Praktische Anwendungsfälle des Art. 24 Abs. 1 des Grundgesetzes

1. *Die Errichtung der Internationalen Ruhrbehörde*

Bereits während der Debatten des Parlamentarischen Rates hat C. *Schmid* im Haupt-Ausschuß dieser Versammlung bemerkt,

»an und für sich wäre Anlaß gegeben (bei der Lesung des späteren Art. 24 GG – L.G.), die Probleme mit zu erörtern, die durch das nunmehr bekanntgegebene Ruhrstatut gestellt worden sind«.[1]

Zwei Tage danach, bei der parlamentarischen Diskussion über das Ruhrstatut[2], hat *Schmid* die vorgesehene Kontrollkörperschaft zwar nicht geradewegs unter Art. 24 (Abs. 1) GG subsumiert,[3] wohl aber vorgetragen, was sich seine (S.P.D.-) Fraktion bzw. Partei im Hinblick auf eine »Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen« von dem Ende des Zweiten Weltkrieges und von den ersten Nachkriegsjahren erhofft hatte:
ein »Europa, das wir als eine politische, ökonomische und konstitutionelle Einheit sahen«.[4]

»Wir hatten...in den Jahren dieses Krieges vor allen Dingen gehofft, daß ›nachher‹ mit dem Fetisch der angeblich unteilbaren Souveränität des Staates aufgeräumt werden würde..., daß an die Stelle eines nationalegoistischen Wirtschaftens etwas treten würde, das...sich für uns in erster Linie konkret darstellte als...Europäisierung der europäischen Wirtschaft,...nichts anderes als die alte sozialdemokratische Forderung,...daß aus allen schwerindustriellen Zentren aller Länder etwas wie ein großer internationaler Pool zusam-

1 Zweite Lesung, 29. Sitzung vom 5.1.1949 (HA – Steno, S. 346). *Renner* (K.P.D.) pflichtete *Schmid* hierin bei (ebd.; vgl. auch *dens.* in der 6. Sitzung des Hauptausschusses, 19.11.1948, HA – Steno S. 71). Hierzu auch *Paterson* (1974), pp. 19 et sequ.

2 31. Sitzung vom 7.1.1949 (HA – Steno S. 373 ff.). Gegenstand der Debatte war der am 29.12.1948 bekanntgegebene Entwurf einer solchen Institution (vgl. hierzu *Preusker*, FH 4, 1949, S. 97 ff.; *Vogelsang*, Das geteilte Deutschland, 2.A., 1966, S. 99 f.). Zu Aufgaben und Organisation der nachmaligen Internationalen Ruhrbehörde s. *Sahm*, EA 5, 1950, S. 2957 ff.

3 Nachdem zu jenem Zeitpunkt das Grundgesetz erst noch Entwurf war, lag dies auch nicht eben nahe. Hierzu auch *Süsterhenn* (oben, bei Fn. 276 in Teil 1).

4 HA – Steno S. 373.

mengestellt werden müsse und daß alle Länder, die ihre industriellen Zentren in diesen Pool einbringen, nach Maßgabe ihrer Bedürfnisse gleichen Zugang zu den so vereinten Hilfsquellen haben sollten«.[5]

»Aus einem so ausschließlich repressiv gedachten Ding« wie dem Ruhrstatut könne sich aber

»schwerlich der Keim eines neuen Europa entwickeln«.[6]

»So enttäuscht dieses Ruhrstatut die Hoffnungen der Sozialdemokratie, daß aus der Katastrophe des Hitlerkrieges die große Idee eines politisch, wirtschaftlich und konstitutionell geeinten Europa...des Friedens und der Freiheit geboren werden würde. Dieses Europa kann *nur* errichtet werden, wenn sämtliche Staaten, die sich dazu rechnen wollen, *auf wesentliche Bestandteile ihrer Souveränität verzichten und sie einer gesamteuropäischen Föderation übertragen*. Dieses Vorhaben wird aber nur dann voll gelingen können, wenn die Ausbeutung der Menschen beseitigt wird durch Überführung der Produktionsmittel, von denen ihr Schicksal abhängt, in das demokratisch kontrollierte Gemeineigentum aller Völker und wenn die Wirtschaft Europas einer allgemeinen Planung und Lenkung auf der Grundlage der Gegenseitigkeit unterworfen wird«.[7]

Diese Äußerungen machen zumindest deutlich, daß C. *Schmid* – also auch die S.P.D. insgesamt[8] (?) – sehr wohl eine bestimmte »Übertragung von Souveränitätsteilen« für notwendig und wünschenswert erachtete, gerade auch was den Aufbau der zu schaffenden (gesamt-) europäischen Föderation anbetrifft.[9]

Ähnlich, wenn auch zurückhaltender in der Form der Kritik am aufoktroyierten Ruhrstatut, trug W. *Strauß* für die C.D.U./ C.S.U. – Mitglieder des Parlamentarischen Rates vor:

»Wenn auch das deutsche Volk zu einer *Vorleistung* für eine europäische wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit entschlossen ist, so erwartet es aber zugleich, daß Maßnahmen der Gegenseitigkeit folgen«.[10]

Auffällig an dieser Stellungnahme ist insbesondere, daß der deutschen Vorleistung zwar möglichst andere europäische Staaten mit ähnlichen Kooperationsbestrebungen nachfolgen sollen, dies aber offenbar keine *conditio sine qua non* deutschen Souveränitätsverzichts darstellt – angesichts der damaligen politi-

5 Ebd., S. 373 f.
6 Ebd., S. 375.
7 Ebd., S. 376 (Hervorhebungen L.G.). Diese Sätze finden sich in einer von *Schmid* verlesenen Erklärung der S.P.D.-Fraktion.
8 S. vorige Fn.
9 A.a.O., S. 376: »Den Nöten, unter denen Europa heute leidet, kann wirksam nur dadurch abgeholfen werden, daß *sämtliche* Staaten Europas sich gegenseitig im Wege einer auf *Gleich*berechtigung beruhenden *internationalen Organisation* den Zugang zu ihren Hilfsquellen öffnen« (Hervorhebung L.G.).
10 Ebd., S. 379 (Hervorhebung L.G.).

schen und Rechtslage Deutschlands sicher eine realistische Haltung. *Seebohm* traf dagegen mehrfach die Feststellung,[11] im Abkommen über die internationale Kontrolle der Ruhr(industrie) würden

»deutsche Hoheitsrechte in einem klar begrenzten (territorial ! L.G.) Bezirk...einer internationalen Behörde übertragen«.[12]

Er wies ferner darauf hin, wie weit das Ruhrstatut noch von der einschlägigen Bekundung des Haager Kongresses vom Mai 1948 entfernt sei.[12]

2. *Der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Internationalen Ruhrbehörde*

In der 18. Sitzung des ersten Deutschen Bundestages am 24. und 25. 11. 1949 trug der seinerzeitige Bundeskanzler *Adenauer* eine

»Niederschrift der Abmachungen zwischen den Alliierten Hohen Kommissaren und dem deutschen Bundeskanzler. Auf dem Petersberg, am 22. November 1949«

vor, nach deren Punkt II.

»die Bundesregierung ihre Absicht (erklärte), der internationalen Ruhrbehörde, in der sie derzeit nur durch einen Beobachter vertreten ist, als Mitglied beizutreten«.[13]

Durch diesen Beitritt, so erläuterte *Adenauer* damals, werde Deutschland nicht Vertragspartner.[14] Es gebe auch

»durch Entsendung eines Mitgliedes in die Ruhrbehörde (keine) Souveränitätsrechte auf«,

denn sie seien ihm

»genommen durch die bedingungslose Kapitulation und durch das Londoner Abkommen«.[15] [16]

Dem hielt A. *Arndt* (S.P.D.) in der parlamentarischen Debatte entgegen,

»der Beitritt zum Ruhrstatut erfüll(e) in eindeutiger Weise den Tatbestand

11 Ebd., S. 381; weiter unten benutzt er den Ausdruck »Souveränitätsrechte« .
12 Vgl. oben Teil 1.3., bei Fn. 240 – 247.
13 1. BT, Sten.Ber. S. 473 (A) ff.
14 Ebd., S. 473 (D); ebenso *Dehler*, a.a.O., S. 483 (C).
15 Ebd., S. 474 (A).
16 Das Schlußkommuniqué der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz über Deutschland, worauf *Adenauer* hier Bezug nimmt, ist nunmehr als Dok.Nr. 1 abgedruckt bei: J.V. *Wagner* (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949, Akten und Protokolle, Bd. 1, Vorgeschichte, 1975, S. 1 ff. Dort finden sich auch – auf S. 30 ff. – die »Frankfurter Dokumente« vom 1. Juli 1948.

des Art. 24 (Abs. 1 L.G.) des Grundgesetzes...Dieser...gilt...sowohl für das Ruhrstatut als auch für den Europarat«.[17]

Bundesjustizminister *Dehler* wiederum meinte,

»auch (über die Relevanz des Art. 24 Abs. 1 GG sei) ernstlich kein Wort zu verlieren. Übertragen kann man nur etwas, was der andere noch nicht hat (!)...Wenn die deutsche Regierung den Weg des Art. 24 einschlagen wollte, müßte sie die Rechtsverbindlichkeit des Ruhrstatuts...überhaupt leugnen«.[18]

Auch *von Merkatz* (D.P.) war der Ansicht,

»die Art. 24 und 59 (bezögen) sich auf die Vertragsschließung zwischen souveränen Staaten«

allein, was hier gerade nicht der Fall sei.[19]

An die Bundestagsdebatte schloß sich eine Organstreitigkeit zwischen der S.P.D.-Fraktion der Gesetzgebungskörperschaft und der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht an.[20] Abweichend von dem von der Opposition im Bundestage gestellten Antrag, wonach

»der Herr Bundeskanzler das mit der Hohen Kommission geschlossene Abkommen ohne bundesgesetzliche Ermächtigung gemäß Art. 24 Abs. 1 GG unterzeichnet hat, obwohl damit eine Übertragung von Hoheitsrechten verbunden« sei,[21]

rügte deren Feststellungsantrag zum Bundesverfassungsgericht lediglich die Verletzung der dem Bundestag nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG zustehenden verfassungsmäßigen Rechte.[22] So sahen sich die Karlsruher Richter nicht zu der weiteren Prüfung veranlaßt, ob denn der Abschluß des »Petersberger Abkommens« (auch) Art. 24 Abs. 1 GG verletzt haben könne.[23]

17 A.a.O., S. 478 (B).

18 Ebd., S. 484 (B); anders jedoch H. *Kraus*, Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Bonner Grundgesetz, 1950, S. 23.

19 A.a.O., S. 504 (A).

20 Entschieden durch Urteil des 2. Senats vom 29. Juli 1952 (E 1, S. 351 ff.); vgl. hierzu etwa *Wengler*, Fs. Perassi, Bd. 2, 1957, S. 423 ff., aber auch *Ridder*, Fs. A. Arndt, 1969, S. 338 ff.

21 1. BT, Drs. 233, vom 24.11.1949.

22 E 1, S. 357.

23 Ebd., S. 358. – Ob das BVerfG diese Frage überhaupt prüfen durfte, erscheint zweifelhaft. Zwar gestattet der *Wortlaut* des § 67 S. 1 BVerfGG – Verstoß gegen *»eine«* Bestimmung des Grundgesetzes – eine Feststellung, die über die Verfassungswidrigkeit der gem. § 64 Abs. 2 BVerfGG bezeichneten Vorschrift hinausgeht. Andererseits bezeichnet das Gericht (E 2, S. 347/367) die ersten *beiden* Absätze von § 64 als für die Bestimmung des Streitgegenstands maßgeblich; das Verfahrensobjekt werde (nur?) durch die beanstandete Maßnahme etc. begrenzt. Wenn nun der Antragsteller im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG nur einen bestimmten rechtlichen Gesichtspunkt geklärt wissen will, dies ausdrücklich vorträgt, so ist nur dann das BVerfG zu Weiterungen befugt, wenn gerade dies Inhalt des § 67 S. 1 BVerfGG ist (anders *Lechner*, BVerfGG, 3.A., 1973, S. 299). Dann müßte allerdings die gesetzliche Formulierung dieser Vorschrift nicht nur Gründe sprachlichen Wohlklangs haben!

Im Schrifttum haben E. *Menzel*[24], *von Mangoldt*[25] und *Kraus*[26] die Internationale Ruhrbehörde als »zwischenstaatliche Einrichtung« im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG qualifiziert. Nur *Kraus* ging jedoch überdies auf die Frage ein, ob denn Art. 24 Abs. 1 nur solche »Einrichtungen« meine, die »innerstaatlich unmittelbar verbindliche Befehl(e)«[27] zu erteilen fähig seien.[28] Freilich setzte dieser Autor offenbar »Beschränkung« und »Übertragung« von »Hoheitsrechten« in eins – er erörterte beide im Rahmen von Art. 24 *Abs. 1* GG –, und seine Definition gilt *expressis verbis* nur für ersteres.[29]
Die Umstände des Beitritts haben allerdings keine eingehendere Auseinandersetzung mit der Bedeutung des Art. 24 Abs. 1 GG hervorgerufen.[30] Hierfür mag nicht zuletzt maßgeblich gewesen sein, daß das Ruhrstatut mit der Errichtung der »Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl« 1952 sein Ende fand.[31]

3. *Der Europa-Rat*

Bei den Beratungen des Entwurfs eines »Gesetzes über den Europa-Rat« hat kein Sprecher auf Art. 24 Abs. 1 GG als dessen etwaige Rechtsgrundlage abgestellt.[32] Hingegen stellte Bundeskanzler *Adenauer* in einer Erörterung der »Gründe für und wider den Beitritt zum Europarat« diese Vorschrift an den An-

24 Im Bonner Kommentar, 1.A., 1950 ff., Anm. II.2 zu Art. 24, S. 5.
25 Das Bonner Grundgesetz, 1.A., 1950/53, Anm. 3 zu Art. 24, S. 164, unter Hinweis auf eine Äußerung C. *Schmids* im Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates. Nicht ganz deutlich wird, ob *von Mangoldt* hier sich auf die oben in Teil 1, bei Fn. 286, angeführte Bemerkung bezieht. In der zweiten Auflage des Erläuterungswerkes (Bd. 1, 1957) erwähnt F. *Klein* die Ruhrbehörde nicht mehr (vgl. Anm. III.5.f) zu Art. 24, S. 664 f.).
26 A.a.O. (1950), S. 22: »Ein Hoheitsrecht ist abgegeben, wenn ... außerdeutsche Verwaltungsbehörden Verwaltungsakte direkt in den innerstaatlichen deutschen Bereich hinein erlassen können, wie dies z.B. durch das Ruhrstatut vorgesehen ist« !
27 Ebd., S. 22.
28 Ebd., S. 23.
29 Ebd., S. 22.
30 So lassen erste Gesamtdarstellungen des Grundgesetzes den aufgezeigten Zusammenhang fast immer außer Acht (vgl. etwa H.P. *Ipsen*, Über das Grundgesetz (1949), 2.A., 1964, S. 38; *Nawiasky*, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1950, S. 37 sowie S. 133).
31 Dazu *Boehmer/Walter*, ZaöRV 23, 1963, S. 175/183, Fn. 21.
32 Materialien: 1. BT, Drs. 984; Erste Beratung: 1. BT, Sten.Ber. S. 2459 (B) ff. (68. Sitzung, 13.5.1950); Zweite Beratung: ebd.; Dritte Beratung: Sten.Ber. S. 2505 (A) ff. (69. Sitzung, 15.5.1950). Das Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Europarat datiert vom 8.7.1950 (BGBl. 263). Gemäß Bekanntmachung vom 16.9.1953 (BGBl. II, 558) ist sie am 13.7.1950 als assoziiertes und am 2.5.1951 als Voll-Mitglied aufgenommen worden. Vgl. auch *Paterson* (1974), pp. 33 et sequ.

fang seiner Darlegungen.[33] A. *Arndt* hatte sich bereits früher in diesem Sinne geäußert; später hat er diese Auffassung nochmals bekräftigt.[34]
In der juristischen Literatur finden sich hierzu unterschiedliche Meinungen: Als eine »zwischenstaatliche Einrichtung« im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG sehen den Europa-Rat – und zwar offensichtlich die Organisation als solche – an E. *Menzel*,[35] *(von Mangoldt/) Klein*,[36] *Hamann (/Lenz)*,[37] *Maunz (/Dürig/Herzog)*,[38] *Schunck / de Clerck*[39] sowie *Delbez*,[40] *Kraus*[41] und *Thieme*.[42] Andere Autoren – *Lütkens*,[43] *Lange*,[44] *Seeler*[45] – unterstreichen hingegen, diese internationale Organisation lasse die Souveränität der Mitgliedsstaaten (d. h. doch wohl deren Hoheitsrechte) völlig unberührt. Auch *Carstens* hält offenbar Art. 24 Abs. 1 GG nicht für die verfassungsrechtliche Grundlage der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im Europa-Rat, stellt er doch fest,

> »keines seiner Organe k(ö)nn(e) unmittelbare Herrschaftsgewalt gegenüber den der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehenden Personen oder Behörden ausüben«.[46]

4. *Die (Europäische) Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 und die in deren Rahmen errichteten Organe*

»Im Rahmen des Europarats geschlossen«[47] wurde die Europäische Menschenrechtskonvention (mit Zusatzprotokoll vom 30. März 1952).[48] *Brill*[49] stellte zu

33 EA 5, 1950, S. 3127 (ff.).
34 Vgl. oben bei Fn. 17; ferner *ders.*, WB I, S. 247. Zum Verhältnis der S.P.D. zum Europa-Rat s.a. *Hrbek*, Die S.P.D. – Deutschland und Europa, 1972, S. 86 ff.
35 BK, Anm. II.2 zu Art. 24, S. 5.
36 Das Bonner Grundgesetz, 2.A., Bd. 1, 1957, Anm. III. 5. f) zu Art. 24, S. 664. In der ersten Auflage hatte *von Mangoldt* den Europa-Rat noch nicht unter den »zwischenstaatlichen Einrichtungen« geführt.
37 Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, 2.A., 1961, Anm. B.4. zu Art. 24, S. 228; vgl. auch die 3. Auflage (1970), S. 382.
38 Grundgesetz-Kommentar, Anm. 21 zu Art. 24, II. 5. a) dd), S. 18 (1964).
39 Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, 6.A., 1975, S. 210.
40 R.G.D.I.P. 54, 1950, p. 15.
41 WB II, S. 546.
42 VVdStRL 18, 1960, S. 57.
43 Außenpolitik 1, 1950, S. 172/175.
44 Foreign Affairs 28, 1950, p. 441/448.
45 Die europäische Einigung und das Problem der Gewaltenteilung, 1957, S. 152, S. 153.
46 Das Recht des Europarats, 1956, S. 46 (s. a.S. 42).
47 Vgl. *Carstens* (vorige Fn.), S. 28.
48 BGBl. 1952 II, 686, 953; in Kraft getreten am 3.9.1953 (Bekanntmachung vom 15.12.1953, BGBl. 1954 II, 14) – mehrfach geändert.
49 Zu diesem vgl. Teil 1, Fn. 94.

den Organen der hierdurch entstandenen »Staatengemeinschaft«[50] im Schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten fest:

»Für die Errichtung der Kommission und des Gerichtshofes werden Hoheitsrechte, nämlich Teile der Justizhoheit der Bundesrepublik, auf internationale Einrichtungen übertragen. Das ist nach Art. 24 GG zulässig..Die Bundesrepublik (darf) die Konvention (daher) ohne Änderung der Verfassung...ratifizieren«.[51]

Anläßlich der zweiten und dritten Beratung des Gesetzesentwurfs im Bundestage[52] erläuterte *Brill* ferner, die Errichtung der Beschwerdekommission und des Gerichtshofs für Menschenrechte seien

»ein weiterer und hoffentlich sehr wirksamer Schritt zum Abbau der nationalen Souveränität und zur Behauptung der Souveränität des Individuums gegen die Omnipotenz der Nationalstaaten«.[53]

5. *Die Bestrebungen um einen europäischen »Bundespakt«*

In der 79. Sitzung des ersten Deutschen Bundestages, am 26. Juli 1950, brachten die Fraktionen der C.D.U./ C.S.U., S.P.D., F.D.P., B.P., D.P. und des Zentrums eines Entschließung zum »Europäischen Bundespakt«[54] ein, die fast einstimmig – allein die vier Mitglieder der K.P.D.-Fraktion lehnten den Antrag ab – angenommen wurde.[55] Man hielt einen solchen Bundespakt für grundgesetzkonform, ja, er sei bereits in der Präambel und in Art. 24 vorgesehen.[56] Anderthalb Jahre später – dazwischen lagen die kriegerischen Auseinandersetzungen in Korea – bekräftigte eine weitere Resolution noch einmal das Bekenntnis (der Mehrheit) der Mitglieder des Deutschen Bundestags

»zur Vereinigung Europas in einem Bund, der alle freien europäischen Völker mit gleichen Rechten und Pflichten zusammenschließt«.[57]

50 *Carstens* (1956), S. 196.
51 1. BT, Drs. 3338, S. 4 (= 1. BT, Sten.Ber. S. 9537 (C)). Anders aber *Partsch*, ZaöRV 17, 1956/57, S. 100, Fn. 27.
52 1. BT, 217. Sitzung, 10.6.1952, Sten.Ber. S. 9510 (A) ff.
53 Ebd., S. 9511 (A).
54 Vgl. bereits Teil 1, Fn. 252.
55 1. BT, Sten.Ber. S. 2836 (A) f.
56 Ebd., S. 2836 (C) = 1. BT, Drs. 1193. Die Begründung für das Nein der kommunistischen Abgeordneten stützt sich im übrigen nicht auf juristische Erwägungen.
57 Entschließung der Fraktionen der C.D.U./C.S.U., F.D.P., D.P. (1. BT, Drs. 3074 = Sten.Ber. S. 8239 (C) – 191. Sitzung, 8.2.1952 –). Vgl. auch *Tillmans* (C.D.U.), 1. BT, 183. Sitzung, 10.1.1952, S. 7768 (A).

Der von der Bundesregierung im Bundestage eingebrachte »Entwurf eines Gesetzes betreffend den Vertrag über die Gründung der E.G.K.S. vom 18. April 1951«[58] [59] ist der erste Gesetzesvorschlag, zu und in dessen »Begründung« Art. 24 Abs. 1 GG aufgeführt ist. Die Zustimmung des Parlaments zum E.G.K.S.-Vertrag, wie sie Art. I des Entwurfs zum Ausdruck bringe, sei

> »nach der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 24 Abs. 1 GG in der vorgesehenen Form des einfachen Gesetzes auch insoweit ausreichend, als durch den Vertrag Hoheitsrechte auf die übernationale Gemeinschaft übertragen werden«.[60]

Ferner führten die Länder

> »nach Art. 83 GG...die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit nur insoweit aus, als das Grundgesetz nichts anderes zuläßt. Eine solche Ausnahme ist bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nach Art. 24 Abs. 1 GG gegeben«.[61]

Bei der ersten Beratung des Gesetzentwurfs im Bundestag[62] meinte C. *Schmid*, in Art. 24 stehe

> »nichts davon..., daß Hoheitsrechte durch einfaches Gesetz auf *über*staatliche Einrichtungen übertragen werden könn(t)en«.[63]

Dieser Auffassung ist aber *von Merkatz* unter Bezugnahme auf die Ausführungen E. *Kaufmanns* vor dem Bundesrat (am 15. Juni 1951)[64] entgegengetreten.[65] Gerade weil man eben nur auf einem Teilgebiet zu einer europäischen Gemeinschaft gekommen sei – so der D.P.-Abgeordnete –, sei es unmöglich, auf diesem Teilgebiet die Gesetzgebungsgewalt der nationalen Parlamente »in die Gemeinschaft hineinzuverlegen«.[66]

58 1. BT, Drs. 2401.

59 Zu den Themen der parlamentarischen Auseinandersetzungen in den verschiedenen nachmaligen E.G.K.S.-Mitgliedsstaaten vor der Ratifizierung dieser Vertrages s. *Diebold* Jr., The Schuman Plan, 1959, pp. 78 et sequ., *Haas*, The Uniting of Europe, 1958, pp. 113 et sequ. Zur ablehnenden Haltung der S.P.D. vgl. *Hrbek* (1972), S. 102 ff., und *Paterson* (1974), pp. 49 et sequ. Gelegentlich haben sich auch Mitglieder des Deutschen Bundestags zu den Debatten in den Nachbarländern geäußert (s. etwa *Euler* (F.D.P.), 1. BT, 183. Sitzung, 10.1.1952, Sten.Ber. S. 7731 (A)).

60 A.a.O. (Fn. 58), S. 3.

61 Ebd.

62 161. Sitzung, 12.7.1951, Sten.Ber. S. 6499 (C) ff. Das Vertragsgesetz datierte schließlich vom 29.4.1952 (BGBl. II, 445). Der Vertrag ist am 23.7. desselben Jahres in Kraft getreten (Bekanntmachung vom 14.10.1952, BGBl. II, 978).

63 Ebd., S. 6516 (A). Vor Tische las man's freilich anders (vgl. oben, Teil 1, Fn. 276 (1948)).

64 Vom 15.6.1951; abgedruckt in EA 6, 1951, S. 4323 ff.

65 A.a.O., S. 6540 (B), (C).

66 Ebd., S. 6541 (C). Offen bleibt dabei allerdings, ob hier Unmöglichkeit als Verfassungsrechtswidrigkeit (Verstoß gegen Art. 24 Abs. 1 GG) zu lesen ist.

Weitere Gesichtspunkte trug während der zweiten und dritten Beratung des Gesetzesvorhabens *Veit* (S.P.D.) bei:[67] Eine »Übertragung von Hoheitsrechten« nach Art. 24 GG sei

»nach dem unabänderlichen Grundsatz der demokratischen Gestaltung der Bundesrepublik doch nur an eine zwischenstaatliche demokratische Einrichtung zulässig«.[68]

Die Organe der Montanunion aber entbehrten demokratischer Wahl und Kontrolle.[69]

Wiederum widersprach *von Merkatz*; weder könne

»die Hohe Behörde mit einer Regierung und einem Ministerium gleichgesetzt werden...noch (habe) die kontrollierende Versammlung den Charakter eines ausgewachsenen Parlaments«.[70]

Es handele sich bei der E.G.K.S. vielmehr nur um »eine besondere Form übernationaler Administration«.[71] Auch betreffe Art. 24 Abs. 1 GG nicht etwa allein Bundes-»Hoheitsrechte«,[72] sondern – bei dieser Aussage verwies *von Merkatz* erneut auf die Darlegungen E. *Kaufmanns*[73] – unbestreitbar auch Rechte der Bundesländer.[74]

Kontroverse Meinungen traten auch hervor, als erörtert wurde, ob nicht aus der Präambel des Grundgesetzes – nämlich aus den Satzteilen

»um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben«

und

»von dem Willen beseelt, ...als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen« –

zwingend eine restriktive Auslegung des Art. 24 GG zu folgern sei.[75]

Tillmans (C.D.U.) hielt dieser Ansicht entgegen, Art. 24 erkläre ausdrücklich, daß die Bundesrepublik sich an internationalen Zusammenschlüssen beteiligen

67 1. BT, 182. – 184. Sitzung, 9. – 11.1.1952, S. 7582 (A) ff., S. 7652 (A) ff., S. 7792 (A) ff.

68 A.a.O., S. 7728 (D), S. 7729 (A).

69 Vgl. ebd., S. 7728 (C), S. 7729 (A).

70 Ebd., S. 7736 (A).

71 Ebd.

72 So aber *Veit*, S. 7729 (A), (B). Dies folge zunächst einmal aus dem Rechtssatz, niemand könne mehr Rechte übertragen, als er selbst innehabe, sodann aber aus dem Wortlaut des Art. 24 *Abs. 2*, wo ja nur ein Unterfall des ersten Absatzes geregelt sei, schließlich aus der Verfassungsgarantie eines föderativen Aufbaus der Bundesrepublik.

73 Vgl. oben, Fn. 64.

74 A.a.O., S. 7736 (D) – S. 7737 (B). Im übrigen versteht *von Merkatz* unter »Hoheitsrechten« offenbar »Teilgebiete von Hoheiten« (S. 7737 (A)), eine reichlich vage Definition.

75 *Wehner* (S.P.D.) zumindest hegte Zweifel an der gegenteiligen Meinung (183. Sitzung, Sten.Ber. S. 7762 (D) – 7763 (B)). Vgl. hierzu auch *Hrbek* (1972), S. 110 ff., S. 113 ff., sowie C. *Schmid*, Außenpolitik 3, 1952, S. 11/12 f.

solle, auch solange sie nicht ganz Deutschland umfasse, und gebe dafür einen sehr weitgehenden Rahmen.[76]

Von Brentano, vormaliges Mitglied des Parlamentarischen Rates, teilte die Ansicht seines Fraktionskollegen:[77] Art. 24 GG sei in eine Verfassungsurkunde aufgenommen worden, »deren provisorischen Charakter (man) gekannt...habe«.[78] Aber er

> »nehme für (s)ich in Anspruch – und wohl auch für die anderen, die am Grundgesetz mitgearbeitet und sich über ihre Entscheidungen gewisse Vorstellungen gemacht haben«,

daß man sich schon seinerzeit (1948) gesagt habe,

> »eine Integration Deutschlands in Europa auf dem Wege des Art. 24 stehe der Wiedervereinigung Deutschlands nicht im Wege. Sonst hätte (man) ja diesen Artikel nicht beschlossen«.[79]

Aber auch die K.P.D. benutzte juristische Argumente in ihrem Kampf gegen die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland,[80] die sich freilich von keiner anderen Parlamentsfraktion zu eigen gemacht wurden. So begründete ihr Vorsitzender *Reimann* einen gegen das »Inkraftsetzen« des E.G.K.S.-Vertrages gerichteten Antrag u. a. damit, er lege

> »die Aufrechterhaltung der Spaltung Deutschlands für die Dauer von fünfzig Jahren gesetzlich fest...und (laufe) somit...der Präambel, dem Art. 24 und dem Art. 146 des Grundgesetzes zuwider«.[81]

Art. 24 GG schreibe zudem vor, die Übertragung deutscher Hoheitsrechte müsse

> »der Wahrung des Friedens und dem Interesse einer ›friedlichen und dauerhaften Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt‹ dienen«.[82]

76 A.a.O., S. 7767 (D), S. 7768 (A).

77 184. Sitzung, Sten.Ber. S. 7805 (D), S. 7806 (A).

78 Ebd., S. 7806 (D).

79 Ebd., S. 7805 (D), S. 7806 (A). *Hrbek* (1972), S. 73 ff., bescheinigt der S.P.D., sie habe um die (vorläufig?) auf Westdeutschland beschränkte aktuelle Gültigkeit des Grundgesetzes gewußt und dies akzeptiert (S. 75). Sie habe sich trotzdem nicht nur niemals für eine Klausel eingesetzt, die die einzig absehbare *West*-Integration verboten hätte, sondern habe sogar einen diesbezüglichen Vorstoß der K.P.D. abgelehnt (ebd.; s. hierzu HA ÷ Steno S. 70).

80 Vgl. bereits die Erklärung *Fischs* anläßlich der Entschließung zum Europäischen Bundespakt (oben, Fn. 54 f.), 1. BT, 79. Sitzung, 26.7.1950, S. 2836 (D) – S. 2837 (A), sowie die vorige Fn.

81 182. Sitzung, Sten.Ber. S. 7582 (B).

82 Ebd., S. 7582 (C); ebenso *Fisch* (K.P.D.) in der 183. Sitzung, Sten.Ber. S. 7750 (D): »Die ... Möglichkeit (, von Art. 24 Abs. 1 Gebrauch zu machen, L.G.) ist ausdrücklich an die Voraussetzung des Abs. 2 ... gebunden« . Nur wenn »eine solche Übertragung allein der Wahrung des Friedens« diene, könne »die vorweggenommene Zustimmung des Parlamentarischen Rates zu einer Verfassungsänderung angenommen werden« (ebd., S. 7751 (B)). Wie *Fisch* allerdings zu dieser nicht eben evidenten Interpretation des Art. 24 Abs. 1 GG gelangt, bleibt trotz eines Hinweises auf *Menzels* Erläuterung im Bonner Kommentar (?) dunkel.

7. *Die (Entwurf gebliebene) »Europäische Verteidigungsgemeinschaft«*

Schon vor der Unterzeichnung des E.V.G.-Vertrages am 27. Mai 1952 in Paris beantragten 145 (S.P.D.- bzw. F.U.-) Mitglieder des Bundestages am 31. Januar desselben Jahres beim Bundesverfassungsgericht,

> »festzustellen, daß Bundesrecht, welches die Beteiligung Deutscher an einer bewaffneten Streitmacht regelt oder Deutsche zu einem Wehrdienst verpflichtet, ohne vorangegangene Ergänzung und Abänderung des Grundgesetzes weder förmlich oder sachlich mit dem Grundgesetz vereinbar ist«.[83]

Am 7. und 8. Februar 1952 befaßte sich aus diesem Anlaß das Plenum des Parlaments im Anschluß an eine Erklärung der Bundesregierung mit der Problematik einer »Europäischen Verteidigungsgemeinschaft«, wie sie zuerst Frankreichs Ministerpräsident *Pleven* im Oktober 1950 vorgeschlagen hatte.[84] [85] Dabei brachte C. *Schmid* seitens der S.P.D. in Erinnerung, »was durch den Art. 24 des Grundgesetzes geschaffen werden sollte«, wobei er offensichtlich die Auffassung der Mitglieder-Mehrheit des Parlamentarischen Rates wiederzugeben beabsichtigte:

> »die Möglichkeit (nämlich), durch einfaches Gesetz Hoheitsrechte, die der Bund schon hat, *abzutreten* ([86]), aber nicht..., auf dem Weg über internationale Verträge Rechte einzuführen, die der Bund nicht hat«.[87]

In der ersten Beratung des »Gesetzes betreffend den Vertrag vom 27. 5. 1952 über die Gründung der E.V.G.«[88] hat allein der (F.D.P.-) Abgeordnete *Mende* Art. 24 GG erwähnt; E.G.K.S.-wie E.V.G.-Vertrag zögen nur die Konsequenz aus dieser Bestimmung. Letzterer sei nichts Anderes als die »Realisierung des Abs. 2 des Art. 24«.[89] Weitaus intensiver gestaltete sich dann aber die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung im Verlauf der zweiten und dritten Beratung des Gesetzentwurfs.[90] Zunächst griff *von Merkatz* einen Gedanken *Forst-*

83 Zit. nach BVerfGE 1, S. 396/398; ebd., S. 399, der Abänderungsantrag vom 7. Juli 1952.

84 1. BT, 190., 191. Sitzung, Sten.Ber. S. 8095 (C) ff., S. 8149 (D) ff. – Zum Ganzen auch *Paterson* (1974), pp. 71 et sequ.

85 Übersetzungen seiner Regierungserklärung vom 24.10.1950 in: Europa-Dokumente (1953), S. 341 ff.

86 Eine Parallele zu DöV 1949, S. 207.

87 A.a.O., S. 8185 (D). *Schmid* konstatierte damals bündig: »Was ein Staat hat, bestimmt seine Verfassung« (ebd., S. 8185 (C)).

88 221. Sitzung, 9.7.1952, S. 9789 (A) ff.

89 Ebd., S. 9884 (B). *Mende* scheint jedoch nicht eben sehr vertraut mit der Materie gewesen zu sein, spricht er doch davon, daß nur das Grundgesetz (!) – »als erste Verfassung der ganzen Welt«(!) – »einen freiwilligen Verzicht auf Souveränitätsrechte erklärt« habe (s.a. ebd., S. 9884 (C)). Ein ähnlicher *Lapsus* ist freilich auch *Kopf* (C.D.U.) unterlaufen (242. Sitzung, 5.12.1952, Sten.Ber. S. 11384 (D)).

90 1. BT, 240. – 242., 255. Sitzung, 3. – 5.12.1952, 19.3.1953, Sten.Ber. S. 11101 (A) ff., S. 11303 (B) ff., S. 11380 (B) ff., S. 12296 (A) ff. Das Vertragsgesetz vom 28.3.1954 findet sich in BGBl. II, 342.

hoffs auf, der in seinem Gutachten vom 28. Oktober 1952 von der »Einführung (eines) zweiten Verfassungsgesetzgebers in das Grundgesetz« sprach, dies aber als »Abnormität« bezeichnete, »weil keine Verfassung« – und schon gar nicht das Grundgesetz – »die rechtliche Handhabe zu ihrer Auflösung geben wird«.[91] Das Grundgesetz habe sich, so meinte *von Merkatz* im Unterschied zu *Forsthoff*, »mit Art. 24 ausdrücklich auf diese Fortbildung seiner Verfassungswirklichkeit eingestellt«.[92] Für eine bloße Beschränkung der Kompetenzen eines politischen Organs reiche doch allemal die Ermächtigung des Art. 59 GG aus.[93] *Bertram* (F.U.) wies hingegen darauf hin,

> »der Grundrechtskatalog,...insbesondere aber die Substanzgarantie des Art. 19 GG, (könne) nicht einfach auf dem Weg über Art. 24 GG außer Kraft gesetzt werden«.[94]

Arndt wandte sich gegen die Auffassung, daß die E.V.G. eine

> »Einrichtung (sei), auf die wir nach unserem Grundgesetz Hoheitsrechte übertragen dürf(t)en, weil sie in ihrem Aufbau weder demokratisch noch parlamentarisch kontrolliert«

sei.[95]

Mit diesen fundamentalen Bestimmungen unseres Verfassungsrechts – d. h. den Art. 20 und 28 – sei es unvereinbar, supranationale, autoritäre Instanzen zu schaffen, auch wenn man sie fälschlich europäische nenne.[96]

Kiesinger (C.D.U.) erklärte,

> »drei neue Verfassungen..., geschaffen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, geboren aus dem Leiden dieses Weltkrieges – ...die französische, die italienische und das deutsche Grundgesetz –, (hätten) von vornherein ins Auge gefaßt den Abbau der staatlichen Souveränität...zugunsten eines Systems der kollektiven Sicherheit«.[97]

Kopf (C.D.U.) verstand den Sinn des Art. 24 Abs. 1 dahin, daß

> »nationale Hoheitsrechte zu bestehen aufhören und supranationale Hoheitsrechte einer zwischenstaatlichen Einrichtung zu funktionieren beginnen« würden.[98]

91 WB II, S. 332 f.
92 A.a.O., S. 11146 (B). Entschiedener Widerspruch kam alsbald von *Arndt* (ebd., S. 11368 (B)).
93 Ebd., S. 11149 (A).
94 241. Sitzung, Sten.Ber. S. 11346 (B).
95 Ebd., S. 11366 (B).
96 Ebd., S. 11366 (B), (C).
97 Ebd., S. 11375 (A), (B). Der *Wortlaut* der französischen und italienischen Verfassungsbestimmungen vermag diese Aussage allerdings kaum zu bekräftigen. Auch die Stellungnahme der Lehre zum Erfordernis der Gegenseitigkeit (vgl. *Schilling* (1964), S. 83 f.; *Schlenzka* (1967), S. 109; *Panico*, Riv.Dir.Eur. 9, 1969, p. 128 ss.; je m.w.N.) gehen nicht auf den Begriff der »kollektiven Sicherheit« ein. So bleibt als *tertium comparationis* nur die Vokabel »Beschränkung« übrig (vgl. hierzu auch *Arndt*, a.a.O., S. 11204 (B), S. 11309 (A)).
98 242. Sitzung, Sten.Ber. S. 11385 (A).

Die Berichterstatter des bei den parlamentarischen Gesetzesberatungen federführenden Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht, *Wahl* und *Arndt*, präzisierten noch einmal die verfassungsrechtlichen Streitpunkte.[99] *Wahl* legte die Auffassung der Ausschuß-Mehrheit dar und erklärte, zum einen könne man aus Art. 24 Abs. 1 GG nicht den Schluß ziehen, daß die übertragbaren Hoheitsrechte

> »erst für gewisse innerdeutsche Staatsorgane konstituiert sein müßten, bevor sie auf die zwischenstaatlichen Einrichtungen übertragen werden könn(t)en. Der derivative Rechtserwerb im Sinne der allgemeinen Rechtslehre liegt...auch dann vor, wenn A aufgrund seiner umfassenden Rechtsposition für B ein neues Recht begründet, das seinem Kerne nach eine Abspaltung ursprünglicher Befugnisse des A enthält«.[100]

Andererseits sei es »sehr schwer, in einem (über- bzw.) internationalen Zweckverband gleiche demokratische Garantien wie im nationalen Bereich zu schaffen«.[101]

Auch die E.V.G. sei trotz der eingeschränkten innerorganisatorischen Parlamentskontrolle eine »zwischenstaatliche Einrichtung«, wie sie Art. 24 Abs. 1 GG voraussetze.[102] Das Erfordernis eines mit qualifizierter Mehrheit zu beschließenden Gesetzes sei endlich allenfalls *de lege ferenda* erwägenswert, nicht aber geltendes Recht.[103]

A. *Arndt* als Minderheitsrapporteur hielt dem entgegen, Art. 24 Abs. 1 GG lasse zwar

> »unter bestimmten Voraussetzungen und lediglich nach einer bestimmten Richtung hin...einen Organwechsel zu, befrei(e) aber im übrigen nicht von den Vorschriften der verfassungsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes«.[104]

Er ergänze vielmehr lediglich dessen Kompetenzbestimmungen.[105] »Zwischenstaatliche Einrichtung« sei gerade nicht einem (Ober-) Staat gleichzusetzen; daher berechtige Art. 24 Abs. 1

> »in keinem Fall zur Ausübung einer verfassunggebenden Gewalt auf supranationaler Basis, zumal Art. 146 GG den vom Grundgesetz konstituierten

99 *Wahl* (C.D.U.), a.a.O., S. 11196 (A) ff. (= WB III, S. 595 ff.); *Arndt*, ebd., S. 11201 (D) ff. (= WB III, S. 604 ff.).

100 Ebd., S. 11197 (D); vgl. auch *dens.* in der 241. Sitzung, S. 11305 (B), (C).

101 Ebd., S. 11198 (A). Wohlgemerkt: nicht etwa unmöglich!

102 Ebd., S. 11198 (B). Auch der U.N.O. könne die Bundesrepublik Deutschland im übrigen durch ein einfaches Gesetz beitreten (s. S. 11214 (C), S. 11306 (C)).

103 Ebd., S. 11198 (D), S. 11199 (A).

104 A.a.O., S. 11203 (B).

105 Ebd. – Vgl. auch weiterhin (S. 11203 (C)): »Art. 24 Abs. 1 GG (enthält) weder seinem Wortlaut noch seiner Entstehungsgeschichte noch seiner Stellung im System nach irgendeine Kompetenz, die dazu ermächtigt, öffentliche Gewalt neu zu schaffen« .

Verfassungsorganen nicht einmal für den Gesamtbereich der Bundesrepublik die verfassunggebende Gewalt anvertraut«.[106]

Eine »zwischenstaatliche Einrichtung« im Sinne des Art. 24 Abs. 1 sei nur die, in der die Bundesrepublik Deutschland (!) »Mitglied mit gleichem Rang« werde und die überdies gewaltenteilig organisiert sei (Art. 79 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 GG).[107]

Die im Bundestag vorgetragenen Rechtsausführungen hatten ihr Fundament durchweg in den Gutachten, die in den verschiedenen vor dem Bundesverfassungsgericht angestrengten Verfahren im »Kampf um den Wehrbeitrag« erstatten worden sind.[108] *Bertrams* Auffassung etwa hatten zuvor schon *Arndt / Reismann*,[109] *Kaufmann*,[110] *Scheuner*[111] und – am ausführlichsten – *Maunz*[112] vertreten. Wie *Arndt* sprachen die Bundestagsfraktion der S.P.D.[113] und *Kraus*[114] der E.V.G. den Charakter einer »zwischenstaatlichen Einrichtung« gemäß Art. 24 Abs. 1 GG ab. Der Ansicht von *Kopf* hatten bereits früher die Bundesregierung,[115] *Kaufmann*[116] sowie *Scheuner*[117] Ausdruck gegeben. Dagegen hatte sich freilich die S.P.D.-Bundestagsfraktion ausgesprochen:

»...es mag sein, daß ›Hoheitsrechte‹ oder Kompetenzen, die einer zwischenstaatlichen Einrichtung zu eigenem Recht übertragen oder anvertraut werden, sich dadurch wandeln, also von ihrem innerstaatlichen Ursprung ab-

106 Ebd., S. 11203 (D).

107 Ebd., S. 11204 (A), (B). Weder N.A.T.O. noch E.V.G. erfüllten diese Voraussetzungen (ebd.). *Arndt* meint sogar, »da alle beteiligten Staaten in ihrem Staatsrecht die ... Prinzipien (der parlamentarischen Kontrolle und der Gewaltenteilung) anerkannt und durchgeführt (hätten), hätte es keine Schwierigkeiten zu bilden brauchen, auch die E.V.G. als zwischenstaatliche Einrichtung (!) nach denselben Prinzipien zu gestalten« (ebd.).

108 »Der Kampf um den Wehrbeitrag« erschien als Bd. 2 der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. in Mainz. Halbband 1, 1952 publiziert, dokumentiert die Feststellungsklage der 145 Bundestagsmitglieder bis zum (klagabweisenden) Urteil des BVerfG (E 1, S. 396 ff.). Der zweite Halbband (1953) enthält den gleichfalls ablehnenden Beschluß des Gerichts betr. das Begehren einer einstweiligen Anordnung seitens derselben Abgeordneten (E 1, S. 281 ff.), hernach Materialien zum Verlauf des vom Bundespräsidenten (*Heuss*) initiierten und schließlich wieder durch Rücknahmeerklärung beendeten Gutachten-Verfahrens. Der dritte Halbband endlich, aus dem Jahre 1958, behandelt u. a. die Feststellungsklage der Bundestagsfraktionen von C.D.U./C.S.U., F.D.P. und D.P. vom 6.12.1952 mitsamt dem BVerfG-Urteil vom 7.3.1953 (E 2, S. 144 ff.) sowie die zweite Klage der S.P.D.-Bundestagsfraktion.

109 WB I, S. 8.

110 WB II, S. 60 ff.

111 WB II, S. 143.

112 WB II, S. 599 f.

113 WB II, S. 279 und S. 304.

114 WB II, S. 542 und S. 550. Anderer Ansicht aber *Menzel*, WB I, S. 292; Bundesregierung, WB II, S. 32 und WB III, S. 268; *Kaufmann*, WB II, S. 53; *von Mangoldt*, ebd., S. 92; F. *Klein*, ebd. S. 461, Fn. 1.

115 WB II, S. 8 und WB III, S. 268.

116 WB II, S. 54 f.

117 WB II, S. 139.

gelöst und zu supranationalen Befugnissen werden. Aber diese insoweit konstitutive Wirkung des Akts, des Übertragens, läßt keinerlei Rückschluß darauf zu, welche Kompetenz der Akteur, der Übertragende, gehabt haben muß, um diese Wirkung zu erzeugen«.[118]

Neue verfassungsrechtliche Gesichtspunkte ergaben sich letztlich auch nicht anläßlich der parlamentarischen Beratungen,[119] die die Einführung von Art. 79 Abs. 1 S. 2 und von Art. 142 a ins Grundgesetz zum Gegenstand hatten.[120] Allein *Hoogen* (C.D.U.) wies hierbei auf Art. 24 hin, der »Integrationsmaßnahmen auch ohne Rücksicht auf den sogenannten Verfassungskern« ermögliche.[121]

8. *Die »Europäische (Politische) Gemeinschaft«*

Auf einen Beschluß der Außenminister der E.G.K.S.-Mitgliedsstaaten hin[122] verabschiedete eine erweiterte Sonderversammlung der Montanunion – die sog. *ad-hoc*-Versammlung – am 10. März 1953 den Entwurf eines »Vertrag(es) über die Satzung einer Europäischen Gemeinschaft«.[123] Dieser Entwurf einer »europäischen Verfassung« war Gegenstand mehrerer Beratungen der Außenminister der vorgesehenen Teilnehmerländer.[124] In dem Maße, wie die Aussichten auf eine Billigung des E.V.G.-Vertrages durch die Assemblée Nationale Frank-

118 WB II, S. 246. Denn was auf jener Ebene Recht ist, kann intern gleichwohl rechtswidrig (zustandegekommen) sein. Vgl. auch *Arndt*, WB III, S. 440.

119 Erste Beratung des von den Fraktionen der C.D.U./C.S.U., G.B./B.H.E., D.P. (Drs. II/124), der F.D.P. (Drs. II/125, II/171) eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes: 2. BT, 9. Sitzung, 14.1.1954, Sten.Ber. S. 243 (D) ff.; 2. und 3. Beratung: 17. Sitzung, 26.2.1954, Sten.Ber. S. 552 (A) ff.

120 Geschehen durch das 4. Gesetz zur Ergänzung des GG vom 26.3.1954 (BGBl. I, 45). Art. 142 a GG wurde durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des GG vom 24.6.1968 (BGBl. I, 709) wieder aufgehoben. Das »Satyrspiel« mit dieser Vorschrift beleuchtet treffend E. *Menzel*, DöV 1971, S. 528/535 f.

121 Art. 79 Abs. 3 GG sei also nicht jeder Einwirkung seitens des Verfassungsgesetzgebers entzogen (2. BT, 17. Sitzung, 26.2.1954, Sten.Ber. S. 582 (B)).

122 Vom 10.9.1952 (s. EA 7, 1952, S. 5193). Zur Vorgeschichte s. ebd., S. 5071 f.

123 Ein Verfassungsausschuß der »*ad-hoc*-Versammlung« hatte am 20.9.1952 mit den eigentlichen Verfassungsarbeiten begonnen; zum Gang der Beratungen s. EA 7, 1952, S. 5294 f.; EA 8, 1953, S. 5419, S. 5455 f., S. 5483 f.; s. ferner die Entschließung des Ausschusses vom 20.12.1952 (EA 8, 1953, S. 5503 ff.). Zum Verfassungsentwurf von 10.3.1953 (Text in EA 8, 1953, S. 5669 ff.) s. etwa *Erb*, ebd., S. 5613 f.; *Genzer*, ebd., S. 5653 ff.; *von Puttkamer*, ZaöRV 15, 1953/54, S. 103 ff.; *Schwarz-Liebermann von Wahlendorf*, AVR 4, 1953/54, S. 307 ff. und S. 436 ff.

124 Am 12./13.5.1953 in Paris (s. EA 8, 1953, S. 5745) und am 7./8.8.1953 in Baden-Baden (ebd., S. 5956). Vom 22.9. bis 9.10.1953 trafen sich zu weiteren Verhandlungen deren Stellvertreter in Rom (ebd., S. 6071).

reichs schwanden,[125] versandeten aber auch die Verhandlungen über die Gründung einer »Europäischen Gemeinschaft übernationalen Charakters«.[126] [127] *Schwarz-Liebermann von Wahlendorf* bejahte seinerzeit

»ohne Zögern (, daß) das Organisationsstatut des Satzungsentwurfs (noch) unter Art. 24 GG (falle)«;

eine

»die staatliche Identität im Kern zerstörende Verschmelzung«

liege nicht vor.[128] Indessen meinte *Thieme*,[129] hier sei

»die Frage durchaus aktuell geworden, ob nicht bereits die Grenze dessen, was damit ([130]) verboten wird, erreicht worden ist«.

9. *Nordatlantik-Vertrag (N.A.T.O) und Westeuropäische Union*

Nur *Arndt* hat – als Berichterstatter der Minderheit des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht – im Verlauf der parlamentarischen Beratungen des Entwurfs eines »Gesetz(es) betreffend den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Brüsseler und zum Nordatlantikvertrag«[131] N.A.T.O. und W.E.U. als »Militär-Allianzen« bezeichnet, weshalb ein Beitritt zu diesen Organisationen

»nicht nach Art. 24 GG, sondern (nur) unter den Voraussetzungen und in den Formen des Art. 59 GG« möglich erscheine.[132]

125 Vgl. zur Agonie der E.V.G. *Volle*, EA 9, 1954, S. 7115 ff., *Bebr*, Stanford L.Rev. 7, 1955, pp. 169 et sequ.

126 So Art. 1 Abs. 1 des Satzungsentwurfs (Fn. 123).

127 Eine ursprünglich für den 30.3.1954 anberaumte Sitzung der Außenminister, auf der man einen Bericht des »Ausschusses für die E.P.G.« behandeln wollte, wurde durch eine Entscheidung der Stellvertreter vom 24. d.M. bis auf weiteres vertragt (s. EA 9, 1954, S. 6553) und niemals mehr abgehalten. Zur ablehnenden Haltung der S.P.D. diesem Vorhaben gegenüber vgl. isb. *Hrbek* (1972), S. 127 ff.

128 AVR 4, 1953/54, S. 448; vgl. ferner *Seeler* (1957), S. 166.

129 VVdStRL 18, 1960, S. 57.

130 Durch Art. 24 Abs. 1 ermöglicht sei unstreitig nur die Übertragung *einzelner* Hoheitsrechte, nicht dagegen die Übertragung der gesamten Staatsgewalt (wie zuvor). Diese Feststellung begegnet zwar in der Tat allerorts (vgl. nur *Ipsen* (1972), S. 54, m.w.N.), doch ist sie nur von mehr oder weniger theoretischem Wert (ebenso *Lambach*, Probleme einer Bindung ..., 1964, S. 6). Sie beantwortet ja noch nicht die Frage, *wann* von einer Übertragung *einzelner* Hoheitsrechte nicht mehr die Rede sein kann (s.a. E.R.*Huber*, Nationalstaat und Verfassungsstaat, 1965, S. 288).

131 Erste Beratung: 2. BT, 61. Sitzung, 15.12.1954, Sten.Ber. S. 3120 (B) ff. (Drs. II/1061); 2. Beratung: ebd., S. 3512 (B) ff. (69. Sitzung vom 24.2.1955); 3. Beratung, ebd., S. 3880 (D) ff. (72. Sitzung, 27.2.1955). Das Vertragsgesetz datiert vom 24.3.1955 (BGBl. II, 256; zur N.A.T.O. ebd., 289; zur W.E.U. ebd., 283).

132 Besonderer Bericht des Ausschusses vom 11.2.1955, a.a.O., Sten.Ber. S. 3645 (A)/(C).

Im Schrifttum halten *Thieme*,[133] *Huber*,[134] *Weiß*[135] sowie *Schunck / de Clerck*[136] die N.A.T.O. für eine »zwischenstaatliche Einrichtung« im Sinne von Art. 24 Abs. 1 GG. *Schlochauer*[137] und *Rojahn*[138] ordnen sie – wie auch die W.E.U. – dem Anwendungsbereich des Art. 24 *Abs. 2* GG zu.

10. *Die »Europäische Wirtschafts-« und die »Europäische Atomgemeinschaft« (Euratom)*

Das Gesetz zu den Verträgen zur Gründung von E.W.G. und E.A.G.,[139] den »Römischen«, passierte den Deutschen Bundestag, ohne daß aus dessen Reihen dezidierte verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Vertragsinhalt erhoben wurden.[140] Einmal lediglich, vor der Schlußabstimmung über den Gesetzesentwurf, erklärte *Becker* (F.D.P.), die Rechtsgrundlage für die Annahme dieses Projekts sei nach Art. 24 Abs. 1 GG gegeben; es genüge hierfür einfache Stimmenmehrheit.[141] Die Kritik aus allen Fraktionen, die Vertragsbestimmungen trügen dem Grundsatz nicht (hinreichend) Rechnung, daß

> »Rechte, die dem nationalen Parlament durch Zustimmung zur Schaffung übernationaler Instanzen entzogen w(ü)rden, ...sich in dem internationalen Parlament bei diesen Instanzen wiederfinden«.

müßten,[142] wie denn auch eine Gewalten- bzw. Funktionenteilung unzulänglich

133 VVdStRL 18, 1960, S. 57; ebenso noch *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Kommentar zum GG, 3. A., 1973, Rdnr. 2 zu Art. 24, S. 364.

134 A.a.O., (1965), S. 285.

135 Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung, 1971, S. 158, Fn. 206; desgleichen die W.E.U. (ebenso *Thieme* (Fn. 133)).

136 A.a.O. (1975), S. 210. Differenzierter nunmehr E. *Klein*. Z.f.Vgl.Rw.77, 1978, S. 79/87 (»potentieller Anwendungsfall«).

137 Öffentliches Recht, 1957, S. 22.

138 A.a.O. (1976), S. 94 f., S. 109 f. zur N.A.T.O. (Rdnr. 26, 50), S. 96 f. zur W.E.U. (Rdnr. 28). Zu nationalen und internationalen Strukturformen der N.A.T.O. vgl. E. *Menzel*, EA 18, 1963, S. 593 ff., und auch *Hrbek* (1972), S. 178 f. Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG ist im übrigen jedenfalls im Falle der N.A.T.O. *nicht* einschlägig gewesen bzw. angewendet worden (ebenso *Badura*, VVdStRL 23, 1966, S. 34/91; vgl. auch *Menzel*, DöV 1971, S. 536).

139 Vom 27. Juli 1957 (BGBl. II, 753, ber. 978).

140 Nur in einem literarischen Beitrag zeiht der F.D.P.-MdB E. *Bucher* die E.W.G. wegen fehlender »struktureller Kongruenz« der Verfassungswidrigkeit.

141 2. BT, 224. Sitzung, 5.7.1957, Sten.Ber. S. 13349 (A).

142 Vgl. den »Schriftliche(n) Bericht des 3. Sonderausschusses – Gemeinsamer Markt/Euratom –« über den Entwurf eines Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der E.W.G. und der E.A.G. nebst Ergänzung (Drs. II/3440, Nachtrag zu II/3440, II/3615), S. 14 ff. (Berichterstatter *Mommer* (S.P.D.)).

duchgeführt sei,[143] maß positiv-verfassungsrechtlichen Argumenten nur wenig Bedeutung bei.[144]

Späterhin hat sich der Deutsche Bundestag noch einmal dahingehend ausgesprochen, er halte das Gesetz vom 27. Juli 1957 für mit dem Grundgesetz vereinbar.[145] Für das Parlament äußerte *Wahl* (C.D.U.) hernach auch in einem Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG vor dem Bundesverfassungsgericht,[146]

> »Art. 1 Vertragsgesetz zum E.W.G.V. sei im Hinblick auf Art. 24 und 25 GG sowie angesichts der Struktur der E.W.G., die eine demokratische Legitimation ihrer Rechtsetzung mittelbar über die Parlamente der Mitgliedstaaten sichere, sowie vor allem unter Berücksichtigung der dynamischen Kraft der Gemeinschaft verfassungsmäßig«.[147]

Ratifizierungsbedürftigen Änderungen bzw. Ergänzungen der Gemeinschaftsverträge hat die Legislative jeweils ohne Rekurs auf Art. 24 Abs. 1 GG zugestimmt.[148]

143 Ebd., S. 15.

144 Vgl. den ebd. wiedergegebenen Hinweis von Regierungsseite auf eine *effektive* Handhabung des Art. 24 GG. Das »Ja« der S.P.D. zu den »Römischen Verträgen« mag das Unterlassen eingehender verfassungsrechtlicher Prüfung im Parlament mit bewirkt haben (vgl. dazu *Hrbek* (1972), S. 244 ff., *Paterson* (1974), pp. 115 et sequ.).

145 4. BT, 132. Sitzung, 24.6.1964, Sten.Ber. S. 6501 (B), (C) = Zustimmung zu dem Antrag des Rechtsausschusses über die Streitsache vor dem BVerfG; Vorlagebeschluß des FG Rheinland-Pfalz ... (BT-Drs. IV/2397).

146 E 22, 134 ff. vom 5.7.1967; eingeleitet durch den soeben angesprochenen Vorlagebeschluß des FG Rheinland-Pfalz (DöV 1964, S. 306 ff.). Vgl. hierzu auch Teil 3.2.b).

147 E 22, S. 145; so auch die Bundesregierung, ebd., S. 144.

148 Vgl.

1. den Vertrag zur Einsetzung eines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8.4.1965 (BGBl. 1967 II, 1454). Materialien: BT-Drs. IV/3530 (Gesetzesentwurf), IV/3635 (Bericht des Auswärtigen Ausschusses), Erste Beratung (189. Sitzung, 15.6.1965, Sten.Ber. S. 9503 (B)), 2./3. Beratung (194. Sitzung, 30.6.1965, Sten.Ber. S. 9857 (D) ff.). Alle Sprecher bedauern die fehlende Stärkung der europa-parlamentarischen Befugnisse, ohne hieraus aber juristische Folgerungen abzuleiten (ebenso Drs. IV/3635, S. 2, Ziff. 8);

2. den Beschluß des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21.4.1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, der im Bundestag zusammen mit dem Vertrag vom 22.4.1970 zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften behandelt wurde (BGBl. II, 1261). Materialien: BT-Drs. VI/880 und VI/879 (Gesetzesentwürfe) sowie Drs. VI/1374 + Nachtrag zu VI/1374 (Bericht des Haushaltsausschusses), Erste Beratung (6.BT, 60. Sitzung, 18.6.1970, Sten.Ber. S. 3336 (B) ff.), 2. Beratung und Schlußabstimmung (77. Sitzung, 6.11.1970, Sten.Ber. S. 4265 (D) ff.);

3. schließlich das Vertragswerk über den Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs zu den Europäischen Gemeinschaften vom 22.1.1972 (BGBl. II, 1125). Dazu BT-Drs. VI/3408 (Gesetzesentwurf), VI/3554 (Bericht des Auswärtigen Ausschusses), Erste Beratung (6. BT, 185. Sitzung, 4.5.1972, Sten.Ber. S. 10810 (B) ff.), 2. Beratung und Schlußabstimmung (194. Sitzung, 21.6.1972, Sten.Ber. S. 11362 (C) ff.).

11. *Die Organisation der Vereinten Nationen und deren Sonder-Organisationen*

Eine Reihe von Autoren sieht auch die U.N.O.[149] sowie deren Sonder-Organisationen[150] als zwischenstaatliche Einrichtungen im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG an. Der von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes »zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen«[151] sowie dessen Begründung nehmen jedoch keinerlei Bezug auf Art. 24 Abs. 1. Ebensowenig ist diese Vorschrift in den parlamentarischen Beratungen genannt worden.[152]

Soweit die Bundesrepublik Deutschland den »specialized agencies« überhaupt auf *gesetzlicher* Grundlage beigetreten ist,[153] ist dies ebenfalls stets ohne Erwäh-

149 So schon C. *Schmid* auf Herrenchiemsee 1948 (WB II, S. 38); ferner E. *Menzel*, BK, Anm. II.2 zu Art. 24, S. 5; *Delbez*, R.G.D.I.P. 54, 1950, p. 15; *von Mangoldt(/Klein)*, S. 164 (1950/3) bzw. S. 664 (1957); *Koellreuter*, Deutsches Staatsrecht, 1953, S. 89; *Kraus*, WB II, S. 546; *Hamann(/Lenz)*, S. 228 (1961) bzw. S. 382 (1970); *Maunz(/Dürig/Herzog)*, Rdnr. 21 zu Art. 24, S. 18 (1964); *Huber* (1965), S. 285; *Schunck/de Clerck* (1975), S. 210; differenzierend E. *Klein*, Z.f.Vgl.Rw. 77, 1978, S. 87. Anderer Ansicht: *Kraus* (1950), S. 23; *Seeler* (1957), S. 153; *Schlochauer* (1957), S. 22 f.; *Guggenheim*, Com.Int. 18, 1963, p. 183/187; *Rojahn* (1976), Rdnr. 7, 27 zu Art. 24, S. 85, S. 95 f. Vgl. auch *Leibholz*, AVR 1, 1948/49, S. 417.

150 *Menzel, von Mangoldt(/Klein), Koellreuter, Kraus* (1952), *Hamann(/Lenz), Maunz(/Dürig/Herzog)*, wie vorige Fn.

151 BT-Drs. 7/154. Das Vertragsgesetz datiert vom 6.6.1973 (BGBl. II, 430). Zur Aufnahme in die U.N.O. (18.9.1973) s.a. *Beyerlin/Strasser*, ZaöRV 35, 1975, S. 768/802; ferner die von I. *von Münch* zusammengestellten Dokumente (Deutschland und die U.N.O., 1973).

152 Erste Beratung, 7. BT, 15. Sitzung, 16.2.1973, S. 671 (C) ff., 2. Beratung und Schlußabstimmung, 29. Sitzung, 9.5.1973, Sten.Ber. S. 1427 (D) ff., 30. Sitzung, 10.5.1973, Sten.Ber. S. 1543 (D) ff., S. 1601 (C) ff., S. 1633 (B) ff.

153 Dies war der Fall bei:
- I.M.F., I.B.R.D. (Beitritt am 14.8.1952 auf Grund Gesetzes vom 28.7.1952 (BGBl. II, 637));
- I.C.A.O. (Beitritt am 8.6.1956 auf Grund Gesetzes vom 7.4.1956 (BGBl.II, 411));
- I.A.E.A. (Beitritt am 1.10.1957; Gesetz vom 27.9.1957, BGBl. II, 1357);
- I.D.A. (Gesetz vom 18.8.1960, BGBl. II, 2137);
- I.F.C. (Gesetz vom 12.7.1956, BGBl. II, 747).

Anders verhielt es sich bei:
- F.A.O. (Beitritt am 10.11.1950);
- W.H.O. (Beitritt am 29.5.1951; Beobachter nahmen bereits an deren 3. Versammlung im Jahre 1950 teil (*Bathurst/Simpson*, Germany and the North Atlantic Community, 1956, p. 111; *Adenauer*, 1. BT, 68. Sitzung, 13.5.1950, Sten.Ber. S. 2465 (D));
- I.L.O. (Beitritt am 12.6.1951);
- U.N.E.S.C.O. (Beitritt am 11.7.1951; auch an der Tätigkeit dieser Organisation beteiligte sich die Bundesrepublik Deutschland schon eher, s. *Bathurst/Simpson* und *Adenauer*, a.a.O.);
- W.M.O. (Beitritt am 10.6.1954);
- U.P.U. (Beitritt am 21.3.1955; vgl. hierzu das Schreiben der drei Alliierten Hohen Kommissare an den Bundeskanzler vom 26.5.1952 betr. die in Art. 2 Abs. 2 des Ersten Teiles des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen genannten Verträge (BGBl. 1954 II, 253) – Teil I: Noch geltende Verträge –, S. 264). Am 26.7.1955 trat die Bundesrepublik Deutschland der I.T.U. bei, am 7.1.1959 der I.M.C.O. Zum Vorigen vgl. *Scheuner*, Fs. Bilfinger, 1954, S. 371/393 f.; *Steinberger*, ZaöRV 18, 1957/58, S. 691/749; *Boehmer/Walter*, ZaöRV 23, 1963, S. 291.

nung des Art. 24 Abs. 1 GG geschehen.[154]

12. *Weitere Einzelfälle*

a. *O.E.E.C. / O.E.C.D.*

Des öfteren wurden auch O.E.E.C. bzw. O.E.C.D. – in der sich die O.E.E.C. *ratione personae ac materiae* fortsetzte[155] – als »zwischenstaatliche Einrichtungen« qualifiziert.[156] Nun ist aber der Beitritt zur erstgenannten Organisation nicht etwa »durch (nachkonstitutionelles) *Gesetz*« erfolgt; vielmehr unterzeichneten zunächst am 16. April 1948 der britische Militärgouverneur für die Bizone und der französische Militärgouverneur für die ihm unterstehende Besatzungszone Deutschlands das Übereinkommen über europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit.[157] Die Ratifizierung dieser Konvention erfolgte hernach durch entsprechendes Schreiben der westlichen Militärgouverneure an die Besatzungsmächte, am 16. Juni 1948.[158] Nach der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland wurde diese am 25. Oktober 1949 anstelle der westlichen Besatzungszonen Mitglied der O.E.E.C.[159]
Das O.E.C.D.-Abkommen hingegen wurde von den gesetzgebenden Körperschaften gemäß Art. 59 Abs. 2 GG gebilligt,[160] ohne daß Art. 24 Abs. 1 irgend Erwähnung gefunden hätte.[161]

154 Vgl. etwa die Begründungen der Gesetzesentwürfe: zu I.M.F., I.B.R.D. s. *Scharnberg*, 1. BT, 226. Sitzung, 18.7.1952, Sten.Ber. S. 10182 (C);
zur I.C.A.O. Drs. II/2227, S. 15;
zur I.A.E.A. Drs. II/3593, S. 4;
zur I.D.A. Drs. III/1839, S. 2;
zur I.F.C. Drs. II/2328, S. 7.
Überall wird lediglich Art. 59 Abs. 2 GG als Rechtsgrundlage in Bezug genommen.

155 Dazu s. *Hahn/Weber*, Die OECD-Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 1976, S. 57 ff.

156 Zur O.E.E.C. vgl. *Menzel*, BK, Anm. II.2 zu Art. 24, S. 5; *von Mangoldt(/Klein)*, S. 164 (1950/53) bzw. S. 664 (1957); *Kraus*, WB II, S. 546; *Thieme*, VVdStRL 18, 1960, S. 57; *Hamann* (1961), 228; zur O.E.C.D. s. *Maunz(/Dürig/Herzog)*, S. 18 (1964); *Hamann/Lenz* (1970), S. 382; *Schunck/de Clerck* (1975), S. 210.

157 *Bathurst/Simpson* (1956), p. 66; *Hahn/Weber* (1976), S. 35 mit Fn. 45. Erwähnenswert ist, daß hier *erstmals* die westlichen Besatzungszonen Deutschlands *als solche* an einem zwischenstaatlichen Verbande teilnahmen, unbeschadet einer etwaigen (zusätzlichen) Mitgliedschaft der Besatzungsmächte (*Bathurst/Simpson*, ebd.).

158 *Hahn/Weber* (1976), S. 36.

159 *Hahn/Weber* (1976), ebd. Vgl. auch *Adenauer* (Fn. 153) sowie *Bathurst/Simpson* (1956), p. 107.

160 Durch Gesetz vom 16.8.1961 (BGBl. II, 1150).

161 Vgl. BT-Drs. III/2670 (Gesetzesentwurf) und III/2861 (Bericht des Außenhandelsausschusses); Erste Beratung: 3. BT, 159. Sitzung, 5.5.1961, Sten.Ber. S. 9242 (D); Zweite und Dritte Beratung: 165. Sitzung, 29.6.1961, Sten.Ber. S. 9622 (A) ff.

b. *Die Zentralkommission nach Art. 37 ff. der Revidierten Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868*

Auch die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt[162] zählen manche[163] zu den »Einrichtungen« des Art. 24 Abs. 1. Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich seit Juli 1950 wieder an den Arbeiten der Kommission;[164] sie erkannte vor ihrem Eintritt die »Mannheimer Akte«[165] an, ohne daß hierbei aber die gesetzgebenden Körperschaften mitwirkten.[166]
Mit Note vom 14. November 1936 hatte das Deutsche Reich den Abschnitt II von Teil XII des Versailler Vertrages vom 28. Juni 1919 gekündigt,[167] welcher eine Internationalisierung von Donau, Elbe, Oder und Rhein vorgesehen hatte.[168] Auch Italien zog sich ein Jahr darauf aus der Zentralkommission zurück.[169]
Am 4. Oktober 1945 kamen Vertreter Belgiens, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Niederlande, der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Amerika[170] in London überein, die Tätigkeit der Zentralkommission wieder aufzunehmen.[171] Vertreter der Bundesrepublik Deutschland wurden vom 11. Juni 1950 an wieder zur Teilnahme an der Kommissionsarbeit zugelassen, nachdem die Bundesregierung sich in einer Erklärung vom 15. April 1950 verpflichtet hatte, Entscheidungen der Zentralkommission als für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland bindend zu betrachten.[172]
Erwähnt sei des sachlichen Zusammenhangs wegen hier auch das Gesetz[173] zum Vertrag vom 27. Oktober 1956 zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Luxemburg über die Schiffbarmachung der Mosel, in welchem gleichfalls ein Gericht und eine Kommission zur Errichtung vorgesehen sind

162 Hierzu etwa *Erler*, Göttinger Fs. für das OLG Celle, 1961, S. 27/30 f., sowie *Scheuner*, WV III, 1962, S. 117/122, m.w.N.
163 So *Menzel*, BK, S. 5; *von Mangoldt(/Klein)*, S. 164 (1950/53) bzw. S. 664 (1957); *Maunz(/Dürig/Herzog)*, S. 18 (1964); s.a. *Kaufmann*, EA 6, 1951, S. 4324; *Kraus*, WB II, S. 548.
164 Vgl. *Scheuner* (1962), S. 120; *Biays*, R.G.D.I.P. 56, 1952, p. 223/237.
165 Siehe *Scheuner*, ebd., S. 119; *Biays*, ebd., p. 229.
166 Dies geschah dann freilich bei dem Revisions-Übereinkommen vom 20.11.1963, dessen Art. I und II die Zentralkommission betrafen (s. BT-Drs. V/18 (Gesetzesentwurf) und V/358 (Bericht des Verkehrsausschusses), Erste Beratung: 5. BT, 10. Sitzung, 2.12.1965, S. 389 (D) f. Zweite und Dritte Beratung: 27. Sitzung, 9.3.1966, S. 1236 (D) f.). Rechtsgrundlage der Zustimmung war Art. 59 Abs. 2 GG. Das Gesetz ist publiziert in BGBl. 1966 II, 561.
167 RGBl. 1936 II, 361 (s. *Biays*, R.G.D.I.P. 56, 1952, pp. 231 s.).
168 RGBl. 1919, 687. Dazu *von Puttkamer*, WV III, 1962, S. 516 ff., *Biays* (vorige Fn.) pp. 229 s., 235 s.
169 Vgl. *Biays*, p. 232; *Scheuner* (1962), S. 120.
170 Siehe *Biays*, p. 223; *Scheuner* (1962), S. 120; *Bathurst/Simpson* (1956), p. 109.
171 Zur Vertretung der deutschen Interessen s. *Biays*, p. 234; ferner BGBl. 1954 II, 265.
172 Vgl. *Biays*, p. 237; *Scheuner* (1962), S. 120; *Hoederath*, AVR 11, 1963/64, S. 137/143.
173 Vom 22.12.1956 (BGBl. II, 1837).

(Art. 34 f., 39 ff.). Bei der parlamentarischen Erörterung dieses Gesetzes wie auch desjenigen zum vertragsändernden Protokoll vom 28. November 1974[174] fehlt jede Bezugnahme auf Art. 24 Abs. 1 GG.[175]

c. Wenn Weiß ferner die E.L.D.O.[176] ausdrücklich als Anwendungsfall des Art. 24 Abs. 1 GG aufführt,[177] so ist für diese Einordnung *kein* Beleg aus den Materialien der parlamentarischen Debatten ersichtlich.[178]
E. *Kaufmanns* Darstellung endlich, auch die Übertragung von Justizhoheit an Schiedsgerichte oder -kommissionen zwischenstaatlicher Natur falle unter Art. 24 Abs. 1 GG,[179] hat schon K.H. *Klein* mit guten Gründen widersprochen;[180] sie ist in den einschlägigen Gesetzgebungsverfahren – außer dem zum E.V.G.-Vertrag[181] - nie von anderer Seite aufgenommen worden.[182]

13. *Deutsche Spezifika einer »Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen«*

Abschließend sei auf die einzigartige isolierte Stellung Deutschlands hingewiesen,[183] die nach der bedingungslosen Kapitulation am 7./8. Mai 1945[184] für seine auswärtigen Beziehungen galt. Nicht nur waren diese »allgemein in einem Sta-

174 Vom 6.8.1975 (BGBl. II, 1110).
175 Vgl. BT-Drs. 7/3277 (Gesetzesentwurf) sowie 7/3470 (Bericht des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen); Erste Beratung: 7. BT, 155. Sitzung, 13.3.1975, Sten.Ber. S. 10849 (B), (C); Zweite Beratung und Schlußabstimmung: 164. Sitzung, 17.4.1975, Sten.Ber. S. 11498 (A), (B).
176 European Launcher Development Organisation; ihr Gründungsvertrag datiert vom 29. März 1962. Zur Nachfolge-Organisation E.W.O. vgl. *Klemm*, ZaöRV 38, 1978, S. 286/322.
177 A.a.O. (1971), S. 158, Fn. 206.
178 Vgl. BT-Drs. IV/1581 (Gesetzesentwurf), IV/1707 (Ausschußbericht *Geisendörfer*); Beratungen: 4. BT, Sten.Ber. S. 4318 (D), S. 4653 (B). Das Gesetz vom 23.12.1963 findet sich in BGBl. II, 1562.
179 EA 6, 1951, S. 4325.
180 A.a.O. (1952), S. 57 ff.
181 Hierzu die Ausschußberichte von *Wahl* (1. BT, 240. Sitzung, 3.12.1952, Sten.Ber. S. 11200 (B) f.) und von *Arndt* (ebd., S. 11209 (D) f.).
182 Vgl. etwa die Materialien zum Gesetz betr. das Abkommen vom 27.2.1953 über Deutsche Auslandsschulden (BGBl. II, 331) und zu dessen Anlage IV (hierzu auch *Erler* (1961), S. 35 ff.).
183 Aufschlußreich hierzu *Ridder*, Gedächtnisschrift für F. Klein, 1977, S. 437 ff. Es mag hier auf sich beruhen, ob nach dem 7./8. Mai 1945 noch ein Völkerrechtssubjekt »Deutsches Reich« (wie auch immer) fortexistiert hat. Die im folgenden zitierte Proklamation jedenfalls spricht von »Germany«.
184 Zu deren rechtlicher Bedeutung vgl. *Zinn*, NJW 1947/48, S. 9 ff.

dium der Suspension«;[185] Abschnitt III. der Kontrollrats-Proklamation vom 20. September 1945 verlautbarte gar,

»die Alliierten Vertreter w(ü)rden alle Fragen regeln, die Deutschlands Beziehungen mit anderen Ländern betr(ä)fen«.[186]

Diese beinahe absolute Handlungsunfähigkeit »nach außen« verhinderte zwar nicht die Einbeziehung Deutschlands in den Wirkungskreis neu entstehender Internationaler Organisationen überhaupt – E.C.I.T.O., E.C.O., I.A.R.A., O.E.E.C., Internationale Ruhrbehörde[187] –, vorerst aber die *freiwillige gleichberechtigte* Mitarbeit in deren Gremien.[188]

Wenngleich das Grundgesetz in seinen »Außen«-Bestimmungen nun diese Vor-Gegebenheiten zwar negierte,[189] so ist doch das Erfordernis deutscher »*Vor*leistung«, das die verfassungsmäßige Beurkundung des Art. 24 Abs. 1 rechtfertigen sollte,[190] ja, die Bereitschaft zum Verzicht auf (seinerzeit gar nicht existente deutsche) Souveränität überhaupt nicht zuletzt aus dieser Lage zu verstehen.[191]

14. *Résumé*

Die vorab dargestellten juristischen Beiträge in den gesetzgebenden Körperschaften[192] erlauben nunmehr etliche Schlußfolgerungen hinsichtlich der praktischen Relevanz des Art. 24 Abs. 1 GG, mögen auch einer authentischen Verfassungsinterpretation durch den Gesetzgeber Vorbehalte einiges von ihrer Kraft rauben:[193]

185 So *Jennings*, B.Y.I.L. 23, 1946, p. 141; ferner s. hierzu *Schlochauer*, DRZ 1946, S. 161 ff.

186 Kontrollrats-Proklamation Nr. 2 (Zusätzliche an Deutschland gestellte Forderungen), ABl. des Kontrollrats in Deutschland (Berlin), Nr. 1 vom 29.10.1945, S. 8 ff. (Ziff. 5 ff.).

187 Zu den beiden erstgenannten Wiederaufbau-Organisationen s. *Bathurst/Simpson* (1956), p. 53; *Alexandrowicz*, International Economic Organisations, 1952, pp. 196 et sequ. Zur Inter-Allied Reparation Agency s. *Bathurst/Simpson*, pp. 53 et sequ. Zu den letztens erwähnten Verbänden s. oben, Teil 2.12.a) bzw. 2.1.

188 Vgl. oben, Fn. 157, zur O.E.E.C.

189 *Denninger*, Staatsrecht 1, 1973, S. 169.

190 Vgl. Verfassungsausschuß Herrenchiemsee (1948), Darstellender Teil, S. 24.

191 Immerhin haben *Grewe* (DRZ 1949, S. 313/315) und ihm folgend *von Mangoldt* (1950/53, S. 163) auch *nach* Inkrafttreten des Grundgesetzes die Bedeutung des Art. 24 Abs. 1 nicht zuletzt deshalb gering geschätzt, weil Ziff. 2 c) des Besatzungsstatuts den drei westlichen Besatzungsmächten die auswärtigen Angelegenheiten vorbehielt (das Statut trat am 21.9.1949, einen Tag nach der Konstituierung des Bundestages, in Kraft – ABl. der Alliierten Hohen Kommission Nr. 1, S. 2). Text des Statuts z.B. in EA 4, 1949, S. 2074 f. (vgl. dazu *von Schmoller*, EA 4, 1949, S. 2535 ff.; *Wengler*, NJW 1949, S. 881 ff.).

192 Im Bundes*rat* wurde offenbar nur beim E.V.G.-Vertrag verfassungs*rechtlich* argumentiert (vgl. *Arnold*, Außenpolitik 3, 1952, S. 345 ff.).

193 Zuvörderst gewiß die Einrichtung einer Verfassungsgerichtsbarkeit!

– Die weitaus intensivsten sachlichen Erörterungen dieser Bestimmung – zumindest im parlamentarischen Rahmen[194] – haben sämtlich *vor* der (Wieder-) Erlangung der Souveränität durch die Bundesrepublik Deutschland[195] stattgefunden. *Nach* diesem Zeitpunkt hat die Vorschrift nur noch bei einer einzigen Gelegenheit im Bundestage Erwähnung gefunden.[196]

– Zu keiner Zeit scheint zweifelhaft gewesen zu sein, daß Art. 24 Abs. 1 (zumindest auch) *regionale* »Einrichtungen« meint,[197] also auf europäische Mitgliedsstaaten beschränkte zwischenstaatliche Einrichtungen zumindest nicht untersagt.[198]

- »Einrichtung« ist offenbar stets mit dem komplexen Rechtsgebilde »Organisation« gleichgesetzt worden, nicht hingegen mit deren Beschluß- oder Beratungsorganen, -gremien o. ä.[199]

- Obgleich im Ersten Deutschen Bundestag doch nicht wenige Abgeordnete vertreten waren, die zuvor Mitglieder des Parlamentarischen Rates gewesen waren,[200] haben eben diese Volksvertreter sich nur höchst selten[201] zu den Modalitäten der Willensbildung im Plenum und in den Ausschüssen der verfassungsgebenden Versammlung geäußert und ihre Rechtsauffassungen allen-

194 Rechtslehre, insbesondere aber die Rechtsprechung haben sich erst späterhin eingehender mit Art. 24 Abs. 1 GG befaßt, wenn man die Gutachten zum »Wehrbeitragsstreit« außer Acht läßt, deren juristische Prägnanz freilich nicht gering zu erachten ist.

195 Durch Art. 1 Abs. 2 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26.5.1952 idF des Pariser Protokolls vom 23.10.1954 (BGBl. 1955 II, 305) wird ersterer »die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten« zuerkannt (dazu *von Puttkamer*, ZaöRV 17, 1956/57, S. 448/463 ff.). Vgl. auch die »Proklamation der Bundesregierung zum Tag der Souveränität am 5. Mai 1955« , EA 10, 1955, S. 7923.

196 Nämlich bei der parlamentarischen Behandlung der »Römischen Verträge« (s. oben, bei Fn. 141). Dafür mögen aber auch zwei andere Umstände maßgeblich gewesen sein: zunächst das Ausbleiben weiterer wesentlicher institutioneller Integrationen, zum anderen die – zumindest im Plenum – stetig abnehmende Bereitschaft zu verfassungsrechtlicher Argumentation bei Gesetzesberatungen.

197 Hinsichtlich eines »Systems kollektiver Sicherheit« wird man dies nicht mit gleicher Bestimmtheit sagen können (vgl. etwa *Menzel*, BK, Anm. II.3 zu Art. 24, S. 6 ff.; ferner *Grewe*, SJZ 1948, Sp. 169 ff.).

198 Demgegenüber hat man in Italien (vgl. *Neri*, CDE 2, 1966, p. 381, n. 38) und Frankreich (*Aumeran*) die vergleichbaren Bestimmungen der einheimischen Verfassung vereinzelt ausschließlich auf die U.N.O. bezogen (s. hierzu unten, Teil 3.3.).

199 S. hierzu oben (Teil 2.1. – 2.12.) die jeweiligen Nachweise für die Einordnung der verschiedenen »Einrichtungen« .

200 Dies waren aus den Reihen der C.D.U./C.S.U.: *Adenauer, von Brentano, Kleindinst, Laforet, Lehr, Schröter, Weber, Kaiser,Hilbert*; der S.P.D.: *Bergstraesser, Greve, Heiland, Maier, W. Menzel, Mücke, Nadig, Runge, Schmid, Wagner, Zinn, Löbe, Suhr*; der F.D.P.: *Becker, Dehler, Schäfer*; der D.P.: *Seebohm*, des Zentrums: *Wessel*; bei der K.P.D. schließlich *Paul, Reimann* und *Renner* (s. *Dalades/Groß* (1975), S. 19 ff., S. 27 ff.).

201 Als Ausnahmen sind zu nennen *von Brentano* (Fn. 78, 79) und *Schmid* (Fn. 86, 87).

falls hilfsweise[202] auf (eigene) Darlegungen im Parlamentarischen Rate gestützt.

- In den Fällen, in denen die Auffassung der Bundestagsmehrheit,[203] der zu verabschiedende Gesetzesentwurf finde seine rechtliche Grundlage in Art. 24 Abs. 1, im Parlament deutlich wurde,[204] hat sich der Bundestag *stets* der je auch für andere »Vertragsgesetze« gebräuchlichen[205] Zustimmungsformel bedient.
- Last, but not least haben Bundesregierung und die seinerzeitige Mehrheit der Bundestagsmitglieder[206] durchgängig[207] daran festgehalten, Art. 24 Abs. 1 GG stelle an die Struktur zwischenstaatlicher Einrichtungen allenfalls *Mindest*anforderungen rechtsstaatlicher und demokratischer Art; die Vorschrift sei in dieser Hinsicht *weit* auszulegen.[208]

Bevor im folgenden Teil die Wandlungen in der Auffassung des juristischen Schrifttums über Art. 24 Abs. 1 GG nachgezeichnet und gewürdigt werden sollen, ist noch kurz auf die konstante Opposition der Kommunisten (K.P.D. wie heute D.K.P.) gegen eine »Übertragung von Hoheitsrechten« hinzuweisen. Bereits im antifaschistischen Widerstand war Ziel künftiger Politik (nur) die »Verständigung« und die »Zusammenarbeit« mit anderen Nationen.[209] Auch die K.P.D.-Abgeordneten im Parlamentarischen Rat hielten die Möglichkeit des Art. 24 Abs. 1 zumindest für verfrüht bzw. für friedensgefährdend.[210] Ähnlich

202 So *Schmid* (vorige Fn.).

203 *In praxi* also die der von C.D.U./C.S.U.-Repräsentanten geführten Bundesregierung.

204 Wie beim E.G.K.S.-, E.V.G.-, E.A.G.- und E.W.G.-Vertrag. *Ipsen* (1972), S. 51, verneint die Frage, ob Art. 24 Abs. 1 GG im Vertragstext (habe) angeführt werden müsse(n), über einen Umkehrschluß aus Art. 19 Abs. 1 S. 2 und Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG. Freilich erklärt solche Begründung, wenn man schon auch bei Art. 24 Abs. 1 eine Warnfunktion des Gesetzes einräumt, nicht auch die feststehende Praxis, *Art. 59 Abs. 2 GG* im Zustimmungsgesetz anzuführen.

205 Zur Neufassung der Zustimmungsformel (erstmals in BGBl. 1955 II, 295) vgl. die Darstellung des vorhergehenden Meinungsstreites bei *Boehmer/Walter*, ZaöRV 23, 1963, S. 190 f.

206 Bei den unter 2. – 10., 12. a) – c) genannten Fällen kam diese stets aus dem »bürgerlichen« Lager; die Bundesregierung unter *Adenauer* wurde von verschieden zusammengesetzten Koalitionen getragen.

207 Vgl. bereits *Adenauers* Erklärung aus dem Jahre 1949 (Teil 1., Fn. 87).

208 Am beredtesten verfocht diese Meinung wohl *von Merkatz* (s. bei Fn. 65 f. u.ö.).

209 Beispiele in Teil 1., Fn. 214.

210 *Paul* kritisiert eine »Abtretung« von Hoheitsrechten, solange man »nicht einmal das Hoheitsrecht (habe), (im) eigenen Lande eine neue demokratische Ordnung zu schaffen« (PR-Plenum, Sten.Ber. S. 54). Er fügte hinzu, »internationale Verständigung und Zusammenarbeit« sei ein Gebot im Hinblick auch auf das *russische* Volk (ebd.). *Pauls* Nachfolger *Renner* stellte dann im Hauptausschuß den Antrag,
»hinter (Art. 24 Abs. 1 L.G.) den folgenden Zusatz einzufügen:
Von dieser Bestimmung kann erst Gebrauch gemacht werden, wenn
1. die (deutsche) Republik in den vollen Besitz der staatlichen Hoheitsrechte gekommen ist«
(HA-Steno S. 70). Zur Erläuterung sagte *Renner*: »Ehe wir als gesamtdeutsches Gebiet derartige Bindungen eingehen, durch die wir auf einen Teil der staatlichen Souveränität verzichten – was im Prinzip von mir durchaus bejaht wird –, müssen vorher die Sicherungen gegeben sein, daß wir diese

war die Haltung der K.P.D. zum E.V.G.-Vertrag, den man freilich auch für mit Art. 24 für unvereinbar erachtete.[211] Heute liest man im »Entwurf eines Programmes der Deutschen Kommunistischen Partei«[212]:

»Entsprechend den nationalen Interessen unseres Volkes tritt die D.K.P. für eine eigenständige und zugleich weltoffene Außenpolitik ein. Sie wirkt für eine Politik der Völkerfreundschaft, für die Zusammenarbeit der Bundesrepublik mit den Staaten in Ost und West, mit allen Völkern der Welt...

Die D.K.P. wendet sich gegen die *Preisgabe von Souveränitätsrechten* an die N.A.T.O. und die E.G. Sie tritt für die volle nationale Unabhängigkeit ein«.[213]

Juristische Folgerungen, etwa die nach einer Aufkündigung o. ä. der betreffenden Verträge, werden freilich nicht gezogen; so bleibt offen, wie solch programmatischer Erklärung Rechnung zu tragen sei! Die Forderung nach einer Lösung aus der »*einseitigen* Bindung...an imperialistische Blockorganisationen«[214] beantwortet die Frage jedenfalls nicht.

Verträge und Bindungen auf Grund eigener uneingeschränkter Hoheit eingehen« .
Der Antrag wurde mit allen Stimmen gegen die des Antragstellers abgelehnt (ebd.). Späterhin nannte *Renner* den Art. 24 die verfassungsrechtliche »Möglichkeit der Eingliederung ... in den zu schaffenden und in Vorbereitung befindlichen Westblock bzw. den Atlantikpakt«,(HA-Steno S. 346; ebenso *Steiniger*, NJ 1949, S. 53, *Kröger*, NJ 1949, S. 309). Schließlich beantragte *Renner* in der 57. Hauptausschußsitzung am 5.5.1949 die Streichung der Vorschrift; auch mit diesem Antrag blieb er allein (HA-Steno S. 749).

211 Vgl. oben, (bei) Fn. 80 – 82.

212 Auszug in: Bl.dt.int.Pol. 23, 1978, S. 113 ff.

213 Ebd., S. 120.

214 Ebd. Eine eingehendere Darstellung der Einwände gegen »supranationale Paktsysteme« bei *Polak*, Dt. Außenpolitik 6, 1961, S. 1029 ff. aus der Sicht des »sozialistischen« Völkerrechts.