

**Hamburger Studien  
zum Europäischen und Internationalen Recht**

---

**Band 8**

**Die deutschen Bundesländer  
vor dem Europäischen Gerichtshof**

**Von  
Martin Mulert**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**MARTIN MULERT**

**Die deutschen Bundesländer  
vor dem Europäischen Gerichtshof**

**Hamburger Studien**  
**zum Europäischen und Internationalen Recht**

---

Herausgegeben von  
Meinhard Hilf, Hans Peter Ipsen,  
Ingo von Münch und Gert Nicolaysen

**Band 8**

# **Die deutschen Bundesländer vor dem Europäischen Gerichtshof**

**Von**

**Martin Mulert**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Mulert, Martin:**

Die deutschen Bundesländer vor dem Europäischen Gerichtshof /  
von Martin Mulert. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Hamburger Studien zum europäischen und internationalen Recht ;  
Bd. 8)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08633-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0945-2435

ISBN 3-428-08633-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ∞

***Meinen Eltern***



## Vorwort

Diese Arbeit lag dem Fachbereich Rechtswissenschaft I der Universität Hamburg im Wintersemester 1995/96 als Dissertation vor. Das Manuskript wurde im Oktober 1995 abgeschlossen.

Die Begegnung mit meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Meinhard Hilf, hat sich in fachlicher und menschlicher Sicht als Glücksfall erwiesen. Er hat seinem Namen durch ständige Hilfsbereitschaft alle Ehre gemacht und als vorbildlicher Betreuer entscheidend zur zügigen Fertigstellung der Arbeit beigetragen. Herrn Prof. Dr. Gert Nicolaysen gebührt Dank für die rasche Erstattung des Zweitgutachtens.

Sämtlichen Mitarbeitern des Hamburger Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht, allen voran Herrn Dr. Jan Peter Waehler, Herrn Dr. Marek Schmidt und Herrn Jochen Beckmann, danke ich herzlich für vielfältige Unterstützung.

Wertvolle Gesprächspartner mit unterschiedlichen Perspektiven waren mir am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften Herr Generalanwalt Prof. Dr. Carl Otto Lenz, an der Universität Bamberg Herr Prof. Dr. Manfred A. Dausen, beim Juristischen Dienst der Europäischen Kommission Herr Dr. Jürgen Grunwald, beim Bundesrat Herr Ministerialrat Dr. Horst Risse und Herr Regierungsrat Lars von Dewitz, beim Bundesministerium für Wirtschaft Herr Ministerialrat Dr. Ernst Röder und Herr Ministerialrat Wilhelm Kaiser sowie in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen Herr Ministerialrat Dr. Wolfram Försterling. Weiterführende Anregungen verdanke ich darüber hinaus den wissenschaftlichen Mitarbeitern des Heidelberger Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht und meinem Vater, Herrn Dr. Thomas M. Mulert. Das von Herrn Dr. Robert Lane und Frau Christine Boch geleitete Master-Programm am Europa Institute der University of Edinburgh hat meine Faszination für das Gemeinschaftsrecht geweckt.

Stetigen Zuspruch und Unterstützung verdanke ich meinen Eltern und meiner Schwester Maike, meiner Freundin Sonia und meinem Freundeskreis, für den



hier stellvertretend Herr Dr. Bernhard Bender, Herr Levin Holle und Herr Thomas Kuhnle genannt seien.

Für die Anfertigung der Übersetzungen schulde ich Herrn Mark Sgarbossa (englisch), Frau Delphine David (französisch), Herrn Vincenzo Colonna und Herrn Prof. Dr. Paolo Picone (italienisch) sowie Frau Sonia Gutiérrez López, LL. M. (spanisch) jeweils ein dickes Dankeschön.

Der Universität Hamburg gebührt Dank für ein großzügiges, durch Frau Mechthild Modersohn souverän verwaltetes Doktorandenstipendium. Dem Verlag und den Herausgebern danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe.

Last, not least, danke ich Frau Christel Leroy für ihre herzliche Unterstützung und Frau Ingeborg Stahl für die professionelle Betreuung des Manuskripts.

Hamburg, im Oktober 1995

Martin Mulert

## Inhaltsverzeichnis

### *Erstes Kapitel*

#### **Einführung** 23

- A. Problemstellung ..... 23
- B. Gang der Untersuchung ..... 27

### *Zweites Kapitel*

#### **Überblick über die länderrelevanten gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensarten** 30

### *Drittes Kapitel*

#### **Die Unterscheidung zwischen privilegierten, beschränkt privilegierten und nichtprivilegierten Verfahrensbeteiligten** 34

- A. Klageerhebung..... 34
  - I. Nichtigkeitsklage gemäß Art. 173 EGV ..... 34
  - II. Untätigkeitsklage gemäß Art. 175 EGV ..... 35
- B. Privilegierte Äußerungsbefugnis nach Art. 20 Satzung ..... 37
- C. Interventionsberechtigung..... 38
- D. Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs ..... 38
- E. Vertretungsrecht ..... 39
- F. Verweisung von Rechtssachen an Kammern ..... 39
- G. Sprachenregelung ..... 40
- H. Zwischenergebnis ..... 40

### *Viertes Kapitel*

#### **Die prozessuale Stellung der Bundesländer in den Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof** 42

- A. Nichtigkeitsklage gemäß Art. 173 EGV ..... 43
  - I. Gebietskörperschaften in Nichtigkeitsverfahren..... 43

1.	Rs. "Differdange" .....	43
2.	Rs. "Exécutif régional wallon" .....	44
3.	Rs. "Gibraltar" .....	45
4.	Rs. "Barbara Erzbergbau" .....	45
5.	Zusammenfassung .....	46
II.	Klageberechtigung der Bundesländer nach Art. 173 EGV .....	47
1.	Klageberechtigung nach Art. 173 Abs. 4 EGV .....	47
a)	Länderadressierte Entscheidungen .....	48
b)	Drittadressierte Entscheidungen .....	49
aa)	Unmittelbare Konkurrentenklagen .....	49
bb)	An Mitgliedstaaten adressierte Entscheidungen .....	50
c)	Verordnungen .....	51
aa)	Beteiligungs-, Informations- oder Mitwirkungsrechte .....	52
bb)	Bestimmbarkeit der Betroffenen nach Identität oder Zahl .....	54
(1)	Verwaltungskompetenzen der Bundesländer .....	55
(2)	Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer .....	56
cc)	Individuelle Betroffenheit trotz normativen Charakters .....	57
d)	Richtlinien .....	59
aa)	Ausgangspunkt .....	59
bb)	Rechtsprechung zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien .....	59
cc)	Erweiternde Auslegung des Art. 173 Abs. 4 in der Literatur .....	60
dd)	Klageberechtigung der Bundesländer .....	61
(1)	Umsetzungsbedürftige Richtlinien .....	61
(2)	Atypische Richtlinien .....	63
e)	Unbenannte Gemeinschaftsrechtsakte .....	63
f)	Zwischenergebnis .....	64
2.	Privilegierte Klageberechtigung nach Art. 173 Abs. 2 EGV .....	65
a)	Bundesländer als Mitgliedstaaten im Sinne des Art. 173 Abs. 2 EGV .....	66
b)	Bundesländer als Vertreter der Bundesrepublik Deutschland .....	68
c)	Zwischenergebnis .....	69
3.	Beschränkt privilegierte Klageberechtigung nach Art. 173 Abs. 3 EGV .....	70

a)	Die Grundsätze des rechtlichen Gehörs und des gerichtlichen Rechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht und die extensive Auslegung der Rechtsschutzvorschriften.....	71
b)	Die beschränkt privilegierte Klageberechtigung des Europäischen Parlaments nach Art. 173 Abs. 1 EWGV a.F. bzw. Art. 173 Abs. 3 EGV .....	74
aa)	Rs. "Comitologie".....	74
	(1) Sachverhalt.....	74
	(2) Schlußanträge des Generalanwalts Darmon .....	76
	(3) Urteil des Europäischen Gerichtshofs .....	79
bb)	Rs. "Tschernobyl" .....	80
	(1) Sachverhalt.....	80
	(2) Schlußanträge des Generalanwalts van Gerven.....	82
	(3) Urteil des Europäischen Gerichtshofs .....	84
cc)	Bestätigung der in der Rs. "Tschernobyl" aufgestellten Grundsätze.....	85
dd)	Ratio der Klageberechtigung des Europäischen Parlaments ..	86
c)	Verfahrensrechtliche Lücke.....	87
d)	Rechtsschutzmöglichkeiten der Bundesländer nach dem geschriebenen Gemeinschaftsverfahrensrecht .....	90
aa)	Eigene Rechtsschutzmöglichkeiten der Bundesländer.....	90
bb)	Beachtlichkeit einer möglichen innerstaatlichen Teilhabe der Bundesländer an gemeinschaftsprozessualen Rechten der Bundesrepublik Deutschland.....	92
cc)	Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter .....	93
dd)	Zwischenergebnis .....	97
e)	Stellung der Bundesländer im institutionellen Gefüge der Europäischen Union .....	97
aa)	Entwicklung der gemeinschaftsrechtlichen Stellung der Bundesländer .....	98
	(1) Rechtslage nach den Gründungsverträgen .....	98
	(2) Die Einheitliche Europäische Akte .....	98
	(3) Der Vertrag über die Europäische Union.....	100
	(a) Regionalausschuß.....	100
	(b) Öffnung des Rates für Landesminister.....	101
	(c) Art. 3b EGV.....	102

(d)	Neue Regelungstechnik: Ausschluß der Harmonisierung .....	103
(e)	Ergebnis .....	104
bb)	Vergleich mit der Stellung des Europäischen Parlaments .....	105
cc)	Kompensationslinien .....	107
(1)	Kongruenz von gemeinschaftsrechtlichen Pflichten und Rechtsschutzmöglichkeiten der Gebietskörperschaften .....	108
(2)	Gebot der Rücksichtnahme auf föderale Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten .....	112
(a)	Allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts .....	112
(b)	Art. 5 EGV .....	113
(c)	Art. F Abs. 1 EUV .....	115
dd)	Zwischenergebnis .....	118
4.	Mögliche Einwände gegen ein beschränkt privilegiertes Klagerecht der Bundesländer entsprechend Art. 173 Abs. 3 EGV .....	119
a)	Ungerechtfertigte Begünstigung föderativ strukturierter Mitgliedstaaten .....	120
b)	Mangelnde Kompetenz des Europäischen Gerichtshofs zur Prüfung nationalen Verfassungsrechts .....	123
c)	Gefährdung der Rechtssicherheit in der Union .....	126
aa)	Weitgehende Überprüfbarkeit normativer Gemeinschaftsrechtsakte .....	127
bb)	Beschränkungsmöglichkeit nach Art. 174 Abs. 2 EGV .....	129
cc)	Keine generelle Angreifbarkeit gemeinschaftlicher Normativakte durch Nichtigkeitsklagen .....	129
dd)	Beschränkt privilegiertes Klagerecht auch für kommunale Gebietskörperschaften .....	130
ee)	Stärkung der Rechtssicherheit durch angemessenen Rechtsschutz der Bundesländer und anderer regionaler Gebietskörperschaften .....	132
d)	Art. 173 Abs. 4 EGV als geeigneter Anknüpfungspunkt für ein beschränkt privilegiertes Klagerecht der Bundesländer .....	132
e)	Zwischenergebnis .....	136

5.	Umfang der beschränkt privilegierten Klageberechtigung der Bundesländer entsprechend Art. 173 Abs. 3 EGV .....	137
a)	Grenzen eines beschränkt privilegierten Klagerechts der Bundesländer .....	138
b)	Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer .....	138
c)	Verwaltungszuständigkeiten der Bundesländer .....	139
d)	Fiskalverwaltung der Bundesländer .....	140
e)	Art. 173 Abs. 3 EGV als einheitliche Rechtsgrundlage für sämtliche Nichtigkeitsklagen der Bundesländer .....	141
III.	Ergebnis und Ausblick .....	142
1.	Ergebnis .....	142
2.	Ausblick .....	143
IV.	Exkurs: Der Bund-Länder-Streit um die gemeinschaftliche Fernsehrichtlinie .....	144
1.	Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht .....	144
2.	Fortbestehende Gefahr eines Justizkonflikts .....	146
3.	Gewährung angemessenen Rechtsschutzes durch den Europäischen Gerichtshof .....	146
B.	Untätigkeitsklage gemäß Art. 175 EGV .....	148
I.	Gebietskörperschaften in Untätigkeitsverfahren .....	148
II.	Ausgestaltung der Untätigkeitsklage .....	149
1.	Konzeption als Feststellungsklage .....	149
2.	Klageberechtigung .....	149
3.	Gegenstand der Untätigkeitsklage .....	150
III.	Aktivlegitimation der Bundesländer für Untätigkeitsklagen .....	151
1.	Klageberechtigung nach Art. 175 Abs. 1 EGV .....	152
2.	Klageberechtigung nach Art. 175 Abs. 3 oder Abs. 4 EGV .....	153
a)	Regionale Gebietskörperschaften als "juristische Personen" im Sinne des Art. 175 Abs. 3 EGV .....	153
b)	Mangelndes Rechtsschutzbedürfnis für beschränkt privilegierte Untätigkeitsklagen .....	154
c)	Gemeinschaftskompetenzen im Bereich des Hausguts der Bundesländer .....	155
d)	Notwendigkeit eines angemessenen Rechtsschutzes .....	157
e)	Art. 175 Abs. 3 oder Abs. 4 EGV als Anknüpfungspunkt .....	157
IV.	Ergebnis und Ausblick .....	159

1. Ergebnis .....	159
2. Ausblick .....	159
C. Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 169 EGV .....	159
I. Gebietskörperschaften in Vertragsverletzungsverfahren .....	160
II. Ausgestaltung des Vertragsverletzungsverfahrens .....	161
1. Verfahrensgegenstand .....	161
2. Zweistufiges Vorverfahren .....	161
3. Parteien .....	162
4. Keine Exkulpation bei innerstaatlichen Schwierigkeiten .....	163
5. Folgen des Urteils .....	163
III. Stellung der Bundesländer in Vertragsverletzungsverfahren .....	164
1. Grundsatz des rechtlichen Gehörs .....	164
a) Mitgliedstaatsorientierte Ausgestaltung der Aufsichtsklage .....	165
b) Unstimmigkeiten im Rechtsschutzsystem .....	166
2. Modifizierung durch föderale Tonlage des Gemeinschaftsrechts .....	167
3. Besonderheiten des Vertragsverletzungsverfahrens im Vergleich zum Nichtigkeits- und Untätigkeitsverfahren .....	169
a) Begrenzter Kreis der Parteien .....	169
b) Verfassungsrechtlicher Charakter der Aufsichtsklage .....	169
4. Prozessuale Ansatzpunkte für eine Länderbeteiligung .....	170
a) Passivlegitimation der Bundesländer für Aufsichtsklagen .....	171
aa) Bundesländer als Mitgliedstaaten .....	171
bb) Automatischer Übergang der Passivlegitimation .....	171
b) Streitbeitritt gemäß Art. 37 Satzung i.V.m. Art. 93 VerfO als Beteiligungsmöglichkeit .....	174
aa) Streitbeitritt gemäß Art. 37 Abs. 2 Satzung .....	174
bb) Streitbeitritt entsprechend Art. 37 Abs. 1 Satzung .....	175
(1) Verstoß gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht .....	175
(2) Verfahrensrechtliche Lücke im Hinblick auf Art. 34 Satzung EGKSV .....	175
(3) Kohärenz des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems .....	176
(4) Besonderheiten des Streitbeitritts .....	178
(a) Rechtstechnische Bedenken .....	178
(b) Streitbeitritt als eigenständiger Rechtsbehelf .....	179
c) Drittwiderspruchsklage gemäß Art. 39 Satzung .....	180

aa)	Interventionsausschluß durch Art. 37 Abs. 2, 2. Hs. Satzung als tauglicher Grund für die fehlende Beteiligung am Hauptverfahren.....	181
bb)	Auswirkung des Interventionsausschlusses gemäß Art. 37 Abs. 2, 2. Hs. Satzung auf die Drittwiderspruchsbeteiligung .....	182
cc)	Stellungnahme.....	183
d)	Benennung von Zeugen gemäß Art. 23 Satzung oder Sachverständigen gemäß Art. 22 Satzung oder Auskunftserteilung gemäß Art. 21 Satzung durch das betreffende Bundesland .....	183
aa)	Zeugen und Sachverständige gemäß Art. 23 bzw. Art. 22 Satzung .....	183
bb)	Auskunftserteilung durch das betreffende Bundesland gemäß Art. 21 Satzung.....	184
IV.	Ergebnis und Ausblick.....	185
1.	Ergebnis.....	185
2.	Ausblick.....	185
a)	Verlagerung der Passivlegitimation .....	185
b)	Streitbeitritt und Drittwiderspruchsklage.....	185
c)	Notwendige Beiladung des Bundeslandes.....	186
D.	Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 177 EGV .....	188
I.	Gebietskörperschaften in Vorabentscheidungsverfahren .....	188
II.	Ausgestaltung des Vorabentscheidungsverfahrens.....	189
III.	Notwendigkeit erweiterter Länderbeteiligung .....	191
1.	Streitbeitritt .....	192
2.	Äußerungsberechtigung der Bundesrepublik Deutschland.....	192
3.	Eigenes beschränkt privilegiertes Äußerungsrecht des Bundeslandes ..	193
a)	Gemeinschaftsrechtsbezogenheit des Vorabentscheidungsverfahrens.....	193
b)	Vergleich mit der Äußerungsberechtigung des Europäischen Parlaments, des Rechnungshofs und der Europäischen Zentralbank .....	194
IV.	Ergebnis und Ausblick.....	195
1.	Ergebnis.....	195
2.	Ausblick.....	195
a)	Vergleich mit der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 GG.....	196



b)	Konsequenzen für das Gemeinschaftsprozeßrecht .....	197
E.	Exkurs: Ungeschriebenes Zustimmungserfordernis für Länderauftritte vor dem Europäischen Gerichtshof .....	198
I.	Zustimmungserfordernis nach Gemeinschaftsrecht.....	198
1.	Bisherige Gemeinschaftsrechtspraxis .....	198
2.	Mögliche prozessuale Auswirkungen der Mediatisierung der staatlichen Gewalt der Mitgliedstaaten durch die Zentralregierung.....	199
3.	Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung .....	201
II.	Gemeinschaftsrechtliche Auswirkungen eines eventuellen Zustimmungserfordernisses nach deutschem Verfassungsrecht.....	204
III.	Ergebnis und Ausblick .....	205

### *Fünftes Kapitel*

#### **Mittelbare Teilhabe der Bundesländer an der prozessualen Stellung der Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof** 207

A.	Anwendungsbereiche für eine mittelbare Länderbeteiligung.....	207
B.	Varianten einer mittelbaren Länderbeteiligung.....	208
C.	Durch den Bundesrat vermittelte Teilhabe der Bundesländer an gemeinschaftsprozessualen Rechten der Bundesrepublik Deutschland .....	208
I.	§ 7 EUZBLG und Abschnitt V BLV-EU im Wortlaut.....	209
II.	Auslegungsfragen .....	210
1.	Verfahrensmäßiger Anwendungsbereich des § 7 EUZBLG.....	210
a)	"Im EUV vorgesehene Klagemöglichkeiten" .....	211
b)	"Gelegenheit zur Stellungnahme".....	211
c)	"Unbeschadet eigener Klagerechte der Länder" .....	213
d)	"Beteiligung" an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof ..	214
2.	Betroffene Gesetzgebungsbereiche.....	215
3.	Einvernehmen mit dem Bundesrat .....	216
a)	Analoge Anwendung des § 5 Abs. 2 S. 5 EUZBLG .....	216
b)	Letztentscheidungsrecht der Bundesregierung.....	217
c)	Unüberwindbarkeit eines fehlenden Einvernehmens .....	217
d)	Argumentum a maiore ad minus aus § 7 Abs. 1 EUZBLG.....	219
III.	Verfassungsrechtliche Würdigung .....	219
1.	"Alternative Verfassungswidrigkeit" des § 7 EUZBLG.....	220

a)	Zu geringe Bundesratsbeteiligung .....	221
aa)	Keine Beteiligung in den Fällen des Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG .....	221
bb)	Keine Außenvertretung durch Ländervertreter gemäß Art. 23 Abs. 6 GG in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof .....	221
b)	Zu weitgehende Beteiligung des Bundesrates nach § 7 EUZBLG .....	222
c)	Zwischenergebnis .....	222
2.	Reichweite von Art. 23 Abs. 4-7 GG .....	223
a)	Wortlaut .....	223
b)	Systematische Auslegung .....	224
c)	Entstehungsgeschichte .....	224
aa)	Art. 23 Abs. 5 und 6 GG .....	224
bb)	Art. 23 Abs. 4 GG .....	225
d)	Teleologische Auslegung .....	226
aa)	Art. 23 Abs. 4 GG .....	226
bb)	Art. 23 Abs. 5 GG .....	226
cc)	Art. 23 Abs. 6 GG .....	227
(1)	Gemeinschaftsrechtliche Unzulässigkeit einer Über- tragung .....	227
(2)	Unmöglichkeit schwerpunktmäßiger Betroffenheit bei Gerichtsverfahren .....	229
(3)	Beteiligungsfreundliche Auslegung des Art. 23 Abs. 6 GG .....	230
e)	Zwischenergebnis .....	231
3.	Folgerungen für die Auslegung des § 7 EUZBLG .....	231
a)	Abweichung des § 7 EUZBLG von Art. 23 Abs. 5 GG .....	231
b)	Verfassungskonforme Auslegung des § 7 EUZBLG im Hinblick auf Art. 23 Abs. 6 GG .....	232
4.	Ergebnis und Ausblick .....	233
a)	Ergebnis .....	233
b)	Ausblick .....	234
D.	Teilhabe einzelner Bundesländer an gemeinschaftsprozessualen Rechten der Bundesrepublik Deutschland .....	235
I.	Prinzip der Bundestreue .....	235
II.	Sperrwirkung der Regelung in Art. 23 GG .....	236

III. Akzessorische Natur des Grundsatzes der Bundestreue.....	239
IV. Verbandskompetenz des Bundes für die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof.....	240
1. Europäische Union bzw. die in ihrer ersten Säule vereinten Gemein- schaften als "Staat" im Sinne des Art. 32 Abs. 1 GG.....	240
2. Wahrnehmung gemeinschaftsprozessualer Rechte als "Pflege der Beziehungen" im Sinne des Art. 32 Abs. 1 GG.....	242
3. Europäische Union als "auswärtiger" Staat .....	242
a) Europaangelegenheiten als innere Angelegenheiten.....	242
b) Europaangelegenheiten als auswärtige Angelegenheiten .....	243
c) Stellungnahme.....	243
aa) Unterschied zwischen Europäischer Union und herkömm- lichen internationalen Organisationen.....	243
bb) Einfluß des Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG n.F. ....	244
cc) Einfluß des Art. 50 GG n.F.....	245
dd) Einfluß des Art. 23 Abs. 1 S. 1, Abs. 2-7 GG n.F. ....	246
4. Ergebnis.....	247
V. Berücksichtigung von Länderinteressen bei der Wahrnehmung von gemeinschaftsprozessualen Rechten der Bundesrepublik Deutschland.....	247
1. Fallkonstellation: Maßnahmen nach § 7 EUZBLG wurden getroffen.....	248
2. Fallkonstellation: Keine Maßnahmen nach § 7 EUZBLG wurden getroffen.....	249
a) Maßnahmen nach § 7 EUZBLG wurden noch nicht angestrebt ...	249
b) Maßnahmen nach § 7 EUZBLG wurden angestrebt.....	250
aa) Erfolglosigkeit einer auf Maßnahmen nach § 7 EUZBLG gerichteten Länderinitiative als Voraussetzung für einen Rückgriff auf den Grundsatz der Bundestreue.....	250
bb) Weitere Voraussetzungen für einen Rückgriff auf den Grundsatz der Bundestreue .....	250
cc) Grenzen der Mitsprache einzelner Bundesländer .....	251
VI. Ergebnis.....	253
E. Exkurs: Die Beteiligung der österreichischen Bundesländer an gemein- schaftsprozessualen Rechten der Republik Österreich.....	254
I. Ausgestaltung der österreichischen Länderbeteiligung .....	254
II. Vergleich mit der deutschen Beteiligungsregelung .....	255
1. Rechtstechnische Schwächen.....	256

2. Nachteile grundsätzlicher Natur .....	256
a) Faktisches Vetorecht jedes Bundeslandes.....	257
b) Notwendiges Letztentscheidungsrecht der Bundesregierung .....	258
III. Ergebnis.....	259

### *Sechstes Kapitel*

## **Zusammenfassung und Ausblick** 261

A. Zusammenfassung .....	261
I. Eigene prozessuale Rechte der Bundesländer vor dem Europäischen Gerichtshof .....	261
II. Innerstaatliche Teilhabe der Bundesländer an gemeinschaftsprozessualen Rechten der Bundesrepublik Deutschland .....	264
B. Ausblick.....	265
C. Summary.....	267
I. The German Länders' (Federal States) Own Procedural Rights Before the European Court of Justice.....	267
II. Internal Participation of the Länder in the Community Procedural Rights of the Federal Republic of Germany as a Member State.....	270
D. Resumée .....	272
I. Droits procéduraux propres des Länder (Etats fédéraux) devant la Cour de Justice des Communautés Européennes.....	272
II. Participation interne des Länder dans les droits procéduraux communautaires de la République fédérale allemande.....	275
E. Sintesi.....	277
I. Diritti processuali dei Bundesländer (Stati federali) dinanzi alle Corte Europea di Giustizia .....	277
II. Partecipazione interna dei Bundesländer ai diritti processuali comunitari della Repubblica Federale Tedesca .....	280
F. Resumen .....	282
I. Derechos procesales propios de los Länder (Estados Federados) ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas .....	282
II. Participación interna de los Länder en los derechos procesales comunitarios de la República Federal de Alemania .....	285
Literaturverzeichnis .....	288
Entscheidungsverzeichnis .....	309

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AfP	Archiv für Presserecht
AJDA	L'Actualité juridique - Droit administratif
AJPIL	Austrian Journal of Public and International Law
AK	Alternativkommentar zum Grundgesetz
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbG	Arbeitsgericht
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWD (BB)	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrates
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CMLRev.	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutscher Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
ELRev.	European Law Review
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung

G/T/E	von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden 1991
i.d.F.	in der Fassung
i.E.	im Ergebnis
i.e.	id est
i.V.m.	in Verbindung mit
ibid.	ibidem
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jur. Diss.	Juristische Dissertation
JZ	Juristenzeitung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVB1.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
öBGB1.	Österreichisches Bundesgesetzblatt
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RMC	Revue du Marché Commun
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
Rz.	Randziffer
Slg.	Amtliche Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs
Univ.	Universität
VerwArch	Verwaltungsarchiv
Verb.	verbunden
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WM	Wertpapier-Mitteilungen
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zugl.	zugleich



## *Erstes Kapitel*

# **Einführung**

### **A. Problemstellung**

Die Stellung der deutschen Bundesländer im Prozeß der europäischen Integration ist seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1951<sup>1</sup> wiederholt Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Kontroversen in der Bundesrepublik Deutschland gewesen<sup>2</sup>. Auf der einen Seite wird vor den Gefahren einer Überbetonung des deutschen Föderalismus für die Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland gewarnt<sup>3</sup>. Die Länder beklagen demgegenüber einen schrittweisen Verlust der ihnen durch das Grundgesetz eingeräumten Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse durch die stetige Erweiterung der Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften<sup>4</sup>.

Zum einen erfolgte diese Erweiterung durch Änderungen und Ergänzungen der Gründungsverträge, etwa durch die Einheitliche Europäische Akte<sup>5</sup> im Jahre 1986<sup>6</sup>. Zum anderen ergab sie sich aus der großzügigen Anwendung und Auslegung vertraglicher Ermächtigungsnormen, insbesondere der sogenannten

---

<sup>1</sup> Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, BGBl. 1952 II S. 447, im folgenden "EGKSV".

<sup>2</sup> So warnte der damalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident Arnold schon anlässlich der Ratifizierung des EGKSV, die Länder könnten "zu reinen Verwaltungseinheiten herabgedrückt werden": Vgl. Protokoll der 61. Sitzung des Bundesrates am 27.7.1951, S. 445.

<sup>3</sup> Meier, ZRP 1987, S. 228 (228 f.); Badura, in: Festschrift Lerche, S. 369 (380 f.); Everling, DVBl. 1993, S. 936 (947); zur Hausen, EuR 1987, S. 322 (327 ff.); Schleyer, WM 47 (1993), S. 735; bereits im Hinblick auf den Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich bemerkte Kelsen, Zeitschrift für öffentliches Recht 1927, S. 329 (331): "Ein Bundesstaat im Bundesstaat bedeutet organisationstechnisch eine heillose Komplikation".

<sup>4</sup> Vgl. Riegel, DVBl. 1979, S. 245 ff.; Oschatz/Risse, EA 1988, S. 9 ff.

<sup>5</sup> BGBl. 1986 II S. 1102, im folgenden "EEA".

<sup>6</sup> Ress, EuGRZ 1986, S. 549 (549 f.); Jooss/Scheurle, EuR 1989, S. 226 (226 ff.); Waitz von Eschen, BayVBl. 1991, S. 321 (327); Dörr, NWVBl. 1988, S. 289 (290 f.); Rudolf, in: Merten, S. 263 ff.



Abrundungsklausel des Art. 235 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, durch die Gemeinschaftsorgane<sup>7</sup>.

Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte diese Entwicklung im Vorfeld des in Maastricht abgeschlossenen Vertrages über die Europäische Union<sup>8</sup>: Angesichts der beabsichtigten Festschreibung von Gemeinschaftskompetenzen auf den Gebieten Bildung und Kultur sahen die Länder nunmehr Kernbereiche ihrer Eigenstaatlichkeit gefährdet<sup>9</sup>.

Kompensationsstrategien der Länder<sup>10</sup> zielten sowohl auf verstärkte Mitwirkungsrechte des Bundesrates und der Länder im Bereich der innerstaatlichen Willensbildung<sup>11</sup> als auch auf die Berücksichtigung von Länderinteressen auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene<sup>12</sup>. Beide Strategien sind auf teils heftigen Widerstand der Bundesregierung sowie anderer Mitgliedstaaten gestoßen, die aufgrund ihrer zentralistischen Verfassungen oder aus Furcht vor separatistischen Bestrebungen interne föderative Strukturen ablehnen<sup>13</sup>.

Durch die im Zusammenhang mit der Ratifizierung des EUV vorgenommenen Änderungen des Grundgesetzes - insbesondere durch den neugefaßten Artikel 23<sup>14</sup> - wurde den Forderungen der erstgenannten Strategie weitgehend

<sup>7</sup> BGBl. 1957 II S. 766, im folgenden "EWGV"; zum weiten Anwendungsbereich des Art. 235 EWGV vgl. Grabitz/Hilf-Grabitz, Art. 235, Rn. 9 ff.; Morawitz/Kaiser, S. 103 ff.; Baumhof, S. 43; Rabe, NJW 1993, S. 1 (2); Benz, DÖV 1991, S. 586 (591 f.); Brenner, DÖV 1992, S. 903 (907 f.); Eiselstein, NVwZ 1989, S. 323 (328 f.); Kirchhof, EuR 1991, Beiheft 1, S. 11 (16 f.); Steinberg/Britz, DÖV 1993, S. 313 (317 f.).

<sup>8</sup> Vertrag über die Europäische Union ("Maastricht-Vertrag"), BGBl. 1992 II S. 1253, im folgenden "EUV"; der EWGV ist durch den EUV umbenannt worden in Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, BGBl. 1992 II S. 1253/1255, im folgenden "EGV".

<sup>9</sup> Instrukтив zur Länderbeteiligung an der Vorbereitung des Vertragswerkes Kalbfleisch-Kottsieper, DÖV 1993, S. 541 (542 ff.); Böhm, BayVBl. 1993, S. 545 (546 f.); zur Auswirkung der Wirtschafts- und Währungsunion auf den bundesdeutschen Finanzausgleich Carl, NVwZ 1994, S. 947 (949 ff.).

<sup>10</sup> Zahlreiche im Vorfeld des EUV verabschiedete Forderungskataloge der Länder sind abgedruckt bei Bauer, S. 13 ff.; vgl. auch die bei Schäffer, S. 207 ff., abgedruckten Standpunkte der österreichischen Bundesländer für die EG-Beitrittsverhandlungen und *ibid.*, S. 203 ff., die Entschließung der Fünften Konferenz "Europa der Regionen".

<sup>11</sup> Borchmann, EA 1991, S. 340 (340 ff.); Häberle, EuGRZ 1992, S. 429 (435); Meier, ZRP 1987, S. 228 f.; Biancarelli, AJDA 1991, S. 835 (836 f.); Lothar Müller, DVBl. 1992, S. 1249 (1254).

<sup>12</sup> Kleffner-Riedel, S. 6; Röhl, EuR 1994, S. 409 (438 ff.); Borchmann, EA 1991, S. 340 ff.; Häberle, S. 218 ff.; Schink, DÖV 1992, S. 385 (386 ff.).

<sup>13</sup> Borchmann, EA 1991, S. 340 (346 f.); Petersen, DÖV 1991, S. 278 (280).

<sup>14</sup> BGBl. 1992 I S. 2086.

entsprochen<sup>15</sup>. Im Sinne der zweitgenannten Strategie trägt das Gemeinschaftsrecht - etwa durch die Schaffung eines Ausschusses der Regionen<sup>16</sup> und das Gebot zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten gemäß Art. F Abs. 1 EUV<sup>17</sup> - seit dem Inkrafttreten des EUV verstärkt der Existenz regionaler Untergliederungen<sup>18</sup> in den Mitgliedstaaten Rechnung<sup>19</sup>.

Die sich aus der Mitgliedschaft der föderativ gegliederten Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union ergebenden gemeinschafts- und verfassungsrechtlichen Probleme waren in materiellrechtlicher Hinsicht bereits Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Untersuchungen<sup>20</sup>. Dagegen ist bislang weitgehend ungeklärt, welche prozessuale Stellung den Bundesländern in gemeinschaftsbezogenen Angelegenheiten vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften<sup>21</sup> zukommt. Insoweit klafft in der bisherigen Literatur eine - insbesondere für die Länder - schmerzhaftige Lücke. Praktisch ist dieser Problembereich von großer Bedeutung: Materiellrechtliche Positionen vermögen die Bundesländer im Prozeß der fortschreitenden europäischen Integration nicht zu stärken, wenn die prozessuale Durchsetzbarkeit dieser Positionen nicht gewährleistet ist. Zudem wird die Bereitschaft der Bundesländer zu weiteren Integrationsschritten maßgeblich davon abhängen, ob ihnen zur Verteidigung ihrer Kompetenzbereiche gegen etwaige Übergriffe der Gemeinschaftsorgane wirksame Rechtsbehelfe zu Gebote stehen.

Schlaglichtartig läßt sich die Problematik am Beispiel zweier gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleiteter Vertragsverletzungsverfahren aufzeigen. Gegenstand der Verfahren waren Beihilfen, welche die Länder Rhein-

---

<sup>15</sup> Schede, S. 51 ff.; Oppermann/Classen, Aus Politik und Zeitgeschichte 1993, Heft 28, S. 11 (13 f.); Neßler, EuR 1994, S. 216 (222 ff.); kritisch zum neuen Art. 23 GG Badura, EuR 1994, Beiheft 1, S. 9 (16); Breuer, NVwZ 1994, S. 417 (421 f.); Schwarze, JZ 1993, S. 585 (590); Classen, ZRP 1993, S. 57 (57 ff.); Everling, DVBl 1993, S. 936 (945 ff.); Di Fabio, Der Staat 32 (1993), S. 191 (207 ff.).

<sup>16</sup> Bassot, RMC 1993, S. 729 (729 ff.); Wuermeling, EuR 1993, S. 196 (197 ff.).

<sup>17</sup> Dazu Hilf, in: Gedächtnisschrift Grabitz, S. 157 ff.; Epiney, EuR 1994, S. 301 (307).

<sup>18</sup> Im Anschluß an die Terminologie des den Regionalaussschuß betreffenden Art. 198a EGV ist im folgenden von "regionalen Gebietskörperschaften" die Rede.

<sup>19</sup> Zusammenfassend Kleffner-Riedel, S. 249 ff.

<sup>20</sup> Grundlegend Kössinger, S. 16 ff.; vgl. auch Baumhof, S. 68 ff.; Schwan, S. 15 ff., jeweils m.w.N.

<sup>21</sup> Im folgenden wird dieses Gemeinschaftsorgan im Einklang mit der üblichen Terminologie als "Europäischer Gerichtshof" bezeichnet; vgl. dazu Grabitz/Hilf-Nettesheim, Art. 4, Rn. 16; EuZW 1994, S. 34.