

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

---

Band 171

# Bundesstaat und Europäische Integration

Die „Europatauglichkeit“ des deutschen Föderalismus

Von

**Christina Baier**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CHRISTINA BAIER

## Bundesstaat und Europäische Integration

# Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren  
Dr. Heinrich Dörner   Dr. Dirk Ehlers   Dr. Ursula Nelles

Band 171

# Bundesstaat und Europäische Integration

Die „Europatauglichkeit“ des deutschen Föderalismus

Von

Christina Baier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat diese Arbeit  
im Jahre 2005 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0935-5383  
ISBN 3-428-12197-X  
978-3-428-12197-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Juli 2005 abgeschlossen und sodann von der Juristischen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen.

Ich freue mich, an dieser Stelle einigen Personen danken zu können, ohne deren Hilfe diese Arbeit nicht hätte entstehen können. Mein Dank gilt zunächst Herrn Professor Dr. *Stefan Kadelbach*, LL.M., meinem Doktorvater, der die Arbeit zu jeder Zeit durch wertvolle Anregungen gefördert hat. Herrn Professor Dr. *Bodo Pieroth* danke ich für die ausgesprochen zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Weiterer Dank gilt neben Herrn Prof. Dr. *Hans D. Jarass*, LL.M. allen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Münster für die freundschaftliche Zusammenarbeit. Mein Freund, *Christoph Blaschke*, hat die Arbeit Korrektur gelesen; ihm verdanke ich viele hilfreiche Hinweise und Anregungen. Auch dafür gebührt ihm mein herzlicher Dank.

Die *Friedrich-Ebert-Stiftung* hat meine Promotion ideell und finanziell unterstützt.

Der größte Dank gilt meinen Eltern *Regina Baier-Schemmert* und *Bernd Baier*, die nicht nur mein Studium, sondern auch mein Promotionsvorhaben durch ihr stetes Interesse, ihre Anregungen und ihre finanzielle Unterstützung gefördert haben.

Berlin, im Juli 2006

*Christina Baier*



# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| <b>A. Einleitung</b> .....   | 21 |
| <b>B. Die Ländermitwirkung bei Rechtssetzung und -umsetzung</b> .....                          | 28 |
| I. Ländermitwirkung bei der Rechtssetzung gemäß Art. 23 GG .....                               | 28 |
| 1. Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23<br>Abs. 1 S. 2 und 3 GG ..... | 31 |
| a) Verfassungsbedeutung der Änderung oder Ergänzung .....                                      | 32 |
| b) Erfordernis einer Hoheitsrechtsübertragung .....  | 33 |
| c) Verfassungsändernde Bedeutung der Hoheitsrechtsübertragung .....                            | 35 |
| 2. Mitwirkung und Unterrichtung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 2<br>GG .....               | 36 |
| a) Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG als allgemeine Aufgabenzuweisungsnorm .....                          | 36 |
| b) Die Unterrichtung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG .....                        | 38 |
| 3. Die Mitwirkung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 4 GG .....                                | 39 |
| 4. Die Berücksichtigung der Stellungnahmen der Bundesrates gemäß<br>Art. 23 Abs. 5 GG .....    | 40 |
| a) Das einfache Mitwirkungsverfahren gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG .....                        | 40 |
| b) Das qualifizierte Mitwirkungsverfahren gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 2<br>GG .....                | 43 |
| aa) Das Problem der Schwerpunktbestimmung .....  | 43 |
| bb) Die „maßgebliche“ Berücksichtigung .....   | 44 |
| cc) Die Ausnahmeregelung des Art. 23 Abs. 5 S. 3 GG .....                                      | 45 |
| dd) Mögliche weitere Ausnahmen vom Letztentscheidungsrecht .....                               | 46 |
| ee) Unterschiedliche Mitwirkungsintensität bei einheitlichen<br>europäischen Maßnahmen .....   | 48 |
| c) Verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Willensbildung im<br>EUZBLG .....                    | 49 |
| d) Die Sonderregelung gemäß § 5 Abs. 3 EUZBLG für Vorhaben nach<br>Art. 308 EG .....           | 50 |
| aa) Das „Einvernehmen“ .....   | 50 |



|  |           |
|--|-----------|
| bb) Die „Zustimmung“ .....   | 51        |
| 5. Die Mitwirkung von Ländervertretern gemäß Art. 23 Abs. 6 GG und § 6 EUZBLG .....                              | 52        |
| a) Verhandlungsbeteiligung nach § 6 Abs. 1 EUZBLG .....  | 52        |
| b) Die Wahrnehmung mitgliederschaftlicher Rechte durch Ländervertreter gemäß Art. 23 Abs. 6 GG .....             | 54        |
| aa) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder .....  | 55        |
| bb) Ausnahmen von der Pflicht zur Übertragung der mitgliedstaatlichen Rechte .....                               | 55        |
| cc) Die rechtliche Stellung des Ländervertreters .....   | 57        |
| dd) Beschränkung der Rechtsausübung durch Art. 23 Abs. 6 S. 2 GG .....   | 57        |
| 6. Die Europakammer des Bundesrates .....  | 59        |
| II. Ländermitwirkung bei der Rechtsumsetzung .....   | 61        |
| 1. Bundeskompetenz .....   | 62        |
| a) Herleitung aus Gemeinschaftsrecht .....   | 62        |
| b) Herleitung aus Art. 23 GG .....   | 62        |
| c) Herleitung aus Art. 73 und 74 GG .....  | 63        |
| d) Herleitung aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG oder Art. 32 Abs. 1 GG .....  | 65        |
| e) Herleitung aus den Rechtsinstituten der Kompetenz „kraft Sachzusammenhang“ oder „kraft Natur der Sache“ ..... | 65        |
| 2. Länderkompetenz .....   | 66        |
| 3. Art. 70 ff. GG analog .....   | 67        |
| III. Zusammenfassung .....   | 67        |
| <b>C. Die Ländermitwirkung an der Rechtssetzung in der Praxis .....</b>  | <b>70</b> |
| I. Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG .....   | 71        |
| 1. Die Problematik der Beitrittsverträge .....   | 72        |
| a) Ratifikation der Beitrittsverträge mit Schweden, Norwegen, Finnland und Österreich .....                      | 72        |
| b) Ratifikation der Beitrittsverträge im Rahmen der sog. Osterweiterung der Europäischen Union .....             | 74        |
| 2. Gesetz zum Eigenmittelbeschluss .....   | 76        |
| 3. Vertrag von Nizza .....   | 79        |
| 4. Bewertung .....   | 81        |
| II. Unterrichtung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG .....   | 82        |
| 1. Umfang der Unterrichtung .....  | 82        |
| 2. Zeitpunkt der Unterrichtung .....   | 85        |

|   |     |
|---|-----|
| III. Beteiligung gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG .....   | 86  |
| IV. Beteiligung von Ländervertretern gemäß § 6 Abs. 1 EUZBLG.....   | 88  |
| V. Qualifizierte Mitwirkung nach Art. 23 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 GG.....  | 90  |
| 1. Die innerstaatliche Seite: Auslöser der Meinungsverschiedenheiten und<br>Konfliktlösung .....  | 92  |
| a) Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates<br>gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 2 Var. 1 GG .....                          | 92  |
| aa) Die Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit dem<br>„Aktionsplan 2004–2006“.....   | 92  |
| bb) Pragmatische Vorgehensweise als Regelfall.....  | 94  |
| b) Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates<br>gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 2 Var. 2 und 3 GG .....                    | 96  |
| aa) Die Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit dem<br>Richtlinienvorschlag über den Prospekt beim Wertpapierhandel. ....         | 96  |
| bb) Pragmatische Vorgehensweise als Regelfall.....  | 98  |
| c) Letztentscheidungsrecht des Bundesrates .....  | 99  |
| aa) Der Ablauf der Beratungen zur Plan-UVP-Richtlinie .....   | 100 |
| bb) Probleme im Zusammenhang mit den Beratungen der Plan-<br>UVP-Richtlinie.....  | 102 |
| d) Das Einvernehmen des Bundesrates gemäß § 5 Abs. 3 EUZBLG .....   | 104 |
| e) Verhandlungsführung durch einen Ländervertreter gemäß Art. 23<br>Abs. 6 GG .....   | 106 |
| aa) Auslöser für Meinungsverschiedenheiten.....   | 106 |
| bb) Konfliktlösungsmechanismus.....   | 108 |
| f) Art. 23 GG und das Lindauer Abkommen .....   | 110 |
| g) Zwischenergebnis .....   | 113 |
| 2. Die europäische Seite: die integrationspolitische Handlungsfähigkeit<br>der Bundesrepublik Deutschland .....                         | 114 |
| a) Die Besonderheiten des europäischen Gesetzgebungsverfahrens .....  | 115 |
| b) Integrationspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands im Lichte<br>der Besonderheiten des europäischen Gesetzgebungsverfahrens..... | 118 |
| aa) Grundsätzliche Bedenken.....  | 118 |
| bb) Gefahren des Letztentscheidungsrechts des Bundesrates .....   | 119 |
| cc) Gefahren der Verhandlungsführung durch einen Länderver-<br>treter .....   | 123 |
| dd) Gefahren der Anwendung des Lindauer Abkommens .....   | 128 |
| c) Zwischenergebnis .....   | 128 |
| 3. Zukunftstauglichkeit der qualifizierten Mitwirkung des Bundesrates.....  | 129 |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 4.        | Bedenken gegen die Nichtbeachtung verfassungsrechtlicher Verfahrensvorschriften.....                                   | 131        |
| a)        | Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip .....  | 132        |
| b)        | Problematik informaler Absprachen .....  | 134        |
| 5.        | Zwischenergebnis.....  | 135        |
| VI.       | Zusammenfassung .....  | 135        |
| <b>D.</b> | <b>Die Ländermitwirkung bei der Rechtsumsetzung in der Praxis.....</b>   | <b>137</b> |
| I.        | Die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht .....  | 138        |
| 1.        | Die Entwicklung in den Mitgliedstaaten .....   | 138        |
| 2.        | Die Entwicklung in Deutschland.....  | 140        |
| II.       | Bereiche mit Umsetzungsproblemen .....   | 144        |
| 1.        | Die Umsetzungsquoten in den einzelnen Teilbereichen.....   | 144        |
| 2.        | Sachliche Inkongruenz von umsetzungsbedürftigen Gemeinschaftsrechtsakten und innerstaatlicher Kompetenzverteilung..... | 146        |
| 3.        | Innerstaatliche Gesetzgebungskompetenz für nicht fristgerecht umgesetzte Richtlinien .....                             | 148        |
| 4.        | Durch die föderale Struktur bedingte Probleme .....  | 149        |
| a)        | Probleme der kompetenzrechtlichen Einordnung von umsetzungsbedürftigen Gemeinschaftsrechtsakten.....                   | 150        |
| b)        | Probleme bei der Beurteilung der Zulässigkeit bundesgesetzlicher Regelungen .....                                      | 153        |
| aa)       | Konsequenzen aus dem Altenpflegegesetzurteil und dem Juniorprofessururteil des Bundesverfassungsgerichts .....         | 155        |
| (1)       | Die Verfassungsänderung des Jahres 1994 .....  | 155        |
| (a)       | Die Änderungen des Art. 72 Abs. 2 GG.....  | 155        |
| (b)       | Die Änderungen des Art. 75 GG.....   | 157        |
| (2)       | Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts.....   | 157        |
| bb)       | Ausblick: weitere Verzögerungen im Umsetzungsprozess .....   | 160        |
| c)        | Verzögerungen bei der Umsetzung durch die Zweistufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens.....                              | 161        |
| aa)       | Die Umsetzung der FFH-Richtlinie.....  | 162        |
| bb)       | Die Umsetzung der UVP-Richtlinie .....   | 165        |
| cc)       | Auswirkungen der Zweistufigkeit.....   | 168        |
| d)        | Skepsis gegenüber dem Gemeinschaftsrecht.....  | 169        |
| III.      | Zusammenfassung und Bewertung.....   | 173        |
| <b>E.</b> | <b>Verbesserungsvorschläge im Bereich der Rechtssetzung.....</b>   | <b>175</b> |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| I.        | Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG .....                                  | 175        |
|           | 1. Problemlage .....  | 175        |
|           | 2. Lösungsansatz .....  | 176        |
| II.       | Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG .....  | 178        |
|           | 1. Gewährleistung rechtzeitiger und umfassender Information .....   | 178        |
|           | 2. Selektion der Informationen .....                                | 179        |
| III.      | Art. 23 Abs. 5 GG .....   | 180        |
|           | 1. Problemlage .....  | 180        |
|           | 2. Lösungsansatz .....  | 181        |
|           | a) Keine Bindung an Stellungnahme .....                             | 182        |
|           | b) Schaffung eines permanenten Gremiums .....                       | 182        |
|           | c) Kontrolle der Verhandlungsführung .....                          | 183        |
|           | d) Zusammensetzung des ständigen Gremiums .....                     | 184        |
|           | aa) Gemeinsames Gremium von Bundestag und Bundesrat .....           | 184        |
|           | bb) Gremium auf Regierungsebene .....                               | 186        |
|           | cc) Gremium aus Beauftragten der Landesregierungen .....            | 186        |
| IV.       | § 5 Abs. 3 EUZBLG .....   | 188        |
|           | 1. Problemlage .....  | 188        |
|           | 2. Lösungsansatz .....  | 188        |
| V.        | Art. 23 Abs. 6 GG .....   | 189        |
|           | 1. Problemlage .....  | 189        |
|           | 2. Lösungsansatz .....  | 190        |
| VI.       | Art. 23 GG und das Lindauer Abkommen .....                          | 191        |
|           | 1. Problemlage .....  | 191        |
|           | 2. Lösungsansatz .....  | 191        |
| VII.      | Zusammenfassung .....   | 191        |
| <b>F.</b> | <b>Vorschläge zur Verbesserung der Richtlinienumsetzung</b> .....   | <b>194</b> |
|           | I. Änderung der Gesetzgebungskompetenzen .....                      | 194        |
|           | 1. Spezielle Regelungen .....                                       | 194        |
|           | a) Öffnungsklausel für den Bund im Bereich der Rahmengesetz-        |            |
|           | gebung .....  | 194        |
|           | aa) Erlass bzw. Anpassung von Landesrecht durch den Bund .....      | 195        |
|           | bb) Unmittelbare Wirkung von Richtlinien .....                      | 196        |
|           | b) Übertragung der Rahmenkompetenz in die konkurrierende Gesetz-    |            |
|           | gebung .....  | 201        |
|           | c) Enge Auslegung von Art. 75 Abs. 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG ..... | 201        |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| d)  | Direkte Einwirkung des EG-Rechts – Interpretationslösung .....                               | 202 |
| e)  | Zwischenergebnis .....   | 203 |
| 2.  | Generelle Lösungsansätze .....   | 204 |
| a)  | Freiwillige Übertragung der Gesetzgebung auf den Bund .....                                  | 204 |
| b)  | Auffängengesetzgebung des Bundes.....  | 205 |
| c)  | Richtlinienumsetzungsgesetzgebung des Bundes .....   | 206 |
| aa) | Möglicher Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip .....  | 207 |
| bb) | Auslegung im Sinne der Staatszielbestimmung der Verwirklichung eines vereinten Europas ..... | 208 |
| d)  | Richtliniengesetzgebung des Bundes mit Gestaltungsrecht der Länder.....                      | 209 |
| e)  | Richtliniengesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrecht der Länder...                           | 210 |
| f)  | Zwischenergebnis .....   | 211 |
| II. | Zwangs- und Druckmittel des Bundes.....  | 211 |
| 1.  | Einsatz von Bundeszwang.....   | 212 |
| a)  | Die Bundespflichten aus dem Grundgesetz.....   | 212 |
| aa) | Herleitung der Umsetzungsverpflichtung aus Gemeinschaftsrecht.....                           | 213 |
| bb) | Herleitung der Umsetzungsverpflichtung aus dem Grundgesetz                                   | 214 |
| (1) | Das Prinzip der Bundestreue.....   | 215 |
| (2) | Umsetzungsverpflichtung aus dem Prinzip der Bundestreue.....                                 | 215 |
| b)  | Nichterfüllung der Bundespflicht.....  | 217 |
| c)  | Das Verfahren des Art. 37 GG.....  | 217 |
| aa) | Zeitpunkt des Einsatzes von Bundeszwang.....   | 217 |
| bb) | Ermessensentscheidung des Bundes.....  | 218 |
| cc) | Zustimmung des Bundesrates .....   | 219 |
| d)  | Die Maßnahmen des Art. 37 GG.....  | 220 |
| e)  | Bewertung.....   | 221 |
| 2.  | Bund-Länder-Streit .....   | 222 |
| a)  | Zulässigkeitsvoraussetzungen .....   | 222 |
| b)  | Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....  | 224 |
| aa) | Fehlende Vollstreckungsmöglichkeiten.....  | 224 |
| bb) | Lange Verfahrensdauer.....   | 226 |
| 3.  | Haftung der Bundesländer.....  | 226 |
| a)  | Passivlegitimation bei gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsansprüchen .....               | 227 |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| aa)       | Bestimmung des Schuldners nach Gemeinschaftsrecht .....   | 227        |
| bb)       | Bestimmung des Schuldners nach nationalem Staatshaftungsrecht .....   | 228        |
| cc)       | Bundesländer als Schuldner gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsansprüche .....                             | 230        |
| b)        | Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen .....   | 231        |
| c)        | Regressansprüche des Bundes gegen die Länder .....  | 231        |
| aa)       | Art. 104a Abs. 5 S. 1 Var. 2 GG .....   | 232        |
|           | (1) Art. 104a Abs. 5 S. 1 Var. 2 GG als unmittelbare Anspruchsgrundlage .....                                 | 232        |
|           | (2) „Verwaltung“ im Sinne von Art. 104a Abs. 5 S. 1 Var. 2 GG .....   | 233        |
| bb)       | Analoge Anwendung von Art. 104a Abs. 5 S. 1 Var. 2 GG .....   | 234        |
| cc)       | Bundestreue .....   | 235        |
| dd)       | Amtshaftung, Art. 34 S. 1 GG i.V.m. § 839 BGB .....   | 235        |
| ee)       | Rückgriffsansprüche des Bundes gemäß § 426 Abs. 1 BGB und § 426 Abs. 2 BGB i.V.m. Art. 34 GG, § 839 BGB ..... | 236        |
| ff)       | Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag .....   | 237        |
|           | (1) Zahlung des Zwangsgeldes als auch fremdes Geschäft .....  | 237        |
|           | (2) Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsansprüche .....  | 238        |
| gg)       | Allgemeiner öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch .....  | 238        |
| d)        | Zusammenfassung und Bewertung .....   | 239        |
| III.      | Zusammenfassung .....   | 241        |
| <b>G.</b> | <b>Der europäische Verfassungsvertrag aus Sicht der Länder</b> .....  | <b>243</b> |
| I.        | Subsidiaritätsprinzip und Frühwarnmechanismus .....   | 245        |
| 1.        | Das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle .....   | 245        |
| a)        | Informations- und Stellungnahmerecht .....  | 245        |
| aa)       | Der Bundesrat als zweite Kammer im Sinne des Subsidiaritätsprotokolls .....                                   | 246        |
| bb)       | Fehlender europarechtlicher Anspruch regionaler Parlamente .....  | 247        |
| cc)       | Konsequenzen einer Stellungnahme .....  | 248        |
| b)        | Richterliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips .....   | 249        |
| aa)       | Die Klageberechtigten .....   | 250        |
| bb)       | Rechtsanspruch nationaler Parlamente auf Klageübermittlung .....  | 251        |
| 2.        | Bewertung des neugeschaffenen Frühwarnmechanismus .....   | 252        |
| a)        | Das Stellungnahmerecht .....  | 252        |

|  |            |
|--|------------|
| b) Die Subsidiaritätsklage .....   | 254        |
| II. Der Ausschuss der Regionen .....   | 255        |
| 1. Stellung und Aufgaben des Ausschusses der Regionen .....  | 255        |
| a) Beratende Aufgabe.....  | 256        |
| b) Heterogenität der Mitglieder.....   | 258        |
| 2. Die Stellung des Ausschusses der Regionen nach der europäischen<br>Verfassung .....                     | 260        |
| a) Die Änderungen durch den Vertrag über eine Verfassung für<br>Europa.....                                | 260        |
| b) Bewertung der Änderungen durch die europäische Verfassung.....  | 262        |
| III. Kompetenzverteilung .....   | 262        |
| 1. Reformauftrag an den Konvent .....  | 262        |
| 2. Reform der Kompetenzordnung durch den Verfassungsvertrag.....   | 263        |
| a) Keine wesentlichen Änderungen der materiellen Kompetenz-<br>verteilung .....                            | 263        |
| b) Abgrenzung der Kompetenzen.....   | 265        |
| aa) Einführung verschiedener Kompetenzkategorien .....   | 266        |
| bb) Beibehaltung der Flexibilitätsklausel .....  | 268        |
| (1) Vereinbarkeit der Flexibilitätsklausel mit dem Ziel einer<br>besseren Abgrenzung der Kompetenzen ..... | 268        |
| (2) Ausgestaltung der Flexibilitätsklausel.....  | 270        |
| cc) Klarere Gestaltung der Kompetenzregeln.....  | 271        |
| 3. Bewertung der neugeschaffenen Kompetenzordnung .....  | 272        |
| IV. Achtung der regionalen Selbstverwaltung.....   | 273        |
| V. Konventsverfahren .....   | 274        |
| VI. Bewertung .....  | 275        |
| <b>H. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....</b>  | <b>277</b> |
| I. Europäische Rechtssetzung .....   | 277        |
| II. Rechtsumsetzung.....   | 280        |
| III. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa.....  | 282        |
| <b>I. Ausblick .....</b>   | <b>284</b> |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>  | <b>288</b> |
| <b>Sachregister .....</b>  | <b>320</b> |

## **Tabellenverzeichnis**

|  |     |
|--|-----|
| Tabelle 1: Die EU-weite Entwicklung der Umsetzungsquote.....   | 139 |
| Tabelle 2: Entwicklung der EU-weiten und der deutschen Umsetzungsquote.....                                  | 140 |
| Tabelle 3: Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung<br>von Umsetzungsmaßnahmen..... | 143 |
| Tabelle 4: Bereiche mit besonders großen Umsetzungsproblemen.....  | 145 |



## Abkürzungsverzeichnis

|           |  |
|-----------|--|
| a.A.      | anderer Ansicht                                      |
| ABl.      | Amtsblatt  |
| Abs.      | Absatz   |
| AdR       | Ausschuss der Regionen                               |
| a.F.      | alter Fassung  |
| AöR       | Archiv des öffentlichen Rechts                       |
| ArchVöR   | Archiv des Völkerrechts                              |
| Art.      | Artikel  |
| BayVBl.   | Bayerische Verwaltungsblätter                        |
| Bd.       | Band   |
| BGB       | Bürgerliches Gesetzbuch                              |
| BGBI.     | Bundesgesetzblatt                                    |
| BGH       | Bundesgerichtshof                                    |
| BGHZ      | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen |
| BLV       | Bund-Länder-Vereinbarung                             |
| BNatSchG  | Bundesnaturschutzgesetz                              |
| BR-Drs.   | Bundesratsdrucksache                                 |
| BremVerf. | Bremische Verfassung                                 |
| BT-Drs.   | Bundestagsdrucksache                                 |
| BVerfG    | Bundesverfassungsgericht                             |
| BVerfGE   | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts         |
| BVerfGG   | Bundesverfassungsgerichtsgesetz                      |
| BVerwG    | Bundesverwaltungsgericht                             |
| BVerwGE   | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts         |
| B-VG      | Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz            |
| BWGZ      | Die Gemeinde   |
| bzw.      | beziehungsweise                                      |
| CDU       | Christliche Demokratische Union                      |
| CMLR      | Common market law reports                            |
| CSU       | Christlich Soziale Union                             |
| dens.     | denselben  |
| ders.     | derselbe   |

|         |   |
|---------|---|
| d.h.    | das heißt   |
| dies.   | dieselbe(n)   |
| Diss.   | Dissertation  |
| DÖV     | Die Öffentliche Verwaltung  |
| Drs.    | Drucksache  |
| DVBl.   | Deutsches Verwaltungsblatt  |
| EEA     | Einheitliche Europäische Akte   |
| EEAG    | Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte  |
| EFTA    | European Free Trade Association   |
| EG      | Europäische Gemeinschaft  |
| EG/EGV  | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft  |
| ELR     | European law review   |
| EMK     | Europaministerkonferenz   |
| EU      | Europäische Union   |
| EuG     | Europäisches Gericht erster Instanz   |
| EuGH    | Europäischer Gerichtshof  |
| EuGRZ   | Europäische Grundrechte-Zeitschrift   |
| EuR     | Europarecht   |
| EURATOM | Europäische Atomgemeinschaft  |
| EurUP   | Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht  |
| EUV     | Vertrag über die Europäische Union  |
| EUZBLG  | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union |
| EuZW    | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht  |
| E&W     | Zeitschrift Erziehung und Wissenschaft  |
| EWG     | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft   |
| EWGV    | Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft  |
| FAS     | Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung  |
| FAZ     | Frankfurter Allgemeine Zeitung  |
| FDP     | Freiheitlich Demokratische Partei   |
| FES     | Friedrich-Ebert-Stiftung  |
| FFH     | Flora-Fauna-Habitat   |
| FG      | Festgabe  |
| Fn.     | Fußnote   |
| FR      | Frankfurter Rundschau   |
| FS      | Festschrift   |
| GA      | Generalanwalt   |
| GASP    | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik  |
| GewArch | Gewerbearchiv   |
| GG      | Grundgesetz   |

|          |   |
|----------|---|
| GO BR    | Geschäftsordnung des Bundesrates                                  |
| GS       | Gedächtnisschrift   |
| GVBl.    | Gesetz- und Verordnungsblatt                                      |
| GVK      | Gemeinsame Verfassungskommission                                  |
| Habil.   | Habilitationschrift   |
| Hrsg.    | Herausgeber   |
| Hs       | Halbsatz  |
| i.S.v.   | im Sinne von  |
| i.V.m.   | in Verbindung mit   |
| IVU      | Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung   |
| JbUTR    | Jahrbuch für Umwelt- und Technikrecht                             |
| JÖR      | Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht |
| Jura     | Juristische Ausbildung  |
| JuS      | Juristische Schulung  |
| JZ       | Juristenzeitung   |
| KAS      | Konrad-Adenauer-Stiftung  |
| KOM      | Dokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaften           |
| KSTA     | Kölner Stadt-Anzeiger   |
| LKV      | Landes- und Kommunalverwaltung                                    |
| m.w.N.   | mit weiteren Nachweisen   |
| NJ       | Neue Justiz   |
| NJW      | Neue Juristische Wochenschrift                                    |
| Nr.      | Nummer  |
| NuR      | Natur und Recht   |
| NVwZ     | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht                             |
| NWVBl.   | Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter                         |
| ÖJZ      | Österreichische Juristen-Zeitung                                  |
| PJZS     | Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen        |
| RL       | Richtlinie  |
| Rn.      | Randnummer  |
| S.       | Satz oder Seite   |
| Slg.     | Sammlung  |
| s.o.     | siehe oben  |
| sog.     | sogenannt(e/r)  |
| SPD      | Sozialdemokratische Partei Deutschlands                           |
| StuGr    | Städte- und Gemeinderat   |
| SZ       | Süddeutsche Zeitung   |
| ThürVBl. | Thüringer Verwaltungsblätter                                      |
| UPR      | Umwelt- und Planungsrecht   |

|          |   |
|----------|---|
| Urt.     | Urteil  |
| UVP      | Umweltverträglichkeitsprüfung                                       |
| UVPG     | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung                       |
| v.       | vom   |
| Var.     | Variante  |
| VBIBW    | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg                            |
| VerfE    | Vertrag über eine Verfassung für Europa                             |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv   |
| vgl.     | vergleiche  |
| VR       | Verwaltungsrundschau  |
| VVDStRL  | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| WHI      | Walter Hallstein-Institut   |
| ZaöRV    | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht    |
| z.B.     | zum Beispiel  |
| ZEuS     | Zeitschrift für Europarechtliche Studien                            |
| ZfRV     | Zeitschrift für Rechtsvergleichung                                  |
| ZFSH/SGB | Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch                    |
| ZfSoz.   | Zeitschrift für Soziologie  |
| ZfZ      | Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern                          |
| ZG       | Zeitschrift für Gesetzgebung  |
| ZHR      | Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht       |
| ZÖR      | Zeitschrift für öffentliches Recht                                  |
| ZParl    | Zeitschrift für Parlamentsfragen                                    |
| ZRP      | Zeitschrift für Rechtspolitik                                       |
| zugl.    | zugleich  |

Im Übrigen wird verwiesen auf:

*Kirchner*, Hildebert (Begr.)/*Butz*, Cornelia (Bearb.), Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Auflage, Berlin 2003.



„Der deutsche Föderalist muss sich langsam darüber klar werden: Integration auf europäischer Ebene und Eigenstaatlichkeit der deutschen Länder sind unvereinbar.“

*Heinz Wagner*<sup>1</sup>

„Europäisierung und Vergemeinschaftung dürfen nicht blindlings mit monopolisierendem Zentralismus gleichgesetzt werden. Die Demokratie hat ihre Wurzeln an der Basis – in der Bundesrepublik wie in den anderen Ländern der Gemeinschaft.“

*Christian Tomuschat*<sup>2</sup>

## A. Einleitung

Die Europäische Union weist hinsichtlich der internen Struktur ihrer Mitgliedstaaten eine große Pluralität auf. Die Untergliederung der einzelnen Mitgliedstaaten in Länder eines Bundesstaates, autonome Regionen eines dezentralen Einheitsstaates oder bloße Verwaltungseinheiten ist äußerst inhomogen.<sup>3</sup> Gravierende Unterschiede bestehen vor allem in Bezug auf den verfassungsrechtlichen Status der jeweiligen nachgeordneten Gebietskörperschaften, ihre Kompetenzausstattung und ihre Mitwirkungsbefugnisse auf gesamtstaatlicher Ebene, aber auch hinsichtlich außerrechtlicher Determinanten wie etwa Größe<sup>4</sup>, Wirtschaftskraft und Bevölkerungsdichte.<sup>5</sup> Diese Heterogenität der Handlungsebenen wurde durch den Beitritt weiterer europäischer Staaten im Mai 2004 grundsätzlich verstärkt.

---

<sup>1</sup> *Wagner*, Grundbegriffe, S. 219.

<sup>2</sup> *Tomuschat*, Bundesstaats- und Integrationsprinzip, S. 43.

<sup>3</sup> *Schladebach*, LKV 2005, 95 (95); *Döring*, Fundament für Europa, S. 206; *Schindler*, VBIBW 2003, 339 (342); *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 24; *Kottmann*, ELR 26 (2001), 159 (160); *Hrbek*, Regionen in Europa, S. 16 ff.

<sup>4</sup> Siehe dazu die Übersicht bei *Döring*, Fundament für Europa, S. 206.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die einzelnen Länderberichte in *Färber/Forsyth*, The Regions, S. 59 ff. und *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 24; *Nass*, Regionen aus Sicht von Rat und Kommission, S. 203 f.; *Hrbek/Weyand*, Europa der Regionen, S. 28 ff.; *Engel*, Regionen in der EG, S. 15 ff.

Mit Österreich<sup>6</sup> und Belgien<sup>7</sup> ist die Bundesrepublik Deutschland als föderativ strukturierter Staat, der alle wesentlichen Merkmale eines klassischen Bundesstaates aufweist<sup>8</sup>, unter den EU-Mitgliedstaaten in der Minderheit.<sup>9</sup> Zudem betrachtet die Europäische Union sie als Einheit, ignoriert also ihre Untergliederung in Länder eines Bundesstaates. Die Bundesländer haben keinen europarechtlichen Status, sondern erscheinen als bloße Untergliederungen der Bundesrepublik, vergleichbar den Regionen anderer Mitgliedstaaten ohne Gesetzgebungskompetenzen.<sup>10</sup> *H. P. Ipsen* hat dafür in Bezug auf die damalige EWG den sehr einprägsamen Terminus der „Landesblindheit“ der Gemeinschaften und ihrer Organe geprägt.<sup>11</sup> Umgekehrt greifen Maßnahmen der Europäischen Union aber sehr wohl in die Interessen- und Kompetenzbereiche der Bundesländer ein. Angeführt sei hier die fortlaufende Vergemeinschaftung der Landeskompetenzen, also die zunehmende Überlagerung von Zuständigkeiten der Länder durch Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft.<sup>12</sup>

Daraus ergeben sich für Deutschland drei miteinander verbundene Probleme: Zum einen handelt es sich dabei um die Auswirkungen des Integrationsprozesses der Europäischen Union auf das föderale Gefüge der Bundesrepublik. Hieraus resultiert die Frage, inwieweit bei fortschreitender Entwicklung der Union die Qualität der Bundesländer als staatliche Gebilde, die sich durch einen eigen-

<sup>6</sup> Zur Staatsstruktur Österreichs vgl. *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, S. 86 ff.; *Zwicker*, Als Bundesstaat in der Europäischen Union, S. 53 ff.

<sup>7</sup> Belgien hat sich seit 1970 durch mehrere Staatsreformen bis 1993 zu einem Bundesstaat entwickelt. Vgl. dazu *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, S. 157 ff.; *Delmartino*, Belgium after the fourth state reform, S. 117 ff.

<sup>8</sup> Als solche gelten die Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern, die Mitbestimmung der Länder an der Ausübung der Zentralgewalt, die Verfassungsautonomie der Länder und eine föderalistische Finanzordnung. Vgl. *H. Maurer*, Staatsrecht I, § 10, Rn. 1 ff.; *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 24, Fn. 95; *Pernthaler*, Staats- und Verfassungslehre, S. 291 ff.; *Polaschek*, Föderalismus als Strukturprinzip, S. 10.

<sup>9</sup> *Obermüller*, in: von der Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 263 bis 265 EG, Rn. 5; *Kilper/Lhotta*, Föderalismus, S. 208. In zwei dezentralisierten Einheitsstaaten hat allerdings der Föderalismus in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend an Boden gewonnen: Spanien, das sich nunmehr aus 17 autonomen Gemeinschaften zusammensetzt, und Italien mit seinen 20 Regionen, von denen fünf über eine weit reichende Autonomie mit Sonderstatut verfügen. Vgl. *López Guerrra*, Regions and Nationalities in Spain, S. 145 ff.; *Chiner*, Landesbericht Spanien, S. 167 ff. sowie *Onida*, Landesbericht Italien, S. 239 ff.

<sup>10</sup> *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 31; *Rudolf*, Europäische Einigung, S. 265; *ders.*, FS Karl Josef Partsch, S. 357 f.; *ders.*, FS Hans-Jürgen Schlochauer, S. 117 ff.; *H. P. Ipsen*, FS Walter Hallstein, S. 256.

<sup>11</sup> *H. P. Ipsen*, FS Walter Hallstein, S. 256.

<sup>12</sup> *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 33; *Kottmann*, ELR 26 (2001), 159 (161). Ausführlich zu den Kompetenzverlusten der Bundesländer *D. O. Reich*, EuGRZ 2001, S. 1 ff.; *Donoth*, Bundesstaatliche Ordnung und Verwirklichung der Europäischen Union, S. 40 ff.; *Tomuschat*, Bundesstaats- und Integrationsprinzip, S. 28 ff.

ständigen politischen Gestaltungsspielraum auf der Grundlage von verfassungsrechtlich verankerten Kompetenzen auszeichnen, bewahrt werden kann.<sup>13</sup> Zu dieser Frage nach dem Schicksal des Föderalismus im Prozess der europäischen Integration existiert mittlerweile eine kaum noch zu übersehende Literatur.<sup>14</sup>

Zum anderen ist die Organisation des innerstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in EU-Angelegenheiten problematisch. Insofern stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Länder an diesen Entscheidungen mitwirken sollen.<sup>15</sup> Seit Bestehen der Europäischen Gemeinschaften haben sich die Bundesländer um förmliche Anerkennung und rechtliche Gewährleistung ihres Anspruchs auf Mitwirkung bei der innerstaatlichen Behandlung von EU-Angelegenheiten wie auch auf Beteiligung auf der europäischen Ebene bemüht. Hintergrund war die Vorstellung, die Kompetenzverluste durch die Institutionalisierung von Mitwirkungs- und Partizipationsrechten zu kompensieren.<sup>16</sup> So wurden bereits während des Ratifizierungsverfahrens für den Montanunion-Vertrag<sup>17</sup> im Jahre 1951 seitens der Länder gesetzlich verankerte Mitwirkungsrechte bei der Willensbildung des Bundes in europäischen Angelegenheiten gefordert.<sup>18</sup> Zunächst war die Bundesregierung jedoch nicht bereit, ihr integrationspolitisches Handeln in den Institutionen der Gemeinschaften an die Zustimmung des Bundesrates zu binden, obschon sie für die Anliegen der Bundesländer Verständnis gezeigt hat.<sup>19</sup>

Parallel zur Dynamisierung der europäischen Integration wurden den Ländern seitens der Bundesregierung aber zunehmend Rechte zugestanden.<sup>20</sup> Es entwickelten sich vielfältige Formen der Beteiligungsmöglichkeit der Länder.<sup>21</sup>

---

<sup>13</sup> *Ossenbühl*, Föderalismus in Deutschland, S. 146; *Hrbek/Thaysen*, Deutsche Länder, S. 9.

<sup>14</sup> Vgl. dazu m.w.N. *D. O. Reich*, EuGRZ 2001, S. 1 ff.; *Becker*, Länder und Landtage, S. 25 ff.; *Frowein*, Europäische Einigung, S. 285 ff.; *Haas*, DÖV 1988, S. 613 ff.; *Borchmann*, AöR 112 (1987), S. 586 ff.; *Ress*, EuGRZ 1986, S. 549 ff.; *Schröder*, JÖR 35 (1986), S. 83 ff.

<sup>15</sup> *Hrbek/Thaysen*, Deutsche Länder, S. 9.

<sup>16</sup> *Calliess*, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte, S. 13.

<sup>17</sup> Gesetz betreffend den Vertrag v. 18.04.1951 über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, BGBl. II 1952, S. 445.

<sup>18</sup> Vgl. dazu *Zwicker*, Als Bundesstaat in der Europäischen Union, S. 79; *Schweizer/Brunner*, Mitwirkung der Länder an EU-Vorhaben, S. 21; *Morawitz/Kaiser*, Zusammenarbeit, S. 45; *Neßler*, EuR 1994, 216 (218); *Hrbek*, Länder im EG-Entscheidungsprozess, S. 18; *Jaspert*, Aus Politik und Zeitgeschichte B12/1982, 17 (18 f.).

<sup>19</sup> *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, S. 239; *Kalbfleisch-Kottsieper*, Jahrbuch des Föderalismus 2001, 168 (175 f.); *Hrbek/Thaysen*, Deutsche Länder, S. 9.

<sup>20</sup> *Tauras*, Mitwirkung der Regionen, S. 51.

<sup>21</sup> Dazu ausführlich B I. Vgl. auch *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, S. 239 ff.; *Halfmann*, Europäische Integration, S. 26 ff.; *Oberländer*, Aufgabenwahrnehmung durch Vertreter der Länder, S. 21 ff.; *Müller-Terpitz*, Willensbildungsprozess, S. 51 ff.; *Lang*, Mitwirkungsrechte, S. 30 ff.; *Meißner*, Kompetenzkompensation,