

Rezeption völkerrechtlicher Begriffe durch das Grundgesetz

Andreas Zimmermann*

I. Einleitung

Nicht zuletzt das Verhältnis des Grundgesetzes zum Völkerrecht hat das Werk von Helmut Steinberger geprägt. So bildeten die damit zusammenhängenden Fragen wiederholt den Gegenstand wichtiger Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, in dem er Berichterstatter war,¹ und es war gewiss kein Zufall, dass sich auch sein Vortrag aus Anlass des Eintritts in das Direktorium des Heidelberger Max-Planck-Instituts diesem Problemkreis widmete.² Schließlich hatte auch sein grundlegender Beitrag im Handbuch des Staatsrechts die Rechtswirkungen der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im innerstaatlichen Rechtsraum der Bundesrepublik Deutschland zum Gegenstand.³

All dies lässt es angezeigt erscheinen, sich auch heute gerade mit diesem Themenkomplex, wenn auch vielleicht aus einer zumindest teilweise anderen Perspektive, zu befassen. Es ist auffällig, dass sich fast alle Aufsätze, aber auch die einschlägigen Lehrbücher zu dem, was in der Lehre "Staatsrecht III – Grundgesetz und Völkerrecht" genannt wird, fast ausschließlich oder jedenfalls ganz überwiegend mit den Art. 23, 24, 25, 26, 32 und 59 des Grundgesetzes beschäftigen.⁴ Demgegenüber gilt es zu belegen, dass das Grundgesetz auch jenseits davon weit internationaler ist als man gemeinhin annimmt, ja, dass es zunehmend internationaler wird, indem seine Normen ausdrücklich oder implizit in vielfältiger Weise auf das Völkerrecht Bezug nehmen. Dabei kann man verschiedene Normkategorien und Normbereiche unterscheiden, bei denen völkerrechtliche Fragen eine Rolle spielen,

* Prof. Dr. iur., LL.M. (Harvard), Direktor am Walther-Schücking-Institut für internationales Recht der Universität Kiel. Um Anmerkungen ergänzte Fassung eines Vortrages im Rahmen des Kolloquiums aus Anlass des 75. Geburtstages von Bundesverfassungsrichter i.R. Helmut Steinberger an der Universität Mannheim vom 26. Januar 2007.

¹ Dies gilt etwa für die Entscheidungen BVerfGE 46, 342 (402 f.) (Staatenimmunität) und BVerfGE 75, 1 (zwischenstaatliche Geltung des *ne bis in idem*-Grundsatzes).

² H. Steinberger, Entwicklungslinien in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu völkerrechtlichen Fragen, ZaöRV 48 (1988), 1 ff.

³ H. Steinberger, Allgemeine Regeln des Völkerrechts, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, 525 ff.

⁴ Vgl. statt aller nur etwa R. Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Auflage 2002, 204 ff. (zu Art. 23 GG), 181 ff. (zu Art. 24 GG), 161 ff. (zu Art. 25 GG), 356 ff. (zu Art. 26 GG), 122 ff. (zu Art. 32 GG), sowie 170 ff. (zu Art. 59 GG) sowie M. Schweitzer, Staatsrecht III: Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht, 8. Auflage 2004, 25 f. (zu Art. 23 GG), 23 ff. (zu Art. 24 GG), 173 ff. (zu Art. 25 GG), 260 ff. (zu Art. 32 GG), sowie 163 ff. (zu Art. 59 GG).

nämlich Grundrechtsbestimmungen⁵, Kompetenznormen⁶, aber auch etwa Bestimmungen der Finanzverfassung⁷.

II. Völkerrechtliche Tatbestände als Bezugsrahmen von Grundrechtsnormen

1. Allgemeine Fragen

Insoweit ist zunächst evidenterweise die maßgeblich von Helmut Steinberger entwickelte allgemeine These zu nennen, wonach gerade auch die Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland, und dabei namentlich den Vorgaben der EMRK, auszulegen sind⁸. Wesentlich für die prozessuale Effektuierung ist dabei die ebenfalls von Steinberger im *Pakelli*-Beschluss zumindest bereits angedeutete Auffassung, wonach über Art. 2 Abs. 1 GG oder gegebenenfalls ein Einzelgrundrecht auch Verstöße gegen Völkervertragsrecht im Verfassungsbeschwerdeverfahren rügefähig sind.⁹ Fraglich ist aber, ob nicht daneben im Grundrechtsteil weitere, spezifische Einfallstore für Vorgaben des internationalen Rechts existieren. Zu denken ist hier insbesondere an den von vorne herein auslandsbezogenen Art. 16 Abs. 2¹⁰ sowie an Art. 16 a des Grundgesetzes¹¹.

⁵ Dazu sogleich unten unter II.

⁶ Dazu unten unter III.

⁷ Dazu unten unter IV.

⁸ BVerfGE 74, 358 (370); vgl. zu dieser Entscheidung bereits die Besprechung von C. Krehl, NJW 1988, 3254 ff.

Vgl. ferner auch für die Ebene des Landesverfassungsrechts Sächs.VerfGH EuGRZ 1996, 437, sowie aus der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zuletzt BVerfGE 111, 307.

Zu der zuletzt genannten Entscheidung vgl. nur H.-J. Cremer, Zur Bindungswirkung von EGMR-Urteilen – Anmerkung zum Görgülü-Beschluss des BVerfG vom 14.10.2004, EuGRZ 2004, 741, 683 ff.; C. O. Lenz, “An die Gewährleistungen der Konvention gebunden” – zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Rechtssache *Görgülü*, in: C. Gaitanides/S. Kadelbach/G. C. Rodriguez Iglesias (Hrsg.), Europa und seine Verfassung – Festschrift für Manfred Zuleeg, 2005, 234 ff.

⁹ Beschluss vom 11.10.1985, EuGRZ 1985, 654 f.; dazu näher J. A. Frowein, Anmerkung zur *Pakelli*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, ZaöRV 46 (1986), 286 ff.; in dem Beschluss heißt es *ibid.*, 290 wörtlich:

“Eine den Einzelnen belastende gerichtliche Entscheidung, die auf einer dem allgemeinen Völkerrecht widersprechenden Vorschrift des innerstaatlichen Rechts oder einer mit dem allgemeinen Völkerrecht unvereinbaren Auslegung und Anwendung einer Vorschrift des innerstaatlichen Rechts beruht, verstößt gegen das durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit. Dies gilt unabhängig davon, ob die verletzte allgemeine Regel des Völkerrechts ihrem Inhalt nach Rechte oder Pflichten für den Einzelnen begründet oder ausschließlich an Staaten oder sonstige Völkerrechtssubjekte gerichtet ist.”

¹⁰ Dazu sogleich unten.

¹¹ Dazu näher unten unter 2. b).

2. Einzelne Grundrechte

a) Auslieferung Deutscher an Mitgliedstaaten der Europäischen Union und an internationale Gerichtshöfe

Art. 16 Abs. 2 GG enthält in zweierlei Weise eine ausdrückliche Bezugnahme auf völkerrechtliche Tatbestände.¹² Zum einen nimmt er in Satz 1 auf den Begriff des Auslands Bezug. Zum zweiten enthält die Schrankenregelung des Satzes 2 Bestimmungen, welche den Gesetzgeber bei Vorliegen bestimmter völkerrechtlicher Tatsachen zu einer Grundrechtsbeschränkung ermächtigen.

Art. 16 Abs. 2 S. 1 GG verbietet Auslieferungen an das Ausland und erfasst damit nur Auslieferungen an eine nicht-deutsche Staatsgewalt.¹³ Die damit zusammenhängenden Fragen nach dem, was insoweit unter "Ausland" zu verstehen ist, sind jedoch zum einen mit dem 3. Oktober 1990¹⁴ und zum anderen durch die Hinzufügung des Satzes 2 im Jahr 2000 obsolet geworden.¹⁵ Daneben aber enthält auch und vor allem Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG Regelungen, die an völkerrechtliche Vorgänge anknüpfen. Dies gilt zunächst für das Wirksamwerden eines Beitritts zur Europäischen Union, ist doch – wie bei Art. 16 a Abs. 2 GG¹⁶ – der Begriff der

¹² Näher zum Ganzen auch bereits A. Zimmermann, Die Auslieferung Deutscher an Staaten der Europäischen Union und internationale Strafgerichtshöfe, JZ 2001, 233 ff., sowie A. Uhle, Auslieferung und Grundgesetz, NJW 2001, 1889 ff.

Zur Rechtslage vor der Verfassungsänderung des Jahres 2002 vgl. O. Lagodny, Auslieferung und Überstellung deutscher Staatsangehöriger, ZRP 2000, 175 ff.; W. Bauspack, Art. 16 II GG und die Auslieferung Deutscher an den neuen internationalen Strafgerichtshof, NJW 1999, 3319 ff.

Vgl. umfassend nunmehr auch A. Zimmermann/C. Tams, Art. 16 GG, Rdnr. 94 ff., in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt – Stand 3/2007).

¹³ Zum Begriff des "Auslands" im Sinne von Art. 16 Abs. 2 GG näher Zimmermann/Tams (Anm. 12), Rdnr. 92; U. Becker, Art. 16 GG, Rdnr. 71, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 5. Auflage 2005.

¹⁴ Vgl. für die Frage der Qualifikation des Saarlandes vor dem 1. Januar 1957, sowie der DDR vor dem 3. Oktober 1990, als Ausland im Sinne von Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG nur etwa BVerfGE 4, 299 (304 f.) (betreffend das Saarland), sowie BVerfGE 11, 150 (158); 18, 353 (354) und 37, 57 (64) (betreffend die DDR).

Für eine analoge Anwendung des Art. 16 Abs. 2 S. 1 GG auf die frühere DDR aber etwa M. Zuleeg, Art. 16 GG, Rdnr. 16, in: R. Wassermann (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in zwei Bänden, Reihe Alternativkommentare, Band 1 (1984).

¹⁵ Zur Frage der Notwendigkeit der Hinzufügung von Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG n.F. im Wege der Verfassungsänderung, um eine Auslieferung an internationale Gerichtshöfe zu ermöglichen vgl. A. Zimmermann, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs: Perspektiven und Probleme vor der Staatenkonferenz in Rom, ZaöRV 58 (1998), 47 ff. (101 f.); C. Tomuschat, Sanktionen durch internationale Strafgerichtshöfe, Verhandlungen des 60. DJT, Bd. II/1, Q, 53 ff. (68); B. Schoebener/M. Bauspack, Verfassungs- und völkerrechtliche Grenzen der "Überstellung" mutmaßlicher Kriegsverbrecher an den Jugoslawien-Strafgerichtshof, DÖV 1996, 621 ff.; G. Lübbecke-Wolf, Art. 16, Rdnr. 74, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 1, 1. Auflage 1996.

¹⁶ Zur dynamischen Auslegung des Kreises der durch Art. 16 a Abs. 2 S. 2 GG in Bezug genommenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union beziehungsweise der Europäischen Gemeinschaft bereits A. Zimmermann, Das neue Grundrecht auf Asyl, 1994, 281 ff.; sowie BVerfGE 94, 49 (89); vgl. ferner auch U. Becker, Art. 16 a GG, Rdnr. 161, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 13);

Mitgliedstaaten der EU dynamisch zu verstehen.¹⁷ Dies bedeutet, dass der Umfang des Gesetzesvorbehaltes des Art. 16 Abs. 2 S. 2 1. Alt. GG und damit die Möglichkeit einer Grundrechtseinschränkung seinerseits von völkerrechtlichen Vorgaben abhängen.

Gleiches gilt aber auch für die 2. Alternative in dieser Vorschrift, findet sich dort doch eine völkerrechtliche Bezugnahme auf den Begriff des "internationalen Gerichtshofes"¹⁸. Richtigerweise dürfte davon auszugehen sein, dass hierunter nicht nur solche Gerichtshöfe fallen, an deren Errichtung Deutschland selbst beteiligt war, sondern vielmehr auch solche, bei denen das nicht der Fall ist.¹⁹ Ausweislich der amtlichen Begründung schien der historische, verfassungsändernde Gesetzgeber zwar eine solche deutsche Beteiligung stillschweigend vorauszusetzen.²⁰ Im Wortlaut der Norm finden sich hierfür jedoch gerade keinerlei Anhaltspunkte. Vielmehr sprechen der Sinn und Zweck der Norm, nach dem die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen erleichtert werden soll, für eine solche weite Auslegung.

Damit steht es dem einfachen Gesetzgeber grundsätzlich frei vorzusehen, dass Deutsche auch an internationale Strafgerichtshöfe ausgeliefert werden, deren jeweiligem Gründungsstatut die Bundesrepublik Deutschland nicht beigetreten oder an das die Bundesrepublik Deutschland auch nicht anderweitig gebunden ist,²¹ sofern das betreffende Gericht die rechtsstaatlichen Grundsätze im Sinne des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG wahrt. Dies gilt etwa für Gerichtshöfe, die jeweils auf der Grundlage eines Abkommens zwischen den Vereinten Nationen und einem Einzelstaat unter Beteiligung der Organisation errichtet werden, so wie dies beispielsweise beim Special Court for Sierra Leone²² oder bei den "außerordentlichen Kammern in den

J. Masing, Art. 16 a GG, Rdnr. 73, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 1, 2. Auflage 2004.

¹⁷ Zimmermann (Anm. 12), 236 f.; Zimmermann/Tams (Anm. 12), Rdnr. 97; ferner auch J. Masing, Art. 16 GG, Rdnr. 97, in: Dreier (Anm. 16); Becker (Anm. 13), Rdnr. 81.

¹⁸ Dazu auch bereits Zimmermann (Anm. 12), 236; sowie Zimmermann/Tams (Anm. 12), Rdnr. 100 m.w.N.

¹⁹ A.A. aber etwa Masing (Anm. 17), Rdnr. 100 sowie Uhle (Anm. 12), 1892.

²⁰ In BT-Drs. 14/2668, 5, heißt es ausdrücklich:

"Nach Sinn und Zweck der Regelung kommt aber nur ein internationaler Gerichtshof in Betracht, der durch oder aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages errichtet worden ist, der auch für die Bundesrepublik Deutschland bindend ist oder werden soll (...)."

²¹ Letztere Alternative gilt namentlich für vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf der Grundlage seiner Zwangsbefugnisse nach Kap. VII der Charta der Vereinten Nationen geschaffene Gerichtshöfe nach Art der beiden Tribunale für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) beziehungsweise für Ruanda (ICTR), vgl. grundlegend zur entsprechenden Kompetenz des Sicherheitsrates die Zuständigkeitsentscheidung der Berufungskammer des ICTY im Fall *Tadic*, IT-94-1-AR72, Urteil vom 02.10.1995, Rdnr. 26 ff.; zu finden unter <www.un.org/icty/tadic/appeal/decision-e/51002.htm>.

²² Grundlegend zu Aufbau und Zuständigkeit des Special Court for Sierra Leone A. Kanu/G. Tortora, *The Legal Basis of the Special Court for Sierra Leone*, *Chin. J. Int. L.* 2002, 515 ff.; sowie P. Turlan, *Le tribunal spécial pour la Sierra Leone: de sa genèse aux premiers actes d'accusation*, *African Yb. Int. Law* 2003, 313 ff.

Gerichten Kambodschas zur Verfolgung der in der Zeit des Demokratischen Kampuchea begangenen Verbrechen” der Fall ist.²³

Schließlich ist aber auch der Begriff der “rechtstaatlichen Grundsätze” in Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG richtigerweise als völkerrechtlich vorgeprägt zu verstehen.²⁴ Das Bundesverfassungsgericht ist in seinem Urteil zum Europäischen Haftbefehls-gesetz zwar davon ausgegangen, dass es sich insoweit um eine Art. 23 GG ähnelnde Strukturentsprechungsklausel handelt.²⁵ Gleichzeitig hat es jedoch anerkannt, dass sich die Einhaltung dieses Erfordernisses und damit auch dessen konkreter Um-fang im Hinblick auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union aus Unionsrecht und dabei speziell aus Art. 6 EUV²⁶ ergeben.²⁷

Ungeachtet der Wortlautübereinstimmung mit Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG ist die Formulierung im Kontext des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG auch inhaltlich anders als in Art. 23 GG zu verstehen.²⁸ Während Schutzgut des Art. 23 GG nämlich die Wahrung einer umfassenden Rechtsstaatlichkeit des Staatenverbundes der Europäi-schen Union ist²⁹, geht es bei Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG primär um den Schutz von aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten individuellen Rechten der betroffenen deut-schen Staatsangehörigen im Strafverfahren.³⁰ Dementsprechend setzt Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG die Einhaltung eines Kernbestandes strafprozessualer Verfahrens-garantien voraus³¹, so wie sie gerade auch in der EMRK ihren Niederschlag gefunden ha-ben.³²

²³ Vgl. dazu das Agreement between the United Nations and the Royal Government of Cambodia concerning the prosecution under Cambodian law of crimes committed during the period of Demo-cratic Kampuchea vom 06.06.2003, Wortlaut u.a. zu finden unter <www.cambodia.org/kh/krt>.

²⁴ So auch bereits Zimmermann (Anm. 12), 237; vgl. ferner auch Zimmermann/Tams (Anm. 12), Rdnr. 104; H. J. Bonk/M. Pagenkopf, Art. 16 GG, Rdnr. 41, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage 2003; Masing (Anm. 17), Rdnr. 103.

²⁵ BVerfGE 113, 273 (299).

²⁶ Vgl. allgemein zu den sich aus Art. 6 EU-Vertrag ergebenden Vorgaben für die Sicherstellung rechtsstaatlicher Gewährleistungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union C. Calliess, Art. 6 EUV, Rdnr. 19 ff., in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV EGV Kommentar, 3. Auflage 2007; C. Stumpf, Art. 6 EUV, Rdnr. 14 f., in: J. Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 1. Auflage 2000; sowie M. Pechstein, Art. 6 EUV, Rdnr. 7, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV – Vertrag über die Europäi-sche Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2003).

²⁷ BVerfGE 113, 273 (299).

²⁸ So auch bereits Zimmermann (Anm. 12); sowie Zimmermann/Tams (Anm. 12), Rdnr. 104.

²⁹ Vgl. dazu etwa C. D. Classen, Art. 23 GG, Rdnr. 35 ff., in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Auflage 2005; I. Pernice, Art. 23 GG, Rdnr. 56, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2, 2. Auflage 2005; S. Hobe, Art. 23 GG, Rdnr. 13 ff., in: Friauf/Höfling (Anm. 12).

³⁰ Insoweit zutreffend BVerfGE 113, 273 (301 f.).

³¹ BVerfGE 113, 273 ff.; vgl. ebenfalls BVerfG, NJW 2005, 2289 (2291 f.).

³² Vgl. insbesondere Art. 6 EMRK und die dazu ergangene, umfangreiche Rechtsprechung des Eu-ropeäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, näher zum Ganzen A. Peters, Einführung in die Eu-ropeäische Menschenrechtskonvention (2003), 102 ff.; sowie C. Grabenwarter, Europäische Men-schenrechtskonvention: ein Studienbuch, 2. Auflage 2005, 282 ff.; sowie die detaillierte Darstellung bei

Das Bundesverfassungsgericht und ihm folgend der einfache Gesetzgeber scheinen dabei eine Prüfung der Einhaltung der rechtsstaatlichen Standards im jeweiligen konkreten Einzelfall für notwendig zu halten.³³ Anders als für die Zwecke von Art. 16 a Abs. 2 GG scheint also eine bloß normative Vergewisserung³⁴ nicht ausreichend zu sein. Damit soll eine verfassungsrechtlich gebotene Nichtanwendung der Auslieferungsmöglichkeit bereits dann in Betracht kommen, wenn der fragliche EU-Mitgliedsstaat die entsprechenden Vorgaben im konkreten Einzelfall verletzt³⁵. Man mag bezweifeln, ob dies sachgerecht ist. Denkbar wäre es vielmehr, analog zu den Grenzen des Grundrechtsschutzes im Verhältnis zu zwischenstaatlichen Einrichtungen³⁶ die Sperre des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG nur dann eingreifen zu lassen, wenn der ersuchende andere Mitgliedsstaat der Europäischen Union generalisierend keinen dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz mehr gewährleistet.³⁷ Denn ähnlich wie im Falle der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EG nach Art. 23 GG, wo die Rücknahme individualisierten Grundrechtsschutzes strukturell durch die Gewährung von Rechtsschutz durch die Gemeinschaftsorgane kompensiert wird,³⁸ geschieht dies im Falle der Auslieferung Deutscher an einen EU-Mitgliedsstaat durch die Möglichkeit der Inan-

C. Grabenwarter/K. Pabel, Der Grundsatz des fairen Verfahrens, in: R. Grote/T. Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2006, 642 ff., *passim*.

³³ BVerfGE 113, 273 (299).

³⁴ Zum Inhalt des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Konzepts der "normativen Vergewisserung" bei der Rückschiebung von Asylbewerbern in sichere Drittstaaten vgl. BVerfGE 94, 49 (95 f.); kritisch dazu bereits J. A. Frowein/A. Zimmermann, Die Asylrechtsreform des Jahres 1993 und das Bundesverfassungsgericht, JZ 1996, 753 (757 ff.); sowie zuletzt A. Zimmermann/C. Tams, Art. 16 a, Rdnr. 133 ff., in: Friauf/Höfling (Anm. 12).

Generell zustimmend aber etwa A. Randelzhofer, Art. 16 a GG, Rdnr. 57 ff., in: T. Maunz/G. Dürig/M. Herdegen/R. Herzog (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 2 (Loseblatt – Stand 11/2006).

³⁵ BVerfGE 113, 273 (299). Daraus hatte das Gericht denn auch die verfassungsrechtliche Pflicht des einfachen Gesetzgebers abgeleitet, vorzusehen, dass die konkrete Bewilligung der Auslieferung in einem individualisierten Verfahren überprüft werden kann, *ibid.*, 314. Vgl. nunmehr zur Implementierung dieser Pflicht § 73 des (nach Nichtigklärung des ursprünglichen, nunmehr überarbeiteten) Gesetzes über den europäischen Haftbefehl. Dieser lautet:

“Die Leistung von Rechtshilfe sowie die Datenübermittlung ohne Ersuchen ist unzulässig, wenn sie wesentlichen Grundsätzen der deutschen Rechtsordnung widersprechen würde. Bei Ersuchen nach dem Achten Teil ist die Leistung von Rechtshilfe unzulässig, wenn die Erledigung zu den in Artikel 6 des Vertrages über die Europäische Union enthaltenen Grundsätzen im Widerspruch stünde.”

³⁶ Nach wie vor grundlegend dazu die wesentlich von Helmut Steinberger geprägte *Solange II*-Entscheidung, BVerfGE 73, 339 (v.a. 387).

³⁷ Wie hier auch bereits Zimmermann (Anm. 12), 237; sowie Zimmermann/Tams (Anm. 12), Rdnr. 102.

³⁸ Grundlegend zu diesem Ansatz bekanntlich die von Helmut Steinberger maßgeblich mitgeprägte *Solange II*-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 73, 339 (383 ff.); sowie zuletzt BVerfGE 102, 147 (163 f.) – *Bananenmarkt*.

Zum Ganzen statt vieler nur etwa J. Schwarze, Das "Kooperationsverhältnis" des Bundesverfassungsgerichts mit dem europäischen Gerichtshof, in: P. Badura/H. Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 1, 2001, 223 ff.; M. Nettessheim, Die Bananenmarkt-Entscheidung des BVerfG: Europarecht und nationaler Mindestgrundrechtsschutz, Jura 2001, 686 ff.

spruchnahme nationalen gerichtlichen Rechtsschutzes im ersuchenden Staat beziehungsweise nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges gegebenenfalls durch die Gewährung von Rechtsschutz durch den EGMR. Letztlich würde damit auch ein Gleichklang zu der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Fall des sogenannten Kalifen von Köln³⁹ erreicht, wo das Gericht, strukturell vergleichbar, die Gewährung nationalen Rechtsschutzes im Zielland beziehungsweise von Rechtsschutz durch den EGMR ebenfalls für ausreichend gehalten hat. In jedem Fall bleibt aber festzuhalten, dass es sich bei Art. 16 Abs. 2 GG um ein in hohem Maße völkerrechtlich vorgeprägtes Grundrecht handelt.

b) Asylrecht

aa) Begriff der politischen Verfolgung

Im Hinblick auf das Asylrecht des Art. 16 a GG stellt sich bereits die Grundfrage, ob nicht der Tatbestand der politischen Verfolgung völkerrechtskonform in Übereinstimmung mit dem Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention auszulegen ist.⁴⁰ Bereits das Redaktionskomitee des Parlamentarischen Rates hatte vorgeschlagen zu formulieren, dass “[p]olitisch Verfolgte [...] Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts [genießen]”.⁴¹ Zwar wurden die Worte “im Rahmen des Völkerrechts” im späteren Verlauf der Diskussion gestrichen.⁴² Damit sollte aber keine inhaltlich abweichende Festlegung des Verfolgtenbegriffs erfolgen.⁴³ Dies nahm das Bundesverfassungsgericht unter Mitwirkung des Berichterstatters Steinberger in seiner Nachfluchtentscheidung im 74. Band auf.⁴⁴ Es war dementsprechend zu der Auffassung gelangt, dass “die Vorschrift des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG [a.F.] [...] inhaltlich an das völkerrechtliche Institut des Asylrechts an[knüpft]”.⁴⁵ Allerdings interpretierte der Senat dabei den Verweis auf den völ-

³⁹ BVerwGE 122, 271 ff.; dazu näher die Urteilsanmerkung von C. Walter, Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 07.12.2004, JZ 2005, 788 ff.

⁴⁰ Grundlegend zum Ganzen E. Reichel, Das staatliche Asylrecht “im Rahmen des Völkerrechts”: zur Bedeutung des Völkerrechts für die Interpretation des deutschen Asylrechts (1987), *passim*, vor allem aber 58 ff., sowie zuletzt M. Hong, Asylgrundrecht, Refoulementverbot und Menschenwürde, Diss. Bremen 2005, Ms.-S. 48 ff.

⁴¹ Grundsatzausschuss, 4. Sitzung, Kurzprotokoll, Drs. 79, 5.

⁴² Zur Entstehungsgeschichte näher K.-B. Doemming/R. W. Fußlein/W. Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR 1951, 165 f.; Materialien bei H. Kreuzberg/V. Wahrendorf, Grundrecht auf Asyl: Materialien zur Entstehungsgeschichte, 2. Auflage 1992, 29 ff.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ BVerfGE 74, 51 (57). Vgl. zu dieser Entscheidung etwa R. Hofmann, Nachfluchtgründe und Flüchtlingsvölkerrecht, NVwZ 1987, 299 ff., sowie Masing (Anm. 16), Rdnr. 68 f. Es entspricht wohl der Liberalität Helmut Steinbergers, dass er seinerzeit im Gericht die Möglichkeit eines damaligen wissenschaftlichen Mitarbeiters verteidigte, eine kritische Anmerkung zu der fraglichen Entscheidung zu verfassen und zu veröffentlichen.

⁴⁵ BVerfGE 74, 51 (57).

kerrechtlichen Flüchtlingsbegriff ohne weitere Begründung statisch. Dementsprechend sollte nach Auffassung des Senats "dasjenige als [...] Grundrecht ausgestaltet werden, *was zur damaligen Zeit* [also im Jahre 1949, d. Verf.] als Asyl und Asylgewährung begriffen wurde".⁴⁶ Mit anderen Worten sollte also "das bestehende und bekannte, im Völkerrecht wurzelnde Institut des Asylrechts [...] zu einem grundrechtlichen Rechtsanspruch [...] werden".⁴⁷

An diesen Grundansatz knüpfte dann die *Tamilenentscheidung* des Bundesverfassungsgerichts im 80. Band an.⁴⁸ Sie führte nunmehr im Hinblick auf die Relevanz nichtstaatlicher politischer Verfolgung aus: "Auch das Völkerrecht knüpfte seinerzeit ohne weitere Infragestellung bei den Staaten als Völkerrechtssubjekten an; Gegenstand des Flüchtlingsvölkerrechts waren und sind besondere Sachgestaltungen im Verhältnis der Staaten zu ihren jeweiligen Staatsangehörigen. Diese Sichtweise fand der Verfassungsgeber vor; er hat sie ins deutsche Verfassungsrecht übernommen."

Ging es aber dem Verfassungsgeber gerade darum, die völkerrechtliche Rechtslage innerstaatlich abzubilden, so liegt es nahe, den Begriff der politischen Verfolgung nicht statisch, sondern vielmehr dynamisch zu verstehen.⁴⁹ Dies bedeutet, dass der Begriff der "politischen Verfolgung" auch Weiterentwicklungen des völkerrechtlich vorgegebenen Flüchtlingsbegriffs gegenüber offen ist.

Für ein solches dynamisches, völkerrechtskonformes Verständnis des Begriffs der politischen Verfolgung spricht darüber hinaus auch der weitere Regelungszusammenhang des heutigen Art. 16 a GG. Sowohl Art. 16 a Abs. 2 GG als auch dessen Abs. 5 verweisen politisch Verfolgte auf den Schutz in und durch Drittstaaten, sofern dort die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention sichergestellt ist, weil sie nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers dann nicht des Schutzes durch die Bundesrepublik Deutschland bedürfen.⁵⁰ Damit unterstellte der verfassungsändernde Gesetzgeber aber gerade eine entsprechende Schutzadäquanz.⁵¹ Diese setzt aber ihrerseits wiederum gerade eine inhaltliche Kongruenz zwischen dem Inhalt des Begriffs der politischen Verfolgung im Sinne von Art. 16 a Abs. 1 GG einerseits und dem Verfolgungsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention andererseits voraus.⁵² Nur bei einer solchen völkerrechtskonformen Auslegung des Verfolgungsbegriffs, die dementsprechend auch nichtstaatliche Verfolgung mit

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ BVerfGE 80, 315 f.; vgl. dazu auch die Urteilsbesprechungen von O. Kimminich, *Der Staat* 1990, 565 ff.; M. Sachs, *JuS* 1990, 839; P. Weides/P. Zimmermann, *DVBl.* 1990, 410 ff.

⁴⁹ Siehe hierzu umfassend Zimmermann/Tams (Anm. 34), Rdnr. 66.

⁵⁰ BVerfGE 94, 49 f. (89).

⁵¹ Dazu auch bereits Zimmermann/Tams (Anm. 34), Rdnr. 87 ff.

⁵² *Ibid.*; vgl. dazu sowie zu möglichen sonstigen Divergenzen zwischen dem Begriff der politischen Verfolgung im Sinne des deutschen Verfassungsrechts einerseits und dem völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriff auch bereits Zimmermann (Anm. 16), 283 ff.

umfassen muss,⁵³ würde auch ein Gleichklang zur Rechtsprechung des EGMR⁵⁴ erreicht. Dieser geht ja, wenn auch bezogen auf das in Art. 3 der EMRK enthaltene Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung, ebenfalls davon aus, dass auch im Zielland drohende nichtstaatliche Maßnahmen bei hinreichender Wahrscheinlichkeit und Intensität ein Verbot aufenthaltsbeendender Maßnahmen zur Folge haben.⁵⁵

Schließlich steht eine solche Auslegung auch in Übereinstimmung mit gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Bekanntlich enthält die EG-Qualifikationsrichtlinie⁵⁶ die Verpflichtung, auch Opfern nichtstaatlicher Verfolgung den Flüchtlingsstatus zuzuerkennen.⁵⁷

Hielte man an der bisherigen Rechtsprechung zum Verfolgtenbegriff fest, müsste es demgegenüber bei dem unglücklichen Auseinanderfallen zwischen einfachgesetzlicher Schutzgewährung nach den völker- beziehungsweise gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben einerseits⁵⁸ und der verfassungsrechtlichen Gewährung des Asylrechts andererseits bleiben.

⁵³ Grundlegend dazu statt aller nur etwa G. Goodwin-Gill, *Refugee in International Law*, 2. Auflage 1996, 70 ff.

⁵⁴ Dazu näher A. Zimmermann, *Ausweisungsschutz*, Rdnr. 29 ff., in: Grote/Marauhn (Anm. 32).

⁵⁵ Vgl. insoweit aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nur etwa das Urteil vom 17.12.1996 – 71/1995/557/663, *Abmed ./. Österreich*, NVwZ 1997, 1100 f.

⁵⁶ Abl. EG 2004, L 304/12; Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.04.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitigen internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes; näher zum Inhalt der Qualifikationsrichtlinie J. Duchrow, *Flüchtlingsrecht und Zuwanderungsgesetz unter Berücksichtigung der sogenannten Qualifikationsrichtlinie*, ZAR 2004, 339 ff.; auch umfassend B. Gerber, *Die Asylrechtsharmonisierung in der Europäischen Union: unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten* (2004), 1 ff.

⁵⁷ In Art. 6 *lit. c*) der Qualifikationsrichtlinie heißt es:

“Die Verfolgung [...] kann ausgehen von [...]

c. nichtstaatlichen Akteuren, sofern die unter den Buchstaben a) und b) genannten Akteure einschließlich internationaler Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor Verfolgung beziehungsweise ernsthaftem Schaden im Sinne des Artikels 7 zu bieten.”

⁵⁸ So sieht etwa § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz vor, dass auch Opfern nicht-staatlicher Verfolgung die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zu gewähren ist. So heißt es in § 60 Abs. 1, S. 2 *lit. c* wörtlich:

“Eine Verfolgung im Sinne des Satzes 1 kann ausgehen von [...]

c. nichtstaatlichen Akteuren, sofern die unter Buchstabe a) und b) genannten Akteure einschließlich internationaler Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor der Verfolgung zu bieten, und dies unabhängig davon, ob in dem Land eine staatliche Herrschaftsmacht vorhanden ist oder nicht, es sei denn, es besteht eine innerstaatliche Fluchtalternative.”

Vgl. dazu auch K. Müller, *Nichtstaatliche Verfolgung: Untersuchung der Tragweite der Schutzlücke im deutschen Recht*, 2000.

bb) Weitere völkerrechtliche Bezugnahmen in den Abs. 2, 3 und 5

Jenseits von Art. 16 a Abs. 1 GG enthält diese Norm in ihren Abs. 3 und 5 weitere ausdrücklich formulierte völkerrechtliche Bezugnahmen. So ist für die Qualifikation eines Staates als sicherer Herkunftsstaat ausdrücklich erforderlich, dass dort weder unmenschliche noch erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.⁵⁹ Dies bedeutet, dass damit auch die Praxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Art. 3 EMRK, welche diese Begriffe maßgeblich geprägt hat,⁶⁰ noch stärker als bei anderen Grundrechten den Inhalt von Art. 16 a Abs. 3 GG gestaltet. Schließlich ist bei Art 16 a Abs. 5 die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK Voraussetzung der dortigen verfassungsrechtlichen Öffnungsklausel.⁶¹

Beide Bestimmungen haben zur Folge, dass der Gesetzgeber von Verfassung wegen verpflichtet ist, die Einhaltung bestimmter völkerrechtlicher Verpflichtungen in den in Bezug genommenen sicheren Drittbeziehungsweise Herkunftsstaaten zu überprüfen.⁶² Ferner haben die genannten völkerrechtlichen Umstände sowie der Beitritt eines Staates zur Europäischen Union, letzterer sogar unmittelbar von Verfassung wegen, Einfluss auf Umfang und Grenzen einer grundrechtlichen Rechtsverbürgung.⁶³

III. Völkerrechtliche Tatbestände als Abgrenzungsmerkmal der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

1. Problemstellung

Sowohl Art. 24 Abs. 1a als auch 32 Abs. 3 GG nehmen auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern Bezug, um aus ihr Rechtsfol-

⁵⁹ Vgl. näher zum Begriff der unmenschlichen oder erniedrigenden Bestrafung oder Behandlung im Sinne von Art. 3 der EMRK B. Vermeulen, Freedom from Torture and Other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, in: P. v. Dijk/F. v. Hoof/A. v. Rijn/L. Zwaak (Hrsg.), Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 4. Auflage 2006, 405 ff.; R. Bank, Das Verbot von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, 479 ff., Rdnr. 37 ff., in: Grote/Marauhn (Anm. 32).

⁶⁰ Vgl. u.a. EGMR A 25, Rdnr. 167 – *Irland ./. Vereinigtes Königreich*; EGMR A 26, Rdnr. 32 – *Tyrer*; EGMR No. 47095/99, Rdnr. 95 – *Kalashnikow*.

⁶¹ Näher zur Bedeutung von Art. 16 a Abs. 5 GG statt aller nur etwa Zimmermann/Tams (Anm. 34), Rdnr. 245 f.; Becker (Anm. 16), Rdnr. 232 ff.; Masing (Anm. 16), Rdnr. 132 ff.

⁶² Näher zu dieser verfassungsrechtlichen Pflicht BVerfGE 94, 49 (87 ff.) betreffend sichere Drittstaaten, sowie BVerfGE 94, 115 (141 ff.) betreffend sichere Herkunftsstaaten. Kritisch zu der vom Bundesverfassungsgericht insoweit vorgenommenen Rücknahme der eigenen Prüfungskompetenz bereits Frowein/Zimmermann (Anm. 34), 756 f., sowie Zimmermann/Tams (Anm. 34), Rdnr. 157.

⁶³ Vgl. Zimmermann/Tams (Anm. 34), Rdnr. 146 ff.

gen für die Außenvertretung der Bundesrepublik Deutschland abzuleiten.⁶⁴ Die sich daraus ergebenden Rechtsfragen können aber wohl als weitgehend geklärt angesehen werden.

Vorliegend sollen daher diejenigen kompetenzrechtlichen Normen analysiert werden, bei denen umgekehrt der Verfassungstext an völkerrechtliche Tatbestände Folgen für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern anknüpft. Zu denken ist insbesondere etwa an Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a GG, die Bundeskompetenz zur Gefahrenabwehr im Bereich des internationalen Terrorismus;⁶⁵ an Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG und die dort enthaltene Ausnahme von der Abweichungskompetenz der Länder für den Meeresnaturschutz;⁶⁶ an Art. 74 Abs. 17 und 21 GG mit der Bundeskompetenz für die Hochsee- und Küstenfischerei beziehungsweise die Hochsee- und Küstenschifffahrt;⁶⁷ an Art. 74 Nr. 6, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Flüchtlinge und Vertriebenen;⁶⁸ sowie schließlich an Art. 96 Abs. 5 GG, die mittelbare Bundesgerichtsbarkeit bei Völkerrechtsverbrechen.⁶⁹

2. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 a: Bundeskompetenz zur Gefahrenabwehr im Bereich des internationalen Terrorismus

Seit der Föderalismusreform verfügt der Bund über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, sofern eine länderübergreifende Gefahr besteht.⁷⁰ Damit wurde ein erheblicher Einschnitt in die Polizeihochheit der Länder vorgenommen. Zutreffend ging der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 2006 ausweislich der amtlichen Begründung davon aus, dass “[d]er Begriff des internationalen Terrorismus [...] durch das internationalen [...] Normen zugrunde liegende Verständnis vorgeprägt [ist]”.⁷¹

⁶⁴ Vgl. dazu im Einzelnen C. C l a s s e n, Art. 24 GG, Rdnr. 70 ff.; sowie B. K e m p e n, Art. 32 GG, Rdnr. 81 ff., in: v. M a n g o l d t / K l e i n / S t a r c k (Anm. 29); auch R. S t r e i n z, Art. 24 GG, Rdnr. 37 ff., sowie d e r s., Art. 32, Rdnr. 47 ff., in: S a c h s (Anm. 24). Grundlegend zu den nunmehr durch Art. 24 Abs. 1 a GG geregelten Fragen nach wie vor U. B e y e r l i n, Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (1988).

⁶⁵ Dazu sogleich unten unter III. 2.

⁶⁶ Dazu unter III. 3.

⁶⁷ Dazu näher unter III. 4.

⁶⁸ Dazu bei III. 5.

⁶⁹ Dazu unten unter III. 6.

⁷⁰ Näher dazu C. T a m s, Die Zuständigkeit des Bundes für die Abwehr terroristischer Gefahren – Anmerkungen zum neuen Artikel 73 Abs. 1 Nr. 9 a GG, DÖV 2007, 367; zu diesem Thema auch M. B a l d u s, Gefahrenabwehr in Ausnahmefällen, NVwZ 2006, 532 ff.; d e r s., Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum, NVwZ 2004, 1278 ff.

⁷¹ BT Drs. 16/813, 12.

Insbesondere wird dabei auf einen Rahmenbeschluss der Europäischen Union aus dem Jahre 2002 Bezug genommen,⁷² der seinerseits durch völkerrechtliche Abkommen wie das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus aus dem Jahre 1999⁷³ sowie durch Resolutionen des Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001⁷⁴ geprägt wurde. Andererseits macht die Gesetzesbegründung deutlich, dass die Kompetenznorm einen dynamischen Verweis auf den völkerrechtlich beziehungsweise unionsrechtlich vorgeprägten Terrorismusbegriff enthält. Dieser soll nämlich ausdrücklich "für künftige Entwicklungen offen" sein.⁷⁵

In der Tat wird nur so auch eine effektive, auf internationale Kooperation angelegte Gefahrenabwehr gewährleistet. Insbesondere wird sichergestellt, dass in allen Fällen, in denen entweder auf Unionsebene oder auf der Ebene des Völkerrechts für Deutschland bindende Vorgaben im Bereich der Abwehr terroristischer Gefahren entstehen, zugleich auf der Vollzugsebene ein einheitlicher Ansprech- und Kooperationspartner vorhanden ist.

Die dynamisch zu verstehende Verweisung auf die internationale Ebene bedeutet, dass die entsprechende Bundeskompetenz ihrerseits in Abhängigkeit von dem internationalrechtlich geprägten Terrorismusbegriff, und damit auch im Lichte möglicher Weiterentwicklungen dieses Begriffs, etwa durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, zu verstehen und zu interpretieren ist. Die Problematik der damit einhergehenden völkerrechtlich determinierten Verschiebung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern wird jedoch durch den Umstand gemildert, dass durch die Norm lediglich eine Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesbehörde BKA ermöglicht wird, daneben weiter bestehende Kompetenzen der Länder unberührt bleiben.⁷⁶ Die nächste Kompetenznorm mit völkerrechtlichen Bezügen betrifft den Meeresnaturschutz.

3. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2: Fehlen einer Abweichungskompetenz der Länder im Bereich des Meeresnaturschutzes

Bekanntlich kennt das Grundgesetz seit dem 1. September 2006 im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes das grundsätzliche Recht der Länder, in Abweichung vom Grundsatz des Art. 31 GG durch Landes-

⁷² Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, Abl. EU 2002, L 164/3.

⁷³ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, BGBl. 2003 II, 1923 ff.

⁷⁴ Vgl. insbesondere Res. 1373 vom 28.09.2001; Res. 1377 vom 12.11.2001; vgl. zum Ganzen auch umfassend J. F i n k e / C. W a n d s c h e r, Terrorismusbekämpfung jenseits militärische Gewalt: Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, VN 2001, 168 ff.

⁷⁵ BT Drs.-16/813, 12.

⁷⁶ So auch bereits T a m s (Anm. 70), Ms-8 (III 2).

gesetz von bundesgesetzlichen Vorgaben abzuweichen.⁷⁷ Dies gilt etwa im Bereich des Naturschutzes. Allerdings findet sich in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG eine Gegen Ausnahme für den Meeresnaturschutz, bei dem in jedem Fall bundesgesetzliche Vorgaben Vorrang genießen. Dies wirft die Frage auf, was insoweit unter Meeresnaturschutz zu verstehen ist. Der Inhalt des zweiten Wortbestandteils "Naturschutz" lässt sich unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung und unter Heranziehung der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F. wohl relativ leicht klären.⁷⁸ Fraglich ist aber, was insoweit unter den Begriff "Meer" zu subsumieren ist – mit anderen Worten: Es stellt sich die Frage nach den Grenzen des damit in Bezug genommenen geographischen Raumes.

Auf der Grundlage des bisherigen Kompetenztitels "Naturschutz" war der Bund ausweislich von § 38 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone und den deutschen Festlandssockel tätig geworden,⁷⁹ während sich ein paralleles Tätigwerden für das deutsche Küstenmeer auf den Kompetenztitel "Wasserhaushalt" stützte.⁸⁰ Durch die Übertragung der fraglichen

⁷⁷ Näher zur dieser Abweichungskompetenz der Länder und den sich daraus ergebenden Fragestellungen J. Ipsen, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusreform, NJW 2006, 2801 ff., 2803 ff.; C. Deegenhart, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, 1209 ff.

⁷⁸ Vgl. zum Begriff des Naturschutzes im Einzelnen etwa R. Stettner, Art. 75 GG, Rdnr. 28, in: Dreier (Anm. 29); J. Rozeck, Art. 75 GG, Rdnr. 52 f., in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 29).

⁷⁹ § 38 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz lautet:

"Für den Schutz von Meeresflächen im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone oder des Festlandssockels sind im Rahmen der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1799) vorbehaltlich der Nummern 1 bis 5 die Vorschriften der §§ 33 und 34 entsprechend anzuwenden:

1. Beschränkungen des Flugverkehrs, der Schifffahrt, der nach internationalem Recht erlaubten militärischen Nutzung sowie von Vorhaben der wissenschaftlichen Meeresforschung im Sinne des Artikels 246 Abs. 3 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen sind nicht zulässig. Artikel 211 Abs. 6 a des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen sowie die weiteren die Schifffahrt betreffenden völkerrechtlichen Regelungen bleiben unberührt.

2. Die Versagungsgründe für Vorhaben der wissenschaftlichen Meeresforschung im Sinne des Artikels 246 Abs. 5 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen bleiben unter Beachtung des Gesetzes über die Durchführung wissenschaftlicher Meeresforschung vom 6. Juni 1995 (BGBl. I S. 778, 785), zuletzt geändert durch Artikel 24 des Gesetzes vom 15. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3762), unberührt.

3. Beschränkungen der Fischerei sind nur in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften und nach Maßgabe des Seefischereigesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juli 1998 (BGBl. I S. 1791), zuletzt geändert durch Artikel 209 der Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785), zulässig.

4. Beschränkungen bei der Verlegung von unterseeischen Kabeln und Rohrleitungen sind nur nach § 34 und in Übereinstimmung mit Artikel 56 Abs. 3 in Verbindung mit Artikel 79 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen zulässig.

5. Beschränkungen bei der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind sowie bei der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen sind nur nach § 34 zulässig."

⁸⁰ Vgl. S. Oeter, Art. 74 GG, Rdnr. 135, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 29) bzgl. der Wassereinhaltung. Für Gefahren die sich auf die Küste selbst auswirken (so etwa Hochwasser), ist hinge-

Bereiche aus den Rahmenkompetenzen des Bundes in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen hat sich hieran grundsätzlich nichts geändert. Die einzige Ausnahme besteht lediglich darin, dass der Bund nunmehr in jedem Fall und nicht nur ausnahmsweise für die deutschen Hoheitsgewässer unmittelbar geltende gesetzliche Regelungen erlassen darf.⁸¹ Immerhin belegt diese bisherige Praxis, dass für die Abgrenzung von Bundes- und Landeskompetenzen auf die entsprechenden völkerrechtlich vorgegebenen räumlichen Abgrenzungen Bezug genommen wurde. Dies hatte zur Folge, dass Änderungen der völkerrechtlichen Rechtslage immer auch Rückwirkungen auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung hatten.

Grundsätzlich verfügen die Länder nunmehr allerdings sowohl für den Bereich des Naturschutzes als auch für den Bereich des Wasserhaushaltsrechts über eine Abweichungskompetenz, wobei jedoch die eingangs erwähnte Rückausnahme für den Meeresnaturschutz besteht.⁸² Damit stellt sich jetzt die Frage, ob sich das Verbot abweichender landesrechtlicher Regelungen auch auf den Bereich des marinen Naturschutzes im Bereich des Küstenmeeres erstreckt, für das der Bund bislang nicht tätig geworden war.

Wegen seines Regelungsgegenstandes liegt es nahe davon auszugehen, dass alle Gebiete seewärts der Basislinie hierunter fallen. Dies hat zur Folge, dass der Bund – und zwar ohne dass die Länder insoweit über eine Abweichungskompetenz verfügen – in vollem Umfang nunmehr sowohl im deutschen Küstenmeer als auch in der deutschen AWZ und auf dem deutschen Festlandsockel nach Maßgabe völkerrechtlicher Vorgaben marine Schutzgebiete ausweisen darf.⁸³

Hieran schließt sich unmittelbar die Frage nach der Bedeutung bestimmter völkerrechtlicher Tatbestände für den Kompetenztitel der Hochsee- und Küstenfischerei beziehungsweise der Hochsee- und Küstenschifffahrt an.

gen Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG einschlägig, vgl. R. Stettner, Art. 74 GG, Rndr. 82, in: Dreier (Anm. 29); C. Degenhardt, Art. 74 GG, Rdnr. 63, in: Sachs (Anm. 24).

⁸¹ Allerdings bestand dieses verfassungsrechtliche Gebot unter Berufung auf Rahmengesetzgebungskompetenzen nur in Ausnahmefällen, direkt wirkende Bundesgesetze zu erlassen seinerseits erst seit der Reform des Jahres 1994; vgl. daher zu der davor bestehenden Verfassungslage unter der Geltung von Art. 75 GG a.F. M. Bothe, Art. 75 GG, Rdnr. 1 ff., in: R. Wassermann (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band 2, 1. Auflage 1984; I. v. Münch, Art. 75 GG, Rdnr. 1 ff., in: ders., Grundgesetzkommentar, Band 3, 2. Auflage 1983.

⁸² Näher dazu W. Frenz, Föderalismusreform im Umweltschutz, NVwZ 2006, 742 ff.

⁸³ Vgl. zur bisherigen Rechtslage in diesem Bereich W. Erguth, Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone?, DVBl. 2003, 625 ff.; auch D. Czymbulka, Meeresschutzgebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, ZUR 2003, 329 ff.

4. Art. 74 Nr. 17 und 21 GG: Bundeskompetenz für die Hochsee- und Küstenfischerei beziehungsweise die Hochsee- und Küstenschifffahrt

Sowohl Art. 74 Nr. 17 als auch Nr. 21 GG nehmen auf den Begriff der Hohen See Bezug. Dieser kann jedoch seinerseits nicht ohne Rückgriff auf völkerrechtliche Vorgaben verstanden werden. Nach Art. 86 der UN-Seerechtskonvention⁸⁴ beginnt der Bereich der Hohen See regelmäßig erst seewärts der jeweiligen ausschließlichen Wirtschaftszone.⁸⁵ Allerdings konnte der Verfassungsgeber des Jahres 1949 diese Entwicklung noch nicht vor Augen haben. So hatte noch Art. 1 des Genfer Übereinkommens über die Hohe See aus dem Jahre 1958⁸⁶ formuliert, dass unter "Hohe See" alle Teile des Meeres zu verstehen sind, die nicht zum Küstenmeer oder zu den inneren Gewässern eines Staates gehören.⁸⁷

Dementsprechend erstreckt sich die Befugnis des Bundes zur Regelung der Hochseefischerei beziehungsweise der Hochseeschifffahrt auf eben dieses Gebiet, während sich die ergänzende Kompetenz zur Regelung der Küstenschifffahrt beziehungsweise der Küstenfischerei auf das deutsche Küstenmeer in seiner jeweiligen aktuellen Ausdehnung bezieht.⁸⁸ Darüber hinaus unterliegt aber die fragliche Regelungskompetenz des Bundes im Bereich der maritimen Gewässer einerseits den völkerrechtlichen Grenzen, wie sie sich für Deutschland insbesondere aus dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen ergeben,⁸⁹ sowie andererseits auch dem Kompetenzvorbehalt zugunsten der Europäischen Gemeinschaft, soweit diese in dem fraglichen Bereich ihrerseits zuständig ist.⁹⁰

Zuletzt gilt es noch kurz auf einen Punkt zu sprechen zu kommen, der an die obigen Ausführungen zu Art. 16 a GG⁹¹ anschließt, geht es doch um die Bundesge-

⁸⁴ BGBl. 1994 II, 1799. Art. 86 der Seerechtskonvention lautet in der deutschen Übersetzung: "Dieser Teil gilt für alle Teile des Meeres, die nicht zur ausschließlichen Wirtschaftszone, zum Küstenmeer oder zu den inneren Gewässern eines Staates oder zu den Archipelgewässern eines Archipelstaates gehören. Dieser Artikel hat keinesfalls Beschränkungen der Freiheiten zur Folge, die alle Staaten in Übereinstimmung mit Artikel 58 in der ausschließlichen Wirtschaftszone genießen."

⁸⁵ Allgemein zum Rechtsstatus der ausschließlichen Wirtschaftszone statt aller nur etwa R. L a g o n i / A. P r o e l ß, Festlandsockel und ausschließliche Wirtschaftszone, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts (2006), 161 ff., 202 ff.

⁸⁶ BGBl. 1972 II, 1089 ff.

⁸⁷ Vgl. allgemein zum Status der Hohen See unter der Konvention über die Hohe See aus dem Jahre 1958 für alle R. C h u r c h i l l / A. L o w e, The Law of the Sea, 3. Auflage 1999, 203 ff.

⁸⁸ Wie hier etwa O e t e r (Anm. 80), Rdnr. 162.

⁸⁹ Dies gilt namentlich für das Recht auf friedliche Durchfahrt durch die Küstengewässer nach Maßgabe der Art. 17-32 der UN-Seerechtskonvention.

⁹⁰ Generell zur Zuständigkeit der EG im Bereich des Seerechts etwa R. W o l f r u m, Die Europäische Gemeinschaft als Partei seerechtlicher Verträge, AdV 1994, 317 ff.; vgl. ferner auch U. J e n i s c h, The European Union as an Actor in the Law of the Sea: The Emergence of Regionalism in Maritime Safety, Transportation and Ports, GYIL 2005, 223 ff.

⁹¹ Dazu bereits oben bei II. 2. b).

setzungskompetenz im Bereich der Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen.

5. Art. 74 Nr. 6: Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich der Flüchtlinge und Vertriebenen

Fraglich ist zunächst, ob das Grundgesetz an dieser Stelle nicht ausschließlich an die Regelung des Art. 116 Abs. 1 GG anknüpfen wollte, also ebenfalls nur die deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen des Zweiten Weltkrieges⁹² meint. Dem dürfte jedoch der Umstand entgegenstehen, dass anders als Art. 116 GG Art. 74 Nr. 6 GG gerade nicht auf die Ereignisse des Zweiten Weltkrieges Bezug nimmt und die Kompetenznorm damit entwicklungs offen ist.⁹³ Zudem wollte der Verfassungsgeber in Art. 116 GG gerade nur die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Vertriebenen deutscher Volkszugehörigkeit⁹⁴ regeln, während vorliegend ausweislich des Wortlauts eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für alle Arten von Flüchtlingen und Vertriebenen geschaffen wurde.⁹⁵ Dies gilt umso mehr auch deshalb, weil bereits seit der Zwischenkriegszeit und nicht zuletzt dann im Kontext der 1946 entstandenen International Refugee Organization der Vereinten Nationen⁹⁶ der völkerrechtliche Flüchtlingsbegriff einen klar umrissenen Bedeutungsinhalt gewonnen hatte.⁹⁷

Der Umstand, dass die Diskussion im Parlamentarischen Rat lediglich um die von den Folgen des Zweiten Weltkrieges betroffenen deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen kreiste,⁹⁸ ist unproblematisch, hat diese Beschränkung doch im Wortlaut der Norm keinen Niederschlag gefunden. Dementsprechend dürfte auch da-

⁹² Generell zum Begriff der "Flüchtlinge und Vertriebenen" im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG siehe J. Kokott, Art. 116 GG, Rdnr. 3 ff., in: Sachs (Anm. 24); J. Masing, Art. 116 GG, Rdnr. 60 ff., in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 5. Auflage 2005.

⁹³ Wie hier bereits etwa Oeter (Anm. 80), Rdnr. 56; so auch P. Kunig, Art. 74 GG, Rdnr. 31, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 5. Auflage 2003; Stettner (Anm. 80), Rdnr. 42.

⁹⁴ Detailliert zum Begriff der "deutschen Volkszugehörigkeit" im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG nur etwa Kokott (Anm. 92), Rdnr. 6; Masing (Anm. 92), Rdnr. 85 ff.

⁹⁵ So etwa Oeter (Anm. 80), Rdnr. 56; so auch Kunig (Anm. 93), Rdnr. 31; Stettner (Anm. 80), Rdnr. 42.

⁹⁶ Allgemein zur International Refugee Organization L. Holborn, The International Refugee Organization (1956); vgl. ferner W. Rothholz, in: K. Strupp/H.-J. Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2, 2. Auflage 1961, 54 ff., sowie auch Goodwin-Gill (Anm. 53), 210 ff.; J. Hathaway, The Rights of Refugees Under International Law, 2005, 91 ff.

⁹⁷ Zur Entwicklung des Flüchtlingsvölkerrechts in der Zwischenkriegszeit und dabei speziell zur Flüchtlingsdefinition vgl. Goodwin-Gill (Anm. 53), 4 ff.; allgemein zur Entwicklung des Flüchtlingsrechts auch Hathaway (Anm. 96), 75.

⁹⁸ Vgl. zur Entstehungsgeschichte etwa Doemming/Füßlein/Matz (Anm. 42), 506 ff.; C. Pestalozza, Art. 74, Rdnr. 286 ff., in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Pestalozza (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz: Kommentar, Band 8, 3. Auflage 1996.

von auszugehen sein, dass der einfache Bundesgesetzgeber auch das Gesetz über die sogenannten Kontingentflüchtlinge⁹⁹ auf die Kompetenznorm des Art. 74 Nr. 6 GG stützen konnte¹⁰⁰.

Fraglich ist dann aber, was insoweit unter “Vertriebenen” zu verstehen ist. Die EG-Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen¹⁰¹ definiert “Vertriebene” insbesondere als solche Personen, “die aus Gebieten geflohen sind, in denen ein bewaffneter Konflikt oder dauernde Gewalt herrscht [...] [oder] die ernsthaft von systematischen oder weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen bedroht waren oder Opfer solcher Menschenrechtsverletzungen sind”.¹⁰² Auf diesen Begriff wird auch in § 24 des Aufenthaltsgesetzes¹⁰³ Bezug genommen. Dies belegt, dass auch der einfache Gesetzgeber den Begriff der “Vertriebenen” nicht mehr nur auf den Zweiten Weltkrieg bezieht, sondern ihn vielmehr vor dem Hintergrund seiner aktuellen völker- und gemeinschaftsrechtlichen Bedeutung versteht.

Auch insoweit knüpft das Grundgesetz also an bestimmte völkerrechtliche Tatbestände bestimmte verfassungsrechtliche Folgen, hier die Einräumung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zugunsten des Bundes, an. Ein abschließendes Beispiel für eine völkerrechtlich vorgeprägte Kompetenznorm des Grundgesetzes betrifft den Umfang der mittelbaren Bundesgerichtsbarkeit bei Völkerrechtsverbrechen.

6. Art. 96 Abs. 5: mittelbare Bundesgerichtsbarkeit bei Völkerrechtsverbrechen

Seit dem Jahre 2002¹⁰⁴ enthält das Grundgesetz auch für die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern im Bereich der rechtsprechenden Gewalt mit Art. 96 Abs. 5 GG eine Bestimmung, die den Bund ermächtigt, im Wege der Organleihe Gerichte der Länder auch mit der Ausübung von Strafgewalt des Bundes

⁹⁹ BGBl. 1980 I, 1057; näher zur Rechtsstellung der Kontingentflüchtlinge etwa R. Wiestner, Die Rechtsstellung der Kontingentflüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, 1984.

¹⁰⁰ Vgl. allgemein dazu die amtliche Begründung BT Drs. 8/3752.

¹⁰¹ Abl. EG 2001, L 212/12 ff., RL 2001/55/EG.

¹⁰² Vgl. Art. 2 *lit.* c) der Richtlinie des Rates vom 20.07.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen.

¹⁰³ § 24 Abs. 1 AufenthaltsgG lautet dementsprechend:

“Einem Ausländer, dem auf Grund eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union gemäß der Richtlinie 01/55/EG vorübergehender Schutz gewährt wird und der seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, wird für die nach den Artikeln 4 und 6 der Richtlinie bemessene Dauer des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.”

¹⁰⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. 2002 I, 2863.

für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen zu betrauen.¹⁰⁵

Die fraglichen Delikte sind aber ihrerseits allesamt völkerrechtlich vorgegeben und sind namentlich im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes¹⁰⁶ kodifiziert¹⁰⁷, welches seinerseits maßgeblich die einfachgesetzliche Kodifikation im deutschen Völkerstrafgesetzbuch¹⁰⁸ beeinflusst hat. Dieser verfassungsrechtliche Verweis auf die völkerstrafrechtliche Tatbestandstria von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen¹⁰⁹ impliziert zugleich, dass der Umfang dieser völkerrechtlichen Delikte auch die materiellen Grenzen der fraglichen Bundeskompetenz bestimmt.¹¹⁰

Schließlich soll noch auf einige Bestimmungen der Finanzverfassung eingegangen werden, die ebenfalls völker- und gemeinschaftsrechtliche Sachverhalte als tatbestandliche Anknüpfungspunkte aufweisen.

¹⁰⁵ Näher dazu A. V o s s k u h l e, Art. 96 GG, Rdnr. 24 f., in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 92); W. M e y e r, Art. 96 GG, Rdnr. 14 ff., in: I. v. Münch/P. Kunig (Anm. 93), sowie bereits A. Z i m m e r m a n n, Bestrafung völkerrechtlicher Verbrechen durch deutsche Gerichte nach Inkrafttreten des Völkerstrafgesetzbuches, NJW 2002, 3068 ff. (3069).

¹⁰⁶ BGBl. 2000 II, 1394 ff.

¹⁰⁷ Vgl. insoweit statt aller aus der mittlerweile überbordenden Literatur zum Statut des Internationalen Strafgerichtshofes nur etwa die Kommentierungen der Art. 6 bis 8 des Römischen Statuts in O. T r i f f t e r e r, Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, 2. Auflage 2007, *passim*, sowie die Beiträge von A. C a s s e s e (Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit), M. B o t h e (Kriegsverbrechen) sowie G. G a j a (Aggression), in: A. Cassese (Hrsg.), The Rome Statute of the International Criminal Court – A Commentary, Band I, 2002, 335 ff., 353 ff., 379 ff. sowie 427 ff.

¹⁰⁸ Vgl. zu den Wechselbeziehungen zwischen dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes einerseits und dem deutschen Völkerstrafgesetzbuch andererseits insbesondere G. W e r l e, Völkerstrafrecht, 2003, 84 ff.; siehe ebenfalls hierzu K. D i e t m e i e r, Völkerstrafrecht und der Deutsche Gesetzgeber – Kritische Anmerkungen zum Projekt eines “Deutschen Völkerstrafgesetzbuchs”, in: E. Graul/G. Wolf (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Meurer, 2002, 333 ff.; C. K r e ß, Völkerstrafrecht in Deutschland, NStZ 2000, 617 ff.; G. W e r l e, Völkerstrafrecht und geltendes deutsches Strafrecht, JZ 2000, 755 ff.

¹⁰⁹ Demgegenüber ist der in Art. 96 Abs. 5 Nr. 4 i.V.m. Art. 26 GG ebenfalls in Bezug genommene Begriff des “Angriffskrieges” nach wie vor völker(straf)rechtlich nur wenig präzise umschrieben (zum Ganzen näher auch A. Z i m m e r m a n n, Art. 5, Rn. 17 ff., in: Triffterer [Anm. 107]); hierauf weist etwa auch zutreffend der Generalbundesanwalt in seiner Einstellungsentscheidung vom 21.03.2003 (JZ 2003, 908 ff. [910]) hin; dies hat zur Folge, dass sich i n s o w e i t für die Auslegung des Art. 96 Abs. 5 GG keine völkerrechtlichen Vorgaben ableiten lassen.

¹¹⁰ Ähnlich wie hier A. R o t h, Art. 96 GG, Rdnr. 35 ff., in: D. Umbach/T. Clemens (Hrsg.), Grundgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band 2, 2002, bezogen auf die allgemeinen kompetenzrechtlichen Grenzen des Art. 96 GG.

IV. Völker- und europarechtliche Sachverhalte als Tatbestandsmerkmale der Finanzverfassung: Art. 104 a Abs. 6 GG – Innerstaatliche Lastentragung bei Verletzung supranationaler oder völkerrechtlicher Verpflichtungen als Beispiel

Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform des Jahres 2006¹¹¹ enthält das Grundgesetz mit Art. 104 a Abs. 6 eine ausdrückliche Regelung über die innerstaatliche Haftung bei einer Verletzung supranationaler oder völkerrechtlicher Verpflichtungen, für die im Außenverhältnis die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat eintreten muss. Hintergrund war die bis dahin zwischen Bund und Ländern streitige Frage der Lastentragung im Falle finanzwirksamer Entscheidungen zwischenstaatlicher Einrichtungen als Sanktion für Verstöße gegen Völker- oder Gemeinschaftsrecht¹¹² – eine Frage, die allerdings zwischenzeitlich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Oktober 2006 zu Art. 104 Abs. 5 GG¹¹³ bereits teilweise beantwortet worden ist.

Regelungsgegenstand von Art. 104 a Abs. 6 GG sind vor allem die Haftung für vom EuGH nach Art. 228 EG-Vertrag verhängte Bußgelder¹¹⁴; sogenannte Anlastungen durch die Europäische Kommission aufgrund fehlerhafter Verausgabung von Mitteln der Europäischen Union¹¹⁵ sowie zu Lasten der Bundesrepublik Deutschland ergangene Zahlungsurteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.¹¹⁶

Dabei erscheint es vor allem bedeutsam, dass das Grundgesetz hier erstmals ausdrücklich zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen einerseits und solchen supranationalen Charakters andererseits differenziert.¹¹⁷ Damit kommt auch

¹¹¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. 2006 I, 2034 ff. Vgl. allgemein zur Reform C. Degenhardt, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, 1209 ff.; H.-W. Rengeling, Föderalismusreform und Gesetzgebungskompetenzen, DVBl. 2006, 1537 ff.; U. Häde, Zur Föderalismusreform in Deutschland, JZ 2006, 930 ff.

¹¹² Vgl. dazu nur etwa einerseits BVerfG, Urteil vom 17.10.2006, JZ 2007, 248 (248 f.) und andererseits *ibid.*, 248 (249 ff.).

¹¹³ BVerfG, Urteil vom 17.10.2006, JZ 2007, 248 ff. mit Anmerkungen zum Urteil von M. Kottzur, *ibid.* 253 ff.

¹¹⁴ Zu Fragen der Verhängung von Bußgeldern im Rahmen von Art. 228 EG-Vertrag näher W. Cremer, Art. 228 EG, Rdnr. 10 ff., in: H. v. d. Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 4, 6. Auflage 2004; C. Gaitanides, Art. 228 EGV, Rdnr. 11 ff., in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar, 3. Auflage 2007; siehe auch R. Streinz, Europarecht, 7. Auflage 2005, Rdnr. 389.

¹¹⁵ Dazu näher BVerfG (Anm. 112), 249.

¹¹⁶ Vgl. allgemein zu den (innerstaatlichen) Wirkungen von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland H.-J. Cremer, Entscheidung und Entscheidungswirkung, in: Grote/Marauhn (Anm. 32), 1704 ff.

¹¹⁷ Implizit lag diese Unterscheidung immer schon dem Art. 24 Abs. 1 beziehungsweise Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG zugrunde. Zu den spezifischen Wirkungen der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 Abs. 1 GG siehe I. Pernice, Art. 24, Rdnr. 11, 14 ff., in: Dreier (Anm. 29); O. Rojahn,

im Wortlaut der Verfassung der mit dem supranationalen Charakter des Gemeinschaftsrechts¹¹⁸ einhergehende Vorrang des Gemeinschaftsrechts zum Ausdruck, nachdem das Bundesverfassungsgericht seinerseits, etwa in dem bereits erwähnten Urteil zu Art. 104 a Abs. 5 GG, den supranationalen Charakter des EG-Rechts erneut bestätigt hatte.¹¹⁹

Ferner gilt es noch darauf hinzuweisen, dass auch Art. 108 Abs. 1 GG, der Abgaben im Rahmen der EG betrifft,¹²⁰ sowie Art. 109 Abs. 5 GG,¹²¹ der die innerstaatliche Haftungsverteilung für Verstöße gegen den europäischen Stabilitätspakt¹²² betrifft, die zunehmende internationale Verflechtung gerade auch der finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes belegen.

V. Schlussbemerkungen

Diese *tour d'horizon* durch das Grundgesetz hat gezeigt, dass die deutsche Verfassung jenseits der Bestimmungen, die gewöhnlich als Ausdruck der sprichwörtlich gewordenen Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes¹²³ verstanden werden, eine ganze Fülle von Bestimmungen enthält, die in der einen oder anderen Form die Offenheit des Verfassungstextes für das Völker- und Europarecht demonstrieren. Es handelt sich allesamt um Bestimmungen, die den allgemeinen Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit näher konkretisieren und praktisch umsetzen.

Die fortschreitende Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Völker- und Europarechtsordnung, so wie sie Helmut Steinberger bereits 1988 zutreffend feststellte¹²⁴ und die seitdem sicher eher noch zugenommen hat, lässt zuneh-

Art. 24, Rdnr. 9 ff., in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 5. Auflage 2001; Classen (Anm. 64), Rdnr. 1 ff.

¹¹⁸ Zu diesem näher T. Schmitz, Integration in der supranationalen Union, 2001, 64; T. Oppermann, Europarecht, 3. Auflage 2005, 136 f., Rdnr. 6 ff. und 274 ff., Rdnr. 6 ff.

¹¹⁹ BVerfG (Anm. 113), 248 ff. mit Anmerkungen zum Urteil von M. Kotzur.

¹²⁰ Zu Inhalt und Bedeutung von Art. 108 Abs. 1 GG näher V. Schlette, Art. 108 GG, Rdnr. 28 ff., in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 92); siehe auch M. Heintzen, Art. 108 GG, Rdnr. 12 ff., in: I. v. Münch/P. Kunig (Anm. 93); H. Siekmann, Art. 108 GG, Rdnr. 1 ff., in: Sachs (Anm. 24).

¹²¹ Zum Einfluss des Europarechts im Rahmen des Art. 109 GG siehe H. Siekmann, Art. 109 GG, Rdnr. 50 ff., in: Sachs (Anm. 24); C. Hillgruber, Art. 109 GG, Rdnr. 133 ff., in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 92).

¹²² Vgl. zum Stabilitätspakt und dessen Inhalt im Einzelnen D. Blumenwitz, Stabilitätspakt für Europa: die Sicherung mitgliedstaatlicher Haushaltsführung in Europa- und Völkerrecht (1997), *passim*; H. Hahn, Der Stabilitätspakt für die europäische Währungsunion, JZ 1997, 1133 ff.; Oppermann, (Anm. 118), 288 ff., Rdnr. 13 ff.

¹²³ Zu diesem Auslegungstopos insgesamt vgl. A. Bleckmann, Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit der deutschen Rechtsordnung, DÖV 1996, 137 ff.; auch C. Tomuschat, Die staatsrechtliche Entscheidung für internationale Offenheit, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 1992, 485; dazu auch S. Hörmann, Völkerrecht bricht Rechtsgemeinschaft?, AVR 2006, 267 ff. (333).

¹²⁴ Steinberger (Anm. 2), 16.

mend auch an solchen Stellen der Verfassung Bezüge zum internationalen Recht zu Tage treten, die man früher zumindest typischerweise als rein nationalrechtlich determiniert angesehen hätte. Dies belegen etwa das Beispiel der neu gefassten polizeirechtlichen Bundeskompetenz im Bereich der Abwehr terroristischer Gefahren¹²⁵, die erwähnten Beispiele aus der Finanzverfassung¹²⁶ und womöglich gar das Beispiel der Menschenwürde¹²⁷.

Daraus ergeben sich drei Folgen:

E r s t e n s wird damit die nationale Interpretationshoheit über wichtige Bereiche des Grundgesetzes zugunsten einer stärkeren Öffnung für aus dem Völker- und Europarecht fließende Inhalte zurückgedrängt. Zumindest dürfte insoweit davon auszugehen sein, dass jedenfalls im Zweifel dem Völker- oder Europarecht entlehnte Begriffe des Verfassungstextes auch im Lichte der umgebenden internationalen Rechtsordnung auszulegen sind.

Z w e i t e n s verfügt die deutsche Verfassung über immer mehr "Andockstellen" für das Völker- und Europarecht, welche die Anschlussfähigkeit des Grundgesetzes im Diskurs nationaler Verfassungen auf Dauer sicherstellen.

D r i t t e n s schließlich macht diese Entwicklung es auch notwendig, die internationale Einbindung der deutschen Verfassungsordnung nicht mehr nur im Rahmen spezieller Vorlesungen zu unterrichten, sondern diese Frage vielmehr als Querschnittsaufgabe zu begreifen. Damit beginnt sich auch im Bereich des Völkerrechts eine Entwicklung abzuzeichnen, die aus dem Europarecht bereits seit längerem bekannt ist.

¹²⁵ Dazu näher oben bei III.

¹²⁶ Dazu näher oben bei IV.

¹²⁷ Zu der Frage einer möglichen völkerrechtskonformen Auslegung des Begriffs der Menschenwürde A. Z i m m e r m a n n / R. G e i ß, Die Tötung Unbeteiligter Zivilisten: Menschenunwürdig im Frieden – Menschenwürdig im Krieg?, *Der Staat* 2007 (erscheint in Kürze).

