

Internationales Verwaltungsrecht

Herausgegeben von
CHRISTOPH MÖLLERS,
ANDREAS VOSSKUHLE und
CHRISTIAN WALTER

Jus Internationale et Europaeum

16

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

16



Internationales Verwaltungsrecht

Eine Analyse anhand von Referenzgebieten

Herausgegeben von

Christoph Möllers, Andreas Voßkuhle
und Christian Walter

Mohr Siebeck

Christoph Möllers, geboren 1969; 1999 Promotion; 2004 Habilitation; Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbes. Staatsrecht an der Georg-August-Universität Göttingen.

Andreas Voßkuhle, geboren 1963; 1992 Promotion; 1998 Habilitation; Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des dortigen Instituts für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie.

Christian Walter, geboren 1966; 1995 Promotion; 2004 Habilitation; Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, einschließlich Völker- und Europarecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster.

e-ISBN PDF 978-3-16-151155-4

ISBN 978-3-16-149479-6

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2007 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 auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Der vorliegende Band dokumentiert die Referate und Kommentare eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Rundgesprächs, das am 26. und 27. Januar 2007 in den Räumen des Wissenschaftskollegs zu Berlin auf Einladung der Herausgeber stattgefunden hat. Wir danken der DFG und dem Wissenschaftskolleg zu Berlin für ihre Unterstützung bei der Durchführung der Tagung. Unser besonderer Dank gebührt Silke-Friederike Bode, Imke Dange, Noemi Géronne, Daniela Karrenstein und Jan Lamprecht in Münster für die sorgfältige redaktionelle Bearbeitung der Manuskripte und die Erstellung der Druckvorlage.

Berlin/Münster im Juni 2007

Christoph Möllers, Andreas Voßkuhle, Christian Walter

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
<i>Christoph Möllers</i> Internationales Verwaltungsrecht:.....	1
<i>Philipp Dann</i> Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts	7
<i>Franz C. Mayer</i> Internationalisierung des Verwaltungsrechts?.....	49
<i>Markus Glaser</i> Internationales Sozialverwaltungsrecht.....	73
<i>Wolfgang Durner</i> Internationales Umweltverwaltungsrecht.....	121
<i>Matthias Rossi</i> Europäisiertes internationales Umweltverwaltungsrecht	165
<i>Ekkehart Reimer</i> Transnationales Steuerrecht.....	181
<i>Christian Tietje</i> Kommentar zum Beitrag von Ekkehart Reimer „Transnationales Steuerrecht“	209
<i>Anne van Aaken</i> Transnationales Kooperationsrecht nationaler Aufsichtsbehörden als Antwort auf die Herausforderung globalisierter Finanzmärkte.....	219

<i>Christoph Ohler</i> Internationale Regulierung im Bereich der Finanzmarktaufsicht.....	259
<i>Jürgen Bast</i> Internationalisierung und De-Internationalisierung der Migrationsverwaltung.....	279
<i>Nico Krisch</i> Das Migrationsrecht und die Internationalisierung des Verwaltungsrechts	313
<i>Hans Christian Röhl</i> Internationale Standardsetzung.....	319
<i>Oliver Lepsius</i> Standardsetzung und Legitimation	345
<i>Karl-Heinz Ladeur</i> Die Internationalisierung des Verwaltungsrechts: Versuch einer Synthese	375
<i>Matthias Ruffert</i> Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts	395
Verzeichnis der Autoren und Herausgeber.....	421
Stichwortverzeichnis	423

Internationales Verwaltungsrecht

Eine Einführung in die Referenzanalysen

CHRISTOPH MÖLLERS

I. Einführung

Wenige Themen haben in der wissenschaftlichen Diskussion des öffentlichen Rechts in den letzten Jahren weltweit so viel Aufmerksamkeit erregt wie die Internationalisierung des Verwaltungsrechts. Die Diagnose ist klar: Im klassischen Recht souveräner Staaten führte die konsequente Unterscheidung zwischen äußerer und innerer Sphäre auch zu einer deutlichen Trennung von Verwaltungsrecht und Völkerrecht. Zwischen beiden stand das Staatsrecht, das die staatlichen Außenbeziehungen rechtlich einfasste und die Transformation völkerrechtlicher Verpflichtungen, sei es durch Gesetz, sei es durch die Rezeption der Gerichte, organisierte. Ein unmittelbarer Kontakt zwischen Völkerrecht und Verwaltungsrecht hätte einen wesentlichen Teil der „schützenden Außenhaut der Souveränität“ (Rainer Wahl), nämlich die Verwaltungsorganisation, unter den Vorbehalt einer nicht-staatlichen Rechtsordnung gestellt. Doch diese Form der Arbeitsteilung zwischen den Ebenen des öffentlichen Rechts wird mehr und mehr in Frage gestellt. Auch wenn gegenüber mancher übereilter Annahme, im Zeitalter der Globalisierung werde alles neu und alles anders, die historische Einsicht nicht verdrängt werden soll, dass die internationalisierte Verwaltungszusammenarbeit bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht¹, hat sich die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Internationalisierung des Verwaltungsrechts erst in den letzten Jahren intensiviert. Dies hängt mit der wie stets verzögert einsetzenden wissenschaftlichen Wahrnehmung verschiedener Phänomene zusammen, für die sich ein einheitlicher rechtswissenschaftlicher Beschreibungsrahmen erst noch erweisen muss. Zu nennen sind vor allem die folgenden, sich teilweise überschneidenden, Beobachtungen:

¹ *M. Vec*, Recht und Normierung im technischen Zeitalter, 2005.

- Die Zunahme nationaler Verwaltungsentscheidungen, deren Rechtswirkungen über den sie erlassenden Staat hinausgehen – sei es aus faktischen Gründen eines gesellschaftlichen Zusammenwachsens verschiedener Staaten, sei es, weil ein überstaatlicher Rechtsgrund der Geltungserstreckung vorliegt; ein Beispiel hierfür ist die Diskussion um den transnationalen Verwaltungsakt;
- eine größere Regelungsdichte völkervertraglicher Regelungen mit Blick auf Organisation und Verfahren der Umsetzung durch Staaten, Beispiele dafür liefert etwa das Umweltvölkerrecht, das mehr und mehr genuin verwaltungsrechtliche Regelungselemente enthält;
- eine zunehmende Zusammenarbeit und Verflechtung verschiedener staatlicher Verwaltungsbehörden unterhalb der Regierungsebene, sowohl formaler (Amtshilfe, Nacheile) als auch informaler Art (Netzwerkbildung, Standardsetzung); Beispiele gibt etwa die stärker werdende Kooperation zwischen den Finanzmarktregulierungsbehörden;
- die Bedeutung der Verwaltung von Territorien auf der Grundlage von Entscheidungen internationaler Organisationen, namentlich des UN-Sicherheitsrates, sowie die wachsende Erzeugung anwendungsfähigen Rechts durch internationale Organisationen – sowohl intern (der Ausdruck International Administrative Law bezog sich ursprünglich nur auf das Dienstrecht internationaler Organisationen) als auch zunehmend mit Außenwirkung gegenüber den Mitgliedstaaten der betreffenden Organisationen.

Phänomene allein konstituieren noch kein Rechtsgebiet. Die Frage, ob sich die genannten Erscheinungen zu einem eigenen wissenschaftlichen Feld mit einheitlichen oder zumindest stark verwandten Methoden fügen, kann deswegen im Folgenden auch nicht vorausgesetzt werden. Sie dürfte, wenn überhaupt, erst am Ende eines wissenschaftlichen Weges stehen, der sich aber in jedem Fall den institutionellen Annäherungen von Völkerrecht und Verwaltungsrecht zu stellen hat.

II. Stand der wissenschaftlichen Diskussion – zum Beitrag der deutschen Rechtswissenschaft

Obwohl „administrative Netzwerke“ oder die „Globalisierung des Verwaltungsrechts“ viel verwendete Stichworte darstellen, bleibt ihre wissenschaftliche Diskussion bisher durchaus überschaubar. Die internationale Debatte wird zum einen von Beiträgen aus den Vereinigten Staaten geprägt: namentlich von einem Forschungsprojekt an der New York Univer-

sity School of Law², sowie von der Völkerrechtlerin Ann-Marie Slaughter³ und von ihr inspirierten jüngeren Wissenschaftlern.⁴ Auffällig ist dabei, dass die amerikanische Forschung zwar Pionierarbeit in der Aufbereitung von Sachverhalten geleistet hat, sich aber in ihrem methodischen Zugriff wenig von entsprechenden politikwissenschaftlichen Beiträgen unterscheidet.⁵ Weder an nahe liegende Probleme der völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre, noch an die Einbettung in Probleme des nationalen amerikanischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts ist die amerikanische Diskussion bisher herangegangen.⁶ Damit fehlt diesem Diskussionsstrang aber vielleicht genau das rechtswissenschaftliche Element, das über eine Phänomenbeschreibung mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Begriffe hinausgeht.⁷ Dies ist in der Tendenz anders bei jüngeren Beiträgen aus Italien, die teilweise in Zusammenarbeit mit der amerikanischen Diskussion entstanden sind, die aber einem genuin rechtswissenschaftlichen Zugang näher stehen.⁸

Wie könnte ein Beitrag des deutschen Verwaltungsrechts zu einer Diskussion beschaffen sein, die ein internationales Problem betrifft? Oder drückt es schon eine Verkennung von Internationalität aus, eine solche Frage zu stellen? Aus *juristischer* Sicht erscheint jedenfalls klar, dass die Internationalisierung des Verwaltungsrechts keine einheitlichen in europarechtlicher Begrifflichkeit formuliert vollharmonisierten Rechtszustände schaffen kann, sondern stets in einem Kontext nationalen Rechts aufgehoben bleibt, der zu kennen ist, um diese beschreiben und verstehen zu können. Jede Untersuchung der Internationalisierung des Verwaltungsrechts

² Dagegen die Beiträge in Krisch/Kingsbury/Sterwart (eds.), *The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems*, vol. 68, nos. 3 & 4; sowie analog Symposium: *Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order*, *European J. o. International Law* 17/1 (2006).

³ *Slaughter*, *The New World Order*, 2004.

⁴ Z. B. *Raustiala*, *The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law*, *Virginia J. o. International Law*, 43 (2002), 1; *Zaring*, *International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations*, *Texas International Law J.* 33 (1998).

⁵ Programmatisch für eine solche Fusion von rechts- und politikwissenschaftlichem Zugang: *Slaughter/Tulumello/Wood*, *International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship*, *American J. o. International L.* 92 (1998), 367.

⁶ Eine Ausnahme: *Bermann*, *Regulatory Cooperation Between the European Commission and U.S. Administrative Agencies*, *Administrative Law Journal* 9 (1996), 933; *ders.*, *Regulatory Cooperation with Counterpart Agencies Abroad: The FAA's Aircraft Certification Experience*, *Law & Policy in International Business*, 24 (1993), 669.

⁷ Programmatisch der Eingangsbeitrag von *Krisch/Kingsbury/Stewart* (Fn. 2).

⁸ *S. Cassese*, *Global Administrative Law – An Introduction*, 2005; *Battini*, *Amministrazione senza Stato*, 2005.

muss von zwei Seiten her denken, von der Seite des internationalen und von derjenigen des nationalen Rechts. Aus einer *rechtswissenschaftlichen* Perspektive bleibt anzumerken, dass die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft methodische Angebote zu machen hat, die auch für Diskussionszusammenhänge in anderen Rechtsordnungen von Interesse sein könnten. Denn die nach dem Krieg zu bemerkende methodische Introvertiertheit der Disziplin scheint sie seit einiger Zeit abgelegt zu haben, ohne deswegen die methodischen Unterschiede zwischen einem rechtswissenschaftlichen und methodisch anderen Zugängen zum Recht aus den Augen verlieren. Eine bereits fortgeschrittene Diskussion, zu Stand und Entwicklungsbedarf des Verwaltungsrechts⁹ hat sich zunächst auf das deutsche Recht beschränkt, um sich zum europäischen Verwaltungsrecht fortzuarbeiten. Erste wissenschaftliche Beiträge zeigen aber das aufkommende Interesse an der Internationalisierung des Verwaltungsrechts in Deutschland.¹⁰

III. Ausgangspunkt Referenzanalysen

In welchen gemeinsamen rechtswissenschaftlichen Beschreibungsrahmen sich die eingangs vorgestellten Entwicklungen bringen lassen, ob es, anders formuliert, strukturgemeinsame Probleme eines Internationalen Verwaltungsrechts gibt, war die Leitfrage bei der Konzeption des vorliegenden Bandes. Dabei war – wie immer in einer relativ frühen Phase der Forschung – darauf zu achten, dass der Bedarf nach systematischer Begriffsbildung die intellektuelle Offenheit gegenüber den Phänomenen nicht zu sehr einengt. Um dies zu gewährleisten, entscheidet sich der Band für eine Bestandsaufnahme auf verschiedenen Feldern des Besonderen Verwaltungsrechts. Die Untersuchung von Referenzgebieten¹¹ gestattet eine an

⁹ Als Ergebnisse eines DFG-Rundgesprächs: Hoffmann-Riem./Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts I-X*, 1990-2004. Daran anschließend Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen der Verwaltungswissenschaft Bd. I*, 2006.

¹⁰ Zu nennen sind etwa: *Ohler*, *Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Strukturen des deutschen Internationalen Verwaltungsrechts*, 2005; *Ruffert*, *Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht*, 2004; *Röhl*, *Akkreditierung und Zertifizierung im Produktsicherheitsrecht*, 2000; *Schmidt-Aßmann*, *Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen*, *Der Staat* 2006, 315; *Tietje*, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, 2001; *Walter*, *Internationalisierung des deutschen und europäischen Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozeßrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention*, *Europarecht*, 2005, 302; *Möllers*, *Transnationale Behördenkooperation*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 65 (2005), 351-389.

¹¹ Zunächst bei *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsverträge im Städtebaurecht*, in: FS Gelzer, 1991, 117 (117, 129).

konkreten rechtlichen Instituten ausgerichtete Analyse, die aber von vornherein eine vergleichende Perspektive einnimmt, in der Beobachtungen aus einem Rechtsgebiet mit solchen aus anderen Rechtsgebieten in einem weiteren Schritt ins Verhältnis gesetzt werden können.¹² Damit war auf ein Problem zu reagieren, das sich für das Allgemeine Verwaltungsrecht in Deutschland bereits diskutiert findet, nämlich die Frage, wie allgemein eigentlich ein Allgemeines Verwaltungsrecht ist, das seine Einsichten aus einer sehr selektiven Auswahl von Gebieten des Besonderen Verwaltungsrechts und aus Kodifikationen speist, deren Reichweite durch viele Spezialgesetze stark beschränkt wurde. Bei der Auswahl der hier vorzustellenden Referenzgebiete musste es daher auch darum gehen, den traditionell zu begrenzten Kreis dessen, was in Deutschland als Verwaltungsrecht gelehrt wird, zu überschreiten. Manche klassischen Gebiete des Verwaltungsrechts – wie namentlich das Baurecht und das Kommunalrecht – boten sich wegen ihrer territorialen, bzw. nationalen Radizierung nicht für eine Aufnahme an. Ordnungsrechtliche Sachprobleme finden sich nicht unmittelbar durch die Thematisierung des Polizeirechts angesprochen, sondern nur mittelbar in der Behandlung von Migrations- und Umweltrecht. Auch dieser Entscheidung lag die Einsicht zugrunde, dass beide Gebiete regelmäßig mit grenzüberschreitenden Sachverhalten konfrontiert sind. Mit dem Sozial- und dem Steuerrecht wurden die beiden Gebiete des Besonderen Verwaltungsrechts ausgewählt, bei denen traditionell praktische Bedeutsamkeit und wissenschaftliche Aufmerksamkeit jenseits partikularisierter Spezialendialoge am deutlichsten auseinanderklaffen. Ein ähnliches Schicksal könnte dem praktisch schnell bedeutsamer werdenden Recht der Finanzmarktregulierung drohen, das zudem gleichfalls besonders häufig transnationale Sachverhalte bewältigen muss. Das Recht der Standardisierung gilt gerne als Inbegriff eines neuen, das klassisch staatszentrierte Verständnis von Verwaltungsrecht in Frage stellenden Rechtsgebiets.¹³ Ob dies zutrifft oder nicht, in jedem Fall gestattet es die Analyse der Standardisierung, Fragen privater Rechtsetzung einzubeziehen, und damit ein zentrales Thema der neueren verwaltungsrechtlichen Diskussion zu integrieren. Mit dem Recht der Entwicklungszusammenarbeit haben wir schließlich ein noch so gut wie unerforschtes Rechtsgebiet in den Band aufgenommen, das einen Blick in die oftmals zwar hoch formalisierte, aber wenig verrechtliche Innenwelt internationaler Organisationen gestattet.

Diese Überlegungen sollen Zugriff und Auswahl des vorliegenden Bandes erklären, sie können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieser in

¹² Zur Notwendigkeit von solchen Vergleichen: *Möllers*, Theorie, Praxis und Interdisziplinarität in der Verwaltungsrechtswissenschaft, *Verwaltungs-Archiv* 93 (2002), 22 (46 ff.).

¹³ *Schepel*, *The Constitution of Private Governance*, 2005.

mehrerer Hinsicht nur einen Anfang darstellen kann. Dies gilt für die sicherlich ergänzungsbedürftige Auswahl der Rechtsgebiete, dies in noch deutlicherer Hinsicht für die methodische Fortsetzung des Projekts. Die vorliegenden Referenzanalysen können nur einen ersten Schritt auf dem Weg zu einem vertieften Verständnis der Internationalisierung des Verwaltungsrechts darstellen, das sich im Folgenden mit den völkerrechtlichen Aspekten des Problems, mit den Möglichkeiten allgemeiner Lehren auf diesem Gebiet wie auch mit Problemen der Legitimation und Funktionalität genauer auseinandersetzen muss, um von den Referenzanalysen zu Querschnittsynthesen zu gelangen. Als Reflektion des soweit Erreichten und als ein erster Eindruck von Möglichkeiten der Fortsetzung des vorliegenden Projekts dienen die beiden Kommentare am Schluss des Bandes.

Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts

PHILIPP DANN¹

Einleitung

Die Entwicklungszusammenarbeit hat bislang wenig rechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren. Zumal in Deutschland gibt es nur vereinzelt Überlegungen zu den rechtlichen Fragen und Herausforderungen, die sich aus dem Verhältnis von reichen und armen Ländern ergeben. In diesen geht es meist um internationale Solidarität, entwicklungsrelevante Aspekte des Handelsrechts oder Prinzipien einer gerechteren Dimension der Völkerrechtsordnung.

Eine zentrale Komponente des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit wird damit übersehen. Das Recht der Entwicklungszusammenarbeit birgt, so die zentrale These dieses Beitrags, ein eigenständiges Gebiet des Verwaltungsrechts, in dem die administrative Gestalt und normative Struktur der Vergabe von Entwicklungshilfe verhandelt wird. Um die systematische Erschließung und kritische Reflexion eines solchen *Entwicklungsverwaltungsrechts* soll es in diesem Aufsatz gehen.

Dabei wird schnell ein spezifisches Merkmal dieses Rechtsgebiets deutlich. Entwicklungsverwaltungsrecht ist das Recht verschiedener Hoheits Ebenen. Entwicklungshilfe wird durch nationalstaatliche, supranationale sowie internationale Organisationen vergeben, deren Rechtsregime ein zentraler Bestandteil des Entwicklungsverwaltungsrechts ist. Dieses ebenübergreifende Recht bietet sich, und das ist die zweite These dieses Beitrags, als wesentliches Referenzgebiet eines *Internationalen Verwaltungsrechts* an.

¹ Dieser Aufsatz stellt Gedanken aus meinem Habilitationsprojekt vor. Einiges ist noch vorläufig, Vieles bedarf noch der Vertiefung. Ich bitte, mir dies nachzusehen. – Für kritische Hinweise und Anregungen danke ich den Teilnehmern des DFG-Rundgesprächs „Internationales Verwaltungsrecht“, den Teilnehmern der „Dienstagsrunde“ am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht sowie insbesondere Jürgen Bast, Franz C. Mayer, Matthias Goldmann, Felix Arndt und Jochen von Bernstorff.

Aus diesen Thesen ergibt sich die Struktur des folgenden Beitrags. Ein erster Abschnitt soll das Rechtsgebiet vorstellen, indem er seine Konturen nachzeichnet (A.). Er wird erläutern, wie „Entwicklungsverwaltungsrecht“ zu definieren ist, aus welchem Normmaterial es besteht und welche Interessen es verhandelt. Ein zweiter Abschnitt untersucht die dogmatischen Bauformen dieses neu entdeckten Rechtsgebiets (B.). Er orientiert sich an den überkommenen Kategorien der (deutschen) Verwaltungsrechtsdogmatik, analysiert also Verfahren, Handlungsformen, Maßstäbe sowie das Kontrollregime. Dies geschieht beispielhaft am Recht der Weltbank und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen. Schließlich wird das Entwicklungsverwaltungsrecht in den Kontext der Diskussion um das internationale Verwaltungsrecht gestellt (C.). Dazu wird das zuvor systematisch aufbereitete Material zu einigen Grundproblemen dieses Diskursfeldes befragt. Der Beitrag schließt mit einem als Forschungsperspektive formulierten Fazit.

A. Konturen eines neu entdeckten Rechtsgebiets

I. Definition – Abgrenzung – Grundannahmen

Der Begriff „Entwicklungsverwaltungsrecht“ ist kein eingeführter. Er bezweckt, einen schon lange bestehenden, aber bislang weitgehend ignorierten Bestand an Normen nunmehr konzeptionell zu fassen und einer systematischen rechtswissenschaftlichen Analyse zugänglich zu machen. Was soll das also sein, dieses Entwicklungsverwaltungsrecht (EntwVerwR)?

Das EntwVerwR wird definiert und konturiert durch seine Ausrichtung auf die sogenannte Official Development Assistance (ODA). ODA ist eine von der OECD entwickelte, heute allgemein anerkannte Kategorie, mit der berechnet wird, was als öffentliche Entwicklungshilfe angesehen wird.² EntwVerwR ist, kurz gesagt, das *Recht des ODA-Transfers*. Es regelt die Verfahren, Instrumente und Maßstäbe, nach denen ODA vergeben wird. Die Ausrichtung an dieser Kategorie erlaubt es, Gegenstand, Akteure und Instrumente der durch das EntwVerwR geregelten Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu definieren und gegenüber anderen Materien abzugrenzen.

Die Kategorie der ODA hat vier Merkmale: Sie bezieht sich, erstens, auf den Transfer *öffentlicher* Gelder. Damit ausgeschlossen sind all diejenigen Entwicklungsleistungen, die auf privaten Spenden beruhen. Sie er-

² Siehe OECD webpage <http://www.oecd.org/dac/stats/>; Merkblatt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/0-1_Leitfaden_Was_ist_ODA.pdf; F. Nuscheler, *Entwicklungspolitik*, 5. Aufl. 2004, S. 480-482.

fasst, zweitens, ausschließlich den Transfer *durch hoheitliche Stellen*. Die Geber-Institutionen sind also im Grundsatz hoheitlich. Empfänger und Kooperationspartner können allerdings auch Private sein.³ ODA bezieht sich, drittens, auf ein spezifisches Instrument, nämlich „*assistance*“. Sie registriert also finanzielle Beihilfen, Zuschüsse oder Kredite und ist damit gegenüber anderen, ebenfalls entwicklungsrelevanten Instrumenten abgegrenzt, die nicht auf einen finanziellen Transfer zielen, wie etwa eine Marktzugangsregelung oder ein Patentrechtsregime. Dadurch lässt sich das EntwVerwR von Rechtsgebieten unterscheiden, die auch auf die Entwicklung von weniger entwickelten Ländern zielen, dazu aber je eigene Steuerungsinstrumente verwenden. Handelsrecht, Umweltrecht oder Migrationsrecht enthalten diverse entwicklungsrelevante Aspekte.⁴ Die Kategorie der ODA enthält schließlich das „D“. Es bedeutet, dass sie nur solche Zahlungen erfasst, die auf *Entwicklung* (Development) zielen. So weit und unscharf dieser Begriff auch ist, er dient im EZ-System insbesondere dazu, Zahlungen auszuklammern, die anderen Zwecken gelten, etwa der Militärhilfe.⁵

Die Ausrichtung auf die ODA-Vergabe ermöglicht eine weitere Abgrenzung. Sie markiert den Zusammenhang mit, aber auch den Unterschied gegenüber dem Entwicklungsvölkerrecht und der damit verbundenen Schule des *Law and Development*. Dieser in den 1960er Jahren entstandene Ansatz thematisiert den Zusammenhang von Recht und Entwicklung auf zwei Ebenen. Zum einen fragt er, wie Recht im innerstaatlichen Bereich zur Förderung von Entwicklung eingesetzt werden kann. Hier geht es um Recht als Entwicklungsinstrument in diversen Sachgebieten, nicht zuletzt der Verwaltung.⁶ Zum anderen nimmt dieser Ansatz das Völkerrecht in den

³ Der folgende Beitrag konzentriert sich aus Platzgründen auf hoheitliche Empfänger von ODA. EntwVerwR, wie andere Gebiete des Verwaltungsrechts auch, schließt jedoch Kooperationsformen mit Privaten grundsätzlich ein.

⁴ Beiträge in W. Meng u.a. (Hrsg.), *Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 2006; U. Beyerlin, *Bridging the North-South-Divide in International Environmental Law*, ZaöRV 66 (2006), 259; W. Benedek, *Die Entwicklungsländer in der WTO*, Zeitschrift für europarechtliche Studien 3 (2000), 41.

⁵ Zum Begriff ‚Entwicklung‘ und der Ideengeschichte der Entwicklungszusammenarbeit, U. Menzel, *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien*, 1992, S. 70, 133; zur Orientierung auch D. Simon, *50 Key Thinkers on Development*, 2005.

⁶ D. Trubek, *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*, Yale Law Journal 82 (1972), 1; B.O. Bryde, *Der Rolle des Rechts im Entwicklungsprozeß*, 1986; A. Seidmann (Hrsg.), *Making Development Work*, 1999; R. Pitschas, *Sozial-ökologische Institutionenpolitik im Süden*, in: Ders. (Hrsg.), *Entwicklungsrecht und sozial-ökologische Verwaltungspartnerschaft*, 1994, S. 95; zu diesem Ansatz und der Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit im Entwicklungsprozeß jüngst D. Trubek / A. Santos (Hrsg.), *The New Law and Economic Development*, 2006.

Blick und drängt auf dessen entwicklungsfördernde Auslegung.⁷ Er zielt auf einen grundlegenden Wandel des internationalen Rechts, nach dem das Völker- und insbesondere das Wirtschaftsvölkerrecht zu einer gerechteren Ordnung beitragen sollen, in der die ökonomische und politische Differenz zwischen den Staaten überkommen wird.⁸

Das hier verhandelte Entwicklungsverwaltungsrecht ist demgegenüber spezifischer. Es ist letztlich das operative Recht der Institutionen, die die Vergabe von Entwicklungshilfe organisieren. Es ist damit schon in einem funktionalen Sinne Verwaltungsrecht, denn es regelt Aufgaben und Bindungen hoheitlichen Handelns im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, in der es um die Finanzierung konkreter Projekte aufgrund (teils) einseitig bindender Vorgaben geht.⁹

Diese Abgrenzung gibt Gelegenheit, einige Grundannahmen über das EntwVerWR zu formulieren. Die erste zielt auf seine Rechtsquellen. EntwVerWR ist nicht auf eine Hoheitsebene beschränkt. Während Entwicklungsvölkerrecht Völkerrecht ist, also stets aus völkerrechtlichen Rechtsquellen stammt, existiert EntwVerWR auf all den Ebenen hoheitlichen Handelns, die sich der Vergabe von ODA widmen. EntwVerWR ist daher seiner Rechtsquelle nach nationales Recht, wenn es um staatliche ODA-Geber geht,¹⁰ es ist supranationales Recht, wo es um die Organisation der europäisch-unionalen Vergabe von Entwicklungshilfe geht,¹¹ und es ist internationales Recht, wenn Internationale Organisationen ihre ODA-Ver-

⁷ *W. Friedman*, *The Changing Dimensions of International Law*, *Columbia Law Review* 62 (1962), 1147; *M. Virally*, *Vers un droit international du développement*, *AFDI* 11 (1965), 3; *W. Benedek*, *Entwicklungsvölkerrecht – neuer Bereich oder neue Perspektive im Völkerrecht?*, in: FS Universität Graz, 1979, S. 881; *P. Slim / F. Snyder* (Hrsg.), *International Law of Development*, 1987; *A. Pellet*, *Le droit international du développement*, 2. Aufl., 1987; *G. Feuer / H. Hassan*, *Droit international du développement*, 2. Aufl. 1991.

⁸ Eine gelungene Zusammenfassung bei *M. Kaltenborn*, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, 1998, S. 19.

⁹ Institutionelle Aspekte der EZ gehören natürlich auch in das Entwicklungsvölkerrecht (siehe insbesondere *G. Feuer / H. Hassan* (o. Fußn. 7)). Dieses bezieht aber auch alle anderen entwicklungsrelevanten Aspekte ein und geht (daher vielleicht notwendiger Weise) weniger in die (verwaltungsrechtliche) Tiefe.

¹⁰ Beispielsweise deutsches Recht, wo es um die Vergabe durch deutsche Institutionen geht (*R. Pitschas*, *Recht und Gesetz in der Entwicklungszusammenarbeit*, *Verwaltungs-Archiv* 1990, 465; *M. Pellens*, *Entwicklungshilfe Deutschlands und der Europäischen Union*, 1996, S. 41) oder amerikanisches Recht, wo es um die Vergabe durch amerikanische Behörden geht (vgl. *Foreign Assistance Act 1961*); vergleichend schon *S. Rubin*, *Foreign Development Lending*, 1971; sowie OECD, *Managing Aid. Practices of DAC Member Countries*, 2005, S. 121.

¹¹ Art. 177-181 EGV sowie die ausführenden Verordnungen (*A. Zimmermann*, in: *H. von der Groeben / J. Schwarze* (Hrsg.), *Kommentar zum EG- und EU-Vertrag*, 6. Aufl. 2003, Art. 177-180).

gabe regeln.¹² Schließlich ist es transnationales Recht, wo sich Akteure der verschiedenen Hoheitsebenen koordinieren und gemeinsame Grundregeln vereinbaren.¹³

Dies führt zu zwei weiteren Grundannahmen, die das Verhältnis der Entwicklungsverwaltungsrechte der drei Ebenen (national, supranational, international) zueinander betreffen. Zum einen muss man davon ausgehen, dass die entwicklungsverwaltungsrechtlichen Rechtsregime auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene *parallel* zueinander liegen. Das Mehrebenensystem der Entwicklungszusammenarbeit ist in seinem Recht nicht hierarchisch, sondern heterarchisch organisiert; es gibt hier keine Überordnung internationalen oder supranationalen Rechts gegenüber nationalem Recht. Zum anderen wird deutlich, dass sich das EntwVerwR auf den verschiedenen Hoheitsebenen und in den verschiedenen Organisationen in seinen dogmatischen Grundstrukturen gleicht, es also konvergente Begriffe und Figuren aufweist. EntwVerwR kann, so die Annahme, ebenenübergreifend beschrieben werden, da Verfahrensrecht, Handlungsformen und Maßstäbe auf allen drei Ebenen eine starke *Konvergenz* aufweisen. Insbesondere dieses Merkmal der Konvergenz ermöglicht es, von einem einheitlichen Rechtsgebiet und nicht nur von fragmentierten Rechtsregimen im selben Sachbereich zu sprechen.¹⁴

Frägt man nach einem Rechtsgebiet, mit dem man das EntwVerwR in seiner dogmatischen Struktur vergleichen könnte, so sollte man nicht an das Entwicklungsvölkerrecht denken, auch nicht an Sozial- oder Kolonialrecht; man sollte stattdessen das Subventionsrecht in Betracht ziehen. EntwVerwR und Subventionsrecht sind beide auf die systematisch geplante Vergabe öffentlicher Gelder zur Förderung von Gemeinwohlzielen ausgerichtet. Beide zielen insofern auf Steuerung durch finanzielle Unterstützung und stellen dafür ein rechtliches Instrumentarium zur Verfügung. Beide sind damit im Kern Formen des Leistungsverwaltungsrechts. In den folgenden Betrachtungen, insbesondere der Untersuchung der dogmati-

¹² Wie zum Beispiel Weltbank und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), deren Rechtsregime hier näher untersucht werden. Sogleich, Teil A. II.1.

¹³ Als transnationales Recht werden hier solche Regeln für grenzüberschreitende Sachverhalte verstanden, die nicht allein einer Rechts- und Hoheitsebene (national, supranational, international) zugeschrieben werden und die hierarchielose, horizontale Kommunikation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Subjekten organisieren (vgl. *P. Jessup*, *Transnational Law*, 1956, S. 1; *F. Hanschman*, *Theorie transnationaler Rechtsprozesse*, in: *S. Buckel/R. Christensen/A. Fischer-Lescano* (Hrsg.), *Neue Theorien des Rechts*, 2006, S. 347). – Dazu sogleich, Teil A.II.2.

¹⁴ Die Konvergenz der Rechtsregime von Weltbank und UNDP wird im folgenden Text demonstriert. Zur konvergenten Struktur des europäisch-unionalen Entwicklungsverwaltungsrecht, *P. Dann*, *Europäisches Entwicklungsverwaltungsrecht*, in *J. P. Terhechte* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Europäischen Union*, im Erscheinen. Zum Merkmal der Parallelität ausführlicher unten, Teil C.III.1.

schen Bauformen des EntwVerwR, soll dieser Vergleich daher zum besseren Verständnis und zur Konturierung des EntwVerwR herangezogen werden.¹⁵

II. Normmaterial und Normgebung

Lassen sich die Konturen des EntwVerwR somit abstrakt klar beschreiben, so stellt sich für die rechtswissenschaftliche Analyse nunmehr die Frage nach dem konkreten Normmaterial. Aus welchen Rechtsnormen besteht das soeben proklamierte Gebiet?

Das EntwVerwR existiert, wie erwähnt, auf unterschiedlichen Ebenen hoheitlicher Gewalt. Die folgende Untersuchung kann schon aus Platzgründen nicht alle Ebenen behandeln.¹⁶ Sie fokussiert daher auf das EntwVerwR der *internationalen* Ebene, also das Recht internationaler Bürokratien, die ODA vergeben, und auf das *transnationale* EntwVerwR, also das ebenenverschränkende Kooperationsrecht der Organisationen. Für die internationale Ebene werden beispielhaft das Recht der Weltbank¹⁷ und das Recht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Program, UNDP) analysiert.¹⁸

Vorweg eine kurze Bemerkung zu dem hier verwandten Rechtsbegriff. Das Interesse dieses Beitrags, das sich (auch) auf interne Regeln von internationalen Organisationen und transnationale Regeln der Kooperation richtet, bringt es mit sich, dass man mit einem allein an den Quellen des Art. 38 IGH-Statut ausgerichteten Rechtsbegriff sein Objekt kaum in den Blick bekommen würde. Der folgenden Untersuchung liegt daher ein davon gelöster und formaler Rechtsbegriff zugrunde. Dieser erfasst, soweit öffentli-

¹⁵ Ausführlicher auch, unten Teil C.IV.

¹⁶ Das dahinter stehende Habilitationsprojekt zielt dagegen auf den Vergleich von internationaler, supranationaler und nationaler Ebene des EntwVerwR.

¹⁷ Die Weltbank ist präziser gesagt die Weltbankgruppe, denn sie besteht aus fünf separaten, aber institutionell verknüpften Organisationen: der International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), der International Development Association (IDA), der International Finance Cooperation (IFC), der Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) sowie dem International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) (dazu: A Guide to the World Bank, 2003, S. 10). In diesem Artikel geht es allein um das Recht der beiden ersten Organisationen, IBRD und IDA, denn nur diese organisieren die Vergabe von ODA an hoheitliche Empfänger. Mitarbeiter und Organe beider Organisationen sind identisch, ebenso in weiten Teilen das auf sie anwendbare interne Recht (zum Verhältnis IBRD-IDA *R. Libby*, International Development Association: A Legal Fiction Designed to Secure LDC Constituency, International Organization 29 (1975), 1065).

¹⁸ Diese Auswahl rechtfertigt sich aus der Bedeutung der beiden Institutionen: Die Weltbank ist der mit Abstand größte internationale ODA-Geber und zugleich der generelle Trendsetter der EZ; das UNDP ist Teil der einzig (fast) allzuständigen internationalen Organisation und zugleich als ODA-Geber umfassender präsent als die Weltbank.

ches Recht in Rede steht, all solche Normen, die in einem standardisierten Verfahren von einem zur Normsetzung ermächtigten Organ beschlossen werden und einen gewissen Grad an formaler Verfestigung in Bezug auf Publikation und Redaktion aufweisen.¹⁹

1. Weltbank und UNDP als Normadressat und Normgeber

(a) Mit Blick auf die Weltbank sind insbesondere drei Normkomplexe relevant.²⁰ Zum einen ihre völkerrechtlichen Gründungsverträge von 1945 (IBRD) und 1960 (IDA), die ihr gleichsam verfassungsrechtliches Fundament darstellen.²¹ Diese *Articles of Agreement* regeln den Zweck der Organisation, ihre Mitgliedschafts- und Einlageregeln, grundlegende Prinzipien ihrer Tätigkeit sowie ihr organisatorisches Gefüge. Aus den *Articles* lassen sich Ziele und Grundsätze der ODA-Vergabe ablesen. Von besonderem Interesse aus entwicklungsverwaltungsrechtlicher Perspektive ist zum anderen ein Komplex an internen Vorschriften, die sogenannten *Operational Policies* (OP) und die *Bank Procedures* (BP).²² Dies sind generelle Normen, die die internen Vorgänge der Bank regeln. Seit einer Reform der internen Normterminologie und -systematik in den frühen 1990er Jahren, die vor allem dem Zweck der besseren Verständlichkeit des Normsystems für die eigenen Mitarbeiter diene, versteht man unter OPs: „Short, focused

¹⁹ F. v. Alemann, Zur Notwendigkeit eines formalen Rechtsbegriffs der Unionsrechtsordnung, Der Staat 45 (2006), 393 m.w.N.; auch K. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl. 2001, S. 58; zum Problem eines Rechtsbegriffs transnationalen Zuschnitts auch A. Fischer-Lescano / G. Teubner, Regime-Kollisionen, 2006, S. 41.

²⁰ Generelle Darstellungen des Rechts der Weltbank sind selten. Sie stammen vornehmlich von Mitarbeitern der Bank, insbesondere I. Shihata, The World Bank Legal Papers, 2000; A. Rigo Sureda, The Law Applicable to the Activities of International Development Banks, Recueil des Cours, Vol. 308 (2004); A. Broches, International Legal Aspects of the Operations of the World Bank, Recueil de cours 1959, S. 297; S. Schlemmer-Schulte, Die Rolle der internationalen Finanzinstitutionen, in: Meng (o. Fußn. 4), S. 149. Zudem gibt es Untersuchungen zu Einzelpunkten, so J. Head, Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks, AJIL 90 (1996), 218; D. Clark, The World Bank and Human Rights, Harvard Human Rights Journal Vol. 15 (2002), 205; S. Killinger, The World Bank's non-political mandate, 2003; R. Freiberg / T. Jürgens, Rechtsgrundlagen der Entwicklung, des Aufbaus und der Befugnisse der Weltbankgruppe, in: T. Koll (Hrsg.), Die Weltbank, 1988, S. 11; sowie P. Dann, Accountability in Development Aid Law: The World Bank, UNDP and Emerging Structures of Transnational Oversight, AVR 44 (2006), 381.

²¹ R. Freiberg / T. Jürgens (o. Fußn. 20), S. 11; S. Killinger (o. Fußn. 20), S. 42.

²² J. Alvarez, International Organizations as Law-Makers, 2005, S. 235; L. Boisson De Chazournes, Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards, in: D. Shelton (Hrsg.), Commitment and Compliance, 2000, S. 281; B. Kingsbury, Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process, in: G. Goodwin-Gill / S. Talmon (Hrsg.), The Reality of International Law, 1999, S. 323.

statements that follow from the Bank's Articles of Agreement, the general conditions, and policies approved by the Board. OPs establish the parameters for the conduct of operations."²³ Die BPs „explain how Bank staff carries out the policies set out in the OPs. They spell out the procedures and documentation required to ensure Bankwide consistency and quality."²⁴ Die vielzähligen und teils umfangreichen OPs und BPs regeln also Verfahren, Instrumente sowie die für die Bank geltenden materiellen Maßstäbe der Kreditvergabe.

OP und BP gehen aus einem organisationsinternen Normgebungsverfahren hervor, das eine prekäre institutionelle Balance widerspiegelt.²⁵ Die Gründungsverträge klären nämlich nicht, welches Organ für den Erlass der internen Normen zuständig ist, insbesondere ob die Normgebung dem Executive Board (und damit den Vertretern der Vertragsstaaten) oder dem Management der Bank zufällt.²⁶ Das gegenwärtige System ist ein Kompromiss, nach dem dem Board die Entscheidung über die Grundlinien der Policies obliegt, die konkrete Ausgestaltung das Vorrecht des Managements ist.²⁷ Konkret werden heute neue Vorschriften oder Änderungen durch die Grundsatzabteilung der Bank²⁸ erarbeitet und durch ein Gremium des Managements²⁹ geprüft. Im Laufe dieser Prüfung konsultiert das Management das Executive Board und holt dessen Zustimmung zu den Grundsätzen einer neuen Politik ein. Die Entscheidung über deren Einzelheiten behält es sich jedoch vor. Zugleich kann in den Prozess auch die allgemeine Öffentlichkeit eingeschaltet werden. Jedenfalls dort, wo es um Normen mit absehbarer Außenwirkung ging, hat die Weltbank Normentwürfe veröffentlicht und die interessierte Öffentlichkeit um Kommentare gebeten.³⁰

²³ <http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/284229c803270fad8525705a00112597/090a7203ac334466852570bc0002f4f0?OpenDocument>.

²⁴ Ebda.

²⁵ Zu Fragen des institutionellen Zusammenspiels in der Normsetzung Internationaler Organisationen, Ch. Möllers, *Gewaltengliederung*, 2006, S. 288.

²⁶ Zum anfänglichen Machtkampf und heutigen Verhältnis zwischen Bank Management und Executive Board: E. Mason/ R. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, 1973, S. 50; G. Wiegand, *Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe*, 1978, S. 201/202, 285-87.

²⁷ Hierzu I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel*, 2. Aufl. 2000, S. 42; sowie Interview mit Ms. Galina Mikhlin von der Weltbank, Sept. 2006.

²⁸ Operational Policies and Country Services (OPCS).

²⁹ Operational Policies Committee (OPC).

³⁰ B. Kingsbury (o. Fußn. 22), S. 324/325.

Schließlich ist ein dritter Normkomplex zu erwähnen, die sogenannten *General Conditions*.³¹ Dabei handelt es sich um allgemeine Geschäftsbedingungen, die vom Management der Bank aufgesetzt werden und auf alle Finanzierungsabkommen der Bank Anwendung finden, die die Bank mit Empfängerländern schließt. Sie enthalten allgemeine Definitionen und Vertragsbedingungen (Rückzahlung, Kündigung, Informationspflichten, Schiedsgerichtsklauseln, etc.), sind also für die Durchführung von Projekten von zentraler Bedeutung.³² Anders als die OP/BPs richten sie sich jedoch an die Empfänger und Vertragspartner der Bank, nicht an die eigenen Mitarbeiter.

Insgesamt kann man festhalten, dass die Weltbank eine für Internationale Organisationen erstaunlich effektive Form der gestuften Normgebung und ein besonders kohärentes internes Recht hat.

(b) Das EntwVerwR des UNDP ist ebenfalls in drei Normkomplexen zu finden.³³ Da das UNDP keine eigenständige Internationale Organisation, sondern ein institutionell eigenständiges Programm innerhalb der UN ist,³⁴ finden sich seine ‚verfassungsrechtlichen‘ Grundlagen nicht in einem völkerrechtlichen Gründungsvertrag, sondern in verschiedenen Resolutionen der UN-Generalversammlung. Von besonderem Interesse ist zum einen die Gründungsresolution, die die Mitgliedschaft und Organisationsstruktur regelt,³⁵ zum anderen eine Reformresolution von 1970, welche das grundlegende Verfahrensregime des UNDP niederlegt.³⁶

In zunehmendem Maße werden diese Resolutionen ergänzt und konkretisiert durch eine zweite Normschicht, nämlich die Entscheidungen des

³¹ International Bank for Reconstruction and Development, *General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreements*, July 2005. Eben solche Geschäftsbedingungen bestehen für IDA.

³² J. Head (o. Fußn. 20), 218.

³³ Das UNDP ist aus rechtswissenschaftlicher Perspektive bislang kaum untersucht. Die Regel bestätigenden Ausnahmen: F. Ssekandi / P.L. Johnson, *UNDP's National Execution Modality*, ILSA Journal of International and Comparative Law 1999, 39; G. Feuer / H. Hassan (o. Fußn. 7), S. 116, 306 sowie nunmehr P. Dann (o. Fußn. 20). Aus politikwissenschaftlicher Perspektive gibt es eine Reihe von Untersuchungen, insbesondere H. Sahlmann/B. Blank, UNDP, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: law, policies and practice*, Bd. 2 1995, S. 1284; S. Klingebiel, *Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)*, 1999; M. Hampe, *Das Entwicklungsprogramm der Vereinte Nationen*, 1998. Aus der frühen Literatur D. Dicke, *Die administrative Organisation der Entwicklungshilfe durch die Vereinten Nationen*, 1972; G. Wiegand (o. Fußn. 26). Neuerdings aus historischer Perspektive C. Murphy, *The United Nations Development Program: A Better Way?*, 2006.

³⁴ G. Wiegand (o. Fußn. 26), S. 128; M. Hampe (o. Fußn. 33), S. 31, 59.

³⁵ UN GA Resolution 2029 (XX), 22. November 1965.

³⁶ UN GA Resolution 2688 (XXV), 11. Dezember 1970. Zur Genese dieser Normen F. Ssekandi / P. L. Johnson (o. Fußn. 33), 39.

Executive Board, in dem die Mitgliedstaaten des UNDP vertreten sind.³⁷ Dabei handelt es sich um mittelfristige Grundsatzentscheidungen, welche die Ausrichtung der Institution steuern, weniger dagegen um das konkrete Verwaltungsrecht des Programms. Die zentrale Quelle hierfür und damit der dritte Normkomplex ist der sogenannte User Guide.³⁸ Der User Guide (UG) ist ein umfassendes und im Grundsatz öffentliches³⁹ Regelwerk zum internen Recht des UNDP, welches vom Senior Management des UNDP formuliert wird. Von besonderem Interesse für das EntwVerwR ist das Kapitel zum „Results Management“, das das Verfahrens- und das verfahrensrelevante Organisationsrecht von UNDP umfassend regelt. Neben dem User Guide existieren noch eine Reihe von Practice Notes und Policies, die für Einzelbereiche Anleitungen für die Mitarbeiter von UNDP niederlegen.⁴⁰

Hierarchisierung und Normgebung sind im Recht des UNDP weit weniger klar strukturiert als im Recht der Weltbank. Zwar besteht einerseits eine Hierarchie zwischen Normen der Generalversammlung, des Executive Board und des Senior Management. Andererseits gibt es jedoch auf der Ebene des Senior Management eine kaum überschaubare Vielzahl von Normen, die in keinem klaren Verhältnis zueinander stehen. Ein Ordnungsversuch wurde 2003 mit der ‚Policy on the Management of Prescriptive Content‘ gemacht.⁴¹ Diese unterscheidet zwischen bindenden (prescriptive) und nicht-bindenden (descriptive) Normen, sowie zwischen verschiedenen Typen bindenden Inhalts (legislation, policy statements, administrative procedure). Zugleich sieht sie ein – jedenfalls in Grundzügen – festgelegtes Verfahren der Normgebung vor. Allerdings gibt es Zweifel, ob die begriffliche Ordnung und die Verfahrensregeln seither wirklich eingehalten werden.⁴²

2. Transnationale Netzwerke der Standardsetzung

Jenseits dieser Normenkomplexe, die jeweils nur für die spezifische Organisation gelten, gibt es einen Korpus an Regeln, der für das System der EZ insgesamt gilt und von zunehmender Bedeutung ist. Es ist ein transnationales Koordinationsrecht, mit dem sich die Geber- wie Empfängerinstitutionen

³⁷ Zur organisatorischen Struktur, *M. Hampe* (o. Fußn. 33), S. 41; *S. Klingebiel* (o. Fußn. 33), S. 303.

³⁸ Siehe <http://content.undp.org/go/userguide/results>.

³⁹ Auf der Webpage des UNDP findet man direkten Zugang zu einigen Teilen, andere werden nur auf Anfrage hin ausgegeben. Zur Transparenzpolitik des UNDP, *P. Dann* (o. Fußn. 20), 388.

⁴⁰ Zu Korruptionsbekämpfung, Menschenrechte, etc. (http://_www._undp.org/_governance/_practice-notes.htm).

⁴¹ Diese ist nur auf Anfrage erhältlich.

⁴² Interview Mari Matsukomo vom UNDP, August 2006.

nen auf gemeinsame Ziele und Standards einigen. Die Bedeutung dieses Rechts ist nicht zu unterschätzen, da die EZ von jeher durch massive Konkurrenz und mangelnde Koordination der Geber geprägt ist.⁴³ Versuche und Versprechungen, Abhilfe zu schaffen, sind keineswegs neu, aber bislang stets an der Unabhängigkeit der Akteure und der Bedeutung der EZ für die jeweilige Außenpolitik gescheitert.⁴⁴ In den letzten Jahren deutet sich jedoch eine Wende an.

Der UN-Gipfel zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit in Monterrey 2002 hat hier eine neue Dynamik ausgelöst.⁴⁵ Er hat insbesondere einen fortlaufenden Koordinationsprozess angestoßen, aus dem sich ein loses Netzwerk von Behörden der EZ entwickelt hat. Dieser Prozess verläuft auf drei organisatorischen Ebenen. Die *High Level Fora*, die alle 2–3 Jahre zusammenkommen, versammeln Minister der verschiedenen Länder und ihre Äquivalente aus nicht-staatlichen Institutionen. Zwischen diesen Minister-Fora trifft sich die *Working Party on Aid Effectiveness*, die ein kontinuierliches Diskussionsforum für hochrangige Beamte darstellt und nach Angaben ihrer Teilnehmer nicht zuletzt der Vertrauensbildung zwischen den Akteuren dient. Sie setzt ihrerseits *technische Arbeitsgruppen* zu Einzelthemen ein. Von besonderer Bedeutung für Tragweite und Erfolg des Prozesses ist, dass hier sowohl Geber als auch Empfängerländer an den Tisch kommen. Damit wird die bisherige Dominanz der Geber jedenfalls abgemildert. Die Koordinations- und Sekretariatsrolle für dieses Netzwerk hat das Development Assistance Committee der OECD übernommen.⁴⁶

Inwiefern trägt dieser Prozess zur Standardsetzung bei? Beim UN-Gipfel von Monterrey wurde der *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development* angenommen, der anschließend von der UN-Generalversammlung als Resolution beschlossen wurde.⁴⁷ Zudem haben die bislang drei High Level Fora jeweils Deklarationen zu

⁴³ G. Asshoff, Geberkoordinierung: eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit, DIE Briefing Paper 7/2004; dazu auch unten Teil C.III.1.

⁴⁴ A. Zimmerman (o. Fußn. 11), Art. 181 EGV; J. Betz, Die Internationalisierung der Entwicklungshilfe, 1979; W. Easterly, The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy versus Markets in Foreign Aid, Center for Global Development Working Paper No. 4/2002, S. 16.

⁴⁵ Zur Monterrey-Konferenz UN-Dokument, A/Conf.198/11. D. Radke, The Monterrey Consensus, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Briefing Paper 3/2002; A. Hamid Bouab, Financing for Development, the Monterrey Consensus, Michigan Journal of International Law 2004, 359.

⁴⁶ Dessen Webpage bietet zudem den besten Einstieg in das insgesamt wenig transparente Netzwerk, siehe www.oecd.org/dac/effectiveness sowie <http://www.aidharmonization.org/>.

⁴⁷ GA: A/Res/56/210 B vom 9. Juli 2002.

verschiedenen Aspekten der EZ abgegeben, von besonderer Bedeutung darunter die *Pariser Erklärung* von 2005.⁴⁸ Diese Deklarationen sind teils ausgesprochen umfassend und detailliert. Sie intendieren keine rechtlich durchsetzbare Bindungswirkung, bedürfen jedoch der expliziten Billigung durch die teilnehmenden Delegationen. Die Autoren der Erklärung sprechen davon, dass sich der Verpflichtungsgehalt der Erklärung eher aus dem fortlaufenden Dialog, nicht aus abstrakten Rechtspflichten ergibt.⁴⁹ Wie auch immer man dies einschätzt, der Monterrey Prozess bringt zunehmend einen Bestand an Normen hervor, in denen sich die Teilnehmer, d.h. Geber und Empfänger, auf gemeinsame Grundsätze, Ziele und Standards einigen. Auf die dogmatische Struktur und Bedeutung dieser Normen werden wir später zurückkommen.

III. Akteurs- und Interessenstruktur

Bevor die dogmatischen Strukturen in den Mittelpunkt treten, sei ein Blick auf die Interessenstruktur in der EZ geworfen. Dies hilft, die Steuerungswirkung des EntwVerwR und seine Antriebskräfte besser einzuschätzen. Erst auf der Folie der involvierten und artikulierbaren Interessen kann deutlich werden, welche rechtlichen Figuren genügend Realitätsnähe und normatives Potential besitzen, um wirkungsmächtig zu sein. Zugleich kann die Interessenanalyse Grundstrukturen sichtbar machen und den Vergleich mit anderen Rechtsgebieten ermöglichen.⁵⁰

Staatliche Geber verfolgen mit der Vergabe von ODA stets ein Bündel von Interessen. Problematisch ist, dass dieses Bündel sowohl *entwicklungsspezifische* als auch *entwicklungsfremde* Interessen umfasst.⁵¹ So sind Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung sicherlich eine in ihrem Eigenstand ernst zu nehmende Seite der Interessen eines Geberlandes. Zugleich verfolgt dieses aber auch das Ziel, gute politische Beziehungen zum Empfängerland zu fördern, um etwa die Versorgung mit Rohstoffen aus diesem Land zu sichern oder um neue Absatzmärkte zu erschließen. Geberadministrationen haben darüber hinaus häufig ein Interesse daran, Mittel möglichst schnell zu vergeben, um „Erfolge“ auszuweisen. Administrativ aufwendige, insbesondere kleinere Projekte sind dadurch benachteiligt. Auch bei multilateralen Gebern, wie der Weltbank oder der Europäischen Gemeinschaft, ist die Rolle von entwicklungsfremden Interessen virulent.

⁴⁸ Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, 2. März 2005 (zu finden unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>).

⁴⁹ Interview Mr. Soe Lin (Weltbank), Sept. 2006.

⁵⁰ E. Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl., 2004, 146.

⁵¹ Hierzu insbesondere M. Pellens (o. Fußn. 10), S. 58, 97; siehe auch F. Nuscheler (o. Fußn. 2), S. 433; E. Banfield, *American Foreign Aid Doctrines, Public Policy XI* (1961), 44.

Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sie (auch) den Interessen der maßgeblichen Mitgliedsstaaten dienen.⁵² Alle Geber haben schließlich ein politisches Interesse an besonders aussichtsreichen und öffentlichkeitswirksamen Projekten. Dies führt zwischen den Gebern zu einer teils massiven Konkurrenz, die dem eigentlichen Entwicklungsziel häufig abträglich ist.

Auf Empfängerseite, d.h. bei der vertragsschließenden Regierung des Empfängerstaats, wird das Interesse am Erhalt der finanziellen Leistung unter souveränitätsschonenden Umständen im Vordergrund stehen. Auch hier sind häufig entwicklungsferne Interessen vorhanden, wobei insbesondere (undemokratische) Eliten eine problematische Rolle spielen.⁵³ Auch die Empfängerseite konkurriert zudem untereinander, nämlich um ODA-Mittel.

Neben Geber- und Empfängerorganisationen sind noch weitere Akteure und ihre Interessen zu bedenken, vor allem die Bürger beider Seiten. EZ-Projekte betreffen auf Empfängerseite häufig ganz konkrete und dringende ökonomische, ökologische oder soziale Interessen von Individuen und Gruppen. Umgekehrt haben auf der Geberseite die Bürger (nicht nur, aber auch) als Steuerzahler ein spezifisches Interesse an der effizienten Verwendung von EZ-Geldern.

EntwVerwR ist demnach mit einer überaus komplexen Interessenstruktur konfrontiert. Zwei Aspekte erschweren den Umgang damit. Erstens sind grundsätzlich allein Geberorganisation und Empfängerregierung an der Aushandlung von EZ-Projekten beteiligt. Nur ihre Interessen sind insofern direkt rechtlich „registriert“, Bürger dagegen grundsätzlich mediatisiert. Wenn es zur Bestimmung eines gerechten Interessenausgleichs vor allem auf die Artikulation von Interessen ankommt,⁵⁴ dann sind hier rechtlich nicht registrierte Interessen strukturell benachteiligt.⁵⁵ Für die folgende dogmatische Analyse ist damit die Frage nach Artikulationswegen wesentlich. Diese Frage wird, zweitens, umso dringlicher, da es in der EZ keinen neutralen Akteur gibt, welcher die Interessen abwägen könnte. Es fehlt hier an Gerichten oder staatlichen Instanzen, die im innerstaatlichen Zusammenhang eine solche Rolle spielen könnten. Nicht nur Artikulationschancen, sondern auch Interessenbalance ist also prekär.⁵⁶

⁵² B. Brown, *The United States and the Politicization of the World Bank*, 1992.

⁵³ M. Pellens (o. Fußn. 10), S. 101.

⁵⁴ E. Schmidt-Aßmann (o. Fußn. 50), S. 149.

⁵⁵ M. Pellens (o. Fußn. 10), S. 102; P. Dann (o. Fußn. 20), 399.

⁵⁶ Eine Fundamentalkritik des Systems der EZ, in dem eher die Interessen der EZ-Bürokratien als der wirklich Bedürftigen befriedigt werden, bei W. Easterly (o. Fußn. 44).

B. Dogmatische Bauformen

Rechtswissenschaft als dogmatische Wissenschaft zielt darauf, Normmaterial anhand allgemeiner Begriffe zu systematisieren. Das EntwVerwR ist bislang nicht in diesem Sinne dogmatisch aufgearbeitet. Es wurde zumeist singulär, als das Recht einzelner Organisationen, einzelner Hoheitsebenen oder einzelner Problemkreise untersucht.⁵⁷ Der vorliegende Aufsatz betritt insofern Neuland, als er sich den Normbeständen des internationalen und transnationalen EntwVerwR in systematischer Absicht nähert.

Der Aufsatz betritt noch in einer zweiten Hinsicht Neuland. Die Kategorien zu dieser systematischen Untersuchung sollen nämlich in Anlehnung an Kategorien entwickelt werden, die dem deutschen allgemeinen Verwaltungsrecht entstammen, obwohl Gegenstand der Analyse hier internationales Recht sein wird. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die überkommenen Kategorien des Verwaltungsrechts auch für die Analyse rechtlicher Strukturen adäquat und erkenntnisfördernd sein können, die jenseits des Nationalstaats liegen, bzw. dass rechtliche Strukturen jenseits des Nationalstaats in zunehmenden Maße Eigenschaften aufweisen, die bislang eher aus dem nationalen Kontext bekannt waren.⁵⁸ Diese Kollaboration von Verwaltungs- und Völkerrecht verspricht eine Horzonterweiterung des Verwaltungsrechts und zugleich eine Vertiefung der Lehre von den internationalen Organisationen, die sich bisher eher auf das „Verfassungsrecht“ der Organisationen konzentriert hat.

Konkret sollen hier vier Regelungsansätze und Fragenkreise des EntwVerwR analysiert werden: seine Verfahren, seine materiellen Maßstäbe, seine Handlungsformen sowie sein Kontrollregime. Die Darstellung beginnt jeweils induktiv, d.h. mit einer Vorstellung des vorhandenen Materials, und zieht die Erkenntnisse jeweils abschließend zu einigen abstrakteren Beobachtungen zusammen.

I. Verfahren

Die Verfahren zur ODA-Vergabe, die gemeinhin als Projektzyklus bezeichnet werden, gliedern sich in drei Phasen: Die *Programmplanung*, in der ein auf das betreffende Land zielender Entwicklungsplan erstellt wird,

⁵⁷ Siehe Literatur oben in Fn. 10–12, 20, 33; zum Recht der EU auch, K. Schmalenbach, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 177–180; für Deutschland z. B. U. Kollatz, Grundlagen der Entwicklungshilfeverwaltung, DÖV 1982, 561; im Ansatz systematisierend allerdings schon M. Pellens (o. Fußn. 10).

⁵⁸ Zu diesem Ansatz E. Schmidt-Aßmann, Die Herausforderung der Verwaltungswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, Der Staat 45 (2006), 315; B. Kingsbury, N. Krisch, R. Stewart, The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15. Ausführlicher unten, Teil C.

der die Förderungspolitik für einen Mehrjahreszeitraum steuern soll; sodann die konkrete *Projektprüfung*, die auf den Abschluß eines Finanzierungsabkommens zielt; schliesslich die *Projektdurchführung*, die grundsätzlich in der Verantwortung des Empfängerlandes liegt, aber vom Geber kontrolliert wird.⁵⁹

1. Programmplanung

(a) In der Weltbank ist das zentrale Dokument der Programmplanung die Country Assistance Strategy (CAS). Sie ist auf vier Jahre angelegt und erfüllt eine Doppelfunktion. Sie reflektiert retrospektiv die Ergebnisse der bisherigen Förderungsstrategie und skizziert prospektiv die Programmziele und -inhalte der nächsten Jahre. Das Verfahren zu ihrer Erstellung ist durch die BP 2.11 geregelt.⁶⁰ Danach wird die CAS von einem internen Country Team erstellt, d.h. einer Einheit im Hauptquartier, da es zu einer Dezentralisierung der Bank nie gekommen ist. Nach Sektion 6 und 8 der BP 2.11 konsultiert das Country Team zunächst diverse Einheiten in der Bank und koordiniert seine Pläne mit anderen EZ-Partnern. Der daraufhin erstellte CAS-Entwurf muss sodann intern wie extern geprüft werden.⁶¹ Vertreter des betroffenen Land werden an der Erstellung insofern beteiligt, als der Repräsentant des Landes in der Bank (Executive Director) konsultiert und Akteure der Zivilgesellschaft gehört werden müssen.⁶² Die Entscheidung über Annahme der CAS liegt allerdings allein beim Management der Bank.⁶³ Die Mitgliedstaaten, die im Executive Board vertreten sind, haben also keinen formalisierten Einfluss auf diese landesbezogene Strategieplanung.

(b) Im UNDP ist der Prozess der Programmplanung mehrschrittiger und komplexer, nicht zuletzt weil er sich in einen UN-weiten Prozess einfügen muss. Er gliedert sich im Wesentlichen in drei Etappen, nämlich zunächst die Erstellung des UN-weiten UN Development Assistance Framework (UNDAF), die anschließende Ausarbeitung des UNDP-spezifischen Country Program Documents (CPD) sowie schließlich die Formulierung des Country Programm Action Plans (CPAP). Der UNDAF wurde 1999 als ein UN-weites Planungsdokument mit dem Ziel eingeführt, die Vielzahl an

⁵⁹ Zum Vergleich der entsprechenden Struktur im deutschen wie europäischen Recht, siehe *M. Pellens* (o. Fußn. 10), S. 87, 97, 155; zu den Strukturen in anderen Rechtsordnungen, siehe OECD (o. Fußn. 10), S. 23, 63.

⁶⁰ World Bank Operational Manual, Bank Procedure Nr. 2.11, vom Juni 2005. (Siehe <http://wbIn0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/05TOCpages/Operational%20Manual>) [hiernach BP 2.11].

⁶¹ BP 2.11, Rn. 10.

⁶² BP 2.11, Rn. 7.

⁶³ BP 2.11, Rn. 11/12.