

**Prof. Dr. Viola Schmid, LL.M. (Harvard)**  
**Übung Öffentliches Recht I**  
**Umwelt- und Technikrecht**

Datum	Modul	Titel
24.10.2005	1	Einführungsmodul  - Kompetenzen und Rechtsordnungs- und Rechtsnormenhierarchien -

A. Literatur und Rechtsquellen .....	2
I. Literatur.....	2
1. Lehrbücher .....	2
2. Kommentare .....	2
3. Gesetzestexte .....	2
II. Rechtsquellen.....	3
1. Virtuell .....	3
a) Normen.....	3
b) Rechtsprechung.....	3
2. Real.....	3
a) Normen.....	3
b) Rechtsprechung.....	3
B. Gesetzgebungsvorbereitende Vereinbarungen zwischen Staat und Betroffenen .....	3
I. Sachverhalt: Das Beispiel Atomkonsens .....	3
II. Entscheidung - BVerfG, Az. 2 BvG 2/00 („Atomkonsens“).....	4
III. System der Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenzen in der BRD .....	4
1. Gesetzgebungskompetenz .....	4
2. Verwaltungskompetenz .....	4
IV. Verletzung der Wahrnehmungs- und Sachkompetenz des Landes Hessen?.....	7
1. Argumente von Hessen: .....	7
2. Argumente der Bundesregierung .....	7
a) Art. 85 GG:.....	7
b) Wo also ist Verwaltung betroffen? .....	7
c) Anderer Ansicht Minderheitsvotum:.....	7
C. „Juristische Werkzeuge“, „Plattformen“, „Rechtsordnungs- und Rechtsnormenhierarchien“ .....	8
I. Auslegungsmethoden.....	8
II. Rechtsvergleichung als „Werkzeug“ zur Ermittlung europäischer Grundrechte .....	10
III. Rechtsordnungshierarchie? .....	11
1. Europarecht-Deutsches Recht .....	11
a) Europarechtliche Perspektive.....	11
b) Perspektive des deutschen Verfassungsrechts .....	12

2. Völkerrecht-Deutsches Recht.....	12
a) Allgemeine Regeln des Völkerrechts, Art. 25 GG.....	12
b) Völkerrechtliche Verträge, Art. 59 GG.....	13
3. Europarecht, Völkerrecht und Deutsches Recht .....	14
a) Europarecht und Völkerrecht .....	14
b) Europarecht und völkerrechtliche Übereinkünfte der Mitgliedstaaten.....	15
IV. Normenhierarchie?.....	15
1. Normen? .....	15
a) Konturen: abstrakt, konkret, generell, individuell .....	15
b) „Abstrakt-generell“ als Regelfall für eine Norm .....	16
c) „Konkret-individuell“ als Regelfall dafür, dass keine Norm vorliegt.....	16
2. Deutsche Normen .....	18

## A. Literatur und Rechtsquellen

### I. Literatur

Lehrbücher und Kommentare sind in der juristischen Fachbibliothek vorhanden.

#### 1. Lehrbücher

- Online-Skripten des Fachgebiets
- Staatsorganisationsrecht: Degenhart, Christoph, Staatsrecht I, 20. Aufl., 2004.
- Grundrechte: Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard, Staatsrecht II, 20. Aufl. 2004.
- Berührungspunkte des Völker- und Europarechts: Schweitzer, Michael, Staatsrecht III, 8. Aufl. 2004.
- Europarecht: Streinz, Rudolf, Europarecht, 6. Aufl., 2003.

#### 2. Kommentare

- v. Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, Bände 1-3, 5. Aufl. 2002
- Hoemig, Dieter/Seifert, Karl-Heinz, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl., 2003.

#### 3. Gesetzestexte

- Sodan, Helge, Öffentliches, Privates und Europäisches Wirtschaftsrecht, 7. Aufl. 2004.

## II. Rechtsquellen

### 1. Virtuell

#### a) Normen

- Europarecht: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/index.html>
- Bundesrecht:  
<http://www.recht.makrolog.de> (letzte 3 Jahre)  
<http://www.bundesregierung.de/Gesetze/-.7214/Gesetze-A-Z.htm>
- Hessenrecht: <http://www.hessenrecht.hessen.de/gvbl/start.htm>

#### b) Rechtsprechung

- EuGH: <http://curia.eu.int/de/content/juris/index.htm>
- BVerfG: <http://www.bverfg.de/>
- BVerwG: <http://www.bverwg.de/enid/0d30f7839afb27f24721a9105179330f,0/34.html>
- BGH: <http://www.bundesgerichtshof.de/>

### 2. Real

#### a) Normen

- Bundesgesetzblatt (Fachbibliothek Jura)
- Hessisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Fachbibliothek Jura)
- Amtsblatt der Europäischen Union (Fachbibliothek Jura)

#### b) Rechtsprechung

- Offizielle Entscheidungssammlungen der obersten Gerichte (Fachbibliothek Jura)

## B. Gesetzgebungsvorbereitende Vereinbarungen zwischen Staat und Betroffenen

### I. Sachverhalt: Das Beispiel Atomkonsens

Die Bundesregierung und Vertreter von Energieversorgungsunternehmen haben im Jahr 2000 eine Vereinbarung geschlossen, die als „Atomkonsens“ bekannt wurde. Inhalt sind etwa die Restlaufzeiten von Kernkraftwerken – der Ausstieg aus der Kernenergie - wie auch

Regelungen des Vorgehens bei einzelnen Anlagen. Zu letzteren gehört die Nachrüstungsproblematik des in Hessen gelegenen Atomkraftwerks Biblis A.

Der „Atomkonsens“ enthält

- die „Verpflichtung“ der Betreiber zur Nachrüstung
- die „Verpflichtung“ des Bundesumweltministeriums zur Organisation und Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens.

Später wird – wie „vereinbart“ – das Atomgesetz entsprechend der Vereinbarung geändert.

Nach der Bundestagswahl beansprucht ein Unternehmen aufgrund einer „Nebenabrede“ eine andere Behandlung.

## II. Entscheidung - BVerfG, Az. 2 BvG 2/00 („Atomkonsens“)

<http://www.bverfg.de/cgi-bin/link.pl?entscheidungen> (Az. 2 BvG 2/00 v. 19.2.2002).

## III. System der Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenzen in der BRD

### 1. Gesetzgebungskompetenz

#### Art. 74 GG

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

(....)

11a. die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe;

(...)

### 2. Verwaltungskompetenz

#### Art. 87c GG

Gesetze, die auf Grund des Artikels 74 Nr. 11a ergehen, können mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß sie von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden.

#### Art. 83 GG

Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

#### Art. 84 GG

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.

(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.

(3) Die Bundesregierung übt die Aufsicht darüber aus, daß die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Rechte gemäß ausführen. Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsenden, mit deren Zustimmung und, falls diese Zustimmung versagt wird, mit Zustimmung des Bundesrates auch zu den nachgeordneten Behörden.

(4) Werden Mängel, die die Bundesregierung bei der Ausführung der Bundesgesetze in den Ländern festgestellt hat, nicht beseitigt, so beschließt auf Antrag der Bundesregierung oder des Landes der Bundesrat, ob das Land

das Recht verletzt hat. Gegen den Beschluß des Bundesrates kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.

(5) Der Bundesregierung kann durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zur Ausführung von Bundesgesetzen die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle Einzelweisungen zu erteilen. Sie sind, außer wenn die Bundesregierung den Fall für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten.

#### **Art. 85 GG**

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes aus, so bleibt die Einrichtung der Behörden Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.

(2) Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Sie kann die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. Die Leiter der Mittelbehörden sind mit ihrem Einvernehmen zu bestellen.

(3) Die Landesbehörden unterstehen den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Die Weisungen sind, außer wenn die Bundesregierung es für dringlich erachtet, an die obersten Landesbehörden zu richten. Der Vollzug der Weisung ist durch die obersten Landesbehörden sicherzustellen.

(4) Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Die Bundesregierung kann zu diesem Zwecke Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.

#### **Art. 86 GG**

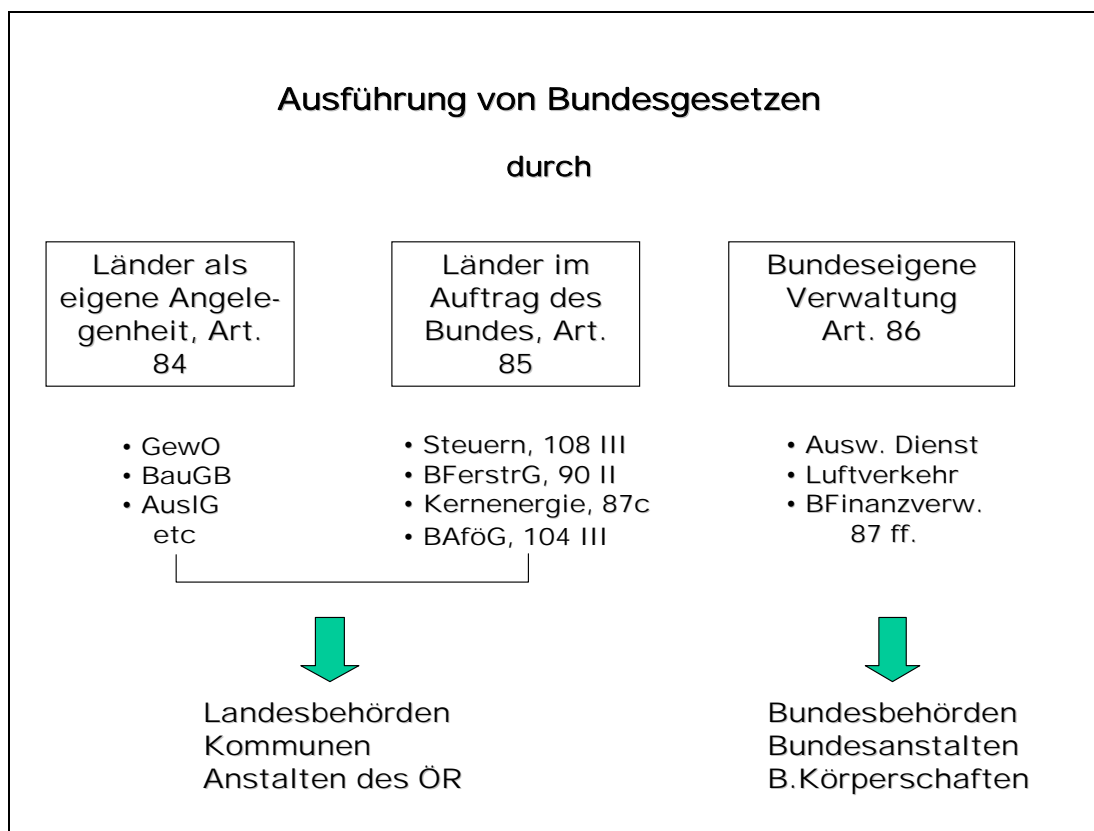
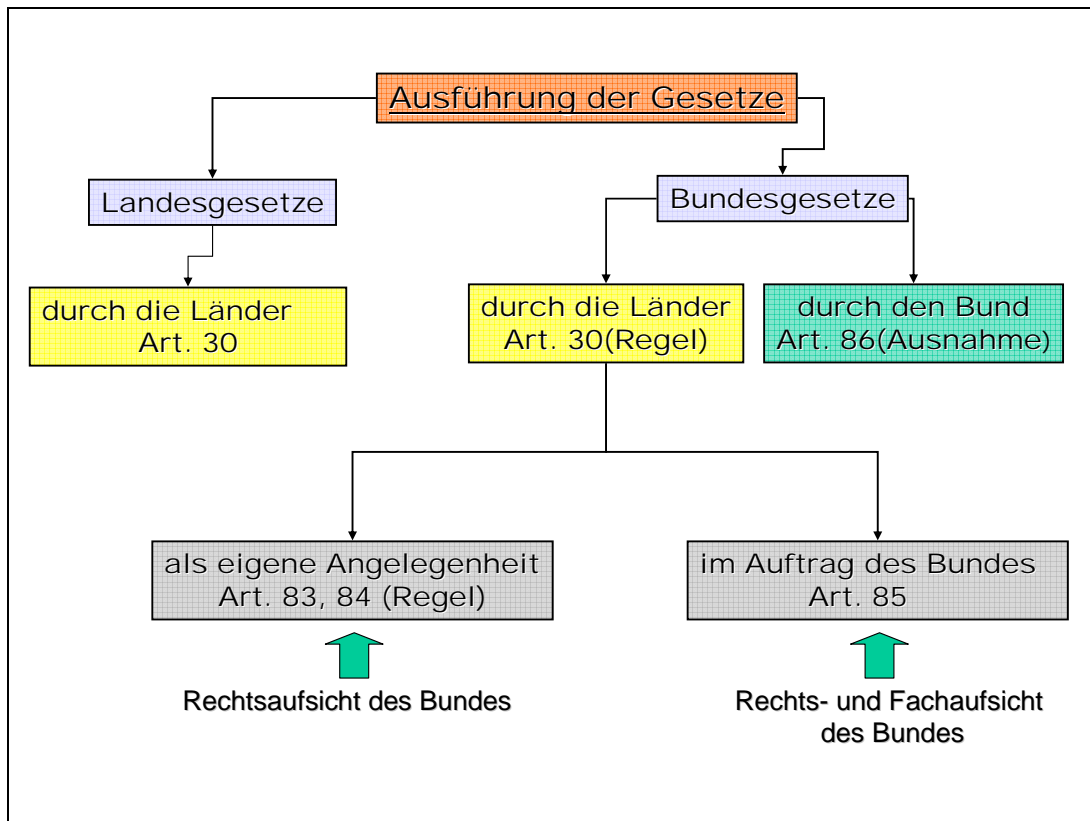
Führt der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechtes aus, so erläßt die Bundesregierung, soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Sie regelt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, die Einrichtung der Behörden.

#### **Art. 87 GG**

(1) In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung und nach Maßgabe des Artikels 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt. Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.

(2) Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, werden abweichend von Satz 1 als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist.

(3) Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden.



## IV. Verletzung der Wahrnehmungs- und Sachkompetenz des Landes Hessen?

### 1. Argumente von Hessen:

#### § 24 AtomG, Zuständigkeit der Landesbehörden

(1) Die übrigen Verwaltungsaufgaben nach dem Zweiten Abschnitt und den hierzu ergehenden Rechtsverordnungen werden im Auftrage des Bundes durch die Länder ausgeführt. Die Beaufsichtigung der Beförderung radioaktiver Stoffe im Schienen- und Schiffsverkehr der Eisenbahnen sowie im Magnetschwebbahnverkehr obliegt dem Eisenbahn-Bundesamt; dies gilt nicht für die Beförderung radioaktiver Stoffe durch nichtbundeseigene Eisenbahnen, wenn die Verkehre ausschließlich über Schienenwege dieser Eisenbahnen führen. Satz 2 gilt auch für die Genehmigung solcher Beförderungen, soweit eine Zuständigkeit nach § 23 nicht gegeben ist.

(2) Für Genehmigungen nach den §§ 7, 7a und 9 sowie deren Rücknahme und Widerruf sowie die Planfeststellung nach § 9b und die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses sind die durch die Landesregierungen bestimmten obersten Landesbehörden zuständig. Diese Behörden üben die Aufsicht über Anlagen nach § 7 und die Verwendung von Kernbrennstoffen außerhalb dieser Anlagen aus. Sie können im Einzelfall nachgeordnete Behörden damit beauftragen. Über Beschwerden gegen deren Verfügungen entscheidet die oberste Landesbehörde. Soweit Vorschriften außerhalb dieses Gesetzes anderen Behörden Aufsichtsbefugnisse verleihen, bleiben diese Zuständigkeiten unberührt.

(3) Für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung werden die in den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Zuständigkeiten durch dieses Bundesministerium oder die von ihm bezeichneten Dienststellen im Benehmen mit dem für die kerntechnische Sicherheit und den Strahlenschutz zuständigen Bundesministerium wahrgenommen. Dies gilt auch für zivile Arbeitskräfte bei sich auf Grund völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltenden Truppen und zivilen Gefolgen.

Gesetzgebungskompetenz: Art. 74 Abs. 2 Nr. 11 a GG; Art. 85 GG, Art. 87 c GG i.V.m. § 24 Abs. 1 S. 1 AtG; Art. 30 GG – Vereinbarung mit Betreiber, deshalb Wahrnehmungskompetenz verletzt.

### 2. Argumente der Bundesregierung

- Vereinbarung Teil des Gesetzgebungsverfahrens
- soweit Biblis betroffen nicht rechtsverbindlich ohne Entscheidung von Hessen

**a) Art. 85 GG:** Sachkompetenz des Landes steht immer unter Vorbehalt des Art. 85 Abs. 3 GG; nur die Wahrnehmungskompetenz ist unbeschränkt, weil Art. 85 GG kein Selbsteintrittsrecht kennt.

**b) Wo also ist Verwaltung betroffen?** Wo kann Land Beteiligung (Anhörung und Information) beanspruchen? Rn. 93: nicht beim Ausstieg aus der Kernenergie; nur bei Entscheidungen über Nachrüstung und hier müsse zwar eine Überlagerung festgestellt werden. In einer ganzheitlichen Betrachtung sei Hessen aber nicht an der Wahrnehmung gehindert, weil es sich in den Prozess hätte einbringen können.

**c) Anderer Ansicht Minderheitsvotum:** Es kommt nicht darauf an, ob Hessen sich einbringen kann; es kommt vielmehr darauf an, ob Bund die Kompetenz zusteht. (Rn. 104).

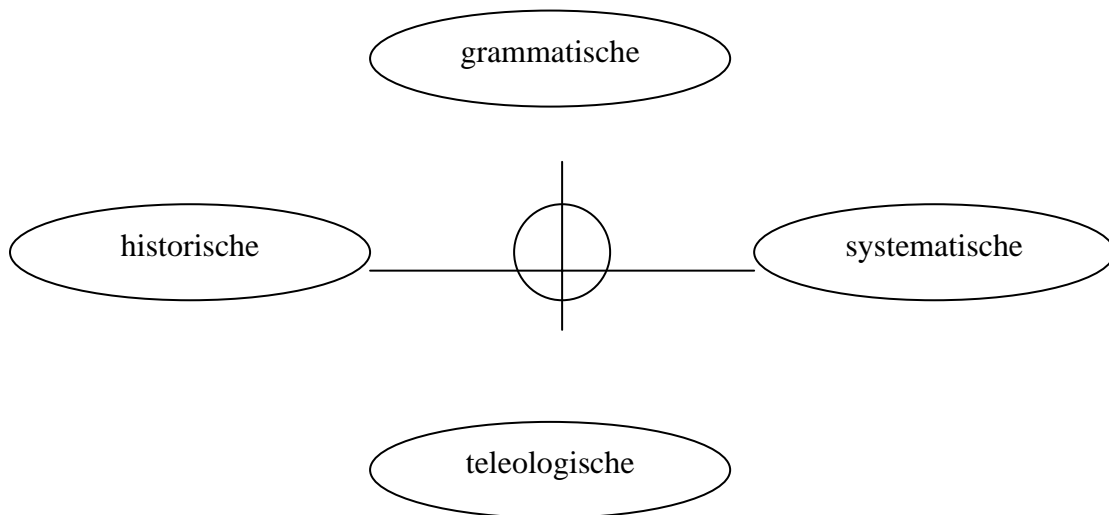
## C. „Juristische Werkzeuge“, „Plattformen“, „Rechtsordnungs- und Rechtsnormenhierarchien“

### I. Auslegungsmethoden

Sehr oft müssen Normen (als Oberbegriff etwa von Gesetzen, Rechtsverordnungen) ausgelegt werden.

Einer Auslegung bedarf es aufgrund der Mehrdeutigkeit und der Dynamik der Sprache des Normgebers und/oder der Existenz neuer Herausforderungen für das Rechtssystem.

Es gibt für das deutsche Rechtssystem traditionell vier Auslegungsmethoden, die im Rahmen der Vorlesung als „Werkzeuge“ bezeichnet werden.



- Die **grammatische Auslegung** sucht zunächst nach dem Wortsinn.
- Die **historische Auslegung** fragt nach der Motivation und den Erwägungen des (historischen) Gesetzgebers. Für den Erlass des Grundgesetzes wird auf Protokolle des Parlamentarischen Rates zurückgegriffen (Stenographische Protokolle des Parl. Rates aus dem Jahr 1948/49, Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, 10.-23.08.1948). Die Genese deutscher Gesetze kann den Aufzeichnungen des Bundestages oder -rates entnommen werden (Bundestags und/oder -rats-Drucksachen).
- Die **systematische Auslegung** versucht die auszulegende Norm im systematischen Gesamtzusammenhang des Gesetzes zu verorten.
- Die **teleologische Auslegung** fragt nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift (ratio legis).



**Beispiel: Art. 20a GG**

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

## ➤ Grammatische Auslegung

„Der Staat“	gesamte Staatsgewalt, nicht aber natürliche und juristische Personen
„schützt“	Verpflichtung zu aktivem Tätigwerden?
„in Verantwortung für künftige Generationen“	Nachwelt- und Zukunftsverantwortung. „Prinzip der Nachhaltigkeit“
„Natürliche Lebensgrundlagen“	Natürliche Umwelt, Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft)
„im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“	Gesamtheit der formell und materiell mit dem Grundgesetz vereinbaren Normen.
„durch die Gesetzgebung“	Legislative; Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber
„nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“	Akzessorische Verantwortung Exekutive und Judikative;

## ➤ Historische Auslegung

BT-Drs. 12/6000, S. 65-69 vom 05.11.1993. Online einsehbar über das [DIP](#) (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge).

Die CDU wollte die Bestimmung ursprünglich ausdrücklich anthropozentrisch auszurichten, da der Mensch Maß und Mittelpunkt aller staatlichen Regelungen und Maßnahmen sein müsse. Nach Ansicht der SPD, sei die Umwelt dagegen auch um ihrer selbst willen zu schützen. Zudem müsse das Staatsziel Umweltschutz durch die Formulierung eines „besonderen Schutzes“ gegenüber anderen Staatszielen eine hervorgehobene Stellung einnehmen. Strittig war außerdem, ob ein Gesetzesvorbehalt in die Vorschrift aufgenommen werden solle (mit der Folge, dass die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erst nach einem Tätigwerden des Gesetzgebers bestünde). Im Ergebnis einigte man sich hinsichtlich des Um-

weltbegriffs auf eine neutrale Lösung und hinsichtlich des Gesetzesvorbehalts auf den Verweis auf die „verfassungsmäßige Ordnung“.

➤ Systematische Auslegung

- Die systematische Stellung des Art. 20a GG direkt nach der zentralen Norm des Art. 20 GG, die die Fundamentalprinzipien des Staates beinhaltet (Demokratieprinzip, Sozialstaatsprinzip, Gewaltenteilungsprinzip, Rechtsstaatsprinzip), stellt die Bedeutende Stellung des Art. 20a GG im Verfassungsgefüge heraus.

- Trotz der Nähe zu Art. 20 GG ist Art. 20a GG jedoch nicht von der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG umfasst.

- Der Hinweis, dass die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung nach „Maßgabe von Gesetz und Recht“ tätig werden, ist redundant, da dies bereits Art. 20 Abs. 3 GG bestimmt.

➤ Teleologische Auslegung

- Mit der teleologischen Auslegung wird begründet, dass es sich beim Umweltschutz um ein objektiv-rechtliches Staatsziel handele, dass einen grundrechtlichen Anspruch nicht begründe. Es ist daher nicht möglich aufgrund der Staatszielbestimmung bestimmte Umweltschutzentscheidungen einzuklagen.

- Begriff der „Verfassungsmäßigen Ordnung“ ist der des Art. 20 Abs. 3 GG (nicht der des Art. 2 Abs.1 GG). Damit soll klargestellt werden, dass der Umweltschutz gleichgestellt ist mit anderen Verfassungsprinzipien und Verfassungsgütern. Er ist mit diesen im Konfliktfall in Ausgleich zu bringen.

- Die ausdrückliche Erwähnung der Exekutive und der Judikative nach der Legislative, hat den Zweck, zu verdeutlichen, dass sich auch diese Gewalten an dem Staatsziel Umweltschutz zu orientieren haben, indem sie es etwa bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe oder der Ausübung des Ermessens berücksichtigen (siehe BVerwG- Entscheidung in der Übung, „Arno Breker“).

## II. Rechtsvergleichung als „Werkzeug“ zur Ermittlung europäischer Grundrechte

Im Gegensatz zum Grundgesetz enthalten weder der EG-Vertrag noch der EU-Vertrag einen Grundrechtskatalog. Art. 6 Abs. 2 EU bestimmt aber ausdrücklich, dass die Union die Grundrechte achtet, wie sie sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben.

**Artikel 6 EU**

(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

(2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. (...)

Schon lange bevor es diese Norm gab, hat aber der Europäische Gerichtshof (EuGH) „EG-Grundrechte“ anerkannt<sup>1</sup>.

Die von einem Gremium unter dem Vorsitz des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog im Dezember 2000 vorgestellte „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ ist nun Bestandteil des Vertrages über eine Europäischen Verfassung (Teil II VEV)<sup>2</sup>.

**III. Rechtsordnungshierarchie?****1. Europarecht-Deutsches Recht**

Das Europarecht geht prinzipiell sämtlichem mitgliedstaatlichen Recht vor. Damit hat es auch Vorrang vor deutschem Verfassungsrecht. Zur Begründung dieses Vorrangprinzips gibt es zwei Ansätze:

**a) Europarechtliche Perspektive**

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) begründet den Vorrang des Europarechts mit<sup>3</sup>

- der Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung.
- dem Prinzip der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft (principe de l'effet utile)
- der Notwendigkeit der nicht-diskriminierenden Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten

Der noch nicht von allen Vertragsstaaten ratifizierte Europäische Verfassungsvertrag (VEV)<sup>4</sup> erwähnt das Vorrangprinzip in Art.-I 10 I VEV ausdrücklich: „Die Verfassung und das von

<sup>1</sup> EuGH, [Rs. 29/69](#) (Stauder), Slg 1969, 419 (Rn. 7); EuGH, Rs. [11/70](#) (Internationale Handelsgesellschaft), Slg. 1970, 1125 (Rn. 4); EuGH, [Rs. 4/73](#), (Nold), Slg. 1974, 491 (Rn. 13).

<sup>2</sup> vgl. <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:DE:HTML> (Stand: 10.10.2005)

<sup>3</sup> EuGH, [Rs. 26/62](#), van Gent & Loos./Niederländische Finanzverwaltung, 1963, 1; EuGH, [Rs. 6/64](#), Costa./ENEL, 1964, 1251.

<sup>4</sup> VEV ist die (nicht amtliche) Abkürzung für den Vertrag über eine Europäische Verfassung

den Organen der Union in Ausübung der ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten gesetzte Recht haben Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten“.

**Art. IV-447 VEV Ratifikation und Inkrafttreten**

(1) Dieser Vertrag bedarf der **Ratifikation** durch die Hohen Vertragsparteien im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Die **Ratifikationsurkunden** werden bei der Regierung der Italienischen Republik **hinterlegt**.

(2) Dieser Vertrag tritt am 1. November 2006 in Kraft, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind, oder andernfalls am ersten Tag des zweiten auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats.

**b) Perspektive des deutschen Verfassungsrechts**

Die Bundesrepublik Deutschland hat gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG Hoheitsrechte auf die EU übertragen. Diese werden nun ausschließlich von den Organen der Gemeinschaft wahrgenommen. Die Grenzen einer solchen Übertragung von Hoheitsrechten nennt Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG:

- Verpflichtung zu demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen
- Grundsatz der Subsidiarität
- Gewährleistung eines dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutzes.

**Art. 23 GG**

(1) Zur Wirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3. (...)

**2. Völkerrecht-Deutsches Recht**

Das Völkerrecht ist grundsätzlich kein Recht der Völker, sondern ein Recht zwischen den Staaten. Deshalb wird es in anderen Sprachen auch oft als „Internationales Recht“ bezeichnet. Da somit das Völkerrecht die Staaten nur im Außenverhältnis, das heißt im Verhältnis zu anderen Staaten, bindet, handelt es sich nicht um Recht, das ohne weiteres im innerstaatlichen Raum anwendbar ist. Hierzu bedarf es eines so genannten Transformationsaktes.

**a) Allgemeine Regeln des Völkerrechts, Art. 25 GG**

Art. 25 GG stellt eine generelle Transformationsnorm für die allgemeinen Regeln des Völkerrechts dar. Diese gelten also unmittelbar im innerstaatlichen Bereich, ohne dass es eines wei-

teren Transformationsaktes bedürfte. Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts zählen etwa das Gewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze. Allgemeine Rechtsgrundsätze sind allgemeine Prinzipien, die in den meisten Rechtsordnungen seit jeher vorhanden sind. Sie zählen zugleich zum Völkergewohnheitsrecht, sind in Art. 38 IGH-Statut aber gesondert aufgeführt, weil es Rechtsregeln sind, die ursprünglich nicht dem Völkerrecht entstammen, sondern dem nationalen Recht, etwa dem Zivilrecht (Beispiele: Pacta sunt servanda, Verbot des venire contra factum proprium, Treu und Glauben).

Beispiel zum Völkergewohnheitsrecht:

Völkergewohnheitsrecht und damit eine allgemeine Regel des Völkerrechts besteht etwa darin, dass im Bereich hoheitlicher Tätigkeit (acta juris imperii) souveräne Staaten uneingeschränkte Immunität genießen, die auch die handelnden Organe umfasst. Die Ladung eines ausländischen Ministers vor ein deutsches Gericht wegen dessen hoheitlicher Tätigkeit ist deswegen nicht zulässig.

(Im vom BVerwG entschiedenen Fall wollte ein Asylbewerber den indischen Verteidigungsminister als Zeugen für die politische Verfolgung von Tamilen durch die indische Armee laden lassen, BVerwG NJW 1989, 678)

Durch Art. 25 GG werden alle deutschen Staatsorgane zur Einhaltung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts verpflichtet. Ihnen kommt damit zumindest übergesetzlicher Rang („gehen den Gesetzen vor“) zu. Nicht zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts zählen völkerrechtliche Verträge.

#### **b) Völkerrechtliche Verträge, Art. 59 GG**

- Vertretungsmacht (extern)

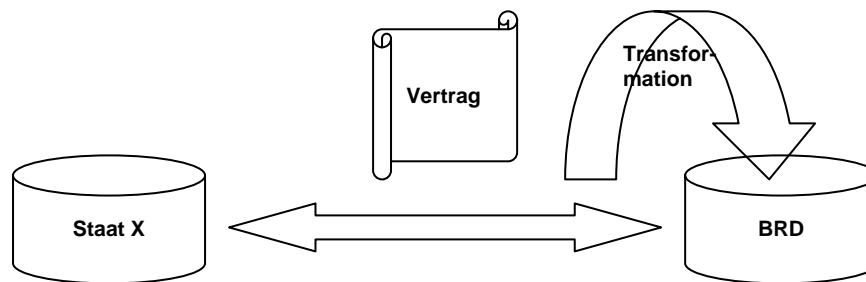
Art. 59 Abs. 1 GG betrifft nur die Außenvertretung des Bundes. Nicht die innerstaatliche Willensbildung, für die Regierung und Parlament zuständig sind. Entgegen dem Wortlaut, der die Vertretungskompetenz nur dem Bundespräsidenten zuschreibt, ist nach der überwiegenden Meinung in der Staatsrechtslehre auch die Bundesregierung bzw. der jeweilige Bundesminister zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge befugt (Annahme einer stillschweigend erteilten Ermächtigung).

- Vertretungsmacht (intern)

Art. 59 Abs. 2 GG stellt das innerstaatliche Erfordernis auf, dass das Parlament und ggf. der Bundesrat dem völkerrechtlichen Vertrag durch Bundesgesetz zustimmt. Dies gilt allerdings nur für so genannte hochpolitische Verträge, die von gewisser Bedeutung sind.

Das Zustimmungsgesetz hat zwei Wirkungen:

- aa) die Exekutive wird zum Vertragsschluss ermächtigt
- bb) der völkerrechtliche Vertrag wird in innerstaatliches Recht transformiert



Beispiel für einen völkerrechtlichen Vertrag ist das Abkommen von Kyoto vom 11.12.1997.<sup>5</sup>

### 3. Europarecht, Völkerrecht und Deutsches Recht

#### a) Europarecht und Völkerrecht

Die Europäische Gemeinschaft (EG) besitzt Völkerrechtssubjektivität. Sie kann mit Drittstaaten völkerrechtliche Verträge abschließen. Art. 300 EG bestimmt das hierbei von den Gemeinschaftsorganen zu beachtende Verfahren. Die Kompetenzen der Gemeinschaft zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge sind den einzelnen Handlungsbereichen der Gemeinschaft zugeordnet (z.B. Art. 174 Abs. 4 EG, Umweltpolitik).

Der noch nicht von allen Vertragsstaaten ratifizierte Europäische Verfassungsvertrag (VEV) bezieht weitere Kompetenzen der EU mit ein, die bisher nicht ausdrücklich geregelt waren, sondern lediglich durch die Rechtsprechung des EuGH gestützt wurden<sup>6</sup>.

**Art.-I 12 II VEV:** „Die Union hat ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkommen, wenn der Abschluss eines solchen Übereinkommens in einem Rechtsakt der Union vorgesehen ist,

<sup>5</sup> [Bundesgesetzblatt Teil II 2002 Nr.16 02.05.2002 S. 966](#)

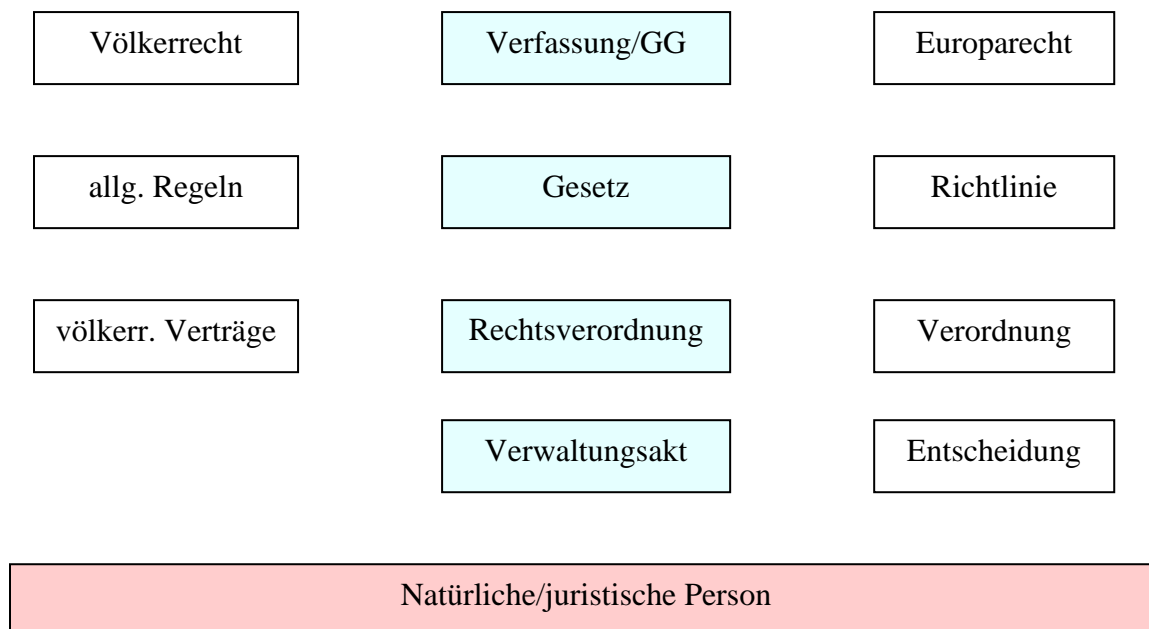
<sup>6</sup> EuGH, [Rs. 22/70](#), Kommission./Rat, 1971, 263 („AETR“).

wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder wenn er einen internen Rechtsakt der Union beeinträchtigt.“

## b) Europarecht und völkerrechtliche Übereinkünfte der Mitgliedstaaten

Unter Umständen kann es zu Konflikten zwischen bestehenden völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten und dem Europarecht kommen. Für diese Fälle verpflichtet Art. 307 Abs. 2 EG die Mitgliedstaaten alles zu tun, um die Vereinbarkeit ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen mit dem Europarecht herzustellen.

Übersicht zur Rechtsnormenhierarchie:



## IV. Normenhierarchie?

### 1. Normen?

#### a) Konturen: abstrakt, konkret, generell, individuell

- Abstrakt ist eine Regelung, wenn sie einen Sachverhalt nur begrifflich umschreibt, ohne unmittelbaren Bezug auf ein Ereignis, das bereits stattgefunden hat (Jedesmal, wenn ....).
- Konkret ist eine Regelung, die sich auf einen durch personal, temporal, lokal und historisch abgegrenzten Einzelfall bezieht.

- Generell ist eine Regelung, die sich an eine unbestimmte Vielzahl von Personen richtet (Jeder, der...).
- Individuell ist eine Regelung, die sich an eine bestimmte oder bestimmbare Person richtet.

Sachverhalt	Person
Konkret	Individuell
Abstrakt	Generell

### b) „Abstrakt-generell“ als Regelfall für eine Norm

Typische Beispiele für abstrakt-generelle Regelungen sind das Gesetz, die Rechtsverordnung und kommunale Satzungen.

- Gesetz

Beispiel:

#### § 5 BImSchG

(1) Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt

1. schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können;
2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen; (...)

- Rechtsverordnung

Rechtsverordnungen unterscheiden sich hinsichtlich der sprachlichen Abfassung nicht von Gesetzen. Es besteht aber ein wesentlicher kompetenzieller Unterschied: Gesetze werden von der Legislative (Parlament) erlassen; Rechtsverordnungen dagegen von der Exekutive (Regierung). Das Demokratieprinzip erfordert es, dass die Exekutive vor Erlass einer Rechtsverordnung hierzu ausdrücklich durch ein Parlamentsgesetz ermächtigt worden sein muss (Art. 80 GG). Der Vorteil von Rechtsverordnungen ist ihre größere Flexibilität im Hinblick auf Anpassungen etwa an den technischen Wandel.

### c) „Konkret-individuell“ als Regelfall dafür, dass keine Norm vorliegt

- Verwaltungsakt

Begriff des Verwaltungsaktes, § 35 VwVfG:

- Hoheitliche Maßnahme
- einer Behörde: § 1 IV VwVfG
- zur Regelung: auf Rechtsfolge gerichtet (Verbot, Gebot)



- eines Einzelfalls: konkret - individuell
- mit Außenwirkung: Adressat außerhalb der Verwaltung

Beispiele.: Immissionsschutzrechtliche Genehmigung, Bußgeldbescheid.

### ➤ Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Das Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages zeigt, dass die einseitige hoheitliche Regelung durch die Verwaltung (Subordinationsverhältnis) nicht mehr einzige Handlungsoption der Verwaltung ist.

#### § 54 VwVfG

Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde.

#### § 55 VwVfG

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 Satz 2, durch den eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird (Vergleich), kann geschlossen werden, wenn die Behörde den Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält.

#### § 56 VwVfG

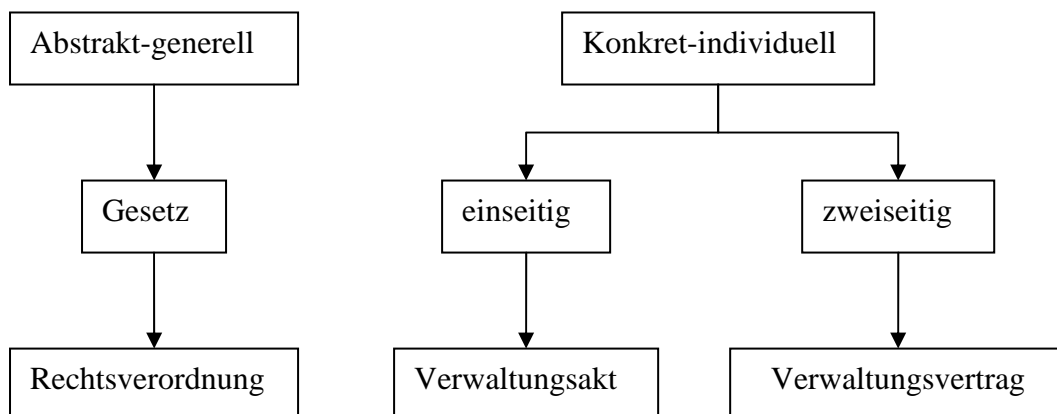
(1) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 Satz 2, in dem sich der Vertragspartner der Behörde zu einer Gegenleistung verpflichtet, kann geschlossen werden, wenn die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart wird und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient. Die Gegenleistung muss den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen.

(2) Besteht auf die Leistung der Behörde ein Anspruch, so kann nur eine solche Gegenleistung vereinbart werden, die bei Erlass eines Verwaltungsaktes Inhalt einer Nebenbestimmung nach § 36 sein könnte.

#### § 57 VwVfG

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist schriftlich zu schließen, soweit nicht durch Rechtsvorschrift eine andere Form vorgeschrieben ist.

Zusammenfassend:



**2. Deutsche Normen**

Bundesrecht	Art. 31 GG <sup>7</sup>	Landesrecht
Verfassung (Grundgesetz)		Landesverfassung
Bundesgesetz		Landesgesetz
Rechtsverordnung		Rechtsverordnung
Satzung		Satzung
Verwaltungsakt		Verwaltungsakt

---

<sup>7</sup> Art. 31 GG: Bundesrecht bricht Landesrecht.