

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 552

Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts

Bundesstaatliche Ordnung und europäische Integration
Objektives Recht und subjektive Rechte
Information als Staatsfunktion

Herausgegeben von

Dirk Heckmann und Klaus Meßerschmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 552

Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts

**Bundesstaatliche Ordnung und europäische Integration
Objektives Recht und subjektive Rechte
Information als Staatsfunktion**

**28. Tagung der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Fachrichtung
„Öffentliches Recht“ vom 15. - 18. März 1988 in Trier**

Herausgegeben von

Dirk Heckmann und Klaus Meßerschmidt



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts: bundesstaatliche Ordnung und europäische Integration, objektives Recht und subjektive Rechte, Information als Staatsfunktion / 28. Tagung d. Wiss. Mitarb. d. Fachrichtung „Öffentl. Recht“ vom 15. - 18. März 1988 in Trier. Hrsg. von Dirk Heckmann u. Klaus Meßerschmidt. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1988 (Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 552) ISBN 3-428-06586-7

NE: Heckmann, Dirk [Hrsg.]; Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiter der Fachrichtung Öffentliches Recht <28, 1988, Trier>; GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3-428-06586-7

Vorwort

Der vorliegende Band dokumentiert die 28. Tagung der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“, die vom 15. bis 18. März 1988 in Trier stattfand. Die in der Reihenfolge des Tagungsprogrammes abgedruckten Beiträge wurden gegenüber der Vortragsfassung lediglich um Anmerkungen ergänzt oder geringfügig erweitert.

Die Thementrias „Bundesstaatliche Ordnung und europäische Integration – Objektives Recht und subjektive Rechte – Information als Staatsfunktion“ nimmt ein breites Spektrum von „Gegenwartsfragen des öffentlichen Rechts“ auf. Die Veranlassung der Themenwahl ist zumindest bei dem ersten und dem dritten Beratungsgegenstand offensichtlich: Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 und der Herstellung des gemeinsamen Binnenmarktes bis Ende 1992 tritt der europäische Einigungsprozeß in ein Stadium, das die um ihre Kompetenzen besorgten deutschen Bundesländer auf den Plan ruft; nicht minder aktuell sind die Rechtsprobleme staatlicher Informationstätigkeit, die seit sich häufenden umwelt- und gesundheitspolitischen Produktwarnungen staatlicher und quasi-staatlicher Stellen und spätestens nach dem Informationswirrwarr in der Folge von Tschernobyl heftiger denn je, wenn auch eher selektiv, diskutiert werden. Etwas verdeckter sind die vielfältigen praktischen Bezüge der säkularen Frage nach dem Verhältnis von objektivem und subjektivem Recht: Verwiesen sei vorerst nur auf den Dauerstreit um die Klagebefugnis im Verwaltungsprozeß. Der Buchtitel will daher auch kein Bekenntnis zu einer im Nachspüren des jeweils Aktuellen sich erschöpfenden „Tagesjurisprudenz“ ablegen, sondern möchte im Grunde lediglich eine Zitierhilfe bieten.

Das Thema „Bundesstaatliche Ordnung und europäische Integration“ liegt im Schnittpunkt von Europarecht und Verfassungsrecht. Das europäische Gemeinschaftsrecht betrachtet den sich beschleunigenden Vorgang der Integration vor allem unter der Perspektive einer effizienten und lastenverteilungsgerechten Aufgabenbewältigung und der Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Rechtsordnungen. Im Interesse eines starken und wettbewerbsfähigen Europa sollen partikuläre nationale Interessen zurücktreten. Erst relativ spät wurde in voller Tragweite erkannt, daß der Einigungsprozeß nicht nur Zugeständnisse der Mitgliedstaaten verlangt, sondern auch auf das Bund-Länder-Verhältnis durchschlägt. Dies öffnet den Blick auf das Verfassungsrecht. Erscheint auch bereits die zwischen-

staatliche Balance schwierig, dürfen doch innerstaatliche Bindungen, wie insbesondere die Verfassungspflicht zur Bundesstaatlichkeit, nicht der Kür einer raschen europäischen Einigung und Vereinheitlichung geopfert werden.

Das in der Verfassung angelegte Spannungsverhältnis zwischen Art. 24 GG und Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG beherrscht die Kontroverse um Bundesstaatlichkeit und europäische Integration in allen Phasen der Setzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Einerseits sind die Kompetenzverluste der Bundesländer durch die supranationale Option schon im Grundgesetz angelegt; andererseits erfordert das besondere Bekenntnis zum Föderalismus eine Kompensation, die – wegen der „Landesblindheit“ des Gemeinschaftsrechts – im nationalen Recht zu suchen ist:

Fragen der Übertragung des Kompetenzverteilungsmodells der Art. 70 ff. GG auf das Verhältnis von EG und Mitgliedstaaten (dazu *Streinz*), der innerstaatlichen Informations- und Konsultationsrechte – Art. 2 EEAG – als primäre Kompensation (dazu *Blanke*) und der Durchführung des Gemeinschaftsrechts, nicht zuletzt auf Länderebene, mit ihrer Problematik der Verordnungsermächtigung (*Barnstedt*) verdeutlichen die Affinität der Integrationsproblematik zur bundesstaatlichen Ordnung. Dabei erscheint die Mitwirkung der Bundesländer nicht nur als unvermeidliches Tribut an deren Eigenstaatlichkeit unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus oder gar als Hemmnis für die möglichst geschlossene Wahrnehmung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland auf Gemeinschaftsebene. Es eröffnet sich umgekehrt die Chance, durch Beteiligungs- und Kontrollmechanismen im Verbund mit dem Ausbau demokratischer Legitimationsstränge die Akzeptanz des „Projekts Europa“ zu erhöhen.

Als ein wissenschaftliches Wagnis mag es von manchem empfunden werden, daß sich die 28. Assistententagung dem Thema „Objektives Recht und subjektive Rechte“ gestellt hat. Gilt nicht einerseits das Hegel-Wort: „Objektiv und subjektiv sind bequeme Ausdrücke, deren man sich mit Geläufigkeit bedient und bei deren Gebrauch gleichwohl sehr leicht Verwirrung entsteht“ (Werke Bd. 8, Frankfurter Ausgabe, 1970, S. 116) – und erfordert nicht andererseits die Bewältigung einer derartigen Aufgabe umfassende rechtstheoretische und rechtsphilosophische ebenso wie prozeß-, verwaltungs- und verfassungsrechtliche Untersuchungen, welche das Aufnahmevermögen einer – mehrere Themenschwerpunkte vereinigenden – Tagung übersteigen? Solche Skepsis ist freilich mitverantwortlich dafür, daß rechtswissenschaftliche Grundlagenfragen oftmals vernachlässigt oder Vertretern der „reinen Theorie“ überlassen werden.

Mit der Themenstellung „Objektives Recht und subjektive Rechte“ wurde ein doppeltes Ziel verfolgt: Zum einen sollte die bekannte und teilweise festgefahrene Diskussion um die Klagbarkeit von Rechten im Verwaltungsprozeß aufgegriffen und aus thematischer Verengung herausgeführt werden. Zu

diesem Zweck wurden bislang weitgehend getrennte Diskussionsstränge verknüpft, indem einer Analyse des subkutanen Wandels der Schutznormtheorie (*Bauer*) verfassungsrechtliche Überlegungen zum Verhältnis von objektivem Recht und subjektiven Rechten zur Seite gestellt wurden, die zu klassischen Fragestellungen der Verfassungsrechtsdogmatik überleiten. Die ausdrückliche Modifikation zentraler Elemente der Schutznormtheorie in der Rechtsprechung (vgl. insbesondere BVerwG, JZ 1988, 404: Aufgabe der Forderung nach einem fest abgrenzbaren Kreis der Normbetroffenen) unterstreichen die Notwendigkeit der Suche nach neuen bzw. zusätzlichen Leitlinien. Zum anderen sollte den vielfältigen und keineswegs widerspruchsfreien Wechselbeziehungen zwischen objektiver Rechtsgewährleistung und subjektiven Berechtigungen nachgegangen werden, wobei besonderes Augenmerk den von der Verfassungsrechtsdogmatik entwickelten „Transformationsregeln“ (z.B. zur institutionellen Interpretation von Grundrechten wie auch umgekehrt zur Herleitung subjektiver Schutzansprüche aus objektiven Schutzpflichten) galt (*Herdegen*). Ein weiteres Beispiel für die Umsetzung objektiven Rechts in subjektive Rechte auf der Ebene des Verfassungsrechts bildet etwa die im Elfes-Urteil des BVerfG etablierte, seither ständige Interpretation der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG (auch) im Sinne eines Grundrechts auf Freiheit von gesetzwidrigem Zwang (BVerfGE 6, 32, 41), das z.B. bei Verstößen gegen bundesstaatliche Kompetenzvorschriften mobilisiert werden kann. Ein eher anfechtbares Beispiel für den – reziproken? – Vorgang der Konkretisierung von bundesstaatlichen Kompetenzen unter individualschützenden Gesichtspunkten liefert demgegenüber die Sonderabgabenjudikatur des BVerfG (BVerfGE 55, 274; 57, 139; 67, 256, vgl. *Meßerschmidt*, UTR 3, 1987, S. 83 ff.). Ein solches Verfahren hat in einem allgemeineren Sinne einst *Carl Schmitt* immerhin mit den harschen Worten bedacht: „Kompetenzfragen damit zu beantworten, daß auf das Materielle hingewiesen wird, heißt einen zum Narren halten“ (Politische Theologie, 4. Aufl., 1975, S. 44). Wie dem auch sei: Es bleibt der Eindruck einer gewissen rechtsdogmatischen Beliebigkeit, mit der institutionelle und individualrechtliche Betrachtungsweisen einander abwechseln und die eine schroffe Gegenüberstellung von objektivem Recht und subjektiven Rechten ebenso zuzulassen scheint wie deren dialektische Versöhnung. So ist etwa daran zu erinnern, daß sich in Rechtsnischen (wie dem Zwangsverbandsrecht) der generell abgelehnte allgemeine Gesetzesvollziehungsanspruch und die sonst heftig bekämpfte Popularklage weitgehend unbemerkt und unbeanstandet einrichten konnten. Ihren rechtspolitischen Niederschlag findet die Differenzierung zwischen objektivem Recht und subjektiven Rechten schließlich in der Diskussion um die Einführung einer (objektivrechtlichen) Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ und ihre möglichen grundrechtlichen Implikationen, ferner in den modischen, im wörtlichen Sinne „naturrechtlichen“ Versuchen, eigene Rechte der Natur zu begründen (hierzu kritisch *Heinz*).

„Information als Staatsfunktion“ spricht ein Grundthema moderner Staatlichkeit an: In der „Informationsgesellschaft“ des 20. Jahrhunderts sieht sich der Staat einerseits mehr denn je auf eine Vielzahl von Informationen als Grundlage seiner Aufgabenerfüllung angewiesen. Andererseits erscheint die Verbreitung von Informationen selbst zunehmend als Staatsaufgabe. Beide Aspekte dürften zudem in einem engen Wechselverhältnis stehen. War die Legitimität staatlicher Informationsgewinnung Gegenstand einer ausgedehnten – auch verfassungsrechtlichen – Diskussion vor allem in den 70er und der ersten Hälfte der 80er Jahre, die zu dem Volkszählungsurteil des BVerfG vom 15. 12. 1983 (BVerfGE 65, 1) führte, so ist die Zulässigkeit staatlicher Informationsverbreitung – vor allem seit der Studie *Ossenbühls* über „Umweltpflege durch behördliche Warnungen und Empfehlungen“ – zu einem der wichtigsten Themen der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts und wohl auch noch der nächsten Jahre geworden: Die staatliche Informationspolitik namentlich im Bereich des Umwelt-, Gesundheits- und technischen Sicherheitsrechts dürfte der rechtlichen Auseinandersetzung um Grundlagen und Grenzen der – vom Staat zum Teil bewußt als Steuerungsmittel eingesetzten, zum Teil aber auch unterlassenen (jüngstes Beispiel: der verschwiegene Störfall im Atomkraftwerk Biblis) – Information der Öffentlichkeit weiteren Auftrieb geben. Erörtert werden sowohl die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen der staatlichen Informations-tätigkeit als auch deren Einordnung in die verwaltungsrechtliche Handlungsformenlehre (zu beidem *Schulte*).

Dabei bewegt sich die politische und rechtswissenschaftliche Diskussion um staatliche Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung zunehmend zwischen zwei Extremen. Einerseits findet sich eine unbegrenzt informationsfreundliche Position: Auf ihre Anhänger dürfte die Charakterisierung zutreffen, welche die amerikanische Schriftstellerin *Joan Didion* dem Protagonisten ihres Romanes „Democracy“ zugedeihen läßt: „... one of those men for whom information was an end in itself.“ Andererseits begegnet zunehmend eine ausgesprochen informationskritische Haltung, welche den Staat auf das Ideal jener drei ostasiatischen Affen verpflichtet zu wollen scheint, die weder hören, sehen noch sprechen. In dieser – sicherlich überspitzt dargestellten – Diskussionslage sollte ein rechtsvergleichender Blick ins deutschsprachige Ausland (vgl. die Beiträge von *Schwaighofer / Ueberwasser*) den notwendigen Abstand schaffen und die etwas erstarrten Fronten überwinden helfen. Daß die Rechtsentwicklung hierbei nicht immer synchron verläuft, belegt der Beitrag von *Schwaighofer* über das neue österreichische Auskunftspflichtgesetz, mit dem der Bogen zu dem großen Komplex der staatlichen Informationspflichten geschlagen wird.

Die Notwendigkeit der Schwerpunktbildung ließ es leider nicht zu, das umfassende Thema der staatlichen Information in seiner ganzen Bandbreite

zu behandeln: Zwischenstaatliche Informationspflichten, herkömmliche Formen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit (vgl. BVerfGE 44, 125) oder auch der Fortbestand staatlicher Arkanbereiche im „Informationszeitalter“ sind Themen, die sich in der wissenschaftlichen Diskussion sicherlich nicht erledigt haben und deren sich eine künftige Assistententagung vielleicht annehmen könnte.

Für die fördernde Begleitung der diesjährigen Assistententagung bedanken wir uns bei der Juristischen Fakultät und der Universität Trier. Besonderer Dank gilt unserem Kollegen, Hochschulassistent Dr. *Paul Henseler*, für die Diskussionsleitung am zweiten Beratungstag.

Die Publikation des Tagungsbandes wäre ohne die großzügige finanzielle Förderung durch den *Bundesminister des Innern* und den *Sparkassen- und Giroverband Rheinland-Pfalz* sowie das Entgegenkommen des Verlages nicht möglich gewesen. Schließlich hat die sorgfältige und geduldige technische Betreuung des Bandes durch Frau *Gertraude Michitsch* vieles erleichtert. Dafür möchten wir an dieser Stelle Dank sagen.

Trier, im Dezember 1988

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Bundesstaatliche Ordnung und europäische Integration

Rudolf Streinz, Passau

- Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer 15

Hermann-Josef Blanke, Osnabrück

- Die Bundesländer im Spannungsverhältnis zwischen Eigenstaatlichkeit und Europäischer Integration. Beteiligungsformen bei der Entstehung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts 53

Elke Luise Barnstedt, Osnabrück

- Die Praxis der Ausführung des Gemeinschaftsrechtes in der Bundesrepublik Deutschland. Dargestellt an Beispielen aus der Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen 83

Zweiter Teil

Objektives Recht und subjektive Rechte

Hartmut Bauer, Augsburg

- Die Schutznormtheorie im Wandel 113

Matthias Herdegen, Heidelberg

- Objektives Recht und subjektive Rechte. Bemerkungen zu verfassungsrechtlichen Wechselbeziehungen 161

Hans Kersten Heinz, Osnabrück

- Die Problematik des Staatszieles Umweltschutz im Lichte der Unterscheidung von subjektiven Rechten und objektivem Recht. Zugleich ein Beitrag zur Frage der rechtlichen Verankerung von Eigenrechten der Natur 181

Dritter Teil

Information als Staatsfunktion

Martin Schulte, Münster

- Informales Verwaltungshandeln als Mittel staatlicher Umwelt- und Gesundheitspflege 213

Heinrich Ueberwasser, Basel

Staatliche Information beim Umweltschutz in der Schweiz 233

Christoph Schwaighofer, Wien

Recht auf Information – Zum neuen österreichischen Auskunftspflicht-
gesetz 263

Verzeichnis der Autoren und Herausgeber 297

ERSTER TEIL

**Bundesstaatliche Ordnung und
europäische Integration**

Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer

Von Rudolf Streinz

A. Einleitung

I. Die Entdeckung des Problems

Die am 28. Februar 1986 beschlossene und am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA)¹ hat den deutschen Bundesländern, wie die Diskussion über das erforderliche Zustimmungsgesetz offenbart hat², die Problematik des Verlustes ihrer Kompetenzen an die Europäischen Gemeinschaften (EG) bewußt gemacht. Seitdem wenden die Länder und die in ihnen politisch Verantwortlichen den Fragen der Europapolitik, die bislang eher als Abstellgleis für alt- und ausgediente Politiker, als allenfalls für Festreden geeignete Materie, jedenfalls als peripher und damit zweit- oder gar drittrangig angesehen wurde, gesteigerte Aufmerksamkeit zu, die sich sowohl in politischen wie wissenschaftlichen Stellungnahmen³ als auch in institutionellen und personellen Entscheidungen niederschlägt⁴. Die EEA ist aber sicherlich nur ein Grund, wenn nicht überhaupt lediglich der Anlaß für die Entdeckung des Problems. Unmittelbar spürbar wurde für die Regierungen der Länder der Kompetenzverlust, als sie – insbesondere im Agrarbereich – von den Betroffenen für Maßnahmen verantwortlich gemacht wurden, auf die sie wegen des Kompetenzübergangs auf die EG gar keinen Einfluß mehr haben⁵, und als die Kommission in verstärkter Wahr-

¹ ABl. 1987 Nr. L 169; BGBl. 1986 II, S. 1104; BullEG Beil. 2/86.

² Zustimmungsgesetz vom 19.12.1986, BGBl. 1986 II, S. 1102. Zur Diskussion vgl. *Stefan Schmidt-Meinecke*, Bundesländer und Europäische Gemeinschaft, 2. Aufl., Speyer, 1988, S. 51 ff.; BR-Drucks. 31/86, 50/86, 150/86, BT-Drucks. 10/6392 und 10/6418 sowie die stenographischen Protokolle der 560., 561. und 564. Sitzung des Bundesrats am 21. 2., 31. 3. und 16. 5. 1986.

³ Vgl. z.B. die Beiträge in *Rudolf Hrbek / Uwe Thaysen* (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften; Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums der deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart, Baden-Baden, 1986. Vgl. auch die relativ eingehende Antwort der Bayerischen Staatsregierung vom 3.2.1988 auf eine Interpellation aus dem Bayerischen Landtag, Plenarprotokoll Nr. 11/48, Anlage 2.

⁴ Wie der Einrichtung von Länderbüros in Brüssel (vgl. dazu *Schmidt-Meinecke* (Fn. 2), S. 45 ff.) oder der Bestellung des bayerischen Staatsministers Peter Schmidhuber zum Mitglied der EG-Kommission (vgl. dazu EG-Magazin Nr. 10-1987, S. 32).

nehmung ihrer – tatsächlichen oder vermeintlichen – Befugnisse in Bereichen tätig wurde, die zu den essentiellen Ländermaterien gehören, und daher den Aktivitäten der Länder Konkurrenz machte oder gar das Ende androhte. Genannt sei für ersteres die Bildungs- und Kulturpolitik, für letzteres die regionale Wirtschaftsförderungspolitik⁶.

II. Bestand und Anwachsen des Problems

Die Beeinträchtigung der Länder durch die „Übertragung von Hoheitsrechten“ im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG wurde von diesen zwar von Anfang an gesehen⁷. Da der Kompetenzübergang – soweit überhaupt beachtet – dem Grunde nach zutreffend als unausweichlich angesehen wurde⁸, beschränkten sich ihre Forderungen auf die Mitwirkung im innerstaatlichen Willensbildungsprozeß hinsichtlich EG-Entscheidungen. Hier konnten von bloßen Informations- über informelle Berücksichtigungsrechte jetzt im Zustimmungsgesetz zur EEA formelle Beteiligungsrechte erreicht werden⁹. Erstaunlich ist aber, daß Ausmaß und Folgen des Kompetenzübergangs erst anlässlich der Debatte der EEA bewußt wurden und – wie eine Neuigkeit – aufschrecken ließen¹⁰. Denn dieser Kompetenzübergang war ja bereits in den Gründungsverträgen von 1951 und 1957¹¹ angelegt und der Kompetenzverlust trat teilweise bereits mit dem Inkrafttreten der Verträge, hauptsächlich aber – von Anfang an und ständig zunehmend – durch vorrangiges¹² Sekundärrecht ein. Eine gravierende Verminderung der materiellen Länderkompetenzen kann in der EEA selbst aber kaum gesehen werden, da die neu in den Vertrag aufgenommenen Kompetenzen¹³ weitgehend bereits

⁵ Vgl. *Edmund Stoiber*, Auswirkungen der Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland, EA 22 (1987), 543 - 552 (543).

⁶ Vgl. ebd., S. 546 ff.

⁷ Vgl. bereits die Diskussionsbeiträge aus der Sitzung des Bundesrats vom 27. 6. 1951, Stenographische Berichte, S. 427 ff., 445 f.

⁸ Daß die Integrationsermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG auch Rechte der Länder umfaßt, ist heute ganz h.M., vgl. *Christian Tomuschat*, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 24, Rdnr. 25 m. w. N.

⁹ Vgl. dazu *Schmidt-Meinecke* (Fn. 2), S. 11 ff. und den Beitrag von *Hajo Blanke* in diesem Band.

¹⁰ Vgl. dazu *Schmidt-Meinecke* (Fn. 2), S. 51 ff.

¹¹ Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951 (BGBl. 1952 II, S. 447); Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bzw. der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. 3. 1957 (BGBl. II, S. 766 bzw. S. 1014).

¹² Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem Recht (Bundes- und Landesrecht) ist im Grunde unbestritten (vgl. *Michael Schweitzer / Waldemar Hummer*, Europarecht, 2. Aufl., Frankfurt/M., 1985, S. 205 ff. und zuletzt BVerfGE 75, 223 (244 f.)).

¹³ Insbes.: Strukturpolitik (Art. 130 c - e EWGV); Forschung und technologische Entwicklung (Art. 130 f - q EWGV); Umweltpolitik (Art. 130 r - t EWGV).

unter Berufung auf Art. 235 EWGV von den EG wahrgenommen worden waren¹⁴ und somit die EEA nur einen bereits eingetretenen Zustand vertraglich fixiert¹⁵. Gleichwohl haben die Bedenken der Länder gegen die EEA aus mehreren Gründen eine sachliche Berechtigung: Die Bestätigung von Aufgabenbereichen in relativ detaillierten Bestimmungen wird die Kommission nach den bisherigen Erfahrungen zu gesteigertem Tätigwerden ermuntern. Die eingebauten Sicherungsinstrumente (Subsidiaritätsklausel und über den Mindeststandard hinausgehende Schutzmaßnahmen¹⁶) dürften kaum operationalisierbar sein¹⁷. Der Kommission wird ihr Vorgehen dadurch erleichtert, daß ihr in Bereichen, die die Herstellung des Binnenmarktes betreffen, gesteigerte Durchführungsbefugnisse übertragen wurden¹⁸. Soweit das „supranationale“ Organ Kommission tätig werden kann, fehlt der Einfluß der den nationalen Parlamenten verantwortlichen Regierungen der Mitgliedstaaten. Schließlich wurde auch für den Rat die Möglichkeit, nach dem Recht der Verträge mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, ausgeweitet¹⁹. Die nach wie vor wirksame Abstimmungspraxis nach der Luxemburger Vereinbarung vom 29. Januar 1966²⁰ bleibt davon allerdings unberührt. Insgesamt gesehen wird die Verwirklichung der EEA das Problem der Beeinträchtigung von Länderkompetenzen anwachsen lassen.

III. Instrumente der Problembewältigung

Die Länder beklagen nicht nur die Kompetenzeinbußen, insbesondere wenn sie auf einer angenommenen „Usurpation“ von Kompetenzen durch die Kommission beruhen²¹. Sie stellen auch Forderungen, die darauf hinaus-

¹⁴ Vgl. die Aufzählung bei *Eberhard Grabitz*, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Loseblatt, München, Art. 235, Rdnr. 10.

¹⁵ Ebenso *Georg Röss*, Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, EuGRZ 13 (1986), 549 - 558 (550).

¹⁶ Vgl. Art. 130r Abs. 4 Satz 1 EWGV; Art. 100 a Abs. 5 und Art. 130t EWGV.

¹⁷ Fraglich ist, wie ein Verstoß gegen die Subsidiaritätsklausel (Art. 130r Abs. 4 Satz 1 EWGV) justiziabel sein soll. Art. 130t EWGV gestattet zwar verstärkte Schutzmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten. Diese müssen aber mit dem EWGV vereinbar sein. Der Sinn dieser Ermächtigung kann damit nur darin bestehen, die abschließende Wirkung einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung (hier gemäß Art. 130s EWGV) auszuschließen. Daß solche Schutzklauseln spezifische nationale Standards nicht effizient schützen können, beweist das Urte. des EuGH vom 23. 2. 1988, Rs. 216/84 - Kommission/Frankreich -, Tätigkeiten des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften Nr. 5/88, S. 1 ff. (3) zu einer entsprechenden sekundärrechtlichen Regelung (Art. 5 der Verordnung Nr. 1898/87, ABl. Nr. L 182, S. 36).

¹⁸ Vgl. Art. 100 a Abs. 4 EWGV und die Erklärung der Konferenz der Vertreter der Regierungen dazu vom 28. 2. 1986, Bull. EG Beil. 2/86, S. 23. Vgl. auch Art. 145, 3. Spiegelstrich EWGV.

¹⁹ Art. 8b, 28, 57 Abs. 2, 70 Abs. 1, 84 Abs. 2, 100 a Abs. 1 EWGV.

²⁰ BulleWG 3/1966, S. 8ff. Vgl. dazu *Rudolf Streinz*, Die Luxemburger Vereinbarung, München, 1984.

²¹ Vgl. dazu z. B. die Rede des damaligen bayerischen Staatsministers - und jetzigen Mitglieds der EG-Kommission - *Schmidhuber* im Deutschen Bundestag vom