

Die Lehre von den Völkerrechtssubjekten und die Entfaltung der internationalen Rechtsordnung

*Henner Götting**

Mein Beitrag befasst sich mit der in der gegenwärtigen Völkerrechtsdogmatik verbreiteten Unterteilung der Völkerrechtssubjekte in Gegensatzpaare wie „originär – derivativ“, „unbeschränkt – partiell“ und „absolut – relativ“. Meine These ist, dass diese Typologie überarbeitungsbedürftig ist. Zum einen suggeriert sie in missverständlicher Weise qualitative Unterschiede in der Subjektqualität von Staaten einerseits und anderen Völkerrechtssubjekten andererseits. Zum anderen ist sie angesichts der bereits erfolgten und weiter fortschreitenden Etablierung neuer Völkerrechtssubjekte in steigendem Maße ungenau und von sinkender Aussagekraft. In Anlehnung an *Walter*¹ rege ich an, den Fokus weg von der Subjektqualität als solcher und vermehrt auf die den Subjekten zugeordneten konkreten Rechte und Pflichten zu legen.

I. Rechtssubjektivität und Inhalt konkreter Rechte und Pflichten

Rechtssubjektivität wird oft gleichgesetzt mit der „Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein“. Dies ist insoweit zu präzisieren, als es nicht um die abstrakte Möglichkeit geht, zu einem späteren Zeitpunkt Rechte verliehen bzw. Pflichten auferlegt zu bekommen. Rechtssubjektivität bedeutet vielmehr, dass ein Akteur nach aktuell geltendem Recht Träger von Rechten oder Pflichten ist. Ein Völkerrechtssubjekt ist demnach jeder Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten.

Wer Träger von Rechten und Pflichten ist, ist keine außer- oder vorrechtliche Frage, sondern wird allein durch das Recht selbst bestimmt. Dass jemand ein Recht oder eine Pflicht hat, ergibt sich daraus, dass eine Rechtsnorm ihn entsprechend berechtigt oder verpflichtet. Umgekehrt gäbe es keinen Rechtsträger, wenn es keine Rechtsordnung gäbe, deren Normen einen Rechtsträger bestimmten (weiterhin leuchtet unmittelbar ein, dass es bei Abwesenheit von Rechtsnormen eines Rechtsträgers auch gar nicht bedürfte). Man kann dies auf die – freilich in einem weitergehenden, hier aus Platzgründen nicht behandelten Kontext entwickelte – Formel *Kelsens* bringen, dass das Rechtssubjekt nichts anderes ist als der

¹ *C. Walter*, Subjects of International Law, in: EPIL, Stand 2012, Rn. 29 ff; *ders.*, International Law in a Process of Constitutionalization, in: Nijman/Nollkaemper, New Perspectives on the Divide Between National and International Law, OUP 2007, S. 191 ff.

personifizierte Inbegriff aller auf das Verhalten eines Menschen (bzw., bei juristischen Personen, Mehrheit von Menschen) im physisch-biologischen Sinne anwendbaren Rechte und Pflichten.² Für das Völkerrecht bedeutet dies, dass derjenige Völkerrechtssubjekt ist, dem eine Norm des Völkerrechts Rechte verleiht oder Pflichten auferlegt.³

Von der für die Subjektqualität allein entscheidenden Frage, *ob überhaupt* Rechte und Pflichten bestehen, ist die nachgelagerte Frage zu unterscheiden, um *welche konkreten* Rechte und Pflichten es sich handelt. Die Einordnung als Rechtssubjekt hilft hier nicht weiter. Für die Frage, wer Träger von Rechten und Pflichten ist, kommt es nämlich nicht auf den konkreten Inhalt dieser Rechte oder Pflichten an, sondern nur darauf, *ob überhaupt* Rechte und Pflichten bestehen. Insbesondere ist es irrelevant, ob ein Rechtssubjekt weniger oder andere Rechte oder Pflichten hat als ein anderes oder ob sich die einzelnen Rechte und Pflichten etwa durch Gesetzgebung oder Vertragsschluss nachträglich verändern.

Ein Blick in nationale Rechtsordnungen veranschaulicht diese Unterscheidung: So ist etwa ein Kind Rechtssubjekt, obwohl es weniger Rechte hat als ein Volljähriger. Der einzelne Bürger ist Rechtssubjekt, obwohl ihm viele Befugnisse, wie etwa der Erlass von Gesetzen, Verwaltungsakten und anderen Hoheitsakten, nicht zustehen. Umgekehrt ist auch der Staat Rechtssubjekt, obwohl er beispielsweise nicht Inhaber von Grundrechten ist. Die Aufzählung ließe sich fortsetzen. Welche konkreten Rechte und Pflichten den einzelnen Rechtssubjekten zustehen, wird im nationalen Recht nicht als Frage der Subjektqualität, sondern unter verschiedenen anderen Begriffen verhandelt, darunter etwa „Geschäftsfähigkeit“, „Rechtszuständigkeit“, „Kompetenz“ usw.

II. Die Staatszentriertheit der völkerrechtlichen Einordnung und ihre Schwächen

Auch im Völkerrecht haben unterschiedliche Rechtssubjekte unterschiedliche Rechte und Pflichten. Wenngleich die meisten völkerrechtlichen Normen zumindest auch Staaten berechtigen oder verpflichten, gibt es doch eine Reihe von Rechten und Pflichten, die der Staat überhaupt nicht oder jedenfalls nicht alleine hat. Ein Staat kann etwa nicht sein

² H. Kelsen, Reine Rechtslehre, 1. Aufl. 1934, S. 54.

³ Da es sich um eine genuin völkerrechtliche Norm handeln muss, wird hier die weitere Frage relevant, was unter Völkerrecht zu verstehen ist. Diese eminent wichtige Frage ist ihrerseits höchst problematisch und muss hier offenbleiben. Die bisweilen zu hörende Umschreibung, Völkerrecht sei das zwischen Völkerrechtssubjekten anwendbare Recht, dürfte aber jedenfalls nach der hier geltenden Definition der Völkerrechtssubjektivität tautologisch und damit hinfällig sein.

Territorium unilateral durch Annexion vergrößern, rechtswirksam Verträge schließen, die gegen *ius cogens* verstießen oder sich im Sinne des Völkerstrafrechts strafbar machen. Ein einzelner Staat kann unilateral auch nur in der Weise Recht setzen, dass er sich selbst Pflichten auferlegt, wohingegen er ihn berechtigende Völkerrechtsnormen nach herrschender Lehre nur gemeinsam mit anderen Staaten durch Verträge oder Gewohnheit setzen kann. Die im geltenden Völkerrecht etablierten Beschränkungen des staatlichen Rechtskreises können trotz des Postulats staatlicher Souveränität unilateral auch nur im Falle von Verträgen und nur im Umfang einschlägiger Änderungs- oder Beendigungstatbestände aufgehoben werden. Dass andere Völkerrechtssubjekte, wie internationale Organisationen oder Individuen, nur bestimmte Rechte und Pflichten haben, bedarf ohnehin keiner weiteren Erläuterung.

Obwohl also wie im nationalen Recht auch im Völkerrecht zwischen Rechtssubjektivität und konkreten Rechten und Pflichten unterschieden werden könnte, wird dies – soweit ersichtlich – nur selten ausdrücklich getan. Stattdessen wird auch die Frage, welche konkreten Rechte und Pflichten jeweils bestehen, als Frage der Völkerrechtssubjektivität behandelt. Völkerrechtssubjekte mit (quantitativ) wenigen Rechten werden so etwa zu „partiellen“ Völkerrechtssubjekten. Solche, deren Rechte und Pflichten von einem völkerrechtlichen Vertrag herrühren, werden zu „gekorenen“ oder „derivativen“ Subjekten. Diese Typologie führt im Ergebnis dazu, dass dem Staat als „originärem“, „unbeschränktem“ und „absolutem“, Völkerrechtssubjekt gegenüber den sonstigen „derivativen“, „partiellen“ und/oder „relativen“ Völkerrechtssubjekten eine herausgehobene Subjektstellung zuerkannt wird, von der alle übrigen Subjekte unterschieden werden.

Diese staatenzentrierte Kategorisierung kann dahingehend missverstanden werden, dass zwischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten hinsichtlich ihrer Subjektqualität ein qualitativer Unterschied bestünde. Ein solches Verständnis wäre aber mit dem hier zugrunde gelegten Begriff der Völkerrechtssubjektivität schlechterdings unvereinbar, da es hiernach hinsichtlich der Subjektqualität keine Abstufungen geben kann. Entweder ist ein Akteur Träger von völkerrechtlichen Rechten oder Pflichten (und damit Völkerrechtssubjekt) oder nicht. *Welche* Rechte und Pflichten bestehen ist für die Subjektqualität ebenso irrelevant wie die Frage, ob diese Rechte und Pflichten auf Vertrags- oder Gewohnheitsrecht (oder auf beidem) beruhen.

Man könnte nun einwenden, die herrschende Typologie bringe doch jedenfalls bei der Frage nach den konkreten Rechten und Pflichten zum Ausdruck, dass viele völkerrechtliche Regeln

eben doch (noch) Staaten betreffen und dass die Staaten als Normgeber und wichtigste Hoheitsträger zentrale Funktionen in der Völkerrechtsordnung ausüben. Insbesondere können Staaten – jedenfalls im gemeinsamen Zusammenwirken mit anderen Staaten – über Bestand und Befugnisse anderer Völkerrechtssubjekte durch Normsetzung (noch) relativ frei entscheiden. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass die klassischen Gegensatzpaare zur dogmatischen Erfassung dieses Befundes viel zu ungenau sind. So besagt die Einordnung als „partiell“es“ Subjekt nur, dass ein Subjekt weniger Rechte und Pflichten hat als ein Staat, aber nicht, wie viele und vor allem welche. Es ist zudem nicht ohne Weiteres einsichtig, wieso so verschiedenartige Akteure wie etwa kriegführende Aufständische, Gliedstaaten eines Bundesstaates, transnational investierende Unternehmen oder der Weltpostverein⁴, die jeweils ganz unterschiedliche Rechte und Pflichten haben, gemeinsam als „partielle“ und „gekorene“ Völkerrechtssubjekte eingeordnet und dem „unbeschränkten“ und „geborenen“ Staat gegenübergestellt werden müssen. Spiegelbildlich dazu ist zunehmend fraglich, wieso der Staat angesichts der oben genannten Beschränkungen noch als „unbeschränktes“ Subjekt zu klassifizieren sein soll. An der Normsetzungsfunktion kann eine solche Unterscheidung jedenfalls nicht festgemacht werden, da – wie oben erwähnt – selbst nach einem betont „westfälischen“ Völkerrechtsverständnis der einzelne Staat nur sehr begrenzt unilateral Recht setzen kann⁵ und zudem auch andere Völkerrechtssubjekte Normen setzen können.⁶

Im nationalen Recht würde eine den Staat (insbesondere gegenüber dem Bürger) hervorhebende Typologie ungewöhnlich anmuten, obwohl der Staat auch im nationalen Recht besondere Befugnisse hat und regelmäßig per Gesetzgebung, Verwaltungshandeln und gerichtlicher Spruchstätigkeit die Befugnisse sämtlicher Rechtssubjekte regelt und ausgestaltet.⁷ Trotzdem unterscheidet man im nationalen Recht zutreffend nur zwischen der Frage der Subjektqualität und den spezifischen Kompetenzen der einzelnen Subjekte. Es stellt

⁴ Beispiel in Anlehnung an *K. Hailbronner*, in: Vitzthum, Völkerrecht, 4. Aufl. 2007, Rn. 9.

⁵ Wollte man also als „unbeschränkte“ Völkerrechtssubjekte die zur Normsetzung befugten Völkerrechtssubjekte bezeichnen, müsste man in diese Kategorie richtiger Weise die Gesamtheit der vertragsschließenden bzw. eine Gewohnheit begründenden Staaten (und eben nicht den einzelnen Staat) einordnen, was – soweit ersichtlich – aber niemand fordert.

⁶ Dazu zählen nicht nur klassische Sekundärrechtsakte wie etwa Sicherheitsratsresolutionen, sondern – etwa im Falle von Verträgen mit Beteiligung internationaler Organisationen – auch Normen, die man auch als Primärakte ansehen könnte.

⁷ Noch deutlicher wird die Kritik, wenn man nicht auf den Staat bzw. seine Organe als Legislative im verfassten Staat abstellt, sondern (in einem demokratischen Staat) auf den Demos als Legitimationssubjekt der Staatsgewalt. Dieser wäre nur in dem Sinne unbeschränktes Subjekt, als dass er die gesamte Rechtsordnung ersetzen könnte (Art. 146 GG). Es erscheint wiederum sehr zweifelhaft, ob man deswegen den Demos als unbeschränktes Subjekt und alle anderen Subjekte (inklusive des Staates als Körperschaft) als partielle Subjekte bezeichnen muss.

sich die Frage, wieso es im heutigen Völkerrecht noch einer davon abweichenden Typologie bedarf.

III. Konsequenzen

Man mag sich fragen, welchen Nutzen eine Abkehr von den klassischen Gegensatzpaaren mit sich brächte. Man könnte – wohl mit Recht – darauf hinweisen, dass schon die klassische Typologie in erster Linie nur deskriptive Ziele verfolgt und gar nicht den Anspruch erhebt, unmittelbar konkrete Rechtsfragen zu beantworten. Über diesen Einwand sollte aber nicht der Einfluss von Kategorisierungen auf die Herangehensweise an solche Fragen und das grundlegende Rechtsverständnis vergessen werden. Gerade für das Gesamtverständnis einer Rechtsordnung kann es von einiger Bedeutung sein, ob man diese von der Warte eines als prototypisch angesehenen Rechtssubjekts betrachtet oder nicht.

Eine vollständige Neusystematisierung kann und soll im Rahmen dieses Editorials natürlich nicht versucht werden. Die Notwendigkeit zusätzlicher Überlegungen ergibt sich bereits aus der hier vertretenen Unterscheidung zwischen Rechtssubjektivität und konkreter Berechtigung und Verpflichtung. Diese hat zur Folge, dass die Frage nach der Völkerrechtssubjektivität strikt auf das „ob“ einer Berechtigung oder Verpflichtung begrenzt wird. Im modernen Völkerrecht, welches längst kein rein zwischenstaatliches Recht mehr ist, kann aber potenziell jeder Akteur auch Völkerrechtssubjekt sein.⁸ Damit rückt in den Mittelpunkt, was im klassischen Völkerrecht zwischen gleichförmigen, omnipotenten Staaten eher nebensächlich war: Die Zuordnung der konkreten völkerrechtlichen Rechte und Pflichten zu den einzelnen Subjekten. Bei dieser Fokussierung dürften sich die Eigenschaften der Völkerrechtssubjekte nicht durch Abgrenzung zum Staat, sondern durch Herausarbeitung und Gegenüberstellung der ihnen jeweils spezifisch zugeordneten Rechte und Pflichten innerhalb der Völkerrechtsordnung erklären lassen. Das gilt unterschiedslos für alle Subjekte einschließlich des Staates selbst, der, wie gesehen, nicht (mehr) omnipotent ist. Ausgehend hiervon sind zahlreiche Kategorisierungen denkbar, die sich durchaus auch an anderen Bereichen des öffentlichen Rechts orientieren könnten. Eine „grundrechtlich“ oder „anthropozentrisch“ orientierte Typologie könnte etwa nach Hoheitsträgern (Staaten, internationale Organisationen mit unmittelbaren Durchgriffsrechten) und „Rechtsunterworfenen“ (z.B. Individuen, Unternehmen, Völker) unterscheiden. Eine funktionelle Betrachtungsweise könnte auf

⁸ C. Walter, EPIL (Fn. 1).

hergebrachten Zuordnungen der horizontalen oder vertikalen Gewaltenteilung aufbauen. Eine zweckorientierte Einordnung schließlich könnte danach fragen, welche Rechte und Pflichten der Durchsetzung welcher Interessen und Zwecke der Völkerrechtsordnung (Friedenssicherung, Individualrechtsschutz, Souveränität usw.) dienen, wobei aus dem Umfang und der konkreten Zuordnung bestimmter Rechte zu bestimmten Subjekten wiederum „induktiv“ Rückschlüsse auf die Bedeutung ebendieser Ziele und deren Verhältnis zueinander möglich sind. Vieles hiervon mag vertraut klingen und wird in anderem Kontext – wie etwa unter dem Stichwort der Konstitutionalisierung – auch bereits lebhaft diskutiert. Die Erkenntnisse aus diesen Debatten sollten nun auch Eingang in die Lehre von den Völkerrechtssubjekten finden. Das Ergebnis bleibt zunächst offen. Es darf aber vermutet werden, dass die immer noch recht staatszentrierte Lehre von den Völkerrechtssubjekten in einer zunehmend ausdifferenzierten Völkerrechtsordnung langfristig zumindest nicht ohne Modifizierung auskommen wird.

* Henner Gött, LL.M (Cantab.) ist wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie (Prof. Dr. Fabian Wittreck) an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Rechtsreferendar im Landgerichtsbezirk Düsseldorf. Herzlichen Dank für wertvolle Anmerkungen an Hannah Birkenkötter und Evin Dalkilic.