

Große Lehrbücher

# Staatsrecht der internationalen Beziehungen

Bearbeitet von  
Prof. Dr. Frank Schorkopf

1. Auflage 2017. Buch. Rund 742 S. In Leinen  
ISBN 978 3 406 70783 4

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht > Staatsrecht](#)

Zu [Leseprobe](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.



# beck-shop.de

## DIE FACHBUCHHANDLUNG

Frank Schorkopf  
Staatsrecht der internationalen Beziehungen



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Staatsrecht  
der internationalen  
Beziehungen

von

Dr. Frank Schorkopf

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

2017



# beck-shop.de

## DIE FACHBUCHHANDLUNG

Für  
Andrea Schorkopf  
25.2.2005

**[www.beck.de](http://www.beck.de)**

ISBN 9783406707834

© 2017 Verlag C. H. Beck oHG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
Druck und Bindung: Kösel GmbH & Co. KG, Am Buchweg 1,  
87452 Altusried-Krugzell

Satz und Umschlaggestaltung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier  
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

### Vorwort

Der Staat besteht notwendig zu anderen Staaten hinüber. Bereits im 19. Jahrhundert hat die Rechtswissenschaft erkannt, „dass jener selbstgenugsame und durch keinen Willen verpflichtbare Staat ein Abstractum ist, dass der concrete Staat stets als Mitglied einer Staatengemeinschaft erscheint.“ Der isolierte Staat als einziger seiner Gattung auf Erden ist bestenfalls Wunschpunkt theoretischer Betrachtung. Der „concrete Staat“, wie *Georg Jellinek* im Jahr 1882 schrieb, ist stets Mitglied einer Staatengemeinschaft. Damit sind nicht allein formale und faktische Staatenverbindungen gemeint gewesen. Jellinek bezog sich zugleich auf das Band der völkerrechtlichen Beziehungen, das die vielen Staaten in der einen Welt miteinander verbindet. Dieser Zusammenhang ist für uns heute selbstverständlich, erscheint aber als eine Antwort auf die Fährnisse des kurzen 20. Jahrhunderts, die gerade als Exzesse einer ungehemmten Machtstaatlichkeit verstanden worden sind. Aus diesem Blickwinkel erscheint das Vergangene als Mitursache und ist negativer Maßstab für die Abgrenzung zur Gegenwart.

Bis in die neueste Zeit verbreiteten sich deshalb gesellschaftstheoretische Konzepte und teleologische Lesarten – von beiden Rändern des politischen Spektrums aus –, die den Staat als im Grundsatz überwundene Herrschaftsform einordnen. Der Staat sei noch für den Zeitraum hinzunehmen, den neue Formen politischer Gemeinschaft und das sie tragende überstaatliche Recht zur Festigung bräuchten. Teilweise wird aus der richtigen Beobachtung, dass eine „zusammenwachsende Welt“, dass die „Globalisierung“ erhebliche Herausforderungen und Zumutungen für den Einzelnen und die Weltgesellschaft bereit hält, der falsche Schluss gezogen, dass der Staat als Organisationsform politischer Herrschaft diese nicht bewältigen könne. Die Schlussfolgerung beruht auf einer kritisch zu hinterfragenden Annahme: Es scheint nahezu ein säkularer Glaubenssatz gesellschaftlicher Eliten zu sein, dass der westliche Verfassungsstaat gegen die tatsächlichen Erscheinungsformen modernen Lebens im 21. Jahrhundert, wie „digitalen Kapitalismus“, übermäßigen Ressourcenverbrauch, unkontrollierte Migrationsströme, soziale Differenzierung, konflikthafte Entwicklung des „globalen Südens“ und physische Bedrohungen des Bürgers wie der Ordnung insgesamt sich nur noch stemmen, diese allenfalls moderieren könne. Als Antwort auf diesen Zustand wird – besonders in Deutschland – die überstaatliche politische Einheitsbildung im kontinentalen Raum und teilweise im globalen Maßstab gesucht, durch Handelsabkommen und Investitionsschutzverträge, das europäische Freizügigkeitsregime des Binnenmarktes mit „Schengen“ und „Dublin“, die Versuche technischer und sozialer Standardisierung, die Ausweitung der materiellen Strafbarkeit im Ausland, den gemeineuropäischen Menschenrechtsraum der EMRK oder multinationale Militärverbände. Dabei gerät zumeist aus dem Blick, dass diese Erscheinungsformen zugleich auch Ursache für und Ausdruck der „Internationalisierung“ sind. Sie sind nahezu immer das Ergebnis politischer Gestaltung. Die berechenbarste Größe in der „Internationalisierung“ ist der politische Wille zu überstaatlicher Kooperation und europäischer Integration.

Die Konzepte und Lesarten hatten und haben weiterhin erhebliche Auswirkungen auf die Erwartungen an das Völkerrecht und das Unionsrecht. Sie beeinflussen auch

# beck-shop.de

## Vorwort DIE FACHBUCHHANDLUNG

das Rechtsverständnis. Der Standpunkt, dass der Staat eine historisch nicht mehr zeitgemäße Herrschaftsform sei, ist dabei im Kern mittlerweile überwunden. Im Gegenteil, die schmerzhaften Fälle der Staatenzerrüttung weltweit und bis nach Europa hinein bekräftigen, dass der Staat weiterhin der zentrale Schutzraum für das in Institutionen verkörperte Sozialmodell einer territorial radizierten Gesellschaft und „Sachwalter des Staatengemeinschaftsinteresses“ ist. Auch die Grund- und Menschenrechte können über längere Zeiträume einstweilen nur von Staaten effektiv gewährleistet und durchgesetzt werden. Der deutsche Verfassungsstaat unter dem Grundgesetz ist dabei, trotz berechtigter Kritik im einzelnen, ein vorbildhaftes Beispiel. Er garantiert die atlantische Ordnung, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt und den Rahmen für angeborne Freiheiten und kollektive Selbstbestimmung setzt.

Gegenstand dieses Lehrbuches ist der Teil des deutschen Staatsrechts, der auf grenzüberschreitende Sachverhalte und überstaatliche Konstellationen anzuwenden ist. Es geht um das Staatsrecht der internationalen Beziehungen in der Berliner Republik. Die Begrenzung des Rechtsgebiets auf die internationalen Beziehungen und die Wegweisung mit der „Berliner Republik“ möchte ich näher begründen.

Der Ausdruck „international“ steht im Folgenden für tatsächliche und rechtliche Ereignisse *zwischen* mehreren Völkerrechtssubjekten, bei denen es sich in der Regel um Staaten und sodann um internationale Organisationen handelt. Der Begriff „internationale Beziehungen“ ist gegenüber dem Attribut „auswärtig“, den das Grundgesetz verwendet, vorzuzugwürdig, weil er die Aufmerksamkeit auf diejenigen lenkt, die letzten Endes miteinander kooperieren, nämlich Nationen. Die „internationalen Beziehungen“ sind zudem weniger festgelegt auf die völkerrechtlichen Außenbeziehungen. Dadurch passen sie besser auf die Europäische Union, in der „die verschiedenartigen Traditionen, Mentalitäten und politischen Kulturen der europäischen Nationen“ regional zusammenarbeiten und einen friedlichen Interessenausgleich finden.

Mit der Berliner Republik greife ich einen zeitgeschichtlichen Begriff auf. Er ist Mitte der 1990er-Jahre eingeführt worden, um zu beschreiben, dass die Bundesrepublik Deutschland „durch die Wiedervereinigung nicht nur größer, sondern auch dank der sie begleitenden Veränderungen der internationalen Politik von Grund auf anders geworden“ ist. Die Berliner Republik ist zwar mit der Bonner Republik staatsrechtlich identisch, „gesellschaftlich, politisch, kulturell ist sie es nicht“ (§ 10 Rn. 100). Die Bonner Republik der 1980er-Jahre wird zuweilen in der Rechtswissenschaft als ein staatsrechtliches Ideal („Glücksfall“) verklärt, das es vom Bezugspunkt der Diktaturen und der Nachkriegszeit aus tatsächlich auch war. Allerdings sollten wir um der Zukunft willen den seitdem veränderten Rahmen bewusst wahrnehmen: die Auflösung der historischen Lage als Frontstaat im Ost-West-Gegensatz und in Abgrenzung zur DDR, die vollständige Wiedererlangung der inneren und äußeren Souveränität, veränderte politische Erwartungen der alten und neuen europäischen Nachbarstaaten und Verbündeten sowie reformulierte Interessen. Wenn sich aber die Berliner Republik gesellschaftlich, politisch und kulturell von der Bonner Republik unterscheidet, ist auch staatsrechtlich nach Veränderungen zu fragen, gehören solche zumindest reflektiert, um nicht fortlaufend „Sonderwege“ zu diagnostizieren.

Mit dem zeitgeschichtlichen Begriff der Berliner Republik will ich die Aufmerksamkeit auf die deutsche Staatspraxis seit der deutschen Einheit im Jahr 1990 lenken. Ihr ist das Buch besonders verpflichtet. Die Staatspraxis spiegelt sich in den vielen Beispielen, die zumeist aus der Rechtsprechung deutscher Gerichte und dem Handeln der Verfassungsorgane stammen. Für Letzteres haben sich die Bundestagsdrucksachen als

eine Quelle von hohem Wert erwiesen. Damit ist nicht unterschwellig gemeint, die Vergangenheit vor dieser Epochenäsur abzuschneiden – ich greife in allen Kapiteln teilweise bis in das 19. Jahrhundert zurück und fühle mich dem historischen Ereignis wie dem historischen Argument verpflichtet.

Weitergehend betone ich mit dem Begriff insgesamt die historische Rahmung des Staatsrechts. Mit Blick auf das Studium der Rechtswissenschaft bin ich von der Notwendigkeit eines historischen Zugangs – auch im geltenden Recht – überzeugt. Das kontextlose Memorieren der Dogmatik ist zwar ohne Zweifel möglich, macht das verstehende Durchdringen einer Rechtsfrage aber unwahrscheinlich. Dieses ist jedoch wiederum Voraussetzung, um eine Rechtsnorm sinnhaft auf einen neuen Sachverhalt anzuwenden, sich ein Urteil bilden zu können, so dass Entscheidungsalternativen und auch rechtspolitische Gestaltungsmöglichkeiten überhaupt in den Blick kommen. Die reflektierte Kenntnis der staatsrechtlichen Maßstäbe, Verfahren und Grenzen internationaler Zusammenarbeit kann dazu beitragen, dass ein politisch Verantwortlicher sich hinter „historischer Unausweichlichkeit“ nicht verstecken kann.

Der Blick der Gegenwart auf das Staatsrecht der internationalen Beziehungen wird vom Europarecht und Teilgebieten des modernen Völkerrechts beherrscht. Es ist gleichwohl ein unvollständiges Bild, das „Staatsrecht III“ erst mit dem Ende der Nachkriegszeit beginnen zu lassen, in der sich die Bundesrepublik und die Europäischen Gemeinschaften bewährten und ihre Rechtsordnungen konsolidierten. Sicherlich entsteht in dieser Zeit der inter- und supranationale Menschenrechtsschutz, vermehren sich die nicht-staatlichen Völkerrechtssubjekte und übertragen Staaten einen Teil ihrer Hoheitsrechte zur gemeinsamen Ausübung auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Das Europarecht ist jedoch eine erst wenige Jahrzehnte alte Rechtsordnung, die kaum jünger als das Grundgesetz selbst ist. Beide sind in der unmittelbaren Nachkriegszeit entstanden, unter den Bedingungen des Ost-West-Gegensatzes, jedoch mit unterschiedlicher Zielrichtung. Das Grundgesetz verfasste zunächst die reorganisierte – westdeutsche – (Teil-)Staatlichkeit des 1867/71 gegründeten deutschen Bundesstaates. Es steht, trotz einiger Neuerungen und bewusster Brüche, in der Kontinuität des Bundesstaates und ist vor diesem Hintergrund zu beurteilen. Die Europäischen Gemeinschaften und ihr Recht, das wir heute Unionsrecht nennen, sind dagegen eine Neuschöpfung und eine Antwort auf die Kriege und die Strukturprobleme friedlichen Zusammenlebens in Europa. Das deutlich ältere Völkerrecht erinnert uns daran, dass die Wirkungszusammenhänge der Staatenkooperation Jahrhunderte zurückreichen. Das Nebeneinander von Rechtsordnungen auf demselben Territorium war gerade den deutschen Staaten im 19. Jahrhundert durch das Recht des Deutschen Bundes vertraut, einer Rechtsordnung zwischenstaatlicher Beziehungen, die dem Völkerrecht zugeordnet war. Mehr noch, die zwischenstaatlichen Aktivitäten erreichten bis 1914 einen Umfang und eine Dichte, die den Rahmenbedingungen der „Globalisierung“ durchaus vergleichbar sind. Was sich in der Gegenwart verändert hat, ist neben technischen Neuerungen die Verschiebung politischer Herrschaft auf überstaatliche Organisationen und Foren. Das Staatsrecht der internationalen Beziehungen ist aber dennoch keine lineare Fortschrittsgeschichte vom „*territorium clausum*“ zum „offenen Staat“.

Wie kann Deutschland als Verfassungsstaat heute, unter den Bedingungen der Internationalisierung, also gedacht werden? Dieses Lehrbuch entwickelt und erläutert das Staatsrecht, das auf entsprechende grenzüberschreitende Sachverhalte und überstaatliche Konstellationen anzuwenden ist, im Sinne eines *German Foreign Relations Law*. Es soll sowohl die studienorientierte Einarbeitung als auch die wissenschaftliche Vertie-

fung ermöglichen. Im ersten Kapitel stehen die Rechtsquellen und ihr wechselseitiger Bezug im Mittelpunkt. Das zweite Kapitel ist den Kompetenzbereichen des Staates zur Ausübung von Hoheitsgewalt gewidmet, d.h. der originären Gebiets-, Personal- und Flaggenhoheit sowie der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Im dritten Kapitel geht es um die Einbeziehung von Völker- und Europarecht in die deutsche Rechtsordnung, besonders durch den Abschluss und die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge. Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit der „auswärtigen Gewalt“ im Zusammenwirken von Bund und Ländern. Diese Thematik wird im fünften Kapitel für das horizontale Verhältnis der Verfassungsorgane des Bundes fortgesetzt, wobei ein Schwerpunkt auf der Beteiligung des Bundestages an der außenbezogenen Willensbildung liegt. Das sechste Kapitel nimmt die materielle Frage von Frieden, Krieg und Sicherheit auf, d.h. den Auslandseinsatz der Streitkräfte und deren Integration in Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit; ein Seitenblick fällt auf das Auslandshandeln der Bundespolizei und der Nachrichtendienste. Das siebte Kapitel räumt dem häufig vernachlässigten Thema der Verantwortlichkeit Platz ein, sind doch zahlreiche internationalrechtliche Fälle vor deutschen Gerichten Amtshaftungsprozesse und ist wichtiges Motiv deutschen Auslandshandelns die Vermeidung einer Staatenverantwortlichkeit. Im achten Kapitel wird der Schutz der Grund- und Menschenrechte behandelt, mit einem Schwerpunkt auf der Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Charta der Grundrechte und des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte in Deutschland. Mit dem neunten Kapitel werden einzelne Kernprobleme der überstaatlichen Kooperation und Einbindung, wie etwa die Souveränität und die demokratische Legitimation aus einer theoretischen Perspektive in knapper Form erörtert. Mit dem letzten, zehnten Kapitel schließlich unternehme ich den Versuch, der Systematisierung des Stoffes über einen dogmatisch-analytischen Zugang hinaus einen wissenschaftsgeschichtlichen Zugang an die Seite zu stellen. Die veränderte Perspektive erlaubt es, die bereits diskutierten Fragen noch einmal anders zu sehen, in der Erwartung, dadurch auf Motive der handelnden Subjekte, Konjunkturen für Themen, Stetiges und Beiläufiges, Zäsuren und Kontinuitäten aufmerksam zu werden.

In der Gesamtschau wird das Buch dem Leser zeigen, dass Deutschland als stabiler Raum einer selbstbestimmten politischen Gemeinschaft in der Mitte des europäischen Kontinents zu denken ist, der die Durchsetzung des im Grundgesetz verkörperten normativen Versprechens nach innen und – im Rahmen des internationalen Rechts – nach außen, in Europa und weltweit gewährleistet. Dass Öffnung dabei notwendig mit Schließung einher geht, ist immer mitgedacht. Ein Staat und seine Bürger sind nicht kosmokratisch, wenn sie sich dem Kräftespiel überstaatlicher Tatsachen und einer diffusen globalen Hoheitsgewalt überantworten, sondern wenn auch in grenzüberschreitenden Sachverhalten und für überstaatliche Konstellationen die Rechtsstaatlichkeit, die parlamentarische Verantwortung, der effektive Grundrechtsschutz, die Kompetenz- und die Gewaltenteilung gelten – mag dies nun partikular oder sogar eurozentristisch sein. Das in diesen Institutionen konstitutionalisierte Sozialmodell ist es, das die deutsche Gesellschaft stark und attraktiv macht. Wenn das Buch insgesamt dazu beiträgt, dieses freiheitsverpflichtete Verständnis eines partikularen Universalismus zu festigen, dann erfüllt es einen wichtigen Sekundärzweck. Die Erscheinungsformen der Internationalität sind so zahlreich und vielfältig, die politische Bindung zu Beginn des 21. Jahrhunderts so umfassend, dass Korrekturen des Rechtsrahmens – wie sie zu dem Zeitpunkt, in dem dieses Buch in den Druck geht, etwa für die Migration aus Dritt-



# beck-shop.de

## Vorwort DIE FACHBUCHHANDLUNG

staaten und die Freizügigkeit in der Europäischen Union diskutiert werden – diese strukturelle Prägung des deutschen Verfassungsstaates unberührt lassen.

Das Buch ist auf dem Stand von Ende November 2016. Soweit ich auf frühere Arbeiten zurückgreife, habe ich dies an den jeweiligen Textstellen vermerkt. Der Anhang enthält ergänzende Dokumente, die schwer greifbar, für die Staatspraxis aber gleichwohl von Bedeutung sind. Im zehnten Kapitel werden die Primärquellen aus der Literatur mit Vor- und Nachnamen, die Sekundärquellen, wie in den anderen Kapiteln auch, nur mit Nachnamen zitiert.

Dr. Stefan Ruppert und Dr. Karsten Schneider danke ich für Hinweise und Ermutigungen; die Überschrift des ersten Kapitels habe ich aus Schneiders noch unveröffentlichter Habilitationsschrift übernommen. Dank gebührt auch meinen studentischen und graduierten Mitarbeitern am Lehrstuhl. Maria Fried, Thorben Klünder, Ramona Schott und Jonas Tafel sowie Uta Nolte, Martin Thiele und Ferdinand Weber haben mich mit besonderem Engagement und Hinweisen aus ihrer eigenen Forschung unterstützt. Michael Zornow hat sich um die Endredaktion verdient gemacht; Alexej Raisch hat das Entscheidungsregister und das Abkürzungsverzeichnis vorbereitet. Dr. Johannes Wasmuth hat für dieses Buchvorhaben die Tür beim Verlag geöffnet und es wohlwollend begleitet. Andrea Schorkopf, meine Frau, hat dieses Vorhaben mitgetragen, dessen Anfänge bis in die gemeinsame Zeit in Karlsruhe zurückreichen – ihr ist das Buch gewidmet.

Göttingen, im Januar 2017

*Frank Schorkopf*



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Inhaltsübersicht

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

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

## Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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