

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 228

**Die deutschen Bundesländer
in den Europäischen Gemeinschaften**

Von

Hans Eberhard Birke



Duncker & Humblot · Berlin

HANS EBERHARD BIRKE

Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 228

Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften

Von

Dr. Hans Eberhard Birke



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Feese & Schulz, Berlin 41
Printed in Germany
ISBN 3 428 03014 1

Für Frederika

Vorwort

Die vorliegende Dissertation habe ich während eines Stipendienjahres am Europakolleg in Brügge begonnen und 1972 in Bonn abgeschlossen.

Herrn Bundesverfassungsrichter a.D. Professor Dr. Dr. h. c. Ernst Friesenhahn, der diese Arbeit betreut hat, bin ich zu großem Dank verpflichtet.

Der Kommission der Europäischen Gemeinschaften möchte ich für die Gewährung eines Zuschusses für die Veröffentlichung der Arbeit auch an dieser Stelle danken.

Bonn, im November 1973

Hans Eberhard Birke

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Erster Teil: Bestandsaufnahme der gemeinschaftsrechtlichen Eingriffe in die föderative Struktur	17
I. Verträge und Länderkompetenzen	17
1. Erziehungs- und Ausbildungswesen	17
2. Berufsrecht	21
3. Verkehrswesen (Hafenverkehrswirtschaft)	22
4. Rechtsangleichung	22
5. Finanzwesen	23
a) Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern	24
b) Subventionsverbot	24
c) Konjunkturpolitik	25
6. Verwaltungskompetenzen	26
7. Rechtsprechungskompetenzen	28
a) Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften	28
b) Einschränkungen durch	
(1) iudikative Komplementärfunktion des EuGH	28
(2) weitergehende Beschneidungen der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit	29
c) Ergebnis	31
8. Zusammenfassung	32
II. Verträge und Bundesratsbefugnisse	32
Zweiter Teil: Einstellung der Praxis auf die Eingriffe des Gemeinschaftsrechts in die bundesstaatliche Ordnung	35
I. Bundesrat	36
1. Ratifikation des EGKS-Vertrages	36
2. Ratifikation des EWG- und EAG-Vertrages	37
a) Forderung nach Beteiligung bei der Bestellung der Mitglieder des Europäischen Parlaments	38
b) Forderung nach Beteiligung bei der Instruktion der deutschen Vertreter im Rat der EWG und EAG	39
(1) Ablauf des Beschlußverfahrens in der EWG und EAG	40

(2) Verfahren gem. Art. 2 Satz 2 ZustG	42
(3) Bedeutung der Mitwirkung des Bundesrates	44
3. Beteiligung an der deutschen Delegation in Gemeinschaftsausschüssen	47
a) Verwaltungsausschüsse	47
b) Beratender Ausschuß für die Berufsausbildung	49
c) Ständiger Agrarstrukturausschuß	51
d) Weitere Beispiele	52
II. Gesamt- und Einzelmaßnahmen der Länder	53
1. Der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften	53
2. EWG-Arbeitskreise und Fachministerkonferenzen	55
3. EWG-Anpassungsprogramme	57
4. Direkte Kontakte mit der Kommission	58
III. Bund-Länder-Vereinbarungen	60
1. Lindauer Abkommen	61
2. Absprache der „Kramer-Heubl-Kommission“	62
IV. Bundesregierung	64
V. Kommission der Europäischen Gemeinschaften	66
VI. Zusammenfassung	68
Dritter Teil: Rechtliche Würdigung des Konfliktes zwischen Gemeinschaftsrecht und bundesstaatlicher Ordnung	70
I. Vertragsrecht	70
1. Ausdrückliche Berücksichtigung der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland?	70
2. Unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder	72
3. Pflicht zur Rücksichtnahme auf die deutsche Bundesstaatlichkeit?	73
4. Ergebnis	78
II. Grundgesetz als Prüfungsmaßstab	79
1. Lehre vom unbeschränkten Vorrang des Gemeinschaftsrechts im innerstaatlichen Bereich	79
2. Bindung des Bundes an das Grundgesetz bei Errichtung der Gemeinschaften	81
3. Partielle Staatlichkeit der Europäischen Gemeinschaften?	83
III. Regelung des Grundgesetzes	86
1. Zuständigkeit zur Übertragung von Hoheitsrechten der Länder ..	86
a) Bund-Länder-Verhältnis im völkerrechtlichen Verkehr	86

b) Bund-Länder-Verhältnis im Bereich der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 GG	88
(1) Übertragung von Hoheitsrechten als Schöpfung originärer Gewalt	89
(2) Übertragung von Hoheitsrechten als Delegation von Zuständigkeiten?	91
(3) Folgerung für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	94
c) Ergebnis	95
2. Form der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder	95
a) Problemstellung	95
b) Auslegung des Art. 24 Abs. 1 GG	96
c) Verhältnis zu Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG	98
d) Verhältnis zu Art. 79 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG	99
e) Verhältnis zur Bundesstaatsentscheidung	101
3. Das Prinzip der Bundestreue als Ausübungsschranke	102
4. Ergebnis	103
Vierter Teil: Einzelfragen	105
I. Direkte Kontakte der Kommission mit den Ländern	105
II. Mitwirkung der Länder in Gemeinschaftsorganen	108
1. Mitglieder des Bundesrates im Europäischen Parlament	108
2. Beteiligung der Länder am Rechtsetzungsverfahren	111
a) Regelung der Verträge	111
(1) Bindung der Ratsvertreter an Weisungen der Länder	111
(2) Ländervertreter in Ausschüssen und Arbeitsgruppen	113
b) Regelung des Grundgesetzes	114
(1) Vorbereitung der Beschlußfassung der Ratsvertreter	114
(2) Besetzung der deutschen Delegation mit Länderbeamten ..	116
III. Beteiligung der Länder an der innerstaatlichen Durchführung des Gemeinschaftsrechts	116
1. Regelung der Verträge	118
2. Regelung des Grundgesetzes	120
a) Rechtsetzende Durchführung	122
b) Verwaltungsmäßige Ausführung	125
Zusammenfassung und Ausblick	127
I. Ergebnisse der Arbeit	127
II. Bundesstaatlichkeit und fortschreitende Integration	130
Literaturverzeichnis	133

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Actes off.	= Actes officielles du Congrès international d'Etudes sur la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	= Archiv des Völkerrechts
AWD	= Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
BAnz	= Bundesanzeiger
BArbBl.	= Bundesarbeitsblatt
BB	= Der Betriebsberater
BdGVR	= Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BK	= Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar) Hamburg 1950 ff. (Zweitbearbeitung 1964 ff.)
BR-Drucks.	= Bundesratsdrucksache
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
Bull. EWG	= Bulletin der EWG
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
B.Y.	= The British Yearbook of International Law
CdDE	= Cahier de droit européen
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DRZ	= Deutsche Rechts-Zeitschrift
Droit Européen II (Den Haag)	= 2ème colloque de droit Européen, 24.—26. Oktober 1963 in den Haag, veranstaltet von der Fédération Internationale pour le Droit Européen, 1. Beratungsgegenstand: Le problème des dispositions directement applicables (self-executing) des Traités internationaux et son application aux Traités instituant les Communautés, Zwolle 1966
Droit Européen III (Paris)	= 3ème colloque de droit Européen, 25.—27. November 1965 in Paris, veranstaltet von der Fédération Internationale pour le Droit Européen, 1. Beratungsgegenstand: Mécanismes propres à assurer l'introduction du droit communautaire dans les droits nationaux (vorläufig gedruckte bzw. hektografierte Berichte)
DUZ	= Die Deutsche Universitätszeitung
DV	= Deutsche Verwaltung (1948—1950), später DVBl
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	= Europäische Atomgemeinschaft

EAGFL	= Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGV	= Vertrag zur Gründung der EAG
EGKS	= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	= Vertrag zur Gründung der EGKS
EP	= Europäisches Parlament
EuGH	= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGH (Rs ...) AS	= Entscheidungssammlung des EuGH mit Bezeichnung der Rechtsache. Zitiert wird die deutsche Ausgabe der Amtlichen Sammlung
EuR	= Europarecht
EuW	= Europäische Wirtschaft
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	= Vertrag zur Gründung der EWG
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FusV	= Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. 4. 1965
GA	= Generalanwalt
GG	= Grundgesetz für die BRD
JIR	= Jahrbuch für internationales Recht
JJahrb	= Juristen-Jahrbuch
JZ	= Juristenzeitung
KSE	= Kölner Schriften zum Europarecht
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
ÖZfÖR	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
PR	= Parlamentarischer Rat
RabelsZ	= Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RDP	= Revue du droit public et de la Science politique en France et à l'Étranger
RMC	= Revue du Marché Commun
SH	= Schwarze Hefte, Westdeutsche Rektorenkonferenz, Empfehlungen, Entschließungen und Nachrichten vom Präsidenten mitgeteilt
SitzBer.	= Sitzungsberichte
StenBer.	= Stenographische(r) Bericht(e)
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VWD	= Vereinigte Wirtschaftsdienste
Wehrbeitrag I, II	= Der Kampf um den Wehrbeitrag, hrsg. v. Institut für Staatslehre und Politik e.V. in Mainz Band 2, 1. Halbband, München 1952 Band 2, 2. Halbband, München 1953
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZustG	= Gesetz zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der EWG und der EAG
ZZP	= Zeitschrift für Zivilprozeß

Einleitung

Walter Hallstein hat in seinen „Europäischen Erfahrungen und Erkenntnissen“ das entscheidend Neue hervorgehoben, was die Europäischen Gemeinschaften gegenüber früheren Versuchen auszeichnet, Europa zu einigen: Nicht Gewalt, nicht Unterwerfung ist als Mittel eingesetzt; die Majestät des Rechts soll schaffen, was Blut und Eisen in Jahrhunderten nicht vermochten¹.

Leicht wird diese Aufgabe nicht sein. Über ein Jahrhundert lang hat der Nationalismus als Ordnungsprinzip das Schicksal Europas geformt. Die gegenseitige Abkapselung hat gerade auch die Rechtsordnungen der europäischen Staaten erfaßt und einen zwischenrechtlichen Verkehr nur noch durch „Kollisions“-normen zu ermöglichen gewußt. Wenn es nunmehr gilt, eine „Gemeinschaftsrechts“-ordnung zu errichten, erfordert dies von allen Staaten, die sich in den Europäischen Gemeinschaften zusammengefunden haben, einen mühevollen Anpassungsprozeß. Das wird besonders deutlich, wenn die Rechtslage eines der Mitgliedstaaten grundlegende Besonderheiten aufweist und seine Einordnung in die Gemeinschaft Probleme aufwirft, die nicht von einer allen Mitgliedern gemeinsamen Basis aus gelöst werden können.

Ein Beispiel dafür ist die deutsche Bundesstaatlichkeit unter den andern einheitsstaatlich geordneten Mitgliedsländern. Zwar scheint auf den ersten Blick eine gewisse Gemeinsamkeit mit dem Staatsaufbau der italienischen Republik vorzuliegen, deren Autonome Regionen u. a. für die Gesetzgebung und Verwaltung auf dem Gebiet der Landwirtschaft, einem Kernbereich des Gemeinsamen Marktes, zuständig sind². Dieser Eindruck erweist sich jedoch als unzutreffend. In den Statuten der Regionen ist ausdrücklich festgelegt, daß diese ihre Befugnisse nur unter Achtung der internationalen Verpflichtungen des Staates aus-

¹ Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse, S. 33 ff.

² Art. 116 ff. der italienischen Verfassung vom 1. Januar 1948.

Ob in Zukunft Belgien, das auf Grund der Verfassungsänderungen vom 31. 12. 1970 in drei Regionen unterteilt worden ist (Art. 107 quater der belgischen Verfassung), eine Dezentralisierung erfahren wird, die über die Kulturautonomie der Sprachgruppen hinaus das Wirtschaftsleben des Staates erfaßt, bleibt bis zum Erlaß der Ausführungsgesetze (Art. 107 quater Abs. 2) abzuwarten.

üben dürfen³. Nach allgemeiner Auffassung ist der Staat zum Abschluß und zur Ausführung völkerrechtlicher Verträge auch im Kompetenzbereich der Regionen befugt⁴. Die Verfassungswirklichkeit in Italien ist nicht zuletzt auf Grund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes eindeutig zentralistisch geprägt. Der Regionalismus wurde zugunsten des in Art. 5 der Verfassung niedergelegten Einheitsprinzips zunehmend zurückgedrängt⁵; er wirft für die europäische Integration des italienischen Staates keine besonderen Probleme auf.

Für die Bundesrepublik Deutschland läßt demgegenüber der Zusammenschluß in den Europäischen Gemeinschaften, der nicht mehr als eine erste Etappe auf dem Weg zur europäischen Einigung ist, bereits erkennen, wie schwierig es werden kann, den föderalistischen Staatsaufbau mit der europäischen Integration in Einklang zu bringen. Die Tatsache, daß die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften — wenn auch nur sporadisch — Kompetenzen und Mitwirkungsrechte der Länder berühren, hat diese nämlich dazu veranlaßt, auch im europäischen Rahmen neben dem Gesamtstaat — und nicht selten gegen ihn — ihre Stellung als Träger eigener staatlicher Gewalt geltend zu machen. Dieser Vorgang, der in den beiden ersten Teilen der Arbeit beschrieben wird, dürfte vor allem darin seine Ursache haben, daß keine Klarheit darüber besteht, ob und in welcher Form der Bund auch Hoheitsrechte der Länder in die Europäischen Gemeinschaften einbringen durfte. Diese Fragen werden im dritten Teil der Arbeit behandelt; dabei wird zugleich eine Grundlage gewonnen, von der aus schließlich im vierten Teil Einzelfragen, die für die Staatspraxis von besonderer Bedeutung sind, erörtert werden.

³ „... rispetto degli obblighi internazionali ...“. Dieser Grundsatz fehlt nur im Statut der Region Sizilien. Mit Urteil vom 4. 4. 1963 hat die Corte costituzionale aber unter Berufung auf Art. 5 der Verfassung festgestellt, daß für diese Region nichts Besonderes gilt und ein von ihr ohne Beachtung des Art. 93 EWGV erlassenes Subventionsgesetz für nichtig erklärt (Raccolta ufficiale XVI S. 325).

⁴ Vgl. z. B. die Urteile der Corte costituzionale vom 12. 5. 1960 (Raccolta ufficiale IX S. 309), 11. 7. 1961 (Raccolta ufficiale XII S. 107) und 5. 12. 1961 (Raccolta ufficiale XII S. 291). *La Pergola*, III. Convegno di studi regionali, S. 593 m. w. N.

⁵ Vgl. insbes. *Crisafulli*, *La Regione e il governo*, S. 87; *Guarino*, IV. Convegno di studi regionali, S. 91 ff.; *Piras*, IV. Convegno di studi regionali, S. 98 ff.

Erster Teil

Bestandsaufnahme der gemeinschaftsrechtlichen Eingriffe in die föderative Struktur

Unter „gemeinschaftsrechtlichen Eingriffen in die föderative Struktur“ der Bundesrepublik Deutschland werden solche Regelungen verstanden, die der einfache Bundesgesetzgeber nach der innerstaatlich gültigen Zuständigkeitsverteilung — d. h. unter Ausklammerung der Aspekte der auswärtigen Gewalt oder einer Integrationsgewalt des Bundes — nicht treffen könnte. Ob die Bestimmungen des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKSV), des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAGV) derartige Regelungen enthalten, ist Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung.

I. Verträge und Länderkompetenzen

1. Erziehungs- und Ausbildungswesen

Die den Europäischen Gemeinschaften gestellte Aufgabe, die Wirtschaftsräume der Mitgliedstaaten in einem lebens- und entwicklungsfähigen Organismus aufgehen zu lassen, läßt sich angesichts der existenzentscheidenden Abhängigkeit der modernen Wirtschaft vom Stand der wissenschaftlichen und technischen Kenntnisse nur durchführen, wenn auch das Erziehungs- und Ausbildungswesen in den Integrationsprozeß einbezogen werden kann. Zwar sind den Gemeinschaftsorganen insoweit nur verhältnismäßig wenig Einwirkungsmöglichkeiten zugewiesen; die Bestimmungen aber, die diesen Bereich gemeinschaftsrechtlich regeln, könnten ausschließliche Länderkompetenzen berühren¹.

¹ Von einer (ausschließlichen) „Kulturhoheit der Länder“ kann zwar seit dem 22. Änderungsgesetz vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 363) weniger denn je zuvor gesprochen werden; es ist insbesondere auf das Recht des Bundes zu verweisen, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Grundsätze des Hoch-