

Inhaltsübersicht

Vorwort	v
Inhaltsverzeichnis	IX
Einleitung	1

1. Teil

Grundlagen

Kapitel 1: Problem und Begriff der Umsetzung	11
Kapitel 2: Die Dogmatik umsetzender Rechtsakte	61

2. Teil

Umsetzungsverhältnisse

Kapitel 3: Rechtsgeschichtliche Ouvertüre – Besatzungsrechtliches Umsetzungsrecht	101
Kapitel 4: Die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union im deutschen Recht	117
Kapitel 5: Die Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen	246
Kapitel 6: Die Umsetzung von Maßnahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union	292
Kapitel 7: Die Umsetzung von Rahmenbeschlüssen der Europäischen Union im deutschen Recht	315

3. Teil

Übergreifende Problemstellungen und Analysen

Kapitel 8: Kollisionen der Umsetzungsverpflichtung mit anderen völkerrechtlichen Bindungen, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention	431
Kapitel 9: Der umsetzende Staat und der Wandel des Völkerrechts	347
Kapitel 10: Umsetzungsverhältnisse in der Funktionenordnung des Grundgesetzes	357
Abschließende Bemerkungen zur Untersuchung: Ertrag	405
Zusammenfassung	407
Literaturverzeichnis	423
Stichwortregister	463

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	v
Inhaltsübersicht	vii
Einleitung	1

1. Teil

Grundlagen

Kapitel 1: Problem und Begriff der Umsetzung	11
A. Begriffliche Eingrenzung	11
I. Die Vorstellung einer „Umsetzung“ von Völkerrecht	12
II. Umsetzung und „Umsetzungsbindung“	13
III. Die Funktion des Umsetzungsbegriffs	14
B. Formen der Verwirklichung des Völkerrechts im Landesrecht	14
I. Inkorporation und Transformation	15
II. Gewährleistung	16
III. Implementation	18
IV. Rezeption	19
C. Das umzusetzende Recht: Völkerrechtliches Sekundärrecht	20
I. Die Sekundärrechtsetzung durch internationale Organisationen ..	20
1. Die rechtsetzende Tätigkeit internationaler Organisationen im Allgemeinen	21
2. Formeller Charakter umzusetzenden Rechts: Sekundärrecht ...	22
a) Einseitigkeit, Verbindlichkeit, eigene Willensbildung	23
b) Substantielle Eigenständigkeit	25
c) Rechtserzeugung	27

d) Rechtsetzung, nicht nur Gesetzgebung	28
e) Begrenzte Reichweite einer Erklärung als Vertrag	30
f) Grund- und menschenrechtliche Bindung von Mitwirkungsakten der Regierungsvertreter?	34
3. Inhaltliche Besonderheit umzusetzenden Rechts: auf innerstaatliche Rechtsetzung gerichtet	35
II. Sonstiges Sekundärrecht	38
1. Besatzungsrechtliches Sekundärrecht	39
2. Rechtsakte im Rahmen einer Treuhandverwaltung und anderer Fälle internationaler Verwaltung	41
3. Maßnahmen des Post-conflict Peacebuilding	42
D. Die verfassungsrechtliche Seite: Deutsche Gesetzgebungsgewalt und internationale Sekundärrechtsetzung	43
I. Zum Begriff der Gesetzgebungsgewalt	43
II. Das Fehlen einer ausdrücklichen Ermächtigung im Grundgesetz ..	44
III. Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Beitritt zu internationalen Organisationen	48
IV. Verordnunggebung: von der Gesetzgebungsgewalt abgeleitete Hoheitsgewalt	51
V. Internationales Sekundärrecht und Art. 59 Abs. 2 GG	56
VI. Konsequenzen für das umzusetzende Recht	57
E. Der Begriff der Umsetzung: Umsetzungsrecht als komplementäre Erscheinung internationaler sekundärer Rechtsetzung	57
 Kapitel 2: Die Dogmatik umsetzender Rechtsakte	61
A. Fragen: Konturen einer Umsetzungsdogmatik	61
B. Dogmatik	63
I. Allgemeine Lehren?	63
II. Dogmatik der Konnexion, nicht der Kollision	63
III. Dogmatik, nicht Regelungs- oder Steuerungstheorie	64
IV. Dogmatik, nicht Verfassungs- oder Rechtsvergleichung	66
V. Dogmatik des nationalen Rechts, nicht Doktrin eines internationalen Verfassungsrechts	68

C. Völkerrechtliche und völkerrechts- theoretische Grundlagen	70
I. Die Einheit und die Differenz von Völkerrecht und Landesrecht: drei Ebenen	71
1. Erste Ebene: ein erkenntnistheoretischer, schwacher Monismus ..	72
2. Zweite Ebene: positiv-rechtliche Ausdifferenzierung der Rechtsordnungen	74
a) Kein Rechtsgeltungszusammenhang zwischen Völkerrecht und Landesrecht	74
b) Verschiedenheit der Staatsbegriffe	78
c) Verschiedenheit der Organzurechnung	79
d) Ent-Territorialisierung des Staates und Sektoralisierung der Verfassung?	80
e) Zwischenergebnis	81
3. Dritte Ebene: einzelne Normen – monistisch oder dualistisch ..	81
4. Ergebnis	82
II. Der völkerrechtliche Rahmen der Umsetzung und sein Verhältnis zum innerstaatlichen Recht	82
1. Das Umsetzungsverhältnis als völkerrechtliche Rechts- beziehung und die Ordnungsaufgabe des Außenver- fassungsrechts	83
2. Adressat der Umsetzungsverpflichtung: Staat, nicht Staatsorgane	83
3. Nichterfüllung der Umsetzungsverpflichtung und Staatenverantwortlichkeit	84
4. Die rechtliche Geltung und Anwendbarkeit der Umsetzungs- verpflichtung bzw. des umzusetzenden Rechts	84
a) Die Geltung und Anwendbarkeit von staatlichen Rechtsnormen ..	85
b) Die Geltung und Anwendbarkeit von Rechtsnormen inter- nationaler Organisationen	88
(1) Innerstaatliche Geltung des Völkerrechts im Allgemeinen ..	88
(2) Innerstaatliche Geltung des Völkerrechts und Grundgesetz ..	90
(3) Innerstaatliche Geltung von Sekundärrecht im Besonderen ..	93
(4) Vorschlag: Deutung des innerstaatlich geltenden, nicht anwendbaren Völkerrechts als staatliches Innenrecht ..	94
(5) Zur Konstruktion des Unionsrechts	96
c) Konsequenzen für die Umsetzungsverpflichtung und das umzusetzende Recht	98

2. Teil

Umsetzungsverhältnisse

Kapitel 3: Rechtsgeschichtliche Ouvertüre – Besatzungsrechtliches Umsetzungsrecht	101
A. Verfassungsrecht als Umsetzungsrecht?	101
B. Das von den Besatzungsmächten gesetzte Recht	103
C. Das „mittelbare“ bzw. „verdeckte“ Besatzungsrecht	105
I. Mittelbares Besatzungsrecht aufgrund Ermächtigung	106
II. Mittelbares Besatzungsrecht kraft Weisung	107
III. Völkerrechtliche Einordnung der Weisungen	109
D. Lehren für das Umsetzungsproblem	111
E. Übergang	115
Kapitel 4: Die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union im deutschen Recht	117
A. Die Richtlinie als umzusetzendes Recht	117
I. Unionsrecht als Völkerrecht? Bedenken gegen einen völkerrechtlichen Systematisierungsrahmen	118
II. Die Richtlinie	120
III. Die Umsetzungsverpflichtung	122
1. Rechtsgrund	122
a) Unionsrechtlicher Rechtsgrund	122
b) Deutscher Rechtsgrund	124
2. Inhalt	125
a) Zielerreichung	126
b) Unmittelbare Wirkung von Richtlinien: Umschlagen der Umsetzungspflicht in Verhaltenspflichten	129
c) Auslegung und Anwendung nationalen Rechts	130
(1) Das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung als allgemeines (nicht richtlinienspezifisches) unionsrechtliches Erfordernis ...	130
(2) Richtlinienumsetzung durch Rechtsprechung?	133
d) Ergebnis	137
3. Geltung der Richtlinie im innerstaatlichen Bereich	137

B. Die Beteiligten des Umsetzungsverhältnisses	141
I. Die Union als Berechtigte	141
II. Der Mitgliedstaat sowie dessen Organe als Verpflichtete	141
1. Problemaufriß	142
2. Auffassung des Europäischen Gerichtshofs	143
3. Rechtsnatur der Umsetzungsverpflichtung	144
4. Personeller Anwendungsbereich der Umsetzungsverpflichtung	146
5. Sonderfall: Gebot der richtlinienkonformen Auslegung	149
6. Verzahnung von Europäischer Union und Mitgliedstaat, aber keine unmittelbare Rechtsbeziehung	150
a) Vorherrschaft des Bundes kraft Art. 32 GG?	150
b) Bundes- und Landesblindheit des EU-Rechts	153
c) Ergebnis	156
C. Veränderungen im Umsetzungsverhältnis	156
I. Die Erfüllung der Umsetzungsverpflichtung	157
1. Erledigung oder Erlöschen der Umsetzungsverpflichtung?	157
2. Identifizierung von Umsetzungsakten: Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Umsetzungsverpflichtung	157
II. Auswirkungen des Wegfalls der Richtlinie auf den Umsetzungsakt	160
1. Ausgangspunkt und überwiegender Auffassung: Unabhängigkeit des Umsetzungsaktes	160
2. Subjektiver Ansatz: Wille und Motivation des Gesetzgebers ...	161
3. Objektiver Ansatz: Zusammenhang von Richtlinie und Umsetzungsakt	163
4. Ergebnis	164
D. Die Bindung des Umsetzungsaktes an die Verfassung	164
I. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Umsetzungsaktes	165
II. Grundrechtsbindung des Umsetzungsaktes	168
1. Das Problem	168
2. Einordnung und Verständnis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	171
a) Von „Solange I“ über „Maastricht“ bis „Bananenmarkt“: supranationale Rechtsakte als Prüfungsgegenstand?	171
b) Das Schwanken zwischen (verfassungs-)prozessualer und materiell-rechtlicher Aussage	173

c) Einordnung in anerkannte prozessuale Figuren?	177
d) Das Bundesverfassungsgericht als quasi-notstandsrechtlicher Hüter der Verfassung?	179
e) Ergebnis: Vorzugswürdigkeit der materiell-rechtlichen Betrachtung	180
3. Selbständige Würdigung	180
a) Ausgangspunkt: Bindung nach Art. 1 Abs. 3 GG (sowie Art. 20 Abs. 3, 23 Abs. 1, 24 Abs. 1 GG)	181
b) Der Vorrang des Unionsrechts als Rechtsgrund für Modifikationen der Grundrechtsbindung?	183
c) Freistellung von der verfassungsrechtlichen Bindung kraft Art. 23 Abs. 1 GG?	186
(1) Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG	187
(2) Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG: Öffnung, aber nicht Vorrang	187
(3) Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG: Reichweite verfassungsändernder Zustimmungsgesetze	191
(4) Modifikation kraft des Zustimmungsgesetzes?	194
(5) Ergebnis	196
d) Würdigung weiterer Argumente für einen Ausschluß der Grundrechtsbindung	196
4. Bedeutung und Rolle der Unionsgrundrechte	197
a) Bindung an die Unionsgrundrechte als Kompensation für die Unausweichlichkeit der Umsetzungsverpflichtung?	197
(1) Unvermeidliche Defizite und Divergenzen	199
(2) Einheit der europäischen Grundrechtsordnung?	201
b) Bindung des deutschen Umsetzungsaktes an Unionsgrundrechte	202
(1) Überblick und Diskussionsstand	202
(2) Kritik: Bindung des Umsetzungsaktes an Unionsgrundrechte ist funktionslos	204
(3) Dogmatische Grundlage der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs?	206
(4) Ergebnis	207
c) Das Verhältnis der Bindung an Unionsgrundrechte zur Bindung an die nationalen Grundrechte	208
(1) Unionsrechtlich zwingend vorgegebenes Umsetzungsrecht	208
(2) Nationale Regelung auf der Grundlage einer Öffnungsklausel ..	209
(3) Vergleich der Rechtsprechung von Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht	210
5. Zwischenstand: Relativierung der Grundrechtsbindung und Verfassungsänderung statt Derogation der Verfassung	212
6. Konsequenzen der entgegenstehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	217
a) Methodische Einordnung: Herausnahme des Umsetzungsaktes aus der Verfassungsbindung als verfassungspolitische Entscheidung	217

b) Bewertung: Erosion der normativen Kraft der Verfassung	219
c) Unterscheidung von Gestaltungsspielraum und gebundenem Bereich	221
III. Bindung des Umsetzungsaktes an sonstiges materielles Verfassungsrecht	224
1. Ein Beispiel: Kommunalwahlrecht	224
2. Kein Problem einer Umsetzungsdogmatik: Bestimmtheit von Rechtsverordnungsermächtigungen	225
3. Gleichbehandlung von Grundrechten und sonstigem materiellen Verfassungsrecht	226
E. Rechtsschutz gegen Umsetzungsakte	228
I. Rechtsschutz vor den Fachgerichten	229
1. Ausgangspunkt: Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV	230
2. Verstoß der Richtlinie gegen Unionsrecht	231
3. Insbesondere: Verstoß der Richtlinie gegen Unionsgrundrechte	232
4. Verhältnis von Vorabentscheidungsverfahren und konkreter Normenkontrolle	233
II. Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht	234
1. Unterbleiben einer Vorlage nach Art. 267 AEUV	234
2. Möglichkeit einer Vorlage nach Art. 267 AEUV	235
III. Verstärkung des unionsrechtlichen Vorlageverfahrens durch Art. 19 Abs. 4 GG	238
IV. Verfassungsprozessuale Sonderfragen	240
1. Geschäftsverteilung	240
2. Teilnichtigkeit und Reichweite der Umsetzungsbindung	241
V. Abschließende Bewertung	243
Kapitel 5: Die Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen	246
A. Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates als umzusetzendes Recht	247
I. Formelle Eigenschaften	248
II. Inhaltliche Eigenschaften	249
1. Drei Fallgruppen	250

a) Staatenembargo	250
b) Sogenannte Gesetzgebung	250
c) Individualsanktionen	251
2. Dogmatische Einordnung: Umzusetzendes Recht?	252
a) Prinzipielle Zuordnung	252
b) Problemfall: Individualsanktionen	255
c) Eine alternative Konstruktion: Ermessen der Mitgliedstaaten als dogmatisches Unterscheidungskriterium?	257
3. Rechtmäßigkeit der Resolutionen	258
a) Fallgruppe „Staatenembargo“	259
b) Fallgruppe „Gesetzgebung“	260
c) Fallgruppe „Individualsanktionen“	261
d) Zusammenfassung	262
B. Die Beteiligten des Umsetzungsverhältnisses	262
I. Vermittelte Umsetzung: Tätigwerden der Europäischen Union ..	263
1. Ablauf	263
2. Keine Verpflichtung der Europäischen Union bzw. Gemeinschaft	265
3. Auswirkungen auf die Bundesrepublik	266
II. Selbständige Umsetzung: Tätigwerden der Bundesrepublik	267
1. Rechtsgrundlagen	267
2. Unionsrechtliche Zulässigkeit	268
C. Dogmatische Präzisierungen	270
I. Geltung der Beschlüsse im innerstaatlichen Bereich bzw. innerhalb der Europäischen Union	270
II. Veränderungen im Umsetzungsverhältnis	272
III. Auslegung des Umsetzungsrechts	272
D. Die Bindung des unionsrechtlichen Umsetzungsaktes an das unionsrechtliche Primärrecht	273
I. Kompetenz	273
II. Grundrechte	275
III. Rechtsschutz	280
E. Die Bindung des deutschen Umsetzungsaktes an die deutsche Verfassung	281

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit	282
II. Grundrechte	282
1. Derogation der Grundrechtsbindung?	282
2. Die besondere Problematik der Listung bei Individualsanktionen: Art. 19 Abs. 4 GG	286
III. Sonstiges materielles Verfassungsrecht	288
F. Abschließende Bewertung	290
 Kapitel 6: Die Umsetzung von Maßnahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union	292
A. Die Handlungsinstrumente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	293
I. Die rechtstechnische Einordnung der GASP-Instrumente im Allgemeinen: ein Problemfeld	294
II. Rechtliche Eigenständigkeit der Beschlüsse nach Art. 28 und 29 EUV	296
B. Der Beschuß zur Festlegung einer Aktion: gegenwärtig kein umzusetzendes Recht	300
C. Die Umsetzung von Beschlüssen zur Festlegung eines Standpunktes	301
I. Der Beschuß zur Festlegung eines Standpunktes als umzusetzendes Recht	302
1. Formeller Charakter	302
2. Inhaltlicher Charakter	306
II. Umsetzung in Deutschland	308
1. Unionsrechtliche Zulässigkeit	308
2. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Umsetzungsverpflichtung	309
3. Grundrechte	310
III. Umsetzung durch die Europäische Union selbst	312
D. Vorschriften des Rates über den Datenschutz nach Art. 39 EUV	312
E. Abschließende Bemerkungen	313

Kapitel 7: Die Umsetzung von Rahmenbeschlüssen der Europäischen Union im deutschen Recht	315
A. Der Rahmenbeschuß als umzusetzendes Recht	316
I. Die Merkmale umzusetzenden Rechts	316
II. Die Umsetzungsverpflichtung	318
III. Weitere dogmatische Präzisierungen	319
B. Die Verfassungsbindung des Umsetzungsaktes, insbesondere die Bindung an die Grundrechte	320
I. Die rechtliche Einordnung der ehemaligen dritten Säule und ihrer Maßnahmen	322
II. Verfassungsrechtliche Ebene: Lösung des Problems auf der Grundlage der Solange- bzw. Emissionshandel-Rechtsprechung ..	324
C. Ausblick	326

3. Teil

Übergreifende Problemstellungen und Analysen

Kapitel 8: Kollisionen der Umsetzungsverpflichtung mit anderen völkerrechtlichen Bindungen, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention	331
A. Normenkollisionen im Völkerrecht	332
I. Kollisionen im Völkerrecht im Allgemeinen	332
II. Sonderstatus von Menschenrechtsverträgen?	333
III. Der Anknüpfungspunkt bei der Kollision von Umsetzungs- verpflichtung und menschenrechtlicher Verpflichtung	334
B. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Art. 25 UN-Charta	335
C. Die Europäische Menschenrechtskonvention	336
I. Die Europäische Menschenrechtskonvention und die unions- rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten	336

II. Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach Art. 25 UN-Charta	342
D. Fazit	345
Kapitel 9: Der umsetzende Staat und der Wandel des Völkerrechts	347
A. Ein intradogmatischer Vergleich: Drei Typen von Umsetzungsverhältnissen	347
I. Das intergouvernementale Umsetzungsverhältnis	347
II. Das supranationale Umsetzungsverhältnis	348
III. Das besatzungsrechtliche Umsetzungsverhältnis	349
B. Umsetzungsverhältnisse: eine völkerrechtliche Analyse	349
I. Äußere und innere Souveränität des Staates	350
II. Die Ratio der völkerrechtlichen Verpflichtung, innerstaatlich gesetzgebend tätig zu werden	351
III. Der Wandel des Völkerrechts: Vom Koordinations- zum Kooperationsrecht und von diesem zum Koordinationsrecht neuer Qualität	353
Kapitel 10: Umsetzungsverhältnisse in der Funktionenordnung des Grundgesetzes	357
A. Stufenbautheoretische Analyse	358
I. Die Stufenbaulehre	358
II. Bedingtheit des Umsetzungsrechts durch das umzusetzende Recht?	359
III. Die derogatorische Kraft des Umsetzungskaktes	363
IV. Identität der Kategorien „Umsetzung“ und „Rechtsanwendung“?	363
V. Ergebnis	364
B. Umsetzungsrecht in der öffentlich-rechtlichen Handlungsformenlehre	365
I. Umsetzung als handlungsformentheoretisches Attribut	365
II. Umsetzungsrecht: Eine hybride Rechtserscheinung?	369
1. Hybride Rechtsakte im Recht	369
2. Die Vollzugsleistung des Gesetzes: eine Herausforderung für den Gesetzesbegriff	370

3. Doppelte Rechtsordnungszugehörigkeit von Umsetzungsrecht?	373
a) Grundsatz: keine doppelte Rechtsordnungszugehörigkeit	373
b) Funktionale Doppelzuordnung?	374
c) Formale versus materiale Rechtsordnungszugehörigkeit?	375
C. Der Gestaltwandel der gesetzgebenden Gewalt	376
I. Die Gesetzgebung im Zugriff der Umsetzungsverpflichtung: Einbußen an demokratischer Legitimation?	377
1. Die Natur des Problems: Verfassungstheorie, nicht Verfassungsrecht	377
2. Ausgangspunkt: normative Zuschreibung von Verantwortung für das Umsetzungsgesetz	378
3. Formale oder sachliche demokratische Legitimation?	380
a) Formal oder sachlich: zwei Aspekte	381
(1) Beschränkung der gesetzgeberischen Entscheidungsfreiheit	381
(2) Sinnentleerung der Repräsentationsbeziehung zwischen Volksvertretung und Staatsvolk	383
b) Unzureichende Kompensationen	384
c) Ergebnis	386
4. Defizite parlamentarischer Entscheidungskultur	386
5. Minimum an Verfassungsnormativität als verfassungsrechtliche Grenze einer Einräumung von Umsetzungsverpflichtungen	387
II. Das Ungenügen des Zugriffsparadigmas: zwei weitere Gründe ...	388
1. Das Objekt der parlamentarischen Entscheidung: Umsetzung als gelebte Vergemeinschaftung	388
2. Vorverlagerung der parlamentarischen Einflußnahme	390
III. Von der klassischen zur binnenorientierten auswärtigen Gewalt	391
1. Die auswärtige Gewalt	391
2. Die Doppelfunktionalität des Umsetzungsgesetzes: Umsetzung als Regierungskontrolle	393
3. Die drei Glieder der binnenorientierten auswärtigen Gewalt ..	394
a) Die Integrationsgewalt	395
b) Die organisationswährtige Gewalt	397
c) Die Umsetzungsgewalt	400
4. Das Ineinandergreifen der drei auswärtigen Teilgewalten ..	401
IV. Ergebnis	403

Abschließende Bemerkungen zur Untersuchung: Ertrag	405
Zusammenfassung	407
Literaturverzeichnis	423
Stichwortregister	463