

Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät



C. Löser

**Demokratische Legitimation
der Tätigkeit internationaler Organisationen**

**Seminararbeit zum Seminar
»Deutschland und Europäische Union
vor den Herausforderungen der Globalisierung«
bei Prof. Dr. Claus Dieter Classen
Sommersemester 2008**

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt (der Europäischen Union)
allg.	allgemeine(s)
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
Bd.	Band
Bek.	Bekanntmachung
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt (der Bundesrepublik Deutschland)
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
d.	der/des
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
ebd.	ebenda
EG / E(W)G	Europäische Gemeinschaft, ehemals Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EGen	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ehem.	ehemals
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag über die Europäische Union (Unionsvertrag)
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn	Fußnote
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
grds.	grundsätzlich
h.M.	herrschende Meinung
Habil.-Schrift	Habilitationsschrift
hgg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.d.	im Sinne des/der

i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
insbes.	insbesondere
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPU	Interparlamentarische Union
Jg.	Jahrgang
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
lit.	Buchstabe
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
Nr.	Nummer
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Rep.	Report
Rn	Randnummer(n)
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite(n)
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
Slg.	Sammlung (der Rechtsprechung des EuGH und des EuG)
sog.	sogenannte(s)
u.	und
u.a.	unter anderem
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
Univ.	Universität
Urt.	Urteil
v.	vom/von
vgl.	vergleiche
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WEU	Westeuropäische Union
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert (als)
zugl.	zugleich

Literaturverzeichnis

- Abendroth, Wolfgang, Demokratie als Institution und Aufgabe, in: Matz, Ulrich (Hrsg.), Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973, S. 156 bis 170.
(zit.: Abendroth, Demokratie, S.)
- Abromeit, Heidrun, Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente, in: Offe, Claus (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt am Main 2003, S. 95 bis 110.
(zit.: Abromeit, Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente, S.)
- Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. II, Tübingen 1932.
(zit.: HbdDtStR II, S.)
- Arnim, Hans Herbert von, Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts. Einige Anmerkungen zum Parlamentsvorbehalt, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 102. Jg. (1987), S. 1241 bis 1249.
(zit.: von Arnim, DVBl. 1987, S.)
- Badura, Peter, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften (Mitbericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 23 (1966), S. 34 bis 104.
(zit.: Badura, VVDStRL 23, S.)
- Bäumlin, Richard, Die rechtsstaatliche Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehungen von Demokratie und Rechtsstaat, Diss., Univ. Bern 1954.
(zit.: Bäumlin, Die rechtsstaatliche Demokratie, S.)
- Bernhardt, Rudolf, Probleme eines Beitritts der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechts-Konvention, in: Due, Ole/Lutter, Marcus/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Bd. I, Baden-Baden 1995, S. 103 bis 111.
(zit.: Bernhardt, FS Everling, S.)
- Beyerlin, Ulrich/Lejeune, Yves (Hrsg.), Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris u.a. 1994.
(zit.: Beyerlin/Lejeune, Sammlung der internationalen Vereinbarungen)
- Blix, Hans, The Rule of Unanimity in the Revision of Treaties. A Study of the Treaties Governing Tangier, in: International and Comparative Law Quarterly, Bd. 5 (1956), S. 447 bis 465 und 581 bis 596.
(zit.: Blix, ICLQ 1956, S.)
- Blumenwitz, Dieter, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 127. Jg (1996), S. 577 bis 582.
(zit.: Blumenwitz, BayVBl. 1996, S.)
- Bluntschli, Johann Caspar, Allgemeines Staatsrecht, Bd. I, 4. Aufl., München 1868.
(zit.: Bluntschli, Allg. Staatsrecht, Bd. I, S.)
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, erweiterte Ausgabe der Erstauflage von 1991, Frankfurt am Main 2006.
(zit.: Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit, S.)
- Bogdandy, Armin von (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin/Heidelberg/New York 2003.
(zit.: Bogdandy, EuVerfR, S.)

- Bogdandy, Armin von, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 63 (2003), S. 853 bis 877.
(zit.: von Bogdandy, ZaöRV 2003, S.)
- Bogdandy, Armin von/Nettesheim, Martin, Die Europäische Union: Ein Einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, in: Europarecht, 31. Jg. (1996), S. 3 bis 26.
(zit.: von Bogdandy/Nettesheim, EuR 1996, S.)
- Bogdandy, Armin von/Nettesheim, Martin, Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union, in: Neue Juristische Wochenschrift, 48. Jg. (1995), S. 2324 bis 2328.
(zit.: von Bogdandy/Nettesheim, NJW 1995, S.)
- Bryde, Brun-Otto, Sicherheitspolitik zwischen Regierung und Parlament. BVerfG v. 18. 12. 84 – 2 BvE 13/83, in: Juristische Ausbildung, 8. Jg. (1986), S. 363 bis 369.
(zit.: Bryde, Jura 1986, S.)
- Callies, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta. Kommentar, 3. Aufl., München 2007.
(zit.: Callies/Ruffert, EUV/EGV Komm, Art., Rn)
- Choudhry, Sujit, Citizenship and Federations. Some Preliminary Reflections, in: Nicolaïdis, Kalypso Aude/Howse, Robert (Hrsg.), The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union, 2. Aufl., Oxford 2003, S. 377 bis 402.
(zit.: Choudhry, Citizenship and Federations, S.)
- Classen, Claus Dieter, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft (Bericht), bislang unveröffentlicht, vorgesehen für April 2008, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 67 (2008), S. 365 bis 412.
(zit.: Classen, VVDStRL 67, S.)
- Classen, Claus Dieter, Europäische Integration und demokratische Legitimation, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 119 (1994), S. 238 bis 260.
(zit.: Classen, AöR 119, S.)
- Classen, Claus Dieter, Gesetzesvorbehalt und Dritte Gewalt. Zur demokratischen Legitimation der Rechtsprechung, in: Juristenzeitung, 58. Jg. (2003), S. 693 bis 701.
(zit.: Classen, JZ 2003, S.)
- Classen, Claus Dieter, Maastricht und die Verfassung: kritische Bemerkungen zum neuen "Europa-Artikel" 23 Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 26. Jg. (1993), S. 57 bis 61.
(zit.: Classen, ZRP 1993, S.)
- Dagtoglou, Prodromos, Recht auf Rücktritt von den Römischen Verträgen?, in: Schnur, Roman (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 77 bis 102.
(zit.: Dagtoglou, in: FS Forsthoff, S.)
- Dann, Philipp, Parlamente im Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union, Berlin 2004, zugl. Diss., Univ. Frankfurt am Main 2003.
(zit.: Dann, Exekutivföderalismus, S.)
- Degenhart, Christoph, Direkte Demokratie in den Ländern – Impulse für das Grundgesetz?, in: Der Staat, Bd. 31 (1992), S. 77 bis 97.
(zit.: Degenhart, Der Staat 31, S.)

- Dehousse, Renaud, Beyond Representative Democracy. Constitutionalism in a Polycentric Polity, in: Weiler, Joseph Halevi Horowitz/Wind, Marlene (Hrsg.), European Constitutionalism beyond the State, Cambridge 2003, S. 135 bis 156.
(zit.: Dehousse, Beyond Representative Democracy, S.)
- Di Fabio, Udo, Der neue Art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, in: Der Staat, Bd. 32 (1993), S. 191 bis 217.
(zit.: Di Fabio, Der Staat 32, S.)
- Doehring, Karl, Allgemeine Staatslehre. Eine systematische Darstellung, 3. Aufl., Heidelberg 2004.
(zit.: Doehring, Allg. Staatslehre, Rn)
- Doehring, Karl, Einseitiger Austritt aus der Europäischen Gemeinschaft, in: Dörr, Dieter (Hrsg.), Die Macht des Geistes. Festschrift für Hartmut Schiedermaier, Heidelberg 2001, S. 695 bis 704.
(zit.: Doering, in: FS Schiedermaier, S.)
- Dörr, Oliver, Zur Rechtsnatur der Europäischen Union, in: Europarecht, 30. Jg. (1995), S. 334 bis 348.
(zit.: Dörr, EuR 1995, S.)
- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II (Art. 20 bis 82), 2. Aufl., Tübingen 2006.
(zit.: Dreier, GG Komm, Art., Rn)
- Engel, Christoph, Völkerrecht als Tatbestandsmerkmal deutscher Normen, Berlin 1989, zugl. Diss, Univ. Tübingen 1987.
(zit.: Engel, Völkerrecht als Tatbestandsmerkmal, S.)
- Erler, Georg, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatsgemeinschaften (Bericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 18 (1960), S. 7 bis 49.
(zit.: Erler, VVDStRL 18, S.)
- Faßbender, Bardo, Die Völkerrechtssubjektivität internationaler Organisationen, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 37 (1986), S. 17 bis 49.
(zit.: Faßbender, ÖZöRVR 1986, S.)
- Fastenrath, Ulrich, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München 1986, zugl. Diss., Univ. München 1985.
(zit.: Fastenrath, Kompetenzverteilung, S.)
- Fiedler, Wilfried/Ress, Georg (Hrsg.), Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, Köln/Berlin/Bonn/München 1989.
(zit.: Fiedler/Ress, GS Geck, S.)
- Fink, Udo, Legalität und Legitimität von Staatsgewalt im Lichte neuerer Entwicklungen im Völkerrecht, in: Juristenzeitung, 53. Jg. (1998), S. 330 bis 338.
(zit.: Fink, JZ 1998, S.)
- Fox, Gregory H., The Right to Political Participation in International Law, in: Yale Journal of International Law, Bd. 17 (1992), S. 539 bis 607.
(zit.: Fox, YJIL 1992, S.)
- Franck, Thomas M., The Emerging Right to Democratic Governance, American Journal of International Law, Bd. 86 (1992), S. 46 bis 91.
(zit.: Franck, AJIL 1992, S.)
- Friedrich, Carl Joachim, Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, 2. Aufl., Heidelberg 1966.
(zit.: Friedrich, Demokratie, S.)

- Friesenhahn, Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat (Bericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 16 (1958), S. 9 bis 73 = Ders., Parlament und Regierung im modernen Staat, in: Stammen, Theo (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 109 bis 185.
(zit.: Friesenhahn, VVDStRL 16, S.)
- Fromme, Friedrich Karl, Der Demokratiebegriff des Grundgesetzgebers. Ein Beitrag zur Frage der verfassungsrechtlichen Fixierung von „Grundentscheidungen“, in: Die Öffentliche Verwaltung, 23. Jg. (1970), S. 518 bis 526.
(zit.: Fromme, DÖV 1970, S.)
- Frowein, Jochen Abraham, Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozeß, in: Europarecht, 18. Jg. (1983), S. 301 bis 317.
(zit.: Frowein, EuR 1983, S.)
- Frowein, Jochen Abraham/Peukert, Wolfgang, Europäische Menschenrechtskonvention. Kommentar, 2. Aufl., Kehl am Rhein/Straßburg/Arlington (Virginia) 1996.
(zit.: Frowein/Peukert, EMRK Komm, Art., Rn)
- Grabenwarter, Christoph, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., München/Wien 2005.
(zit.: Grabenwarter, EMRK, §, Rn)
- Grawert, Rolf, Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft, in: Der Staat, Bd. 23 (1984), S. 179 bis 204.
(zit.: Grawert, Der Staat 23, S.)
- Grewe, Wilhelm, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik (Bericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 12 (1954), S. 129 bis 178.
(zit.: Grewe, VVDStRL 12, S.)
- Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Bd. 1 (Art. 1 – 53 EUV, Art. 1 – 80 EGV), 6. Aufl., Baden-Baden 2003.
(zit.: Groeben/Schwarze, EUV/EGV Komm, Art., Rn)
- Grote, Rainer, Rechtskreise im öffentlichen Recht, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 126 (2001), S. 10 bis 59.
(zit.: Grote, AöR 126, S.)
- Grote, Rainer/Härtel, Ines/Hain, Karl-Eberhard/Schmidt, Thorsten Ingo/Schmitz, Thomas/Schuppert, Gunnar Folke/Winterhoff, Christian (Hrsg.), Die Ordnung der Freiheit. Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2007.
(zit.: FS Starck, S.)
- Hailbronner, Kay, Kontrolle der auswärtigen Gewalt (Bericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 56 (1997), S. 7 bis 34.
(zit.: Hailbronner, VVDStRL 56, S.)
- Hailbronner, Kay/Renner, Günter, Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar, 3. Aufl., München 2001.
(zit.: Hailbronner/Renner, StaatsangehörigkeitsR, Teil, Rn)
- Haratsch, Andreas/Koenig, Christian/Pechstein, Matthias, Europarecht, 5. Aufl., Tübingen 2006.
(zit.: Haratsch/Koenig/Pechstein, EuropaR, Rn)
- Heller, Hermann, Staatslehre, 6. Aufl. (hgg. von Gerhart Niemeyer), Tübingen 1983.
(zit.: Heller, Staatslehre, S.)

- Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 6. Aufl., München 2007.
(zit.: Herdegen, VölkerR, §, Rn)
- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1999.
(zit.: Hesse, VerfR, Rn)
- Hilf, Meinhard, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz? (Bericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 53 (1994), S. 8 bis 25.
(zit.: Hilf, VVDStRL 53, S.)
- Hilf, Meinhard/Oeter, Stefan (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2005.
(zit.: Hilf/Oeter, WTO-Recht, §, Rn)
- Hobe, Stephan, Die Auswärtige Gewalt – Tendenzen zur Föderalisierung und Parlamentarisierung, in: Juristische Arbeitsblätter, 28. Jg. (1996), S. 818 bis 823.
(zit.: Hobe, JA 1996, S.)
- Huber, Peter Michael, Die Rolle des demokratischen Prinzips im europäischen Integrationsprozeß, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 3. Jg. (1992), S. 349 bis 378.
(zit.: Huber, SuS 1992, S.)
- Ipsen, Hans Peter, Über Supranationalität, in: Ehmke, Horst/Kaiser, Joseph Heinrich/Kewenig, Wilhelm A./Meessen, Karl Matthias/Rüfner, Wolfgang (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 211 bis 225.
(zit.: Ipsen, in: FS Scheuner, S.)
- Ipsen, Jörn, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 19. Aufl., München 2007
(zit.: Ipsen, StaatsR I, Rn)
- Ipsen, Knut, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004.
(zit.: Ipsen, VölkerR, §, Rn)
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004.
(zit.: HbdStR II 2004, §, Rn)
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, Heidelberg 1987.
(zit.: HbdStR II 1987, §, Rn)
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII: Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen, Heidelberg 1992.
(zit.: HbdStR VII, §, Rn)
- Jahn, Detlef, Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden 2006.
(zit.: Jahn, Vergl. PoWi, S.)
- Kaiser, Joseph Heinrich, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften (Bericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 23 (1966), S. 1 bis 33.
(zit.: Kaiser, VVDStRL 23, S.)

- Kämmerer, Jörn Axel, Das Déjà-vu von Dublin – Gedanken zum Ausgang des zweiten irischen Referendums über den Vertrag von Nizza, in: Neue Juristische Wochenschrift, 55. Jg. (2002), S. 3596 bis 3598.
(zit.: Kämmerer, NJW 2002, S.)
- Kaufmann, Erich, Grundtatsachen und Grundbegriffe der Demokratie, München 1950.
(zit.: Kaufmann, Demokratie, S.)
- Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl., Tübingen 1929.
(zit.: Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S.)
- Klein, Eckart, Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament, in: Europarecht, 22. Jg. (1987), S. 97 bis 112.
(zit.: Klein, EuR 1987, S.)
- Klein, Hans Hugo, Die Legitimation des Bundesrats und sein Verhältnis zu Landesparlamenten und Landesregierungen, in: Bundesrat (Hrsg.), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 95 bis 111.
(zit.: Klein, Bundesrat, S.)
- Kokott, Juliane, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, in: Deutsche Verwaltungsblätter, 111. Jg. (1996), S. 937 bis 950.
(zit.: Kokott, DVBl. 1996, S.)
- Kriele, Martin, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz (Mitbericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 29 (1971), S. 46 bis 84.
(zit.: Kriele, VVDStRL 29, S.)
- Leibholz, Gerhard, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Frankfurt am Main 1967.
(zit.: Leibholz, Strukturprobleme der Demokratie, S.)
- Lübbe-Wolff, Gertrude, Globalisierung und Demokratie. Überlegungen am Beispiel der Wasserwirtschaft, in: Recht und Politik, 40. Jg. (2004), S. 130 bis 143.
(zit.: Lübbe-Wolff, RuP 2004, S.)
- Lübbe-Wolff, Gertrude, Homogenes Volk – Über Homogenitätspostulate und Integration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 27. Jg. (2007), S. 121 bis 127.
(zit.: Lübbe-Wolff, ZAR 2007, S.)
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II (Art. 20 bis 82), 5. Aufl., München 2005.
(zit.: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art., Rn)
- Menger, Christian Friedrich (Hrsg.), Fortschritte des Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, München 1973.
(zit.: FS Wolff, S.)
- Maurer, Hartmut, Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 5. Aufl., München 2007.
(zit.: Maurer, StaatsR I, §, Rn)
- Meyer-Ladewig, Jens, Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2006.
(zit.: Meyer-Ladewig, EMRK Komm, Art., Rn)
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II (Art. 20 bis 69), 5. Aufl., München 2001.
(zit.: Münch/Kunig, GG Komm, Art., Rn)

- Murswiek, Dietrich, Die Problematik eines Rechts auf Sezession – neu betrachtet, in: Archiv des Volkerrechts, Bd. 31 (1993), S. 307 bis 332.
(zit.: Murswiek, AVR 31, S.)
- Murswiek, Dietrich, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht. Zum Subjekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker, in: Der Staat, Bd. 23 (1984), S. 523 bis 548.
(zit.: Murswiek, Der Staat 23, S.)
- Nowak, Manfred, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar, Kehl am Rhein/Straßburg/Arlington (Virginia) 1989.
(zit.: Nowak, IPBPR Komm, Art., Rn)
- Oeter, Stefan, Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und „vorzeitige“ Anerkennung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 52 (1992), S. 741 bis 780.
(zit.: Oeter, ZaöRV 1992, S.)
- Oppermann, Thomas, Europarecht, 3. Aufl., München 2005.
(zit.: Oppermann, EuropaR, §, Rn)
- Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter, Die EG vor der Europäischen Union, in: Neue Juristische Wochenschrift, 46. Jg. (1993), S. 5 bis 12.
(zit.: Oppermann/Classen, NJW 1993, S.)
- Ossenbühl, Fritz, Maastricht und das Grundgesetz – eine verfassungsrechtliche Wende?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 108. Jg. (1993), S. 629 bis 637.
(zit.: Ossenbühl, DVBl. 1993, S.)
- Pechstein, Matthias, Rechtssubjektivität für die Europäische Union?, in: Europarecht, 31. Jg. (1996), S. 137 bis 144.
(zit.: Pechstein, EuR 1996, S.)
- Pechstein, Matthias/Koenig, Christian, Die Europäische Union, 3. Aufl., Tübingen 2000.
(zit.: Pechstein/Koenig, EU, Rn)
- Peterson, Merrill D. (Hrsg.), Writings, New York 1984.
(zit.: Peterson, Writings, S.)
- Pollak, Johannes, Repräsentation ohne Demokratie. Kollidierende Systeme der Repräsentation in der Europäischen Union, Wien 2007.
(zit.: Pollak, Repräsentation ohne Demokratie, S.)
- Poscher, Ralf, Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung (Bericht), bislang unveröffentlicht, vorgesehen für April 2008, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 67 (2008), S. 160 bis 200.
(zit.: Poscher, VVDStRL 67, S.)
- Rauschning, Dietrich, Organstreit zur Nachrüstung – BVerfGE 68, 1, in: Juristische Schulung, 25. Jg. (1985), S. 863 bis 868.
(zit.: Rauschning, JuS 1985, S.)
- Rojahn, Ondolf, Der Gesetzesvorbehalt für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Zur Auslegung des Art. 24 I Grundgesetz, in: Juristenzeitung, 34. Jg. (1979), S. 118 bis 124.
(zit.: Rojahn, JZ 1979, S.)

- Ronge, Frank, Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa, Baden-Baden 1998, zugl. Diss., Univ. Freiburg im Breisgau 1997.
(zit.: Ronge, Legitimität durch Subsidiarität, S.)
- Rudolf, Walter, Bundesstaat und Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 27 (1989), S. 1 bis 30.
(zit.: Rudolf, AVR 27, S.)
- Rudolf, Walter, Internationale Beziehungen der deutschen Länder, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 13 (1966/67), S. 53 bis 74.
(zit.: Rudolf, AVR 13, S.)
- Rupp, Hans Heinrich, Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 46. Jg. (1993), S. 38 bis 40.
(zit.: Rupp, NJW 1993, S.)
- Rupp, Hans Heinrich, Wahlrechtsgleichheit bei der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament auf die Mitgliedstaaten, in: Neue Juristische Wochenschrift, 48. Jg. (1995), S. 2210 f.
(zit.: Rupp, NJW 1995, S.)
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 4. Aufl., München 2007.
(zit.: Sachs, GG Komm, Art., Rn)
- Sartori, Giovanni, Demokratietheorie (hgg. von Rudolf Wildenmann), Darmstadt 1997.
(zit.: Sartori, Demokratietheorie, S.)
- Scharpf, Fritz Wilhelm, Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main/New York 1999.
(zit.: Scharpf, Regieren in Europa, S.)
- Scheel, Benedikt, Die Neuregelungen der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien, 9. Jg. (2006), S. 521 bis 554.
(zit.: Scheel, ZEuS 2006, S.)
- Scheuner, Ulrich, Staatszielbestimmungen, in: Ders., Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften (hgg. von Joseph Listl und Wolfgang Rübner), Berlin 1978, S. 223 bis 242.
(zit.: Scheuner, Staatstheorie und Staatsrecht, S.)
- Schliesky, Utz, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, Tübingen 2004, zugl. Habil.-Schrift, Univ. Kiel 2002.
(zit.: Schliesky, Souveränität und Legitimität, S.)
- Schlochauer, Hans-Jürgen, Bemerkungen zur Revision der Charter of the United Nations, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 19 (1958), S. 416 bis 448.
(zit.: Schlochauer, ZaöRV 1958, S.)
- Schmidt, Manfred G., Demokratietheorien. Eine Einführung, 3. Aufl., Opladen 2000.
(zit.: Schmidt, Demokratietheorien, S.)
- Schmitt, Carl, Der Begriff des Politischen, 7. Aufl., Berlin 2002 (5. Nachdruck der 2. Aufl. von 1963).
(zit.: Schmitt, Der Begriff des Politischen, S.)
- Schmitt, Carl, Legalität und Legitimität, 7. Aufl., Berlin 2005.
(zit.: Schmitt, Legalität und Legitimität, S.)

- Schmitt, Carl, Verfassungslehre, 9. Aufl., Berlin 1993 (fehlerbereinigter Neusatz der Erstauflage von 1928).
(zit.: Schmitt, VerflLehre, §)
- Schmitt, Hermann/Thomassen, Jacques (Hrsg.), Political Representation and Legitimacy in the European Union, Oxford 1999.
(zit.: Schmitt/Hermann, Representation and Legitimacy, S.)
- Schreiber, Wolfgang, Die Wahl zum Europäischen Parlament in der Bundesrepublik Deutschland, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 23. Jg. (2004), S. 21 bis 28.
(zit.: Schreiber, NVwZ 2004, S.)
- Schweisfurth, Theodor, Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS). Juristische Stationen eines Staatszerfalls und einer Staatenbundentstehung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 52 (1992), S. 541 bis 702.
(zit.: Schweisfurth, ZaöRV 1992, S.)
- Schweitzer, Michael, Staatsrecht III. Staatsrecht, Völkerrecht, Europerecht, 8. Aufl., Heidelberg 2004.
(zit.: Schweitzer, StaatsR III, Rn)
- Seidel, Dietmar, Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt, Berlin 1972, zugl. Diss., Univ. Erlangen-Nürnberg 1971.
(zit.: Seidel, Der Bundespräsident, S.)
- Seiffert, Wolfgang, Von der Sowjetunion (UdSSR) zur Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Das verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Schicksal der Sowjetunion seit dem August-Putsch 1991, in: Osteuropa-Recht, 38. Jg. (1992), S. 79 bis 95.
(zit.: Seiffert, OER 1992, S.)
- Simma, Bruno (Hrsg.), The Charter of the United Nations. A Commentary, Bd. I und II, 2. Aufl., München 2002.
(zit.: Simma, UN-Charta Komm, Art., Rn)
- Simson, Werner von, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz (Bericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 29 (1971), S. 3 bis 45.
(zit.: Simson, VVDStRL 29, S.)
- Steffani, Winfried, Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen 1997.
(zit.: Steffani, Gewaltenteilung, S.)
- Steffani, Winfried (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971.
(zit.: Steffani, Parlamentarismus ohne Transparenz, S.)
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., München 1984.
(zit.: Stern, Staatsrecht, Bd. I, S.)
- Streinz, Rudolf, Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle über die deutsche Mitwirkung am Entscheidungsprozeß im Rat der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 1990.
(zit.: Streinz, Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle)
- Streinz, Rudolf, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 105. Jg. (1990), S. 949 bis 963.
(zit.: Streinz, DVBl. 1990, S.)
- Streinz, Rudolf, Europarecht, 6. Aufl., Heidelberg 2003.
(zit.: Streinz, EuropaR, Rn)

- Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/EGV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar, München 2003.
(zit.: Streinz, EUV/EGV Komm, Art., Rn)
- Thieme, Werner, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatsgemeinschaften (Mitbericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 18 (1960), S. 50 bis 80.
(zit.: Thieme, VVDStRL 18, S.)
- Thürer, Daniel, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Ein Überblick, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 22 (1984), S. 113 bis 137.
(zit.: Thürer, AVR 22, S.)
- Tietje, Christian, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Berlin 2001, zugl. Habil.-Schrift, Univ. Kiel, 2000.
(zit.: Tietje, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, S.)
- Tomuschat, Christian, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen (Bericht), in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 36 (1978), S. 7 bis 63.
(zit.: Tomuschat, VVDStRL 36, S.)
- Triepel, Heinrich, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 39 (1920), S. 456 bis 546.
(zit.: Triepel, AöR 39, S.)
- Tsatsos, Dimitris Themistokles, Die Europäische Unionsgrundordnung im Schatten der Effektivitätsdiskussion. Prolegomena zur Regierungskonferenz 2000, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Neue Folge), Bd. 49 (2001), S. 63 bis 78.
(zit.: Tsatsos, JöR NF 49, S.)
- Union of International Associations (Hrsg.), Yearbook of International Organizations 2006/2007, Bd. 5, München 2006.
(zit.: UIA, Yearbook of International Organizations 2006/2007)
- Verdross, Alfred/Simma, Bruno, Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984.
(zit.: Verdross/Simma, VölkerR, S.)
- Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 2004.
(zit.: Vitzthum, VölkerR, Abschnitt, Rn)
- Vogel, Klaus, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit. Ein Diskussionsbeitrag zu einer Frage der Staatstheorie sowie des geltenden deutschen Staatsrechts, Tübingen 1964.
(zit.: Vogel, Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, S.)
- Wahl, Rainer, Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, Frankfurt am Main 2003.
(zit.: Wahl, Internationalisierung, S.)
- Waltemathe, Arved, Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?, Frankfurt am Main 2000, zugl. Diss., Univ. Göttingen 1999.
(zit.: Waltemathe, Austritt aus der EU, S.)
- Warg, Gunter, Außenkompetenzen des Bundes und Mitwirkungsrechte des Parlaments, in: Juristische Ausbildung, 24. Jg. (2002), S. 806 bis 809.
(zit.: Warg, Jura 2002, S.)

- Wassermann, Rudolf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. II (Art. 38 bis 146), 2. Aufl., Neuwied/Frankfurt am Main 1989.
(zit.: Wassermann, GG Komm, Art., Rn)
- Weber, Albrecht, Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 38. Jg. (1985), S. 178 bis 185.
(zit.: Weber, DÖV 1985, S.)
- Weber, Werner, Mittelbare und unmittelbare Demokratie, in: Matz, Ulrich (Hrsg.), Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973, S. 245 bis 270.
(zit.: Weber, Demokratie, S.)
- Württemberg, Thomas, Die Legitimität staatlicher Herrschaft. Eine staatsrechtlich-politische Begriffsgeschichte, Berlin 1973, zugl. Diss., Univ. Freiburg im Breisgau, 1971.
(zit.: Württemberg, Die Legitimität staatlicher Herrschaft, S.)
- Wolff, Hans Julius, Organschaft und juristische Person. Untersuchung zur Rechtstheorie und zum öffentlichen Recht, Bd. II: Theorie der Vertretung (Stellvertretung, Organschaft und Repräsentation als soziale und juristische Vertretungsformen), Berlin 1934, zugl. Habil.-Schrift, Univ. Frankfurt 1929.
(zit.: Wolff, Organschaft und juristische Person II, S.)
- Ziegler, Karl-Heinz, Völkerrechtsgeschichte, 2. Aufl., München 2007.
(zit.: Ziegler, VölkerRGesch, §)
- Zippelius, Reinhold, Rechtsphilosophie, 4. Aufl., München 2003.
(zit.: Zippelius, Rechtsphilosophie, §)
- Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre, 15. Aufl., München 2007.
(zit.: Zippelius, Allg. Staatslehre, §)
- Zuleeg, Manfred, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, in: Juristenzeitung, 48. Jg. (1993), S. 1069 bis 1074.
(zit.: Zuleeg, JZ 1993, S.)
- Zuleeg, Manfred, Der Verfassungsgrundsatz der Demokratie und die Europäischen Gemeinschaften, in: Der Staat, Bd. 17 (1978), S. 27 bis 47.
(zit.: Zuleeg, Der Staat 17, S.)
- Zuleeg, Manfred (Hrsg.), Die neue Verfassung der Europäischen Union, Baden-Baden 2006.
(zit.: Zuleeg, Die neue Verfassung, S.)
- Zürn, Michael, Die Zukunft des Nationalstaates und das Projekt komplexes Weltregieren, in: Ders., Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main 1998, S. 327 bis 364.
(Zürn, Die Zukunft des Nationalstaates, S.)
- Zürn, Michael, Global Governance in der Legitimationskrise?, in: Offe, Claus (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt am Main 2003, S. 232 bis 256.
(zit.: Zürn, Legitimationskrise, S.)
- Zürn, Michael, Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 37. Jg. (1996), S. 27 bis 55.
(zit.: Zürn, PVS 1996, S.)
- Zweifel, Thomas D., International Organizations and Democracy. Accountability, Politics, and Power, Boulder (Colorado) 2006.
(zit.: Zweifel, International Organizations and Democracy, S.)

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung.....	1
B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes der internationalen Organisationen.....	1
I. Zwischenstaatliche und nichtstaatliche internationale Organisationen.....	1
II. Internationale Organisationen und Staatenbünde.....	1
III. Internationale Organisationen und Internationale Gerichte.....	2
IV. Klassische Internationale Organisationen und supranationale Organisationen.....	2
V. Kategorisierung der Europäischen Union.....	3
C. Das Konzept demokratischer Legitimation politischer Systeme.....	4
I. Demokratie als staatsunabhängige Herrschaftsform.....	4
II. Legitimationsbedürftigkeit hoheitlicher wie nichthoheitlicher Tätigkeit.....	4
III. Demokratische Legitimation als normatives Input-Legitimitätskonzept.....	4
IV. Demokratische Legitimität und Legalität.....	5
V. Demokratietheoretische Anforderungen an die demokratische Legitimation politischer Systeme.....	5
1. Repräsentative Demokratie als Ausgangsbasis.....	5
2. Legitimationskette.....	6
a) Die funktionelle und institutionelle demokratische Legitimation.....	6
b) Die organisatorisch-personelle demokratische Legitimation.....	6
c) Die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation.....	6
3. Verantwortlichkeitskette.....	7
a) Politische Verantwortlichkeit.....	7
b) Rechtliche Verantwortlichkeit.....	7
4. Anforderungen an das Niveau demokratischer Legitimation.....	7
a) Verhältnis der Komponenten der Legitimationskette.....	7
b) Verhältnis der Komponenten der Verantwortlichkeitskette.....	8
c) Verhältnis von Legitimationskettenlänge und Legitimationsniveau.....	8
d) Das erforderliche Legitimationsniveau.....	8
VI. Rechtliche Anforderungen an die demokratische Legitimation Internationaler Organisationen.....	8
1. Völkerrechtliche Anforderungen.....	8
a) Völkergewohnheitsrecht.....	9
b) Allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts.....	9
c) Völkerrechtliche Verträge.....	9
aa) Die Europäische Menschenrechtskonvention.....	9
bb) Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte.....	10
2. Staatsrechtliche Anforderungen.....	10
D. Die Legitimations- und Verantwortlichkeitskette Internationaler Organisationen.....	11
I. Das Volk als Ausgangspunkt.....	11
1. Keine genuin völkerrechtliche Definition von Volk.....	11
2. Anknüpfung des Völkerrechts an staatsrechtliche Definitionen.....	11
3. Demokratische Legitimation und kollektive Identität.....	12
II. Die Gründung von und der Beitritt zu Internationalen Organisationen.....	12
1. Repräsentativdemokratisches Handeln durch den Staat.....	12
a) Abschluss von und Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen.....	13
aa) Bund.....	13
(1) Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln.....	13
(a) Beteiligte Staatsorgane.....	14
(b) Legitimation.....	14
(2) Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen.....	14
(a) Beteiligte Staatsorgane.....	15

(b) Legitimation.....	15
(3) Verwaltungsabkommen.....	15
bb) Länder.....	15
(1) Beteiligte Staatsorgane.....	16
(2) Legitimation.....	16
b) Zusätzliche Erfordernisse bei Beschränkung oder Übertragung von eigenen Hoheitsrechten. 16	
aa) Hoheitsrechte und ihre Übertragung oder Beschränkung.....	16
(1) Abgrenzung von Übertragung und Beschränkung.....	16
(2) Internationale Organisationen als Hoheitsträger und Supranationalität.....	17
(3) Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten.....	17
bb) Übertragung oder Beschränkung von Hoheitsrechten durch den Bund.....	17
(1) Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 I GG.....	17
(a) Beteiligte Staatsorgane.....	18
(b) Legitimation.....	18
(2) Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 I 2 GG.....	18
(a) Beteiligte Staatsorgane.....	18
(b) Legitimation.....	18
(3) Beschränkung von Hoheitsrechten nach Art. 24 II GG.....	18
(a) Beteiligte Staatsorgane.....	19
(b) Legitimation.....	19
(4) Beitritt zu einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit nach Art. 24 III GG.....	19
cc) Übertragung von Hoheitsrechten durch die Länder nach Art. 24 Ia GG.....	19
2. Kompensationsmöglichkeiten bei Legitimationsdefiziten.....	20
III. Die Organe und Entscheidungen Internationaler Organisationen.....	20
1. Die Organe von Internationalen Organisationen und ihre demokratische Legitimation.....	20
a) Allmitgliederorgane.....	20
aa) Gewichtung der Mitgliederstimmen.....	21
bb) Legitimation der Vertreter.....	21
cc) Legitimation des Organs.....	21
b) Exekutivorgane.....	22
c) Beschränkte Mitgliederorgane.....	22
d) (Quasi-)parlamentarische Organe.....	22
aa) Legitimation.....	22
bb) Probleme.....	23
e) Rechtsprechende Organe.....	23
2. Die Entscheidungen Internationaler Organisationen und ihre demokratische Legitimation.....	23
a) Entscheidungen ohne rechtliche Bindungswirkung.....	23
b) Entscheidungen, die nur nach Zustimmung Bindungswirkung entfalten (opt in).....	24
c) Entscheidungen, die bei ausbleibendem Widerspruch Wirkung entfalten (opt out).....	24
d) Entscheidungen, die unabhängig vom Verhalten des Mitglieds Wirkung entfalten.....	24
3. Weitere Legitimationsmöglichkeiten.....	25
IV. Änderungen der vertraglichen Grundlage Internationaler Organisationen.....	25
1. Durch die Mitglieder einstimmig herbeigeführte Vertragsänderungen.....	26
2. Durch einen Teil der Mitglieder herbeigeführte Modifikationen multilateraler Verträge.....	26
3. Änderungen durch einen Teil der Mitglieder mit Möglichkeit zum contracting out.....	26
4. Durch einen Teil der Mitglieder für alle Mitglieder bindend herbeigeführte Änderungen.....	26
V. Internationale Organisationen und Reversibilität.....	27
1. Die Möglichkeit zur Rücknahme der Übertragung von Hoheitsrechten.....	27
2. Die Möglichkeit zum einseitigen Austritt.....	28
E. Schlussbemerkung.....	28

A. Einführung

In den letzten Jahrzehnten ist die Anzahl grenzüberschreitender Probleme, die nur in internationaler Zusammenarbeit bewältigt werden können, exponentiell gewachsen. Von der Friedenssicherung über die Kriminalitätsbekämpfung bis zum Umweltschutz werden mehr und mehr Aufgaben von internationalen Organisationen wahrgenommen, darunter auch solche, die ehemals zum Kernbestand staatlicher Aufgabenerfüllung zählten. Konsequenterweise wird man fragen müssen, ob die internationalen Organisationen nicht wie die Staaten demokratischer Legitimation bedürfen und wie dies zu bewerkstelligen wäre. Eben dieser Frage wird sich die vorliegende Arbeit in der gebotenen Kürze versuchen anzunehmen. Der Problemkomplex der demokratischen Legitimation der Tätigkeit internationaler Organisationen soll dazu systematisch aufgearbeitet und rechtlich strukturiert werden. Wo das nur aus staatsrechtlicher Perspektive möglich ist, geschieht dies aus Sicht des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.

B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes der internationalen Organisationen

Zunächst soll der Gegenstand dieser Untersuchung durch Positivdefinitionen und Abgrenzungen zu anderen international agierenden Organisationsformen eingegrenzt werden.

I. Zwischenstaatliche und nichtstaatliche internationale Organisationen

Die internationalen Organisationen lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: Die erste Kategorie sind solche, bei denen sich mindestens zwei Staaten oder andere Völkerrechtssubjekte durch völkerrechtlichen Vertrag zu bzw. in einer internationalen Organisation zusammenschließen.¹ Diese werden als „zwischenstaatliche Organisationen“² bzw. als „Internationale Organisationen“ im engeren Sinne (engl. „intergovernmental organizations“, IGOs) bezeichnet. Die zweite Kategorie umfasst all diejenigen internationalen Organisationen, die nicht in die erste Kategorie fallen, d.h. in denen sich nicht Völkerrechtssubjekte, sondern Private ohne Völkerrechtssubjektivität zusammengeschlossen haben.³ Sie werden „nichtstaatliche internationale Organisationen“ (engl. „international non-governmental organizations“, INGOs) genannt, wofür im Deutschen auch die Bezeichnung „internationale Nichtregierungsorganisation“⁴ gebräuchlich ist. Nur mit der ersten Kategorie internationaler Organisationen, den völkerrechtlichen Internationalen Organisationen, wird sich diese Arbeit im Folgenden befassen.

II. Internationale Organisationen und Staatenbünde

Abgrenzungsprobleme ergeben sich zwischen Internationalen Organisationen und Staatenbünden. Bei beiden handelt es sich um durch völkerrechtliche Verträge geschaffene und auf Dauer angelegte mitgliederschaflich verfasste Gebilde, die – über einen schlichten völkerrechtlichen Vertrag hinausgehend – über eine eigene Organisation in Gestalt mindestens eines Organs verfügen, mithilfe derer sie die ihr zugewiesenen Aufgaben selbständig wahrnehmen.⁵ Beide sind heute als (derivative) Völkerrechtssubjekte anerkannt,⁶ sind also fähig, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein.⁷

- 1 Vgl. hierzu und zum Folgenden *Ipsen*, VölkerR, § 6, Rn 1 und 19; *Klein*, in: Vitzthum, VölkerR, 4. Abschnitt, Rn 12; *Herdegen*, VölkerR, § 10, Rn 1 ff.
- 2 Der Begriff ist genau genommen zu eng, da ja nicht nur Staaten, sondern auch andere Völkerrechtssubjekte beteiligt sein können. Gleichwohl wird er in den meisten Fällen zutreffen.
- 3 Hierzu zählen auch internationale Organisationen, in denen sich zwar staatliche Organe zusammengeschlossen haben, die hierbei aber nicht in Vertretung der Staaten handeln. Ein Beispiel hierfür ist die Interparlamentarische Union (IPU), deren Mitglieder die Parlamente von Staaten, nicht aber die Staaten selbst sind.
- 4 Die Bezeichnung mag in einem präsidentialen Regierungssystem wie dem US-amerikanischen passend sein, ist aber in einem parlamentarischen Regierungssystem wie dem bundesdeutschen, in dem das Regierungssystem nicht von der Regierung dominiert wird, zumindest missverständlich.
- 5 In Bezug auf Staatenbünde *Herdegen*, VölkerR, § 8, Rn 29; in Bezug auf Internationale Organisationen *Herdegen*, VölkerR, § 10, Rn 3; *Ipsen*, VölkerR, § 31, Rn 28.
- 6 Im Fall der Internationalen Organisationen war insbes. das Rechtsgutachten des IGH im Bernadotte-Fall von 1949 (ICJ Rep. 1949, S. 174 (179 f.)) für die Anerkennung der Völkerrechtssubjektivität von Bedeutung. In Bezug auf Staatenbünde vgl. *Pechstein/Koenig*, EU, Rn 91.
- 7 Die Völkerrechtssubjektivität leitet sich dabei direkt oder indirekt von Staaten als den originären Völkerrechtssubjekten ab. Gegeben sein kann sie durch ausdrückliche Verleihung (etwa im Gründungsvertrag einer Internationalen Organisation), der implied-powers-Lehre folgend durch implizite Verleihung (wenn bspw. einer Internationalen Organisation die Möglichkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge eingeräumt wird) oder auch durch fortschreitende Anerkennung Dritter (wenn z.B. beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge das fragliche Subjekt als Vertragspartner anerkannt wird), vgl. *Herdegen*, VölkerR, § 10, Rn 4 f.; *Ipsen*, VölkerR, § 6, Rn 5 und 8 f.

Historisch gesehen handelt es sich bei den Staatenbünden um die ältere Form.⁸ Während man anfangs noch anhand ihrer Aufgaben zwischen Staatenbünden, die politisch wesentliche Aufgaben wahrnahmen, und den Internationalen Organisationen, deren Aufgabenfelder nur bereichsspezifisch und auf politisch untergeordnete Aufgaben begrenzt waren unterscheiden konnte, können die wahrzunehmenden Aufgaben aufgrund des fortschreitenden Aufgabenzuwachses Internationaler Organisationen mittlerweile nicht mehr als Abgrenzungskriterium angesehen werden.⁹ Geblieben ist allein der Unterschied, dass Staatenbünde nur Staaten als Mitglieder haben, in Internationalen Organisationen aber auch andere Völkerrechtssubjekte Mitglied sein können (s.o.), wenngleich auch in vielen Internationalen Organisationen die Mitgliedschaft nur Staaten vorbehalten ist.¹⁰ So ist noch heute bei einigen Staatenverbindungen wie der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) umstritten, ob es sich um Staatenbünde oder Internationale Organisationen handelt.¹¹ Da sich diese Arbeit hauptsächlich auf eindeutig als solche zu qualifizierende Internationale Organisationen konzentriert, wird auf Staatenbünde nicht gesondert eingegangen.

III. Internationale Organisationen und Internationale Gerichte

Im Rahmen dieser Arbeit nicht gesondert behandelt werden ferner Internationale Gerichte, also rechtsprechende internationale Organisationen wie der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) oder der Internationale Seegerichtshof (ISGH), die – anders als etwa der Internationale Gerichtshof (IGH) oder der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) – nicht als (Haupt-)Organ Teil einer Internationalen Organisation sind, sondern vielmehr selbst die Organisation verkörpern.

IV. Klassische Internationale Organisationen und supranationale Organisationen

Rechtsakte Internationaler Organisationen können aufgrund der Souveränität von Staaten grds. nur ihre Mitgliedstaaten verpflichten, nicht aber unmittelbar Rechtssubjekte innerhalb der Mitgliedstaaten. Die Europäischen Gemeinschaften (EGen) waren erstmals Internationale Organisationen, denen Hoheitsrechte übertragen worden waren und deren Rechtsakte auch ohne Umsetzung durch innerstaatliches Recht unmittelbar in den Mitgliedstaaten Wirkung entfalten konnten.¹² Diese Art von Internationalen Organisationen wird „supranationale Organisation“ genannt.¹³ Der Begriff „supranational“ fand sich nur in der französischen Version des EGKSV und verschwand 1965 mit dem Fusionsvertrag aus dem Gemeinschaftsrecht.¹⁴ Vielleicht ist auch deshalb sein genauer Gehalt bis heute umstritten und nur im Kern konsentiert (s.o.); als supranationale Organisationen gelten jedenfalls bis heute nur die Gemeinschaftsorganisationen.¹⁵ Vor dem Hintergrund der Frage der demokratischen Legitimation soll untersucht werden, ob diese Organisationen von den klassischen Internationalen Organisationen abweichende Anforderungen in Bezug

8 Sie waren zunächst Bünde souveräner Monarchen und später – mit der Entpersonalisierung der Herrschaft im Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts – Bünde souveräner Staaten (vgl. *Ipsen*, VölkerR, § 2, Rn 18 f.). Die Internationalen Organisationen hingegen haben ihre Wurzeln in den internationalen Verwaltungsvereinen, -unionen und -gemeinschaften des 19. Jahrhunderts. Die Etablierung dieser Art von Zusammenarbeit begann 1919 mit Gründung des Völkerbundes und der Internationalen Arbeitsorganisation, die erstmals die Bezeichnung „Internationale Organisation“ auch im Namen trug, und setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg mit Gründung von UN, NATO und Europarat fort (zu alledem *Verdross/Simma*, VölkerR, S. 597 ff.; *Tietje*, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, S. 124 ff.; *Faßbender*, ÖZöRVR 1986, S. 18 ff.; *Ipsen*, VölkerR, § 31, Rn 3 f.; ferner *Ziegler*, VölkerRGesch, § 42 I. Zur heutigen Etablierung siehe Bd. 5 des Yearbook of International Organizations 2006/2007).

9 *Herdegen*, VölkerR, § 8, Rn 29; *Ipsen*, VölkerR, § 5, Rn 27. Aus diesem Grund verliert auch das Abgrenzungskriterium an Bedeutung, dass Staatenbünde zwar ihre Zwecke definieren können, dies aber im Gegensatz zu Internationalen Organisationen nicht müssen (vgl. *Doehring*, Allg. Staatslehre, Rn 174 und 178; ferner *Ipsen*, VölkerR, § 6, Rn 5).

10 *Ipsen*, VölkerR, § 31, Rn 15. Beispiele hierfür sind etwa die UN (Art. 3 und 4 I der UN-Charta; dazu *Ginther*, in: *Simma*, UN-Charter Komm, Art. 4, Rn 14.), der Europarat (Art. 2 und 4 Satz 1 der Satzung des Europarats) oder die NATO (Art. 10 Satz 1 des NATO-Vertrags).

11 Die GUS war nach ihrer Gründung 1992 zunächst ein bloßes Vertragsbündnis ohne Völkerrechtssubjektivität (*Seiffert*, OER 1992, S. 93; *Schweisfurth*, ZaöRV 1992, S. 661). Heute wird sie teils als Internationale Organisation (so *Ipsen*, VölkerR, § 34, Rn 17 ff.), teils als Staatenbund angesehen (so etwa *Herdegen*, VölkerR, § 8, Rn 29). *Schweisfurth*, ZaöRV 1992, S. 661, setzt hier sogar beides gleich.

12 Ausdrücklich geregelt für Verordnungen (Art. 249 II EGV); nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH können auch nicht fristgerecht umgesetzte Richtlinien unmittelbare Wirkung entfalten (EuGH, Rs. 148/78 (Ratti), Urt. v. 5. April 1979, Slg. 1979, S. 1629, Rn 18 ff.).

13 *Klein*, in: *Vitzthum*, VölkerR, 4. Abschnitt, Rn 14; *Ipsen*, VölkerR, § 6, Rn 15 f.; *Herdegen*, VölkerR, § 10, Rn 17; *Ipsen*, in: *FS Scheuner*, S. 213 ff.

14 *Ipsen*, in: *FS Scheuner*, S. 211; *Erlner*, VVDStRL 18, S. 15 f.

auf die demokratische Legitimation aufweisen.

V. Kategorisierung der Europäischen Union

Wenn man sich wie hier auf die für Europa maßgeblichen Internationalen Organisationen konzentrieren will stellt sich zwangsläufig die Frage, ob auch die EU zu behandeln ist. Festzuhalten ist zunächst, dass die durch den Vertrag von Maastricht begründete EU bis heute im Unionsvertrag – anders als etwa die EG durch Art. 281 EGV – nicht ausdrücklich Völkerrechtssubjektivität verliehen bekommen hat und sich dies auch nicht i.S.d. implied-powers-Lehre implizit aus dem Vertrag herleiten lässt.¹⁶ Auch Art. 24 und 38 EUV dürfen nicht dahingehend interpretiert werden, dass der EU eine Vertragsschließungskompetenz und damit Völkerrechtssubjektivität zukommt, wie aus der der Schlussakte des Vertrags von Amsterdam angefügten Erklärung Nr. 4 der Vertragsstaaten hervorgeht.¹⁷ Bei den verschiedentlich von der EU im eigenen Namen geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 24 und 38 EUV¹⁸ ist die EU daher gar nicht Vertragspartner; Vertragspartner sind in diesen Fällen vielmehr direkt die Vertragsstaaten des Unionsvertrags.¹⁹ Bestimmungen des EGV sind für die Bewertung der Völkerrechtssubjektivität der EU nicht von Belang, da trotz einiger Vereinheitlichungstendenzen EU und EGen nach h.M. nicht miteinander verschmolzen sind.²⁰ Die der EU somit fehlende Völkerrechtssubjektivität ist aber ein konstitutives Merkmal Internationaler Organisationen;²¹ die EU also nicht als solche zu qualifizieren.²²

Mangels Rechtssubjektivität kann sie – entgegen der Terminologie²³ von Art. 24 VI EUV – auch keine eigenen Organe haben;²⁴ der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Vertragsstaaten des EUV sowie dem Präsidenten der Kommission zusammensetzende Europäische Rat gem. Art. 4 EUV ist lediglich eine intergouvernementale Institution.²⁵ Allerdings umspannt die EU ein weites Feld internationaler Zusammenarbeit, dem sie gem. Art. 3 I EUV einen einheitlichen institutionellen Rahmen gibt und das sich dem Drei-Säulen-Modell folgend in die EGen (EG und EAG) als erste Säule und die Politikfelder „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) und „Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS) als zweite und dritte Säule gliedern lässt.²⁶

Die EU als Gebilde, das selbst keine Internationale Organisation ist, deren eine Säule aus supranationalen Organisationen besteht (s.o.) und deren andere Säulen intergouvernementalen Charakters sind, lässt sich unter keine der gängigen Kategorien völkerrechtlicher Organisationsformen subsumieren.²⁷ Auch die weit verbreitete Bezeichnung „Staatenverbund“²⁸ ist weder eine Kategorie des Völkerrechts, noch überhaupt ein Rechtsterminus.²⁹ Es handelt sich bei der EU um eine noch immer im Entstehen bzw. in der Integration begriffene Organisationsform sui generis. Die EU ist also zumindest nicht direkt als Gegenstand dieser Untersuchung zu berücksichtigen.

15 Nach Auslaufen des EGKS 2002 also nur noch EG und EAG (vgl. *Doehring*, Allg. Staatslehre, Rn 181; *Herdegen*, VölkerR, § 10, Rn 17); teilweise wird daneben auch der EWR genannt (siehe *Ipsen*, VölkerR, § 33, Rn 48 und § 6, Rn 15).

16 *Pechstein/Koenig*, EU, Rn 64 ff. und 77 ff.; *Dörr*, EuR 1995, S. 339 f.; *Ipsen*, VölkerR, § 6, Rn 18; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuropaR, Rn 79 f.

17 *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 411; *Marquardt*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV Komm, Art. 24 EUV, Rn 2.

18 Etwa mit der NATO (ABl. 2003, L 80, S. 35) oder den USA (ABl. 2003, L 181, S. 25), vgl. *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 411.

19 *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 411; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuropaR, Rn 98.

20 Die von von Bogdandy und Nettesheim vertretene sog. Verschmelzungsthese ist Mindermeinung geblieben, vgl. *Ipsen*, VölkerR, § 6, Rn 18; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuropaR, Rn 81; *Streinz*, EuropaR, Rn 66 und 121a. Zur Verschmelzungsthese siehe von *Bogdandy/Nettesheim*, NJW 1995, S. 2324 ff.; dies., EuR 1996, S. 3 ff. Zu deren Kritik *Pechstein*, EuR 1996, S. 137 ff. sowie *Pechstein/Koenig*, EU, Rn 15 ff.

21 *Pechstein/Koenig*, EU, Rn 62 f.

22 So auch deutlich *Pechstein/Koenig*, EU, Rn 85.

23 Angesichts der schlechten Redaktion des EUV ist dessen Wortlaut noch weniger Bedeutung zu schenken als verschiedenen Sprachfassungen völkerrechtlicher Verträge ohnehin. Kritik auch bei *Pechstein*, EuR 1996, S. 138 sowie *Pechstein/Koenig*, EU, Rn 17.

24 So auch *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuropaR, Rn 98; kritisch *Dörr*, EuR 1995, S. 336 f., der der EU jedoch ebenfalls keine Rechtssubjektivität beimisst, vgl. ebd., S. 337. Vgl. allgemein zum rechtstheoretischen Verhältnis von Rechtsperson und Organen *Böckenförde*, in: FS Wolff, S. 270; *Wolff*, Organschaft und juristische Person II, § 11 I.

25 *Haratsch/Koenig/Pechstein*, EuropaR, Rn 96 und 98; *Ipsen*, StaatsR I, Rn 521; a.A. *Streinz*, EuropaR, Rn 230c und 279.

26 Veranschaulicht bei *Streinz*, EuropaR, Rn 69.

27 Statt aller *Oppermann*, EuropaR, § 12, Rn 4.

C. Das Konzept demokratischer Legitimation politischer Systeme

Um Aussagen über die Anforderungen an die demokratische Legitimation Internationaler Organisationen treffen zu können ist es nötig, sich zunächst von den staatlich geprägten Ausgestaltungsideen der Demokratie zu lösen und Demokratie bzw. demokratische Legitimation ihrem Wesen nach zu verstehen.

I. Demokratie als staatsunabhängige Herrschaftsform

Der Begriff der Demokratie (Volksherrschaft) setzt zunächst lediglich eine oberhalb der Größenordnungen von Familie und Sippe liegende Anzahl von Menschen voraus, die ihr Zusammenleben geordnet miteinander abstimmen. Das so begründete politische Gemeinwesen³⁰ muss nicht zwingend ein Staat im neuzeitlichen Sinn sein, wie am Beispiel der antiken griechischen Poleis (mitunter anachronistisch mit „Stadtstaaten“ übersetzt) deutlich wird. Die Demokratie als Herrschaft des Volkes ist nicht staatsgebunden; sie ist nicht Staatsform, sondern Herrschaftsform und ist als solche in jedem politischen System implementierbar, dem ein als Volk definierbares Kollektiv von Menschen als Legitimationssubjekt zugrunde liegt.

II. Legitimationsbedürftigkeit hoheitlicher wie nichthoheitlicher Tätigkeit

Im Zusammenhang mit politischen Systemen hat Legitimation die Legitimität – also je nach Perspektive die Anerkennung oder Rechtfertigung – der Herrscher bzw. Repräsentanten und ihrer Entscheidungen und Handlungen durch die Herrschaftsunterworfenen bzw. Repräsentierten zum Ziel.

In Bezug auf hoheitliche Akte ist Legitimität in allen – auch undemokratischen – politischen Systemen bereits aus herrschaftsökonomischen Gründen erforderlich, zumal hoheitlichen Akte bei Ausbleiben freiwilliger Befolgung der zwangsweisen Durchsetzung bedürfen. Legitimität senkt hier also die Durchsetzungskosten, wobei ein stabiles politisches System immer ein Mindestmaß an Legitimität erfordert, das auch nicht durch Zwang substituiert werden kann.³¹

In einer Demokratie, in der sich das Volk ja mit der Herrschaft identifizieren können muss, sind neben hoheitlichen auch alle nichthoheitlichen Akte wie amtliche Erklärungen und Äußerungen im politischen Bereich oder wirtschaftliche Betätigung des politischen Systems legitimationsbedürftig.³²

III. Demokratische Legitimation als normatives Input-Legitimitätskonzept

Legitimationsbedürftige Akte können ihre Legitimität zum einen aus genereller vorheriger Zustimmung oder konkreter Mitwirkung des vom politischen System betroffenen Volkes beziehen (sog. Input-Legitimität³³).³⁴ Die konkreten Akte können aber auch im Nachhinein dadurch Legitimität erlangen, dass sie von den Betroffenen – aus welchen Motiven auch immer – anerkannt werden (sog. Output-Legitimität³⁵). Während Output-Legitimität auch in nichtdemokratischen politischen Systemen vorkommen kann, etwa in Gestalt von von den Betroffenen als vorteilhaft oder gerecht empfundenen Akten eines Herrschers,³⁶ setzt demokratische Legitimität immer Input-Legitimität voraus.³⁷

28 Der Begriff stammt vom ehemaligen Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof, der ihn – noch in seiner Zeit als Richter am BVerfG – das erste Mal 1992 in einem Beitrag für das Handbuch des Staatsrechts verwandte (*Kirchhof*, Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: HbdStR VII, § 183, Rn 38, 50 ff. und 68 f.). Mit der Maastricht-Entscheidung vom Oktober 1993, an der Kirchhof als Berichterstatter (zum Einfluss des Berichterstatters vgl. Teil B, Titel 1 der Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts v. 15. Dez. 1986 (BGBl. I, S. 2529) i.d.F. v. 11. Juli 1989 (BGBl. I, S. 1571)) mitwirkte, fand der Begriff dann Eingang in die Rspr. des BVerfG (BVerfGE 89, 155, Urt. d. Zweiten Senats v. 12. Okt. 1993 aufgrund der mündlichen Verhandlung v. 1. und 2. Juli 1993, Az. 2 BvR 2134/92 und 2159/92).

29 Er wurde vom Begriffsschöpfer selbst auch nicht als solcher benutzt, vgl. *Kirchhof*, HbdStR VII, § 183, Rn 68; *Kirchhof*, in: Bogdandy, EuVerfR, S. 900 und 915.

30 Demokratie war ursprünglich immer als politische Demokratie zu verstehen, vgl. *Sartori*, Demokratietheorie, S. 17.

31 *Zuleeg*, JZ 1993, S. 1071; *Steffani*, Gewaltenteilung, S. 244; siehe auch *Sartori*, Demokratietheorie, S. 189.

32 *Böckenförde*, HbdStR II 2004, § 24, Rn 12 f.

33 In Anlehnung an *Scharpf*, Regieren in Europa, S. 16, der die Input-Legitimität mit der Herrschaft durch das Volk assoziiert.

34 Vgl. *Zippelius*, Rechtsphilosophie, § 11 II 4; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität, S. 233 ff.; *von Bogdandy*, ZaöRV 2003, S. 873.

35 Ebenfalls in Anlehnung an *Scharpf*, ebd.; die Output-Legitimität assoziiert er mit der Herrschaft für das Volk. Siehe auch *Poscher*, VVDStRL 67, S. 176 f.

36 Solange also vom Volk die Herrschaft (auch) als Herrschaft für das Volk empfunden wird.

37 Nicht umsonst sprach Abraham Lincoln 1863 in der Gettysburg Address von „government of the people, by the people, for the people“ und nicht allein von Regierungsherrschaft für das Volk.

Input-Legitimität kann man nun wie Output-Legitimität als empirische, bei den Betroffenen zu erhebende Größe verstehen.³⁸ Zur Beurteilung demokratischer Input-Legitimität eines politischen Systems kann aber auch ein normatives Konzept zugrundegelegt werden,³⁹ was auch zur abstrakten Beurteilung eines ganzen Systemtyps wie dem der Internationalen Organisationen praktikabel ist. Bei Zugrundelegung eines normativen Legitimitätskonzepts wird aus der empirisch festzustellenden Größe der tatsächlichen Anerkennung die normative Größe der Anerkennungswürdigkeit. Auf ein solches normatives Input-Legitimitätskonzept wird sich die vorliegende Untersuchung konzentrieren.

IV. Demokratische Legitimität und Legalität

Demokratische Legitimation als normatives Konstrukt wirft die Frage nach seiner Abgrenzung zur rechtsstaatlichen⁴⁰ Legalität⁴¹ auf.⁴² Bei der Untersuchung der demokratischen Legitimität eines politischen Systems alles positive Recht als Maßstab auszublenzen würde dem Faktum nicht gerecht, dass auch der zunächst ungebundene Volkswille als das dynamische, politische Moment in statisches, positives Recht gegossen wird. Andererseits ist der Rechtsschutz gegen hoheitliche Eingriffe in die Freiheit der Individuen nicht mit der demokratischen Legitimation hoheitlicher Akte zu verwechseln und kann auch nicht an deren Stelle treten.⁴³ Es ist daher nötig, zwischen solchem Recht zu unterscheiden, durch das die Herrschaft des Volkes vermittelt wird, und solchem Recht, dass die liberalen Freiheiten der Individuen auch gegen einen demokratischen Mehrheitswillen⁴⁴ schützt. Letzteres geschieht durch die Verbürgung grundlegender Menschen- bzw. Bürgerrechte in den rechtlichen Grundordnungen politischer Systeme (Topos der materiellen Rechtsstaatlichkeit), ersteres in Gestalt grundlegender Struktur-, Organisations- und Zuständigkeitsregelungen (Topos der formellen Rechtsstaatlichkeit).⁴⁵ Nur diese grundlegenden Struktur- und Zuständigkeitsregelungen sind auch im Rahmen einer Untersuchung der demokratischen Legitimität eines politischen Systems zu berücksichtigen.⁴⁶

V. Demokratietheoretische Anforderungen an die demokratische Legitimation politischer Systeme

Weiterhin stellt sich die Frage nach der Ausgestaltung des Konzepts demokratischer Legitimation, die als Untersuchungsmaßstab dienen kann. Hierbei sollen insbes. einzelne demokratietheoretische Komponenten herausgearbeitet werden, die als Kriterien für eine genauere Untersuchung dienen können.

1. Repräsentative Demokratie als Ausgangsbasis

Zunächst ist das faktisch Realisierbare als Grenze des Maßstabs zu vergegenwärtigen. Ein Kollektiv von Menschen als solches kann – zumal im heutigen Massenstaat und bei der Fülle an zu treffenden Entscheidungen – mangels Interessenaggregationsmöglichkeit weder die laufenden Geschäfte des politischen Ge-

38 So kann bspw. die demokratische Legitimation einer Regierungspartei relativ durch ihren Stimmenanteil im Vergleich mit den anderen Parteien oder absolut durch ihren Stimmenanteil in Bezug auf die gesamte wahlberechtigte Bevölkerung quantifiziert werden.

39 Vgl. *Schmitt/Hermann*, in: dies., *Representation and Legitimacy*, S. 9; *Zürn*, *Legitimationskrise*, S. 232 f.

40 Der Begriff der Rechtsstaatlichkeit erscheint aufgrund seiner terminologischen Beschränkung auf den Staat zu eng. Das Konzept der Rechtsstaatlichkeit ist aber – wofür auch die Terminologie seiner funktionalen Äquivalente in anderen Rechtssystemen wie „rule of law“ (näher dazu etwa *Rivers*, in: *FS Starck*, S. 891 ff.) oder „*prééminence du droit*“ (zur Situation in Frankreich siehe *Grote*, *AöR* 126, S. 38 f. und 40 ff.) sprechen – grds. auf alle politischen Systeme anwendbar.

41 Legalität hier in einem weiten Sinn verstanden, worunter auch Verfassungsmäßigkeit subsumiert wird.

42 Dieser und verwandte Abgrenzungsversuche wurden auch durch die Kategorien bürgerlicher Rechtsstaat versus politische Form (*Schmitt*, *VerfLehre*, §§ 12 und 16), formelle Legalität vs. materielle Legitimität (*Schmitt*, *Legalität und Legitimität*, S. 19 ff. und 28 ff.), liberaler vs. demokratischer Konstitutionalismus bzw. liberale vs. politische Freiheit (*Sartori*, *Demokratietheorie*, S. 322 f.) oder rechtsstaatliche vs. demokratische Gewaltenteilung (*Heckel*, *HbdDtStR* II, S. 386 ff.) unternommen. Zum etymologischen Aspekt siehe *Würtenberger*, *Die Legitimität staatlicher Herrschaft*, S. 32 f.

43 Vgl. *Böckenförde*, *HbdStR* II 2004, § 24, Rn 12. Demokratisch legitimierte Akte und individuelle Freiheitsrechte stehen vielmehr zueinander im Gegensatz. In diesem Sinne bemerkte etwa *Triepel*, dass in einem parlamentarischen Regierungssystem das richterliche Prüfungsrecht der wichtigste Schutz der bürgerlichen Freiheit gegen einen Parlamentsabsolutismus ist, vgl. *Triepel*, *AöR* 39, S. 537.

44 Zur Herleitung des Majoritätsprinzips aus der Freiheitsidee vgl. *Sartori*, *Demokratietheorie*, S. 40 ff.; *Kelsen*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, S. 8 ff.

45 Kritisch zu dieser Terminologie, aber durch das Gegenüberstellen bürgerlicher und politischer Freiheit im Konfliktfall im Ergebnis ebenso *Böckenförde*, *Recht, Staat, Freiheit*, S. 148 f.

46 Im Rahmen dieser Arbeit nicht mehr untersucht werden können das normative Ordnungsprinzip der Subsidiarität und sein Einfluss auf Zuständigkeitsregelungen und Input-Legitimität. Siehe dazu *Ronge*, *Legitimität durch Subsidiarität*, S. 179 ff.

meinwesens durch ständige Versammlungen selbst führen,⁴⁷ noch auch nur über ihm etwa von vorbereitenden Institutionen vorgelegte Entscheidungsvorschläge jeweils selbst abstimmen.⁴⁸ Um Handlungsfähigkeit zu erlangen bedarf es auch in einem demokratischen politischen System immer der Organisation inklusive selbsthandelnder Leitungsorgane, die das Volk nach innen und außen vertreten und seine aggregierten Interessen repräsentieren.⁴⁹ Repräsentative Demokratie ist mithin die unumgängliche Grundform der Demokratie und kann nur durch direktdemokratische Elemente ergänzt, nicht aber gänzlich durch unmittelbare Demokratie ersetzt werden.⁵⁰

2. Legitimationskette

Demokratische Legitimation vollzieht sich also notwendigerweise in Gestalt einer vom Volk als dem Legitimationssubjekt ausgehenden Legitimationskette über Volksrepräsentanten und ggf. weitere Akteure des politisch-administrativen Systems bis hin zu deren Handlungen und Entscheidungen als den finalen Legitimationsobjekten.

a) Die funktionelle und institutionelle demokratische Legitimation

Wie bereits angesprochen bedarf jedes politische System der Organisation. Diese ist zuvörderst in der rechtlichen Grundordnung des jeweiligen politischen Systems normiert, nämlich den Verfassungen von Staaten und den Gründungsverträgen Internationaler Organisationen.⁵¹ In demokratischen Systemen vermitteln diese rechtlichen Struktur-, Organisations- und Zuständigkeitsregelungen den Volkswillen in dem Sinne, dass sie den Verlauf der Legitimationskette vorgeben, in deren Bahnen sich dann die konkreten Legitimationsakte wie etwa Wahlen vollziehen. Diese essentielle Vorgabe einer jeden Legitimationskette wird funktionelle bzw. institutionelle demokratische Legitimation genannt.⁵²

b) Die organisatorisch-personelle demokratische Legitimation

Innerhalb dieser funktionellen und institutionellen Vorgaben vollzieht sich dann die konkrete demokratische Legitimation aller Amtswalter⁵³ und mit ihnen aller Organe, in denen und für die sie handeln (sog. organisatorisch-personelle demokratische Legitimation). Die Berufung jedes Amtswalters muss sich dabei ununterbrochen über die Legitimationskette auf einen (Berufungs-)Akt des Volkes zurückführen lassen können.⁵⁴

c) Die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation

Hinzu tritt schließlich das Erfordernis sachlich-inhaltlicher demokratischer Legitimation, wonach das Handeln der Akteure – anders als bei Output-Legitimität⁵⁵ – nicht nur im Ergebnis inhaltlich mit dem vom Volk Gewollten übereinstimmen muss, sondern sich im Sinne demokratischer Repräsentation⁵⁶ auch inhaltlich auf das Volk zurückführen lassen können muss.⁵⁷ Die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation muss also mit einer der vorgenannten Komponenten der Legitimationskette gekoppelt sein. Sie kann dabei primär an die konkrete organisatorisch-personelle Legitimation gekoppelt sein, was in inhaltlich potentiell allzuständigen politischen Systemen, nämlich den Staaten, Sinn macht. Bei den überhaupt erst zu einem bestimmten und begrenzten Zweck geschaffenen Internationalen Organisationen hingegen

47 Vgl. Böckenförde, HbdStR II 1987, § 30, Rn 4 f. und 9; Bluntschli, Allg. Staatsrecht, Bd. I, S. 314 und 318; Sartori, Demokratietheorie, S. 73 ff.

48 Vgl. Böckenförde, HbdStR II 1987, § 30, Rn 6.

49 Böckenförde, HbdStR II 1987, § 30, Rn 10 ff.; Heller, Staatslehre, S. 261 ff.; Friedrich, Demokratie, S. 1.

50 Böckenförde, HbdStR II 1987, § 30, Rn 3; Schmitt, VerflLehre, § 16 II und § 21 I, II; im Ergebnis ebenso Bluntschli, Allg. Staatsrecht, Bd. I, S. 319 ff.

51 Obwohl Gründungsverträge Internationaler Organisationen vertraglichen Charakter haben, sind jedenfalls die satzungrechtlichen Vorschriften des Primärrechts als funktionales Äquivalent zu den Verfassungen von Staaten zu verstehen, vgl. Klein, in: Vitzthum, VölkerR, 4. Abschnitt, Rn 37 m.w.N.

52 Böckenförde, HbdStR II 2004, § 24, Rn 15.

53 Der Kreis der Amtswalter schließt den der Organwalter mit ein, vgl. Wolff, Organschaft und juristische Person II, S. 240 und 284.

54 Böckenförde, HbdStR II 2004, § 24, Rn 16.

55 Vgl. Scharpf, Regieren in Europa, S. 16 und 20; ferner Bäuml, Die rechtsstaatliche Demokratie, S. 17 ff.

56 Zu den Ansichten darüber, was genau repräsentiert wird vgl. Pollak, Repräsentation ohne Demokratie, S. 76 ff.

57 Böckenförde, HbdStR II 2004, § 24, Rn 21. Freilich bedeutet die Willensaggregation in politischen Parteien und Fraktionen, dass nicht jeder Wille der Einzelnen auch verwirklicht wird, was aber dem demokratischen Prozess immanent ist.

ist die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation primär in den Gründungsverträgen an die funktionelle und institutionelle Legitimation gekoppelt.⁵⁸

3. Verantwortlichkeitskette

Der Effektivität der Volksherrschaft halber – insbes. in sachlich-inhaltlicher Hinsicht – bedarf die vom Volk ausgehende Legitimationskette einer zum Volk zurückführenden Verantwortlichkeitskette. Sie ermöglicht die demokratische Kontrolle der Herrscher und Repräsentanten durch das Volk, dem ggü. in einer Demokratie letztendlich die Verantwortlichkeit bestehen muss.

a) Politische Verantwortlichkeit

Die Möglichkeit des Volkes, seine Vertreter zur Verantwortung zu ziehen, kann in der speziellen Abberufbarkeit eines Amtswalters oder eines ganzen Repräsentativorgans gegeben sein (Recall⁵⁹), ist aber zumindest durch den Berufungsakt der organisatorisch-personellen Legitimation, also bspw. die Wahl, der sich die Volksvertreter stellen müssen, gegeben.⁶⁰ Damit einmal legitimierte Amtswalter und die durch sie konstituierten Organe des politischen Systems nicht vom Volk unabhängig werden, muss der Berufungsakt in regelmäßigen Zeitabständen wiederholt werden.⁶¹ Die demokratische Entscheidung des Volkes zur Sanktion ist im Rahmen der funktionellen und institutionellen Vorgaben frei von rechtlichen Schranken; die Verantwortlichkeit der Volksvertreter also als politische Verantwortlichkeit zu qualifizieren. Auch nachgeordnete Glieder der Legitimationskette, die politischen Handlungsspielraum haben, können einer politischen Verantwortlichkeit ggü. dem ihnen vorgeordneten Legitimationskettenglied unterliegen.

b) Rechtliche Verantwortlichkeit

Neben diesen Gliedern gibt es auch solche, die keinen eigenen politischen Spielraum haben, sondern weisungsgebunden handeln. Da auch die Verantwortlichkeitskette ununterbrochen sein muss, weisungsgebundene Glieder aber einer effektiven demokratischen Kontrolle durch politische Verantwortlichkeit kaum oder gar nicht zugänglich sind, bedürfen diese einer umso stärkeren Bindung an das Recht.⁶² Hier tritt die durch das Recht vermittelte an die Stelle der politischen Verantwortlichkeit: Die Entscheidungen dieser Glieder sind justitiabel; Rechtswidrigkeit kann zur Korrektur der Entscheidung und für die Amtswalter ggf. zu Sanktionen in Form von Disziplinar- oder Kriminalstrafen führen.

4. Anforderungen an das Niveau demokratischer Legitimation

Um eine Untersuchung anhand der soeben herausgearbeiteten Komponenten zu einem Gesamtergebnis verbinden zu können ist nun noch deren Verhältnis zueinander sowie das im Ergebnis zu erreichende Legitimationsniveau zu klären.

a) Verhältnis der Komponenten der Legitimationskette

Die funktionelle bzw. institutionelle demokratische Legitimation ist als Strukturvorgabe der konkreten Legitimationskette in jedem Fall erforderlich und kann nicht durch die anderen Komponenten ersetzt werden. Auch die konkrete organisatorisch-personelle Legitimationskomponente sowie die sachlich-inhaltliche Komponente können nicht vollständig ersetzt werden, einander aber bis zu einem gewissen Grad substituieren.⁶³

58 Während also die sachlich-inhaltliche Zuständigkeit bzw. Regelungsmacht von Staaten durch die Verbürgung grundlegender Menschen- bzw. Bürgerrechte „negativdefiniert“ ist bzw. begrenzt wird, wird sie bei Internationalen Organisationen durch deren Gründungsverträge überhaupt erst geschaffen. Siehe dazu auch *Doehring*, in: FS Schiedermaier, S. 699 f.

59 Vgl. etwa *Weber*, DÖV 1985, S. 183 f.

60 Vgl. *Böckenförde*, HbdStR II 2004, § 24, Rn 21. Die Möglichkeit zur Sanktion durch Wahl setzt natürlich auch die faktische Möglichkeit der Wahl zwischen verschiedenen Alternativen bzw. Varianten voraus, was in dieser Untersuchung als gegeben vorausgesetzt wird.

61 *Böckenförde*, HbdStR II 2004, § 24, Rn 15. Genau genommen steht daneben auch die Grundordnung eines politischen Systems unter periodischem Legitimationsbedürfnis, vgl. den Brief Thomas Jeffersons an James Madison, in: *Peterson*, Writings, S. 959 (963).

62 *Böckenförde*, HbdStR II 2004, § 24, Rn 21 f. und 23. Die Bindung muss auch durch die tatsächliche Wahrnehmung von Aufsicht effektiviert werden, vgl. StGH Bremen, Urt. v. 15. Jan. 2002, Az. St 1/01, 3. und 4. LS = NVwZ 2003, S. 81 (81).

63 Vgl. *Böckenförde*, HbdStR II 2004, § 24, Rn 23. Die Art des Zusammenwirkens der Komponenten differiert dabei je nach der Konstruktion des politischen Systems und wird ggf. rechtlich näher definiert.

b) Verhältnis der Komponenten der Verantwortlichkeitskette

In Hinblick auf die Komponenten der Verantwortlichkeitskette erscheint es nicht von Belang, ob die demokratische Kontrolle in den einzelnen Gliedern durch politische oder rechtliche Verantwortlichkeit garantiert wird, solange die Wirksamkeit der Kontrolle hinsichtlich aller legitimationsbedürftigen Akte gewährleistet wird. Die beiden Komponenten können einander in einzelnen Gliedern also auch vollständig ersetzen. Um eine wirksame demokratische Kontrolle auch der nichthoheitlichen Akte zu gewährleisten, die ja anders als hoheitliche Akte oftmals injustitiabel sind, ist es jedoch erforderlich, dass rein rechtlich verantwortlichen Gliedern ein politisch verantwortliches Glied vorgeschaltet ist, das ggf. die politische Verantwortung (auch) für nichthoheitliche Akte der ihm nachgeordneten Glieder zu übernehmen hat.⁶⁴

c) Verhältnis von Legitimationskettenlänge und Legitimationsniveau

Mit wachsender Länge der Legitimationskette sinken die konkrete organisatorisch-personelle sowie die sachlich-inhaltliche Legitimation der Glieder,⁶⁵ und auch die Sanktions- bzw. Steuerungsmöglichkeit im Sinne effektiver demokratischer Kontrolle nimmt von Glied zu Glied ab. Direktdemokratische Elemente⁶⁶, durch die das Legitimationsniveau gehoben werden kann, bleiben daher generell erstrebenswert.⁶⁷

d) Das erforderliche Legitimationsniveau

Um die demokratische Legitimation eines politischen Systems beurteilen zu können liegt es zunächst nahe danach zu fragen, welches Maß an Legitimation erforderlich ist. Da demokratische Legitimation als solche nicht absolut quantifizierbar ist,⁶⁸ muss auf Vergleichsmaßstäbe zurückgegriffen werden. Aus demokratietheoretischer Sicht wäre dies das utopische bzw. idealtypische Modell der rein direkten Demokratie; alle realisierbaren direktdemokratischen Elemente wären demnach umzusetzen, um das realisierbare Maximum an demokratischer Legitimität zu erreichen (s.o.). Es fragt sich aber, ob es nicht unterhalb dieses realisierbaren Maximums einen Toleranzbereich gibt, in dem ein Legitimationsniveau noch als ausreichend anzusehen wäre. Diesen irgendwo zwischen dem Legitimationsmaximum und dem für den Erhalt eines politischen Systems nötigen Legitimationsminimum (s.o.) liegenden Bereich für ein normatives Input-Legitimitätskonzept zu definieren kann Demokratietheorie jedoch nicht leisten. Für eine genauere Annäherung muss vielmehr auf rechtliche Vorgaben zurückgegriffen werden, die zwar ebenfalls kein absolutes Maß, dafür aber konkrete bzw. die demokratietheoretischen Vorgaben konkretisierende Strukturelemente vorgeben können, anhand derer die Ausgestaltung der demokratischen Legitimation eines politischen Systems oder wie hier des Systemtyps der Internationalen Organisation beurteilt werden kann.

VI. Rechtliche Anforderungen an die demokratische Legitimation Internationaler Organisationen

Auf der Suche nach rechtlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation völkerrechtlicher Gebilde wie Internationaler Organisationen kommen sowohl Völkerrecht als auch innerstaatliches Recht als Quelle in Frage, zumal schlussendlich Staaten als die originären Völkerrechtssubjekte die Internationalen Organisationen erst schaffen und tragen (s.o.).

1. Völkerrechtliche Anforderungen

Die Quellen des Völkerrechts lassen sich in die drei Kategorien Völkergewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts und völkerrechtliche Verträge einteilen.

⁶⁴ Dem entspricht auch, dass die ersten Glieder der Legitimationskette der politisch-administrativen Systeme politischer Verantwortlichkeit unterliegen, während nachgeordnete administrative Bereiche rechtlicher Verantwortlichkeit unterliegen.

⁶⁵ In diese Richtung auch Böckenförde, der einen größeren Legitimationsbedarf der repräsentativen ggü. der unmittelbaren Demokratie sieht (*Böckenförde*, HbdStR II 1987, § 30, Rn 1); ferner *Sommermann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 20, Rn 185.

⁶⁶ Solche direktdemokratischen Elemente sind in allen Legitimationskomponenten denkbar, etwa Verfassungsreferenden bei der funktionellen und institutionellen Legitimation, Abberufung (Recall) bei der organisatorisch-personellen und Volksabstimmungen bei der sachlich-inhaltlichen.

⁶⁷ So wohl auch *Böckenförde*, HbdStR II 1987, § 30, Rn 14. Zum allgemeinen Misstrauen in und der Leistungsfähigkeit einzelner direktdemokratischer Instrumente siehe *Abromeit*, Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente, S. 99 ff.

⁶⁸ Auch die aus der vergleichenden Politikwissenschaft bekannte sog. Demokratiemessung operiert nur mit nach jeweils verschiedenem Erkenntnisinteresse zusammengestellten Modellen als Vergleichsmaßstäben. Vgl. *Jahn*, Vergl. PoWi, S. 67 ff.; *Schmidt*, Demokratietheorien, S. 389 ff.

a) Völkergewohnheitsrecht

Völkergewohnheitsrecht entsteht durch die von Rechtsüberzeugung getragene allgemeine internationale Praxis der Völkerrechtssubjekte.⁶⁹ Die per definitionem vom Volk ausgehende demokratische Legitimation kann aber keine von Völkerrechtssubjekten im internationalen Verkehr geübte Handlung sein, da umstritten ist, ob Völker überhaupt Völkerrechtssubjekte sind,⁷⁰ und der Legitimationsakt als originär innerstaatlicher Akt nicht international praktiziert werden kann.⁷¹ Weiterhin ist zu bemerken, dass das Völkerrecht bislang auch nichteinmal an die Frage der (innerstaatlichen) Legitimität der Staatsgewalt auch nur anknüpft.⁷² Aus dem Völkergewohnheitsrecht ergeben sich also keine Anforderungen an die demokratische Legitimation Internationaler Organisationen.

b) Allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts

Allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts sind diejenigen Prinzipien, die allen oder zumindest den meisten staatlichen Rechtsordnungen gemeinsam sind und sich auf das Völkerrecht übertragen lassen.⁷³ Staaten wie das absolut-monarchische Königreich Saudi-Arabien, das die Demokratie ausdrücklich ablehnt⁷⁴ zeigen, dass das Demokratieprinzip schwerlich als allgemeiner Rechtsgrundsatz angesehen werden kann. Zudem ließen sich aus einem solchen allgemeinen Grundsatz kaum konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung der demokratischen Legitimation Internationaler Organisationen gewinnen.⁷⁵

c) Völkerrechtliche Verträge

Somit ist schließlich in völkerrechtlichen Verträgen nach konkreten Anforderungen zu suchen. Die Gründungsverträge Internationaler Organisationen sind hierbei ausgenommen, zumal sie ja rechtlich das Gebilde ausmachen, das überhaupt erst auf seine Legitimation hin untersucht werden soll, und sich aus ihnen auch keine Aussage über den ganzen Systemtyp der Internationalen Organisationen herleiten lässt. Aus der Vielzahl der übrigen Verträge gilt es vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)⁷⁶ und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) zu untersuchen.⁷⁷

aa) Die Europäische Menschenrechtskonvention

Der 1953 in Kraft getretenen EMRK gehören 46 Vertragsstaaten an, die zugleich Mitgliedstaaten des Europarats sind, unter ihnen auch die Bundesrepublik Deutschland.⁷⁸ Da völkerrechtliche Verträge grds. nur die Vertragsparteien binden, die EMRK aber bislang Internationale Organisationen nicht als Vertragspartner zulässt,⁷⁹ entfaltet die EMRK auf Internationale Organisationen jedenfalls keine direkte Bindungswirkung.⁸⁰ Nach Ansicht des EGMR bleiben vielmehr die Konventionsstaaten, die Mitgliedstaat einer Internationalen Organisation sind, für die Wahrung der Konventionsgarantien verantwortlich und können sich

69 *Ipsen*, VölkerR, § 16, Rn 2.

70 *Herdegen*, VölkerR, § 36, Rn 5; *Ipsen*, VölkerR, § 27; *Hailbronner*, in: Vitzthum, VölkerR, 3. Abschnitt, Rn 34 f.; siehe ferner auch unten, Fn 97, zum Selbstbestimmungsrecht der Völker.

71 Ob und ggf. wie die demokratische Legitimation auf das Völkerrecht erweitert wird oder werden kann soll hier erst noch untersucht werden und ist jedenfalls gewohnheitsrechtlich (noch) nicht anerkannt.

72 Die völkerrechtliche Anerkennung eines Staates etwa erfolgt bislang nach dem Effektivitätsprinzip und nicht nach dem Legitimitätsprinzip, also unabhängig von der Frage, ob ein Herrschaftsverband legitim zustande gekommen ist, allein danach, ob die Staatsgewalt effektiv ausgeübt wird (*Ipsen*, VölkerR, § 22, Rn 29 und § 5, Rn 10). Zwar wird seit einiger Zeit diskutiert, ob dem Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht ein demokratisches Element innewohne (*Ipsen*, VölkerR, § 30, Rn 6), doch ist dies noch umstritten und das Legitimitätsprinzip weit davon entfernt, gewohnheitsrechtlich akzeptiert und praktiziert zu werden. Siehe auch *Fink*, JZ 1998, S. 337 f.; optimistisch bezüglich der Etablierung *Franck*, AJIL 1992, S. 50.

73 *Herdegen*, VölkerR, § 17, Rn 1; *Ipsen*, VölkerR, § 17, Rn 1 und 3.

74 *Ipsen*, VölkerR, § 30, Rn 7.

75 So auch speziell für das Demokratieprinzip als einem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts *Classen*, ZRP 1993, S. 59.

76 Die EMRK erfüllt zwar die Voraussetzungen einer Internationalen Organisation, wird aber üblicherweise nicht als solche qualifiziert. Ferner ist sie trotz enger institutioneller Verbindungen kein Teil der Internationalen Organisation Europarat. Vgl. *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 708.

77 Vgl. auch *Fox*, YJIL 1992, S. 552 ff. Die Dokumente der Organisation (ehem. Konferenz) für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE, ehem. KSZE) – die nach h.M. nach wie vor keine Internationale Organisation ist – wie die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 oder die Beschlüsse von Moskau von 1991 sind rechtlich nicht verbindlich, sondern stellen bloße politische Absichtserklärungen der Teilnehmerstaaten der OSZE dar und sind als solche hier nicht zu berücksichtigen. Vgl. zu alledem *Herdegen*, VölkerR, § 45; *Ipsen*, VölkerR, § 34, Rn 16.

78 Die EMRK hat in den Konventionsstaaten Verfassungsrang (nur in der Republik Österreich), Gesetzesrang (so auch in der Bundesrepublik Deutschland) oder einen Rang zwischen Verfassung und Gesetz, vgl. *Grabenwarter*, EMRK, § 3, Rn 1 ff.

nicht etwa dadurch ihrer Pflichten entledigen, dass sie der Internationalen Organisation Hoheitsrechte übertragen.⁸¹

Eine dergestalt indirekte Anforderung an Internationale Organisationen in Bezug auf die Ausgestaltung ihrer demokratischen Legitimation stellt Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK dar. Er verpflichtet die Konventionsstaaten individuell einklagbar,⁸² in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen abzuhalten, die die freie Äußerung der Meinung des Volkswillens bei der Wahl der Legislativkörperschaft gewährleisten.⁸³ Eine Anforderung an Internationale Organisationen ist Art. 3 1. ZP freilich nur dann, wenn er auch auf sie übertragbar ist. Tatsächlich gilt er nach der Rspr. des EGMR neben den nationalen Legislativen der Konventionsstaaten auch für Legislativen Internationaler Organisationen, wenn die Konventionsstaaten diesen Hoheitsrechte übertragen haben und deren Rechtsetzung die Individuen in den Konventionsstaaten in gleichem Maße betreffen wie die nationale Gesetzgebung (mithin für Legislativen supranationaler Organisationen).⁸⁴

bb) Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Dem 1976 in Kraft getretenen IPBPR gehören fast 200 Vertragsstaaten an, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland. Art. 25 IPBPR gewährt den Staatsbürgern eines Vertragsstaats subjektive politische Rechte,⁸⁵ bei deren Verwehrung man sich mittels einer Individualbeschwerde an den UN-Menschenrechtsausschuss wenden kann. In Bezug auf Internationale Organisationen ergeben sich hieraus aber keine Anforderungen, so dass auf den IPBPR nicht weiter eingegangen werden braucht.

2. Staatsrechtliche Anforderungen

Als staatsrechtliche Anforderungen an die demokratische Legitimation einer Internationalen Organisation können nur die Anforderungen der jeweiligen Mitgliedstaaten gelten. Die moderne Demokratie, die ihre Wurzeln im englischen Parlamentarismus des 17. Jahrhunderts hat,⁸⁶ entwickelte sich in den letzten Jahrhunderten mit und innerhalb der Staaten als den lange Zeit allein maßgeblichen politischen Gemeinwesen und hat zu stark ausdifferenzierten Demokratieprinzipien geführt, die sich von Staat zu Staat mehr oder weniger gravierend unterscheiden.⁸⁷ Exemplarisch soll hier das Demokratieprinzip der Bundesrepublik Deutschland untersucht werden. Es ist in Art. 20 II GG niedergelegt und zusammen mit anderen Grundgesetzbestandteilen Basis der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.⁸⁸ Zu den verfassungsrechtlichen Normen treten einfachgesetzliche Konkretisierungen wie bspw. das Bundeswahlgesetz nach Art. 38 III GG, und zu allen Kodifikationen wiederum Konkretisierungen durch die Rechtsprechung. Art. 20 II

79 Über eine Ermöglichung des Beitritts der EG wird seit langem ohne konkretes Ergebnis diskutiert (vgl. *Bernhardt*, FS Everling, S. 103 und 111; *Beutler*, in: Groeben/Schwarze, EUV/EGV Komm, Art. 6 EUV, Rn 191); Internationale Organisationen müssten zudem die Kompetenz zum Beitritt haben, die etwa der EG fehlt (vgl. EuGH, Gutachten 2/94 v. 28. März 1996, Slg. 1996, S. I-1759 ff. = EuGH EuZW 1996, S. 302 ff.).

80 In Bezug auf die EG ist es allerdings h.M., dass das Recht der EMRK zum ungeschriebenen Gemeinschaftsrecht gehört, vgl. *Bernhardt*, FS Everling, S. 106 f. Siehe nunmehr auch Art. 6 EUV, dazu *Callies/Kingreen*, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV Komm, Art. 6 EUV, Rn 33.

81 EGMR, Rs. 24833/94 (*Matthews/Vereinigtes Königreich*), Urt. d. Großen Kammer v. 18. Feb. 1999, Rn 32 = EuZW 1999, S. 308 (309) = NJW 1999, S. 3107 (3108); EGMR, Rs. 45036/98 (*Bosphorus/Irland*), Urt. d. Großen Kammer v. 30. Juni 2005, Rn 152 ff. = NJW 2006, S. 197 (202). Ähnlich auch aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland BVerfGE 89, 155 (175 f.).

82 *Grabenwarter*, EMRK, § 23, Rn 90 m.w.N.

83 Diese Garantie ist nach der Rspr. des EGMR nicht nur als theoretische, sondern als praxisbezogene und effektive Forderung zu verstehen (ständige Rspr. des EGMR in Bezug auf die Konventionsgarantien; speziell in Bezug auf Art. 3 1. ZP siehe EGMR (*Matthews*), Rn 34 = EuZW 1999, S. 308 (309) = NJW 1999, S. 3107 (3108)). Zu den einzelnen Anforderungen siehe *Meyer-Ladewig*, EMRK Komm, Art. 3 1. ZP, Rn 2 ff.; *Frowein*, in: Frowein/Peukert, EMRK Komm, Art. 3 1. ZP, Rn 4 ff.

84 EGMR (*Matthews*), Rn 34 und 39 f. = EuZW 1999, S. 308 (309 f.) = NJW 1999, S. 3107 (3108 f.).

85 *Nowak*, IPBPR Komm, Art. 25, Rn 8 ff.

86 Wobei Parlamentarismus und Demokratie jedoch nicht gleichzusetzen sind, vgl. *Abendroth*, Demokratie, S. 163. Zum Begriffswandel der Demokratie siehe *Kaufmann*, Demokratie, S. 6 f.

87 Vgl. *Hesse*, VerfR, Rn 127; *Doehring*, Allg. Staatslehre, Rn 326; *Frowein*, EuR 1983, S. 302 ff. Beispielhaft seien genannt die Dauer der Wahlperiode und die Ausgestaltung des Wahlsystems (Mehrheits- oder Verhältniswahl), was in der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene allerdings einfachgesetzlich geregelt ist.

88 Die freiheitliche demokratische Grundordnung setzt sich aus demokratischen wie rechtsstaatlichen Bestandteilen zusammen, vgl. BVerfGE 2, 1 (12 f.), Urt. d. Ersten Senats v. 23. Okt. 1952, Az. 1 BvB 1/51; *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, § 16.

GG ist aber nicht nur ein tendentiell statisches Staatsstrukturprinzip,⁸⁹ sondern auch ein ausgestaltungsoffenes Staatsziel.⁹⁰ Die absolute Grenze für die Ausgestaltung der Demokratie durch den verfassungsändernden Gesetzgeber wird durch Art. 79 III GG gezogen, wonach eine Berührung des Demokratieprinzips aus Art. 20 II GG – nicht aber seiner Konkretisierungen – unzulässig ist.⁹¹

So ist die verfasste Gewalt nicht nur bei innerstaatlichem Handeln, sondern auch hinsichtlich Akten der auswärtigen Gewalt an Art. 20 II GG gebunden; in Bezug auf die EU ist dies in Art. 23 I 3 GG nochmals indirekt erwähnt. Konkrete Anhaltspunkte für die Vorgaben der Ausgestaltung einer Legitimationskette zu Internationalen Organisationen lassen sich aus der auf dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip fußenden Wesentlichkeitstheorie⁹² des Bundesverfassungsgerichts gewinnen, wonach wesentliche Entscheidungen vom Parlament selbst zu treffen sind (Parlamentsvorbehalt).⁹³ Bei einigen Entscheidungen auswärtiger Gewalt ist dies oder zumindest eine Rückbindung auch vorgesehen, so etwa in Art. 59 II 1 GG oder Art. 23 II und III GG (dazu später). Im Übrigen ist es h.M., dass aufgrund der strukturellen Unterschiede zwischen Staaten und Internationalen Organisationen die demokratische Legitimation Internationaler Organisationen nicht in gleicher Form hergestellt werden kann oder muss wie die des Staates.⁹⁴

D. Die Legitimations- und Verantwortlichkeitskette Internationaler Organisationen

Aufgrund der wenigen konkreten demokratiethoretischen und rechtlichen Vorgaben zur demokratischen Legitimation kann kein Systemtyp einer zumindest ausreichend demokratisch Legitimierten Internationalen Organisation konstruiert werden, der als Vergleichsmaßstab dienen könnte. Vielmehr sollen im Folgenden anhand von Beispielen bestehender Internationaler Organisationen die einzelnen typischen Glieder der Legitimationsketten Internationaler Organisationen daraufhin untersucht werden, ob sie den oben herausgearbeiteten Anforderungen genügen.

I. Das Volk als Ausgangspunkt

Als erstes ist hier das Volk als der Ausgangspunkt der Legitimationskette genauer zu betrachten. Schon hier werden die oben angesprochenen strukturellen Unterschiede zwischen Staaten und Internationalen Organisationen bzw. innerem Recht von Staaten und Völkerrecht sichtbar.

1. Keine genuin völkerrechtliche Definition von Volk

Erforderlich ist eine Definition von „Volk“ aus der hervorgeht, wer an der demokratischen Legitimation Internationaler Organisationen teilnehmen darf. Schon im antiken Griechenland und dann im Römischen Reich waren die Begriffe „demos“ und „populus“ nicht eindeutig definiert.⁹⁵ Historisch bildete sich die Unterscheidung zwischen Bevölkerung und Wahlvolk, zwischen Staatsangehörigem und Staatsbürger heraus. Staatsbürger sind dabei diejenigen Staatsangehörigen, die selbständig und urteilsfähig und damit fähig zur Selbstbestimmung sind.⁹⁶ Bislang gibt es jedoch keine genuin völkerrechtliche Definition dessen, welche natürlichen Personen einer Internationalen Organisation angehören oder als ihre Bürger gelten.⁹⁷

2. Anknüpfung des Völkerrechts an staatsrechtliche Definitionen

Mangels völkerrechtlicher Definition knüpfen völkerrechtliche Rechtsfolgen an die staatsrechtlich gere-

89 Vgl. *Sommermann*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 20, Rn 88 ff.; *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, § 18.

90 BVerfGE 107, 59 (91), Beschl. d. Zweiten Senats v. 5. Dez. 2002, Az. 2 BvL 5, 6/98; siehe ferner *Simson*, VVDStRL 29, S. 37; allgemein auch *Scheuner*, Staatslehre und Staatsrecht, S. 227 ff.

91 Vgl. *Fromme*, DÖV 1970, S. 525 f.; *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 79, Rn 80 f.

92 Hierzu von *Arnim*, DVBl. 1987, S. 1241 ff.; ferner *Ipsen*, StaatsR I, Rn 785 f.

93 Es bleibt zu bemerken, dass Art. 20 II GG aber nach wie vor die demokratische Legitimation allen – hoheitlichen wie nichthoheitlichen – staatlichen Handelns fordert und dabei auch kein Bagatellvorbehalt besteht, vgl. *Dreier*, in: *Dreier GG Komm*, Art. 20 (Demokratie), Rn 90 ff. m.w.N.

94 Vgl. *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 23, Rn 23; *Badura*, VVDStRL 23, S. 38 f.; BVerfGE 89, 155 (182).

95 *Sartori*, Demokratietheorie, S. 29 f.

96 *Grawert*, Der Staat 23, S. 179. Siehe dazu auch *Kriele*, VVDStRL 29, S. 62 f.

97 Dies wird auch daran deutlich, dass in Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, auf welches sich etwa Art. 1, 55, 73 und 76 UN-Charta oder Art. 1 IPBPR beziehen, zumindest in seiner Ausprägung als offensives Selbstbestimmungsrecht nicht klar ist, was „Volk“ ist (*Nowak*, IPBPR Komm, Art. 1, Rn 27 ff.; *Herdegen*, VölkerR, § 36, Rn 4; *Murswiek*, AVR 31, S. 328; ders., Der Staat 23, S. 525 ff.; *Oeter*, ZaöRV 1992, S. 761; allgemein *Thürer*, AVR 22, S. 113 ff.; aus der Praxis zur Möglichkeit der Sezession Québecs siehe Supreme Court of Canada, Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217).

gelte Staatsangehörigkeit an,⁹⁸ durch die das Staatsvolk konstituiert wird⁹⁹ – dass ein Staat überhaupt ein Staatsvolk hat ergibt sich zwingend daraus, dass das Vorhandensein eines Staatsvolkes konstitutives Merkmal eines jeden Staates ist.¹⁰⁰ Die Definitionshoheit liegt also bei den Staaten; das allgemeine Völkerrecht gibt lediglich die äußeren Schranken der völkerrechtlichen Wirkung der staatlichen Staatsangehörigkeitsregelung vor, nämlich das Erfordernis einer genuinen Verbindung zwischen Staat und Individuum.¹⁰¹ Nichts anderes gilt für die Unionsbürgerschaft nach Art. 17 EGV: Auch sie ist keine selbständige Staats- bzw. Völkerrechtssubjektsangehörigkeit, sondern wie aus Absatz 1 Satz 2 ersichtlich und in Satz 3 bekräftigt lediglich eine rechtliche Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten.¹⁰²

3. Demokratische Legitimation und kollektive Identität

Potentiell problematisch ist, dass Internationale Organisationen ihre demokratische Legitimation somit aus den einzelnen Völkern ihrer Mitgliedstaaten erhalten müssen, die Völker aber in ihrer Gesamtheit nicht unbedingt eine dem jeweiligen Integrationsgrad der Internationalen Organisation entsprechende kollektive Identität aufweisen, welche aber Vorbedingung der Legitimität eines politischen Systems ist.¹⁰³ Kollektive Identität kann auf geschichtlichen, kulturellen oder ethnischen Gemeinsamkeiten gründen,¹⁰⁴ aber auch äußere Umstände (Schicksalsgemeinschaft) und politische Institutionen können sie generieren bzw. erweitern.¹⁰⁵ Als eher empirisch zu untersuchendes soziologisches Phänomen soll dieser Aspekt hier jedoch nicht weiter vertieft werden.

II. Die Gründung von und der Beitritt zu Internationalen Organisationen

Als erste sollen nun die Legitimationskettenglieder bis hin zu denjenigen Gliedern untersucht werden, die Internationale Organisationen gründen oder ihnen beitreten. Aus der Definition Internationaler Organisationen als durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffene Gebilde mit eigener Organisation in Gestalt mindestens eines Organs und ihr zugewiesenen eigenen Aufgaben (s.o.) ergibt sich, dass die Gründung Internationaler Organisationen mit dem Abschluss (und Inkrafttreten) ihres Gründungsvertrages und der Beitritt zu Internationalen Organisationen mit dem Beitritt zu deren Gründungsvertrag gleichzusetzen ist. Desweiteren ergibt sich aus ihrer Definition, dass es sich bei ihren Gründungsverträgen gleichzeitig um die (zumindest hinsichtlich ihres oder ihrer Hauptorgane) funktionelle und institutionelle demokratische Legitimationsgrundlage sowie ihre primäre sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation handelt. Da die repräsentative Demokratie wie oben festgestellt die Basisform der Demokratie ist wird im Folgenden das durch die Staatsorgane vermittelte Handeln untersucht, bevor direktdemokratische Ergänzungsmöglichkeiten und deren Erfordernisse behandelt werden.

1. Repräsentativdemokratisches Handeln durch den Staat

Die nach außen gerichteten Staatsakte, durch die ein Staat am völkerrechtlichen Verkehr teilnimmt, werden als Akte auswärtiger Gewalt bezeichnet.¹⁰⁶ Hierzu zählen auch die in Bezug auf Internationale Organisationen relevanten Akte, zuvörderst der Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Die für den Vertragsabschluss zuständigen Organe eines Völkerrechtssubjekts bestimmen sich nach allgemeinem Völkerrecht nach der rechtlichen Grundordnung des jeweiligen Subjekts, also den Gründungsverträgen bei Internatio-

98 Renner, in: Hailbronner/Renner, StaatsangehörigkeitsR, Teil I, C, Rn 8.

99 Hailbronner, in: Hailbronner/Renner, StaatsangehörigkeitsR, Teil I, E, Rn 1.

100 Gemäß der Drei-Elementen-Lehre Georg Jellineks, die völkerrechtlich rezipiert wurde.

101 Hailbronner, in: Hailbronner/Renner, StaatsangehörigkeitsR, Teil I, E, Rn 7; siehe ferner die Ausführungen des IGH im Nottebohm-Fall (ICJ Rep. 1955, S. 4 (23)).

102 Dazu Hailbronner, in: Hailbronner/Renner, StaatsangehörigkeitsR, Teil I, G, Rn 51 ff.; Kadelbach, in: Bogdandy, EuVerfR, S. 548.

103 Vgl. Scharpf, Regieren in Europa, S. 18; Zürn, PVS 1996, S. 39 f.; ferner Di Fabio, Der Staat 32, S. 203 f.; Lübke-Wolff, ZAR 2007, S. 121 ff. Ähnlich weisen auch Dagtoglou und Ress auf ein Junktim zwischen fortschreitender Integration und hinreichender demokratischer Legitimation hin, vgl. Dagtoglou, in: FS Forsthoff, S. 101; Ress, in: Fiedler/Ress, GS Geck, S. 675; so auch bereits BVerfGE 37, 271 (280), Beschl. d. Zweiten Senats v. 29. Mai 1974, Az. 2 BvL 52/71.

104 Vgl. Scharpf, ebd.; ferner Zippelius, Allg. Staatslehre, § 11 II.

105 Zürn, PVS 1996, S. 49; ferner Choudhry, Citizenship and Federations, S. 391 ff.; vgl. auch die Schmittsche Freund-Feind-Distinktion, Schmitt, Der Begriff des Politischen, S. 26 ff.

106 Hiervon zu unterscheiden ist das weitergehende Feld der nicht auf den völkerrechtlichen Bereich beschränkten auswärtigen Beziehungen (siehe Art. 32 I GG), die zur (Außen-)Politik, nicht aber zur auswärtigen Gewalt zählen, vgl. Schweitzer, StaatsR III, Rn 734.

nen Organisationen oder bei Staaten nach der Verfassung.¹⁰⁷

a) Abschluss von und Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen

In der Bundesrepublik Deutschland verteilt sich die auswärtige Gewalt sowohl horizontal auf die drei Staatsgewalten, als auch vertikal auf Bund und Länder. Die Außenvertretungskompetenz für den Bund inklusive der Vertragsabschlusskompetenz liegt gem. Art. 59 I GG beim Bundespräsidenten.¹⁰⁸ Den Ländern hat der Bund durch Art. 32 III GG im Rahmen bzw. auf dem Gebiet ihrer Gesetzgebungskompetenz die Möglichkeit eingeräumt,¹⁰⁹ mit Zustimmung der Bundesregierung völkerrechtliche Verträge abzuschließen;¹¹⁰ die Organkompetenz zum Vertragsabschluss bestimmt sich hier nach der jeweiligen Landesverfassung. Die genaue Abgrenzung der Verbandskompetenzen von Bund und Ländern ist bislang umstritten¹¹¹ und auch durch das Lindauer Abkommen rechtlich nicht geklärt,¹¹² hat aber eine so geringe legitimatorische Relevanz, dass hier nicht näher darauf einzugehen ist.

Im Folgenden werden der Abschluss völkerrechtlicher Verträge als Akt innerhalb der Legitimationskette Internationaler Organisationen sowie die an ihm beteiligten Staatsorgane untersucht. Bei einem Beitritt handelt es sich um einen einseitigen Akt, für den aber – da Bund oder Länder Vertragspartner werden – die Regelungen über Vertragsabschlüsse gelten,¹¹³ so dass er hier nicht gesondert behandelt wird.

aa) Bund

Hinsichtlich des Abschlusses von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bund unterscheidet Art. 59 II GG zwischen drei Vertragskategorien: Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln (Art. 59 II 1, 1. Alt. GG), Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen (Art. 59 II 1, 2. Alt. GG) und Verwaltungsabkommen (Art. 59 II 2 GG). Die ersten beiden Kategorien können in der Realität zusammenfallen.

(1) Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln

Aus systematisch-teleologischen Gründen ist das Merkmal des Politischen bei den die politischen Beziehungen des Bundes regelnden Verträgen restriktiv auszulegen: Politische Verträge in diesem Sinne sind nur hochpolitische Verträge,¹¹⁴ der Vertrag muss darauf gerichtet sein, die Existenz der Bundesrepublik, ihre territoriale Integrität, ihre Unabhängigkeit, ihre Stellung oder ihr maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft zu berühren.¹¹⁵ Internationale Organisationen, deren Mitgliedschaft der Bundesrepublik auf einem solchen Vertrag basieren sind bspw. der Europarat¹¹⁶ oder Verteidigungsbündnisse wie die NATO¹¹⁷.

107 Für Staaten gilt gem. Art. 7 II, lit. a WVK die widerlegbare Vermutung zugunsten der innerstaatlichen Zuständigkeit von Staatsoberhäuptern, Regierungschefs und Außenministern. Vgl. *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 134.

108 Der ja in Hinblick auf seine Repräsentativfunktion nach außen und seiner Integrationsfunktion nach innen auch als *pouvoir neutre* bezeichnet wird, der Gewaltenteilungslehre nach aber zur Exekutive zu rechnen ist.

109 Das versteht sich nicht von selbst, da die Länder zwar originäre Staatsrechtssubjekte bzw. Staaten im staatsrechtlichen Sinne sind (BVerfGE 1, 14 (34), Urt. d. Zweiten Senats v. 23. Okt. 1951, Az. 2 BvG 1/51), Gliedstaaten von Bundesstaaten aber völkerrechtlich keine Staaten sind und ihnen nicht per se Völkerrechtssubjektivität zukommt. Diese muss ihnen vielmehr – wie in der Bundesrepublik – vom Gesamtstaat als dem originären Völkerrechtssubjekt verliehen werden (*Rudolf*, AVR 27, S. 6 f.). Die Länder der Bundesrepublik sind mithin derivative partielle Völkerrechtssubjekte.

110 Trotz der dem Wortlaut gemäßen Begrenzung auf Verträge mit auswärtigen Staaten sind hier Verträge mit allen Völkerrechtssubjekten gemeint, vgl. *Kempfen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 32, Rn 82; *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 121 m.w.N.; *Rudolf*, AVR 13, S. 66 f.

111 Nach der zentralistischen Ansicht kann der Bund auch auf dem Gebiet völkerrechtliche Verträge abschließen, auf dem die Länder innerstaatlich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz haben. Die föderalistische Ansicht hingegen sieht die Bundeskompetenz im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz beschränkt. Eine vermittelnde Meinung unterscheidet zwischen unbeschränkter Außenvertretungskompetenz des Bundes und der den Ländern vorbehaltenen innerstaatlichen Transformation. Zu alledem *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 126 f.

112 Für die Praxis ist die Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsabschlussrecht des Bundes (Lindauer Abkommen) von Bedeutung, ihre Verfassungsmäßigkeit und Rechtsnatur sind allerdings umstritten. Hierzu *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 128 ff.

113 *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 296; *Zuleeg*, in: Wassermann, GG Komm, Art. 59, Rn 45; *Fastenrath*, Kompetenzverteilung, S. 230.

114 BVerfGE 1, 372 (380 f.), Urt. d. Zweiten Senats v. 29. Juli 1952, Az. 2 BvE 2/51; *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 163 f.

115 BVerfGE 1, 372 (381); BVerfGE 90, 286 (359), Urt. d. Zweiten Senats v. 12. Juli 1994, Az. 2 BvE 3/92, 5, 7 und 8/93.

116 *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 274.

117 *Pernice*, in: Dreier, GG Komm, Art. 59, Rn 30.

(a) Beteiligte Staatsorgane

Nach Art. 59 II 1 GG bedarf diese Kategorie von Verträgen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes. Es ist also ein mehrphasiges Vertragsabschlussverfahren nötig, dass neben dem Bundespräsidenten oder der von ihm bevollmächtigten Bundesregierung¹¹⁸ innerstaatlich die Mitwirkung der Legislative in Form eines sog. Zustimmungsgesetzes bzw. Vertragsgesetzes erfordert. Beteiligt ist also in jedem Fall der Bundestag und bei Vorliegen eines Zustimmungsgesetzes¹¹⁹ auch der Bundesrat.

(b) Legitimation

Die am Vertragsabschluss beteiligten Bundesorgane Bundestag, Bundesrat und Bundespräsident bzw. Bundesregierung beziehen ihre funktionelle und institutionelle Legitimation aus dem Grundgesetz¹²⁰. Der Bundestag ist gem. Art. 38 I 1 und 21 I GG organisatorisch-personell und sachlich-inhaltlich unmittelbar vom Volk legitimiert, die Bundesregierung ist gem. Art. 63 I GG unmittelbar (Bundeskanzler) oder gem. Art. 64 I GG mittelbar über den Bundeskanzler (Bundesminister) vom Bundestag legitimiert, und der Bundesrat ist gem. Art. 51 I 1 GG exekutivföderalistisch über die Landesregierungen und Landesparlamente von den Landesvölkern legitimiert.¹²¹ Der Bundespräsident schließlich ist gem. Art. 54 I 1 GG über die Bundesversammlung legitimiert, die gem. Art. 54 III GG aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von von den Landesparlamenten gewählten Mitgliedern besteht.¹²² Der Bundestag weist die unmittelbarste und damit höchste Legitimation der beteiligten Organe auf. Seine Mitwirkung an hochpolitischen Verträgen i.S.d. Art. 59 II 1, 1. Alt. GG entspricht in gewissem Umfang¹²³ der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts (s.o.). In Gestalt des Vertragsgesetzes hat der Bundestag hier die Möglichkeit zur präventiven parlamentarischen Kontrolle der Exekutive.¹²⁴ Die rechtliche Kontrolle ist hingegen gering; das Bundesverfassungsgericht hat sich bei der Kontrolle der auswärtigen Gewalt zum einen große richterliche Selbstbeschränkung auferlegt¹²⁵ und zum anderen den beteiligten Organen einen großen politischen Ermessensspielraum zugestanden.¹²⁶

(2) Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen

Bei der Beurteilung, ob ein völkerrechtlicher Vertrag sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht ist nach h.M. und der Rspr. des Bundesverfassungsgerichts nicht darauf abzustellen, ob die Vertragsmaterie unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 70 ff. GG fällt, sondern ob im konkreten Fall der Vertrag zu seiner Anwendung der Umsetzung in innerstaatliches Recht durch Bundesge-

118 Faktisch nimmt die außenpolitisch (vgl. Fn 106) kompetente Bundesregierung einen Großteil der auswärtigen Kompetenzen des Bundespräsidenten wahr (*Warg*, Jura 2002, S. 807; *Kokott*, DVBl. 1996, S. 937; *Lübbe-Wolff*, RuP 2004, S. 136 f.), so dass das Modell der gesamthändischen Staatsleitung durch Parlament und Regierung (*Friesenhahn*, VVDStRL 16, S. 37 f.) auch für die auswärtige Gewalt gilt (so auch *Streinz*, in: Sachs GG Komm, Art. 59, Rn 25). Die Bevollmächtigung der Bundesregierung wird nach h.M. als stillschweigende oder verfassungsgewohnheitsrechtliche Delegation konstruiert (vgl. *Warg*, Jura 2002, S. 807; *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 139a).

119 Ein Zustimmungsgesetz in diesem Sinne liegt immer dann vor, wenn das Grundgesetz dies vorgibt; die Vermutung liegt auf einem Einspruchsgesetz, vgl. *Maurer*, StaatsR I, § 17, Rn 70. Von Zustimmungsgesetz in diesem Sinne ist das (Vertrags-)Zustimmungsgesetz zu unterscheiden.

120 Ob das Grundgesetz tatsächlich demokratisch input-legitimiert ist soll hier nicht weiter erörtert werden.

121 Zur Legitimation des Bundesrates siehe *Klein*, Bundesrat, S. 95 ff.

122 Ihm kommt also eine – im Vergleich zur Stellung des Reichspräsidenten unter der Weimarer Reichsverfassung – gewollt geringere Legitimation zu.

123 Die Reichweite von Art. 59 II 1 GG ist jedoch nicht durch Auslegung im Lichte der Wesentlichkeitstheorie auf einseitige Akte auszuweiten; vielmehr ist Art. 59 II 1 GG eine Konkretisierung der Wesentlichkeitstheorie (so auch das Vorbringen der Bundesregierung in BVerfGE 68, 1 (61), Urt. d. Zweiten Senats v. 18. Dez. 1984, Az. 2 BvE 13/83; ferner *Kokott*, DVBl. 1996, S. 939). Für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte bedarf es nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts allerdings einer vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages (BVerfGE 90, 286 (381 ff.)), was das Gericht aber nicht direkt aus dem Demokratieprinzip, sondern aus der Wehrverfassung herleitet.

124 *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 59, Rn 29 f. m.w.N.; *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 152 f.; *Kokott*, DVBl. 1996, S. 939; *Hobe*, JA 1996, S. 820 f.; *Tomuschat*, VVDStRL 36, S. 28; *Grewe*, VVDStRL 12, S. 154.

125 Dazu *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 763 m.w.N.

126 BVerfGE 40, 141 (178 f.), Beschl. d. Ersten Senats v. 7. Juli 1975, Az. 1 BvR 274, 247, 209/72 und 195, 194, 184/73; BVerfGE 55, 349 (364 ff.), Beschl. d. Zweiten Senats v. 16. Dez. 1980, Az. 2 BvR 419/80; BVerfGE 77, 170 (231), Beschl. d. Zweiten Senats v. 29. Okt. 1987, Az. 2 BvR 624, 1080, 2029/83; *Hailbronner*, VVDStRL 56, S. 19 ff.; *Blumenwitz*, BayVBl. 1996, S. 579.

setz bedarf.¹²⁷ Als Argument wird angeführt, dass keine Verträge abgeschlossen werden sollen, die ohne die Mitwirkung der Legislative nicht erfüllt werden könnten. Erweitert hat das Bundesverfassungsgericht die von der 2. Alt. erfassten Verträge um solche, für deren Anwendung eine Rechtsverordnung notwendig ist, die der Zustimmung von Bundestag oder Bundesrat bedarf.¹²⁸ Ein Beispiel für eine Internationale Organisation, in der die Bundesrepublik nach Art. 59 II 1, 2. Alt. GG Mitglied ist, ist die Europäische Organisation für kernphysikalische Forschung (CERN).¹²⁹

(a) Beteiligte Staatsorgane

Die Organbeteiligung nach Art. 59 II 1, 2. Alt. GG entspricht der nach der 1. Alt. (s.o.).

(b) Legitimation

Auch die Legitimation der Organe ist dieselbe wie bei der 1. Alt. (s.o.); das bei Verträgen dieser Art erforderliche Legitimationsniveau dürfte im Vergleich zu den Verträgen nach der 1. Alt., unter die ja die i.S.d. Wesentlichkeitstheorie wichtigen Verträge bereits zu einem großen Teil fallen dürften (s.o.), eher geringer sein.

(3) Verwaltungsabkommen

Verwaltungsabkommen schließlich sind nach h.M. diejenigen völkerrechtliche Verträge, die nicht unter Art. 59 II 1 GG fallen.¹³⁰ Sie kommen grds. einphasig, also ohne innerstaatliches Mitwirkungsverfahren anderer Organe zustande. In der Praxis werden sie von der Bundesregierung als Ganzes oder dem Bundeskanzler, dem Außenminister und den Fachministern abgeschlossen;¹³¹ demgemäß unterscheidet man auch zwischen Regierungsabkommen und Ressortabkommen, vgl. § 72 I GGO¹³². In innerstaatliches Recht werden Verwaltungsabkommen durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsakt umgesetzt. Im Bereich der Bundesgesetze ausführenden Länderverwaltung wird hierbei zum Teil eine Zustimmung des Bundesrates schon bei Abschluss des Verwaltungsabkommens gefordert und praktiziert.¹³³ Beispiel für eine Internationale Organisation, in der die Bundesrepublik Deutschland aufgrund eines Verwaltungsabkommens Mitglied ist, ist die Internationale Hydrographische Organisation (IHO).¹³⁴

Aufgrund der Tatsache, dass die besonders legitimationsbedürftigen Verträge bereits durch Art. 59 II 1 GG abgedeckt sind erscheint es unproblematisch, dass hier die Bundesregierung oder ihre Mitglieder ohne die Mitwirkung eines direkter legitimierten Bundesorgans tätig werden.

bb) Länder

Wie bereits angesprochen können auch die Länder gem. Art. 32 III GG soweit sie Gesetzgebungskompetenz haben und mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen¹³⁵ Völkerrechtssubjekten Verträge abschließen. Auch Verwaltungsabkommen können von Art. 32 III erfasst sein.¹³⁶ Von ihrem Vertragsabschlussrecht haben insbes. die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz regen Gebrauch gemacht.¹³⁷ Diese Verträge können weiterhin auch die Mitgliedschaft des jeweiligen Landes in einer Internationalen Organisation begründen.¹³⁸ Beispiele hierfür sind etwa die durch das zwischen Baden-Würt-

127 *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 59, Rn 23 f.; *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 166 f.; BVerfGE 1, 372 (388).

128 BVerfGE 1, 372 (390); dazu *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 59, Rn 24.

129 *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 275.

130 *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 189.

131 Auch hier wird eine Kompetenzdelegation durch den Bundespräsidenten konstruiert, vgl. Fn 118 sowie *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 190; *Seidel*, Der Bundespräsident, S. 58 ff. Siehe ferner *Kempen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 59, Rn 103.

132 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien v. 30. Aug. 2000 (GMBI. S. 525).

133 Dazu *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 465 f.; *Hobe*, JA 1996, S. 822.

134 Vgl. das Übereinkommen über die Internationale Hydrographische Organisation (BGBl. 1969 II, S. 418).

135 Innerstaatlich, also zwischen Ländern oder zwischen Bund und Ländern können keine völkerrechtlichen Verträge geschlossen werden; Staatsverträge und Verwaltungsabkommen dieser Art sind vielmehr intraföderationsrechtlicher Natur (vgl. *Maurer*, StaatsR I, § 10, Rn 66). Eine Institutionalisierung auf intraföderalistischer Ebene ähnlich Internationalen Organisationen wäre verfassungswidrig (*Maurer*, StaatsR I, § 10, Rn 67 f.).

136 *Rudolf*, AVR 27, S. 8.

137 *Rudolf*, AVR 27, S. 11; siehe auch die Zusammenstellung von völkerrechtlichen Verträgen und anderen internationalen Vereinbarungen der Länder bei *Beyerlin/Lejeune*, Sammlung der internationalen Vereinbarungen.

138 *Rudolf*, AVR 27, S. 11; in diese Richtung bereits *Rudolf*, AVR 13, S. 67.

temberg, Bayern, der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft getroffene Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigung geschaffene Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee (IKGB) oder die durch den Vertrag zwischen Rheinland-Pfalz, dem Saarland und dem Großherzogtum Luxemburg geschaffene gemeinsame Fischereikommission.¹³⁹

(1) Beteiligte Staatsorgane

Am Vertragsabschluss der völkerrechtlichen Verträge der Länder beteiligt ist neben den sich nach der jeweiligen Landesverfassung bestimmenden Landesorganen (Landtage, Ministerpräsidenten oder Landesregierungen)¹⁴⁰ gem. Art. 32 III GG auch die Bundesregierung.

(2) Legitimation

Die demokratische Legitimation der Länderorgane leitet sich von den Landesvölkern ab; die der Bundesregierung indirekt vom Bundesvolk. Ob das Zustimmungserfordernis der Bundesregierung nach Art. 32 III GG, welches ein Instrument der präventiven Bundesaufsicht ggü. den vertragschließenden Ländern darstellt,¹⁴¹ von relevantem Einfluss auf das Legitimationsniveau ist, kann dahingestellt bleiben, zumal die den Ländern verbleibenden potentiellen Vertragsmaterien sachlich-inhaltlich sehr begrenzt sind (s.o.) und die i.S.d. Wesentlichkeitstheorie wichtigen und damit stärker legitimationsbedürftigen Verträge ohnehin durch Art. 59 II 1 GG restlos dem Bund vorbehalten sein dürften.

b) Zusätzliche Erfordernisse bei Beschränkung oder Übertragung von eigenen Hoheitsrechten

Die bisherige Untersuchung des ersten Teils der Legitimationskette betraf Internationale Organisationen überhaupt. Spezielle Anforderungen gelten aber für die Gründung und den Beitritt zu Internationalen Organisationen, wenn damit die Beschränkung staatlicher Hoheitsrechte zugunsten der Internationalen Organisation oder die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf die Internationale Organisation einhergeht.

aa) Hoheitsrechte und ihre Übertragung oder Beschränkung

In der Bundesrepublik Deutschland, dessen Grundgesetz absichtlich völkerrechtsfreundlich und die Souveränität zugunsten staatlicher Offenheit relativierend gestaltet wurde,¹⁴² gelten hierzu die Art. 23 und 24 GG, die gleichzeitig die Kompetenzen zur Übertragung bzw. Selbstbeschränkung darstellen. Der Begriff der Hoheitsrechte wird in beiden Artikeln einheitlich verwendet¹⁴³ und ist gleichbedeutend mit der Möglichkeit zur Ausübung öffentlicher Gewalt.¹⁴⁴

(1) Abgrenzung von Übertragung und Beschränkung

Wichtig auch für die legitimatorische Beurteilung ist die Unterscheidung von Übertragung und Beschränkung von Hoheitsrechten. Während die Übertragung von Hoheitsrechten auf ein Rechtssubjekt wie Internationale Organisationen diese zu Hoheitsträgern macht, die eigene Hoheitsgewalt – also nicht die des bzw. der Mitgliedstaaten – wahrnehmen,¹⁴⁵ bedeutet die Beschränkung eigener Hoheitsrechte lediglich, dass der Mitgliedstaat sich verpflichtet, die Entscheidung einer Internationalen Organisation als ihn bindend anzuerkennen und ggf. innerstaatlich umzusetzen.¹⁴⁶ Akte hoheitlicher Internationaler Organisationen dagegen bedürfen keiner innerstaatlichen Umsetzung mehr, sondern entfalten unmittelbar in den Mitgliedstaaten Rechtswirkung.¹⁴⁷ Die Übertragung von Hoheitsrechten erfordert somit eine höhere Legitima-

139 Vgl. *Rudolf*, AVR 27, S. 11 m.w.N.; *Rudolf*, AVR 13, S. 67.

140 Genaue Nachweise bei *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 141.

141 BVerfGE 2, 347 (370), Urt. d. Zweiten Senats v. 30. Juni 1953, Az. 2 BvE 1/52. Durch die Aufsicht soll verhindert werden, dass völkerrechtliche Verträge der Länder den Bundesinteressen widersprechen.

142 Siehe neben den nachstehend genannten insbes. Art. 25 GG. Zur Völkerrechtsoffenheit der Bundesrepublik auch *Mosler*, HbdStR VII, § 175, Rn 8 ff.; *Vogel*, Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, S. 41 f.; *Wahl*, Internationalisierung, S. 17 ff. Zur legitimatorischen Prämisse siehe bereits Fn 120.

143 So in Bezug auf die Absätze, die sich auf die Übertragung von Hoheitsrechten beziehen (Art. 23 I 2 GG, Art. 24 I und Ia GG) *Streinz*, in: *Sachs*, GG Komm, Art. 24, Rn 12. Auch Art. 24 II GG, der die Beschränkung von Hoheitsrechten zum Gegenstand hat, verwendet aber denselben Begriff der Hoheitsrechte.

144 *Streinz*, in: *Sachs*, GG Komm, Art. 24, Rn 12; *Rojahn*, in: *Münch/Kunig*, GG Komm, Art. 24, Rn 19; ferner *Classen*, in: *Mangoldt/Klein/Starck*, GG Komm, Art. 24, Rn 4; *Schroeder*, in: *Bogdandy*, EuVerfR, S. 393.

145 *Mosler*, HbdStR VII, § 175, Rn 41.

146 *Doehring*, HbdStR VII, § 177, Rn 9.

tion als die Beschränkung.¹⁴⁸

(2) Internationale Organisationen als Hoheitsträger und Supranationalität

Internationale Organisationen, denen Hoheitsrechte übertragen wurden, decken sich also mit dem, was als Kerngehalt supranationaler Organisationen gilt (s.o.). So wurden und werden noch heute hoheitliche Internationale Organisationen zumeist mit supranationalen Organisationen gleichgesetzt,¹⁴⁹ wenn auch mit Supranationalität über die Hoheitsträgerschaft hinaus oft eine fortgeschrittene Integration assoziiert wird¹⁵⁰ und häufig nur die EGen als supranationale Organisationen angesehen werden (s.o.). Festgehalten werden kann jedenfalls, dass alle supranationalen Organisationen auch hoheitliche sind, nicht aber unbedingt alle hoheitlichen Internationalen Organisationen auch supranationale Organisationen.

(3) Grenzen der Übertragung von Hoheitsrechten

Aus legitimatorischer Sicht ist auch die äußerste Grenze der Übertragung von Hoheitsrechten zu untersuchen. Nach h.M. handelt es sich bei der Übertragung von Hoheitsrechten – obgleich sie nicht als Abtretung zu verstehen ist¹⁵¹ – um eine materielle Verfassungsänderung, da vom Demokratieprinzip abgewichen bzw. in die Kompetenzordnung eingegriffen wird.¹⁵² Demnach gelten die Grenzen des Art. 79 III GG (s.o.). Das Bundesverfassungsgericht hat zwar seit dem Solange-I-Beschluss¹⁵³ den Grundrechtsteil als Grenze betont, doch auch der verfassungsändernde Gesetzgeber hat Art. 79 III GG als Grenze gesehen, vgl. nun ausdrücklich Art. 23 I 3 GG.¹⁵⁴ Konkret bedeutet dies auch, dass eine irreversible Integration der Bundesrepublik in einen europäischen Bundesstaat ausgeschlossen ist.¹⁵⁵ Innerhalb dieser Grenzen hat die auswärtige Gewalt ein weites politisches Ermessen, ob und inwieweit einer Internationalen Organisation Hoheitsrechte eingeräumt werden sollen.¹⁵⁶

bb) Übertragung oder Beschränkung von Hoheitsrechten durch den Bund

Die Artikel 23 und 24 GG sehen vier Fälle im Zusammenhang mit Hoheitsrechten und auswärtigen Einrichtungen vor.

(1) Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 24 I GG

Gem. Art. 24 I GG kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen; hierunter fallen insbes. Internationale Organisationen¹⁵⁷ oder ihre Organe¹⁵⁸. Nach h.M. kann der Bund dabei sowohl Hoheitsrechte des Bundes als auch der Länder übertragen.¹⁵⁹ Beispiele für Internationale Organisationen, denen nach Art. 24 I GG Hoheitsrechte übertragen wurden sind die – nunmehr unter Art. 23 GG (s.u.) fallenden – EGen (EGKS, E(W)G und EAG) sowie i.w.S. der Internationale Strafge-

147 *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 24, Rn 5; *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 20; *Doehring*, HbdStR VII, § 177, Rn 9. Diese Dogmatik geriet kurz ins wanken, als das Bundesverfassungsgericht im Pershing-Urteil von seiner eigenen (siehe BVerfGE 37, 271 (280); BVerfGE 58, 1 (27 f.), Beschl. d. Zweiten Senats v. 23. Juni 1981, Az. 2 BvR 1107, 1124/77 und 195/79) und auch in der Lehre herrschenden Dogmatik abwich, indem es ausführte, dass Art. 24 I GG nicht entnommen werden könnte, dass eine Übertragung von Hoheitsrechten immer nur dann anzunehmen sei, wenn der zwischenstaatlichen Einrichtung eine unmittelbare Durchgriffsbefugnis ggü. Einzelnen eingeräumt wird (BVerfGE 68, 1 (94)). Dieses Urteil wurde stark kritisiert (siehe etwa *Rauschning*, JuS 1985, S. 866; *Bryde*, Jura 1986, S. 368). Im Solange-II-Beschluss kehrte das Bundesverfassungsgericht dann zu seiner alten Rspr. zurück (BVerfGE 73, 339 (374), Beschl. d. Zweiten Senats v. 22. Okt. 1986, Az. 2 BvR 197/83).

148 In diesem Sinne auch *Streinz*, in: Sachs, GG Komm, Art. 24, Rn 65.

149 *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, S. 518; *Pernice*, in: Dreier, GG Komm, Art. 24, Rn 25; *Herdegen*, VölkerR, § 10, Rn 17; *Klein*, in: Vitzthum, VölkerR, 4. Abschnitt, Rn 14; *Ipsen*, VölkerR, § 6, Rn 16.

150 Vgl. *Ipsen*, in: FS Scheuner, S. 213 ff.

151 *Mosler*, HbdStR VII, § 175, Rn 41; *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 55.

152 *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 24, Rn 2 m.w.N.; *Thieme*, VVDStRL 18, S. 55 f. m.w.N.

153 BVerfGE 37, 271 (280).

154 Siehe dazu auch die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neufassung des Art. 23 GG, BT-Drs. 12/3338 v. 2. Okt. 1992, S. 6 f.; zur Ausweitung auf die europäische Integrationsgemeinschaft durch die Struktursicherungsklausel vgl. *Di Fabio*, Der Staat 32, S. 199 f.

155 *Di Fabio*, Der Staat 32, S. 206; generell zum Erfordernis der Reversibilität siehe unten.

156 BVerfGE 58, 1 (28).

157 *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 57.

158 Vgl. *Streinz*, in: Sachs GG Komm, Art. 24, Rn 19; *Pernice*, in: Dreier, GG Komm, Art. 24, Rn 24.

159 *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 24, Rn 4; *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 23; *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 54.

richtshof (IStGH) und der Internationale Seegerichtshof (ISGH).¹⁶⁰

(a) Beteiligte Staatsorgane

Art. 24 I GG erfordert die Mitwirkung des Bundestages in Gestalt eines einfachen sog. Übertragungsgesetzes. In der Praxis fällt dies zumeist mit dem Vertragsgesetz nach Art. 59 II 1 GG zusammen, so dass ein Gesetz mit Doppelfunktion auf Grundlage von Art. 59 II 1 i.V.m. 24 I GG zustande kommt.¹⁶¹ Die Mitwirkung des Bundesrates ist auch bei Übertragung von Hoheitsrechten der Länder nicht erforderlich,¹⁶² kann sich aber aus Art. 59 II 1 GG ergeben, wenn das innerstaatliche Gesetz ein Zustimmungsgesetz ist.

(b) Legitimation

Die Legitimation der beteiligten Organe entspricht der bei Art. 59 II 1 GG (s.o.). Art. 24 I GG erweitert demgegenüber aber den legitimatorischen Einfluss des Bundestages auch auf die Qualität der Rechtsakte der Internationalen Organisation.¹⁶³ Dies kommt der ggü. einer Gründung oder einem Beitritt zu einer Internationalen Organisation ohne Hoheitsrechte erhöhten Legitimationsbedürftigkeit entgegen;¹⁶⁴ für eine abschließende Beurteilung käme es jedoch auf die Art und den Umfang der im konkreten Fall zu übertragenden Hoheitsrechte an.

(2) Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 I 2 GG

Der Bund kann gem. Art. 23 I 1 und 2 GG zur Entwicklung der EU durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Diese Kompetenz stellt eine *lex specialis* ggü. Art. 24 I GG dar und wurde 1992 in das Grundgesetz aufgenommen, da die Übertragungskompetenz des Art. 24 I GG als dem europäischen Integrationsgrad nicht mehr genügend angesehen wurde.¹⁶⁵

(a) Beteiligte Staatsorgane

Anders als bei Art. 24 I GG ist nach Art. 23 I 2 GG neben der Beteiligung des Bundestages in jedem Fall auch die Mitwirkung des Bundesrates durch Zustimmung zum Übertragungsgesetz erforderlich.

(b) Legitimation

Eine Übertragung von Hoheitsrechten zur Entwicklung der EU erfordert dem hohen europäischen Integrationsgrad entsprechend eine höhere demokratische Legitimation als bei Art. 24 I GG.¹⁶⁶ Gegenüber Art. 24 I GG kommen in legitimatorischer Hinsicht gem. Art. 23 III i.V.m. 79 II GG das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag sowie die Mitwirkung des lediglich mittelbar legitimierten Bundesrates und die demokratische Komponente der Struktursicherungsklausel des Art. 23 I 1 GG hinzu, der zufolge die europäische Integrationsgemeinschaft demokratischen Grundsätzen verpflichtet sein muss. Anders als das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit im Bundestag bringt die Beteiligung des Bundesrates weder in organisatorisch-personeller, noch in sachlich-inhaltlicher Hinsicht einen signifikanten Legitimationszuwachs.¹⁶⁷ In Bezug auf die Struktursicherungsklausel wird die demokratische Ausgestaltung und Legitimation der EGen insbes. aufgrund des Europäischen Parlaments, über das seit seiner direkten Legitimierung durch die Völker der Mitgliedstaaten eine zweite Legitimationskette verläuft,¹⁶⁸ als ausreichend angesehen (dazu unten).

(3) Beschränkung von Hoheitsrechten nach Art. 24 II GG

Art. 24 II GG ermöglicht es dem Bund, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kol-

¹⁶⁰ *Streinz*, in: Sachs, GG Komm, Art. 24, Rn 30; *Pernice*, Dreier, GG Komm, Art. 24, Rn 27.

¹⁶¹ In der Lehre ist noch umstritten, ob Art. 24 I GG *lex specialis* zu Art. 59 II 1 GG ist oder beide Normen nebeneinander zur Anwendung kommen (Nachweise bei *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 32).

¹⁶² *Streinz*, in: Sachs, GG Komm, Art. 24, Rn 25.

¹⁶³ Vgl. *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 32.

¹⁶⁴ *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 30.

¹⁶⁵ *Di Fabio*, Der Staat 32, S. 192 f.; vgl. auch den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 v. 5. Nov. 1993, S. 21; ferner die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neufassung des Art. 23 GG, BT-Drs. 12/3338 v. 2. Okt. 1992, S. 6. A.A. *Oppermann/Classen*, NJW 1993, S. 11.

¹⁶⁶ Zum Junktim von hohem Integrationsgrad und hohem Legitimationsbedarf siehe Fn 103 sowie BVerfGE 89, 155 (186).

¹⁶⁷ Der Unterschied zwischen Art. 24 I und Art. 23 I GG ist mehr ein rechtlicher denn ein legitimatorischer. In diese Richtung auch *Di Fabio*, Der Staat 32, S. 207.

¹⁶⁸ Bis 1979 war das EP lediglich eine Parlamentarische Versammlung, siehe unten. Zum zweiten Legitimationsstrang siehe *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 23, Rn 30; *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 23, Rn 23.

lektiver Sicherheit einzuordnen und dabei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einzuwilligen. Unter einem solchen System sind nach enger Auffassung nur solche zu verstehen, die der Friedenssicherung innerhalb des Systems dienen sollen; nach der weiten Auffassung, die auch das Bundesverfassungsgericht zugrunde legt,¹⁶⁹ sind darüber hinaus auch solche Systeme erfasst, die gegen Angriffe von außen gerichtet sind, also Systeme kollektiver Verteidigung.¹⁷⁰ Bei einem solchen System muss es sich nicht zwingend um eine Internationale Organisation handeln.¹⁷¹ Internationale Organisationen, denen ggü. der Bund seine Hoheitsrechte nach Art. 24 II GG beschränkt hat sind die UN und (umstrittener Weise) auch die NATO und die WEU.¹⁷²

(a) Beteiligte Staatsorgane

Anders als Art. 24 I und 23 I GG regelt Art. 24 II GG selbst keinen Gesetzesvorbehalt und damit das Erfordernis der Mitwirkung des Bundestages. Da aber Verteidigungsbündnisse zu den hochpolitischen Verträgen zählen (s.o.) ist im Falle des Art. 24 II GG immer ein Vertragsgesetz nach Art. 59 II 1, 1. Alt. GG und damit die Beteiligung des Bundestages erforderlich.¹⁷³

(b) Legitimation

Die Selbstbeschränkung der staatlichen Hoheitsrechte unter Mitwirkung des direkt vom Volk legitimierten Bundestages stellt sich aus legitimatorischer Sicht als demokratisch ausreichend legitimiert dar.

(4) Beitritt zu einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit nach Art. 24 III GG

Art. 24 III GG enthält die Ermächtigung und die Verpflichtung des Bundes, zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische und internationale Schiedsgerichtsbarkeit beizutreten. Bislang besteht jedoch keine solche Schiedsgerichtsbarkeit, der der Bund hätte beitreten können.¹⁷⁴ Da es sich bei solchen Vereinbarungen um völkerrechtliche Verträge handelt¹⁷⁵ und diese (Schieds-)Gerichtsbarkeit praktisch nur in institutionalisierter Gestalt denkbar ist,¹⁷⁶ liegt die Nähe zu Internationalen Organisationen auf der Hand. Erwähnt sei hier nur, dass die zwischenstaatliche Streitschlichtung nur zwischen den streitenden Völkerrechtssubjekten relevant ist, nur sie bindet¹⁷⁷ und nicht mit unmittelbarer innerstaatlicher Rechtswirkung verbunden ist,¹⁷⁸ der Gründungsvertrag oder Beitritt wird in jedem Fall ein unter Art. 59 II 1, 1. Alt. GG fallender hochpolitischer Akt sein.¹⁷⁹

cc) Übertragung von Hoheitsrechten durch die Länder nach Art. 24 Ia GG

Der ebenfalls 1992 eingefügte Art. 24 Ia GG schließlich ermöglicht es den Ländern erstmalig, im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen. Fraglich ist, ob auch Internationale Organisationen unter den Begriff der grenznachbarschaftlichen Einrichtung fallen; ausgeschlossen erscheint dies jedenfalls nicht.¹⁸⁰

Beteiligt wäre neben den Länderorganen (s.o.) die Bundesregierung. Der sachliche und räumliche Wirkungsbereich von hoheitlichen Internationalen Organisationen nach Art. 24 Ia GG wäre stark begrenzt, so dass die durch die beteiligten Organe vermittelte eher geringe Legitimation ausreichend wäre.

169 BVerfGE 90, 286 (347 ff.).

170 *Pernice*, in: Dreier, GG Komm, Art. 24, Rn 55 m.w.N.; *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 24, Rn 77 ff.

171 *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 24, Rn 83.

172 *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 88; *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 282; BVerfGE 90, 286 (349); BVerfGE 104, 151 (199), Urt. d. Zweiten Senats v. 22. Nov. 2001, Az. 2 BvE 6/99. Kritisch in Bezug auf NATO und WEU *Pernice*, in: Dreier, GG Komm, Art. 24, Rn 55; ablehnend *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 24, Rn 94.

173 *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 87.

174 *Streinz*, in: Sachs, GG Komm, Art. 24, Rn 87.

175 *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 24, Rn 97; *Mosler*, in: HbdStR VII, § 179, Rn 29.

176 *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 24, Rn 96.

177 *Pernice*, in: Dreier, GG Komm, Art. 24, Rn 67; *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 98; *Mosler*, in: HbdStR VII, § 179, Rn 27.

178 So auch *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 95.

179 Vgl. *Mosler*, in: HbdStR VII, § 179, Rn 29.

180 *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 83; weniger deutlich *Streinz*, in: Sachs, GG Komm, Art. 24, Rn 38; *Classen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 24, Rn 71; dagegen *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 738 und 285.

2. Kompensationsmöglichkeiten bei Legitimationsdefiziten

In Bezug auf den ersten Teil der Legitimationskette wurde gezeigt, dass für die Gründung und den Beitritt zu i.S.d. Wesentlichkeitstheorie wichtigen Arten von Internationalen Organisationen die Beteiligung des Bundestages eine ausreichende demokratische Legitimation der Gründungs- und Beitrittsverträge sicherstellt. Dies gilt grds. auch dann, wenn damit die Übertragung von Hoheitsrechten verbunden ist. Legitimationsprobleme können im Einzelfall dann auftreten, wenn Art und Umfang der zu übertragenden Hoheitsrechte ein gewisses Maß überschreiten und insbes. eine Entstaatlichung des Mitgliedstaats die Folge wäre.¹⁸¹ Nicht repräsentativdemokratisch legitimierbar ist auch eine irreversible Integration der Bundesrepublik Deutschland in ein supranationales Gebilde (s.o.).

Für diesen Bereich der Legitimationskette kämen als Kompensationsinstrumente direktdemokratische Elemente in Betracht, allen voran eine Volksabstimmung über das jeweilige Vertrags- und Übertragungsgesetz.¹⁸² Volksabstimmungen sind in der Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 20 II 2 GG auch auf Bundesebene zulässig; ihre Einführung in Bezug auf Vertrags- und Übertragungsgesetze erscheint aufgrund des Staatszielcharakters des Demokratieprinzips (s.o.), nach dem die Weiterentwicklung der Demokratie aufgegeben bleibt, sogar geboten.¹⁸³

III. Die Organe und Entscheidungen Internationaler Organisationen

Die Gründungsverträge Internationaler Organisationen erhalten wie oben gezeigt ihre demokratische Legitimation von den vertragschließenden Staaten. Die Gründungsverträge als die rechtliche Grundordnung stellen die funktionelle bzw. institutionelle Legitimation der Internationalen Organisationen dar. Da bei Internationalen Organisationen zudem ihr Aufgabenbereich definiert sein muss,¹⁸⁴ sind die Gründungsverträge gleichzeitig die primäre sachlich-inhaltliche Legitimation der Tätigkeit Internationaler Organisationen. Im Folgenden sollen die konkrete organisatorisch-personelle Legitimation von Organen und Amtswaltern Internationaler Organisationen sowie die Legitimationserfordernisse der verschiedenen Arten von Entscheidungen und damit die restlichen Glieder der Legitimationskette Internationaler Organisationen untersucht werden.

1. Die Organe von Internationalen Organisationen und ihre demokratische Legitimation

Während sich das Gesamtorganisationsgefüge Internationaler Organisationen anders als das von Staaten bislang nicht sinnvoll typisieren lässt,¹⁸⁵ haben sich auf der Ebene der einzelnen Organe typische Hauptorgane herausgebildet, bei denen es sich gewöhnlich um Kollegialorgane, teilweise aber auch um monokratische Organe handelt.

Internationale Organisationen verfügen per definitionem über mindestens ein Organ (s.o.), bei dem es sich meist um ein Allmitgliederorgan handelt, in dem also alle Mitglieder vertreten sind.¹⁸⁶ Regelmäßig verfügen sie aber über mindestens ein weiteres Organ, nämlich ein Exekutivorgan, das die laufenden Geschäfte wahrnimmt.¹⁸⁷ Darüber hinaus finden sich häufig auch Organe, denen ein kleinerer Kreis der Mitglieder angehört, sowie (quasi-)parlamentarische und rechtsprechende Organe. Die Mitglieder als solche sind keine Organe der Internationalen Organisation.

a) Allmitgliederorgane

Die Allmitgliederorgane wie bspw. das Minister-Komitee des Europarats, die Generalversammlung der UN, der (Nordatlantik-)Rat der NATO oder der Rat der EGen sind (exekutiv-)föderalistische Organe und dienen der Wahrung der nationalen Interessen der Mitgliedstaaten; die verschiedenen Mitgliederinteressen werden hier zum gemeinsamen Willen der Internationalen Organisation abgestimmt.¹⁸⁸

181 Vgl. *Di Fabio*, Der Staat 32, S. 200 ff. und 206.

182 Vgl. etwa *Rupp*, NJW 1993, S. 39 f. und *Di Fabio*, Der Staat 32, S. 210 ff. In Irland sind etwa für Verträge zur europäischen Integration Volksabstimmungen obligatorisch, dazu *Kämmerer*, NJW 2002, S. 3596.

183 In diese Richtung auch *Degenhart*, Der Staat 31, S. 77 ff., der auf die innerstaatliche demokratische Homogenität abstellt.

184 *Doehring*, Allg. Staatslehre, Rn 174 und 178.

185 Etwa eine Einteilung in parlamentarische, präsidentielle und semipräsidentielle Systeme.

186 Vgl. *Herdegen*, VölkerR, § 10, Rn 8.

187 *Klein*, in: Vitzthum, VölkerR, 4. Abschnitt, Rn 118.

188 *Ipsen*, VölkerR, § 31, Rn 28.

aa) Gewichtung der Mitgliederstimmen

Bei der Stimmengewichtung innerhalb des Mitgliederorgans kann es dem völkerrechtlichen Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten entsprechend eine Stimme pro Staat geben (so etwa in der UN-Generalversammlung), es kann aber auch eine Stimmengewichtung unter Berücksichtigung des unterschiedlichen demographischen, wirtschaftlichen oder politischen Gewichtes der Mitglieder gegeben sein (siehe bspw. Art. 205 II EGV für den Rat).¹⁸⁹ Eine solche Stimmengewichtung ist unbedenklich, da die Staaten selbst ihr bei Gründung oder Beitritt in souveräner Gleichheit zugestimmt haben. Aus legitimatorischer Perspektive erscheint eine Gewichtung nach demographischen Gesichtspunkten sogar vorzuzugewürdigt. Neben einstimmigen können auch Mehrheitsbeschlüsse vorgesehen sein (dazu unten).

bb) Legitimation der Vertreter

Die Vertreter der Staaten sind organisatorisch-personell durch die Staatsorgane des jeweiligen Mitgliedstaats legitimiert. Diese geringe indirekte Legitimation¹⁹⁰ wird teilweise dadurch kompensiert, dass die Aufgaben einer Internationalen Organisation begrenzt sind und damit eine höhere sachlich-inhaltliche Legitimation vorliegt. Legitimationsprobleme treten da auf, wo – wie bei den EGen¹⁹¹ – sehr weite Aufgabenbereiche und/oder wichtige Aufgaben wie Rechtsetzung bei der Internationalen Organisation liegen. Hier kann das Legitimationsdefizit (oft auch als Demokratiedefizit bezeichnet) durch stärkere mitgliedstaatliche Rückbindung ausgeglichen werden. Dies soll am Beispiel des Rates nach Art. 202 ff. EGV erläutert werden.

Die Mitglieder des Rates sind gem. Art. 203 I EGV Vertreter der Mitgliedstaaten auf Ministerialebene.¹⁹² Zur ihrer stärkeren Rückbindung an den Bundestag bestimmt Art. 23 II, III i.V.m. dem ZEUBBG¹⁹³, dass die Bundesregierung den Bundestag und den Bundesrat in EU-Angelegenheiten so früh wie möglich zu unterrichten hat, dem Bundestag vor ihrer Mitwirkung an EU-Rechtsetzungsakten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen zu berücksichtigen hat. Das politische Ermessen der Bundesregierung in auswärtigen Angelegenheiten (s.o.) wird insofern beschränkt. Durch die stärkere Integration der Vertreter der Bundesrepublik im Rat in die Verantwortlichkeitskette kann bei entsprechender Wahrnehmung der Regierungskontrolle durch den Bundestag das Legitimationsdefizit kompensiert werden.¹⁹⁴

cc) Legitimation des Organs

Bei entscheidungsbefugten Kollegialorganen, zu denen die Allmitgliederorgane Internationaler Organisationen ausnahmslos zählen dürften, stellt sich die Frage, ob das Organ nur dann als organisatorisch-personell legitimiert anzusehen ist, wenn jedes seiner Mitglieder legitimiert ist. Dies ist umstritten;¹⁹⁵ mag man eine hinreichende Anzahl legitimer Mitglieder, die noch eine Entscheidung herbeiführen können, als grds. ausreichend erachten, so ist doch zumindest für Organe von mit Hoheitsrechten ausgestatteten Internationalen Organisationen die demokratische Legitimation aller Mitglieder zu fordern. In diesem Sinne sind auch die demokratische Komponente der Struktursicherungsklausel des Art. 23 I 1 GG sowie Art. 6 I EUV zu verstehen, nach denen die europäische Integrationsgemeinschaft von den Völkern all ihrer Mitgliedstaaten demokratisch legitimiert sein muss (demokratische Homogenität).¹⁹⁶

189 Herdegen, VölkerR, § 10, Rn 8.

190 Vgl. Classen, AöR 119, S. 252; Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 634.

191 Zu den Aufgaben des Rates siehe Streinz, EuropaR, Rn 248 ff.

192 Die Vertreter müssen also nach mitgliedstaatlichem Recht der Regierung des Staates oder eines bundesstaatlichen Gliedstaats sein; die Bundesrepublik kann in der Praxis zudem Staatssekretäre entsenden, vgl. Streinz, EuropaR, Rn 243.

193 Gesetz über Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. 1993 I, S. 311).

194 Siehe auch Classen, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 23, Rn 73 und 78; Streinz, DVBl. 1990, S. 961; Schweitzer, StaatsR III, Rn 283; Hilf, VVDStRL 53, S. 17; kritisch Di Fabio, Der Staat 32, S. 207 und 209 f.; zur politischen Realität siehe Leibholz, Strukturprobleme der Demokratie, S. 299 f.

Zur rechtlichen Verantwortlichkeit vor Neufassung des Art. 23 GG siehe Streinz, Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle.

195 Vgl. hierzu und zum Folgenden Böckenförde, HbdStR II 2004, § 24, Rn 17 ff.

196 Vgl. Rojahn, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 23, Rn 23; Zuleeg, Der Staat 17, S. 29; Zuleeg, JZ 1993, S. 1069; Callies, in: Callies/Ruffert, EUV/EGV Komm, Art. 6 EUV, Rn 13.

b) Exekutivorgane

Die Exekutivorgane, zu denen etwa das Sekretariat der UN und die Kommission der EGen gehören, sind ständige Organe, die die laufenden Geschäfte der Internationalen Organisation im Sinne des Organisationsinteresses nach innen und außen wahrnehmen.¹⁹⁷ Sie sind ggü. den Mitgliedstaaten weisungsfrei und als unitarische Organe zu qualifizieren.

Die sachlich-inhaltliche Legitimation des Exekutivorgans basiert auf den Gründungsverträgen der Internationalen Organisation; seine organisatorisch-personelle Legitimation differiert zwischen den Internationalen Organisationen. Die direkteste Legitimation dürfte die Kommission der EGen aufweisen, deren Mitglieder gem. Art. 214 I, II EGV vom Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs unter Zustimmung des Europäischen Parlaments ernannt werden. Ihre Legitimation wird ergänzt durch das politische Instrument des Misstrauensantrags nach Art. 201 EGV, durch das die Verantwortlichkeitskette über das EP ergänzt wird.¹⁹⁸ Allerdings bedarf die Kommission als rechtsetzungsbefugtes Organ einer supranationalen Organisation auch einer erhöhten Legitimation, so dass ihre Legitimation angemessen erscheint.

c) Beschränkte Mitgliederorgane

Beschränkte Mitgliederorgane, in denen also nur ein Teil der Mitgliedstaaten der Internationalen Organisation vertreten ist, lassen sich kaum typisieren. In legitimatorischer Hinsicht sind sie insbes. interessant, wenn sie – wie der Sicherheitsrat der UN gem. Art. 25, 39 UN-Charta – Beschlüsse fassen können, die auch für die übrigen Mitglieder bindend sind. Hierzu sei auf die Erörterung des gleichgelagerten Problems der bindenden Mehrheitsbeschlüsse verwiesen (unten).

d) (Quasi-)parlamentarische Organe

Parlamentarische bzw. quasiparlamentarische Organe Internationaler Organisationen sind unitarische Organe, die die Bevölkerungen der Mitgliedstaaten repräsentieren. Zumeist handelt es sich um indirekte, von den Parlamenten der Mitgliedstaaten beschickte Repräsentationsorgane (so die Beratende Versammlung des Europarats oder die Europäische Parlamentarische Versammlung bzw. das Europäische Parlament der EGen bis 1979¹⁹⁹),²⁰⁰ sie können aber auch direkt von den Völkern der Mitgliedstaaten legitimiert sein (EP seit 1979). Ihre Funktion besteht in der Kompensation von Demokratiedefiziten.

Das Demokratiedefizit der EGen ist dabei nur das bekannteste Beispiel, doch auch für andere Internationale Organisationen wie die UN²⁰¹ oder die WTO²⁰² wird die Schaffung eines quasiparlamentarischen Organs zur Begegnung von Demokratiedefiziten seit längerem diskutiert und gefordert.

aa) Legitimation

Eine Parlamentarisierung bedeutet dabei nicht zwingend auch Demokratisierung. Zum einen unterscheidet sich die Legitimation des quasiparlamentarischen Organs je nachdem, ob seine Mitglieder indirekt oder direkt von den Völkern der Mitgliedstaaten gewählt werden (siehe desweiteren die obigen Ausführungen zur Legitimation bei Allmitgliederorganen). Zum anderen hängt seine defizitkompensierende Fähigkeit davon ab, welche Stellung es im Gesamtgefüge der Internationalen Organisation hat. Hat es – wie die Beratende Versammlung gem. Art. 22 der Satzung des Europarats – nur beratende Funktion, geht von ihm kaum legitimierende Wirkung aus. Anders verhält es sich, wenn dem quasiparlamentarischen Organ echte

¹⁹⁷ *Ipsen*, VölkerR, § 31, Rn 30; *Herdegen*, VölkerR, § 10, Rn 9.

¹⁹⁸ Vgl. *Streinz*, EuropaR, Rn 316.

¹⁹⁹ Nach der Fusion der Organe der EGen durch das Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften v. 25. März 1957 (Fusionsabkommen) lautete der Name der Parlamentarischen Versammlung zunächst „Europäische Parlamentarische Versammlung“; 1962 benannte sie sich in „Europäisches Parlament“ um. Erst 1979 fanden erstmals Direktwahlen zum EP statt.

²⁰⁰ Parlamentarische Versammlungen müssen als interparlamentarische Zusammenarbeit nicht zwingend mit einer Internationalen Organisation verbunden sein. Die NATO-PV bspw. ist kein Organ der NATO (vgl. *Kaiser*, VVDStRL 23, S. 20), inzwischen aber institutionell eng mit dieser verbunden.

²⁰¹ Siehe etwa die Resolution 1476 (2006) der Beratenden Versammlung des Europarats v. 23. Jan. 2006 oder die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen (2003/2049(INI)) v. 29. Jan. 2004 (ABl. 2004, C 96E, S. 79).

²⁰² *Hilf*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, § 8, Rn 64 ff.; *Lübbe-Wolff*, RuP 2004, S. 140; Resolution 1289 (2002) der Beratenden Versammlung des Europarats v. 25. Juni 2002; Entschließung des Europäischen Parlaments zur vierten WTO-Ministerkonferenz v. 25. Okt. 2001 (ABl. 2002, C 112E, S. 207).

Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse zustehen, wie insbes. dem Europäischen Parlament.²⁰³

bb) Probleme

Nach wie vor sind auch demokratisch direkt legitimierte Organe wie das Europäische Parlament keine echten Parlamente im Sinne einer Volksvertretung, sondern Vielvölkervertretungen (vgl. Art. 189 I EGV; ferner bereits oben zur Volksdefinition). Die Zahl der EP-Abgeordneten pro Mitgliedstaat etwa ist festgesetzt (Art. 190 II EGV); anders als nach Art. 38 I GG zur Bundestagswahl besteht bei der Wahl zum EP keine Wahlgleichheit (Art. 190 I EGV) und auf mitgliedstaatlicher Ebene existieren jeweils unterschiedliche Europawahlgesetze.²⁰⁴ Da die Wahlrechtsgleichheit nach Art. 38 I GG nicht wie das Demokratieprinzip nach Art. 20 II GG zum Kerngehalt der Struktursicherungsklausel des Art. 23 I 1 GG gehört ist dieser Umstand nicht als verfassungswidrig anzusehen,²⁰⁵ und da der die Bundesrepublik auch in Bezug auf die EGen bindende (s.o.) Art. 3 1. ZP nur freie und geheime Wahlen, nicht aber Wahlgleichheit verlangt und der IPBPR diesbezüglich keine Wirkung entfaltet, verstößt die fehlende Wahlrechtsgleichheit soweit ersichtlich auch nicht gegen Völkerrecht. Nichtsdestoweniger bleibt das uneinheitliche Wahlrecht aus demokratietheoretischer Sicht ein zu lösendes Problem.²⁰⁶

e) Rechtsprechende Organe

Rechtsprechende Organe Internationaler Organisationen wie der Internationale Gerichtshof (IGH) der UN nach Art. 92 ff. UN-Charta oder EuGH und EuG der EGen nach Art. 220 ff. EGV sind unitarische Kollegialorgane, die Streitigkeiten zwischen der Internationalen Organisation und ihren Mitgliedstaaten und/oder den Mitgliedstaaten untereinander entscheiden;²⁰⁷ die Ausgestaltung differiert im Einzelnen stark. Ihre organisatorisch-personelle Legitimation beziehen die Mitglieder dieser Organe bspw. aus der Ernennung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen (EuGH gem. Art. 223 I EGV) oder aus ihrer Wahl durch das Allmitgliederorgan der Internationalen Organisation (IGH gem. Art. 4 I IGH-Statut). Da Richter während ihrer Amtszeit unabhängig sein müssen, bedürfen sie zu ihrer Legitimation vor allem einer starken Rechtsbindung.²⁰⁸

2. Die Entscheidungen Internationaler Organisationen und ihre demokratische Legitimation

Komplettiert wird die Untersuchung Internationaler Organisationen erst, wenn neben der Legitimation ihrer Organe auch die der verschiedenen Arten von Entscheidungen gesehen wird. Eine einheitliche Handlungsformenlehre in Bezug auf Internationale Organisationen besteht nicht,²⁰⁹ doch lassen sich die Entscheidungen zumindest nach ihrer Bindungswirkung für die Mitglieder typisieren.²¹⁰

a) Entscheidungen ohne rechtliche Bindungswirkung

Empfehlungen und anderen Entscheidungen ohne rechtliche Bindungswirkung kommt die geringste legitimatorische Relevanz zu, d.h. sie bedürfen keiner hohen Legitimation.²¹¹ Da sich aber in einem politischen System alle Akte auf das Legitimationssubjekt zurückführen können lassen müssen (s.o.), bedürfen auch

203 Zu den Befugnissen des EP siehe *Streinz*, EuropaR, Rn 309 ff.; der EGMR sieht das EP ausdrücklich als Teil der Legislative der EGen an, vgl. EGMR (Matthews), Rn 54 = EuZW 1999, S. 308 (311); siehe ferner *Kaiser*, VVDStRL 23, S. 20 ff. Je nachdem, ob man Demokratie und Volkssouveränität als zusammengehörig erachtet, wird man in Bezug auf die europäische Integrationsgemeinschaft entweder den Legitimationsstrang über den Rat oder den Legitimationsstrang über das EP als vorrangig ansehen, vgl. auch *Classen*, AöR 119, S. 246 f.; *Klein*, EuR 1987, S. 106.

204 In der Bundesrepublik Deutschland das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland v. 8. März 1994 (BGBl. I, S. 423, 555), zuletzt geändert durch Art. 1 u. 2 G. v. 15. Aug. 2003 (BGBl. I, S. 1655 i.V.m. Bek. v. 21. Juli 2004, I 1738). Zum EP-Wahlrecht siehe *Huber*, SuS 1992, S. 362 ff.; *Schreiber*, NVwZ 2004, S. 21 ff.

205 Vgl. auch BVerfG, Beschl. d. 3. Kammer d. Zweiten Senats v. 31. Mai 1995, Az. 2 BvR 635/95 = NJW 1995, S. 2216. Dazu *Rupp*, NJW 1995, S. 2210 f.

206 Vgl. *Steffani*, Gewaltenteilung, S. 157 ff.; *Streinz*, DVBl. 1990, S. 960; ferner bereits oben zu demokratischer Legitimation und kollektiver Identität.

207 Daneben können rechtsprechende Organe auch Streitigkeiten zwischen der Internationalen Organisation und ihren Bediensteten entscheiden, was hier aber nicht zu untersuchen ist.

208 Vgl. *Classen*, JZ 2003, S. 695. Zum EuGH siehe *Streinz*, EuropaR, Rn 327.

209 Eine konsistente Handlungsformenlehre besteht noch nicht einmal in Bezug auf die EGen, obwohl die meisten Entscheidungsformen in Art. 249 EGV ausdrücklich genannt werden. Hierzu *Bast*, in: Bogdandy, EuVerfR, S. 479 ff.

210 *Classen*, VVDStRL 67, S. 377; *Ipsen*, VölkerR, § 31, Rn 37; *Bast*, in: Bogdandy, EuVerfR, S. 529 f.

211 In diese Richtung auch *Fastenrath*, Kompetenzverteilung, S. 49.

rein politische Akte der Anbindung an eine ununterbrochene Legitimationskette.

b) Entscheidungen, die nur nach Zustimmung Bindungswirkung entfalten (opt in)

Einer höheren, aber auf Seiten der Internationalen Organisation immer noch relativ geringen Legitimation bedürfen Entscheidungen von Organen Internationaler Organisationen, die nur mit Zustimmung des Mitglieds für diese Bindungswirkung entfalten (sog. opting in bzw. opt in). Ein Beispiel dafür ist Art. 19 der Verfassung der WHO, wonach das Allmitgliederorgan Weltgesundheitsversammlung mit Zweidrittelmehrheit Entscheidungen treffen kann, welche ggü. einem Mitgliedstaat aber nur Wirkung entfalten, wenn dieser der Entscheidung durch Ratifikation zustimmt. Neben der Legitimation des die Entscheidung treffenden Organs bedarf es hier vor allem der Legitimation der ggf. zustimmenden staatlichen Organe (s.o.).

c) Entscheidungen, die bei ausbleibendem Widerspruch Wirkung entfalten (opt out)

Einer eingehenderen Betrachtung bedürfen Entscheidungen, die ggü. dem Mitglied bzw. in dessen Hoheitsbereich Wirkung entfalten, falls dieses nicht widerspricht (sog. opting out bzw. opt out).²¹² Dies erfordert zumindest die Kenntnisnahme der Entscheidung durch die Mitglieder; die Widerspruchsmöglichkeit ist zumeist befristet. Exemplarisch hierfür ist Art. 22 der Verfassung der WHO, wonach bestimmte Entscheidungen nach ihrer Annahme durch die Weltgesundheitsversammlung und gebührender Bekanntgabe für alle Mitgliedstaaten in Kraft treten, ausgenommen derjenigen Mitgliedstaaten, die innerhalb der in der Bekanntgabe festgesetzten Frist widersprechen.

Bei dieser Art von Entscheidung kommt es darauf an, ob die Staaten durch ihre Mitgliedschaft in der Internationalen Organisation zugleich deren Sekundärrecht unmittelbare Geltung einräumen wollten, ohne dass im Einzelfall eine weitere Parlamentsbeteiligung nötig wäre.²¹³ Dies ist bei Fehlen eines eindeutigen Ratifikationserfordernisses (i.S.d. opt in) zu bejahen; eine direkte oder analoge Anwendung der Bestimmungen für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge gem. Art. 59 II 1 GG auf einseitige Akte ist jedenfalls ausgeschlossen und auch aus Art. 24 GG ergibt sich nichts anderes, so dass die Mitwirkung etwa des Bundestages bei opt-out-Entscheidungen rechtlich nicht erforderlich ist.²¹⁴ Sowohl die Legitimation der Entscheidung der Internationalen Organisation als auch die der Möglichkeit der mitgliedstaatlichen Exekutive zum Widerspruch ergeben sich bei Internationaler Organisationen, deren Gründungsverträge die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, aus dem Abschluss ebendieses Vertrages bzw. dem Beitritt zu diesem nach Art. 59 II 1 GG,²¹⁵ bei der ja das Parlament als vom Volk direkt legitimiertes Organ mitgewirkt hat (s.o.). Freilich ist die sachlich-inhaltliche Legitimation bedenkenswert gering, zumal der Bundestag den von der Exekutive ausgehandelten Vertrag ja nur im Ganzen annehmen oder ablehnen konnte.

Anderes gilt nur beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte bspw. im Rahmen der UN oder der NATO, für den es nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts – außer im Fall des bereits nach Art. 115a GG festgestellten Verteidigungsfalles – einer grds. vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages im Einzelfall bedarf,²¹⁶ über die dieser nach Maßgabe der Bündnisverpflichtung zu entscheiden hat;²¹⁷ dies betrifft allerdings nicht nur opt-out-Entscheidungen.²¹⁸

d) Entscheidungen, die unabhängig vom Verhalten des Mitglieds Wirkung entfalten

Zunächst klarer erscheint die legitimatorische Lage bei Entscheidungen, die unabhängig vom Verhalten des Mitglieds diesem ggü. bzw. in dessen Hoheitsbereich Wirkung entfalten; hier sind wiederum die jeweiligen Gründungsverträge bzw. der Beitritt zu diesen die Legitimationsgrundlage.

Bei entscheidungsbefugten Kollegialorganen, in denen vom Einstimmigkeitsprinzip abgewichen wird,

212 Vgl. *Fastenrath*, Kompetenzverteilung, S. 49; *Klein*, in: Vitzthum, VölkerR, 4. Abschnitt, Rn 198.

213 *Engel*, Völkerrecht als Tatbestandsmerkmal, S. 32.

214 Vgl. *Pernice*, in: Dreier, GG Komm, Art. 59, Rn 41; *Kempen*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 59, Rn 55 f.; *Zuleeg*, in: Wassermann, GG Komm, Art. 59, Rn 44; *Fastenrath*, Kompetenzverteilung, S. 240 f.; BVerfGE 68, 1 (84 f.); BVerfGE 90, 286 (358); oben, Fn 123.

215 Vgl. *Pernice*, in: Dreier, GG Komm, Art. 59, Rn 41.

216 BVerfGE 90, 286 (381 ff.).

217 BVerfGE 90, 286 (387).

218 Zur NATO etwa siehe *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 282.

Entscheidungen also mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit getroffen werden können,²¹⁹ stellt sich wiederum die Frage, ob alle Mitglieder demokratisch legitimiert sein müssen oder nicht (s.o.). Dies wird bei Organen von mit Hoheitsrechten ausgestatteten internationalen Organisationen regelmäßig zu bejahen sein.²²⁰

3. Weitere Legitimationsmöglichkeiten

Insbesondere von politikwissenschaftlicher Seite werden als Legitimationsmöglichkeiten zur Kompensation von Demokratiedefiziten politischer Systeme auch immer wieder Legitimation durch Leistung bzw. Effizienz sowie Transparenz angeführt.²²¹ Während die erste als Output-Legitimation eine demokratieunabhängige Legitimationsform ist (s.o.), die Defizite eines normativen Konzepts demokratischer Input-Legitimation nicht zu kompensieren vermag und hier nicht zu behandeln ist,²²² soll auf die zweite Möglichkeit eingegangen werden.

Transparenz von Entscheidungsprozessen gehört zur Demokratie, da sich politische Herrschaft und Repräsentation nur dann in öffentlicher Verantwortung vollziehen können, wenn sie für das Volk nachvollziehbar und damit demokratisch kontrollierbar sind.²²³ Veranschaulicht sei dies am Beispiel von Entschlüssen, die ein Kollegialorgan mit Stimmenmehrheit fassen kann: Wer hier für einen Beschluss verantwortlich und ggf. zur Verantwortung zu ziehen ist kann nur nachvollzogen werden, wenn der interne Entscheidungsprozess zugänglich gemacht wird.²²⁴ Transparenz gehört also zur Verantwortlichkeitskette und setzt demokratische Legitimation voraus, kann diese mithin nicht ersetzen oder auch nur ihr Defizit kompensieren, sondern sie nur effektivieren.

Zur Kompensation von Legitimationsdefiziten muss somit auf andere Möglichkeiten zurückgegriffen werden. Dies sind neben den bereits in einigen der obigen Abschnitte angesprochenen Möglichkeiten insbes. direktdemokratische Elemente. In Bezug auf die Organe bietet es sich an, die Vertreter der Mitgliedstaaten im Allmitgliederorgan direkt von den Völkern wählen zu lassen,²²⁵ zudem kann auch deren Abberufbarkeit (Recall) als Kontrollinstrument implementiert werden. Direktdemokratische Elemente in Bezug auf Entscheidungen wie Volks- bzw. Völkerabstimmungen erscheinen angemessen, wenn es sich um wichtige Entscheidungen insbes. supranationaler Organisationen handelt. Ein Anwendungsbeispiel hierfür wäre die Entscheidung über den Beitritt weiterer Staaten zu den EGen.

IV. Änderungen der vertraglichen Grundlage Internationaler Organisationen

Die Änderung von Gründungsverträgen internationaler Organisationen bedeutet die Änderung ihrer institutionellen und/oder sachlich-inhaltlichen Legitimationsgrundlage und ist daher ihrerseits legitimatorisch relevant. Unterschieden wird dabei oftmals zwischen lediglich einzelne Vertragsbestimmungen betreffenden Änderungen (Amendments) und den gesamten Vertrag betreffenden Revisionen; aus legitimatorischer Sicht ist diese Unterscheidung jedoch nicht von Belang und auch nach der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) ist beides als Änderung zu qualifizieren, vgl. Teil IV WVK. Von Belang für die Beurteilung der demokratischen Legitimation ist vielmehr die Art des Zustandekommens von Vertragsänderungen.²²⁶

219 Speziell in Bezug auf die EGen siehe *Streinz*, EuropaR, Rn 260 ff.

220 Aus rechtsstaatlicher Sicht werden hier zudem hohe Rechtsschutzstandards zu fordern sein, vgl. *Klein*, in: Vitzthum, VölkerR, 4. Abschnitt, Rn 14.

221 *Zuleeg*, Der Staat 17, S. 33 f.; *Tsatsos*, JöR NF 49, S. 71; *Steffani*, in: Ders., Parlamentarismus ohne Transparenz, S. 20; *Zürn*, PVS 1996, S. 51; *Hilf*, in: *Hilf/Oeter*, WTO-Recht, § 8, Rn 64 ff.; *Dehousse*, Beyond Representative Democracy, S. 150 ff.; *Zweifel*, International Organizations and Democracy, S. 18 ff.

222 Vgl. *Poscher*, VVDStRL 67, S. 177.

223 Vgl. *Zippelius*, Allg. Staatslehre, § 23 II 7; *Weber*, Demokratie, S. 269 f.; *Lübbe-Wolff*, RuP 2004, S. 134 f. Zum Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie im Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland siehe BVerfGE 70, 324 (358), Urt. d. Zweiten Senats v. 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83 und 4/84; BVerfGE 103, 44 (63 f.), Urt. d. Ersten Senats v. 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95 und 622/99. Zur mangelnden Transparenz der Komitologie siehe *Scheel*, ZEuS 2006, S. 539 ff. Zum (in seiner ursprünglich geplanten Form gescheiterten) VVE *Oeter*, in: *Zuleeg*, Die neue Verfassung, S. 87.

224 Erwähnt seien in diesem Zusammenhang die Regelungen zur Informationsfreiheit in Bezug auf die EGen, vgl. Art. 255 EGV i.V.m. Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

225 So in Bezug auf den Rat der EGen *Zürn*, Die Zukunft des Nationalstaates, S. 352 f.

226 Drei der folgenden Konstellationen treten bei bilateralen Verträgen nicht auf, weshalb nur multilaterale behandelt werden.

1. Durch die Mitglieder einstimmig herbeigeführte Vertragsänderungen

Die Gründungsverträge Internationaler Organisationen können wie alle völkerrechtlichen Verträge nur durch in Übereinkunft grds. aller Vertragsparteien bzw. Mitglieder zustandegekommene Änderungsverträge geändert werden.²²⁷ Die Mitglieder einer Internationalen Organisation sind also nur gemeinsam die Herren der Verträge. Die Änderungsverträge können dabei in einem nichtförmlichen Verfahren zustandekommen; Gründungsverträge können aber auch ein förmliches Verfahren für ihre eigene Änderung vorsehen wie etwa Art. 48 EUV für die EGen²²⁸. Danach haben formal nur die Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die Kommission das Recht, Änderungsinitiativen einzubringen; die letztendliche Entscheidung liegt bei den Mitgliedstaaten als den Herren der Verträge.²²⁹ In Kraft schließlich treten die Änderungen gem. Art. 48 EUV erst, wenn sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind. Speziell in Bezug auf die EGen ist umstritten, ob die Gründungsverträge auch in nichtförmlichem Verfahren geändert werden können. Während nach allgemeinem Völkerrecht das Bestehen einer Formvorschrift einer nichtförmlichen Vertragsänderung nicht im Wege steht,²³⁰ ist der EuGH der Ansicht, dass Vertragsänderungen nur im vertraglich vorgesehenen Änderungsverfahren möglich sind.²³¹ Da sich in diesem konkreten Fall förmliches und nichtförmliches Änderungsverfahren in legitimatorischer Hinsicht kaum unterscheiden, kann diese Streitfrage hier offen gelassen werden. Für die Änderungsverträge gelten jedenfalls die mitgliedstaatlichen Bestimmungen über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge (s.o.); Änderungsverträge von Verträgen, die Art. 59 II 1 GG unterfallen, unterfallen ebenfalls Art. 59 II 1 GG.²³²

2. Durch einen Teil der Mitglieder herbeigeführte Modifikationen multilateraler Verträge

Keine Vertragsänderungen i.e.S. sind Übereinkünfte zwischen einem Teil der Mitglieder einer Internationalen Organisation zur Modifikation des Gründungsvertrags, die nur zwischen diesem Teil der Mitglieder gelten und die übrigen Mitglieder nicht binden (sog. *inter se*-Abkommen).²³³ Diesem Modifikationsvertrag können die anderen Mitglieder ggf. später beitreten (*contracting*²³⁴ in).

Aus legitimatorischer Sicht haben solche Modifikationen jedoch keine eigenständige Bedeutung.

3. Änderungen durch einen Teil der Mitglieder mit Möglichkeit zum *contracting out*

Ähnlich den sekundärrechtlichen *opt-out*-Entscheidungen (s.o.) gibt es bei Änderungen des Primärrechts Internationaler Organisationen die Möglichkeit, dass durch einen Teil der Mitglieder herbeigeführte Vertragsänderungen für die übrigen Mitglieder wirksam werden, sofern diese nicht widersprechen (sog. *contracting out*).²³⁵ Stellt wie bei *opt-out*-Entscheidungen auf Grundlage von Gründungsverträgen nach Art. 59 II 1 GG (s.o.) auch bei *contracting-out*-Vertragsänderungen der Gründungsvertrag bzw. die Zustimmung des Bundestages zu diesem die Legitimationsgrundlage dar, so wird man hier doch zusätzlich fordern müssen, dass die Bundesregierung – falls sie nicht ohnehin eine *contracting-out*-Erklärung abgeben will – der Vertragsänderung durch vorherige Einholung der Zustimmung des Bundestages zusätzlich Legitimation verschafft, oder sie auch gegen ihren Willen eine *contracting-out*-Erklärung abgibt.²³⁶

4. Durch einen Teil der Mitglieder für alle Mitglieder bindend herbeigeführte Änderungen

Von ebenfalls großem legitimatorischen Interesse sind schließlich Änderungen multilateraler Verträge, die ein Teil – regelmäßig eine Zweidrittelmehrheit – der Mitglieder einer Internationalen Organisation für alle Mitglieder bindend herbeiführen kann. Solche Mehrheitsänderungen sind etwa vorgesehen in Art. 108

227 *Herdegen*, VölkerR, § 15, Rn 35; *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 223; vertiefend *Blix*, ICLQ 1956, S. 447.

228 Der Unionsvertrag hat die vormaligen Vertragsänderungsbestimmungen der Gründungsverträge der EGen aufgehoben und beansprucht auch für die EGen Geltung, vgl. *Pechstein/Koenig*, EU, Rn 471.

229 Die nach Art. 48 EUV zudem vorgesehene Mitwirkung von Gemeinschaftsorganen ist kein Zustimmungserfordernis und auch sonst besteht keine Beschränkung der Dispositionsfreiheit der Mitgliedstaaten, vgl. *Pechstein*, in: *Streinz*, EUV/EGV Komm, Art. 48 EUV, Rn 12 f.

230 *Pechstein*, in: *Streinz*, EUV/EGV Komm, Art. 48 EUV, Rn 9.

231 EuGH, Rs. 43/75 (*Defrenne/Sabena*), Urt. v. 8. April 1976, Slg. 1976, S. 455, Rn 56/58.

232 Näher dazu *Schweitzer*, StaatsR III, Rn 225; *Kempen*, in: *Mangoldt/Klein/Starck*, GG Komm, Art. 59, Rn 50; *Fastenrath*, Kompetenzverteilung, S. 235 ff.

233 *Ipsen*, VölkerR, § 13, Rn 2.

234 Eine eigentlich unpassende Bezeichnung, da das Englische anders als das Deutsche zwischen *contracts* und *treaties* trennt.

235 *Fastenrath*, Kompetenzverteilung, S. 230 f.; *Engel*, Völkerrecht als Tatbestandsmerkmal, S. 31.

236 Vgl. *Fastenrath*, Kompetenzverteilung, S. 231.

und 109 der UN-Charta für Änderungen bzw. Revisionen der Charta und in Art. 73 Satz 2 der Verfassung der WHO für Änderungen ebendieser. Nochmals sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten einer Internationalen Organisation nicht deren Organe sind; die Möglichkeit zu Vertragsänderungen dieser Art stellt also keine Kompetenz-Kompetenz der Internationalen Organisation dar.

Anders als bei sekundärrechtlichen Entscheidungen, die unabhängig vom Willen des Mitglieds Wirkung entfalten (s.o.), reicht bei durch eine Mehrheit herbeigeführten und alle Mitglieder bindenden Änderungen des Primärrechts die bei Abschluss des oder Beitritt zum Gründungsvertrag der Internationalen Organisation vermittelte Legitimation nicht aus, um auch die Vertragsänderung zu legitimieren. Ähnlich wie bei Vertragsänderungen mit der Möglichkeit zum contracting out ist auch hier zu fordern, dass die Bundesregierung die Zustimmung des Bundestages einholt. Sollte diese ausbleiben ist die Bundesregierung gehalten den Gründungsvertrag zu kündigen und damit aus der Internationalen Organisation auszutreten.²³⁷ Ein Austrittsrecht der änderungsunwilligen Mitgliedstaaten ist bei dieser Art von Vertragsänderungen auch bei Fehlen einer Austrittsregelung jedenfalls dann zu bejahen, wenn die Vertragsänderung wesentlich in die Mitgliedsrechte und -pflichten eingreift.²³⁸

V. Internationale Organisationen und Reversibilität

Als letzten Aspekt der demokratischen Legitimation Internationaler Organisationen und ihrer Tätigkeit gilt es nun auch noch die Reversibilität (auch: Revisibilität) zu untersuchen. Das Erfordernis der Reversibilität besagt, dass demokratisch mehrheitlich oder einstimmig getroffene Entscheidungen grds. umkehrbar sein müssen, also zumindest mit Wirkung für die Zukunft rückgängig gemacht werden können müssen.²³⁹ Die eingangs angesprochene in regelmäßigen Zeitabständen nötige Wiederholung des Legitimationsakts ist dabei nur eine Ausprägung der Reversibilität.²⁴⁰ Im Folgenden sollen die Übertragung von Hoheitsrechten auf und die Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen auf ihre Reversibilität hin untersucht werden.

1. Die Möglichkeit zur Rücknahme der Übertragung von Hoheitsrechten

Die Beurteilung der Reversibilität der Übertragung von Hoheitsrechten auf Internationale Organisationen hängt davon ab, ob man den Rechtsgrund für die innerstaatliche Geltung des Hoheitsakts der Internationalen Organisation mit der h.M. im Übertragungsgesetz nach Art. 24 I, Ia bzw. 23 I 2 GG, oder aber im Gründungsvertrag bzw. dem Beitritt zu diesem sieht.²⁴¹ Im ersten Fall wäre eine Rücknahme der Übertragung durch actus contrarius zum Übertragungsakt, also durch Gesetz, möglich;²⁴² im zweiten Fall könnte sie nur durch Vertragskündigung bzw. Austritt aus der Internationalen Organisation (dazu sogleich) rückgängig gemacht werden. Da die Übertragung von Hoheitsrechten nach einhelliger Meinung einer gewissen Dauerhaftigkeit und Festigkeit bedarf,²⁴³ wird man zumindest einfache Gesetze als zur Rücknahme der Übertragung nicht ausreichend erachten müssen.²⁴⁴ Das Erfordernis einer Vertragskündigung bzw. eines Austritts wiederum bedeutete, dass die Entscheidung über die Rücknahme der Übertragung bei der Bundesregierung²⁴⁵ läge,²⁴⁶ was aus legitimatorischer Sicht bedenklich erscheint.²⁴⁷ Es spricht somit einiges für eine vermittelnde Ansicht, die den Rechtsgrund mit der h.M. im Übertragungsgesetz sieht, zur Rücknahme der Übertragung von Hoheitsrechten aber sowohl bei Art. 23 GG als auch bei Art. 24 GG ein

237 Vgl. *Fastenrath*, ebd.

238 So in Bezug auf Art. 108 UN-Charta *Karl/Mützelburg/Witschel*, in: Simma, UN-Charta Komm, Art. 108, Rn 43; siehe ferner *Schlochauer*, *ZaöRV* 1958, S. 421 f. und 428.

239 Vgl. *Dreier*, in: *Dreier*, GG Komm, Art. 20 (Demokratie), Rn 78; *Hesse*, *VerfR*, Rn 143; *Zürn*, *PVS* 1996, S. 41.

240 Siehe bereits oben, Fn 61.

241 *Classen*, in: *Mangoldt/Klein/Starck*, GG Komm, Art. 24, Rn 33.

242 Die Theorie vom actus contrarius hat sich zwar im Völkerrecht nicht durchgesetzt, doch spielt sich die Rücknahme in diesem Fall ja im innerstaatlichen und damit staatsrechtlichen Bereich ab.

243 Statt aller *Rojahn*, *JZ* 1979, S. 123.

244 Vgl. *Rojahn*, ebd.

245 Bzw. im Fall des Art. 24 Ia GG bei den jeweiligen Länderorganen (s.o.).

246 Das Erfordernis parlamentarischer Mitwirkung besteht ja bei einseitigen Akten wie der Kündigung nicht, siehe Fn 123.

247 Zwar ist die Übertragung vom Bundestag abhängig (s.o.) und würde die Rücknahme der Übertragung durch die Bundesregierung meist eine Verkürzung der Legitimationskette bedeuten, doch läge die Entscheidung darüber, ob in einem konkreten Fall die Übertragung tatsächlich rückgängig gemacht und der Vertrag gekündigt werden soll bei der Regierung.

mit Zweidrittelmehrheit des Bundestages zustandegekommenes Gesetz erfordert.

2. Die Möglichkeit zum einseitigen Austritt

Die Mitgliedschaft in einer Internationalen Organisation kann seitens des Mitglieds durch wirksamen Austritt beendet werden; hierdurch Enden seine Rechte und Pflichten und damit einhergehend auch die legitimatorischen Beziehungen. Den Mitgliedstaaten Internationaler Organisationen (wie auch von Staatenbünden) stehen zum einseitigen Austritt anders als den Gliedstaaten von Bundesstaaten²⁴⁸ auch bei Fehlen ausdrücklicher Beendigungs-, Kündigungs- oder Rücktrittsklauseln²⁴⁹ mehrere rechtliche Möglichkeiten offen. Zunächst ist ein Austritt gem. Art. 56 I WVK zulässig, wenn feststeht, dass die Mitgliedstaaten trotz fehlender Klausel die Möglichkeit einer Kündigung oder eines Rücktritts zuzulassen beabsichtigten oder sich ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht aus der Natur des Vertrags herleiten lässt. Daneben bestehen weitere völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Gründe zum nichteinvernehmlichen einseitigen Austritt, die – teils in modifizierter oder ergänzter Form – ebenfalls in der WVK kodifiziert wurden. Dies sind die Vertragsbeendigung infolge erheblicher Vertragsverletzung (Art. 60 WVK), die nachträgliche Unmöglichkeit der Vertragserfüllung (Art. 61 WVK) und die grundlegende Änderung der Umstände (*clausula rebus sic stantibus*,²⁵⁰ Art. 62 WVK). Das Vorliegen dieser Austrittsgründe führt nicht ipso facto zum Austritt, sondern muss vom jeweiligen Mitgliedstaat erst geltend gemacht werden.

Bereits angesprochen wurde die Möglichkeit zum Austritt aus der UN trotz Fehlens einer Austrittsklausel für den Fall, dass eine mehrheitlich herbeigeführte Vertragsänderung wesentlich in die Rechte und Pflichten des Mitgliedstaates eingreifen würde (s.o.). Umstritten ist, ob die Mitgliedstaaten der EGen trotz fehlender Austrittsklausel aus diesen austreten können, zumal die Möglichkeit zum Austritt dem Vertragskonzept einer sich verfestigenden Integrationsgemeinschaft zuwiderlaufen würde und damit die Austrittsmöglichkeiten nach Art. 56 I WVK entfallen.²⁵¹ Gegen eine Austrittsmöglichkeit spricht auch, dass Vertragsänderungen und die Erweiterung des Mitgliederkreises nicht gegen den Willen der Mitglieder erfolgen können (vgl. Art. 48 f. EUV) und innerhalb der EGen – anders als in der UN – ein hoher Rechtsschutzstandard besteht, womit die Möglichkeit zum Austritt wegen erheblicher Vertragsverletzungen entfallen dürfte.²⁵² Selbst ein faktischer Austritt wird bei Internationalen Organisationen mit einem so hohen Integrationsgrad wie dem der EGen aus politischen und wirtschaftlichen Gründen nicht ohne Weiteres realisierbar sein,²⁵³ was aus legitimatorischen und verfassungsrechtlichen Gründen problematisch ist.²⁵⁴

E. Schlussbemerkung

Die gemachten Untersuchungen haben gezeigt, dass auch Internationale Organisationen der demokratischen Legitimation bedürfen, und zwar um so mehr, je höher ihr Integrationsgrad ist. Zur Kompensation von Legitimationsdefiziten besteht sowohl staatsintern, als auch auf inter- bzw. supranationaler Ebene ein noch ungenutztes Potential. Staatsintern könnte durch Verfassungsänderung der Parlamentsvorbehalt auf weitere im Sinne der Wesentlichkeitstheorie wichtige Entscheidungen im völkerrechtlichen Verkehr ausgeweitet werden, ohne dabei auch nur in die Nähe eines Totalvorbehalts zu gelangen und damit den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung zu verletzen. Im innerstaatlichen wie internationalen Teil von Legitimationsketten bestehen zudem viele Möglichkeiten, direktdemokratische Elemente zur Erhöhung des Legitimationsniveaus zu implementieren. Mögen die Kritiker direktdemokratischer Instrumente auch berechtigter Weise immer wieder auf die Gefahr durch die populistische Beeinflussbarkeit der Volksmassen hinweisen, so ist diese Gefahr doch eine der Demokratie immanente, die nicht als Argument gegen sie angeführt werden kann, sondern Anlass sein sollte, das Heranwachsen selbständig denkender, kritischer und wachsamer Demokraten zu fördern und damit einer demokratischen Gesellschaft, die bereit ist auch diejenigen Probleme der Internationalisierung zu lösen, die Staat und Recht alleine nicht lösen können.

248 Zur Sezession von Gliedstaaten eines Bundesstaates siehe Fn 97.

249 Siehe bspw. Art. 7 der Satzung des Europarates oder Art. 15 I WTO-Abkommen.

250 In Abgrenzung zur Vertragsverletzung kann die *clausula rebus sic stantibus* grds. nicht auf ein Verhalten eines Mitgliedstaates nach Vertragsschluss gestützt werden, vgl. *Doehring*, in: FS Schiedermaier, S. 697.

251 Vgl. *Klein*, in: Vitzthum, *VölkerR*, 4. Abschnitt, Rn 78; *Streinz*, *EuropaR*, Rn 90.

252 Dazu *Klein*, in: Vitzthum, *VölkerR*, 4. Abschnitt, Rn 80 und 79; *Streinz*, *EuropaR*, Rn 91.

253 Vgl. *Rojahn*, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 24, Rn 34; siehe aber auch *Waltemathe*, *Austritt aus der EU*, S. 188.

254 Siehe oben, Fn 155.