



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Internationales Verwaltungsrecht: Begriffsbildung im Spiegel veränderter Staatlichkeit

*International Administrative Law:
the constitution of a concept in the mirror of a changed Statehood*

Eberhard Schmidt-Aßmann

Resumo: Os conceitos característicos da ciência jurídica não desempenham apenas função ordenadora. Por trás deles estão concepções, que ao mesmo tempo mostram relações de observação e definem perspectivas de pesquisas. Neste artigo, busca-se demonstrar esses papéis em relação ao conceito de direito administrativo internacional (Internationalen Verwaltungsrechts), aqui abordado com três variantes para fins de esclarecimento científico, já que é revelante demonstrar as estruturas que estão subjacentes aos conceitos jurídicos e as pré-concepções que eles carregam. As variações conceituais analisadas são: o direito administrativo internacional como um direito de colisão (Internationales Verwaltungsrecht als Kollisionsrecht), como direito administrativo global (Global Administrative Law) e como um direito de ação, determinação e cooperação fundado no direito internacional (im Völkerrecht begründetes Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht).

Palavras-chave: direito administrativo internacional; direito administrativo global

Abstract: Characteristic legal concepts do not only have an ordering function. Behind them, there are conceptions, which at the same time show observation relationships and define research perspectives. This paper seeks to demonstrate these roles in relation to the concept of international administrative Law (Internationalen Verwaltungsrechts), which is discussed here with three variants for the purpose of scientific clarification, once it is relevant to demonstrate the structures that underlie legal concepts and the preconceptions they carry. The conceptual variations analyzed are: international administrative Law as Collision Law (Internationales Verwaltungsrecht als Kollisionsrecht), as global administrative Law and as Action, Determination and Cooperation Law based on international law (im Völkerrecht begründetes Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht)

Keywords: international administrative Law; global administrative Law

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n1p15-31>

Artigo submetido em: janeiro de 2017

Aprovado em: janeiro de 2017

INTERNATIONALES VERWALTUNGSRECHT: BEGRIFFSBILDUNG IM SPIEGEL VERÄNDERTER STAATLICHKEIT*

Eberhard SCHMIDT-AßMANN**

Sumário: I Internationales Verwaltungsrecht als „Kollisionsrecht“; II Global Administrative Law (GAL); III Internationales Verwaltungsrecht als im Völkerrecht gegründetes „Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht“; IV Abschließende Überlegungen

Die prägenden Begriffe der Rechtswissenschaft haben nicht nur ordnende Aufgaben. Hinter ihnen stehen vielmehr Konzepte, die zugleich Beobachtungszusammenhänge aufzeigen und Forschungsperspektiven festlegen.¹ Das soll am Begriff des Internationalen Verwaltungsrechts aufgezeigt werden, den ich im Folgenden in drei Begriffsvarianten vorstellen will. Wir begeben uns also „in aufklärerischer Absicht“ auf „eine Reise ins Land der Begriffe“; denn gerade wenn nach neuerer staatswissenschaftlicher Ansicht das Recht eine „Bereitstellungsfunktion“ hat,² ist es wichtig, die Strukturen von Rechtskonzepten und die in ihnen mitgeführten Vorverständnisse offen zu legen. Die Begriffsvarianten heißen: Internationales Verwaltungsrecht als „Kollisionsrecht“ (I), als „Global Administrative Law“ (II) und als im Völkerrecht begründetes „Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht“ (III).³

I. Internationales Verwaltungsrecht als „Kollisionsrecht“

Die überkommene Auffassung im deutschen Sprachraum versteht unter dem Internationalen Verwaltungsrecht den Inbegriff derjenigen Rechtsnormen eines Staates, die eine Bestimmung darüber treffen, welches Recht – eigenes oder fremdes – von seinen Verwaltungsbehörden in Sachverhalten mit Auslandsbezug anzuwenden sein soll.⁴ Ein „Grenzrecht“ soll es sein, das sich an nationale Organe

* Erstveröffentlichung in: Voßkuhle/Bumke/Meinel (Hrsg.), Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen, Beiheft 21 zur Zeitschrift „Der Staat“, 2013, S. 267-283.

** *É professor titular aposentado de direito público da Universidade de Heidelberg, Alemanha. Doutor honoris causa. Autor consagrado de inúmeros artigos e livros, incluindo a obra “Dogmática Jurídico-Administrativa”, publicada no Brasil em 2016.*

¹ Am Beispiel des Staates G. F. Schuppert, Staat als Prozess, 2010, dort S. 66 ff. zu der auch für unsere Studie wichtigen „Enträumlichung“ politischer Herrschaft und S. 115 ff. zu den hier ebenfalls einschlägigen „semantic shifts“.

² Grundlegend G. F. Schuppert, Staatswissenschaft, 2003, S. 442 ff.

³ Zum Ganzen auch C. D. Classen und G. Biaggini, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in: VVdStRL Bd. 67 (2008), S. 365 ff. und 413 ff.; Ch. Möllers/J. Terhechte, in: J. Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 40 Rn. 3 ff.; E. Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 5 Rn. 48 ff.; M. Ruffert, dort § 17 Rn. 149 ff. und 169 ff.

⁴ So z.B. G. Hoffmann, Internationales Verwaltungsrecht, in: I. von Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin, 7. Aufl. 1985, S. 853 (859); aus jüngerer Zeit J. Menzel, Internationales

wendet und vom jeweiligen nationalen Gesetzgeber geschaffen worden ist. Nähere Betrachtung zeigt jedoch, dass diese Begriffsbestimmung weder sprachlich (1) noch sachlich angemessen ist (2).

1. Zum Sprachgebrauch: „Internationales“ Verwaltungsrecht

Die Verwendung des Begriffs „international“ für ein in seiner Substanz nationales Recht ist keine besonders naheliegende Begriffsbildung. Das wird von den Vertretern der überkommenen Lehre erkennbar in Kauf genommen: „Trotz des Attributs ‚international‘ sind die Bestimmungen des Internationalen Verwaltungsrechts nationales Recht, und nicht etwa Bestandteil des Völkerrechts“.⁵ Ihre Faszination verdankt diese Begriffsverwendung dem Werk Karl Neumeyers, der die internationalen Bezüge nationalen Verwaltungshandelns in alle Richtungen hin systematisch zu entfalten versucht und dafür den Begriff des „Internationalen Verwaltungsrechts“ benutzt hatte.⁶ Dabei war es Neumeyers Bestreben, sein Internationales Verwaltungsrecht ganz in Parallele zum Internationalen Privatrecht zu entfalten. Neumeyer hat – wie er 1909 im Vorwort zu Band 1 seines Werkes schreibt – den Bearbeitern des Internationalen Privatrechts „bei ihrem Werke“ zugesehen. Danach ist ihm nicht mehr zweifelhaft, was die Aufgabe eines Internationalen Verwaltungsrechts sein soll, nämlich „die Grenzen der öffentlichen Gewalt in Verwaltungssachen gegenüber der öffentlichen Gewalt anderer Gemeinschaften zu ziehen“.⁷

Die Fixierung des Internationalen Verwaltungsrechts auf ein Grenzrecht findet sich freilich schon früher. In der 1896 erschienenen ersten Auflage seines Verwaltungsrechts behandelt Otto Mayer in einem Anhang entsprechende Fragestellungen:⁸ „Unsere Staatsgewalt beansprucht nicht, die Staatsgewalt zu sein für die ganze Welt“, heißt es da markant und weiter: „Innerhalb ihres Gebiets ist sie Herr, ist sie allein das, was nach einem allgemeinen Begriff Staatsgewalt sein soll. Dem Gebiet ihrer Schwestern erkennt sie für diese die gleiche Bedeutung zu“. Mayer verweist darauf, dass im Bereich des Zivilrechts die natürliche Abgeschlossenheit der Staatsgebiete durchbrochen und die Lehre von den Grundsätzen, nach welchen diese Durchbrechung stattfindet, mit dem Ausdruck „Internationales Privatrecht“ belegt werde, eine Bezeichnung, die er, wie er kritisch hinzufügt, „übrigens sehr wenig angemessen“ findet. Trotzdem will er die entsprechenden Erscheinungen im Verwaltungsrecht als Internationales Verwaltungsrecht bezeichnen. „Sie folgen nicht den gleichen Regeln und liefern namentlich zu dem,

Öffentliches Recht, 2011, S. 7 ff. und passim. Weitere Nachweise bei *Ch. Ohler*, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2005, S. 3 Anm. 13 und 14; *D. Ehlers*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 4 Rn. 3 ff.

⁵ *Hoffmann*, Internationales Verwaltungsrecht (Fn. 4), S. 853 (861).

⁶ *K. Neumeyer*, Internationales Verwaltungsrecht, Band 1-4, München/Berlin 1910-1936.

⁷ Internationales Verwaltungsrecht, Band 1, S. III und IV.

⁸ *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Band 2, Berlin, 1. Aufl. 1896, S. 453 ff.

was den Schwerpunkt des Internationalen Privatrechts ausmacht, kein Seitenstück“. Seine wissenschaftlichen Ansprüche auf diesem Feld weit zurücknehmend fährt er fort: „Wenn dieses einen eigenen Wissenszweig zu bilden vermochte, so fehlt bei unsder wesentliche Stoff dazu“.⁹ Folglich sind es auch nur wenige Fragen, die im Anschluss daran behandelt werden: Abweichungen vom Territorialitätsprinzip, die Berücksichtigung der Staatsangehörigkeit und Fragen der Ausweisung. Ganz auf die Verwaltung im nationalen Staat konzentriert, kann Mayer der in diesem Zusammenhang immerhin nicht fernliegenden Verwaltungszusammenarbeit rechtlich wenig abgewinnen und versucht, sie ganz auf ihre einzelstaatlichen Komponenten zu reduzieren. Zu kollisionsrechtlichen Fragen, wie sie Neumeyer mit den Themen „Verweisungen auf fremdes Recht“, „Anerkennung“, „ausländische Amtshandlungen“ erörtert,¹⁰ findet sich bei Mayer nichts. In den folgenden Auflagen ist der Abschnitt zum Internationalen Verwaltungsrecht denn auch ganz weggelassen.

Gemeinsam aber ist beiden Autoren (Neumeyer und Mayer) die Bestimmung des Internationalen Verwaltungsrechts allein aus der Perspektive der nationalstaatlichen Verwaltung und ein dualistisches Konzept, das zwischen Völkerrecht und Staatsrecht streng trennt und letzterem den Vorrang zuweist.¹¹ Das aber ist ein stark reduktionistischer Sprachgebrauch, der angesichts der Vielfalt internationaler Verwaltungsbeziehungen aus drei Gründen nicht zu überzeugen vermag: Der Begriff wird auf die nationalen Verwaltungen als einzige Adressaten beschränkt, ohne andere Akteure des internationalen Verwaltungsverkehrs in den Blick zu nehmen. Die nationalen Verwaltungen werden gegeneinander isoliert, ohne ihre Kooperationsbeziehungen rechtlich zu erfassen. Der Begriff des Internationalen wird für einen Ausschnitt des nationalen Rechts usurpiert, während sich nach unbefangenen Sprachgebrauch internationales Recht und Völkerrecht sehr viel näher stehen – in anderen Sprachen sogar synonym verwendet werden.

Im Ergebnis kann man von einer sachlich verfehlten, aber symptomatischen Begriffsbildung sprechen, insofern das Internationale ganz aus der Sicht des souveränen Nationalstaates und seiner Verwaltung betrachtet wird, hinter deren großem Format es ganz zu verschwinden droht. An diesen Mängeln der Begriffsbildung kann auch die bemühte Parallele zum Internationalen Privatrecht wenig ändern. Sie ist von Vertretern dieser Disziplin denn auch entschieden zurückgewiesen worden. „Wichtig ist es in der Tat, dass man sich im öffentlichen Recht gänzlich freimacht von dem Bemühen, Parallelen zu international-privatrechtlichen Fragestellungen und Methoden zu suchen.“¹² In der Tat fehlt einem als „Kollisionsrecht“ definierten Internationalen Verwaltungsrecht das, was

⁹ Mayer, Verwaltungsrecht (Fn. 8), S. 454.

¹⁰ Internationales Verwaltungsrecht (Fn. 6), Band 4, S. 473 ff.

¹¹ Dazu ausführlich Tietje, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, 2001, S. 86 ff.

¹² So C. v. Bar, Internationales Privatrecht, Band 1, München, 1. Aufl. 1987, Rn. 252.

ein Kernstück des Internationalen Privatrechts ist: die grundsätzliche Befugnis der Akteure zur Rechtsregimewahl.

2. Zum Sachproblem: „Öffentliches Kollisionsrecht“

Die Kritik an der verfehlten Parallelführung der Begriffe besagt nicht, dass es nicht auch zwischen Verwaltungsrechtsordnungen Fragen der Grenzziehung gibt, zu deren Bezeichnung im jüngeren Schrifttum der Begriff des „öffentlichen Kollisionsrechts“ verwendet wird.¹³ Eine solche Begriffsbildung ist schon deshalb vorzugswürdig, weil der Begriff des Internationalen Verwaltungsrechts dann verfügbar wird, um sehr viel weiter greifend und sprachlich plausibler die *im Völkerrecht* gegründeten administrativen Regelungsstrukturen begrifflich auf den Punkt zu bringen (vgl. unter III).

Freilich ist diese Ausrichtung auf ein Kollisionsrecht ihrerseits umstritten. So wird nicht selten eingewandt, ein öffentliches Kollisionsrecht sei denkunmöglich, mindestens aber überflüssig, da sich Öffentliches Recht stets auf einen ganz bestimmten Staat beziehe, eine nationale Verwaltung nur ihr Recht anzuwenden habe, so dass Kollisionslagen ausgeschlossen seien. Besonders prominent hat Klaus Vogel diese Auffassung vertreten. Doch finden sich entsprechende Einwände auch in Teilen des international-privatrechtlichen Schrifttums. Ihnen ist zuzugestehen, dass sich in der öffentlich-rechtlichen Gesetzgebungspraxis eine Trennung von Sachnormen und Kollisionsnormen kaum nachweisen lässt und es erst recht an einer eigenständigen Kodifikation eines öffentlich-rechtlichen Kollisionsrechts, das dann auch mehrseitige Kollisionsnormen zu enthalten hätte, fehlt. Auf der anderen Seite ist jedoch nicht zu übersehen, dass es angesichts einer immer stärker internationalisierten Verwaltungsrealität immer mehr auch zu Abgrenzungsfragen zwischen konkurrierenden Verwaltungsrechtsordnungen kommen kann, für die das Territorialitätsprinzip und der klassische „räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm“ nur eine erste Orientierung, aber keine in jedem Fall sichere Antwort geben. Man denke etwa an den Einsatz deutscher Polizeibeamter im Ausland und ausländischer Polizeikräfte im Inland, die in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder heute durchaus vorgesehen sind. Weitere Beispiele bilden die Anerkennung fremder Verwaltungsentscheidungen, die Tätigkeit grenznachbarlicher Zweckverbände und die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung an raumbezogenen Verwaltungsverfahren. Jedenfalls hat die Idee eines öffentlichen Kollisionsrechts gerade in jüngster Zeit erheblich an wissenschaftlicher Faszination gewonnen. Nach Christoph Ohlers Schrift „Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts“ von 2005 hat es Martin Kment 2010 unternommen, die systematischen

¹³ Vgl. die Fallgruppen bei Ohler, Kollisionsordnung (Fn. 4), S. 48 ff.; aus der Analyse bestimmter Rechtsgebiete auch K.-H. Ladeur, Die Internationalisierung des Verwaltungsrechts: Versuch einer Synthese, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 375 (379).

sowie die völker- und verfassungsrechtlichen Einwände gegen ein solches Recht Punkt für Punkt zu widerlegen und den „Grundriss eines mehrseitigen öffentlichen Kollisionsrechts“ zu entfalten.¹⁴ Die viel zitierte „Völkerrechtsfreundlichkeit“ des Grundgesetzes ermöglicht heute einen wesentlich entspannteren Umgang mit fremden Rechtsakten und Rechtsordnungen.

In einem sehr weiten und unspezifischen Sinne lässt sich schon dieses Recht als ein „Recht jenseits des Staates“ bezeichnen, insofern es das überkommene Junktim zwischen Staatsgebiet, Verwaltungshoheit und Verwaltungsrecht gelockert hat. Nur bleibt es in seiner Substanz, d.h. von der Rechtsquelle her betrachtet, staatliches Recht, bei dessen Schaffung der einzelne Staat zwar gewisse Rücksichten auf das Völkerrecht nehmen muss und das im Vollzug nicht selten noch völkerrechtlicher Mithilfe, z. B. durch Verwaltungsabkommen, bedarf. Aber das Konzept des Kollisionsrechts bleibt staatszentriert, ja es unterstreicht und unterstützt die eigenständige Rolle der einzelnen Staaten sogar, indem es einen anderen Weg als den der Rechtsangleichung verfügbar macht.¹⁵ Für das heutige Symposium, d. h. für Fragen veränderter Staatlichkeit, ist das neu erwachte wissenschaftliche Interesse an einem so verstandenen Internationalen Verwaltungsrecht bzw. öffentlichen Kollisionsrecht insofern bedeutsam, als es die Zunahme internationalisierten Verwaltungshandelns anzeigt. Zu einem wirklichen „Recht jenseits des Staates“ trägt ein kollisionsrechtlich gedeutetes Internationales Verwaltungsrecht sonst jedoch noch wenig bei.

II. Global Administrative Law (GAL)

Das ist bei dem zweiten hier zu behandelnden Begriff ganz anders: *Global Administrative Law* ist von Anfang an so konzipiert, dass es sich gerade mit den über die einzelstaatliche Sphäre hinausgreifenden Problemen beschäftigt: „Global administrative law can be understood as comprising the legal rules, principles and institutional norms applicable to processes of ‘administration’ undertaken in ways that implicate more than purely intra-State structures of legal or political authority”.¹⁶ Der Begriff der Verwaltung – im Zitat in Anführungszeichen gesetzt – soll dabei bewusst weit gefasst werden und neben Internationalen Organisationen auch transnationale Behördennetzwerke, hybride öffentliche und private Akteure umfassende Gremien wie etwa die Codex Alimentarius Commission und rein private Organisationen mit Normsetzungsaufgaben wie die Internationale Standardisierungsorganisation (ISO) einschließen. Wer sich schnell begeistern lässt, wird im GAL vielleicht die perfekte Komplementärveranstaltung zu Global Governance entdecken wollen. Ich bin jedoch insoweit skeptisch.

¹⁴ M. Kment, *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln*, 2010, S. 214 ff.

¹⁵ Vgl. Tietje, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln* (Fn. 11), S. 86 ff.; Ruffert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt- Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen* (Fn. 3), § 17 Rn. 12 ff.

¹⁶ B. Kingsbury/M. Donaldson, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Artikel “Global Administrative Law” Tz. 1.

1. Treffende Analysen internationalisierten Verwaltungshandelns

Den Trägern des Projekts – und um ein großes Projekt handelt es sich, mit dem sich so bedeutende Namen wie Sabino Cassese und Richard B. Stewart verbinden – ist zunächst einmal dafür zu danken, dass sie die Scheinwerfer wissenschaftlichen Arbeitens auf die Vielfalt der Formen und auf die Intensität der Wirkungen gelenkt haben, mit denen heute auf globaler Ebene Administration (ohne strenge Trennung zur Programmierung und sekundären Normsetzung) geübt wird: WTO, WHO, Weltbank, ICANN, der Hohe Flüchtlingskommissar der UN – sie alle sind nicht länger nur fernab agierende Instanzen, sondern treffen auch Entscheidungen, die für Bürger, Unternehmen, Verbände und lokale Selbstverwaltungsträger unmittelbare Wirkungen haben können und zu typisch verwaltungsrechtlichen Fragen an- gemessener Beteiligung, Kontrolle und Haftung führen. Das in jüngster Zeit viel behandelte Thema „Rechtsschutz gegen Listing-Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates“ zeigt das exemplarisch.¹⁷

Die im Rahmen des GAL-Projekts mit den Forschungsschwerpunkten an der New York University und in Italien vorgelegten Studien beschreiben und analysieren diese Handlungszusammenhänge präzise und geben ein anschauliches Bild davon, wie sehr die verwaltungsrechtliche Theoriebildung, die sich jedenfalls im traditionellen deutschen Mainstream ganz auf die nationale Verwaltung und das Verwalten im nationalen Raum beschränkt hat, zu eng gefasst ist und der Ergänzung bedarf, die bei der Verwaltungsrealität ansetzt. Dem kann nur zugestimmt werden. Es ist derselbe Ansatz, der von Anfang an auch die verwaltungsrechtliche Reformdiskussion und die Neue Verwaltungsrechtswissenschaft bestimmt hat:¹⁸ Wer über Verwaltungsrecht schreiben will, muss sich zunächst einmal damit beschäftigen, wo und wie sich Verwaltung vollzieht. Beschreibung und Analyse sind hier nicht nur schmückendes Beiwerk, sondern die Basis der Theoriebildung. GAL hat das treffend auf den Punkt gebracht, indem zweistufig vorgegangen wird: „the first task is to define international administration“.¹⁹ Diesen primär verwaltungswissenschaftlichen Zugang wird derjenige mit Zustimmung begleiten, der der Verwaltungsrealität und ihrer beschreibenden Erfassung seit je einen hohen Stellenwert einräumt²⁰ und – „disziplinärem Containerdenken“ gänzlich abhold – immer wieder die großen

¹⁷ Dazu monographisch C. *Feinäugle*, Hoheitsgewalt im Völkerrecht, 2011.

¹⁸ Vgl. A. *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen Bd. I (Fn. 3), § 1 Rn. 29 ff.

¹⁹ *Kingsbury/Donaldson* (Fn. 16) Tz 10.

²⁰ Richtungsweisend G. F. *Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, 1981 und jüngst erneut etwa G. F. *Schuppert*, Governance und Rechtsetzung, 2011.

Transferleistungen der Verwaltungswissenschaft für das Verwaltungsrecht betont.²¹

2. (Noch) wenig konkrete rechtliche Folgerungen

Weniger überzeugend stellen sich nach bisherigem Entwicklungsstand dagegen die rechtlichen Folgerungen dar, die die Lehre vom GAL aus ihren Bestandsaufnahmen und Analysen gezogen hat.²² Mit dieser eher zurückhaltenden Bewertung teile ich nicht die gegen das Projekt als solches gelegentlich gerichtete Fundamentalkritik, GAL stabilisiere nur die Vormacht der Industriestaaten gegenüber den Entwicklungsländern. Ein solcher Einwand wird eigentlich schon durch das ernsthafte Bemühen widerlegt, gewachsene Strukturen analytisch zu durchdringen und sie auf diese Weise mindestens bewusst und damit auch kritisierbar zu machen. Eher ließe sich eine gewisse einseitige Ausrichtung des Konzepts an den Werten eines ökonomischen Liberalismus kritisieren, der zu den administrativen Aufgaben in großen Teilen der Welt nicht recht passen will.²³ Das soll aber hier dahinstehen. Meine Bedenken gegen das Projekt treffen die Weite des mit dem Begriff GAL umrissenen Untersuchungsfeldes: Sind die einbezogenen Akteure nicht zu unterschiedlich, die Verwaltungsrechtsverhältnisse zu vielgestaltig und die sich im globalen Raum begegnenden Rechtsauffassungen zu heterogen, um daraus mit hinreichender Plausibilität Rechtsfolgen abzuleiten?

Ein einheitlicher Bezugspunkt, wie er für das nationale Verwaltungsrecht im Verfassungsrecht und für das Europäische Verwaltungsrecht im Primärrecht der Union (unter Einschluss seiner allgemeinen Rechtsgrundsätze) zu finden ist, fehlt für das GAL und die in seinen Anwendungsbereich fallenden Einzelregelungen. Und ebenso fehlt ein Gerichtssystem, das als Klärungsinstanz und Entwicklungsmotor fungieren könnte. Zwar gibt es auf internationaler Ebene in der Zwischenzeit neben dem Internationalen Gerichtshof, dem Internationalen Seegerichtshof und dem Internationalen Strafgerichtshof eine ganze Reihe sektoral tätiger Gerichte und gerichtsähnlicher Instanzen. Doch ist das mit dem Zusammenspiel zwischen Unionsgerichten und nationalen Gerichten nach Maßgabe der Art. 251 ff. des AEUV nicht zu vergleichen. Die Ausarbeitung übergreifender Rechtsgedanken und Rechtsinstitute kann nur behutsam erfolgen, weil sie ganz unterschiedliche Verwaltungskulturen und Wertvorstellungen unterschiedlich dimensionierter Räume zu berücksichtigen hat.²⁴ Die Vertreter des GAL sind sich dessen bewusst. Die Konkretisierungen des Konzepts bewegen

²¹ G. F. Schuppert, Die Verwaltungswissenschaft als Impulsgeberin der Verwaltungsrechtsreform, in: W. Hoffmann-Riem, Offene Rechtswissenschaft, 2010, S. 1041 ff.

²² Vgl. auch die Kritik von Terhechte/Möllers, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der EU (Fn. 3), § 40 Rn. 4 f.

²³ Vgl. C. Harlow, Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values, in: European Journal of International Law 17 (2006), S. 187 (195 ff.).

²⁴ Anschaulich dazu S. Cassese, Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulation, in: New York University Journal of International Law and Politics 37 (2005), S. 663 (670 ff.).

sich bisher vor allem auf der Ebene allgemeiner Werte (Demokratie, rule of law) und weit gefasster Prinzipien: Transparenz, Partizipation, Due Process, Review.²⁵ Rechtsregeln und Rechtsinstitute, die den internationalen Verwaltungsrelationen Strukturen verleihen und die Lösung streitiger Rechtsfälle befördern könnten, sind bisher kaum erkennbar.

Aus alledem folgt: Die Lehren von einem Global Administrative Law sind noch keine hinreichenden Antworten auf die rechtsstaatlichen Probleme von Global Governance. Der Gedanke der Konstitutionalisierung und des in den UN-Menschenrechtspakten angelegten Individualrechtsschutzes können dem GAL vielleicht in Zukunft die notwendige verfassungsrechtliche Rückorientierung bieten. Aber das muss erst rechtssystematisch und rechtsdogmatisch „kleingearbeitet“ werden, bis aus einem wissenschaftlich interessanten Analyserahmen ein praktisch verwertbarer Rechtsrahmen wird.

Für unsere begriffsgeschichtliche Studie ist das Global Administrative Law interessant, weil sich in ihm das ausgreifende Anliegen eines „Welt-Innenrechts“, aber auch dessen begrenzte Entwicklungschancen spiegeln, – begrenzt eben, weil ohne die Respektierung nationaler Rechtstraditionen und die Nutzung nationaler Legitimationsstränge nicht weiterzukommen ist.

III. Internationales Verwaltungsrecht als im Völkerrecht gegründetes „Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht“

Ich möchte, um das Recht der über den einzelstaatlichen Bereich hinausgreifenden Verwaltungsvorgänge zu bezeichnen, den Begriff des Internationalen Verwaltungsrechts mit neuem Inhalt füllen und darunter nicht das nationale Kollisionsrecht, sondern das im Völkerrecht gegründete Aktions-, Determinations- und Kooperationsrecht der Verwaltung verstehen. Ein solcher Sprachgebrauch kann zum einen auf einen älteren, verwaltungswissenschaftlich informierten Sprachgebrauch eines Lorenz von Stein Bezug nehmen.²⁶ Er kann zum andern an eine seit langem neben der kollisionsrechtlichen Deutung bestehende Wortwahl anknüpfen, die unter dem Internationalen Verwaltungsrecht das (Innen-)Recht der Internationalen Organisationen versteht.²⁷

Das so definierte Internationale Verwaltungsrecht soll in seinen Grundannahmen (1) und seinen Funktionskreisen (2) im Folgenden vorgestellt werden.

²⁵ Vgl. *Kingsbury/Donaldson* (Fn. 16) Tz. 26 ff.; *S. Cassese, A Global Due Process of Law?*, in: G. Anthony/J. B. Auby/J. Morison/T. Zwart (eds.), *Values in Global Administrative Law*, 2011, S. 17 ff.; Hinweise auch bei *Harlow* (Fn. 23), S. 187 (194).

²⁶ Nachweis bei *Tietje* (Fn. 11), S. 50 ff.; ferner *Kingsbury/Donaldson* (Fn. 16) Tz. 4 ff.

²⁷ *Ruffert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen* (Fn. 3), § 17 Rn. 149 f.

1. Im Völkerrecht gegründetes Recht

Die Bezugnahme der Definition auf das Völkerrecht und das Epitheton „international“ (im Gegensatz zu „global“) machen deutlich, dass es die *Staaten* sind, die als die nach wie vor wichtigsten Akteure des internationalisierten und internationalen Verwaltungsgeschehens zu gelten haben. In dieser Einschätzung liegt ein Unterschied zum GAL, das den Begriff des Internationalen bewusst vermeidet, um nicht in die überkommenen Einteilungen und Regelungsmuster des internationalen Rechts zu verfallen, sondern etwa auch private Akteure einbeziehen zu können.²⁸ Das hier vorgestellte Konzept eines im Völkerrecht gegründeten Internationalen Verwaltungsrechts hebt sich davon in zweifacher Weise ab:

- Es ist *konzentrierter*, weil es bei den Staaten ansetzt, die ja international keineswegs nur politisch, sondern auch administrativ präsent sind – nicht zuletzt als diejenigen Instanzen, denen in den allermeisten Fällen die Umsetzung und zwangsweise Durchsetzung der inter-, supra- oder transnational getroffenen Regelungen zufällt. Ähnliches gilt für die unverändert wichtige Rolle der Staaten im internationalen Menschenrechtsschutz.²⁹ Wir sollten uns hier vom Phänomen sogenannter transnationaler Verrechtlichungsprozesse nicht blenden lassen.³⁰ Ohne eine Verbindung zu den Staaten und ihrem internationalrechtlichen Handlungsrahmen, dem Völkerrecht, geht es nicht. Zudem stellt sich das Völkerrecht heute weniger hermetisch dar, als das von manchen angenommen wird. Es hat sich längst vom bloßen Koordinations- um Kooperationsrecht zwischen Staaten gewandelt. Zudem beschäftigt es sich nicht mehr ausschließlich mit Staaten als den originären Völkerrechtssubjekten, sondern auch mit anderen als staatlichen Akteuren – mit Internationalen Organisationen und ihrer sekundären Rechtssetzung ebenso wie mit der Rechtsstellung von Nichtregierungsorganisationen und transnationalen Unternehmen.³¹ Insgesamt ist es also durchaus geeignet, dem über den klassischen Rechtsverkehr zwischen souveränen Staaten hinausreichenden Zuwachs an Rechtsbeziehungen einen Rechtsrahmen zu bieten.
- Es ist *konkreter*, weil es sich nicht nur für die weltweit wirksamen Kräfte und global wahrnehmbaren Aktionen, sondern auch für einfache

²⁸ Vgl. *Kingsbury/Donaldson* (Fn. 16) Tz. 1.

²⁹ Vgl. dazu nur *J. Delbrück*, Menschenrechtsschutz im Mehrebenensystem, in: Festschrift für E. Schmidt-Jortzig, 2011, S. 665 (676 ff.).

³⁰ Zu ihnen *G. F. Schuppert*, Governance und Rechtsetzung, 2011, S. 373 ff.

³¹ Zum Wandel des Völkerrechts zu einem Kooperationsrecht vgl. *A. Verdross/B. Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 52 ff.; *A. Funke*, Umsetzungsrecht, 2012, S. 353 ff. Zu staatenübergreifenden Gestaltungsmöglichkeiten des modernen Völkerrechts *M. Payandeh*, Internationales Gemeinschaftsrecht, 2010.

zwischenstaatliche Verwaltungsvorgänge interessiert. Es erschließt sich dadurch einen großen Fundus bilateraler und plurilateraler Abkommen und Verwaltungsvereinbarungen (Polizeiverträge, Doppelbesteuerungs-, Sozialversicherungs-, wirtschaftsrechtlicher Investitionsschutz und ausländerrechtliche Rückführungsabkommen), in denen zahlreiche Probleme der verwaltungsrechtlichen Praxis wie Amtshilfe, Informationstransfer und Datenschutz längst konkret geregelt sind.³² Eine vergleichende Auswertung dieses Materials kann auch die Entwicklung allgemeiner oder (zunächst) fachgebietspezifischer Grundsätze des Internationalen Verwaltungsrechts fördern, ohne dass dazu auf sehr allgemein gehaltene Anforderungen z. B. einer due-process-Klausel zurückgegriffen werden muss.

Insgesamt soll die Ausrichtung am Völkerrecht und hier wiederum am positiven Recht der Verträge und Abkommen das Internationale Verwaltungsrecht auch vor einer zu starken Umklammerung durch die „Global Governance“-Debatte bewahren, der sich die Lehre vom Global Administrative Law, unbeschadet ihrer sonstigen Verdienste, methodisch nicht entschieden genug versagt hat.³³

2. Die drei Funktionskreise des Internationalen Verwaltungsrechts

Das im Völkerrecht gegründete Internationale Verwaltungsrecht umfasst drei große Funktionskreise.³⁴ Es ist Aktionsrecht internationaler Akteure (a), Determinationsrecht für die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen (b) und Kooperationsrecht vernetzter internationaler Handlungszusammenhänge (c). Alle drei Funktionskreise reflektieren zugleich Erscheinungen gewandelter Staatlichkeit: nämlich (erstens) die Zunahme administrativen Handelns auf überstaatlicher Ebene, (zweitens) die Einbindung der nationalen Rechtsordnungen in internationale menschenrechtliche Standards und (drittens) den Ausbau grenzüberschreitender Verwaltungsbeziehungen.

a) Aktionsrecht

Der Begriff nimmt Bezug auf die vielfältigen *administrativen* Aktivitäten auf internationaler Ebene, insbesondere auf das Handeln Internationaler Organisationen. Erfasst wird zum einen das Recht ihrer *internen* Verwaltung.

³² Vgl. E. Schmidt-Aßmann, Principles of an International Order of Information, in: Anthony/Auby/Morison/Zwart, Values (Fn. 25), S. 117 ff.

³³ Vgl. die ähnlich lautende Kritik von Terhechte/Möllers, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der EU (Fn. 3), § 40, Rn. 5. Dass trotz ihres unterschiedlichen Ansatzes die Überschneidungen zwischen GAL und Internationalem Verwaltungsrecht in der vorliegenden Konzeption die Unterschiede zwischen beiden überwiegen, wird zutreffend betont von Ruffert, Perspektiven, in: Möllers/Voßkuhle/Walter, Internationales Verwaltungsrecht (Fn. 13), S. 404 f.

³⁴ Der folgende Text aktualisiert die Ausführungen in E. Schmidt-Aßmann, Überlegungen zu Begriff und Funktionskreisen des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Festschrift für H. Siedentopf, +2008, S. 101 (111 ff.).

Insofern sind die Materien des Beamten- und Haushaltsrechts, aber auch die Regeln der internen Entscheidungsbildung, die üblicherweise im Organisationsstatut festgelegt sind, und überhaupt das interne Organisationsrecht Gegenstände, die schon im älteren Schrifttum als Internationales Verwaltungsrecht bezeichnet wurden. Darüber hinaus entwickelt sich das Aktionsrecht heute immer mehr auch zu einem Recht der *externen* Verwaltungsbeziehungen zu anderen Akteuren (Staaten, substaatlichen Verwaltungsträgern, Unternehmen, Privatpersonen).³⁵ So ist die internationale Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – oder ODA), wie am Beispiel der Weltbank und des United Nations Development Program (UNDP), ein Gebiet, in dem sich die aus dem nationalen und dem europäischen Recht bekannten typischen Bauformen eines Leistungsverwaltungsrechts finden: Programmpläne, Projektprüfungen, Vertragsschlüsse und Kontrollinstrumente.³⁶

Kennzeichnend für das Aktionsrecht ist seine *Formenvielfalt*, die neben rechtsförmlichen Handlungen auch eine ganze Reihe informeller Instrumente ausgebildet hat. Teilweise ist das Aktionsrecht in völkerrechtlichen Verträgen verankert. Wichtig sind außerdem aber alle Formen sekundärer Rechtssetzung durch die betreffenden Organisationen.³⁷ Im weiteren Sinne gehören aber auch ihre Empfehlungen und Leitlinien und die oft in Handbüchern niedergelegten prozeduralen Regeln hierher. Die Nutzung gerade solcher Instrumente „weicher“ Steuerung und des soft law ist ein Charakteristikum des Völkerrechts und färbt damit auch auf das Internationale Verwaltungsrecht ab.³⁸

Oft reicht das auffindbare Normenmaterial nicht aus, um die intensiver gewordenen administrativen Aktivitäten Internationaler Organisationen rechtlich abzusichern. Nur zu deutlich zeigt sich, dass internationales Handeln, wenn es die Ebene politischer Programmatik verlässt und (sei es auch nur im weitesten Sinne) konkretisierendes Handeln wird, das bestimmten Adressaten gilt und Verbindlichkeit beansprucht, an elementaren Rechtsschutzstandards orientiert sein muss. Das spezifische Handlungsdesign des Verwaltens verlangt nach einem spezifischen Kontrolldesign.³⁹ Die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen und das Europäische Verwaltungsrecht haben solche Standards in Form allgemeiner Rechtsgrundsätze längst entwickelt und sehen in ihnen eine Grundvoraussetzung rechtsstaatlich-demokratischen Verwaltens. Selbst wenn das Aktionsrecht

³⁵ Dazu reiches Anschauungsmaterial bei A. von Bogdandy et alii (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, 2010, bes. S. 99 ff.; Classen, *Entwicklung* (Fn. 3), S. 385 ff.

³⁶ P. Dann, *Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts*, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht* (Fn. 13), S. 7 ff.; ders., *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 273 ff.

³⁷ Dazu J. D. Aston, *Sekundärgesetzgebung Internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin*, Berlin 2005; Funke, *Umsetzungsrecht* (Fn. 31), S. 20 ff.; ferner J. E. Alvarez, *International Organizations as Law-makers*, Oxford 2006.

³⁸ Vgl. M. Knauff, *Der Regelungsverband: Recht und Soft Law im Mehrebenensystem*, 2010, S. 257 ff.

³⁹ Dazu grundlegende Überlegungen bei Ch. Möllers, *Gewaltengliederung*, Tübingen 2005, S. 94 ff. et pass.

Internationaler Organisationen nicht vorschnell auf ein vergleichbares Verwaltungsrechtsmodell festgelegt werden darf, werden doch auch für das Internationale Verwaltungsrecht die veränderte Stellung des Individuums im Völkerrecht und überhaupt die Konstitutionalisierung des Völkerrechts spürbar.⁴⁰ In der Konsequenz dieser Entwicklung liegt es, für das Aktionsrecht Internationaler Organisationen und sonstiger Akteure Grundanforderungen von Transparenz, Verantwortungsklarheit und Fairness zu formulieren. Bei eingreifenden Individualakten gehört auch die Garantie mindestens elementarer Rechtsschutz- und Kontrollmöglichkeiten dazu.⁴¹ Das ist vor allem in der amerikanischen Literatur zutreffend herausgearbeitet und als ein zentraler Gegenstand des Internationalen Verwaltungsrechts ausgewiesen worden: „The Emerging Field of International Administrative Law: Its Content and Potential“.⁴²

Für die Entwicklung dieser Grundsätze werden zwei komplementäre Vorgehensweisen vorgeschlagen:⁴³

- Soweit direkt einschlägige Rechtsvorschriften nicht bestehen, dürfte die vergleichende Auswertung *internationalrechtlicher Vorschriften aus anderen Bereichen* die wichtigste Rechtserkenntnisquelle sein. Ein gutes Beispiel bietet das Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz vom 21. September 2005 in der Rechtssache „Yusuf“, in der es um konkret-individuelle Maßnahmen (Sperrung von Bankguthaben) des UN-Sicherheitsrats bei der Terrorismusbekämpfung ging.⁴⁴ Die UN-Organe selbst sind förmlich nicht Verpflichtete der internationalen Menschenrechtspakte. Das Gericht entnimmt diesen von der UN entwickelten Pakten aber elementare Garantieelemente, die es als zwingendes Völkerrecht ansieht und an die auch die UN-Organe selbst gebunden sein sollen.
- Erst in zweiter Linie ist auch an die Rechtsvergleichung der nationalen Verwaltungsrechtsordnung zu denken. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass durch eine vorschnelle Festlegung auf eine bestimmte Rechtsordnung nicht schon die Parameter falsch bestimmt werden, nach denen der Vergleich vorgenommen werden soll. Einen Vorzug genießen insofern Rechtsordnungen, die ihrerseits aus wertender

⁴⁰ Dazu die Nachweise bei A. L. Paulus, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, München 2001, S. 225 ff.; A. Emmerich-Fritsche, Vom Völkerrecht zum Weltrecht, Berlin 2007, bes. S. 459 ff. und 686 ff.

⁴¹ Dazu E. Schmidt-Aßmann/T. Rademacher, Internationale Rechtsschutzgarantien, in: JÖR NF Bd. 60 (2013).

⁴² So der Titel des instruktiven und materialreichen Beitrages von E. Kinney, in: Administrative Law Review 54 (2002), S. 415 ff.

⁴³ R. B. Stewart, U.S. Administrative Law: A Model for Administrative Law?, in: Law and Contemporary Problems, in: Duke University, School of Law, Vol. 8 (2005) Nos 3 and 4, S. 76 ff. (“Bottom up”) und S. 88 ff. (“Top down”).

⁴⁴ EuG, EuGRZ 2005, S. 592 ff., bes. Tz. 277 ff.

Rechtsvergleichung hervorgegangen sind, wie das für das Europäische Verwaltungsrecht gilt.⁴⁵

b) *Determinationsrecht*

Als Determinationsrecht werden diejenigen völkerrechtlichen Normen bezeichnet, die Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung des nationalen Verwaltungsrechts enthalten. Die Völkerrechtsgemeinschaft interessiert sich nicht länger nur für die Beziehungen der Staaten untereinander und für die Verwaltungstätigkeit internationaler Verwaltungsinstanzen, sondern auch dafür, dass das Verwaltungsrecht der Staaten in bestimmten Politikbereichen vereinheitlichten Anforderungen entspricht. Determinationsrecht findet sich vor allem in völkerrechtlichen Verträgen, z.B. in den globalen und regionalen Menschenrechtspakten, in speziellen Abkommen wie der Genfer Flüchtlingskonvention, im Wirtschafts- und Umweltvölkerrecht. Es ist von den sich bindenden Staaten selbst geschaffen, oft auf Konferenzen vorbereitet, die als Artikulationsforen auch zivilgesellschaftlichen Akteuren offenstehen. Hier ist aus dem Bereich des Umweltschutzes etwa die Aarhus-Konvention zu nennen, die die Konventionsstaaten verpflichtet, in ihrem Recht den Zugang zu Umweltakten für jedermann zu öffnen, Umweltverträglichkeitsprüfungen vorzusehen und Umweltverbandsklagen zuzulassen.⁴⁶ Reiches Anschauungsmaterial bieten zudem das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und eine Reihe von Handelsübereinkünften, die Anlagen zum WTO-Übereinkommen bilden:⁴⁷ z.B. das Übereinkommen über die Anwendung gesundheits-, polizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Übereinkommen) und das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (EPA). Schließlich ist im Sinne einer weiteren Rechtsquelle des determinierenden Völkerrechts die Tendenz zu beobachten, allgemeine Rechtsgrundsätze des internationalen Rechts auch mit verwaltungsrechtlichen Inhalten zu füllen.⁴⁸

Das Determinationsrecht verfügt über mehrere Einwirkungspfade, auf denen es das nationale Recht durchdringt: Während das Gewohnheitsrecht bzw. die allgemeinen Regeln des Völkerrechts *per se* Bestandteil nationaler Rechtsordnungen sind, setzen völkerrechtliche Verträge, um für die nationalen Verwaltungen verpflichtend zu sein, grundsätzlich einen Anwendungsbefehl durch

⁴⁵ Grundlegend zur Verwaltungsrechtsvergleichung *Ch. Schönberger*, in: A. von Bogdandy/S. Cassese/P. M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. IV, 2011, § 72.

⁴⁶ Dazu *C. Walter*, *Internationalisierung des Deutschen und Europäischen Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozessrechts – am Beispiel der Aarhus-Konvention*, EuR 2005, S. 411 ff.; *A. Schwerdtfeger*, *Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention*, 2010.

⁴⁷ *Ruffert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen* Bd. I (Fn. 3), § 17 Rn. 158 ff.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 112, 1 (27 f.).

staatlichen Rechtsakt voraus.⁴⁹ Nach der in der internationalen Praxis herrschenden Vollzugslehre wahren die Vertragsnormen ihren völkerrechtlichen Charakter. Es ist also Völkerrecht und nicht nationales Recht, das die Verwaltungen, sofern die entsprechenden Normen unmittelbar vollziehbar sind, anwenden. Das ist bedeutsam z.B. für die Auslegung der entsprechenden Vorschriften, die sich nach völkerrechtlichen Grundsätzen zu richten hat. Daneben steht die völkerrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts, die zu einer mittelbaren Einwirkung des Determinationsrechts auf das nationale Verwaltungsrecht führt. Sie folgt für das deutsche Recht aus der Verfassungsentscheidung für eine offene Staatlichkeit (Art. 24 GG).⁵⁰

Besondere Fragen stellen sich dort, wo internationale Vertragsregime über eigene Rechtsprechungsinstanzen verfügen, wie das für die EMRK und das WTO-Übereinkommen gilt. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass auch die Erkenntnisse dieser Gremien zu einer unmittelbaren Bindung der nationalen Verwaltungen führen. Die damit einhergehende Dynamisierung des Determinationsrechts ist freilich nicht spannungsfrei.⁵¹ Insgesamt aber nimmt „die völkerrechtlich relevante Verantwortlichkeit der nationalen Verwaltungsbehörden“ mit der steigenden internationalen Regelungsdichte zu.⁵²

c) Verwaltungskooperationsrecht

Verwaltung auf internationaler Ebene ist heute zum allergrößten Teil Verwaltungszusammenarbeit.⁵³ Kooperationsregeln finden sich im Aktionsrecht ebenso wie im Determinationsrecht. Das hier besonders aufgeführte Kooperationsrecht selbst soll keine dritte Rechtsquelle bezeichnen, sondern einen *spezifischen* Funktionsbereich: Es geht um *Schnittstellen* zwischen den Handlungsbereichen unterschiedlicher Akteure und um die dabei auftretenden Probleme von Effizienz, Transparenz und Rechtsschutz. Jede Form von Kooperation generiert ihre spezifischen Fragen, die zu den Standardproblemen des Verwaltungsrechts hinzutreten. „Im verwaltungsrechtlichen Internationalisierungsprozeß muß es mithin vor allem um die Analyse der Querverbindungen

⁴⁹ G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht Band I/1, Berlin, 2. Aufl. 1989, § 10 I 2; Tietje, Internationalisiertes Verwaltungshandeln (Fn. 11), S. 585 ff.; R. Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 5. Aufl. 2010, § 33.

⁵⁰ BVerfGE 74, 358 (370); 112, 1 (24 ff.); 128, 326 (366 ff.); R. Geiger, Grundgesetz (Fn. 49) § 38 II; Ruffert, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen Bd. I (Fn. 3), § 17 Rn. 41.

⁵¹ Vgl. BVerfGE 111, 307 (319 ff.) und 120, 180 (199 ff.); 128, 326 (371 ff.); J. Kokott, Bundesverwaltungsgericht und Völkerrecht, in: E. Schmidt-Aßmann u.a. (Hrsg.), Festgabe für das Bundesverwaltungsgericht, Köln u.a. 2003, S. 411 ff.

⁵² So Tietje, Internationalisiertes Verwaltungshandeln (Fn. 11), S. 593. Zu verwaltungsgerichtlichen Konsequenzen E. Schmidt-Aßmann, Ansätze zur Internationalisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, in: Liber Amicorum R. Wolfrum, Bd. 2, 2012, S. 2119 ff.

⁵³ G. F. Schuppert, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen Bd. 1 (Fn. 3), § 16 Rn. 166 ff.

zwischen den Rechtsschichten und um die Herstellung der legitimatorischen und rechtsstaatlichen Belastbarkeit der Verbindungsmechanismen gehen“.⁵⁴

Die Zusammenarbeit findet vertikal zwischen Internationalen Organisationen und Staaten sowie horizontal zwischen Staaten bzw. ihren Verwaltungen statt. Die Beteiligten handeln, soweit sie nicht in das Privatrecht ausweichen, ggf. nach unterschiedlichen Rechtsregimen: Internationale Organisationen nach internationalem öffentlichen Recht, nationale Verwaltungen nach ihrem nationalen Recht, ggf. auch nach völkerrechtlichen Vorschriften, die in das nationale Recht inkorporiert worden sind. Die Rechtsquellen des Kooperationsbereichs sind also unterschiedlich. „VerwaltungsKooperationsrecht“ im weiteren Sinne meint den gesamten Kooperationsbereich; im engeren Sinne sollte der Begriff aber auf völkerrechtliche Rechtsakte beschränkt bleiben. Entscheidend ist die Verzahnung und Abstimmung zwischen den beteiligten Rechtsregimen in prozeduraler und substantieller Hinsicht. Das lässt sich an den Instituten der gegenseitigen Amtshilfe und der gegenseitigen Anerkennung, die beide wichtige Instrumente des Kooperationsbereichs sind, recht gut zeigen. Beide benötigen neben einer völkerrechtlichen Grundlage eines Widerlagers im nationalen Recht. Gerade hier zeigt sich, wie eng Völkerrecht und nationales Verwaltungsrecht heute zusammengerückt sind. Inwieweit sich daraus allerdings ein kooperations-spezifisches transnationales öffentliches Recht entwickeln wird, das als eigene Quelle neben das internationale und das nationale Verwaltungsrecht treten kann, ist noch nicht abzusehen.

IV. Abschließende Überlegungen

Im Verwaltungsrecht ist der Staat niemals verabschiedet worden. Er muss folglich auch nichtwiederentdeckt werden. Treffen wir hier auf ein Analogon zu Otto Mayers bekanntem Satz: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“? – Die Betrachtungen zu den drei Begriffen des Internationalen Verwaltungsrechts geben ein anderes Bild: Die Staaten sind nach wie vor die wichtigsten Akteure auf internationaler Ebene. Aber sie sind es in anderer Weise als früher – oder sagen wir präziser: anders als die staats- und verwaltungsrechtliche Theoriebildung sie früher wahrgenommen hat.

- Selbst im *kollisionsrechtlichen Verständnis* des Internationalen Verwaltungsrechts, das nach wie vor nationales Recht ist, sind heute die völkerrechtlichen Rückbindungen und die Offenheit gegenüber den Rechtsordnungen anderer Staaten unübersehbar. Verwaltungsrecht wird nicht mehr automatisch mit dem nationalen Verwaltungsraum gleichgesetzt und auf das Handeln der nationalen Verwaltung begrenzt.

⁵⁴ So Ruffert, Perspektiven, in: Möllers/Voßkuhle/Walter, Internationales Verwaltungsrecht (Fn. 13), S. 411.

- Der Ansatz des *Global Administrative Law* erfasst die Vielfalt der neuen Akteure in weltweiten Verwaltungsbeziehungen zutreffend. Es hat den Fokus jedoch zu stark von der Rolle der Staaten und von den einfachen zwischenstaatlichen Beziehungen weg zu einem großen Miteinander diverser Akteure verschoben und bringt sich damit auch um die Erfahrungen, die im vorhandenen Bestand des internationalen Rechts gespeichert sind.
- Der neu *auf das Völkerrecht* ausgerichtete Begriff des *Internationalen Verwaltungsrechts* umreißt in seinen drei Funktionskreisen ein „Projekt der Wissenschaft“, das die Offenheit der Verwaltungsräume aufnimmt:⁵⁵ Es ist weit genug, um in manchem den in den Governance-Diskussionen beheimateten Gedanken der „Regelungsstruktur“ einzubeziehen.⁵⁶ Es bleibt aber zugleich dem positiven Recht verbunden, dessen Rechtsformen es aus dem vorhandenen Normenmaterial, insbesondere dem Völkervertragsrecht, herauspräparieren und das es im Wege wertender Vergleichung weiterentwickeln will.

⁵⁵ Vgl. von einem auch nationales Recht bis zu einem gewissen Grade einbeziehenden und damit etwas breiteren Verständnis des Internationalen Verwaltungsrechts ähnlich *Biaggini*, Entwicklung (Fn. 3), S. 437 f.

⁵⁶ Dazu *G. F. Schuppert*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen Bd. I (Fn. 3), § 16 Rn. 26 ff. im Anschluss an H.-H. Trute.