

Die Einheit von Völkerrecht und staatlichem Recht

Hans Kelsen

Professor an der Universität Berkeley, USA

1. Das gegenseitige Verhältnis zweier Normensysteme

Die Einheit zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht kann erkenntnis­mäßig auf zwei verschiedene Weisen hergestellt werden; und wenn man beide als gleichzeitig geltende Ordnungen verbindlicher Normen ansieht, so kann man das gar nicht anders als indem man beide, auf die eine oder die andere Weise, in e i n e m , in widerspruchslosen Rechtssätzen beschreib­baren System begreift.

Zwei Normenkomplexe des dynamischen Typus, wie die Völkerrechts­ordnung und eine staatliche Rechtsordnung, bilden ein einheitliches System entweder in der Weise, daß sich die eine Ordnung als der anderen unterge­ordnet herausstellt, weil die eine eine Norm enthält, die die Erzeugung der Normen der anderen bestimmt und somit diese in jener ihren Geltungsgrund findet. Die Grundnorm der höheren Ordnung ist dann auch der Geltungs­grund der niederen Ordnung. Zwei Normenkomplexe können aber ein ein­heitliches Normensystem auch in der Weise bilden, daß beide Ordnungen als einander gleichgeordnet, das heißt aber als in ihren Geltungsbereichen gegen­einander abgegrenzt erscheinen. Das setzt jedoch eine dritte höhere Ordnung voraus, die die Erzeugung der beiden anderen bestimmt, sie in ihren Gel­tungsbereichen gegeneinander abgrenzt und so allererst koordiniert. Die Bestimmung des Geltungsbereiches ist die Bestimmung eines inhaltlichen Elementes der niederen durch die höhere Ordnung. Die Bestimmung des Er­zeugungsverfahrens kann direkt oder indirekt erfolgen, je nachdem ob die höhere Norm das Verfahren selbst bestimmt, in dem die niedere erzeugt wird, oder indem sie sich darauf beschränkt, eine Instanz einzusetzen, die so ermächtigt wird, Normen mit Geltung für einen bestimmten Bereich nach ihrem Ermessen zu erzeugen. In einem solchen Falle spricht man von Delega­tion; und die Einheit, in der die höhere mit der niederen Ordnung verbunden

ist, hat den Charakter eines Delegationszusammenhanges. Schon daraus geht hervor, daß das Verhältnis der höheren zu mehreren niederen von ihr delegierten Ordnungen zugleich das Verhältnis einer totalen Ordnung zu den von ihr umfaßten Teil-Ordnungen sein muß. Denn da die Norm, die der Geltungsgrund der niederen Ordnung ist, einen Bestandteil der höheren bildet, kann jene als Teilordnung in dieser als der Totalordnung enthalten gedacht werden. Die Grundnorm der höheren Ordnung – als der höchsten Stufe der Gesamtordnung – stellt den obersten Geltungsgrund aller Normen – auch der niederen Ordnungen – dar.

Bilden Völkerrecht und einzelstaatliches Recht ein einheitliches System, dann muß sich ihr gegenseitiges Verhältnis in einer der beiden hier entwickelten Formen gestalten. Das Völkerrecht muß entweder als eine von der staatlichen Rechtsordnung delegierte und daher dieser eingegliederte Rechtsordnung, oder als eine die staatlichen Rechtsordnungen delegierende, diesen übergeordnete, sie alle als Teil-Rechtsordnung umfassende Total-Rechtsordnung begriffen werden. Beide Interpretationen des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht stellen eine monistische Konstruktion dar. Die eine bedeutet den Primat der einzelstaatlichen Rechtsordnung, die andere den Primat der Völkerrechtsordnung.

II. Die Unvermeidlichkeit einer monistischen Konstruktion

a) Die Anerkennung des Völkerrechts durch den Einzelstaat: Der Primat der staatlichen Rechtsordnung

Die Vertreter einer dualistischen Konstruktion betrachten das Völkerrecht als ein System verbindlicher Rechtsnormen, die neben den Normen des staatlichen Rechts in Geltung stehen und mit ihnen in Konflikt geraten können. Wenn sie die Frage beantworten, warum die Normen des Völkerrechts den Einzelstaat binden, was der Grund ihrer Geltung ist, gehen sie von der von ihnen als selbstverständlich vorausgesetzten Geltung der eigenen Staatsordnung aus. Geht man aber von der Geltung einer staatlichen Rechtsordnung aus, entsteht die Frage, wie von diesem Ausgangspunkt aus die Geltung des Völkerrechts begründet werden kann; und dann muß der Geltungsgrund des Völkerrechts in der staatlichen Rechtsordnung gefunden werden. Dies geschieht mittels der Annahme, daß das allgemeine Völkerrecht für einen Staat nur gilt, wenn es von diesem Staat als für ihn verbindlich anerkannt wird, und zwar so anerkannt wird, wie es im Augenblick der Anerkennung durch Gewohnheit gestaltet ist. Solche Anerkennung kann ausdrücklich durch einen Akt der Regierung oder stillschweigend durch tatsächliche Anwendung

der Normen des Völkerrechts, Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen, Respektierung der von dem Völkerrecht statuierten Immunitäten usw. erfolgen. Da dies tatsächlich alle Staaten tun, steht das Völkerrecht tatsächlich für alle Staaten in Geltung. Aber nur durch diese ausdrückliche oder stillschweigende Anerkennung tritt das Völkerrecht für den Staat in Geltung. Diese Anschauung ist in der anglo-amerikanischen Jurisprudenz vorherrschend und kommt in modernen Verfassungen zum Ausdruck, die Bestimmungen enthalten, denen zufolge das allgemeine Völkerrecht als Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung zu gelten habe; womit das allgemeine Völkerrecht anerkannt und zum Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung gemacht wird, deren Verfassung eine solche Bestimmung enthält. Dabei ist zu beachten, daß die Anerkennung des Völkerrechts durch den Einzelstaat nicht eine vom Völkerrecht selbst statuierte Bedingung ist, von der es seine Geltung für den Einzelstaat abhängig macht. Eine geltende Norm des Völkerrechtes kann eine solche Bedingung nicht statuieren, da die Geltung dieser Norm selbst von einer solchen Bedingung nicht abhängig sein kann. Aber nichts steht im Wege, daß Gerichte und andere rechtsanwendende Organe das Völkerrecht nur dann als verbindlich für einen Staat betrachten, wenn es von ihrem Staate als für ihn verbindlich anerkannt ist. Die Konsequenz einer solchen Anschauung ist, daß, wenn ein Staat das Völkerrecht nicht als für sich verbindlich anerkennt, das Völkerrecht für ihn nicht gilt. Die Vorstellung, daß das Völkerrecht für einen Staat nicht gilt, daß dessen Beziehungen zu andern Staaten nicht dem Völkerrecht unterworfen sind, ist nicht unvollziehbar.

Nach geltendem Völkerrecht ist dieses auf die Beziehung eines Staates zu einer andern Gemeinschaft nur unter der Bedingung anwendbar, daß diese andere Gemeinschaft von dem Staate als Staat im Sinne des Völkerrechts anerkannt ist; wobei zu beachten ist, daß diese vom Völkerrecht postulierte Anerkennung einer Gemeinschaft als Staat, das ist die Feststellung, daß eine Gemeinschaft die vom Völkerrecht bestimmten Bedingungen erfüllt, unter denen eine Gemeinschaft als Staat im Sinne des Völkerrechts anzusehen ist, nicht mit der Anerkennung des Völkerrechts durch einen Staat verwechselt werden darf. Wenn man bei der Beantwortung der Frage nach dem Geltungsgrund des Völkerrechts von der Geltung der eigenstaatlichen Rechtsordnung ausgeht, wenn man fragt, warum das Völkerrecht für den schon als geltende Rechtsordnung vorausgesetzten Staat gilt, kann man zu gar keiner andern Antwort kommen, als daß das Völkerrecht von diesem Staat anerkannt sein muß, um für ihn zu gelten. In der Fragestellung liegt bereits die Annahme, daß der Geltungsgrund des Völkerrechts in der staatlichen Rechtsordnung zu finden sein muß, das ist in der Annahme des Primats der eigenstaatlichen Rechtsordnung, das heißt aber ihrer Souveränität oder, was dasselbe bedeu-

ter, in der Annahme der Souveränität des Staates, für den die Geltung des Völkerrechts in Frage steht.

Diese Souveränität des Staates ist der für die Annahme des Primats der staatlichen Rechtsordnung entscheidende Faktor. Diese Souveränität ist keine wahrnehmbare oder sonst objektiv erkennbare Qualität eines realen Gegenstandes, sondern eine Voraussetzung, die Voraussetzung einer normativen Ordnung als einer höchsten, in ihrer Geltung von keiner höheren Ordnung ableitbaren Ordnung. Die Frage, ob der Staat souverän ist, kann nicht durch eine Untersuchung der natürlichen Wirklichkeit beantwortet werden. Souveränität ist nicht ein Maximum an realer Macht. Staaten, die im Vergleich zu den sogenannten Großmächten überhaupt keine in Betracht kommende reale Macht haben, gelten als ebenso souverän wie diese Großmächte. Die Frage, ob ein Staat souverän ist, ist die Frage, ob man die staatliche Rechtsordnung als höchste voraussetzt. Das tut man, wenn man das Völkerrecht nicht als eine über der staatlichen Rechtsordnung stehende, sondern als eine von der staatlichen Rechtsordnung delegierte Rechtsordnung ansieht, das heißt, wenn man das Völkerrecht als für den Staat gültig nur betrachtet, wenn es von dem Staat anerkannt ist. Das ist ebenso möglich, wie es möglich – aber heute nicht mehr üblich – ist, die staatliche Rechtsordnung nur unter der Voraussetzung als für den Einzelmenschen gültig zu betrachten, daß sie von diesem anerkannt wird. Sieht man den Geltungsgrund der staatlichen Rechtsordnung in der Anerkennung dieser Ordnung seitens des Individuums, für das diese Ordnung gilt, so geht man von der Souveränität des Individuums, seiner Freiheit aus; so wie man, wenn man den Geltungsgrund des Völkerrechts in seiner Anerkennung durch den Einzelstaat sieht, von der Souveränität des Staates ausgeht. Daß der Staat souverän ist, bedeutet nichts anderes, als daß die Setzung der historisch ersten Verfassung als rechtserzeugender Tatbestand vorausgesetzt wird, ohne daß dabei auf eine Norm des Völkerrechts Bezug genommen wird, die diesen Tatbestand als rechtserzeugenden Tatbestand einsetzt.

Das Völkerrecht, das vom Standpunkt der Primats der staatlichen Rechtsordnung – oder der Souveränität des Staates – nur gilt, sofern es ein Staat als für sich verbindlich anerkennt, erscheint demnach nicht als eine überstaatliche, aber auch nicht als eine von der eigenstaatlichen Ordnung unabhängige, ihr gegenüber isolierte Rechtsordnung, sondern – sofern überhaupt als Recht – als ein Bestandteil der eigenen staatlichen Rechtsordnung. Man hat es als »äußeres Staatsrecht« bezeichnet, von der Annahme ausgehend, daß es die Beziehung des Staates nach »außen«, seine Beziehungen zu andern Staaten regelt. Aber das Völkerrecht läßt sich nicht nach dem Gegenstand bestimmen, den seine Normen regeln. Das Völkerrecht regelt nicht nur das Verhalten von

Staaten, und das heißt mittelbar, sondern auch unmittelbar das Verhalten von Individuen. Das Völkerrecht läßt sich nur nach der Art und Weise bestimmen, in der seine Normen erzeugt werden. Es ist ein System von Rechtsnormen, die durch Staatengewohnheit, Staatenvertrag und durch internationale Organe erzeugt werden, die durch Staatenvertrag eingesetzt sind. Werden die so erzeugten Normen nur dann als gültig angesehen, wenn sie durch Anerkennung Bestandteil einer staatlichen Rechtsordnung geworden sind, ist ihr letzter Geltungsgrund daher die vorausgesetzte Grundnorm dieser Rechtsordnung, dann ist die Einheit von Völkerrecht und staatlichem Recht – nicht auf Grundlage des Primats der Völkerrechtsordnung, sondern – auf Grund des Primats der einzelstaatlichen Rechtsordnung hergestellt.

Durch die Notwendigkeit, das Völkerrecht als einen Komplex gültiger Rechtsnormen zu begreifen, wird die dualistische Konstruktion auf dem Wege der ihr unentbehrlichen Annahme, daß die Geltung des Völkerrechts für einen Staat von seiner Anerkennung durch diesen Staat abhängt, zur Selbstaufhebung gedrängt. Denn wenn das Völkerrecht nur als Bestandteil einer staatlichen Rechtsordnung gilt, kann es nicht eine von dieser verschiedene, in ihrer Geltung von dieser unabhängige Rechtsordnung sein; und dann kann es zwischen beiden schon darum keine Konflikte geben, weil beide – in der Sprache der traditionellen Jurisprudenz ausgedrückt – auf dem »Willen« eines und desselben Staates beruhen.

b) Der Primat der Völkerrechtsordnung

Der zweite Weg, auf dem die Erkenntnis der Einheit von Völkerrecht und staatlichem Recht erreicht wird, nimmt seinen Ausgang vom Völkerrecht als einer gültigen Rechtsordnung. Geht man, wie im vorhergehenden festgestellt wurde, von der Geltung einer staatlichen Rechtsordnung aus, entsteht die Frage, wie von diesem Ausgangspunkt aus die Geltung des Völkerrechts begründet werden kann, und diese Geltung kann dann nicht anders als durch die Anerkennung seitens des Staates begründet werden, für den das Völkerrecht gilt. Das bedeutet den Primat der staatlichen Rechtsordnung. Geht man von der Geltung des Völkerrechts aus, entsteht die Frage, wie von diesem Ausgangspunkt aus die Geltung der staatlichen Rechtsordnung begründet werden kann; dann muß der Geltungsgrund in der Völkerrechtsordnung gefunden werden. Dies ist darum möglich, weil das Prinzip der Effektivität, das eine Norm des positiven Völkerrechts ist, sowohl den Geltungsgrund als auch den territorialen, personalen und zeitlichen Geltungsbereich der einzelstaatlichen Rechtsordnungen bestimmt und diese daher als vom Völkerrecht delegierte, ihm daher untergeordnete und von ihm als einer universalen Welt-

rechtsordnung eingeschlossene Teilrechtsordnungen begriffen werden können, deren Nebeneinander im Raum und Nacheinander in der Zeit rechtlich erst durch das Völkerrecht möglich gemacht wird. Das bedeutet den Primat der Völkerrechtsordnung. Dieser ist auch mit der Tatsache vereinbar, daß die Verfassung eines Staates eine Bestimmung enthält, derzufolge das allgemeine Völkerrecht als Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung gelten solle. Geht man von der Geltung des Völkerrechts aus, das keine Anerkennung von Seiten des Staates verlangt, bedeutet die erwähnte Verfassungsbestimmung nicht, daß das Völkerrecht für den betreffenden Staat in Geltung gesetzt wird, sondern daß es – durch eine Generalklausel – in staatliches Recht transformiert wird. Solche Transformation ist notwendig, wenn die Organe des Staates, insbesondere seine Gerichte, nach der Verfassung nur staatliches Recht anzuwenden ermächtigt sind, Völkerrecht daher nur anwenden können, wenn sein Inhalt in Form staatlichen Rechts – Gesetzesform, Verordnungsform – eingegangen, das heißt in staatliches Recht transformiert ist. Kann mangels solcher Transformation in einem konkreten Falle eine sich auf diesen Fall beziehende Norm des Völkerrechtes nicht angewendet werden, so bedeutet dies, wenn man von der Geltung des Völkerrechtes ausgeht, nicht, daß diese Norm des Völkerrechtes für den Staat keine Geltung habe, sondern nur, daß, wenn sie nicht angewendet und daher das Völkerrecht durch das Verhalten des Staates verletzt wird, der Staat sich der Sanktion aussetzt, die das Völkerrecht als Folge statuiert.

Da das Völkerrecht das Verhalten von Staaten, und das heißt das Verhalten der auf Grund staatlicher Rechtsordnungen als Staatsregierung fungierenden Menschen regelt, muß das Völkerrecht bestimmen, was ein Staat im Sinne des Völkerrechtes ist, das heißt es muß bestimmen, unter welchen Bedingungen Menschen als Regierung eines Staates, und somit die Zwangsordnung, auf Grund deren sie fungieren, als gültige Rechtsordnung, ihre Akte als Staatsakte und das heißt als Rechtsakte im Sinne des Völkerrechtes anzusehen sind. Das positive Völkerrecht bestimmt, daß Menschen als Regierung eines Staates anzusehen sind, wenn sie von andern Regierungen gleicher Art unabhängig und fähig sind, der Zwangsordnung, auf Grund deren sie fungieren, seitens der Menschen, deren Verhalten diese Zwangsordnung regelt, dauernden Gehorsam zu verschaffen; das heißt, wenn diese nur dem Völkerrecht untergeordnete, relativ zentralisierte Zwangsordnung im großen und ganzen wirksam ist, gleichgültig, auf welchem Wege die auf ihrer Grundlage als Regierungsorgan fungierenden Menschen zu ihrer Stellung gekommen sind. Das bedeutet, daß die von einer solchen Zwangsordnung konstituierte Gemeinschaft ein Staat, die sie konstituierende Zwangsordnung eine gültige Rechtsordnung im Sinne des Völkerrechtes ist. Das Völkerrecht statuiert fer-

ner, daß das Gebiet dieses Staates oder der räumliche Geltungsbereich der staatlichen Rechtsordnung so weit reicht, als diese Ordnung dauernd wirksam ist, daß alle auf diesem Gebiet lebenden Menschen, mit gewissen, durch das Völkerrecht bestimmten Ausnahmen, dieser und keiner andern staatlichen Rechtsordnung unterworfen sind. Das bedeutet, daß nach Völkerrecht jeder Staat grundsätzlich nur innerhalb seines eigenen, das heißt des ihm durch das Völkerrecht gewährleisteten Gebietes in seiner Eigenschaft als Zwangsapparat in die Erscheinung treten darf; oder ohne Bild gesprochen: daß die einzelstaatliche Rechtsordnung ihre spezifischen Zwangsakte nur für den ihr völkerrechtlich eingeräumten Geltungsraum zu statuieren hat, und daß diese Zwangsakte ohne Verletzung des Völkerrechts nur innerhalb dieses Raumes gesetzt werden können. Auf solche Weise wird das räumliche Nebeneinander einer Vielheit von Staaten, das heißt einer Vielheit von Zwangsordnungen rechtlich möglich. Aber nicht nur das Nebeneinander im Raum, auch das Nacheinander in der Zeit, das heißt der temporale Geltungsbereich der einzelstaatlichen Rechtsordnungen wird durch das Völkerrecht bestimmt. Nach dem Rechtsprinzip der Effektivität richten sich Beginn und Ende der Rechtsgeltung staatlicher Ordnung. Entstehung und Untergang des Staates stellen sich, von diesem Standpunkt aus gesehen, ebenso als Rechtsphänomene dar wie Begründung und Auflösung einer Körperschaft als juristischer Person im Rahmen des innerstaatlichen Rechtes. Aber auch hinsichtlich des materialen Geltungsbereiches der einzelstaatlichen Rechtsordnung ist das Völkerrecht von Bedeutung. Da seine Normen, insbesondere die durch völkerrechtlichen Vertrag erzeugten, alle möglichen Gegenstände und daher auch solche ergreifen können, die bisher durch die einzelstaatlichen Rechtsordnungen geregelt wurden, beschränkt es deren materialen Geltungsbereich. Die Einzelstaaten bleiben zwar auch unter dem Völkerrecht zuständig, grundsätzlich alles zu normieren, sie behalten jedoch diese Zuständigkeit nur insoweit, als sich nicht das Völkerrecht eines Gegenstandes bemächtigt und ihn so einer freien Regelung durch die einzelstaatliche Rechtsordnung entzieht. Diese hat, setzt man das Völkerrecht als überstaatliche Rechtsordnung voraus, keine Kompetenzhoheit mehr. Aber sie hat den nur durch das Völkerrecht eingeschränkten Totalitätsanspruch; das heißt sie ist durch das Völkerrecht nicht von vornherein auf bestimmte Gegenstände beschränkt wie andere völkerrechtsunmittelbare, durch völkerrechtlichen Vertrag konstituierte Rechtsordnungen oder Rechtsgemeinschaften. Dann erscheint der Staat in seiner rechtlichen Existenz nach jeder Richtung hin durch das Völkerrecht bestimmt, das heißt als eine in ihrer Geltung wie ihrem Geltungsbereich von der Völkerrechtsordnung delegierte Rechtsordnung. Nur die Völkerrechtsordnung, keine staatliche Rechtsordnung ist dann souverän. Werden die staatlichen Rechts-

ordnungen oder die durch sie konstituierten Rechtsgemeinschaften, die Staaten, als »souverän« bezeichnet, bedeutet dies lediglich, daß sie nur der Völkerrechtsordnung untergeordnet, völkerrechtsunmittelbar sind.

Hier ist der Einwand zu erwarten, der Einzelstaat könne nicht als eine vom Völkerrecht delegierte Ordnung begriffen werden, da ja historisch Staaten, das heißt einzelstaatliche Zwangsordnungen, der Entstehung des durch Staatengewohnheit erzeugten allgemeinen Völkerrechts vorangegangen sein müssen. Allein dieser Einwand beruht auf der mangelnden Unterscheidung zwischen der historischen Beziehung von Fakten und der logischen Beziehung von Normen. Auch die Familie ist als rechtliche Gemeinschaft älter als der – viele Familien umfassende, zentralisierte – Staat; und dennoch ist es die staatliche Rechtsordnung, auf der heute die Geltung der Familienrechtsordnung beruht. Ebenso geht die Geltung einer Gliedstaatsordnung auf die Bundesstaatsverfassung zurück, obgleich deren Entstehung zeitlich den ehemals selbständigen, zu einem Bundesstaat erst später zusammengefaßten Einzelstaaten nachfolgt. Man darf die historische nicht mit der normlogischen Beziehung vermengen.

Geht man vom Völkerrecht als einer gültigen Rechtsordnung aus, kann der Begriff des Staates nicht ohne Bezugnahme auf das Völkerrecht definiert werden. Von diesem Standpunkt aus gesehen ist er eine völkerrechtsunmittelbare, relativ zentralisierte Teilrechtsordnung mit völkerrechtlich begrenztem territorialen und temporalen Geltungsbereich und einem hinsichtlich des materialen Geltungsbereichs nur durch den Vorbehalt des Völkerrechts eingeschränkten Totalitätsanspruch.

III. Der Unterschied zwischen den beiden monistischen Konstruktionen

Das Völkerrecht, dessen Anerkennung seitens eines Staates, vom Standpunkt des Primates der staatlichen Rechtsordnung, die Bedingung seiner Geltung für den Staat ist, und das daher nur als Bestandteil einer staatlichen Rechtsordnung gilt, ist inhaltlich dasselbe Völkerrecht, das, vom Standpunkt des Primates der Völkerrechtsordnung, als eine allen staatlichen Rechtsordnungen übergeordnete, diese delegierende Rechtsordnung gilt. Der Unterschied zwischen den beiden monistischen Konstruktionen des Verhältnisses von Völkerrecht und staatlichem Recht betrifft nur den Geltungsgrund des Völkerrechts, nicht seinen Inhalt. Nach der ersten Konstruktion, die von der Geltung einer staatlichen Rechtsordnung ihren Ausgangspunkt nimmt, ist der Geltungsgrund des Völkerrechts die vorausgesetzte Grundnorm, derzufolge die Setzung der historisch ersten Verfassung des Staates, dessen Ord-

nung den Ausgangspunkt der Konstruktion bildet, ein rechtserzeugender Tatbestand ist. Nach der anderen, die nicht von einer staatlichen Rechtsordnung, sondern vom Völkerrecht ihren Ausgang nimmt, ist dessen Geltungsgrund die vorausgesetzte Grundnorm, derzufolge die Staatengewohnheit ein rechtserzeugender Tatbestand ist. Ein rechtserzeugender Tatbestand ist Staatengewohnheit auch im Rahmen eines Völkerrechts, das nur als Bestandteil einer staatlichen Rechtsordnung gilt. Aber sie ist es hier nicht kraft einer bloß vorausgesetzten Norm, derzufolge die Staatengewohnheit ein rechtserzeugender Tatbestand ist, sondern kraft einer mit dem Anerkennungsakt positiv gesetzten Norm, deren Geltungsgrund in letzter Linie die vorausgesetzte Grundnorm der staatlichen Rechtsordnung ist, die den Ausgangspunkt der Konstruktion bedeutet und als deren Bestandteil das Völkerrecht gilt.

Da das Völkerrecht in beiden Fällen denselben Inhalt hat, hat es in beiden Fällen die gleichen Funktionen: es bestimmt durch sein Effektivitätsprinzip den Geltungsgrund und den Geltungsbereich der staatlichen Rechtsordnungen. Eine dieser staatlichen Rechtsordnungen ist jene, von der die den Primat dieser staatlichen Rechtsordnung voraussetzende Konstruktion ihren Ausgang nimmt; das ist jene, die, dieser Konstruktion zufolge, das Völkerrecht als einen Bestandteil enthält. Das kann immer nur eine, wenn auch jede beliebige staatliche Rechtsordnung sein und ist naheliegenderweise tatsächlich die eigene staatliche Rechtsordnung desjenigen, der das Verhältnis von Völkerrecht und staatlichem Recht vom Standpunkt des Primates der staatlichen Rechtsordnung deutet, der seinen eigenen Staat als souveräne Ordnung voraussetzt. Betrachtet man das Völkerrecht als Bestandteil einer staatlichen Rechtsordnung, dann muß – wie schon angedeutet – zwischen der staatlichen Rechtsordnung in einem engeren Sinne und der staatlichen Rechtsordnung in einem weiteren Sinne unterschieden werden. Die staatliche Rechtsordnung in einem engeren Sinn sind die Normen der Verfassung des Staates und die dieser Verfassung gemäß durch Akte der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung gesetzten Normen. Die staatliche Rechtsordnung im weiteren Sinn ist die den Ausgangspunkt der Konstruktion bildende Rechtsordnung; insofern, als sie auch das anerkannte Völkerrecht, das heißt die Normen umfaßt, die durch Staatengewohnheit und Staatenvertrag erzeugt sind, ist sie staatliche Rechtsordnung nicht in dem vorerwähnten engeren, sondern in einem weiteren Sinn. Das Völkerrecht, das einen Bestandteil dieser staatlichen Rechtsordnung bildet, bestimmt durch sein Effektivitätsprinzip den Geltungsgrund aller staatlichen Rechtsordnung, sowohl derjenigen, die nicht der Ausgangspunkt der Konstruktion ist, als auch jener, die es ist und daher das Völkerrecht zu ihrem Bestandteil hat. Aber in dem letzteren Fall erfüllt es – als Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung im weiteren Sinne – diese

Funktion nur in Bezug auf die staatliche Rechtsordnung im engeren Sinne. Infolgedessen ist das Verhältnis der beiden Bestandteile dieser staatlichen Rechtsordnung im weiteren Sinne nicht als ein Verhältnis der Nebenordnung, sondern als das der Über- und Unterordnung anzusehen. Der das Völkerrecht darstellende Bestandteil dieser staatlichen Rechtsordnung steht über dem eine staatliche Rechtsordnung im engeren Sinn darstellenden Bestandteil. Figürlich drückt man das in der Weise aus, daß man sagt: Der Staat, der das Völkerrecht anerkennt, unterwirft sich damit dem Völkerrecht. Aber das Effektivitätsprinzip des einen Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung bildenden Völkerrechts ist nicht der letzte Geltungsgrund dieser staatlichen Rechtsordnung im engeren Sinne. Das ist die vorausgesetzte Grundnorm dieser Rechtsordnung, die zugleich der letzte Geltungsgrund des zu ihrem Bestandteil gewordenen Völkerrechts ist. Nur zwischen dieser staatlichen Rechtsordnung im weiteren Sinn und der in ihr enthaltenen Völkerrechtsordnung besteht das hier als Primat der staatlichen Rechtsordnung gekennzeichnete Verhältnis von Völkerrecht und staatlichem Recht.

Auch die andre Funktion, die das Völkerrecht durch sein Effektivitätsprinzip leistet: die Beschränkung des Geltungsbereichs der staatlichen Rechtsordnungen, leistet das Völkerrecht als Bestandteil einer einzelstaatlichen Rechtsordnung nur in Bezug auf den andern Bestandteil dieser Rechtsordnung, die staatliche Rechtsordnung im engeren Sinne. Nur der Geltungsbereich dieser wird durch das Völkerrecht beschränkt, das Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung im weiteren Sinne ist. Und das Effektivitätsprinzip dieses Völkerrechts ist wiederum nicht der letzte Geltungsgrund dieser Beschränkung. Das ist die vorausgesetzte Grundnorm dieser staatlichen Rechtsordnung, die das Völkerrecht zu ihrem Bestandteil hat.

Sofern die andern staatlichen Rechtsordnungen vom Standpunkt der den Ausgangspunkt der Konstruktion bildenden, das Völkerrecht umfassenden staatlichen Rechtsordnung in Betracht kommen, unterscheidet sich deren Verhältnis zum Völkerrecht von jenem, das nach dem Primat der Völkerrechtsordnung besteht, nur insofern, als das Effektivitätsprinzip des Völkerrechts nicht der letzte Grund ihrer Geltung und der Beschränkung ihres Geltungsbereiches ist; der letzte Grund ist, vom Standpunkt der staatlichen Rechtsordnung aus gesehen, die den Ausgangspunkt der Konstruktion bildet, die vorausgesetzte Grundnorm dieser staatlichen Rechtsordnung. Diese – in ihrem weiteren, das anerkannte Völkerrecht umfassenden Sinne genommen – ist daher allein souverän im Sinne einer höchsten Rechtsordnung, über der keine höhere vorausgesetzt wird. Da jedoch innerhalb dieser staatlichen Rechtsordnung im weiteren Sinne der eine Bestandteil, nämlich die staatliche Rechtsordnung im engeren Sinne, dem anderen Bestandteil, nämlich der Völker-

rechtsordnung, untergeordnet ist, ist die staatliche Rechtsordnung im engeren Sinne nicht souverän, sondern – so wie die anderen staatlichen Rechtsordnungen, die nicht der Ausgangspunkt der Konstruktion sind – nur völkerrechtsunmittelbar. Kraft des Völkerrechts, das ihr Bestandteil ist, wird die staatliche Rechtsordnung, die den Ausgangspunkt der Konstruktion bildet, zu einer alle andern staatlichen Rechtsordnungen delegierenden, sie umfassenden Universalrechtsordnung. Das Endergebnis ist das gleiche wie das, zu dem der Primat der Völkerrechtsordnung führt: die erkenntnismäßige Einheit alles geltenden Rechts. Aber während der Ausgangspunkt der Konstruktion im Falle des Primates des Völkerrechts nur dieses sein kann, kann der Ausgangspunkt der Konstruktion im Falle des Primates der staatlichen Rechtsordnung jede beliebige, jedoch jeweils immer nur eine staatliche Rechtsordnung sein. Und nur wenn die Konstruktion des Verhältnisses von Völkerrecht und staatlichem Recht von einer staatlichen Rechtsordnung ihren Ausgang nimmt, muß es zur Annahme des Primates dieser staatlichen Rechtsordnung kommen, ja ist dieser Primat schon vorausgesetzt.

Wie betont, hat die Wahl der einen oder der anderen der beiden Konstruktionen des Verhältnisses von Völkerrecht und staatlichem Recht auf den Inhalt des Völkerrechtes keinen Einfluß. Das Völkerrecht, das als Bestandteil einer staatlichen Rechtsordnung gilt, ist inhaltlich dasselbe wie das Völkerrecht, das als eine den staatlichen Rechtsordnungen übergeordnete Rechtsordnung gilt. Aber auch der Inhalt des staatlichen Rechtes bleibt von der Konstruktion seines Verhältnisses zum Völkerrecht unberührt. Es ist daher ein Mißbrauch der einen oder der andern Konstruktion, wenn – wie das immer wieder geschieht – aus ihnen Entscheidungen deduziert werden, die nur auf Grund des positiven Völkerrechts oder des positiven staatlichen Rechtes getroffen werden können. So behaupten die Vertreter des Primates der Völkerrechtsordnung, daraus daß das Völkerrecht dem staatlichen Recht übergeordnet, ihm gegenüber die höhere Rechtsordnung sei, folge, daß im Falle eines Konfliktes zwischen beiden das Völkerrecht den Vorrang habe, das heißt das ihm widersprechende staatliche Recht nichtig sei. Wie aus vorher Gesagtem ersichtlich, kann ein solcher Normenkonflikt zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht gar nicht vorliegen. Eine Norm des staatlichen Rechtes kann nicht nichtig, sie kann nur vernichtbar sein, und sie kann wegen ihrer »Völkerrechtswidrigkeit« nur vernichtet werden, wenn das Völkerrecht oder die staatliche Rechtsordnung selbst ein Verfahren vorsieht, das zu ihrer Vernichtung führte. Das allgemeine Völkerrecht sieht ein solches Verfahren nicht vor. Die Tatsache, daß es als über dem staatlichen Recht stehend vorgestellt wird, kann den Mangel einer entsprechenden Norm nicht ersetzen. Daraus, daß das Völkerrecht über den Staaten stehe, glaubt man folgern zu können,

daß die Souveränität des Staates wesentlich eingeschränkt und dadurch eine wirksame Weltrechtsorganisation möglich gemacht werde. Der Primat des Völkerrechts spielt in der politischen Ideologie des Pazifismus eine entscheidende Rolle. Die Souveränität des Staates – die der Primat des Völkerrechts völlig ausschließt – ist etwas ganz anderes als die Souveränität des Staates, die durch das Völkerrecht eingeschränkt wird. Jene bedeutet: höchste Rechtsautorität, diese: Aktionsfreiheit des Staates. Deren Einschränkung erfolgt durch das Völkerrecht ganz ebenso, wenn dieses als überstaatliche Rechtsordnung, wie wenn es als der staatlichen Rechtsordnung eingegliederte Rechtsordnung gedacht wird. Eine wirksame Weltrechtsorganisation ist bei Annahme der einen ebenso wie bei Annahme der anderen Konstruktion möglich.

Mehr noch als der Primat des Völkerrechts ist der auf der Annahme der Souveränität des Staates beruhende Primat der staatlichen Rechtsordnungen solchem Mißbrauch ausgesetzt. Daraus, daß das Völkerrecht nur kraft seiner Anerkennung durch den Staat und sohin nur als Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung gilt, oder – was dasselbe ist – daß der Staat souverän ist, wird geschlossen, daß der Staat nicht notwendig an die Verträge gebunden sei, die er geschlossen hat, oder daß es mit seiner Natur unvereinbar sei, sich – selbst in einem von ihm geschlossenen Vertrag – einem internationalen Gericht mit obligatorischer Jurisdiktion zu unterwerfen, oder durch den Majoritätsbeschluß eines Kollegialorgans gebunden zu werden, auch wenn dieses Organ und sein Verfahren durch einen von dem Staat geschlossenen Vertrag errichtet wurde. Wie der Primat des Völkerrechtes in der pazifistischen, spielt der Primat des staatlichen Rechtes, die Souveränität des Staates eine entscheidende Rolle in der imperialistischen Ideologie. Und hier wie dort leistet die Zweideutigkeit des Souveränitätsbegriffes Vorschub. Hat aber der Staat das Völkerrecht anerkannt und gilt daher das Völkerrecht für diesen Staat, dann gilt es ebenso, wie wenn es als überstaatliche Rechtsordnung gelten würde. Dann gilt die völkerrechtliche Norm, daß Staaten an die von ihnen geschlossenen Verträge gebunden sind, welchen Inhalt immer sie den vertraglich erzeugten Normen geben. Kein Inhalt kann nach Völkerrecht aus seiner durch Staatenvertrag erzeugten Norm aus dem Grunde ausgeschlossen werden, weil er mit der Natur des vertragschließenden Staates, insbesondere mit seiner Souveränität unvereinbar sei. Die Tatsache, daß die Souveränität des Staates durch kein über ihm stehendes Völkerrecht eingeschränkt ist, ist durchaus mit der Tatsache vereinbar, daß ein Staat dadurch, daß er kraft seiner Souveränität das Völkerrecht anerkennt und so zum Bestandteil der staatlichen Rechtsordnung macht, seine Souveränität, das heißt aber jetzt seine Aktionsfreiheit selbst einschränkt, indem er die durch das allgemeine Völkerrecht und durch die von ihm geschlossenen Verträge statuierten Pflicht-

ten übernimmt. Die Frage, wie weit diese Souveränität des souveränen Staates durch das von ihm anerkannte Völkerrecht beschränkbar ist, läßt sich nur auf Grund des Inhaltes des Völkerrechtes beantworten, nicht aber aus dem Begriff der Souveränität deduzieren. Der Beschränkung der Staatssouveränität als der Aktionsfreiheit des Staates setzt aber das positive Völkerrecht keine Grenze. Durch völkerrechtlichen Vertrag kann eine internationale Organisation geschaffen werden, die so zentralisiert ist, daß sie selbst Staatscharakter hat, so daß die vertragschließenden Staaten, die ihr eingegliedert sind, ihren Charakter als Staaten verlieren. Wie weit allerdings eine Staatsregierung die Aktionsfreiheit ihres Staates durch völkerrechtliche Verträge einschränken soll oder darf, ist eine Frage der Politik. Die Antwort kann weder aus dem Primat des Völkerrechtes noch aus dem Primat des staatlichen Rechts deduziert werden.

IV. Rechtsanschauung und Weltanschauung

Der Gegensatz der beiden monistischen Konstruktionen des Verhältnisses von Völkerrecht und staatlichem Recht, das ist der beiden Wege, auf denen die erkenntnismäßige Einheit alles geltenden Rechts erzielt wird, steht in einer auffallenden Parallele zu dem Gegensatz, der zwischen einer subjektivistischen und einer objektivistischen Weltanschauung besteht. So wie die subjektivistische Anschauung von dem eigenen souveränen Ich ausgeht, um die Außenwelt zu begreifen, und daher diese nicht als Außenwelt, sondern nur als Innenwelt, als Vorstellung und Willen des Ich begreifen kann, so geht die als Primat der staatlichen Rechtsordnung bezeichnete Konstruktion vom eigenen souveränen Staat aus, um die Außenwelt des Rechts, das Völkerrecht und die andern staatlichen Rechtsordnungen, zu begreifen, und kann daher dieses Außen-Recht nur als Innen-Recht, als Bestandteil der eigenstaatlichen Rechtsordnung begreifen. So wie die subjektivistische, egozentrische Weltdeutung zum Solipsismus, das ist zu der Anschauung führt, daß nur das eigene Ich als souveränes Wesen existiert, alles andre aber nur in ihm und nur von ihm aus existiert, und so den Anspruch andrer Wesen, auch ein souveränes Ich zu sein, nicht honorieren kann, so führt der Primat der eigenstaatlichen Rechtsordnung dazu, daß nur der eigene Staat als souverän begriffen werden kann, da die Souveränität des einen, das ist des eigenen Staates, die Souveränität aller andern Staaten ausschließt. In diesem Sinne kann der Primat der eigenstaatlichen Rechtsordnung als Staatssubjektivismus, ja als Staatssolipsismus bezeichnet werden. So wie die objektivistische Weltanschauung von der realen Außenwelt ausgeht, um das Ich, nicht nur das eigene Ich des Betrachters, sondern jedes Ich, zu begreifen, dabei aber dieses

Ich nicht als souveränes Wesen und Zentrum der Welt, sondern nur als integrierenden Bestandteil der Welt bestehen lassen kann, so geht die als Primat der Völkerrechtsordnung bezeichnete Konstruktion von der Außenwelt des Rechtes, dem Völkerrecht, als gültiger Rechtsordnung aus, um die rechtliche Existenz der Einzelstaaten zu begreifen, kann aber dabei diese nicht als souveräne Autoritäten, sondern nur als dem Völkerrecht eingegliederte Teilrechtsordnungen gelten lassen. Und so wie die wissenschaftliche Erkenntnis der Welt durch diesen Gegensatz in keiner Weise berührt wird, die Welt als Gegenstand dieser Erkenntnis dieselbe, die sie beschreibenden Naturgesetze dieselben bleiben, ob diese Welt als Innenwelt des Ich oder das Ich im Innern der Welt gedacht wird, so hat der Gegensatz zwischen den beiden juristischen Konstruktionen keinerlei Einfluß auf den Inhalt des Rechts, weder des Völkerrechts noch des staatlichen Rechts, bleiben die Rechtssätze, mit denen ihr Inhalt beschrieben wird, dieselben, ob man das Völkerrecht als im staatlichen Recht oder das staatliche Recht als im Völkerrecht inbegriffen denkt.

Man kann den Gegensatz zwischen den beiden monistischen Konstruktionen auch mit dem Gegensatz vergleichen, der zwischen dem geozentrischen ptolemäischen und dem heliozentrischen kopernikanischen Weltbild besteht. So wie nach der einen Konstruktion der eigene Staat im Mittelpunkt der Rechtswelt steht, steht in dem ptolemäischen Weltbild unsere Erde in einem Mittelpunkt, um den sich die Sonne dreht. So wie nach der andern Konstruktion das Völkerrecht im Mittelpunkt der Rechtswelt steht, steht im kopernikanischen Weltbild die Sonne in dem Mittelpunkt, um den sich unsere Erde dreht. Aber dieser Gegensatz zweier astronomischer Weltbilder ist nur ein Gegensatz zweier verschiedener Bezugssysteme. Max P l a n c k bemerkt dazu ¹⁾:

»Nimmt man z. B. ein mit unserer Erde fest verbundenes Bezugssystem, so muß man sagen, daß die Sonne sich am Himmel bewegt; verlegt man dagegen das Bezugssystem auf einen Fixstern, so befindet sich die Sonne in Ruhe. In dem Gegensatz dieser beiden Formulierungen liegt weder ein Widerspruch noch eine Unklarheit, es handelt sich nur um zwei verschiedene Betrachtungsweisen. Nach der physikalischen Relativitätstheorie, die gegenwärtig wohl zum gesicherten Besitzstand der Wissenschaft gerechnet werden kann, sind die beiden Bezugssysteme und die ihnen entsprechenden Betrachtungsweisen gleich korrekt und gleich berechtigt, es ist grundsätzlich unmöglich, ohne Anwendung von Willkür durch irgendwelche Messungen oder Rechnungen zwischen ihnen eine Entscheidung zu treffen.«

Das gleiche gilt von den beiden juristischen Konstruktionen des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht. Ihr Gegensatz beruht auf

¹⁾ Max P l a n c k , Vorträge und Erinnerungen, 1949, S. 311.

dem Unterschied zweier verschiedener Bezugssysteme. Das eine ist mit der eigenstaatlichen Rechtsordnung, das andre mit der Völkerrechtsordnung fest verbunden. Beide Systeme sind gleich korrekt und gleich berechtigt. Es ist unmöglich, auf Grund einer rechtswissenschaftlichen Erwägung eine rechtswissenschaftliche Entscheidung zwischen beiden zu treffen. Die Rechtswissenschaft kann nur beide darstellen und feststellen, daß das eine oder das andre Bezugssystem akzeptiert werden muß, wenn das Verhältnis zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht zu bestimmen ist. Die Entscheidung selbst liegt außerhalb der Rechtswissenschaft. Sie kann nur durch andere als wissenschaftliche, sie kann durch politische Erwägungen bestimmt werden. Wem die Vorstellung von der Souveränität seines Staates wert ist, weil er sich mit diesem in seinem gesteigerten Selbstbewußtsein identifiziert, der wird den Primat der staatlichen Rechtsordnung dem Primat der Völkerrechtsordnung vorziehen. Wem die Idee einer Weltrechtsorganisation werter ist, der wird den Primat des Völkerrechts dem Primat des staatlichen Rechts vorziehen. Das bedeutet nicht, wie schon betont wurde, daß die Theorie vom Primat der staatlichen Rechtsordnung dem Ideal der Weltrechtsorganisation weniger günstig wäre als die des Primates der Völkerrechtsordnung. Aber sie scheint die Rechtfertigung einer Politik zu liefern, die jede weitgehende Einschränkung der Aktionsfreiheit des Staates ablehnt. Diese Rechtfertigung beruht auf einem Trugschluß, in dem die Zweideutigkeit des Souveränitätsbegriffes – das eine Mal höchste Rechtsautorität, das andre Mal unbeschränkte Aktionsfreiheit – in verhängnisvoller Weise mitspielt. Aber dieser Trugschluß ist nun einmal – wie gezeigt – ein eiserner Bestandteil der politischen Ideologie des mit dem Dogma der Staatssouveränität operierenden Imperialismus. Dasselbe gilt – *mutatis mutandis* – für die Bevorzugung des Primates der Völkerrechtsordnung. Sie ist dem Ideal möglichst unbeschränkter Souveränität, im Sinne der Aktionsfreiheit des Staates, nicht ungünstiger als der Primat der einzelstaatlichen Rechtsordnung, aber sie scheint eine weitgehende Einschränkung der Aktionsfreiheit des Staates eher zu rechtfertigen als der Primat der staatlichen Rechtsordnung. Auch das ist ein Trugschluß; aber auch dieser Trugschluß spielt tatsächlich eine entscheidende Rolle innerhalb der politischen Ideologie des Pazifismus.

Indem eine echte Rechtswissenschaft diese Trugschlüsse entlarvt, indem sie ihnen den Schein von logischen Beweisen nimmt, die als solche unwiderleglich wären, und sie zu politischen Argumenten reduziert, denen mit gleichartigen Gegenargumenten begegnet werden kann, macht sie den Weg zu der einen wie zu der andern politischen Entwicklung frei, ohne die eine oder die andre zu postulieren oder zu rechtfertigen. Denn als Theorie steht sie ihnen ganz indifferent gegenüber.