

Vorlesung Bezüge des Staatsrechts zum Völker- und Europarecht

Donnerstag, den 18. Oktober 2001

Gemäß § 5 Nr. 7 JAO gehören die Bezüge zum Völkerrecht zum Pflichtfach Staatsrecht; gemäß § 5 JAO schließen alle Pflichtfächer die europarechtliche Bezüge ein. „Bezüge“ heißt, dass Gegenstand dieser Vorlesung nicht unmittelbar Völker- oder Europarecht sind, sondern Vorschriften des Staatsrechts, die sich inhaltlich auf das Völker- oder Europarecht beziehen. Diese Vorschriften möchte ich zu Beginn aufzählen, um einen Überblick zu geben über das, was Sie in dieser Veranstaltung erwartet:

- Art. 32 GG: Abgrenzung der Zuständigkeiten im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten zwischen Bund und Ländern [Verbandskompetenz],
- Art. 59 GG: Verteilung der gemäß Art. 32 GG dem Bund zufallenden Zuständigkeiten auf dessen Verfassungsorgane Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident und, vor allem, Bundesregierung,
- Art. 23 GG: Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union und Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat an der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte, die Deutschland in der Union zustehen,
- im Zusammenhang damit Art. 88 S. 2: Europäische Zentralbank,
- Art. 24 – 27 GG: Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, Mitgliedschaft Deutschlands in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit, wie NATO oder UNO, internationale Schiedsgerichtsbarkeit, innerstaatliche Geltung allgemeiner Regeln des Völkerrechts, Verbot des Angriffskriegs, staatliche Aufsicht über Kriegswaffen, deutsche Handelsflotte,
- Wehrverfassungsrecht: Aufstellung und Einsatz der Streitkräfte (Art. 87a), Bundeswehrverwaltung (Art. 87b), Befehls- und Kommandogewalt in Friedenszeiten (Art. 65a), Spannungsfall (Art. 80a), Art. 115a – 115l (Verteidigungsfall).

Diese Regelungen sind teils formeller Art und enthalten Zuständigkeits- und Verfahrensrecht deutscher Verfassungsorgane in Bezug auf das Völker- und Europarecht, teils sind sie materieller Art, indem sie inhaltliche Vorgaben für das Verhalten Deutschlands in der Völkergemeinschaft und in der Europäischen Union machen und Normen des Völker- und Europarechts in die deutsche Rechtsordnung integrieren. Bei ihrer Darstellung beginne ich mit den Bezügen zum Völkerrecht. Die Zurückstellung des Europarechts bringt keine Wertung zum Ausdruck, sondern erklärt sich aus einem didaktischen Anliegen. Europarecht hat sich nämlich aus dem Völkerrecht entwickelt. Die Besonderheiten des Verhältnisses von Staatsrecht und Europarecht versteht deshalb besser, wer sich zuvor mit dem Verhältnis von Staatsrecht und Völkerrecht befasst hat.

Bevor ich dazu übergehe, die völkerrechtlichen Vorgaben zu erläutern, die für das Verständnis der einschlägigen Regelungen des Grundgesetzes wichtig sind, möchte ich auf eine Internet-URL hinweisen: <http://www.fu-berlin.de/jura/fachbereich/lehreundforschung/professoren/heintzen/ws0102/bez/index.html>. Unter dieser URL können Sie mit einer gewissen, von mir nur teilweise beeinflussbaren Zeitverzögerung die Manuskripte nachlesen (und auch herunterladen), die ich meiner Vorlesung zugrunde lege.

I. Die Völkerrechtsordnung

1. Definition des Völkerrechts

Unter Völkerrecht versteht man in erster das Recht, welches die Beziehungen zwischen den souveränen Staaten regelt. Es ist zu unterscheiden vom innerstaatlichen Recht. Innerstaatliches Recht, darunter deutsches Recht, gilt **in** den jeweiligen Staaten, nicht **zwischen** ihnen. Völkerrecht gilt **zwischen** den Staaten, nicht **in** ihnen; um ihm gleichwohl innerstaatliche Geltung zu verschaffen, ist seine Umwandlung in innerstaatliches Recht erforderlich; dies ist für völkerrechtliche Verträge der Bundesrepublik Deutschland in Art. 59 II und für allgemeine Regeln des Völkerrechts Art. 25.

2. Völkerrechtssubjekte

Die Völkerrechtsordnung wird geprägt von der Exklusivität des Kreises ihrer Rechtssubjekte. Geborene Völkerrechtssubjekte sind die souveränen Staaten.

Gliedstaaten eines Bundesstaats sind Völkerrechtssubjekte, soweit dessen Verfassung dies vorsieht. Dies ist in Deutschland ausweislich der Art. 24 Ia und 32 III GG – in einem faktisch bescheidenen Umfang – der Fall. Auch die Bundesländer können völkerrechtliche Verträge schließen. Ein Beispiel ist der Vertrag über den Fernsehsender ARTE zwischen Frankreich auf der einen Seite und den sechzehn Bundesländern, darunter Berlin, auf der anderen Seite. Art. 58 I 1 VvB, wonach Regierende Bürgermeister Berlin nach außen vertritt, verleiht also nicht nur die Befugnisse zum Abschluss innerstaatlicher Verträge, wie des ZDF-Vertrags, sondern auch die Befugnis zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge.

Weitere Völkerrechtssubjekte neben den Staaten sind der Heilige Stuhl, also der Papst als Oberhaupt der katholischen Kirche, nicht der Vatikan als – wenn auch sehr kleiner – Staat, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, Internationale Organisationen wie die UNO oder die NATO, die Europäischen Gemeinschaften (EU, EG, EAG, EGKS).

Grundsätzlich keine Subjekte des Völkerrechts sind natürliche Personen und juristische Personen des nationalen Rechts. Zwar weisen die Menschenrechte als Rechtssätze des Völkerrechts dem Individuum Rechte zu. Das Individuum kann diese Rechte jedoch in der Regel nicht auf der Ebene des Völkerrechts, sondern nur in einem Staat geltend machen, der diese Menschenrechte in innerstaatliches Recht transformiert hat. Die Frage nach der Völkerrechtssubjektivität des Individuums ist allerdings im Fluss. Das betrifft sowohl Rechte als auch Pflichten. So können die derzeit stattfindenden Kriegsverbrecherprozesse wegen der Ereignisse im früheren Jugoslawien nur auf der Prämisse geführt werden, dass die Angeklagten durch Regeln des (Kriegs-) Völkerrechts unmittelbar verpflichtet, insoweit also Völkerrechtssubjekte sind. Der Satz, Völkerrecht unterscheidet sich von nationalem Recht durch einen kleineren Kreis von Rechtssubjekten, bleibt gleichwohl gültig, weil die Völkerrechtssubjektivität der Einzelperson, soweit sie anzuerkennen ist, auf ein enges Spektrum beschränkt ist und keine große praktische Relevanz erlangt.

3. Koordinationsrecht

Ein weiterer Unterschied zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht ist das Fehlen einer Zentralinstanz, die Völkerrecht einseitig und allgemein verbindlich setzen und durchsetzen kann. Völkerrecht ist Koordinationsrecht, d.h. es beruht auf dem Konsens der Völkerrechtssubjekte. Die wichtigste Quelle des Völkerrechts ist nicht das Gesetz, sondern der Vertrag, der nur die Vertragsparteien verpflichten kann, die ihm zugestimmt haben, nicht Dritte. Auch die beiden anderen Rechtsquellen des Völkerrechts beruhen auf Konsens, das Gewohnheitsrecht auf einer lang andauernden Übung, die Rechtsgrundsätze auf ihrer allgemeinen Anerkennung. Ein Völkerrechtssubjekt, das eine Gewohnheit nicht angenommen,

sondern ihr im Gegenteil beharrlich widersprochen hat (persistent objector), wird nicht verpflichtet. Der Koordinationscharakter des Völkerrechts wird auch bei der Rechtsdurchsetzung deutlich. Polizei- und Vollstreckungsorgane fehlen. Eine Gerichtsbarkeit gibt es zwar; sie ist aber nicht obligatorisch; das heißt, Völkerrechtssubjekte sind ihr nur soweit unterworfen, wie sie selbst diese Gerichtsbarkeit anerkennen.

Dass Völkerrecht Koordinationsrecht und in stärkerem Maße als innerstaatliches Recht auf freiwillige Befolgung angelegt ist, wird ihm oft als Schwäche angelastet. Dabei sollte man allerdings bedenken, dass auch die Wirksamkeit innerstaatlichen Rechts zum größeren Teil auf freiwilliger Befolgung beruht. Das Fehlen von Zwangsmechanismen ist kein Grund, die Rechtsqualität des Völkerrechts in Zweifel zu ziehen oder von einem Recht minderer Verbindlichkeit zu sprechen.

4. Eigenständigkeit der Völkerrechtsordnung

Völkerrecht ist schließlich im Verhältnis zum innerstaatlichen Recht eine eigenständige Rechtsordnung. Das Völkerrecht kann nicht Teil **einer** innerstaatlichen Rechtsordnung oder sonst von ihr abhängig sein, weil es eine Vielzahl solcher innerstaatlicher Rechtsordnungen gibt und Völkerrecht sich nicht von einzelnen dieser innerstaatlichen Rechtsordnungen vereinnahmen lassen darf, sondern ihnen allen gegenüber Distanz wahren muss, im Interesse seiner universellen Geltung. Umgekehrt kann keine innerstaatliche Rechtsordnung Teil des Völkerrechts sein. Das wäre mit der Unabhängigkeit, letztlich mit der Souveränität des Staats unvereinbar, der Träger dieser Rechtsordnung ist.

Die Eigenständigkeit von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht führt zu dem Problem, dass inhaltliche Widersprüche zwischen ihren Aussagen nicht durch sogenannte Kollisionsnormen behoben werden. Das sei an einem Beispiel erläutert: Deutschland und Polen schließen einen völkerrechtlichen Vertrag, der vorsieht, dass Unterricht in polnischer Sprache an deutschen Schulen in einer näher bestimmten Weise gefördert wird. Die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes stimmen diesem Vertrag in der Form eines Bundesgesetzes zu (Art. 59 II 1 GG). Ein Bundesland klagt hiergegen vor dem BVerfG mit der Behauptung, das Schulwesen sei Ländersache, in die sich der Bund nicht, auch nicht mit völkerrechtlichen Verträgen einmischen dürfe. Das BVerfG gibt dem Bundesland Recht und erklärt das Zustimmungsgesetz zu dem Vertrag für verfassungswidrig und nichtig. Wegen der Eigenständigkeit des Völkerrechts berührt diese Feststellung die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Vertrags zwischen Deutschland und Polen nicht. Kein Staat kann sich völkerrechtlichen Pflichten unter Hinweis auf seine Verfassung entziehen (Art. 46 WVK). Das Ergebnis ist, dass Deutschland völkerrechtlich zur Vertragserfüllung verpflichtet bleibt, verfassungsrechtlich aber genau daran gehindert ist. Eine Regel, die Deutschland aus dieser Pflichtenkollision befreit, fehlt ebenfalls. Auch das folgt aus der Eigenständigkeit des Völkerrechts und des deutschen Rechts als Rechtsordnungen. Nur innerhalb einer Rechtsordnung darf man erwarten, dass Normwidersprüche entweder nicht vorkommen oder durch Kollisionsnormen wie Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht.) entschieden werden. „Ordnung“ bedeutet Widerspruchsfreiheit. Diese wird aber nur innerhalb der „Ordnung“ gewährleistet. Widersprüche zwischen Rechtsnormen verschiedener „Ordnungen“, in dem Beispielsfall zwischen dem völkerrechtlichen Vertrag und dem Grundgesetz, werden von keiner Kollisionsnorm entschieden und können nur auf politischem Wege, durch Verfassungs- oder durch Vertragsänderung, aufgehoben werden.

II. Der Staatsbegriff (des Staats- und des Völkerrechts)

Je länger und je kräftiger ich Ihnen die Eigenständigkeit des Völkerrechts ausmale, desto mehr schulde ich eine Erklärung dafür, warum es trotzdem Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht gibt. Der Hauptgrund für die enge Verzahnung beider Rechtsordnungen ist ihre Übereinstimmung hinsichtlich des zentralen Akteurs: des Staates: Völkerrecht ist im Wesentlichen von Staaten geschaffenes Recht, und Träger der deutschen Rechtsordnung ist die Bundesrepublik Deutschland, ein Staat, näherhin ein Bundesstaat. Damit stellt sich eine

Frage, die sowohl für das Staatsrecht wie für das Völkerrecht konstitutiv ist und die von ihnen übereinstimmend beantwortet wird: dies ist die Frage nach der Definition des Begriffs „Staat“, nach seinen zentralen Merkmalen.

Im Völkerrecht stellt diese Frage sich schärfer, weil von der Antwort dort Rechtsfolgen abhängen. So war die völkerrechtliche Beurteilung des Bosnien-Konflikts eine andere, je nachdem, ob man Bosnien trotz der Bedrängnis seiner Regierung als Staat im Sinne des Völkerrechts begriff, oder als Teil von Rest-Jugoslawien; im ersten Fall hätte im Verhältnis von Bosnien und Serbien das Interventions- und das Gewaltverbot gegolten, im zweiten nicht. Ähnlich kann man sich fragen, ob Afghanistan nach dem Zerfall einer staatlichen Ordnung noch einen Staat darstellt und wer diesen Staat international repräsentiert, das sog. Taliban-Regime, das die militärische Kontrolle über den größeren Teil des Staatsgebiets hat, aber international nicht anerkannt ist, oder die sog. Nordallianz, die früher als Regierung international anerkannt war, sich nunmehr aber nur noch in einem kleinen, entlegenen Teil des Staatsgebiets zu behaupten vermag. Im Völkerrecht wird der Staat gewissermaßen zur vertretbaren Größe, die entsteht, vergeht oder sich wandelt.

Im Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland knüpfen sich dagegen an den Staatsbegriff nur wenige Rechtsfolgen; diese betreffen zudem die Staatsqualität und die Neugliederung der Bundesländer. Die begriffliche Einordnung und die Wesensdeutung des Unikats „Bundesrepublik Deutschland“ ist dort, so könnte man meinen, nur von theoretischem Belang. Die Staatsqualität könne vorausgesetzt werden. Rechtlich relevant sei allein, wie die Bundesrepublik Deutschland vom Grundgesetz verfasst werde. In der Tat setzt das Grundgesetz die Staatlichkeit voraus. Wenn Art. 20 I GG die Bundesrepublik Deutschland als einen demokratischen und sozialen Bundesstaat qualifiziert, so steckt darin implizit die Annahme, sie sei Staat. Die Staatlichkeit als Vorgabe der Verfassung wird aber mittelbar für die Lösung verfassungsrechtlicher Fragen relevant: Genannt seien das Ausländerwahlrecht, die doppelte Staatsangehörigkeit, das Gewaltmonopol als Schranke grundrechtlicher Freiheit (s. insb. Art. 8 I GG).

Sowohl im Staats- als auch im Völkerrecht richtet sich der Staatsbegriff nach der sog. Drei-Elemente-Lehre, die auf die „Allgemeine Staatslehre“ eines deutschen Juristen zurückgeht, Georg Jellinek. Er definiert „Staat“ als die von einer menschlichen Gemeinschaft, dem Staatsvolk, über ein bestimmtes Gebiet der Erdoberfläche, das Staatsgebiet, effektiv ausgeübte volle Selbstregierung, die Staatsgewalt. Die drei Elemente, die nach Jellinek, den Staat ausmachen, sind Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt. Wichtig ist, dass es für die Staatsqualität nur auf die Effektivität, nicht auf die Legitimität einer Herrschaftsordnung ankommt. Ein politisches System, das zwar effektiv ist, aber etwa im Widerspruch zu elementaren Menschenrechten steht, hört deshalb nicht auf, Staat zu sein; die gegenteilige Annahme hätte auch die fatale Konsequenz, dieses System von den Pflichten freizustellen, die nach dem Völkerrecht einen Staat treffen.

III. Der Sealand-Fall (VG Köln, DVBl. 1978, 510)

Es ist nicht leicht, gerichtlich entschiedene Fälle zu finden, in denen es auf den Staatsbegriff ankommt. Einen solchen Fall, der der letztlich der Phantasie von Steuerberatern entsprungen ist, stelle ich Ihnen zur Verdeutlichung vor. Es handelt sich um den sog. Sealand-Fall.

Sachverhalt: Der Kläger behauptet, er habe die deutsche Staatsangehörigkeit verloren, weil er die Staatsangehörigkeit eines ausländischen Staates angenommen habe (§ 25 I StAG). Bei diesem ausländischen Staat handele es sich um das Fürstentum Sealand. Sealand ist eine

vorübergehend aufgegebene Flakstellung aus dem 2. Weltkrieg, die sich außerhalb der Hoheitsgewässer vor der englischen Südküste im Ärmelkanal befindet und die durch starke Betonpfeiler künstlich mit dem Meeresgrund verbunden ist. Sie hat eine Größe von ca. 1.300 qm. Diese Insel wurde von einem britischen Major besetzt, der dort das Fürstentum Sealand ausrief, diesem Fürstentum eine Verfassung gab, sich selbst zum Staatsoberhaupt ernannte und an über 100 Personen, darunter den Kläger, die Staatsangehörigkeit von Sealand verlieh. Seitdem halten sich auf der Insel ständig 30 – 40 Personen auf. Der Kläger stellte bei der zuständigen deutschen Behörde den Antrag auf Feststellung, er habe seine deutsche Staatsangehörigkeit durch die Verleihung der Staatsangehörigkeit von Sealand verloren. Nach Ablehnung dieses Antrags hat er Klage zum Verwaltungsgericht erhoben. Wie wird dieses entscheiden?

Lösung: Das VG wird der Klage stattgeben, weil der Kläger nach § 25 I StAG die deutsche Staatsangehörigkeit verloren hat. Das wiederum setzt den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit und das im vorliegenden Fall voraus, dass das Fürstentum Sealand ein Staat ist, der die Fähigkeit besitzt, eine Staatsangehörigkeit zu verleihen. Die Staatsqualität von Sealand richtet sich nach der Drei-Elemente-Lehre.

Am Vorliegen einer Staatsgewalt wird man nicht zweifeln können, weil die Flakinsel effektiv beherrscht wird und weil diese Herrschaft von keinem vorhandenen Staat streitig gemacht wird; die Flakinsel befindet sich laut Sachverhalt außerhalb von Hoheitsgewässern.

Schon problematischer erscheint das Merkmal des „Staatsvolks“. Allerdings ist anerkannt, dass die Größe kein ausschlaggebendes Kriterium sein kann, denn wo sollte die Grenze gezogen werden. Es kommt allein auf das Vorhandensein einer menschlichen Gemeinschaft an, die einer gemeinsamen Ordnung unterworfen ist. Die Zwecke und die Intensität des Gemeinschaftslebens spielen keine Rolle. Gemessen an diesen Kriterien liegt im Fall des Fürstentums Sealand ein Staatsvolk vor.

Vollends problematisch ist schließlich das Merkmal des Staatsgebiets. Der bisher kleinste Staat der Völkergemeinschaft, die Vatikanstadt, ist mit 0,44 km² immerhin ca. 340mal größer. Doch auch insoweit fällt es schwer, ein quantitatives Kriterium zu formulieren. Dies ist auch nicht erforderlich. Denn jedenfalls eine künstlich geschaffene Insel kann nicht als Staatsgebiet anerkannt werden, weil anderenfalls die Gefahr bestünde, dass durch das Versagen der technischen Konstruktion, etwa bei einem Sturm, das ganze Staatsgebiet untergeht und weil die Zahl der derzeit bestehenden Staaten sonst fast unbegrenzt vermehrt werden könnte. Beides würde zu viele Unsicherheitsfaktoren in die internationalen Beziehungen bringen. Aus diesen Gründen akzeptiert die Völkerrechtspraxis als Staatsgebiet nur auf natürliche Weise entstandene Landflächen, die durch künstliche Maßnahmen allenfalls vergrößert werden können. Ein Staat liegt darum nicht vor.

Für dieses Ergebnis spielt keine Rolle, ob das Fürstentum Sealand von Staaten anerkannt worden ist. Denn der Anerkennung kommt nur eine deklaratorische Bedeutung zu, die das Fehlen eines der Elemente des Staatsbegriffs nicht ersetzen kann.

Im Ergebnis ist die Klage darum unbegründet, weil der Kläger nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates erworben hat.