Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 41

Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung

Von

Katharina Heckel

Duncker & Humblot · Berlin

KATHARINA HECKEL

Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Herausgegeben von

Wolfgang Graf Vitzthum

in Gemeinschaft mit

Martin Heckel, Karl-Hermann Kästner
Ferdinand Kirchhof, Hans von Mangoldt
Thomas Oppermann, Günter Püttner
Michael Ronellenfitsch

sämtlich in Tübingen

Band 41

Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung

Von

Katharina Heckel

Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Heckel, Katharina:
Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung / von Katharina Heckel. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998
(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 41)
Zugl.: München, Univ., Diss., 1997
ISBN 3-428-09320-8

Alle Rechte vorbehalten
© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: W. März, Tübingen
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-6061
ISBN 3-428-09320-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1997 von der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Der Text war im Februar 1997 abgeschlossen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Peter Badura*, für seine vielfältige Förderung, hilfreiche Betreuung und für die zügige Abwicklung des Promotionsverfahrens. Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Dr. *Udo Di Fabio* für Kritik und Anregungen im Rahmen seines eingehenden Zweitgutachtens.

Für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe meiner Heimatuniversität – die „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht" –, die mir eine besondere Ehre und Freude ist, danke ich Herrn Prof. Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum* herzlich. Für seine technische Hilfe bei der Erstellung der Druckfassung bin ich Herrn Dr. *Wolfgang März* sehr verbunden.

Dankbar erwähnen möchte ich schließlich meine Eltern, die mich beide stets in vielfacher Weise unterstützt haben.

Neubrandenburg, im Herbst 1997 *Katharina Heckel*

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 11

A. Der Föderalismus im Spannungsfeld zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten 17

I. Die Erforderlichkeit einer europäischen Integration 19

II. Die Entwicklung der europäischen Staatenverbindung vor Maastricht . . . 27

III. Der Maastrichter Vertrag 28

1. Die Vertiefung der Integration durch den Maastrichter Vertrag 28

a) Der Kompetenzzuwachs der europäischen Ebene 29

b) Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) 30

c) Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik 32

d) Justiz und Inneres 36

e) Die Sozialpolitik 38

2. Die Wahrung der Staatlichkeit der Mitgliedstaaten und die Berücksichtigung föderaler Strukturen innerhalb der Mitgliedstaaten durch den Vertrag 39

IV. Die Verfassungsstruktur Europas seit der Gründung der Europäischen Union 40

1. Staatenähnliche Elemente 40

a) Die Kompetenzfülle der europäischen Hoheitsgewalt 40

b) Die Selbständigkeit der Gemeinschaftsorgane 41

aa) Die Europäische Kommission 41

bb) Das Europäische Parlament 43

cc) Der Europäische Gerichtshof 43

dd) Der Ministerrat 45

ee) Die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane auf gemeinsame europäische Belange und die wechselseitige Verflechtung und Kooperation auf nationaler und übernationaler Ebene 50

ff) Die künftige Europäische Zentralbank 51

c) Die finanzielle Selbständigkeit der Europäischen Gemeinschaft . . . 52
d) Rechtsetzungsgewalt und Gemeinschaftsrechtsordnung 55
e) Der Rechtsschutz 63
f) Dauerhaftigkeit, Unvollendetheit und politische Finalität der Europäischen Union 65
2. Nichtstaatliche Momente 66
a) Gebietshoheit 67
b) Personalhoheit und Unionsbürgerschaft 67
c) Hoheitsgewalt 70
3. Die Souveränitätsfrage 75
4. Sind die Mitgliedstaaten noch die Herren der Verträge? 87
5. Die Rechtsnatur der Europäischen Union 89

V. Die Kritik an Umfang und Geschwindigkeit dieser Vergemeinschaftung . 96
1. Zentralismus, Bürgerferne und Unkontrollierbarkeit des EU-Machtapparates 98
2. Das Problem des Demokratiedefizits 101
3. Der Exekutivföderalismus 117
4. Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit 118

VI. Die föderative Gestalt der Europäischen Union und föderalistische Grenzen ihrer weiteren Verdichtung 120
1. Die gegenwärtige föderative Struktur der Europäischen Union 120
2. Gemeinschaftsrechtliche Grenzen einer europäischen Integration 122
3. Verfassungsrechtliche Schranken der künftigen Entwicklung 124
a) Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG 124
b) Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG 135

VII. Die künftige Entwicklung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten – Gefahren und Chancen für den Föderalismus als überstaatliches und nationales Strukturprinzip 138
1. Ziele und Perspektiven der europäischen Einigung und des Föderalismus 138
2. Die Verstärkung der rechtlichen Absicherung der Nationalstaaten 154
a) Das Subsidiaritätsprinzip 154
b) Die Erstellung eines Kompetenzkataloges 161

B. Bundesländer und europäische Integration 164

I. Die Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene, ihre Auswirkungen auf das innerstaatliche Verfassungsgefüge und die „Regelungswut" der Gemeinschaftsorgane 165

1. Die Erforderlichkeit gliedstaatlicher Kompetenzverlagerungen 165

2. Die innerstaatlichen Auswirkungen der Kompetenzverschiebung 167

3. Die „Regelungswut" der Gemeinschaftsorgane 170

II. Die Ausgangssituation der Bundesländer 172

1. Gemeinschaftsrecht und Bundesländer 173

2. Die Verbandskompetenz in europäischen Angelegenheiten nach dem Grundgesetz 175

3. Die Organkompetenz in europäischen Angelegenheiten 178

4. Der Rechtsschutz der Bundesländer durch den EuGH 181

5. Die rechtliche Absicherung der Bundesländer durch Art. 79 Abs. 3 GG . . 182

6. Die Bedeutung der Ausführungskompetenzen für die Kompensationsfrage 184

III. Das Verhalten der Bundesländer und die bisherigen Regelungen 185

1. Die erste Zeit nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaften . 185

2. Art. 2 EEAG und die Folgezeit 189

3. Der Maastrichter Vertrag und die mit ihm einhergehenden Verfassungsänderungen 192

IV. Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes 194

1. Inhalt und Funktionen der Norm 194

2. Die neuen Parallelen zum Föderalismus der Bismarckschen Reichsverfassung 196

3. Funktionswandel des Bundesrates – zum Koordinierungsorgan der Landespolitik in europäischen Angelegenheiten 198

4. Die Auswirkungen auf Landtage und Landesregierungen 202

5. Die Verschiebungen im Verhältnis des Bundesrates zum Bundestag . . 205

a) Das Vertragsgesetz als Zustimmungsgesetz, Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG 205

b) Die neuen Gestaltungsformen der Mitwirkung von Bundesrat und Bundestag bei der Willensbildung des Bundes 206

6. Die Verschiebungen im Verhältnis des Bundesrates zur Bundesregierung 209

a) Der erweiterte Einfluß der Stellungnahmen des Bundesrates auf die Europapolitik 209

b) Die Bedeutung des Ländervertreters für die Organkompetenz der Bundesregierung 212

c) Das erweiterte Zustimmungsrecht des Bundesrates bei der Intensivierung und Erweiterung des vereinten Europa 215

7. Art. 23 GG und die unmittelbaren Kontakte der Länder zur Union . . 215

V. Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips und eines Kompetenzkataloges für die deutschen Bundesländer 217

VI. Europa der Regionen 221

Literaturverzeichnis 231

Sachverzeichnis 241

Einleitung

Das Zusammenwachsen Europas in den Formen der Europäischen Gemeinschaften und nunmehr auch der – durch den Maastrichter Vertrag gegründeten – Europäischen Union ist von einer starken Dynamik gezeichnet. Die europäische Staatenverbindung war zwar ursprünglich in erster Linie als Wirtschaftsgemeinschaft konzipiert. Ihre Rechtsordnung trägt daher betont nüchterne, juristische Züge. Auch ist das Pathos des europäischen Aufbruchs nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in vielen Staaten verebbt. Gleichwohl hat das Fortschreiten der europäischen Integration zu einem neuen Europa aus mannigfachen Gründen nicht nachgelassen. Die Europäische Union stützt sich in ihrer gegenwärtigen Gestalt auf ein umfangreiches Netz vertraglicher Grundlagen, ein stattliches Instrumentarium europäischer Behörden und deren vielfältige allgemeine und spezielle Rechtsakte, die die Funktionen der europäischen Staaten und das Leben der Gesellschaft in ihnen immer intensiver regeln und bedingen.

Hinter diesen technischen Prozessen aber steht bei führenden Politikern ein visionäres, erinnerungsschweres Ziel. Seit dem Großreich der Karolinger – dessen Grenzen durch die Ausweitung der Europäischen Union in den Mittelmeerraum, nach Norden und in den Osten weithin überschritten werden sollen – hat sich die Einheit Europas im vergangenen Jahrtausend zunehmend aufgelöst. Die universale Kaisermacht ist seit der Vernichtung der Staufer vor allem dem Streben der universalen päpstlichen Gewalt nach Weltherrschaft als einer neuen Rechts- und Friedensordnung des Abendlandes unterlegen. Doch auch diese hat ihr Ziel durch das kanonische Recht nicht verwirklichen können; sie hatte dem System der selbständigen europäischen Nationalstaaten zu weichen. Die Nationalstaaten haben ihre Interessen und rechtlichen Beziehungen auf der Grundlage der staatlichen Souveränität durch das seit dem 17. Jahrhundert sich entwickelnde Kriegs- und Friedensvölkerrecht in einen labilen Ausgleich zu bringen versucht, der in den Stürmen der beiden Weltkriege zutiefst erschüttert worden ist. Dies hat das Verlangen nach einer übergreifenden neuen Ordnung hervorgerufen.

Für diese Ordnung soll der Föderalismus die politische Grundlage und das juristische Kernprinzip bilden. Der Föderalismus bietet hier den Vorzug besonderer Elastizität und Entwicklungsoffenheit. Denn er enthält kein starres Modell, sondern birgt verschiedenste Erscheinungsformen mit zahlreichen

Facetten und unterschiedlichen Ausrichtungen in sich. Seine Beweglichkeit ermöglicht Kompromisse, die den jeweiligen historischen Gegebenheiten am stärksten angepaßt sind. Sie gibt Raum für vielfältige Arten föderativer Zusammenschlüsse. Der Föderalismus ist mit einzelnen seiner besonderen Ausformungen nicht gleichzusetzen; so hat er etwa in verschiedenen Ausprägungen des Staatenbundes und des Bundesstaates wie auch in der eigengearteten Struktur der Europäischen Union höchst unterschiedliche Ausgestaltungen gefunden. Den literarischen Versuchen, ihn nach bestimmten Kriterien zu definieren, hat dies seit seiner Entstehungsgeschichte erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Die Ursache liegt in erster Linie in seiner Abhängigkeit von der besonderen historischen Situation und von den Bemühungen und Erfolgen der maßgeblichen politischen Kräfte, die Herausforderungen ihrer Epoche jeweils durch eine besondere, zeitgerechte Form der Staatenverbindung zu meistern. Diese Aufgabe stellt sich für die Gegenwart in doppeltem Sinn:

- Die Überlagerung zweier Föderalismus-Modelle ist das besondere Charakteristikum und zugleich die besondere Schwierigkeit der europäischen Einigung für Deutschland. Dies bildet das zentrale Thema und den Reiz auch der folgenden Untersuchung. Der Föderalismus als das staatliche System des deutschen Bundesstaates wird überlagert, ja in mancher Hinsicht tiefgreifend verformt durch den Föderalismus als überstaatliches System des werdenden Europas der Union. Denn die Union soll nicht zur Auflösung der Staatlichkeit ihrer nationalen Mitgliedstaaten führen; sie hat sich die Respektierung der nationalen Verfassungsordnungen zur Grundvoraussetzung, Grundlage und zum maßgeblichen Normprinzip ihrer eigenen europäischen Verfassung gesetzt. Der nationalstaatliche Föderalismus Deutschlands (wie auch der wenigen anderen europäischen Bundesstaaten) soll durch den Föderalismus der Europäischen Union nicht zerstört – weder aufgezehrt noch ausgezehrt – werden, sondern als Normelement einen tragenden Baustein des europäischen Gebäudes bilden. Wegen dieser Doppelung, d.h. des Ineinandergelagertseins der nationalen und supranationalen Föderalismusstrukturen aber treten auch die typischen Spannungen des Föderalismus in doppelter, ineinander verschränkter Weise auf.

- Der Föderalismus trägt eine Spannung in sich, die in jedem föderativen System zur Geltung kommt und im Zusammenhang mit der europäischen Integration erneut deutlich wird. Föderalistische Strukturen sollen eine dauernde Vereinigung der Gliedstaaten zur Erfüllung bestimmter gemeinsamer Ziele herstellen, die dauernde gemeinsame Erfüllung deren lebensnotwendiger Interessen sichern und dafür in festen Formen ihre dauernde Integration gewährleisten. Und sie sollen andererseits die eigene Existenz, Eigenart und Selbstbestimmung ihrer Glieder als selbständiger Staaten politisch ermöglichen und verfassungsrechtlich gewährleisten. Die einzelnen

Staaten können auf diese Weise in föderalistischen Verbindungen ihre historisch-politische Identität grundsätzlich behalten. Die Autonomie der Mitgliedstaaten soll somit durch das föderalistische Band einerseits gesichert und gestärkt, andererseits beschränkt und in ein übergeordnetes Ganzes eingebunden werden. Und entsprechend wird die übergeordnete föderale Organisation dadurch gegenüber den Einzelstaaten in ein ambivalentes System der Überordnung und des Geltungsvorrangs ihrer Funktionen und Rechtsakte, aber auch der Angewiesenheit auf die Freiheit, Kooperationsbereitschaft und Bundestreue der Mitglieder gebracht. So ist die gegenseitige Ausrichtung aufeinander für die Gemeinschaft wie für ihre Glieder ein fundamentales Charakteristikum des föderalistischen Systems. Diese Spannung zwischen Freiheitssicherung und Freiheitsbegrenzung der Gliedstaaten ist dem Wesen der föderalistischen Systeme immanent. Der Föderalismus vereint als Prinzip staatlicher und überstaatlicher Gemeinschaftsbildung empfindliche Formen der politischen Kultur in sich, die das notwendige Maß an Unterordnung und Freiheitsbegrenzung auf die Einsicht und den Integrationswillen der Mitglieder gründen; diese unterscheiden sich deshalb in ihrer Angewiesenheit und Förderung von Freiheit und Freiwilligkeit wesensmäßig tief von anderen, rigorosen Herrschaftsformen des Staats- wie des Völkerrechts. Eine solche Spannung zwischen Autonomie und Einordnung der Glieder sucht den Ausgleich zwischen den polaren Bedürfnissen nach Sicherung von Einheit und Vielheit durch ein komplexes politisches System. Der Föderalismus eignet sich deshalb dafür, die Vielfalt in der Einheit zu ermöglichen. Das Bedürfnis nach beidem ist das Kennzeichen einer entwickelten, ausdifferenzierten Kultur in den Feldern der Politik, des Geisteslebens, der Wirtschaft und der sozialen Strukturen.

Die innere Grundspannung jedes föderativen Gebildes äußert sich in der typischen Wiederkehr bestimmter juristischer Formen: Zur Sicherung der Eigenexistenz und Selbstbestimmung der Mitglieder dient eine Reihe von Garantien ihrer Autonomie, die die Glieder vor dem Zugriff und der Vereinnahmung durch das übergeordnete Ganze sichern; ein föderalistisches System ist deshalb auf Normen der Abgrenzung der beiderseitigen Rechtssphären, der Begrenzung und wechselseitigen Achtung der Kompetenzen angewiesen. Da das föderative Ganze aber gerade auch seinen Teilen dienen soll, wie die Teile dem Ganzen zu dienen haben, ist eine scharfe Trennung der Ziele und Funktionen auch in der juristischen Abgrenzung oftmals schwierig und kann zur Verwirrung führen. Viele föderale Organisationen haben sich deshalb zu scharfen Kompetenzabgrenzungen der Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktionen durchgerungen; andere – wie die Europäische Union – begnügen sich eher mit einer finalen Bestimmung der Gemeinschaftsfunktionen ohne eine scharf umrissene gegenständliche Abschichtung von Kompetenzbereichen. Diese juristisch-technischen Schwierigkeiten bei der Sonderung der gemein-