

## BUCHBESPRECHUNGEN

*Christian Tietje*

### **Internationalisiertes Verwaltungshandeln**

Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel

Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 2001, 763 S., € 74,00

“Wirft man einen Blick auf Rechtsentwicklungen im internationalen System, die über das Gemeinschaftsrecht hinausgehen, muß festgestellt werden, daß ihre Auswirkungen auf innerstaatliche öffentlich-rechtliche Strukturen nahezu vollständig auf eine wissenschaftliche Aufarbeitung harren”. Dieser Umstand veranlaßte Tietje, eine Habilitationsschrift vorzulegen mit dem ehrgeizigen Ziel, “50 Jahre nach der grundlegenden Entscheidung des Verfassungsgebers für eine internationale Offenheit der deutschen Rechtsordnung Strukturen des internationalisierten Verwaltungshandelns in der Bundesrepublik Deutschland aufzuzeigen” (S. 7). Diesen bisher kaum gebräuchlichen Begriff verwendet er, “um zunächst zu verdeutlichen, daß sich das Untersuchungsinteresse auf Einzelbereiche des Verwaltungsrechts und auf Verwaltungsaktivitäten insgesamt bezieht, die ihrer Struktur nach international beeinflusst sind”; überdies verlange die “Komplexität der internationalen Verflechtung der öffentlichen Verwaltung danach, eine rechtsdogmatische und rechtstat-sächliche Untersuchung vorzunehmen, die nicht ausschließlich auf die in weiten Bereichen nationalstaatlich geprägten Rechtskategorien abstellt” (S. 25). In der Einleitung wird die These formuliert, dieses internationale Verwaltungshandeln sei “in ein kooperatives System komplexer Interdependenzen eingebunden”, das sich durch seine “Mehrebenenstruktur” auszeichne (S. 26); damit könnten zugleich “grundsätzliche Struktur- und Systemaspekte der öffentlichen Verwaltung in ihrer internationalen Dimension” herausgearbeitet werden, die “neben dem internationalen Recht sowohl das Verfassungs- als auch das Verwaltungsrecht” beachte (S. 27).

“Ansätze und Entwicklung eines Konzepts des internationalisierten Verwaltungshandelns” – so Teil 1 – findet Tietje insbesondere bei Robert von Mohl und Lorenz von Stein, in neuerer Zeit im “internationalen Wirtschaftsrecht” Georg Erlers. Damit wird die Brücke zum nächsten (2.) Teil geschlagen, der (etwas gedrängter) “Entwicklung und gegenwärtigen Stand der internationalen Zusammenarbeit in Verwaltungsangelegenheiten” darlegt, vom Wiener Kongreß bis zur UN-“Familie”, und abschließend die Einbindung der Bundesrepublik Deutschlands in das “internationale System der technisch-administrativen Aufgabewahrnehmung” kurz skizziert (und in einem Anhang näher ausführt). Leider läßt Tietje eine genauere Bestimmung des “Technisch-Administrativen” vermissen. Vielmehr widmet er sich exkursartig alsdann sozialwissenschaftlichen Erklärungsansätzen, “steuerungsorien-

tierten Sichtweisen” (S. 152), vom Funktionalismus bis zur *global governance without governments* (S. 168 f.), bei der es darum gehe, “angemessene Strategien zu entwickeln, die unter Anerkennung der weiterhin zentralen Rolle des Staates die Legitimität des sich vollziehenden Rechtssetzungs- und Rechtsverwirklichungsprozesses garantieren”, und die als “Synthese der rechts- und sozialwissenschaftlichen Theoriebildung” angesehen werden könnten (S. 170). Teil 4 unternimmt eine “Grundlegung” im Hinblick auf die “verfassungsrechtliche Stellung der Verwaltung als eigenverantwortlicher und eigenständiger internationaler Akteur”. Werde Regierung als die “einheitlich auf das Gesamtschicksal der Gesellschaft abzielende Staatsleitung” bestimmt, gelte dies auch für das auswärtige Handeln (S. 194); demgemäß sei die Verwaltung “immer dann eigener Akteur in auswärtigen Angelegenheiten, wenn es um eine typischerweise ,mehr angeleitete, ausgerichtete Tätigkeit, die der Wahrnehmung der mehr technischen und wiederkehrenden Aufgaben, des Details, des Lokalen dient” (K. Hesse) gehe, wie dies auch der Staatspraxis entspreche (S. 197). Aus Art. 24 GG ergebe sich (als Staatsziel) eine Verpflichtung zu internationaler Zusammenarbeit (S. 215), auch das allgemeine Völkerrecht kenne eine Kooperationspflicht, wofür Tietje W. Friedmann und den *WTO Appellate Body* als wahrlich originelle Kombination von Zeugen nennt. Das *global governance*-Konzept wieder aufgreifend, geht er dann im 5. Teil auf die unterschiedlichen (völkerrechtlichen) Steuerungsinstrumentarien ein, die das “Zusammenspiel von nationaler und internationaler Rechtsordnung” bestimmen (S. 240), wobei ein Schwerpunkt bei dynamischen internationalen Vertragsregimes, vereinfachten Vertragsänderungs- bzw. -ergänzungsverfahren liegt, des weiteren auf den rechtsordnungsimmanenten Aspekten von soft law. Auch ökonomische Steuerungsmodelle werden behandelt, wobei allerdings gerade die Internationalen Finanzinstitutionen kaum eines Blickes gewürdigt werden, obschon *surveillance* und *conditionality*, von neueren Ausdifferenzierungen der “internationalen Finanzarchitektur” ganz zu schweigen, hier durchaus mannigfaltiges Anschauungs- und Belegmaterial böten. Das gilt auch für Verwaltungskooperation, z.B. im Rahmen des *Financial Stability Forum*. Anders als sonst enthält dieser Teil auch keine eigene Zusammenfassung.

Über exakt 200 Seiten erstreckt sich die Erörterung ausgewählter Sachgebiete internationalisierten Verwaltungshandelns. Wenn Tietje hier eingangs festhält, das Aussparen des Wirtschaftsverwaltungsrechts lasse sich damit rechtfertigen, “daß verschiedene Einzelaspekte dieser Rechtsmaterie ohnehin im Sinne von Querschnittsproblemen mitbehandelt werden” (S. 292), so überzeugt dies nicht, zumal dann zumindest Querverweise angezeigt gewesen wären. Andererseits dürfte die Auswahl – Internationalisiertes Gesundheitsverwaltungsrecht (Mensch, Tier, Pflanzen), Umweltverwaltungsrecht, Kommunikations- und Transportrecht – durchaus verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zeitigen können, zumal Tietje parallel vorgeht: “Begrifflichkeiten” und “Grundstrukturen” folgen jeweils zunächst Ausführungen zum internationalen Recht, sodann zum internationalisierten Verwaltungshandeln im nationalen (deutschen) Recht. Er vermag dabei “eine weitgehende Kohärenz der nationalen und internationalen Regelungsebene” (S. 485) zu belegen, desgleichen ein

Verschwinden von Unterschieden zwischen rechtsverbindlichen und bloß rechtserheblichen internationalen Vorgaben.

Spätestens an diesem Punkt kann der Frage nach der Legitimität internationalisierten Verwaltungshandelns nicht mehr ausgewichen werden, die Tietje denn auch am Beginn des 7. und letzten Teils (vor der konzisen Schlußbetrachtung und einer Zusammenfassung in 42 Thesen) anspricht, wenn er die Einbindung des internationalisierten Verwaltungshandelns in die rechtsstaatliche Ordnung (des GG) analysiert; auf das Demokratieprinzip kommt er nur in einem Unterabschnitt näher zu sprechen (S. 603 ff.). Zunächst wird die bundesstaatliche Problematik im Hinblick auf Verbandskompetenzen, dann werden die Organkompetenzen im Bund behandelt; eine eher restriktive Rolle des Parlaments folge aus "Rationalität und Effektivität/ Effizienz als Elementen funktionsgerechter Legitimität" (S. 523 ff.). So sehr diese Aussage in den gesamten Argumentationsstrang des Werkes paßt, so fragwürdig ist sie, weil sie die zentrale Bedeutung der Volkssouveränität fast (S. 535) völlig außer Acht läßt. In einem zweiten Schritt beleuchtet Tietje das internationalisierte Verwaltungshandeln in der Diskussion über das "Verhältnis von innerstaatlichem öffentlichem Recht und internationalen Recht"; sein Augenmerk gilt dabei zu Recht der Rolle "unverbindlicher" internationaler Regeln in der deutschen Rechtsordnung. Die Bewertung läuft auf ein Bild der "funktionellen Einheit" (S. 643) hinaus, weil beide Rechtsräume sich "immer mehr darauf einrichten, eine umfassende Gemeinwohlorientierung kooperativ zu verwirklichen". Schließlich wendet er sich legitimatorischen Problemen der nationalen Verwaltungsorganisation zu, einmal im Hinblick auf den Auswärtigen Dienst und die diesem obliegende Koordination des auswärtigen Handelns aller Ressorts, zum andern (erneut) in bezug auf Legitimitätsfragen, wobei Tietje *global governance* (idealtypisch) für ausreichend demokratisch legitimiert erachtet (S. 660); dies hänge jedoch entscheidend davon ab, "daß die Staaten durch ihre interne Verwaltungsorganisation auf die entsprechenden Herausforderungen reagieren" (S. 661). Bemerkenswerterweise stützt sich Tietje hier auf einen Autor aus der OECD, einer klassisch-intergouvernemental verfaßten Organisation mit einem verhältnismäßig kleinen, weithin homogenen Mitgliederkreis, die bisher kaum einen Gedanken auf Parlamentarisierung bzw. eine eigene Parlamentarische Versammlung verschwendet hat.

Dem Telekommunikations- und Postrechtler fallen einige Ungenauigkeiten in Teil 6.C. auf, so die unrichtige Bezeichnung des "Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie", das (angesichts des Redaktionsschlusses wohl unvermeidbare) Anführen noch der §§ 59 ff. TKG (ersetzt durch das FTEG), die fehlende Anführung der Legaldefinition von Regulierung in § 3 Nr. 13 TKG. Auch die "regulierte Selbstregulierung" (S. 486) hätte eine Erwähnung im ansonsten zuverlässigen Stichwortverzeichnis verdient. Bei aller Wertschätzung des Internet als Informationsquelle wäre wohl stets noch zu fordern, daß für eine Veröffentlichung von Regeln Internationaler Organisationen via dieses Medium eine verbandsrechtliche Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist (S. 619). Nicht ganz nachzuvollziehen vermag ich schließlich, warum für Standards im WTO-Bereich eine "außenrechts-wirksame innerstaatliche Geltungsanordnung" nötig, bei anderen unverbindlichen interna-

tionalen Regelwerken hingegen kein "Rechtsformvorbehalt" gegeben sei (S. 626, 631). Hier mag die alsbald anstehende Umsetzung von Basel II weitere Aufschlüsse bringen können.

Tietje hat mit seiner Arbeit, auch wo sie gelegentlich in Methode und Inhalt zu Widerspruch reizt, vielfach Neuland betreten und Fundamente für weitere Studien gelegt. Sie könnten etwa klären, ob internationalisiertes Verwaltungshandeln eine globale Erscheinung ist oder sich nicht in Entwicklungsländern anders als in Industriestaaten auswirkt, ferner, welche Bedeutung die konkrete Ausgestaltung der jedem Verwaltungshandeln vorgelagerten Willensbildung in (insbesondere nach Wirtschaftskraft oder sonst von der formalen Staatengleichheit abweichend besetzten) Kollegien auf dessen Inhalte (und Implementierungschancen) hat. Sollten Volksvertretungen wirklich angesichts reduzierter nationaler Aufgaben und fehlender Mitentscheidung auf internationalen Ebenen zur Bedeutungslosigkeit verkommen, so wäre dies schwerlich eine "good" governance und führte zudem über kurz oder lang zum Verlust der für jedes Gemeinwesen existenznotwendigen minimalen Akzeptanz. Auch und gerade internationalisiertes Verwaltungshandeln kann daher ein hohes Maß an echter parlamentarischer Rückkopplung kaum entbehren.

*Ludwig Gramlich, Chemnitz*

*Robert J. Beck / Thomas Ambrosio (Hrsg.)*

**International Law and the Rise of Nations**

The State System and the Challenge of Ethnic Groups

Chatham House Publishers, New York/London, 2002, 364 S., £ 29,50 (Paperback)

Dass das Völkerrecht im Deutschen eine eher irritierende Bezeichnung trägt (obwohl auch *inter-national law* falsche Konnotationen enthält), ist oft bemerkt worden. Handelt es sich doch seinem Ursprung nach um eine zwischen-staatliche Rechtsordnung und, auch wenn nach seinem heutigen Stand inhaltlich auch nichtstaatliche Akteure zu den völkerrechtlich Begünstigten gehören können, so bleibt es doch, was den Prozess seiner Fortbildung anbelangt, ein von Staaten getragenes Recht. Das hieraus resultierende Dilemma, dass die Völker im Völkerrecht nur durch Staats-Eliten und -Apparate repräsentiert mitspielen, wurde durch eine Reihe von realen Entwicklungen der vergangenen zehn Jahre aktualisiert: Staaten-Zerfall in Osteuropa, friedliche oder bürgerkriegsartige Auflösung von Staaten, Herausforderung der 'internationalen Gemeinschaft', darauf zu reagieren. Eine ganze Reihe vorwiegend amerikanischer Völkerrechtler hat auf diese Herausforderung mit aktuellen Beiträgen in diversen Fachzeitschriften reagiert; die Herausgeber des vorliegenden Bandes haben eine sinnvolle Auswahl dieser im Laufe der 1990er Jahre erschienenen Beiträge, zum Teil gekürzt, hier zusammenhängend publiziert, sinnvoll geordnet, knapp und gut