

Zur Finanzverfassung im Mehrebenensystem

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im italienischen Regionalismus Viele Aufgaben, wenig Spielraum

1. Einführung

- › Die Verfassungsreformen von 2001 und 2012
- › Die Auswirkungen der Krise 2009 auf die finanzielle Lage des Landes
- › Das Streben nach Wiederaufleben der Gesetzgebungskompetenzen einiger italienischer Regionen und die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts (Urt. 6/2019 und 57/2019), die diesbezüglich einen Richtungswechsel eingeschlagen hat.

2. Überblick über die verfassungsrechtlichen Regelungen

- › Art. 81 cost: Regelungen über die Aufstellung des Jahresabschlusses;
- › Art. 119 cost: Regelungen zur Finanzkompetenz der Gemeinden, Regionen, Provinzen sowie der Großstädte;
- › Art. 117 cost.
- › Mangel an verfassungsrechtlichen Regelungen zur konkreten Verteilung der finanziellen Mittel
- › Staatliches Besteuerungs- und Ausgabenbestimmungsmonopol
- › Mittelkürzung im Rahmen der Finanzkrise

3. Die Verfassungsreform von 2012 und der Haushaltsausgleich

- › Reform der Gesetzgebungskompetenzen – Staatssache
- › Auslegung der „Rahmenkompetenz“ durch das Verfassungsgericht
- › Harmonisierung
- › Kontrolle und Berichterstattungspflicht
- › Gesetzgebung im Rahmen des Haushaltsausgleichs – ein Votum gegen die Auflehnung der Regionen

4. Die regionalen Finanzen

- › Abgeleitete Finanzierung
- › Restkompetenzen
- › Einkommenssteuer
- › Mehrwertsteuer
- › Gewerbesteuer
- › Handlungsspielraum der Regionen
- › Steuerüberschuss

5. Die Auswirkungen der Krise auf die lokalen Finanzen

- › Ausbruch der Wirtschaftskrise
- › Refinanzierung und Marktabhängigkeit
- › Vertikale Kürzungen
- › Grenzen der Mittelkürzung

6. Fazit

- › Forderung nach mehr Autonomie
- › Verfahren nach 116 III cost.
- › Rechtsprechung im Wandel

Aktuelle Grundrechtsfragen in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aus italienischer Sicht

1. Grundrechtsfragen werden in Italien vor allem als Normenkontrollfragen aufgeworfen, weil der Verfassungsgerichtshof ohne Amparo- und Verfassungsbeschwerdekompetenzen keinen umfassenden Zugriff auf Grundrechtsverletzungen durch Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen hat.
2. Aus der Sicht vergleichender Grundrechtskultur sind Besonderheiten der italienischen Grundrechte die zahlreichen Garantien der soziokulturellen und sozioökonomischen Grundrechte, die sich ideell mit einem universalistischen Drive aufladen, real aber nur teilweise sozialstaatliche Effizienz haben.
3. Das 1989 erhoffte "Zeitalter der Rechte" (Bobbio) hat mehr die Richter als die Parteien begeistert und darf nicht zu euphorischen Fehlbilanzierungen verführen, weil Grundrechte weiterhin eher asymmetrisch den Starken, Reichen und Gebildeten als den Schwachen, Armen und Ungebildeten dienen.
4. Aktualität von Grundrechtsfragen manifestiert sich institutionell in besonderen Formen der Vorbereitung (Studien, Verfahrensbeteiligung) und Darstellung (Presseverlautbarungen, Übersetzung, Besprechung in Dialogen) der Entscheidungen des Verfassungsgerichts.
5. Besonders aktuell sind Grundrechtsfragen, in denen der Verfassungsgerichtshof dem internationalen Gerichtshof (und Deutschland) und dem europäischen Gerichtshof (Taricco) widersprochen hat (Urteil Nr. 238/2014 und 151/2018).
6. Weil die italienische Verfassung trotz eines ausdrücklich nur Staatsbürger schützenden Gleichheitsgrundsatzes ausländerfreundlicher als der Gesetzgeber ist, ist die Verfassungsrechtsprechung zum Schutz sozialer Grundrechte von Migranten häufiger aktiv (zuletzt Urteil Nr. 166/2018).
7. Weil die italienische Verfassung völkerrechtliche Vereinbarungen zum Schutz der Rechte der Arbeit fördert und den Gesetzgeber an völkerrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz von Menschenrechten bindet (Art. 117itVerf), judiziert der italienische Verfassungsgerichtshof auch Verletzungen der Europäischen Sozialcharta (zuletzt Urteil Nr. 184/2018).

8. Eine im noch katholischen Italien besonders aktuelle Grundrechtsfrage ist die Strafbarkeit der Beihilfe zum Suizid: der Verfassungsgerichtshof verneint zwar ein Recht auf Suizid, hat aber eine neue Form der das Normenkontrollverfahren nicht abschließenden Unvereinbarkeitserklärung entwickelt, die die Verantwortung des Gesetzgebers wahrt, ohne ihn aber zu einem Tätigwerden zu zwingen vermag (Urteil Nr. 207/2018).
9. In der Rechtsprechung zu den Wahlgesetzen wird den politischen Grundrechte der italienischen Verfassung ein besonderer verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz zuteil, bei dem die Beurteilung der Sperrklausel im Europawahlrecht zuletzt auch eine Divergenz von der deutschen Rechtsprechung anzeigt (Urteil Nr. 239/2018).
10. In den aktuellen Grundrechtsfragen der italienischen Verfassungsrechtsprechung spiegelt sich eine gewisse Unruhe, aber kein Unbehagen an der Verfassung.

Die Grundrechte sind sowohl in Deutschland als auch in Spanien und Italien eines der großen Themen. Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass das Öffentliche Recht von den drei Ländern nach dramatischen diktatorischen Prozessen aufgrund der Garantie der Grundrechte wiederaufgebaut wurde. In diesem Sinn ist der Ausgangspunkt gleich, weil sowohl das Grundgesetz als auch die Spanische und Italienische Verfassung das gleiche Grundrechtskonzepts verfolgen.

Verschiedene textuelle Beispiele zeigen, dass die klassischen Freiheitsrechte in der drei Verfassungen einen gemeinsamen Schutz finden. Das Beispiel der Grundrechte zeigt klar wie die dynamische Praxis des Verfassungsrechts zu Prozessen führt, die miteinander übereinstimmen. Vierzig Jahre später, spricht man nicht von Einfluss, aber von gemeinsame Funktionen und parallele Probleme.

Gemeinsame Funktionen

Für die Konstruktion der politischen Legitimität sind die Grundrechte unerlässlich. Sie zeichnen dafür verantwortlich, Debatten, die die Säulen unserer Demokratie in Frage stellen, erst zu kanalisieren und dann zu befrieden.

Das Zusammentreffen von nationalen Gerichten, dem Europäische Gericht für Menschenrechte und dem EuGH hat die Runde der Verfassungsinterpreten erweitert, was für die drei Länder eine Reihe an Konsequenzen mitbringt.

Parallele Probleme

1. Sicherheitskrise und Grundrechte

- › Zweifelsohne hatte der 11. September 2001 Auswirkungen auf den Verfassungsstaat. Er brachte eine bis dato unbekannte Art der Gewalt mit sich, die Gewalt des Chaos, deren einziges Ziel es ist den Verfassungsstaat zu destabilisieren.
- › Als Antwort auf diese Art von Gewalt, hat der Verfassungsstaat die Sicherheitsbestimmungen verändert. Er stand vor den folgenden Fragen: Wie reagiert man auf dieses Risiko, und wie kann die Sicherheit gewährleistet werden, ohne gleichzeitig jeden unter Generalverdacht zu stellen?

2. Die Grundrechte im Angesicht der Wirtschaftskrise

- › Tatsächlich haben die Grundrechte als Rechtskategorie in der Krise bislang keine herausragende Rolle gespielt. Allerdings hat die Debatte über die Grundrechte als Grenze für die Sparmaßnahmen keine Fahrt aufgenommen. Weder vor dem Europäische Gericht für Menschenrechte noch vor dem EuGH, wo die Sparmaßnahmen ausdrücklich auf die Erfordernisse des Eigentumsrechts hin untersucht wurden. In beiden Fällen brachten die Ergebnisse kaum Neues hervor.

3. Die Rekonstruktion des Demos: Die Grundrechte als Teil der Verfassungsidentität?

Seite 2/2

- › Im abschließenden Teil meines Beitrages widme ich mich der Frage, ob den Grundrechten, als grundlegende dogmatische Elemente, in den richtungsweisenden politischen Konflikten eine entscheidende Rolle zukommt. Die Konflikte sind: die Zerbrechlichkeit der legitimen Macht, die Rekonstruktion des Demos und die Infragestellung der in der Verfassung festgeschriebenen Werte.

Die Einwirkungen des Unionsrechts und der EMRK auf die nationalen Verfassungen

Zusammenfassung

Der Einfluss des Unionsrechts und der EMRK auf die nationalen Verfassungen wirft eine Reihe methodologischer Fragen auf, die im Vorfeld erörtert werden müssen, um so eine umfassendere Übersicht über den Umfang der Beziehungen zwischen diesen überstaatlichen Institutionen und der nationalen Verfassung zu erhalten. Zunächst muss klargestellt werden, dass wir vor einem strukturellen Wandel der internen Rechtsordnungen stehen, die eine andere Ausgestaltung als die des Nationalstaates annehmen. In Bezug auf den Einfluss des Unionsrechts, so wirkt sich dieser Strukturwandel auf alle Ebenen des nationalen Verfassungsrechts aus, beginnend bei der verfassungsgebenden Gewalt bis hin zur Rechtssprechungstätigkeit, der Gewaltenteilung, der Grundrechte und der Verfassungsnormativität sowie der territorialen Dezentralisierung. Um sich mit diesen Änderungen konfrontieren zu können, sollten wir eine spezifische Methodik, wie die von Peter Häberle entwickelte, mit integrieren. Diese Methodik sollte auf der Analyse der Interaktionen zwischen den verschiedenen Teilverfassungen (EU, national, territorial) basieren, die das europäische Verfassungsrecht, im weiteren Sinne ausgestaltet (im Gegensatz zu seiner engeren Bedeutung, die durch das materielle Verfassungsrecht der EU repräsentiert wird).

Ausgehend von der Analyse dieser dialektischen Interaktionen, ist es nun erforderlich, den Umfang der unterschiedlichen Verfassungsdichten der drei Rechtssysteme (EU, EMRK, nationale Verfassung) zu bewerten, die diese besondere Verfassungsstruktur, also das supranationale Verfassungsrecht, darstellen. Während auf nationaler Ebene eine vollständige Verfassungsdichte beobachtet werden kann, die sich aus der Wechselwirkung zwischen Verfassung, Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit artikuliert, und beruhend auf einer pluralistischen Demokratie, ist die Gestaltung der Rechtsordnung in der EU und der EMRK unterschiedlich, und zwar aufgrund des Fehlens eines dieser Elemente oder aufgrund seiner defizienten verfassungsrechtlichen Konfiguration. So kann durch das Fehlen einer mit den Mitgliedstaaten vergleichbaren pluralistischen Demokratie festgelegt werden, dass auf europäischer Ebene die grundlegende Kontraposition zwischen der Mehrheit und der Opposition fehlt, welche die Basis für die Artikulation staatlicher Verfassungssysteme ist.

Aus diesem Grund, beginnend beim vom Rechtsquellensystem bis hin zur europäischen Rechtsprechung, präsentieren diese ein eigenes Profil, das nicht vergleichbar ist mit denen des nationalen Verfassungsrechtes. Kategorien wie die des Gesetzesvorbehalts als Ausdruck einer pluralistischen Demokratie (im Unterschied zu der Verordnung, die den Willen der regierenden Mehrheit zum Ausdruck bringt), stimmen nicht mit dem Rechtsquellensystem der EU überein. Auch die

Funktion der Gegenmehritlichkeit der Verfassungsgerichte, die jedoch sowohl beim EuGH wie auch bei der EMRK nicht gegeben ist. Seite 2/3

In jedem Fall, und trotz der Unterschiede bei der Verfassungsdichte der verschiedenen Räume, müssten wir bei der Analyse des Einflusses supranationaler Systeme auf der nationalen Verfassungsebene als Erstes das Konzept "konstitutionelle Realität" überdenken. Dieser Begriff stellt eine komplexe Realität dar, die nicht mehr nur auf die der nationalen Verfassungstexte eingeschränkt werden kann. Man darf also das Verhältnis zwischen den Rechtsordnungen nicht mehr im Sinne der Begriffsdefinition des Nationalstaates verstehen, wenn – so wie Carnelutti es formulierte: alles das, was von einer Rechtsordnung in eine andere Rechtsordnung eindringt, als „Tatsache“ und nicht als „Recht“ verstanden werden muss. Es gibt sowohl ein supranationales Verfassungsrecht als auch ein territoriales Verfassungsrecht (nicht nur in Deutschland sondern auch in Spanien oder Italien) zusammen mit dem nationalen Verfassungsrecht, und die Beziehungen zwischen diesen Dimensionen des Verfassungsrechts stellt genau das große Thema der Rechtsquellentheorie unserer Zeit dar.

In Bezug auf die spanische Rechtsordnung, so ging deren zweifellos europafreundliche Orientierung nicht immer mit einer geeigneten technischen Formulierung der Beziehungen zwischen der Rechtsordnung der EU und den internen Rechtsordnungen überein; auch wenn in der Praxis die Anwendung des EU-Rechtes nicht infrage gestellt wurde. Was die EMRK betrifft, so ging die Anerkennung der vollen Wirksamkeit der Rechtsprechung des EuGH auch nicht mit einer adäquaten Formulierung auf gesetzgebender Ebene überein, ungeachtet der vielen Gesetzesreformen, die zur Anpassung der spanischen Rechtsordnung an die Doktrin des Gerichtshofes durchgeführt wurden. Erst vor Kurzem wurde der legale Rahmen dieser Beziehung festgelegt, und zwar durch die Einbeziehung eines spezifischen Falles der Revision von rechtskräftigen Urteilen.

In Bezug auf die Auswirkungen des EU-Rechts auf die internen Rechtsordnungen, so muss zwischen der verfassungsrechtlichen Ebene des Verhältnisses zwischen europäischem Recht und innerstaatlichem Recht und der infra-konstitutionellen Ebene unterschieden werden. Auf verfassungsrechtlicher Ebene waren die einzigen beiden Verfassungsreformen, die in dem Text der Verfassung von 1978 stattgefunden haben, auf Anforderungen zurückzuführen, die sich aus dem europäischen Integrationsprozess ableiten.

Auf jeden Fall sollte über diese bestimmten Reformen hinaus auf dieser konstitutionellen Ebene zwischen den Konflikt- und den Konfluenzverhältnissen unterschieden werden. Es ist daher notwendig, zwischen der möglichen Kollision zwischen europäischem Recht und nationalem Verfassungsrecht einerseits und der eventuellen Integration des Unionsrechts innerhalb eines nationalen Verfassungsmäßigkeitsparameters auf der anderen, zu unterscheiden. Das heißt, nicht nur den Konflikt mit dem nationalen Verfassungsrecht, sondern auch dessen Konfluenz, um so die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit festzulegen.

Beide Dimensionen können derzeit durch die konstitutionelle Identität artikuliert werden. Die Erste dieser hat mit der Vorstellung eines Verfassungskerns, der potenziell resistent gegenüber dem Grundsatz des Vorranges ist, zu tun. Die Zweite hat jedoch damit zu tun, wie der EuGH aus den internen Verfassungseigenheiten der Mitgliedsstaaten (die jetzt als "konstitutionelle Identität" bezeichnet werden) Gebrauch macht, um die Anwendung des Grundsatzes des Vorranges zu modulieren. Dies stellt auch einen Appell der Konfluenzbeziehungen zwischen den Rechtsordnungen dar.

Diese Beziehungen können ebenfalls auf nationaler Ebene durch die Verfassungsgerichte umgesetzt werden, gegebenenfalls mittels der Einbringung des europäischen Rechtes in die Parameter der Verfassungsmäßigkeit. So würde die andere Seite der dialektischen Beziehung zwischen dem nationalen Verfassungsrecht und dem Unionsrecht gestaltet werden. In diesem Fall ist es das europäische Recht, welches dazu beiträgt, nationale Verfassungsrechte zu definieren und so die Verfassungsidentität im weiteren Sinne festzulegen.

Seite 3/3

Zuletzt ist es bedeutend darauf hinzuweisen, dass die Transformationen, die in den letzten Jahren sowohl im Unionsrecht als auch im Bereich des EMRK durchgeführt wurden, sehr wichtig sind. Diese betreffen ebenfalls die Ausgestaltung der Gerichte sowie deren Funktionen im Bezug auf die nationalen Rechtsordnungen.

Hinsichtlich des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist diese Entwicklung von großer Bedeutung, da sie ihre verfassungsrechtliche Dimension und ihre Annäherung an die Parameter einer konstitutionellen Gerichtsbarkeit verstärkt, auch wenn dem System insgesamt noch andere Elemente einer vollständigen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung fehlen.

In Bezug auf den EuGH ist ebenfalls durch das Inkrafttreten der Grundrechtscharta der EU ein Wechsel zu verspüren, sowie dessen progressive Orientierung in Richtung der Bereiche, die mit der wachsenden Verfassungsdichte des Unionsrechtes zu tun haben. Dies alles führt notwendigerweise zu neuen Arbeitsformen im Rechtssystem die ebenfalls spezifische Ansätze mit einbeziehen wie im Falle des Respekts gegenüber der verfassungsrechtlichen Identität der Staaten.

Verfassung und Verwaltung (Spanien)

La Constitución española vista desde el Derecho Administrativo/ Die spanische Verfassung aus Sicht des Verwaltungsrechts

I. HISTORIA Y CONTEXTO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

- › 1. Cuatro factores determinantes en la historia de la CE: refundación del Estado, europeización, referentes comparados y diálogo con la Constitución española de la Segunda República (1931).
 - › a. La voluntad decidida de refundar un nuevo Estado (1975-78): transición arbitrada y moderada por la Monarquía.
 - › b. La anhelada europeización de España (1977, 1979, 1982, 1985).
 - › c. Las positivas experiencias comparadas de sus “hermanas mayores”, la Constitución italiana de 1947 y la Constitución alemana de 1949.
 - › d. Continuidad de la CE de 1978 y conexión con la Constitución española de 1931 sobre el itinerario y esquema para crear regiones.
- › 2. Constitucionalización y europeización de la legalidad ordinaria, un doble fenómeno interrelacionado históricamente en España.
- › 3. El esfuerzo sostenido del pueblo y de sus representantes para la efectividad de la Constitución: verdaderos “padres de la Constitución”). Un texto constitucional por sí solo no tiene efectos taumatúrgicos.

II. LA COMPLETA TRANSFORMACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL A CONSECUENCIA DE LA CE. LA HISTORIA DE UN ÉXITO

- › 1. Fertilización del ordenamiento jurídico-administrativo. La CE contiene un mayor número de principios y reglas sobre la Administración y el Derecho Administrativo que las Constituciones italianas y alemana.
- › 2. Adecuado equilibrio entre la función constitucional y la función jurídico-administrativa, entre la legalidad constitucional y la legalidad ordinaria.

- › **3.** La Constitución como norma jurídica y norma marco.
- › **4.** Conclusión: modernidad del ordenamiento jurídico-administrativo en términos comparados a impulsos de la CE.

III. LA DIFERENCIA ENTRE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DE NUEVOS CONTENIDOS (ESTADO AUTONÓMICO)

- › **1.** La necesaria distinción entre la Constitución real y la imaginada, entre la Constitución completa y la incompleta, entre reforma de la Constitución y la constitucionalización de lo que no pudo establecerse.
 - › **a.** La Constitución completa: las materias tradicionales.
 - › **b.** La Constitución incompleta: la distribución territorial del poder. Se constitucionaliza el punto de partida del itinerario, no el resultado final.
 - i.** La originalidad de la CE de 1978 en términos comparados, en imitación de la CE de 1931: el principio dispositivo o de libertad para la creación de las Comunidades Autónomas.
 - ii.** Por esa razón, la CE de 1978, al igual que la CE de 1931, son Constituciones por definición incompletas: no podían conocer de antemano el mapa autonómico, el acervo competencial que adquirirían las Comunidades Autónomas, la composición y funciones del Senado como cámara de representación territorial, las relaciones entre ordenamientos y fuentes del Derecho, ni otros muchos ajustes para el día después, esto es, para el funcionamiento del Estado autonómico. La Constitución establece el método para crear las Comunidades Autónomas (principio dispositivo). No establece, en cambio, el funcionamiento de ese Estado, que ha de ser objeto de una constitucionalización.
- › **2.** Dos “momentos constitucionales”:
 - › **a.** Primer “momento constitucional” (1978): la CE establece el punto de partida, el itinerario y el esquema para la creación de Comunidades Autónomas según el principio dispositivo.
 - › **b.** Segundo “momento constitucional” (pendiente): la constitucionalización o coronación del sistema (mecanismos de funcionamiento del Estado autonómico):
 - i.** El objeto de este segundo momento consiste en “pasar a limpio” el resultado de esa libre disposición, primero, y, segundo, en establecer los mecanismos para el funcionamiento del Estado autonómico.
 - ii.** La CE, al consagrar el principio dispositivo, estaría admitiendo, cuando no exigiendo, dada la naturaleza de las cosas, un segundo “momento constitucional”, para la coronación del sistema.
 - iii.** El principio dispositivo no se extiende al funcionamiento del Estado autonómico; éste ha de ser establecido en la Constitución. La segunda generación de estatutos de autonomía incurrió en el error jurídico y político de pretender condicionar a través de los estatutos el modo de funcionamiento del Estado autonómico, función que corresponde a la CE.

- › **3.** La obligada distinción entre reforma de la Constitución (eventuales reformas de lo que la Constitución contiene) y la coronación de la Constitución (nuevos contenidos en relación con el Estado autonómico), una vez cumplido el principio dispositivo. En consecuencia:
 - › **a.** Lo que procede es la constitucionalización de nuevos contenidos, no una mera reforma del Título VIII de la CE (que sirvió para crear el Estado autonómico, pero no para).
 - › **b.** El denominado en el lenguaje político “cierre del sistema autonómico” en la CE no significa su petrificación (éste podrá reformarse a nivel constitucional una vez constitucionalizado). No se puede reformar lo que no existe.
 - › **c.** La coronación del Estado autonómico, previo consenso político, es una tarea urgente e importante para la eficacia del sistema y el ejercicio de la soberanía nacional.
 - › **d.** La reforma de la CE en los temas que sí regula (derechos fundamentales, principios de la política económica y social y tantos otros), no resulta urgente ni necesaria, si se compara con el pendiente segundo “momento constitucional” del Estado autonómico.
- › **4.** Reformadores “globales” de la CE. Crítica a las propuestas de reforma que no diferenciación entre la Constitución completa (que puede merecer reformas puntuales) y la Constitución incompleta (que requiere una constitucionalización).

IV. MUTUA NECESIDAD E INTERACCIÓN ENTRE EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

- › **1.** Autonomía y complementariedad de ambas ramas del Derecho. El Derecho Administrativo como la rama del Derecho que organiza la vida en sociedad.
- › **2.** Función constitucional y función jurídico-administrativa. Funciones entrelazadas.
 - › **a.** Funciones del Derecho Constitucional en relación con el Derecho Administrativo
 - i.** Función civilizadora a través de los grandes principios constitucionales y de los derechos fundamentales: sólo así el Derecho Administrativo no es una mera técnica de dominación. Ejemplos.
 - ii.** Función orientadora (o “de brújula”) a través los objetivos de Estado, la garantía de los derechos, la efectividad de la igualdad y la libertad, los fines de la política económica y social, la constitución económica, y otras componentes.
 - iii.** Función de irradiación o iluminación de las nuevas fronteras o nuevos territorios explorados por la legislación ordinaria y el Derecho Administrativo, y que en su momento no fueron imaginados por la CE. Por ejemplo, globalización, nuevo reparto de responsabilidades entre el sector público y el privado; la emergencia de las superagencias; la legitimidad democrática de las Administraciones independientes.
 - › **b.** Funciones del Derecho Administrativo respecto del Derecho Constitucional.
 - i.** Función de transposición de la Constitución a la realidad jurídica. El Derecho Administrativo hace de puente. El Estado es lo que su Administración.
 - ii.** Función de retroalimentación: intercambio de experiencias y diálogo, transferencia de “abajo” hacia “arriba” de materiales cultivados en el Derecho Administrativo. Ejemplos.

iii. Función de vigilancia y alerta para identificar, más allá de eventuales contradicciones normativas, las disfunciones o desviaciones sistémicas o estructurales, de hecho o de Derecho, entre la realidad jurídica y la Constitución. Ejemplos: autonomía local, autonomía universitaria, sanciones administrativas, acceso a la función pública.

Seite 4/4

- › 3. Patologías. Cuando una y otra rama del Derecho intentan imitarse: la “administrativización” de la Constitución y la “constitucionalización” del Derecho Administrativo.

Verfassung und Verwaltung (Spanien)

Die spanische Verfassung aus Sicht des Verwaltungsrechts

I. GESCHICHTE UND KONTEXT DER VERFASSUNG VON 1978

- › 1. Vier entscheidende Faktoren:
 - › a. Der Wille zur (Wieder-) Gründung eines neuen Staates (1975-78): Monarchisch vermittelte und moderierte Transition
 - › b. Die ersehnte Europäisierung (1977, 1979, 1982, 1985)
 - › c. Rechtsvergleichende Vorbilder: Die italienische Verfassung von 1947 und das deutsche Grundgesetz von 1949
 - › d. Beständigkeit der Verfassung von 1978 und Bezüge zur Verfassung der Zweiten Republik (1931), v.a. in punkto "Regionalisierung"
- › 2. Das einfache Gesetz im Zuge von Verfassungsgebung und Europäisierung: Ein historisches und wechselbezügliches (Doppel-) Phänomen
- › 3. Effektivität der Verfassung dank Unterstützung seitens der Bevölkerung und ihrer Repräsentanten ("wahre" Verfassungsväter); allein ein Verfassungstext bewirkt noch keine Wunder

II. DER KOMPLETTUMBAU DES VERWALTUNGSRECHTS ALS FOLGE DER VERFASSUNG VON 1978: EINE ERFOLGSGESCHICHTE

- › 1. Überformung des verwaltungsrechtlichen Systems: Die Verf. 1978 enthält dazu mehr Vorgaben als die italienische und die deutsche Verfassung
- › 2. Angemessener Ausgleich zwischen den Funktionen der Verfassung und des Verwaltungsrechts
- › 3. Die Verfassung als Rechts- und Rahmennorm
- › 4. Zwischenfazit: Die vergleichsweise hohe Modernität des Verwaltungsrechts infolge der Verf. 1978

III. VERFASSUNGSREFORM VS. KONSTITUTIONALISIERUNG NEUER INHALTE (IM STAAT DER AUTONOMEN GEMEINSCHAFTEN) Seite 2/3

- › **1.** Unterscheidung von “realer” und “gedachter”, “umfassender” und “unvollständiger” Verfassung – zwischen Verfassungsreform und der Konstitutionalisierung bislang nicht möglicher Inhalte
 - › **a.** Die umfassende Verfassung: Traditionelle Inhalte
 - › **b.** Die unvollständige Verfassung: “Territoriale” Gewaltenteilung; verfasst ist der Anfang eines Prozesses, nicht dessen Ergebnis
 - i.** Eigenart der Verf. 1978, nach dem Vorbild der Verf. von 1931: Der dispositive Charakter und die Freiheit zur Bildung von Autonomen Gemeinschaften
 - ii.** Unvollständigkeit per definitionem der Verfassungen von 1978 und 1931, angesichts zahlreicher Unwägbarkeiten: Verfassungsgebung als “Entdeckungsverfahren”
- › **2.** Zwei entscheidende “Verfassungsmomente”
 - › **a.** 1978: Verfassung (nur) der Ausgangsbedingungen für die Bildung von Autonomen Gemeinschaften (Dispositionsprinzip)
 - › **b.** Gegenwärtig: Die Konstitutionalisierung (oder “Krönung”) des Systems
 - i.** Bereinigung der “dispositiven” Verfassungsentwicklung so-wie Schaffung von Funktionsmechanismen
 - ii.** Die Verf. von 1978 erlaubt und erfordert wohl auch die weitere Konstitutionalisierung
 - iii.** Das Dispositionsprinzip erfasst nicht die Funktionsweise im Autonomienstaat; diese ist in der Verfassung sicherzustellen (die 2. Generation der Autonomiestatute irrte in der Annahme, die Funktionsweise des Staates im Wege von Statuten bzw. Organgesetzen regeln zu können)
- › **3.** Notwendige Unterscheidung zwischen Reform der Verfassung (bzw. von dort schon enthaltenen Inhalten) und Verfassungsvollendung im Anschluss an erfolgte “Dispositionen” (“Krönung” i.S. neuer Inhalte zum Autonomienstaat) – und deshalb:
 - › **a.** Es geht um die Konstitutionalisierung neuer Inhalte, nicht um eine bloße Reform des Titels VIII der Verf. (“Die territoriale Gliederung der Verfassung”)
 - › **b.** Der im politischen Diskurs geforderte “Abschluss des Autonomiensystems” meint nicht “Versteinerung”: Es kann nicht reformiert werden, was nicht existiert bzw. noch nicht verfasst wurde
 - › **c.** Die Vollendung des Autonomienstaats im politischen Konsens drängt; ihrer bedarf es für die Herstellung von Systemeffizienz und die Ausübung nationaler Souveränität
 - › **d.** Demgegenüber bedarf es keinerlei Reform der Verfassung im Übrigen (Grundrechte, Grundsätze der Wirtschafts- u. Sozialpolitik usw.)
- › **4.** Kritik gegenüber umfassenderen Reformvorschlägen: Unbeachtet bleibt der Unterschied von “umfassender” und “unvollständiger” Verfassung. Nur im ersten Fall sind punktuelle Reformen möglich; im zweiten Fall bedarf es der Konstitutionalisierung

IV. WECHSELBEZÜGLICHKEIT VON VERFASSUNGS- UND VERWALTUNGSRECHT

Seite 3/3

- › **1.** Autonomie und Komplementarität beider Rechtsordnungen; Verwaltungsrecht als Gesellschaftsordnung
- › **2.** Verfassungsfunktion und Verwaltungsfunktion, mit Verflechtungen
 - › **a.** Funktionen des Verfassungsrechts im Verwaltungsrecht
 - i.** Zivilisierende Funktion aufgrund herausragender Verfassungsprinzipien und Grundrechten: Verwaltungsrecht nicht mehr als Herrschaftstechnik (Beispiele)
 - ii.** Orientierungs- oder "Kompass"-Funktion aufgrund von Staatszielen, Gewährleistung von Rechten, Effektivität von Gleichheit und Freiheit, Prinzipien der Wirtschafts- und Sozialpolitik, Finanzverfassung u.a.m.
 - iii.** Ausstrahlungsfunktion in Bezug auf neuartige Rechtsfragen und -gebiete von Gesetzgebung und Verwaltungsrecht, z.B. Globalisierung, Verantwortungsteilung zwischen Staat und Privaten, das Aufkommen von "Superbehörden" und demokratische Legitimation "unabhängiger" Behörden
 - › **b.** Funktionen des Verwaltungsrechts im Verfassungsrecht
 - i.** Transpositions- und Brückenfunktion: Anpassung der Verfassung an die Rechtswirklichkeit; der Staat ist wie seine Verwaltung
 - ii.** Rückwirkungsfunktion durch Erfahrungsaustausch und Dia-log, Erkenntnistransfer aus dem Verwaltungsrecht von "unten" nach "oben" (Beispiele)
 - iii.** Aufsicht- und (Früh-)Warnfunktion durch Identifizierung von Disfunktionen und Systembrüchen, tatsächlicher oder rechtlicher Art und jenseits von Normenkollisionen, zwischen Verfassung und Rechtswirklichkeit; Beispiele: kommunale/universitäre Selbstverwaltung, Verwaltungs-sanktionen, Zugang zum Öffentlichen Dienst
- › **3.** Zu warnen ist vor Vereinnahmungstendenzen, konkret in Richtung einer "Verwaltungsrechtlichung" der Verfassung wie einer "Konstitutionalisierung" des Verwaltungsrechts

Verfassung und Verwaltung

A. „Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht“ versus „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“?

B. Differenzierte Konstitutionalisierung

- › I. Spezifika der Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts unter dem Grundgesetz
- › II. Maßstäbe: Das Verwaltungsverfassungsrecht des Grundgesetzes
- › III. Modi
- › IV. Kontrapunkte

C. Exemplarische Felder

- › I. Einer intensiven Konstitutionalisierung
- › II. Einer marginalen Konstitutionalisierung

D. Perspektiven

- › I. Europäisierung
- › II. Wiedergewinnung bzw. Festigung eines relativen Selbststands des Verwaltungsrechts
- › III. Der Beruf unserer Zeit: Dankbarkeit und Demut

Die Konstitutionalisierung des einfachgesetzlichen Verwaltungsrechts und der Dogmatik des Verwaltungsrechts kann als zentrale Entwicklungslinie in Deutschland nach 1949 angesehen werden. Alles in allem verdanken sich ihr zahlreiche Errungenschaften und die Sicherheit eines Auffangnetzes. Im weiteren Entwicklungsverlauf sind stärker als bislang aber auch emanzipatorische Zugänge gefragt, nicht zuletzt in der Rechtswissenschaft.

Aktuelle Grundrechtsfragen in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

I. Einleitung

II. Aktuelle Fragen der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs

- › 1. Aus quantitativer Sicht: Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz (Artikel 24 Span. Verf.)¹
- › 2. Aus qualitativer Sicht: Recht auf informationelle Selbstbestimmung² und Recht auf Vergessenwerden³ (Artikel 18 Span. Verf.)
- › 3. Aus Mediensicht
 - › a. Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 20 Span. Verf.)⁴
 - › b. Recht auf politische Teilhabe (Art. 23 Span. Verf.)⁵
 - › c. Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 14 Span. Verf.)⁶

III. Grundrechte und Globalisierung

- › 1. Grundrechte von Ausländern (Artikel 13 Span. Verf.)⁷
 - › a. Rechte, die dem Menschen als solchem und nicht als Bürger zustehen: Recht auf Leben, Recht auf körperliche und moralische Unversehrtheit, Recht auf auf Privatsphäre und ideologische Freiheit.
 - › b. Rechte, die ausländischen Mitbürgern in keinem Fall zustehen: Recht auf politische Teilhabe

¹ Siehe Zusammenfassung der von den Gerichtsbehörden veröffentlichten Statistik
<https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Paginas/Cuadros-estadisticos.aspx>

² Urteil des VerfGer 254/1993 vom 20. Juli 1993.

³ EU-Verordnung 2016/679 des Europäischen Parlaments und Rats vom 27. April 2016 über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).

⁴ Fall Stern Taulats und Roura Capellera gegen Spanien: Urteil des Verfassungsgerichtshofs 177/2015 vom 22. Juli 2015 und Urteil des EuGMR vom 13. März 2018.

⁵ Urteil des VerfGer 224/2016 vom 16. Dezember 2016.

⁶ Urteil des VerfGer 21/2018 vom 10. April 2018.

⁷ Urteil des VerfGer 107/1984.

- › c. Rechte, die ausländischen Bürgern laut Verträgen oder durch Gesetze zuerkannt werden oder nicht: Recht auf Arbeit, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Erhalt von Unterstützung wegen Arbeitslosigkeit

Seite 2/2

- › 2. Konflikte zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung und der Religionsfreiheit⁸

IV. Grundrechte und Wirtschaftskrise

- › 1. Enteignung der Nutzung von Wohnungen, die Gegenstand von Zwangsräumungsverfahren sind oder die Menschen in besonderen sozialen Notlagen betreffen⁹
- › 2. Staatliche Unterstützung für erneuerbare Energien und Eigentumrecht von in- und ausländischen Investoren¹⁰

V. Schlussüberlegungen

⁸ Urteil des EuGMR Ltd. E Y gegen Großbritannien (7. Mai 1982); Urteil des EuGMR Otto Preminger Institut gegen Österreich (20. September 1994); Urteil des EuGMR Wingrove gegen Großbritannien (25. November 1996); Urteil des EuGMR I.A. gegen die Türkei (13. September 2005); Urteil des EuGMR Paturel gegen Frankreich (22. Dezember 2005); Urteil des EuGMR Giniewski gegen Frankreich (31. Januar 2006); Urteil des EuGMR Aydin Tatlav gegen die Türkei (2. Mai 2006); Urteil des EuGMR Klein gegen die Slowakische Republik (31. Oktober 2006).

⁹ Urteil des VerfGer 16/2018 vom 22. Februar 2018; Urteil des VerfGer 32/2018 vom 12. April 2018 und Urteil des VerfGer 97/2018 vom 19. September 2018.

¹⁰ Urteil 270/2015 vom 17. Dezember 2015. Schiedsspruch ICSID-Schiedsgericht vom Mai 2017 (in Sachen Eiser, Fall ICSID Nr. ARB/13/36)

Die Entwicklung der Grundrechte in Italien

ABSTRACT

1. Vorbemerkungen

Das Thema kann aus verschiedenen Perspektiven behandelt werden. In meinem Beitrag betrachte ich drei davon, mit dem Ziel, einige Trends in der italienischen Verfassungsrechtsprechung zu diesem Thema aufzuzeigen.

Die erste betrachtet die Rechte aus objektiver Sicht. Sie betont den systemischen Charakter der Verfassungsgarantien und des vom Verfassungsgericht gebotenen Schutzes, sowie die Folgen, die sich daraus für die Techniken zur Überwachung der legislativen Entscheidungen ergeben.

Die zweite und auch die dritte richtet sich auf die Beziehungen zwischen den mit der Umsetzung der Grundrechte betrauten Akteuren. Besonders hervorgehoben wird die Interaktion beim Schutz dieser Grundrechte zwischen dem Verfassungsgericht und dem Gesetzgeber einerseits und die Beziehung zwischen dem Verfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshöfen andererseits.

2. Die Grundrechte als System: Gegenseitige Integration, Ausgleich, Kontrolltechniken

Aus der Rechtsprechung der Corte costituzionale zu den Grundrechten geht deutlich hervor, dass diese Rechte ein System darstellen: In der italienischen Verfassung leben die Rechte nicht allein, sondern koexistieren und ergänzen sich gegenseitig. Jedes Recht entsteht also von Anfang an "von Natur aus begrenzt" und alle sind «dem Ausgleich untereinander, dem einen gegenüber dem anderen und zwischen sich und anderen Verfassungswerten unterworfen».

Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit dieses Gleichgewichts konditioniert sowohl den Gesetzgeber, der die Grundrechte umsetzt, als auch das Verfassungsgericht, das aufgefordert ist, die Verfassungsmäßigkeit von gesetzgeberischen Entscheidungen zu prüfen. Einige bezeichnende Beispiele werden erwähnt.

Die größere Aufmerksamkeit, die der Struktur des Ausgleichsphänomens geschenkt wird, führt gleichzeitig dazu, dass das Verfassungsgericht seine Beurteilungstechniken der Ermessensfreiheit des Gesetzgebers verfeinert. Die Urteile der letzten Jahre zeigen eine stärkere Ausgestaltung der Argumentation bei der Anwendung des Proportionalitätstests. Neben dem Interessensausgleich haben

die Kriterien der Angemessenheit und der Verhältnismäßigkeit ein wichtiges Anwendungsgebiet im Bereich der Sozialrechte und der Gleichheit. Seite 2/3

3. Verfassungsgericht und Gesetzgeber bei der Umsetzung der Grundrechte

Im Verhältnis zwischen dem Verfassungsgericht und dem Gesetzgeber betrifft einer der sensibelsten Aspekte den Schutz der sogenannten „neuen Rechte“. Die Erweiterung des Rechtekatalogs durch den «Wandel der historischen Bedingungen, d.h. der Bedürfnisse und Interessen der herrschenden Klassen, der verfügbaren Mittel, der technischen Veränderungen usw.» wirft Fragen nach der Anpassung der Rechtsordnung auf, bei deren Beantwortung sich der Gesetzgeber oft schwer tut bzw. erst verspätet reagiert. Deshalb befindet sich das Verfassungsgericht, wenn es anerkennt, dass diese Rechte verfassungsmäßige Bedeutung haben, in der schwierigen Lage, sie schützen zu müssen, aber gleichzeitig nicht die erforderliche Befugnis dazu zu haben, insbesondere wenn ihre Umsetzung nicht nur die einfache Aufhebung einer Vorschrift, sondern eine aktive, dem Gesetzgeber vorbehaltene Regulierungsmaßnahme erfordert.

Zusammenfassend, könnten die richtigen Begriffe, um die Tendenz der italienischen Verfassungsrechtsprechung in diesem Bereich in wenigen Worten, so lauten: Engagement, Vorsicht, Kreativität. Die Haltung des Gerichtshofs ist vor allem durch das Engagement gekennzeichnet, mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln auf die legitimen Erwartungen der Rechtsinhaber zu reagieren. Gleichzeitig zeigt der Gerichtshof angesichts völlig neuer Situationen eine gewisse Vorsicht, die sich nicht nur in der Definition der Kategorie der Grundrechte als sich aus der sozialen Entwicklung ergebenden Bedürfnisse manifestiert, sondern auch in Bezug auf die Räume, die dem Ermessen des Gesetzgebers vorbehalten sind. Dafür einige aktuelle Beispiele.

4. Der Schutz der Grundrechte zwischen der Corte costituzionale und den Europäischen Gerichtshöfen

Die Interferenzen der von der italienischen Verfassung gebotenen Garantien und den beiden Europäischen Chartas der Grundrechte (EU-Konvention und Charta) hat zu heiklen Problemen in den Beziehungen zwischen den dafür zuständigen Gerichten geführt, die letzten Etappen des Weges des italienischen Verfassungsgerichts in seinen Beziehungen zu den beiden Gerichtshöfen Straßburg und Luxemburg beim Schutz der Grundrechte charakterisieren.

Zwei Vorbemerkungen sind notwendig: Die erste betrifft die sogenannte Lehre der controlimiti (Gegengrenzen), die zweite die Haltung des italienischen Verfassungsgerichts gegenüber den anderen Gerichten zum Thema Grundrechte. Eine Haltung, die auf der anderen Seite die gleiche Bereitschaft und Offenheit gefunden hat. Der bekannte Fall Taricco ist ein glückliches Beispiel dafür.

Was die Beziehungen zum Straßburger Gerichtshof betrifft, muss man erstens den unterschiedlichen Ansatz beim Schutz der durch die jeweilige Referenzcharta garantierten Grundrechte bemerken: Der erste ist systemisch, der zweite ist fragmentarisch. Das spiegelt sich in der unterschiedlichen Art und Weise wider, wie die in der Konvention vorgesehenen gleichen Rechte geschützt werden, wenn sie Beurteilungsparameter des Verfassungsgerichts sind.

Seit mehr als einem Jahrzehnten hat die Corte costituzionale bekanntlich bestätigt, dass die Verletzung der Konvention, im Sinne der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofes, durch ein Gesetz als Mangel an Verfassungsrechtmäßigkeit anzusehen ist. In die italienische Rechtsordnung einzieht. Es wurde, jedoch, bereits in den erwähnten Entscheidungen daraus verwiesen, dass dies nicht bedeutet, dass die so interpretierte Norm die Kraft von Verfassungsnormen erlangt: «Gerade weil es sich um Rechtsnormen handelt, die das Verfassungskriterium ergänzen, aber dennoch auf einer Ebene unterhalb der Verfassung verbleiben, müssen sie verfassungskonform sein». Und auch wenn es sich auf die als Parameter angeführte Bestimmung der Konvention beziehen muss, dennoch die eigene Aufgabe des Verfassungsgerichts ist, das in der Konvention vorgesehene Recht mit den anderen verfassungsrechtlich relevanten Rechten auszugleichen. In diesem Ausgleich kommt auch der „Ermessensspielraum“ zum Ausdruck, den der Mitgliedsstaat laut Konvention hat.

Nach dem Erscheinen der Charta der Grundrechte haben sich übrigens auch die Beziehungen mit dem Gerichtshof in Luxemburg weiterentwickelt. In Prinzip vermeidet der Mechanismus der Nichtanwendung der mit der self-executing europäischen Quelle kollidierenden nationalen Vorschrift mögliche Gegensätze zwischen EuGH und Verfassungsgericht, da die Antinomie zwischen den Quellen nicht zu einer Frage der Verfassungsmäßigkeit führt. Da aber die Charta einen ähnlichen Inhalt wie die Verfassung hat, kann es passieren, dass eine in einem Prozess angewandte nationale Bestimmung gleichzeitig Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit und ihrer Konformität mit der Charta aufkommen lässt. Das Thema wurde von der italienischen Rechtslehre untersucht, und maßgebliche Stimmen dieser Rechtslehre haben mögliche Lösungen für eine geteilte Regelung vorgeschlagen. In zwei vor kurzem ergangenen Urteile hat die Corte costituzionale ihre Sorge um das „erste Wort“ geäußert, also seine bisherige Lösung im Fall der „doppelten Vorfrage“ invertiert und die Bedeutung des erga omnes-Effekts seiner Intervention im Vergleich zu einer Nichtanwendung durch ein ordentliches Gericht hervorgehoben.

Aktuelle Grundrechtsfragen in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung - allgemeine Grundrechtslehren

A. Einleitung

B. Grundrechtsbindung und Grundrechtsberechtigung

› I. Grundrechtsbindung - BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 (BVerfGE 128, 226 - Fraport)

- › 1. Art. 1 Abs. 3 GG liegt eine elementare Unterscheidung zugrunde: Während der Bürger prinzipiell frei und auch nicht den Grundrechten verpflichtet ist, ist der Staat prinzipiell gebunden.
- › 2. Das gilt für den Staat auch dann, wenn er in privater Organisationsform und mit den Instrumenten des Privatrechts handelt. Bei sog. gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, an denen sowohl private wie öffentliche Anteilseigner beteiligt sind, tritt eine solche Bindung insbesondere an die Grundrechte ein, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Eine Beherrschung liegt dann vor, wenn mehr als 50 % der Anteile der Gesellschaft im Eigentum der öffentlichen Hand stehen.

› II. Grundrechtsberechtigung ausländischer juristischer Personen – BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011 (BVerfGE 129,78 - Le Corbusier)

- › 3. Art. 19 Abs. 3 GG ist aufgrund des Anwendungsvorrangs der Grundfreiheiten im Binnenmarkt (Art. 26 Abs. 2 AEUV) und des allgemeinen Diskriminierungsverbots wegen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) erweiternd dahin anzuwenden, dass juristische Personen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union sich wie deutsche juristische Personen auch auf die Grundrechte berufen können.

› III. Beschwerdeberechtigung einer von einem ausländischen Staat gehaltenen juristischen Person – BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 (BVerfGE 143, 246 - beschleunigter Atomausstieg)

- › 4. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und vom Staat zumindest mehrheitlich gehaltene juristische Personen des Privatrechts können sich nicht auf die materiellen Grundrechte berufen.

- › **5.** Eine juristische Person deutschen Rechts mit Sitz in Deutschland, kann jedoch - selbst wenn sie von einem ausländischen Staat gehalten wird - mit Rücksicht auf die unionsrechtlich garantierte Niederlassungsfreiheit mit der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung ihres Eigentumsgrundrechts durch ein deutsches Gesetz geltend machen, wenn es sich dabei um einen Mitgliedstaat der Europäischen Union handelt und wenn dies die einzige Rechtsschutzmöglichkeit für das Unternehmen ist.

- › **IV. Drittwirkung der Grundrechte - BVerfG, Beschluss vom 11. April 2018 (1 BvR 3080/09 - Stadionverbot)**
 - › **6.** Nach ganz herrschender Rechtsprechung und Lehre entfalten Grundrechte im Privatrecht vor allem über gesetzliche Generalklauseln Wirkung, bei deren Auslegung und Anwendung die Ausstrahlungswirkung der in den Grundrechten zum Ausdruck kommenden verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen zu beachten ist.
 - › **7.** Der den allgemeinen Gleichbehandlungsanspruch verbürgende Art. 3 Abs. 1 GG enthält kein objektives Verfassungsprinzip, wonach die Rechtsbeziehungen zwischen Privaten von diesen prinzipiell gleichheitsgerecht zu gestalten wären. Grundsätzlich gehört es zur Freiheit jeder Person, nach eigenen Präferenzen darüber zu bestimmen, mit wem sie wann unter welchen Bedingungen welche Verträge abschließen und wie sie hierbei auch von ihrem Eigentum Gebrauch machen will.
 - › **8.** Gleichheitsrechtliche Anforderungen für das Verhältnis zwischen Privaten können sich jedoch für spezifische Konstellationen ergeben. Eine solche liege hier bei dem Stadionverbot vor, weil es sich als einseitiger, auf das Hausrecht gestützter Ausschluss von einer Veranstaltung darstellt, die aufgrund eigener Entscheidung des Veranstalters für ein großes Publikum ohne Ansehen der Person geöffnet worden ist und für die Teilnahme des Betroffenen am gesellschaftlichen Leben erhebliche Bedeutung hat..

- › **V. Schutzpflichtdimension der Grundrechte - BVerfG, Beschluss vom 26. Juli 2016 (BVerfGE 142, 313 - medizinische Zwangsbehandlung Betreuter)**
 - › **9.** Die aus den Grundrechten folgenden subjektiven Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe einerseits und die sich aus der objektiven Bedeutung der Grundrechte ergebenden Schutzpflichten andererseits unterscheiden sich insofern grundlegend voneinander, als das Abwehrrecht in Zielsetzung und Inhalt ein bestimmtes staatliches Verhalten verbietet, während die Schutzpflicht grundsätzlich unbestimmt ist und deshalb dem Gesetzgeber regelmäßig einen weiten Spielraum bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht eröffnet.
 - › **10.** Ein solcher Spielraum besteht ausnahmsweise nicht bei in hilfloser Lage befindlichen, ernsthaft erkrankten Menschen, die nicht fähig sind, die medizinische Notwendigkeit ihrer Behandlungsbedürftigkeit zu erkennen oder danach zu handeln. Für sie muss der Gesetzgeber unter strengen verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Voraussetzungen als ultima ratio eine ärztliche Zwangsbehandlung vorzusehen.

C. Schluss

Verfassung und Verwaltung im Rechtsvergleich

Das Verhältnis zwischen Verfassung und Verwaltung weist in Bezug auf die anderen vorher diskutierten Themen Besonderheiten auf, da diese Beziehung noch stärker als andere Bereiche von nationalen Besonderheiten geprägt ist. Die Verwaltung gehört zu den Organisationsfunktionen der Verfassung, wo traditionell die cross-fertilization zwischen Rechtsordnungen schwieriger sind.

Deswegen ist ein Rechtsvergleich komplexer. Verwaltungsrecht wird traditionell als untrennbar mit dem Staat und dem nationalen Volksgeist verbunden betrachtet, so dass die vergleichende Methode im Verwaltungsrecht weniger entwickelt ist als im Privatrecht, allerdings mit einigen Ausnahmen.

Es ist jedoch möglich, zwei grundlegende Thesen zu identifizieren, die bei der Untersuchung der Beziehung zwischen Verfassung und Verwaltung einander gegenübergestellt wurden.

In der ersten These wird behauptet, dass die Verfassung den Verwaltungsapparat relativ wenig beeinflusst hat, da er über eine eigene Stärke verfügte, die ihn fast undurchlässig machte.

In der zweiten These wird argumentiert, dass die Verfassung die Verwaltung grundlegend erneuert und an die neuen Verfassungsprinzipien angepasst hat.

Einfach ausgedrückt, könnten wir diese zwei gegensätzlichen Thesen durch die vielzitierten Formeln von Otto Mayer "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht" und von Fritz Werner "Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht" beschreiben.

Beide Thesen sind, wenn sie absolut betrachtet werden, unbefriedigend, da sie in keinem der drei untersuchten Rechtsordnungen in ihrer ganzen Breite mit der Realität übereinstimmen.

Ein nützliches Beispiel, um die Beständigkeit dieser beiden Theorien zu testen, sind die Disziplin des Verwaltungsverfahrens und die in diesem Zusammenhang für den Einzelnen garantierten Verfahrensrechte.

In Spanien wurde die Ley de procedimiento administrativo noch vor der Verfassung beschlossen, und bereits im Text von 1958 wurden für den Einzelnen bestimmte Garantien vorgesehen, wie zum Beispiel das Recht auf Anhörung. Später in Artikel 105 der Verfassung wurde der Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes und des Rechts auf Anhörung konstitutionalisiert. Daher wurde das Verwaltungsverfahrensgesetz entscheidend geändert, um es an das Verfassungsgebot anzupassen.

Das deutsche Grundgesetz legt den Grundsatz fest, daß die Verwaltung an den parlamentarischen Gesetzgeber gebunden ist (Art. 20 III GG) und das Verwaltungsverfahrensgesetz von 1976 setzt dieses Prinzip um, indem es auch eine Reihe von Verfahrensrechten wie die Anhörung Beteiligter vorsieht.

Seite 2/2

In Italien bekräftigte die Verfassung die Grundsätze der imparzialità und buon andamento, von denen ein Teil der wissenschaftlichen Auslegung die mangelnde Wirksamkeit in Hinsicht auf die Verrechtlichung des Verwaltungsrechts hervorhob. Jedoch hat das italienische Verwaltungsverfahrensgesetz von 1990, zusammen mit seinen späteren Änderungen, auch zahlreiche Verfahrensrechte für den Einzelnen festgelegt.

Die Verfassungen nehmen nicht immer Bezug auf Verfahrensrechte und auf Verwaltungsverfahrensgesetze. In Spanien wurde das Verwaltungsverfahrensgesetz sogar vor der Verfassung beschlossen. Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Grundsätze hat jedoch sicherlich zur Durchsetzung neuer Verfahrensrechte geführt, die über den Grundsatz der reinen Gesetzmäßigkeit hinausgehen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass in allen drei Rechtsordnungen der Gegensatz zwischen der These von verfassungsrechtlicher Neutralität des Verwaltungsrechts einerseits, zu der Verfassungsabhängigkeit der Verwaltung und des Verwaltungsrechts andererseits, nicht ganz zufriedenstellend gelöst ist, wenn man diesen Gegensatz absolut betrachtet.

Das wissenschaftliche Urteil muss artikulierter formuliert werden, und ich kann in diesem kurzen Beitrag nur die Tatsache erwähnen, dass wir eine schrittweise Annäherung der Verfahrensrechte an allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts feststellen, wie zum Beispiel der „due process“ Grundsatz. Diese allgemeine Grundsätze, die nicht immer in den Verfassungen ausdrücklich garantiert sind, stellen einen gemeinsamen Kern von Verwaltungsrechten dar.

Schließlich, wenn es eine Konvergenz in Bezug auf die abstrakte Aussage einiger Grundsätze gibt, so ist jedoch die für die konkrete Anwendung dieser Prinzipien vorgesehene Morphologie der Verfahrensrechte äußerst variabel und kontextspezifisch.

Verfassung und Verwaltung in Italien

Im Unterschied zu Deutschland wurde die italienische Verfassung nicht mehrmals aktualisiert, sondern nur marginal geändert. Es wurde z.B. kein Europaartikel (Art. 23 GG) oder keine Staatszielbestimmung über den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) eingeführt. Mit der Ausnahme des Titel V über die Regelung der Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen und Gemeinden), der 2001 neugefasst wurde, hat es seit der Verfassungsverabschiedung keine einschneidenden Reformen gegeben. Verschiedene Änderungsversuche sind erfolglos geblieben.

So könnte man sich fragen, ob die Schere zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit inzwischen zu weit auseinanderklafft. In der Tat schwankt die italienische Verfassung zwischen recht allgemeinen impliziten und expliziten Verfassungsprinzipien (Legalität, Unparteilichkeit und gute Verwaltungsführung) und spezifischen Detailregelungen wie zum Beispiel zum öffentlichen Dienst.

Es fehlt sozusagen „die Zwischenstufe“, z.B. die Verbürgung der Prinzipien der Partizipation und des Parteiengehörs im Verwaltungsverfahren, weswegen eine Ergänzung durch Rechtsprechung, Lehre und Gesetzgebung notwendig gewesen ist.

Diese Grundsätze wurden insbesondere vom Verwaltungsverfahrensgesetz (sog. „Transparenzgesetz“) eingeführt, welches das Prinzip des „gerechten Verfahrens“ konkretisiert, und inzwischen nicht nur zum Kriterium für die Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns, sondern auch zum Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung geworden ist.

Zu einer Verwaltung „auf Augenhöhe“ haben sicher auch das Mehrebenensystem und der Einfluss des Europarechts, insbesondere die EU und die EMRK beigetragen. Die Prinzipien und Werte des italienischen Verwaltungsrechts stehen inzwischen den grundlegenden Werten der Europäischen Union und der EMRK in nichts nach.

Daher kann man zu Recht davon ausgehen, dass sich das originäre Verwaltungsverständnis auch ohne Verfassungsänderung seit 1948 erheblich geändert hat. Die erwähnten Beispiele zeigen, dass der Verfassungswortlaut nicht mehr ausreicht, um die verfassungsrechtliche Dimension des Verwaltungsrechts zu erfassen. Sie beweisen jedoch auch den Weitblick des Verfassungsgesetzgebers sowie die Anpassungsfähigkeit der damals erarbeiteten Verfassungsprinzipien, die nach sieben Jahrzehnten noch immer Bestand haben und auch für die Zukunft wegweisend sein können.

Die Einwirkung vom EU Recht und EMRK auf die italienische Verfassung

Thesen

1. EU Recht und EMRK wirken auf die Verfassung im formellen Sinn, aber noch viel mehr auf die Verfassung im materiellen Sinn ein mit dem Ziel, die nationalen Verfassungen an die Erfordernisse der europäischen Integration und des europäischen Verfassungsverbundes am besten anzupassen. Diese Einwirkungen umfassen den Text der Verfassung, die Auslegung, Stabilität und die Funktionen.
2. Erstens bestimmen das EU-Recht und das Recht des Europarates den allgemeinen Rahmen und die Grenzen der nationalen verfassungsgebenden Gewalt.
3. Zweitens gelten als Einwirkung der europäischen Integration auf die nationale Verfassung selbstverständlich die im Text der nationalen Verfassung eingeführten EU-Klauseln, die dazu dienen sollen, die Übertragung von Kompetenzen auf die EU zu ermöglichen. In die italienische Verfassung ist diesbezüglich nur ein problematischer Artikel eingefügt worden (Art. 117 Abs. 1).
4. Wichtig und problematisch ist auch die Verfassungsänderung, mit der das Italienische Parlament die sich aus dem sog. „Fiskalpakt“ (der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) ergebenden Verpflichtungen angepasst hat (Art. 97 Abs. 1).
5. Drittens wirkt die europäische Integration auf die nationalen Verfassungen durch Klauseln ein, die die negativen Effekte der Übertragung von Kompetenzen auf der Ebene des Verfassungsrechts kompensieren. In Italien handelt es sich -wie bekannt- um die sogenannten „Gegengrenzen“ („controlimiti“).
6. Viertens gibt es eine weniger offensichtliche -aber meines Erachtens nach genauso wichtige- Einwirkung des EU- Rechts auf die nationalen Verfassungen: nämlich durch die Entwicklung von allgemeinen Grundsätzen des EU Rechts, die dann von den nationalen Verfassungsgerichten als Parameter für die Abwägung zwischen kollidierenden Verfassungsrechten benutzt werden. Das Urteil Nr. 20 vom 21. Februar 2019 vom italienischen Verfassungsgerichtshof ist ein wichtiges Beispiel dafür

Zukunftsperspektiven des spanischen Autonomenstaates

Grundlage des Vortrages sind die drei folgenden Thesen:

- › 1. Nach 40-jähriger Geltung der spanischen Verfassung aus dem Jahr 1978 ist der Autonomienstaat als dezentrale Organisation Spaniens gefestigt und hat den mehrheitlichen Zuspruch (durch die Gesellschaft und durch die Politik) in nahezu allen Gebieten.
- › 2. Der Autonomienstaat hat zwei unterschiedliche Krisen zu bewältigen: Die Krise der territorialen Staatsorganisation aus dem Jahr 1978 und die Katalonienkrise.
- › 3. Ein wünschenswerter Ausweg könnte für Spanien der Föderalismus sein. Eine Verfassungsreform im Sinne des Föderalismus ist aber praktisch undurchführbar.

Im Einzelnen:

1. Spanien war in seiner Geschichte die meiste Zeit ein Staat ohne autonome Regionen. Die Dezentralisierung als Staatsorganisation war eine Antwort auf die damaligen Forderungen nach Selbstverwaltung (nicht nach Abspaltung) hauptsächlich im Baskenland und in Katalonien.

Gemäß den letzten Umfragen steht die Mehrheit der Spanierinnen und Spanier auf dem Standpunkt, den Autonomienstaat beibehalten zu wollen. Das Baskenland und Katalonien sind Gebiete, in denen die Sezessionsbestrebungen zwar höher sind, als im Rest Spaniens. Aber auch in diesen beiden Gebieten stimmt die Mehrheit für die Einheit Spaniens. Die großen Volksparteien verfechten den Autonomienstaat. Allerdings können sich beide Parteien nicht darüber einigen, wie die territoriale Staatsorganisation weiterzuentwickeln ist.

2. Die Krise in Katalonien lässt sich nicht begreifen, ohne dass man auf die strukturellen und funktionellen Probleme eingeht, die jahrelang ungelöst verschleppt wurden: Finanzierung, Kompetenzverteilung und die Beziehungen zum Zentralstaat und zu den Autonomen Gemeinschaften sowie der Autonomen Gemeinschaften untereinander.

Die Katalonienkrise und die Sezessionsbestrebungen sind das wichtigste Problem des Autonomienstaates. Ein Volksabstimmung über die Unabhängigkeit ist in Spanien nur bei einer vorherigen Verfassungsreform zulässig. Die erstmalige Anwendung des Art. 155 CE (eine Übernahme des deutschen Bundeszwangs) hat den Sezessionsprozess aufgehalten, sie hat die Katalonienkrise aber nicht gelöst.

3. Eine Verfassungsreform des Autonomienstaates müsste die Bestandteile verbessern, die Spanien auch mit anderen föderalen Staaten teilt: eine klarere und effizientere Kompetenzverteilung, ein solidarisches und gleichmäßiges Finanzsystem und bessere Beziehungen zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften. Diese Reform alleine wird die Katalonienkrise aber nicht lösen können.

Seite 2/2

Katalonien und das Baskenland sind ein sehr „spanisches“ Thema, das zum ewigen Dilemma der spanischen Geschichte und des Autonomienstaates führt: Wie soll die Gleichheit aller Autonomen Gemeinschaften mit der Anerkennung besonderer Positionen (Asymmetrien und Ungleichheiten) einzelner Autonomen Gemeinschaften in Einklang gebracht werden?

Ein diskutierter Weg, um neue Asymmetrien einzuführen, ist das Einfügen einer neuen Zusatzbestimmung in die Verfassung, die Kataloniens historische Rechte anerkennt. Die Asymmetrien könnten jedoch zu nicht hinnehmbaren Ungleichbehandlungen für die restlichen Autonomen Gemeinschaften führen.

Eine Verfassungsreform, die Katalonien eine singuläre Position innerhalb Spaniens einräumt, könnte theoretisch ein Lösungsweg sein. Praktisch aber wird das Problem darin bestehen, zu konkretisieren und auszuhandeln, worin diese Sonderstellung Kataloniens bestehen soll. Undenkbar ist jedenfalls der Umstand, dass Katalonien ein Selbstbestimmungsrecht garantiert wird. Die restlichen Autonomen Gemeinschaften Spaniens würden weitere Ungleichbehandlungen nur schwerlich billigen.

Es gibt keine politische Stimmung, weder für eine Verfassungsreform, noch für sonstige relevante Reformen. Es wäre wünschenswert, dass die politischen Akteure zur Reformierung des derzeitigen Autonomienstaates den Konsens wiederherstellen, der schon im Jahre 1978 Schlüssel für die Verabschiedung der Verfassung war. Ohne politische und rechtliche Änderungen werden sich die Probleme des Autonomienstaates zuspitzen.

Hauptabteilung Politik und Beratung
Team Innenpolitik
Verfassungsentwicklungen im Vergleich
Prof. Dr. Günter Krings, LL.M., Parl. Staatssekretär
4. April 2019

Seite 1/1

Föderalismus, Autonomie-Status, Regionalismus

Der Vortrag befasst sich mit den föderalen Strukturen und ihrer Geschichte in Italien, Spanien und Deutschland. Nach einem Anriss der rechtlichen Lage in den drei Ländern konzentriert sich das Referat auf die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland, insbesondere in der Nachkriegszeit.

Im Gegensatz zu Deutschland sind Italien und Spanien dezentralisierte Einheitsstaaten. Jedoch sind Separationsbestrebungen dort lauter als anderswo. Ihre Gliedstaaten haben indes keine eigenen Verfassungen. In Italien scheiterte 2006 das Vorhaben zur Reform des Landes in einen Bundesstaat an einer Volksabstimmung. In Spanien hingegen können sich die dort sogenannten Autonomen Gemeinschaften jederzeit neu konstituieren. Die Kompetenzverteilung ist in allen drei Ländern durch die Verfassung festgelegt.

Der Vortrag führt durch die deutsche Föderalismusgeschichte, angefangen im Deutschen Reich von 1871 bis zur endgültigen Zerschlagung des Föderalismus im Dritten Reich. Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebt Deutschland unterschiedliche Herangehensweisen an den Föderalismus. In der DDR währte das System nicht lange und wird in einen Zentralstaat überführt, wohingegen sich der Westen über die Jahre mit unterschiedlichen Ausprägungen und Reformen föderal entwickelt.

Der Föderalismus in Deutschland hat sich bewährt. Er schafft Machtbegrenzung, Dezentralität, Bürgernähe und eine landesweite politische Partizipation, kann sich – wie bereits durch Reformen 2006 und 2009 – neueren Begebenheiten anpassen und sorgt für wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt im Land.

Die Entwicklung der Grundrechte in Spanien

- I. Text und Kontext. 1978-2018
- II. Die Entwicklung der Grundrechte . Der Art. 10 Abs. 2 CE. (Integrative Interpretation).
- III. Die Träger der Grundrechte. Juristische Personen als Träger der Grundrechte?.
- IV. Gleichheitsprinzip in der Gegenwart?. Das Recht auf Ehe für desselben gleichgeschlechtige Personen.
- V. Auswirkung der neuen Technologien auf die Grundrechte; alte (neue) Grundrechte.
- VI. Die Effektivität der Grundrechte vor den Umwelteingriffen.
- VII. Grundrechte als Verfahrensrechtliche Garantien.
- VIII. Im Schatten der Grundrechte. (Adoption, Euthanasie und Leihmutterchaft).
- IX. Die Bestrahlung der Grundrechte. Die Sozialrechte im Wandel.

DER SPANISCHE SENAT ALS KAMMER DER TERRITORIALEN VERTRETUNG. EINE ANSTEHENDE VERFASSUNGSREFORM

ZUSAMENFASSUNG DER PRÄSENTATION

Die spanische Verfassung von 1978 wurde unter anderem vor dem historischen Hintergrund erarbeitet, dass bei einigen Territorien der Wunsch nach Selbstverwaltung bestand. Sie ist deshalb insoweit auf einen im Wesentlichen prozeduralen Normcharakter beschränkt und soll nur für diejenigen Gebiete den Weg für die Selbstverwaltung ebnen, die danach verlangen. Die Verallgemeinerung dieser Forderung ermöglichte die endgültige Ausgestaltung eines stark dezentralisierten Staatsmodells, dessen grundlegende Merkmale jedoch nicht in der Verfassung festgelegt sind. Diese Tatsache erklärt ihre Unzulänglichkeiten, die das Ergebnis der Unvorhersagbarkeit einer politisch-territorialen Struktur des gesamten und fertigen Staates sind.

Zu diesen Lücken ist das Fehlen institutioneller Mechanismen zu zählen, welche die Umwandlung von Vielfalt zu einer wesentlichen Einheit ermöglichen, etwa indem Kanäle für die Beteiligung aller an der Bestimmung des gesamten Willens beteiligten Parteien geschaffen werden. Dieses spürbare Defizit wird besonders deutlich, wenn man das Fehlen einer angemessenen Instanz beobachtet, um die territorialen Interessen zu artikulieren und sie in den Entscheidungsprozessen zu vertreten, die sie unmittelbar betreffen. Um zur notwendigen Konstitutionalisierung der Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften beizutragen, hat die wissenschaftliche Literatur einhellig die Notwendigkeit einer Reform der derzeitigen Konfiguration des Senats in Spanien hervorgehoben. In diesem Sinne ist in Anbetracht der Zweckmäßigkeit, den Senat als authentische territoriale Repräsentationskammer zu rekonfigurieren, zunächst zu prüfen, welche Funktionen diese Institution auf bestimmte Weise erfüllen muss. Und dies alles ohne Benachteiligung der Arbeit des Kongresses, der als parlamentarische Vertretungskammer der Bürger ebenfalls verpflichtet ist, eine Übereinstimmung beider Kammern zur Erreichung von Ergebnissen herzustellen. Alleiniges Ziel ist die Sicherstellung, dass das Oberhaus eine entscheidende Rolle bei der Ausübung genau dieser Aufgaben spielt. Sofern hingegen keine Interessen der Autonomen Gemeinschaften betroffen sind und somit die Befassung des Oberhauses nicht gefordert ist, muss die alleinige Kompetenz zur Entscheidung dem Kongress vorbehalten bleiben.

An erster Stelle muss es aber der Senat sein, durch den zunächst die Gesetze des Staates bearbeitet werden, die die Autonomen Gemeinschaften besonders betreffen.

Zweitens muss der Senat als idealer Raum betrachtet werden können, um zur Entwicklung und Verbesserung der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften einerseits sowie der Autonomen Gemeinschaften untereinander andererseits beizutragen. Das heißt, er muss als ein multilaterales Forum für Diskussionen, Verhandlungen und politische Entscheidungen verstanden werden, in dem die Artikulation der verschiedenen territorialen Regierungsebenen erleichtert wird, Abkommen und Vereinbarungen gefördert sowie die außergerichtliche Lösung von Problemen und Kontroversen zu gemeinsamen Interessen angestrebt werden.

Drittens muss ein neuer territorialer Senat der politische Kanal sein, durch den die regionale Beteiligung an europäischen Angelegenheiten gesichert und verstärkt wird.

Ich bin der Meinung, dass dieser neue reformierte Senat ein integraler Bestandteil eines Zweikammerparlaments sein sollte, so dass seine Mitglieder folglich von den jeweiligen Wahlgremien jeder Autonomen Gemeinschaft gewählt werden sollten, also direkt wie in der Schweiz und nicht indirekt wie in Österreich, dh von den Parlamenten der verschiedenen Territorien, je nach dem Gewicht, das die Parteien in jedem dieser Länder erreicht haben. Auf diese Weise wird ihm eine unmittelbare demokratische Legitimität verliehen, die als Grundlage für die einschlägigen politischen Entscheidungen dient, die das Organ trifft.

Um den Status als Kammer der territorialen Vertretung hervorzuheben, muss die Wahl ihrer Mitglieder daher die Besonderheiten berücksichtigen, die mit dem geografischen Geltungsbereich der verschiedenen Autonomen Gemeinschaften übereinstimmen. Diese Wahlen müssen gleichzeitig oder zusammen mit den Wahlen abgehalten werden, die zur Erneuerung der verschiedenen Regionalparlamente erfolgen. In diesem Sinne wird ein leicht korrigiertes Mehrheitswahlsystem, dh mit eingeschränktem Wahlrecht und / oder einer einzigen übertragbaren Stimme, sowie zum Zwecke der Unterbringung politischer Minderheiten mit Listen von nicht blockierten Kandidaten die wahrscheinliche Übereinstimmung der Senatoren mit der jeweiligen Regierungsorientierung garantieren und dabei den Charakter der Repräsentation weitgehend einheitlich und homogen gewährleisten. Dies wird die Autonomie der gewählten Vertreter in Bezug auf ihre jeweiligen Parteien fördern und ihre territorialen Beziehungen stärken, wodurch der Senat daran gehindert wird, sich ähnlich zu verhalten wie der Kongress.

In jedem Fall ist die Anzahl der in dieses neue Senatsmodell eingebundenen Vertreter notwendigerweise geringer als die des Unterhauses. Es wird für jede autonome Gemeinschaft (zwischen drei und fünf Senatoren) festgelegt und optional um eine Person für jede Million Einwohner erhöht. Durch die Aufrechterhaltung des verfassungsrechtlichen Verbots eines verbindlichen Mandats wird es natürlich keine Wahleinheit geben, aber gemäß ihrer politischen Zugehörigkeit und territorialen Zuweisung werden die politischen Vertreter entsprechend ihren jeweiligen Interessen handeln und sowohl ideologischen als auch territorialen Pluralismus artikulieren. Sicher besteht die Gefahr, dass die parteiische Logik der Verteidigung der territorialen Interessen vorgeht, wie dies in Österreich der Fall ist. Dies hängt auch von der Einführung und Verbreitung einer politischen Kultur ab, die in erster Linie darauf abzielt, den Senat in ein Organ der aufrichtigen Verteidigung der Interessen der Autonomen Gemeinschaften zu verwandeln, wie das in der Schweiz bewundernswert für die Kantone zu beobachten ist.

Eine solche Reform ist weder Zauberformel noch Allheilmittel. Es ist aber gewiss, dass eine auf solchen Voraussetzungen beruhende Verfassungsreform in Verbindung mit einer effektiveren Regulierung anderer institutioneller Instrumente, die eine flüssige Zusammenarbeit zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften sicherstellen, die Funktionsweise des spanischen Modells eines zusammengesetzten Staates, der die Vereinigung von Einheit und Vielfalt nicht nur vorgibt, in einem allgemeinen, Demokratie und Freiheit garantierenden Rahmen erheblich verbessern wird.

Seite 3/3

Die Entwicklung der Grundrechte in Deutschland

1. Einführung: Charakteristika der deutschen Grundrechte und Grundrechtsdogmatik
2. Expansive Tendenzen in der deutschen Grundrechtsdogmatik
 - › 1. Favor libertatis und Schutzbereichsbestimmung
 - › 2. Die Grundrechte als Elemente einer objektiven Wertordnung
 - › 3. Die „objektivrechtlichen“ Grundrechtsgehalte
3. Kontraktive Tendenzen in der deutschen Grundrechtsdogmatik
 - › 1. Kritik an der Wertordnungslehre
 - › 2. Neubestimmung des Konzepts des Grundrechtseingriffs
 - › 3. Beschränkung der normativen Reichweite der Grundrechte auf den „Ge-währleistungsgehalt“
4. Der Einfluss von Europäisierung und Globalisierung auf die deutschen Grund-rechte und die Grundrechtsdogmatik
 - › 1. Harmonisierung der Grundrechte mit den Anforderungen der EMRK
 - › 2. Das Verhältnis der deutschen Grundrechte zu den Unionsgrundrechten
 - › 3. Neue Bedrohungslagen
5. Fazit

ⁱ Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatslehre und Rechtsvergleichung an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, E-Mail-Adresse: sommermann@uni-speyer.de.

Die verfassungspolitische Logik des europäischen Mehrebenensystems

EU-Länder sind eingebettet in ein Kompetenz- und Entscheidungsgeflecht, das sich über die Ebenen EU-Nationalstaat-Region (Kommune) erstreckt. Die Ausprägung und das Zusammenspiel der unterschiedlichen Ebenen lässt ein Gutteil von Varianz zu. Erstens ist es nicht mehr selbstverständlich die Ebenen als institutionelle Ebenen im engeren Sinne zu begreifen. Regiert wird im gesellschaftlichen Zusammenhang – aus government ist governance geworden. Gesellschaftliche Kräfte wirken auf allen Ebenen des Entscheidens mit und verändern teilweise hierarchisches Entscheiden durch Kooperationsbeziehungen, welche gesteuert durch Wissen, Geld und zivilgesellschaftliche Werte über formalisierte Zusammenarbeit hinaus ein reichhaltiges informelles Inventar entwickeln.

Zweitens findet eine gegenseitige Durchdringung der Handlungsebenen statt. Im deutschen Föderalismus ist dies selbstverständlich und lange bekannt. Auf der Ebene der Beziehung von EU-Ländern und EU hat sich eine doppelte Verbindung hergestellt. Einerseits die europäische Integration, also der Souveränitätstransfer von den Nationalstaaten auf die europäische Ebene. Dessen Wünschbarkeit und Grenzen und schon gar dessen Finalität (Stichwort: Vereinigte Staaten von Europa) sind höchst umstritten. Ebenso umstritten ist die aus der Tätigkeit europäischer Institutionen sich ergebende Europäisierung nationaler Politik, vor allem die Ausgestaltung bzw. Prägung nationaler Politikfelder durch europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung.

Die Richtung, in die Mehrebenpolitik gehen soll, bleibt ein Konfliktthema. In den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts dachten einige ökonomische erfolgreiche Regionen in Europa, das Bonmot des amerikanischen Soziologen Daniel Bell würde Gestalt annehmen und ein Europa der Regionen sei die Zukunft. Von den drei Ebenen EU, Nationalstaat und Region habe der Nationalstaat keine Überlebenschancen, weil er zu klein wäre für die großen weltpolitischen Probleme, aber gleichzeitig zu groß für die Probleme in den EU-Mitgliedsländern vor Ort. Schon länger und immer wieder haben die europäischen Föderalisten argumentiert, es gebe eine neofunktionalistische Logik, die durch permanente spill over-Effekte und damit einhergehend einer Kompetenzverlagerung nach oben quasi auf einer Einbahnstraße zu den „Vereinigten Staaten von Europa“ führe. Recht behielten diejenigen, die keinen Ersatz für die legitimatorische und emotionale Bindewirkung des Nationalstaats sahen. In der europäischen Mehrebenenpolitik hat sich der Nationalstaat behauptet und verursacht, entgegen der Erwartungen der Neofunktionalisten, sogar Desintegrationstendenzen.

Sucht man nach der verfassungspolitischen Logik des europäischen Mehrebenensystems fällt dreierlei auf, die Eigenlogik der einzelnen Ebenen und ihre überraschend große Informalität, das Beharrungsvermögen des Nationalstaats und die zentrale Rolle der Exekutiven auf allen politischen Ebenen und deren Zusammenspiel. Seite 2/2

Zur Finanzverfassung im Mehrebenensystem: Die spanische Sichtweise.

1. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Spanische Verfassung bezieht sich in ihren Artikeln 156 bis 158 auf das Finanzierungswesen der Autonomen Gemeinschaften. Ebenso erkennt die Verfassung die Besonderheit der eigenständigen Sonderrechtsgebiete (Baskenland und Navarra) sowie der Kanarischen Inseln an. Der Artikel 156 enthält die Grundsätze, die hierbei gelten: Finanzautonomie, Koordinierung und Solidarität. In Artikel 157 werden die Mittel der Autonomen Gemeinschaften aufgezählt und für die Regelung auf ein hierzu zu erlassendes Organgesetz verwiesen. In Artikel 158 werden die Instrumente festgelegt, die zur Durchsetzung des Solidaritätsgrundsatzes wirksam sind.

In Spanien existieren somit zwei Finanzierungsmodelle der Autonomen Gemeinschaften: Das allgemeine Finanzierungswesen und das Finanzierungswesen der Sonderrechtsgebiete. Zu letzterem gehören das Baskenland und Navarra, die ein autonomes Steuerwesen haben und ihre eigenen Steuern verwalten; sie überweisen dem Staat ein Jahreskontingent, das sich nach den Bestimmungen des sogenannten „Wirtschaftlichen Übereinkommens“ (Concierto económico) richtet, das die jeweiligen Autonomen Gemeinschaften regelmäßig mit dem Staat unterzeichnen.

2. Die finanzielle Selbständigkeit der Autonomen Gemeinschaften

Die spanische Verfassung entwirft kein geschlossenes Finanzierungswesen, sondern legt nur allgemeine Grundsätze fest und verweist für die weitergehende Regelung auf ein Organgesetz. Es handelt sich um ein gemischtes Finanzierungswesen, bei welchem dem Staat ein sehr großer Handlungsspielraum gewährt wird, um die Verteilung der finanziellen Kompetenzen endgültig durch ein Organgesetz zu regeln (Art. 157.3 SpVerf). Innerhalb des vom Staat entworfenen Rahmens sind es dann die jeweiligen Autonomiestatuten, über welche das Finanzierungssystem im Einzelnen geregelt werden soll.

Das Organgesetz über die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften (LOFCA) dient dazu, juristisch die politischen Vereinbarungen zum Ausdruck zu bringen, die innerhalb des Rates für Steuer- und Finanzpolitik getroffen werden. Daher ist das Finanzierungswesen von den politischen Verhandlungen abhängig, die zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften geführt werden. Aber wir sollten den Grundsatz der Steuerverantwortung vertiefen und damit die Kosten der politischen Entscheidungen besser sichtbar machen und somit schließlich die Effizienz unserer Gebietsstruktur steigern.

3. Die steuerliche Mitverantwortung

Seite 2/2

In Spanien sind die Autonomen Gemeinschaften hauptverantwortlich für die Erbringung der Grunddienstleistungen des Sozialstaates, und zwar derart, dass man von einem "Sozialstaat der Autonomen" redet. Diese Verantwortung muss mit der Finanzierung dieser Dienstleistungen in Einklang stehen. Aber eine Sache ist die Verwaltung und eine andere die Verantwortung für die Ausgaben. In den 90er Jahren begann man angesichts der übermäßigen Abhängigkeit von den Einnahmen der Autonomen Gemeinschaften vom allgemeinen System der Überweisungen von Steuereinnahmen vom Staat an die Autonomen damit, die Notwendigkeit ins Auge zu fassen, den Grundsatz der Steuerverantwortung zu vertiefen, so wie man das in Spanien die „steuerliche Mitverantwortung der Autonomen Gemeinschaften“ nennt.

Außerdem sieht die spanische Verfassung bereits in ihrem Artikel 158.2 die Einrichtung eines Gebietsfinanzausgleichsfonds (Interterritorialen Ausgleichsfonds) vor, der dazu dienen soll, das Ungleichgewicht zwischen den autonomen Gebieten auszugleichen. Allerdings ist die Bedeutung dieses "Solidaritätsfonds" im Verlauf der aufeinanderfolgenden Reformen des Finanzwesens immer mehr verloren gegangen, während man unterschiedliche Arten von Fonds eingerichtet hat, die als Instrumente für die Anpassung oder Umverteilung dienen. Diese Vielzahl an Fonds schafft es nicht, den Solidaritätsgrundsatz effektiv umzusetzen.

4. Solidarität und Ausgleichsmechanismen.

Das wichtigste dieser Instrumente, bei dem die verfassungsgebende Versammlung wahrscheinlich davon ausging, dass es die Hauptachse darstellen würde, um die Solidarität unter den Autonomen Gemeinschaften zu artikulieren, ist der Gebietsfinanzausgleichsfonds. Diese Aufgabe wurde jedoch nie erfüllt, denn die verschiedenen Regierungen und die unterschiedliche Ausrichtung der Finanzpolitik der Autonomen Gemeinschaften haben sich mehr darum gesorgt, kurzfristig konjunkturelle Sorgen und Zielsetzungen zu bedienen, als den großen Bedürfnissen des sozioökonomischen Ungleichgewichts gerecht zu werden, das in unserem Lande besteht.

5. Der Bericht der Expertengruppe

Die Regierung der Volkspartei (Partido Popular) ging zwar diese Reform des Systems nicht an, beauftragte aber eine Expertengruppe mit der Erarbeitung eines Berichts über die möglichen Vorschläge für die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften.

Wenngleich leider in der letzten Zeit der Trend dahin gegangen ist, mit den Autonomen Gemeinschaften auf bilateraler Ebene zu verhandeln (zweifelsohne infolge der katalanischen Problematik), ist das nicht der geeignete Weg. Wenn jede Autonome Gemeinschaft versucht, auf bilateraler Ebene mit der Zentralregierung über die Finanzierungskriterien zu verhandeln, wird der Trend dahingehen, das für sich zu beanspruchen, was am meisten die eigene Position begünstigt. Daher ist es unverzichtbar, dass die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften Kriterien der multilateralen Verhandlung folgt und dass der Sitz für die Verhandlungen der Rat für Steuer- und Finanzpolitik sein muss. Wenn wir die Gefahr einseitiger Änderungen des Finanzierungswesens vermeiden wollen, dann müssen wir uns mit der Frage beschäftigen, die Grundkriterien für die Finanzierung in der Verfassung zu verankern.