



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Zum Begriff der Souveränität und zur Übertragung von Hoheitsrechten

Zum Begriff der Souveränität und zur Übertragung von Hoheitsrechten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 124/23
Abschluss der Arbeit: 20.10.2023
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Begriff der Souveränität	4
3.	Übertragung von Hoheitsrechten	4

1. Einleitung

Nachfolgend wird der Begriff der Souveränität im Zusammenhang mit der Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 24 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) näher erläutert. Nicht betrachtet werden die Sonderregelungen für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gemäß Art. 23 GG oder für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die NATO gemäß Art. 24 Abs. 2 GG.

2. Begriff der Souveränität

Souveränität als eigenständiger Begriff wird im Grundgesetz weder ausdrücklich benannt noch definiert, sondern vielmehr vorausgesetzt. Dementsprechend garantiert das Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht zufolge auf der Grundlage der Ewigkeitsgarantie gemäß **Art. 79 Abs. 3 GG** eine „**souveräne Staatlichkeit**“.¹ Innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur wird zwischen der **inneren und äußeren Souveränität** unterschieden. Innere Souveränität eines Staates bedeutet die „Zuerkennung der Letztentscheidungsbefugnis über Personen und Sachen auf dem staatlichen Hoheitsgebiet und über den Status der ihm zuzurechnenden natürlichen und juristischen Personen“ (z.B. Verfassungsautonomie oder Wahl des politischen Systems). Die äußere Souveränität bezieht sich indes auf die „Befehlsunabhängigkeit von anderen Staaten, die völkerrechtlich die gleiche Rechtsmacht besitzen“.²

3. Übertragung von Hoheitsrechten

Nach **Art. 24 Abs. 1 GG** erlaubt das Grundgesetz dem Bund, auf der Grundlage eines Parlamentsgesetzes **Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen**. Zwischenstaatliche Einrichtungen sind vor allem Organisationen und Einrichtungen, die von Völkerrechtssubjekten durch völkerrechtlichen Vertrag (Art. 32, 59 GG) gegründet wurden.³

Nach allgemeiner Auffassung können gemäß Art. 24 Abs. 1 GG nur einzelne oder gegebenenfalls mehrere Hoheitsrechte der Judikative, Exekutive und Legislative übertragen werden, jedoch nicht die gesamte Hoheitsgewalt.⁴ Das bedeutet, dass nur die innere und nicht etwa die äußere Souveränität nach dem zuvor erläuterten Verständnis berührt ist und einer zwischenstaatlichen Einrichtung nicht die Kompetenz übertragen werden kann, „Deutschland völkerrechtlich zu verpflichten“.⁵ Daher wird in diesem Zusammenhang auch vorausgesetzt, dass Deutschland selbst ein Mitglied der jeweiligen zwischenstaatlichen Einrichtung sein und über ein gewisses Maß an Mitwirkungsrechten verfügen muss.⁶ Auch das Bundesverfassungsgericht entschied insoweit

1 BVerfGE 123, 267 (343).

2 Vgl. dazu Hillgruber, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 32 Rn. 5.

3 Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 27.04.2010 - 2 BvR 1848/07 -, Rn. 15; ferner Heintschel von Heinegg/Frau, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Ed. 15.08.2023, Art. 24 Rn. 12.

4 Siehe anstelle vieler Wollenschläger, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 24 Rn. 27.

5 Heintschel von Heinegg/Frau, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Ed. 15.8.2023, Art. 24 Rn. 7.

6 Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 24 Rn. 21 m.w.N.

zum Inhalt und Umfang der Übertragungsbefugnis nach Art. 24 Abs. 1 GG, dass die Hoheitsgewalt nicht aufgegeben wird, sondern

die deutsche Rechtsordnung derart [geöffnet wird], dass der **ausschließliche Herrschaftsanspruch** der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes **zurückgenommen** und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen werden kann, ohne dass es dazu eines Umsetzungs- oder Vollzugsaktes deutscher Stellen bedürfte [...].⁷

Die Übertragung von Hoheitsrechten unterliegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts außerdem auch **materiellen Grenzen des Grundgesetzes**: Neben der Pflicht des Staates, „die Gewährleistung des vom Grundgesetz geforderten Minimums an Grundrechtsschutz sicherzustellen“, sind Verfassungsorgane im Rahmen ihrer Kompetenzen verpflichtet, „darauf hinzuwirken, dass die vom Grundgesetz geforderten Mindeststandards nicht unterschritten werden“.⁸ Besonders im Zusammenhang mit der europäischen Integration und der **Übertragung von Hoheitsrechten des Deutschen Bundestages als Gesetzgeber** hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass Art. 38 GG „die wahlberechtigten Bürger insoweit vor einem Substanzverlust ihrer im verfassungsstaatlichen Gefüge maßgeblichen Herrschaftsgewalt durch weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages“ schützt.⁹ Diese abwehrrrechtliche Funktion kommt

in Konstellationen zum Tragen, in denen offensichtlich die Gefahr besteht, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht.¹⁰

Wenn durch einen völkerrechtlichen Vertrag Hoheitsrechte übertragen werden, ist **Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG** zu berücksichtigen. Danach bedürfen Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Da mit der Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes regelmäßig auch die politischen Beziehungen des Bundes geregelt werden, können Art. 24 Abs. 1 GG und Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zusammenfallen; nach der überwiegenden Ansicht ist das entsprechende Vertragsgesetz auch Übertragungsgesetz.¹¹ Wenn internationalen Organisationen gemäß Art. 24 Abs. 1 GG durch Vertrags- und Übertragungsgesetz Hoheitsrechte übertragen wurden und diese ihrerseits Vorschriften erlassen – völkerrechtliches Sekundärrecht –, können diese nach

7 BVerfG, Beschluss vom 08.11.2022 - 2 BvR 2480/10 -, Rn. 125, Hervorhebung nicht im Original.

8 BVerfGE 149, 346 (362 Rn. 31 f.).

9 BVerfGE 129, 124 (168); Wollenschläger, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 24 Rn. 45.

10 BVerfGE 129, 124 (170).

11 Vgl. Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 79. EL Dezember 2016, Art. 24 Abs. 1 Rn. 58.

Stimmen der rechtswissenschaftlichen Literatur auch innerhalb nationaler Rechtsordnungen unmittelbar Rechtswirkung entfalten. Dies muss sich aber aus dem Vertrags- und Übertragungsgesetz als parlamentarischer Legitimation hinreichend ergeben.¹²

Im Übrigen soll nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Übertragung von Hoheitsrechten „prinzipiell **widerruflich** sein“.¹³ Auch innerhalb der rechtswissenschaftlichen Literatur wird nach der ganz überwiegenden Auffassung davon ausgegangen, dass eine **Rückübertragung von Hoheitsrechten** jedenfalls aus **verfassungsrechtlicher Perspektive zulässig** ist.¹⁴

Als Beispiele für die Übertragung von Hoheitsrechten und Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG werden in der rechtswissenschaftlichen Literatur besonders EUROCONTROL und die Europäische Patentorganisation angeführt.¹⁵

12 Starski, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 59 Rn. 80.

13 Vgl. in Bezug auf die Europäische Union, BVerfGE 123, 267 (350); vorsichtiger formuliert bei BVerfGE 153, 74 (133): „Kompetenzen, die einem anderen Völkerrechtssubjekt übertragen werden, können im Unterschied zu einer Verfassungsänderung nicht ohne Weiteres ‚zurückgeholt‘ werden“.

14 Siehe Aust, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 24 Rn. 45 m.w.N.; Wollenschläger, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 24 Rn. 27. Problematisiert werden lediglich die einzelnen Anforderungen an eine Rückübertragung, wie zum Beispiel das Vorliegen eines Kündigungsgrundes, ausführlich dazu Classen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 24 Rn. 33 m.w.N.

15 Vgl. statt vieler Aust, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 24 Rn. 58.