

Staatsrecht der internationalen Beziehungen

von

Dr. Frank Schorkopf

o. Professor an der Georg-August-Universität Göttingen
Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen

2017



Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungen	XX
§ 1. Rechtsquellenarchitektur	1
A. Vielheit der Rechtsordnungen	1
B. Verhältnis der Rechtsordnungen	15
C. Konfliktlösungsregeln	40
§ 2. Kompetenzbereiche	47
A. Originäre Kompetenzbereiche	47
B. Abgeleitete Kompetenzbereiche	103
C. Stellvertretende Kompetenzbereiche	143
§ 3. Einbeziehung überstaatlichen Rechts	147
A. Allgemeine Regeln des Völkerrechts – Art. 25 GG	147
B. Völkerrechtliche Verträge – Art. 59 GG	170
C. Besondere Rechtsquellen und Praktiken	226
§ 4. Föderales Verhältnis: Bund und Länder	236
A. Die auswärtige Gewalt – „Mit einer Stimme sprechen“	236
B. Kompetenz des Bundes: Pflege der auswärtigen Beziehungen	243
C. Auswärtiges Handeln der Länder	251
D. Beteiligung der Länder an EU-Angelegenheiten	269
§ 5. Willensbildung im parlamentarischen Regierungssystem	280
A. Vertretung des Bundes durch die Verfassungsorgane	280
B. Die „Prärogative der Exekutive“: Bundesregierung und Bundespräsident	289
C. Die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat	305
D. Das Bundesverfassungsgericht	343
§ 6. Frieden – Krieg – Sicherheit	350
A. Friedensgebot	350
B. Wehrverfassung und Grundgesetz	359
C. Streitkräfteeinsatz im Ausland	369
D. Recht im Auslandseinsatz	391
E. Exkurs: Verteidigungs-, Spannungs- und Bündnisfall	402
F. Auslandstätigkeit von Sicherheitsbehörden	405
§ 7. Verantwortlichkeit	416
A. Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit	416

Inhaltsübersicht

B. Staatshaftung	432
C. Individuelle Verantwortung durch Strafrecht	460
§ 8. Grund- und Menschenrechtsschutz	466
A. Kategorien und Funktionen	466
B. Überstaatliche Rechtsinstrumente	478
C. Materielle Abgrenzung der Anwendungsbereiche	508
D. Prozessuale Abgrenzung und Verschränkungen	533
§ 9. Hauptprobleme	547
A. Souveränität und Autonomie	547
B. Leitbilder des Verfassungsstaates	566
C. Recht und Politik	573
§ 10. Wissenschaftsgeschichte	579
A. „Vorgeschichte“: Einzelstaaten und Deutscher Bund (1806 bis 1867)	580
B. Bundesstaatsgründung und Kaiserreich (1867/71 bis 1918)	590
C. Staatsformwechsel und Unitarisierung: Die Weimarer Republik (1919 bis 1932/33)	599
D. Die nationalsozialistische Diktatur (1933 bis 1945)	610
E. Reorganisation und Teilstaatlichkeit	617
F. Deutsche Einheit und Gegenwart: Die Berliner Republik	643
Anhang	661
Entscheidungsregister	677
Personenregister	695
Sachregister	697

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	XXI
§ 1. Rechtsquellenarchitektur	1
A. Vielheit der Rechtsordnungen	1
I. Staatliches Recht	1
II. Völkerrecht	4
III. Recht der Europäischen Union (Unionsrecht)	9
B. Verhältnis der Rechtsordnungen	15
I. Völkerrecht und staatliches Recht	17
1. Monismus – Dualismus – Pluralismus	17
a) Grundpositionen	17
b) Varianten	19
c) Rechtspluralismus	21
2. Rechtslage in Deutschland	22
a) Grundentscheidung für den gemäßigten Dualismus	22
b) Praktische Umsetzung: Transformations- und Vollzugslehre	23
c) Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit	26
II. Mitgliedstaatliches Recht und Unionsrecht	28
1. Grundsatz des Anwendungsvorranges	28
2. Herleitung	31
a) Vorranganspruch kraft Unionsrechts	31
b) Vorranganspruch kraft mitgliedstaatlicher Akzeptanz	34
3. Durchsetzung	36
4. Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit	37
III. Unionsrecht und Völkerrecht	39
C. Konfliktlösungsregeln	40
I. Konform-Auslegung	40
1. Völkerrechtskonforme Auslegung	40
2. Unionsrechtskonforme Auslegung	41
II. Kompetenzabgrenzung	43
III. Rechtsanpassung	44
IV. Kollisionsnormen	44
V. Nichtanwendung	46
§ 2. Kompetenzbereiche	47
A. Originäre Kompetenzbereiche	47
I. Räume: Territorium – Küstenmeer – Luftraum – Nicht-Staatsgebiet	49
1. Gebietshoheit	49
2. Staatsgrenzen	56
a) Landgrenze	57

Inhaltsverzeichnis

b) Seegrenze	60
c) Luftraum	64
d) Gebietsänderungen	68
aa) Erwerb – Verlust – Beschränkung	68
bb) Innerstaatliche Zuständigkeit und Verfahren	71
3. Nicht-Staatsgebiete	73
II. Personen: Staatsangehörige und Unionsbürger, Fremde und Staatenlose ...	74
1. Personalhoheit	74
2. Statusverhältnisse	80
a) Staatsbürgerschaft	80
b) Unionsbürgerschaft	85
c) Fremde: Ausländer und Staatenlose	89
III. Rechtsgüter: „Extraterritorialität“	94
1. Weltrechtsprinzip	94
2. Wirkungsprinzip	95
IV. Sonderkonstellationen	99
1. Flaggenhoheit	99
2. Virtueller Raum (Cyberspace)	102
B. Abgeleitete Kompetenzbereiche	103
I. Übertragung von Hoheitsrechten	104
1. Grundgedanke	104
2. Folgefragen	106
a) Politische Dynamik übertragener Hoheitsrechte	106
b) Schutz des „Grundgefüges der Verfassung“	108
II. Übertragungstatbestände	110
1. Zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1 GG)	110
2. Europäische Union (Art. 23 Abs. 1, 88 Satz 2 GG)	115
a) Ein „Europa-Artikel“ für die europäische Integration	115
b) Mitwirken an der Entwicklung	117
c) Homogenitätsklausel	118
d) Zuständigkeit – Gegenstand – Verfahren	121
e) Verfassungsänderung und Verfassungsidentität	125
f) Rechtsfolgen	129
3. Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG)	130
4. Grenznachbarschaftliche Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1a GG)	131
III. Verfassungsgerichtliche Kontrolle	132
C. Stellvertretende Kompetenzbereiche	143
§ 3. Einbeziehung überstaatlichen Rechts	147
A. Allgemeine Regeln des Völkerrechts – Art. 25 GG	147
I. „Schlüsselnorm“	147
II. Voraussetzungen	150
1. „Allgemeinheit“ der Regeln	150
2. Rechtsquellen der „Regeln“: Gewohnheit und Grundsätze	152
3. Völkerrechtlicher Mindeststandard	154

Inhaltsverzeichnis

III. Innerstaatliche Rechtsfolgen	156
1. Rechtsbindung und Rangzuweisung	156
2. Rechte und Pflichten für Bewohner	160
3. Kompetenzzuweisung an Bund und Länder?	163
IV. Anwendungsgrenzen	165
V. Durchsetzung	168
B. Völkerrechtliche Verträge – Art. 59 GG	170
I. Völkervertragliche Rechtsetzung	170
II. Unterscheidung zwischen Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen	173
1. Völkerrechtliche Bindung durch Vertrag	173
2. Parlamentarische Beteiligung	176
a) Vertragsgegenstände – zwei Fallgruppen	176
aa) Politische Verträge	176
bb) Gesetzesinhaltliche Verträge	179
b) Rechtsfolgen: Vertragsgesetz – Zustimmung – Einspruch	182
c) Beteiligung der Länder	184
3. Abgrenzung zu nichtvertraglichen Instrumenten und anderen Verträgen zwischen Staaten	185
III. Innerstaatliches Vertragsverfahren	186
1. Vertragsabschluss	186
a) Aushandlung – Unterzeichnung – Abschluss	186
b) Ratifikation und vorläufige Anwendung	187
c) Vorbehalte und Auslegungserklärungen	189
d) Sonderfall: Nachfolge in völkerrechtliche Verträge der DDR	191
2. Geltung, Rang und Anwendung	193
a) Befolgungspflicht aufgrund Rechtsanwendungsbefehls	193
b) Rang im Stufenbau der Rechtsordnung	196
c) Innerstaatliche Anwendung	200
3. Vertragsänderung und Vertragsentwicklung	202
a) Formelle Änderungsverfahren	202
b) Dynamische Entwicklung durch Vertragsorgane	204
aa) Völkerrechtliches Sekundärrecht	204
bb) Spruchpraxis von Gerichtshöfen	207
4. Vertragsbeendigung	212
IV. Verfassungsändernde Verträge	215
V. Verträge zur Entwicklung der Europäischen Union – Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und 3 i. V.m. Art. 59 Abs. 2 GG	217
1. Verfassungsrechtliche Anforderungen	217
2. Beteiligung an Verträgen der EU: Gemischte Abkommen	219
3. Vertragsänderungsverfahren	223
VI. Durchsetzung	224
C. Besondere Rechtsquellen und Praktiken	226
I. Sekundärrecht der Europäischen Union	226
II. Innerstaatliche Anwendung ausländischen Rechts	229
1. Internationales Privatrecht	229
2. Verwaltungskollisionsrecht	231
III. Regelsetzung und Regelbefolgung durch Nichtnormen (Soft Law)	232

Inhaltsverzeichnis

§ 4. Föderales Verhältnis: Bund und Länder	236
A. Die auswärtige Gewalt – „Mit einer Stimme sprechen“	236
B. Kompetenz des Bundes: Pflege der auswärtigen Beziehungen	243
I. Korrespondenzsubjekte – „das Gegenüber“	243
II. Regelungsgegenstände	246
1. Kompetenzen: Gesetzgebung – Außenpolitik	246
2. Generalvorbehalt zugunsten europäischer Integration	249
III. „Auswärtige Beziehungen“ als Rechtsgut	250
C. Auswärtiges Handeln der Länder	251
I. Mediatisierung der Länder und Nebenaußenpolitik	252
II. Vertragsgewalt	254
1. Vertragsschlusskompetenz des Bundes und Anhörungsrecht der Länder – Art. 32 Abs. 2 GG	254
2. Vertragsschlusskompetenz der Länder – Art. 32 Abs. 3 GG	256
3. Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung	263
III. Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrich- tungen – Art. 24 Abs. 1a GG	264
IV. „Kommunale Außenpolitik“?	267
D. Beteiligung der Länder an EU-Angelegenheiten	269
I. Die mittelbare Länderbeteiligung durch den Bundesrat	269
II. Vertreter der Länder im Ministerrat – Art. 23 Abs. 6 GG	272
III. Die Rolle der Landtage	275
§ 5. Willensbildung im parlamentarischen Regierungssystem	280
A. Vertretung des Bundes durch die Verfassungsorgane	280
B. Die „Prärogative der Exekutive“: Bundesregierung und Bundesprä- sident	289
I. Bundesregierung: Staatsleitung und auswärtige Verwaltung	289
1. Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung	289
2. Bundeskanzler und Bundeskanzleramt	291
3. Bundesminister	293
4. Bundeskabinett	294
5. Europapolitische Koordinierung der Fachressorts	295
II. Der Bundespräsident – das Staatsoberhaupt	299
C. Die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat	305
I. Auswärtige Angelegenheiten	305
1. Bundestag	306
2. Bundesrat	310
3. Mitwirkung in interparlamentarischen Gremien	311
II. Angelegenheiten der Europäischen Union	312
1. Mitwirkungsrechte aus Art. 23 Abs. 2 GG und Ausführungsgesetzen ...	312
a) Grundsatz: umfassende und frühestmögliche Unterrichtung	315
b) Besonderheiten der Unterrichtung des Bundesrates – EUZBLG	318
2. Das Recht auf Stellungnahme	319
a) Berücksichtigung von Stellungnahmen	319

Inhaltsverzeichnis

b) Maßgebliche Berücksichtigung von Stellungnahmen – Direktionsrecht des Bundesrates	324
3. Verbundrechte aus dem Unionsrecht – Art. 23 Abs. 1a GG	326
a) Nationale Parlamente in der europäischen Integration	326
aa) Entwicklung	326
bb) Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union	328
cc) Grundgesetzänderung und Ausführungsgesetz	330
b) Subsidiaritätskontrolle	331
aa) Subsidiaritätsrüge	331
bb) Subsidiaritätsklage	334
cc) Verhältnis von Subsidiaritäts- und Kompetenzkontrolle	336
c) Vereinfachte Änderungen des Primärrechts	338
4. Mitwirkung am Europäischen Stabilitätsmechanismus – ESM	341
D. Das Bundesverfassungsgericht	343
§ 6. Frieden – Krieg – Sicherheit	350
A. Friedensgebot	350
I. Verweisungszusammenhang mit dem Völkerrecht	350
II. Normativität	355
III. Institutionalisierte Streitschlichtung	357
B. Wehrverfassung und Grundgesetz	359
I. Entwicklungsschritte	359
II. Schlüsselbegriffe	363
1. „Einsatz“	363
2. „Verteidigung“	363
C. Streitkräfteinsatz im Ausland	369
I. Rechtsgrundlagen der „Armee im Einsatz“	369
II. Einsatzszenarien	373
1. Individuelle und kollektive Selbstverteidigung	373
2. Maßnahmen kollektiver Sicherheit und humanitäre Intervention	375
3. Evakuierung von Staatsbürgern	378
4. Pirateriebekämpfung	381
5. Terrorismusbekämpfung	382
III. Konstitutiver Parlamentsvorbehalt – Mitwirkung des Bundestages	383
1. Begründung	383
2. Parlamentsbeteiligungsgesetz	386
3. Bewährung und Reform	388
D. Recht im Auslandseinsatz	391
I. Grund- und Menschenrechte	391
1. Bindung an das Grundgesetz – Art. 1 Abs. 3 GG	391
2. Europäische Menschenrechtskonvention – Art. 1 EMRK	395
3. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	397
II. Humanitäres Völkerrecht	398
III. Unionsrecht	401
E. Exkurs: Verteidigungs-, Spannungs- und Bündnisfall	402

Inhaltsverzeichnis

F. Auslandstätigkeit von Sicherheitsbehörden	402
I. Polizei von Bund und Ländern	405
II. Nachrichtendienste	409
§ 7. Verantwortlichkeit	416
A. Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit	416
I. Grundregel: Ansprüche zwischen Staaten	416
II. Rechtsquellen	419
1. Völkergewohnheitsrecht	419
2. Völkervertragsrecht	421
III. Voraussetzungen	421
1. Verletzungshandlungen	421
2. Zurechnung	424
a) Handeln von Organen	424
b) Handeln von Privaten	425
3. Rechtfertigungsgründe	426
4. Verschulden	429
IV. Rechtsfolgen	429
V. Durchsetzung	431
B. Staatshaftung	432
I. Staatsrechtliche Haftung für die Verletzung von Völkerrecht	433
1. Anwendbarkeit des deutschen Staatshaftungsrechts	433
a) Staatenimmunität	433
b) Haftungsausschluss	435
c) Bewaffnete Konflikte	437
d) Anspruchsgrundlagen	438
2. Amtshaftungsanspruch – § 839 BGB i. V.m. Art. 34 Satz 1 GG	440
a) Haftung des Amtswalters und Überleitung auf den Staat	440
b) Amtspflichtverletzung	443
c) Drittschützende Wirkung der Amtspflicht	444
d) Verschulden	447
3. Rechtsfolgen	448
4. Durchsetzung	448
5. Entschädigung <i>ex gratia</i>	449
II. Haftung für Verletzung von EU-Recht	449
1. Grundlage und Zuordnung des Haftungsanspruchs	449
2. Voraussetzungen des unionsrechtlichen Haftungsanspruchs	453
a) Tatbestand	453
b) Rechtsfolgen	456
3. Durchsetzung	458
4. Sonderkonstellation: Intergouvernementales Handeln	458
C. Individuelle Verantwortung durch Strafrecht	460
I. Nationales Strafrecht	460
II. Internationales Strafrecht	464

Inhaltsverzeichnis

§ 8. Grund- und Menschenrechtsschutz	466
A. Kategorien und Funktionen	466
I. Kontexte des Grundrechtsschutzes	466
II. Grundrechte – Menschenrechte – Grundfreiheiten	469
1. Grundrechte als konkretisierte Menschenrechte – Art. 1 Abs. 2 GG	470
2. Grundfreiheiten des Unionsrechts als wirtschaftliche Freiheiten	471
3. Grundfreiheiten (fundamental freedoms) als konkretisierte Menschenrechte	472
III. Grundrechtsfunktionen und Erklärungsmodelle	474
IV. Universell – regional – national	477
B. Überstaatliche Rechtsinstrumente	478
I. Universeller Menschenrechtsschutz	479
II. Regionaler – europäischer – Menschenrechtsschutz	489
1. EMRK	489
a) Institutioneller Rahmen	489
b) Durchsetzung vor dem EGMR – Verfahrensarten	491
2. Europäische Sozialcharta	493
3. Weitere Menschenrechtsverträge	495
III. Grundrechtsschutz in der Europäischen Union	497
1. Entdeckung und Kodifikation der Unionsgrundrechte	497
2. Charta der Grundrechte	499
3. Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts – prätorischer Grundrechtsschutz	501
4. Beitritt der Europäischen Union zur EMRK	503
5. Durchsetzung	506
C. Materielle Abgrenzung der Anwendungsbereiche	508
I. Nationale Grundrechte – Art. 1 Abs. 3 GG	509
II. „Jurisdiction“ der EMRK – Art. 1 EMRK	511
III. Unionsgrundrechte – Art. 51 Abs. 1, 53 GrCh	517
1. Grundrechtsverpflichtung der Europäischen Union	517
2. Grundrechtsverpflichtung der Mitgliedstaaten	521
IV. „Jurisdiction“ des Internationalen Paktes – Art. 2 Abs. 1 IPbürg	527
V. Exkurs: Bindung von Unternehmen an Menschenrechte?	529
D. Prozessuale Abgrenzung und Verschränkungen	533
I. Völkerrechtlicher Menschenrechtsschutz	534
II. EU-Grundrechtsschutz	536
1. Nichtigkeitsklage – Art. 263, 264 AEUV	536
2. Ersuchen um Vorabentscheidung – Art. 267 AEUV	540
a) Voraussetzungen – Funktion	540
b) Vorlagepflicht mitgliedstaatlicher Gerichte	542
c) Verfassungsrechtliche Durchsetzung der Vorlagepflicht	543
§ 9. Hauptprobleme	547
A. Souveränität und Autonomie	547
I. Selbstbestimmung – Mitbestimmung – Fremdbestimmung	547

Inhaltsverzeichnis

II. Legitimation	551
1. Völkerrechtliche Kooperation	552
2. Europäische Integration	555
III. Identität – Werte – Unverfügbares	561
B. Leitbilder des Verfassungsstaates	566
I. Offene Staatlichkeit	567
II. Kritik	570
C. Recht und Politik	573
I. Konzepte	574
II. Kritik	576
§ 10. Wissenschaftsgeschichte	579
A. „Vorgeschichte“: Einzelstaaten und Deutscher Bund (1806 bis 1867)	580
B. Bundesstaatsgründung und Kaiserreich (1867/71 bis 1918)	590
C. Staatsformwechsel und Unitarisierung: Die Weimarer Republik (1919 bis 1932/33)	599
D. Die nationalsozialistische Diktatur (1933 bis 1945)	610
E. Reorganisation und Teilstaatlichkeit	617
I. Besatzungszeit (1945 bis 1949/55)	617
II. Bundesrepublik Deutschland und Grundgesetz: Die Bonner Republik (1949 bis 1990)	627
III. Exkurs: Die Deutsche Demokratische Republik (1949 bis 1990)	637
F. Deutsche Einheit und Gegenwart: Die Berliner Republik	643
Anhang	661
I. Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsschließungsrecht des Bundes – „Lindauer-Abkom- men“ – v. 14.11.1957	661
II. „Kramer/Heubl-Papier“	662
III. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Durchführung des Vertrages v. 22.1.1963 über die deutsch- französische Zusammenarbeit v. 27.5.1969	666
IV. Konferenz der Regierungschefin und Regierungschefs der Länder am 14.4.2005 in Berlin	668
V. Geschäftsordnung der Bundesregierung (Auszug)	668
VI. Verhandlungen mit dem Ausland; Verkehr mit Mitgliedern auswärtiger Regierungen (000 – 10 I VerwA13581/53 v. 11.11.1953)	669
VII. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (Auszug)	670
Entscheidungsregister	677
Personenregister	695
Sachregister	697