

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Band 171

Bundesstaat und Europäische Integration

Die „Europatauglichkeit“ des deutschen Föderalismus

Von

Christina Baier



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTINA BAIER

Bundesstaat und Europäische Integration

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren
Dr. Heinrich Dörner Dr. Dirk Ehlers Dr. Ursula Nelles

Band 171

Bundesstaat und Europäische Integration

Die „Europatauglichkeit“ des deutschen Föderalismus

Von

Christina Baier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat diese Arbeit
im Jahre 2005 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-5383
ISBN 3-428-12197-X
978-3-428-12197-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Juli 2005 abgeschlossen und so-
dann von der Juristischen Fakultät der Universität Münster als Dissertation
angenommen.

Ich freue mich, an dieser Stelle einigen Personen danken zu können, ohne
deren Hilfe diese Arbeit nicht hätte entstehen können. Mein Dank gilt zunächst
Herrn Professor Dr. *Stefan Kadelbach*, LL.M., meinem Doktorvater, der die
Arbeit zu jeder Zeit durch wertvolle Anregungen gefördert hat. Herrn Professor
Dr. *Bodo Piero* danke ich für die ausgesprochen zügige Erstellung des Zweit-
gutachtens. Weiterer Dank gilt neben Herrn Prof. Dr. *Hans D. Jarass*, LL.M.
allen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Umwelt- und Planungsrecht der
Universität Münster für die freundschaftliche Zusammenarbeit. Mein Freund,
Christoph Blaschke, hat die Arbeit Korrektur gelesen; ihm verdanke ich viele
hilfreiche Hinweise und Anregungen. Auch dafür gebührt ihm mein herzlicher
Dank.

Die *Friedrich-Ebert-Stiftung* hat meine Promotion ideell und finanziell un-
terstützt.

Der größte Dank gilt meinen Eltern *Regina Baier-Schemmert* und *Bernd
Baier*, die nicht nur mein Studium, sondern auch mein Promotionsvorhaben
durch ihr stetes Interesse, ihre Anregungen und ihre finanzielle Unterstützung
gefördert haben.

Berlin, im Juli 2006

Christina Baier

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	21
B. Die Ländermitwirkung bei Rechtssetzung und -umsetzung	28
I. Ländermitwirkung bei der Rechtssetzung gemäß Art. 23 GG	28
1. Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG	31
a) Verfassungsbedeutung der Änderung oder Ergänzung	32
b) Erfordernis einer Hoheitsrechtsübertragung	33
c) Verfassungsändernde Bedeutung der Hoheitsrechtsübertragung	35
2. Mitwirkung und Unterrichtung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 2 GG	36
a) Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG als allgemeine Aufgabenzuweisungsnorm	36
b) Die Unterrichtung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG	38
3. Die Mitwirkung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 4 GG	39
4. Die Berücksichtigung der Stellungnahmen der Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 5 GG	40
a) Das einfache Mitwirkungsverfahren gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG	40
b) Das qualifizierte Mitwirkungsverfahren gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 2 GG	43
aa) Das Problem der Schwerpunktbestimmung	43
bb) Die „maßgebliche“ Berücksichtigung	44
cc) Die Ausnahmeregelung des Art. 23 Abs. 5 S. 3 GG	45
dd) Mögliche weitere Ausnahmen vom Letztentscheidungsrecht	46
ee) Unterschiedliche Mitwirkungsintensität bei einheitlichen europäischen Maßnahmen	48
c) Verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Willensbildung im EUZBLG	49
d) Die Sonderregelung gemäß § 5 Abs. 3 EUZBLG für Vorhaben nach Art. 308 EG	50
aa) Das „Einvernehmen“	50

bb) Die „Zustimmung“	51
5. Die Mitwirkung von Ländervertretern gemäß Art. 23 Abs. 6 GG und § 6 EUZBLG	52
a) Verhandlungsbeteiligung nach § 6 Abs. 1 EUZBLG	52
b) Die Wahrnehmung mitgliedschaftlicher Rechte durch Ländervertreter gemäß Art. 23 Abs. 6 GG	54
aa) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder	55
bb) Ausnahmen von der Pflicht zur Übertragung der mitgliedstaatlichen Rechte	55
cc) Die rechtliche Stellung des Ländervertreters	57
dd) Beschränkung der Rechtsausübung durch Art. 23 Abs. 6 S. 2 GG	57
6. Die Europakammer des Bundesrates	59
II. Ländermitwirkung bei der Rechtsumsetzung	61
1. Bundeskompetenz	62
a) Herleitung aus Gemeinschaftsrecht	62
b) Herleitung aus Art. 23 GG	62
c) Herleitung aus Art. 73 und 74 GG	63
d) Herleitung aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG oder Art. 32 Abs. 1 GG	65
e) Herleitung aus den Rechtsinstituten der Kompetenz „kraft Sachzusammenhang“ oder „kraft Natur der Sache“	65
2. Länderkompetenz	66
3. Art. 70 ff. GG analog	67
III. Zusammenfassung	67
C. Die Ländermitwirkung an der Rechtssetzung in der Praxis	70
I. Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG	71
1. Die Problematik der Beitrittsverträge	72
a) Ratifikation der Beitrittsverträge mit Schweden, Norwegen, Finnland und Österreich	72
b) Ratifikation der Beitrittsverträge im Rahmen der sog. Osterweiterung der Europäischen Union	74
2. Gesetz zum Eigenmittelbeschluss	76
3. Vertrag von Nizza	79
4. Bewertung	81
II. Unterrichtung des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG	82
1. Umfang der Unterrichtung	82
2. Zeitpunkt der Unterrichtung	85

III. Beteiligung gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 1 GG	86
IV. Beteiligung von Ländervertretern gemäß § 6 Abs. 1 EUZBLG.....	88
V. Qualifizierte Mitwirkung nach Art. 23 Abs. 5 S. 2, Abs. 6 GG.....	90
1. Die innerstaatliche Seite: Auslöser der Meinungsverschiedenheiten und Konfliktlösung	92
a) Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 2 Var. 1 GG	92
aa) Die Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit dem „Aktionsplan 2004–2006“	92
bb) Pragmatische Vorgehensweise als Regelfall.....	94
b) Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 5 S. 2 Var. 2 und 3 GG	96
aa) Die Meinungsverschiedenheiten im Zusammenhang mit dem Richtlinienvorschlag über den Prospekt beim Wertpapierhandel.	96
bb) Pragmatische Vorgehensweise als Regelfall.....	98
c) Letztentscheidungsrecht des Bundesrates	99
aa) Der Ablauf der Beratungen zur Plan-UVP-Richtlinie	100
bb) Probleme im Zusammenhang mit den Beratungen der Plan- UVP-Richtlinie.....	102
d) Das Einvernehmen des Bundesrates gemäß § 5 Abs. 3 EUZBLG	104
e) Verhandlungsführung durch einen Ländervertreter gemäß Art. 23 Abs. 6 GG	106
aa) Auslöser für Meinungsverschiedenheiten.....	106
bb) Konfliktlösungsmechanismus.....	108
f) Art. 23 GG und das Lindauer Abkommen	110
g) Zwischenergebnis	113
2. Die europäische Seite: die integrationspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland	114
a) Die Besonderheiten des europäischen Gesetzgebungsverfahrens	115
b) Integrationspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands im Lichte der Besonderheiten des europäischen Gesetzgebungsverfahrens.....	118
aa) Grundsätzliche Bedenken.....	118
bb) Gefahren des Letztentscheidungsrechts des Bundesrates	119
cc) Gefahren der Verhandlungsführung durch einen Länderver- treter	123
dd) Gefahren der Anwendung des Lindauer Abkommens	128
c) Zwischenergebnis	128
3. Zukunftstauglichkeit der qualifizierten Mitwirkung des Bundesrates.....	129

4. Bedenken gegen die Nichtbeachtung verfassungsrechtlicher Verfahrensvorschriften.....	131
a) Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip	132
b) Problematik informaler Absprachen	134
5. Zwischenergebnis.....	135
VI. Zusammenfassung	135
D. Die Ländermitwirkung bei der Rechtsumsetzung in der Praxis.....	137
I. Die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht	138
1. Die Entwicklung in den Mitgliedstaaten	138
2. Die Entwicklung in Deutschland.....	140
II. Bereiche mit Umsetzungsproblemen	144
1. Die Umsetzungsquoten in den einzelnen Teilbereichen.....	144
2. Sachliche Inkongruenz von umsetzungsbedürftigen Gemeinschaftsrechtsakten und innerstaatlicher Kompetenzverteilung.....	146
3. Innerstaatliche Gesetzgebungskompetenz für nicht fristgerecht umgesetzte Richtlinien	148
4. Durch die föderale Struktur bedingte Probleme	149
a) Probleme der kompetenzrechtlichen Einordnung von umsetzungsbedürftigen Gemeinschaftsrechtsakten.....	150
b) Probleme bei der Beurteilung der Zulässigkeit bundesgesetzlicher Regelungen	153
aa) Konsequenzen aus dem Altenpflegegesetzurteil und dem Juniorprofessururteil des Bundesverfassungsgerichts	155
(1) Die Verfassungsänderung des Jahres 1994	155
(a) Die Änderungen des Art. 72 Abs. 2 GG.....	155
(b) Die Änderungen des Art. 75 GG.....	157
(2) Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts.....	157
bb) Ausblick: weitere Verzögerungen im Umsetzungsprozess	160
c) Verzögerungen bei der Umsetzung durch die Zweistufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens.....	161
aa) Die Umsetzung der FFH-Richtlinie.....	162
bb) Die Umsetzung der UVP-Richtlinie	165
cc) Auswirkungen der Zweistufigkeit.....	168
d) Skepsis gegenüber dem Gemeinschaftsrecht.....	169
III. Zusammenfassung und Bewertung.....	173
E. Verbesserungsvorschläge im Bereich der Rechtssetzung	175

I.	Art. 23 Abs. 1 S. 2 und 3 GG	175
1.	Problemlage	175
2.	Lösungsansatz	176
II.	Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG	178
1.	Gewährleistung rechtzeitiger und umfassender Information	178
2.	Selektion der Informationen	179
III.	Art. 23 Abs. 5 GG	180
1.	Problemlage	180
2.	Lösungsansatz	181
a)	Keine Bindung an Stellungnahme	182
b)	Schaffung eines permanenten Gremiums	182
c)	Kontrolle der Verhandlungsführung	183
d)	Zusammensetzung des ständigen Gremiums	184
aa)	Gemeinsames Gremium von Bundestag und Bundesrat	184
bb)	Gremium auf Regierungsebene	186
cc)	Gremium aus Beauftragten der Landesregierungen	186
IV.	§ 5 Abs. 3 EUZBLG	188
1.	Problemlage	188
2.	Lösungsansatz	188
V.	Art. 23 Abs. 6 GG	189
1.	Problemlage	189
2.	Lösungsansatz	190
VI.	Art. 23 GG und das Lindauer Abkommen	191
1.	Problemlage	191
2.	Lösungsansatz	191
VII.	Zusammenfassung	191
F.	Vorschläge zur Verbesserung der Richtlinienumsetzung	194
I.	Änderung der Gesetzgebungskompetenzen	194
1.	Spezielle Regelungen	194
a)	Öffnungsklausel für den Bund im Bereich der Rahmengesetz- gebung	194
aa)	Erlass bzw. Anpassung von Landesrecht durch den Bund	195
bb)	Unmittelbare Wirkung von Richtlinien	196
b)	Übertragung der Rahmenkompetenz in die konkurrierende Gesetz- gebung	201
c)	Enge Auslegung von Art. 75 Abs. 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG	201

d)	Direkte Einwirkung des EG-Rechts – Interpretationslösung	202
e)	Zwischenergebnis	203
2.	Generelle Lösungsansätze	204
a)	Freiwillige Übertragung der Gesetzgebung auf den Bund	204
b)	Auffanggesetzgebung des Bundes.....	205
c)	Richtlinienumsetzungsgesetzgebung des Bundes	206
aa)	Möglicher Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip	207
bb)	Auslegung im Sinne der Staatszielbestimmung der Verwirklichung eines vereinten Europas	208
d)	Richtliniengesetzgebung des Bundes mit Gestaltungsrecht der Länder	209
e)	Richtliniengesetzgebung des Bundes mit Zugriffsrecht der Länder...	210
f)	Zwischenergebnis	211
II.	Zwangs- und Druckmittel des Bundes.....	211
1.	Einsatz von Bundeszwang.....	212
a)	Die Bundespflichten aus dem Grundgesetz.....	212
aa)	Herleitung der Umsetzungsverpflichtung aus Gemeinschaftsrecht.....	213
bb)	Herleitung der Umsetzungsverpflichtung aus dem Grundgesetz	214
(1)	Das Prinzip der Bundestreue	215
(2)	Umsetzungsverpflichtung aus dem Prinzip der Bundestreue.....	215
b)	Nichterfüllung der Bundespflicht.....	217
c)	Das Verfahren des Art. 37 GG.....	217
aa)	Zeitpunkt des Einsatzes von Bundeszwang	217
bb)	Ermessensentscheidung des Bundes.....	218
cc)	Zustimmung des Bundesrates	219
d)	Die Maßnahmen des Art. 37 GG.....	220
e)	Bewertung	221
2.	Bund-Länder-Streit	222
a)	Zulässigkeitsvoraussetzungen	222
b)	Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	224
aa)	Fehlende Vollstreckungsmöglichkeiten.....	224
bb)	Lange Verfahrensdauer.....	226
3.	Haftung der Bundesländer.....	226
a)	Passivlegitimation bei gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsansprüchen	227

aa) Bestimmung des Schuldners nach Gemeinschaftsrecht	227
bb) Bestimmung des Schuldners nach nationalem Staatshaftungsrecht.....	228
cc) Bundesländer als Schuldner gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsansprüche	230
b) Verhängung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen.....	231
c) Regressansprüche des Bundes gegen die Länder	231
aa) Art. 104a Abs. 5 S. 1 Var. 2 GG.....	232
(1) Art. 104a Abs. 5 S. 1 Var. 2 GG als unmittelbare Anspruchsgrundlage.....	232
(2) „Verwaltung“ im Sinne von Art. 104a Abs. 5 S. 1 Var. 2 GG.....	233
bb) Analoge Anwendung von Art. 104a Abs. 5 S. 1 Var. 2 GG.....	234
cc) Bundestreue.....	235
dd) Amtshaftung, Art. 34 S. 1 GG i.V.m. § 839 BGB	235
ee) Rückgriffsansprüche des Bundes gemäß § 426 Abs. 1 BGB und § 426 Abs. 2 BGB i.V.m. Art. 34 GG, § 839 BGB	236
ff) Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag.....	237
(1) Zahlung des Zwangsgeldes als auch fremdes Geschäft	237
(2) Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Staatshaftungsansprüche	238
gg) Allgemeiner öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch	238
d) Zusammenfassung und Bewertung	239
III. Zusammenfassung	241
G. Der europäische Verfassungsvertrag aus Sicht der Länder	243
I. Subsidiaritätsprinzip und Frühwarnmechanismus	245
1. Das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle	245
a) Informations- und Stellungnahmerecht.....	245
aa) Der Bundesrat als zweite Kammer im Sinne des Subsidiaritätsprotokolls.....	246
bb) Fehlender europarechtlicher Anspruch regionaler Parlamente ..	247
cc) Konsequenzen einer Stellungnahme.....	248
b) Richterliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips	249
aa) Die Klageberechtigten	250
bb) Rechtsanspruch nationaler Parlamente auf Klageübermittlung ..	251
2. Bewertung des neugeschaffenen Frühwarnmechanismus.....	252
a) Das Stellungnahmerecht	252

b) Die Subsidiaritätsklage	254
II. Der Ausschuss der Regionen	255
1. Stellung und Aufgaben des Ausschusses der Regionen	255
a) Beratende Aufgabe	256
b) Heterogenität der Mitglieder	258
2. Die Stellung des Ausschusses der Regionen nach der europäischen Verfassung	260
a) Die Änderungen durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa	260
b) Bewertung der Änderungen durch die europäische Verfassung	262
III. Kompetenzverteilung	262
1. Reformauftrag an den Konvent	262
2. Reform der Kompetenzordnung durch den Verfassungsvertrag	263
a) Keine wesentlichen Änderungen der materiellen Kompetenz- verteilung	263
b) Abgrenzung der Kompetenzen	265
aa) Einführung verschiedener Kompetenzkategorien	266
bb) Beibehaltung der Flexibilitätsklausel	268
(1) Vereinbarkeit der Flexibilitätsklausel mit dem Ziel einer besseren Abgrenzung der Kompetenzen	268
(2) Ausgestaltung der Flexibilitätsklausel	270
cc) Klarere Gestaltung der Kompetenzregeln	271
3. Bewertung der neugeschaffenen Kompetenzordnung	272
IV. Achtung der regionalen Selbstverwaltung	273
V. Konventsverfahren	274
VI. Bewertung	275
H. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	277
I. Europäische Rechtssetzung	277
II. Rechtsumsetzung	280
III. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa	282
I. Ausblick	284
Literaturverzeichnis	288
Sachregister	320

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die EU-weite Entwicklung der Umsetzungsquote.....	139
Tabelle 2: Entwicklung der EU-weiten und der deutschen Umsetzungsquote.....	140
Tabelle 3: Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen.....	143
Tabelle 4: Bereiche mit besonders großen Umsetzungsproblemen.....	145

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen
a.F.	alter Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchVöR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BLV	Bund-Länder-Vereinbarung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BremVerf.	Bremische Verfassung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-VG	Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz
BWGG	Die Gemeinde
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christliche Demokratische Union
CMLR	Common market law reports
CSU	Christlich Soziale Union
dens.	denselben
ders.	derselbe

d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEAG	Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EG/EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELR	European law review
EMK	Europaministerkonferenz
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EurUP	Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
E&W	Zeitschrift Erziehung und Wissenschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freiheitlich Demokratische Partei
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz

GO BR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
Habil.	Habilitationsschrift
Hrsg.	Herausgeber
Hs	Halbsatz
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
JbUTR	Jahrbuch für Umwelt- und Technikrecht
JÖR	Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KOM	Dokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
KSTA	Kölner Stadt-Anzeiger
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Satz oder Seite
Slg.	Sammlung
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt(e/r)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StuGr	Städte- und Gemeinderat
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
UPR	Umwelt- und Planungsrecht

Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WHI	Walter Hallstein-Institut
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZFSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch
ZfSoz.	Zeitschrift für Soziologie
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zugl.	zugleich

Im Übrigen wird verwiesen auf:

Kirchner, Hildebert (Begr.)/*Butz*, Cornelia (Bearb.), Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Auflage, Berlin 2003.

„Der deutsche Föderalist muss sich langsam darüber klar werden: Integration auf europäischer Ebene und Eigenstaatlichkeit der deutschen Länder sind unvereinbar.“

*Heinz Wagner*¹

„Europäisierung und Vergemeinschaftung dürfen nicht blindlings mit monopolisierendem Zentralismus gleichgesetzt werden. Die Demokratie hat ihre Wurzeln an der Basis – in der Bundesrepublik wie in den anderen Ländern der Gemeinschaft.“

*Christian Tomuschat*²

A. Einleitung

Die Europäische Union weist hinsichtlich der internen Struktur ihrer Mitgliedstaaten eine große Pluralität auf. Die Untergliederung der einzelnen Mitgliedstaaten in Länder eines Bundesstaates, autonome Regionen eines dezentralen Einheitsstaates oder bloße Verwaltungseinheiten ist äußerst inhomogen.³ Gravierende Unterschiede bestehen vor allem in Bezug auf den verfassungsrechtlichen Status der jeweiligen nachgeordneten Gebietskörperschaften, ihre Kompetenzausstattung und ihre Mitwirkungsbefugnisse auf gesamtstaatlicher Ebene, aber auch hinsichtlich außerrechtlicher Determinanten wie etwa Größe⁴, Wirtschaftskraft und Bevölkerungsdichte.⁵ Diese Heterogenität der Handlungsebenen wurde durch den Beitritt weiterer europäischer Staaten im Mai 2004 grundsätzlich verstärkt.

¹ *Wagner*, Grundbegriffe, S. 219.

² *Tomuschat*, Bundesstaats- und Integrationsprinzip, S. 43.

³ *Schladebach*, LKV 2005, 95 (95); *Döring*, Fundament für Europa, S. 206; *Schindler*, VBIBW 2003, 339 (342); *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 24; *Kottmann*, ELR 26 (2001), 159 (160); *Hrbek*, Regionen in Europa, S. 16 ff.

⁴ Siehe dazu die Übersicht bei *Döring*, Fundament für Europa, S. 206.

⁵ Vgl. dazu die einzelnen Länderberichte in *Färber/Forsyth*, The Regions, S. 59 ff. und *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 24; *Nass*, Regionen aus Sicht von Rat und Kommission, S. 203 f.; *Hrbek/Weyand*, Europa der Regionen, S. 28 ff.; *Engel*, Regionen in der EG, S. 15 ff.

Mit Österreich⁶ und Belgien⁷ ist die Bundesrepublik Deutschland als föderativ strukturierter Staat, der alle wesentlichen Merkmale eines klassischen Bundesstaates aufweist⁸, unter den EU-Mitgliedstaaten in der Minderheit.⁹ Zudem betrachtet die Europäische Union sie als Einheit, ignoriert also ihre Untergliederung in Länder eines Bundesstaates. Die Bundesländer haben keinen europarechtlichen Status, sondern erscheinen als bloße Untergliederungen der Bundesrepublik, vergleichbar den Regionen anderer Mitgliedstaaten ohne Gesetzgebungskompetenzen.¹⁰ *H. P. Ipsen* hat dafür in Bezug auf die damalige EWG den sehr einprägsamen Terminus der „Landesblindheit“ der Gemeinschaften und ihrer Organe geprägt.¹¹ Umgekehrt greifen Maßnahmen der Europäischen Union aber sehr wohl in die Interessen- und Kompetenzbereiche der Bundesländer ein. Angeführt sei hier die fortlaufende Vergemeinschaftung der Landeskompetenzen, also die zunehmende Überlagerung von Zuständigkeiten der Länder durch Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft.¹²

Daraus ergeben sich für Deutschland drei miteinander verbundene Probleme: Zum einen handelt es sich dabei um die Auswirkungen des Integrationsprozesses der Europäischen Union auf das föderale Gefüge der Bundesrepublik. Hieraus resultiert die Frage, inwieweit bei fortschreitender Entwicklung der Union die Qualität der Bundesländer als staatliche Gebilde, die sich durch einen eigen-

⁶ Zur Staatsstruktur Österreichs vgl. *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, S. 86 ff.; *Zwicker*, Als Bundesstaat in der Europäischen Union, S. 53 ff.

⁷ Belgien hat sich seit 1970 durch mehrere Staatsreformen bis 1993 zu einem Bundesstaat entwickelt. Vgl. dazu *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, S. 157 ff.; *Delmartino*, Belgium after the fourth state reform, S. 117 ff.

⁸ Als solche gelten die Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Bund und Ländern, die Mitbestimmung der Länder an der Ausübung der Zentralgewalt, die Verfassungsautonomie der Länder und eine föderalistische Finanzordnung. Vgl. *H. Maurer*, Staatsrecht I, § 10, Rn. 1 ff.; *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 24, Fn. 95; *Pernthaler*, Staats- und Verfassungslehre, S. 291 ff.; *Polaschek*, Föderalismus als Strukturprinzip, S. 10.

⁹ *Obermüller*, in: von der Groeben/Schwarze, Vorbem. zu den Artikeln 263 bis 265 EG, Rn. 5; *Kilper/Lhotta*, Föderalismus, S. 208. In zwei dezentralisierten Einheitsstaaten hat allerdings der Föderalismus in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend an Boden gewonnen: Spanien, das sich nunmehr aus 17 autonomen Gemeinschaften zusammensetzt, und Italien mit seinen 20 Regionen, von denen fünf über eine weit reichende Autonomie mit Sonderstatut verfügen. Vgl. *López Guerra*, Regions and Nationalities in Spain, S. 145 ff.; *Chiner*, Landesbericht Spanien, S. 167 ff. sowie *Onida*, Landesbericht Italien, S. 239 ff.

¹⁰ *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 31; *Rudolf*, Europäische Einigung, S. 265; *ders.*, FS Karl Josef Partsch, S. 357 f.; *ders.*, FS Hans-Jürgen Schlochauer, S. 117 ff.; *H. P. Ipsen*, FS Walter Hallstein, S. 256.

¹¹ *H. P. Ipsen*, FS Walter Hallstein, S. 256.

¹² *Ranacher*, Funktion des Bundes, S. 33; *Kottmann*, ELR 26 (2001), 159 (161). Ausführlich zu den Kompetenzverlusten der Bundesländer *D. O. Reich*, EuGRZ 2001, S. 1 ff.; *Donoth*, Bundesstaatliche Ordnung und Verwirklichung der Europäischen Union, S. 40 ff.; *Tomuschat*, Bundesstaats- und Integrationsprinzip, S. 28 ff.

ständigen politischen Gestaltungsspielraum auf der Grundlage von verfassungsrechtlich verankerten Kompetenzen auszeichnen, bewahrt werden kann.¹³ Zu dieser Frage nach dem Schicksal des Föderalismus im Prozess der europäischen Integration existiert mittlerweile eine kaum noch zu übersehende Literatur.¹⁴

Zum anderen ist die Organisation des innerstaatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in EU-Angelegenheiten problematisch. Insofern stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Länder an diesen Entscheidungen mitwirken sollen.¹⁵ Seit Bestehen der Europäischen Gemeinschaften haben sich die Bundesländer um förmliche Anerkennung und rechtliche Gewährleistung ihres Anspruchs auf Mitwirkung bei der innerstaatlichen Behandlung von EU-Angelegenheiten wie auch auf Beteiligung auf der europäischen Ebene bemüht. Hintergrund war die Vorstellung, die Kompetenzverluste durch die Institutionalisierung von Mitwirkungs- und Partizipationsrechten zu kompensieren.¹⁶ So wurden bereits während des Ratifizierungsverfahrens für den Montanunion-Vertrag¹⁷ im Jahre 1951 seitens der Länder gesetzlich verankerte Mitwirkungsrechte bei der Willensbildung des Bundes in europäischen Angelegenheiten gefordert.¹⁸ Zunächst war die Bundesregierung jedoch nicht bereit, ihr integrationspolitisches Handeln in den Institutionen der Gemeinschaften an die Zustimmung des Bundesrates zu binden, obschon sie für die Anliegen der Bundesländer Verständnis gezeigt hat.¹⁹

Parallel zur Dynamisierung der europäischen Integration wurden den Ländern seitens der Bundesregierung aber zunehmend Rechte zugestanden.²⁰ Es entwickelten sich vielfältige Formen der Beteiligungsmöglichkeit der Länder.²¹

¹³ *Ossenbühl*, Föderalismus in Deutschland, S. 146; *Hrbek/Thaysen*, Deutsche Länder, S. 9.

¹⁴ Vgl. dazu m.w.N. *D. O. Reich*, EuGRZ 2001, S. 1 ff.; *Becker*, Länder und Landtage, S. 25 ff.; *Frowein*, Europäische Einigung, S. 285 ff.; *Haas*, DÖV 1988, S. 613 ff.; *Borchmann*, AöR 112 (1987), S. 586 ff.; *Ress*, EuGRZ 1986, S. 549 ff.; *Schröder*, JÖR 35 (1986), S. 83 ff.

¹⁵ *Hrbek/Thaysen*, Deutsche Länder, S. 9.

¹⁶ *Calliess*, Innerstaatliche Mitwirkungsrechte, S. 13.

¹⁷ Gesetz betreffend den Vertrag v. 18.04.1951 über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, BGBl. II 1952, S. 445.

¹⁸ Vgl. dazu *Zwicker*, Als Bundesstaat in der Europäischen Union, S. 79; *Schweizer/Brunner*, Mitwirkung der Länder an EU-Vorhaben, S. 21; *Morawitz/Kaiser*, Zusammenarbeit, S. 45; *Neßler*, EuR 1994, 216 (218); *Hrbek*, Länder im EG-Entscheidungsprozess, S. 18; *Jaspert*, Aus Politik und Zeitgeschichte B12/1982, 17 (18 f.).

¹⁹ *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, S. 239; *Kalbfleisch-Kottsieper*, Jahrbuch des Föderalismus 2001, 168 (175 f.); *Hrbek/Thaysen*, Deutsche Länder, S. 9.

²⁰ *Tauras*, Mitwirkung der Regionen, S. 51.

²¹ Dazu ausführlich B I. Vgl. auch *Pahl*, Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen, S. 239 ff.; *Halfmann*, Europäische Integration, S. 26 ff.; *Oberländer*, Aufgabenwahrnehmung durch Vertreter der Länder, S. 21 ff.; *Müller-Terpitz*, Willensbildungsprozeß, S. 51 ff.; *Lang*, Mitwirkungsrechte, S. 30 ff.; *Meißner*, Kompetenzkompensation,