

stud. iur.

Göttingen, den 19. 11. 2001

Christian Lamm

Stallingslust 20

26605 Aurich

Matrikelnummer: 29815881

7. Semester

**Die innerstaatliche Umsetzung, Ausführung und Durchsetzung des Rechts der
Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland**

Seminararbeit zum Thema:

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten

bei

Dr. Thomas Schmitz

Wintersemester 2001/2002

Literaturverzeichnis

- Birke, Hans-Eberhard
„Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften“
in: Schriften zum öffentlichen Recht, Band 228
Berlin, 1973
(zitiert: Birke, Bundesländer in den EG)
- Blanke, Herman-Josef
„Föderalismus und Integrationsgewalt: die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG“
Berlin, 1991
(zitiert: Blanke, Föderalismus und Integrationsgewalt)
- Bleckmann, Albert
„Mitwirkung der Länder der Bundesrepublik Deutschland in den Europäischen Gemeinschaften“
in: RIW (AWI) 1978, S. 144 - 147
(zitiert: Bleckmann, RIW (AWI) 1978)
- ders.
„Europarecht“
6. Auflage, Köln, 1997
(zitiert: Bleckmann, Europarecht)
- ders.
„Grundgesetz und Völkerrecht“
Berlin, 1975
(zitiert: Bleckmann, GG und VölkerR)
- Büntgen, Wilfried
„Staatsgewalt und Gemeinschaftshoheit bei der innerstaatlichen Durchführung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften durch die

- Mitgliedstaaten”
1. Auflage, Berlin, 1977
(zitiert: Bünten, Staatsgewalt und Gemeinschaftshoheit)
- Bullinger, Martin
„Die Mineralölfornleitungen”
Stuttgart, 1962
(zitiert: Bullinger, Mineralölfornleitungen)
- Constantinesco, Leontin-Jean
„Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, Band I:
Das institutionelle Recht”
1. Auflage, Baden-Baden, 1977
(zitiert: Constantinesco, Das Recht der EG, Bd. I)
- Ehlers, Dirk
„Die Einwirkungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften auf das Verwaltungsrecht”
in: DVBl. 1991, S. 605 - 613
(zitiert: Ehlers, DVBl. 1991)
- ders.
„Die Abhängigkeit des Verwaltungsrechts vom Recht der Europäischen Gemeinschaften und vom Verfassungsrecht”
in: Hans-Uwe Erichsen/Wolfgang Martens (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1992, S. 46 ff.
(zitiert: Ehlers, in: Erichsen/Martens, Allg. VerwR, S. 46 ff)
- Fischer, Hans Georg
„Europarecht”
2. Auflage, München 1997
(zitiert: Fischer, Europarecht)

- Grabitz, Eberhard
„Die Rechtsetzungsbefugnis von Bund und Ländern bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht“
in: AöR 111 (1986), S. 1 - 33
(zitiert: Grabitz, AöR 111)
- Grewe, Wilhelm
„Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik“
in: VVdStRL Bd. 12 (1954), S.129 - 178
(zitiert: Grewe, in VVdStRL Bd. 12)
- Ipsen, Hans Peter
„Als Bundesstaat in der Gemeinschaft“
in: FS Hallstein, S. 248 - 265
Frankfurt a.M., 1966
(zitiert: Ipsen, in: FS Hallstein)
- Isensee, Josef
Kirchhof, Paul
„Handbuch des Staatsrechts“
- Band VII, Heidelberg, 1992
(zitiert: Bearbeiter in HbdStR VII)
- Jarass, Hans D.
„Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts“
München, 1994
(zitiert: Jarass, Grundfragen)
- ders.
Pieroth, Bodo
„Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar“
5. Auflage, München, 2000
(zitiert: Bearbeiter in Jarass/Pieroth, GG)
- Kössinger, Winfried
„Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat: Bund/Länder-Verhältnis und Europäisches Gemeinschaftsrecht“

- Berlin, 1989
(zitiert: Kössinger)
- Lecheler, Helmut
„Einführung in das Europarecht“
München, 2000
(zitiert: Lecheler, Europarecht)
- Magiera, Siegfried
„Die Rechtsakte der EG-Organen“
in: JURA 1989, S. 595 - 606
(zitiert: Magiera, JURA 1989, S. 595 - 606)
- Maunz, Theodor
Dürig, Günter
„Grundgesetz Kommentar“
Band III, Art. 20 a - 53
Stand: März 2001, München
(zitiert: Bearbeiter in Maunz/Dürig, GG)
- Maurer, Hartmut
„Allgemeines Verwaltungsrecht“
13. Auflage, München, 2000
(zitiert: Maurer, VerwR AT)
- Mosler, Hermann
„Kulturabkommen des Bundesstaates - Zur
Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in
auswärtigen Angelegenheiten“
in: ZaöRV Bd. 16 (1955/56), S. 1 - 34
(zitiert: Mosler, ZaöRV, Bd. 16)
- Ophüls, C. F.
„Zwischen Völkerrecht und staatlichem
Recht“
in: Juristen-Jahrbuch 1963/1964, 4. Band, S.
137 - 162
(zitiert: Ophüls, Juristen-Jahrbuch 1963/1964)
- Oppermann, Thomas
„Europarecht“
2. Auflage, München, 1999

- (zitiert: Oppermann, Europarecht)
- Pernice, Ingolf
- „Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?“
in: DVBl. 1993, S. 909 - 924
(zitiert: Pernice, DVBl. 1993)
- Pühs, Wolfgang
- „Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht“
Berlin, 1997
(zitiert: Pühs, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht“)
- Rengeling, Hans - Werner
- „Nationaler Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht: Die Gemeinschaftskompetenzen“
in: EuR 1974, S. 216 - 237
(zitiert: Rengeling, EuR 1974)
- ders.
- „Europäische Normgebung und ihre Umsetzung in nationales Recht“
in: DVBl. 1995, S. 945 - 954
(zitiert: Rengeling, DVBl. 1995)
- Riegel, Reinhard
- „Gliedstaatskompetenzen im Bundesstaat und Europäisches Gemeinschaftsrecht“
in: DVBl. 1979, S. 245 - 251
(zitiert: Riegel, DVBl. 1979)
- Rupp, Hans G.
- „Zum Problem der Bundestreue im Bundesstaat“
in: FG Carlo Schmid, S. 141 - 152
Tübingen, 1962
(zitiert: Rupp, FG Carlo Schmid)

- Scherer, Joachim
Zuleeg, Manfred
- „Verwaltungsgerichtsbarkeit“
in: Michael Schweitzer, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 197 ff. Wien, 1991
(zitiert: Scherer/Zuleeg, in: Schweizer, Europ. VerwR)
- Scheuing, Dieter H.
- „Rechtsprobleme bei der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland“
in: EuR 1985, S. 229 - 265
(zitiert: Scheuing, EuR 1985)
- Schmitz, Paul Otto
- „Die Durchführung des gemeinschaftsrechtlichen Landwirtschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland“
in: Kölner Schriften zum Europarecht, Band 13 (KSE 13), I 3
(zitiert: Schmitz, KSE 13, S. I/3.)
- Schwan, Hartmut- Heinrich
- „Die deutschen Bundesländer im Entscheidungssystem der Europäischen Gemeinschaften“
Berlin, 1982
(zitiert: Schwan)
- Stern, Klaus
- „Staatsrecht I“
2. Auflage, Berlin, 1984
(zitiert: Stern, StaatsR I)
- Suerbaum, Joachim
- „Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts in Deutschland“
Berlin, 1988

(zitiert: Suerbaum, Kompetenzverteilung)

Trüe, Christian

„Auswirkungen der Bundesstaatlichkeit
Deutschlands auf die Umsetzung von EG-
Richtlinien und ihren Vollzug“

in: EuR 1996, S. 179 - 198

1(zitiert: Trüe, EuR 1996)

Wägenbaur, Rolf

„Die Umsetzung von EG-Recht in deutsches
Recht und ihre gesetzgeberische Problematik“

in: ZG 1988, 303 - 318

(zitiert: Wägenbaur, ZG 1988)

Weber, Albrecht

„Rechtsfragen der Durchführung des Gemein-
schaftsrechts in der Bundesrepublik“

1987

(zitiert: Weber, Rechtsfragen GemR)

Zuleeg, Manfred

„Das Recht der Europäischen Gemeinschaften
im innerstaatlichen Bereich“

in: Kölner Schriften zum Europarecht, Band 9
(KSE 9)

Köln, Bonn, München, 1969

(zitiert: Zuleeg, KSE 9)

(3) Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen	11
(4) Zwischenergebnis	12
bb) Kompetenzverteilung gem. Art. 70 ff. GG	12
3. Ergebnis	13
II. Verwaltungsvollzug des EU-Rechts in der BRD	13
1. Gemeinschaftseigener Vollzug	13
2. Mitgliedstaatlicher Vollzug	13
a) Unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug	14
b) Mittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug	14
3. Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des EU-Rechts in der Bundesrepublik Deutschland	14
a) Generelle Kompetenz des Bundes beim Verwaltungsvollzug des EU-Rechts	15
b) Anwendbarkeit des Art. 30 GG	15
aa) Kompetenzverteilung beim mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug	16
bb) Kompetenzverteilung beim unmittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug	16
(1) Generelle Kompetenz des Bundes	17
(2) Generelle Kompetenz der Länder	17
(3) Verwaltungszuständigkeit des Bundes	18
(4) Verwaltungsvollzugzuständigkeiten unmittelbar wirkenden Gemeinschafts- rechts bei nicht bestehender Bundeszuständigkeit	18
(a) Planwidrige Regelungslücke	19
(b) Umfang der analogen Anwendung nach Maßgabe der Interessenlage	19
c) Ergebnis	20
4. Prüfungs- und Verwerfungsrecht beim Verwaltungsvollzug	20
III. Maßnahmen des Bundes gegen nichtausführende Länder	21
1. Bundesaufsicht	22
2. Bundeszwang	23
3. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts	23

IV. Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die deutschen Gerichte 23

E. Fazit 25

A. Einleitung

Geltungskraft und Rang des Europäischen Gemeinschaftsrechts haben sich vor allem bei seiner Durchsetzung gegenüber und in den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu bewähren. Grundlage dafür ist die Pflicht zur Zusammenarbeit nach Art. 10 EGV¹. Die besondere Position, welche der EU/EG kraft des Willens ihrer Gründer im Interesse fortschreitender europäischer Einigung zugewiesen wurde, kann nur dann tatsächlich eingenommen und ausgebaut werden, wenn die Gemeinschaft, die nicht Staat, sondern nur „Rechtsgemeinschaft“ ist, über ein effektives Instrumentarium zur Durchsetzung der Vertragsinhalte verfügt. Vorliegend soll die Durchsetzung und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in der und durch die Bundesrepublik Deutschland dargestellt werden.

B. Arten des Gemeinschaftsrechts

Das EG/EU - Recht ist in primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht zu unterscheiden.

I. Primäres Gemeinschaftsrecht

Das primäre Gemeinschaftsrecht besteht aus den Gründungsverträgen und den sie ändernden und ergänzenden Rechtsakten. Gemeint sind damit die Gründungsverträge EGKSV, E(W)GV und EAGV und deren dazugehörigen Anlagen, Anhänge und Protokolle einschließlich den später ergangenen Änderungen und Ergänzungen dieser Verträge, wie z.B. die Einheitliche Europäische Akte usw. Durch die Vertragsunterzeichnung sind die Gemeinschaften und die Mitgliedstaaten sowie Einzelpersonen Adressaten des vertraglichen Primärrechts geworden. D.h., daß es für sie unmittelbar Rechte und Pflichten erzeugt. Weiterhin werden die Organe der Gemeinschaft aufgrund der Verträge mit Kompetenzen ausgestattet und erhalten zudem Handlungsanweisungen.²

II. Sekundäres Gemeinschaftsrecht

Das sekundäre (auch abgeleitete) Gemeinschaftsrecht ist das von den Organen der Gemeinschaft gesetzte Recht. Durch die Vertragsunterzeichnung der Mitgliedstaaten sind die Organe der Gemeinschaft dazu ermächtigt worden, innerhalb bestimmter Grenzen eigenständig Recht zu setzen, das dann auch in allen Mitgliedstaaten Geltung erlangt. Somit dient das sekundäre Gemeinschaftsrecht der Konkretisierung und Regelung von Einzelfragen in Ergänzung der Gründungsverträge.

¹Neue Numerierung des EGV und des EUV

²vgl. Fischer, Europarecht, § 5 Rn. 1-9

Dazu stehen den Organen der Gemeinschaft die in Art. 249 EGV genannten möglichen Handlungsformen zur Verfügung:

1. Verordnungen, Art. 249 II EGV

Gemäß Art. 249 II EGV, 161 II EAGV sind die Verordnungen (VOen) des Rates und der Kommission diejenigen Rechtsakte, welche allgemeine Geltung haben, in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten. Das bedeutet, daß sie eine unbestimmte Anzahl von Sachverhalten in abstrakt-genereller Weise regelt und somit Rechtsatzqualität hat³. Damit die Verordnung innerstaatlich unmittelbar zur Geltung kommt, bedarf es daher keiner wie immer gearteten gesetzgeberischen Tätigkeit der Mitgliedstaaten in Form eines Anwendungsbefehls oder einer Umwandlung in nationales Recht.⁴

Die „Verbindlichkeit“ der Verordnung bedeutet, daß jeder, der von der Verordnung tatbestandsmäßig erfaßt wird, die Regelungen befolgen muß bzw. sich auf diese berufen kann. Dies können vor allem Einzelpersonen und die Mitgliedstaaten, aber auch die Gemeinschaftsorgane selbst sein.⁵

Durch die „Verbindlichkeit in allen Teilen“ - jede Regelung ist als geltendes Recht zu beachten - grenzt sich die Verordnung von der Richtlinie ab, die nur hinsichtlich ihrer Zielbestimmung verbindlich ist.

2. Richtlinien, Art. 249 III EGV

Die Richtlinie ist neben der Verordnung das wichtigste Handlungsinstrument der Gemeinschaft. Nach Art. 249 III EGV, 161 III EAGV ist die Richtlinie (RL) für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel zur Umsetzung der Richtlinie. Richtlinien enthalten demnach regelmäßig nur allgemeine Zielvorgaben, die durch den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber in geeigneter Form in innerstaatliches Recht umzusetzen sind.

Im Gegensatz zur Verordnung wirkt die Richtlinie in den Mitgliedstaaten nicht unmittelbar, sondern es bedarf eines mitgliedstaatlichen Umsetzungsaktes, damit ihr Inhalt in den Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich wird.

Für die Mitgliedstaaten sind Richtlinien daher in dem Sinne verbindlich, daß sie auf ein bestimmtes Ziel festlegen und verpflichten, den Regelungsinhalt der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Die Richtlinie ist somit als zweistufiger Rechtsakt angelegt, indem sie

³St. Rspr. EuGH, Slg. 1968, 611 (621); 1985, 257 (271)

⁴Vgl. EuGH, Slg. XIX (1973), 981 (Variola)

zunächst an die Mitgliedstaaten gerichtet wird, die sie anschließend in ihr nationales Recht umsetzen. Der Einzelne wird damit grundsätzlich erst durch die Umsetzung der RL in innerstaatliches Recht berechtigt und verpflichtet. Dadurch, daß den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel zur Erreichung der Ziele der Richtlinien überlassen bleibt, haben die Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum, wie sie das Ziel in ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung verwirklichen.⁶

3. Entscheidungen

Neben den mehr allgemein (normativ) wirkenden VOen und RLen stellen Art. 249 IV EGV, 161 IV EAGV, 14 II EGKSV die Entscheidung (E) als denjenigen Rechtsakt des sekundären Gemeinschaftsrechts zur Verfügung, der zur verbindlichen Einzelfallregelung dienen soll. Sie ist in all ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die in den entscheidungserheblichen Bereich fallen. Wesentlich ist, daß die Entscheidung darauf gerichtet ist, Rechtswirkung zu erzeugen, indem sie dem Adressaten Rechte gewährt und Pflichten auferlegt⁷. Die Entscheidung hat individuelle Geltung, d.h., sie bindet wie ein Verwaltungsakt den individuell bezeichneten Adressaten und ist daher - aus innerstaatlicher Sicht - dem Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG vergleichbar.⁸

Im Gegensatz zur generell-abstrakten Verordnung zeichnet sich die Entscheidung durch ihren konkret-individuellen Charakter aus.

Im Unterschied zu Richtlinie können Adressaten einer Entscheidung sowohl die Mitgliedstaaten, als auch natürliche und juristische Personen sein und die Entscheidung ist in allen ihren Teilen verbindlich (Gesamtverbindlichkeit), wohingegen die RL nur hinsichtlich ihrer Zielvorgabe verbindlich ist.

4. Empfehlungen und Stellungnahmen

Neben den zuvor genannten verbindlichen Rechtsakten (VO, RL, E) kennen Art. 249 V EGV, 161 V EAGV, 14 IV EGKSV das nicht verbindliche Rechtsinstrument der Empfehlungen und Stellungnahmen. Sie erzeugen also im Gegensatz zu der VO, RL und E keine rechtlichen Wirkungen für den Adressaten und begründen daher für ihre Empfänger keine Rechte und Pflichten.

Empfehlungen und Stellungnahmen sind ein beliebtes Mittel der Organe der Gemein-

⁵Magiera, JURA 1989, 595, 598

⁶Vgl. Jarass, Grundfragen, S. 52; Lecheler, Europarecht, S. 130, 131; Oppermann, Europarecht, Rn. 547-562

⁷EuGH, Slg. 1963, 496 (511); Magiera, JURA 1989, 595 (601)

⁸Fischer, Europarecht, § 5 Rn. 31

schaft zur Meinungsäußerung und zur politisch-psychologischen Beeinflussung der Mitgliedstaaten in bestimmten Fragen.⁹

C. Die innerstaatliche Umsetzung des Rechts der Europäischen Union

I. Grundlagen der Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts

Das Europäische Gemeinschaftsrecht wird durch die Gemeinschaftsorgane selbst oder durch die Mitgliedstaaten vollzogen. Bei der Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts ist eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen der gemeinschaftseigenen (direkten) Durchführung und der mitgliedstaatlichen (indirekten) Durchführung von Gemeinschaftsrecht zu treffen.¹⁰

Soweit die Gemeinschaftsorgane das Gemeinschaftsrecht selbst vollziehen spricht man von gemeinschaftseigenem (= direkter) Vollzug. Da die Gemeinschaft jedoch nur sehr begrenzte Vollzugsbefugnisse besitzt, ist der mitgliedstaatliche (= indirekter) Vollzug der Regelfall. Für die vorliegende Frage nach der innerstaatlichen Umsetzung von EU-Recht, ist daher nur die indirekte Durchführung von Gemeinschaftsrecht von Belang.

II. Die innerstaatliche (indirekte) Umsetzung von EG-Recht

Entfaltet das Recht der Europäischen Union keine unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten, ist dieses Gemeinschaftsrecht, das in dem geschilderten vorrangigen Sinne einheitlich und unmittelbar anwendbar in den Mitgliedstaaten gilt, von den Mitgliedstaaten durch Normsetzung und Verwaltungsvollzug zu konkretisieren und indirekt durchzuführen. Der indirekten Durchführung des Gemeinschaftsrechts unterliegen neben den Vorschriften des EG-Vertrages nebst anliegender Bestimmungen, das primäre Gemeinschaftsrecht, auch die von den Gemeinschaftsorganen erlassenen Rechtsakte, das sekundäre Gemeinschaftsrecht¹¹.

Die indirekte Durchführung erfolgt auf zwei verschiedenen Ebenen:

1.) Zunächst kann eine Durchführung durch normative Akte des nationalen Rechts erforderlich sein. Das ist bei den Richtlinien besonders deutlich, die die Mitgliedstaaten verpflichten, ihr nationales Recht entsprechend auszugestalten. Insoweit kann man von einer „Ausführung“ des EG-Rechts sprechen, speziell bei Richtlinien von deren „Umsetzung“.¹²

⁹Fischer, Europarecht, § 5 Rn. 33

¹⁰Oppermann, Europarecht, Rn. 636; Fischer, Europarecht, § 7 Rn. 19

¹¹S.o. A.II. „Arten des Gemeinschaftsrechts“

¹²Streinz in HbdStR VII, § 182 Rn. 2; Zuleeg, KSE 9, S. 47 f.

2.) Desweiteren muß das EG-Recht oder das zur Ausführung ergangene Recht im Einzelfall in vollem Umfang angewandt werden. Dies wird im folgenden als Vollzug bzw. Vollzugsakt von EG-Recht bezeichnet.¹³

Ist dabei jedoch die Rede vom „Vollzug des Gemeinschaftsrechts“, so ist dies als Oberbegriff für seine Durchführung gemeint¹⁴.

Sind die Mitgliedstaaten zur Durchführung ermächtigt, so obliegt ihnen auch die Sicherstellung der effektiven Anwendung des Gemeinschaftsrechts innerhalb ihres Hoheitsbereiches. Mit welchen Mitteln und durch welche Organe der Mitgliedstaat dies bewältigt, unterliegt keiner gemeinschaftlichen Regelung, sondern erfolgt durch eine innerstaatliche Zuständigkeitsabgrenzung in dem Mitgliedstaat.¹⁵

Insbesondere Richtlinien verpflichten die Mitgliedstaaten, ihr innerstaatliches Recht durch normative Akte entsprechend auszugestalten, aber auch Verordnungen können einen Akt innerstaatlicher Rechtsetzung erforderlich machen. Dies ist der Fall, wenn die Mitgliedstaaten Durchführungsmaßnahmen aufgrund der VO zu erlassen haben.¹⁶

D. Indirekte Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland

Entfaltet das Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten keine unmittelbare Wirkung muß es zunächst in nationales (hier deutsches) Recht transformiert werden.

Anschließend muß dann ggf. nationales (transformiertes) Recht oder aber auch nichtzutransformierendes Recht von der Verwaltung vollzogen werden. Demzufolge obliegt diese Durchführung je nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die zulässige Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der Legislative oder der Exekutive¹⁷. Der Rechtsschutz gegen solche Vollzugsakte bringt es mit sich, daß auch die nationalen Gerichte Europäisches Recht anzuwenden und zu wahren haben. Damit sind alle drei Staatsgewalten mit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts betraut.¹⁸

¹³Vgl. BVerfGE 37, 271 (283); Jarass, Grundfragen, S. 51

¹⁴Streinz in HbdStR VII, § 182 Rn. 2; Zuleeg, KSE 9, S. 47 f.

¹⁵Ipsen, in: FS Hallstein, S. 248 (256ff); Zuleeg, KSE 9, S. 315; Schmitz, KSE 13 S. I/3. 1 (35)

¹⁶Wägenbaur, ZG 1988, S. 303 (304)

¹⁷H.P. Ipsen, Gemeinschaftsrecht, § 181 Rn. 54, 73

¹⁸Streinz, HbdStR, § 182 Rn. 1, S. 818; Pühs, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 75

I. Normative Transformation des EU-Rechts in der BRD

Durch die Verträge der Europäischen Gemeinschaft wurden Zuständigkeiten auf die Gemeinschaften übertragen, so daß die EG eigene Rechtsetzungskompetenzen besitzt.

Wenn Rechtsakte der EG der rechtsetzenden Durchführung durch die Mitgliedstaaten bedürfen, stellt sich zunächst die Frage, welches Staatsorgan für die Durchführung zuständig ist. Aus der Struktur der Rechtsakte kann dazu eine positive Aussage nicht hergeleitet werden, da sich die Gemeinschaft sich gegenüber dem Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten grundsätzlich kompetenzneutral verhält¹⁹.

1. Kompetenzverteilung für die Gesetzgebung in der BRD

Machen daher Rechtsakte der EG eine legislative Durchführung durch die Mitgliedstaaten erforderlich, so stellt sich aufgrund der föderativen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland die Frage, welche Ebene - der Bund oder die Länder - zuständig ist.

Die EG verfügt nämlich auch über Kompetenzen zur Rechtsetzung auf Gebieten, auf denen nach der Verfassungsordnung der BRD die Gesetzgebungsbefugnis den Ländern zusteht.

Da sich das Gemeinschaftsrecht in dieser Frage neutral verhält²⁰, ist demzufolge auf die Kompetenzordnung des Grundgesetzes abzustellen. Das Grundgesetz regelt jedoch nur Fragen des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge und damit auch des Gründungsvertrages der Europäischen Gemeinschaft in den Art. 24 I, 32 und 59 GG.

Die Gesetzgebungskompetenzfrage ist daher nicht ausdrücklich geregelt. Das bedeutet jedoch nicht, daß das Grundgesetz keine Regelung dieser Frage enthielte.

Vielmehr sind die staatlichen Kompetenzen vollständig zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.²¹

Die Zuständigkeit zum Erlaß von Gesetzen zur Umsetzung von Richtlinien und zur Durchsetzung von Verordnungen bestimmt sich gem. Art. 30, 70 GG²². Daher sind grundsätzlich die Länder zuständig, es sei denn, das Grundgesetz weist dem Bund in Art. 73 ff. GG oder an anderer Stelle ausdrücklich eine Kompetenz zu.

2. Lösungsmöglichkeiten

Obwohl sich die Gemeinschaft bzgl. der Frage nach dem zuständigen Durchführungs-

¹⁹Suerbaum, Kompetenzverteilung, § 7 II. 1., S. 214

²⁰Suerbaum, Kompetenzverteilung, § 7 II. 1., S. 214; Trüe, EuR 1996, S. 179 (185, 186)

²¹Bullinger, Mineralöföhrleitungen, S. 55; Rupp, FG Carlo Schmid, S. 141, 142

²²Streinz in HbdStR VII, § 182 Rn. 53

organ in den einzelnen Mitgliedstaaten neutral verhält, sind trotzdem Versuche unternommen worden, anderen Regelungen der Gemeinschaftsverfassung Aussagen zur Zuständigkeit zu entnehmen. Darüber hinaus ist fraglich, an welche Verfassungsbestimmung (des Grundgesetzes) zur Lösung der Frage anzuknüpfen ist.

Gedanklich werden dazu verschiedenste Lösungen vertreten.

a) Die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit unter der Gemeinschaftsverfassung

Denkbar wäre zunächst, daß die Verfassung der EG die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit der BRD verändert hat.

aa) Bundeskompetenz aus Art. 10 EGV

So wird die Auffassung vertreten²³, eine Kompetenz des Bundes zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien ergebe sich aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts auch gegenüber grundgesetzlichen Kompetenzbestimmungen aus Art. 10 I EGV²⁴. Schließlich könne die von der gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift geforderte Durchführung nur sicher und in einem angemessenen Zeitraum nur mittels einer Durchfühungskompetenz des Bundes erfolgen. Eine Kompetenz der Länder zur Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften könne deshalb nur insoweit festgelegt werden, als die Länder die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ebenso gut umsetzen könnten wie der Bund aufgrund einer eigenen Kompetenz.

Gegen diese Herangehensweise spricht, daß die Europäischen Gemeinschaften grundsätzlich keine Regelungen über die innerstaatliche Kompetenzverteilung treffen. Auch bei nationaler Durchführung des Gemeinschaftsrechts bleibt die innerstaatliche Funktionsverteilung den Verfassungen der Mitgliedstaaten überlassen.²⁵

Auch dem Wortlaut des Art. 10 I EGV ist zu entnehmen, daß diese Vorschrift lediglich die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit verpflichtet, hierbei aber nicht bestimmte innerstaatliche Organe bezeichnet.

bb) Bundeskompetenz aus Rückübertragung von Gemeinschaftskompetenzen

Eine generelle Kompetenz des Bundes zur Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften könnte sich auch daraus ergeben, daß in den Gemeinschaftsverträgen auch die dieser Durchführungsregelung zugrunde liegende Kompetenz auf die Gemeinschaft übertragen wor-

²³Riegel, DVBl. 1979, S. 245 (249)

²⁴Grabitz, AöR 111, 1 (9); Trüe, EuR 1996, 179 (186)

den ist. Wäre dies der Fall, wäre in der Ermächtigung des Mitgliedstaates zur Bestimmung der Form und Mittel bei Durchführung einer gemeinschaftsrechtlichen Richtlinie eine Rückübertragung gemeinschaftsrechtlicher Kompetenzen auf den Mitgliedstaat zu sehen.²⁶ Diese Rückübertragung würde aber zugunsten des Bundes als Vertreter des Gesamtstaates, der Mitglied der Gemeinschaft ist, geschehen.

Eine Rückübertragung der den Gemeinschaften zustehenden Kompetenzen ist im Gemeinschaftsrecht jedoch nicht vorgesehen. Der Grund dafür liegt in der Gefahr der Desintegration, die mit der Rückübertragung von Gemeinschaftskompetenzen auf die Mitgliedstaaten verbunden wäre, was dem Ziel der Gemeinschaft, des immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker (Abs. 1 Präambel EG), widersprechen würde.²⁷

Der Fehler in der Annahme einer Bundeskompetenz kraft Rückübertragung ergibt sich vor allem aber aus der verfassungsrechtlichen Art, wie die Europäischen Gemeinschaften aufgrund Art. 24 I GG mit Kompetenzen ausgestattet worden sind. Art. 24 I GG meint keine „Übertragung“ von Hoheitsrechten im Sinne einer Delegation im verwaltungsrechtlichen Sinne, sondern eine Öffnung der Staatsgewalt gegenüber der selbständigen Gemeinschaftsordnung²⁸. Die BRD hat also im Wege des Art. 24 I durch die Ausstattung der EG mit Kompetenzen auf die Ausschließlichkeit ihrer Staatsgewalt verzichtet²⁹. Durch diesen Verzicht auf die Ausschließlichkeit der Staatsgewalt gegenüber den von den Gemeinschaften ausgeübten Kompetenzen bleiben die innerstaatlichen Kompetenzen grundsätzlich bestehen³⁰, während die supranationale Gewalt der Gemeinschaften im Bereich der ihnen zugewiesenen Kompetenzen neben die verbleibende staatliche Gewalt tritt³¹. Daraus folgt dann, daß insoweit, als das Gemeinschaftsrecht keine Regelung trifft, die nationalen Kompetenzen unverändert bleiben. Dies hat seine positivrechtliche Bestätigung in der Ausgestaltung der Richtlinie in Art. 249 III EGV gefunden. Art. 249 III EGV läßt grundsätzlich einen Regelungsbereich der Mitgliedstaaten offen. Die Durchführungsmaßnahmen sind somit nationales Recht³² und nicht von den Mitgliedstaaten erlassenes Gemeinschaftsrecht³³.

²⁵Zuleeg, S. 315; Suerbaum, Kompetenzverteilung, § 7 II. 1., S. 214; Trübe, EuR 1996, S. 179 (185, 186)

²⁶Ophüls, Juristen-Jahrbuch 1963/1964, S.161

²⁷Grabitz, AöR 111, 1 (11)

²⁸Mosler, ZaöRV, Bd. 16, 1 (21)

²⁹Bleckmann, RIW (AWI) 1978, 144 (145)

³⁰Bleckmann, GG und VölkerR, S. 228

³¹Stern, StaatsR I, S. 540, 541

³²Bleckmann, GG und VölkerR, S. 330; Rengeling, EuR 1974, 216 (217)

³³Ipsen, Europ. GemR, S. 215

Als nationales Recht unterliegen sie aber auch der nationalen Zuständigkeitsverteilung³⁴, so daß die nationale Verfassung des Mitgliedstaates bestimmt, welches nationale Organ nach welchem Verfahren die nationalen Durchführungsmaßnahmen zu erlassen hat³⁵. Da die Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien auf der nationalen Rechtsordnung mit ihrer Zuständigkeitsverteilung beruht und nicht als die Ausübung einer zurückübertragenen Kompetenz anzusehen ist, kann sich aus einer angeblichen Rückübertragung auch keine generelle Kompetenz des Bundes für die Durchführungsmaßnahmen ergeben.

cc) Zwischenergebnis

Für die Durchführung von Rechtsakten der EG ergibt sich aus der Gemeinschaftsverfassung keine Veränderung der grundgesetzlichen Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern.

b) Die Gesetzgebungszuständigkeiten zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht nach dem Grundgesetz

Denkbar ist aber, daß sich aus dem GG eine generelle Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht ergibt: Dann wäre nach Art. 70 I GG der Bund zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht auch auf Gebieten zuständig, für die die Länder die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis haben.

Zu der Frage, „wer“ nach dem Grundgesetz die Gesetzgebungszuständigkeit innehat, werden unterschiedliche Ansichten vertreten.

aa) Generelle Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Eine zentralistische Auffassung³⁶ möchte die Gesetzgebungskompetenz beim Bund sehen, da dem Bund nicht nur die Kompetenz zur Übertragung von Hoheitsrechten, sondern auch die Ausführung des von der dadurch geschaffenen Hoheitsgewalt erlassenen Rechts zusteht.

(1) Art. 24 GG - Art. 23 n.F. GG

Insbesondere *Birke*³⁷ hat eine allgemeine Zuständigkeit des Bundes zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts³⁸ erwogen und für den Bereich der Gesetzgebung auch bejaht, die er aus

³⁴Birke, Bundesländer in den EG, S. 119; Ipsen, Europ. GemR, S. 459

³⁵Constantinesco, Das Recht der EG, Bd. I, S. 298

³⁶Birke, Bundesländer in den EG, S. 121 ff.; Weber, Rechtsfragen GemR, S. 27 ff.

³⁷Birke, Bundesländer in den EG, S. 121 ff.

³⁸zur Unterscheidung zw. Durchführung und Umsetzung und Vollzug s.o.:

der - damaligen - Integrationsermächtigung des Art. 24 I GG (jetzt Art. 23 I 2, 3 GG) herleitet. Auszugehen ist davon, „daß mit den Europäischen Gemeinschaften von der Intention des Grundgesetzes her eine Einrichtung geschaffen werden sollte, die auf eine möglichst umfangreiche Entfaltung originärer Strukturen angelegt ist, und daß dazu erforderliche Anpassungsmaßnahmen in Ausübung der in Art. 24 I GG geregelten Integrationsgewalt erfolgen“³⁹. Dieser Verzicht der Hoheitsrechte der BRD in Art. 24 I GG / Art. 23 I 2, 3 GG n.F. werde „durch Ausführungsvorschriften zu Richtlinien und an den Staat gerichtete Entscheidungen jeweils konkretisiert, eine Aufgabe, die in der BRD allein vom Bund wahrgenommen werden“⁴⁰ könne. Von *Birke* wird somit die normative Durchführung des Gemeinschaftsrechts noch als Teil des Übertragungsvorgangs im Sinne von Art. 24 I GG / Art. 23 I 2, 3 GG n.F. angesehen und daher der Zuständigkeit des Bundes als Übertragungsgesetzgeber unterworfen.

Neben der Integrationskompetenz des Bundes gem. Art. 24 I GG (a.F.) sollen auch die Zuständigkeiten nach Art. 24 II und III GG (a.F.) und die Regelungen des Art. 32 GG hinsichtlich der Vertragsschlußkompetenz zur Begründung der Ansicht herangezogen werden können. Das Wesen der Übertragung von Hoheitsrechten liege schließlich in der Erklärung des Verzichts auf die Ausschließlichkeit der Staatsgewalt, für den der Bund umfassend - also auch im Bereich ausschließlicher Länderkompetenzen - zuständig sei.⁴¹

Hierdurch würde von der Kompetenzübertragungsermächtigung auf die Durchführungsermächtigung geschlossen werden. Dies widerspricht jedoch völlig der im Grundgesetz festgelegten Unterscheidung zwischen Gesetzgebungskompetenz (Art. 70 ff. GG) und der Ausführungskompetenz (Art. 83 ff. GG), wonach sich der Rückschluß von der Kompetenzübertragungsermächtigung auf die Durchführungsermächtigung für die BRD verbietet.

Außerdem ist der Übertragungsvorgang hingegen tatsächlich abgeschlossen, bevor der nationale Durchführungsgesetzgeber tätig wird. Er ist sogar bereits beendet, bevor die Gemeinschaftsorgane die durchzuführende Richtlinie, staatengerichtete Entscheidung oder normativ zu ergänzende Verordnung erlassen⁴². Eine Ausdehnung der Integrationskompetenz aus Art. 24 I GG / Art. 23 I 2, 3 GG n.F. auf interne Durchführungsmaßnahmen läßt sich demnach auf dem beschriebenen Wege nicht begründen.

³⁹Birke, Bundesländer in den EG, S. 121

⁴⁰Birke, Bundesländer in den EG, S. 125

⁴¹Birke, Bundesländer in den EG, S. 121

⁴²Suerbaum, Kompetenzverteilung, S. 215

(2) Art. 73 GG

Andere sehen diese Auffassung dadurch begründet, daß die im EG-Recht geregelten Materien zu den „auswärtigen Angelegenheiten“ gehörten und damit zumindest hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung der Bund ausschließlich gem. Art. 73 Nr. 1 GG zuständig wäre⁴³. Daneben gibt es noch weitere Kompetenzen mit Auslandsbezügen, die als Begründung für eine generelle Zuständigkeit des Bundes dienlich sein sollen, wie Art. 73 Nr. 5 GG (Handels- und Schifffahrtsverträge, Waren- und Zahlungsverkehr), Art. 73 Nr. 2 GG (Staatsangehörigkeit), Art. 73 Nr. 3 GG (Paßwesen, Ein- und Auswanderung und Auslieferung) und in gewissem Maße Art. 73 Nr. 4 GG (Währungswesen), Art. 74 Nr. 4 (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer), Art. 74 Nr. 17 GG (Ein und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse).

Alles dies sind Gegenstände, die typischerweise auch Auslandsbezüge aufweisen und auch völkerrechtlich oder speziell im EU-Recht geregelt werden. Würden sie nach der beschriebenen Auslegung durch die bloße Tatsache der ausländischen Bezüge (völkerrechtlicher Vertragsschluß) an sich schon der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen, wäre die ausdrückliche Erwähnung in den Kompetenzkatalogen überflüssig. Insbesondere die Vorschrift des Art. 73 Nr. 1 GG würde somit als Generalklausel den speziellen Regelungen der Kompetenzkataloge mit Auslandsbezug ihren Sinn nehmen, obwohl sie in der Gesetzessystematik ihnen gleichgeordnet ist.

(3) Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen

Wieder andere Vertreter möchten ihre Ansicht anhand der ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen begründet sehen.

Bezüglich einer Kompetenz kraft Natur der Sache sind keine Gründe erkennbar, weshalb wegen der Natur der Durchführungsmaßnahmen die Länder in keiner Form in der Lage sein sollen, diese vorzunehmen.

Zur Kompetenz kraft Sachzusammenhangs ist festzuhalten, daß die bloße Nützlichkeit einer Kompetenz des Bundes zur Durchführung nicht genügt, um sie zu begründen⁴⁴. Es kann somit nicht gesagt werden, daß zur sinnvollen Wahrnehmung der dem Bund zugewiesenen Außenkompetenz und der Kompetenz zur Übertragung von Hoheitsakten kein anderer Weg gangbar sei als der, daß der Bund auch die Kompetenz zur Durchführung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen besäße.

⁴³Grewe, in: VVdStRL Bd. 12, S.128, 167, 177

⁴⁴Zuleeg, KSE 9, S. 318; Schwan, S. 153

(4) Zwischenergebnis

Eine generelle Durchführungskompetenz des Bundes besteht aus den dargelegten Gründen daher nicht. Nach herrschender Meinung⁴⁵ hat die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften in Bezug auf die Zuständigkeit zur innerstaatlichen Durchführung keine Verschiebungen zur Folge. Vielmehr sind die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Dies bestätigt auch die Regelung des Art. 10 III EVertr, wonach die Länder die Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften umzusetzen haben, soweit deren Umsetzung in ihre Zuständigkeit fällt.

Auch die starke Absicherung der Bundesstaatlichkeit in den Artikeln 20 I, 28 und 79 III GG bestärkt, daß es keine generelle Bundeskompetenz zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht gibt.

bb) Kompetenzverteilung gem. Art. 70 ff. GG

Die Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern richtet sich demzufolge nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG. Gem. Art. 30, 70 I GG steht den Ländern grundsätzlich die Gesetzgebungszuständigkeit zu. Orientiert man sich am Wortlaut der Art. 30, 70 I GG, ist an eine generelle Länderzuständigkeit für alle Bereiche des Gemeinschaftsrechts zu denken. Dies wäre aber eine derart generelle Verschiebung der Durchführungskompetenz vom Bund auf die Länder, die einen schweren Eingriff in das Kompetenzverteilungssystem des Grundgesetzes bedeuten würde.⁴⁶ Die Lösung ist vielmehr dem Bundesstaatsprinzip und den dieses konkretisierenden Zuständigkeiten zu entnehmen: Die Gesetzgebungskompetenz der Länder oder des Bundes zur Umsetzung von Richtlinien ergibt sich wegen der Bundesstaatlichkeit aus Art. 70 ff. GG analog. Die Art. 70 ff. GG gelten nicht direkt, weil die Richtlinien Akte der Gemeinschaftsordnung bleiben, auf die die innerstaatlichen Kompetenzvorschriften nur analog anzuwenden sind.⁴⁷ Nach dem „Prinzip der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten“ ist gewährleistet, daß den Ländern oder dem Bund die Kompetenz für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zusteht, je nachdem, wer auch innerstaatlich zuständig ist⁴⁸.

⁴⁵Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 30 Rn. 7; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 30 Rn. 3; Streinz, in: HbdStR VII, § 182 Rn. 58

⁴⁶Trübe, EuR 1996, 179 (190)

⁴⁷Ehlers in: Erichsen, Allg. VerwR, § 3 V Rn. 36; Weber, Rechtsfragen GemR, S. 47; Rengeling, I DVBl. 1995, 945 (950)

⁴⁸Pernice, DVBl. 1993, 909 (914f.); Blanke, Föderalismus und Integrationsgewalt, S. 291 (297); I Trübe, EuR 1996, 179 (190)

Die Vertreter einer anderen Meinung wollen keine analoge Anwendung der Art. 70 ff. GG. Sie halten der analogen Anwendung entgegen, daß allein der Umstand, daß eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung oder legislativen Ergänzung besteht, die Qualität der Gesetzgebung als Ausübung deutscher Staatsgewalt nicht in Frage stelle. Schließlich werden die Mitgliedstaaten bei der legislativen Durchführung von Gemeinschaftsrecht kraft der ihnen verbliebenen originären Hoheitsgewalt tätig.⁴⁹ Die Art. 70 ff. GG sind somit direkt anzuwenden.

3. Ergebnis

Die normative Transformation des EU-Rechts regelt sich für die Bundesrepublik Deutschland demnach so, daß der Bund nur dann zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zuständig ist, sofern es sich bei der umzusetzenden Materie um Gegenstände der ausschließlichen (Art. 73 GG), konkurrierenden (Art. 74 GG) oder der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) handelt. Ansonsten verbleibt die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern, welche dem Bund nach dem Grundsatz der Bundestreue zu einem Tätigwerden und zur korrekten Umsetzung des Gemeinschaftsrechts verpflichtet sind.

II. Verwaltungsvollzug des EU-Rechts in der BRD

Beim verwaltungsmäßigen Vollzug des Gemeinschaftsrechts ist zwischen dem gemeinschaftseigenen (direkten) Vollzug und dem mitgliedstaatlichen (indirekten) Vollzug zu unterscheiden.

1. Gemeinschaftseigener Vollzug

Gemeinschaftseigener (direkter) Vollzug liegt vor, soweit die Organe der EU das Gemeinschaftsrechts selbst vollziehen. Der gemeinschaftseigene Vollzug ist auf bestimmte Bereiche beschränkt und die Zuständigkeiten sind im wesentlichen bei der Kommission konzentriert.

Der Schwerpunkt liegt beim Vollzug durch die Mitgliedstaaten.⁵⁰

2. Mitgliedstaatlicher Vollzug

Der mitgliedstaatliche (indirekte) verwaltungsmäßige Vollzug des Gemeinschaftsrechts teilt sich in unmittelbaren und mittelbaren Vollzug auf.

⁴⁹Bleckmann, Europarecht, Rn. 1204; Suerbaum, Kompetenzverteilung, S. 223

⁵⁰Fischer, Europarecht, S. 148 Rn. 21

a) Unmittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug

Beim unmittelbaren mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug wenden und vollziehen die deutschen Behörden unmittelbar anwendbares, also nicht umsetzungsbedürftiges Gemeinschaftsrecht an.

Hauptanwendungsfall ist der Erlaß eines Verwaltungsaktes, der seine Rechtsgrundlage in einer Gemeinschaftsverordnung findet, Art. 249 II EGV. Daneben kommen auch unmittelbar anwendbare Bestimmungen des EGV, einer Richtlinie oder Entscheidung als Rechtsgrundlage für die Verwaltung in Betracht.⁵¹

b) Mittelbarer mitgliedstaatlicher Vollzug

Ist das Gemeinschaftsrecht jedoch nicht unmittelbar anwendbar und bedarf einer Umsetzung in nationales Recht, so spricht man bei der nachfolgenden Anwendung der Durchführungsbestimmungen durch nationale Behörden von mittelbarem mitgliedstaatlichen Vollzug⁵². Zuerst ist also eine Transformation in innerstaatliches Recht notwendig, damit die Verwaltung vollziehend tätig werden kann⁵³.

3. Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des EU-Rechts in der Bundesrepublik Deutschland

Die Kompetenzverteilung beim Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts stellt sich für die BRD vorbehaltlich einiger weniger Einschränkungen (auf die im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden soll) als ein verfassungsrechtliches Problem dar, das es anhand der zur Verfügung stehenden grundgesetzlichen Regelungen zu lösen gilt. Zu diesem Zweck ist zunächst zu untersuchen, ob das Grundgesetz ausdrückliche Kompetenzregelungen im Bereich des Verwaltungsvollzuges von Gemeinschaftsrecht enthält.

Von einer Ausnahme abgesehen enthält das Grundgesetz keinerlei Vorschriften, die sich expressis verbis mit den Verwaltungszuständigkeiten im Bereich des Gemeinschaftsrechts auseinandersetzen. Diese einzige gemeinschaftsrechtsbezogene Regelung befindet sich in Art. 108 I 1 GG und regelt die Verwaltung von Abgaben, die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften eingenommen wurden.

⁵¹Suerbaum, Kompetenzverteilung, S. 132

⁵²Fischer, Europarecht, S. 148 Rn. 21

⁵³S.o.: D. I.

a) Generelle Kompetenz des Bundes beim Verwaltungsvollzug des EG-Rechts

Eine generelle Zuständigkeit des Bundes zur Durchführung im allgemeinen oder zu dessen Verwaltungsvollzug im besonderen besteht unter Berücksichtigung des Art. 10 III EVertr nicht⁵⁴. Gem. Art. 10 III EVertr sind die Länder verpflichtet, Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften, deren Umsetzung und Ausführung in ihre Zuständigkeit fällt, durch landesrechtliche Vorschriften umzusetzen und auszuführen. Art. 10 III EVertr setzt damit zutreffend voraus, daß den Ländern mangels genereller Durchführungskompetenz des Bundes ein Bereich eigener Zuständigkeiten zur Umsetzung und Ausführung des Gemeinschaftsrechts verbleibt.

b) Anwendbarkeit des Art. 30 GG

Eine Lösung der Kompetenzfrage wäre dem Grundgesetz hinsichtlich des Verwaltungsvollzuges von EG-Recht zu entnehmen, wenn zumindest Art. 30 GG - vorbehaltlich noch zu prüfender Spezialvorschriften - Anwendung finden könnte.

Gem. Art. 30 GG liegt die Ausübung der staatlichen Befugnisse bei den Ländern, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Als „Grundlage des Bundesstaates“ regelt Art. 30 GG die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Sinne einer Regel / Ausnahme - Verhältnisses⁵⁵.

Nur soweit das Grundgesetz obligatorische Zuständigkeiten anordnet („Regelung trifft“) oder zu fakultativen Zuständigkeiten ermächtigt („zuläßt“), kann der Bund tätig werden. Unbenannte Bereiche fallen in die Zuständigkeit der Länder. Die Kompetenzen der Länder sind nicht wie die des Bundes enumerativ festgelegt, sondern ergeben sich gem. Art. 30 GG im Subtraktionsverfahren.

Die innerstaatliche Durchführung des Gemeinschaftsrechts wäre von Art. 30 GG erfaßt, wenn es sich dabei um die „Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben“ handelt⁵⁶. Durch die Begründung von Hoheitsbefugnissen zugunsten der EU oder anderer zwischenstaatlicher Einrichtungen i.S.v. Art. 24 I GG / Art. 23 I 2, 3 GG n.F verlieren Aufgaben im Bereich der Durchführung nicht ihren staatlichen Charakter. Art. 30 GG gilt daher auch für die Durchführung von EU-Recht.⁵⁷

Ob und gegebenenfalls in welchen Bereichen Art. 30 GG zur Anwendung gelangt, entscheidet sich daran, inwieweit dem Grundgesetz für den Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht

⁵⁴s.o.: D. I. 2. b) aa) (1) iVm D. I. 3.

⁵⁵Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 30 Rn. 1

⁵⁶Suerbaum, Kompetenzverteilung, S. 217

⁵⁷Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 30 Rn. 7; Streinz, in: HbdStR VII, § 182 Rn. 58

Bestimmungen zu entnehmen sind, die eine andere Regelung i.S.v. Art. 30 GG treffen oder zulassen. Diesbezüglich ist zwischen dem mittelbaren mitgliedstaatlichen und dem unmittelbaren mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug zu differenzieren⁵⁸.

aa) Kompetenzverteilung beim mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug

Für die Verteilung der Vollzugskompetenzen beim mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug könnten die Art. 83 ff. GG in direkter Anwendung heranzuziehen sein. Zum Teil wird auch eine analoge Anwendung der Vorschriften angenommen.⁵⁹ Wegen der Spezialität der Art. 83 ff. GG im Verhältnis zu Art. 30 GG gilt es zu bestimmen, ob die Art. 83 ff. GG im Bereich des mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzuges Anwendung finden und somit eine andere grundgesetzliche Regelung i.S. der Generalnorm treffen bzw. zulassen.

Der mittelbare mitgliedstaatliche Vollzug kennzeichnet sich dadurch, daß das Gemeinschaftsrecht selbst nicht vollzugsfähig und -bedürftig ist. Es bedarf zunächst der Umsetzung, Ergänzung oder Konkretisierung durch nationale Bestimmungen⁶⁰, die sodann im Einzelfall vollzogen werden. Verwaltungsmäßig ausgeführt i.S. der anzuwendenden Kompetenzvorschriften wird daher nationales Recht, das lediglich inhaltlich durch EU-Recht vorbestimmt ist⁶¹.

Demnach findet beim mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug die allgemeine Kompetenzverteilung für den Verwaltungsvollzug, wie sie in Art. 30, 83 ff. GG vorgesehen wird, direkte Anwendung, da es sich um den Vollzug deutschen Rechts handelt⁶².

Setzen also die Länder das Gemeinschaftsrecht legislativ um, soweit dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz zusteht oder von einer konkurrierenden Kompetenz keinen Gebrauch macht, sind die Länder für die Ausführung ihrer Ländergesetze gem. Art. 30 GG zuständig.

Setzt hingegen der Bund Gemeinschaftsrecht durch vollzugsfähige Bundesgesetze, so finden Art. 83 ff. GG unmittelbar Anwendung, womit den Ländern grundsätzlich die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit obliegt.

bb) Kompetenzverteilung beim unmittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug

Der unmittelbare mitgliedstaatliche Vollzug charakterisiert sich dadurch, daß eine Gemeinschaftsrechtsnorm vollzogen wird, ohne daß eine nationale Regelung durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber dazwischentritt. Soweit die grundgesetzlichen Kompetenzvorschriften die

⁵⁸S.o.: C. II.

⁵⁹Vgl.: Blanke, *Föderalismus und Integrationsgewalt*, S. 299 mwN in FN 43

⁶⁰S.o.: C. II.

⁶¹Maurer, *Allg. VerwR*, § 22 Rn. 12

⁶²Ehlers, in: *Erichsen/Martens, Allg. VerwR*, S. 46ff., Rn. 7; Streinz, in: *HbdStR VII*, § 182 Rn. 58

Verwaltungszuständigkeit davon abhängig machen, ob Gesetze des Bundes oder der Länder vollzogen werden, fehlt damit für den Verwaltungsvollzug des unmittelbar geltenden Gemeinschaftsrechts ein eindeutiger Anknüpfungspunkt. Somit bieten sich auch hier verschiedene Möglichkeiten zur Lösung der Kompetenzproblematik.

(1) Generelle Kompetenz des Bundes

Die erste theoretische Möglichkeit, das Bestehen einer umfassenden Bundeskompetenz für den gesamten Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht, ist bereits ausgeschlossen worden⁶³, da diese sowohl den mittelbaren als auch den unmittelbaren Vollzug betreffe.

(2) Generelle Kompetenz der Länder

Anders als beim mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug kommt eine generelle Länderzuständigkeit gem. Art. 30 GG grundsätzlich in Frage, weil es im Bereich der unmittelbar vollzugsfähigen und -bedürftigen Gemeinschaftsrechtsnormen an Raum für gesetzgeberische Regelungen fehlt. Die allgemeine Länderzuständigkeit soll sich aus dem vom BVerfG entwickelten Grundsatz⁶⁴ ergeben, daß die dem Bund zugewiesenen Gesetzgebungsbefugnisse die äußerste Grenze seine Verwaltungskompetenzen bilden sollen. Würde dieser vom BVerfG aufgestellte Grundsatz zur Verteilung der Verwaltungskompetenzen auch für den Vollzug unmittelbar wirkenden Gemeinschaftsrechts Geltung beanspruchen können, könnte man daraus eine generelle Zuständigkeit der Länder ableiten. Soweit unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht zu vollziehen ist, käme eine bundesgesetzliche Regelung nicht mehr in Betracht. Fände dieser Grundsatz Anwendung auf den Vollzug unmittelbar wirkenden Gemeinschaftsrechts, würden dem Bund Zuständigkeiten in größerem Umfang entzogen.

Könnte nämlich innerstaatlich statt der Gemeinschaftsnorm eine bundesgesetzliche Regelung erlassen werden, so verlöre der Bund seine Ingerenzmöglichkeiten nach Art. 84, 85 GG, weil der Vollzug statt i.R.d. Bundesauftragsverwaltung bzw. der Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit gem. Art. 83 GG in die allgemeine Länderzuständigkeit nach Art. 30 geriete, in welchem der Bund keinerlei Einwirkungsrechte geltend machen kann. Auch eigene Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, soweit sie obligatorisch oder fakultativ im GG vorgesehen sind, gingen dadurch vollständig auf die Länder über.

Daher ist es nicht plausibel, die Tragweite des vom BVerfG entwickelten Grundsatzes auf den Umgang mit dem Gemeinschaftsrecht auszudehnen und wird wohl vom BVerfG weder beachtet noch bedacht gewesen sein.

⁶³S.o.: D. II. 3. a)

⁶⁴BVerfGE 12, 205 (209 und LS 5); 15, 1 (16); 78, 374 (386); (sog. 1. Fernseh-Urteil)

Ob die Verwaltungsbefugnisse des Bundes auch im Hinblick auf den Verwaltungsvollzug unmittelbar geltenden Gemeinschaftsrechts nicht weiter reichen als dessen Gesetzgebungsbefugnisse, ist somit anhand der zur Verfügung stehenden Verfassungsnormen zu ermitteln. Als Grundlage einer generellen Länderzuständigkeit kommt der „Grundsatz“ mangels eigenständiger Geltungskraft nicht in Betracht.

Die Kompetenzverteilung ist vielmehr danach zu ermitteln, inwieweit das Grundgesetz spezielle Regelungen enthält, die etwas anderes im Sinne von Art. 30 GG anordnen oder zulassen.

(3) Verwaltungszuständigkeit des Bundes

Durch Art. 108 GG ist eine ausdrücklich gemeinschaftsrechtsbezogene alleinige Bundeszuständigkeit begründet.

Daneben kann der Bund seine Verwaltungszuständigkeiten unter den Voraussetzungen des Art. 87 III GG ausdehnen. Gem. Art. 87 III 1 GG können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden. Dabei findet Art. 87 III 1 GG auch dann unmittelbare Anwendung, wenn die Errichtung ganz oder teilweise dem Vollzug von unmittelbar wirkenden Gemeinschaftsrechtsnormen dient, für die innerstaatlich der Bund gesetzgebungskompetent ist.

Wegen der großzügigen Handhabung des Art. 108 I 1 GG und des Art. 87 III liegen demnach erhebliche Vollzugzuständigkeiten im Bereich des unmittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzuges beim Bund⁶⁵.

(4) Verwaltungsvollzugzuständigkeiten unmittelbar wirkenden Gemeinschaftsrechts bei nicht bestehender Bundeszuständigkeit

Soweit Verwaltungszuständigkeiten des Bundes in Bereichen, in denen die zu vollziehenden unmittelbar wirkenden Gemeinschaftsrechtsnormen ergehen, weder obligatorisch noch fakultativ vorgesehen sind bzw. soweit und solange der Bund von einer fakultativen Zuständigkeitsermächtigung keinen Gebrauch gemacht hat, stellt sich die Frage, nach welcher Kompetenzvorschrift sich der Vollzug des Gemeinschaftsrechts richtet.

Die Länderkompetenz für den Vollzug ergibt sich hier aus Art. 30, 83 ff. GG, und zwar analog, da es sich nicht um die Ausführung von Bundesrecht, sondern von Gemeinschaftsrecht handelt (so verfährt auch die Praxis)⁶⁶.

⁶⁵Scheuing, EuR 1985, 229 (249); Suerbaum, Kompetenzverteilung, S. 230 (231)

⁶⁶Lerche, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 51; Streinz, in: HbdStR VII, § 182 Rn. 59; Weber, Rechtsfragen GemR, S. 47 ff.

Für die Anwendung einer Analogie bedarf es jedoch einer „planwidrigen Regelungslücke“ und einer „vergleichbaren Interessenlage“.

(a) Planwidrige Regelungslücke

Durch die Generalklausel des Art. 30 GG könnte die für eine Analogie zu Art. 83 ff. GG notwendige „Regelungslücke“ ausgeschlossen sein.

Würde man im Hinblick auf Art. 30 GG das Vorliegen einer Regelungslücke verneinen, müßten konsequenterweise jedwede Analogien im Bereich der Kompetenzvorschriften ausscheiden. Allgemein wären Analogien dort unzulässig, wo Generalklauseln zur Verfügung stehen, auch wenn über eine entsprechende Anwendung einer Spezialnorm eine sachgerechtere Lösung erzielt wird. Außerdem hat der Gesetzgeber nicht bewußt auf eine Regelung der Materie verzichtet, um Art. 30 GG als Generalklausel zur Anwendung zu bringen, sondern vielmehr den Vollzug des Gemeinschaftsrechts nicht bedacht, wodurch eine planwidrige Regelungslücke entstanden und folglich zu bejahen ist. Die von der überwiegenden Ansicht praktizierte analoge Anwendung der Art. 83 ff. scheitert also nicht am Fehlen einer Regelungslücke.⁶⁷

(b) Umfang der analogen Anwendung nach Maßgabe der Interessenlage

Steht das Fehlen einer planwidrigen Regelungslücke also der überwiegend geforderten analogen Anwendung der Art. 83 ff. GG auf unmittelbar wirkende Gemeinschaftsrechtsnormen nicht entgegen, muß der Umfang und die Form der Analogie bestimmt werden. Fraglich ist, ob die Interessenlage beim Gemeinschaftsrechtsvollzug derjenigen entspricht, die den von den Art. 83 ff. GG ausdrücklich geregelten Fall beinhaltet, in dem zugunsten des Bundes Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich des Vollzugs seiner Gesetze durch die Länder eröffnet werden sollen.

Eine Ansicht⁶⁸ setzt den in Art. 83 GG geschriebenen Begriff der „Bundesgesetze“ durch „unmittelbar wirkendes Gemeinschaftsrecht“. Es wird also eine Rechtsfolgen-Analogie praktiziert, da auf die Voraussetzung „Bundesgesetze“ für die Anwendbarkeit des Art. 83 ff. GG verzichtet wird. Dadurch kommt es zu einer Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes in Bereichen, in denen mangels Gesetzgebungskompetenz ein Bundesgesetz nicht hätte erlassen werden dürfen. Der Bund erhält Einwirkungsmöglichkeiten nach Art. 84 f. GG, die ihm für innerstaatlich erlassenes Recht nicht zustünden. Eine Anwendung der Art. 30 wäre hiernach ausgeschlossen.

⁶⁷Ausführliche Streitdarstellung dazu bei: Suerbaum, Kompetenzverteilung, S. 232 ff.

⁶⁸Streinz, in: HbdStR VII, § 182 Rn. 59; Ehlers, DVBl. 1991, 605 (611)

Statt dieser pauschalen Anwendung von Gemeinschaftsrecht und Bundesrecht könnten die Art. 83 ff. GG daher bei der entsprechenden Anwendung in einer Weise auszulegen sein, die differenzierend an die innerstaatliche Kompetenzverteilung anknüpft⁶⁹. Danach soll zunächst zu prüfen sein, ob die zu vollziehende Gemeinschaftsrechtsnorm, „rein innerstaatlich gedacht“, vom Bund oder von den Ländern hätte erlassen werden können. Nur im ersten Fall sollen die Art. 83 ff. GG analog zur Anwendung kommen, in letzterem seien die Länder gem. Art. 30 GG ohne die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes gem. Art. 83 ff. GG zuständig⁷⁰. Damit behält der Bund seine Einwirkungsmöglichkeiten gem. Art. 84 f. GG bei unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrecht, soweit er innerstaatlich zuständig wäre. Hätte eine Gemeinschaftsrechtsnorm ihrem Regelungsinhalt nach innerstaatlich nur von den Ländern erlassen werden können, so sind die Länder gem. Art. 30 GG für den Vollzug zuständig.⁷¹ Insgesamt betrachtet, ist die Voraussetzung der „Ausführung von Bundesrecht bei der analogen Anwendung der Art. 83 ff. GG auf unmittelbar wirkende Gemeinschaftsrechtsnormen anzunehmen, wenn dem Bund innerstaatlich eine Gesetzgebungsbefugnis zugestanden hätte.

c) Ergebnis

Es besteht also weder eine generelle Bundes- noch eine generelle Landeskompetenz zum Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts. Durch Bundesbehörden wird das Gemeinschaftsrecht nur vollzogen, soweit das Grundgesetz dies abweichend von der grundsätzlichen Länderzuständigkeit gem. Art. 30, 83 ff. GG vorsieht. Außerhalb der Bundeszuständigkeiten sind die Länder zum Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts zuständig.

Im mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug finden die allgemeinen Regeln der Art. 30, 83 ff. GG unmittelbar Anwendung.

Hinsichtlich des unmittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzugs finden außerhalb bestehender Bundeszuständigkeiten die Art. 83 ff. GG analog, hilfsweise Art. 30 Anwendung.

4. Prüfungs- und Verwerfungsrecht beim Verwaltungsvollzug

Gem. Art. 20 III GG sind deutsche Verwaltungsbehörden beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts oder deutschem Ausführungsrecht an das Gesetz und das Recht gebunden. Daraus folgt, daß bei dem Erlaß einer Verwaltungsmaßnahme das anzuwendende Recht auf seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht geprüft werden muß.

⁶⁹Scheuing, EuR 1985, 229 (249); Kössinger, S. 53 f.

⁷⁰Kössinger, S. 58/59

⁷¹Trübe, EuR 1996, 179 (196, 197)

Im Bereich des nationalen Rechts ist strittig, ob eine Unvereinbarkeit die Verwaltungsbehörde berechtigt oder verpflichtet, eine verfassungswidrige Norm von sich aus unangewendet zu lassen⁷².

Verstößt ein deutsches Gesetz gegen (primäres oder sekundäres) Gemeinschaftsrecht, so hat die deutsche Behörde dem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts Geltung zu verschaffen und muß dieses Gesetz unangewendet lassen. Dieses gemeinschaftsrechtlich geforderte „Verwerfungsrecht“ ist durch Art. 24 I GG auch verfassungsrechtlich anerkannt, da diese Vorschrift bei sachgerechter Auslegung die Anerkennung der Hoheitsakte einer zwischenstaatlichen Einrichtung durch den ursprünglich ausschließlichen Hoheitsträger verlangt⁷³.

Dabei ist den deutschen Behörden die Prüfung von Gemeinschaftsrecht am Verfassungsrecht bei Zweifeln der Behörde hinsichtlich der Vereinbarkeit des Gemeinschaftsrechts mit dem deutschen Verfassungsrecht untersagt⁷⁴.

Hat die Behörde Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit des sekundärem Gemeinschaftsrecht am Maßstab des primären Gemeinschaftsrechts, so ist die Behörde nach der Rechtsprechung des EuGH⁷⁵ auch zum Vollzug solchen Sekundärrechts verpflichtet, das ihrer Ansicht nach gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht verstößt. Die Behörde bleibt in einem solchen Fall darauf beschränkt, den Bürger auf ihre Bedenken und dessen Klagemöglichkeiten hinzuweisen.

Für den Verwaltungsvollzug von deutschem Ausführungsrecht gilt hinsichtlich seiner gemeinschaftsrechtlich bestimmten Teile das zur Prüfung von Gemeinschaftsrecht Beschriebene und im übrigen die allgemeinen Regeln des deutschen Rechts⁷⁶.

III. Maßnahmen des Bundes gegen nichtausführende Länder

Der EuGH hat mehrfach darauf hingewiesen, daß die „gewissenhafte Befolgung“ des Gemeinschaftsrechts gerade deswegen so wichtig ist, weil die Ausführung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt⁷⁷. Die Rechtsdurchsetzung ist für die europäische Integration von essentieller Bedeutung, da die Gemeinschaft im wesentlichen als Rechtsgemeinschaft besteht, die darauf angewiesen ist, ihre Ziele mit Mitteln des Rechts zu realisieren. Auf die der Gemeinschaft zustehenden Sanktionsmittel, welche ein Funktionieren der Rechtsordnung für die Fälle

⁷²Maurer, VerwR AT, § 24 Rn. 7 ff.

⁷³Streinz, in: HbdStR VII, § 182 Rn. 64

⁷⁴BVerfG, NJW 1987, 3077 (3077)

⁷⁵EuGH, Slg. 1979, 633 (637)

⁷⁶Vgl. Maurer, VerwR AT, § 24 Rn. 7 ff.

der Nichteinhaltung der vertraglich vorgesehenen Verfahren sichern soll, wird i.R. dieser Bearbeitung nicht eingegangen.

Gegenüber der EU ist der Bund für die ordnungsgemäße innerstaatliche Durchführung des Gemeinschaftsrechts ohne Rücksicht auf die innerstaatliche Zuständigkeitsverteilung verantwortlich⁷⁸. Dabei können Durchsetzungsschwierigkeiten entstehen, wenn ein Land sich auf seinem Zuständigkeitsgebiet nicht gemeinschaftskonform verhält. Dann hat der Bund Möglichkeiten, die Länder zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts anzuhalten.

1. Bundesaufsicht

Gem. Art. 84 III, IV GG kann die Bundesaufsicht als Instrument zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchführung des Gemeinschaftsrechts dienlich sein. Bezüglich der Frage, wann die Art. 83 f. GG direkt oder analog anwendbar sind, wird nach oben verwiesen⁷⁹. Außerhalb des Terrains des Art. 84 GG bewegt sich die Begründung einer Aufsicht der Bundesregierung über Durchführungsmaßnahmen der Länder nicht mehr auf gesichertem verfassungsrechtlichen Gelände, denn hier liegt keine Ausführung der Bundesgesetze i.S.d. Art. 83 ff. GG vor. Die Regel „wo kein (Bundes-) Gesetz, da keine Aufsicht“ in totaler Strenge durchgehalten, besäße der Bund dann auch keine Möglichkeiten, ohne Inanspruchnahme des Bundesverfassungsgerichts auf eine ordnungsgemäße Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die Länder hinzuwirken. In den Bereichen fehlender Bundeszuständigkeit gesteht man der Bundesregierung daher ein Informationsrecht zu, indem man zu den in Art. 37 I GG angesprochenen Bundespflichten auch verfassungsrechtliche Pflichten hinzuzählt, und damit auch den ungeschriebenen Grundsatz der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, der dann die Informationspflicht der Länder begründet⁸⁰. Aus dieser Bundestreuepflicht entsteht für die Länder die Verpflichtung, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallenden innerstaatlichen Maßnahmen zur Durchführung des Gemeinschaftsrechts zu ergreifen. Davon sind dann alle Durchführungsmaßnahmen der Länder erfaßt, so daß unter Einschluß des bereits durch Art. 84 III GG erfaßten Bereichs keine aufsichtsfreie Lücke verbleibt.⁸¹

⁷⁷EuGH, 79/72, Slg. 1973, 667 (667)

⁷⁸Kössinger, S. 150; Suerbaum, Kompetenzverteilung, S. 202

⁷⁹S.o.: C. II. 3. b) aa), bb)

⁸⁰Stern, StaatsR I, S. 558/559

⁸¹Kössinger, S. 154

2. Bundeszwang

Gem. Art. 37 I GG kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates im Wege des Bundeszwanges die notwendigen Maßnahmen treffen, sofern ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt. Mit Hilfe des Art. 37 GG ergibt sich nun, nachdem der Bund mit dem dargestellten Bundesaufsichtsverfahren Auskünfte eingeholt und Beanstandungsfeststellungen gegenüber den Ländern getroffen hat, die Möglichkeit zur zwangsweisen Behebung von Rechtsmängeln für den gesamten Bereich der Durchführung von Gemeinschaftsrecht durch die Länder, ohne daß dies rechtlich auf „schwere“ Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht beschränkt wäre. Dabei kann die Bundesregierung ihr jede notwendig erscheinende Maßnahme ergreifen, aber nur unter Beachtung der allgemeinen Verfassungsgrundsätze und des Verhältnismäßigkeitsprinzips.⁸²

3. Anrufung des Bundesverfassungsgerichts

Führen die Maßnahmen der Bundesregierung - ggf. unter Mitwirkung des Bundesrates - gegenüber den Ländern nicht zum erstrebten Erfolg, der Erfüllung der Verpflichtungen eines Landes, das Gemeinschaftsrecht durchzuführen, so kommt die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts in Betracht. Ist die Bundesregierung der Auffassung, eine Ausführungsnorm eines Landes verstoße gegen Bundesrecht, so kann ein Antrag gem. Art. 93 I Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG auf abstrakte Normenkontrolle gestellt werden. Prüfungsgegenstand kann die Vereinbarkeit mit Bundesrecht sein. Der Umstand, daß eine Vorschrift des Landesrechts in Ausführung von Gemeinschaftsrecht erlassen wird, berührt den Charakter als Rechtsetzung des Landes nicht⁸³ womit im Zweifel ein tauglicher Prüfungsgegenstand vorläge.

Ist die Bundesregierung der Auffassung, ein Bundesland erfülle eine Pflicht zum Vollzug oder zur Ausführung des Gemeinschaftsrechts nicht, so kommt ein Antrag auf Durchführung eines Bund-Länder-Streit-Verfahrens gem. Art. 93 I Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 BVerfGG in Betracht.

IV. Durchführung des Gemeinschaftsrechts durch die deutschen Gerichte

Die Rechtsprechung führt zwar das Gemeinschaftsrecht nicht wie die Legislative oder die Exekutive durch den Erlass entsprechender Aus- oder Durchführungsvorschriften oder Einzel-

⁸²Ehlers, in: Erichsen, Allg. VerwR, § 3 Rn. 48; Streinz, in: HbdStR VII, § 182 Rn. 46; Kössinger, S. 154

⁸³BVerfGE 30, 292 (310)

fallanwendung durch, doch ergeben sich aus dem notwendigen Zusammenwirken der Rechtsordnungen auch hier gewisse Umsetzungsprobleme, die aus Art. 234 EGV resultieren.

Da das Gemeinschaftsrecht von nationalen Organen vollzogen wird, gegen deren Akte Rechtsschutz vor nationalen Gerichten gewährt wird, kommt den deutschen Gerichten die Aufgabe zu, über die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu wachen⁸⁴. Die Verpflichtung dazu ergibt sich aus Art. 5 I EWGV (a.F.)/ Art. 10 I EGV und wurde vom EuGH in ständiger Rechtsprechung betont⁸⁵.

Soll beispielsweise die Rechtmäßigkeit eines Exekutivaktes (z.B. Verwaltungsakt) überprüft werden, so ist vor der Prüfung der Vereinbarkeit des Verwaltungsaktes mit dessen Rechtsgrundlage, zunächst die Rechtsgrundlage (hier: in Form eines deutschen Parlamentsgesetzes) auf seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Gemeinschaftsrecht zu prüfen. Erst danach kann das Gesetz auf seine Vereinbarkeit mit höherrangigem nationalen Verfassungsrecht überprüft werden. Kommt bei der Prüfung der (nationalen) Rechtsgrundlage mit höherrangigem Recht das sekundäre Gemeinschaftsrecht (Verordnung, Entscheidung, Richtlinie gem. Art. 249 EGV) als streitentscheidende Norm in Betracht, muß zunächst dessen Vereinbarkeit mit primärem Gemeinschaftsrecht geprüft werden.

Liegt also dem Rechtsstreit eine nationale Norm zugrunde, überprüft das Gericht nicht nur die Vereinbarkeit dieser Norm mit deutschem höherrangigen Recht, sondern auch mit Gemeinschaftsrecht. Stellt das Gericht eine Kollision mit primärem Gemeinschaftsrecht fest, so liegt nach der Rechtsprechung des EuGH⁸⁶ ein Fall des Anwendungsvorranges vor: Das nationale Recht wird durch entgegenstehendes Gemeinschaftsrecht in seiner Anwendung gesperrt.

Kommt das prüfende Gericht zu dem Ergebnis, daß das streitentscheidende Sekundärrecht mit dem Primärrecht kollidiert, darf es dieses nicht verwerfen, sondern muß es dem EuGH gem. Art. 234 EGV zur Entscheidung vorlegen. Entgegen dem Wortlaut des Art. 234 EGV besteht für alle Gerichte, somit auch für das Verwaltungsgericht, eine Vorlagepflicht.⁸⁷ Die Entscheidung des EuGH ist bindend für das vorlegende Gericht und alle anderen Gerichte, die mit der betreffenden Norm zu tun haben werden.

Kommt das prüfende Gericht zu dem Ergebnis, daß die streitentscheidende Norm des Sekundärrechts mit dem nationalen einfachen Recht kollidiert, so steht ihm hierfür nicht der Weg zum EuGH offen.

⁸⁴Streinz, in: HbdStR VII, § 182 Rn. 68

⁸⁵Scherer/Zuleeg, in: Schweitzer, Europ. VerwR, S. 197 (231)

⁸⁶EuGH Slg. 1995, 3799 (3808 ff.)

⁸⁷EuGH Slg. 1987, 4199 (4230 f.) (Foto-Frost)

In diesem Fall genießt das Gemeinschaftsrecht Anwendungsvorrang gegenüber dem entgegenstehenden nationalen Recht.⁸⁸

Problematisch ist es, wenn dem Gemeinschaftsrecht nationales Verfassungsrecht gegenübersteht⁸⁹.

Die Verpflichtung der Gerichte die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu überwachen, besteht aber nicht nur gegenüber Akten der Verwaltung, sondern auch gegenüber der Anwendung nationalen Rechts in zivilrechtlichen Streitigkeiten und Strafverfahren⁹⁰.

E. Fazit

1.) Auf der Rechtsetzungsebene gehen den Ländern hinsichtlich des gesetzgeberischen Beurteilungsspielraums Kompetenzen verloren. Es besteht im Zuge der Europäischen Integration und auch gem. Art. 23 GG eine Tendenz zu einem kooperativen Föderalismus letztlich zu einer weiteren Unitarisierung auf der Rechtssetzungsebene.

Dieses Problem ist aber in Angesicht der Internationalisierung und Globalisierung in nahezu allen Bereichen und insbesondere des Wirtschaftslebens nicht zu vermeiden und im Zusammenhang mit der Europäischen Union als vermeintliche Antwort auf die Internationalisierung und Globalisierung zweckmäßig und notwendig.

2.) Auf der Ebene der Ausführungsgesetzgebung und der Vollzugsebene gehen die Länderkompetenzen nicht verloren. Schließlich bleibt bei EG-Richtlinien die innerstaatliche Kompetenzverteilung für die Umsetzungsgesetzgebung und den Verwaltungsvollzug unberührt. Für beide Aufgaben besteht jeweils die Berechtigung, aber auch die Verpflichtung dieser Länder zur Umsetzung.

3.) Indem der Bund die Länder zur ordnungsgemäßen Befolgung und Ausführung von Gemeinschaftsrecht anhält und letztlich auch zwingen kann, liegt zwar eine Kompetenzverteilung zugunsten des Bundes vor, doch ist diese wohl zu akzeptieren, da dem Bund auch aus dem Grundgesetz solche Maßnahmen zugestanden werden. Desweiteren spricht die Einhaltung der einheitlichen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts für die vorliegende Aufteilung der Aufsichtmaßnahmen.

4.) Für die Judikative müssen sich aus dem Gemeinschaftsrecht und dessen Einfluß auf die Legislative und Exekutive eine Einflußnahme des Europäischen Rechts auf das Deutsche Recht ergeben und folglich auch Umsetzungsprobleme. Doch dieser Prozeß ist eine natürliche

⁸⁸EuGH Slg. 1964, 1251 (1269 f.) (Costa/Enel); EuGH Slg. 1970, 1125 (1135)

⁸⁹Siehe dazu BVerfGE 37, 271 (285) = Solange I; 73, 339 = Solange II; 89, 155 - Maastricht

⁹⁰Vgl. z.B. EuGH, 148/78 - Ratti -, Slg. 1979, 1629 (1641f.); BGHSt. 37, 168 (174f.); EuGH Slg. 1990, 4159 (4159)

Konkretisierung der langsamen, aber deutlichen Zusammenführung der Mitglieder der Europäischen Union auf allen Ebenen.

5.) Letztlich stellt die Europäische Integration für den Föderalismus eine gewaltige Herausforderung dar. Bisher haben die Länder in der BRD schon viele ihrer Kompetenzen an den Bund und über diesen auch an die EG/EU abgeben müssen.

Mit einem Blick auf die Entwicklung ist damit nicht davon auszugehen, daß die Länder jemals wieder eine stärkere Rolle dabei einnehmen werden können. Vielmehr werden sie auch weiterhin eher Gefahr laufen, weitere Befugnisse zu verlieren.