

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 570

**Die Durchführung
des Europäischen Gemeinschaftsrechts
im Bundesstaat**

**Bund/Länder-Verhältnis und
Europäisches Gemeinschaftsrecht**

Von

Winfried Kössinger



Duncker & Humblot · Berlin

WINFRIED KÖSSINGER

**Die Durchführung des
Europäischen Gemeinschaftsrechts
im Bundesstaat**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 570

Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat

Bund/Länder-Verhältnis und Europäisches Gemeinschaftsrecht

**Von
Dr. Winfried Kössinger**



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Kössinger, Winfried:

Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im
Bundesstaat: Bund/Länder-Verhältnis und Europäisches
Gemeinschaftsrecht / von Winfried Kössinger. – Berlin:
Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 570)

Zugl.: München, Univ., Diss., 1988

ISBN 3-428-06741-X

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-06741-X

Vorwort

Diese Arbeit hat der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München im Wintersemester 1988 / 89 als Dissertation vorgelegen. Das Manuskript wurde im Juli 1988 abgeschlossen.

Für Unterstützung und Geduld bedanke ich mich bei Herrn Professor Dr. Rupert Scholz, der diese Arbeit betreut hat, sowie beim Zweitberichterstatter, Herrn Professor Dr. Bruno Simma. Weiterer Dank für vielfältige Unterstützung gilt meiner Ehefrau.

München, im März 1989

Der Verfasser

Inhaltsverzeichnis

Einführung und Problemstellung	13
--------------------------------------	----

1. Teil

Grundlagen

§ 1 Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts	16
I. Formen der Durchführung und Kompetenzzuweisung	16
II. Direkter Vollzug durch die Gemeinschaftsorgane	18
1. Das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung	18
2. Einzelne Bereiche	19
III. Indirekte Durchführung durch die Mitgliedstaaten	20
1. Ausführungsgesetzgebung	21
2. Verwaltungsvollzug	22
a) Unmittelbarer Vollzug	23
b) Mittelbarer Vollzug	24
§ 2 Bundesstaatsrelevante Bereiche des Rechts der Europäischen Wirtschafts- gemeinschaft im Überblick	24
I. Eingriff in Gesetzgebungszuständigkeiten	24
II. Beeinflussung der Verwaltungstätigkeit	27
III. Kostenverursachende Maßnahmen	27
§ 3 Der Bundesstaat in den Europäischen Gemeinschaften	28
I. Begriffliche Eingrenzung	28
1. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	28
a) Entstehungstatbestand	28
b) Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	28
2. Bundesstaatlichkeit	29
II. Die Berücksichtigung der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepub- lik Deutschland in den Gründungsverträgen	31
1. Der völkerrechtliche Grundsatz der Unbeachtlichkeit der inneren Staatsordnung	31
2. Ausprägungen und Ausnahmen im Gemeinschaftsrecht	33

III. Die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften	35
1. Der Bund als Vertragspartei	35
2. Der Bund als Adressat staatengerichteter Maßnahmen	36
3. Die völkerrechtliche Haftung des Bundes	37
IV. Zwischenergebnis	38

2. Teil

Die Zuständigkeitsverteilung nach dem Grundgesetz

§ 4 Die Anwendbarkeit der Art. 30, 83 ff. sowie 70 ff. GG	39
I. Die mangelnde ausdrückliche Regelung der Durchführungszuständigkeiten	39
II. Lösungsmöglichkeiten	40
III. Würdigung dieser Alternativen	42
1. Generelle Länderzuständigkeit	42
2. Generelle Bundeszuständigkeit	44
3. Ergebnis	46
§ 5 Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes	47
I. Gesetzgebungszuständigkeiten	48
1. Bundeskompetenzen	48
a) Ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit	49
b) Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit	49
c) Rahmengesetzgebung	50
d) Gemeinschaftsaufgaben	51
2. Landesgesetzgebungszuständigkeiten	51
II. Verwaltungszuständigkeiten	52
1. Abgrenzungsfragen	52
2. Verwaltungskompetenzen des Bundes	56
a) Die Bundesverwaltung aufgrund Art. 87 Abs. 1 GG	56
b) Bundesverwaltung aufgrund Art. 87 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 2 GG	56
3. Länderverwaltung	58
a) Vollzug von Rechtsnormen, für deren Erlaß innerstaatlich der Bund zuständig wäre	58
b) Vollzug von Rechtsnormen, deren Erlaß innerstaatlich dem Landesgesetzgeber obläge	59

3. Teil

**Die Bindung der deutschen Bundesländer
durch das Europäische Gemeinschaftsrecht**

§ 6 Die Geltung des Europäischen Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten ...	60
I. Die Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts	60
1. Die völkerrechtliche Grundlegung	60
2. Die Autonomie des Gemeinschaftsrechts	60
II. Der Geltungsgrund nach nationalem deutschem Recht	62
III. Unmittelbar anwendbares und staatengerichtetes Recht	64
§ 7 Die Bindung der Bundesländer durch unmittelbar anwendbares Recht	65
I. Der Geltungsumfang unmittelbar anwendbaren Rechts	65
II. Normarten	66
1. Primäres Gemeinschaftsrecht	66
2. Sekundäres Gemeinschaftsrecht	67
§ 8 Verpflichtung durch staatengerichtete Rechtsakte	68
I. Die Bundesrepublik Deutschland als alleiniger Adressat	69
II. Die Befugnis des Bundes zur Übernahme der gemeinschaftsrechtlichen Bindungen	70
1. Die Integrationsgewalt des Bundes gemäß Art. 24 Abs. 1 GG	70
2. Die Zulässigkeit der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder	72
3. Die Eingehung von Verpflichtungen, deren innerstaatliche Erfüllung in die Zuständigkeit der Länder fällt	73
III. Indirekte Verpflichtung der Länder	74
1. Die Bundesländer als Organe des Bundes?	74
2. Die Pflicht zur Bundestreue	75
§ 9 Rechtliche Schranken der Bindung	79
I. Prüfungs- und Verwerfungskompetenz nationaler Stellen	79
II. Das Grundgesetz als Bindungsschranke	83
1. Die Verfassungsmäßigkeit des EWG-Vertrages	83
2. Nichtbindung der EWG-Organen durch das Grundgesetz	84
3. Anwendungsvorbehalt für Rechtsakte	86
III. Gemeinschaftsrecht als Schranke	88
1. Art. 5 EWGV	89
2. Ungeschriebener Grundsatz der „Gemeinschaftstreue“	89
3. Sonstiges Gemeinschaftsrecht	91
IV. Ergebnis	92

4. Teil

**Die Bindung des Bundes bei der Mitwirkung
an der Setzung von Gemeinschaftsrechtsakten
durch den Grundsatz der Bundestreue**

§ 10 Die Rolle der nationalen Regierungen im Rechtsetzungsprozeß der EWG	93
I. Die Funktion des Rates	94
1. Der Rat als Entscheidungsorgan der Gemeinschaft	94
2. Der Rat als Staatenkonferenz	95
II. Die Bundesregierung als Vertretungsorgan	97
1. Die Zusammensetzung des Rates	97
2. Das Ratsmitglied nach deutschem Recht	97
a) Die Zuständigkeit des Bundes	97
b) Die Zuständigkeit der Bundesregierung	99
§ 11 Die Bindung der Bundesregierung in Verfahrensfragen	100
I. Artikel 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäi- schen Atomgemeinschaft vom 27. Juli 1957 (BGBl. II S. 753)	101
1. Vorgeschichte	101
2. Die Information des Bundesrates	101
3. Gemeinschaftsrechtliche Statthaftigkeit	102
4. Verfassungsrechtliche Einbindung	103
II. Der Schriftwechsel vom 19./26. September 1979	105
1. Vorgeschichte	105
2. Inhalt der Erklärung	106
3. Rechtliche Beurteilung	106
4. Auslaufen der Regelung	111
III. Artikel 2 des ‚Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986‘ vom 19. Dezember 1986	111
1. Vorgeschichte	111
2. Inhalt der Akte	112
3. Das Ratifizierungsverfahren in Deutschland	112
4. Inhalt der Bestimmung	113
5. Rechtliche Würdigung	113
IV. Die Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. Dezember 1987	114
1. Regelungsinhalt	114
a) Unterrichtsverfahren nach Art. 2 Abs. 1 EEAG	114
b) Stellungnahme des Bundesrates nach Art. 2 Abs. 2 bis 4 EEAG	114
c) Mitwirkung von Ländervertretungen	115
2. Rechtliche Beurteilung	115
3. Die Abstimmung der Länder untereinander	115
a) Die Einbindung in den Bundesrat	116

b) Die Schaffung eines Beschlußgremiums	116
c) Die Benennung von Vertretern der Länder für EG-Verhandlungen	118
V. Die Mitwirkung von Länderbeamten	118
1. Der Beobachter der Bundesländer bei den Europäischen Gemeinschaften	119
2. Die Beiziehung sonstiger Länderbeamter durch den Bund	120
3. Die Übertragung der Leitung der Deutschen Delegation auf einen Ländervertreter	120
VI. Unmittelbarer Kontakt zwischen den Ländern und der Gemeinschaft	122
VII. Rechtspolitische Würdigung	123
§ 12 Die Bindung des Bundes bei Sachentscheidungen	125
I. Die Entscheidungsfindung im Ministerrat	126
1. Die Berücksichtigung nationaler Interessen	126
2. Einstimmigkeits- und Mehrheitsprinzip	128
a) Die Regelung des Vertrages	128
b) Die Ratspraxis	128
II. Abstimmung bei Ratsentscheidungen aufgrund von vertraglichen Einzelmächtigungen	129
1. Die Bestimmtheit von Gemeinschaftskompetenzen und Art. 24 GG	130
2. Die Ausschöpfung der Befugnisse durch den Rat	131
III. Mitwirkung der Bundesregierung bei der Ausdehnung von Gemeinschaftszuständigkeiten	132
1. Die Vertragsänderung gemäß Art. 236 EWGV	133
2. Autonome Vertragsänderungen	134
3. Das Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 235 EWGV	134
IV. Zwischenergebnis	138

5. Teil

Verfahrensrechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten

§ 13 Maßnahmen der Länder gegen die Gemeinschaft	139
I. Beschränkung auf hoheitliches Tätigwerden	139
II. Anfechtungsklage zum EuGH	140
1. Verfahrensgegenstand	140
2. Aktivlegitimation	140
a) Art. 173 Abs. 1 S. 2 EWGV	140
b) Art. 173 Abs. 2 EWGV	141
§ 14 Maßnahmen der Gemeinschaft gegenüber dem Bund oder den Ländern ...	143
I. Außergerichtliche Maßnahmen	143
1. Auskunftseinholung	144

2. Mängelrüge	145
a) Vorverfahren	145
b) Adressat der Maßnahme	145
3. Weisung	146
II. Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH, Art. 169 Abs. 2 EWGV	147
III. Durchsetzung einer Entscheidung	148
§ 15 Maßnahmen des Bundes gegenüber der Gemeinschaft	148
I. Außergerichtliche Maßnahmen	148
II. Nichtigkeitsklage gemäß Art. 173 Abs. 1 Satz 2 EWGV	149
§ 16 Maßnahmen des Bundes gegenüber den Ländern	150
I. Bundesaufsicht	150
1. Art. 84 Abs. 3 - 5 GG	151
a) Gegenstand der Aufsicht	151
b) Maßnahmen der Aufsicht	151
2. „Selbständige“ Bundesaufsicht	152
a) Aufsichtsgegenstand	152
b) Rechtsgrundlage	153
II. Bundeszwang	154
III. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts	155
1. Abstrakte Normenkontrolle	156
2. Bund/Länder-Streit	157
3. Organstreit	158
§ 17 Maßnahmen der Länder gegen den Bund	159
I. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts wegen der Verletzung einer bundesstaatlichen Pflicht durch den Bund bei der Mitwirkung in Organen der Gemeinschaft	159
1. Verfahrensart	159
2. Streitgegenstand	160
3. Prüfungsmaßstab	162
4. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	163
II. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts wegen der Nichtanfechtung rechtswidriger Akte von EG-Organen durch den Bund	164
1. Prüfungsgegenstand	164
2. Anderweitiger Schutz der Länder	164
III. Rechtspolitische Würdigung	165
Zusammenfassung und Fazit	166
Anhang I: Bund-Länder-Vereinbarung vom 17. 12. 1987	168
Anhang II: Grundsätze bei der Bestellung von Ländervertretern	173
Literaturverzeichnis	174

Einführung und Problemstellung

Ein durchlaufender Zug der Verfassungsentwicklung der europäischen Staaten in der Nachkriegszeit war die zunehmende Zentralisierung der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben¹, die wachsende Vereinheitlichung der Lebensbedingungen in der technisch-industrialisierten Gesellschaft. Diesem Trend unterlag auch die im Vergleich zu den Nachbarstaaten stark föderalistisch aufgebaute Bundesrepublik Deutschland, wie nicht zuletzt die zahlreichen Grundgesetzänderungen zeigen, welche Aufgaben von den Bundesländern hin zum Zentralstaat verlagerten². Zu einem nicht unbeträchtlichen Ausmaß dürfte dies nicht lediglich Ausfluß politisch bestimmter Zweckmäßigkeitseinscheidungen gewesen sein, sondern Konsequenz des im Grundgesetz in Art. 20 I, 28 I normierten und über Art. 79 III GG besonders gesicherten Sozialstaatsgebots sein, welches eine „Unitarisierung“ des Bundesstaates — bis zu einer hier nicht näher zu bestimmenden Grenze — fordert³.

Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren zusehends verlangsamt, bezüglich der erst 1969 durch das 21. Gesetz zu Änderung des Grundgesetzes (BGBl. I S. 359) eingeführten Gemeinschaftsaufgaben wird sogar eine Rückübertragung von Kompetenzen auf die Bundesländer diskutiert. Andere westeuropäische Staaten sind ebenfalls im Begriff, ihre Staatsstruktur wenn nicht zu föderalisieren, so doch zu dezentralisieren. Während dies in Italien durch die Einrichtung und Kompetenzausstattung der Regionen bereits vor geraumer Zeit geschah und die Entwicklung in Belgien durch die nicht ganz gelöste Nationalitätenfrage weiter zurückreichende Wurzeln hat, sind die Ansätze in Spanien und Frankreich erst jüngeren Datums und nicht zuletzt aufgrund ihrer Bedingtheit durch politische Veränderungen weder im Hinblick auf Ausmaß und Tragweite noch auf ihre Beständigkeit überblickbar⁴. In Großbritannien ist das Vorhaben der „devolution“ sogar gescheitert.

Dennoch scheinen die Vorzüge dezentraler Machtausübung, entflochtener, wenn auch weitgehend verzahnter Entscheidungsbildung gegenüber ihren Nachteilen wieder stärker bewußt zu werden. Dem läuft anscheinend eine andere Entwicklungslinie diametral entgegen: die zunehmende Neigung zu internationa-

¹ Rechtsvergleichend vgl. *Bothe*, S. 272.

² Zur fortwährenden Aufgabenverlagerung zum Bund vgl. *H.-P. Schneider*, S. 96; *Edling*, DÖV 1987, 579, 582 ff.

³ *Hesse*, Bundesstaat, S. 13 f.; für den Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten vgl. *Rinck*, FS Gebhard Müller, S. 289, 299 und *Scholz*, FG BVerfG II, S. 252, 254.

⁴ Zum Zweck der spanischen Autonomiestatute vgl. *H.-P. Schneider*, S. 92.

ler Verflechtung, sei es durch zwischenstaatliche völkerrechtliche Vereinbarungen im klassischen Sinne, sei es durch die über internationale Organisationen bewirkte Integration⁵. Zwar hat sich die pessimistische Prognose⁶ noch nicht bestätigt, wonach es unter einem föderativen Aspekt zu einer Krise der europäischen Integration kommen werde, und womit sich dann das Bundesverfassungsgericht zu befassen haben werde, aber die Antinomie zwischen einer Stärkung der Stellung der Länder und einer fortschreitenden Integration nach außen ist nicht zu verkennen.

Besonders augenfällig wurde dies bei der Behandlung des „Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986“ vom 19. 12. 1986 (BGBl. II S. 1102 ff.). Hier haben die Bundesländer auf die Eingriffe in die föderative Struktur des Grundgesetzes hingewiesen und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen verlangt. Dem wurde weitgehend Rechnung getragen⁷.

Aus diesem Spannungsverhältnis soll mit dieser Untersuchung der Frage nachgegangen werden, inwiefern durch die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts das Verhältnis der deutschen Bundesländer zum Bund beeinflußt oder verändert wird. Hierbei soll unter Durchführung einer Gemeinschaftsnorm nur deren finaler Vollzug im Sinne der nationalen Terminologie verstanden werden. Nicht einbezogen werden hoheitliche Maßnahmen, welche lediglich „unter Beachtung“ dieser Vorschriften getroffen werden⁸. Zum Zwecke der besseren Übersichtlichkeit erfolgt hierbei eine Beschränkung auf das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Dies ist nicht lediglich dadurch bedingt, daß deren Aufgabenbereich im Vergleich zu denen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft der weitaus umfassendste ist⁹, sondern auch deshalb zweckmäßig, weil das Recht der EGKS im Gegensatz zu dem der anderen Gemeinschaften weitergehend durchnormiert ist und zudem der nationale Vollzug gegenüber dem durch die Hohe Behörde (Kommission) die Ausnahme bildet¹⁰. Dementsprechend wird der EWG-Vertrag auch als „traité-cadre“ bezeichnet¹¹. Gegenstand der Untersuchung sind somit die Auswirkungen der normsetzenden Ausführung und des verwaltungsmäßigen

⁵ Zum regionalen Element im europäischen Einigungsprozeß vgl. *Blumenwitz*, Gedächtnisschrift Sasse, S. 215.

⁶ *Dürig*, VVDStRL 23 (1966), S. 127 f.

⁷ Zu Vorgeschichte und Inhalt der EEA vgl. *Hrbek / Läufer*, EA 1986, 173 ff.

⁸ Vgl. *Lerche*, in: Maunz / Dürig, Art. 83 Rdnr. 56 f.; a. A. *Bandell*, S. 20 f. (für die Ausführung von Bundesgesetzen gem. Art. 84 GG) und S. 30 f. (für die Ausführung von Gemeinschaftsrecht).

⁹ Vgl. *Spelten*, S. 2.

¹⁰ *Friauf*, Staatenvertretung, S. 87; *Wohlfahrt*, Juristen-Jahrbuch 3 (1962 / 63), S. 241, 242 f.; *Rabe*, S. 19; *Wagner*, KSE 5, S. 189; *Badura*, VVDStRL 23 (1966), S. 34, 43 f.; *Schlenzka*, S. 160; *Ophüls*, FS Hallstein, S. 387, 404 f.; *Büntgen*, S. 30, 160; *Rengeling*, Jura 1979, 236, 239.

¹¹ *Fuß*, DVBl. 1965, 378; *Ule*, Vhdlg. 46. DJT, Bd. I Teil 4, S. 4; *Ipsen*, Fusionsverfassung, S. 28.

Vollzuges¹² des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (im folgenden auch „Gemeinschaft“) durch deutsche Stellen. Fragen der Anwendung durch nationale Gerichte sowie der Kostentragungspflicht werden nicht behandelt¹³.

¹² Zur Terminologie vgl. *Zuleeg*, KSE 9, S. 47, 59, 209 f., 225 ff.; ihm folgend z. B. *Rengeling*, EuR 1974, 216, 217 und KSE 27, S. 8 f.

¹³ Zur Kostentragung im Subventionsbereich vgl. *Seidel*, FS Carstens, Bd. 1, S. 273 ff.