

Staatsrecht III

Calliess

4. Auflage 2022
ISBN 978-3-406-79567-1
C.H.BECK

II. Integrationshebel des Art. 24 Abs. 1 GG als Zentralnorm des offenen Staates

Nicht der Umgang mit auf der Völkerrechtsebene gesetztem Recht, 60
sondern die Schaffung von Rechtsetzungsbefugnissen durch die
Übertragung von Zuständigkeiten auf eine internationale Organi-
sation steht im Fokus von Art. 24 Abs. 1 GG. Konzipiert in Anleh-
nung an die Präambel zur französischen Verfassung von 1946, schafft
Art. 24 Abs. 1 GG – über die völkervertragliche Bindung hinaus und
unabhängig von der Inkorporation bestehender völkerrechtlicher
Normen in die deutsche Rechtsordnung – die Möglichkeit einer
supra- und internationalen Integration neuer Qualität.

Art. 24 Abs. 1 GG vermittelt einerseits allgemein Aufschluss über 61
die Grundkonzeption des Grundgesetzes hinsichtlich der Stellung
Deutschlands in der internationalen Ordnung und hat andererseits
speziell der deutschen Mitwirkung an der (bisherigen) europäischen
Integration die verfassungsrechtliche Grundlage gegeben. Art. 24
Abs. 1 GG ist die deutlichste, allgemeinste und zugleich intensivste
Ausdrucksform des offenen Verfassungsstaates, indem er den Staat
für neuartige Mechanismen und Systeme überstaatlicher Kooperation
und Integration öffnet (vgl. *Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des
Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964, insb.
S. 42 f.; *Schmid*, JÖR n. F. 1 (1951), 226 ff.: „Entscheidung allgemeiner
und fundamentaler Art“). Er bildet die Basis eines Staatsverständnis-
ses, das den Ausschließlichkeitsanspruch des souveränen National-
staates im Hinblick auf die Staatsgewalt aufgibt und dem Staat die
Wahrnehmung von klassisch-nationalstaatlichen Aufgaben im Wege
supra- und internationaler Kooperation und Integration ermöglicht.
Die Bestimmung regelt die Öffnung des innerstaatlichen Rechts ge-
genüber dem Recht einer zwischenstaatlichen Einrichtung und be-
stimmt zugleich den Rang, den dieses Recht dort einnimmt. Die Vor-
schrift ist deshalb von *Ipsen* anschaulich als **Integrationshebel**
bezeichnet worden (*H.-P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht,
1972, S. 58), mit dem eine supranationale Gemeinschaft (wie die
EGKS oder auch die EWG) verwirklicht werden konnte (siehe dazu
oben § 2 Rn. 9). Trotz der im Hinblick auf den Vertrag von Maas-
tricht im Jahre 1993 in Kraft getretenen spezielleren Regelung für
die EU in Art. 23 Abs. 1 GG (dazu unten § 6 Rn. 1 ff.) bleibt Art. 24
GG die Grundnorm der offenen Staatlichkeit.

1. Inhaltliche Bedeutung von Art. 24 Abs. 1 GG

62 Art. 24 Abs. 1 GG stellt eine **Schlüsselnorm** des gesamten Grundgesetzes dar. Sie war für die Selbstwahrnehmung des Verfassungsstaates jedoch lange Zeit nicht prägend, da die Internationalisierung und Europäisierung erst mit beträchtlicher Zeitverzögerung wahrgenommen wurden (vgl. *Wahl*, in: ders. (Hrsg.), *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, 2003, S. 17, 20 ff.). Das Grundgesetz hat von Anfang an den Systemwechsel von der Binnenorientierung zur Außenorientierung ermöglicht. Schon die Verfassung selbst und nicht erst nachfolgende Übertragungen von Hoheitsrechten nehmen den Ausschließlichkeitsanspruch des Staates zurück. Die Wirkung des Art. 24 Abs. 1 GG hat *Bleckmann* anschaulich als Aufbrechen des „Souveränitätspanzers“ des Nationalstaats beschrieben (*Bleckmann*, in: Ress (Hrsg.), *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften*, 1980, S. 33, 57). Damit hat die Europäisierung und Internationalisierung eine zweite Phase des öffentlichen Rechts mit einer Drei-Ebenen-Architektur von nationalem Staat, europäischer Integrationsgemeinschaft und internationalen Organisationen ausgelöst. Der mit der Globalisierung verbundene Autonomie- und Souveränitätsverlust des Staates wird mit der Integration in internationale Organisationen durch eine gemeinsame Handlungsfähigkeit teilweise wiederhergestellt. Revolutionär neu ist somit, dass das „Heiligtum“ des Staates, die staatliche Souveränität „hochgezont“ und „geteilt“ wird (umfassend *Schliesky*, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, 2004). Der nationale Gesetzgeber überträgt nach und nach Hoheitsrechte „von unten“ und die zwischenstaatliche Einrichtung macht im Zusammenwirken mit dem nationalen Rechtsanwendungsbefehl „von oben“ kompetenzausfüllenden Gebrauch von den ihr übertragenen Hoheitsrechten. Dadurch wird die Verfassungslage kompetenzbeschränkend und zuständigkeitsverändernd beeinflusst. Durch das Eingehen internationaler Bindungen wird die nationalstaatliche Souveränität folglich relativiert, jedoch gewinnt der Staat durch die Kompetenzverlagerung auf eine internationale Ebene im Zuge der Globalisierung verlorene Autonomie zurück (dazu am Beispiel der Finanzkrise *Calliess*, *VVDStRL 71* (2012), 113 ff.).

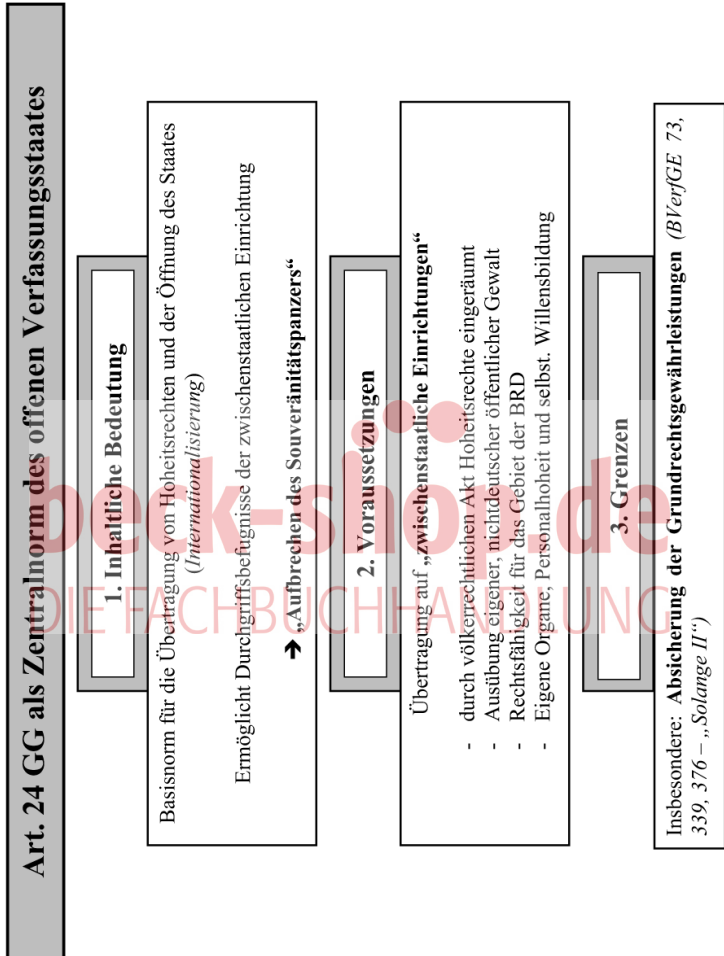
63 Die zwischenstaatlichen supranationalen Organisationen erfüllen dadurch in einer **gemeinsamen Ausübung von Souveränität** wichtige Aufgaben, die – jedenfalls in Europa – nicht mehr nur vom einzelnen Staat aufgefüllt werden können. Das beginnt mit den großen

Themen der Herstellung und Sicherung von Frieden in Europa, trifft aber auch auf die wirtschaftliche Wohlfahrt, die Regulierung der Finanzmärkte, den Umweltschutz oder andere öffentliche Interessen und Gemeinschaftsgüter zu. Der Völkerrechtler *Tomuschat* charakterisiert diese Entwicklung so: „Die weltweite Interdependenz, im Jahr 1949 eher Vorahnung denn handfeste Realität, ist von Art. 24 Abs. 1 GG rechtlich vorweggenommen, die Notwendigkeit internationaler Arbeitsteilung und Kooperation als Normalzustand zur Kenntnis genommen worden“ (*Tomuschat*, VVDStRL 36 (1978), 7, 17f.). Das bedeutet, dass der Staat die volle Wirksamkeit zur Aufgabenerfüllung und Problemlösung erst in seiner Betätigung innerhalb der supranationalen Herrschaftsorganisation erreicht. Der ehemals souveräne Staat wird zu einem rechtlich und faktisch gebundenen „Mitgliedstaat“ innerhalb eines Systems multipler Herrschaftsgewalt. Im Zuge dessen entwickelt sich ein funktionales Souveränitätsverständnis: Souveränität ist ein Befugnisbündel, das zur gemeinschaftlichen Ausübung übertragen werden kann. Souveränität ist damit – entgegen der Ansicht des BVerfG und Teilen des Schrifttums – kein Schutzgut, das durch die Verfassung geschützt und gegenüber nicht-deutschen Hoheitsakten in Schutz genommen werden muss (kritisch *Di Fabio*, Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, 2001, S. 92; ebenfalls an der Unteilbarkeitsdoktrin festhaltend *Schmitz*, Integration in der Supranationalen Union, 2001, S. 198, 237 ff.). Deswegen steht auch die europäische Integration unter keinem Souveränitätsvorbehalt (vgl. dazu unten § 6 Rn. 2 ff.). Die Völkerrechtsoffenheit des Grundgesetzes ist kein Abwägungsposten, der die Souveränität gegenübergestellt werden muss, sondern ist ihrerseits Ausdruck deutscher Souveränität.

2. Voraussetzungen

Die Integrationsgewalt ist nach Art. 24 Abs. 1 GG dem **Bund** zugeordnet, das heißt der Bund handelt für den Gesamtstaat des Grundgesetzes, also für Bund und Länder, unabhängig davon, in welchem Maße auch Kompetenzen der Länder berührt beziehungsweise übertragen werden (vgl. Schaubild Nr. 16). Die Übertragung steht im Gestaltungsermessen des Gesetzgebers („*kann*“), das sich nicht nur auf das „Ob“ bzw. den Umfang und den Zeitpunkt der Hoheitsrechtsübertragung, sondern auch auf das „Wie“, mithin die rechtliche und organisatorische Ausgestaltung der Einrichtung erstreckt. 64

Schaubild Nr. 16: Art. 24 GG als Zentralnorm des offenen Verfassungsstaates



Der **Begriff der Hoheitsrechte** ist weit zu fassen. Er ist gleichbedeutend mit der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Legislative, Exekutive oder Judikative. Es werden nicht nur einzelne Befugnisse, sondern ganze Funktionsbereiche in die Hand der zwischenstaatlichen Einrichtung gelegt. Schon vom Begriff her ist allerdings eine „Entäußerung der Staatsgewalt im Ganzen“ ausgeschlossen (vgl. Mosler, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VII, 1992, § 175, Rn. 28). 64a

Der **Begriff der Übertragung** ist missverständlich, denn auf den ersten Blick legt der Ausdruck der „Übertragung von Hoheitsrechten“ nahe, dass Hoheitsrechte auf die zwischenstaatliche Einrichtung transferiert, also abgetreten, werden (übertragen i. S. e. „*transfere*“). Die auf diesem Verständnis beruhenden dinglichen Übertragungsvorstellungen, verbunden mit der Idee, dass die Hoheitsgewalt der zwischenstaatlichen Einrichtung als die Summe der abgetretenen, gebündelten Teile der Hoheitsgewalt einzelner Staaten angesehen wurde, können heute als überwunden gelten. Das BVerfG und der Großteil der Literatur unterziehen den Komplex der Hoheitsrechtsübertragung vielmehr einer **Gesamtbetrachtung** (richtungsweisend Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, Rn. 2, 24 ff: „Gesamtakt staatlicher Integrationsgewalt“). Ausgangspunkt dieser Gesamtbetrachtung ist die Annahme der Hoheitsrechtsübertragung als „zweiaktigen Vorgang in der Wechselbeziehung zwischen Staatsrecht und Völkerrecht“ (Hobe, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998, S. 143): Zum einen wird auf der völkerrechtlichen Ebene ein neuer Machtträger mit vertraglich bestimmten Hoheitsbefugnissen geschaffen. Zum anderen wird auf der staatlichen Ebene der Innenraum der Bundesrepublik für Akte der entstandenen zwischenstaatlichen Einrichtung geöffnet. Entsprechend sieht das BVerfG in ständiger Rechtsprechung diese Übertragung als eine Öffnung dergestalt, „dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit dieses Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird“ (BVerfGE 37, 271, 280; wiederholt von BVerfGE 58, 1, 28; 68, 1; 73, 339, 374). Hinter der Formulierung des BVerfG steht zunächst das Bild des souveränen Nationalstaates, der alleiniger Träger hoheitlicher Gewalt im Staatsgebiet ist. Die Übertragung von Hoheitsrechten ist danach nicht als Aufgabe der staatlichen Souveränität bei gleichzeitiger Neubegrün- 65

dung auf zwischenstaatlicher Ebene anzusehen. Vielmehr wird für einen Ausschnitt der nationalstaatlichen Hoheitsgewalt ein neuer Hoheitsträger geschaffen, der diesen Ausschnitt der Staatsgewalt anstelle des Nationalstaats mit Wirkung in dessen Herrschaftsbereich ausübt. Dementsprechend geht ein großer Teil im Schrifttum noch immer davon aus, dass die nationale Staatsgewalt – ganz im Sinne des staatlichen Souveränitätsdenkens – durch den Gehalt von Art. 24 Abs. 1 GG nicht substantiell angetastet wird (vgl. nur *Di Fabio*, Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, 2001, S. 92 f.). Andere wiederum sehen die staatliche Souveränität als „hochgezont“ und „geteilt“ an (vgl. nur *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 529 ff.). Die fehlende dingliche Wirkung der Übertragung bedeutet somit nur, dass die Bundesrepublik Deutschland im Bereich der übertragenden Kompetenzen auf ein selbständiges Tätigwerden verzichtet und die unmittelbare Geltung und Anwendung fremder Hoheitsgewalt als verbindliche Regelung innerhalb des eigenen Rechtsraums anerkennt. Dies muss zwar nach überwiegender Ansicht (vgl. etwa *Aust*, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 24, Rn. 39 ff.) nicht unwiderprüflich, aber von einer gewissen Dauer und Festigkeit sein.

- 66 Maßgebliche Wirkung der **Hoheitsrechtsübertragung** ist folglich die unmittelbare Geltung und Anwendung fremden Rechts aus andere Quelle im innerstaatlichen Rechtsraum. Diese charakterisiert sich durch die Einräumung **unmittelbarer Durchgriffsbefugnisse auf den Einzelnen**. Vom BVerfG und den überwiegenden Ansichten im Schrifttum wird diese unmittelbare Durchgriffswirkung als eine rechtliche Durchgriffswirkung verstanden. Die Hoheitsgewalt der zwischenstaatlichen Einrichtung kann folglich unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Einzelpersonen und Staatsorganen entfalten, sie einseitig berechtigen und verpflichten. Davon zu unterscheiden sind rein tatsächliche Auswirkungen auf grundgesetzlich geschützte Rechtspositionen des Einzelnen. In der Konsequenz sind rechtsunverbindliches, schlicht-hoheitliches Handeln sowie interne Konsultations-, Unterstützungs- und Koordinierungsbeiträge keine Hoheitsrechte im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG (BVerfGE 73, 339, 374; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 27. April 2010 – 2 BvR 1848/07, Rn. 14, 16; siehe nur *Tomuschat*, in: Bonner Kommentar, Art. 24 Rn. 8 ff., 21; *König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, 2000, S. 51 ff.). Der „Integrationshebel“ hebt damit bestimmte Formen besonders enger internationaler Zusammenarbeit aus den ande-

ren Bereichen der Auswärtigen Gewalt heraus und privilegiert die Integrationsgewalt gegenüber der sonstigen Vertragsgewalt. In der EU ist dies in hohem Umfang Wirklichkeit geworden; der Durchgriff der EU-Rechtsetzung auf den Unionsbürger ist heute Alltag. Die Mitgliedstaaten dulden – solange sie Vertragspartner sind – die Ausübung der Hoheitsgewalt durch die zwischenstaatliche Einrichtung. In dieser Wirkung stellt die Übertragung gem. Art. 24 Abs. 1 GG eine materielle Verfassungsänderung durch einfaches Gesetz dar (BVerfGE 58, 1, 34). **Vereinzelt wird aber auch angenommen, dass neben dem rechtlichen Durchgriffskriterium eine weitere Fallgruppe der Hoheitsrechtsübertragung im Lichte der Wesentlichkeitstheorie bestehe.** Dem rechtlichen Durchgriff gleichgestellt sehen diese Autoren solches rechtsunverbindliche Handeln, dass „die voraussehbare **Gefahr von faktischen Grundrechtseingriffen**“ berge (vgl. nur *Rausser*, Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten, 1991, S. 75 ff.; *Schorkopf*, in: Bonner Kommentar, Art. 23 GG, Rn. 65; *Streinz*, in: Sachs, GG, Art. 23 GG, Rn. 56a).

Entwickelt hat sich diese Ansicht in Anlehnung an das **Atomwaffenstationierungsurteil des BVerfG** (BVerfGE 68, 1) zur Stationierung nuklearer Waffensysteme als Umsetzung des NATO-Doppelbeschlusses auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und der Übertragung des Letztentscheidungsrechts auf den amerikanischen Präsidenten. Das BVerfG ging hier davon aus, dass Art. 24 Abs. 1 GG „nicht entnommen werden [kann], dass eine Übertragung von Hoheitsrechten immer nur dann anzunehmen sei, wenn der zwischenstaatlichen Einrichtung unmittelbare Durchgriffsbefugnis gegenüber dem Einzelnen eingeräumt wird“ (BVerfGE 68, 1, 94). Es entschied, dass die Erlaubnis zur Aufstellung der Waffensysteme für sich alleine noch keine Übertragung von Hoheitsrechten darstelle, da hier keine Einschränkung der Gebiets- und Personalhoheit der Bundesrepublik Deutschland erfolge. Anders aber durch das damit untrennbar verbundene Letztentscheidungsrecht über die Einsatzfreigabe dieser Waffensysteme: In diesem Fall kommt „[d]iese Rechtswirkung der Zustimmung [...] einer Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne von Art. 24 Abs. 1 GG gleich“ (BVerfGE 68, 1, 90, siehe auch E 77, 170, 232). Diese Ansicht des Gerichts, das darin eine Quasi-Übertragung von Hoheitsrechten sieht, ist wegen einer solchen Argumentation immanenten Aufgabe des Durchgriffskriteriums abzulehnen. Die Kommandostrukturen der NATO stellen somit keinen Fall einer Übertragung von Hoheitsrechten dar und

sind deshalb auch nicht am Maßstab des Art. 24 Abs. 1 GG zu messen. Das mutmaßliche Anliegen, gegenüber grundrechtsrelevanten Eingriffen zwischenstaatlicher Einrichtungen den Gesetzesvorbehalt – unter Heranziehung der Wesentlichkeitstheorie – zur Geltung zu bringen, kann nur im Rahmen der herkömmlichen Vertragsgewalt nach Art. 59 Abs. 2 GG berücksichtigt werden. **Auch das BVerfG** bezieht sich in seiner nachfolgenden Rechtsprechung wieder ausschließlich auf das Durchgriffskriterium (vgl. BVerfGE 90, 286, 346 f.; 104, 151, 194 ff. sowie die oben genannten Beschlüsse). Eine **Verwischung dieser klaren Linie** deutet sich freilich nun wieder mit dem CETA-Beschluss des BVerfG mit der Tendenz an, nunmehr **jede Aufgabe bedeutsamer politischer Gestaltungsbefugnisse** als Übertragung von Hoheitsrechten anzusehen (vgl. BVerfGE 143, 65, 58; kritisch zu Recht *Classen*, DÖV 2018, 253 m. w. N.).

- 67 Die Übertragung von Hoheitsgewalt erfolgt nach dem klaren Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 GG nur auf **zwischenstaatliche Einrichtungen**. Begrifflich ausgeschlossen sind damit fremde Staaten (BVerfGE 68, 2, 91 f.) sowie nicht-staatliche Einrichtungen, also solche, die von privaten Personen gegründet wurden. Zu den Wesensmerkmalen der zwischenstaatlichen Einrichtung gehört nach der Rechtsprechung des BVerfG, dass sie sich dadurch charakterisieren lasse, dass sie durch völkerrechtliche Verträge zwischen Völkerrechtssubjekten geschaffen werde sowie nicht dem Recht eines einzelnen Staates unterstehe (BVerfGE 2, 347, 377 f.; 48, 1, 31; BVerfG, Beschluss der 4. Kammer des Zweiten Senats vom 4. April 2001 – 2 BvR 2368/99, Rn. 13).
- 68 In diesem Zusammenhang kritisch zu sehen ist auch die Atomwaffenstationierungsentscheidung des BVerfG. Die Qualifikation des amerikanischen Präsidenten „als besonderes Organ des Bündnisses“ innerhalb der NATO (BVerfGE 68, 1, 92), und die daraus folgende Zurechnung seines Handelns zur NATO und nicht den USA, übersieht, dass die völkerrechtlichen Voraussetzungen für eine Organleihe ersichtlich nicht erfüllt waren (ausf. *Ranser*, Die Übertragung von Hoheitsgewalt auf ausländische Staaten, 1991, S. 189 ff.).
- 69 Die Übertragung erfolgt nach Art. 24 Abs. 1 GG durch einfaches Gesetz, das heißt durch ein Bundesgesetz im formellen Sinn. Die **Voraussetzungen einer Übertragung** sind demnach bewusst geringgehalten, da qualifizierte Mehrheiten nicht gefordert werden. Die Voraussetzungen von Art. 79 Abs. 1 und 2 GG, also eine verfassungsändernde Mehrheit und die ausdrückliche Änderung oder Ergänzung