

**Erika Mustermann**  
**eJura-Kundennummer: 1234567**  
**Email: [erika@mustermann.de](mailto:erika@mustermann.de)**

**Examensklausur 4**  
**Öffentliches Recht Nr. 1 - Fall**  
**Die EG-Schadstoffrichtlinie (03.12.01)**

## Examensklausur 4

### Öffentliches Recht Nr. 1 - Fall

#### Die EG-Schadstoffrichtlinie (03.12.01)



#### A. Ausgangsfall

Im Rat der Europäischen Union steht die abschließende Beschlußfassung über eine EG-Richtlinie über die Einleitung von Schadstoffen in Gewässer an, deren Annahme Einstimmigkeit voraussetzt. Der Richtlinienentwurf enthält materielle Standards, aber keine Regelungen für das Verwaltungsverfahren. Die Bundesregierung, die der Richtlinie zustimmen will, hat den Bundestag und den Bundesrat gem. Art. 23 GG und den dazu erlassenen Zusammenarbeitsgesetzen über das Vorhaben und den jeweils aktuellen Stand der Verhandlungen in den europäischen Organen unterrichtet. Während sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme nahezu einstimmig gegen eine Annahme der Richtlinie ausspricht, votiert der Bundestag mit den Stimmen der Regierungskoalition und gegen die Stimmen der Opposition für eine entsprechende Zustimmung. In der entscheidenden Abstimmung im EU-Rat enthält sich die Bundesregierung der Stimme. Da alle anderen Mitgliedstaaten der Richtlinie zustimmen und Stimmenthaltung nach Art. 148 Abs. 3 EG-Vertrag dem Zustandekommen von Beschlüssen, zu denen Einstimmigkeit erforderlich ist, nicht entgegensteht, ist die Richtlinie damit verabschiedet. Die Bundesregierung läßt dazu verlautbaren, sie habe der Richtlinie zwar nicht zugestimmt, wäre aber in der EU in eine sehr schwierige Situation geraten, wenn sie die Richtlinie, die alle anderen Mitgliedstaaten wünschten und die sie selber mit angeregt habe, am Ende durch Ablehnung verhindert hätte. Außerdem sei nach den Zusammenarbeitsgesetzen (Sartorius I, Nr. 96 f.) die Stellungnahme des Bundestages den Verhandlungen der Bundesregierung "zugrunde zu legen", während die Stellungnahme des Bundesrates nur zu "berücksichtigen" sei. An der Geltung der Richtlinie sei nun auch nichts mehr zu ändern.

#### FRAGE 1:

Der Bundesrat möchte gerichtlich geklärt haben, daß die Bundesregierung in der gegebenen Situation hätte gegen die Richtlinie stimmen müssen. Wird er Erfolg haben?

#### B. Abwandlung

Die unter A beschriebene Richtlinie enthält auch zahlreiche und detaillierte Vorschriften für das Genehmigungsverfahren für Schadstoffeinträge. Sie bedarf im EU-Rat zur Annahme nur einer qualifizierten Mehrheit. Der Bundestag ist für eine Annahme, im Bundesrat beharrt auch nach erneuter Beratung der Bundesregierung mit Vertretern der Länder eine knappe Mehrheit auf Ablehnung. Als die Bundesregierung daraufhin ankündigt, sie werde der Richtlinie im EU-Rat zustimmen, sich zuvor aber noch um inhaltliche Änderungen bemühen, die den Bedenken des Bundesrates entgegenkämen, will der Bundesrat die Regierung gerichtlich auf eine Ablehnung festlegen lassen.

#### FRAGE 2:

Wird der Bundesrat Erfolg haben?

Erörtern Sie alle in den Fallvarianten A und B aufgeworfenen Rechtsfragen. Fragen des Europäischen Gemeinschaftsrechts sind **nicht** zu behandeln.

## Gutachten

### **1. Teil: Ausgangsfall**

Der Bundestag wird Erfolg haben, wenn sein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zulässig und begründet ist.

✓

#### A. Zulässigkeit

##### 1.) Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht ist gemäß §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG, Art. 93 I Nr. 1 GG zuständig für Organstreitverfahren.

##### 2.) Antragsteller und Antragsgegner (§ 63 BVerfGG)

Der Bundesrat kann Antragsteller und die Bundesregierung Antragsgegner in einem Organstreitverfahren sein (§ 63 BVerfGG).

##### 3.) Antragsgegenstand

Antragsgegenstand eines Organstreitverfahrens ist die Verletzung von Rechten und Pflichten des Antragstellers, die ihm vom Grundgesetz übertragen wurden.

Im vorliegenden Fall geht es um die Mitwirkungsrechte des Bundesrates an Rechtssetzungsakten. Dieses Recht ergibt sich aus Art. 23 GG.

✓

##### 4.) Antragsbefugnis

Der Bundesrat wäre antragsbefugt, wenn die Möglichkeit bestünde, dass er in seinem Recht aus Art. 23 GG durch das Verhalten der Bundesregierung verletzt worden wäre. Gemäß Art. 23 IV-VII GG ist der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes bei Rechtssetzungsakten zu beteiligen. Im Ergebnis wurde die Entscheidung des Bundesrates gegen den Rechtssetzungsakt nicht berücksichtigt. Aus diesem Grunde besteht die Möglichkeit, dass der Bundesrat in seinem Recht aus Art. 23 GG verletzt wurde.

##### 5.) Form und Frist

Es sind die Fristen gemäß § 64 III, IV BVerfGG sowie die Schriftform des Antrages § 64 II, 23 I BVerfGG zu beachten.

#### B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn der Antragsteller durch den Antragsgegner in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt wurde. Im vorliegenden Fall wäre das zu bejahen, wenn der Bundesrat in seinen Rechten aus Art. 23 GG durch das Handeln der Bundesregierung verletzt worden wäre.


Die Bundesregierung hätte nur dann gegen die Richtlinie stimmen müssen, wenn keinerlei Ermessensspielraum auf Seiten der Bundesregierung existiert hätte, wenn also das Ermessen quasi auf Null reduziert gewesen wäre.

Das Gewicht der Stellungnahme des Bundesrates hängt von der zu regelnden Materie ab. Je nachdem ob es sich um Gesetzgebung des Bundes oder der Länder handelt bzw. wessen Gesetzgebungsbefugnisse im Schwerpunkt betroffen sind entscheidet wie stark die Stellungnahme der Länder berücksichtigt werden (Art. 23 IV-VII).

Daher stellt sich hier zunächst die Frage wer im vorliegenden Fall – wenn die Materie nicht auf Ebene der EU entschieden würde – gesetzgebungsbefugt wäre. Es handelt sich um die Regelung materieller Standards zur Regelung der Einleitung von Schadstoffen in Gewässer.

Grundsätzlich sind die Länder Gesetzgebungsbefugt (Art. 70 GG). Möglicherweise handelt es sich hier jedoch um einen Fall der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG). Art. 75 GG regelt in Nr. 3 den Naturschutz und Nr. 5 den Wasserhaushalt. Darunter fallen auch Regelungen bzgl. der Einleitung von Schadstoffen in Gewässer. Somit handelt es sich im vorliegenden Fall um eine im Wege der Rahmengesetzgebung zu regelnde Materie.

✓

Fraglich ist, ob bei der Rahmengesetzgebung  der oder Bund schwerpunktmäßig die Gesetzgebungskompetenz inne haben. In Art. 75 GG verweist auf die Voraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung. Dort haben grundsätzlich die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung. Ein weiterer Grund, der für die Annahme des Schwerpunktes bei den Ländern spricht, ist der Wortlaut des Art. 75 GG. Dort ist die Rede von der „Gesetzgebung der Länder“. Folglich ist davon auszugehen, dass im vorliegenden Fall fragliche Materie im Schwerpunkt unter die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder fällt.

Art. 23 V S. 2 GG sieht in diesem Fall vor, dass bei der Willensbildung über einen Rechtsakt der Gemeinschaft die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich“ zu berücksichtigen ist. Dies bedeutet im Unterschied zu Art. 23 VI GG (Wahrnehmung der Rechte wird auf Vertreter der Länder übertragen), dass der Bundesrat zwar keine Letztentscheidungskompetenz hat, jedoch der Stellungnahme des Bundes zu folgen ist, solange dem keine Gründe entgegen stehen, die den Integrationsprozess der Europäischen Union hinderlich sind. Der Bundesrat spricht sich nahezu einstimmig gegen die Annahme des EG-Richtlinie aus. Daher müsste sich die Bundesregierung grundsätzlich bei der Abstimmung nach der Stellungnahme des Bundesrates richten. Art. 23 V S. 2 GG konkretisiert den Maßgeblichkeitsgrundsatz des Art. 23 VI GG insofern, als die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zur Not durch

Abstimmung gegen die Stellungnahme des Bundesrates zu wahren ist. Im vorliegenden Fall hätte es einen Ansehensverlust für die Bundesregierung bedeutet, wenn sie die Richtlinie, die alle anderen Mitgliedstaaten wünschten und die sie selber mitangeregt hatte, am Ende durch ihre Ablehnung verhindert worden wäre. Andere Staaten hätten der Bundesregierung zurecht irreführendes Verhalten vorgeworfen. Alle vorhergehende Arbeit an der Richtlinie wäre umsonst gewesen. Unmengen an Zeit und Kosten wären verschwendet worden. Die einzige Möglichkeit – um wenigstens auch die Interessen des Bundesrates zum Ausdruck zu verhelfen – war die Stimmenthaltung. Dabei handelte es sich um das relativ mildeste unter allen zur Verfügung stehenden Mitteln. Dieses war angesichts der zu berücksichtigenden gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes angemessen. Folglich hat die Bundesregierung nicht gegen die Rechte des Bundesrates aus Art. 23 GG verstoßen. Mithin ist die Klage unbegründet.

Ergebnis: Die Klage des Bundesrates gegen die Bundesregierung wird keinen Erfolg haben.

## **2. Teil: Fallabwandlung**

Der Bundesrat wird Erfolg haben, wenn sein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zulässig und begründet ist.

### A. Zulässigkeit

#### 1.) Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht ist gemäß §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG, Art. 93 I Nr. 1 GG zuständig für Organstreitverfahren.

#### Antragsteller und Antragsgegner (§ 63 BVerfGG)

Der Bundesrat kann Antragsteller und die Bundesregierung Antragsgegner in einem Organstreitverfahren sein (§ 63 BVerfGG).

#### 3.) Antragsgegenstand

Antragsgegenstand eines Organstreitverfahrens ist die Verletzung von Rechten und Pflichten des Antragstellers, die ihm vom Grundgesetz übertragen wurden.

Im vorliegenden Fall geht es um die Mitwirkungsrechte des Bundesrates an Rechtssetzungsakten. Dieses Recht ergibt sich aus Art. 23 GG.

#### 4.) Antragsbefugnis

Der Bundesrat wäre antragsbefugt, wenn die Möglichkeit bestünde, dass er in seinem Recht aus Art. 23 GG durch das Verhalten der Bundesregierung verletzt worden wäre. Gemäß Art. 23 IV-VII GG ist der Bundesrat an der Willensbildung des Bundes bei Rechtssetzungsakten zu beteiligen. Im Ergebnis wurde die Entscheidung des Bundesrates gegen den Rechtssetzungsakt nicht berücksichtigt. Aus diesem Grunde besteht die Möglichkeit, dass der Bundesrat in seinem Recht aus Art. 23 GG verletzt wurde. Eine Verletzung ist noch nicht eingetreten. Nach § 64 BVerfGG genügt aber auch bereits eine unmittelbare Gefährdung der Rechte aus Art. 23 GG. Im vorliegenden Fall hat die Bundesregierung angekündigt, dass Sie der Richtlinie zustimmen werde. Zwar wird sie sich um eine inhaltliche Änderung bemühen, die den Bedenken des Bundesrates entgegen kämen, eine komplette Ablehnung hat die Bundesregierung jedoch nie in Aussicht gestellt. Somit droht eine unmittelbare Gefährdung der Rechte des Bundesrates aus Art. 23 GG.

#### 5.) Form und Frist

Es sind die Fristen gemäß § 64 III, IV BVerfGG sowie die Schriftform des Antrages § 64 II, 23 I BVerfGG zu beachten.

#### B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn der Antragsteller in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechte und Pflichten durch die Maßnahme des Antraggegners gefährdet ist. Im vorliegenden Fall wäre das zu bejahen wenn der Bundesrat in seinen Rechten aus Art. 23 GG durch das Handeln der Bundesregierung verletzt würde.

Die Bundesregierung kann nur gerichtlich auf eine Ablehnung festgelegt werden, wenn keinerlei Ermessensspielraum für andere Entscheidung der Bundesregierung besteht, sozusagen der Entscheidungsspielraum für oder gegen die Richtlinie auf Null reduziert ist. Dies hängt von der zu regelnden Materie ab. Vorliegend geht es um Regelungen betreffend das Genehmigungsverfahren (Verwaltungsverfahren). Für derartige Regelungen sieht Art. 23 V S. 2 GG ebenfalls – genau wie im 1. Teil – eine maßgebliche Berücksichtigung der Länder vor. Im Unterschied zum 1. Teil kann der Bundesregierung bei Ablehnung der Richtlinie aber nicht vorgeworfen werden, sie handele irreführend. Es sind auch keine anderen Gründe ersichtlich weshalb dem Bundesrat in seiner Stellungnahme nicht gefolgt werden könnte. Daher ist hier auf Grund des Maßgeblichkeitsprinzips des Art. 23 V GG der Stellungnahme des Bundesrates zu folgen. Eine Vertröstung auf Änderungsbemühungen vermag an dieser Wertung nichts zu ändern.

Somit ist die Klage begründet.

Ergebnis: Die Klage ist zulässig und begründet und wird mithin auch Erfolg haben.

Die argumentative Begründung Ihrer Entscheidungen ist nicht ausreichend. Bereits im ersten Fall haben Sie nicht erkannt, dass diese Richtlinie nicht die Gesetzgebungskompetenz der Länder berührt, es handelt sich lediglich um die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes in dieser Angelegenheit, Art. 75 Nr. 4 GG.

Jedoch war auch hier schon intensiv und vor allem unter Heranziehung der Zusammenarbeitsgesetze darauf einzugehen, wie die Entscheidung des Bundesrates zu berücksichtigen ist, denn nur so kann auch festgestellt werden, ob diese Berücksichtigung richtig erfolgt ist. Insofern ist eine Feststellung, dass die Entscheidung des Bundesrates nicht berücksichtigt worden sei, auch erst nach dieser Erörterung möglich.

Bei der zweiten Frage machen Sie es sich meiner Ansicht nach zu einfach. Hier kann nicht nur auf die geänderten Abstimmungsbedingungen hinsichtlich der Richtlinie verwiesen werden, denn das Verhalten der Bundesregierung im Falle einer Ablehnung wäre immer noch widersprüchlich. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidung im Bundesrat nur mit einer knappen Mehrheit gefallen ist, was bedeutet, dass hier genau abzuwägen ist zwischen der gesamtstaatlichen Verantwortung der Bundesregierung und der Entscheidung des Bundesrates. Auch hier war argumentativ herauszuarbeiten, wie die Entscheidung des Bundesrates zu berücksichtigen ist, ebenfalls unter Heranziehung der Zusammenarbeitsgesetze.

ausreichend 6 P