

JÖRG MENZEL

Internationales
Öffentliches Recht

Jus Publicum

201

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 201



Jörg Menzel

Internationales Öffentliches Recht

Verfassungs- und Verwaltungsgrenzrecht
in Zeiten offener Staatlichkeit

Mohr Siebeck

Jörg Menzel: Geboren 1965; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Bonn; 1998 Promotion; 2007 Habilitation; seit 2003 Rechts- und Gesetzgebungsberater beim Senat des Königreichs Kambodscha.

e-ISBN PDF 978-3-16-151282-7

ISBN 978-3-16-149558-8

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2011 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Stempel Garamond belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Am Anfang der Arbeit an diesem Buch stand die Idee eines „Internationalen Verwaltungsrechts“. Nach einiger Zeit hatte ich allerdings den Eindruck, dass ein Internationales Verwaltungsrecht einstweilen nicht sinnvoll geschrieben werden könne, ohne die Grundfragen eines Internationalen Verfassungsrechts systematisch zu erörtern, ein seinerzeit scheinbar fast unbekannter Gegenstand. Mit dem daraus folgenden „Internationalen Öffentlichen Recht“ war ein Thema umrissen, das aufgrund seiner offenbaren Parallelität zum „Internationalen Privatrecht“ und „Internationalen Strafrecht“ zwar auf den ersten Blick plausibel erschien, das sich aber im Detail schon aufgrund der Fülle der Fragestellungen als schwierig erweisen musste. Zudem hatte ich offenbar einen Gegenstand gewählt, der allgemein in Entdeckung begriffen war.

Zwischen dem ersten Nachdenken über dieses Thema seit 1996 und der Fertigstellung des Buches verging aus zahlreichen Gründen nicht nur mehr Zeit als gedacht, es gab auch vielfältige Entwicklungen. Selbst nachdem diese Arbeit 2006 zunächst zur Habilitation fertiggestellt war, gab es Entwicklungen. Gesetzgeberisch ist beispielsweise die Ergänzung des Verwaltungsverfahrensgesetzes um eine allzu vorsichtige und allzu Europa-zentrierte Kooperationsklausel (§ 8a–e VwVfG) zu nennen. Im Bereich der Rechtsprechung hat etwa das Bundesverfassungsgericht 2009 zur Verfassungskonformität des Lissabon-Vertrages entschieden. Diese Entscheidung ist im Text dieser Arbeit nicht mehr berücksichtigt und Internationales Öffentliches Recht, wie es hier thematisiert wird, ist auch nicht ihr eigentliches Thema, sie bestätigt aber eine Grundthese dieser Untersuchung, die Entscheidung des Grundgesetzes für überstaatliche Offenheit bei gleichzeitigem Erhalt erheblicher nationaler Verantwortung. Ohne dass ich die zum Teil weitreichenden Festlegungen des Gerichts zu den Bedingungen der Verfassungskonformität überstaatlicher Integrationsprozesse in allen Details teilen würde, bleibt doch festzuhalten, dass dieses Spannungsverhältnis auch ein Internationales Öffentliches Recht prägen muss. Im Feld der Wissenschaft hat Martin Kment soeben ebenfalls in *Jus Publicum* seine umfassende Untersuchung mit dem Titel „Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln“ (2010) vorgelegt, die im Text dieser Arbeit nicht mehr berücksichtigt werden konnte, die aber nach kurzer Sichtung vor Rücksendung der Druckfahnen trotz vielfältig anderer Schwerpunktsetzung und weitgehender Vermeidung der Begriffe Internationales Öffentliches-, Verfassungs-, Verwaltungsrecht in den wesentlichen Grundthesen (Grundprinzip der staatlichen Offenheit, strukturelle Parallelitäten von privatem und öffentlichen Grenzrecht etc.) mit meinen Positionen übereinstimmt.

Auch wenn die „Einschläge“ zum Themenkomplex dichter geworden sind, hoffe ich, hiermit noch einen kleinen Beitrag in der voranschreitenden Etablierungsphase des Internationalen Öffentlichen Rechts liefern zu können. Mir ist bewusst, dass dieser Versuch zu lang geraten ist und ich muss um Nachsicht bitten, dass aufgrund der Entstehungsumstände, insbesondere meiner Tätigkeit als Rechtsberater in Kambodscha seit Ende 2003, manche Detail-Entwicklungen nicht bis zum letzten Moment nachgehalten werden konnten. Danken möchte ich vor allem meinem langjährigen akademischen Lehrer, Professor Dr. Wolfgang Löwer, an dessen Lehrstuhl in Bonn ich von 1996 bis 2002 als Wissenschaftlicher Assistent arbeiten durfte, dessen Unterstützung aber zuvor begann und über die formale Dienstzeit hinausreichte. In seinem Büro sah ich ein antiquarisch erworbenes Exemplar von Neumeyer's Internationalem Verwaltungsrecht. Seine eher beiläufige Bemerkung, das könne eine Neuauflage vertragen, markierte den Beginn meiner Überlegungen zu einem Internationalen Öffentlichen Recht. Seine Hilfe sowie diejenige der Beschäftigten an seinem Lehrstuhl, insbesondere seiner Sekretärin Monika Sommer sowie der studentischen Hilfskräfte, haben es mir ermöglicht, die Arbeit in der Ferne fertigzustellen. Professor Dr. Christian Hillgruber danke ich für die zügige und im guten Sinne kritische Zweitbegutachtung im Habilitationsverfahren. Weiterhin richtet sich mein Dank an Herrn Dr. Franz-Peter Gillig wie auch Frau Ilse König vom Verlag Mohr Siebeck für die gute Zusammenarbeit und vor allem die Geduld, die in meiner Verantwortung liegenden Verzögerungen im Publikationsprozess zu erdulden. Familie und Freunden danke ich für ihr Verständnis während der Entstehungsphase.

Phnom Penh, im Oktober 2010

Jörg Menzel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
-------------------	---

Erster Teil

Grundlagen eines Öffentlichen Grenzrechts

<i>Erstes Kapitel: Der „Stoff“ des IÖR</i>	3
I. Begriff und Thema des IÖR	3
1. IÖR als horizontales Kollisions- und Grenzrecht	7
2. Internationales Verfassungsrecht	13
3. Internationales Verwaltungsrecht	16
II. Abgrenzung, Nachbar- und Vergleichsgebiete	18
1. IÖR und Völker- bzw. Europarecht	18
2. IÖR und Internationales Privatrecht	21
3. IÖR und Internationales Strafrecht	24
4. IÖR, Fremdenrecht und Auswärtige Gewalt	26
5. Ausländisches und innerdeutsches Grenzrecht	29
III. Forschungsgeschichte	43
1. Vordenker: von G.F. von Martens zu Otto Mayer	43
2. Elaboration: Karl Neumeyer	48
3. Orientierung: Ernst Isay und Ernst Steindorff	50
4. Dekonstruktion: Klaus Vogel	52
5. Eine Lehrbuchepisode: Gerhard Hoffmann	55
6. Auf dem Weg zum „IÖR“.	57
7. Verwaltungskollisionsordnung: Christoph Ohler	61
IV. Fallbeispiele	62
1. Historische Wurzeln: Public Law Tabu	63
2. Staaten vor Gericht	67
3. Transnationaler Geltungsbereich der Grundrechte	73
4. Außenzuständigkeit und interne Gewaltenordnung	77
5. Jurisdiktionsgrenzen der Wirtschaftskontrolle	79
6. Territoriale und reziproke Sozialleistungen	82
7. Transnationale Gefahrenabwehr	85
V. Fazit: Viel „Stoff“ im IÖR	88

<i>Zweites Kapitel: Offener Staat und öffentliches Grenzrecht</i>	89
I. Entwicklungslinien der Staatlichkeit	90
1. Personenverband	90
2. Territorialstaat	95
3. Nationalstaat	97
4. Offener Staat	99
II. Staat, Nation und Souveränität im offenen Staat	106
1. Kontinuität des Staates: Abschiedsliteratur und Lebenswelt	107
2. Permeabilität der Nation: Der lokalisierte Personenverband	116
3. Relativierung der Souveränität: Staat als „Verdichtungszentrum“	123
III. Vorbemerkungen zu einem öffentlichen Grenzrecht	133
1. Öffentliches Recht in Zeiten der Globalisierung	133
2. Weltbürgerliche und solidarische Offenheit.	138
3. Staatsgebiete und Rechtsfelder	152
4. Spannungsfelder eines öffentlichen Grenzrechts	160
5. Zu „Philosophie“ und „Methodik“ des Grenzrechts	174
IV. IÖR und IPR: Grundlagen eines Strukturvergleichs	177
1. Öffentliches Recht und Privatrecht im Grenzrecht	179
2. Recht der Freiheit versus Ordnung der Herrschaft?	192
3. IÖR und IPR als ungleiche Zwillinge	203
V. Fazit: Offenes Grenzrecht offener Staaten	212

Zweiter Teil

Überstaatliche Rechtsrahmen

<i>Drittes Kapitel: Völkerrechtlicher Rahmen</i>	215
I. Völkerrechtliches Jurisdiktionsrecht: Grundlagen.	215
1. Völkerrecht als effektives Recht	216
2. Kompetenzielle Bindung vs. souveräne Freiheit?.	223
3. Quellen des Jurisdiktionsvölkerrechts.	229
4. Stufen des Jurisdiktionsvölkerrechts	232
5. Jurisdiktion zwischen Recht und Courtoisie	238
6. Völkerrechtliche Immunität als Jurisdiktionssperre	240
II. Referenzgebiete des Jurisdiktionsvölkerrechts	254
1. Internationales Privatrecht	254
2. Internationales Strafrecht	262
3. Internationales Wirtschaftsrecht	270
4. Internationales Umweltrecht	285
5. Internationaler Menschenrechtsschutz	290
6. Internationales Kommunikationsrecht	298

III. Übergreifende Jurisdiktion	303
1. Der „natürliche“ Hoheitsbereich der Staaten	304
2. Verbot der Vornahme von Hoheitsakten im Ausland	313
3. Legislative, exekutive und judikative Jurisdiktion	317
4. Interventions- und Einmischungsverbot	323
5. Anknüpfungen: Territorialität, Personalität etc.	325
6. Sachliche Nähe: Genuine link, Interessenabgleich	326
7. Exkurs: Staatsfreie Räume	330
IV. Rezeption fremden Rechts und Staatshandelns.	336
1. Völkerrechtliche Rezeptionsfreiheit (Grundsatz)	336
2. Exkurs: Act of State-Doktrin und Public Law Tabu.	338
3. Rezeption zulässiger übergreifender Jurisdiktion	340
4. Völkerrechtswidriges Staatshandeln	346
V. Jurisdiktion als Pflichtenstellung	349
VI. Fazit: Jurisdiktion als unscharfes Kompetenzrecht	350
<i>Viertes Kapitel: „Europäisierung“ des Grenzrechts</i>	<i>352</i>
I. Grundlagen	352
1. „Europäisierung“ und Grenzrecht.	352
2. Europäisches Kollisions- und Kompetenzrecht	359
3. Europa als horizontaler Verwaltungsverbund	365
II. Europäisierung im Internationalen Verfassungsrecht	368
1. Exkurs: Verfassungshoheit in der EU	369
2. Internationales Staatsrecht	372
3. Grundrechte	375
III. Europäisierung im „einfachen“ Grenzrecht	378
1. Internationales Privatrecht	378
2. Internationales Strafrecht	381
3. Internationales Wirtschaftsverwaltungsrecht	384
4. Sonstiges Internationales Verwaltungsrecht	391
IV. Strukturfragen der Kollisionsrechts-Europäisierung	399
1. Raum der Freiheit – Räume der Verantwortung	399
2. „Geltung“ und „Anerkennung“ von Rechtsakten	401
3. Extraterritoriales Verwaltungshandeln	405
4. Verwaltungskooperation und -kommunikation	406
5. Verantwortlichkeit und Rechtsschutz	407
V. Fazit: Verdichteter Sonderrahmen in Europa.	410

Dritter Teil

Internationales Verfassungsrecht

<i>Fünftes Kapitel: Internationales Staatsrecht</i>	413
I. Demarkation des Staates: die „drei Elemente“	413
1. Staatsgebiet	414
2. Staatsvolk	418
3. Staatsgewalt	432
II. Normbereiche „offener Verfassungsstaatlichkeit“	433
1. Rechtllichkeit der staatlichen Außenbeziehungen.	433
2. Rang überstaatlichen Rechts	435
3. Kooperation und Hoheitsrechtsübertragung	440
4. Förderung von Völkerrechtsprechung	444
5. Bekenntnis zu Frieden und Menschenrechten	446
6. Grundrechtlicher Schutz vor dem Ausland	450
III. Der offene Staat in der (zeit-)offenen Verfassung	453
1. Das Verfassungsprinzip offener Staatlichkeit.	454
2. Offener Verfassungsstaat und historische Auslegung	460
3. Öffnung des Staates und Ewigkeitssperren	464
IV. Zuständigkeiten im transnationalen Aktionsfeld.	465
1. „Auswärtige Gewalt“	465
2. Bund, Länder und Kommunen	472
3. Exekutive, Legislative und Judikative	489
4. Auswärtiges Amt, Regierung und Verwaltung	508
5. Exkurs: IÖR in den Landesverfassungen	511
V. Sachvorgaben für transnationales Staatshandeln	514
1. „Zurechnung“ von Verantwortung und Handlungen	514
2. Überwirkung als Verfassungsgebot und -erwartung	517
3. Demokratische Legitimation und Rechtsstaat	518
4. Ausgreifendes Handeln deutscher Staatsgewalt	520
5. Einwirkungen fremder Staatsgewalt im Inland.	528
VI. Fazit: Offenheit des Grundgesetzes	536
<i>Sechstes Kapitel: Transnationaler Grundrechtsschutz</i>	537
I. Problemaufriss und Vergleichsperspektiven	537
1. Der Grundrechtsbereich als komplexes Problem.	537
2. US-Grundrechtsgrenzrecht	539
3. EMRK-Menschenrechtsgrenzrecht	546
II. Grundzüge deutschen Grundrechtskollisionsrechts	550
1. Vorab: Grenzrecht und Grundrechtsdogmatik	550

2. Die Position des Bundesverfassungsgerichts	558
3. Grundrechtsgrenzrecht in der literarischen Debatte	560
4. Nichtexistenz strikter territorialer Demarkation	563
5. Bereichs- und themenspezifische Abschichtungen.	571
6. Schrankendogmatik im transnationalen Kontext	577
III. „Fallgruppen“ der Grundrechtsberechtigung	577
1. Inländer im Inland	578
2. Ausländer im Inland	584
3. Deutsche im Ausland	587
4. Ausländer im Ausland	591
IV. Grundrechtsschutz transnationalen Verhaltens	594
1. Private Transnationalität im Verfassungsstaat	594
2. Freizügigkeit	596
3. Spezialgrundrechtliche Aufladungen	604
V. Fremde Grundrechte – Fremde Hoheitsgewalt.	607
1. Deutsche Hoheitsgewalt und fremde Grundrechte	607
2. Fremde Hoheitsgewalt und deutsche Grundrechte	609
3. Fremde Staatsgewalt als Grundrechtsdatum	611
VI. Exkurs: Grundrechte in IPR und IStR	613
1. Internationales Privatrecht	613
2. Internationales Strafrecht	624
VII. Fazit: Unteilbarkeit der Freiheitsordnung	632

Vierter Teil

Internationales Verwaltungsrecht

<i>Siebtens Kapitel:</i> Teilgebiete des Internationalen Verwaltungsrechts	635
I. Originär „transnationale“ Verwaltungsbereiche	635
1. Diplomatischer und konsularischer Dienst	636
2. Militärisch-polizeilicher Auslandsdienst	637
3. Auswärtiger Kulturdienst	645
4. Entwicklungszusammenarbeit	648
5. Außenwirtschaft.	655
6. Fremden- und Extraterritorialienrecht	659
7. Passrecht	667
II. Internationales „Allgemeines“ Verwaltungsrecht	669
1. Internationales Verwaltungsverfahrenrecht	670
2. Extraterritoriale Verfahrenshandlungen	673
3. Transnationaler Datenschutz.	682
4. Staatshaftung.	684

III. Internationales Verwaltungsprozessrecht	691
1. Transnationale Zuständigkeit	692
2. Ausländer im Verwaltungsprozess	699
3. Der fremde Staat im Verwaltungsprozess	701
4. Fremdes Recht und Hoheitshandeln im Prozess	705
5. Exkurs: Deutsche und deutsches Recht im Ausland	706
IV. Internationales Besonderes Verwaltungsrecht	709
1. Baurecht	709
2. Beamten- und Dienstrecht	711
3. Kommunalrecht	713
4. Kulturverwaltungsrecht	715
5. Polizei- und Ordnungsrecht	721
6. Sozialrecht	728
7. Steuerrecht	734
8. Umweltrecht	746
9. Wehrrecht.	753
10. Wirtschaftsrecht	757
V. Fazit: Alltäglichkeit transnationaler Verwaltung.	762
<i>Achtes Kapitel: Strukturen des Internationalen Verwaltungsrechts</i>	<i>763</i>
I. Grundlagen	764
1. Transnationale Verwaltung und Verwaltungsreform.	764
2. Rechtsmaßstäbe transnationaler Verwaltung	766
3. Regelungs- und Handlungsinteressen	772
4. Normtypen im Verwaltungsgrenzrecht	777
5. Verwaltungskooperation als Querschnittsthema	784
6. Grundprinzip Territorialität?	787
7. Grundprinzip Einseitigkeit?	793
II. Der Bereich eigener Verwaltung und Rechtsnormen	796
1. Das Pluriversum der Verwaltungsfelder.	796
2. Differenzierung zwischen Aufgaben und Befugnissen	797
3. Extraterritoriales Staatshandeln	800
4. Transnational wirkendes Inlandsstaatshandeln.	802
III. Umgang mit fremden Rechts- und Hoheitsakten	808
1. Der Facettenreichtum der Fremdeinwirkungen	808
2. Rezeption durch den eigenen Verwaltungsstaat	808
3. Zulassung fremden Staatshandelns.	812
4. Ordre public	813
5. Reziprozität.	818
6. Feststellung und Qualifikation fremden Rechts	823

IV. Rechtsformen transnationaler Verwaltung	825
1. Transnationale Verwaltungsakte	826
2. Rechtsverordnungen	833
3. Grenzüberschreitende Verträge	834
4. Schlichtes Verwaltungshandeln	836
5. Privatrechtsförmliches Verwaltungshandeln	838
V. Verwaltungsorganisation und Kontrolle	843
1. Organisation und Kontrolle als Grundsatzfragen	843
2. Funktionsgerechte Organisation	846
3. Organisations- und Verfahrenstransparenz	850
4. Problemfeld Gerichtskontrolle	851
5. Nicht-justizielle Kontrollmechanismen	856
VI. Verwaltungsrecht in IPR und IStR	859
1. Internationales Privatrecht	859
2. Internationales Strafrecht	863
VII. Fazit: Systembildung als Herausforderung	864

Fünfter Teil

Zusammenfassung und Ausblick

<i>Neuntes Kapitel: IÖR im offenen Verfassungsstaat</i>	869
I. Zusammenfassung des Untersuchungsgangs	869
1. Der Stoff des IÖR	869
2. Offener Staat und öffentliches Grenzrecht	870
3. Völkerrechtlicher Rahmen öffentlichen Grenzrechts	872
4. „Europäisierung“ des Öffentlichen Grenzrechts	874
5. Internationales Staatsrecht	875
6. Transnationaler Grundrechtsschutz	877
7. Teilgebiete des Internationalen Verwaltungsrechts	878
8. Strukturen des Internationalen Verwaltungsrechts	879
II. Zentrale Themen eines IÖR	881
1. Gestaltung des Grenzbereichs eigener Verantwortung	881
2. Zulassung fremden Rechts und Staatshandelns	882
3. Transnationale Kooperation	883
III. Zuständigkeiten im IÖR	884
1. IÖR im vernetzten Staat	884
2. IÖR im gegliederten Staat	885
3. IÖR im freiheitlichen Staat	888

IV. Drei Elemente offener Staatlichkeit	888
1. Territoriale Vollverantwortung.	889
2. Personale Schwerpunktverantwortung	890
3. Globale Mitverantwortung	892
V. Fazit: Existenz und Notwendigkeit eines IÖR.	893
Literaturverzeichnis	897
Sachverzeichnis	969

Erster Teil

Grundlagen eines Öffentlichen Grenzrechts

Globalisierung und Europäisierung sind Zauberworte aktueller Debatten, ein „Ende des Staates“ ist aber, ungezählter Grabreden zum Trotz, nicht in Sicht. Die zu lösenden Probleme sind zunehmend grenzübergreifend, zentrale politische und rechtliche Entscheidungsinstanz bleibt einstweilen, auch im gemeinschaftlichen Europa nur partiell modifiziert, der Staat, dem insbesondere das „Gewaltmonopol“ bislang nicht wirklich streitig gemacht ist. Nachdem der Staat zu den langlebigen Totgesagten gehört, sein Ableben aber nicht absehbar erscheint, ist nicht die Surrogation, sondern die Koordination und die Vernetzung der staatlichen Rechtsordnungen die unausweichliche Herausforderung der Gegenwart. Der Staat muss, soll er seiner Aufgabe gerecht werden, selbst dort international kooperieren und grenzübergreifend wirken, wo er eigentlich nur seine internen Angelegenheiten ordnen will. In allen Rechtsgebieten steigt die Zahl der „transnationalen“ Sachverhalte und damit einhergehend die Bedeutung des nationalen „Grenzrechts“. Das gilt auch für das Öffentliche Recht, das durch die Globalisierung mitnichten existenziell bedroht ist, wohl aber wie andere Rechtsbereiche vor neuen Herausforderungen steht. Wo die Lebenswirklichkeit „grenzenlos“ wird, kann der Staat nicht konsequent an die territorialen Staatsgrenzen innehalten, wenn es um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht. Das gilt umso mehr, als eigene, fremde und globale Belange nicht mehr strikt unterscheidbar sind, der Staat rechtlich und ethisch in eine offensichtliche Teilverantwortung mit Blick auf Geschehnisse jenseits seiner Grenzen gerückt ist, „externe“ Probleme dementsprechend zunehmend öffentliche Aufgaben und Staatszwecke darstellen. Das öffentliche Grenzrecht bedarf daher auf allen Ebenen der Durchdringung. Zunächst ist freilich das Thema zu definieren und es müssen die Grundlagen dieses Rechtsgebietes herausgearbeitet werden, besteht insoweit doch nach wie vor erhebliche Unsicherheit.

Erstes Kapitel

Der „Stoff“ des IÖR

I. Begriff und Thema des IÖR

Anders als im Privat- und Strafrecht hat es im Bereich des Öffentlichen Rechts bis vor kurzer Zeit kaum Versuche gegeben, in allgemeiner Form den Grundsätzen und Prinzipien der Abgrenzung des eigenen vom fremden Rechtsraum im Sinne eines allgemeinen Kollisions- bzw. Grenzrechts nachzugehen. Soweit ersichtlich ist im deutschen Sprachraum bislang keine monographische Untersuchung mit dem Titel „Internationales Öffentliches Recht“ erschienen. Auch ein monographisches „Internationales Verfassungsrecht“ fehlt und ein einziges „Internationales Verwaltungsrecht“, abgeschlossen im Jahr 1936¹, ist bislang ohne direkte Nachfolge geblieben². Vereinzelt Plädoyers für ein Öffentliches Kollisionsrecht blieben lange unerhört³. Dieser Fehlbestand im Bereich des allgemeinen Öffentlichen Rechts erscheint zunächst erstaunlich, denn nicht nur Internationales Privat- und Strafrecht sind gut etabliert, auch im öffentlichen Recht gibt es in den Einzelfeldern anerkanntermaßen einen entsprechenden Themenbereich, wie die geläufigen Begriffe des Internationalen Steuer- und Sozialrechts zeigen. Warum also fehlt ein „Internationales Öffentliches Recht“ und warum ist der Befund für die primären Teilrechtsgebiete des Internationalen Verfassungsrechts und des Internationalen Verwaltungsrechts ebenfalls so begrenzt?

In einer Rechtskultur, die ansonsten kaum literarische Lücken über längere Zeit lässt, drängt sich lange als Risiko auf, dass es im Allgemeinen bezüglich eines Internationalen Öffentlichen Rechts nicht allzu viel zu sagen gibt. Und in der Tat schien noch vor wenigen Jahren im Angesicht einer ersten Literatursichtung über dem Thema als Damokles-Schwert die Frage zu schweben, ob es so etwas wie ein „Internationales Öffentliches Recht“ überhaupt gibt oder geben kann bzw., ob seine Entwicklung realistisch leistbar ist⁴. Das Feld erschien weithin unbeackert und seine Fruchtbarkeit wurde bezweifelt. Otto Mayer meinte vor über einem Jahrhundert, es fehle dem Gebiet im Stoff⁵. Andere Kritiker, unter dem Grundgesetz allen voran Klaus

¹ KARL NEUMEYER, Internationales Verwaltungsrecht, Bde. I–IV (1910–1936).

² Vgl. nun allerdings CHRISTOPH OHLER, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Strukturen des deutschen Internationalen Verwaltungsrechts (2005) sowie den von CHRISTOPH MÖLLERS / ANDREAS VOSSKUHL und CHRISTIAN WALTER herausgegebenen Sammelband „Internationales Verwaltungsrecht“ (2007).

³ Vgl. etwa FERDINAND KOPP, Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, DVBl. 1967, S. 469 ff.; HERBERT BERNSTEIN, Ein Kollisionsrecht für die Verfassung, NJW 1965, S. 2273 ff.

⁴ Vgl. KLAUS SCHURIG, Kollisionsnorm und Sachrecht, S. 157: „eine ungeheure Aufgabe“.

⁵ Deutsches Verwaltungsrecht, Zweiter Band (1896), S. 454.

Vogel, haben sich dem angeschlossen⁶. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die Kritiker traditionell zumeist auf der Grundlage einer engen Vergleichsperspektive zum Internationalen Privatrecht und bisweilen auch in defensiver Absicht argumentierten⁷, anstatt sich den grenzrechtlichen Fragestellungen des Öffentlichen Rechts in ihrer Breite unbefangen zu nähern. Hiermit verstellten sie sich vielleicht den Blick auf manches Thema, denn eigentlich liegt auf der Hand, dass sich das Öffentliche Recht wie auch das Privat- und Strafrecht in die Weltgemeinschaft der Rechte einfügen muss und dass es sich auch hier lohnt, den mit dieser Einfügung zusammenhängenden Fragen nicht nur mit Blick auf Detailprobleme (Anwendungsbereich der Grundrechte, Rechtsschutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen etc.) oder Teilrechtsgebiete (Internationales Steuer-, Umwelt-, Enteignungs-, Polizei-, Datenschutz-, Sozialversicherungsrecht etc.), sondern auch im Zusammenhang nachzugehen⁸. Auch insoweit gibt es inzwischen eine Reihe wichtiger Untersuchungen⁹ und soweit ersichtlich ist in jüngerer Zeit der „Stoffmangel“ auch nicht mehr behauptet worden¹⁰. Im Gegenteil wird nun häufiger die Entwicklung des Gegenstandes eingefordert, zuletzt gewissermaßen offiziell durch die Deutsche Staatsrechtslehrervereinigung¹¹. Allerdings hat gerade die jüngere Diskussion gezeigt, wie sehr sich das Rechtsgebiet noch im Frühstadium seiner Entwicklung befindet, wie unterschiedlich die Vorstellungen über den Gegenstand sind und wie unsicher vieles

⁶ KLAUS VOGEL, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, insb. S. 298 ff.; DERS., Artikel „Internationales Verwaltungsrecht“, in: Lexikon des Rechts. Völkerrecht (1992), S. 160 f.; vgl. auch RUDOLF WIETHÖLTER, Rezension zu Klaus Vogel, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, DVBl. 1967, S. 466; FRANZ MATSCHER, Gibt es ein Internationales Verwaltungsrecht?, in: Festschrift für Beitzke, S. 640 ff.; F.A MANN, Conflict of Law and Public Law, RdC 1971, S. 107 (118 ff.): „Hence the attempt to build a system of international public law is bound to fail.“; VON BAR, Internationales Privatrecht, § 4 Rn. 243 meint, der Begriff des Internationalen Öffentlichen Rechts mache „für sich genommen keinen Sinn“.

⁷ Zu den „Rückzugsgefechten“, die im IPR mit Blick auf den vermeintlichen Vormarsch des öffentlichen Rechts geführt wurden, s. KLAUS SCHURIG, Kollisionsnorm und Sachrecht, S. 138.

⁸ Das konzediert auch VOGEL, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, S. 315 f.

⁹ Übersicht zu den wichtigsten Monographien unten Erstes Kapitel, IV 6.

¹⁰ Statt aller OHLER, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 4. Bemerkenswert ist auch, dass in der 2. Auflage des IPR-Lehrbuchs VON BAR's das einschlägige Kapitel in der Bearbeitung durch MANKOWSKI nun schon über 60 Seiten umfasst und auch konkret nicht mehr davon die Rede ist, dass der Begriff keinen Sinn mache, sondern nur noch, dass er nicht eindeutig sei (VON BAR/MANKOWSKI, Internationales Privatrecht I, § 4 Rn. 52).

¹¹ CLAUDIUS DIETER CLASSEN und GIOVANNI BIAGGINI, Die Entwicklung des Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, VVDStRL 67 (2008), S. 365 ff. / 413 ff. Vgl. auch EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, Der Staat 2006, S. 315 ff.; DERS., Überlegungen zu Begriff und Funktionskreisen des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Festschrift Siedentopf (2007), S. 101 ff.; CHRISTOPH OHLER, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, DVBl. 2007, S. 1083 ff.; MATTHIAS RUFFERT, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Möllers/Vosskuhle/Walter (Hg.), Internationales Verwaltungsrecht (2007), S. 395 (418), sieht diesen Bereich bereits „auf einem guten Weg“.

im Grundsätzlichen wie im Detail bislang ist¹². Das zentrale Anliegen dieser Arbeit ist es dementsprechend zunächst, Grundlagen, Themenfelder und Problemlagen zu beschreiben, also einem sich entwickelnden Rechtsgebiet weitere Grundnahrung zu bieten und Vermessungsversuche zu seinem Lebensraum vorzunehmen.

Auch wenn der Begriff des Internationalen Öffentlichen Rechts im Sinne eines Grenzrechts für das Öffentliche Recht und staatlichen Handelns wissenschaftlich nur wenig etabliert ist, so bezeichnet er doch einen Bereich, der praktisch seit langem in seiner Existenz nachweisbar ist. In speziellen Verträgen und Gesetzen, aber auch informellen Kooperationen und einzelnen Normen innerhalb allgemeiner – im Übrigen nicht auslandsbezogener – Verwaltungszusammenhänge werden die staatlichen Wirkbereiche unter Berücksichtigung der Überwirkungen in den Lebenswelten von einander abgegrenzt. Ein frühes sozialrechtliches Beispiel ist der Bayerisch-Sächsische Sozialvertrag aus dem Jahr 1833, in dem die beteiligten Staaten hinsichtlich der Kranken- und Unfallhilfe ihrer Angehörigen über die Landesgrenzen hinweg übereinkamen¹³. Versuche, die eigenen Reichsangehörigen über die Grenzen hinaus zu schützen und zu binden, fanden im späten 19. Jahrhundert vielfachen Ausdruck in Gesetzen zum Schutz der Auswanderer während der Überfahrten¹⁴ sowie Verträgen mit den typischen Auswanderungszielländern; im Kaiserreich schließlich auch im Gesetz über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897¹⁵. Seit dem Ende der extrem nationalstaatlichen bzw. nationalistischen Epoche reagiert das Recht mit unzähligen Abkommen, Spezialgesetzen und einzelnen Maßgaben in allgemeinen Verwaltungsgesetzen explizit auf die grenzrechtlichen Herausforderungen im Öffentlichen Recht. Die Zusammenschau der höchst heterogenen, in der Gesamtmasse aber massiv anwachsenden normativen Fixierungen macht das Normenmaterial des IÖR aus. Institutionalisierte Rechtshilfe, deren Legitimität und Verfassungskonformität zu Beginn der 60er Jahre im Streit um das deutsch-österreichische Rechtshilfeabkommen zum Teil noch grundsätzlich bezweifelt wurde, ist zur Selbstverständlichkeit geworden. Der deutsch-schweizerische Polizeivertrag ist ein jüngeres Beispiel für die Dynamik, in der sich die institutionalisierte Zusammenarbeit entwickelt. Allgemeine Kooperationsaufträge finden sich heute im Übrigen quer durch die Gebiete des Verwaltungsrechts vom Bau- bis zum Hochschulrecht. Der gezielte Versuch, über Inlandsrecht auf Auslandsverhalte einzuwirken, in Europa über lange

¹² So auch OHLER, DVBl. 2007, S. 1083 (1093): „Das Internationale Verwaltungsrecht wirft mannigfache Fragen auf, für die bislang nur Versuche einer Lösung vorliegen.“ Zum „dogmatischen Vakuum“ im Bereich des Verwaltungskollisionsrechts schon HANS D. JARASS, Der Rechtsschutz Dritter bei der Genehmigung von Anlagen, NJW 1983, 2844 (2848).

¹³ Nouveau Recueil de Traités von G. F. MARTENS, Bd. XV, Nr. 4 ; ausführlich zitiert bei HANS F. ZACHER, Grundfragen des Internationalen Sozialrechts, in: ders., Abhandlungen zum Sozialrecht, S. 430.

¹⁴ So erstmals in England der Passenger Act (1803), der in zahlreichen Staaten – u. a. Hamburg und Bremen – in der Mitte des 19. Jahrhunderts Nachfolge fand; vgl. KARL-HEINZ MATTERN, Art. „Auswanderung und Einwanderung“, in: Strupp/Schlochauer, WVR I, S. 124 (125).

¹⁵ RGBl. 1897, S. 463; dazu ERNST BLANKE, Beschränkung und Schutz der Auswanderung (1914), S. 21 ff.; ADOLF KROME, Die Entwicklung der Auswanderung und ihre gesetzliche Regelung in Deutschland (1922), S. 68 ff.; vgl. auch PHILIPP ZORN, Art. „Auswanderung“, in: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, S. 267 ff.

Zeit kritisch als US-amerikanisches Phänomen wahrgenommen, findet sich nicht mehr nur im Strafrecht oder dem auf das Auswirkungsprinzip abstellenden Kartellrecht, sondern auch in der Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrolle oder im Abfallrecht. Die Schutzrichtung des Umweltschutzprotokoll-Ausführungsgesetzes aus dem Jahr 1994¹⁶ liegt ausschließlich weit entfernt vom deutschen Hoheitsbereich in der Antarktis. Zusammenfassend gesprochen ist extraterritoriale Jurisdiktion ebenso zum Normalfall geworden wie die Zulassung intraterritorialer fremder Jurisdiktion.

Holzschnittartig ist das hier postulierte Konzept für ein Internationales Öffentliches Recht einigermaßen klar umschreibbar. Es geht um die Abgrenzung des staats- und verwaltungsrechtlichen Hoheitsbereichs, um die „externen“ Wirkungen eigenen und die „internen“ Wirkungen fremden „Öffentlichen Rechts“ bzw. Staatshandelns. Der Themenkreis ist damit großzügig zugeschnitten und dementsprechend kann die vorliegende Arbeit keine vollständige Bestandsaufnahme erstreben. Schon zu Anfang des vergangenen Jahrhunderts hat es sich als unmöglich erwiesen, alle Facetten darzustellen. Karl Neumeyer hat ein Lebenswerk darauf verwendet, zu seiner Gesamtdarstellung des „Internationalen Verwaltungsrechts“ zu gelangen (und die überbordenden Details haben die dogmatischen Grundlinien z.T. eher verschleiert als enthüllt). Seither haben sich die internationalen Verflechtungen vervielfacht. Die bei Neumeyer noch ausführlich behandelte Frage der wechselseitigen Anerkennung von Adelstiteln¹⁷ mag als Thema an Bedeutung verloren haben (das zudem privatrechtlicher Natur ist¹⁸), aber sie wird mehr als ersetzt durch die neuen Herausforderungen der vernetzten Weltgesellschaft des angebrochenen 3. Jahrtausends. Vorliegend kann und soll dementsprechend neben dem Bemühen um die Erarbeitung von Themen und Fragestellungen des Rechtsgebiets nicht mehr versucht werden als die Entwicklung einiger möglicher Prinzipien für Abgrenzung und Einbindung des eigenen Öffentlichen Rechts in das Weltnetz der Rechtsordnungen. In den Einzelbereichen muss sich die Darstellung oft auf Andeutungen beschränken. Das konkrete Ziel liegt in einer Kombination aus der Suche nach einigen allgemeinen Prinzipien mit der Dokumentation von Schwierigkeiten im Konkreten. Die Breite des Ansatzes und der bewusste Verzicht darauf, den Gegenstand anhand einzelner „Referenzgebiete“ aufarbeiten zu wollen, bringt es mit sich, dass Spezialdiskussionen häufig nicht umfassend geführt werden können.

Ein „Internationales Öffentliches Recht“ bewegt sich notwendigerweise im Schnittstellenbereich mehrerer Rechtsgebiete und Forschungsfelder und die Akzente können dementsprechend unterschiedlich gesetzt werden. Dogmatisch in das

¹⁶ BGBl. I, 2593.

¹⁷ Internationales Verwaltungsrecht I, S. 285 ff.

¹⁸ Maßgeblich ist nach wohl zutreffender „herrschender“ Auffassung Artikel 10 EGV mit der Konsequenz der Maßgeblichkeit des Staatsangehörigkeitsprinzips, vgl. LOOSCHELDERS, IPR, Art. 10 Rn. 26. Zur Gegenauffassung, die die Adelstitelentziehung gewissermaßen noch öffentlichrechtlich bewertet, s. KEGEL/SCHURIG, IPR, § 17 IV 2. Zum interessanten Problem der Entziehung der Adelstitel bei deutschen Minderheiten HARTWIN BUNGER, Ausländische Adelstitel, Schutz deutscher Minderheiten und § 3a Namensänderungsgesetz, IPRax 1994, S. 109 ff.

Gravitationszentrum eines IÖR rückt aber unausweichlich, deutlich stärker als im Internationalen Privatrecht, das Verfassungsrecht, nicht nur weil das Verfassungsrecht Teil des Öffentlichen Rechts ist, sondern auch, weil das Verwaltungsrecht nach wie vor in erheblich stärkerem Maße „konkretisiertes Verfassungsrecht“ ist als das Privatrecht. Im Verfassungsrecht werden jedenfalls die entscheidenden Weichen zu der Frage gestellt werden, wie sich allgemeine Erwägungen der Staats- und Rechtslehre sowie insbesondere der internationalen Rahmenbedingungen in die Teilwelten des nationalen Verwaltungsgrenzrechts sowie der sonstigen Grenzrechtsordnungen übertragen lassen. Demgemäß steht das „Internationale Verfassungsrecht“, bei Karl Neumeyer und Otto Mayer begrifflich noch nicht existent und auch in der Sache allenfalls ansatzweise reflektiert, hier formal in der Mitte zwischen diesen jeweiligen Untersuchungsteilen. Zunächst ist aber in diesem ersten Untersuchungsteil den Grundlagen eines entwicklungsbedürftigen Rechtsgebietes im Einzelnen nachzugehen.

1. IÖR als horizontales Kollisions- und Grenzrecht

„Wer eine heitere Stunde genießen will, der durchgehe die Literatur zur Namensfrage.“
(Max Gutzwiller, Internationalprivatrecht, 1931)

„Internationales Öffentliches Recht ist nach dem heutigen Stand der Rechtswissenschaft im Grunde genommen das, was der einzelne Autor dafür hält“ (Abbo Junker, Internationales Arbeitsrecht im Konzern, 1992)

Worum geht es in einem „Internationalen Öffentlichen Recht“? Angesichts der Unsicherheiten ist die Antwort auf diese Frage im Rahmen einer Einführung zu präzisieren. Es ist eine Definition und – in der Diktion Otto Mayers – der „Stoff“¹⁹ zu suchen. Das meint nach dem hier vertretenen Ansatz freilich nicht die Suche nach einer *richtigen* Definition für „Internationales Öffentliches Recht“, „Internationales Verfassungsrecht“ oder „Internationales Verwaltungsrecht“. Der Inhalt dieser Begriffe ist wissenschaftlich weder bestimmt noch lässt er sich in einem strikten Sinne „beweisen“. Dies gilt insbesondere für den Oberbegriff des „IÖR“, der bislang überhaupt nur selten – und dann zumeist sporadisch sowie mit divergierenden Inhalten – verwendet wird²⁰, aber auch für das „IVerWR“ und das „IVerFR“. Im wissenschaftlichen Bereich, um den es hier zunächst geht, werden Rechtsgebiete zunächst im Wege der akademischen Konvention zugeschnitten²¹, wobei die dabei entstehenden

¹⁹ Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Auflage, 2. Band (1896), S. 454 (dort bezogen auf den Bereich des Internationalen Verwaltungsrechts).

²⁰ Früh etwa FERDINAND KOPP, Kollisionsrecht im Öffentlichen Recht, DVBl. 1967, S. 469 (472).

²¹ Vgl. MICHAEL STOLLEIS, Wie entsteht ein Wissenschaftszweig?, in: Hartmut Bauer u. a.

Rechtsgebiete kaum einmal überschneidungsfrei bleiben²². Im Folgenden wird dementsprechend dargestellt und begründet, wie Thema und Begriffe *hier* (in Abgrenzung zu anderen Ansätzen) verstanden werden begrenzt werden, ohne damit anderen Ansätzen ihre Berechtigung abzusprechen.

Internationales Öffentliches Recht wird hier verstanden und behandelt als horizontales Kollisions- und Grenzrecht des Öffentlichen Rechts. Es geht in ihm um Grenzfragen des eigenen Öffentlichen Rechts und eigener öffentlicher Gewalt im Verhältnis zu fremden Rechtsordnungen und Hoheitsgewalten *staatlicher* Provenienz. Mit dieser Umschreibung des Gegenstandes ist eine begriffliche Entscheidung in mehrfacher Hinsicht verbunden, wobei der Begriff einerseits eng, andererseits weit definiert wird:

Zunächst ist das hier traktierte IÖR *im Kern* staatliches Recht, das sich mit dem Verhältnis der eigenen zu anderen staatlichen Rechtsordnungen im Bereich des Öffentlichen Rechts befasst. Es ist nicht primär dem Völkerrecht zuzuordnen. Terminologisch läge es zwar durchaus nahe, im IÖR ein Synonym für das Völkerrecht zu vermuten, lauten die Bezeichnungen für das Völkerrecht im Ausland doch z. B. „public international law“, „droit international public“ oder „diritto internazionale pubblico“, im deutschen Sprachgebrauch hat sich eine solche Begrifflichkeit jedoch nicht durchgesetzt (ohne dass man sie deswegen für falsch erklären könnte!)²³. Vielmehr bezeichnet die Beifügung „international“ zu einem Rechtsgebiet im Deutschen üblicherweise oder jedenfalls häufig das betreffende *nationale* Kollisions- und Grenzrecht²⁴. Das Völkerrecht ist für dieses Recht relevant (es gehört – zum Teil vermittelt durch die nationalen Inkorporationsvorschriften – zu den Rechtsquellen eines IÖR), ist aber nicht mit ihm gleichzusetzen²⁵. Internationales Öffentliches

(Hg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht (2002), S. 1 (2). Wenn VON BAR, Internationales Privatrecht I, § 4 Rn. 242 für die Bestimmung des Begriffs vom „Internationales Öffentliches Recht“ von „terminologischen Undiszipliniertheiten“ spricht, so impliziert dies, dass Disziplin zwangsläufig eine richtige Definition hervorbringen würde, was aber falsch ist, weil die Korrelation von Begriff und Gegenstand bei der Bestimmung eines Rechtsgebietes keine Frage ausschließlich „logischer“ Beweisführung, sondern (zumindest auch) der wissenschaftlichen Konvention ist.

²² Die wissenschaftliche Abgrenzung eines Rechtsgebietes darf dementsprechend nicht mit rechtspraktischen Zuordnungsproblemen verwechselt werden. Diese stellen sich ihrerseits in vielfältiger Form, im Rahmen des IÖR etwa kompetenzrechtlich im Rahmen von Art. 73 Nr. 1 GG, oder auch gerichtsverfassungsrechtlich im Rahmen von § 40 VwGO, worauf jeweils im Zusammenhang zurückzukommen sein wird.

²³ Vgl. aber z. B. KNUT IPSEN, Völkerrecht, § 2 Rn. 64, für den der Begriff ein Ausdruck der Erweiterung der Völkerrechtssubjekte und für die Überwindung der rein zwischenstaatlichen Natur des Völkerrechts ist.

²⁴ WOLFGANG GRAF VITZTHUM, in: ders., Völkerrecht, I/33. Der Versuch von ERNST ZITELMANN (Der Name „Internationales Privatrecht“, in: Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht 27, S. 177 ff.) und ERNST ISAY (Zwischenprivatrecht und Zwischenverwaltungsrecht, Festschrift für Ernst Zitelmann [1923], S. 299 ff.), die als klarer angenommenen Begriffe „Zwischenprivatrecht“ bzw. „Zwischenverwaltungsrecht“ zu etablieren, ist offenbar nicht erfolgreich gewesen.

²⁵ Anders z. B. FRANZ DOCHOW, Internationales Verwaltungsrecht, in: Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht 1931/32, S. 189, nach dem das Gebiet die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts erfasst, soweit ihr Inhalt verwaltungsrechtlicher Natur ist.

Recht ist daher nach hier zugrunde gelegtem Verständnis auch nicht das Recht der institutionalisierten Kooperation in Internationalen Organisationen. Internationales Verfassungsrecht ist mithin nicht das „Verfassungsrecht“ der Vereinten Nationen, Welthandelsorganisation oder Europäischen Union; Internationales Verwaltungsrecht, wie es hier erörtert wird, ist nicht das Organisationsrecht der Weltgesundheitsorganisation, der Weltarbeitsorganisation, der Weltbank oder allgemein der Verwaltungsabläufe in bzw. zwischen internationalen Institutionen oder staatsübergreifenden Akteuren²⁶. Internationales Verfassungsrecht, wie es hier diskutiert wird, ist keine neue Entwicklungsstufe des Völkerrechts oder ein herausgehobener Kernbereich völkerrechtlicher Normen²⁷. Internationales Verwaltungsrecht, wie es hier behandelt wird, ist entsprechend kein im Völkerrecht begründetes Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht, wie Schmidt-Aßmann jüngst vorgeschlagen hat²⁸. Es ist auch kein integratives Konzept, das den überkommenen Dualismus hinter sich lassend nationale und internationale Ebenen vermengt und sich allgemein mit den Herausforderungen internationalisierter Verwaltungsbeziehungen unter völkerrechtlicher Ägide befasst²⁹. Die Beobachtung eines thematischen Zusammen-

²⁶ Für einen solchen Ansatz tendenziell PHILIPP DANN, Grundlagen eines Entwicklungsverwaltungsrechts, in: Möllers/Voskuhle/Walter (Hg.), Internationales Verwaltungsrecht, S. 7 ff.; generell ist für diesen Ansatz auf die in jüngster Zeit sich explosionsartig vermehrende Literatur zum „Global Administrative Law“ hinzuweisen; vgl. statt aller BENEDICT KINGSBURY / NICO KRISCH / RICHARD B. STEWART, The Emergence of Global Administrative Law, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 15 ff. (sowie weitere Beiträge und Bibliographie im gleichen Heft); NICO KRISCH, The Pluralism of Global Administrative Law, *EJIL* 17 (2006), S. 247 ff.; SABINO CASSESE, *Global Administrative Law. Cases and Materials*, Rom 2006.

²⁷ Der Begriff des Internationalen Verfassungsrechts wird in jüngerer Zeit gelegentlich gerade im Kontext der Diskussion einer angeblichen „Konstitutionalisierung“ des Völkerrechts gebraucht (vgl. statt vieler ROBERT UERPMANN, Internationales Verfassungsrecht, *JZ* 2001, S. 565 ff.; CHRISTIAN WALTER, Constitutionalizing [Inter]national Governance – Possibilities for and Limits to the Development of an International Constitutional Law, *GYIL* 44 [2001], S. 170 ff.); STEPHAN KADELBACH / THOMAS KLEINLEIN, Überstaatliches Verfassungsrecht. Zur Konstitutionalisierung im Völkerrecht, *AVR* 44 (2006), S. 235 ff.; s. Auch schon TORKEL OPSAHL, An „International Constitutional Law“, *ICLQ* 10 (1961), S. 760 ff. und weiter zurückliegend etwa ALFRED VERDROSS, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft* (1926). Eine solche Terminologie ist natürlich nicht „falsch“, entspricht aber nicht der in dieser Untersuchung zugrunde liegenden national-kollisionsrechtlichen Begriffsdimension. Für ein weithin unspezifisches Begriffsverständnis siehe auch den Sammelband von HARALD EBERHARD / KONRAD LACHMAYER / GERHARD THALLINGER (Hg.), *Reflexionen zum Internationalen Verfassungsrecht* (2005).

²⁸ EBERHARD SMIDT-ASSMANN, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, *Der Staat* 2006, 315 (335 ff.) sowie bekräftigend DERS., Überlegungen zu Begriff und Funktionskreisen des Internationalen Verwaltungsrechts, in: *Festschrift für Heinrich Siedentopf* (2007), S. 101 ff. SCHMIDT-ASSMANN hält das kollisionsrechtliche Begriffsverständnis apodiktisch für von Beginn an verfehlt und fordert eine „radikale“ Begriffsumstellung auf ein völkerrechtlich fundiertes Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht, das von einem verfassungsrechtlich gespeisten Kollisionsrecht abzugrenzen sei. Diese Differenzierung scheint problematisch, denn auch das Kollisionsrecht muss auf völkerrechtliche Maßstäbe bedacht sein (richtig OHLER, *Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, S. 129 ff.). Die von ihm vorgeschlagene Typologisierung wird aber bereits intensiv rezipiert; vgl. insbesondere die Beiträge in MÖLLERS/VOSSKUHLE/WALTER (Hg.), *Internationales Verwaltungsrecht* (2007).

²⁹ So tendenziell – in Anschluss an Lorenz von Stein – in jüngerer Zeit wieder CHRISTIAN

hangs zwischen internationalem, supranationalen und nationalem Bereich in zunehmenden Teilen des Öffentlichen Rechts ist zwar unzweifelhaft richtig und dementsprechend integrieren zahlreiche moderne Darstellungen zum Außenwirtschaftsrecht, Internationalen Steuerrecht, Internationalen Sozialrecht, Internationalen Wirtschaftsrecht etc. die verschiedenen Ebenen der Rechtserzeugung. Solche integrativen Betrachtungen sind legitim und erforderlich. Es erscheint wünschenswert, insbesondere in sektoralen Darstellungen (Internationales Polizeirecht etc.) die internationale und die transnationale Ebene zu integrieren. Auf einer generellen Ebene scheint einstweilen freilich gerade der Themenkomplex der *horizontal* transnationalen Fragestellungen unterbelichtet und daher untersuchungsbedürftig. In der verbundenen Darstellung ertränkt die Internationalisierung leicht die Transnationalisierung³⁰ und daher soll vorliegend der Akzent auf letztere gelegt werden. Die ebenfalls immer wichtiger werdenden direkten Einwirkungen des Völkerrechts und insbesondere des Europarechts auf das nationale Öffentliche (Sach-) Recht jenseits der grenzrechtlichen Fragen bleiben ausgespart³¹, nicht weil sie unwichtig wären, sondern weil sie als Thema abschichtbar sind. Völker- und Europarecht gehören zum Erkenntnisgegenstand allerdings insoweit, als Völkerrecht und Europarecht ihrerseits Auswirkungen auf die horizontalen Grenzrechtsregime zwischen den Staaten zeitigen. Dass dies durchaus häufig der Fall ist, liegt auf der Hand, weil die Regelung und Erleichterung des Verkehrs zwischen den Staaten ein primäres Thema völkerrechtlicher Vereinbarungen wie auch der europäischen Integration ist. Auch insoweit geht es aber nur um die internationalen Einwirkungen auf das *horizontale* Grenz- und Kollisionsrecht zwischen den Staaten. Nochmals betont sei, dass ein weites Begriffsverständnis im Sinne einer Integration nationaler und internationaler Rechtsordnungen³² diesseitig nicht für falsch gehalten wird, es ist nur eben ein anderes als das hier zugrunde gelegte.

In der Sache wird das IÖR hier als Kollisions- und Grenzrecht *in einem weiten Sinne* behandelt³³. Einbezogen sind wie erwähnt nicht nur die allseitigen Kollisions-

TJETJE, Internationalisiertes Verwaltungshandeln (2001). Auch die „Global Administrative Law“-Forschung basiert zum Teil auf dieser Verschmelzung, s. etwa BENEDICT KINGSBURY / NICO KRISCH / RICHARD B. STEWART, The Emergence of Global Administrative Law, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 15 (23).

³⁰ Vgl. auch MATTHIAS RUFFERT, Perspektiven eines Internationalen Verwaltungsrechts, in: Möllers/Vosskuhle/Walter (Hg.), *Internationales Verwaltungsrecht* (2007), S. 395 (400), nachdem die Auswirkungen der Internationalisierung „vielfach spektakulärer“ seien als die kollisionsrechtliche Seite des Themas. Für einen die Internationalisierung einschließenden Begriff des transnationalen Verwaltungsrechts zuletzt auch ANDREAS FISCHER-LESCANO, *Transnationales Verwaltungsrecht*, JZ 2008, S. 373 ff.

³¹ Wie hier für das Internationale Verwaltungsrecht auch CHRISTINE E. LINKE, *Europäisches Internationales Verwaltungsrecht*, S. 25; anders HOFFMANN, *Internationales Verwaltungsrecht*, S. 860.

³² Hierfür MATTHIAS RUFFERT, Perspektiven eines Internationalen Verwaltungsrechts, in: Möllers/Vosskuhle/Walter (Hg.), *Internationales Verwaltungsrecht* (2007), S. 395 (405), dessen Berufung auf SCHMIDT-ASSMANN aber wohl fehlgeht, weil dieser das Kollisionsrecht ja gerade auszuklammern trachtet.

³³ Für einen weiten Begriff der „Kollisionsnorm“, der Grenznormen einschließt, z.B. auch NIEDOBITEK, *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge*, S. 332 Fn. 31.

normen, sondern auch „einseitige“ Kollisionsnormen, die „offenen“ und „versteckten“ Normanwendungsbefehle und einseitigen Zuständigkeitsbeschreibungen in Sachnormen und schließlich in einigem Umfang sogar Sachnormen selbst, die spezifisch „transnational“ angelegt sind. Es geht also darum, diejenigen Rechtsinstitute, Normen und Prinzipien in den Blick zu nehmen, die transnationale Normkonflikte im Bereich des Öffentlichen Rechts lösen bzw. auch nur schlicht den eigenen Bereich definieren, ohne dass auf die Existenz fremder – gleichlaufender oder abweichender – Regulationsansprüche ankäme. Erfasst sind damit, in den Kategorien des nationalen Verfassungsrechts, Kompetenz- und Kollisionsnormen gleichermaßen³⁴. Auch geht es nicht nur darum festzustellen, in welchem Umfang deutsche Staatsgewalt im Bereich des öffentlichen Rechts aufgrund autonomer Entscheidung davon absieht, von der eigenen völkerrechtlich denkbaren Jurisdiktionserstreckung abzusehen³⁵. In einem Internationalen Öffentlichen Recht geht es vielmehr allgemein um die Frage, welchen Bereich das deutsche Recht und die deutsche Verwaltung für sich reklamieren. Mit dem Verzicht auf völkerrechtlich denkbare Jurisdiktionserstreckungen hat dies nur teilbereichsweise etwas zu tun.

Für die Existenz bzw. den Themenkreis eines Internationalen Öffentlichen Rechts kann es nicht maßgeblich sein, ob es eine in Struktur und Gestalt dem Internationalen Privatrecht vergleichsweise Normenmasse gibt. Zwar haben die offensichtlichen formalen Unterschiede zwischen dem Grenzrecht im Bereich des Privatrechts und des Öffentlichen Rechts in der Forschungsgeschichte des Internationalen Verwaltungsrechts eine große (wenn nicht zentrale) Rolle gespielt³⁶, es hat sich aber zwischenzeitlich herauskristallisiert, dass es für die Bestimmung des Gegenstandes eines IÖR bzw. für den Existenznachweis zugunsten eines IÖR insbesondere auf die Existenz separiert-zweiseitiger Kollisionsnormen nicht ankommen kann. Dafür ist nicht einmal entscheidend, dass auch das Internationale Privatrecht letztlich nicht frei von einseitigen Anwendungsbefehlen und gar Sachnormen geblieben ist³⁷, zumal dann nicht, wenn man das weithin „einseitige“ internationale Zivilverfahrensrecht

³⁴ Anders wohl CHRISTOPH OHLER, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 16, der im Sinne einer verbreiteten Auffassung zu Art. 31 GG von Kollisionsnormen nur ausgehen will, wenn ein inhaltlicher Widerspruch zwischen Regulationsanordnungen vorliegt.

³⁵ WERNER MENG, Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, S. 690ff., s. insb. S. 739: „Während im klassischen internationalen Verwaltungsrecht kein Bedürfnis nach einem eigenen Kollisionsrecht besteht, verändert sich dies durch das Aufkommen der Jurisdiktionskonflikte. Internationales Öffentliches Recht ist dabei der Komplex von Normen, welcher nicht das sachliche Regelungsinteresse betrifft, sondern die Relativierung des Norm-Anwendungswillens im Einzelfall aufgrund dieses Interesses beim Konflikt mit öffentlichem Interesse.“

³⁶ Vgl. im Einzelnen unten Zweites Kapitel, IV.

³⁷ Freilich beklagen Internationalprivatrechtler häufig die Systemfremdheit solcher Sachnormen im EGBGB; vgl. nur KROPHOLLER, Internationales Privatrecht, § 12. Zum Teil werden Sachnormen auch schlicht aus dem IPR hinausdefiniert; vgl. VON BAR/MANKOWSKI, Internationales Privatrecht I, § 4 Rn. 1: „Sachnorm ist, was nicht IPR-Norm ist, und eine IPR-Norm zeichnet sich dadurch aus, dass sie bei Sachverhalten mit einer Verbindung zum Recht eines ausländischen Staates bestimmt, welche Rechtsordnungen anzuwenden sind.“ Hier definiert sich das IPR offenbar nicht über den Gegenstand, sondern die Normtechnik.

mitberücksichtigt. Wichtiger ist, dass das EGBGB als Kerngesetz des IPR aus einer ganz spezifischen Problemlage heraus sein Thema abgesteckt, nämlich aus der Frage, welches Recht ein deutscher Richter anzuwenden hat, wenn er einen Fall entscheidet, der einen transnationalen Bezug aufweist. Ersichtlich ist das aber nur *ein* (wenn auch wichtiges) Thema des nationalen Grenzrechts. Das weitgehende (keineswegs vollständige!) Fehlen solcher „Rechtsanwendungsnormen“ macht den Gegenstand des Grenzrechts nicht inexistent. Weitergehend kommt es nicht einmal darauf an, dass es überhaupt einen erheblichen Bestand an separierten Kollisionsnormen gibt. Schon Ernst Steindorff hat darauf hingewiesen, dass Sachnormen mit nicht rein staatsinternem Anwendungsbereich regelmäßig versteckte Rechtsanwendungsnormen enthalten³⁸. Allgemeiner lässt sich sagen, dass Sachnormen immer auch eine grenzrechtliche (= kollisionsrechtliche) Dimension haben (müssen), wenn es keine speziellen überwölbenden Kollisionsnormen gibt. Das staatlich gesetzte Recht muss seinen Geltungs- bzw. Anwendungsbereich definieren³⁹. Die allseitigen Kollisionsnormen des IPR sind nur eine Facette des Themas. Im Internationalen Straf-, Wirtschafts-, Steuer- oder Zivilverfahrensrecht geht es jedenfalls ganz überwiegend um *einseitige* Kollisions- bzw. Sachnormen, jedenfalls um solche Bestimmungen, die ausschließlich den Anwendungsbereich des eigenen Rechts und das Handeln der eigenen Organe bei nicht rein staatsinternen Sachverhalten normieren. Wenn z. B. Mankowski nach wie vor meint, dass der Zusatz „Internationales ...“ bei einem auf staatliches Recht bezogenen Rechtsgebiet immer die Assoziation wecke, es gehe hauptsächlich um die Anwendung fremden Rechts⁴⁰, so kann das eigentlich nur Ausdruck eines im Internationalen Privatrechts gewachsenen und auf dieses beschränkt gebliebenen Assoziationsspektrums sein, jedenfalls assoziieren International-Straf-, Sozial-, Steuer- und Zivilverfahrensrechtler wohl anders. Tatsächlich verhält es sich so, dass die besagte begriffliche Assoziation *nur* im materiellen Internationalprivatrecht vorfindlich ist, in soweit ersichtlich *allen* anderen Rechtsbereichen aber kaum.

In der Sache enthalten im Übrigen, das sei hier bereits angedeutet, manche der dem Öffentlichen Recht zuzuordnenden Kollisions- und Grenznormen sogar zweiseitige Rechtsanwendungsbefehle mit der (einzigen) Besonderheit, dass fremdes Recht nicht unmittelbar angewendet, sondern eine fremde Behördenentscheidung anerkannt wird⁴¹. Verzichtet ein Staat etwa – um ein ebenso altes und einfaches wie alltägliches Beispiel zu bemühen – auf eigene Führerscheinprüfungen dann, wenn der Betroffene im Besitz eines fremdstaatlichen Führerscheins ist, verlässt er sich auf eine fremde Behördenentscheidung nach dessen „Öffentlichem“ Recht. Betrachtet man die Sachlage zunächst einmal undogmatisch und ohne begriffliche Verkomplizierungen, ist

³⁸ Art. „Verwaltungsrecht, Internationales“, in: Strupp/Schlochauer, WVR II, S. 581 (582).

³⁹ Die Begriffe werden hier synonym verwandt. Vgl. zur Unterscheidung von Geltungs-, Anwendungsbereich und Vollzugsbereich sowie transitiver und intransitiver Normgeltung im Einzelnen unten § 2 IV 2.

⁴⁰ VON BAR/MANKOWSKI, Internationales Privatrecht I, III Rn. 53; ebenso ABBO JUNKER, Internationales Arbeitsrecht im Konzern, S. 122; kritisch zu solchen Assoziationen auch MATTHIAS NIEDOBITEK, Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge, S. 344 Fn. 101.

⁴¹ Überzeugend schon MARTIN BULLINGER, Öffentliches Recht und Privatrecht (1968), S. 104.

die Rechtsanwendungsnorm in ihrem Kern (vermittelt über das Faktum der fremdstaatlichen Entscheidung) zweiseitig: Die Erlaubnis, auf deutschen Straßen ein Fahrzeug zu führen, folgt entweder aus eigenem oder fremdem öffentlichen Recht⁴². Entsprechendes gilt zum Beispiel auch bei der Anerkennung ausländischer akademischer Grade usw. Die Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts lassen sich inzwischen auch als zweiseitige Kollisionsnormen lesen, auch wenn hierüber noch (im Wesentlichen terminologischer) Streit besteht⁴³. Eine echte Anwendung fremden Rechts gibt es beispielsweise, um noch ein Beispiel einführend zu erwähnen, im Rahmen der Lebensmittelaufsicht: Bei der Produktion von Lebensmitteln für die Ausfuhr kommt als Kontrollmaßstab alternativ zum eigenen Recht auch ausländisches Lebensmittelrecht in Betracht (§ 50 Lebensmittel- und BedarfsgegenständeG). Die „Anwendung“ fremden Öffentlichen Rechts kommt also vielfach vor und um auf strukturelle Nähe zum IPR hinzuweisen, bedarf es daher nicht einmal eher wagemutiger Überlegungen der Art, ob nicht der inländische Richter bei Ausländern ggf. die Berufsfreiheit des Ausländers nach dessen Heimatrecht heranziehen könne, weil Art. 12 Abs. 1 GG Deutschen vorbehalten ist⁴⁴.

2. Internationales Verfassungsrecht

Das Internationale Verfassungsrecht (IVVerfR) ist das Kollisions- und Grenzrecht der Verfassung⁴⁵. Es behandelt den Geltungsanspruch des eigenen Verfassungsrechts und die verfassungsrechtlichen Maßgaben für den Geltungsanspruch eigenen Rechts insgesamt. Diese Umschreibung des Gegenstandes macht die thematische Weite und praktische Relevanz eines IVerfR unmittelbar deutlich. Neben dem Staatsrecht im engeren Sinn normiert die Verfassung – insbesondere über die Grundrechte – ein Rahmenrecht für die gesamte Rechtsordnung.

Zunächst einmal muss sich das Internationale Verfassungsrecht freilich, und diese Aufgabe sollte jedenfalls nicht voreilig untergewichtet werden, mit den Grenzrechtsfragen des Staatsrechts selbst befassen. Schon Karl Neumeyer sprach in diesem Sinne von einem „Internationalen Staatsrecht“⁴⁶. Freilich handelt es sich hierbei um eine schwer zu definierende Materie und gerade bei Neumeyer ist die Trennung zwischen dem (aus seiner Perspektive) „Nachbargesamt“ Internationales Staatsrecht und dem

⁴² Vgl. STEINDORFF, in: Strupp/Schlochauer, WVR III (1962), S. 581. Zu Unrecht kritisch gegenüber dem Beispiel F. A. MANN, Conflict of Laws and Public Law, S. 107 (119).

⁴³ Vgl. einstweilen CHRISTINE E. LINKE, Europäisches Internationales Verwaltungsrecht, S. 234 ff.

⁴⁴ Für nicht unvorstellbar hält dies jedenfalls KONRAD ZWEIGERT, Internationales Privatrecht und Öffentliches Recht, in: Fünfzig Jahre Institut für Internationales Recht der Universität Kiel (1965), S. 124 (140).

⁴⁵ Vgl. in diese Richtung auch HERBERT BERNSTEIN, Ein Kollisionsrecht für die Verfassung, NJW 1965, S. 2273 ff.; weitergehend etwa WILFRIED FIEDLER, Auswärtige Gewalt und Verfassungsgewichtung. Zum Problem des internationalen Verfassungsrechts, in: Festschrift für HANS-JÜRGEN SCHLOCHAUER (1981), 57 ff., der im Grundsatz alle internationalen Bezüge und Internationalisierungserscheinungen im Verfassungsrecht einbezieht.

⁴⁶ Internationales Verwaltungsrecht IV, S. 44 ff.

Internationalen Verwaltungsrecht sowie sonstigen Rechtsgebieten unpräzise geblieben. Jedenfalls hat er nur andeutungsweise Themen erörtert, die nach heutiger Auffassung als international-staatsrechtlich zu qualifizieren wären⁴⁷. Das bedeutet aber nicht, dass solche Gegenstände nicht existieren würden.

In der vorliegenden Untersuchung werden im Kontext des Internationalen Staatsrechts unterschiedliche Fragenkreise behandelt. Ein Aspekt betrifft fundamentale Grenzziehungen der Organisation des Staates selbst: die Herstellung demokratischer Legitimation, der Zugang und die Pflicht zum Staatsamt sowie die Finanzierung des Staates. Ein weiterer Themenkreis betrifft die Grenzfragen des Staatshandelns. Als Beispiel eines klar international-staatsrechtlichen Problems in diesem Bereich seien hier nur die „internationale“ Begrenzung der Tätigkeit von Parlamenten im Allgemeinen und etwa deren Untersuchungsausschüsse im Konkreten genannt. Ersteres betrifft etwa die Frage der Zulässigkeit parlamentarischer (oder sonstiger regierungsamtlicher) Resolutionen zur menschenrechtlichen Situation in anderen Staaten. Hierüber gibt es gelegentlich einigen politischen Wirbel, letztlich ist der Gegenstand aber juristisch wenig ergiebig, denn kein souveränes Parlament⁴⁸ und kein Staat werden sich hier rechtlich den Mund verbieten lassen⁴⁹. Bezüglich der Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse werden die Problemlagen demgegenüber schon konkreter: die Vorladung fremdstaatlicher Zeugen, Untersuchung fremder Hoheitsakte, Beweiserhebung im Ausland etc. sind Themen, die hier zu nennen sind. Auch muss sich ein Internationales Staatsrecht der Frage annehmen, ob und in welchem Umfang deutsche Staatsorgane inlandsbezogene Hoheitsakte im Ausland vornehmen dürfen, wofür gewissermaßen exemplarisch die Frage steht, ob der Bundespräsident im Ausland Gesetze unterzeichnen oder Beamte ernennen kann. Umgekehrt lässt sich diskutieren, in welchem Umfang vom Inland aus eine Gegenstaatsgewalt für einen fremden Staat aufgebaut und organisiert werden darf (Tätigkeit von „Exilregierungen“, Wahl-

⁴⁷ Vielleicht etwas zu pauschal macht VOGEL, Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm, S. 182, geltend, dass NEUMEYER eigentlich kein Thema benenne, das dem Staatsrecht „im engeren Sinne“ zuzuordnen wäre. Nach dem hier vertretenen Programm eines Internationalen Staatsrechts ist jedenfalls das Wahl- und Amtsrecht in seinem Kern durchaus als international-staatsrechtlich anzusehen. Allerdings führt NEUMEYER diese Bereiche weder näher aus, noch stellt er präzise Überlegungen zur Abgrenzung zwischen Internationalem Staats- und Verwaltungsrecht an. Die Beispiele, die er im Kontext des Internationalen Staatsrechts bemüht, reichen von der auf Belgier beschränkten Wahlpflicht in Belgien bis zur divergierenden Sachverständigenentschädigung in den deutschen Ländern. Im Mittelpunkt stehen Fragen der Einräumung und Entziehung von Staatsbürgerschaft, ein Thema also, das nach hier zugrunde gelegtem Verständnis eher als Vorfrage des Gegenstandes anzusehen ist.

⁴⁸ Zur entsprechenden Geltung eines allgemeinpolitischen Mandats der Landesparlamente im deutschen Bundesstaatsrecht s. JÖRG MENZEL, Das „allgemeinpolitische Mandat“ der Landesparlamente, DVBl. 1999, S. 1385, gegen BrandVerfG, DVBl. 1999, S. 708 ff.

⁴⁹ Für den deutschen Bundestag vgl. SILKE VOSS, Parlamentarische Menschenrechtspolitik (1999) insbesondere am Beispiel der Behandlung der Türkei und Chinas (S. 135 ff./162 ff.). Eine besonders ausgeprägte Praxis im Bereich der regierungsamtlichen globalen Systemkritik pflegen die USA: Das US-State Department bearbeitet laufend Berichte zur Menschenrechtssituation in Staaten weltweit. Diese Berichte sind über das Internet weltweit greifbar und führen routinemäßig zu „Beschwerden“ betroffener Staaten, die freilich ihrerseits in der Sache nichts anderes als politische Unmutsbekundungen sind.

en zu Exilparlamenten⁵⁰, Sammelaktionen für Oppositionskräfte⁵¹ etc.), also fremdes „Staatsrecht“ auf eigenem Boden stattfinden kann. Bedenkt man die Dinge genauer, gibt es durchaus eine Reihe an Fragestellungen in diesem Bereich. Allerdings handelt es sich – das sei bereits hier vermerkt – zumeist um eher „akademische“ Problemlagen bzw. kuriose Einzelfälle aus der Praxis, anhand derer sich Grundsätzliches demonstrieren lässt und die sich als anregende Aufgabenstellungen in universitären Übungen verwerten lassen mögen, die aber den Staatsalltag mitnichten beständig prägen. Insofern ist aber in einem Internationalen Staatsrecht die Frage der innerstaatlichen Funktionenordnung mit Blick auf das transnational relevante Staatshandeln nicht zu vergessen, die jedenfalls nicht deckungsgleich ist mit der klassischen Frage nach der Auswärtigen Gewalt, sondern insbesondere auch alles Handeln erfasst, das sich im Grenzbereich zwischen klassischer Außengewalt und innerstaatlicher Verwaltung bewegt⁵². Kompetenzprobleme in diesem Bereich durchziehen alle institutionellen Absichtungen, also sowohl das Verhältnis von Bund, Ländern und sonstigen Hoheitsträgern als auch das Verhältnis von Legislative, Exekutive und Judikative andererseits in Fragen, die grenzübergreifende Elemente aufweisen.

Aufgrund ihres normenhierarchischen Vorrangs ist die Verfassung für das gesamte staatliche Grenzrecht von Bedeutung. Das Internationale Verfassungsrecht bildet in diesem Sinne eine *Meta-Kollisionsordnung*, die konditionierend auf alle Teilkollisionsordnungen einwirkt. Das gilt zunächst für den Bereich des unmittelbaren staatlichen Verwaltens. Otto Mayers Diktum, dass Verfassungsrecht vergehe, während Verwaltungsrecht bestehe⁵³, wurde unter dem Grundgesetz bekanntlich um Fritz Werners Schlagwort vom Verfassungsrecht als konkretisiertem Verfassungsrecht⁵⁴ ergänzt und tendenziell ersetzt. Dass auch ein Internationales Verwaltungsrecht dementsprechend im Grundsatz auf den Wertungen des Grundgesetzes aufbauen muss, liegt zwar eigentlich auf der Hand und ist im Grunde unumstritten⁵⁵, der Umfang solcher Verfassungsbindung ist indessen bis heute – und nicht nur in Deutschland – zahlreichen Zweifeln ausgesetzt. Ob Art. 10 GG Ausländer weltweit davor schützt, vom Bundesnachrichtendienst abgehört zu werden⁵⁶ und ob Grundrechte der Doppelbesteuerung Grenzen setzen⁵⁷, sind nur zwei der zahlreichen Fragen in diesem Bereich. Auch die Frage einer menschenrechtlichen Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit gehört zum Thema des Internationalen Verfassungsrechts⁵⁸.

⁵⁰ Vgl. VG Hannover, B. v. 18. 12. 1992, 1 B 5501/92 (unveröffentlicht).

⁵¹ Vgl. BVerwG, DÖV 1983, 118 ff.

⁵² Diesen Bereich akzentuierend neuerdings GERNOT BIEHLER, *Auswärtige Gewalt* (2005).

⁵³ Deutsches Verwaltungsrecht I, 3. Aufl. 1924, S. VI.

⁵⁴ Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl. 1957, S. 527.

⁵⁵ Dementsprechend bilden die verfassungsrechtlichen Vorgaben auch den Themenschwerpunkt in CHRISTOPH OHLER, *Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts* (2005).

⁵⁶ Offenlassend BVerfGE 100, 313 (362 ff.).

⁵⁷ Hierzu unten Siebtes Kapitel, IV 7.

⁵⁸ RAINER PITTSCHAS, *Recht und Gesetz in der Entwicklungszusammenarbeit*, VerwArch 81 (1990), S. 465 (483).