

Vorlesung Allgemeine Staatslehre

Donnerstag, den 28. April 2005

Die Drei-Elemente-Lehre

I. Das Bedürfnis nach einem universellen Staatsbegriff

Wir haben in den vergangenen zwei Vorlesungseinheiten staatsphilosophische und verfassungshistorische Überlegungen zu den Begriffen Staat und Souveränität angestellt. Diese Überlegungen sind als Material für eine juristisch handhabbare Definition des Staates wenig geeignet, denn sie sind abstrakt, bestreitbar und nur auf eine bestimmte Gruppe von Staaten, mit ihrer spezifischen geschichtlichen Entwicklung, bezogen. Insbesondere das universelle Völkerrecht benötigt aber einen Staatsbegriff, der über alle kulturelle und geschichtliche Vielfalt und über alle politischen und sonstigen Gegensätze einheitlich ist. Aus der Perspektive des Staatsrechts ist der Staat ein Unikat, das vorausgesetzt werden darf, ohne es zu definieren; von einer solchen Definition hängen keine Rechtsfolgen ab. Aus der Vogelschau des Völkerrechts wird der Staat gleichsam zur vertretbaren Sache, zum Serienprodukt. Die singulären Eigenschaften der einzelnen Staaten treten zurück, und es bleiben die allgemeinen, gemeinsamen Merkmale, die einen universalen Begriff ergeben, von dem eine bedeutsame Rechtsfolge abhängt: die Völkerrechtssubjektivität. Zum völkerrechtlichen Staatsbegriff vgl. aktuell das Doehring-Symposium in ZaöRV, Heft 4 / 2004.

II. Die Drei-Elemente-Lehre

1. Die Definition

Der völkerrechtliche Staatsbegriff stimmt überein mit der Drei-Elemente-Lehre, die ihre klassische Ausprägung von Georg Jellinek (1851 - 1911) in seinem Werk "Allgemeine Staatslehre" gefunden hat. Jellineks Definitionssatz lautet: "Der Staat ist die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgestattete Verbandseinheit

seßhafter Menschen." (3. Aufl., 1914, S. 180/181)

Bei einer Analyse dieses Satzes schälen sich die drei Elemente heraus:

- -> aus dem Wort "sesshaft": das Staatsgebiet;
- -> aus den Wörtern "Verband" und "Menschen": das Staatsvolk;
- -> aus den Wörtern: "ursprüngliche Herrschermacht": die Staatsgewalt.

Der Staat setzt bei Jellinek einen bestimmten Raum voraus. Ein Personenverband ohne räumliche Verwurzelung, etwa ein Nomadenstamm, oder, zeitgemäßer, ein weltweit tätiges Wirtschaftsunternehmen können ohne Rücksicht auf die Zahl der ihnen angehörenden Menschen, ohne Rücksicht auf ihre Zwecke und auf ihre Macht wegen des fehlenden Raumbezuges kein Staat sein. Umgekehrt ist ein bloßer Raum ohne Menschen kein Staatsgebiet. Dies erklärt, warum die Hohe See, die Antarktis oder der Weltraum staatsfreie Räume sind. Und auch wenn eine bestimmte Personengruppe auf einem bestimmten Gebiet sesshaft ist, reicht das nicht. Hinzu kommen muss eine Organisation, die Gebiet und Bevölkerung effektiv beherrscht. Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt bedingen sich also gegenseitig.

2. Die Beziehung zwischen Staatsgewalt und Gebiet bzw. Volk

Gebiet und Bevölkerung sind Grundlage und Bezugsgröße für die Staatsgewalt. Die Staatsgewalt hat zwei Komponenten, ein territoriales und ein personales. Dem entsprechen zwei Rechtsprinzipien, die sowohl im nationalen als auch im Völkerrecht die Abgrenzung der Zuständigkeit einer Staatsgewalt im Verhältnis zu anderen ermöglichen: Gebietshoheit und Personalhoheit. **Gebietshoheit** bedeutet die Herrschaft über alle Personen und Vorgänge im Staatsgebiet; **Personalhoheit** bedeutet die Herrschaft über die Staatsangehörigen. Ein Beispiel für Regelungen des nationalen Rechts, die mit der Gebietshoheit und der Personalhoheit den Zuständigkeitskreis der deutschen Staatsgewalt gegen ausländische Staatsgewalten abgrenzen, sind die §§ 3 - 7 StGB, das internationale Strafrecht der Bundesrepublik Deutschland, aus dem sich

ergibt, ob eine Straftat deutscher Staatsgewalt, hier deutscher Strafgewalt, unterliegt. Die Grundnorm ist § 3 StGB. Danach gilt

das deutsche Strafrecht für Taten, die im Inland begangen werden, unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Straftäter. Dies ist Ausdruck der Gebietshoheit der Bundesrepublik Deutschland. In der strafrechtlichen Literatur heißt es, in § 3 StGB verwirkliche sich das Territorialitätsprinzip. Gebietshoheit und Territorialitätsprinzip führen sodann in den §§ 4 und 5 StGB zu einer Ausdehnung der deutschen Strafgewalt auf Straftaten, die nicht im Inland begangen werden sind, die aber zum Inland einen Bezug haben. § 4 StGB betrifft Straftaten auf deutschen Schiffen und Luftfahrzeugen und § 5 Auslandstaten gegen inländische Rechtsgüter, also Straftaten, die zwar im Ausland begangen werden, die sich aber im Inland auswirken, wie etwa die Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates. Die Personalhoheit liegt dagegen dem § 7 StGB zugrunde. Nach § 7 I StGB gilt deutsches Strafrecht für Straftaten, die im Ausland gegenüber einem Deutschen begangen worden sind (passives Personalitätsprinzip; Schutzprinzip). Weiterhin gilt deutsches Strafrecht für Auslandsstrafaten deutscher Staatsangehöriger (§ 7 II Nr. 1 StGB; aktives Personalitätsprinzip). Das aktive Personalitätsprinzip ist die Folge der auch ins Ausland reichenden Personalhoheit der Bundesrepublik Deutschland über ihre Staatsangehörigen und zugleich die Folge des Art. 16 II 1 GG, wonach (auch nach der Verfassungsänderung im Jahr 2000) grundsätzlich kein Deutscher an das Ausland ausgeliefert werden darf. Weder mit der Gebiets- noch mit der Personalhoheit zu erklären ist § 6 StGB. Nach dieser Vorschrift unterliegen unabhängig vom Tatort und unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Täter einige besonders schwerwiegende oder typischerweise grenzüberschreitend begangene Straftaten wie Völkermord oder Angriff auf den Luftverkehr der deutschen Staatsgewalt. Hinter § 6 StGB steht das Universalitätsprinzip. Ihmzufolge ist für die Ahndung der genannten Straftaten weltweit jeder Staat zuständig; es geht hier um Straftaten gegen international geschützte Rechtsgüter.

Typischerweise sind es die Staatsangehörigen, die sich im Staatsgebiet aufhalten. Deshalb fallen Gebiets- und Personalhoheit in der Regel zusammen. Die Differenz wird sichtbar am Ausländer, der sich im Staatsgebiet aufhält, und am Staatsangehö-

rigen, der im Ausland ist. An diesen Fällen wird sichtbar, welche

Pflichten und Rechte der Einzelperson auf der räumlichen Zuordnung zu einer Staatsgewalt beruhen und welche Pflichten und Rechte aus dem Band der Staatsangehörigkeit abzuleiten sind. Überschlüssig kann man sagen, dass der weit überwiegende Teil der Pflichten und ein immer größerer Teil der Rechte aus der Gebietshoheit folgt. Typisch staatsbürgerliche Rechte und Pflichten sind:

- > das Recht zu dauerhaftem Aufenthalt im Staatsgebiet;
- > das Wahlrecht;
- > die Wehrpflicht (aber: kein Deutschenvorbehalt in Art. 12a I GG);

--> der Anspruch auf diplomatischen Schutz (Anspruch des sich im Ausland aufhaltenden Staatsangehörigen, von seinem Heimatstaat gegen völkerrechtswidrige Akte des ausländischen Staates geschützt zu werden). Das heutige Verhältnis von Gebietshoheit und Personalhoheit ist das Produkt eines historischen Prozesses, in welchem die Gebietshoheit die Personalhoheit immer mehr in den Hintergrund gedrängt hat. Die Zeit vor dem modernen Staat ist geprägt von personenbezogener Herrschaft, gebunden an Sippe, Stamm, lehensrechtliche Treueverhältnisse, Zugehörigkeit zu Zünften u.ä. Erst der neuzeitliche Staat löst sich aus diesen personalen Beziehungen und bezieht Herrschaft, gerade in seiner absolutistischen Übersteigerung, auf die Fläche. Deutlich wird der in Deutschland im 16. Jahrhundert einsetzende Umschwung an Formeln wie: *Cuius regio, eius religio* (Wessen Gebiet, dessen Konfession). Diese Formeln konnten die konfessionellen Spannungen in Deutschland nur schlichten, weil sich in den Einzelstaaten der Herrschaftsanspruch der jeweiligen Landesherren flächendeckend durchgesetzt hatte.

3. Die Effektivität der Staatsgewalt

Die Staatsgewalt, das neben Staatsgebiet und Staatsvolk dritte Element der Drei-Elemente-Lehre vom Staat, wird von Jellinek primär aus der Relation zu den beiden anderen Elementen bestimmt. Jellinek gibt nur ein zusätzliches Kriterium an: die Effektivität. Effektivität heißt, dass die Herrschaft über Staatsgebiet und

Staatsvolk dauerhaft und im Wesentlichen unbestritten ist und

eventuelle Machtansprüche anderer Kräfte, seien dies Gruppierungen innerhalb des Staatsgebietes oder auswärtige Mächte, zurückgewiesen werden können. Von dem Effektivitätskriterium erschließt sich die völkerrechtliche Kategorie der failing states (zur völkerrechtlichen Praxis der Bundesrepublik Deutschland insoweit Pfeil, ZaöRV 2004). Von dem Effektivitätskriterium erschließt sich weiter, warum die Palästinensergebiete - unabhängig von der Legitimität des Selbstbestimmungsbegehrens der Palästinenser - kein Staat sind; daran hat auch das Autonomieabkommen mit Israel nichts geändert; die Völkerrechtssubjektivität der PLO beruht darauf, dass neben Staaten auch sog. Befreiungsorganisationen als Völkerrechtssubjekte anerkannt sind. Der Effektivitätsgrundsatz wird durch den Kontinuitätsgrundsatz eingeschränkt. Ein Staat, der sich effektiv behauptet hat, geht nicht schon dadurch unter, dass seine Staatsgewalt erlischt; vielmehr werden auch Staaten, die nach einiger Zeit wieder entstehen, nicht als Rechtsnachfolger, sondern als mit ihrem Vorgänger identisch behandelt. So sind die drei baltischen Staaten trotz mehr als fünfzigjähriger sowjetischer Beherrschung nach allgemeiner Ansicht mit den Anfang der 40er Jahren sowjetisch besetzten baltischen Staaten.

4. Begrifflicher Nachtrag zu dem Begriff „Staatsgewalt“

„Staatsgewalt“ ist nicht nur ein Begriff der Staatslehre und des Völkerrechts, sondern auch ein Begriff des Verfassungsrechts. Art. 1 I 2 GG spricht von einer Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Nach Art. 20 II 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. In Art. 19 IV und Art. 93 I 4a GG ist statt von Staatsgewalt von öffentlicher Gewalt die Rede.

Das Wort „Gewalt“ ist in all diesen Zusammenhängen nicht unproblematisch und darum nicht frei von Kritik geblieben. Das

Wort „Gewalt“ ist im Deutschen nämlich zumindest zweideutig. Es steht einmal für rechtmäßig ausgeübte hoheitliche Befugnisse; es steht zum anderen für rechtswidrig ausgeübten physischen Zwang. In der zweiten Bedeutung wird es in Art. 74 I Nr. 10a GG verwendet, wo von den Opfern von „Gewaltherrschaft“ die Rede ist. Andere Sprachen vermeiden diese Zweideutigkeit. So unterscheidet das Lateinische zwischen der potestas als legitimer Amtsgewalt und der vis oder violentia als der physischen Gewalt. Analog trennt das Englische zwischen „power“ und „violence“ und das Französische zwischen „pouvoir“ und „violence“.

Wegen der Zweideutigkeit des Gewaltbegriffes herrschte im Parlamentarischen Rat Streit um die Formulierung von Art. 1 I 2 GG. Nach einer Mindermeinung sollte in dem Satz: „Sie (scil.

die Menschenwürde) zu achten und zu schützen, ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt." an die Stelle von „staatliche Gewalt" die Formulierung „staatliche Ordnung" treten. Der Abgeordnete Dr. Heuß, der von 1949 bis 1959 der erste Bundespräsident war, begründete diesen Änderungsvorschlag so: Er verdeutliche die Abwendung vom Staat als Machtapparatur und die Hineinstellung des Staates in die Sphäre des Rechts (JÖR 1 [1951], S. 49). Diese Position, die vor allem von liberalen und katholischen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates vertreten wurde, vermochte sich an einer anderen Stelle durchzusetzen. Art. 6 GG, das Grundrecht der Ehe und der Familie, meidet durchgängig das Wort „staatliche Gewalt"; sinngleich werden dort die Formulierungen „staatliche Ordnung" und „staatliche Gemeinschaft" verwendet (Abs. 1: Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung; Abs. 2 S. 2: Über ihre Betätigung (scil.: der elterlichen Erziehungsrechte) wacht die staatliche Gemeinschaft).

Die Bedeutungen des Wortes Gewalt erschöpfen sich nicht in dem Gegensatz von legitimer Amtsgewalt (power, pouvoir) und rechtswidriger physischer Gewalt (violence). Als drittes kommt die vom Staat kraft seines Gewaltmonopols rechtmäßig ausgeübte physische Gewalt hinzu. Sie hat mit der Amtsgewalt gemeinsam, dass sie legitim ist, und mit dem, was in anderen Sprachen „vis" oder „violence" genannt wird, dass sie physischen Zwang beinhaltet. Das Englische und das Französische bezeichnen diese Spielart von Gewalt mit dem Wort „force".

Das Recht, legitim physische Gewalt zu üben, ist die Besonderheit des Staates, die ihn von allen gesellschaftlichen Mächten, wie Parteien, Gewerkschaften, Unternehmen, Medien, Verbänden, etc., unterscheidet. Die Besonderheit des Staates liegt nicht in den von ihm verfolgten Zielen. Diese können auch von gesellschaftlichen Kräften verfolgt werden. Die Besonderheit des Staates liegt darin, dass er bei der Verfolgung seiner Ziele bestimmte Mittel einsetzen kann:

→ die Fähigkeit, andere gegen ihren Willen zu verpflichten, und

→ die Fähigkeit, diese Pflichten selbst, notfalls mit

unwiderstehlicher physischer Gewalt, durchsetzen zu können.

Zu den Ausprägungen des Gewaltmonopols im geltenden Recht gehören:

→ die Polizeihöhe der Länder;

- das Vollstreckungsmonopol der staatlichen Justizbehörden. Zwar sind private Schiedsgerichte zulässig; eine Vollstreckung von Schiedssprüchen ist jedoch nur mit Hilfe der staatlichen Justizbehörden möglich (§§ 1025 ff. ZPO);
- das Waffenverbot und das Uniformverbot bei Versammlungen (§§ 2 III, 3 VersG);
- das bürgerlich-rechtliche Verbot der verbotenen Eigenmacht und der Selbsthilfe (§§ 227 ff., 858 ff. BGB);
- das strafrechtliche Verbot der Gewaltausübung (§§ 113, 240 StGB).

Durch das Gewaltmonopol werden Privatpersonen vorbehaltlich eines besonderen Rechtfertigungsgrundes von der Ausübung physischer Gewalt ausgeschlossen. Eine Rechtfertigung privater Gewalt ist nur denkbar, wenn der Staat als Gewaltmonopolist ausnahmsweise zu einer rechtzeitigen Konfliktlösung nicht in der Lage ist. Durch das Gewaltmonopol werden von der Ausübung physischer Gewalt weiter fremde Staaten und die Europäische Union ausgeschlossen. Ein ausländisches Gerichtsurteil kann in der Bundesrepublik Deutschland nur von den deutschen Justizbehörden vollstreckt werden (§§ 328, 722 ZPO); gleiches gilt für vollstreckbare Titel der Europäischen Union (Art. 256 EG).

Dem Gewaltmonopol des Staates korrespondiert die Friedenspflicht des Bürgers, das Verbot privater Gewalt, das Verbot, Richter und Gerichtsvollzieher in eigener Sache zu sein. Zur Austragung von Konflikten stellt der Staat gewaltlose Verfahren zur Verfügung (Rechtsschutz, demokratische Wahl). Die Friedenspflicht des Bürgers ist als Fundament des modernen Staates weniger Regelungsthema als Voraussetzung von Verfassung und Gesetzen. An einer prominenten Stelle der Rechtsordnung wird sie aber doch ausdrücklich erwähnt. Das Versammlungsgrundrecht des Art. 8 I GG gilt nur für friedliche und unbewaffnete Versammlungen. Die Formulierung „friedlich und ohne Waffen“ ist eine Begrenzung des grundrechtlichen Schutzbereiches. Unfriedliche, gewalttätige Demonstrationen fallen aus dem Schutzbereich dieses Grundrechts heraus. Das hat zur Folge, dass ein polizeiliches Einschreiten gegen eine unfriedliche Versammlung keinen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 I GG darstellt, der verfassungsrechtlicher Rechtfertigung bedürfte. Denn für unfriedliche Versammlungen ist

der Schutzbereich des Art. 8 I GG nicht eröffnet.

5. Kritik und Bewertung der Drei-Elemente-Lehre

Der Zweck, die Legitimation und die Verfassung des Staates sind für die Drei-Elemente-Lehre kein Thema. Das hat ihr zum Teil harsche Kritik eingetragen. Exemplarisch zitiert sei Rudolf Smend (Verfassung und Verfassungsrecht, in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 169):

"Es gibt keine Entschuldigung für den massiven Gebiets-Naturalismus der neueren deutschen Staatsrechtslehre. Sie stellt ausdrücklich den Staat als räumliche Wirklichkeit auf sein Gebiet als auf eine räumlich tragende Plattform, wie eine Untertasse. Die rohe Juxtaposition der üblichen Lehre von den drei Elementen setzt dann das Staatsvolk auf diese Unterlage und überhöht sie darauf durch die Kuppel der Staatsgewalt oder lässt sie durch diese zusammengehalten werden wie die Puppen eines Marionettentheaters durch das Fadenbündel des Puppenspielers."

Der Kritik ist ohne Weiteres zuzugeben, dass die Drei-Elemente-Lehre nur ein rudimentäres Bild der Staatlichkeit zeichnet, die äußeren Konturen gewissermaßen, die man mit Farbe füllen und ausmalen kann. Die Weglassung der schwierigen Fragen der inneren Ordnung und der Legitimation des Staates legt jedoch auch die unstreitigen Grundlagen frei. Maßgebend für den Staat ist zunächst die Faktizität und Effektivität einer Herrschaft, welche drei Merkmale aufweist: Gebiet, Volk, Gewalt.

Die Drei-Elemente-Lehre ist minimalistisch. Dies ist im Völkerrecht von Vorteil. Das Völkerrecht muss sich einen subsumtionsfähigen Staatsbegriff zurechtlegen, weil die Staaten die originären Völkerrechtssubjekte sind und ihre für das ganze Völkerrecht konstitutive Rechtssubjektivität von klaren, leicht feststellbaren Kriterien abhängen muss. Das Völkerrecht erhebt zum anderen universellen Geltungsanspruch. Den kann es nur behaupten,

wenn sein Staatsbegriff sich den unterschiedlichsten politischen Systemen offenhält. Fragen der inneren Ordnung, der Legitimation und der Zwecke sind innere Angelegenheiten der einzelnen Staaten, die das Völkerrecht grundsätzlich nichts angehen. Den völkerrechtlichen Staatsbegriff mit diesen Fragen zu befrachten, hieße ihn seiner friedensstiftenden Wirkung zu berauben. Das völkerrechtliche Verbot, im Verhältnis von Staaten zueinander keine militärische Gewalt anzuwenden (Gewaltverbot, Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta) kann seine Funktion nur erfüllen, wenn man Fragen der Herrschaftslegitimation und der inneren Verfasstheit aus dem Staatsbegriff herausnimmt. Nur dann ist es nämlich ausgeschlossen, einem Herrschaftsverband den Schutz des Gewaltverbotes mit dem Argument zu nehmen, er sei illegitim, etwa kapitalistisch oder sozialistisch. So war die friedliche Koexistenz kapitalistischer und sozialistischer Staaten in der Zeit des Kalten Krieges nur denkbar, weil man die gegensätzlichen Ideologien aus dem Staatsbegriff und seinen völkerrechtlichen Implikationen herausgehalten hat.

Im Ergebnis deckt sich das, was bei Jellinek Allgemeine Staatslehre ist, mit dem, was im Völkerrecht heute positives Recht ist. Zwar kennt das Völkerrecht keine geschriebene Staatsdefinition, die allgemein verbindlich wäre. Doch gibt es ungeschriebene Regeln, die sich insbesondere in der Staatenpraxis zur Anerkennung neuer Staaten zeigen. Für den Rechtsstandpunkt der Bundesrepublik Deutschland kann eine Erklärung des Auswärtigen Amtes aus dem Jahr 1975 als repräsentativ gelten: "Die Anerkennung eines neuen Staates setzt voraus, dass sich ein Staat gebildet hat mit einem Staatsvolk, einem Staatsgebiet und einer Staatsgewalt, die durch eine effektive handlungsfähige Regierung verkörpert wird, die ihre Hoheitsgewalt über den größten Teil des Territoriums und die Mehrzahl der Einwohner effektiv ausübt und die sich mit Aussicht auf Dauer behaupten kann." Rückblickend darf man wohl die Frage stellen, ob diese Voraussetzungen bei der Anerkennung von Bosnien-Herzegowina als Staat durch die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1992 tatsächlich schon erfüllt waren oder ob diese Anerkennung, weil verfrüht, ein Eingriff in innere Angele-

genheiten von Rest-Jugoslawien darstellte, von dem Bosnien-Herzegowina sich noch nicht mit der für eigene Staatlichkeit nötigen Effektivität abgespalten hatte.

Ich werde nun die drei Elemente des Staatsbegriffs einzeln und so erläutern, wie sie sich aus der Sicht des Völkerrechtes darstellen.

III. Das Staatsgebiet

Das Staatsgebiet ist der natürliche Teil der Erdoberfläche, auf dem die Staatsgewalt sich behauptet und entfaltet. Mindest- oder Höchstgrößen kennt das Völkerrecht nicht. Der kleinste Staat Europas und wohl auch der Welt ist der Vatikan (Stato della Città del Vaticano). Er umfasst 44 Hektar in Rom, im wesentlichen die Basilika St. Peter, den von den Kolonnaden Berninis umschlossenen Petersplatz und die vatikanischen Museen und vermag noch nicht einmal die obersten Behörden der katholischen Kirche vollständig in sich aufzunehmen. Er beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag, den der Papst als Oberhaupt der Katholischen Kirche und damit als weiteres Völkerrechtssubjekt neben dem Vatikan im Jahr 1929 mit Italien geschlossen hat, und wird heute von den meisten anderen Staaten völkerrechtlich anerkannt. Auch der Mini-Staat ist also Staat und völkerrechtlich der Großmacht gleichgestellt. Insbesondere in Internationalen Organisationen wird den nicht zu bestreitenden Unterschieden aber durch Stimmenwägungen Rechnung getragen. Sie hat Luxemburg im Rat der Europäischen Union zwar dasselbe Stimmrecht wie die Bundesrepublik Deutschland, in der Kommission und im Parlament führt die unterschiedliche Größe aber schon zu Abstufungen in der Repräsentanz.

Kein Staat ist eine 1300 qm große, 8 Seemeilen vor der englischen Südküste im Ärmelkanal gelegene, auf Betonpfeilern verankerte Flakinsel aus dem 2. Weltkrieg, die sich in den 70er Jahren als "Principality of Sealand" ausgerufen hatte. Diesem als Steuerparadies konzipierten Gemeinwesen wurde die Staatsqualität vom

VG Köln mit dem Argument versagt, es handele sich nicht um einen natürlichen, sondern wegen der Betonpfeiler um einen künstlichen Teil der Erdoberfläche. VG Köln DVBl. 1978, S. 510.

Das Völkerrecht verlangt nicht, dass die Grenzen des Staatsgebietes exakt vermessen sind. Nur ein Gebietskern muss unbestritten sein. Die Grenzen sind es dann aber, die den Völkerrechtler am Staatsgebiet am meisten interessieren. Zu unterscheiden sind die Grenzen zu anderen Staaten und die Grenzen zu staatsfreien Räumen wie zur Hohen See und zum Weltraum.

Die Grenzen zwischen Staaten müssen von diesen Staaten einvernehmlich oder, wenn es daran fehlt [was jedenfalls in Europa aber selten ist], durch Schiedsspruch oder durch Gewohnheit festgelegt werden. Das Völkerrecht enthält nur wenige allgemeine Regeln für typische geographische Lagen. Sogenannte natürliche Grenzen gibt es im Verhältnis der Staaten zueinander nicht. Bei schiffbaren Grenzflüssen verläuft die Grenze, mangels vertraglicher Festlegung, auf der Mittellinie der schiffbaren Wasserrinne (Thalweg). Bei nicht schiffbaren Grenzflüssen deckt die Grenze sich mit der Mittellinie des Flusses. Für Grenzseen gibt es keine festen Regeln. So ist der genaue Grenzverlauf im **Bodensee** zwischen Deutschland, der Schweiz und Österreich umstritten. Deutschland und die Schweiz, also die Staaten mit den längsten Uferlinien, vertreten die Ansicht, der See sei zwischen den drei Staaten nach dem Maßstab der Länge der Uferlinien aufzuteilen. Österreich, das bei Anwendung dieses Maßstabs den geringsten Anteil erhielte, steht auf dem Standpunkt, der Bodensee sei ein Kondominium, also gemeinsames Staatsgebiet, aller drei Staaten. Zwischen Deutschland und der Schweiz sind die Streitfragen teilweise völkervertraglich geregelt worden. Hierzu zuletzt BFH DB 2003, 594, zur Besteuerung von Kiosk-Umsätzen auf Bodenseeschiffen (für die es wegen spezieller Regelungen auf die grundsätzliche Frage nicht ankommt). Zusammenfassend Weiter, Die Rechtsverhältnisse auf dem Bodensee, Archiv des Völkerrechts 1990, S. 458 ff.

Eine vertragliche Regelung ist nicht möglich bei den Grenzen des

Staatsgebietes zu staatsfreien Räumen. Der Luftraum ist Teil des Staatsgebiets, soweit, d.h. so hoch wie er von Flugzeugen benutzt werden kann. Darüber beginnt der Weltraum, der eine staatsfreie Zone ist. Die Position der am Äquator gelegenen Staaten, auch das

über dem Äquator in 36.000 Kilometern Höhe verlaufende geostationäre Orbit gehöre noch zum Gebiet dieser Staaten, hat sich nicht durchgesetzt. Die Frage war von großem Interesse, weil das geostationäre Orbit eine gute Umlaufbahn für Satelliten ist und die Äquatorstaaten, hätten sie sich durchgesetzt, von den Satellitenbetreibern ein Entgelt für die Nutzung dieses Orbits hätten fordern können.

Zum Meer hin sind zu unterscheiden:

- > die Eigengewässer, die zum Staatsgebiet gehören;
- > das Küstenmeer, das ebenfalls Teil des Staatsgebietes ist, in dem die Staatsgewalt aber völkerrechtlichen Beschränkungen und Duldungspflichten unterliegt (Art. 2 - 32 SRÜ);
- > die Anschlusszone, die nicht mehr zum Staatsgebiet gehört, in der der Küstenstaat aber bestimmte hoheitliche Funktionen, insbesondere polizeiliche Befugnisse, wahrnehmen darf (Art. 33 SRÜ);
- > die Fischereizone, die Ausschließliche Wirtschaftszone und der Festlandsockel, die alle nicht zum Staatsgebiet gehören, in bezug auf die der Küstenstaat aber bevorzugte Rechte zur wirtschaftlichen Nutzung besitzt (zu Fischerei- und Ausschließlicher Wirtschaftszone Art. 55 - 75 SRÜ, zum Festlandsockel Art. 76 - 85 SRÜ).

Für die Berechnung der einzelnen Zonen ist die Basislinie wichtig. Von ihr aus werden die genannten Entfernungen gemessen. Die Basislinie ist grundsätzlich die Niedrigwasserlinie entlang der Küste. Allerdings muss es von diesem Grundsatz Ausnahmen geben, weil anderenfalls die Existenz der Eigengewässer nicht zu erklären wäre. Eigengewässer sind einerseits Teil des Meeres, liegen andererseits aber land- und nicht seeseitig der Basislinie. Eigengewässer kann es also nur geben, wenn die Basislinie nicht nur entlang der Niedrigwasserlinie, sondern teilweise auch durch das Meer verläuft. Die Hineinverlegung der Basislinie in das Meer ist zulässig, um Ausbuchtungen des Küstenverlaufes zu schließen, die nicht breiter als 24 Seemeilen sind (Beispiel: Jadebusen bei Wilhelmshafen, allgemein: Flussmündungen, Deltas, Buchten), um Häfen vollständig, also mit

den Hafengewässern, zu erfassen und um der Küsten vorgelagerte Inseln oder Inselketten einzuschließen. In diesen

Fällen können gerade Basislinien gebildet werden, die durch das Meer verlaufen, sich dabei aber am Küstenverlauf orientieren müssen. Besondere Regeln, die für Deutschland nicht relevant sind, kennt das Völkerrecht für so genannte Archipelstaaten, z.B. Indonesien (Art. 46 - 54 SRÜ). Hervorzuheben sind die Archipelbasislinien, die eine Zusammenfassung des Archipels als einheitliches Staatsgebiet erlauben.

Die genannten Zonen mit nachlassender Intensität der Zuordnung zum Küstenstaat sind dessen Basislinie schalenförmig vorgeordnet. Die Küstengewässer können, von der Küste ausgehend, zwischen 3 und 12 Seemeilen breit sein. Es ist heute aufgrund der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen von 1982 (hier SRÜ) Sache des Küstenstaates, für welche Breite er sich innerhalb dieser Marge entscheidet. Ursprünglich lag die Breite des Küstenmeeres bei 3 Seemeilen. Dies entsprach zu Anfang des 18. Jahrhunderts der Reichweite eines Kanonenschusses, woraus deutlich wird, dass die Einrichtung eines Küstenmeeres zwischen dem Staatsgebiet und der Hohen See als staatsfreiem Raum sich zunächst auf sicherheitspolitische Erwägungen stützte. Die Bundesrepublik Deutschland hält grundsätzlich an der 3-Seemeilen-Breite des Küstenmeeres fest, beansprucht in einigen Teilen der Nordsee aber 12 Seemeilen mit der Begründung, sich so besser gegen Tankerunfälle schützen zu können (BGBl. 1984 I 1366, mit Wirkung ab dem 16.3.1995). Weiterhin hat die Bundesrepublik Deutschland das Küstenmeer der DDR übernommen, das durchgehend mehr als 3, aber weniger als 12 Seemeilen breit ist. Das Küstenmeer unterliegt der Staatsgewalt des Küstenstaates. Allerdings sind diese Hoheitsbefugnisse seevölkerrechtlich beschränkt. Die wichtigste dieser Beschränkungen ist das Recht auf friedliche Durchfahrt für Schiffe aller Staaten, einschließlich der Kriegsschiffe.

Die Anschlusszone ist eine an das Küstenmeer angrenzende Zone, die, vom Meeresufer gemessen, nach der Seerechtskonvention von 1982 bis zu 24 Seemeilen in das Meer hineinreichen darf. Die Anschlusszone gehört zwar nicht mehr zum Hoheitsgebiet des

Küstenstaates, in ihr kann dieser Staat aber die erforderliche Kontrolle ausüben, um Verstöße gegen seine Zoll-, Finanz-, Gesundheits- und Einwanderungsvorschriften zu verhindern oder zu

ahnden. Die Anschlusszone ist also eine Sicherheitszone.

Festlandsockel, Ausschließliche Wirtschaftszone und Fischereizone sind demgegenüber Zonen, die zur Hohen See gehören, also staatsfreie Räume sind, in denen der Küstenstaat aber im Verhältnis zu anderen Staaten die Befugnis zu vorrangiger wirtschaftlicher Nutzung hat. Festlandsockel ist der Meeresgrund und Meeresuntergrund, der sich jenseits des Küstenmeeres in der natürlichen Verlängerung des Landgebietes bis zur äußeren Kontinentalrandlinie erstreckt, jedenfalls aber bis zu einer Breite von 200 Seemeilen. Für die Bundesrepublik Deutschland spielt die 200-Seemeilen-Grenze praktisch keine Rolle, weil sowohl Nord- als auch Ostsee für ihre Anwendung zu klein sind; die gegenüberliegenden Anrainerstaaten sind alle weniger als 400 Seemeilen entfernt. Auf der Grundlage eines Urteils des Internationalen Gerichtshofes (ICJ Reports 1969, S. 3 ff.) haben Deutschland, die Niederlande, Dänemark und Großbritannien ihre Festlandsockel und damit den Zugang zu den Ölquellen in der Nordsee vertraglich abgegrenzt. In der Ostsee besteht eine vertragliche Regelung derzeit nur im Verhältnis zu Dänemark.

Die Fischereizone kann ebenfalls bis zu 200 Seemeilen ausgedehnt werden. Die bis in die 80er Jahre gewohnheitsrechtlich geltende Grenze von 12, maximal 50 Seemeilen ist durch diese neue Regel ersetzt worden. Doch auch diese 200-Seemeilen-Grenze spielt für die Bundesrepublik Deutschland keine unmittelbare Rolle. Denn die Hochseefischerei fällt als Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Infolgedessen gibt es keine getrennten Fischereizonen der EG-Mitgliedstaaten, sondern ein einheitliches "EG-Meer", dessen Nutzung sich nach Gemeinschaftsrecht richtet.

Die wesentlichen Kriterien zur landseitigen, seewärtigen und vertikalen Abgrenzung des Staatsgebietes sind damit genannt. Zur Klarstellung sei noch darauf hingewiesen, dass Schiffe, welche die Flagge eines Staates führen, ebenso Luftfahrzeuge sowie diplomatische und konsularische Vertretungen nicht Teil des Staatsgebietes

tes sind. Das Völkerrecht erlaubt dem Staat dort nur, bestimmte Funktionen auszuüben, und verpflichtet ggfs. andere Staaten, dies zu dulden.

IV. Das Staatsvolk

1. Natürliche Personen

Die Zugehörigkeit einer natürlichen Person zum Staatsvolk wird begründet durch die Staatsangehörigkeit. Hierbei handelt es sich um ein auf Dauer angelegtes Rechtsverhältnis, einen Rechtsstatus, aus welchem sich sowohl für das Individuum wie für den Staat Rechte und Pflichten ergeben. Rechte des Individuums sind: das Recht, sich im Staatsgebiet aufzuhalten und in dieses einzureisen; das Recht, an der politischen Willensbildung des Heimatlandes teilzunehmen; das Recht auf Schutz durch den Heimatstaat bei Aufenthalt im Ausland. Pflichten des Individuums sind die sogenannten staatsbürgerlichen Pflichten, d.h. die Pflichten, die an die Staatsangehörigkeit knüpfen, wie insbesondere die Wehrpflicht, nicht aber die Steuerpflicht, die zwar faktisch überwiegend die Staatsangehörigen belastet, die aber rechtlich nicht mit der Staatsangehörigkeit verbunden ist. Weiterhin unterliegt der Staatsangehörige auch dann, wenn er sich im Ausland aufhält, noch Pflichten gegenüber dem Heimatstaat.

Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit richten sich nach dem Recht der einzelnen Staaten. In Deutschland ist nach wie vor das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz, inzwischen Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) vom Juli 1913 einschlägig; die Bundesrepublik Deutschland hat dieses Gesetz in der Zeit der deutschen Teilung bewusst nicht geändert, um den Fortbestand der gesamtdeutschen Staatsangehörigkeit zu versinnbildlichen. Das Völkerrecht enthält zu Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit keine eigenen Regeln, sondern stellt nur großzügig bemessene Grenzen für die Regelungsbefugnis der Staaten auf. Völkerrechtlich unbedenklich zulässige Anknüpfungen für die Verleihung der Staatsangehörigkeit sind:

--> die Geburt von Staatsangehörigen (ius sanguinis) und
--> die Geburt im Staatsgebiet (ius soli).

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht (§ 3 StAG) hat sich für das ius sanguinis und gegen das ius soli entschieden. Das hat zur Folge, dass die Kinder von Ausländern, die seit Jahren rechtmäßig in Deutschland leben, vorbehaltlich einer Einbürgerung nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, auch wenn sie in Deutschland geboren worden sind und voraussichtlich auf Dauer hier leben werden.

Eine völkerrechtliche Grenze, die der Verleihung der Staatsangehörigkeit durch einen Staat im Wege der Einbürgerung gesetzt ist, ist das Prinzip des genuine link: Danach muss zwischen dem Staat und der Person, welcher er seine Staatsangehörigkeit verleiht, tatsächlich eine enge Beziehung bestehen. Fehlt es daran, so ist die Verleihung für andere Staaten nicht rechtsverbindlich und es bleibt bei der Staatsangehörigkeit, die vor der Einbürgerung bestanden hat. Das Prinzip des genuine link ist vom Internationalen Gerichtshof erstmals im Nottebohm-Fall vertreten worden (ICJ Reports 1955, S. 4 ff.).

Sachverhalt: Der deutsche Staatsangehörige Nottebohm lebte seit 1905 als Unternehmer in Guatemala. Anlässlich eines Europa-Aufenthalts im Jahr 1939 besuchte er mehrmals seinen in Liechtenstein lebenden Bruder. Seinem alsdann in Liechtenstein gestellten Antrag auf Einbürgerung wurde binnen eines Monats stattgegeben. Zugleich erlosch damit die deutsche Staatsangehörigkeit. Mit einem liechtensteinischen Pass kehrte Nottebohm Anfang 1940 nach Guatemala zurück. Von dem Makel, ein Staatsangehöriger von Nazi-Deutschland zu sein, war Nottebohm damit frei. Dies war auch der eigentliche Zweck der Europareise des politisch weitsichtigen Nottebohm. Im Jahr 1941 trat Guatemala nämlich in den Krieg gegen das Deutsche Reich ein. 1943 wurde Nottebohm als Staatsangehöriger des Deutschen Reichs und damit eines Feindstaates verhaftet und interniert. Die Einbürgerung durch Liechtenstein wurde von den guatemaltekischen Behörden als unwirksam behandelt. Notte-

bohms beträchtliches Vermögen wurde zunächst beschlagnahmt und 1949 als Feindvermögen konfisziert. 1951 erhob Liechtenstein als Heimatstaat Nottebohms Klage beim Internationalen Gerichtshof gegen Guatemala und beantragte Rückerstattung des Vermögens, hilfsweise Schadensersatz.

Der IGH wies diese Klage zurück. Guatemala müsse die Verleihung der liechtensteinischen Staatsangehörigkeit an Nottebohm nicht anerkennen und brauche sich Liechtenstein gegenüber nicht für die zu Lasten von Nottebohm ergriffenen Maßnahmen zu rechtfertigen. Vielmehr habe es diesen als Deutschen behandeln dürfen. Denn es fehle an einem genuine link, zwischen Nottebohm und Liechtenstein. Nottebohm sei weder dort geboren, noch seien seine Eltern Liechtensteiner, noch habe er dort Wohnsitz oder dauerhaften Aufenthalt gehabt, noch habe die Absicht auf Niederlassung oder wirtschaftliche Betätigung bestanden. Die Staatsangehörigkeit sei aber keine bloße Rechtsbeziehung. Die Verbundenheit zu dem Heimatstaat müsse auch in den tatsächlichen Lebensumständen zum Ausdruck kommen. Daran fehle es bei Nottebohm.

Die Rechtslage wäre anders, wenn ein genuine link zwischen Liechtenstein und Nottebohm bestanden hätte. Dann hätte Liechtenstein Nottebohm nämlich diplomatischen Schutz hinsichtlich der Behandlung leisten können, die diesem in Guatemala zuteil geworden ist. Diplomatischer Schutz sind die Maßnahmen, die ein Heimatstaat als Reaktion darauf ergreift, dass seine Staatsangehörigen in einem anderen Staat völkerrechtswidrig behandelt werden.

2. Juristische Personen

Von Staatsangehörigkeit spricht man bei natürlichen Personen. Doch auch juristische Personen müssen einem Staat als Heimatstaat zugeordnet werden. Man spricht bei ihnen von einer Staatszugehörigkeit. Von ihr hängen vielfältige Rechtsfolgen ab. Als Beispiel sei auf Art. 19 Abs. 3 GG hingewiesen, wonach die

Grundrechte nur für inländische juristische Personen entsprechend gelten. Fraglich ist, wann eine juristische Person inländisch ist. Dies ist nicht in einem Staatszugehörigkeitsgesetz geregelt wie für natürliche Personen im Staatsangehörigkeitsgesetz. Vielmehr haben Völkerrecht und Internationales Privatrecht zu dieser Frage Theorien entwickelt. Die wichtigsten sind die Sitztheorie und die Gründungstheorie. Nach der Sitztheorie richtet die Staatszugehörigkeit einer juristischen Person sich nach dem tatsächlichen Sitz ihrer Hauptverwaltung. Die Gründungstheorie stellt darauf ab, nach welchem Recht, also etwa nach deutschem oder niederländischem GmbH-Recht, eine juristische Person gegründet ist. Die deutsche Praxis folgt der Sitztheorie, ebenso das Recht der meisten anderen kontinentaleuropäischen Staaten. Die Gründungstheorie ist im anglo-amerikanischen Rechtskreis beheimatet.