

**GLIEDERUNGSÜBERSICHT**

<b><u>Gliederung</u></b>	<b>II</b>
<b><u>Abkürzungsverzeichnis</u></b>	<b>XI</b>
<b><u>Einleitung</u></b>	<b>1</b>
<b><u>Kapitel 1</u></b>	
<b><u>Europäische Integration und Kompetenzeinbußen der Länder</u></b>	<b>4</b>
A. Die Europäisierung von Länderkompetenzen	4
B. Bundesstaat und europäische Integration	24
C. Wahrung des bundesstaatlichen Gleichgewichts	29
D. Zusammenfassung zu Kapitel 1	42
<b><u>Kapitel 2</u></b>	
<b><u>Der neue Artikel 23 GG - verfassungsrechtliche Neugestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in europäischen Angelegenheiten</u></b>	<b>45</b>
A. Die Neufassung des Artikel 23 GG	45
B. Artikel 23 GG - die neue Europavorschrift im Grundgesetz	51
I. Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG - Der Anwendungsbereich der Norm Zusammenfassung	51 69
II. Artikel 23 Absatz 1 Sätze 2 und 3 GG - Die Beteiligung des Bundesrates an der Setzung primären Gemeinschaftsrechts Zusammenfassung	70 85
III. Artikel 23 Absätze 2, 4 bis 7 GG - Die Beteiligung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union Zusammenfassung	86 188
<b><u>Kapitel 3</u></b>	
<b><u>Die Würdigung des Artikel 23 GG im Lichte der Kompetenzordnung des Grundgesetzes</u></b>	<b>197</b>
A. Europa als neuorganisierter Bereich deutscher Staatstätigkeit	197
B. Veränderung der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes	213
C. Die europapolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands	229
D. Zusammenfassung zu Kapitel 3	233
<b><u>Schlußbetrachtung</u></b>	<b>237</b>
<b><u>Literaturverzeichnis</u></b>	<b>241</b>
<b><u>Anhang: Bund-Länder-Vereinbarung vom 29.10.1993</u></b>	<b>261</b>

## II

### GLIEDERUNG

<b><u>Einleitung</u></b>	1
<b><u>Kapitel 1</u></b>	
<b><u>Europäische Integration und Kompetenzeinbußen der Länder</u></b>	4
<b>A. Die Europäisierung von Länderkompetenzen</b>	4
I. Hoheitsrechtsübertragungen und europäische Rechtssetzung	5
1. Die Übertragung von Hoheitsrechten	6
2. Die Ausübung europäischer Hoheitsgewalt	8
II. Folgen für die Bundesstaatlichkeit	11
1. Kompetenzeinbußen der Länder	11
a. Länderkompetenzen im Bereich der Gesetzgebung	12
b. Länderkompetenzen im Verwaltungsbereich	15
c. Länderkompetenzen im Bereich der Rechtsprechung	16
d. Veränderungen durch den Vertrag über die Europäische Union	17
e. Zusammenfassung	21
2. Auswirkungen auf die Bundesstaatlichkeit	22
a. Drohender Verlust der Länderstaatlichkeit	22
b. Gewichtsverschiebung in der föderativen Gewaltenteilung	23
<b>B. Bundesstaat und europäische Integration</b>	24
I. Die Entscheidung für die offene Staatlichkeit	24
II. Die Entscheidung für die föderale Ordnung	25
III. Die Föderalismusflanke im Grundgesetz	27
<b>C. Wahrung des bundesstaatlichen Gleichgewichts</b>	29
I. Kompetenzabgrenzung zur Europäischen Union	29
II. Ländermitwirkung an der Gemeinschaftspolitik	33
1. Ländermitwirkung in der Europäischen Union	33
2. Ländermitwirkung an der Europapolitik des Bundes	34
a. Das Zuleitungsverfahren	34
b. Das Länderbeteiligungsverfahren	35
c. Das Bundesratsverfahren	38
d. Der Länderbeobachter	40
e. Die Mitwirkung der Landesparlamente	40
<b>D. Zusammenfassung zu Kapitel 1</b>	42

<b>Kapitel 2</b>	
<b><u>Der neue Artikel 23 GG - verfassungsrechtliche Neugestaltung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in europäischen Angelegenheiten</u></b>	<b>45</b>
<b>A. Die Neufassung des Artikel 23 GG</b>	<b>45</b>
I. Die Empfehlung des Einigungsvertrages	45
II. Artikel 23 GG und der Vertrag über die Europäische Union - das Junktim der Länder	46
III. Die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission und im Bundestags-Sonderausschuß	47
<b>B. Artikel 23 GG - die neue Europavorschrift im Grundgesetz</b>	<b>51</b>
<b>I. Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG - Der Anwendungsbereich der Norm</b>	<b>51</b>
1. Gesetzestext	51
2. Vorbemerkungen	51
a. Strukturelle Übersicht	51
b. Der Ratifikationsstreit	51
c. Das Verhältnis des Europa-Artikels zu Artikel 24 Absatz 1 GG	53
3. Die Regelungen im Einzelnen	54
a. Die Integrationsöffnungsklausel	54
aa. Staatszielbestimmung und Mitwirkungsauftrag	54
bb. Der Anwendungsbereich des Artikel 23 GG	56
(1) Vereintes Europa - Europäische Union	56
(2) Gründung und Entwicklung der Europäischen Union	57
b. Die Struktursicherungsklausel	58
aa. Vorbemerkung	59
bb. Die Elemente der Struktursicherungsklausel	59
(1) demokratisch, sozial, rechtsstaatlich	59
(2) föderativ, Subsidiarität	60
(3) Grundrechtsschutz	62
cc. Grenzen der Homogenität	63
(1) "Grundsatz"	63
(2) "verpflichtet"	64
dd. Bewertung der Struktursicherungsklausel	65
(1) Struktursicherungsklausel als Deklaration von Verfassungsprinzipien	65
(2) Maßstabs- oder Kontrollnorm?	66
(3) Verfassungskräftige Dokumentation des grundgesetzlichen Europabildes	67
4. Zusammenfassung zu Artikel 23 Absatz 1 Satz 1 GG	69

## IV

<b>II. Artikel 23 Absatz 1 Sätze 2 und 3 GG - Die Beteiligung des Bundesrates an der Setzung primären Gemeinschaftsrechts</b>	70
1. Gesetzestext	70
2. Vorbemerkung	70
3. Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 GG - Hoheitsrechtsübertragungen durch Zustimmungsgesetz	70
4. Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 GG - Hoheitsrechtsübertragungen mit verfassungsändernder Mehrheit	73
a. Der Anwendungsbereich des Satzes 3	73
aa. "Begründung der Europäischen Union und Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen"	74
(1) Begründung der Europäischen Union	74
(2) Änderung ihrer vertraglichen Grundlagen	75
(a) Vertragsänderungen mit grundgesetzändernder Wirkung	75
(b) Vertragsänderungen ohne grundgesetzändernde Wirkung	75
bb. "Vergleichbare Regelungen"	77
(1) Evolutivklauseln	78
(2) Vergleichbarkeit des Integrationsstands	79
(3) Zwischenergebnis	80
b. Die Abgrenzung der Anwendungsbereiche der Sätze 2 und 3	80
aa. Hoheitsrechtsübertragungen mit grundgesetzändernder Wirkung	80
bb. Hoheitsrechtsübertragungen zur Begründung und Entwicklung der Europäischen Union	82
cc. Ergebnis	83
5. Zusammenfassung zu Artikel 23 Absatz 1 Sätze 2 und 3 GG	85
<b>III. Artikel 23 Absätze 2, 4 bis 7 GG - Die Beteiligung des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union</b>	86
1. Gesetzestexte	86
a. Artikel 23 Absätze 2, 4 bis 7 GG	86
b. Artikel 50 GG (n.F.), Artikel 52 Absatz 3 a GG (n.F.)	86
c. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (ZaBL-G)	87
2. Die Struktur der Bundesratsbeteiligung	91
3. Artikel 23 Absatz 2 GG - die Mitwirkung und Unterrichtung der Länder im Bundesrat	93
a. Die Ländermitwirkung durch den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union	93

aa.	Angelegenheiten der Europäischen Union	93
	(1) Europäische Union	93
	(2) Angelegenheiten	94
	(a) Vorbemerkung	94
	(b) Mitarbeit im Europäischen Rat	96
	(c) Mitwirkung im Rat	96
	(d) Mitwirkung in den Ausschüssen der Kommission	98
	(e) Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof	100
	(3) Zusammenfassung	100
bb.	Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat	100
b.	Die Unterrichtung des Bundesrates	102
aa.	Umfassende Unterrichtung	103
bb.	Frühestmögliche Unterrichtung	104
cc.	Die Europakammer des Bundesrates	104
4.	Die Bundesratsbeteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung gemäß Artikel 23 Absätze 4 und 5 GG	106
a.	Der Grundsatz der Beteiligung an der Willensbildung nach Artikel 23 Absatz 4 GG	106
aa.	Die Mitwirkung des Bundesrates an innerstaatlichen Maßnahmen	108
	(1) Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes	108
	(2) Mitwirkungsrechte im Bereich der Exekutive	108
	(3) Mitwirkungsrechte im Bereich der Jurisdiktion	109
bb.	Die innerstaatliche Zuständigkeit der Länder	109
	(1) Gesetzgebungszuständigkeit der Länder	110
	(2) Verwaltungszuständigkeit der Länder	111
	(3) Vertragsschlußkompetenz der Länder	111
	(4) Länderzuständigkeit auf dem Gebiet der Rechtsprechung	112
cc.	Entsprechende Maßnahmen auf europäischer Ebene	112
	(1) Maßnahmen der Gemeinschaften	113
	(2) Maßnahmen im Bereich der GASP	114
	(3) Maßnahmen im Bereich der ZBJI	115
	(4) Sonstige Maßnahmen der Europäischen Union	115
	(5) Zusammenfassung	116
b.	Die Beteiligung des Bundesrates nach Artikel 23 Absatz 5 GG	118
aa.	Das Letztentscheidungsrecht der Bundesregierung - Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates, Artikel 23 Absatz 5 Satz 1 GG	119
	(1) Artikel 23 Absatz 5 Satz 1, 1. Alternative GG	119
	(a) Ausschließliche Zuständigkeiten des Bundes	119
	(b) Berührung von Länderinteressen	120
	(aa) Länderinteressen und Länder- bzw. Bundesratskompetenzen	120
	(bb) Länderinteressen ohne Zuständigkeit	122
	(cc) Feststellung der Länderinteressen	122

## VI

(2) Artikel 23 Absatz 5 Satz 1, 2. Alternative GG	123
(a) Der scheinbare Streit im Schrifttum	124
(b) Der Interpretationsstreit zwischen Bundesregierung und Bundesrat	126
(aa) Die Sicht des Bundesrates	126
(bb) Die Sicht der Bundesregierung	126
(c) Differenzierende Auslegung	127
(d) Die Rechtslage nach dem ZaBL-G	130
(3) Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates	130
bb. Das Letztentscheidungsrecht des Bundesrates - maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates, Artikel 23 Absatz 5 Satz 2 GG	132
(1) Die Anwendungsbereiche	132
(a) Gesetzgebungsbefugnisse der Länder (1. Alternative)	132
(b) Einrichtung von Behörden der Länder und Verwaltungsverfahren der Länder (2. und 3. Alternative)	133
(aa) Einrichtung von Behörden der Länder	134
(bb) Verwaltungsverfahren der Länder	135
(c) "im Schwerpunkt betroffen"	136
(aa) Betroffenheit	136
(bb) Im Schwerpunkt	136
(cc) Zusammenfassung	137
(2) Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesrates	138
(3) Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung	139
(a) Die gesamtstaatliche Verantwortung	139
(b) Die Wahrung gesamtstaatlicher Verantwortung in funktioneller Hinsicht	140
(aa) Einvernehmen zwischen Bundesrat und Bundesregierung	141
(bb) Das Bedürfnis nach einem Ausnahmetatbestand	142
(cc) Die Wahrung gesamtstaatlicher Verantwortung als Ausnahmetatbestand	145
(c) Zusammenfassung	146
cc. Die Zustimmung der Bundesregierung zu finanzwirksamen Angelegenheiten, Artikel 23 Absatz 5 Satz 3 GG	147
(1) Das Zustimmungserfordernis	148
(a) Unmittelbare Auswirkungen auf den Bundeshaushalt	148
(b) Mittelbare Auswirkungen auf den Bundeshaushalt	149
(aa) Auslegungskriterien	150
(bb) Argumente für eine weite Auslegung	150
(c) Zwischenergebnis	151
(2) Grenzen des Vetorechts	151

## VII

c.	Sonderfall: Artikel 235 EG-Vertrag	153
aa.	Maßnahmen nach Artikel 235 EG-V	154
	(1) Zustimmung des Bundesrates	154
	(2) Länderzuständigkeit	155
	(3) Zwischenergebnis	156
bb.	Stimmhaltung bei Maßnahmen nach Artikel 235 EG-V	156
cc.	Ergebnis	156
5.	Artikel 23 Absatz 6 GG - die deutsche Außenvertretung	158
a.	Anwendungsbereich - ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder	158
aa.	Betroffenheit "im Schwerpunkt"	158
bb.	Abgrenzung zu anderen Zuständigkeitsbereichen	159
b.	Die Wahrnehmung der deutschen Mitgliedsrechte	160
aa.	Die Übertragung der Verhandlungsführung	161
	(1) Die regelmäßige Übertragung durch den Bund	161
	(2) Das Regel-Ausnahme-Verhältnis	162
	(a) Gemeinschaftskonformität aus Rechtsgründen	163
	(b) Gemeinschaftskonformität aus anderen Gründen	163
	(c) Alternativvorschlag	164
	(3) Die Übertragung auf einen Ländervertreter	166
	(a) Ländervertreter im Rat	167
	(b) Ländervertreter in den Gremien von Rat und Kommission	169
	(c) Übertragung der Verhandlungsführung	170
bb.	Die Ausübung der Verhandlungsführung	170
	(1) Beteiligung der Bundesregierung	170
	(2) Abstimmung mit der Bundesregierung	171
	(3) Wahrung der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes	172
	(4) Zwischenergebnis	173
cc.	Die Stellung des Länderververtreters	174
	(1) Vertreter der Länder	174
	(a) Länderbeteiligung durch den Bundesrat	175
	(b) Wahrnehmung einer Bundeskompetenz	175
	(c) Festlegung der Verhandlungsposition durch den Bund	176
	(d) Benennung und Bevollmächtigung durch Bundesorgane	176
	(2) Vertreter des Bundes	177
6.	Das Ausführungsgesetz gemäß Artikel 23 Absatz 7 GG	179
a.	Ländervertreter bei der Festlegung der Verhandlungsposition	179
b.	Ländervertreter in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates	180
c.	Länderbüros in Brüssel	181

## VIII

d.	Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof	182
aa.	Willensbildung bezüglich Klagen und Stellungnahmen der Bundesregierung	182
bb.	Willensbildung bezüglich der Prozeßführung	183
cc.	§ 7 ZaBL-G im Lichte des Artikel 23 GG	183
	(1) § 7 Absätze 1 und 2 ZaBL-G	183
	(2) § 7 Absatz 3 ZaBL-G	184
e.	Ausschuß der Regionen	186
7.	Zusammenfassung zum Bundesratsverfahren nach Artikel 23 Absätze 2, 4 bis 7 GG	188
a.	Artikel 23 Absatz 2 GG	188
b.	Artikel 23 Absätze 4 und 5 GG	189
aa.	Artikel 23 Absatz 4 GG	189
bb.	Artikel 23 Absatz 5 GG	190
c.	Artikel 23 Absatz 6 GG	192
d.	Das Ausführungsgesetz gemäß Artikel 23 Absatz 7 GG	194

### Kapitel 3

#### Die Würdigung des Artikel 23 GG im Lichte der Kompetenzordnung des Grundgesetzes

A.	Europa als neuorganisierter Bereich deutscher Staatstätigkeit	197
I.	Europa als neue Sphäre staatlichen Handelns	197
1.	Die traditionellen Sphären innerer und äußerer Staatstätigkeit	197
2.	Die Sphäre europäischer Staatstätigkeit	198
a.	Europäische Integrationsgewalt und Auswärtige Gewalt	198
aa.	Die Integrationsgewalt nach Artikel 24 Absatz 1 GG	198
bb.	Die Integrationsgewalt nach Artikel 23 GG	199
	(1) Strukturmerkmale der auswärtigen Tradition	199
	(a) Der Bund als Träger der Integrationsgewalt	199
	(b) Die Bundesregierung als Trägerin der Außenvertretungskompetenz	200
	(2) Elemente innerstaatlicher Staatsorganisation	201
	(a) Innerstaatliche Willensbildung	201
	(b) Verhandlungsführung	201
	(c) Der Bundesrat als föderativer Treuhänder	202
b.	Das Bedürfnis nach europabezogener Sonderregelung	202
II.	Das neue Profil des Bundesrates	203
1.	Das neue Aufgabenprofil des Bundesrates	203
a.	Artikel 50 GG (a.F.)	203
b.	Artikel 50 GG (n.F.) i.V.m. Artikel 23 Absätze 2, 4 bis 7 GG	204
aa.	Das Letztentscheidungsrecht nach Artikel 23 Absatz 5 Satz 2 GG	204
bb.	Die Verhandlungsführung gemäß Artikel 23 Absatz 6 GG	205
cc.	Ergebnis: Der Bundesrat avanciert zum Exekutivorgan	206

## IX

2.	Bundesrat als Organ des kooperativen Föderalismus?	207
a.	Kooperativer Föderalismus	207
b.	Bundesrat und kooperativer Föderalismus	208
aa.	Ländervertreter im Bundesrat	208
bb.	Bundesratskompetenzen und Länderzuständigkeiten	209
(1)	Bundesratskompetenzen nach Artikel 50 GG i. V. m. Artikel 23 Absätze 2, 4 bis 7 GG	210
(2)	Bundesratskompetenzen nach Artikel 23 Absatz 1 GG	211
c.	Ergebnis: Der Bundesrat bleibt föderatives Bundesorgan	211
<b>B.</b>	<b>Veränderung der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes</b>	<b>213</b>
<b>I.</b>	<b>Der Beitrag des Europa-Artikels zur Wahrung der Länderstaatlichkeit</b>	<b>213</b>
1.	Die Staatlichkeit der deutschen Länder	214
a.	Die Länder als Gliedstaaten im Bundesstaat	214
b.	Das "Hausgut" der Länder	215
2.	Artikel 23 GG und die Wahrung der Länderstaatlichkeit	216
a.	Die Sicherungswirkung des Artikel 23 Absatz 1 Sätze 2 und 3 GG	216
b.	Die Bedeutung des Bundesratsverfahrens für die Wahrung der Länderstaatlichkeit	217
c.	Ergebnis	219
<b>II.</b>	<b>Der Beitrag des Europa-Artikels zur Reföderalisierung im Bundesstaat</b>	<b>220</b>
1.	Kompetenz- versus Beteiligungsföderalismus	221
a.	Artikel 23 GG und seine Bedeutung für den Kompetenzföderalismus	221
b.	Artikel 23 GG und seine Bedeutung für den Beteiligungsföderalismus	222
2.	Artikel 23 GG und seine Bedeutung als Surrogat für verlorene Länderrechte	222
<b>III.</b>	<b>Der Beitrag des Artikel 23 GG zur Föderalisierung der Zentralgewalt</b>	<b>225</b>
1.	Kompetenzentscheidung zugunsten des Bundes	225
2.	Kompetenzgewinn des Bundesrates	226
a.	Die Stärkung des föderativen Bundesorgans	226
b.	Der Einfluß des Artikel 23 GG auf die bundesstaatliche Gewaltenteilung	227

<b>C. Die europapolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands</b>	229
I. Hoheitsrechtsübertragungen	229
II. Europaangelegenheiten	230
<b>D. Zusammenfassung zu Kapitel 3</b>	233
<b><u>Schlußbetrachtung</u></b>	237
<b><u>Literaturverzeichnis</u></b>	241
<b>Anhang:</b> Bund-Länder-Vereinbarung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 29.10.1993	261