

Probleme der Umsetzung von EU-Richtlinien im Bundesstaat

Der Beitrag geht folgendem Problem nach: Gegen die Bundesrepublik kann der EuGH ein Zwangsgeld verhängen, wenn Europäisches Recht nicht oder nicht korrekt umgesetzt wurde. Nun kann die Situation eintreten, dass der Bund zur Zahlung des Zwangsgeldes verpflichtet ist, die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung aber dazu führt, dass nur die Länder den europarechtswidrigen Zustand beheben könnten. Was kann der Bund und Europa in diesem Falle tun? Untersucht werden die Einflussmöglichkeiten über die Steuerungsmedien Recht, Hierarchie (Macht), Geld.

A. Problembestimmung

Die Bundesrepublik ist als Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft verpflichtet, europäische Richtlinien in nationales Recht umzusetzen und europarechtskonform zu vollziehen. Dies kann in einem Bundesstaat Probleme aufwerfen, nämlich dann, wenn eine Länderzuständigkeit für die Gesetzgebung oder den Vollzug besteht. Es kann sich dann für den Bund die Frage stellen, wie, d.h. mit welchen Mitteln und auf welche Art und Weise, er oder Brüssel dafür sorgen können, dass die Länder die Verpflichtungen aus einer europäischen Richtlinie korrekt erfüllen.

Die Frage muss aber nicht so abstrakt bleiben. Im Fall der Umsetzung der FFH-RL ist sie vielmehr zu einem konkreten Problem geworden.

Die FFH-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten bestimmte Gebiete, die von der RL definierte naturschutzfachliche Kriterien erfüllen, auszuwählen und nach Brüssel zu melden. Dort sollen sie zu einem Netz von Naturschutzgebieten mit dem Namen Natura 2000 zusammengestellt werden. Entscheidend ist an dieser Stelle, dass die Mitgliedstaaten nicht aus Gebieten, die die naturschutzfachlichen Kriterien erfüllen, diejenigen Gebiete aussortieren können, für die sie keine andere Verwendung haben. Sondern sie müssen schlicht alle in Frage kommenden Gebiete nach Brüssel melden. Das hat der EuGH in einem neueren Urteil^[1] unmissverständlich festgestellt, nachdem dieser Punkt vorher sehr umstritten war.

Hier steckt nun das Problem. Erstens sind die Länder mit der Auswahl und Meldung der Gebiete in Verzug^[2], denn die Gebietsmeldungen hätten bis 1995 erfolgen sollen^[3]. Zweitens nehmen die Länder den Standpunkt ein, dass ihnen ein Ermessenspielraum in der Frage zur Verfügung steht, welche Gebiete nach Brüssel zu melden sind. Sie melden z.Z. in verschiedenen "Tranchen" vorwiegend solche Gebiete, an denen keine anderweitigen Nutzungsinteressen bestehen, also vorwiegend schon existierende Schutzgebiete. Andere Gebiete, welche die naturschutzfachlichen Kriterien erfüllen, werden jedoch nicht gemeldet.

B. Ansätze zur Problemlösung

Es gilt also zu klären, welche Instrumente der Bundesrepublik und der Gemeinschaft zur Umsetzung ihrer Rechtsvorschriften zur Verfügung stehen, und diese zu vergleichen. Dazu

bietet es sich an, den Katalog der klassischen Steuerungsinstrumente, also Recht, Macht bzw. Hierarchie und Geld auf ihre Potenziale abzuklopfen.

I. Gesetzgebung und gerichtliche Kontrolle

Betrachten wir zunächst das Potenzial des Steuerungsmediums Recht, präziser die Gesetzgebung und ihre Kontrolle durch die Gerichte.

1. Die europäische Ebene

Im Verhältnis der EG zu den Mitgliedstaaten ist das Problem der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht weitgehend gelöst, will sagen: Die Gemeinschaft hat recht effektive Mittel, um einen Mitgliedstaat zur Umsetzung einer Richtlinie zu "motivieren". Ihr stehen gegenüber säumigen Mitgliedstaat Sanktionsmittel jenseits einer Rechtspflicht^[4] des Mitgliedstaates (aus Art. 10 EGV) zur Verfügung.

Zunächst gibt es verschiedene Möglichkeiten, den EuGH mit der Frage zu befassen, ob das nationale Recht eines Mitgliedstaates mit den Vorgaben des europäischen Rechts vereinbar ist. Die Feststellung des EuGH, dass dies nicht der Fall ist, verpflichtet den MS rechtlich, das nationale Recht den europäischen Vorgaben anzupassen (Art. 228 Abs. 1 EGV).

Einer zunächst sanktionslosen Verurteilung auf Antrag der Kommission kann Nachdruck dadurch verliehen werden, dass die Kommission den EuGH in einem zweiten Schritt nach Art. 228 Abs. 2 EGV erneut anruft. Der EuGH kann dann gegen den Mitgliedstaat einen Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld verhängen. Das Zwangsgeld^[5] kann — pro Tag berechnet — empfindliche Höhen^[6] erreichen. Im Falle der FFH-Richtlinie waren Beträge von DM 100 000 pro Tag im Gespräch. Für die Bundesrepublik kann das Zwangsgeld Höhen bis 1,5 Mio. erreichen. Dieser Sanktionsmechanismus^[7] wurde mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt, weil die Zahl der Urteile, die über einen längeren Zeitraum unausgeführt blieben eine deutlich zunehmende Tendenz aufwies.^[8]

Zweitens haben auch Bürger der EU die Möglichkeit Schadensersatz von "ihrem" Ms zu verlangen, wenn eine RL zu ihrem Nachteil nicht umgesetzt wurde, und ihnen so ein Schaden entstanden ist. Auch dies erscheint als effektives Instrument, die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie zu "motivieren". Dieses Instrument hat sich der EuGH mit dem Francovich-Urteil^[9] gleichsam selbst geschaffen, um dem Vollzug seiner Urteile jenseits des Art. 228 EGV zu forcieren. Obwohl die Bedeutung der Kontrolle über individuelle Klagen nicht zu unterschätzen ist, soll das dies hier nicht weiter vertieft werden.

Die genannten Instrumente existieren nur im Verhältnis Europa zu den Mitgliedstaaten. Die föderale Gliederung des Mitgliedstaates, wie sie in Deutschland, Österreich oder Belgien besteht, kann jedoch zu einer Situation führen, in der die Kompetenzordnung eine Länderzuständigkeit vorsieht. Und eine Situation in der die Umsetzung der Richtlinie bei den Ländern — vorsichtig formuliert — auf Widerstände stößt. Der EuGH zeigt an diesen innerstaatlichen Problemen kein Interesse und darf das auch nicht zeigen. Er ist vielmehr der Auffassung, dass die Bewältigung innerstaatlicher Umsetzungsschwierigkeiten Sache des jeweiligen Mitgliedstaates ist. Das kann für den Bund zu der misslichen Situation führen, dass er Zwangsgelder an Brüssel zahlen muss, aber nur die Bundesländer in der Lage wären, den Verstoß gegen Europäisches Recht abzustellen.

2. Die Bundesebene

Verfolgen wir die Spur in der Bundesrepublik also weiter: Die angesprochenen Probleme ergeben sich in den Fällen, in denen der Bund nur die Rahmenkompetenz besitzt oder den Ländern eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Im Falle der Rahmenkompetenz gilt: Verletzen die Länder die Rechtspflicht zur Umsetzung des Rahmenrechts kann dies im Wege der abstrakten Normenkontrolle vor dem BVerfG gerügt werden. Setzt das bundesrechtliche Rahmenrecht die europäische Richtlinie korrekt um, sichert die Überprüfung des Landesrecht auf Vereinbarkeit mit dem Rahmenrecht sachlich-inhaltlich auch die Umsetzung der europäischen Richtlinie durch das Landesrecht.

Konkret für den Beispielsfall heißt das: Unter der Voraussetzung das die FFH-Richtlinie durch das BNatSchG rahmenrechtlich korrekt umgesetzt ist, führt die Überprüfung eines Landes-NatSchG auf Vereinbarkeit mit dem Rahmenrecht notwendig dazu, dass das Landesrecht auch den Vorgaben der Richtlinie entsprechen muss - wohlgemerkt handelt es sich um die sachlich-inhaltliche Vereinbarkeit, d.h. das Ergebnis, nicht um das Prüfungsprogramm des BVerfG.

Komplizierter ist die Lage, wenn eine originäre und ausschließliche Zuständigkeit des Landesgesetzgebers besteht. Hier ergibt sich die Rechtspflicht^[10] zur Umsetzung europäischer Vorgaben "nur" aus Art. 10 EGV. Aber diese Rechtspflicht kann in Deutschland nicht im Wege der abstrakten Normenkontrolle vom Bund eingefordert werden.^[11]

Zu erwägen ist deshalb, ob eine vom Bund initiierte gerichtliche Kontrolle der landesspezifischen Normsetzung als Bund-Länder-Streitigkeit (Art. 93 I Nr. 3 GG) über das Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens stattfinden kann. Mit dem Grundsatz der Bundestreue ist vorsichtig zu agieren, da sie nur als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz existiert.

Das BVerfG hat dieses Prinzip dennoch in einigen Fällen anerkannt, von denen allerdings – soweit ersichtlich – nur zwei erfolgreich waren. Eine der erfolgreichen Klagen betraf das Zusammenwirken von Bund und Ländern im Verhältnis zu Europa. Es ging um die Verabschiedung der Fernsehrichtlinie^[12], also um eine Materie aus der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Bayern hatte geklagt, weil es sich durch die Zustimmung des Bundes zu dieser Richtlinie in seinen Kompetenzrechten verletzt fühlte. Das BVerfG folgte dieser Auffassung und stellte fest, dass der Bund bei der Vorbereitung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften, welche die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder betreffen, verpflichtet ist, eng mit den Ländern zusammen zu arbeiten. Diese Verpflichtung zur Zusammenarbeit ergebe sich aus dem Prinzip der Bundestreue.^[13] Die Grundsätze zur Zusammenarbeit, die das BVerfG hier entwickelte, sind zwischenzeitlich in Art. 23 GG präzise normiert worden.

Nun wird man dieses Verhältnis auch umkehren können. Das hat zur Folge, dass die Länder aus dem Prinzip der Bundestreue verpflichtet sind, europäische Richtlinien, die Materien der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder betreffen, korrekt umzusetzen.

Es ergeben sich dennoch Probleme für die Durchsetzung der Bundestreue über ein Bund-Länder-Streitverfahren,^[14] wobei hier nur das Hauptproblem erörtert werden soll: Wenn es um die ordnungsgemäße Umsetzung einer Richtlinie durch Landesrecht geht, muss dieses notwendig am Europarecht gemessen werden. Das aber fällt in den Zuständigkeitsbereich des

EuGH und nicht in den Zuständigkeitsbereich des BVerfG. So ergeben sich hier sachlich-inhaltlich Grenzen für die Prüfung eines pflichtwidrigen Verhaltens der Länder durch das BVerfG. Das Gericht müsste in einem solchen Fall die Frage der Vereinbarkeit des Landesrechts mit Europarecht dem EuGH vorlegen, also den Weg der Vorabentscheidung gehen. Das ist bisher noch nicht vorgekommen und für das BVerfG vielleicht auch eine Zumutung. Gleichwohl erscheint es systematisch zwingend. Eröffnet wäre damit ein Weg des Bundes zum EuGH, um die Gesetzgebung eines Bundeslandes auf seine Vereinbarkeit mit Europarecht prüfen zu lassen.

Nur im Fall, dass ein Land sich überhaupt keine vom europäischen Recht geforderten Rechtssätze gegeben hat oder im Falle einer vorangehenden Verurteilung durch den EuGH könnte das BVerfG selbständig einen Verstoß gegen die Bundestreue feststellen. In diesen Fällen ginge es dann auch nur noch um die Bundestreue, d.h. um einen verfassungsrechtlichen Streit, nicht mehr um die Auslegung einfacher Gesetze. [\[15\]](#)

II. Hierarchie und Gesetzesvollzug

1. Die europäische Ebene

Steigen man nun von der Ebene des Gesetzes hinab auf die Ebene des Vollzugs. Dabei gerät notwendig nicht nur die gerichtliche Kontrolle als Mittel der Durchsetzung von Recht, sondern auch die Verwaltungssteuerung mittels Hierarchie in den Blick. Aus europäischer Perspektive ergibt sich hier nicht viel Neues – und gerade das ist aus deutscher Sicht das Besondere.

Ebenso wie die fehlende oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung einer Richtlinie in rechtliche Normen kann auch der mangelhafte Vollzug Anlass für eine Klage vor dem EuGH sein. Systematisch ergibt sich hier kein Unterschied zur mangelhaften Umsetzung auf der Gesetzesebene. Auch hier kann auf die erste Verurteilung die Verhängung eines Zwangsgeldes durch ein zweites Urteil des EuGH folgen.

Der direkte Verwaltungsvollzug durch die Gemeinschaft ist dagegen die absolute Ausnahme. Grundsätzlich liegt der Vollzug bei den Mitgliedstaaten, d.h. die verwaltungsmäßige Zuständigkeitsordnung folgt dem bundesstaatlichen Modell.[\[16\]](#) Der direkte Vollzug beschränkt sich auf die gemeinschaftsinterne Verwaltung und einige wenige Bereiche der gemeinschaftsexternen Verwaltung wie z.B. die Verwaltung der Fonds, die Überwachung staatlicher Beihilfen und einige Einzelmaßnahmen etwa in der Agrarpolitik.[\[17\]](#)

2. Die Bundesebene

Die Verwaltung in der Bundesrepublik bildet gleichsam das bundesstaatliche Modell, so dass die Struktur prima facie ganz ähnlich ist. Grundsätzlich haben die Länder die Verwaltungskompetenz. Eine bundeseigene Verwaltung existiert als Vollzugsverwaltung nur in wenigen Bereichen, die dem Bund vom GG ausdrücklich zugewiesen werden (Art. 87 ff GG). Diese Bereiche interessieren für unsere Fragestellung nicht.

Prüft man die verschiedenen Aufgabeformen der Landesverwaltung[\[18\]](#) auf unsere Fragestellung lässt sich zunächst feststellen, dass der Bereich der Bundesauftragsverwaltung wenig relevant ist. Erstens sind dessen Materien ausgesprochen beschränkt.[\[19\]](#) Zweitens ist gerade aus dem prominentesten Bereich, der Atomenergieverwaltung, bekannt, dass die Steuerung über Hierarchie, d.h. über Weisungen des Bundes an die Landesverwaltungen

stattfindet und im Großen und Ganzen funktioniert. So ist die Bundesauftragsverwaltung kein Problemfall im Sinne unserer Fragestellung. Einem nicht ordnungsgemäßen Vollzug von europäischem Recht durch die Länder kann im Bereich der Bundesauftragsverwaltung durch (Einzel-)Weisungen abgeholfen werden.

In umgekehrter Weise ist auch der Bereich des Vollzugs der Landesgesetze durch die Länder unproblematisch – und deshalb vor dem Hintergrund unserer Fragestellung ein Problem. Eine Steuerung durch den Bund mittels Hierarchie findet nicht statt. Der Bund hat keine Kompetenz über eine Rechts- oder Fachaufsicht steuernd in den Vollzug der Landesgesetze einzugreifen, um so evtl. einen europarechtskonformen Vollzug sicher zu stellen. Vom Bund einzuklagen wäre wiederum nur die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, was wiederum zu den genannten Problemen führt, die sich aus der Zuständigkeit für die Auslegung von Europarecht ergeben.[\[20\]](#)

Werfen wir nun noch einen Blick auf den Vollzug von Bundesrecht durch die Länder als eigene Angelegenheit. Die Steuerung des Vollzugs erfolgt hier regelmäßig auf der normativen Ebene, d.h. durch die Bundesgesetze. Diese können auch organisatorische und verfahrensrechtliche Bestandteile enthalten und damit die Vollzugspraxis der Landesbehörden auch verfahrensmäßig strukturieren, wenn auch nicht determinieren. Zur normativen Ebene muss auch die Möglichkeit gerechnet werden, den Gesetzesvollzug über Verwaltungsvorschriften des Bundes zu ergänzen oder zu konkretisieren. Schon dies gehört aber – im Unterschied zu organisatorischen und verfahrensrechtlichen Gesetzesbestimmungen – nicht mehr zur üblichen Praxis.

Die Sicherstellung des Vollzugs über hierarchische Weisungen bleibt ebenso Ausnahme, auch wenn das Grundgesetz hier einen längeren Instrumentenkatalog bereit stellt. Gemäß Art. 84 III GG übt der Bund die Aufsicht darüber aus, dass Bundesgesetze dem geltenden Recht entsprechend ausgeführt werden. Der Bund hat also die Rechtsaufsicht, nicht jedoch die Fachaufsicht, womit die Möglichkeit der hierarchischen Steuerung im Verhältnis Bund-Länder von vornherein beschränkt ist.

Zu den Mitteln, diese Rechtsaufsicht durchzusetzen, gehört erstens die Entsendung eines Beauftragten zu den obersten Landesbehörden und zweitens die Mängelrüge. Während der Beauftragte des Bundes gleichsam als präventives Instrument konzipiert ist, um eine rechtliche korrekte Umsetzung von Bundesrecht in einem Land zu gewährleisten, ist die Mängelrüge eher als nachträgliches Instrument angelegt. Werden nämlich festgestellte Mängel beim Vollzug von einem Land nicht beseitigt, kann die Bundesregierung beim Bundesrat beantragen, eine Verletzung von Bundesrecht durch ein Land festzustellen.

Erst im Anschluss an dieses Verfahren kann der Bund, wenn der Bundesrat dem Antrag der Bundesregierung nicht entsprochen hat, das BVerfG anrufen, das dann im Bund-Länder-Streitverfahren entscheidet. Schließlich kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf der Bundesregierung die Befugnis eingeräumt werden, zur Ausführung der Bundesgesetze Einzelweisungen an die Landesbehörden zu erteilen. Diese Einzelweisungen können nach h.M. nicht nur Rechts-, sondern auch Zweckmäßigkeitsfragen betreffen.[\[21\]](#)

Dieses Szenario der hierarchischen Steuerung einer Landesverwaltung durch den Bund ist, obwohl in Art. 84 GG leicht verständlich aufgeschrieben, nicht sonderlich geläufig. Der Grund ist ziemlich offensichtlich: das Szenario hat so gut wie keine praktische Relevanz – es

handelt sich eher um Krisenszenario als um eine Regelung der Verwaltungspraxis im Bundesstaat.[\[22\]](#) Wie ist das zu erklären?

Die erste Möglichkeit wäre, dass in der Verwaltungspraxis ein mangelhafter Vollzug von Bundesgesetzen nicht vorkommt. In der Literatur wird – ohne das in dieser Form explizit zu behaupten – die Wirkung der Instrumente des Art. 84 II-V GG hier angesiedelt. Die Instrumente der Verfassungsnorm entfalten ihre verfassungspolitische Bedeutung eher über ihr Abschreckungspotenzial; sie erfüllen eine “mahrende und disziplinierende Funktion”.[\[23\]](#) Dies erscheint jedoch zu sehr als schlechte Strafrechtslogik oder – zugespitzter – als Logik des kalten Krieges und trifft wohl nicht die politisch-gesellschaftlichen Realitäten.

Von der Implementationsforschung, die allerdings vor allem den Bereich des Umweltrechts im Blick hatte, kann man lernen, dass zumindest in Teilen der Verwaltungspraxis Vollzugsdefizite bestehen. Diese werden allerdings nicht als Bund-Länder-Problem diskutiert, sondern eher allgemein als Steuerungsproblem oder genauer als Steuerungsproblem des Ordnungsrechts. Über die Probleme, welche die Anforderungen an einen europarechtskonformen Vollzug aufwerfen, scheint es aber immerhin gestattet, Vollzugsdefizite nun auch als Bund-Länder-Problem zu thematisieren.[\[24\]](#)

Nimmt man so im Ergebnis an, dass Vollzugsdefizite in unterschiedlicher Intensität existieren, wird die faktische Bedeutungslosigkeit der hierarchischen Steuerungsinstrumente des Art. 84 II-V GG erklärungsbedürftig. In eine solche Erklärung sind die politischen Bedingungen oder die politische Kultur der Bundesrepublik einzubeziehen.

Diese ist geprägt durch ein hohes Maß an Kooperation und Konsenssuche der beteiligten Akteure. Ein kooperatives Politikmuster wird beschrieben als Mehrebenenpolitik, die zwischen den rechtlich institutionalisierten Akteuren, aber auch als korporative oder neokorporative Interaktion neben den rechtlichen Institutionen stattfindet.[\[25\]](#) Ein kooperativer Politikstil muss aber – zumindest im institutionalisierten Mehrebenenverhältnis – auf gewisse Schwierigkeiten mit der Steuerung über Hierarchie stoßen. - Schilys Auseinandersetzung mit Frau Birthler um die Herausgabe der Stasi-Unterlagen über Kohl führte dies exemplarisch vor Augen. –

Der Einsatz der Instrumente des Art. 84 II-V GG erscheint unter gegebenen Verhältnissen kaum durchsetzbar. Oder aus der Sicht der Akteure: Die Kosten des Einsatzes hierarchischer Instrumente im Verhältnis Bund-Länder übersteigt den zu erwartenden Nutzen bei der Beseitigung möglicher Vollzugsdefizite. Die Instrumente des Art. 84 II-V GG bleiben somit eher Teil eines Krisenszenarios als das sie die Verwaltungspraxis kennzeichnen könnten. Aber sie bilden gleichsam nur das “kleine Krisenszenario” im Unterschied zum “großen Krisenszenario”, das im Bundeszwang nach Art. 37 GG zum Ausdruck kommt. Dessen Erörterung erübrigt sich damit an dieser Stelle, da es sich um ein noch schärferes Geschütz mit noch geringerer Relevanz für die Verwaltungspraxis handelt.

III. “Repressiver” Einsatz von Geld

1. Die europäische Ebene

Werfen wir nun einen Blick auf Geld als Steuerungsmedium. Als solches hat Geld jedoch offensichtlich die vielfältigsten Erscheinungsformen, die hier selbstverständlich nicht alle diskutiert werden können. Die Fragestellung ist also zu präzisieren. Es geht nicht allgemein um Verwaltungssteuerung durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen, sondern um einen

eher repressiven Einsatz finanzieller Instrumente z.B. in Form von Zwangsgeldern, Kürzungen oder zurückgehaltenen Subventionen. In unserem Zusammenhang könnte ein möglicher repressiver Einsatz finanzieller Ressourcen ein Bundesland “motivieren” europäisches Recht korrekt umzusetzen.

Ein Vorbild für die Suche nach einem solchen repressiven finanziellen Instrumentarium ist Art. 228 II EGV, also die mögliche Verhängung von Zwangsgeldern gegen die Mitgliedstaaten durch den EuGH. Bleibt man dabei zunächst auf europäischer Ebene ist das Zwangsgeld nach Art. 228 II EGV insoweit unspezifisch als es “nur” den Mitgliedstaat, aber nicht direkt ein säumiges Bundesland trifft. Im Kontext der mangelhaften Umsetzung der FFH-Richtlinie wurde deshalb kurzzeitig diskutiert, finanzielle Zuwendungen aus europäischen Töpfen direkt an die säumigen Bundesländer zurückzuhalten, bis das Land seine Pflichten aus der Richtlinie erfüllt.

Zu fragen ist deshalb, ob die Kommission berechtigt wäre, Zuwendungen an ein Bundesland aus einem der europäischen Finanzierungsinstrumente zurückzubehalten. Die klassische juristische Antwort sei vorangestellt: Es kommt darauf an; nämlich darauf, ob die Ziele des Finanzierungsinstruments mit den Politikzielen der Richtlinie in einem Zusammenhang stehen. Nur wenn eine Konnexität zwischen dem Politikziel der Richtlinie und dem Politikziel des Finanzierungsinstruments besteht oder durch dieses hergestellt wird, lässt sich eine Zurückhaltung der Mittel rechtfertigen. Wie ist das zu begründen?

Bleibt man zunächst auf der Ebene des Primärrechts, ist festzuhalten, dass die im Vertrag erwähnten Fonds an bestimmte Ziele gekoppelt werden. Das geschieht entweder durch den Vertrag selbst oder wird über eine Kompetenznorm anderen europäischen Institutionen aufgegeben. Nehmen wir als Beispiel den Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Der kann gemäß Art. 34 III EGV geschaffen werden, um die Erreichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik zu ermöglichen, die wiederum durch Art. 33 EGV vorgegeben werden. Der Umweltschutz ist nicht Teil dieser Zielbestimmungen. Das schließt es - zunächst - aus, Mittel aus dem Agrarfonds für den Umweltschutz zu verwenden. Und Verwendung bedeutet nicht nur die Zuwendung, sondern auch Nicht-Zuwendung der Mittel, da eine Nicht-Zuwendung von Mittel aus umweltpolitischen Gründen notwendig zu einer Vernachlässigung oder Zurückstellung der agrarpolitischen Ziele führen muss.

Ein weiteres Argument kommt hinzu: Mit Aufnahme des Art. 228 II EGV in den Vertrag wurde die Verhängung eines Zwangsgeldes dem EuGH übertragen und von einem bestimmten Verfahren abhängig gemacht. Das schließt es aus, dass die Kommission unter Umgehung der EuGH-Kompetenzen und des Verfahrens selbständig Zwangsgelder verhängt oder die Zurückhaltung von Mitteln als analog wirkendes Instrument einsetzt.

Anders stellt sich – immer noch auf primärrechtlicher Ebene – die Situation aber dar, wenn eine Konnexität zwischen den Zielen des Fonds und den Zielen der Politikfeldes besteht, aus dem die Richtlinie stammt. Das heißt für unser Beispiel: Eine Zurückhaltung der Mittel aus dem Kohäsionsfonds für Vorhaben aus dem Bereich der Umwelt (Art. 161 UA. 2 EGV) erscheint gerechtfertigt, wenn damit die Umsetzung einer Richtlinie zur Umweltpolitik erreicht werden soll. Hier werden die Mittel zum Zweck des Umweltschutzes, also den Zielen entsprechend, auch dann eingesetzt, wenn sie zurück gehalten werden. Da die Mittel aus dem Kohäsionsfonds explizit zur “Unterstützung der durch die EG initiierten Umweltpolitik” des Mitgliedstaates gedacht sind (Art. 175 V EGV), würden sie geradezu fehlgeleitet, wenn sie an Mitgliedstaaten fließen, welche die europäische Umweltpolitik nicht umsetzen. Diese

Überlegungen haben allerdings nur Bedeutung für diejenigen Länder, die in den Genuss der Mittel des Kohäsionsfonds kommen – und das sind nicht sehr viele.

Komplizierter wird die Situation im Bereich der Umweltpolitik, wenn man die allgemeinen Ziele der EG und insbesondere die Querschnittsklausel des Art. 6 EGV einbezieht.^[26] Auf der Ebene des Sekundärrechts ermöglicht und gebietet die Querschnittsklausel, den Umweltschutz in den anderen Politikfeldern zu berücksichtigen; über sie lässt sich die notwendige Konnexität herstellen. So lassen sich im Sekundärrecht durchaus Bestimmungen finden, nach denen Zuwendungen an bestimmte ökologische Maßnahmen durch den Zuwendungsempfänger geknüpft werden. Zunächst wieder ein Beispiel aus der Agrarpolitik. Aus dem Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft werden unter bestimmten Bedingungen Investitionsbeihilfen an landwirtschaftliche Betriebe gezahlt. Vornehmliches Ziel ist die Entwicklung des ländlichen Raumes und Hilfen für benachteiligte Betriebe. Aber die Investitionsbeihilfen werden davon abhängig gemacht, dass der Betrieb “Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz”^[27] erfüllt. Diese Verordnung, welche die allgemeinen Bedingungen der Beihilfen regelt, wird ergänzt durch Bestimmungen einer weiteren Verordnung, nach denen Beihilfen an die Landwirte gekürzt, einbehalten oder gestrichen werden können, wenn diese Umweltschutzverpflichtungen nicht erfüllen.^[28] Hier geht es, das ist nicht zu betonen, um finanzielle Repressionen direkt gegenüber den Landwirten, die Umweltpflichten verletzen, nicht gegenüber Mitgliedstaaten oder einzelnen Bundesländern. Deutlich wird aber, dass die Konnexität zwischen Umweltschutz und Zuwendung auf der Ebene des Sekundärrechts hergestellt werden kann und wird. Denkbar ist dann auch, dass die Bereitstellung der Mittel aus dem Agrarfonds von der Einhaltung europäischer Umweltbestimmungen durch das Land abhängig gemacht wird, denn auch in diesem Verhältnis dürfte die Querschnittsklausel eine ausreichende primärrechtliche Legitimation zur Verfügung stellen.

Einfacher ist die Situation bei den direkten Finanzierungsinstrumenten für den Umweltschutz. Mit dem Life-Programm^[29] werden u.a. Mittel für Maßnahmen zur Umsetzung der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie bereitgestellt (Art. 3). Gleichzeitig wird die Kommission ermächtigt, die Verwendung der Mittel durch Stichproben zu kontrollieren und bei Unregelmäßigkeiten die “finanzielle Unterstützung zu kürzen, auszusetzen oder zurückzufordern” (Art. 10). Diese finanziellen Repressionen betreffen die Mittelempfänger für die konkret geförderten Maßnahmen oder Projekte. Sie richten sich also nicht an den Mitgliedsstaat allgemein, sondern an spezielle Mittelempfänger. Sie beziehen sich außerdem auf Unregelmäßigkeiten bei konkreten Maßnahmen oder Projekten, nicht auf die allgemeine Umsetzung der Richtlinie. Allerdings dürfte es eine Auslegung der Bestimmungen nach Sinn und Zweck zulassen, dass Zuwendungen für konkrete Projekte auch dann einbehalten werden, wenn die normativen Vorgaben unzureichend umgesetzt werden, da damit das Ziel der Life-Förderung insgesamt in Frage gestellt wird.

So kommt man zu dem Ergebnis, dass ein “Durchgriff” der EG auf die Länder in Form von finanziellen Repressionen unter der Bedingung einer existierenden Konnexität oder einer hergestellten Konnexität möglich ist. Ein solches Vorgehen hat insbesondere bei Länderkompetenzen den Vorteil, dass es zielgenauer greift.

2. Die Bundesebene

Im letzten Schritt ist zu prüfen, inwieweit der Bund über den “repressiven” Einsatz des Steuerungsmediums Geld die Länder zu einem europarechtskonformen Vollzug von EG-Richtlinien veranlassen kann. Die Frage stellt sich insbesondere dann, wenn die Länder die

Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz besitzen, der Bund aber als Mitgliedsstaat gegenüber der EG haftet.

Zentral für die Haftung zwischen Bund und Ländern ist die Vorschrift des Art. 104a V GG. Danach haften Bund und Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Der Wortlaut der Norm stellt zunächst klar, dass es ausschließlich um Defizite im Verwaltungsvollzug geht, nicht jedoch um Defizite in der Gesetzgebung.[\[30\]](#)

Was bedeutet diese Norm für den mangelhaften Vollzug einer europäischen Richtlinie? Ihre Auslegung ist hinsichtlich dieser Frage zumindest mit Schwierigkeiten verbunden. Vollzieht ein Land eine Richtlinie, die außerdem noch in nationales Recht transformiert wurde, nicht oder nicht korrekt, so wird man das zunächst dem Begriff der “nicht ordnungsgemäße Verwaltung” subsumieren können. Die Norm begründet nach allgemeiner Meinung auch einen direkten Anspruch, und zwar auch solange kein konkretisierendes Bundesgesetz erlassen wurde.[\[31\]](#) Begründet wird ein Haftungsanspruch, der allerdings einen Schaden voraussetzt. Das ist nicht unproblematisch.

Liegt in einem Zwangsgeld, das vom EuGH verhängt wurde, ein Schaden, der einer nicht ordnungsgemäßen Verwaltung entspringt? Die genetische Auslegung[\[32\]](#) ergibt, dass der Gesetzgeber zunächst andere Konstellationen im Blick hatte. Sie wurde eingeführt, weil im Bund-Länder Verhältnis Amtshaftungsansprüche, eine Haftung aus Bundestreue, ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch oder zivilrechtliche Anspruchsgrundlagen regelmäßig nicht in Betracht kamen[\[33\]](#). Gedacht wurde also vornehmlich an unmittelbare Schäden, die durch eine Verletzung von Dienst- oder Amtspflichten[\[34\]](#) insbesondere an Körper und Eigentum entstanden.[\[35\]](#)

Der Wortlaut lässt m.E. jedoch eine weitergehende und zeitgemäße Interpretation zu. Es ist eine der historischen Entwicklung angemessene Auslegung, wenn man durch den EuGH verhängte Zwangsgelder als haftungsbegründenden Tatbestand versteht. Haften müssen die Länder, wenn sie in ihrer Kompetenz europarechtliche Vorgaben nicht korrekt vollziehen. Aber es ist zuzugeben, dass damit Neuland betreten wird, weil das Grundgesetz im Grunde nicht auf diese Situation eingestellt ist.[\[36\]](#)

Einzuklagen ist der Anspruch aus Art. 104a V GG gemäß § 50 I Nr. 1 VwGO vor dem BVerwG. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art und nicht um eine Bund-Länder-Streitigkeit. Es geht nämlich “nur” um den fehlerhaften Vollzug einfacher Gesetze, nicht um verfassungsrechtliche Fragen.[\[37\]](#)

Geht es auch direkter? Anders formuliert: Kann der Bund Zuwendungen an die Länder zurückhalten, wenn sich diese europarechtswidrig verhalten? Denkt man zunächst an die allgemeine Verteilung des Steueraufkommens inklusive der verschiedenen Ausgleichssysteme, so wird diese weitgehend vom Grundgesetz selbst festgelegt und muss sich ansonsten an allgemeinen Maßstäben orientieren.^[38] Die Verteilung kann also nicht im Einzelfall von der korrekten Umsetzung europäischen Rechts abhängig gemacht werden.

Auf der Ebene des Vollzugs geht das Grundgesetz zunächst von einer strikten Bindung der Finanzierungspflicht an die Verwaltungskompetenz aus. Maßgebend ist, wer das Gesetz auszuführen hat – zahlen muss nicht wer die Suppe bestellt, sondern wer sie kocht. Dieses Prinzip schließt die Möglichkeit aus, im Bund-Länder Verhältnis Mittel zurückzuhalten, wenn der Vollzug nicht ordnungsgemäß ist.

Von diesem Prinzip gibt es allerdings Ausnahmen. In unserem Zusammenhang relevant sind Investitionshilfen und Mischfinanzierungen. Investitionshilfen des Bundes an ein Land können gemäß Art. 104a IV GG mit der dort definierten Zielstellung^[39] gewährt werden. Außerdem kann der Bund sich gemäß Art. 91 a und b GG an der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben beteiligen. In beiden Fällen kann die Abweichung vom Prinzip der Kopplung der Finanzierung an die Verwaltungskompetenz nur erfolgen, um bestimmte, vom Grundgesetz definierte Ziele zu erreichen.

Das schließt es aus, Gelder aus diesen Bereichen zurückzuhalten, um Ziele aus anderen Bereichen durchzusetzen. Nur wenn der Vollzug in diesen Bereichen selbst nicht ordnungsgemäß erfolgt, die Ziele also verfehlt werden, kann der Bund seine Zahlungen überprüfen, bzw. zurückhalten. Es bleibt also im wesentlichen bei der Haftungsnorm des Art. 104a V GG, während eine direkte Zurückbehaltung von Mitteln durch den Bund regelmäßig nicht in Frage kommt.

C. Rechtspolitischer Ausblick

Abschließend sei eine rechtspolitische Bewertung gestattet. Es zeigt sich, dass das Grundgesetz in gewissem Sinne unmodern ist – wenn es überhaupt noch gestattet ist, diesen Begriff zu verwenden. Vergleichsmaßstab ist dabei das europäische Recht, also dessen Mechanismen, die Umsetzung seiner Vorgaben in den Mitgliedsstaaten sicher zu stellen.

Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass die Mechanismen des hierarchischen Vollzugs, die das Grundgesetz in Art. 84 II-V bereit stellt, wenig effektiv, für die Praxis beinahe bedeutungslos sind. Zumindest im Bund-Länder Verhältnis hat die Kooperation auf mehreren Ebenen Vorrang vor hierarchischer Kontrolle und Weisung. Und man geht wohl nicht zu weit

mit der These, dass dies nicht nur im Bund-Länder-Verhältnis der Fall ist, sondern auch zwischen den verschiedenen politischen Ebenen der Flächenländer und selbst innerhalb der theoretisch hierarchisch strukturierten Verwaltung.

Man kann die Schwäche der Hierarchie nun begrüßen oder beklagen, aber es erscheint verfehlt, sie als zentrales Steuerungsinstrument zu begreifen. Gefragt ist, sobald die Kooperation scheitert und unterschiedliche Interessen verschiedener Ebenen aufeinander stoßen, nicht die hierarchische Anordnung, sondern offenbar entweder eine neutrale Streitentscheidung oder Schlichtung oder die subtilere Steuerung über finanzielle Zuwendungen oder Repressionen.

Lässt man die verschiedenen Instrumente noch einmal Revue passieren, zeigt sich, dass das Grundgesetz vor allem bei der Vollzugskontrolle und –steuerung im Verhältnis Bund-Länder auf hierarchische Instrumente setzt. Die gerichtliche Streitentscheidung kann hier sogar erst im Anschluss an den Einsatz hierarchischer Instrumente einsetzen, die aber im kooperativen Bundesstaat politisch inopportun sind. Da europäische Richtlinien nicht nur auf ihre normative Umsetzung überprüft werden, sondern auch auf den Verwaltungsvollzug, ergibt sich aus der grundsätzlich Verwaltungskompetenz der Länder ein Problem für den Bund. Denn dieser ist der Gemeinschaft gegenüber für den ordnungsgemäßen Vollzug der Richtlinien verantwortlich. Das Problem wird durch die Haftungsregelung in Art. 104a V GG in der hier vorgelegten Auslegung etwas gemildert, aber nicht beseitigt. Als Problem bleibt vor allem, den Bund von der finanziellen Belastung zu befreien, wenn eine Richtlinie nicht oder nicht ordnungsgemäß durch Landesgesetz umgesetzt wird, der Bund aber zu einem Zwangsgeld verurteilt wird. Hier kann weder Art. 104a GG nicht greifen, noch die hierarchische Steuerung und der gerichtliche Bund-Länder-Streit ist mit großen Problemen behaftet. Sinnvoll wäre es also, eine Haftungsnorm zu schaffen, die den Bund entlastet, wenn die Landesgesetzgebung Europarecht mangelhaft umsetzt. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung für das föderale System scheint es geboten, die Regelungen auf der Ebene der Verfassung anzusiedeln. Vorstellbar wäre beispielsweise, dass Art. 104a GG in diesem Sinne auch klarstellend erweitert wird.

[Zurück zum Seitenanfang](#)

[1] Urteil v. 7.11.2000 - C - 371/98.

[2] Nachdem die Bundesrepublik knapp dem Zwangsgeld entgangen ist, weil die notwendige Novellierung der Naturschutzgesetze zu spät kam, ist nun erneut eine Klage der Kommission vor dem EuGH anhängig, weil die Bundesrepublik ihrer Verpflichtung, Gebiete nach Brüssel zu melden nicht in ausreichendem Maße nachkommt.

[3] Vgl. Art. 4 Abs. 1 UA. 2 FFH-RL.

[4] Kahl, W., in Callies Ch./ Ruffert, M., Kommentar zum EU und EG Vertrag, Art. 10 Rdnr. 19 EGV.

[5] Für dieses liegen Berechnungsmethoden der Kommission vor, die es gegenüber dem Pauschalbetrag favorisiert (Cremer, W. in: Callies/ Ruffert, Art. 228 EGV, Rdnr. 9).

[6] Für die Bundesrepublik bis maximal 791 293 ECU.

[7] Die Sanktion blieb aber in gewissem Sinne unvollständig, weil Art 256 EGV weiterhin bestimmt, dass die ansonsten bestehende Vollstreckbarkeit von Zahlungsverpflichtungen nicht gegenüber Staaten besteht.

[8] Cremer, W. in: Callies/ Ruffert, Art. 228 EGV, Rdnr. 8.

[9] Rs. C 6 9/ 90, Slg. 1991, S. I 53357.

[10] Nach einhelliger Auffassung sind nicht nur die Zentralstaaten verpflichtet, das EG-Recht zu um- und durchzusetzen, sondern auch die Länder, Regionen und sonstige Gebietskörperschaften (EuGH Rs. 71/6 v. 28.4.1977, Slg. 1977, 765; Rs. 14/83 v. 10.4.1984, Slg. 1984, 1891; weitere Nachweise bei Kahl, in: Callies/ Ruffert, Art. 10 EGV, Rdnr. 14).

[11] Wenn dem Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz fehlt, hat er keine Möglichkeit das BVerfG anzurufen, um feststellen zu lassen, dass ein Land seine Verpflichtungen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht erfüllt. Möglich ist nur eine Inzidenter-Kontrolle des Landesrechts bei Klage durch einen in seinen Rechten verletzten Bürger. Diese Kontrolle führt dann im Wege der Vorabentscheidung direkt zum EuGH. Kommt es zu einer Entscheidung des EuGH auf diesem Wege, betrifft diese das Landesrecht selbst, insbesondere wenn eine landesgesetzliche Norm für unanwendbar erklärt wird. Es existiert in diesem Fall ein direktes Verhältnis zwischen Europa und dem Bundesland ohne eine "dazwischen geschaltete" nationalstaatliche Ebene. Aber die Kontrolle des Landesrechts über das Vorabentscheidungsverfahren ist von zufälligen Konstellationen des Einzelfalls abhängig und insofern beschränkt.

[12] Richtlinie 89/ 552 EWG.

[13] BVerfGE 92, 203/ 226 ff.

[14] Es ist für die Zulässigkeit der Bund-Länder-Streitigkeit erforderlich, dass der Antragsteller geltend macht, in seinen vom Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt zu sein. Dies kann man für den Bund nicht ohne weiteres annehmen. Problematisch ist schon, ob der Bund in *seinen* Rechten und Pflichten verletzt wird, da die Länder zunächst ihre Pflichten gegenüber der Gemeinschaft verletzen. Darüber kann man jedoch hinwegkommen, wenn man annimmt, dass der Bund ein Recht auf bundestreuere Verhalten der Länder hat. Dann ist es fraglich, ob es sich um Rechte und Pflichten handelt, die durch das Grundgesetz begründet wurden, oder nur um die Auslegung einfachen Rechts, so dass die Bund-Länder-Streitigkeit nicht offen steht. Hier ist es schon schwieriger, den Konflikt über die Bundestreue als verfassungsrechtliche Pflicht anzugehen, da es – zumindest bei einer Schlecht-Umsetzung einer Richtlinie durch Landesrecht – um die landesgesetzlichen Normen geht.

[15] Es ergibt sich schließlich ein Problem aus der Verbindung der Zeit- mit der Sanktionsschiene. Während europarechtlich eine Zweitverurteilung mit der Sanktion Zwangsgeld vorgesehen ist, existiert ein vergleichbarer Mechanismus nach dem Grundgesetz nicht. Dieses geht vielmehr davon aus, dass Urteile des BVerfG vom Gesetzgeber befolgt werden. Diese Hoffnung mag empirisch auch nicht unbegründet sein, so dass man hier nicht unbedingt ein Defizit ausmachen muss. Es gibt jedoch einige Fälle, in denen die Umsetzung der Vorgaben des Verfassungsgerichts durch den Gesetzgeber mit erheblicher Verspätung erfolgte. Bekannt ist vor allem das Beispiele der Gleichbehandlung unehelicher Kinder. Solche Verzögerungen könnten in Zukunft teuer werden, wenn man die europarechtliche Sanktion hinzudenkt. Einschränkend muss man aber hinzufügen, dass die hier gedanklich entwickelte Konstellation einen seltenen Ausnahmefall darstellt, weil verschiedene unwahrscheinliche Faktoren zusammentreffen.

[16] Magiera, DÖV 1998, S. 175.

[17] Magiera, DÖV 1998, S. 175 m.w.N.

[18] Im Bereich des Verwaltungsvollzugs durch die Länder wird unterschieden zwischen: dem Vollzug der Landesgesetze durch die Länder (Art. 30); dem Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit (sog. Eigenverwaltung/ Art. 84); - und dem Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung/ Art. 85). Auch im Bereich des Vollzugs von Bundesgesetzes ist

die Eigenverwaltung die Regel, während die Bereiche der Bundesauftragsverwaltung ausdrücklich durch das Grundgesetz bestimmt werden müssen.

[19] Nämlich auf einige Bereiche der Finanzverwaltung (Art. 104 a III/ z.B. BAFöG; 108 III/ Bundessteuern; 120 a/ Lastenausgleich), die Bundesstraßen (Art. 90 II) und Bundeswasserstraßenverwaltung (Art. 89 II) sowie – prominent – die Kernenergieverwaltung (Art. 87 c).

[20] Wie ist hier nun das Ausgangsbeispiel – das Nicht-Melden von geeigneten FFH-Gebieten – einzuordnen? Die europäische Pflicht, Gebiete zu melden, wird durch das BNatSchG wiederholt. Aber dabei handelt es sich eben nur um Rahmenrecht. Vollziehen die Länder also Bundes-Rahmen-Recht oder Landesrecht, nämlich die Landesnaturschutzgesetze? Die Verpflichtung, geeignete Gebiete nach Brüssel zu melden, ergibt sich für die Länder zunächst aus der Richtlinie. Diese Pflicht wird durch § 19 b BNatSchG wiederholt, während in den LNatSchG auf die Normierung der Meldepflicht regelmäßig verzichtet wurde. So könnte man zu der Auffassung kommen, dass hier nicht Landesrecht zu vollziehen ist, sondern Bundesrecht – wenn auch Bundes-Rahmen-Recht. Allerdings wird man im Falle des Rahmenrechts immer die Situation haben, dass sich Pflichten aus dem Rahmengesetz ergeben, die von den Ländern auf exekutivischer Ebene umzusetzen sind. Dennoch wird nicht das Bundesrecht vollzogen, sondern Landesrecht, das vom Bundesrecht vorstrukturiert ist. Das BVerfG hat dies in einem Urteil aus dem Jahre 1967 für das Wasserrecht, das auch in die Rahmenkompetenz des Bundes fällt, entschieden. Vollzogen werde, so das BVerfG, werde Landeswasserrecht und dies dürfe nicht durch den Bund geschehen (BVerfGE 12, 312/ 325; einzuräumen ist allerdings, dass die Problemlage etwas anders lag, so dass die Kategorisierung als Vollzug von Landesrecht gleichsam en passant erfolgte). Die Gebietsauswahl für Natura 2000 ist also als Vollzug von Landesrecht zu werten, so dass der Bund keine Steuerungsmöglichkeiten besitzt – weder über die Verwaltungshierarchie noch über eine justizielle Kontrolle.

[21] Maurer, Staatsrecht, S. 620.

[22] Das gilt auch wenn einzelne Elemente wie die Ermächtigung zu Einzelweisungen in einigen Gesetzen auftauchen. Sie finden sich z.B. in § 28 III Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung; § 6 I Bundesleistungsgesetz, das die Anforderung von Sach- und Dienstleistungen im Notstands- oder Verteidigungsfall regelt, § 16 Wehrpflichtgesetz und § 65 AuslG. Bei all diesen Regelungen inklusive § 65 AuslG geht es um potentielle Krisensituationen.

[23] Dittmann, in: Sachs, Art. 84 GG, Rdnr. 33.

[24] Auf einer alltags-empirischen Ebene spricht weiterhin Vieles dafür, dass sich in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Verwaltungskulturen herausgebildet haben, d.h. unterschiedliche Vollzugspraktiken – z.B. eher kooperative oder eher autoritäre – anzutreffen sind. Dies stellt solange kein Problem da und entspricht geradezu dem Ideal föderaler Vielfalt, solange die unterschiedlichen Praktiken Ausdruck des Spielraumes sind, den die Steuerung über allgemeine Gesetze der Exekutive lässt und notwendig lassen muss. Unterschiedliche Verwaltungskulturen können aber ebenso Vollzugsdefizite signalisieren, wenn man die Perspektive intentionaler Verwaltungssteuerung durch den Bundesgesetzgeber einnimmt.

[25] Das kooperative Politikmuster schien in den 1990er Jahren unter Druck zu geraten, erlebt aber offenbar mit dem Regierungswechsel eine Renaissance.

[26] Aus der Verpflichtung, die Erfordernisse des Umweltschutzes in allen Politikfeldern der Gemeinschaft zu berücksichtigen, ließe sich auf primärrechtlicher Ebene die Berechtigung der Kopplung von Zuwendung und Richtlinienvollzug ableiten. Im Ergebnis wird man dies aber ohne sekundärrechtliche Konkretisierungen nicht annehmen können. Denn erstens ist schon die Rechtsverbindlichkeit der Querschnittsklausel hoch umstritten. (Für eine Rechtsverbindlichkeit: Stroetmann, C., Einführung in: Rengeling (Hg.), Umweltschutz und andere Politiken der EG, (1993) S. 3; Kahl, W., Umweltpolitik und Gemeinschaftsrecht, (1993), S. 58; dagegen: Jahns-Böhm, J, Umweltschutz durch europäisches

Gemeinschaftsrecht, (1994), S. 262; Krämer, L., EC Treaty and Environmental Law, (1996), S. 58 f). Zweitens folgt aus der Einbeziehung des Umweltschutzes z.B. in die Agrarpolitik nicht, dass beide ihre Selbstständigkeit verlieren, dass also mit den Mitteln der Agrarpolitik Umweltpolitik betrieben werden kann. Drittens verweist die Vertragsnorm für den Agrarfonds explizit nur auf die Ziele der Agrarpolitik, so dass eine Öffnung und Erweiterung auch über die Querschnittsklausel nicht zu rechtfertigen ist. Die Unzulässigkeit der Kopplung ließe sich auch anhand der vertragsbestimmungen zu den anderen Fonds durchdeklinieren.

[27] Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 1257/ 1999 des Rates vom 17.5.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EADFL).

[28] Verordnung (EG) Nr. 1259/ 1999 des Rates vom 17.5.1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

[29] Verordnung (EG) Nr. 1655/ 2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.7.2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt.

[30] Dies entspricht der deutschen Rechtstradition, der eine Haftung für legislatives Unrecht an sich fremd ist.

[31] Pieroth in: Jarass/ Pieroth, Art. 104a GG, Rdnr. 13; Siekmann, in Sachs, Art. 104a GG, Rdnr. 62.

[32] BT-Drs. V/ 2861, S. 94.

[33] Ausführlicher: Siekmann, in Sachs, Art. 104a GG, Rdnr. 62.

[34] Siekmann, in Sachs, Art. 104a GG, Rdnr. 67.

[35] Nur für diesen Bereich liegen denn auch wenige Entscheidungen des BVerwG vor (BVerwGE 96, 45; 104, 29; BVerwG, Bay VBl. 1980, 474). Ohne gesetzliche Konkretisierung will das Gericht die Norm nur in ihrem Kernbereich anwenden. Dabei wird dieser jedoch nach dem Grad des Verschuldens vom Randbereich abgegrenzt, was für unsere Fragestellung unergiebig ist, jedoch anzeigt, dass es fraglich, ob das Gericht eine Haftung in der hier diskutierten Fallkonstellation anerkennen würde.

[36] Bezieht man die Beschränkung des Art. 104a V GG auf den Kernbereich in die Überlegungen ein, dürfte es im Interesse des Bundes liegen, ein solches Gesetz mit den entsprechenden Regelungen zur Haftung bei einer Verurteilung zu Zwangsgeldern zu verabschieden.

[37] BVerwGE 96, 45/ 49; BVerwG, Bay VBl. 1980, 474; Stern, Staatsrecht II, S. 1139; Rudisile, DÖV 1985, S. 910; a.A., weil der Anspruch dem Verfassungsrecht entspringe: Jeddelloh, Die Frage der Haftung bei fehlerhafter Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder, (1970), S. 108; Saipa, DVBl. 1974, S. 190.

[38] BVerfG xxx Finanzurteil.

[39] Nämlich wirtschaftliches Gleichgewicht, Ausgleich der Wirtschaftskraft oder Förderung des Wachstums.