

Internationales Verwaltungsrecht

Eine Analyse anhand von Referenzgebieten

Herausgegeben von

Christoph Möllers, Andreas Voßkuhle
und Christian Walter

Mohr Siebeck

Europäisiertes internationales Umweltverwaltungsrecht

Zugleich ein Kommentar zum Beitrag von Wolfgang Durner

MATTHIAS ROSSI

I. Vorbemerkung

Wolfgang Durner hat in seinem umfassenden Beitrag verschiedenste Facetten beleuchtet, die unter der weiten Überschrift „Internationales Umweltverwaltungsrecht“ zusammengefasst werden können. Von genereller Bedeutung insbesondere auch für das Ober- und Leitthema der Veranstaltung ist dabei schon die anfangs vorgenommene Systematisierung des Untersuchungsgegenstands: Der Begriff des internationalen Umweltverwaltungsrecht umfasst in einem weiten Sinne zum einen das umweltbezogene Verwaltungsrecht internationaler Organisationen, erstreckt sich darüber hinaus auf das nationale Kollisionsrecht im Bereich der Umweltverwaltung, und bezieht sich drittens vor allem auf die Modifizierung des nationalen Umweltrechts durch völkerrechtliche Vorgaben, also auf das „internationalisierte Umweltverwaltungsrecht“, wie es zumeist bezeichnet wird.¹ Wenn gleich, wie *Wolfgang Durner* zutreffend ausführt, mit diesen Kategorisierungen nur drei verschiedene Perspektiven auf denselben Untersuchungsgegenstand beschrieben werden, so scheint ihre grundsätzliche Unterscheidung doch hilfreich für den Versuch, den jüngst in das Interesse der Rechtswissenschaft gerückten Bereich des internationalen Verwaltungsrechts zu fassen. Das Internationale am Verwaltungsrecht, dies ist die mit anderen Worten ausgedrückte und vom Bereich des Umweltrechts gelöste Erkenntnis *Durners*, kann sich aus (mindestens) drei unterschiedlichen Aspekten ergeben: Es kann aus der ausschließlichen Bindung internationaler Organisationen folgen; es kann sich aus der Möglichkeit bzw. dem Bedürfnis ergeben, in Fällen transnationaler Sachverhalte die Anwendbarkeit einer nationalen Verwaltungsrechtsordnung bestimmen zu müssen;

¹ C. Tietje, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, 2001, S. 349 ff.

und es kann schließlich in der Determinierung nationalen Verwaltungsrechts durch internationale Vorgaben liegen.

Das Internationale am Verwaltungsrecht kann sich freilich auch aus der Natur seines Regelungsgegenstands ergeben, wie etwa die Beiträge zum Entwicklungshilferecht gezeigt haben. Insofern offenbaren sich durchaus strukturelle Unterschiede zwischen den verschiedenen Referenzgebieten des internationalen Verwaltungsrechts: Während das Internationale dem Entwicklungshilferecht inhärent und stark gubernativ geprägt zu sein scheint, weil insbesondere die Regierungen als Akteure auftreten, und es sich im Sozialrecht vor allem als administrationsbezogenes Kollisionsrecht darstellt, das die Verwaltungen beschäftigt, ist es im Umweltrecht besonders vielschichtig, bestimmt in großem Maße dessen materielle Gehalte und schlägt zuweilen bis auf die Rechtstellung der Bürger durch.

Der Beitrag von *Wolfgang Durner* enthält so viele verschiedene Aspekte und Beispiele des internationalen Umweltverwaltungsrechts, dass im Folgenden nur Raum für zwei kurze Anmerkungen ist. Etwas näher betrachtet werden sollen sodann die Besonderheiten eines „europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrechts“.

II. Anmerkungen

1. Transnationale Behördenkooperationen

Im Beitrag ist deutlich geworden, dass sich auch im internationalen Umweltrecht vereinzelte Beispiele für eine direkte, transnationale Behördenkooperation im Sinne der Ausgangsüberlegung *Christoph Möllers* finden lassen,² die ohne Beteiligung (meist wohl aber nicht ohne Wissen) der Ministerialebene stattfindet. In § 8 UVPG ist eine solche grenzüberschreitende Behördenbeteiligung gesetzlich verankert, ebenso in § 4a Abs. 5 BauGB³ und in § 16 ROG.⁴ Die §§ 45 BNatschG sehen eine die Verwaltungskooperation internationaler, europäischer und nationaler Behörden im Bereich des Artenschutzes vor, um ein weiteres Beispiel aufzugreifen. Auffällig ist jedoch, dass diese gesetzlich vorgesehenen Kooperationspflichten ihren Ursprung zumeist im Gemeinschaftsrecht haben und insofern nicht genuin international geprägt sind. Es handelt sich im Übrigen überwiegend um oktroyierte Kooperationsformen, um vertikal angeordnete horizontale Kooperationen: Das Gemeinschaftsrecht zwingt die Mitgliedstaaten zur Kooperation ihrer Verwaltungen. Das gilt insbesondere auch

² C. Möllers, Transnationale Behördenkooperation, ZaöRV 65 (2005), 351 ff.

³ Vgl. U. Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 10. Aufl. 2007, § 4a Rn. 7.

⁴ Vgl. J. Martinez, Die grenzüberschreitende Raumplanung unter europäischem Integrationsdruck, ZUR 2005, 337 ff.

für die zahlreichen Pflichten zur Anerkennung von Verwaltungsentscheidungen anderer EU-Mitgliedstaaten, die sich freilich nicht nur im Umweltrecht,⁵ sondern etwa auch im Datenschutzrecht⁶ und seit der Vergemeinschaftung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ insbesondere auch im Ausländerrecht beobachten lassen.⁷ Auch im Versicherungsaufsichtsrecht können im Europäischen Wirtschaftsraum horizontale Verwaltungskooperationen notwendig werden.⁸

Wollte man die Vor- und Nachteile einschließlich (verfassungs-)rechtlicher Probleme untersuchen, die sich aus einer *freiwilligen* horizontalen, die politische Leitungsebene jedenfalls teilweise umgehenden Kooperation der unteren Verwaltungsebenen ergeben, könnte man sich (trotz mancher verwaltungsorganisationsrechtlicher Besonderheiten) bspw. der sog. Museumsinitiative zuwenden. Mit dieser Initiative reagieren derzeit verschiedene deutsche und russische Museen auf die faktisch nicht stattfindenden, nicht nur von russischer Seite erschwerten, sondern auch von deutscher Seite verweigerten Restitutionspolitiken.⁹ Jenseits der von allgemeinen und deshalb zum Teil sachfremden Erwägungen geleiteten politischen Strategien auf ministerieller Ebene wollen sie mittels konkreter und problemorientierter horizontaler Kooperation ihre Bestände jedenfalls auf „Fremdbesitz“ sichten und diese wenn auch nicht restituieren, so doch jedenfalls durch gemeinsame Ausstellungen der Öffentlichkeit zugänglich machen.¹⁰ Und auch sonst bietet das Kulturverwaltungsrecht – auch jenseits der nationalen Berücksichtigung von Beschlüssen des Weltkulturerbe-komitees¹¹ – zahlreiche Beispiele für transnationale Behördenkooperationen, die aber einem eigenständigen Forschungsbeitrag vorbehalten bleiben müssen. An-

⁵ Zahlreiche Beispiele hierzu bei *G. Sydow*, Europäische Verwaltungsverfahren (Teil 2), JuS 2005, 202 (205); vgl. auch die Beispiele bei *C. Walter*, Folgen der Globalisierung für die europäische Verfassungsdiskussion, DVBl. 2000, 1 (3).

⁶ Zur Kooperation der sog. „Art.-29-Datenschutzgruppe“ vgl. *H. Heil*, Die Artikel-29-Datenschutzgruppe, DuD 1999, 471 ff.

⁷ Vgl. *J. Bast*, Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums, Der Staat 1/2007, 1 ff.

⁸ Vgl. *K. Bälz / T. Kuntz*, Die grenzüberschreitende Bestandsübertragung in der EU: Probleme der horizontalen Behördenkooperation im Internationalen Verwaltungsrecht, VersR 2005, 310 ff.

⁹ Zum politischen Unwillen vgl. nur den Duktus des Beitrags von *S. Schön*, Kulturgutverluste, in: Gornig/Horn/Murswiek (Hrsg.) Kulturgüterschutz – internationale und nationale Aspekte, 2007, S. 157 (165).

¹⁰ Vgl. jüngst die Merowinger-Ausstellung in Moskau und St. Petersburg, die ganz überwiegend aus Exponaten besteht, die nach dem Zweiten Weltkrieg von der Roten Armee aus Deutschland in die Sowjetunion verbracht wurden und deren Eigentum heute von Deutschland reklamiert wird.

¹¹ Vgl. *U. Fastenrath*, Der Schutz des Weltkulturerbes in Deutschland, DÖV 2006, 1017 ff.; *A. v. Bogdandy / D. Zacharias*, NVwZ 2007, 527 ff.

gemerkt sei hier insofern nur noch einmal, dass horizontale Behördenkooperationen im internationalen Umweltverwaltungsrecht zwar beobachtet werden können, (bislang) aber letztlich nicht bestimmend sind.

2. Erosion des Territorialitätsprinzips?

Eine zweite Anmerkung sei zur vermeintlichen Erosion des Territorialitätsprinzips gemacht.¹² So zutreffend es ist, mit zunehmender Öffnung der nationalstaatlichen Rechtsordnungen für internationale, supranationale oder auch nur andere nationale Regelwerke von Durchbrechungen oder Beschränkungen des völkerrechtlichen Territorialitätsprinzips zu sprechen, so erforderlich ist doch auch eine differenzierte Betrachtung. Mit Blick auf die positive und die negative Komponente des Territorialitätsprinzip, auf die Befugnis eines Staates, alle auf seinem Territorium sich ereignenden Vorgänge zu regeln, und auf sein Recht, die Ausübung von Hoheitsgewalt durch andere Staaten auszuschließen,¹³ sind verschiedene Formen extraterritorialer Jurisdiktion zu unterscheiden, die als extraterritorial wirkende, extraterritorial bewirkte und extraterritorial ausgeübte Jurisdiktion bezeichnet werden können und die unterschiedlichen Voraussetzungen unterliegen.¹⁴

Insbesondere ist auch zu differenzieren zwischen der bloßen Berechtigung von Personen außerhalb des Territoriums Deutschlands, also der Fallkonstellation, die der Emsland-Entscheidung zu Grunde lag, und der darüber hinaus gehenden oder womöglich aus ihr folgenden Verpflichtung ausländischer staatlichen Organe. Dabei steht außer Frage, dass die Berechtigung von im Ausland lebenden Personen als Konsequenz der Erstreckung bestimmter nationaler Schutznormen oder allgemeiner grundrechtlicher Schutzwirkungen sehr viel geringeren Anforderungen unterliegt als die Bindung ausländischer Staatsorgane an nationale Hoheitsakte. Gleichwohl verlangt das Völkergewohnheitsrecht¹⁵ doch auch für diese Fallkonstellation einen hinreichenden Anknüpfungspunkt, ein „genuine link“ oder eine „sufficient close connection“.¹⁶ An diesem Erfordernis hält auch die

¹² Zur Ent-Territorialisierung grdl. *E. Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 ff.; *G. Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004, S. 138 ff.

¹³ *H. Bismark*, JA 1983, 397 (399).

¹⁴ *S. M. Rossi*, Extraterritorial geschlossene Verwaltungsverträge, AVR 45 (2007), 115 ff.

¹⁵ Ausführlich *W. Meng*, ZaöRV 44 (1984), 675 (740 ff.).

¹⁶ Vgl. ICJ, *Nottebohm*, ICJ Rep. 1955, 4 (24, 26); *Barcelona Traction*, ICJ Rep. 1970, 3 (105); siehe auch BVerfGE 63, 343 (369): „Diese Anknüpfungsmomente und ihre Sachnähe müssen von Völkerrechts wegen einem Mindestmaß an Einsichtigkeit genügen.“ Zu weiteren synonym verwendeten Begriffen vgl. *W. Meng*, Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, 1994, S. 543. Näher *H.-J. Schlochauer*, Die

Emsland-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts fest.¹⁷ Insofern sind die rechtlichen Konsequenzen des Territorialitätsprinzips nicht frühzeitig zu ignorieren oder gar zu negieren.

Unabhängig von einer gebotenen differenzierten Betrachtung der Bedeutung des Territorialitätsprinzips im Umweltverwaltungsrechts sei schließlich betont, dass das Territorialitätsprinzip ohnehin nur bei grenzüberschreitenden Sachverhalten in Frage gestellt sein kann. Eine Freiheit, nach der die auf einen rein internen Sachverhalt anzuwendende nationale Rechtsordnung im Einzelfall bestimmt oder bei konsensual ausgeübter Hoheitsgewalt vereinbart werden kann, wie es im Privatrecht möglich ist, besteht für die öffentliche Umweltverwaltung nicht. Insofern mag das Territorialitätsprinzip an den Rändern erodieren, seine grundsätzliche Bedeutung hat es bei allen Facetten auch im internationalen Umweltverwaltungsrecht noch nicht verloren und wird es auch nicht verlieren, solange die Staaten die maßgeblichen Gestaltungskräfte bleiben.¹⁸

III. Europäisiertes internationales Umweltverwaltungsrecht

Bei der Beschreibung des internationalen Umweltverwaltungsrechts und dem Versuch, die beobachteten Ergebnisse zu allgemeinen Grundaussagen über ein internationales Verwaltungsrecht zu abstrahieren, soll der Blick im Folgenden auf eine Besonderheit gelenkt werden, die im Beitrag von *Wolfgang Durner* angeklungen ist: Das internationale Umweltverwaltungsrecht ist in weiten Teilen europäisiert.

1. Begriff

Mit dem Begriff des europäisierten¹⁹ internationalen Verwaltungsrechts kann eine besondere Konstellation im Mehrebenensystem aus nationalem,

extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht, 1962, S. 42 f.; *V. Epping*, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle, 1993, S. 159 f.; zusammenfassend *K. Ipsen*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, § 23, Rn. 90.

¹⁷ Nach BVerwGE 75, 285 (288) ist zu prüfen, ob ein „ausreichender inländischer Anknüpfungspunkt“ für eine gesetzliche Regelung gegeben ist, durch die im Ausland wohnenden Ausländern subjektive Rechte verliehen werden.

¹⁸ Zu dieser Bedeutung der Staaten *E. Schmidt-Aßmann*, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, *Der Staat* 2006, 315 (326, 328); *R. Wahl*, Internationalisierung des Staates, in: Bohnert u.a. (Hrsg.), *Verfassung – Philosophie – Kirche*, Festschrift für Alexander Holzbach, 2001, S. 220 f.

¹⁹ Zum Begriff der Europäisierung *R. Sturm*, Was ist Europäisierung?, in: Schuppert/Pernice/Halter, *Europawissenschaft*, 2005, S. 101 ff.; *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, S. 31.

europäischem und internationalem Verwaltungsrecht beschrieben werden, eine Konstellation, in der nicht nur zwei, sondern drei Ebenen involviert sind.²⁰ Hinreichend bekannt und untersucht sind bislang Regelungen, die auf oder über zwei Ebenen wirken. Unter dem europäischen Umweltverwaltungsrecht,²¹ um in diesem Feld des Verwaltungsrechts zu bleiben, können vereinfacht etwa all diejenigen Bestimmungen auf dem Gebiet des Umweltrechts verstanden werden, die von der Europäischen Gemeinschaft entsprechend der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen erlassen werden und den besonderen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts als supranationale Rechtsordnung sui generis unterfallen. Unter dem internationalen Umweltverwaltungsrecht²² können – wiederum vereinfacht – diejenigen Bestimmungen auf dem Gebiet des Umweltrechts verstanden werden, die von Völkerrechtssubjekten zumeist als völkerrechtliche Verträge erlassen werden und die dementsprechend dem Völkerrecht, insbesondere etwa der Wiener Vertragsrechtskonvention unterfallen. Dieses internationale Umweltverwaltungsrecht ist in Deutschland, das hat *Wolfgang Durner* noch einmal betont, weitgehend von der klassischen dualistischen Struktur geprägt, die dadurch gekennzeichnet ist, dass auf gubernativer Ebene völkerrechtliche Verträge geschlossen werden, deren Bestimmungen sodann auf legislativer Ebene durch Ratifikation in das innerdeutsche Recht überführt werden, welches schließlich für die exekutive Ebene die Grundlage für den Vollzug bildet.²³ Weil nach dem dualistischen Verständnis dabei grundsätzlich nicht das internationale Recht selbst, sondern das zu dessen Umsetzung erlassene nationale Recht angewendet wird, hat sich insofern der Begriff des internationalisierten Verwaltungsrechts durchgesetzt.²⁴ Ebenso ließe sich das in Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien erlassene nationale Recht als europäisiertes Verwaltungsrecht bezeichnen.

Der Beitrag von *Wolfgang Durner* zeigt nun unter anderem, dass es neben diesen beiden Kategorien übernationalen Umweltverwaltungsrechts eine dritte Fallgruppe gibt, die nicht nur das Verhältnis Nationalstaat /

²⁰ Die im Bundesstaat gebotene weitere Unterscheidung zwischen der Bundes- und der Landesebene soll zunächst einmal unberücksichtigt bleiben. Zum „komplexen Mehrebenengebilde“ der Aarhus-Konvention *C. Walter*, Internationalisierung des deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention. EuR 2005, 302 ff.

²¹ Vgl. insb. *A. Epiney*, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2005, passim; *M. Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, S. 673 ff.

²² Vgl. insb. *U. Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, 2000, passim; *Kloepfer* (o. Fn. 21), S. 628 ff.

²³ Zur Verzahnung zwischen Vertrag und Gesetz *Schmidt-Aßmann* (o. Fn. 18), 315 (330).

²⁴ *Tietje*, (o. Fn. 1).

Europäische Gemeinschaft bzw. Nationalstaat / Internationale Gemeinschaft betrifft, sondern die alle drei Ebenen berührt. Denn er stellt deutlich heraus, dass das europäische Umweltrecht mit seinen Vorgaben an das nationale Umweltrecht häufig seinerseits durch internationale Vorgaben determiniert ist. Nicht alles, was national als europäisches Recht wahrgenommen wird, hat seinen Ursprung also allein im institutionalisierten Willensbildungsprozess der Europäischen Gemeinschaft. Vieles beruht vielmehr auch und in zunehmendem Maße auf völkerrechtlichen Vereinbarungen. Das Kyoto-Protokoll und die Aarhus-Konvention²⁵ sind nur die bekanntesten Beispiele für solcherart europäisiertes internationales Umweltverwaltungsrecht. Mit dem „Washingtoner Artenschutzabkommen“ und dem „Berner Abkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume“ sind zwei weitere internationale Abkommen in Erinnerung gerufen, deren Umsetzung in das innerstaatliche Recht weitgehend durch zwischengeschaltete Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft bestimmt wurde. Die Diskussion um eine Meeresstrategie-Richtlinie zur Umsetzung oder jedenfalls in Ergänzung völkerrechtlicher Verträge zum Schutz des Nordostatlantiks und der Ostsee sei in diesem Rahmen als aktuelles Beispiel genannt.²⁶

So richtig es ist, sich den internationalen Ursprung dieser europäischen Regelwerke vor Augen zu führen, so wichtig ist es zugleich, sich der Besonderheiten des europarechtlich aufgeladenen internationalen Umweltverwaltungsrechts bewusst zu werden. Die nationale Wahrnehmung solcher Regelwerke als europäisches Recht indiziert dabei unmittelbar, dass die Unterschiede zwischen dem europäischen Umweltverwaltungsrecht und dem europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrecht jedenfalls nicht auf der Vollzugsebene liegen. Vielmehr überwiegen in diesem Verhältnis gewisse Unterschiede auf der Rechtsetzungsebene. Vergleicht man hingegen das internationale Umweltverwaltungsrecht mit dem europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrecht, lassen sich erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Vorgaben an den Vollzug erkennen. Man kann – die nachfolgend skizzierten Konsequenzen der Europäisierung internationalen Umweltverwaltungsrechts antizipierend – insofern von einer Katalysatorwirkung des Gemeinschaftsrechts für das internationale Umweltverwaltungsrecht sprechen.

2. Konsequenzen für den Vollzug

Die Konsequenzen der Europäisierung internationalen Umweltverwaltungsrechts sind vielfältig und können in diesem Rahmen nur in ihren groben Zügen umrissen werden. Sie kristallisieren sich in den generellen Un-

²⁵ Vgl. *Walter* (o. Fn. 20), 302 (303 f.).

²⁶ Vgl. *M. Rossi*, Eine Strategie zum Schutz der Meeresumwelt?, JB UTR 2007, i.E.

terschieden zwischen dem Völkerrecht und dem Europarecht und damit in den Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts, mithin vor allem in dessen Anwendungsvorrang und seiner unmittelbaren Wirkung.

a) Integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung

Die den Vollzug betreffenden Unterschiede zwischen dem internationalen Umweltverwaltungsrecht und dem europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrecht haben ihre Ursache verkürzt gesprochen in dem Umstand, dass das internationale Umweltverwaltungsrecht durch seine Europäisierung jedenfalls insoweit zum „integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung“ wird,²⁷ wie es nicht in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fällt.²⁸ Die exakte Kompetenzabgrenzung mag im Einzelfall umstritten sein, soll im Rahmen dieser nur strukturellen Betrachtung aber nicht vorgenommen werden, zumal der Gemeinschaft im Bereich der Umweltpolitik so weit reichende Kompetenzen eingeräumt sind, dass für ausschließliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten ohnehin kein Raum bleibt.²⁹

Als „integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung“ erlangt das europäisierte internationale Umweltverwaltungsrecht eine andere Rechtsqualität, die insbesondere auch im Falle von Verletzungen des internationalen Rechts hervortritt: Während die Missachtung von rein internationalen Umweltverwaltungsrechtsbestimmungen in der Regel nur mit den eingeschränkten Mitteln des Völkerrechts, etwa mit einer Retorsion oder einer Repressalie, sanktioniert werden kann oder unter den Voraussetzungen des Art. 60 WVK zur Beendigung des Vertrags führt, stellt sich die Missachtung von europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrechtsbestimmungen durch einen Mitgliedstaat stets zugleich auch als Verletzung des Gemeinschaftsrechts dar, die mit einem Vertragsverletzungsverfahren und der Festsetzung von Zwangsgeld erheblich schärfere Konsequenzen für den jeweiligen Staat bereit hält. Die unterschiedlichen Sanktionsmechanismen zwischen dem internationalen Recht und dem europäisierten internationalen Recht offenbaren sich auch in der Anwendbarkeit des *tu-quoque*-Einwands: Während er im weitgehend konsensual geprägten internationalen Verwaltungsrecht dazu führt, dass die Vertragsstaaten im Falle einer Vertragsverletzung durch einen anderen Vertragsstaat ihrerseits

²⁷ EuGH, Rs. 181/73, Slg. 1974, 449, Rn. 6 (Haegeman).

²⁸ Vgl. K. Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 300 EGV, Rn. 75 f.

²⁹ Eine kompetenzrechtliche Beurteilung der Schutzverstärkungsklausel bleibt an dieser Stelle außen vor. Vgl. dazu statt vieler C. Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 175 Rn. 1; R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 1 Rn. 141 f.

von den vertraglichen Bindungswirkungen befreit werden,³⁰ so dass letztlich das eigentliche Recht geopfert wird, ist das europäisierte internationale Verwaltungsrecht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts auf seine unbedingte Fortgeltung ausgerichtet und verbietet deshalb die Berufung auf den tu-quoque-Einwand.

b) Unmittelbare Anwendbarkeit und Wirkung

Als „integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung“ partizipiert das europäisierte internationale Verwaltungsrecht insbesondere an der unmittelbaren Anwendbarkeit und Wirkung des Gemeinschaftsrechts.³¹ Dies folgt unmittelbar aus Art. 300 Abs. 7 EGV, der die Verbindlichkeit der geschlossenen Abkommen nicht nur für die Gemeinschaftsorgane, sondern auch für die Mitgliedstaaten statuiert. Das europäisierte internationale Verwaltungsrecht ist im Unterschied zum internationalen Verwaltungsrecht (in Deutschland) somit unmittelbar in den Mitgliedstaaten und d.h. in nationalen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren anwendbar. Darüber hinaus vermag es die Unionsbürger unmittelbar zu berechtigen und zu verpflichten, während das klassische Völkerrecht grundsätzlich³² keine unmittelbaren Wirkungen in den nationalen Rechtsordnungen entfaltet.

c) Anwendungsvorrang

Das europäisierte internationale Umweltverwaltungsrecht partizipiert auch am Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts. Daraus folgt, dass sich im Kollisionsfall das europäisierte internationale Umweltverwaltungsrecht gegenüber etwaigem entgegenstehendem nationalem Recht durchsetzt, selbst wenn dieses dem Gemeinschaftsrecht zeitlich nachfolgt. Das bloße internationale Umweltverwaltungsrecht dagegen steht, so es sich auf völkerrechtliche Verträge gründet, nach Art. 59 Abs. 2 GG nur im Range eines einfachen Bundesgesetzes. Im Kollisionsfall kommt somit nicht der lex-superior-Grundsatz zur Anwendung, sondern der lex-posterior-Grundsatz mit der Folge, dass spätere Bundesgesetze (und im Bereich der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 GG auch Landesgesetze) Vorrang vor dem umgesetzten völkerrechtlichen Vertrag beanspruchen (und unter Umständen einen Völkerrechtsverstoß auslösen). Die Europäisierung des internationalen Verwaltungsrechts nimmt dem Gesetzgeber also die Möglichkeit, zugunsten der materiellen Veränderung des geregelten Sachbereichs einen Völkerrechtsverstoß in Kauf zu nehmen. Das wird beson-

³⁰ Zu Einzelheiten vgl. bspw. R. Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Aufl. 2002, S. 112.

³¹ EuGH, Rs. 104(81, S. 1982, 3641, Rn. 22 f. (Kupferberg), vgl. auch Verb. Rs. C-300 u. 392/98, Slg. 2000, I-11 308, Rn. 42 (Parfums Christian Dior SA).

³² Eine Ausnahme bilden auch hier die self-executing-Normen des Völkerrechts.

ders virulent bei der neuen Abweichungsgesetzgebung im Bereich des Umweltrechts, weil hier vermehrt mit nachfolgenden und gem. Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG n.F. vorrangigen Landesgesetzen zu rechnen ist, die dann zwar das Umsetzungsgesetz, nicht jedoch das Gemeinschaftsrecht zu derogieren vermögen.

d) Europarechtskonforme Auslegung

Wesentliche Konsequenz des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts ist, dass das nationale Recht so weit wie möglich europarechtskonform ausgelegt werden muss.³³ Der nationale Gesetzesanwender ist in seinen Interpretationsmöglichkeiten insoweit zusätzlich beschränkt. Zwar lässt sich angesichts der Offenheit der deutschen Rechtsordnung auch im internationalen Verwaltungsrecht der Grundsatz jedenfalls völkerrechtsfreundlicher, vielleicht sogar völkerrechtskonformer Auslegung innerstaatlichen Rechts ableiten.³⁴ Doch das u.a. aus den allgemeinen Treuepflichten des Art. 10 EG abgeleitete Gebot europarechtskonformer Auslegung geht in seinen Wirkungen weit über diesen Grundsatz hinaus (und ist vor allem letztlich durch die obligatorische Gerichtsbarkeit justiziabel).

Der Wechsel von der völkerrechtskonformen zur europarechtskonformen Auslegung bedeutet für europäisiertes internationales Umweltverwaltungsrecht im Übrigen einen Wechsel des Auslegungsmaßstabs: Nicht mehr das internationale Recht, also zumeist der völkerrechtliche Vertrag, steht im Vordergrund der Auslegung des nationalen Rechts, sondern der zu seiner Umsetzung von der Europäischen Gemeinschaft erlassene Rechtsakt. Am Beispiel der Aarhus-Konvention lässt sich dies gut verdeutlichen: Für die Interpretation der Umweltinformationsgesetze in Bund und Ländern ist die Tatsache, dass diese Gesetze auch der Ratifikation der mit der Aarhus-Konvention eingegangenen Verpflichtungen dienen, von sehr viel geringerer Bedeutung als der Umstand, dass sie die neue Umweltinformationsrichtlinie umsetzen, die ihrerseits an die Aarhus-Konvention angepasst wurde. Mag die Funktion der nationalen Umsetzungsakte als völkerrechtliche Vertragsgesetze im Einzelfall auch nicht irrelevant sein, kann bei struktureller Betrachtung doch nicht übersehen werden, dass bei gemischten Abkommen die gemeinschaftsrechtliche Implementation des Völkerrechts mit ihren mittelbaren Folgen für die Mitgliedstaaten die unmittelbare nationale Ratifikation des völkerrechtlichen Vertrags weitgehend in die Bedeutungslosigkeit entlässt.

³³ St. Rspr. seit EuGH, Rs. 14/83, Slg. 1984, 1891, Rn. 15 ff. (v. Kolson u. Carmann).

³⁴ Vgl. M. Schweitzer, Staatsrecht III, 8. Aufl. 2004, Rn. 440c; M. Ruffert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2006, § 17 Rn. 42 m.w.N.

e) Effektivitäts- und Äquivalenzgebot

Besondere Bedeutung für den indirekten Vollzug des Gemeinschaftsrechts und damit auch des europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrechts durch die Mitgliedstaaten kommt dem Effektivitätsgebot zu. Es gleicht das Fehlen eines allgemeinen europäischen Verwaltungsverfahrenrechts dadurch aus, dass es die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihr je eigenes Verwaltungsverfahrenrecht so anzuwenden, dass die Tragweite und die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts nicht beeinträchtigt werden. Insbesondere dürfen die im nationalen Verfahrensrecht vorgesehenen Modalitäten nicht dazu führen, dass die Verwirklichung der Gemeinschaftsregelung praktisch unmöglich wird.

Flankiert wird das Effektivitätsprinzip von einem Äquivalenzgebot. Danach dürfen beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht im Rahmen des nationalen Verwaltungsverfahrenrechts keine Unterschiede im Vergleich zu Verfahren gemacht werden, in denen über gleichartige rein nationale Rechtsstreitigkeiten entschieden wird. Die nationalen Behörden müssen ebenso sorgfältig vorgehen wie in vergleichbaren Fällen, in denen sie ausschließlich entsprechende nationale Rechtsvorschriften anwenden; sie müssen mithin jede unterschiedliche Behandlung unterlassen, die objektiv nicht zu rechtfertigen ist.³⁵

f) Subjektivierung des Rechts

Die Europäisierung des internationalen Verwaltungsrechts bewirkt schließlich auch eine Subjektivierung des Rechts. Unter Ausnutzung der Erkenntnis von *Ihering*, dass zugleich *das* Recht schützt, wer *sein* Recht schützt,³⁶ ist „die Mobilisierung der Bürger für die Durchsetzung des Rechts“³⁷ zu einem wesentlichen Faktor für die Beachtung und einheitliche Anwendung der europarechtlichen Bestimmungen geworden und wohl schon zu einem Strukturprinzip der funktionalen Subjektivierung erstarkt.³⁸

Für das internationale Umweltverwaltungsrecht ist diese mit seiner Europäisierung einhergehende Subjektivierung von ganz entscheidender Bedeutung. Denn die Subjektivierung ist einer der maßgeblichen Gründe für die im Verhältnis zum internationalen Verwaltungsrecht vergleichsweise gut funktionierende Rechtsdurchsetzung des Gemeinschaftsrechts. Sie ge-

³⁵ EuGH, verbs. Rs. 205-215/82, Slg. 1983, 2633 (Milchkontor).

³⁶ v. *Ihering*, *Der Kampf ums Recht*, 13. Aufl. 1897, S. 47 f.

³⁷ *J. Masing*, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*, 1997, *passim*; *ders.*, *Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 2006, § 7 Rn. 91 ff.

³⁸ *F. Schoch*, *Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts*, NVwZ 1999, 457 (463 f.); *Ruffert* (o. Fn. 34), § 17 Rn. 126; *Schmidt-Abmann*, (o. Fn. 19) S. 35.

währleistet insbesondere eine kontinuierliche Erfüllungskontrolle, die im internationalen Verwaltungsrecht in dieser Form zumeist nicht gewährleistet ist.³⁹

g) Rechtsschutzmöglichkeiten

Gesichert werden die genannten Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem internationalen Verwaltungsrechts durch eine obligatorische Gerichtsbarkeit, die sich ihrerseits als Besonderheit gegenüber dem Völkerrecht darstellt. Ein umfassendes Rechtsschutzsystem sichert die Wahrung des Gemeinschaftsrechts bei seiner Auslegung und Anwendung und wirkt damit zugleich als Schlussstein im gemeinschaftsrechtlichen System der Vollzugskontrolle. Unter diese obligatorische Gerichtsbarkeit mit seinen für die Mitgliedstaaten bindenden Entscheidungen des EuGH und des EuG fällt durch seine Europäisierung auch das internationale Umweltverwaltungsrecht. Hervorzuheben ist dabei gerade im Vergleich zum internationalen Umweltverwaltungsrecht, dass die skizzierte Subjektivierung des Rechts weitgehend prozessual abgesichert ist, so dass dem Einzelnen – nicht nur in seinem eigenen Interesse, sondern auch im Dienst einer wirksamen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts – zahlreiche Klagebefugnisse eingeräumt sind.

h) Staatshaftungsanspruch

Darüber hinaus hat die Entwicklung eines gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs ein flankierendes Sanktionsinstrument hervorgebracht, das wesentlich effizienter ist als die gerade im Umweltschutzbereich häufig versagende Haftung nach dem Prinzip der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit.

2. Modifizierung der Verhältnismäßigkeitsbewertung

Die durch die Europäisierung bewirkten Veränderungen des internationalen Umweltverwaltungsrechts beschränken sich aber nicht nur auf seine äußere Form und die damit einhergehenden Modifizierungen, sondern greifen auch auf seinen Inhalt durch. Veranschaulicht werden kann dies im Rahmen dieser strukturellen Betrachtung am Beispiel der Verhältnismäßigkeitsbewertung. Bislang ist nur deutlich geworden, dass der mit der Europäisierung des internationalen Umweltverwaltungsrechts einhergehende Wandel vom internationalen zum gemeinschaftsrechtlichen Recht wegen der damit verbundenen Subjektivierung jedenfalls für umweltschützende Personen zu einer erheblichen Verbesserung ihrer materiellen und prozessualen Rechtsstellung führen kann. Auf der anderen Seite aber können die das Umweltrecht (auch das internationale) prägende finale Rege-

³⁹ Zur Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht vgl. *Beyerlin* (o. Fn. 22), Rn. 479 f.

lungsstruktur auf der einen Seite und das Maß seiner europäischen Determinierung auf der anderen Seite in ihrer Kumulation zu einer Modifikation der Verhältnismäßigkeitsbewertung führen, die insbesondere für Umweltnutzer als spürbare Freiheitsverkürzung wahrnehmbar ist.

a) *Finales Agieren statt konditionales Reagieren*

Im Umweltverwaltungsrecht ist mehr als in anderen Gebieten des Verwaltungsrechts deutlich geworden, dass sich die Aufgaben des Verwaltungsrechts nicht auf die Bewältigung bereits sich ereigneter Sachverhalte beschränken können, sondern auch auf das Sich-Ereignen von Sachverhalten gerichtet sein müssen. Verwaltungshandeln stellt sich insofern nicht nur als konditionales Reagieren dar, sondern verlangt darüber hinaus finales Agieren.

Das Verhältnis dieses steuerungsorientierten Verwaltungsrechtsverständnisses zum Maß individueller Freiheit ist freilich ambivalent. Auf der einen Seite schafft die planende Verwaltung Freiräume, die die Inanspruchnahme von Freiheiten erst ermöglichen. Bezogen auf die Grundrechte ließe sich insofern von einem Grundrechtsvoraussetzungsschutz sprechen.⁴⁰ Auf der anderen Seite freilich birgt die steuernde Verwaltung die Gefahr, den Freiheitsbereich auf einen nur ihren Zielen entsprechenden Freiheitsgebrauch zu verengen. Die Ambivalenz wird besonders deutlich am Vorsorgeprinzip, das auf nationaler, europäischer und internationaler⁴¹ Ebene zu den maßgeblichen Prinzipien des Umweltrechts zählt und wie kein anderes auch den Anspruch zukunftsgerichteten Verwaltungshandelns in sich trägt. Seine freiheitsgewährleistende Dimension kann im Umweltrecht nicht bestritten werden, dient es doch vor allem dem vorausschauenden und vorbeugenden, dem vorsorglichen Schutz des Menschen vor Umweltbeeinträchtigungen und Umweltqualitätsverlusten.⁴² Das freiheitsgefährdende Potenzial des Vorsorgeprinzips dagegen, das im Rahmen des Umweltverwaltungsrechts nur von wenigen Umweltnutzern gespürt wurde, ist erst in der „post-nine-eleven-Ära“ deutlich geworden, in der die Anwendung des Vorsorgegedankens im allgemeinen Sicherheitsrecht die Eingriffsschwelle für Maßnahmen der Gefahrenabwehr immer weiter vorverlagert hat.

Mit diesem Beispiel soll (und kann) keineswegs behauptet werden, dass finale Regelungen stärker in den grundrechtlich geschützten Freiheitsbe-

⁴⁰ Vgl. hierzu *M. Kloepfer*, Grundrechte als Entstehenssicherung und Bestandsschutz, 1970, passim.

⁴¹ *W. Durner*, Common Goods. Statusprinzipien von Umweltgütern im Völkerrecht, 2001, S. 5 ff.

⁴² *Sparwasser/ Engel/ Voßkuhle*, (o. Fn. 29), § 2 Rn. 18.

reich eingreifen als konditionale.⁴³ Im Einzelfall mögen sich hierfür Beispiele finden lassen, in der Gesamtschau aber sind zugleich ja auch die erwähnten freiheitsermöglichenden Wirkungen finaler Verwaltungsrechtsbestimmungen zu berücksichtigen. Gleichwohl sei die These gewagt, dass die ihrem Charakter innewohnende Betonung der Zielsetzung sich bei einer final geprägten Normenstruktur auch auf die Verhältnismäßigkeit der von ihr vorgesehenen Instrumente auswirkt.

b) Rangerhöhung der Zielbestimmung

Unabhängig davon, ob die Normstruktur final oder konditional geprägt ist, stets bereitet die Verhältnismäßigkeitsbewertung in einem System gestufter Rechtsetzung besondere Probleme, weil hier die Verantwortlichkeit für Ziel- und Mittelfestlegung auseinander fallen. Im Europarecht etwa werden insbesondere beim Erlass von Richtlinien die Ziele auf der europäischen Ebene vorgegeben, während die Wahl der Mittel (und damit auch etwaige Grundrechtsbeschränkungen) in die Verantwortung der nationalen Ebene fällt.

Damit sind zugleich die Konsequenzen der Europäisierung internationalen Umweltverwaltungsrecht für die Verantwortlichkeiten der Verhältnismäßigkeit angesprochen. Zwar fallen schon beim internationalen Umweltverwaltungsrecht die Verantwortlichkeiten für die Ziel- und Mittelfestlegung insofern auseinander, als die Ziele auf Regierungsebene vereinbart und der Disposition des ratifizierenden Gesetzgebers (wegen der Besonderheiten des § 82 Abs. 2 GO-BT) damit regelmäßig entzogen sind. Doch von diesen faktischen Bindungen abgesehen, zeichnet in diesen Fällen allein der nationale Gesetzgeber für die Zweck-Mittel-Relation verantwortlich. Hält er die völkervertraglich vereinbarten Ziele für zu weitgehend, um sie in verhältnismäßiger Form realisieren zu können, hat er es (theoretisch) in der Hand, die Ratifizierung des völkerrechtlichen Vertrags zu verweigern und die entsprechenden (geringen) völkerrechtlichen Konsequenzen in Kauf zu nehmen. Vor allem aber sind Ziele und Mittel im internationalen Verwaltungsrecht auf gleicher Normenebene festgeschrieben, denn die völkerrechtlich eingegangenen Verpflichtungen stehen grundsätzlich im Range ihres Umsetzungsakts und somit regelmäßig im Gesetzesrang.

Beim europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrecht dagegen werden die Zielfestlegungen der völkerrechtlichen Verträge auf die höhere Ebene des Gemeinschaftsrechts transportiert, was sich wegen dessen Anwendungsvorrangs auch auf die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall auswirken kann. Denn das Ziel erhält in diesen Fällen schon durch diesen Anwendungsvorrang und somit jenseits seiner eigentlichen materiellen Bedeutung ein formelles Eigengewicht, das jede Abwägung

⁴³ Zu den Unterschieden *R. Breuer*, AöR 127 (2002), 523 ff.

determiniert. Verstärkt wird dieser Effekt durch das Gebot europarechtskonformer Auslegung sowie insbesondere auch durch die Auslegung am „effet-utile“.⁴⁴

3. Rechtsetzungsebene

Diese freiheitsbeeinflussenden Wirkungen eines final ausgerichteten europäischen internationalen Umweltverwaltungsrechts werfen die Frage seiner (demokratischen) Legitimation auf und führen deshalb zurück auf die Rechtsetzungsebene, die abschließend noch kurz beleuchtet werden soll.

Das internationale Umweltverwaltungsrecht basiert ganz wesentlich auf völkerrechtlichen Verträgen. Wie generell die auswärtige Gewalt grundsätzlich in den Funktionsbereich der Bundesregierung fällt, ist es auch die Bundesregierung, die – ermächtigt insoweit vom Bundespräsidenten – völkerrechtliche Verträge abschließt. Bundestag und Bundesrat müssen die ausgehandelten Verträge zwar noch durch ein entsprechendes Vertragsgesetz ratifizieren, haben dabei aber regelmäßig insofern keinen Einfluss auf den Inhalt, als Änderungsanträge zu den Verträgen nach § 82 Abs. 2 GO-BT nicht zulässig sind.⁴⁵ Insofern besteht zumindest faktisch eine legislative Bindung an gubernative Vereinbarungen. Trotz mancher kritischer und bedenkenswerter Stimmen zur Entparlamentarisierung durch Internationalisierung⁴⁶ ist dieses Verfahren der Rechtserzeugung hinreichend demokratisch legitimiert, nicht zuletzt, weil das Parlament doch die Entscheidungshoheit über das Inkraftsetzen des völkerrechtlichen Vertrags behält. Etwaige Defizite können im Übrigen durch frühzeitige Informations- und Konsultationspflichten ausgeglichen werden.⁴⁷

Anders verhält es sich beim europäisierten internationalen Verwaltungsrecht. Denn völkerrechtliche Verträge der Europäischen Gemeinschaft werden von der Kommission ausgehandelt und vom Rat der EU beschlossen. Dabei ist die Kommission zwar sehr viel enger an den Rat gebunden als die Bundesregierung an das Parlament im nationalen Recht. Denn grundsätzlich ist es der Kommission verwehrt, die völkerrechtliche Bindung der Gemeinschaft ohne vorheriges innergemeinschaftliches Verfahren nach Art. 300 EGV herbeizuführen. Allerdings sieht Art. 300 Abs. 2

⁴⁴ Vgl. hierzu *R. Streinz*, Der „effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: *Due/Lutter/Schwarze* (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, 1995, S. 1491 ff.

⁴⁵ Zu differenzierten Möglichkeiten *Geiger* (o. Fn. 30), S. 132.

⁴⁶ Vgl. die Beiträge von *M. Herdegen* und *M. Morlok*, *VVDStRL* 62 (2003), S. 7 ff.; 37 ff.; *M. Ruffert*, Entformalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, *DVBl.* 2002, 1145 ff.

⁴⁷ Vgl. *T. Puhl*, Entparlamentarisierung und Auslagerung staatlicher Entscheidungsverantwortung, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 48 Rn. 5 ff.

EGV dabei grundsätzlich nur ein (qualifiziertes) Mehrheitserfordernis im Rat vor, so dass im Ergebnis auch solche Mitgliedstaaten über das Gemeinschaftsrecht an internationale Abkommen gebunden sein können, die (im Falle gemischter Abkommen) weder dem Vertrag selbst zugestimmt noch den entsprechenden Beschluss des Rates mitgetragen haben. Insofern vollzieht sich mit dem Übergang von internationalen in das europäisierte internationale Verwaltungsrecht vor allem auch eine Verschiebung vom grundsätzlichen Einstimmigkeitsprinzip zur Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung.

Dies ist umso bedenklicher, als eine parlamentarische Rückanbindung weitgehend fehlt. Die nationalen Parlamente sind in dieser gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung ohnehin nicht unmittelbar beteiligt, und die Befugnisse des Europäischen Parlaments reduzieren sich – mit wenigen Ausnahmen⁴⁸ – auf Anhörung und die Abgabe unverbindlicher Stellungnahmen. Insofern ist – jedenfalls bei summarischer Betrachtung – ein Legitimationsdefizit des europäisierten internationalen Umweltverwaltungsrechts zu konstatieren,⁴⁹ das unter Umständen durch andere und neue Legitimationsformen ausgeglichen werden kann.⁵⁰

⁴⁸ Vgl. *Schmalenbach* (o. Fn. 28), Rn. 44 f.

⁴⁹ Ebenso *Ruffert* (o. Fn. 34), § 17 Rn. 174.

⁵⁰ Vgl. bspw. *F. Scharpf*, Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: *Schuppert/Pernice/Halter* (Hrsg.), *Europawissenschaft*, 2005, S. 705 ff.