

Schriften zum Europäischen Recht

Band 3

**Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle
über die deutsche Mitwirkung
am Entscheidungsprozeß im
Rat der Europäischen Gemeinschaften**

Von

Prof. Dr. Rudolf Streinz



Duncker & Humblot · Berlin

RUDOLF STREINZ

**Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle über die
deutsche Mitwirkung am Entscheidungsprozeß
im Rat der Europäischen Gemeinschaften**

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 3

**Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle
über die deutsche Mitwirkung
am Entscheidungsprozeß im
Rat der Europäischen Gemeinschaften**

Von

Prof. Dr. Rudolf Streinz



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Streinz, Rudolf:

Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle über die deutsche
Mitwirkung am Entscheidungsprozeß im Rat der Europäischen
Gemeinschaften / von Rudolf Streinz. — Berlin: Duncker u.
Humblot, 1990

(Schriften zum Europäischen Recht; Bd. 3)

ISBN 3-428-06871-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-06871-8

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
A. Problemstellung	11
I. Problematische Aspekte der Integrationsdynamik	11
II. Probleme für das institutionelle Gefüge des Grundgesetzes, insbesondere die bundesstaatliche Ordnung	12
1. Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf die deutschen Vertreter im Rat der EG	13
2. Verfassungsgerichtliche Kontrolle des Abstimmungsverhaltens der deutschen Vertreter im Rat im Hinblick auf die institutionellen Forderungen des Grundgesetzes	15
III. Probleme für den Individualrechtsschutz des Grundgesetzes - Grundrechtsschutz in Gemeinschaftsrechtssachen	17
1. Intensivierung des Grundrechtsproblems durch Intensivierung der Gemeinschaftstätigkeit	17
2. Grundrechtsschutz gegen Gemeinschaftsrechtsakte	18
3. Individualrechtsschutz durch verfassungsgerichtliche Kontrolle des Abstimmungsverhaltens der deutschen Vertreter im Rat	20
4. Gang der Untersuchung	20
B. Die Grundgesetzbindung des deutschen Vertreters im Rat als Voraussetzung für die Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts	22
I. Die Grundgesetzbindung dem Grunde nach	22
1. Kriterien der Grundgesetzbindung	22
2. Anwendung auf die deutsche Mitwirkung an Beschlüssen des Rates der EG	23
II. Der richtige Prüfungsmaßstab	25
1. Berechtigung der Fragestellung	25
2. Binnenwirkungen des Art. 24 Abs. 1 GG	25
a) Im organisationsrechtlichen Bereich	25
b) Im materielle rechtlichen Bereich	26
aa) Relativierung der Grundgesetzbindung für die deutschen Vertreter im Rat	26
bb) Relativierungen der Grundgesetzbindung nur beim Vollzug bestehenden Gemeinschaftsrechts	27
cc) Relativierungsmöglichkeiten der Grundgesetzbindung in Gemeinschaftsrechtsfällen in der deutschen Rechtsprechung	28
dd) Der richtige Prüfungsmaßstab für die Kontrolle der deutschen Vertreter im Rat	30
III. Gemeinschaftsrechtliche Beurteilung der Grundgesetzbindung des deutschen Vertreters im Rat und ihrer bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle	33

C. Allgemeine Probleme der verfassungsgerichtlichen Kontrolle über die deutsche Mitwirkung am Entscheidungsprozeß im Rat der EG	35
I. Der geeignete Prüfungsgegenstand im Verlauf der deutschen Mitwirkung an der Ratsentscheidung	35
1. Antragsbegehren in den bisherigen Verfahren	35
2. Rechtserheblichkeit der einzelnen Abschnitte deutscher Mitwirkung an der Ratsentscheidung	36
a) Vorbereitung der Abstimmung	36
b) Abstimmung im Rat selbst	36
II. Das pflichtgemäße Verhalten des Antragsgegners Bundesregierung als Gegenstand des richtigen Antragsbegehrens	39
1. Problemstellung	39
2. Besondere Verhaltenspflichten gegenüber anderen Verfassungsorganen	39
3. Wahrung des materiellen Grundgesetzstandards und der besonderen Verhaltenspflichten im Rat	39
a) In den Fällen mit vertraglich vorgesehener Einstimmigkeit ..	40
b) In den Fällen mit vertraglich vorgesehener Mehrstimmigkeit ..	42
aa) Die Mehrstimmigkeit nach dem Recht der Verträge	42
bb) Die Überlagerung des Mehrstimmigkeitsprinzips durch die Luxemburger Vereinbarung	43
aaa) Inhalt und rechtliche Bedeutung der Luxemburger Vereinbarung	43
bbb) Die Luxemburger Vereinbarung nach Inkrafttreten der EEA	45
ccc) Die Luxemburger Vereinbarung nach der Änderung der Geschäftsordnung des Rates	45
ddd) Die Disziplinierung der Berufung auf „sehr wichtige Interessen“	48
cc) Die Pflicht des deutschen Vertreters im Rat, sich zur Verhinderung materiell verfassungswidrigen Gemeinschaftsrechts auf die Luxemburger Vereinbarung zu berufen	48
dd) Das Problem des Beratungsgeheimnisses im Rat	49
D. Spezifische Probleme bei den einzelnen geeigneten Verfahrensarten	52
I. Verfassungsbeschwerde	52
1. Unmittelbare Betroffenheit	52
a) Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts im „Tabakbeschluß“	52
b) Differenzierte Würdigung der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts	53
aa) Anwendbarkeit der für rein nationale Fälle entwickelten Kriterien des Unmittelbarkeitserfordernisses auf die Kontrolle über deutsche Staatsvertreter in Rechtssetzungsorganen einer internationalen Organisation	54
aaa) Sinn, Zweck und Anwendungsbereich des Unmittelbarkeitserfordernisses	54
bbb) Besonderheiten des Prüfungsgegenstands „deutsches Abstimmungsverhalten im Rat“	55
bb) Adäquate Anwendung des Unmittelbarkeitserfordernisses	56

2. Rechtswegerschöpfung	60
3. Beschwerdegrund	62
II. Organstreit	63
1. Antragsberechtigung	63
2. Antragsgrund	64
3. Mögliche Kontrolle über das Abstimmungsverhalten im Rat	65
a) Rechte des Bundestags	65
b) Rechte des Bundesrats	66
III. Bund-Länder-Streit	67
1. Bedeutung des anhängigen Verfahrens	67
2. Das Problem des Beschwerdegrundes	67
a) Erforderlichkeit einer Verfassungsverletzung	67
b) Verletzung des Bundesstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG)	68
c) Verletzung der Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 30, 70 GG)	68
d) Schwachstellen dieser Angriffspunkte	69
aa) Bundesstaatsprinzip	69
bb) Kompetenzordnung	69
e) Verletzung von Rechten aus Art. 2 EEA-Gesetz	70
IV. Andere öffentlich-rechtliche Streitigkeit (Art. 93 Abs.1 Nr. 4 GG)	71
E. Das Erfordernis vorläufigen Rechtsschutzes	72
I. Die beschränkte Reichweite von Grundgesetzbindung und bundesverfassungsgerichtlicher Kontrolle	72
II. Voraussetzungen einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 BVerfGG	73
1. Gefährdung des gemeinen Wohls	73
2. Abwägungskriterien bei der einstweiligen Anordnung	74
3. Anwendung auf die Kontrolle über die deutsche Mitwirkung an der Entscheidung im Rat	75
4. Zulässiger Inhalt einer einstweiligen Anordnung	78
F. Ausblick	80
G. Thesen	82
Literaturverzeichnis	87
Entscheidungsregister	93

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
a. a. O.	= am angegebenen Ort
ABl.	= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	= Absatz
a. F.	= alte Fassung
AgrarR	= Agrarrecht (Zeitschrift)
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
Az.	= Aktenzeichen
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	= Band
Bde.	= Bände
Beil.	= Beilage
BGBL.	= Bundesgesetzblatt
BR-Drucks.	= Bundesratsdrucksache
BulleG	= Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
BulleWG	= Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
bzw.	= beziehungsweise
CMLRev	= Common Market Law Review
ders.	= derselbe
Diss.	= Dissertation
DöV	= Die öffentliche Verwaltung
Dok.	= Dokument
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
EA	= Europa-Archiv
EAG	= Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ebd.	= ebenda
EEA	= Einheitliche Europäische Akte
EEA-Gesetz	= Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte

Abkürzungsverzeichnis

EG	= Europäische Gemeinschaften
EGKS	= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	= Europäisches Parlament
EuGH	= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	= Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	= Europarecht (Zeitschrift)
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	= Finanzgericht
Fn.	= Fußnote
FusV	= Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fusionsvertrag)
gem.	= gemäß
GewArch	= Gewerbearchiv
GG	= Grundgesetz
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GMBL.	= Gemeinsames Ministerialblatt
h. M.	= herrschende Meinung
Hrsg.	= Herausgeber
i. d. F. (d. Bek.)	= in der Fassung (der Bekanntmachung)
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JIR	= Jahrbuch für Internationales Recht
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
lit.	= litera
MGVO	= Milchgarantiemengen-Verordnung
m. w. Nw.	= mit weiteren Nachweisen
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
Plenarprot.	= Plenarprotokoll
Rn.	= Randnummer
Rs.	= Rechtssache
Rspr.	= Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
Sten. Prot.	= Stenographische Protokolle
UAbs.	= Unterabsatz
verb. Rs.	= verbundene Rechtssachen
VerhEP	= Verhandlungen des Europäischen Parlaments

VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
zit.	= zitiert
ZUM	= Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

A. Problemstellung

I. Problematische Aspekte der Integrationsdynamik

Die am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA)¹ hat die weitreichenden Auswirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die deutsche Rechtsordnung bewußt gemacht. Der Kompetenzzuwachs, den die Änderung der Verträge durch die EEA den Gemeinschaften brachte², ist zwar keineswegs so einschneidend, zumal diese Materien von den Gemeinschaftsorganen bereits zuvor weitgehend unter Berufung auf Art. 235 EWGV in Anspruch genommen worden waren³. Allerdings wurden neue Verfahrensregeln geschaffen, um das in Art. 8 a EWGV vorgegebene Ziel, bis zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen⁴, leichter erreichen zu können⁵. Bedeutsamer ist aber der Integrations Schub, der von der faszinierenden (man möchte fast sagen „public relations“-) Formel Binnenmarkt 1992 ausgeht: Im Juni 1985 legte die Kommission unter Berufung auf mehrere Entschlüsse des Europäischen Rates ein Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes vor, das 300 Vorschläge für zu erlassende Rechtsakte und einen Zeitplan für ihre Realisierung enthielt⁶. In ihrem 1988 erstatteten Bericht gemäß Art. 8 b EWGV über den Stand der Arbeiten im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes konnte die Kommission feststellen, daß die 300 Vorschläge auf 279 gekürzt werden und das Ziel, 90 % der Vorschläge bis zum Ende des Jahres 1988 vorzulegen, erreicht werden würde⁷, was allerdings nicht ganz zutraf⁸. Bis-

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

² Zu nennen sind insbesondere die Strukturpolitik (Art. 130 c-e EWGV), Forschung und Technologie (Art. 130 f-q EWGV) und die Umweltpolitik (Art. 130 r-t EWGV).

³ Vgl. die Aufzählung bei *Grabitz*, in: *Grabitz, EWGV*, Art. 235, Rn. 10.

⁴ Art. 8 a EWGV wurde durch Art. 13 EEA (Fn. 1) eingefügt. Die Festsetzung des Termins „31. Dezember 1992“ bringt keine automatische rechtliche Wirkung mit sich, vgl. die Erklärung der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 28. Februar 1986 (Schlußakte zur EEA), BulLEG Beil. 2/86, S. 24.

⁵ Vgl. insbesondere Art. 100 a EWGV und dazu *Grabitz*, in: *Grabitz, EWGV*, Art. 8 a, Rn. 4.

⁶ Dok. KOM (85) 310 endg., Anhang.

⁷ Vollendung des Binnenmarktes: Ein Raum ohne Binnengrenzen. Bericht über den Stand der Arbeiten gemäß Artikel 8b des EWG-Vertrages, Luxemburg 1988, S. 3, Ziffer 8.

⁸ Vgl. zum Stand vom 31. Mai 1989 den Vierten Bericht von der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, Dok. KOM (89) 311 endg. / 2, S. 6

her hat der Rat 130 dieser Vorschläge verabschiedet. Zusammen mit den Vorschlägen, zu denen im Verfahren der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament ein gemeinsamer Standpunkt erzielt wurde, und den erreichten Teilentscheidungen sind 50 % des Programms verwirklicht⁹.

Nicht alle dieser Initiativen der Kommission stießen auf einhellige Begeisterung. Dies kann bei Gesetzesentwürfen auf europäischer Ebene aber ebensowenig erwartet werden wie auf nationaler Ebene. Neben der üblichen, vom jeweiligen Interesse der durch eine Regelung der Fachmaterie betroffenen Kreise her verständlichen Kritik traten aber in der Bundesrepublik Deutschland zwei spezifische, grundsätzliche Punkte zutage, die, obgleich mit solcher Interessenwahrung verwoben, darüber hinausgehen und an Grundfragen des Gemeinschaftsrechts und seines Verhältnisses zum nationalen Recht rühren: Die Grenze der Gemeinschaftskompetenzen und ihrer sachgerechten Wahrnehmung und die grundrechtlichen Schranken gemeinschaftlicher Rechtsetzungsmacht.

II. Probleme für das institutionelle Gefüge des Grundgesetzes, insbesondere die bundesstaatliche Ordnung

Die extensive Interpretation und entsprechende Wahrnehmung der Verbandskompetenzen der EG durch die Kommission ist insbesondere auf die Kritik der deutschen Bundesländer und des Bundesrats gestoßen. Nach ihrer Auffassung hat die Kommission in einer Vielzahl von Fällen die Kompetenzen überschritten¹⁰. Diese Kritik richtet sich auch gegen den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), soweit er diese Kompetenzerweiterungen mittrug¹¹ oder selbst vornahm¹².

und Anhang I. Gemäß der Mitteilung der Kommission über die Instrumente zur Verwirklichung des Binnenmarktes, Dok. KOM (89) 422 endg. vom 7. September 1989 stehen noch 43 Vorschläge aus, von denen 28 die Bereiche Veterinärmedizin und Pflanzenschutz betreffen.

⁹ Vgl. Dok. KOM (89) 422 endg. (Fn. 8), S. 1. Große Probleme bereitet aber der innerstaatliche Vollzug der Richtlinien, vgl. ebd., Anhänge I-IV.

¹⁰ Vgl. die Rede des damaligen Bayerischen Ministerpräsidenten Strauß vor dem Bayerischen Landtag am 3. Februar 1988, Plenarprot. Nr. 11/48, S. 3146; Antwort der Bayerischen Staatsregierung vom 3. Februar 1988 auf eine Interpellation aus dem Bayerischen Landtag, Plenarprot. Nr. 11/48, Anlage 2, S. 17; Beschluß des Bundesrats vom 16. Mai 1986, BR-Drucks. 150/86, S. 10 f.; Sten.Prot. der Sitzung des Bundesrats vom 21. Februar 1986, S. 107.

¹¹ Der EuGH hat erst in einem einzigen Fall einen Rechtsakt der Kommission (staatengerichtete Entscheidung) wegen Überschreitens der Verbandskompetenz der EG für (teilweise) nichtig erklärt, Urteil vom 9. Juli 1987, verb. Rs. 281, 283-285 und 287/85 - Bundesrepublik Deutschland u. a. / Kommission -, Rspr. 1987, S. 3203 (3252 f., 3255, Entscheidungsgründe 22-24, 34-36).

1. Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf die deutschen Vertreter im Rat der EG

Da die Länder aber erkannten, daß ihre Einflußmöglichkeiten auf die EG und die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen ergangenes Gemeinschaftsrecht — trotz einer eigenen Klagebefugnis vor dem EuGH¹³ — gering sind¹⁴, haben sie versucht, über die nationale Ebene effektive Einwirkungsmöglichkeiten auf den EG-Rechtsetzungsprozeß zu gewinnen. Unter Ausnutzung des frühzeitig zugestandenem¹⁵ Zustimmungserfordernisses seitens des Bundesrats zum Vertragsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte¹⁶ ist es ihnen gelungen, dem Bund das neue Bundesratsverfahren abzutrotzen. Neben einer umfassenden Unterrichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat über alle Vorhaben im Rahmen der EG, die für die Länder von Interesse sein könnten¹⁷, wurde darin eine Einwirkungsmöglichkeit der Länder auf die deutsche Beteiligung an der Rechtsetzung im Rat institutionalisiert. Die Bundesregierung gibt vor ihrer Zustimmung bei Beschlüssen der EG, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betreffen oder deren wesentliche Interessen betreffen, dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme, die sie bei den Verhandlungen im Rat berücksichtigt. Die vom Bundesrat vorgetragenen Länderbelange hat die Bundesregierung in ihre Abwägung einzubeziehen. Soweit eine Stellungnahme jedoch ausschließliche Gesetzgebungsmaterien der Länder betrifft, darf die Bundesregierung hiervon nur aus unabwiesbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen und hat die dafür maßgeblichen Gründe dem Bundesrat mitzuteilen. In allen anderen Fällen erfolgt diese Mitteilung auf Verlangen des Bundesrats. Ist dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, werden auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission

¹² Vgl. *Stoiber*, EA 42 (1987), S. 545. Zur Kritik am Urteil vom 13. Februar 1985, Rs. 293/83 — *Gravier / Stadt Lüttich* —, Rspr. 1985, S. 593, vgl. Rudolf *Streinz*, Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, in: Heckmann / Messerschmidt (Hrsg.), *Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts*, Berlin 1988, S. 15–51 (41 f.).

¹³ Vgl. das Urteil des EuGH vom 8. März 1988, verb. Rs. 62 und 72/87 — *Exécutif Régional Wallon* und S. A. Glaverbel / Kommission —, Rspr. 1988, S. 1573 (1592, Entscheidungsgrund 8).

¹⁴ Vgl. dazu Michael *Schweitzer*, Föderalismus und europäische Integration — Was erwartet die österreichischen Bundesländer in der EG?, in: Schwind (Hrsg.), *Österreichs Stellung heute in Europarecht, IPR und Rechtsvergleichung*, Wien 1989, S. 29–46 (39); Rudolf *Streinz*, Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus, Manuskript 1989, S. 18 ff.

¹⁵ Vgl. Staatssekretär Lutz *Stavenhagen*, 560. Sitzung des Bundesrats vom 31. Januar 1986, Sten.Prot., S. 37 und S. 64.

¹⁶ EEA-Gesetz, BGBl. 1986 II, S. 1102.

¹⁷ Art. 2 Abs. 1 EEA-Gesetz.