

Frank Schorkopf

Staatsrecht der internationalen Beziehungen – Annäherungen an den Pluralismus der Rechtsordnungen



Frank Schorkopf, Professor für Öffentliches Recht und Europarecht in Göttingen, O. Mitglied der Akademie seit 2016

Herr Präsident, ehrenwerte Mitglieder der Akademie,

der »concrete Staat« ist stets Mitglied einer Staatengemeinschaft. Der spätere Heidelberger Rechtslehrer *Georg Jellinek*, der sich bereits 1882 in einer prägenden Monographie mit den Staatenverbindungen beschäftigt hatte, meinte damit das Band der völkerrechtlichen Beziehungen, das die vielen Staaten in der einen Welt miteinander verbindet.¹ Dieses Band der völker- und – heute auch – europarechtlichen Beziehungen, das die Staaten miteinander verbindet, ist Hauptgegenstand meiner Forschung und Lehre.

I.

Der Zufall der Terminierung meiner Vorstellung will es, dass ich im Oktober ein Vorhaben abgeschlossen habe, ein dickleibiges Lehrbuch zum „Staatsrecht der internationalen Beziehungen“, an dem ich die letzten drei Jahre gearbeitet habe, das aber auch für meinen bisherigen akademischen Lebenslauf steht.² Sie brauchen nicht zu fürchten, dass ich Ihnen nun dieses Buch vorstelle; ich werde es in unserem Akademiesitz beizeiten in das Regal stellen. Ich möchte aber anhand des Gegenstandes einen diachronen Blick darauf werfen, wie es dazu gekommen ist.

Das Staatsrecht der internationalen Beziehungen, wie ich es nenne, ist nämlich der Schnittpunkt verschiedener Rechtsordnungen, des deutschen Staatsrechts, des Europarechts und des Völkerrechts sowie der Herrschaftstheorie. Es vereint diese Themen und zieht seinen besonderen Reiz daraus, herauszufinden, nach welchen Regeln diese Ordnungen zusammenwirken. Anders formuliert geht es darum, wie unsere Verfassungsordnung bislang und – hoffentlich – weiterhin die atlantische Ordnung garantiert, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt und den Rahmen für angeborene Freiheiten und kollektive Selbstbestimmung setzt.

¹ *Georg Jellinek*, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882, S. 93.

² Das Buch ist mittlerweile erschienen: *Frank Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, C. H. Beck, München 2017.

Die im Buch behandelten Rechtsordnungen und Themen stehen dabei für Orte und Institutionen, an die mich mein akademischer Werdegang – mehr oder minder planvoll – geführt hat. Dieses jeweilige Tandem von Ort und Thema möchte ich Ihnen vorstellen. Anschließend werde ich Ihnen das Vorverständnis und den methodisch-analytischen Ansatz darlegen, an dem sich auch die Schnittstellen zu anderen Fächern zeigen werden, so dass Sie sich ein besseres Bild von mir machen können.

II.

Das Europarecht stand im Mittelpunkt meiner Studien- und Promotionszeit in Hamburg. Nach einem einjährigen Aufenthalt in Brüssel, als Assistent des Hamburger Europaabgeordneten, die ich auch für Vor-Ort-Recherchen nutzte, wurde ich 1999 mit einer Arbeit über „Homogenität in der Europäischen Union“ promoviert.³ Die Thematik ist weiterhin aktuell und Ihnen vertraut, wenn Sie auf die politisch-rechtlichen Auseinandersetzungen schauen, die das organisierte Europa zzt. mit Polen, Ungarn, aber auch Griechenland und einigen weiteren EU-Mitgliedstaaten über deren innerstaatliche Strukturen und vor allem Demokratie und Rechtsstaat führt.⁴

Ein prägender Zwischenschritt während des Studiums war, das ist mir wichtig, ein einjähriger Aufenthalt an der London School of Economics. Neben der Sprache waren es vor allem Veranstaltungen zum Fach der „Internationalen Beziehungen“, die mich beeindruckt haben, auch wenn dieser Aufenthalt mich sicherlich nicht zum Europaskeptiker hat werden lassen.

Eine zweite größere Station war Heidelberg. Dort begann meine Post-doc-Phase, zunächst noch nicht mit dem Ziel der Habilitation. Ich trat in das dortige Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht ein. Dieser Ort steht für das Völkerrecht, in meinem Fall vor allem das Wirtschaftsvölkerrecht, also Fragen des internationalen Handels – Sie denken dabei zu Recht an Themen wie TTIP und CETA; mich beschäftigte besonders das Recht der seinerzeit frisch gegründeten Welthandelsorganisation. Das Heidelberger Institut ist aber wesentlich mehr als eine völkerrechtliche Forschungseinrichtung; es war eine Art „Treibhaus für die Völkerrechtswissenschaft“, an der sich der Wissenschaftsnachwuchs traf.

³ Frank Schorkopf, *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1, 7 EUV*, Duncker & Humblot, Berlin 2000.

⁴ Frank Schorkopf, *Wertesicherung in der Europäischen Union. Prävention, Quarantäne und Aufsicht als Bausteine eines Rechts der Verfassungskrise?*, *Europarecht* 51 (2016), S. 147–163.

Von dort gelangte ich im Jahr 2002 an den vielleicht bislang prägendsten Ort, nach Karlsruhe an das Bundesverfassungsgericht. Jeder Richter hat dort vier Mitarbeiter, die ihm ad personam zuarbeiten. Der für das Völker- und Europarecht zuständige Richter hatte einen informellen Rekrutierungskanal für einschlägig ausgewiesene Mitarbeiter nach Heidelberg, der mich nach Karlsruhe spülte. Die Gruppe der „Hilfsarbeiter“, wie sie noch zu Zeiten hieß, als Alt-Präsident Starck dort wirkte, ist justizgeprägt: Richter und Staatsanwälte mit etwa fünf Jahren Berufserfahrung wie auch Verwaltungsbeamte. Sie ist ein Abbild des deutschen Föderalismus und ein Bewährungsort für Spitzenpositionen in der Gerichtsbarkeit des Bundes. Für angehende Wissenschaftler, von denen es im „Dritten Senat“ eher wenige gibt, verlängert sich zunächst einmal die Lebenszeit, denn unmittelbar Verwertbares entsteht dort meistens nicht. Ich war intern für das Völkerrecht zuständig, aber auch für klassische Staatsrechtsfragen, wobei gerade die grenzüberschreitenden Fragestellungen eine zunehmende Rolle spielten.

Nach drei Jahren ging es 2005 dann nach Bonn. Mein Richter, der zugleich Professor an der Universität Bonn ist, wurde zu meinem akademischen Lehrer. Die Zeit in Bonn verbrachte ich mit der Anfertigung der Habilitation, die dann 2007 erfolgte. Das Buch heißt „Grundgesetz und Überstaatlichkeit“ und steht für eine theoretisch-historische Perspektive auf das Zusammenwirken von Grundgesetz und Völkerrecht.⁵

Zwei Jahre später erhielt ich den Ruf nach Göttingen, auf den Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht. Meine Aufmerksamkeit hier liegt u. a. auf dem Gebiet, das viele Kollegen als „Europäisches Verfassungsrecht“ bezeichnen, dem institutionellen Recht der Europäischen Union. Ich beschäftige mich zudem mit den europäischen Gegenwartsfragen, besonders der Wirtschafts- und Währungsunion, versuche die rechtshistorischen Grundlagen der europäischen Integration anhand ihrer Primärquellen zu erforschen⁶ – und, wie eingangs schon erwähnt, habe ich nun die letzten Jahre damit verbracht, das „Staatsrecht der internationalen Beziehungen“ in der Berliner Republik darzustellen und zu entwickeln.

⁵ *Frank Schorkopf*, Grundgesetz und Überstaatlichkeit. Konflikt und Harmonie in den auswärtigen Beziehungen Deutschlands, Mohr Siebeck, Tübingen 2007.

⁶ *Frank Schorkopf*, Rechtsgeschichte der europäischen Integration, Juristenzeitung 69 (2014), S. 421–431.

III.

Was ist damit gemeint? Ich will das näher ausführen, indem ich Ihnen mein Vorverständnis und meinen methodisch-analytischen Zugang erläutere.

Mit dem Attribut »international« sind die tatsächlichen und rechtlichen Ereignisse *zwischen* mehreren Völkerrechtssubjekten gemeint, bei denen es sich in der Regel um Staaten und um internationale Organisationen handelt. Der Begriff »internationale Beziehungen« ist gegenüber dem vom Grundgesetz verwendeten »auswärtig« vorzugswürdig, weil er die Aufmerksamkeit auf diejenigen lenkt, die letzten Endes miteinander kooperieren, nämlich Nationen. Dadurch passt der Begriff auch auf die EU, in der „die verschiedenartigen Traditionen, Mentalitäten und politischen Kulturen der europäischen Nationen“ regional zusammenarbeiten und einen friedlichen Interessenausgleich finden. Dieser Standpunkt ist durchaus umstritten, denn viele Beobachter meinen, dass neben Staaten und internationalen Organisationen zunehmend auch Individuen im Völkerrecht eine tragende Rolle spielen, dass „Nation“ kein primärer Anknüpfungspunkt (mehr) sein sollte und dass die EU eine spezifische, europäische Kooperationsform ist, die nur durch ihre singuläre kategoriale Betrachtung beschrieben und verstanden werden kann. Sie finden deshalb in der Literatur und der Forschungsorganisation bis hinein in die Lehrstuhldenominationen die Trennung von Völker- und Europarecht.

Mit der „Berliner Republik“ habe ich einen zeitgeschichtlichen Begriff aufgegriffen, der Mitte der 1990er-Jahre eingeführt worden ist, um zu beschreiben, dass die Bundesrepublik Deutschland „durch die Wiedervereinigung nicht nur größer, sondern auch dank der sie begleitenden Veränderungen der internationalen Politik von Grund auf anders geworden“ ist. Die Berliner Republik ist zwar mit der Bonner Republik staatsrechtlich identisch, „gesellschaftlich, politisch, kulturell ist sie es nicht“.⁷

Die Bonner Republik der 1980er-Jahre wird zuweilen in der Rechtswissenschaft als ein staatsrechtliches Ideal (»Glücksfall«) verklärt, das es vom Bezugspunkt der Diktaturen und der Nachkriegszeit aus tatsächlich war. Allerdings sollten wir um der Zukunft willen den seitdem veränderten Rahmen bewusst wahrnehmen: die Auflösung der historischen Lage als Frontstaat im Ost-West-Gegensatz und in Abgrenzung zur DDR, die vollständige Wiedererlangung der inneren und äußeren Souveränität, veränderte politische Erwartungen der alten und neuen europäischen Nachbarstaaten und Verbündeten sowie reformulierte Eigeninteressen. Wenn sich aber die Berliner Republik gesellschaftlich, politisch und kulturell von der Bonner Republik unterscheidet, ist auch staatsrechtlich

⁷ Johannes Gross, *Begründung der Berliner Republik*, Stuttgart 1995, S. 7 f.

nach Veränderungen zu fragen, gehören solche zumindest reflektiert, um nicht fortlaufend »Sonderwege« zu diagnostizieren.

Mit anderen Worten, ich habe mich besonders mit der deutschen Staatspraxis seit der Einheit im Jahr 1990 beschäftigt. Weitergehend betone ich insgesamt die historische Rahmung des Staatsrechts. Mit Blick auf das Studium der Rechtswissenschaft bin ich von der Notwendigkeit eines historischen Zugangs – auch im geltenden Recht – überzeugt. Das kontextlose Memorieren der Dogmatik ist zwar ohne Zweifel möglich, macht das verstehende Durchdringen einer Rechtsfrage aber unwahrscheinlich. Dieses ist jedoch wiederum Voraussetzung, um eine Rechtsnorm sinnhaft auf einen neuen Sachverhalt anzuwenden, sich ein Urteil bilden zu können, so dass Entscheidungsalternativen und auch rechtspolitische Gestaltungsmöglichkeiten überhaupt in den Blick kommen.

Die Diskussion aktueller Rechtsprobleme wie Migration, europäische Integration, Auslandseinsätze der Streitkräfte, Parlamentsbeteiligung an handelspolitischer Kooperation finden vor der Folie herrschender gesellschaftstheoretischer Konzepte und juristischer Lesarten statt, die den Staat als im Grundsatz überwundene Herrschaftsform einordnen. Der Staat sei, so das Narrativ, noch für den Zeitraum hinzunehmen, den neue Formen politischer Gemeinschaft und das sie tragende überstaatliche Recht zur Festigung bräuchten. Teilweise wird aus der richtigen Beobachtung, dass eine »zusammenwachsende Welt«, dass die »Globalisierung« erhebliche Herausforderungen und Zumutungen für den Einzelnen und die Weltgesellschaft bereit hält, der falsche Schluss gezogen, dass der Staat als Organisationsform politischer Herrschaft diese nicht bewältigen könne.

Die Schlussfolgerung beruht auf einer Annahme, die m. E. kritisch zu hinterfragen ist: Es scheint nahezu ein säkularer Glaubenssatz gesellschaftlicher Eliten zu sein, dass der westliche Verfassungsstaat gegen die tatsächlichen Erscheinungsformen modernen Lebens, wie »digitalen Kapitalismus«, übermäßigen Ressourcenverbrauch, unkontrollierte Migrationsströme, soziale Differenzierung, konflikthafte Entwicklung des »globalen Südens« und physische Bedrohungen des Bürgers wie der Ordnung insgesamt sich nur noch stemmen, diese allenfalls moderieren könne.

Als Antwort auf diesen Zustand wird – besonders in Deutschland – die überstaatliche politische Einheitsbildung im kontinentalen Raum und teilweise in globalem Maßstab gesucht, durch Handels- und Investitionsschutzverträge, das europäische Freizügigkeitsregime des Binnenmarktes (Schengen/Dublin), die technische und soziale Standardisierung, die Ausweitung der Strafbarkeit im Ausland, den gemeineuropäischen Menschenrechtsraum (EMRK/EU-Grundrechte-Charta) oder multinationale Militärverbände. Dabei gerät zumeist aus dem Blick, dass diese Erscheinungsformen zugleich auch Ursache für und Ausdruck der »Internationalisierung« sind. Sie sind nahezu immer das Ergebnis politischer

Gestaltung. Die berechenbarste Größe in der »Internationalisierung« ist der politische Wille zu überstaatlicher Kooperation und europäischer Integration.

Es ist deshalb sicherlich kein Zufall, dass die britische Wochenzeitschrift „The Economist“ im Juli 2016, nachdem das Brexit-Referendum zugunsten der „Brexiteers“ ausgegangen war und sich der amerikanische Präsidentschaftswahlkampf polarisiert hatte, eine Titelgeschichte unter der Überschrift „The New Political Divide“ veröffentlichte. Die These der Titelgeschichte lautet, dass die klassische Differenz in rechte und linke Politik sich in der Gegenwart zu einer Unterscheidung zwischen Kosmokraten (*Openers*) und Nationalisten (*Closers*) gewandelt habe. Für die Unterscheidung wird ein Sprachbild mit einer erheblichen suggestiven Kraft verwendet. Es geht um Grundhaltungen von Bürgern und gesellschaftlichen Eliten zur »Globalisierung«, zu zwischenstaatlicher Kooperation, Migration und Integration. Solche Leitbilder spielen auch in Deutschland eine erhebliche Rolle. Sehr bekannt geworden ist die Fahrradparabel für die europäische Integration, nach der »Europa« wie ein Fahrrad sei: Wenn es nicht vorwärts komme, falle es um.⁸ Ein anderes Leitbild ist das der offenen Staatlichkeit, das sich auch auf die Auslegung des Grundgesetzes auswirkt. Die Leitbilder spielen eine erhebliche Rolle für die Verfassungsauslegung, weil sie in dogmatische Schlussfolgerungen übersetzt werden und Impulse für eine »dynamische Stabilität« des Rechts geben.

An diesem Punkt berührt die Rechtswissenschaft andere Fächer, die Geschichte und die Gesellschaftstheorie, durchaus auch die Sprachwissenschaft. Aber das ist ein neues Thema, für das die Akademie zu Göttingen ein guter Ort ist. Ich danke Ihnen für die Aufnahme und freue mich auf das „gelehrte Gespräch“.

⁸ Näher dazu *Frank Schorkopf*, *Der Europäische Weg*, 2. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen 2015, S. 191.