

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 770

Die Übertragung von Hoheitsrechten

Zur Auslegung der Art. 23 Abs. 1 Satz 2
und Art. 24 Abs. 1 GG

Von

Thomas Flint



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS FLINT

Die Übertragung von Hoheitsrechten

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 770

Die Übertragung von Hoheitsrechten

Zur Auslegung der Art. 23 Abs. 1 Satz 2
und Art. 24 Abs. 1 GG

Von

Thomas Flint



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Flint, Thomas:

Die Übertragung von Hoheitsrechten : zur Auslegung der Art. 23
Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 GG / von Thomas Flint. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1998

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 770)

Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09601-0

Alle Rechte vorbehalten

© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09601-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1997/98 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung sind bis zum April 1998 berücksichtigt.

Ich danke Herrn Prof. Dr. Bernhard Schlink für die vielfältige Förderung, die ich in den vergangenen Jahren von ihm erfahren habe. Herrn Prof. Dr. Ingolf Pernice gebührt Dank für die Erstattung des Zweitgutachtens. Ich danke auch der Studienstiftung des deutschen Volkes, deren finanzielle und ideelle Unterstützung erst die nötige Freiheit und Konzentration ermöglichte.

Berlin, Mai 1998

Thomas Flint

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
-------------------------	----

Erster Teil

Die Entwicklung der Auslegung und Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG

A. Die Entstehung der herrschenden Lehre	15
B. Die weitere Entwicklung	38
I. Die Entwicklung in der Staatsrechtslehre von 1957 bis 1967	38
II. Die Rechtsprechung des BVerfG und die sie begleitende Literatur	46
C. Die Maastricht-Debatte, der Übergang zu Art. 23 GG und die Kritik der herrschenden Meinung	70

Zweiter Teil

Die Konstruktion des Vorgangs der Übertragung von Hoheitsrechten

A. Methodologische Vorbemerkungen	85
B. Die Vorstellung von der Übertragung von Hoheitsrechten	89
I. Hoheitsrechte	89
1. Der Begriff „Hoheitsrechte“ – Grammatische, historische, genetische und systematische Implikationen	89
2. Der eigene Zugriff	100
3. Zusammenfassung	111
II. Übertragen	112
1. Der Begriff „übertragen“ – Grammatische und genetische Implikationen .	112
2. Die juristische Konstruktion von Übertragungsvorgängen	115
3. Zusammenfassung	122
III. Die Vorstellung von der Übertragung von Hoheitsrechten	122
1. Historischer, genetischer und systematischer Befund	122
2. Der eigene Zugriff	135
3. Zusammenfassung	141
C. Die Konstruktion des Vorgangs der Übertragung von Hoheitsrechten	142
I. Die Konstruktion	142
1. Der Bund	142
2. Die zwischenstaatlichen Einrichtungen – Die Europäische Union	144
3. Übertragung von Hoheitsrechten durch Gesetz	145

4. Die idealtypische Beschreibung des Vorgangs der Übertragung von Hoheitsrechten	151
a) Die völkerrechtliche Seite	151
b) Die staatsrechtliche Seite	152
II. Die Stimmigkeit der Konstruktion	156
1. Die Anwendung der Konstruktion auf die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Union	156
a) Grundzüge der europäischen Rechtsordnung und ihrer Hoheitsgewalt	156
b) Die Erklärungsleistung der Übertragungskonstruktion	162
2. Die Stimmigkeit der Konstruktion im übrigen	175

Dritter Teil

Die Anwendung der Übertragungskonstruktion

A. Die Schrankenproblematik	181
I. Beschränkung des deutschen Gesetzgebers bei der Gewaltbegründung	181
1. Das Vertragsgesetz (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG) als maßgeblicher Ansatzpunkt	181
2. Der Inhalt der Schranken	183
II. Schranken der europäischen Hoheitsgewalt bei der Gewaltausübung?	186
B. Die gerichtliche Kontrolle der europäischen Hoheitsgewalt	187
I. Der EuGH	187
II. Das BVerfG	191
1. Primäres Europarecht	191
2. Sekundäres Europarecht	193
C. Grenzprobleme: Vertragsänderung – Vertragsbeendigung – Austritt	197
I. Gemeinschaftliche Vertragsänderung	197
II. Gemeinschaftliche Vertragsbeendigung	198
III. Austritt (Einseitiger Rücktritt vom Vertrag)	199
IV. Rückabwicklung von Übertragungsvorgängen	201
Schlußbetrachtung	203
Literaturverzeichnis	205
Sachwortregister	249

Abkürzungsverzeichnis*

AfP	Archiv für Presserecht
AktG	Aktiengesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Der Betriebs-Berater
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CMLR	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
dies.	dieselbe / dieselben
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
Drucks.	Drucksache
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPL	European Public Law
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift

* Aufgeführt finden sich die Abkürzungen, die nicht im Literaturverzeichnis erläutert werden.

EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GYIL	German Yearbook of International Law
JA	Juristische Arbeitsblätter
JIR	Jahrbuch für internationales Recht
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
lit.	littera
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RdA	Recht der Arbeit
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RIW/AWD	Recht der internationalen Wirtschaft / Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters
Rn.	Randnummer (auch Plural)
Rs.	Rechtssache (auch Plural)
RuP	Recht und Politik
Slg.	Sammlung
StenProt.	Stenographisches Protokoll
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
verb.	verbundene
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung)
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Die Antwort kann nur die
Art und Weise geben, in
der Art. 24 ausgelegt wird.
H. P. Ipsen,
VVDSiRL 1960, S. 96 (Aussprache)

Einleitung

Die Staatsrechtswissenschaft der Gegenwart führt keine Auseinandersetzungen um den tatbestandlichen Gehalt der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 GG – die Übertragung von Hoheitsrechten durch Gesetz auf zwischenstaatliche Einrichtungen bzw. die Europäische Union. Als Konsens gilt, was das BVerfG 1974 im Solange I-Beschluß formulierte:

„Art. 24 GG ermächtigt nicht eigentlich zur Übertragung von Hoheitsrechten, sondern öffnet die nationale Rechtsordnung (in der angegebenen Begrenzung) derart, daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird.“¹

An dieser, „weit jenseits des Wortlauts befindlichen Dogmatik“ der Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 GG² wurde und wird nicht mehr gerüttelt; nur vereinzelt finden sich kritische oder auch nur anfragende Stimmen. Vielmehr schwenkten Staatsrechtslehre und Rechtsprechung des BVerfG auf die Behandlung der Schranken der so verstandenen Übertragungsermächtigung über.

In Entgegensetzung zu dieser Herangehensweise wird mit der vorliegenden Arbeit der Versuch unternommen, eine dem klassischen Auslegungskanon und insbesondere der Bindung an den Wortlaut verpflichtete Konstruktion der Übertragungsermächtigungen aus Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 GG zu entwickeln. Anlaß dazu besteht um so mehr, als der verfassungsändernde Gesetzgeber 1992 mit Art. 23 Abs. 1 Satz 2, teilweise auch mit Art. 24 Abs. 1 a und Art. 88 Satz 2 GG den Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 GG wiederholt und so die Vorstellungen von Hoheitsrechten und von deren Übertragung aufrecht

¹ BVerfGE 37, 271/280.

² So A. Randelzhofer, M/D, GG, Art. 24 I Rn. 42.

erhalten hat. Ein Abgehen von dem semantischen Gehalt dieser Vorschriften und der durch ihn transportierten Vorstellungen, wie es sich in den Formulierungen des BVerfG und von *A. Randelzhofer* andeutet, ist nur vertretbar, wenn sich der ernst genommene sprachliche Gehalt der Texte rechtskonstruktiv nicht durchhalten läßt, zumal die einschlägigen Rechtsanwendungsprobleme nicht sachgerecht zu lösen vermag. Zu untersuchen ist, ob sich unter Anwendung der klassischen Auslegungsmethoden eine Übertragungskonstruktion entwickeln läßt, die Entstehung, Struktur und Wirkung der europäischen Rechtsordnung und ihrer Hoheitsgewalt erklärt und die auch im übrigen mit der durch das Grundgesetz aufgerichteten deutschen Verfassungsordnung in Einklang steht.

Die Arbeit wird zunächst die Entwicklung der Auslegung und Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG vom Inkrafttreten des Grundgesetzes bis zur durch den Maastricht-Vertrag ausgelösten verfassungsrechtlichen Debatte sowie diese Debatte selbst in ihren Hauptlinien nachzeichnen (Erster Teil). In dieser Darstellung gilt es aufzuzeigen, wie die herrschende Dogmatik entstand, wie die Auslegung und Anwendung dieser Vorschrift sich von der Tatbestandsbestimmung auf die Folgenproblematik verlagerte (A., B.).³ Mit der kritischen Nachzeichnung der Maastricht-Debatte soll zudem gezeigt werden, warum der hier unternommene Versuch einer dogmatischen Konstruktion der Übertragung von Hoheitsrechten angesichts der bestehenden Dogmatik für erforderlich gehalten wird (C.).

Die Maastricht-Debatte bildet somit die Zäsur zwischen dem ersten und zweiten Teil der Arbeit – bis dahin der deskriptive erste Teil, danach der eigene Entwurf im zweiten Teil. Der eigene Entwurf stellt nicht mehr die einzelnen anderen Ansätze dar, die nach Maastricht vertreten worden sind, und er setzt sich auch nicht im einzelnen mit ihnen auseinander. Er ist letztlich im ganzen eine Auseinandersetzung mit den anderen Ansätzen, da diese, anders als jener, nicht vom Wortlaut ausgehen und über die durch den Normtext „Übertragung von Hoheitsrechten“ angesprochenen Strukturen schnell hinweggehen. Der eigene Entwurf will gerade zeigen, ob nicht auch unter Anknüpfung an den Wortlaut und der durch ihn transportierten Vorstellungen sich Ergebnisse begründen lassen, die der Eigenart der Rechtsbeziehungen zwischen dem Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und ihren Gemeinschaften gerecht werden.

³ Ausgeklammert bleibt in dieser Darstellung die Problematik des Vorrangs von europäischem vor deutschem Recht. Dies deshalb, weil der Vorrang sowohl direkt aus dem Gemeinschaftsrecht, aus den Regelungen des Gemeinschaftsrechts in Verbindung mit dem deutschen Recht als auch allein aus dem deutschen Recht abgeleitet worden ist. Mit anderen Worten hätte eine Aufnahme auch dieser Problematik in den darstellenden Teil die Grenzen des auszuwertenden Materials gesprengt.

Der deskriptive erste Teil will somit den Boden bereiten für den zweiten Teil der Arbeit, der eine Konstruktion des Vorgangs der Übertragung von Hoheitsrechten zu entwickeln bestimmt ist. Mit dieser Übertragungskonstruktion gilt es sich dann im dritten Teil den bekannten Rechtsanwendungsproblemen zu stellen. Es geht der vorliegenden Arbeit daher nicht in erster Linie um eine Beschreibung des Verhältnisses Deutschlands zur europäischen Hoheitsgewalt, sondern darum, ob und wie mit der durch Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 GG bereitgestellten Vorstellung von der Übertragung von Hoheitsrechten dieses Verhältnis beschrieben und bearbeitet werden kann.

Die Problematik dieser Herangehensweise wird nicht verkannt: Die Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Art. 24 Abs. 1 GG haben mehr als nur die verfassungsrechtliche, innerstaatliche Seite. Sie verbinden die deutsche mit der europäischen Rechtsordnung. Die daraus resultierende mehrschichtige Wirkungsweise der Normen ist in Rechnung zu stellen. Doch kann sie nicht zum Anlaß genommen werden, auf den verfassungsrechtsdogmatischen Aspekt vorschnell zu verzichten. Dies insbesondere deshalb nicht, weil auf absehbare Zeit jeder Integrationsfortschritt, der sich als eine Erweiterung der Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union darstellt, nur über eine Mitwirkung der Mitgliedstaaten zu erreichen ist. Damit aber bleibt für die deutsche Mitwirkung die Frage nach dem Tatbestand und den Rechtsfolgen einer Übertragung von Hoheitsrechten aufgeworfen.