

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 542

Auswärtige Beziehungen privater Verbände

Eine staatsrechtliche,
insbesondere grundrechtskollisionsrechtliche
Untersuchung

Von

Markus Heintzen



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS HEINTZEN

Auswärtige Beziehungen privater Verbände

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 542

Auswärtige Beziehungen privater Verbände

**Eine staatsrechtliche, insbesondere grundrechts-
kollisionsrechtliche Untersuchung**

Von

Dr. Markus Heintzen



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Heintzen, Markus:

Auswärtige Beziehungen privater Verbände: e. staatsrechtl.,
insbes. grundrechtskollisionsrechtl. Unters. / von Markus

Heintzen. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 542)

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 1987

ISBN 3-428-06484-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06484-4

Vorwort

Die vorliegende Schrift wurde von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Wintersemester 1987/1988 als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand vom Juli 1987. Für den Druck habe ich an einigen Stellen geringfügige Ergänzungen, zum Teil auch Straffungen und Umstellungen vorgenommen.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Josef Isensee, danke ich herzlich für die Betreuung der Arbeit und die wissenschaftliche wie menschliche Unterstützung, die ich während meiner Assistentenjahre an seinem Lehrstuhl erfahren habe. Herrn Professor Dr. Fritz Ossenbühl schulde ich Dank für die Erstellung des Zweitgutachtens. Gedankt sei auch der Konrad-Adenauer-Stiftung, die diese Arbeit durch die Gewährung eines Promotionsstipendiums großzügig gefördert hat, sowie Herrn Rechtsanwalt Norbert Simon für ihre Aufnahme in das Verlagsprogramm des Verlages Duncker & Humblot.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Einleitung | 15 |
| A. Erscheinungsformen grenzüberschreitender privater Betätigungen und Beziehungen | 26 |
| I. Begriffliche Vorabfestlegungen | 26 |
| 1. „Privater“ | 26 |
| 2. Politikwissenschaftliche Terminologie | 28 |
| II. Gesellschaftliche Verbände als Akteure der internationalen Beziehungen | 30 |
| 1. Die internationale gesellschaftliche Verflechtung | 30 |
| 2. Private Außenpolitik | 34 |
| III. Grundzüge einer Typologie privater Auslandskontakte | 36 |
| IV. Privates Handeln an der Grenze zur Wahrnehmung staatlicher Funktionen | 38 |
| 1. Das Abgrenzungsproblem | 39 |
| a) Verwaltungsorganisationsrecht | 39 |
| b) Völkerrecht | 41 |
| 2. Zwei vermeintliche Leitfälle | 43 |
| a) Nebenaußenpolitik von Inhabern öffentlicher Ämter | 44 |
| b) Nebenbei-Außenpolitik von Repräsentanten der Gesellschaft . . . | 46 |
| B. Staatstheoretische Erklärungsmodelle für das Phänomen weltweiter gesellschaftlicher Verflechtung | 48 |
| I. Die Verfassungsentscheidung für eine internationale Zusammenarbeit . | 50 |
| 1. Art. 24 Abs. 1 GG und die Öffnung der Staatsgewalt | 50 |
| 2. Art. 25 GG und die allgemeinen Regeln des Völkerrechts | 53 |
| 3. Art. 25 GG und der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit | 55 |
| 4. Ungeschriebene Verfassungspflicht zu internationaler Offenheit und Zusammenarbeit | 57 |
| II. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft | 59 |
| 1. Ideengeschichtliche Präzisierung der Fragestellung | 60 |
| a) Hegel | 61 |
| b) Lorenz von Stein | 61 |

| | |
|--|-----|
| c) Der staatsrechtliche Positivismus | 63 |
| d) Die Situation nach Inkrafttreten des Grundgesetzes | 64 |
| 2. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im Licht der weltweiten Verflechtung | 66 |
| a) Der Gesellschafts-Begriff | 66 |
| b) Regionale Begrenzungen | 68 |
| c) Die Menschenrechte als Prüfstein | 70 |
| d) Methodische Rechtfertigung des Vorgehens | 71 |
| e) Mögliche Ergebnisse | 73 |
| 3. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Strukturmerkmal europäisch-atlantischer Verfassungsstaatlichkeit | 75 |
| a) In Menschenrechtsabkommen gebräuchliche Klauseln | 76 |
| aa) Die Schrankenschanke „in einer demokratischen Gesellschaft“ | 76 |
| bb) Die Menschenrechtsschranke „öffentliche Ordnung“ | 80 |
| b) Menschenrechtsschutz juristischer Personen | 81 |
| c) Der menschenrechtliche Status öffentlich-rechtlicher Organisationen | 86 |
| d) Die menschenrechtliche Verbürgung grenzüberschreitender gesellschaftlicher Kontakte | 87 |
| e) Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft in der westlichen Verfassungstheorie | 88 |
| f) Voraussetzungen für den Erwerb der Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen | 90 |
| g) Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft und die Praxis der deutschen Außenwirtschaftspolitik | 93 |
| 4. Zusammenfassung | 94 |
| C. Inhalt und Reichweite der grundrechtstatbestandlichen Gewährleistung der auswärtigen Beziehungen privater Verbände | 96 |
| I. Allgemeines Grundrechtskollisionsrecht | 96 |
| 1. Art. 1 Abs. 3 GG als kollisionsrechtliche Grundnorm | 97 |
| a) Die Merkmale „staatliche Gewalt“ und „vollziehende Gewalt“ in Art. 1 GG | 97 |
| aa) Der Begriff der Staatsgewalt im Grundgesetz | 97 |
| bb) Die Fiskalgeltung der Grundrechte | 99 |
| cc) Die Anwendbarkeit der Grundrechte bei Sachverhalten mit Auslandsberührung | 100 |
| b) Die Statuslehre Georg Jellineks | 102 |
| c) Völkerrechtliche Betrachtung der Staatsgewalt | 105 |
| aa) Methodische Vorbemerkung | 106 |

| | | |
|------|---|-----|
| bb) | Der völkerrechtliche Staatsbegriff | 108 |
| cc) | Menschenrechtliche Parallelbestimmungen zu Art. 1 Abs. 3 GG | 110 |
| dd) | Zusammenfassung der Überlegungen zum Staatsbegriff . . . | 111 |
| d) | Zwischenergebnis | 112 |
| e) | Mögliche Einwände gegen den Lösungsvorschlag | 112 |
| aa) | Grundrechtsdogmatische Einwände | 113 |
| bb) | Der Begriff des „Rechtsverhältnisses“ | 115 |
| cc) | Der Begriff „Staatsgewalt“ in der Verfassungssystematik . . . | 116 |
| dd) | Bedenken aus der völkerrechtlichen Zuständigkeitslehre . . . | 117 |
| ee) | Grundrechtsbindung der Auswärtigen Gewalt | 119 |
| ff) | Die Verortung des Status-Kriteriums bei Art. 1 Abs. 3 GG . | 121 |
| f) | Zusammenfassung und Auswertung | 122 |
| aa) | Statusbedingtheit der Grundrechtsgeltung im Außenbereich | 122 |
| bb) | Vergleich mit dem Diskussionsstand in der Literatur | 123 |
| cc) | Grundrechtskollisionsrecht und die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft | 124 |
| 2. | Außenvermessung des Grundrechtsbereichs mit Hilfe der völkerrecht- lichen Zuständigkeitslehre | 127 |
| a) | Ansätze in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der Literatur | 127 |
| b) | Die Grundzüge der völkerrechtlichen Zuständigkeitsordnung . . . | 129 |
| c) | Gebietsbezug als grundrechtlicher Kernstatus | 130 |
| d) | Der Grundrechtsstatus des Deutschen im Ausland | 133 |
| aa) | Die Grundrechtsbindung diplomatischer und konsularischer Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland | 133 |
| bb) | Diplomatischer Schutz | 134 |
| aaa) | Die Problematik der verfassungsrechtlichen Veranker- ung des diplomatischen Schutzes | 134 |
| bbb) | Eigene Lösung | 138 |
| cc) | Sonstige Akte deutscher Staatsgewalt gegenüber Auslands- deutschen | 142 |
| e) | Der Grundrechtsstatus des Ausländers im Ausland | 144 |
| aa) | Vorwirkender Grundrechtsstatus im Asylrecht | 144 |
| bb) | Nachwirkender Grundrechtsstatus | 146 |
| cc) | Extraterritoriale Auswirkungen deutscher öffentlicher Ge- walt | 146 |
| aaa) | Neuere Entwicklungen in der völkerrechtlichen Zustän- digkeitslehre | 146 |
| bbb) | Faktische Auslandsauswirkungen der Betätigung deut- scher Staatsgewalt | 148 |
| dd) | Die deutsche Staatsgewalt im Ausland | 150 |

| | |
|--|-----|
| 3. Die Funktion der Kategorien „Schutzbereich“, „Eingriff“ und „Schranke“ in Grundrechtsfällen mit Auslandsbezug | 151 |
| a) Schutzbereich | 151 |
| aa) Schutzgutidentifizierung | 152 |
| bb) Schutzintensität | 152 |
| cc) Wechselwirkungen mit internationalen Menschenrechtspaketen | 153 |
| b) Grundrechtseingriff | 154 |
| aa) Faktische Grundrechtseingriffe | 155 |
| bb) Eingriffsverbot und Schutzpflicht | 156 |
| c) Schranken | 157 |
| 4. Zusammenfassung | 157 |
| II. Der Auslandsbezug ausgewählter Freiheitsgrundrechte | 158 |
| 1. Die auswärtige Betätigung der politischen Parteien | 159 |
| a) Die deutschen politischen Parteien | 160 |
| aa) Auswärtige Betätigung im allgemeinen | 160 |
| aaa) Parteienfreiheit | 160 |
| bbb) Oppositionsfreiheit | 162 |
| bb) Die Parteien und die Europäischen Gemeinschaften | 164 |
| cc) Überfremdung der deutschen politischen Parteien | 167 |
| aaa) Parteimitgliedschaft Fremder und Auslandsbelegenheit des Hauptsitzes | 167 |
| bbb) Finanzielle und sonstige Auslandsabhängigkeiten | 172 |
| ccc) Ergebnis | 175 |
| b) Die politischen Stiftungen | 175 |
| c) Die internationalen Parteienzusammenschlüsse | 176 |
| 2. Vereine und Verbände | 178 |
| a) Das Verhältnis von Art. 9 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 3 GG | 178 |
| aa) Die Lehre vom Doppelgrundrecht | 179 |
| bb) Die Bedeutung der Inländerklausel des Art. 19 Abs. 3 GG | 180 |
| cc) Die wesensmäßige Geltung der Grundrechte für juristische Personen | 183 |
| dd) Primärer und sekundärer Grundrechtsschutz juristischer Personen | 188 |
| b) Art. 9 Abs. 1 GG und internationale Verbandsstrukturen | 190 |
| aa) Deutsche Sektionen internationaler Vereinigungen | 190 |
| bb) Mischvereine | 191 |
| cc) Deutsche Mitglieder in Ausländer-Vereinigungen | 192 |

- 3. Die Koalitionen 193
 - a) Der internationale Anwendungsbereich der Koalitionsfreiheit
ratione personae 193
 - b) Der internationale Anwendungsbereich der Koalitionsfreiheit
ratione materiae 194
- 4. Gewerbe- und Unternehmerfreiheit 196
 - a) Verfassungssystematische Überlegungen zu dem Verhältnis von
Art. 1 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 3 GG 197
 - b) Die außenwirtschaftliche Betätigung 199
- 5. Die Informationsgrundrechte 199
 - a) Pressefreiheit 199
 - aa) Ausländische Berichterstattung über die Bundesrepublik . . . 200
 - bb) Auslandsberichterstattung der deutschen Presse 201
 - b) Rundfunk und Fernsehen 202
 - c) Informationsfreiheit 204
- 6. Die Kirchen 205
- 7. Zwischenbilanz 207

D. Das Politische als grundrechtliches Kriterium 209

E. Grundrechtliche Freiheit und kollidierende Belange des Staates – das „Politische“ privater Auslandsaktivitäten als Legitimationsgrund für Beschränkungen 216

I. Staatstheoretische Überlegungen zu dem Konflikt 219

- 1. Die Verbändetheorie – auf internationale Sachverhalte übertragen . . 219
 - a) Rechtliche Regelungen 219
 - b) Elemente einer Verfassungstheorie des Verbändestaates 221
 - aa) Integration 221
 - bb) Faktische Repräsentation 222
 - cc) Soziale Gewaltenteilung 224
- 2. Sozialbindungen grundrechtlicher Freiheiten 225
 - a) Grundpflichten 225
 - b) Verfassungserwartungen 227
 - c) Autonomie und Öffentlichkeit 228
 - d) Gemeinwohl 230
 - aa) Gemeinwohl und nationales Interesse als staatstheoretische
Paradigmata 230
 - bb) Die Gemeinwohlklausel des Aktienrechts 232
 - cc) Gemeinwohlbindung der politischen Parteien 233

| | |
|---|------------|
| 3. Speziell auf internationale Sachverhalte abgestimmte Legitimationsmuster für Grundrechtseingriffe | 234 |
| a) Das Politische als domaine réservé des Staates | 234 |
| b) Die Verfassungsentscheidung für eine internationale Zusammenarbeit | 237 |
| c) Das Friedensgebot des Art. 26 GG | 240 |
| 4. Zusammenfassung | 242 |
| II. Gemeinwohl und nationales Interesse als maßgebliche Legitimationsgründe für staatliche Beschränkungsmaßnahmen | 243 |
| 1. Die Unentbehrlichkeit der staatlichen Ordnungsmacht | 243 |
| 2. Typologie der einschlägigen Gesetzestatbestände | 244 |
| 3. Staatstheoretische Fundierung der Unterscheidung | 245 |
| 4. Zwischenstaatlicher Amts- und Rechtshilfeverkehr | 246 |
| 5. Repressalie und Retorsion | 248 |
| F. Regional abgestufter Grundrechtsschutz | 253 |
| I. Die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaften | 256 |
| II. Die Völkerrechtslehre Carl Schmitts | 258 |
| 1. Einführung | 259 |
| 2. Die Stellung gesellschaftlicher Kräfte innerhalb eines Großraums | 264 |
| 3. Großraumlehre und Grundrechtsdogmatik | 267 |
| Schluß | 275 |
| Literaturverzeichnis | 281 |
| Sachregister | 295 |

Abkürzungsverzeichnis

Wegen der im Text und in den Fußnoten verwendeten Abkürzungen wird, soweit diese nicht ohnehin üblich und allgemeinverständlich sind, auf Kirchner / Kastner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl., 1983, verwiesen. Abkürzungen im Zusammenhang mit Dokumenten der Vereinten Nationen sind aufgeschlüsselt bei Otto Steiner, Dokumente und Publikationen der Vereinten Nationen, 1978. Abgekürzte Zitierweisen werden im Literaturverzeichnis erläutert. Folgende Abkürzungen bedürfen, da sie in keinem der gängigen juristischen Abkürzungsverzeichnisse zu finden sind, besonderer Erwähnung:

| | | |
|--------|---|--|
| AFDI | = | Annuaire Français de Droit International |
| AJIL | = | American Journal of International Law |
| AMRK | = | Amerikanische Menschenrechtskonvention |
| AVR | = | Archiv des Völkerrechts |
| BDGVR | = | Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht |
| EMRK | = | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EPIL | = | Encyclopedia of Public International Law |
| ESC | = | Europäische Sozialcharta |
| GewMH | = | Gewerkschaftliche Monatshefte |
| HRLJ | = | Human Rights Law Journal |
| HZ | = | Historische Zeitschrift |
| IPBPR | = | Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte |
| IPWSKR | = | Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte |
| RBDI | = | Revue Belge de Droit International |
| RdC | = | Recueil des Cours |
| RGDIP | = | Revue Générale de Droit International Public |
| SJIR | = | Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht |

Einleitung

Private Außenpolitik – eine solche Begriffskomposition irritiert, wirkt provozierend und scheint in sich widersprüchlich zu sein. An ihr entzündet sich ein Unbehagen, welches ganz allgemein bei grenzüberschreitender Betätigung privater Einzelpersonen oder Verbände anzutreffen ist, sofern diese von einigem Gewicht ist. Das Attribut des Politischen, so der naheliegende Einwand, komme nur staatlichem Handeln zu. Nicht-staatliches Agieren müsse auf die staatliche Willensbildung bezogen oder auf die Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten gerichtet sein, um noch mit einigem Grund als politisch qualifiziert werden zu können.¹ Die heute umgangssprachliche Redeweise von einer Verbands-, Unternehmens- oder Geschäftspolitik erscheint bei solchem Begriffsverständnis als amorph und verfremdend.²

Gerade die Außenpolitik galt lange Zeit als ureigene Domäne der leitenden Organe des Staates. „Der fremde Staat gleicht . . . einem Haus . . . mit einer einzigen Eingangstür.“ Die Metapher „Tür“ steht bei Ernst Wolgast, von dem das Zitat stammt³, für den Staatschef und das Auswärtige Amt. Daran anknüpfend schreibt Carlo Schmid: „Dieses Monopol ist nicht nur theoretisch, obwohl es manchmal den Anschein hat, als seien Erdölgesellschaften und Streichholzkonzerne selbständige außenpolitische Mächte und Bewegungen der Geschichte geworden. Man darf sich da von dem Anschein nicht täuschen lassen. Solche Dinge sind Faktoren der Außenpolitik, aber nicht Träger der Außenpolitik. Politisch wirksam werden können sie nur, wenn eine Regierung ihre Vorhaben zum Gegenstand ihrer eigenen Außenpolitik macht.“⁴

Staatsrechtliche Theoriebildungen leiten sich von politischen Verhältnissen und Zuständen her und sind an diese zurückgekoppelt. Das geschichtlich bedingte Vorverständnis, das bei den beiden exemplarisch zitierten Autoren

¹ Zu dem ersten Politikbegriff vgl. *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., 1976, 29f. *Weber* spricht dort von „politisch orientiertem Handeln“; ein Beispiel für diese Art der Verwendung des Wortes „politisch“ ist der Begriff „politischer Streik“. Der zweite Politikbegriff geht auf Aristoteles zurück; dazu: *Christian Meier*, *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*, 1983, insb. 40ff.; *Dolf Sternberger*, *Drei Wurzeln der Politik*, 1984, 87ff.

² So ausdrücklich *Hermann Heller*, *Staatslehre*, 231; *Jellinek*, *Staatslehre*, 180; *Scheuner*, *Das Wesen des Staates*, 71f. Ferner *Pasquino*, 387ff.

³ *Ernst Wolgast*, *Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes*, AÖR 5 (1923), 1ff. (78).

⁴ *Carlo Schmid*, *Was ist Außenpolitik?*, 1955, 7. In der Terminologie *Georg Schwarzenbergers* (*Machtpolitik*, 1955, 81ff.) erscheinen die Privaten als „Statisten auf der internationalen Bühne“.

zugrunde liegt, ist das Modell des souveränen Nationalstaats, der gegen Ende des letzten Jahrhunderts zu voller Blüte heranreifte und bis zum 1. Weltkrieg unangefochtener Gestalter der Weltpolitik war.⁵ Der staats- und völkerrechtliche Positivismus war die ihm gemäße Doktrin. Souveränität und alleinige Völkerrechtssubjektivität der Staaten, dualistische Trennung von Außen und Innen, von Völkerrecht und Landesrecht und ein auf die Regierung als außenpolitischen Entscheidungsmonopolisten zugespitztes, ansonsten introvertiertes Staatsmodell waren Theoriebildungen auf der Höhe ihrer Zeit. Es herrschte eine „glückliche Koinzidenz von geographischer Gesamtkonzeption, politischen Betätigungsräumen und rechtlicher Weltdeutung“⁶.

In den internationalen Beziehungen jener Tage spielten Private durchaus eine Rolle. Der internationale Adel, die „ultramontane“ katholische Kirche, die Freimaurerei oder die Sozialistische Internationale bezeugen das. Das Bild vom impermeablen Nationalstaat bedarf also einiger Relativierung, um nicht zum irreführenden Klischee zu werden. Sogar zwischen den Streitkräften der nach heute landläufiger Vorstellung in der Ära des Imperialismus schroff voneinander abgegrenzten Staaten gab es mannigfaltige grenzüberschreitende Beziehungen.⁷ Umfang und Bedeutung privater Auslandstätigkeit im wirtschaftlich-technischen Bereich waren jedoch im Vergleich zu heute geringer, und die Trennung von Staat und Politik auf der einen Seite und Gesellschaft und Wirtschaft auf der anderen wurde als wenig problematisch empfunden. Der Begriff „Gesellschaft“ war auf den Staat ausgerichtet; internationale Verflechtungen traten darüber in den Hintergrund. Man mag rückblickend darüber streiten, ob die Staats- und Völkerrechtslehre gut daran tat, den Akzent so einseitig auf die souveräne Staatlichkeit zu legen⁸, und man darf wohl bezweifeln, daß die Pläne des Philosophen Johann Gottlieb Fichte über einen geschlossenen Handelsstaat je auch nur annähernd zur Erklärung der Wirklichkeit getaugt haben oder daß sie zumindest auf theoretischer Ebene den paradigmatischen Stellenwert besaßen, den ihnen heutige Beobachter gern zuschreiben.⁹ Fest steht, daß in den juristischen Gedankengebäuden des Posi-

⁵ Näheres bei *Grewe* (1984), 567 ff. und *Vogel* (1964), 10 ff.

⁶ Zitat: *Werner von Simson*, Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart, 1965, 177.

⁷ Vgl. *Heinz Gollwitzer*, Internationale des Schwertes, Vortrag vor der Rheinisch-Westfälischen Akademie der Wissenschaften, 1987, insb. 18 ff., 25 ff.

⁸ Kritisch z. B. *Robert von Mohl*, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 1, 1860, 585 ff.; rückblickend auch *Carl Schmitt*, Der Nomos der Erde, 200 ff., 228 ff., 269 f.

⁹ *Johann G. Fichte*, Der geschloßne Handelsstaat, Neudruck, 1920. Bei dieser – oft zitierten, aber wenig gelesenen – Schrift handelt es sich freilich um eine Utopie, um den Entwurf eines Vernunftstaates und eines reinen Staatsrechtes, die in einem nur für die Philosophen überbrückbaren Gegensatz zu dem wirklichen Staat und zur Politik stehen (3 - 6). In Fichtes geschlossenem Handelsstaat soll Privaten die Pflege von Auslandskontakten nicht gestattet sein. „Aller unmittelbarer Verkehr des Bürgers mit irgendeinem Ausländer soll durchaus aufgehoben werden, dies ist die Forderung.“ (222) Emigration und Auslandsreisen sind in beschränktem Umfang erlaubt (273 ff.). „Zu reisen hat aus einem geschlossenen Handelsstaate nur der Gelehrte und der höhere Künstler,

tivismus für die grenzüberschreitenden Beziehungen von Privatpersonen kein Platz vorgesehen war. Völkerrechtlich hatten Private keinen eigenen Status, sie waren ihrem Heimatstaat mediatisiert. Nach staatlichem Recht unterstanden ihre auswärtigen Beziehungen einer strengen Aufsicht. Rechtlicher Schutz gegen staatliche Ingerenz existierte praktisch nicht; der Primat der Außenpolitik und die in diesem Bereich besonders zählige Doktrin vom gerichtsfreien Hoheitsakt standen im Wege. Sinnfälliger Ausdruck für die undurchdringliche Einheit und Abgeschlossenheit, mit der der souveräne Nationalstaat sich einem außenstehenden Beobachter darstellte, ist die Lehre, wonach bei Verletzungen des völkerrechtlichen Fremdenrechts nicht das private Opfer, sondern dessen Heimatstaat Geschädigter und Inhaber des Wiedergutmachungsanspruchs sei.

Dementsprechend brauchte auch die Staatsrechtslehre sich mangels Masse bis in die Zeit des Grundgesetzes nicht veranlaßt zu sehen, die auswärtigen Beziehungen von Privatpersonen zu thematisieren. Wo dies ausnahmsweise doch geschieht, werden sie als rechtlich nicht weiter problemträchtige und praktisch nicht besonders gewichtige Variante der Grundrechtsverwirklichung kurz registriert.¹⁰

Bald jedoch liefen die Fäden auseinander. Die klassischen Formen des publizistischen Rechtsgebäudes zerbrachen. „Die Zeit der Systeme ist vorbei.“¹¹ Die inneren und äußeren Voraussetzungen und Bedingungen der Staatlichkeit haben sich in unserem Jahrhundert in ständigem und raschem Wandel befunden, wobei ein Ende nicht abzusehen ist und klare Unterscheidungen zusehends schwieriger werden. Die Entwicklungslinien sind von Geschichts- und Politikwissenschaft hinlänglich erforscht, so daß hier das Wesentliche in Thesen referiert werden kann.

der müßigen Neugier soll es nicht länger erlaubt werden, ihre Langeweile durch alle Länder herumzutragen.“ (275) F. geht davon aus, daß nach einer gewissen Übergangszeit der Entwöhnung fast niemand mehr ein Verlangen nach dem Ausland oder nach Ausländischem haben werde (207f., 274). Um den Übergang zu einem geschlossenen Handelstaat zu bewirken, schlägt er dreierlei vor: die Einführung eines eigenen und fälschungssicheren Landesgeldes, ein strenge Devisenkontrolle und -bewirtschaftung und ein Außenhandelsmonopol der Regierung. Insbesondere: „Jede Einführung des Landesgeldes ist eine wahre Schöpfung.“ (282) Die Regierung erscheint bei Fichte als der „einzige Bankier für das Ausland“ (276). Zweck der Schließung des Staates – und, das ist hinzuzufügen, der Angleichung der gegebenen Staatsgrenzen an die natürlichen Grenzen (213ff.) – ist es, dem Staat die Erfüllung seiner wichtigsten Bestimmung zu ermöglichen: „Jedem erst das Seinige zu geben, ihn in sein Eigentum erst einzusetzen und sodann erst ihn dabei zu schützen.“ (10) Dies sei nur dadurch möglich, daß „die Anarchie des Handels ebenso aufgehoben werde, wie man die politische aufhebt, und der Staat ebenso als Handelsstaat sich schließe, wie er in seiner Gesetzgebung und seinem Richteramt geschlossen ist.“ (145) Als Nebeneffekt erhofft Fichte sich die Vermeidung von Kriegen zwischen den nun in sich saturierten Gemeinwesen (218, 278). Philosophische Äußerungen zum Außenhandel haben im übrigen eine lange Tradition; siehe schon *Aristoteles*, Politik, 1327a 18ff.

¹⁰ So etwa bei *Mosler* (1954), 243ff. (254, 270).

¹¹ Zitat: *Carl Schmitt*, Der Begriff des Politischen, 17.