

Leitsätze des 2. Referenten über:

Supranationale und grenzüberschreitende Verwaltung – neue Formen der Ausübung von Hoheitsgewalt

I. Verwaltungsrechtliche Blütezeit?

(1) In der dezentralen Regelungsstruktur des Völkerrechts gibt es keine spezielle Norm für eine gute Verwaltung oder Verträge zum Völkerverwaltungsrecht. Es fehlt auch eine geschriebene „Weltverfassung“, die den zentralen Rahmen für die Ausübung von Verwaltungstätigkeiten festlegt und ein klar definiertes System der Gewaltenteilung vorgibt.

II. Die grenzüberschreitende Verwaltung

1. Verwaltungsrechtsverständnisse

(2) Daher ist die Definition von grenzüberschreitender Verwaltung die erste Schwierigkeit. In der Wissenschaft existiert eine Vielzahl von Deutungen und Begriffen. Die unterschiedlichen Vorstellungen beziehen sich dabei auf die Fragen, wie Verwaltung inhaltlich definiert wird und wer als Verwaltung handeln kann.

(3) Inhaltlich reichen die Verwaltungsverständnisse von einer Reduzierung des Verwaltungsbegriffs auf das Dienstrecht Internationaler Organisationen, über umfassende positive und negative Verständnisse, bis zu neuen Vorstellungen über die Definition von Gewaltausübung im Völkerrecht.

2. Begrenzung und negative Definition

(4) Für die Zwecke des vorliegenden Berichts wird die zu untersuchende grenzüberschreitende Verwaltungstätigkeit auf das Handeln Internationaler Organisationen (d.h. Regierungsorganisationen) und die informellere Zusammenarbeit innerhalb von Vertragsregimen reduziert.

(5) Verwaltung wird, basierend auf der Idee von *Otto Mayer*, negativ definiert. Eine Verwaltungstätigkeit liegt vor, wenn eine Tätigkeit einer Internationalen Organisation oder innerhalb eines Vertragsregimes weder als Gesetzgebung noch als Rechtsprechung klassifiziert werden kann.

(6) Damit kann eine Vielzahl von Tätigkeiten als grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln eingeordnet werden. Dieses ist jedoch nicht, wie im Bereich eines Staates, umfassend, sondern lediglich partiell. Es existiert nur in demjenigen Umfang, wie Aufgaben und Kompetenzen auf die internationale Ebene übertragen worden sind. Auch richtet es sich in einem größeren Umfang an die Staaten selbst und nur in einem sehr geringen Maß direkt an Individuen.

(7) Abstrakt können drei grobe Kategorien grenzüberschreitenden Verwaltungshandelns unterschieden werden. Die erste umfasst die interne Eigenverwaltung internationaler Institutionen. Die zweite bezieht sich auf die Handlungen einer Internationalen Organisation oder eines Vertragsregimes zur Wahrnehmung der übertragenen Funktionen. Eine dritte Kategorie, die sich mit der zweiten überschneidet, ist die internationale Aufsichtsverwaltung, die der Überwachung der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen durch andere Völkerrechtssubjekte, i.d.R. Staaten, dient.

III. Völkerrechtliches „Verwaltungsrecht“

(8) Verwaltungsrechtliche Begrifflichkeiten werden insbesondere von Vertretern eines öffentlich-rechtlichen Ansatzes im Völkerrecht verwendet.

1. Verwaltungsrechtsbegriff und Legitimierung internationaler Hoheitsgewalt

(9) Dabei wird der Verwaltungsrechtsbegriff auch dazu verwendet, Maßstäbe aufzuzeigen, die die Gewaltausübung jenseits des Nationalstaats besser legitimieren. So steht im Mittelpunkt des „Global Administrative Law“ Projekts ein legitimatorisch geprägter Verwaltungsrechtsbegriff. Das völkerrechtliche Verwaltungsrecht ist nicht das positive Recht, das auf ein grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln angewendet wird, sondern besteht nur aus solchen Normen, die im Kern nationalen verwaltungsrechtlichen Bestimmungen ähneln.

2. Positiv anwendbares Recht statt Legitimationsbausteine

(10) Der vorliegende Beitrag unterscheidet sich von solchen Denkweisen, als dass er einen rechtspositivistischen Ansatz verfolgt. Ziel ist es, möglichst objektiv und präzise die im Völkerrecht existierenden rechtlichen Regeln für das grenzüberschreitende Verwaltungshandeln darzulegen und die sich hieraus ergebenden Bestimmungsfaktoren für eine gute grenzüberschreitende Verwaltung aufzuzeigen.

3. Der allgemeine völkerrechtliche Rechtsrahmen

(11) Der allgemeine völkerrechtliche Rechtsrahmen für das grenzüberschreitende Verwaltungshandeln wird maßgeblich von dem fluiden völkerrechtlichen Legalitätsprinzip bestimmt. Der Gründungsvertrag ist die zentrale Grenze für das grenzüberschreitende Verwaltungshandeln. Dahingehend bleibt ungeklärt, welche weiteren inhaltlichen Schranken sich aus dem allgemeinen Völkerrecht ergeben.

4. Dezentrale (opake) Regelungsstrukturen

(12) Die konkreten Regeln und die jeweils geltenden Bestimmungsfaktoren müssen dezentral bestimmt werden. Da die Gründungsverträge regelmäßig nur rudimentäre Bestimmungen für das grenzüberschreitende Verwaltungshandeln vorsehen, sind die relevanten Normen insbesondere in Beschlüssen von Organen der jeweiligen Internationalen Organisation bzw. eines Vertragsregimes enthalten. Das völkerrechtliche „Verwaltungsrecht“ besteht also neben einzelnen vertraglichen Bestimmungen aus einem nicht immer transparenten Konglomerat von unterschiedlich bezeichneten internen Akten, deren rechtliche Bindungswirkung variiert.

IV. Dezentrale „gute“ Verwaltung

(13) Daher wird vorliegend eine Analyse möglicher Bestimmungsfaktoren für eine gute Verwaltung anhand einzelner Referenzgebiete vorgenommen. Es wird aufgrund der verbindlichen und teilweise auch unverbindlichen Normen für ausgesuchte grenzüberschreitende Verwaltungstätigkeiten aufgezeigt, welche systemimmanenten Vorstellungen für eine jeweils „gute“ Verwaltung gelten.

1. Eigenverwaltung: Von fairen Verfahren und undurchsichtiger Transparenz

(14) Das erste Referenzgebiet, das internationale Dienstrecht, ist jedenfalls partiell von der Idee einer fairen, rechtsgebundenen und kontrollierten Verwaltung bestimmt. Das internationale Vergaberecht ist dagegen teilweise von dem Bestimmungsfaktor der undurchsichtigen Transparenz und vagen Fairness geprägt.

2. Die Wahrnehmung delegierter Aufgaben: Von Effizienz und Kontrolle

(15) Andere Bestimmungsfaktoren für eine gute Verwaltung zeigen sich dahingehend bei der Wahrnehmung delegierter Aufgaben. Die Eingriffsverwaltung durch den Sicherheitsrat zeichnet sich durch die möglichst effiziente Wahrung des Weltfriedens aus. Der Sicherheitsrat agiert weitgehend frei von rechtlichen Vorgaben und gerichtlicher Kontrolle, damit er als starke internationale Exekutive den internationalen Frieden umfassend sichern kann.

(16) Das vierte Referenzgebiet betrifft die Vergabe von Krediten durch die Weltbank. Das von der Weltbank eingeführte Überwachungssystem durch das „inspection panel“ wird teilweise von der Verwaltung selbst wieder kontrolliert. Der Bestimmungsfaktor für eine gute Verwaltung ist daher die Idee einer begrenzten freiwilligen Selbstkontrolle.

3. Die internationale Aufsichtsverwaltung

(17) Das letzte Referenzgebiet, die internationale Aufsichtsverwaltung, ist weitgehend von der Idee einer souveränitätsschonenden Verwaltung geprägt. Die Rechtsbindung der Verwaltungstätigkeit ist begrenzt, da sie über tendenziell wenige Kompetenzen verfügt, das geltende Recht durchzusetzen. Im Mittelpunkt steht das öffentlichkeitswirksame „name and shame“. Sanktionen in der Form von negativen Maßnahmen, wie die Aussetzung von Mitgliedschaftsrechten, stellen eine Ausnahme dar. Allerdings gilt auch bei der internationalen Aufsichtsverwaltung, dass der jeweilige Vertrag den Umfang der Kontrolle vorgibt und die Schonung der Souveränität auch immer eine Gradfrage ist.

V. Die unvollendete („gute“) Verwaltung?

1. Das unvollendete „Verwaltungsrecht“

(18) Das völkerrechtliche „Verwaltungsrecht“ außerhalb der Aufsichtsverwaltung ist unvollendet und gewährleistet nur eine schwache Kontrolle und Machtbegrenzung des Handelns internationaler Institutionen. Die Regelungsstrukturen sind oft fragil, begrenzt und konturlos. Die zentrale Determinante ist die Idee der freiwilligen Selbstbegrenzung.

2. Die grundsätzlich vollendete internationale Aufsichtsverwaltung

(19) Die Ausgestaltung der internationalen Aufsichtsverwaltung ist dahingegen eine grundsätzlich realistische Tugend. Aufgrund weiterer internationaler und nationaler Rechtdurchsetzungsmechanismen bestimmt sich die Frage, ob die internationale Aufsichtsverwaltung als vollendet angesehen wird, im Kern danach, ob eine zentrale oder dezentrale Rechtdurchsetzung im Völkerrecht bevorzugt wird. Gegen eine zentrale Rechtdurchsetzung sprechen aber, neben ihrem utopischen Charakter, demokratische und rechtsstaatliche Erwägungen.

VI. Neue verwaltungsrechtliche Epoche?

(20) Eine Verbesserung der unvollendeten Regelungsstrukturen für grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln scheint aufgrund möglicher Autokratisierungstendenzen im Völkerrecht derzeit unwahrscheinlich. Vielmehr ist eine Verschlechterung der bestehenden Standards auch im Bereich der Aufsichtsverwaltung denkbar. Daher ist eine rechtsstaatlich geprägte verwaltungsrechtliche Blütezeit des Völkerrechts im Moment eher illusorisch.

(21) Eine zentrale Aufgabe der heutigen internationalen Rechtswissenschaft ist daher das geltende Völkerrecht realistisch und rechtspositivistisch zu beobachten. Die zukünftige Herausforderung besteht darin, mögliche autokratische Tendenzen deutlich zu machen und etwaige verfassungsrechtliche Grenzen für demokratische Rechtsstaaten aufzuzeigen. *Wir brauchen daher eine Epoche des völkerrechtlichen Realismus anstatt völkerrechtlicher Romantik.*