

Buchbesprechungen

Schlößer, Carolin: Territoriale Gestattungen unter dem Grundgesetz. Zur Zulässigkeit von Sitzabkommen und anderen staatsgebietsbezogenen internationalen Erlaubnissen. Tübingen: Mohr Siebeck 2023. ISBN 978-3-16-162302-8, XXI, 263 S. € 79,-

I.

Deutschland akkreditiert ausländische Diplomaten und erlaubt ihnen damit die Wahrnehmung hoheitlicher, diplomatischer Aufgaben im Inland, namentlich in den Räumen ihrer Botschaft. Oder: Deutschland stimmt der Stationierung ausländischer Streitkräfte im Inland zu und erlaubt ihnen dabei die Ausübung bestimmter hoheitlicher, militärischer Tätigkeiten, insbesondere am Stationierungsort. Oder: Deutschland schließt mit einer internationalen Organisation (IO) ein Sitzabkommen, das der IO unter anderem erlaubt, am deutschen Sitz ihr eigenes Dienstrecht anzuwenden.

Diese Beispiele zieht die Verfasserin der hier besprochenen Dissertationschrift, *Carolin Schlößer*, als Referenzfälle für „territoriale Gestattungen“ im Sinne staatsgebietsbezogener Erlaubnisse zur Ausübung fremder Hoheitsgewalt heran. Eigentlich sollte es sich bei solchen Gestattungen um ein nicht völlig unbekanntes Phänomen im deutschen und im Völkerrecht handeln. Umso bemerkenswerter ist, dass eine systematische rechtswissenschaftliche Aufarbeitung, zumal in monographischer Form, bislang fehlte. Insofern schließt die Schrift von *Schlößer* eine Forschungslücke, was schon deshalb besonders verdienstvoll ist.

II.

Die Schrift folgt einem sachgerechten und folgerichtigen Aufbau. Sie hat drei Teile, die ihrerseits in insgesamt acht Kapitel untergliedert sind. Die drei Teile skizzieren gleichsam die „Grobstruktur“ der Dissertation: Zunächst werden Grundlagen territorialer Gestattungen erarbeitet (Erster Teil mit den Kapiteln 1 und 2), um danach den für Gestattungsakte beachtlichen verfassungsrechtlichen Rechtsrahmen aufzuspannen (Zweiter Teil mit den Kapiteln 3 bis 5) und sodann die sich daraus ergebenden praktischen Rechtsfolgen herauszuarbeiten (Dritter Teil mit den Kapiteln 6 bis 8).

Nach einer Einführung in Gegenstand und Anliegen der Untersuchung (Erstes Kapitel) definiert *Schlößer* zunächst den Untersuchungsgegenstand, also den „Gestattungsakt“ (Zweites Kapitel). Anschließend ermittelt die Verfasserin den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab, vornehmlich die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Schranken solcher Gestattungsakte (Drittes Kapitel). In einem nächsten Schritt werden diese Schranken inhaltlich, dabei namentlich unter Rekurs auf die Grundrechte, konkretisiert (Viertes

Kapitel). *Schlößer* kommt dann auf formelle Aspekte zu sprechen, nämlich auf Fragen der Zuständigkeit für den Erlass von Gestattungsakten und der Form, in der Gestattungsakten innerstaatlich zugestimmt werden muss (Fünftes Kapitel). Im nachfolgenden Kapitel untersucht die Verfasserin, welche Inhalte ein Gestattungsakt haben muss, welche Folgeverantwortung Deutschlands sich aus Gestattungsakten ergeben kann und welche Konsequenzen fehlerhafte Gestattungen haben können (Sechstes Kapitel). Dies führt schließlich zu prozessualen Fragen, nämlich zu Fragen des Rechtsschutzes gegen die gestattete Ausübung fremder Hoheitsgewalt wie gegen den Gestattungsakt selbst; außerdem wird geklärt, ob sich die Folgeverantwortung Deutschlands aus Gestattungsakten gerichtlich durchsetzen lässt (Siebtes Kapitel). Die Arbeit schließt mit einer die Erkenntnisse der Arbeit zusammenfassenden Schlussbetrachtung (Achstes Kapitel).

III.

Den Begriff der territorialen Gestattung definiert *Schlößer* als eine von der deutschen Staatsgewalt einem fremden Hoheitsträger mit Völkerrechtssubjektivität erteilte Erlaubnis, nach dessen eigenem Recht auf deutschem Staatsgebiet hoheitlich zu handeln. Diese Erlaubnis kann man als eine im Umfang der Gestattung räumlich, zeitlich und sachlich begrenzte Zurücknahme der Anwendbarkeit des deutschen Rechts und damit der deutschen Gebietshoheit in dem betroffenen Teil des deutschen Staatsgebiets begreifen (S. 14 f.).

Diese Begriffsbildung führt notwendig dazu, dass territoriale Gestattungen vor allem von der Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Organisationen wie die Europäische Union (EU) abgegrenzt werden müssen (S. 25 ff.); denn dadurch öffnet sich das deutsche Recht für das supranationale Recht, z. B. das Unionsrecht, hinter das es im Normkollisionsfall im Wege der Nichtanwendung zurücktritt (aus jüngerer Zeit zur EU z. B. BVerfGE 158, 210 Rn. 73 – *Einheitliches Patentgericht II*). Aus der Sicht des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) nehmen die Mitgliedstaaten dabei das Unionsrecht in ihr eigenes Recht auf (EuGH, Rs. 6/64, *Costa/E. N. E. L.*, Slg. 1964, 1251 [1269 ff.]); aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) erlangt das Unionsrecht durch das Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2, 59 Abs. 2 Satz 1 GG als Rechtsanwendungsbefehl innerstaatliche Geltung (etwa BVerfGE 123, 267 [400] – *Lissabon*) und nimmt so an der Bindung an „Gesetz und Recht“ gemäß Art. 20 Abs. 3 GG teil. Darin liegt der entscheidende Unterschied zur territorialen Gestattung im Sinne von *Schlößers* Schrift. Das fremde Recht, das die fremde Hoheitsgewalt im deutschen Staatsgebiet erlaubterweise zur Anwendung bringt, wird nicht etwa für die deutschen Staatsorgane, Behörden und Gerichte verbindlich, insbesondere verdrängt es auch nicht das deutsche Recht nur im Kollisionsfall, sondern

kommt schon wegen der Zurücknahme deutschen Rechts mit jenem gar nicht erst in Konflikt. Diese wesensmäßige Differenz von Hoheitsrechtsübertragungen und territorialen Gestattungen hätte noch klarer herausgearbeitet werden können. Prinzipiell hat die Verfasserin den Unterschied aber schon erfasst, wenn z. B. davon die Rede ist, dass keine Berührungspunkte zwischen der deutschen und der fremden Rechtsordnung bestünden (S. 20 f.) oder dass „[d]ie fremde [...] an die Stelle der deutschen Hoheitsmacht [tritt]“ (S. 77). Immerhin wird später z. B. auch das „Fehlen des Rechtsanwendungsbefehls“ genannt (S. 234), womit der eben erläuterte, entscheidende Unterschied aber noch nicht vollständig klar hervortritt.

IV.

Für die rechtliche Beurteilung territorialer Gestattungen zieht *Schlößer* nur das Verfassungsrecht, nicht dagegen das Völkerrecht heran. Dass das Völkerrecht selbst territoriale Gestattungen prinzipiell nicht regelt (S. 43 ff.), ist konsequent; denn es ist Sache jedes Staates, ob und in welchem Umfang er seine territoriale Souveränität und Integrität gegenüber fremden Hoheitsträgern einschränkt bzw. zurücknimmt. Als Akt deutscher Staatsgewalt unterliegt der Gestattungsakt damit primär den verfassungsrechtlichen, namentlich den grundrechtlichen Bindungen, wie sie sich aus dem Grundgesetz ergeben (S. 45 ff.). Da territoriale Gestattungen allerdings in einem internationalen Bezug stehen, wirft *Schlößer* die berechtigte Frage auf, ob diese grundrechtlichen Bindungen uneingeschränkt gelten oder wegen des internationalen Bezugs gelockert sind.

Zutreffend nimmt *Schlößer* an, dass die Grundrechte im Ausgangspunkt auch für Sachverhalte mit Auslandsbezug gelten. Allerdings ist die Redeweise von der „universalistischen grundrechtlichen Bindung“ (S. 47) doch etwas überschießend. Zu einer solchen Sichtweise hat sich das BVerfG nicht wirklich bekannt, weder in dem von *Schlößer* zitierten *BNDG*-Urteil (BVerfGE 154, 152 – *BNDG*) noch in späteren, von *Schlößer* nicht in Bezug genommenen Entscheidungen (BVerfG, NJW 2021, 2108 – *Kunduz*; BVerfGE 157, 30 – *Klimaschutz*). Vielmehr geht das Gericht von einer differenzierenden Betrachtungsweise aus, wonach sich „Ob“ und „Wie“ der Grundrechtsbindung nach dem persönlichen und sachlichen Schutzbereich des jeweiligen Grundrechts oder der je beanspruchten Grundrechtsdimension richten.

Schlößer untersucht im Weiteren, ob und wie sich in Bezug auf territoriale Gestattungen etwaige Lockerungen der Grundrechtsbindung begründen lassen könnten. Hierzu geht die Verfasserin gleichsam induktiv vor, indem sie grundrechtliche Lockerungen anhand bekannter Fallgestaltungen, in welchen fremde Hoheitsgewalt auf deutschem Staatsgebiet zur Geltung bzw. Anwendung gebracht werden soll, analysiert (S. 48 ff.). Aus einer deduktiven Per-

spektive hätte ergänzend erwogen werden können, welche Bedeutung der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die „offene Staatlichkeit“ bei der Frage nach gelockerten Grundrechtsbindungen konkret im Kontext der herangezogenen Fallgestaltungen und speziell im Rahmen des Dissertationsthemas, also den Fällen territorialer Gestattungen, zukommt.

Die erste der untersuchten Fallgestaltungen bildet die Übertragung von Hoheitsrechten. *Schlößer* verneint in diesem Kontext nebenbei eine Paralleliätät von Art. 23 Abs. 1 GG und Art. 24 Abs. 1 GG (S. 51 f.), was vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerfG fragwürdig ist (s. BVerfGE 163, 363 Rdnr. 118 – *Europäisches Patentamt*, wo das Gericht von einer „strukturelle[n] Vergleichbarkeit beider Vorschriften“ spricht, was auch „mit Blick auf die hierfür geltenden Schranken“ anzunehmen sei; dieser BVerfG-Beschluss datiert freilich vom 8. November 2022, Literatur und Rechtsprechung konnte die Verfasserin indes prinzipiell nur bis zum Juli 2022 berücksichtigen [s. Vorwort S. VII]).

Zu den weiteren Fallgestaltungen zählt die Verfasserin das internationale Privatrecht, die Anerkennung ausländischer Entscheidungen gemäß dem internationalen Zivilprozessrecht, die Anerkennung ausländischer Schiedssprüche, die Rechtshilfe in Zivilsachen sowie die Rechtshilfe in Strafsachen. Bei der Darstellung der Anerkennung ausländischer Schiedssprüche wird das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID)-Übereinkommen etwas eigen als „Washingtoner Weltbank-Übereinkommen“ bezeichnet (S. 62). Dass dieses Übereinkommen nicht in die Betrachtung einbezogen wird, wird etwas kryptisch damit begründet, dass es sich um eine „Sonderkonstellation“ mit „absolute[m] Ausnahmecharakter [...]“ handle (S. 62 in Fn. 105). Richtigerweise muss ein ICSID-Schiedsspruch mit Rücksicht auf die in Art. 54 Abs. 1 Satz 1 ICSID-Übereinkommen normierten innerstaatlichen (Rechts-)Wirkungen („Vollstreckung [...] als handle es sich um ein rechtskräftiges Urteil eines seiner innerstaatlichen Gerichte“) als ein (quasi-)supranationaler Rechtsakt aufgefasst werden. Gleichfalls etwas eigen wird hinsichtlich sonstiger ausländischer Schiedssprüche Art. V „UNÜ“ (S. 62 f.) in Bezug genommen, das unter der Bezeichnung als „New Yorker Übereinkommen“ wesentlich geläufiger ist (was auch im Abkürzungsverzeichnis [s. S. XXI] nicht deutlich wird).

Die Verfasserin zieht jedenfalls aus den untersuchten Fallgestaltungen (ausgenommen die Konstellation der Hoheitsrechtsübertragung) nachvollziehbar den Schluss, dass die Grundrechtsbindung deutscher Staatsgewalt in allen untersuchten Konstellationen gelockert sei, diese Lockerung aber ihre Grenze jeweils in einem *ordre public*-Vorbehalt finde.

Nur einen *ordre public*-Vorbehalt hält *Schlößer* auch bei territorialen Gestattungen für angezeigt. Zur Begründung verweist *Schlößer* auf Gemeinsam-

keiten von Gestattungsakten mit den zuvor untersuchten Fallgestaltungen (S. 71 ff.). Andererseits sieht die Verfasserin dabei auch wesentliche Unterschiede. Der zentrale Unterschied besteht darin, dass in den beigezogenen Fallgestaltungen deutsche Staatsgewalt im Einzelfall dem fremden Recht bzw. Rechtsakt gleichsam „die Hand reicht“, um im jeweiligen Fall innerstaatliche Beachtung zu erlangen. Im Fall territorialer Gestattungen erschöpft sich dagegen das Handeln deutscher Staatsgewalt in einem einmaligen (Gestattungs-)Akt, aufgrund dessen fremde Hoheitsgewalt auf der Grundlage ihres fremden Rechts – autonom – in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen im deutschen Staatsgebiet hoheitlich handeln darf. Das liegt in der Tat (S. 78) näher am Bereich der Übertragung von Hoheitsrechten (z. B. auf die EU). Die Hoheitsrechtsübertragung unterscheidet sich andererseits aber auch wiederum wesensmäßig von territorialen Gestattungen, worauf eingangs schon hingewiesen worden ist. Aus alledem zieht die Verfasserin den Schluss, dass nicht die „denkbar weitgehendste Bindungslockerung“ (S. 77), wie im Fall der Hoheitsrechtsübertragung, zum Zuge kommen kann, sondern nur eine durch einen *ordre public*-Vorbehalt begrenzte Lockerung der Grundrechtsbindung wie in den anderen untersuchten Fallgestaltungen. Sie sieht sich dabei durch § 7 Abs. 3 Satz 4 Gaststaatgesetz (GastStG) bestätigt. Noch zu ergänzen gewesen wäre, dass das BVerfG die „denkbar weitgehendste Bindungslockerung“ im Fall der Hoheitsrechtsübertragung auf die EU bzw. früher die Gemeinschaften allerdings gleichsam kompensatorisch unter einen (theoretisch streng verstandenen) Vorbehalt, den *Solange*-Vorbehalt, gestellt hat.

Insgesamt lassen sich die Schlussfolgerungen der Verfasserin aber hören: Bei territorialen Gestattungen ist die Grundrechtsbindung deutscher Staatsgewalt gelockert bis zur Grenze des *ordre public*-Vorbehalts. Dabei nimmt *Schlößer* auf einer gleitenden Skala (S. 81 f.) eine mittlere Strenge des *ordre public*-Vorbehalts an, wie er im internationalen Privatrecht sowie bei der (Entscheidungs-)Anerkennung im internationalen Zivilverfahrensrecht und von ausländischen Schiedssprüchen gelte.

V.

Im nächsten Schritt unternimmt *Schlößer* den Versuch, den *ordre public*-Vorbehalt mit Inhalt, nämlich mit Grundrechtssubstanz zu füllen.

Die Grundrechtsrelevanz territorialer Gestattungen wird hierzu ebenso zutreffend angenommen wie die Anwendbarkeit aller Grundrechte hinsichtlich aller ihrer Schutzdimensionen (S. 95 ff.). Allerdings erscheinen die Überlegungen insgesamt etwas umständlich. Der Gestattungsakt ist ein Akt deutscher Staatsgewalt und daher selbst, als solcher, notwendig grundrechtsgebunden. Das sagt Art. 1 Abs. 3 GG, der an eigentlich einschlägiger Stelle

(S. 95-99) nicht zitiert wird. Im Weiteren kann es deshalb nur darum gehen, ob und inwieweit Deutschland den Geltungsanspruch seiner Grundrechte und damit der grundrechtlichen Wertordnung auf seinem eigenen Territorium bis zur Grenze des nicht hintergehbaren, grundrechtlich geprägten *ordre public* zurücknehmen darf.

Im Ergebnis ist aber der Verfasserin jedenfalls zuzustimmen, dass hinsichtlich territorialer Gestattungen primär die (aus dem Wertordnungsgedanken hergeleitete) Schutzpflichtdimension der Grundrechte in Rede steht (S. 107 ff.). Dabei hätte allerdings schon hier noch etwas genauer differenziert werden können, nämlich nach Schutzpflichten des deutschen Staates bei Gestattung (muss der deutsche Staat schon bei der Gestattung Schutzvorkehrungen treffen?) und Schutzpflichten des deutschen Staates nach Gestattung (muss der deutsche Staat nach Gestattung zum Grundrechtsschutz einschreiten, wenn von der fremden Hoheitsgewalt Grundrechtsbeeinträchtigungen ausgehen oder auszugehen drohen?). Im ersten Fall könnte man von einem vorsorgenden Grundrechtsschutz, im zweiten Fall von einem nachsorgenden Grundrechtsschutz sprechen. Die Verfasserin legt ihr Augenmerk weithin nur auf die zweite Konstellation, also die grundrechtlichen Schutzpflichten nach Gestattung. Dabei gelangt sie konsistent zum Ergebnis, dass die fortbestehenden grundrechtlichen Schutzpflichten erst durch ein solches Handeln der fremden Hoheitsgewalt ausgelöst werden, das *ordre public*-widrig ist (S. 115). Denn bis zu dieser Schwelle ist die Grundrechtsbindung der deutschen Staatsgewalt zunächst einmal gelockert.

Die eigentliche Konkretisierung des Inhalts des *ordre public*-Vorbehalts kommt dann etwas spät (S. 123 ff.). *Schlößer* konkretisiert den *ordre public*-Vorbehalt anhand des Wesensgehalts (Art. 19 Abs. 2 GG) und der „Grundidentität“ des jeweils betroffenen Grundrechts, die (durchaus einleuchtend) auch unter Rekurs auf völkervertraglich garantierte Menschenrechte als Auslegungshilfe zu ermitteln sein soll (S. 124 f.). Dann ist die Annahme naheliegend, dass die Verfassung einen etwaigen Völkerrechtsverstoß hinnimmt, wenn zum Schutz des Wesensgehalts bzw. der „Grundidentität“ Schutzmaßnahmen gegen den fremden Hoheitsträger ergriffen werden, die gegen völkerrechtliche Verpflichtungen verstoßen, die Deutschland ihm gegenüber im Kontext der territorialen Gestattung eingegangen ist (S. 129). Die Voraussetzungen für die Feststellung einer Schutzpflichtverletzung, wie sie das BVerfG in ständiger Rechtsprechung mit fast stets identischen Formulierungen wiederholt (aus jüngerer Zeit z. B. BVerfGE 160, 79 Rn. 71 – *Triage*), werden an dieser Stelle nicht ausgebreitet (S. 130 ff.), aber die Erwägungen, insbesondere zum weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des deutschen Staates, verdienen Zustimmung. Das gilt auch für das anschließend dargestellte „Anwendungsbeispiel: Kompensatorischer Rechtsschutz bei der

fremden Hoheitsmacht“ (S. 132 ff.). Dabei handelt es sich (nach hiesiger Terminologie) um einen vorsorgenden Grundrechtsschutz schon bei der Erteilung der territorialen Gestattung, also beim Erlass des Gestattungsaktes selbst; denn die Verfasserin verlangt zur Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflicht bereits eine entsprechende „Konzeption des Gestattungsaktes“ (S. 132).

VI.

Die innerstaatliche Verbandskompetenz zur Umsetzung der sich aus einer territorialen Gestattung ergebenden Verpflichtungen sieht Schlößer zutreffend prinzipiell beim Bund. Dass der Bund in einem Sitzstaatsabkommen auch das Gefahrenabwehrrecht der Länder zurücknehmen darf, ist in der Tat von Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG gedeckt (S. 150 f.). Hier hätte sich aber angeboten, das mit einer Annexkompetenz des Bundes zu begründen. Die Gründe der Verfasserin selbst legen das eigentlich nahe. Es bildet gleichsam den „Klassiker“ und „Schulbuchfall“ einer Annexkompetenz, dass die Gefahrenabwehr einen Annex zu einer dem Bund gem. Art. 73 Abs. 1, 74 Abs. 1 GG zugewiesenen Sachmaterie bildet (s. bereits BVerfGE 3, 407 [433] – *Baupolizeirecht*).

Hinsichtlich der Organkompetenz auf Bundesebene mag man den teleologischen Überlegungen von Schlößer nahetreten wollen, wonach einseitige Gestattungsakte der Regierung parlamentarischer Zustimmung bedürfen, wenn andernfalls die Gefahr einer Umgehung des Parlaments besteht, weil die parlamentarische Zustimmung in Gesetzesform gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ausschließlich an einen völkerrechtlichen Vertrag anknüpft, also an eine Rechtsform, welche die Bundesregierung nicht gewählt hat (S. 166). Die Verfasserin stützt sich dabei aber auf die Wesentlichkeitslehre. Das heißt (was nicht ganz deutlich wird): Wenn Wesentlichkeit, insbesondere Grundrechtswesentlichkeit, der territorialen Gestattung gegeben ist, soll es der konstitutiven Zustimmung des Parlaments zum Gestattungsakt bedürfen, wenn seitens der Regierung die Rechtsform der einseitigen völkerrechtlichen Gestattung gewählt worden ist. Dann aber fragt sich, warum ein (konstitutiver) Parlamentsbeschluss (S. 166) ausreichend, d. h. ein Gesetzesbeschluss gerade nicht erforderlich sein soll. Die Wesentlichkeitslehre konkretisiert und erweitert die überkommene Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes. Sie verlangt daher stets gerade nicht nur eine parlamentarische, sondern eine gesetzgeberische Entscheidung (und damit unter dem GG des Bundestags unter Beteiligung *auch* des Bundesrats) über alle wesentlichen Entscheidungen in grundlegenden normativen Bereichen (grundlegend BVerfGE 49, 89 [126] – *Kalkar*; s. auch schon BVerfGE 40, 237 [249] – *Verwaltungsvorschrift*).

Dass es in jedem Fall eines Gesetzes bedarf, wenn der Gestattungsakt die Geltung deutscher Gesetze gegenüber dem fremden Hoheitsträger territorial

begrenzt zurücknehmen will, liegt auf der Hand. Für entsprechende Gestattungsakte in Gestalt eines völkerrechtlichen Vertrags wird dies durch Art. 59 Abs. 2 Satz 1 *Alt.* 2 GG (sog. gesetzesgegenständliche Verträge) ohnehin angeordnet, d. h. eine solche völkervertragliche Gestattung bedarf eines Zustimmungsgesetzes, das zugleich die innerstaatliche Geltung der Gestattung herbeiführt und in deren Umfang die Zurücknahme der betroffenen inländischen Gesetze bewirkt (soweit dem Bund wie in der Regel, s. o., die innerstaatliche Verbandskompetenz zur Umsetzung der Gestattung zukommt). Im Fall einseitiger völkerrechtlicher Gestattung greift Art. 59 Abs. 2 Satz 1 *Alt.* 2 GG aber nicht. Das wird von Verfasserin nicht thematisiert (vgl. S. 168). Eine analoge Anwendung (des *gesamten* Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG) hatte die Verfasserin vorher schon ausgeschlossen (S. 161 f.). Es hätte insgesamt sehr viel näher gelegen, bei einseitigen völkerrechtlichen Gestattungen im Außenverhältnis zu einem fremden Hoheitsträger vom Erfordernis einer parlamentarischen Zustimmung einheitlich abzusehen, weil sie im GG nicht vorgesehen ist (*arg. e* Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG) und für die Umsetzung der Gestattung im Innenverhältnis ein Gesetz des verbandszuständigen Gesetzgebers (vgl. S. 149 ff.) zu verlangen, sofern Verfassungsgründe ein Gesetz erfordern, sei es wegen der (Grundrechts-)Wesentlichkeit der Gestattung, sei es wegen der in der völkerrechtlichen Gestattung versprochenen Zurücknahme inländischer Gesetze.

Die Verfasserin hätte sich übrigens auf das (von ihr nicht beigezogene) Sondervotum *Mahrenholz* in BVerfGE 68, 1 (127 ff.) – *Pershing* 2 stützen können, wonach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auf die einseitige Zustimmung der seinerzeitigen Bundesregierung zur Atomwaffenstationierung in Deutschland anwendbar war.

VII.

Schlößer untersucht im Weiteren, welche Konsequenzen sich aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Praxis territorialer Gestattungen ergeben (S. 179 ff.). Zunächst geht es um Maßgaben für die Ausgestaltung des Gestattungsakts (S. 181 ff.). Diese Maßgaben werden dann aber nur hinsichtlich der Auswahl des fremden Hoheitsträgers spezifiziert (S. 181 ff.). Die sonstige inhaltliche Ausgestaltung des Gestattungsaktes wird zunächst nicht behandelt. Art und Maß des vorsorgenden Grundrechtsschutzes bleiben an dieser Stelle etwas zu unterbelichtet. *Schlößer* kommt darauf aber an späterer Stelle dann doch noch zu sprechen (S. 192 ff.). Näher geht die Verfasserin dagegen zunächst auf Fragen des nachsorgenden Grundrechtsschutzes ein. In dieser Hinsicht spricht *Schlößer* von einer „begleitenden Folgeverantwortung“ (S. 185 ff.) in Gestalt einer Beobachtungspflicht (ob der *ordre public* gewahrt bleibt) und einer daran anknüpfenden Reaktionspflicht (wenn gegen den *ordre public* verstoßen wird bzw. worden ist). Die Figur der Folge-

verantwortung soll wohl an die Figur der Integrationsverantwortung anknüpfen, wie sie das BVerfG für den Fall der Hoheitsrechtsübertragung auf die EU entwickelt und immer weiter ausgeformt hat (s. aus jüngerer Zeit z. B. BVerfGE 164, 193 [289 ff.] – *ERatG*). Nach Auffassung von *Schlößer* soll eine mit der völkerrechtlichen Gestattung unvereinbare, mithin zum Völkerrechtsbruch führende Reaktion hinzunehmen sein (S. 191). Vermeiden ließe sich dies, wenn bereits die territoriale Gestattung die fremde Hoheitsmacht auf die Wahrung des *ordre public* verpflichtet und sich Deutschland im Gestattungsakt den Widerruf der Gestattung für den Fall eines *ordre public*-Verstoßes vorbehält (S. 192 f.). „[B]esondere außenpolitische Gründe“ sollen andererseits erlauben, von solchen Schutzklauseln abzusehen (S. 193). Hier wäre man für Beispiele dankbar gewesen, zumal es der Verfasserin im betreffenden Kapitel gerade um die Praxis territorialer Gestattungen geht.

Nach Auffassung der Verfasserin soll der Gestattungsakt nachträglich nicht dadurch verfassungswidrig werden können, dass die fremde Hoheitsgewalt den *ordre public* unterschreitet. Verfassungswidrig sein könne nur die unzureichende Wahrnehmung der Folgeverantwortung durch deutsche Staatsorgane. Das ist an sich in sich stimmig, steht aber in einem gewissen Widerspruch zur Rechtsprechung des BVerfG zur Integrationsverantwortung. Denn danach soll das Integrationsgesetz nachträglich verfassungswidrig werden können, wenn die „verfassungswidrige Anwendungspraxis [sc. des Integrationsprogramms] auf das Integrationsgesetz selbst zurückzuführen ist und darin ein strukturbedingtes normatives Regelungsdefizit zum Ausdruck kommt“ (BVerfGE 149, 346 [362] – *Europaschule Frankfurt*). Diese Rechtsprechung wird von der Verfasserin gesehen, aber gut nachvollziehbar als wenig überzeugend zurückgewiesen; denn eigentlich müsste das Integrationsgesetz wegen des offensichtlich von Anfang an vorhandenen „strukturbedingten normativen Regelungsdefizits“ ebenso von Anfang an verfassungswidrig sein (S. 199 f.).

Die Arbeit schließt mit einer wichtigen Fragestellung ab: Besteht die Möglichkeit des Rechtsschutzes gegen die fremde Hoheitsgewalt und deren hoheitliches Handeln? Auch diese Ausführungen gelingen (S. 203 ff.), weshalb nur noch wenig angemerkt sei. Selbst wenn sich das Verfahrenshindernis der Immunität (z. B. einer IO mit Sitz in Deutschland gem. Sitzabkommen) überwinden ließe, würde sich die Frage stellen, nach welchem Recht der Rechtsstreit (z. B. zwischen einem deutschen Stellenbewerber und der IO) durch das angerufene deutsche Gericht zu entscheiden ist (S. 205 f.). Das hätte (zumindest auch) als eine kollisionsrechtliche Frage begriffen und ausgearbeitet werden können. Ferner muss die Unterscheidung zwischen „Immunität“ (die auf S. 204 f. behandelt wird) und „[f]ehlender Gerichtsunterworfenheit“ des fremden Hoheitsträgers (die auf S. 207 behandelt wird) nicht

wirklich einleuchten. Immunität bedeutet bereits *per se* Freiheit von fremder Gerichtsbarkeit.

VIII.

Die konzise Zusammenfassung der Erkenntnisse (S. 233 ff.) zeigt nochmals, wie sorgfältig und umsichtig *Schlösser* ein bislang kaum beackertes Feld erstmals bestellt hat.

Das gilt durchgehend auch in methodischer Hinsicht. Davon zeugen der üppige Fußnotenapparat, das umfangreich zusammengestellte und sorgsam ausgewertete Schrifttum und die klare Strukturierung der Untersuchung, indem der Untersuchungsgang zu Beginn der einzelnen Kapitel und (Unter-) Abschnitte jeweils vorgestellt wird und die Untersuchungsergebnisse am Ende jedes Kapitels klar und knapp zusammengefasst werden.

Ungeachtet einiger vorangegangener kritischer Anmerkungen bleibt als Fazit, dass *Carolin Schlösser* die verfassungsrechtliche Durchdringung der „territorialen Gestattung“ insgesamt sehr überzeugend gemeistert und die Rechtswissenschaft zum „Staatsrecht III“ originär und mit hohem Erkenntnisgewinn erweitert hat.

Hans-Georg Dederer, Passau