Zur Interpretation des Art. 24 Abs. 1 GG und ihrem Wandel

1. *Auslegung gestern und heute – das juristische Schrifttum zu Art. 24 Abs. 1 GG*

Ein Überblick über die »Geschichte der Auslegung«[1] des Art. 24 Abs. 1 GG zeigt zunächst drei verfassungsrechtliche Schwerpunkte der rechtswissenschaftlichen Diskussion um die Bedeutung bzw. Reichweite dieser Vorschrift auf, die zeitlich aufeinander folgen und zugleich einander je rechtlich bedingen.

a. Nach dem Inkraftreten des Grundgesetzes[2] befaßten sich die Stellung zu Art. 24 (Abs. 1) nehmenden Autoren zumeist mit der Frage, ob überhaupt bzw. *inwieweit* der Vorschrift eine *rechtliche* Bedeutung zukomme,[3] wenn man nicht lediglich auf den in dieser Bestimmung verkörperten Gedanken einer *friedlichen* europäischen Ordnung und ihren Zusammenhang mit den Art. 25 und 26 GG hinwies.[4] Die eigentliche Tragweite der Vorschrift sah man nicht auf juristischem, sondern vielmehr auf *politischem* Gebiet; diese Norm sei ganz vornehmlich eine »policy-making declaration«. So führte etwa E. *Kaufmann*[5] (zunächst) aus, die Übertragung von Hoheitsrechten im Wege völkerrechtlicher Verträge sei gewiß nichts Neues und verstehe sich doch wohl von selbst;[6] alles, was in Art. 24 zu lesen sei, werde im Grunde genommen durch die Art. 32, 59 und 73 Ziff. 1

1 Zum Terminus s. Einleitung, Fn. 78.

2 Bei der Debatte um die Ruhrbehörde kann man hiervon recht eigentlich noch gar nicht reden (s. oben, Teil 2.1.).

3 Neben der nur seinerzeit stichhaltigen Begründung, einstweilen gebe es ja noch keine selbständige Außenpolitik der Bundesregierung (so *Grewe*, DRZ 1949, S. 315; *von Mangoldt* (1950/53), S. 163; s. ferner *Abendroth*, EA 6, 1951, S. 4385/4389 zur Präambel, sowie bereits Teil 2.13.), entnahm *von Mangoldt* (wie zuvor) dem »Kann« aller drei Absätze, der »Bund« sei sohin nicht rechtlich zu »Übertragungen« gehalten (ebenso E. *Menzel*, BK, Anm. II.1 zu Art. 24, S. 5). *Maunz* (Deutsches Staatsrecht, 20.A. 1975, S. 337) äußert sich noch heutigen Tages in diesem Sinne.

4 So *Matz*, DöV 1949, S. 182; *Stödter*, DöV 1949, S. 266/267; *von Mangoldt*, AöR 75, 1949, S. 273/274; W. *Menzel*, DV 1949, S. 312/314; *Dirks*, FH 4, 1949, S. 456 und S. 747; *Nawiasky* (1950), S. 133.

5 EA 6, 1951, S. 4323 ff.

6 Ebd., S. 4324 f. Als Beispiele hierfür nennt er internationale Schiedsgerichte, Fluß- oder Plebiszitkommissionen (s. hierzu bereits Teil 2.12. c)). Vgl. auch *dens.*, in: Gesammelte Schriften, Bd. II, 1960, S. 408 ff., zur Übertragung von Hoheitsrechten im 19. Jahrhundert (1953).

GG gedeckt.[7] *Kraus*,[8] der – wie auch *Wolgast*[9] – *Kaufmanns* Auffassung teilte,[10] hat andererseits aber bereits im Jahre 1950 die »demonstrative Wendung« des Grundgesetzes »zu einer internationalistischen *Grund*einstellung« betont[11] – der Vorschrift also doch beträchtliches Gewicht beigemessen.

b. Die *praktische Anwendung* habe dazu geführt, die rechtliche Bedeutung des Art. 24 (Abs. 1) für wesentlich gewichtiger zu veranschlagen als bei der ursprünglichen, mehr abstrakten Betrachtung, schrieb F. *Klein* dann anno 1957.[12] In der Tat hatte zwar schon bald *Münch*[13] die Vorschrift dahin interpretiert, daß sie eine Verfassungsänderung im Wege eines einfachen Gesetzes ermögliche. Erst 1952 aber hat die den Art. 24 erstmals monographisch behandelnde Dissertation K.H. *Kleins*[14] schon in ihrer Einleitung betont,

> »das praktische politische Leben in Gestalt des Wirklichkeit gewordenen *Schuman*-Planes, des Planes zur Bildung einer europäischen Landwirtschafts-Union und des *Pleven*-Planes ([15]) (gebiete) sehr schnell und sehr weittragend die Auseinandersetzung mit dieser Bestimmung«.[16]

Im gleichen Jahre hat – H.P. *Ipsen* zufolge[17] – der Verfassungsstreit um Art. 24 Abs. 1 GG aus Anlaß des geplanten Beitritts zur E.V.G.[18] zur Folge gehabt,

> »daß die deutsche Rechtswissenschaft über Gebühr nach Zeitdauer und Beanspruchung unter völkerrechtlichen und staatstheoretischen Aspekten vom Fragenkomplex des Art. 24 Abs. 1 absorbiert worden ist, statt sich beizeiten der Substanz des Gemeinschaftsrechts zuzuwenden«.[19]

Die Rolle einer grauen Eminenz für ein Gutteil der einschlägigen Interpretationen scheint hierbei die Reminiszenz an Art. 45 Abs. 2 W.R.V. gespielt zu haben,

7 Ebd., S. 4325.
8 WB II, S. 530 ff.
9 DöV 1952, S. 33/34.
10 WB II, S. 539; s. ferner *Maunz*, WB II, S. 593.
11 A.a.O., S. 20 f. (Hervorhebung L.G.) – auf diese Feststellungen weist er in WB II, S. 540 bekräftigend hin.
12 (*Von Mangoldt/*)*Klein* (1957), S. 657, Anm. II.3 zu Art. 24.
13 »Une loi simple suffit à ce transfert« (Rev. Int. Franç. du Droit des Gens XIX, 1950, p. 8). Hierbei verweist *Münch* auf eine Äußerung *Schmids* (PR-Sten.Ber. S. 15).
14 »Die Übertragung von Hoheitsrechten«; die Arbeit ist noch vor Entbrennen des »Wehrbeitragsstreites« entstanden.
15 Zur E.G.K.S. als Verwirklichung des Schuman-Planes s. oben, Teil 2.6.; zum »*Pflimlin*« -Plan einer Agrar-Union s. Europa-Dokumente (1953), S. 191 f.; zu letzterem Vorhaben s. oben, Teil 2.7.
16 A.a.O. (1952), S. 10.
17 A.a.O. (1972), S. 50 f.
18 Dazu oben, Teil 2.7.
19 *Ipsen* hat schon 1960 dies beklagt (VVdStRL 18, 1960, S. 87). In seiner Rezension von *Rupperts* »Integrationsgewalt» (1969) stellt E. *Menzel* heraus, eine Entscheidung über die (Nicht-) Annahme einer besonderen Integrationsgewalt könne schlechterdings nicht unter Absehen von der Problematik der *wirtschaftlichen* Integration getroffen werden (DöV 1972, S. 868).

zumindest bei den älteren Verfassungsrechtslehrern. So waren unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 bezüglich des Inhalts vom *Friedens*-Verträgen das Deutsche Reich bzw. dessen vertragsschließende Organe

> »*nicht* an die Kompetenzverteilung zwischen sich und den Ländern gebunden. Es können also in Friedensverträgen Bestimmungen über Materien getroffen werden, die zur ausschließlichen Zuständigkeit der Länder gehören, ohne daß diese noch besonders zuzustimmen haben«.[20]

Das Reich durfte über alles dasjenige nach außen Vereinbarungen treffen und nach innen all das regeln, was zur Herbei- und Durchführung des Friedenszustandes gehörte.[21] Ein Friedensschluß erforderte zudem nur ein einfaches Reichs-Gesetz, auch dann, wenn Bestimmungen des Vertrages Verfassungsänderungen notwendig machten.[22]

Auch die verschiedenen »Integrations-Verträge«, an denen sich die Bundesrepublik Deutschland beteiligte, sollten aber ausweislich ihres jeweiligen Vorspruchs nicht zuletzt die Sicherung des *Friedens* zwischen den Vertragsstaaten fördern![23]

Beim »Kampf um den Wehrbeitrag« wurden sodann buchstäblich jedem Wort des Art. 24 Abs. 1 GG verschiedene Deutungen zuteil:

aa. Streitig war zunächst, ob der Bund[24] – also dessen hierfür kompetente Organe – nur seine *eigenen* »Hoheitsrechte« übertragen könne (dürfe) oder auch solche der Bundesländer; mit anderen Worten, ob Art. 24 Abs. 1 GG eine *Kompetenz*-Norm sei.

20 *Schmitz*, ZaöRV 3.1., 1933, S. 313/330.

21 Vgl. ebd.

22 Wie zuvor: vgl. aber auch die Kritik von *Kraus*, in: *Anschütz/Thoma*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, 1932, S. 357 f.

23 Hingewiesen sei ferner auf die Anleihen im Kriegsvölkerrecht (*occupatio bellica, subiugatio*): Dort handelte man längst von der Unterscheidung zwischen einer Übertragung von einzelnen Souveränitätsrechten und einer solchen der *Substanz* (Nachweise bei *Zinn*, SJZ 1947, Sp. 4/10). Zum anderen heißt es etwa in Art. 15 der am 8.5.1924 von Vertretern des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Italiens, Japans und Litauens in Paris unterzeichneten Memel-Konvention (Nouveau Martens, IIIe série, t. XV, 1926, p. 106/113): »Les *droits de souveraineté* sur le Territoire de Memel ou *l'exercice* de ces droits ne pourront être transférés sans le consentement des Hautes Parties Contractantes« ; hier steht offenbar »droit de souveraineté« (engl. »right of sovereignty«) für »Gebietshoheit«. Der Gebrauch völkerrechtlichen Vokabulars im Staatsrecht (wie in Art. 24 Abs. 1 GG) hat allerdings nicht zur Folge, daß diesen Begriffen nunmehr zwangsläufig auch völkerrechtlicher Inhalt zukommt!

24 Das Verständnis des Bundesstaates im Sinne einer *drei*gliedrigen Ordnung (Gesamtstaat, Oberstaat, Gliedstaaten), von dem her *Nawiasky* (1950), S. 37, »Bund« als »Gesamtstaat Bundesrepublik« las, K.H. *Klein* (1952), S. 49, hierunter demgegenüber die »Teilordnung Bund« subsumierte, kann jedenfalls für die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes als überwunden gelten (so *Hesse* (1976), S. 88, Fn. 1).

Soweit diese Frage bereits vorher gestellt worden war, gestand man[25] dem Bunde durchweg die Befugnis zu, auch über »Länder-Hoheitsrechte« zu verfügen. Aus dem »allgemeinen Rechtsgrundsatz«, daß »niemand mehr Rechte übertragen kann, als er selbst hat«, begründete nunmehr aber die Niedersächsische Landesregierung (S.P.D.)[26] die ihrer Auffassung nach *ausschließlich verfahrensrechtliche* Bedeutung des Art. 24 Abs. 1 GG. Wortlaut, die Stellung im Gesetz sowie Sinn und Zweck der Vorschrift wurden aber auch für die Gegenmeinung[27] ins Felde geführt; teilweise maß man hier Art. 24 Abs. 1 sogar die exzeptionelle Bedeutung eines grundlegenden Verfassungsprinzips bei.[28]

bb. Auch was unter »Hoheitsrechten« zu verstehen sei, zu deren »Übertragung« Art. 24 Abs. 1 GG ermächtige, besonders aber,[29] *welche* spezifischen »Hoheitsrechte« diese Vorschrift im Auge habe und bis zu welchem *Umfang* eben diese übertragen werden könnten (dürften), bildete den Gegenstand recht leidenschaftlich ausgetragener Kontroversen zwischen Regierung und Opposition bzw. deren Rechtsgutachtern.
Zwar hat seinerzeit der rechtsgeschichtlich »vorbelastete« Begriff der »Hoheitsrechte« nur *Mosler* zu der Erwägung Grund gegeben, daß

»die seit Beginn der Neuzeit in wachsendem Maß zur Omnipotenz gesteigerte Staatshoheit«

– wenn sich das *föderalistische* Prinzip durchsetze –

»wieder in eine Vielzahl sachlich nebeneinander bestehender und sich territorial und personell überschneidender Hoheitsrechte aufgelöst«

werden könne.[30] Recht eigentlich hat erst K. *Vogel* im Jahre 1964 hieraus staatstheoretische Konsequenzen gezogen.[31] 1952 hingegen wurden »Hoheitsrechte« bald als »Staatsfunktionen«,[32] bald (enger?) als durch das Grundgesetz in ihm konstituierten Organen zugewiesene »Kompetenzen« (Befugnisse) ange-

25 *Nawiasky* (1950), S. 37; *Kaufmann*, EA 6, 1951, S. 4325; *Kraus*, AVR 3, 1951/52, S. 414/416.
26 WB I, S. 108; ebenso *Arndt/Reismann*, WB I, S. 8 (muß jedoch heißen: »... des Bundes« !), sowie außer den bei *Maunz(/Dürig/Herzog)*, S. 15, Fn. 2 (1964) Genannten die (Erwiderung der) S.P.D.-Bundestagsfraktion, WB II, S. 278.
27 Nachweise bei *Maunz(/Dürig/Herzog)*, wie zuvor (irrig schreibt *M.* dort die Äußerung des Rechtsberaters der Bundesregierung, *Kaufmann* (WB II, S. 59), dieser selbst unmittelbar zu).
28 So vor allem *Scheuner*, WB II, S. 138; *Süsterhenn*, WB I,S. 271; Bundesregierung, WB III, S. 271.
29 Was *Mosler* (Fs. Wehberg, 1956, S. 273/295, Fn. 61) zu Recht als die eigentliche Frage herausstellt.
30 Fs. Thoma, 1950, S. 129/144.
31 Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit (s. dazu bereits in der Einleitung, bei Fn. 60 – 72).
32 So *Scheuner*, WB II, S. 139; *Kraus*, WB II, S. 541; vgl. aber auch *dens.*, ebd., S. 836. *Münch* hat bereits 1951 einmal von Kompetenz-Übertragung gesprochen und hernach »droits de souveraineté« mit »fonctions étatiques« gleichgesetzt, beide Male auf Art. 24 bezogen (Rev.Int.Franç. du Droit des Gens XX, 1951, p. 156/159).

sehen.[33] Eine (Minder-) Meinung schloß überdies *Gesetzgebungs*-Befugnisse von der Übertragbarkeit aus.[34]

Grundsätzlich verschiedene Auffassungen artikulierten sich aber zu der Frage, ob denn »Hoheitsrechte« vor ihrer »Übertragung« stets konstituiert, also durch die Verfassung bestimmten Organen ausdrücklich zur Wahrnehmung eingeräumt sein müßten. Einerseits hieß es: Das Völker- und nicht das Staatsrecht bestimme, welche »Hoheitsrechte« einem Staat und damit seinen Verfassungsorganen zustünden.[35] Weil die einzelnen »Hoheitsrechte« nur Ausschnitte der einheitlichen, umfassenden, in den Schranken und Formen der Verfassung sich betätigenden Staatsgewalt seien, bedürfe es, um ihre »Übertragung« zu ermöglichen, nicht einer vorherigen »Einzel-Konstituierung« durch die Verfassung(surkunde).[36]

Diese Ansicht von der »Totalität« des Staates fand ihr Gegenstück in der Auffassung von seiner »Konstitutionalität«:[37]

> »Das Grundgesetz verwirft den Begriff einer ›vollen‹, der Verfassung vorausgehenden und von ihr nur geregelten Staatsgewalt und ersetzt ihn kraft der zwingenden Vorschriften in den Art. 20, 28 und 70 GG durch den Begriff der *begrenzten* Staatsgewalt, die erst durch die Verfassung *geschaffen* (wird) und zu deren Ausübung die Verfassungsorgane im Grundgesetz *ermächtigt* werden«.[38]
>
> »Hoheitsrechte sind also keine staatseigenen Hoheiten, die unabhängig von der ihn gestaltenden Verfassung dem Staat an sich innewohnen oder ihm von außen her kraft Naturrechts oder aus dem Völkerrecht zukommen, sondern sind die verfassungsgeschaffenen Organfunktionen, die auf einer dem Organ durch die Verfassung verliehenen Kompetenz (Ermächtigung) beruhen«.[39]

Art. 24 GG verweise also mit diesem Begriff auf alle Vorschriften des Grundgesetzes, durch die Organen Kompetenzen anvertraut seien.[40]

33 Systematische Stellungnahme der S.P.D.-Bundestagsfraktion, WB II, S. 300 (dort als »Klarstellung« der *Scheuner*'schen Definition (Fn. 32) bezeichnet).

34 *Kraus*, WB II, S. 836; s.a. *Schätzel*, WB II, S. 638. *Anderer Ansicht Scheuner*, WB II, S. 139, WB III, S. 360; *Grewe*, WB II, S. 735; S.P.D.-Bundestagsfraktion, WB II, S. 300. *Heute* besteht wohl Einigkeit, daß Art. 24 Abs. 1 GG insoweit *keine* materiellen Beschränkungen aufstellt (vgl. nur *Ipsen* (1972), S. 54; *Rojahn* (1976), S. 86, Rdnr. 9 zu Art. 24).

35 So *Hettlage/von der Heydte*, WB II, S. 671.

36 Bundesregierung, WB III, S. 268.

37 Vgl. die »Systematische Stellungnahme« der S.P.D.-Bundestagsfraktion, WB II, S. 292.

38 Ebd.

39 Ebd., S. 300.

40 Ebd. – Vgl. hierzu einerseits *Hesse* (1976), S. 11 ff.; zum anderen E.W. *Böckenförde*, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs (1969), in: *ders.*, Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 84 f.

cc. Weiterhin wurde auch das Wort »Gesetz« recht unterschiedlich ausgelegt. Die Mehrzahl der Interpreten las hierfür »einfaches Einspruchsgesetz«.[41] Vereinzelt aber verlangte man eine Zustimmung des Bundesrates[42] oder wies gar auf unter bestimmten Umständen doch wohl erforderliche qualifizierte Mehrheiten in den gesetzgebenden Körperschaften hin.[43] Solche Bedenken gegenüber einem einfachen Gesetz rührten daher, daß diesem nicht die Fähigkeit beigemessen wurde, zu ermöglichen, daß von Verfassungsvorschriften abgewichen oder sie obsolet gelassen würden. Je weiter die Grenzen von Verfassungs*durchbrechungen*[44] im Wege des Art. 24 Abs. 1 GG gezogen wurden, desto notwendiger erschien die exakte Bestimmung der Normschranken. Auch hierin aber war man uneins: *Scheuner* etwa[45] hielt nur »organisatorische« Verfassungsbestimmungen für nicht hinderlich. Andere aber[46] wollten *alle* im Zuge der »Internationalisierung« *notwendig* werdenden Grundgesetzänderungen zulassen, plädierten also für ein reichlich vages Kriterium. Schon dazumal hielt *von Merkatz* hingegen Art. 24 Abs. 1 für eine Befugnisnorm zu »europäischer Verfassungsgebung«.[47] Auch im Hinblick auf die zu achtenden Grundrechte herrschte allerdings allgemeine Übereinstimmung darin, Art. 24 Abs. 1 sei nicht etwa schrankenlos.[48]

dd. Eine nächste Frage war, ob nicht die Fassung »*durch* Gesetz« zur Folge haben müsse, daß bei Art. 24 Abs. 1 das sonst dem Bundespräsidenten eingeräumte Ermessen bei der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge[49] ausgeschlossen sei.[50] Nach Einfügung des Art. 59 a Abs. 4 ins Grundgesetz[51] hat diese Auf-

41 Als erster wohl *Giese*, Kommentar zum Grundgesetz, 1.A., 1949, S. 28. Daß Art. 24 Abs. 1 GG zumindest in bestimmten Fällen *allein* ein derartiges Gesetz meint, macht die Entstehungsgeschichte deutlich (s. oben, Teil 1.4 b)).

42 In diesem Sinne wohl nur *Schätzel*, WB II, S. 637. *Anderer Ansicht* etwa *von Mangoldt*, WB II, S. 89; *Schlochauer* (1957), S. 23; *Zuleeg*, JIR 16, 1973, S. 60/61; *Warbeck*, SKV 1974, S. 357/359; Enquete-Kommission, Schlußbericht, S. 229 f.

43 Vgl. *Schätzel*, WB II, S. 634 und S. 637; *Maunz*, WB II, S. 594; *Rupp*, NJW 1970, S. 353, Fn. 2.

44 Zu den verschiedenen Begriffen hierbei s. *Erler*, VVdStRL 18, 1960, S. 7/40 f.

45 WB II, S. 138.

46 *Süsterhenn*, WB I, S. 270; *Römer*, ebd., S. 424.

47 Vgl. oben, Teil 2.7.; ablehnend hierzu *Forsthoff*, WB II, S. 332 f., S.P.D.-Bundestagsfraktion, WB II, S. 279 und S. 301. Wiederaufgegriffen wurde dieser Gedanke – wohl nicht zufällig im Zeitpunkt des allmählichen Wirksamwerdens der E.W.G.V.-Vorschriften – von J.H. *Kaiser*, ÖZöR 10, 1959/60, S. 418 f., mit Fn. 20, 22.

48 Zusammenstellung der Meinungen bei *Maunz*, WB II, S. 596, ff., S. 600 ff.

49 Dazu etwa *Rojahn*, in: *von Münch* (1976), Rdnr. 13 zu Art. 59, S. 658, m.w.N. Anders aber wohl E. *Menzel*, DöV 1972, S. 868.

50 So zuerst *Schätzel*, WB II, S. 631 f., wegen der Parallele zu Art. 45 Abs. 2 WRV (»Gleichheit des Wortlauts«); dagegen *Römer*, WB I, S. 424.

51 Durch Gesetz vom 19.3.1956 (BGBl. I, 111). Nach Maßgabe des Gesetzes vom 24.6.1968 (BGBl. I, 709) ist an die Stelle der im Text genannten Vorschrift nunmehr Art. 115 l Abs. 3 GG getreten.

fassung im übrigen zunehmend neue Befürworter gefunden[52]; durch die parlamentarischen Materialien zu den Verfassungsnovellierungen wird sie indes nicht gestützt.[53]

ee. Nicht alle »Wehrbeitrag«-Gutachter erörterten das Verhältnis von Art. 24 (Abs. 1) zu Art. 59 (Abs. 2) GG; in der Regel[54] vertraten sie aber die Auffassung, die »Hoheitsrechtsübertragung« geschehe *durch* völkerrechtlichen *Vertrag*, der jedoch – nur insoweit sei Art. 24 Abs. 1 *lex specialis – stets* einer Zustimmung in *gesetzlicher* Form bedürfe.[55]

ff. Ein letzter Streitpunkt – um die rechte Bedeutung des Wortes »übertragen«: *conferre* oder *transferre* – mutet eher wie quasi-philologische Spielerei an. Hinter ihm verbarg sich freilich wiederum nichts Anderes als die Problematik der *Schrankenbestimmung* bei Art. 24 Abs. 1 GG: Unter der Diskussion um das Erfordernis einer »vorgängigen Einzel-Konstituierung«[56] ist schlicht die Frage zu verstehen, ob *Ulpians* Diktum des *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet* hier Anwendung finden könne (müsse).[57] Mit anderen Worten: Läßt Art. 24 Abs. 1 GG nur *derivativen* oder (auch) *originären* Erwerb von Befugnissen durch »zwischenstaatliche Einrichtungen« zu?[58]

c. *Alle* Probleme waren freilich beileibe noch nicht erörtert. So prägte etwa *Grewe* im Jahre 1953 den Begriff der »Integrationsgewalt«.[59] Art. 24 Abs. 1 soll nach seiner Auffassung den verfassungs- und völkerrechtlichen Problemen besonderer Art Rechnung tragen, die der Verschmelzungsprozeß hervorbringe, in den die Mitgliedsstaaten einer integrierten Staatengemeinschaft mit supranationalen Organen einträten.[60]

52 So etwa *Reichel*, Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 1967, S. 76, Fn. 57; *Ruppert* (1969), S. 315 ff.; *Weiß* (1971), S. 160.

53 Vgl. den 2. Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (BT.-Drs. II/2150, S. 4) sowie die Beratungen des Gesetzesentwurfs (2. BT, 132. Sitzung, 6.3.1956, Sten.Ber. S. 6819 (A) ff.; S. 6845 (C) ff.).

54 Siehe aber F. *Klein*, WB II, S. 464; *dens.*, VVdStRL 12, 1954, S. 227 (gegen *Grewe*, ebd., S. 263).

55 Vgl. hierzu *Schätzel*, WB I, S. 347; *Kaufmann*, WB II, S. 49; *Scheuner*, WB II, S. 140; *Thoma*, ebd., S. 160; *Wolff*, ebd., S. 203; *Loewenstein*, ebd., S. 385; Niedersächsische Landesregierung, ebd., S. 446; Bundesregierung, WB III, S. 275.

56 Vgl. Bundesregierung, WB II, S. 8; *Kaufmann*, ebd., S. 54 f.; *Schätzel*, ebd., S. 638.

57 So die Niedersächsische Landesregierung, WB I, S. 108; *Loewenstein*, WB II, S. 386; *anderer Ansicht* die Bundesregierung, WB II, S. 8; *Kaufmann*, WB II, S. 54 f.

58 S. hierzu ferner S.P.D.-Bundestagsfraktion, WB II, S. 300.

59 VVdStRL 12, 1954, S. 129/144.

60 Wie zuvor. E. *Menzel* (VVdStRL 12, 1954, S. 179 ff.) hielt demgegenüber die »Integrationsgewalt« nur für eine besondere Ausgestaltung der allgemeinen auswärtigen Gewalt. Hierzu auch F. *Klein* (ebd., S. 229) sowie *Grewe*'s einschränkendes Schlußwort auf besagter Staatsrechtslehrer-Tagung (ebd., S. 263).

Kruse[61] machte sich im darauffolgenden Jahre um eine Präzisierung des für »zwischenstaatliche Einrichtungen« vorgeblich geltenden Prinzips »struktureller Kongruenz«[62] verdient, welches

> »die Forderungen der Verfassungen integrationswilliger Einzelstaaten (erfasse), d(es) verbindliche(n) Ausdruck(s) des auf die Fundamente staatlichen Lebens bezogenen Willens ihrer in keiner höheren Einheit verbundenen Staatsvölker...an die Struktur der sie überlagernden übernationalen Ordnung«.[63]

Mosler analysierte aufs neue den Vorgang einer »Übertragung von Hoheitsrechten«:

einen durch vertragliche Delegation von Staatsfunktionen an eine völkerrechtliche Gemeinschaft geschaffenen kompetenzfreien Raum innerhalb der Mitgliedstaaten füllten eigene, satzungsmäßige Zuständigkeiten der Gemeinschaft aus.[64]

Maunz[65] schließlich hat 1964 darauf hingewiesen, es bedürfe doch wohl keiner interpretatorischen Korrektur des Wortlauts von Art. 24 Abs. 1 GG. Nur »durch Gesetz« könnten letztlich alle Staatsorgane angewiesen werden, einer anderen Hoheitsgewalt als derjenigen der Bundesrepublik Deutschland in deren Staatsgebiet zu gehorchen. Eben dies sei ja die eigentliche, verfassungsrechtlich neuartige Ermächtigung dieser Vorschrift.

d. Seitdem aber haben die spärlicher werdenden Bemühungen um eine rechte Auslegung des Art. 24 Abs. 1 GG kaum noch neue Aspekte gezeitigt. Dies mag seinen Grund darin finden, daß die Vorschrift fast nur noch [66] in ihrer Funktion

61 Fs. H. Kraus, 1954, S. 112 ff.

62 Herbert *Kraus* hat diese Formel geprägt (WB II, S. 545). Zum heutigen Meinungsstand s. K. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1977, S. 397 ff.

63 A.a.O. (1954), S. 113. An den »rationellen und entwicklungsfähigen Kern der ... Kongruenztheorien« knüpfen auch *Meister/Werner* an, wenn sie die »unbedingte Wahrung ... des demokratischen Minimums aller Verfassungsordnungen der Partnerstaaten« der E.W.G. fordern – als erste Voraussetzung für das weiterreichende Postulat » einer Kongruenz des Integrationsprozesses mit den objektiven Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung« , wie dem der Internationalisierung des Wirtschaftslebens (StuR 1966, S. 1011 f.). Ähnlich hat schon früher W. *Abendroth* als Bedingung einer »Übertragung von Hoheitsrechten« angeführt, es müsse sich hierbei um eine *demokratische* Integration handeln (EA 6, 1951, S. 4389 ff. sowie Außenpolitik 3, 1952, S. 623/628 f.). Beide Stellungnahmen lassen jedoch eine juristisch stringente Ableitung dieses gewiß wünschenswerten Ergebnisses aus dem geltenden Verfassungsrecht vermissen! Diese Kritik gilt gleichfalls für die Bemühungen *Stuby's* (in: *Mayer/Stuby*, Das lädierte Grundgesetz, 1977, S. 280/314), Art. 24 aus dem »Geist« der K.S.Z.E.-Schlußakte »mit neuen Leben (zu) erfüllen« .

64 Fs. Wehberg, 1956, S. 294.

65 A.a.O., Rdnr. 15 zu Art. 24, S. 13.

66 Sieht man einmal ab von den GG-Kommentaren, den Lehrbüchern H.P. *Ipsens* (1972), *Bleckmanns* (Europarecht, 1976, 2.A., 1978) und L. *Constantinesco's* (Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I, 1977) sowie der Monographie *Rupperts* (1969).

für die Bestimmung des Verhältnisses zwischen dem Recht der drei Europäischen Gemeinschaften und innerstaatlichem Recht der Bundesrepublik Deutschland ins juristische Rampenlicht gerät.

Im Hinblick auf die Verfassungsrechtmäßigkeit der Mitgliedschaft in E.W.G. und N.A.T.O. herrscht, nicht nur was die Voraussetzungen des Art. 24 Abs. 1 betrifft,[67] nahezu ungeschmälerter Konsens. Allenfalls räumt man zuweilen ein, *originäre* Befugnisse der Organe der Europäischen Gemeinschaften seien vom *Wortlaut* her schwerlich mit Art. 24 Abs. 1 GG zu vereinbaren.[68] Wenn den N.A.T.O.-Rechten überhaupt eine Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit (Art. 24 Abs. 1) der Verfassung angedeiht, so scheint hierbei offenbar ein wirkungsmächtiges Vorverständnis dergestalt gegeben zu sein, daß die Zugehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland zu dieser Organisation nicht weiter hinterfragbar sei, auch nicht vom Grundgesetz her.[69] [70] Es mag nun zwar feststehen, daß der Deutsche Bundestag ausweislich der Verhandlungen über das »Vertragsgesetz« mehrheitlich keinen Gebrauch von Art. 24 *Abs. 1* GG hat machen wollen.[71] Dies Verhalten kann aber lediglich ein Indiz, wenn auch ein gewichtiges, für eine positive Stellungnahme zu dessen Grundgesetzkonformität sein.[72]

Die Bejahung der Mitgliedschaft insbesondere in den vorerwähnten beiden zwischenstaatlichen Verbänden fand ihre juristische Entsprechung darin, daß alsbald nur mehr »strukturelle *Konvergenz*« »zwischenstaatlicher Einrichtungen« mit dem Grundgesetz gefordert wurde.[73] Die Verfassungsrechtslehre nahm die

67 Vgl. hierzu bereits oben, Teil 2.9., 10.

68 So *Carstens*, Fs. Riese, 1964, S. 65/78; *Thelen*, Die Vereinbarkeit des Vertrages zur Gründung der E.W.G. mit der britischen Verfassung, 1973, S. 213, Fn. 76. Diesen Autoren zufolge schließt aber der »Sinn« der Bestimmung Verbände wie die Europäischen Gemeinschaften ein. Woher aber dieses Wissen um den »Sinn« , wenn nicht der Wortlaut als dessen Träger hierüber Aufschluß gibt (zutreffend *Bünten* (1977), S. 74 ff.)!? Allein *Bucher* hat deutlich auf die mangelnde »strukturelle Kongruenz« der E.W.G. mit dem Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen (NJW 1957, S. 850 ff.).

69 Zur geschichtlichen Seite vgl. etwa *Haas* (1958), pp. 32 et sequ., pp. 283 et sequ.; *Zurcher* (1958), pp. 127 et sequ., pp. 164 et sequ.; *Ball* (1959), pp. 31 et sequ., pp. 401 et sequ.; *Wettig*, Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943 – 1955, 1967, S. 209 ff., S. 590 ff.; aber auch *Dankert/Ersil/Werner* (1975), S. 46 ff.; S. 93 ff.

70 Daher erscheint es kaum zufällig, daß es bislang nur *eine* detailliertere Untersuchung der hierdurch aufgeworfenen (verfassungs-) rechtlichen Probleme gibt: K. *Ipsen*, Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung, 1967, isb. S. 88 ff., S. 176 ff., S. 203 ff.

71 So zu Recht K. *Ipsen* (1967), S. 206.

72 K. *Ipsen* (ebd., S. 210) hält auch im Falle des »Operational Command« Art. 24 Abs. 1 GG als Ermächtigungsgrundlage nicht für erforderlich, weil es sich hierbei um eine *rücknehmbare* »Übertragung« handelt (ebenso *Rojahn* (1976), S. 95, Rdnr. 26 zu Art. 24, m.w.N.). Offen bleibt bei dieser Begründung freilich, ob nicht tatsächliche Gegebenheiten in aller Regel die Ausübung dieses Revisionsrechtes derart behindern, daß es »nur auf dem Papier steht« , bzw. ob letzteres nicht doch die Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG ratsam machte.

73 Vgl. *Bülck*, VVdStRL 23, 1966, S. 121; ferner *Kaiser*, ebd., S. 1 ff., und *Badura*, ebd., S. 34 ff.

»West«-Verträge gleichsam als fait accompli hin. Von nun an (d. h. vom Beginn der sechziger Jahre) wurde Art. 24 Abs. 1 zum »Integrationshebel« modelliert;[74] die Vorschrift sollte – wenn ihr überhaupt Schranken gesetzt waren[75] – allenfalls grundgesetzliche Fundamentalprinzipien wie den Kern der Grundrechte nicht vollends überspielen können.[76]

H. P. *Ipsen* hatte hierfür – ob der rapide anwachsenden Rechtssetzungsstätigkeit der Organe der Europäischen Gemeinschaften – die Richtung gewiesen:

> die »revolutionäre Neuartigkeit der Vergemeinschaftung (erfordere) eine intensivere und auf Rechtsintegrierung bedachte Auslegung des Art. 24 Abs. 1«.

Es komme darauf an, dieser Vorschrift eine

> »Kollisions- und Rangregel abzugewinnen, nach der die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaften, damit das Anerkenntnis innerstaatlicher Wirksamkeit zwischenstaatlicher Einrichtungen im ›Übertragungsbereich‹, eine Unterordnung der eigenen Rechtsordnung unter das Gemeinschaftsrecht bewirkt. Nur eine solche Konstruktion würde die organisatorische Vergemeinschaftung in einer Rechtsintegration vollenden können«.[77]

Fast gleichzeitig entnahm K. *Vogel* dem Grundgesetz eine »Verfassungsentscheidung für eine offene Staatlichkeit«, deren Ausdruck eben auch Art. 24 Abs. 1 sei.[78] Ein Gebrauchmachen von dieser Vorschrift habe denn auch die Unwirksamkeit hiermit unvereinbarer nationaler Rechtsvorschriften zur Folge.[79]

Angesichts solcher Darlegungen wirft sich die Frage auf: Ist Art. 24 nicht doch »anstatt die Hälfte, das Doppelte von Art. 48«[80] (W.R.V.), zumindest es auf dem Auslegungswege geworden?[81]

74 H.P. *Ipsen* gebrauchte diesen Terminus zuerst in seinem Bensheimer Referat (Das Verhältnis des Rechts der europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht, in: Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, ZHR – Beiheft 29, 1965, S. 1/26), hernach in seinem Schlußvortrag auf dem 45. Deutschen Juristentag 1964 (S. L 26).

75 Die Schranken nationalen Verfassungsrechts erachten für gering bzw. wenig hinderlich etwa *Kaiser*, ÖZöR 10, 1959/60, S. 419, Fn. 20: *Wohlfarth* (/*Everling/Glaesner/Sprung*), Die E.W.G. – Kommentar zum Vertrag, 1960, S. 428 (Vorbem. vor Art. 137, Anm. 13); *Wohlfarth*, JurJb 3, 1962/63, S. 241/268; ferner E. *Menzel*, VVdStRL 18, 1960, S. 98 f., sowie H.P. *Ipsen*, VVdStRL 18, 1960, S. 87 und S. 92; *ders.* (1964), S. L 10 ff. u.ö.

76 Unter den neueren Stimmen s. *Ruppert* (1969), S. 295 ff.; *Rojahn* (1976), S. 98 ff., Rdnr. 31 ff. zu Art. 24; den Schlußbericht der Enquete-Kommission (1976), S. 229 (Ziff. 2.2.); sowie K. *Stern* (1977), S. 396 ff.

77 NJW 1964, S. 339/342. Die Grenzen zwischen politisch wünschenswert erscheinender und rechtlich gebotener Verfassungsinterpretation (dazu isb. *Müller* (1976), S. 96 ff. und S. 196 ff.) scheinen mir hier erreicht, wenn nicht überschritten zu sein.

78 A.a.O., 1964 (dazu etwa *Herzog*, JZ 1966, S. 40; *Stern* (1977), S. 383 f.). Siehe isb. S. 36, S. 42.

79 *Ders.*, VVdStRL 23, 1966, S. 115.

80 *Bülck* bezeichnet diesen Vergleich als Brüsseler Bonmot (VVdStRL 21, 1964, S. 1/51).

81 Vgl. etwa *Ruppert* (1969), S. 301: »Art. 24 Abs. 1, dem Gewicht der in ihm enthaltenen Entscheidung für den offenen Staat, entspricht die Auslegung, daß die verfassungsändernde Kraft des Übertragungsgesetzes alle abänderbaren (?) staatlichen Verfassungsstrukturen grundsätzlich er-

a. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in *drei* Entscheidungen näher mit Art. 24 Abs. 1 GG befaßt,[82] nachdem das Gericht zuvor einige Male eher beiläufig auf diese Bestimmung zu sprechen gekommen war.[83]
In einem Beschluß vom 18. Oktober 1967 führte der I. Senat des BVerfG aus: die E.W.G. sei

»eine ›zwischenstaatliche Einrichtung‹ im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG, auf die die Bundesrepublik bestimmte Hoheitsrechte ›übertragen‹ hat. Damit ist eine neue öffentliche Gewalt entstanden, die gegenüber der Staatsgewalt der einzelnen Mitgliedsstaaten selbständig und unabhängig ist«.[84]

»Supranationale...oder internationale...öffentliche...Gewalt (kann) auf dem Wege über Art. 24 Abs. 1 GG konstituiert (werden)«.[85]

Abschließend meinte das Gericht jedoch einschränkend, es habe nicht entschieden,

»ob und in welchem Umfang das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines zulässigerweise bei ihm anhängig gemachten Verfahrens Gemeinschaftsrecht an den Grundrechtsnormen des Grundgesetzes messen kann – eine Frage, die ersichtlich von der Entscheidung der weitergreifenden Vorfrage abhängt,...ob und in welchem Maße die Bundesrepublik Deutschland bei der Übertragung

faßt .. Auf halbem Wege stehen geblieben zu sein, kann (dem GG) nicht unterstellt werden« . Dieser Satz scheint mir charakteristisch für *R.s* materialreiche Arbeit, deren Methode, obzwar sie meist zu herkömmlichen Lösungen führt, recht bedenklich ist: *Ruppert* erwägt offenbar nicht, daß dem Wortlaut eines Verfassungs-Gesetzestextes nicht allein von einem heutigen, nur-juristischen Wortverständnis beizukommen ist, selbst wenn dies einheitlich wäre. Überdies ist eine so rigide Trennung der Interpretationselemente, wie sie *R.* versucht, alsbald zum Scheitern verurteilt (s.a. *Zuleeg*, AöR 102, 1977, S. 296/299 ff.).

82 E 22, S. 293 ff. vom 18.10.1967; E 31, S. 145 ff. vom 9.6.1971; E 37, S. 271 ff. vom 29.5.1974 (allein letztere mit abweichender Meinung hinsichtlich der Urteilsbegründung, nicht des Ergebnisses).

83 So in E 2, S. 347/378, wo das BVerfG die Hafenverwaltung Kehl, eine *badische* Körperschaft des öffentlichen Rechts, nicht als »zwischenstaatliche Einrichtung« iSd Art 24 Abs. 1 GG ansah, weil sie ja dem Recht eines einzelnen *Bundeslandes* unterfiele (hierzu auch E. *Menzel*, AöR 79, 1953/54, S. 326/343); ferner in E 13, S. 54/79 (mißverständlich, s. *Hamann/Lenz* (1970), S. 380, Anm. B.1. zu Art. 24); schließlich in E 31, S. 58/76 (dazu W. *Seuffert*, Fs. C. Schmid, 1972, S. 180 ff.). Art. 24 wird *nicht* erwähnt in E 22, S. 134 ff., wo das Gericht eine Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GGfür unzulässig erachtet in einem Fall, bei dem die Entscheidungserheblichkeit des zur Prüfung gestellten Gesetzes von der Auslegung von E.W.G.-Recht abhängt.

84 E 22, S. 296.

85 E 22, S. 297.

von Hoheitsrechten die Gemeinschaftsorgane von solcher Bindung freistellen konnte«.[86]

Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die frühere Entscheidung[87] konstatierte der II. Senat am 9. Juni 1971,

»durch die Ratifizierung des E.W.G.-Vertrages (sei) in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 1 GG eine eigenständige Rechtsordnung der E.W.G. entstanden, die in die innerstaatliche Rechtsordnung hineinwirkt und von den deutschen Gerichten anzuwenden ist...Art. 24 Abs. 1 GG besagt bei sachgerechter Auslegung([88]) nicht nur, daß die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen überhaupt zulässig ist, sondern auch, daß die Hoheitsakte ihrer Organe...vom ursprünglich ausschließlichen Hoheitsträger anzuerkennen sind«.[89]

Während das Bundesverfassungsgericht aber im Jahre 1967 im Rahmen eines Verfassungsbeschwerde-Verfahrens über die behauptete Unvereinbarkeit von *sekundärem* Gemeinschaftsrecht mit dem *Grundgesetz* zu befinden hatte, konfligierten 1971 – wiederum handelte es sich um ein Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 a GG – *Primärrecht* der E.W.G. und *einfaches Gesetzes* – Recht der Bundesrepublik Deutschland.[90]

Allerdings vertrat das BVerfG im letztgenannten Beschluß die Rechtsmeinung, ausgehend von der in Übereinstimmung mit Art. 24 Abs. 1 GG geschaffenen Rechtslage müßten

»die deutschen Gerichte auch solche Rechtsvorschriften anwenden, die zwar einer eigenständigen außerstaatlichen Hoheitsgewalt zuzurechnen sind, aber dennoch...im innerstaatlichen Raum unmittelbare Wirkung entfalten und entgegenstehendes nationales Recht überlagern und verdrängen«;

nur so könnten

86 Ebd., S. 299. H.P. *Ipsen* bemerkte hierzu (EuR 3, 1968, S. 137/140), der Beschluß wolle mit solchem Vorbehalt reservieren, was nach seinen eigenen Ergebnissen gerade nicht reservabel sei: Habe er doch (S. 296) die Grundgesetzmäßigkeit (des deutschen Mitwirkens an der Errichtung) der Gemeinschaften als selbstverständlich (vorliegend) erachtet. Im Ergebnis ebenso G. *Meier*, DVBl. 1968, S. 467/470; *Immenga*, NJW 1968, S. 1036/1037; anders aber *Wengler*, JZ 1968, S. 100/102, *ders.*, ebd., S. 327 ff. Gegen *Ipsens* Begründung auch *Frowein*, 5 C.M.L.Rev. 1967/68, p. 486.

87 Verwiesen wird auf E 22, S. 296.

88 Die Anklänge an *Ipsens* Postulat (s. oben, bei Fn. 77) sind nicht zu überhören. Gebietet aber nicht das Grundgesetz das Festhalten an seinem normativ bindenden Charakter, verbietet es nicht eben die Argumentation vom bloß Faktischen – hier: dem E.G.-Rechtskomplex – her (dazu bedenkenswert E.W. *Böckenförde*, NJW 1976, S. 2089/2098 f.)??

89 E 31, S. 173 f.

90 Vgl. *Meier*, NJW 1971, S. 2122; *Sommer*, DVBl. 1972, S. 273/274; *Erichsen*, Verw.Arch 64, 1973, S. 101/105.

»die den Bürgern des Gemeinsamen Marktes eingeräumten subjektiven Rechte verwirklicht werden«.[91]

Zum letzten Male bislang[92] hat sich wiederum der II. Senat des BVerfG am 29. Mai 1974 zu Art. 24 Abs. 1 GG geäußert – auf einen Vorlageabschluß des Verwaltungsgerichts Frankfurt/Main vom 24. November 1971 hin.[93] Nachdem die Karlsruher Richter zunächst wiederholten, die E.W.G. sei als »zwischenstaatliche Einrichtung« im Sinne dieser Vorschrift anzusehen,[94] hielten sie im weiteren dafür, die »Übertragung«, von der besagter Artikel spreche, könne »nicht wörtliche genommen werden«.[95] [96] Vielmehr müsse Art. 24

»wie jede Verfassungsbestimmung ähnlich grundsätzlicher Art im Kontext der Gesamtverfassung verstanden und ausgelegt werden«.[97] [98]

91 E 31, S. 174. H.P. *Ipsen* (EuR 7, 1972, S. 57/58), E. *Klein* (ZaöRV 35, 1975, S. 67/74) und wohl auch *Meier* (NJW 1971, S. 2122) haben dem Fehlen einer ausdrücklichen Differenzierung zwischen Gesetzes- und Verfassungsrecht in der oben zitierten Aussage entnommen, das BVerfG habe hier stillschweigend den Vorbehalt aus E 22, S. 298 f. (oben bei Fn. 86) aufgegeben. *Sommer* (DVBl. 1972, S. 274) weist hingegen auf den enger gefaßten streitigen Rechtsstoff hin: Das Gericht habe nur über das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalem Gesetzesrecht befunden.

92 In einem Beschluß vom 7.1.1975 (AWD 1975, S. 100) hat das BVerfG den Tenor von E 22, S. 293 ff. noch einmal bekräftigt (vgl. hierzu *Schwaiger*, AWD 1975, S. 190/192, Fn. 15; *Meier*, EuR 10, 1975, S. 168 f.; *Deringer/Sedemund*, NJW 1975, S. 483; *Riegel*, BayVBl. 1976, S. 395/399, Fn. 165).

93 Dieser letztere findet sich in AWD 1971, S. 541 ff. (hierzu etwa *Riegel*, BayVBl. 1973, S. 96 ff.).

94 E 37, S. 278.

95 Ebd., S. 279.

96 Es fällt auf, daß die Entscheidung unter B. I. 3., 4. (S. 279 ff.) stets nur pauschal von Art. 24 spricht, ohne speziell auf dessen Abs. 1 einzugehen – es sei denn durch die zweimalige Zitierung des Tatbestandsmerkmals »übertragen« (S. 279, S. 280) –, während das Minderheitsvotum stets von Art. 24 *Abs. 1* spricht (S. 291, S. 293 ff., S. 297). Eben weil das BVerfG sich so – nicht zum ersten Male! – zunächst vom Verfassungswortlaut los sagt, ist *Fuß* beizupflichten, wenn dieser meint, zum vollen Verständnis der jeweiligen Argumentationsreihe komme es auf jeden Satz, ja jedes Wort der Entscheidung an (Der Grundrechtsschutz in den Europäischen Gemeinschaften aus deutscher Sicht, 1975, S. 127). Hinzuzufügen bleibt dem: Auch auf jede (scheinbare?) Unterlassung!

97 E 37, S. 279. Weshalb oder in welcher Hinsicht Art. 24 (bzw. hier doch wohl: dessen Abs. 1) eine Verfassungsbestimmung *grundsätzlicher* Art sei (was folgte hieraus? ein Rang o.ä. wie der des Art. 79 Abs. 3?) oder welche Vorschriften ihr (worin?) *ähnelten*, wird nicht näher ausgeführt, wie sich das BVerfG überhaupt in seinen »europäischen« Erkenntnissen jegliches Eingehen auf literarische Kontroversen versagt (erspart?).

98 Bereits in seiner Entscheidung vom 23.10.1951 (E 1, S. 14/32) führte das BVerfG aus, »eine einzelne Verfassungsbestimmung k(ö)nn(e) nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus ausgelegt werden«. Denn sie stehe »in einem Sinnzusammenhang mit den übrigen Vorschriften der Verfassung, die eine innere Einheit darstellt«. Die Lehre hat sich dem angeschlossen (vgl. nur *Hesse* (1976), S. 28, m.w.N.), wobei freilich die Vorstellung einer Norm als Produkt politisch-sozialer Auseinandersetzungen etwas vernachlässigt wird. Soll diese Auffassung jetzt plötzlich nur mehr für Vorschriften »grundsätzlicher Art« gelten (anders auch hier das Minderheitsvotum, S. 296)? Überdies sind »Verstehen« und »Auslegen« zwei *verschiedene* Verfahren hin zum Verständnis der aktuellen Bedeutung einer Rechtsnorm, wie dies die Aneinanderreihung der Modi darzutun scheint?

Wie solches gerade bei Art. 24 Abs. 1 GG zu geschehen habe, sagt das BVerfG weder an dieser Stelle noch sonstwo in den Entscheidungsgründen; das Gericht nennt nur das *Ergebnis* seiner nicht offengelegten Auslegungsarbeit: Art. 24 eröffne

»nicht den Weg, die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht, ohne Verfassungsänderung, nämlich durch die Gesetzgebung der zwischenstaatlichen Einrichtung (99) zu ändern«.[100]

Dieser Aussage über das, was Art. 24 *nicht* gestattet, folgt eine zweite gleichfalls negatorischer Art: An Art. 24 scheitere eine *Änderung* des E.W.G.-Vertrages,

»die die Identität der geltenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland durch Einbruch in die sie konstituierenden Strukturen aufheben würde«.[101]

Positiv ist dieser Aussage freilich zu entnehmen, das BVerfG halte die E.W.G.-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in ihrer gegenwärtigen rechtlichen Ausgestaltung für grundgesetzgemäß;[102] nur eine Änderung soll ja die Frage von deren Vereinbarkeit mit Art. 24 aufwerfen können.[103] Die Bedeutung des Art. 24 (Abs. 1) GG umreißt das Bundesverfassungsgericht letztendlich in zwei Sätzen: Art. 24 *ermögliche* es den zuständigen Gemeinschaftsorganen,

»Recht (zu) setzen, das die deutschen zuständigen Verfassungsorgane nach dem Recht des Grundgesetzes nicht setzen könnten und das gleichwohl unmittelbar in der Bundesrepublik Deutschland gilt und anzuwenden ist«.[104]

99 Zu den – innerstaatlichen Gesetzen entsprechenden – »Verordnungen« iSd Art. 189 Abs. 2 E.W.G.V. vgl. H.P. *Ipsen* (1972), S. 447 ff.

100 E 37, S. 279; ausführlicher wiederum das Minderheitsvotum. S. 296.

101 Ebd., S. 279.

102 *Börner* (NJW 1976, S. 2041 f.) präzisiert zutreffend, der Beschluß des BVerfG behandle jedoch nur das Verhältnis *sekundären* Gemeinschaftsrechts zu den Grundrechten des Grundgesetzes. *Ipsens* Ansicht (s. oben, Fn. 86), das BVerfG müsse, wenn die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland an der Errichtung der Europäischen Gemeinschaften grundgesetzwidrig gewesen wäre, bei ihm anhängig gemachte Rechtsbehelfe gegen Europarecht wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses des Antragstellers abweisen, wäre ein weiterer Beleg für die oben im Text vertretene Auffassung. Gänzlich vermag sie jedoch nicht zu überzeugen, wird doch die *Prüfungsreihenfolge* bei der Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Rechtsbehelfs nicht nur von strikt juristisch – positivistischen, sondern auch von Praktikabilitätserwägungen bestimmt. Sie ist zudem alles Andere als unstreitig (vgl. *Grunsky*, Grundlagen des Verfahrensrechts, 2. A., 1974, S. 318 ff.). Das Rechtsschutzbedürfnis immerhin wird zumeist an *letzter* Stelle erörtert (*Grunsky*, S. 390 ff., S. 402 ff.; s.a. *Eyermann/Fröhler*, VwGO-Kommentar, 6. A., 1974, Vorbem. 1 vor § 81, S. 540).

103 Vgl. aber BVerfG DöV 1978, S. 172/173, mit zu Recht kritischer Anmerkung von A. *Weber*, ebd., S. 176 ff. H.P. *Ipsen* (EuR 13, 1978, S. 151 ff.) läßt das hier einschlägige verfassungsgerichtliche Diktum leider außer acht.

104 E 37, S. 279. Das BVerfG scheidet hier offenbar – neueren Stimmen in der Lehre folgend (s. *Bleckmann*, Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, 1970, isb. S. 59 ff.; *Koller*, Die unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge und des EWG-Vertrages im innerstaatlichen Bereich, 1971, S. 58 ff., S. 64 ff.) – das Phänomen innerstaatlicher Geltung (Einführung einer völkerrechtlichen Vertragsbestimmung in den innerstaatlichen Bereich) von der Frage der Anwendbarkeit durch innerstaatliche Rechtsanwendungsorgane (unmittelbare Anwendbarkeit, Justitiabilität, Begründung von Rechten und Pflichten Einzelner).

Und später:

»Art. 24...öffnet...die nationale Rechtsordnung...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 Herrschaftsbereiches Raum gelassen wird«.[105]

Das BVerfG hegt offenbar keine Zweifel daran, daß eine solche Grenzziehung rechtlich möglich ist,[106] daß also der Grundrechtsteil des Grundgesetzes einen von anderem (Verfassungs-) Recht der Bundesrepublik Deutschland ablösbaren Normenbestand abgibt.[107] Es fährt denn auch fort:

»De(n) Grundrechtsteil des Grundgesetzes...zu relativieren, gestattet Art. 24 nicht vorbehaltlos«,

sei dieser doch

»ein unaufgebbares, zur Verfassungsstruktur des Grundgesetzes gehörendes Essentiale der geltenden Verfassung der Bundesrepublik«.[108]

Während nun *Bleckmann* diesen Ausführungen attestiert, in ihnen lebe – wenngleich auch in modifizierter Form – die Vorstellung »struktureller Kongruenz«[109] wieder auf,[110] nennt H. P. *Ipsen* sie »schlechthin illusorisch und irreal«.[111]

Börner schließlich hat die lebhafte Diskussion um den »Solange«-Beschluß des BVerfG dahingehend aufgelöst, das Gericht habe den Anforderungen des

105 E 37, S. 280. Vgl. zu dieser Funktion der Bestimmung *Bleckmann*, ZaöRV 35, 1975, S. 79/81 f.; *Börner*, NJW 1976, S. 2042 ff.

106 Vgl. hierzu auch *Ruppert* (1969), S. 112 ff.

107 *Rupp* meint demgegenüber: »Das Problem einer Prävalenz der innerstaatlichen Grundrechte vor dem Recht einer supranationalen Gemeinschaft (wirft) weit schwierigere Fragen auf, als daß es sich schlicht mit dem Zurücktreten des Gemeinschaftsrechts hinter die innerstaatlichen Grundrechtsnormen lösen ließe« . Denn »das gesamte innerstaatliche Rechtsgefüge ist ... grundrechtsdurchwirkt und -durchdrungen« (NJW 1970, S. 357). Vgl. auch die methodische Kritik dieses Autors in: Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, 1978, S. 9/11 ff. (»Nationaler Grundrechtsschutz in den Europäischen Gemeinschaften«). Diese Folgerung insonderheit aus Art. 1 Abs. 3 GG hatte sich einstmals auch das BVerfG zu eigen gemacht (vgl. E 7, S. 198/205 ff.).

108 E 37, S. 280. Hierzu *Rupp*, NJW 1974, S. 2153 f.; E. *Klein*, ZaöRV 35, 1975, S. 69; *Bleckmann*, ZaöRV 35, 1975, S. 82 ff.; *Schwaiger*, AWD 1975, S. 192 f.; *Fuß* (1975), S. 157 ff. und S. 163 ff.; *Börner*, NJW 1976, S. 2045.

109 Vgl. oben, bei Fn. 61 – 63. Von einer »sorte de domaine réservé allemand« sprechen *Soulas de Russel/Engels*, Rev.Int.Dr.Comp. 27, 1975, p. 379.

110 ZaöRV 35, 1975, S. 82 f. sowie ZaöRV 37, 1977, S. 119, mit Fn. 20; ähnlich *Scheuner*, AöR 100, 1975, S. 45; *Cohen Jonathan*, CDE 11, 1975, p. 190, *Ehlermann*, RMC 1975, p. 15.

111 EuR 10, 1975, S. 1/13. Die notwendige Mitwirkung anderer Staaten bei einer »Öffnung« nach Maßgabe des Art. 24 Abs. 1 GG schließe deutsche Homogenitätsansprüche aus. Wohl noch schärfer formuliert ein italienisches Gericht, aus Brescia, es sei undenkbar, daß Italien legitimerweise in *privilegierter* Stellung an den Gemeinschaften beteiligt sein könne (zit. nach *Maestripieri*, 10 C.M.L.Rev. 1973, p. 343). Zu diesen Fragen auch L. *Constantinesco*, JuS 1965, S. 289/293 f.

Grundgesetzes wie denen des »Europäischen Gemeinschaftsrechts« genügt.[112] Nicht zuletzt diese Kontroversen haben jedoch zur Gänze erhellt, daß Art. 24 Abs. 1 GG nichts weniger denn außer Streit ist, sobald nur ein Anlaß für eine Neuaufnahme »sachgerechter Auslegung« gegeben erscheint.[113]

b. Die Äußerungen auch anderer Gerichte der Bundesrepublik Deutschland zu den »allgemeinen Problemen« der Integration hat *Carstens* auf dem VI. Internationalen Kongreß für Europarecht (am 24., 25. und 26. Mai 1973 in Luxemburg) zusammengetragen und kommentiert.[114] Von den bei *Carstens* referierten Entscheidungen haben sich insbesondere die Erkenntnisse des Finanzgerichts von Rheinland-Pfalz, des Verwaltungsgerichts Frankfurt/Main und des Bundesfinanzhofes näher mit Art. 24 Abs. 1 GG befaßt.

Das Finanzgericht Neustadt[115] meinte, zwar könne der Bund

> »gem. Art. 24 Abs. 1 GG durch Gesetz Hoheitsrechte und demnach auch das Recht, im Verordnungswege für das Bundesgebiet allgemeinverbindliche Rechtsnormen zu setzen, auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Er muß hierbei jedoch beachten, daß der Art. 79 Abs. 3 GG es verbietet, den in Art. 20 GG niedergelegten Grundsatz der *Gewaltenteilung* anzutasten. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung darf nicht dazu führen, daß auf diesem Wege von außen her die durch das GG zur

112 NJW 1976, S. 2047 f., ähnlich die subtile Besprechung des Beschlusses durch *Darras/Pirotte*, RTDE 12, 1976, pp. 415/431 ss. Zu »Europäische(m) Gemeinschaftsrecht und BVerfG« s. auch die Analyse *Froweins*, in: *Starck* (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. II, 1976, S. 187 ff. *F.* kreidet dem BVerfG an, es habe die Folgen einer Überschreitung der Grenzen des Art. 24 GG (!) jedenfalls nicht in ihrer vollen Tragweite gesehen (ebd., S. 205). Auch hier aber scheint mir zu wenig beachtet, daß – sieht man jedwede öffentliche »Gewalt« als von und für Menschen geschaffen an, wie es allein dem Postulat des Grundgesetzes wie dem jeder gegenwärtigen demokratischen Staatsstruktur entspricht (vgl. *Heller*, Staatslehre (1934), 3. A., 1963, S. 176) – vorgebliche Sach- (hier: Integrations)-Zwänge wiederum nur von dieser absoluten Legitimitätsbasis her *gerechtfertigt* werden können. Mögen sie auch realiter einen Verfassungswandel aufnötigen, ihn gar unumgänglich machen, so hat ein solcher doch allein in den Formen und Verfahren der (bisher geltenden) Verfassung – und d.h.: primär durch die gesetzgebenden Körperschaften, gemäß Art. 79 GG – zu erfolgen, um Recht zu sein. Vgl. hierzu nunmehr auch *Rupp* (1978), S. 13.

113 Aufschlußreich hierfür sind auch die kontroversen Beiträge von *Riegel*, BayVBl. 1976, S. 353 ff. und S. 395 ff., sowie von *Maunz*, ebd., S. 360 f.; ferner die jüngste Äußerung *Oppermanns* (Fs. für die Tübinger Juristenfakultät, 1977, S. 415/430). Siehe ferner VG Koblenz, EuR 12, 1977, S. 366, zur Frage der Bindungswirkung des BVerfG-Erkenntnisses (mit Anmerkung von *Millarg*, ebd.); zu methodischen Problemen s.a. F. *Müller* (1976), S. 173, Fn. 277, und *Wiethölter*, Fs. Kegel, 1977, S. 213/253, Fn. 37.

114 KSE Bd. 24, 1976, S. 129 ff.

115 Vorlagebeschluß vom 14. November 1963 (DöV 1964, S. 306 ff.), vom BVerfG als unzulässig zurückgewiesen (E 22, S. 134 ff.). Zur Begründung des Beschlusses s. kritisch etwa *Ophüls*, AWD 1964, S. 65 ff.; K.H. *Klein*, DöV 1964, S. 308 ff.; *List*, FinR 1964, S. 207 ff.; *Nicolaysen*, NJW 1964, S. 964 ff. S. ferner – freilich ohne Erörterung des Art. 24 Abs. 1 GG – die Entscheidungen der FGe Düsseldorf (AWD 1965, S. 299) und München (AWD 1965, S. 462 ff.), sowie *Carstens* (1976), S. 149 f.

Erhaltung einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung sorgsam ausgewogene und geschützte Teilung der Gewalten aufgehoben wird«.[116]

Daß

»die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG...durch die absoluten Garantien des Art. 79 Abs. 3 GG begrenzt«

sei, ist auch die Auffassung des Verwaltungsgerichts Frankfurt/Main, wie sie fast zur selben Zeit verlautbart.[117]

Hernach bezieht das FG Rheinland-Pfalz aber

»in unzulässig verkürzter Weise die Begriffe und Regeln des Grundgesetzes unmittelbar auf das Gemeinschaftsrecht, als ob es sich um einen unselbständigen Teil der deutschen Rechtsordnung handle«.[118]

Demgegenüber konstatierten die Frankfurter Verwaltungsrichter,[119] der Gesetzgeber sei durch das Grundgesetz ermächtigt gewesen, den Vertrag zur Gründung der E.W.G. zu ratifizieren (!), und hoben des weiteren hervor, Art. 24 Abs. 1 gestatte ausschließlich eine Übertragung von Hoheitsrechten an Gewaltenträger mit gleicher Grundkonzeption wie der des GG;[120] die E.W.G. genüge diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen. Acht Jahre hernach formulierte dasselbe Gericht – zur Begründung der Zulässigkeit eines Vorlagebeschlusses –, während es erörterte, ob das BVerfG Verordnungen der E.W.G. (-Organe) an Grundgesetzbestimmungen messen dürfe:

»Der vom Grundgesetz garantierte demokratische Rechtsstaat wird selber nur schwer seinen verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen treu bleiben können, wenn angesichts fortschreitender partikulärer Integrationsprozesse zentrale Sachgebiete seiner Zuständigkeit entzogen und bei ständigem Rangverlust des nationalen Parlaments unter ein supranationales ›rein exekutives Regime‹ gestellt werden, das bei seinen Handlungen nicht die in Art. 19 Abs. 2, 79 Abs. 3 GG statuierten Grundprinzipien zu beachten hat. Die grundgesetzlich verfaßte und gebundene Staatsgewalt darf nicht einem von der E.W.G....her einwirkenden Verfassungswandel weichen, deren demokratische Legitimation für alle Zukunft noch ungesichert ist«.[121]

116 DöV 1964, S. 307.

117 AWD 1964, S. 60 f.; ein zweites Mal im Vorlagebeschluß vom 14.7.1971 (AWD 1971, S. 543).

118 So *Ophüls*, AWD 1964, S. 66.

119 AWD 1964, S. 60; das Urteil lehnt sich in Terminologie wie Argumentation eng an K.H. *Klein* (1952), S. 27 ff., an.

120 Ebd., S. 60 f., m.w.N.

121 AWD 1971, S. 543. Vgl. auch folgende tragende Passage: »Die Integrationsermächtigung des Art. 24 GG stattet den Bundesgesetzgeber mit der Sachkompetenz aus, sich (auf) bestimmten Sachgebieten zugunsten zwischenstaatlicher Einrichtungen des Rechtssetzungsmonopols zu entäußern ... Da Art. 24 in seiner Wirkung aber keiner Verfassungsänderung gleichkommen kann, *konnte* der Bundesgesetzgeber bei der Ratifizierung des EWG-Vertrages *im Rahmen des Art. 24 GG nicht* auf die Beachtung elementarer Grundrechte des Grundgesetzes *verzichten* ..., vielmehr nur die ihm

Schließlich hielt der Bundesfinanzhof[122] wie zuvor die Frankfurter Verwaltungsrichter die finanzgerichtlichen Zweifel rheinland-pfälzischer Provenienz an der Verfassungsrechtmäßigkeit des »Römischen« Vertragsgesetzes für unbegründet:

»Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Präambel des GG läßt sich...Art. 24 GG...so auslegen, daß an die Übertragung von...Gesetzgebungsbefugnissen durch das Vertragsgesetz an die E.W.G.,...eine Vorstufe zu der vom GG proklamierten Einigung Europas..., nicht die strengen Maßstäbe...für die Ausübung dieser Hoheitsrechte (durch) die vom GG vorgesehenen Organe innerhalb des eigenen Hoheitsbereiches selbst gelten«.[123]

Nach dem Grundgesetzwortlaut sei zudem die Übertragung »ohne weiteres durch einfaches Gesetz«[124] möglich, nicht nur »unter den Beschränkungen des Art. 79 Abs. 3«.[125]

c. Von den bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen einmal abgesehen, vermögen die im Vorigen dargestellten richterlichen Erkenntnisse kaum Neues zur Interpretation des Art. 24 Abs. 1 GG beizutragen.[126] Dies erstaunt

nach dem GG zustehenden und durch Art. 19 Abs. 2, 79 Abs. 3 eingeschränkten Gesetzgebungskompetenzen auf die EWG (!) ... übertragen« (Hervorhebung im Text). Weshalb Art. 24 (Abs. 1 !?) nicht *lex specialis* zu Art. 79 Abs. 1 und 2 GG sein könne, geht jedoch auch nicht aus den vom VG zuvor angeführten Schriften (ebd., S. 542) hervor. Damit steht und fällt aber obige Begründung.

122 Beschluß vom 25.4.1967 (AWD 1967, S. 227 ff.); Beschluß vom 10.7.1968 (AWD 1968, S. 397 ff.). Hierzu etwa *Rahn*, AWD 1969, S. 341 ff., *Meier*, NJW 1969, S. 388 f., die sich allerdings beide nicht näher zur Interpretation des Art. 24 Abs. 1 durch den BFH äußern.

123 AWD 1967, S. 228, unter Hinweis auf *Maunz(/Dürig/Herzog)*, Rdnr. 16 zu Art. 24 (1964), *Ophüls*, AWD 1964, S. 66, *Nicolaysen*, NJW 1964, S. 965. Die vom BFH zitierten Autoren stimmen in ihren Ansichten freilich allenfalls partiell überein: So wendet sich *Maunz* gegen einen Dispens von den Art. 1, 20 und 79 Abs. 3 GG; *Ophüls* zweifelt an der vollen Überzeugungskraft der Auffassung von einer Beschränkung des Adressatenkreises des Art. 24 (!); *Nicolaysen* schließlich meint, dem GG sei auch Genüge getan, wenn die nach Art. 24 Abs. 1 entstandenen Gemeinschaften durch Sicherungselemente eigener Prägung den Rechtsstatus des Einzelnen im wesentlichen wahrten. Die BFH-Meinung faßt also die drei vorerwähnten Auffassungen allzu pauschalierend zusammen, sie negiert dabei wohl das Essentiale, den Schutz des Individuums.

124 Ebenso im späteren Beschluß (AWD 1968, S. 398): Art. 24 Abs. 1 lasse auch »die ... einer zwischenstaatlichen Einrichtung gewährte Beteiligung an der Ausübung von Hoheitsrechten im innerstaatlichen Bereich durch ein einfaches Gesetz« zu.

125 AWD 1967, S. 229. Weder der allgemeine Sprachgebrauch noch eine etwaige spezielle Fachsprache des Grundgesetzes lassen aber die erste Aussage vorab als zweifelsfrei erscheinen (vgl. die systematische Zusammenstellung bei *Maunz*, WB II, S. 593 ff.), noch befaßt sich die zweite mit der Frage, ob denn Art. 79 Abs. 3 GG und Art. 24 Abs. 1 GG sich überhaupt (gegenseitig) in ihrem Geltungsbereich beschneiden *können* (vgl. dazu etwa die Erwägungen *Birkes* bezgl. der Nichtaufnahme des Art. 24 Abs. 1 GG in den Tatbestand des Art. 79 Abs. 3 GG, »Die deutschen Bundesländer in den Europäischen Gemeinschaften« , 1973, S. 101 f.).

126 Sie haben nichtsdestoweniger (vgl. Fn. 115) des öfteren gerade wegen ihrer mangelnden Stringenz zu neuen, aus der Korrektur entsprungenen Interpretationsansätzen Anstoß gegeben.

nicht weiter, ist doch der jeweilige Rechtsstreit fast stets[127] mit dem Problem befaßt gewesen, *wie* sekundäre Vorschriften des E.W.G.-Rechts auf dem Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland gelten und Anwendung finden, und sind doch zudem bisher kaum Zweifel an der Verfassungsrechtmäßigkeit der Errichtung der Europäischen Gemeinschaften unter dem Gesichtspunkt des Art. 24 Abs. 1 GG laut geworden.[128] Das je angerufene Gericht konnte sich so schon der offenbar überflüssigen Mehrarbeit wegen ein näheres Eingehen auf Art. 24 Abs. 1 GG ersparen.[129]

Aber auch das Bundesverfassungsgericht bewegte sich durchaus im Rahmen der bisherigen Interpretationen; mag diese Feststellung auch mehr dem entnommen werden (müssen), was den einschlägigen Ausführungen unausgesprochen zu Grunde bzw. voraus liegt.[130] Denn: Weder nimmt das Gericht rechtlich Anstoß daran, daß dem E.W.G.V. mittels einfachen Gesetzes zugestimmt wurde, noch rügt es das hierbei eingeschlagene Verfahren der gesetzgebenden Körperschaften überhaupt, noch verhält es sich bei (Aus-) Maß und Art der »übertragenen Hoheitsrechte«. Überhaupt zitiert das BVerfG in diesem Kontext nur ein einziges Mal – und dann zwei Stellen aus Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes.[131] In einem wesentlichen Punkt zumindest konvergieren auch Mehrheits- und Minderheitsvotum der jüngsten Karlsruher Entscheidung:[132] Der »Integrationsgewalt« seien durch die nationale Verfassung, das Grundgesetz, bestimmte Schranken gezogen.[133]

Wenngleich die Verfassungsrechtslage »nach außen hin« nach französischem und italienischem Recht nicht immer parallel zu den Bestimmungen des Grundgesetzes verläuft,[134] so enthalten doch die Konstitutionen beider Staaten etwa gleichzeitig entstandene und inhaltlich ähnliche Vorschriften, deren je nationale

127 *Carstens* (1976), S. 187, weist auf *zwei* Entscheidungen des BGH hin, in denen Rechtsvorschriften des E.G.K.S.V. angewandt wurden (Z 2, S. 16 ff.; Z 30, S. 74 ff.), freilich ohne verfassungsrechtliche Probleme auch nur anzusprechen.

128 Vgl. Teil 2.10., sowie oben, Fn. 68.

129 Die gewisse Oberflächlichkeit scheint bereits bei der pauschalen Zitierung des Art. 24 GG auf. Die Vorlagebeschlüsse sind da sorgfältiger; ihre Begründungen lassen durchweg einigen demokratischen Impetus (Art. 20 Abs. 2 GG!) erkennen.

130 Vgl. *Schwaiger*, AWD 1975, S. 192 f.; *Feige*, JZ 1975, S. 476/478 f. Auffällig ist aber eine (nicht nur?) terminologische Kongruenz mit der Rechtsauffassung *Valentis* (Riv.Dir.Eur. 12, 1972, p. 94 – zu Art. 11 der italienischen Verfassung), der wesentliche Verfassungsstrukturen als absolute Integrations-Grenze erachtet (»costituzione di struttura«).

131 In E 22, S. 296, verweist der Beschluß auf RsprEuGH VIII, S. 110, und X, S. 1270. Auch das Minderheitsvotum enthält sich insoweit jeglicher Belege (E 37, S. 295 – 298).

132 Dies betont auch E. *Klein* (ZaöRV 35, 1975, S. 73), der sich allerdings hernach *Ipsens* Gegenmeinung – (1972), S. 718 ff. – anschließt.

133 E 37, S. 279 f. bzw. S. 296 f.

134 So kennt etwa die französische Verfassung von 1958 einen – wenngleich stark eingeschränkten – Vorrang des internationalen Vertragsrechts vor dem internen Gesetz (Art. 55; dazu jüngst *Rohmer/Teitgen*, RMC 1976, pp. 381 ss.).

Auslegung zwar nicht unmittelbar auch für Art. 24 Abs. 1 GG Relevanz gewinnen mag, die aber gewiß Schwerpunkte für eine allfällige Interpretation von Integrationsnormen setzen kann. Daher soll im folgenden auf die betreffenden Bestimmungen kurz eingegangen werden.

3. *Interpretation der französischen und italienischen »Integrations«-Vorschriften*

a. Erste Äußerungen zu Ziff. 15 der Präambel der *französischen* Verfassung von 1946[135] würdigen diese Bestimmung allein in ihrem Zusammenhang mit dem Vorschriften über eine Ächtung des Krieges und die Unterordnung unter die Regeln des Völkerrechts.[135] *Moushkély* meinte demgegenüber[137], Ziff. 15 habe das verfassungsmäßige Hindernis im Hinblick auf eine Einordnung des französischen Staates in eine europäische oder gar in eine Welt-Föderation beseitigt. Hierin liege die rechtliche Bedeutung dieser Regelung.
Hernach stand diese Vorschrift tatsächlich »im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Diskussionen in den Debatten über die Ratifizierung der Verträge zur Gründung der europäischen Gemeinschaften«.[138] Vornehmlich der *Rechts*-Charakter der Präambel bildete einen Streitpunkt ersten Ranges.[139] Mit der Auffassung, Ziff. 15 der Präambel sei ausschließlich auf den U.N.O.-Beitritt bezogen, stand *Aumeran*[140] allein. Offenbar keine Meinungsverschiedenheiten gab es hinsichtlich des Satzteils »à l'organisation et à la défense de la paix«;[141] insbesondere die Vorsprüche der allenfalls unter Ziff. 15 subsumierbaren völker-

135 Siehe etwa *Mirkine-Guetzévich*, R.G.D.I.P. 52, 1948, pp. 376 s., p. 381; *Preuss*, 44 A.J.I.L. 1950, p. 641. Zum Teil fehlt Ziff. 15 bei der Erörterung der auf das Völkerrecht bezüglichen Verfassungsbestimmungen gänzlich (so bei *Niboyet*, Rec. Dalloz 1946, pp. 89 ss.; *Donnedieu de Vabres*, Rec. Dalloz 1948, pp. 5 ss.). S.a. *Arndt*, SJZ 1946, Sp. 84, zum gescheiterten, insoweit inhaltsgleichen Verfassungsentwurf von Frühjahr 1946, sowie *Kutscher* , AöR 74, 1948, S. 59.

136 Text in Fn. 70 der Einleitung.

137 ZaöRV 13, 1950/51, S. 98/100.

138 So *Schlenzka* (1967), S. 100 (ff.); im wesentlichen übereinstimmend *Schilling* (1964), S. 78 ff.

139 Zusammenstellung der mannigfachen Rechtsansichten bei *Georgel*, Rev.Dr.Publ. 76, 1960, p. 85/86, n. 2; s. ferner *Schilling* (1964), S. 84 ff.; *Seidel* (1966), S. 52; *Schlenzka* (1967), S. 106, sowie *Claudi*, Die Bindung der EWG an Grundrechte, 1976, S. 240 ff. Zum Meinungsstand unter der Verfassung von 1958 s. *Franck*, R.G.D.I.P. 79, 1975, p. 1070/1082, n. 29, 30. Vgl. auch die Hinweise bei *Lehmann-Brauns*, Die staatsrechtliche Bedeutung der Präambel des Grundgesetzes, 1964, S. 11, S. 19, u.ö.

140 J.O., Débats Ass.Nat., 1951, pp. 8876 ss. (zit. nach *Schilling* (1964), S. 79, Fn. 231; S. 81, Fn. 238). Vgl. auch *Seidel* (1966), S. 55 mit Fn. 195.

141 Vgl. *Schilling* (1964), S. 83; *Schlenzka* (1967), S. 109; *Claudi* (1976), S. 274.

rechtlichen Verträge setzten ja stets eine derartige Friedensgestaltung zu deren Ziel.[142]

Hingegen ist bis heute offen geblieben, wie der Begriff der »limitations de souveraineté« recht zu verstehen sei, insonderheit aber, wie sich hierzu die Rechtsfigur eines »transfert de souveraineté« verhalte.[143] In einer kürzlich gefällten Entscheidung hat der Conseil Constitutionnel der Französischen Republik schlicht negiert, daß Ziff. 15 eine *Übertragung* (von Teilen) der nationalen Souveränität erlaube, und dies Diktum ausdrücklich auf jedwede internationale Organisation bezogen.[144] Freilich hat diese Äußerung nur noch mehr Verwirrung bei den Verfassungsinterpreten hervorgerufen, kann sie doch, wie *Ruzié* dargetan hat,[145] recht verschiedenartig verstanden werden: Entweder habe der Verfassungsrat zwischen »limitation« und »transfert« unterscheiden wollen; eine solche Distinktion sei aber nicht einsichtig, geschweige denn durchführbar.[146]

Daß eine Souveränitätsbeschränkung zugunsten anderer *Staaten* verfassungsgemäß, eine solche zugunsten *internationaler Organisationen* aber verfassungsrechtlich unzulässig sei, entbehre ebenfalls jeglichen Sinnes.[147] Vernünftigerweise könne der Verfassungsrat in besagter Entscheidung nur gemeint haben, jeder Verzicht auf französische Souveränität, wie ihn der Übergang von Befugnissen französischer Institutionen auf außerstaatliche beinhalte, erfordere eine *Revision* der geltenden Verfassung.[148]

Das Erfordernis der Gegenseitigkeit schließlich gab nur anfangs, bei den parlamentarischen Debatten des E.G.K.S.V. und des E.V.G.V., Anlaß zu juristischem Zwist, der in einer als möglich erachteten Wiedervereinigung Deutschlands seinen Auslöser hatte.[149] Dieses Argument ist heute aber nur noch von hi-

142 Vgl. E.G.K.S.V., E.V.G.V., Brüsseler Vertrag, E.W.G.V., E.A.G.V.

143 Vgl. nunmehr die Entscheidung des Conseil Constitutionnel vom 30. Dezember 1976 (JDI 104, 1977, pp. 66 ss. – dt. in: EuR 12, 1977, S. 51 ff. – mit Note von *Ruzié*, JDI 104, 1977, pp. 68 ss.). Hierzu auch *Coussirat-Coustère*, AFDI 22, 1976, pp. 805 ss.; *Hamon*, Rec. Dalloz Sirey 1977, pp. 202 ss.; *Bieber*, EuR 12, 1977, S. 53 ff.; *van Dijk*, SEW 25, 1977, S. 186 ff.; sowie *Debré* – im E.V.G.-Streit –, Pol.Etr. 18, 1953/54, pp. 367/398 s.

144 JDI 104, 1977, p. 67.

145 Ebd., p. 76; vgl. auch *Schilling* (1964), S. 82 f.; *Seidel* (1966), S. 57; *Schlenzka* (1967), S. 106 ff.; sowie *Bieber*, EuR 12, 1977, S. 57.

146 JDI 104, 1977, p. 76.

147 Ebd., p. 77.

148 Ebd., ebenso wohl *Hamon* (Fn. 143), pp. 205 s. *Ruzié's* Ausführungen scheinen mir durchaus den Kern der Sache zu treffen. Ergänzend sei aber darauf hingewiesen, daß die einschlägigen Darlegungen des Verfassungsrates nur *obiter dicta* sind, meint der Conseil doch (p. 68), der Rats-Beschluß betr. die Direktwahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament (Text in: EA 31, 1976, S. D 518 ff., dazu *Rengeling*, DöV 1977, S. 622 ff.) vom 20. September 1976 weise keinen Bezug zur institutionellen Ordnung der Französischen Republik auf; diese Versammlung nehme gar nicht an der Ausübung der nationalen Souveränität teil, folglich werde Ziff. 15 der Präambel insoweit *nicht* als Befugnisnorm benötigt (zustimmend *Ruzié*, ebd., pp. 77 s.).

149 Siehe *Debré*, Pol.Etr. 18, 1953/54, p. 398.

storischem Interesse; auch in Frankreich ist man nunmehr einhellig der Auffassung, es könne nur darauf ankommen, daß alle Mitgliedsstaaten die gleiche vertragliche Position eingeräumt erhielten.[150] *Gooses* Feststellung, in Frankreich sei kaum diskutiert worden, welche Anforderungen an die innere Struktur der »Empfänger-Organisationen« zu stellen seien,[151] mag so für die juristische Debatte um Ziff. 15 insgesamt Geltung beanspruchen dürfen: Ihr Umfang beträgt nur einen Bruchteil der in der Bundesrepublik Deutschland angestellten Überlegungen.[152]
Parallelen zu den hierzulande erwogenen Problemen sind denn auch kaum auszumachen. Allenfalls ist hier die *»conferre« / »transferre«* – Debatte während des »Wehrbeitrag«-Streits zu erwähnen, die – auch in ihrer Gekünsteltheit – der Unterscheidung zwischen »limitation« und »transfert« ähnelt.[153]

b. Erst die Entscheidung des italienischen Verfassungsgerichtshofs, des Corte Costituzionale, hat in *Italien* zu weitreichenden juristischen Überlegungen hinsichtlich der Bedeutung des Art. 11 der Verfassung von 1948[154] geführt. Vor dem 7. März 1964 hatten zwar etliche Autoren die Auffassung vertreten, diese Vorschrift fasse allein Italiens U.N.O.-Beitritt ins Auge.[155] *Balladore-Pallieri* hatte ihr gar jede *rechtliche* Bedeutung abgesprochen.[156] Die parlamentarischen Debatten bei der Beratung der Gesetzentwürfe zum E.G.K.S.-, E.V.G.-, E.W.G.- und E.A.G.-Vertrag hatten jedoch keine spezifisch verfassungsrechtlichen Kritiker auf den Plan gerufen.[157]
Die Streitpunkte ähneln oft in erstaunlicher Weise denen bundesdeutscher Juristen:

150 Vgl. *Schlenzka* (1967), S. 109, m.w.N.
151 EuR 6, 1971, S. 62/64; vgl. auch *Schlenzka* (1967), S. 178 ff., *Claudi* (1976), S. 236 ff.
152 So widmet etwa *Constantinidès-Mégret*, Le droit de la C.E.E. et l'ordre juridique des Etats membres, 1967 pp. 77 s., der Ziff. 15 kaum eine Bemerkung materiellrechtlichen Inhalts. V. *Constantinesco*, Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes, 1974, pp. 236 ss., geht bei der Erörterung der »These von der Kompetenzübertragung« zwar auf mehrere nationale Ermächtigungsvorschriften ein (p. 237, n. 16; p. 238, n. 17), nicht aber auf die der französischen Verfassung.
153 S. oben, bei Fn. 56 – 58.
154 Text in Fn. 71 der Einleitung. Zur Rechtslage in Italien vgl. auch die vorzügliche Darstellung bei L. *Constantinesco* (1977), S. 717 ff. (Rdnr. 641 ff.).
155 Vgl. *Barile*, Com.Int. 21, 1966, p. 18, n. 13, sowie *Neri*, CDE 2, 1966, p. 381, n. 38, je m.w.N. Besagte Entscheidung ist abgedruckt in: Il foro italiano 87, 1964, pp. 465 ss., mit Anmerkung von *Catalano*, ebd. S. dazu *Piola-Caselli*, AWD 1964, S. 219 ff.; *Bernadini*, Riv.Dir.Int. 48, 1965, pp. 428 ss.; *Barile*, Com.Int. 21, 1966, pp. 20 s.; *Neri*, CDE 2, 1966, p. 382; *Panico*, Riv.Dir.Eur. 9, 1969, pp. 141 s.; *Valenti*, Riv.Dir.Eur. 14, 1974, pp. 118 ss.; ferner *de Caterini*, CDE 11, 1975, pp. 122 ss.; *Ferrari-Bravo*, KSE Bd. 24, 1976, S. 334 ff.
156 Diritto Costituzionale, 1. ed., 1949, p. 337; 8. ed., 1965, p. 465. Dagegen *Sciascia*, JöR 8, 1959, S. 139/171; vgl. ferner *Panico*, Riv.Dir.Eur. 9, 1969, p. 139, m.w.N.
157 Vgl. *Schlenzka* (1967), S. 119, S. 223; *Claudi* (1976), S. 283 ff.

aa. Im Falle eines Gebrauchmachens von Art. 11 reicht ein *einfaches* Gesetz (legge ordinarie) aus[158] – *Ambrosini* hat dies bereits anläßlich der Behandlung des E.G.K.S.V. in der Abgeordnetenkammer dargelegt.[159] Dieses Gesetz scheint nach Meinung vieler Autoren[160] die Fähigkeit zu besitzen, auch *Abweichungen* von solchen Verfassungsbestimmungen zuzulassen, die *nicht nur* solche organisatorischen Zuschnittes sind.[161] Jedenfalls aber könne Italien einem (europäischen) Bundesstaat *nur* nach einer Verfassungsrevision beitreten.[162]

bb. Eine Besonderheit italienischer (Verfassungs-) Rechtsauslegung hingegen ist wohl die Interpretation des auf Grund des Art. 11 ergehenden Gesetzes als einer »atypischen Rechtsquelle«: Dies Gesetz sei nur der Form nach ein einfaches, in der Substanz aber höherrangig, so daß seine Geltung nicht von »normalen« einfachen Gesetzen aufgehoben oder sonst gemindert werden könne. Verstießen solche späteren Gesetze gegen jenes Ausführungsgesetz (legge d'esecuzione) zu Art. 11 – auch in Italien hält man also das gewöhnliche Verfahren bei der Behandlung völkerrechtlicher Verträge für einschlägig[163] –, so stünden sie zugleich mittelbar in Widerspruch zu dieser Verfassungsbestimmung, seien also ihrerseits verfassungsrechtswidrig.[164] [165]
Im Urteil vom 18. Dezember 1973[166] hat der Corte Costituzionale nunmehr klargestellt, das Ausführungsgesetz zum E.W.G.-Vertrag finde in Art. 11 eine si-

158 Vgl. etwa *Barile*, Com.Int. 21, 1966, pp. 19 s.; *Panico*, Riv.Dir.Eur. 9, 1969, p. 136, n. 36; andererseits aber *Bernadini*, Riv.Dir.Int. 48, 1965, p. 435, n. 15.

159 Nach *Pergolesi* (1956), p. 521, n. 1.

160 Während etwa R. *Monaco* (Fs. Crosa, 1960, t. II, p. 1255/1274) die Zulässigkeit eines einfachen Gesetzes (noch) an die Voraussetzungen »genau bestimmter Souveränitätsbeschränkung« und »unerheblicher Verfassungsänderung« knüpfte, läßt *Catalano* (Il foro italiano 87, 1964, p. 467) über Art. 11 bereits »wahre und eigentliche« Abweichungen von Verfassungsvorschriften zu. Siehe auch *Panico*, Riv.Dir.Eur. 9, 1969, pp. 222 ss.; *Valenti*, Riv.Dir.Eur. 12, 1972, p. 94; *Maestripieri*, 10 C.M.L.Rev. 1973, p. 350.

161 Dazu *Barile*, Com.Int. 21, 1966, p. 23 (»costituzione materiale«), ebenso *Panico*, Riv.Dir.Eur. 9, 1969, p. 223. S. ferner *Feustel*, EuR 9, 1974, S. 262/270; *Mengozzi*, Riv.Dir.Int. 57, 1974, pp. 708/722 s.

162 So explizit *Catalano* (Il foro italiano 87, 1964, p. 467), *Panico* (Riv.Dir.Eur. 9, 1969, p. 222) und *Bozzi* (1973), p. 495.

163 Vgl. *Zuleeg*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, 1969, S. 159.

164 So *Panico* (Riv.Dir. Eur. 9, 1969, pp. 148 s., und Riv.Dir.Eur. 14, 1974, p. 210); *Monaco*, Riv.Dir. Eur. 13, 1973, pp. 17 s.; *de Caterini*, CDE 11, 1975, p. 138. Dagegen mißt diesem Gesetz auch Verfassungs-*Rang* bei *Piola-Caselli* (AWD 1964, S. 221, und AWD 1966, S. 239); ähnlich auch *Catalano* (Il foro italiano 87, 1964, p. 468).

165 Hinsichtlich des Art. 24 Abs. 1 GG vgl. hierzu isb. *Maunz(/Dürig/Herzog)*, S. 14 f., Rdnr. 17 zu Art. 24 (1964), und *Rupp*, NJW 1970, S. 358, Fn. 33 f.

166 EuGRZ 2, 1975, S. 311 ff. (= EuR 9, 1974, S. 255 ff. – deutsch –). Hierzu etwa *Feustel*, EuR 9, 1974, S. 262 ff.; *Tommasi di Vignano*, Riv.Dir.Eur. 14, 1974, pp. 18 ss.; *Valenti*, Riv.Dir.Eur. 14, 1974, pp. 107 ss.; *Panico*, Riv.Dir.Eur. 14, 1974,pp. 201 ss.; *Mengozzi*, Riv.Dir.Int. 57, 1974, pp. 709 ss.; *Maestripieri*, 12 C.M.L.Rev. 1975, pp. 431 et sequ.; *de Caterini*, CDE 11, 1975, pp. 122 ss.

chere Rechtsgrundlage.[167] Das Gericht hat sich jedoch – hypothetisch[168] – den Schutz letzter Grundprinzipien der Verfassung vorbehalten, insoweit[169] der Rechtsprechung des BVerfG[170] nicht unähnlich. Ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 22. Oktober 1975[171] hat die frühere Entscheidung noch einmal ausdrücklich bekräftigt.[172]

c. So aufschlußreich aber die Rechtsentwicklung in den Nachbarländern für die *Tendenz* von »Integrations«-Vorschriften auch sein mag,[173] so können doch zu einer spezifischen Interpretation einer Grundgesetz-Bestimmung deren Ergebnisse nur die Abklärung des historischen Hintergrundes und staatstheoretische Grundlegung leisten. Art. 24 Abs. 1 GG aber ist in erster Linie aus der Eigenart der ihn normierenden Verfassung zu verstehen; der letzte Teil dieser Arbeit will dies Verständnis fördern, indem dort möglichst alle Interpretationselemente nach ihrem Gewicht herangezogen und berücksichtigt werden.

167 EuR 9, 1974, S. 257 (= EuGRZ 2, 1975, S. 315).
168 Vgl. hierzu isb. *Börner*, NJW 1976, S. 2046; ferner *Feustel*, Riv.Dir.Eur. 16, 1976, pp. 187/195 ss.
169 So zutreffend *Börner* (NJW 1976, S. 2045 ff.) und *Feustel* (Riv.Dir.Eur. 16, 1976, pp. 224 ss.).
170 E 37, S. 279 f. (s. oben, Teil 3.2 a)).
171 Riv.Dir.Eur. 15, 1975, pp. 343 ss.; dazu *Feustel*, Riv.Dir.Eur. 16, 1976, p. 196.
172 Ebd. (Fn. 171), p. 346.
173 Vgl. die knappe Darstellung des Verhältnisses von europäischem Gemeinschaftsrecht und jeweiligem Landesrecht bei *Bleckmann* (1976), S. 161 ff. Die einschlägigen Bestimmungen Frankreichs und Italiens weisen gegenüber anderen Vorschriften eine besondere Eignung zum Vergleich mit der Regelung hierzulande auf, weil ihre Normierung *vor* der Errichtung der ersten supranationalen Institutionen erfolgt ist, sie also nicht (wie etwa die Novellierung der niederländischen Verfassung , vgl. *Zimmermann*, ZaöRV 15, 1953/54, S. 164/189) erst durch konkrete Integrationsabsichten entstanden.