451
1. Die Neuordnung des europäischen Institutionensystems aus kommunaler Sicht	452
a) Kommunale Gebietskörperschaften, Europäisches Regieren und Konvent	453
aa) Das Governance-Konzept der Europäischen Kommission.....	454
(1) Entstehung.....	454
(2) Leitbilder des guten Regierens	455
(a) Maßstäbe für zukünftiges Regierungshandeln	456
(aa) Grundsätze europäischen Regierens.....	456
(bb) Bürgernähe und Öffentlichkeitsferne.....	458
(cc) Gesetzgebungstechnik	458
(b) Einbindung betroffener Akteure.....	461
(aa) Allgemeine Konsultationsregeln	461
(bb) Einbindung der Zivilgesellschaft.....	463
(3) Zusammenfassung	464
bb) Die kommunalen Gebietskörperschaften und der Konvent zur Zukunft Europas.....	465
(1) Konstituierung und Struktur	465
(a) Entstehung	465
(b) Zusammensetzung	466
(c) Präsidium	468
(d) Sekretariat.....	468
(2) Bisherige kommunalrelevante Arbeiten	469
b) Die kommunalen Gebietskörperschaften im institutionellen EU-System.....	472
2. Der KGRE als institutionelles Vorbild des AdR.....	475
a) Der Ausschuß der Regionen als kommunaler Schutzmechanismus..	476
aa) Ausschuß der „Regionen“ – ein mißverständlicher Geburtsfehler?	476
bb) Regionen und Kommunen – erzwungene Solidarität oder Schicksalsgemeinschaft?.....	478
(1) Einheitliche Zusammenfassung unterschiedlicher Strukturen und Interessen	478
(2) Überlagerung der ureigensten Interessenausrichtung.....	480
(3) Vorprogrammierte Interessendivergenz?.....	481
(4) Heterogene Zusammensetzung des Ausschusses	482
cc) Voraussetzungen der kommunalen Einflußnahme	484
(1) Stellung des AdR im institutionellen System.....	484
(2) Umfang der institutionellen Beteiligungsrechte	485
dd) Wirkung der Beteiligung und Durchsetzbarkeit.....	486
(1) Rechtsunverbindlichkeit der Stellungnahmen	486

(2) Mangelnde Justiziabilität der Beteiligung	487
b) Die zukünftige Struktur und Stellung des Ausschusses der Regionen und Kommunen.....	488
aa) Organstellung des AdRK	488
bb) Initiierung eines Kammersystems	490
(1) Sicherung der Einheitlichkeit des Ausschusses.....	491
(2) Führung des Ausschusses der Regionen und Kommunen.....	492
(3) Kompetenzen der Kammern	492
(4) Untergliederungen der Kammern	493
(5) Vorteile des Kammersystems	494
cc) Zusammensetzung.....	495
(1) Konsequenzen für die mitgliedstaatliche Mandatsfindung	495
(2) Auswirkungen des Kammersystems.....	497
dd) Schematische Darstellung des Kammersystems	499
c) Die zukünftigen Rechte des Ausschusses der Regionen und Kommunen	500
aa) Neustrukturierung der Anhörungsrechte.....	500
(1) Initiierung eines übergreifenden regional- und kommunalbezogenen Äußerungsrechts.....	500
(2) „Außenkompetenz“ des AdRK.....	501
bb) Begründungspflicht und Vetorecht.....	502
(1) Begründungspflicht.....	502
(2) Vetorecht.....	503
(3) Rechtsfolgen	504
cc) Klagerecht	505
d) Formulierungsvorschlag der Verfassungsbestimmungen über den AdRK.....	505
3. Wirksamer Ausgleich mangelnder institutioneller Interessen- vertretung durch außerinstitutionelle Verbände?	508
a) Außerinstitutionelle Interessenvertretung in der EU- Rechtswirklichkeit.....	509
aa) Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas	509
(1) Entstehung und Struktur	509
(2) Wahrnehmung europakommunaler Interessen	511
bb) Versammlung der Regionen Europas (VRE)	511
cc) Eurocities.....	512
dd) Vertretungen der deutschen kommunalen Spitzenverbände	513
(1) Spitzenbüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung.....	514
(2) Europabüros der bayerischen, sächsischen und baden- württembergischen Kommunen	515

b) Strukturelle Folgerungen und Vergleich mit den regionalen Aktivitäten	516
aa) Wertende Betrachtung der derzeitigen Parallelstruktur	516
(1) Aufspaltung einheitlicher Interessen?	516
(2) Kommunale vs. regionale Vertretung?	519
bb) Institutionelle und außerinstitutionelle Interessenvertretung – Kooperatives Miteinander oder gegenläufiges Nebeneinander?	520
(1) Konsequenzen einer zersplitterten Interessenwahrnehmung.....	521
(2) Legitimation und inhaltliche Ausgewogenheit der Einflußnahme	522
(3) Verbindlichkeit der verfahrensrechtlichen Beteiligung.....	523
(4) Außenwirkung und Bürgernähe	524
(a) Bürgernähe und Außerinstitutionelle Interessenvertretung.....	524
(b) Zukünftige Rolle der Informationsbüros	525
(c) Existenzberechtigung eines europäischen Spitzen- verbandes?	525
(5) Zusammenfassung	527
c) Einbindung der Zivilgesellschaft am Beispiel des KGRE beim Europarat	528
IV. Inhaltliche Neuorientierung hin zu einem Europa der Kommunen	529
1. Finalität, Rationalität und Verhältnismäßigkeit kommunalen Einflusses	529
a) Einführung	529
b) Modell des kommunalen Einflusses im fortschreitenden Einigungsprozeß	532
c) Kommunale Gebietskörperschaften als Teil des gemeinschaftsrechtlichen Abwägungsprozesses.....	535
aa) Verhältnismäßigkeit des kommunalen Einflußnahmemodells	535
bb) Regional-kommunales Tandem?	536
cc) Hervorhebung spezifischer Schutzmechanismen	537
2. Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Gemein- schaftsrecht	538
a) Inhalt einer europäischen kommunalen Selbstverwaltung	539
aa) Begriff der europäischen kommunalen Selbstverwaltung	539
bb) Verhältnis mitgliedstaatlichen Rechts zum Gemein- schaftsrecht in Hinblick auf die nationale kommunale Selbstverwaltung	540
b) Schutz kommunaler Selbstverwaltung in den Europäischen Verträgen	543
aa) Subsidiaritätsprinzip	544

bb) Grundsatz der Gemeinschaftstreue.....	545
cc) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	546
dd) Achtung der nationalen Identität.....	547
ee) Zusammenfassung.....	548
c) Kommunale Selbstverwaltung als allgemeiner Rechtsgrundsatz.....	548
aa) Allgemeine Rechtsgrundsätze und EKC.....	549
bb) Die kommunale Selbstverwaltung als allgemeiner Rechtsgrundsatz.....	551
(1) Feststellung allgemeiner Rechtsgrundsätze im Gemeinschaftsrecht.....	551
(a) Grundsätzliche Problematik der Feststellung allgemeiner Rechtsgrundsätze.....	551
(b) Grundsatz der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen.....	552
(c) Anforderungen an die Existenz entsprechender Rechtstraditionen.....	552
(2) Gemeinsame Verfassungstradition und kommunale Selbstverwaltung.....	554
(a) Grundsatz der wertenden Rechtsvergleichung.....	554
(b) Divergierende europäische Verfassungstraditionen.....	554
(c) Beispiel: Verfassungswidrigkeit des französischen Korsika-Gesetzes.....	556
(d) Zusammenfassung.....	557
(3) Weitere Bedenken gegen die Anerkennung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes.....	558
(a) Allgemeine Rechtsgrundsätze und der Stand der Integration.....	558
(b) Feststellung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen und Vertragsrevision.....	559
cc) Die EKC als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes.....	560
(1) Bedeutung der EKC für die Gewinnung allgemeiner Rechtsgrundsätze.....	560
(a) Bindungswirkung der Charta in den Ratifikationsstaaten.....	561
(b) Stellenwert der bisherigen Ratifikation.....	562
(2) Bindung der Gemeinschaft an die EKC.....	563
(a) Beitritt der Gemeinschaft zu Europaratsübereinkommen.....	563
(aa) Parallelität zwischen EMRK und EKC?.....	563
(bb) Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur EKC.....	565
(b) Tragweite europaratsrechtlicher Dokumente im Gemeinschaftsrecht.....	566
(aa) Gedanke der Fremdbestimmung des Gemeinschaftsrechts.....	566

(bb) Parallele Justiziabilität durch EuGH und Europaratsorgane?	568
3. Das Subsidiaritätsgrundsatz als Leitprinzip eines effektiven Kommunalschutzes	569
a) Gesellschaftstheoretische und historische Zusammenhänge	569
aa) Grundlegende Gedanken zu einem kommunalbezogenen Subsidiaritätsverständnis	569
bb) Entwicklung des Subsidiaritätsgedankens	571
(1) Ältere Dokumente eines Subsidiaritätsgedankens	571
(2) Wurzeln der katholischen Soziallehre	572
(3) Beeinflussung des frühen europäischen Integrations- prozesses	574
cc) Inhalt und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips	576
(1) Die inhaltliche Umschreibung der Subsidiarität und die Kirche im Dorf	577
(2) Umschreibungen des Subsidiaritätsprinzips	578
(a) Inhaltliche Ausführungen der katholischen Soziallehre	578
(b) Sprachgeschichtliche Klärung des Begriffs	579
(3) Folgerungen	579
(a) Subsidiarität als Ausdruck der freiheitssichernden Individualverantwortlichkeit	579
(b) Subsidiarität und Gerechtigkeit	580
(c) Kriterien Überwachung der Einhaltung in modernen Staatswesen	581
(d) Universalität des Subsidiaritätsprinzips	581
b) Bestandsaufnahme: Subsidiarität im Gemeinschaftsrecht	583
aa) Art. 5 EG und das weite Subsidiaritätsverständnis	583
(1) Systematik des Art. 5 EG	583
(2) Das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EG	584
(a) Begriff und Prüfung der Subsidiarität nach Art. 5 Abs. 2 EG	584
(aa) Begriff	584
(bb) Abschließende Festlegung der Interpretationsvoraussetzungen?	585
(cc) Prüfung	586
(b) Anwendungsbereich	587
(aa) Ausschließliche und nicht ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeiten	587
(bb) Umfang	588
(cc) Adressaten	588
(c) Effizienz- und Mehrwerttest	590
(aa) Effizienztest	590

(bb) Mehrwerttest	591
(3) Wertung: Gemeinschaftsrechtliche Einordnung des Subsidiaritätsprinzips	591
bb) Weitere Subsidiaritätsgedanken in den europäischen Verträgen.....	593
(1) Präambel	593
(2) Subsidiarität und Bürgernähe.....	594
(3) Subsidiarität in der „2. und 3. Säule“ der Europäischen Union	594
cc) Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der europäischen Rechtswirklichkeit.....	595
(1) Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vor dem Amsterdamer Vertrag	596
(2) Das Subsidiaritätsprotokoll nach dem Amsterdamer Vertrag...597	
(a) Inhaltliche Vorgaben	597
(b) Subsidiaritätsprotokoll und Kommunalschutz	599
c) Inhaltliche Erweiterung des Subsidiaritätsprinzips im Sinne der europarechtlichen Vorgaben	600
aa) Subsidiarität und die Europäische Kommunalcharta.....	600
(1) Kommunale Selbstverwaltung und Subsidiarität	601
(2) Subsidiaritätsvorstellung nach Art. 4 Abs. 3 EKC	603
(3) Reduktion kommunalschützender Inhalte auf das Subsidiaritätsprinzip	604
(a) Subsidiaritätsprinzip und Wesentlichkeitsdoktrin.....	604
(b) Materielle Ansprüche der unteren Gliederung auf materielle Unterstützung.....	605
(c) Vereinigungsrechte der kommunalen Gebietskörperschaften	607
(d) Zusammenfassung	607
bb) Erweiterung des Art. 5 Abs. 2 EG zu einem inklusiven Subsidiaritätsprinzip.....	608
(1) Schutzwirkung	609
(2) Neuordnung und EKC	610
(3) Vorschläge eines inklusiven Subsidiaritätsprinzips	610
cc) Fragen der Justiziabilität	611
(1) Umfang der gerichtlichen Kontrolle.....	612
(a) Grundsatz der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit.....	612
(b) Ermessens- und Beurteilungsspielräume der politischen Organe	612
(c) Bedeutung der gerichtlichen Überprüfung des EuGH	613

(2) Konsequenzen für das erweiterte Subsidiaritätsverständnis.....	614
(a) Aktivlegitimation für ein kommunalschützendes Klagerecht	614
(b) Formulierungsvorschlag zum Klagerecht des AdRK	616
4. Nationale Identität und mitgliedstaatliche Untergliederung.....	616
a) Begriff der nationalen Identität	617
b) Wirkung der Achtensverpflichtung.....	619
c) Konsequenzen für den Kommunalschutz.....	620
aa) Kommunale Selbstverwaltung und mitgliedstaatliche Identität...	620
bb) Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung durch Erweiterung des Schutzbereichs?	620
6. Kapitel: Zusammenfassung und Thesen.....	623
Literaturverzeichnis	631
Schlagwortverzeichnis	676