

Schriften zum Europäischen Recht

Band 85

**Verwaltung und Governance
im Mehrebenensystem
der Europäischen Union**

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera
Karl-Peter Sommermann**



Duncker & Humblot · Berlin

SIEGFRIED MAGIERA / KARL-PETER SOMMERMANN (Hrsg.)

Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem
der Europäischen Union

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 85

Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union

Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem
2. Speyerer Europa-Forum vom 26. bis 28. März 2001
an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Siegfried Magiera

Karl-Peter Sommermann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union : Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem 2. Speyerer Europa-Forum vom 26. bis 28. März 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer / Hrsg.: Siegfried Magiera ; Karl-Peter Sommermann. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002
(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 85)
ISBN 3-428-10666-0

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-10666-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort der Herausgeber

In der Zeit vom 26. bis 28. März 2001 fand unter der Leitung der Herausgeber an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer das 2. Europa-Forum statt. Die Europa-Foren widmen sich Europäisierungsphänomenen in der öffentlichen Verwaltung, wobei neben der Betrachtung einzelner Politikfelder auch grundsätzliche Fragen der europäischen Integration behandelt werden. Im 2. Europa-Forum wurden aus aktuellem Anlass zum einen die Diskussion über die Finalität der Europäischen Union, zum anderen die Frage nach den Governance-Prinzipien der Europäischen Gemeinschaft in das Programm aufgenommen. Das Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu „European Governance – Europäisches Regieren“ war zu diesem Zeitpunkt freilich noch nicht erschienen¹.

Neben den Referenten, die die Veröffentlichung ihrer Beiträge in schriftlicher Form ermöglicht haben, haben die Herausgeber einer Reihe weiterer Personen zu danken: Frau Assessorin iur. Marion Weschka, Mag. rer. publ., hat den Tagungsband redaktionell betreut, Frau Gabriele Dennhardt oblag die Korrektur und Formatierung der Texte. Fachliche und logistische Unterstützung bei der Planung und Durchführung der Tagung leisteten Frau Assessorin iur. Ramona Betz, Herr Assessor iur. Holger Holzwart und Frau Elisabeth Dichtl. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

Speyer, im Dezember 2001

Siegfried Magiera

Karl-Peter Sommermann

¹ Es wurde am 25.7.2001 veröffentlicht, KOM (2001) 428.

Inhaltsverzeichnis

<i>Siegfried Magiera</i>	
Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Einführung in das Tagungsthema	9
<i>Dimitris Th. Tsatsos</i>	
Nizza-Vertrag: Der fehlende Zusammenhang zwischen Finalität und institutioneller Entwicklung in der EU	15
<i>David Capitant</i>	
Die Finalität der Europäischen Union aus französischer Sicht	21
<i>Jörg Monar</i>	
Anmerkungen zur Verfassungsdebatte nach Nizza: Verfassung als Zweck oder Mittel, Verfassungsfähigkeit und Verfassungsentstehung	29
Diskussionsbericht zu den Beiträgen von D. Th. Tsatsos, D. Capitant und J. Monar von <i>Benedikt Speer</i>	45
<i>Sven Hölscheidt</i>	
Verfahren der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten .	55
Diskussionsbericht von <i>Stefanie Gille</i>	75
<i>Monika Böhm</i>	
Haftung bei Verletzung des Gemeinschaftsrechts im Verhältnis von Bund und Ländern	89
Diskussionsbericht von <i>Florine La Roche-Thomé</i>	107
<i>Christian Koenig und Jürgen Kühling</i>	
EG-beihilfenrechtliche Beurteilung mitgliedstaatlicher Infrastrukturförderung im Zeichen zunehmender Privatisierung	115
Diskussionsbericht von <i>Holger Holzwart</i>	137
<i>Klaus-Dieter Schnapauff</i>	
Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres – primärrechtliche Aspekte	143
<i>Friedrich Löper</i>	
Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres – sekundärrechtliche Aspekte	153
Diskussionsbericht zu den Beiträgen von K.-D. Schnapauff und F. Löper von <i>Marion Weschka</i>	163

Helmut Schmitt von Sydow

Governance im europäischen Mehrebenensystem 171

Diskussionsbericht von *Silke Löhr* 187*Karl-Peter Sommermann*Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen
Union: Resümee und Perspektiven 193

Verzeichnis der Autoren und Diskussionsleiter 197

Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union

Einführung in das Tagungsthema

Von Siegfried Magiera

„Verwaltung in der Europäischen Union“ ist ein bewusst weit gespanntes Rahmenthema, das wir für unser im letzten Jahr erstmals angebotenes „Europa-Forum Speyer“ gewählt haben. Es erlaubt, jeweils aktuelle Fragen des Verwaltungsrechts und der Verwaltungspraxis in Europa aufzugreifen, vorzugsweise solche Fragen, die sich aus der Berührung und Verflechtung zwischen der nationalen und der gemeinschaftlichen Ebene ergeben.

Für das diesjährige Forum, das unmittelbar im Anschluss an die Regierungskonferenz 2000 und die Unterzeichnung des Vertrags von Nizza stattfindet, haben wir uns für Themen entschieden, von denen wir annehmen, dass sie in der aufgegebenen Diskussion um die Zukunft der Europäischen Union eine wichtige Rolle spielen werden. Näher behandelt werden sollen nach den Wünschen der Regierungskonferenz bekanntlich die Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, der Status der Grundrechtecharta, die Vereinfachung der Verträge und die Rolle der nationalen Parlamente sowie andere, nicht näher benannte, jedoch für die Zukunft der Union erhebliche Fragen.

Zusammengenommen geht es damit um die künftige Verfassung der Europäischen Union, wenn man den Begriff „Verfassung“ unvoreingenommen als die Grundordnung eines Gemeinwesens versteht. Die vielfältige Verwendung des Begriffs der Verfassung in ganz unterschiedlichen, gesellschaftlichen und staatlichen Zusammenhängen stände seiner Erstreckung auf die Europäische Union nicht entgegen. Anders verhielte es sich bei seiner Verengung auf die Grundordnung von Staaten oder gar souveränen Staaten, zu denen die Europäische Union unstreitig nicht gehört.

Vielmehr ist sie ein Zusammenschluss von Staaten, der allerdings in seiner Intensität weit über die traditionelle Form von Staatenverbindungen hinausgeht und deshalb eine bisher einmalige Sonderstellung im Rahmen der zwischenstaatlichen Organisationen einnimmt. Zu den prägenden Merkmalen gehören vor allem der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten, das Entscheidungsverfahren, das Mehrheitsent-

scheidungen erlaubt, die auch die überstimmten Mitgliedstaaten binden, und die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten zugunsten und zu Lasten der Einzelnen. Hinzu kommt, dass die Einzelnen über ein von ihnen gewähltes Parlament an der Willensbildung beteiligt sind und eine unabhängige Gerichtsbarkeit über die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts wacht. Insoweit entsprechen die Strukturen der Europäischen Union weniger denjenigen einer internationalen als denjenigen einer bundesstaatlichen Organisation. Dies wird unterstrichen durch die im Vertragsrecht wie im Recht der Mitgliedstaaten verankerte Begrenzung der Unionsgewalt durch die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Entwickelt sich damit die Europäische Union bei einem weiteren Fortschreiten des Integrationsprozesses von einem immer engeren, aber stets zwischenstaatlich begrenzten Zusammenschluss zu einem bundesstaatlich organisierten Gemeinwesen? Geschieht dies möglicherweise in einem unmerklichen Übergang ohne exakt feststellbaren qualitativen Sprung? Ist ein solcher Wandel gewollt, soll er geduldet oder soll er verhindert werden? Anders gewendet und mit Blick auf unser erstes Thema: Sollte sich die Diskussion um die Zukunft der Europäischen Union auf die Frage nach ihrer Finalität, nach ihrer endgültig angestrebten Gestalt erstrecken, wie es am Anfang des Integrationsprozesses ohne Ergebnis versucht wurde, oder sollte weiterhin pragmatisch und damit nach den jeweiligen politischen Gegebenheiten vorangegangen werden, oder gibt es noch andere, überzeugendere Alternativen? Darüber erhoffen wir uns nähere Aufklärung durch die Darlegungen unserer Referenten und die anschließende Diskussion am heutigen Nachmittag.

Ein von Anfang an schwieriger und immer noch nicht zufriedenstellend geklärter Problembereich im Verhältnis zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ist die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und deren Folgen, insbesondere bei unzureichender Umsetzung. Paradebeispiel sind weiterhin die Richtlinien des Gemeinschaftsrechts. Sie sollen den Mitgliedstaaten mehr Spielraum bei der Einpassung des Gemeinschaftsrechts in ihr nationales Recht einräumen als die Verordnungen und bedürfen deshalb zu ihrer Anwendbarkeit im staatlichen Bereich eines besonderen staatlichen Rechtsakts, der jedoch vielfach nicht, nicht rechtzeitig oder nicht ordnungsgemäß erfolgt.

Die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hilfswiese entwickelten Sanktionen, insbesondere die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinienbestimmungen und mögliche Schadensersatzansprüche gegen den säumigen Mitgliedstaat, sind für die betroffenen Einzelnen wie für die zuständigen Verwaltungsbehörden mit erheblichen Rechtsunsicherheiten und Prozessrisiken verbunden. Auch die vertraglich eingeführten Pauschalbe-

träge und Zwangsgelder gegen säumige Mitgliedstaaten sind nur Hilfsmittel für die Rechtsdurchsetzung, nicht aber Ersatzmittel für die Gemeinschaftsrechtstreue der Mitgliedstaaten. Wie kann insoweit eine Verbesserung erreicht werden? Sollten die Richtlinien, die dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen, durch Verordnungen ersetzt werden, um die Rechtssicherheit zu erhöhen, oder gibt es andere Möglichkeiten?

In Deutschland kommt das bisher noch ungeklärte Problem hinzu, wer im Innenverhältnis, insbesondere im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, für eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts haftet. Im Außenverhältnis zur Europäischen Union haftet allein der Bund als Gesamtstaat, auch wenn für die Durchführung und Beachtung des Gemeinschaftsrechts die Länder oder Kommunen zuständig sind. Kann der Bund, wenn er einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld an die Gemeinschaft zu zahlen hat, Rückgriff bei den für die Verletzung des Gemeinschaftsrechts verantwortlichen Ländern oder Kommunen nehmen? Finden sich dafür Anhaltspunkte im Gemeinschaftsrecht, oder ist allein das nationale Recht anwendbar, und welche Maßstäbe enthält es?

Während wir uns diesen Grundfragen am morgigen Vormittag zuwenden wollen, soll der Nachmittag einem Problemkreis gewidmet sein, der seit langem Schwierigkeiten bereitet, in letzter Zeit jedoch zusätzlich zu heftigen Kontroversen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, in Deutschland insbesondere den Ländern, geführt hat. Angesprochen ist damit das Spannungsverhältnis zwischen gemeinschaftlichem Wettbewerbsrecht, insbesondere der Aufsicht über staatliche Beihilfen, und der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik.

Konkret geht es zum einen um die sog. Daseinsvorsorge, vor allem durch die öffentlich-rechtlichen Landesbanken und Sparkassen sowie die kommunalen Versorgungsbetriebe, und zum anderen um die Abgrenzung zwischen gemeinschaftsrechtlich zulässiger Wirtschaftsförderung, insbesondere durch Infrastrukturmaßnahmen, und gemeinschaftsrechtlich unzulässigen staatlichen Beihilfen. Wie schwierig die Abgrenzung ist, zeigt etwa der vor wenigen Tagen vom Europäischen Gerichtshof entschiedene Fall zur Zwangsabnahme alternativ erzeugten Stroms zu nicht auf dem Markt erzielbaren Preisen nach dem deutschen Stromeinspeisungsgesetz.

Die europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, die wir am letzten Tag unseres Forums näher betrachten wollen, gehört zu den interessantesten und erstaunlichsten Entwicklungen des Integrationsprozesses. Bis weit in die achtziger Jahre blieben die Innen- und die Justizpolitik als sog. Kernbereiche staatlicher Hoheitsgewalt nahezu vollständig aus dem Integrationsprozess ausgeklammert. Erst mit der Vollendung des Binnenmarkts und dem damit verbundenen Abbau der Binnengrenzkontrollen