

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-UV-P-Richtlinie	100
bb) Probleme im Zusammenhang mit den Beratungen der Plan- UV-P-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)	Erllass 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) Richtlinienumsetzungsgesetzgebung des Bundes mit Gestaltungsrecht der Länder	209
e) Richtlinienumsetzungsgesetzgebung 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