

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 433

**Die deutschen Bundesländer
im Entscheidungssystem
der Europäischen Gemeinschaften**

Beschlußfassung und Durchführung

Von

Hartmut Heinrich Schwan



Duncker & Humblot · Berlin

HARTMUT HEINRICH SCHWAN

**Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem
der Europäischen Gemeinschaften**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 433

**Die deutschen Bundesländer
im Entscheidungssystem
der Europäischen Gemeinschaften**

Beschlußfassung und Durchführung

Von

Dr. Hartmut Heinrich Schwan



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05272 2

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
<i>Erster Teil</i>	
Eingriffe in die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland	15
<i>Erster Abschnitt</i>	
<i>Unmittelbare Eingriffe</i>	15
A. Gesetzgebung	15
I. Erziehungs- und Ausbildungswesen	15
II. Verkehrswesen	18
III. Rechtsangleichung	19
IV. Finanzwesen	20
B. Verwaltung	22
C. Rechtsprechung	22
<i>Zweiter Abschnitt</i>	
<i>Mittelbare Eingriffe</i>	23
A. Mitwirkungsrechte beim Erlaß von Sekundärrecht	23
B. Mitwirkung bei der Durchführung des sekundären Gemeinschafts- rechts	24
C. Zusammenfassung	24
<i>Zweiter Teil</i>	
Rechtliche Beurteilung der Eingriffe in den föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland	26
<i>Erster Abschnitt</i>	
<i>Rechtliche Qualifikation der Gemeinschaften</i>	27
A. Merkmale der Gemeinschaften	27
I. Staatlicher Charakter der Gemeinschaften	28

II. Besondere Form internationaler Organisationen	29
III. Gemeinschaften als besonderer Verbandstypus	30
B. Eigenständigkeit der Gemeinschaften	32
I. Voraussetzungen	32
II. „Übertragung“ von Hoheitsrechten	35
III. Erwerb von Hoheitsgewalt	36
1. Öffnung der staatlichen Gewalt für staatsfremde Gewalt	36
a) Aufgabe der eigenen Staatsgewalt mit dinglicher Wirkung	36
b) Verzicht auf Ausschließlichkeit der Gewaltausübung	38
2. Entstehung von Hoheitsgewalt	38
a) Begründung eigenständiger Hoheitsgewalt durch Rechtsakt	38
b) Entwicklung eigenständiger Hoheitsgewalt aufgrund einer Gesamtgesellschaft	40
c) Unabgeleitete Hoheitsgewalt als tatsächliche Fähigkeit	42
IV. Erwerb eigenständiger Gemeinschaftsgewalt	43
1. Völkerrechtliche Vereinbarungen	43
2. Innerstaatliche Maßnahmen	44
3. Macht zur Entfaltung von Gemeinschaftsgewalt	45
V. Folgerungen	47

Zweiter Abschnitt

Gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Beachtung des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik 48

A. Ausdrückliche Berücksichtigung im Vertragsrecht	48
B. Verpflichtung zur Rücksichtnahme auf den föderativen Aufbau der Bundesrepublik aus ungeschriebenem Gemeinschaftsrecht	48
I. Verpflichtung aus dem Prinzip der Gemeinschaftstreue	48
II. Mittelbare Bindung aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze	49
III. Verpflichtung aufgrund verfassungskonformer Auslegung der Verträge	50

IV. Verpflichtung aus dem „Hineinwirken“ innerstaatlicher Verfassungsschranken in das Gemeinschaftsrecht	52
V. Ergebnis	54

Dritter Abschnitt

*Verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Beachtung
des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik
bei Gründung der Gemeinschaften*

54

A. Beurteilung der Verfassungskonformität der Mitwirkung bei der Gemeinschaftsgründung nach Art. 32 GG	55
B. Anwendung des Art. 24 I GG	58
I. Funktion des Gesetzes nach Art. 24 I GG	58
II. Rechtstechnische Bedeutung des Gesetzes nach Art. 24 I GG	61
III. Innerstaatliche Anpassungsmaßnahmen und Gründungsvertrag ..	64
IV. Zusammenfassung	66

Vierter Abschnitt

*Verfassungsmäßigkeit der Einräumung von
Entfaltungsraum für die Gemeinschaftsgewalt auf
Gebieten der Länderhoheit nach Art. 24 I GG*

67

A. Auslegung des Art. 24 I GG	67
I. Wortlaut	67
II. Entstehungsgeschichte	68
III. Systematik	69
IV. Ziel und Zweck der Vorschrift	69
1. Immanente Auslegung des Art. 24 I GG	69
a) Bedeutung des Verzichts auf Ausschließlichkeit deutscher Hoheitsausübung auf Länderkompetenzbereichen für Ziel und Zweck des Art. 24 I GG	70
b) Verzichtsbefugnis der Bundesländer	71
c) Verzichtsbefugnis des Bundes	72
2. Auslegung auf dem Hintergrund der Bundesstaatsentscheidung	72
a) Inhalt der Bundesstaatsentscheidung	72
b) Auswirkungen auf die Auslegung des Art. 24 I GG	73

3. Abwägung der Interpretationsmöglichkeiten	74
4. Auslegungsgrenzen	76
5. Ergebnis	76
B. Verfassungsrechtliche Schranken des Art. 24 I GG	76
I. Bindung an Art. 79 I und II GG	77
1. Widerspruch zum verfassungsrechtlich vorausgesetzten Ausschließlichkeitsanspruch	77
2. Widerspruch zur bundesstaatlichen Kompetenzverteilung	78
II. Begrenzung durch Art. 79 III GG	80
1. Geltung des Art. 79 III GG	80
a) Keine Begrenzung durch Art. 79 III GG	81
b) Analoge Anwendung des Art. 79 III GG	82
c) Direkte Anwendung des Art. 79 III GG	83
III. Das Prinzip der Bundestreue als Verfassungsschranke	84
IV. Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen bei Schaffung der Entfaltungsvoraussetzungen für die Gemeinschaftsgewalt	85
1. Vereinbarkeit der Maßnahmen nach Art. 24 I GG mit Art. 79 III GG	86
2. Vereinbarkeit der Maßnahmen nach Art. 24 I GG mit den durch Auslegung ermittelten immanenten Schranken des Art. 24 I GG	87
C. Ergebnis	88

Dritter Teil

Mitwirkung der deutschen Bundesländer an Gemeinschaftsrechtsakten 90

Erster Abschnitt

Regelung der Beteiligung an Legislativakten nach dem Gemeinschaftsrecht 90

A. Unmittelbare Beteiligung

B. Mittelbare Beteiligung

Zweiter Abschnitt

Regelung der Mitwirkung der Bundesländer an Gemeinschaftsrechtsakten im Grundgesetz 93

A. Regelungsgrundlage

 I. Regelung durch Art. 24 I GG

II. Regelung durch Art. 32 GG	96
1. Direkte Anwendung	96
2. Analoge Anwendung	97
a) Ähnlichkeit der geregelten Sachverhalte	98
b) Vergleich der inhaltlich genau bestimmten Regelung des Art. 32 GG mit dem unregelten Sachverhalt	101
aa) Zuständigkeiten nach Art. 32 I und III GG	101
bb) Kompetenzausübungsschranken	104
c) Ergebnis	107
 B. Umfang der Länderbeteiligungsrechte	 108
I. Beteiligung am innerstaatlichen Willensbildungsprozeß	108
1. Unterrichtung und Zusammenarbeit nach Art. 2 ZustG	108
2. Angestrebte Vereinbarung mit dem Bund und die Bundes- kanzlererklärung von 1979	112
a) Inhalt des Vereinbarungsentwurfs	112
b) Gang der Verhandlungen	113
c) Inhalt der Bundeskanzlererklärung	116
d) Verfahrensregelungen	117
e) Rechtliche Beurteilung	118
II. Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung in den Gemein- schaften	123
1. Praktizierte Beteiligungen	124
2. Verpflichtung zur Beteiligung an der Beschlußvorbereitung ..	124
 III. Unmittelbare Einflußnahme durch direkte Länderkontakte	 126
1. Praktizierte Einflußmöglichkeiten	126
a) Länderbeobachter bei den Gemeinschaften	126
b) Direkte Kontakte der Länder mit den Gemeinschaftsorganen	127
c) Eigene Ländervertreter bei den Gemeinschaften	128
2. Rechtliche Beurteilung unmittelbarer Kontakte	128
a) Auskunft und Unterrichtung	128
b) Unmittelbare Beziehungen zu Gemeinschaftsorganen	129
 C. Ergebnis	 131

Vierter Teil

**Beteiligung der Bundesländer an der innerstaatlichen
Durchführung des Gemeinschaftsrechts** 133

Erster Abschnitt

*Die Kompetenz zur rechtsetzenden Durchführung
des Gemeinschaftsrechts — Ausführungsbefugnis* 133

A. Regelungen nach primärem Gemeinschaftsrecht	134
I. Delegation von Gemeinschaftsbefugnissen	134
1. Lehre vom <i>dédoublement fonctionnel</i>	135
2. Die Ansicht Büntens	135
II. Ermächtigung zum Eingriff in staatliche Befugnisse	138
1. Ausdrückliche Regelung in den Gründungsverträgen	138
2. Befugniszuweisung durch <i>implied powers</i>	140
III. Ergebnis	143
B. Regelung der Ausführungskompetenz bei Gemeinschaftsrechtsakten im Grundgesetz	144
I. Ausdrückliche Regelung im Grundgesetz	144
II. Stillschweigende Regelung im Grundgesetz	145
1. Erstreckung der „Integrationsgewalt“ des Bundes auf die Befugnis zur Ausführung des Sekundärrechts	146
2. Ausführungskompetenz als mitgeschriebene Zuständigkeit aus Art. 24 I GG	148
3. Ableitung der Befugnis zur rechtsetzenden Durchführung des Gemeinschaftsrechts aus der Kompetenz des Bundes zur Mitwirkung bei der Beschlußfassung	149
a) Begründung der Ausführungszuständigkeit aus Art. 73 Nr. 1 GG	151
b) Herleitung der Kompetenz zu rechtsetzender Durchführung aus Art. 123 II und Art. 59 II S. 1 GG	151
c) Herstellung der Kongruenz von Außen- und Innenzuständigkeit über Art. 37 GG	152
d) Ableitung der Ausführungskompetenz aus Art. 32 GG	152
C. Verpflichtung der Bundesländer zur Ausführung des Gemeinschaftsrechts	154
I. Verpflichtung der Bundesländer aus dem Gemeinschaftsrecht	155

II. Verpflichtung der Bundesländer zur Ausführung des Gemeinschaftsrechts und zwangsweise Durchsetzung nach innerstaatlichem Recht	157
1. Zwangsweise Durchsetzung einer innerstaatlichen Verpflichtung nach Art. 37 GG	157
a) Verpflichtung aus dem Admittationsgesetz nach Art. 24 I GG	157
b) Stillschweigende Pflicht aus dem Grundgesetz	159
aa) Verletzung eines zu schützenden Vertrauens	159
bb) Prinzip der Bundestreue	160
cc) „Vergemeinschaftung“ des Gesamtstaates	162
dd) Art. 83 ff. GG entsprechend	163
2. Zwangsweise Durchsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung nach Art. 37 GG analog	164
a) Verpflichtungsnorm zur Transformation völkerrechtlicher Verträge	165
b) Verpflichtungsnorm zur rechtsetzenden Durchführung von Bundesrecht	165
aa) Art. 83 ff. GG	165
bb) Art. 75 GG	166
cc) Verpflichtung im Bereich freiwilliger Beschränkung des Bundesgesetzgebers	166
3. Ergebnis	167

Zweiter Abschnitt

Die Befugnis zur verwaltungsmäßigen Durchführung des Gemeinschaftsrechts — Vollzugsbefugnis 167

A. Regelungen des Gemeinschaftsrechts	168
I. Betrauung eigener oder nationaler Behörden mit Vollzugsaufgaben	168
II. Eingriff in die nationale Kompetenzverteilung zur Bestimmung der Vollzugsbehörden	168
B. Bestimmungen des Grundgesetzes zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts	170
I. Berechtigung des Bundes zum Gemeinschaftsrechtsvollzug	171
1. Ausdehnung der „Integrationsgewalt“ des Bundes auf den Vollzug des Gemeinschaftsrechts	171
2. Ableitung einer Bundeskompetenz zum Vollzug mit Hilfe der implied powers Lehre	172

II. Länderpflicht zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts und Zwangsmaßnahmen nach innerstaatlichem Recht	172
1. Pflicht aus dem Admittationsgesetz und stillschweigend aus dem Grundgesetz	172
2. Verpflichtung zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts nach Art. 83 GG	173
a) Von den Vorschriften erfaßte Durchführungsmaßnahmen ..	173
b) Art der durchzuführenden Gesetze	173
3. Verpflichtung der Bundesländer zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts nach Art. 83 ff. GG analog	174
4. Durchsetzungsmöglichkeiten	175
Zusammenfassende Betrachtung	176
1. Ergebnisse	176
2. Vorschlag zur Neufassung des Art. 24 I GG und des Art. 2 ZustG	178
a) Art. 24 I GG	178
b) Art. 2 ZustG	178
Literaturverzeichnis	180
Quellenverzeichnis	189

Einleitung

Die Mitgliedschaft eines föderativ aufgebauten Staates in einem zwischenstaatlichen Verband verursacht vielfältige, meist verfassungsrechtliche Probleme. Insbesondere ist fraglich, ob der Gesamtstaat auch Hoheitsrechte der Gliedstaaten auf die zwischenstaatlichen Verbände „übertragen“ darf, ob ggf. Einbußen an Bundesstaatlichkeit hingenommen werden müssen, von wem die Mitgliedschaftsrechte in dem zwischenstaatlichen Verband wahrgenommen werden dürfen und wer im nationalen Bereich zur Durchführung des zwischensstaatlichen Rechts zuständig ist.

In der Bundesrepublik wurde schon früh erkannt, daß sich aus dem Beitritt zu zwischenstaatlichen Verbänden Probleme hinsichtlich der föderativen Struktur ergeben können. So wurde beispielsweise in der Diskussion um die Europäische Verteidigungsgemeinschaft erörtert, ob der Bund Hoheitsrechte der Länder „übertragen“ dürfe¹ und bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von den Ländern Mitwirkungsrechte am Gemeinschaftshandeln verlangt².

Auch der neueste Versuch der Länder, sich Mitwirkungsbefugnisse bei der Rechtsetzung der Gemeinschaften zu sichern³, zeigt, daß zwar die Probleme gesehen, die bisherigen Lösungen als unzureichend betrachtet und neue pragmatische Lösungen gesucht werden, die gemeinschaftsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen jedoch weitgehend ungeklärt bleiben⁴.

¹ Vgl. die bei *Ruppert*, S. 264, Fn. 771 genannten Autoren.

² In der 61. Sitzung des Bundesrates v. 27. 6. 1951, Stenogr. Bericht über die 61. Sitzung, S. 445, 446; vgl. Beschluß v. 28. 6. 1951, BR-Drucks. 470/51 und BT-Drucks. 2401 v. 29. 6. 1951.

³ Vgl. die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über eine rechtliche Absicherung der Mitwirkung der Bundesländer an der Gemeinschaftsrechtsetzung von 1977 bis 1979; beendet durch schriftliche Erklärungen des Bundeskanzlers v. 19. 9. 1979 und des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz v. 26. 9. 1979.

⁴ z. B. wird auf die Klärung der Frage, ob Länderhoheitsrechte „übertragen“ werden dürfen und ob allein der Bund im Ministerrat vertreten sein darf, verzichtet (Nr. A 1 und A 3 der Erläuterungen zum Vereinbarungsentwurf). Eine rechtliche Lösung der Probleme wird nicht angestrebt (Nr. 3 des Sitzungsprotokolls v. 15. 11. 1977, Nr. 2 des Sitzungsprotokolls v. 26. 5. 1978 und S. 2 des Schreibens v. 17. 8. 1978). Fragen, die sich aus der Mitgliedschaft eines föderativ aufgebauten Staates in zwischenstaatlichen Gemeinschaften

Gerade weil mit Belgien nun ein weiterer Bundesstaat den Europäischen Gemeinschaften angehört⁵, in anderen Mitgliedsländern föderale Tendenzen bestehen⁶ und Beitrittskandidaten bundesstaatlich aufgebaut sind⁷, kommt der Regelung in der Bundesrepublik Modellcharakter zu. Deshalb bedarf es einer eingehenden rechtlichen Untersuchung der angesprochenen Probleme an Hand der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in den Gemeinschaften⁸.

Bezogen auf die Lage in der Bundesrepublik sollen daher folgende Fragen erörtert werden:

In welchen Bereichen wirkt sich die Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane auf die föderative Struktur unmittelbar oder mittelbar aus oder können in Zukunft Beeinträchtigungen eintreten?

Muß den Bundesländern Einfluß auf die Rechtsetzung in den Gemeinschaften eingeräumt werden und wie ist ggf. dieser Einfluß praktisch zu verwirklichen?

Ist der Bund oder sind die Länder zur innerstaatlichen Durchführung des Gemeinschaftsrechts befugt?

ergeben, werden auch in der Literatur bisher nur vereinzelt behandelt. Vgl. hierzu die Hinweise bei *Hrbek*, S. 38, Fn. 3.

⁵ Vgl. zur Bundestaatlichkeit Belgiens *Rudolf*, Bundesländer, S. 120 und *Thalmann*, S. 25 f.

⁶ Siehe hierzu *Oberthür*, S. 65, Anm. 1.

⁷ So hat Spanien mit der Verabschiedung der Autonomiestatute eine föderale Verfassung erhalten. Vgl. Meldung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 6. 8. 1980 und den Hinweis bei *Rudolf*, Bundesländer, S. 121 m. w. N. in Fn. 20.

⁸ Es wird in der folgenden Untersuchung von dem EWGV als dem umfassendsten Vertrag ausgegangen. Für die Betrachtung werden die drei Gemeinschaften als eine Einheit behandelt, weil sie zwar nicht rechtlich, aber politisch als eine solche anzusehen sind.

Erster Teil

Eingriffe in die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland

Ein Widerspruch zwischen föderativer Verfassung der Bundesrepublik Deutschland und dem Gemeinschaftsrecht entsteht einmal dann, wenn die Gemeinschaften in die den Bundesländern vom Grundgesetz zugewiesenen Gesetzgebungs- und/oder Verwaltungskompetenzen unmittelbar eingreifen. Zum anderen ist die Stellung, die den Ländern durch die Verfassung eingeräumt wird, gefährdet, sofern durch die Gemeinschaftserrichtung innerstaatlich eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes stattgefunden hat.

Erster Abschnitt

Unmittelbare Eingriffe

Länderbelange sind unmittelbar berührt, falls Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane auf den ursprünglich den Ländern vorbehaltenen Gebieten, insbesondere der Rechtsetzung und Verwaltung, ermöglichen und die Organe die vertraglichen Ermächtigungen bereits in Anspruch genommen haben oder dies zu erwarten ist.

A. Gesetzgebung

I. Erziehungs- und Ausbildungswesen

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind Angelegenheiten der Kultur ausschließlich Ländersache¹. Es ist zu untersuchen, ob nach den Bestimmungen des primären Gemeinschaftsrechts in Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer auf kulturellem Gebiet eingegriffen werden kann.

Nach Art. 41 a EWGV sind im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik Maßnahmen zur Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet

¹ Siehe z. B. *Maunz*, Staatsrecht, S. 162.