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

Band 136

Internationalisiertes Verwaltungshandeln

Von

Christian Tietje

Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN TIETJE

Internationalisiertes Verwaltungshandeln

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

Herausgegeben von

Jost Delbrück und Rainer Hofmann
Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

136

Völkerrechtlicher Beirat des Instituts:

Daniel Bardonnet
l'Université de Paris II

Rudolf Bernhardt
Heidelberg

Lucius Caflisch
Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Genève

Antonius Eitel
Münster

Luigi Ferrari Bravo
Università di Roma

Louis Henkin
Columbia University, New York

Tommy T. B. Koh
Singapore

John Norton Moore
University of Virginia, Charlottesville

Fred L. Morrison
University of Minnesota, Minneapolis

Albrecht Randelzhofer
Freie Universität Berlin

Krzysztof Skubiszewski
Polish Academy of Sciences, Warsaw; The Hague

Christian Tomuschat
Humboldt-Universität zu Berlin

Sir Arthur Watts
London

Rüdiger Wolfrum
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

Internationalisiertes Verwaltungshandeln

Von

Christian Tietje

Duncker & Humblot · Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel gedruckt mit Unterstützung
der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Tietje, Christian:
Internationalisiertes Verwaltungshandeln / Christian Tietje. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2001
(Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für
Internationales Recht an der Universität Kiel ; Bd. 136)
Zugl.: Kiel, Univ., Habil.-Schr., 2000
ISBN 3-428-10597-4

Alle Rechte vorbehalten
© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1435-0491
ISBN 3-428-10597-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Für Claudia

Vorwort

Das öffentliche Recht der Bundesrepublik Deutschland ist seit einigen Jahren Herausforderungen ausgesetzt, die in ihrer kombinierten qualitativen und quantitativen Dimension weitreichend sind. Die Diskussionen z. B. zur Verwaltungsmodernisierung, zur Privatisierung und zum Einfluß des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das innerstaatliche Verfassungs- und Verwaltungsrecht haben deutlich gemacht, wie wichtig die zeitnahe sowohl retrospektive als auch prospektive wissenschaftliche Begleitung von Rechtsentwicklungen ist, die sich mit großer Dynamik in der Praxis vollziehen. Soweit es um verfassungs- und verwaltungsrechtliche Konzepte geht, die sich auf den ersten Blick mit rein innerstaatlichen Entwicklungen befassen, ist die Aktualität wissenschaftlicher Forschung zumeist auch gegeben. Über die territorialen Grenzen der deutschen Rechtsordnung hinausgehende Rechtsentwicklungen, die ihrerseits das innerstaatliche öffentliche Recht beeinflussen, bleiben aber oftmals einige Zeit unbeachtet. So wurde zum Beispiel die verwaltungsrechtliche Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts erst in den letzten Jahren einer gründlichen wissenschaftlichen Analyse unterzogen, obwohl der maßgebliche gemeinschaftsrechtliche Rechtsrahmen schon viele Jahre existiert. Wirft man einen Blick auf Rechtsentwicklungen im internationalen System, die über das Gemeinschaftsrecht hinausgehen, muß sogar festgestellt werden, daß ihre Auswirkungen auf innerstaatliche öffentlich-rechtliche Strukturen nahezu vollständig auf eine wissenschaftliche Aufarbeitung warten. Die vorliegende Arbeit, die im Wintersemester 2000/2001 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel als Habilitationsschrift angenommen wurde, hat sich zum Ziel gesetzt, 50 Jahre nach der grundlegenden Entscheidung des Verfassungsgebers für eine internationale Offenheit der deutschen Rechtsordnung Strukturen des internationalisierten Verwaltungshandelns in der Bundesrepublik Deutschland aufzuzeigen. Die Arbeit soll verdeutlichen, ob und inwieweit innerstaatliches Verwaltungshandeln in internationale, über das Gemeinschaftsrecht hinausgehende Rechtsentwicklungen eingebunden ist. Dabei wurden bis Dezember 2000 veröffentlichte Schriften und sonstige Materialien berücksichtigt.

Der Verfasser ist dankbar dafür, daß er in einer Zeit, in der wissenschaftsexterne politische Instanzen den Forschungsgewinn einer Habilitationsschrift zuneh-

mend in Frage stellen, die Möglichkeit hatte, eine solche Arbeit schreiben zu dürfen. Diese Dankbarkeit ist eng verbunden mit dem herzlichen Dank für die Unterstützung und Förderung, die ich durch meinen akademischen Lehrer Prof. Dr. Jost Delbrück erfahren habe. Aus persönlicher und aus wissenschaftlicher Sicht ist es mir ein besonderes Anliegen, die vielfältigen Impulse, die ich als Mitarbeiter und Assistent von Jost Delbrück erfahren habe, mit großem Dank hervorzuheben.

Professor Dr. Albert von Mutius danke ich für die Erstattung des Zweitgutachtens im Habilitationsverfahren.

Das Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel bot den äußeren intellektuellen Rahmen und die technische Infrastruktur, die während der Entstehung einer umfangreichen Arbeit von zentraler Bedeutung sind. Dem gesamten Institut ist hierfür sehr zu danken. Anstatt diesen Dank zu personifizieren, sei versichert, daß die Arbeit in der Forschungstradition des Instituts, die alle Institutsangehörigen bislang erfahren und mitgeprägt haben, geschrieben wurde.

Für die Erstellung der Druckvorlage danke ich Frau Rotraut Wolf.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat die Drucklegung der Arbeit finanziell unterstützt. Hierfür bin ich dankbar.

Ein besonders herzlicher Dank gilt schließlich Frau Dr. Claudia Nerius. Ohne ihren Zuspruch und ihre Unterstützung hätte die Arbeit nicht in einem eher eng bemessenen Zeitrahmen entstehen können. Ihr ist die Arbeit gewidmet.

Kiel/Halle (Saale), im Juni 2001 *Christian Tietje*

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 21

Teil 1

Ansätze und Entwicklung eines Konzeptes des internationalisierten Verwaltungshandelns im öffentlichen Recht 29

A. Die Zeit des Absolutismus in der Folge des Westfälischen Friedens 30

B. Natur- und Vernunftrecht, gemäßigter Absolutismus sowie fortschreitende völkerrechtliche Verflechtung der Staaten 34

C. Aufkommender Konstitutionalismus 42

D. Die Etablierung der internationalisierten Verwaltungsrechtswissenschaft im Konstitutionalismus bei Robert von Mohl und Lorenz von Stein 50
I. Robert von Mohl 50
II. Lorenz von Stein 56
1. Grundlagen der staatswissenschaftlichen Gedanken von Steins 57
2. Die dogmatischen Grundlegungen des internationalen Verwaltungsrechts 61
3. Das internationale Verwaltungsrecht 63
4. Ausblick 66

E. Rezeption der Lehre vom internationalen Verwaltungsrecht 67
I. Friedrich von Martens 67
II. Johann Caspar Bluntschli 70
III. Georg Jellinek 71
IV. Weitere Autoren am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts 75
1. Verwaltungswissenschaftliches Schrifttum 75
2. Völkerrechtliches Schrifttum 79
V. Zusammenfassung 84

F. Die Absage an das bislang bekannte internationale Verwaltungsrecht im Rahmen der „juristischen Methode" im öffentlichen Recht 86
I. Allgemein zum Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus und zu den Auswirkungen auf die bisherige Lehre vom internationalen Verwaltungsrecht 86
II. Die Rezeption des Methodenwandels in der Lehre Triepels 90
III. Internationales Verwaltungsrecht in Analogie zum internationalen Privatrecht in der Nachfolge des Triepelschen Dualismus 94

IV. Die Unterscheidung von internationalem Verwaltungsrecht und völkerrechtlicher Verwaltung bei den Vertretern des Monismus ... 98
V. Die Herausbildung der eigenständigen Lehre von der „auswärtigen Verwaltung" ... 102
VI. Zusammenfassung ... 103

G. Ansätze zu einer inhaltlichen Betrachtung des internationalisierten Verwaltungshandelns in der Staats- und Völkerrechtslehre der Bundesrepublik ... 105
I. Internationales Wirtschaftsrecht (Georg Erler) ... 105
II. Internationale Verwaltung im umfassenden Sinne (Hartwig Bülck, Eberhard Menzel, Jost Delbrück) ... 107
III. Internationale Verwaltungslehre (Rechts- und Politikwissenschaft) ... 111

H. Zusammenfassung und Ausblick ... 113

Teil 2

Entwicklung und gegenwärtiger Stand der internationalen Zusammenarbeit in Verwaltungsangelegenheiten 116

A. Zweiseitige und mehrseitige Zusammenarbeit in Verwaltungsangelegenheiten außerhalb von Verwaltungsunionen: Von frühen Ansätzen bis zum Ende der Weimarer Republik ... 119

B. Die historische Entwicklung und das gegenwärtige theoretische Konzept der institutionalisierten Zusammenarbeit in Verwaltungsangelegenheiten ... 124
I. Vom Wiener Kongreß bis zum 1. Weltkrieg ... 124
II. Die Zwischenkriegszeit und die Rolle des Völkerbundes ... 130
III. Das Konzept funktionaler Dezentralisation und Dekonzentration im UN-System ... 136

C. Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in das internationale System der technisch-administrativen Aufgabenwahrnehmung (Überblick) ... 149

D. Zusammenfassung ... 150

Teil 3

Sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze: Vom Funktionalismus zur „global governance" 152

A. Die grundlegenden Theorien der Internationalen Beziehungen und ihre Bedeutung für die Erfassung internationaler Verwaltungsbeziehungen ... 153
I. Realismus ... 153
II. Föderalismustheorie ... 154
III. Funktionalismus ... 155

B. Konkretere Theorien zu umfassenderen internationalen Kooperationsbeziehungen 159

I. Interdependenztheorie und „transgouvernementale" Beziehungen 159
II. Regimetheorie 161
III. „Bürokratische Regime" 163
IV. Global Governance 164

Teil 4

Die verfassungsrechtliche Stellung der Verwaltung als eigenverantwortlicher und eigenständiger internationaler Akteur: Grundlegung 171

A. Materielle und formelle Grundlagen des internationalisierten Verwaltungshandelns 172
I. Die „Entterritorialisierung des Verwaltungsrechts" 174
II. Internationalisiertes Verwaltungshandeln und „auswärtige Gewalt" 182
1. Der verfassungsrechtliche Begriff „auswärtige Gewalt" 182
2. Internationalisiertes Verwaltungshandeln und Regierungsverantwortung in auswärtigen Angelegenheiten 188
3. Zusammenfassung 198

B. Die internationale technisch-administrative Zusammenarbeit als Verwaltungsaufgabe 199
I. Die Bedeutung und inhaltliche Erfassung der Verwaltung im Staatsgefüge .. 199
II. Die Konkretisierung der materiellen Verwaltungsfunktion durch einzelne Verwaltungsaufgaben 203
1. Staatszielbestimmungen und Staats- sowie Verwaltungsaufgaben: Grundlagen und Begriffsbestimmungen 205
2. Die normtheoretische Einordnung von Staatszielbestimmungen und hieraus folgenden Verwaltungsaufgaben 208
III. Die Internationalisierung von Staatszielbestimmungen und Staats- sowie Verwaltungsaufgaben 210
1. Normativ begründete Verwaltungsaufgaben auf der Grundlage der internationalen Kooperationsverpflichtung 211
a) Die internationale Kooperationsoffenheit der Verfassungsordnung als Ausgangspunkt 211
b) Staatszielbestimmung „internationale Zusammenarbeit" 213
c) Die völkerrechtliche Kooperationspflicht und ihre Übernahme in die Verfassungsrechtsordnung gemäß Art. 25 Abs. 1 GG 217
aa) Verfassungsrang der durch Art. 25 GG übernommenen Völkerrechtssätze 217
bb) Rechtsprinzipien im Völkerrecht 220
cc) Die völkerrechtliche Kooperationspflicht als Rechtsprinzip 223
2. Die „Notwendigkeit" zur internationalen Kooperation als Verwaltungsaufgabendeterminante außerhalb der Staatszielbestimmung „internationale Zusammenarbeit"? 232
IV. Internationale Kooperation als Staats- und potentielle Verwaltungsaufgabe .. 235

C. Zusammenfassung 237

Teil 5

Völkerrechtliche Steuerungsinstrumentarien im internationalisierten Verwaltungshandeln 239

A. Die Erweiterung des Kreises völkerrechtlicher Steuerungsinstrumentarien im Bereich von Rechtssetzung und Rechtsverwirklichung 241
I. Rechtssetzung 241
1. Einführende Aspekte (Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut) 241
2. Tendenzen zur Anerkennung des Völkergewohnheitsrechts als „universal international law" 243
3. Dynamische internationale Vertragsregime 245
4. „Soft Law" 255
II. Rechtsverwirklichung 264
1. Probleme klassisch konfrontativ-repressiver Rechtsdurchsetzung 265
2. Sicherstellung von Transparenz als Kooperationsbedingung 270
3. Ökonomische Steuerungsmodelle und Unterstützung zur Erlangung von Kooperationsfähigkeit 274

B. Internationale Verwaltungskooperation als Steuerungspotential 278

Teil 6

Ausgewählte Sachgebiete internationalisierten Verwaltungshandelns 288

A. Internationalisiertes Gesundheitsverwaltungsrecht (Mensch, Tier und Pflanzen) . 293
I. Begrifflichkeit 293
II. Grundstrukturen des nationalen Gesundheitsverwaltungsrechts 294
III. Internationales Gesundheitsverwaltungsrecht 301
1. Allgemeine menschliche Gesundheit (WHO) 301
2. Gesundheitsschutz und Land-, Forst- sowie Fischereiwirtschaft (FAO) .. 307
3. Kooperation von FAO und WHO in Lebensmittelfragen (Codex Alimentarius) 309
4. Gesundheitsbezogene Aspekte des Pflanzenschutzes 313
5. Gesundheitsschutz und Tiergesundheit (Internationales Tierseuchenamt) . 316
6. Gesundheitsschutz und Chemikalienkontrolle 318
7. Internationale Drogenkontrolle 320
8. Zusammenfassung: Strukturmerkmale des internationalen Gesundheitsverwaltungsrechts 325
IV. Internationalisiertes Verwaltungshandeln im deutschen Gesundheitsverwaltungsrecht 326
1. Internationale Verwaltungskooperation 326
2. Materiellrechtliche Internationalisierungserscheinungen 330

a) Verordnungsgebung ... 330
b) Verweisungen ... 332
c) Mittelbare internationalisierte Rechtswirkungen ... 336
3. Zusammenfassung ... 347

B. Internationalisiertes Umweltverwaltungsrecht ... 349
I. Begrifflichkeit und Grundstrukturen des nationalen Umweltrechts ... 349
II. Grundstrukturen des Umweltvölkerrechts ... 356
1. Entwicklungslinien: Souveränitätsschutz und Schutz globaler Umweltgüter 356
2. Prinzipien des Umweltvölkerrechts ... 360
III. Internationales Umweltverwaltungsrecht ... 367
1. Internationaler Wasserumweltschutz ... 368
a) Mariner Umweltschutz ... 368
aa) Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen ... 369
bb) Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantik (OSPAR-Übereinkommen) ... 375
cc) Übereinkommen von 1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki-Übereinkommen) ... 382
b) Schutz der Umwelt von internationalen und internationalisierten Flüssen 385
2. Luft- und Klimaschutz ... 392
a) Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung ... 393
b) Globaler Klimaschutz ... 398
3. Vitaler Umweltschutz ... 404
4. Aspekte eines internationalisierten integrierten Umweltschutzes ... 409
5. Zusammenfassung: Strukturmerkmale des internationalen Umweltverwaltungsrechts ... 413
IV. Internationalisiertes Verwaltungshandeln im deutschen Umweltverwaltungsrecht ... 415
1. Internationale Verwaltungskooperation ... 415
2. Materiellrechtliche Internationalisierungserscheinungen ... 418
a) Verordnungsgebung ... 418
b) Verweisungen und sonstige internationalisierende Rechtswirkungen ... 420
3. Zusammenfassung ... 422

C. Internationalisiertes Kommunikations- und Transportverwaltungsrecht ... 424
I. Begrifflichkeit und Grundstrukturen des nationalen Kommunikations- und Transportrechts ... 425
1. Telekommunikation und Postwesen ... 425
2. Luft- und Schiffsverkehr ... 429
II. Internationales Kommunikations- und Transportverwaltungsrecht ... 434
1. Internationales Telekommunikationsrecht ... 434
a) Internationale Telekommunikations-Union (ITU) ... 434
b) WTO-Rechtsordnung ... 443
c) Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation (CEPT) ... 447

2. Internationales Postrecht ... 449
3. Internationales Luftverkehrsrecht ... 455
4. Internationales Schiffsverkehrsrecht ... 461
III. Internationalisiertes Verwaltungshandeln im deutschen Kommunikations- und Transportverwaltungsrecht ... 467
1. Internationale Verwaltungskooperation ... 467
a) Kommunikationsverwaltungsrecht ... 467
b) Transportverwaltungsrecht ... 470
2. Materiellrechtliche Internationalisierungserscheinungen ... 472
a) Verordnungsgebung und schlichte Bekanntmachung internationaler Standards ... 472
b) Verweisungen und sonstige internationalisierende Rechtswirkungen ... 478
aa) Kommunikationsverwaltungsrecht ... 479
bb) Transportverwaltungsrecht ... 482
IV. Zusammfassung ... 485

Teil 7

Die Einbindung des internationalisierten Verwaltungshandelns in die rechtsstaatliche Ordnung 488

A. Internationalisiertes Verwaltungshandeln in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes ... 488
I. Verbandskompetenzen ... 489
1. Grundsätze zur Verwaltungskompetenz der Länder im Verhältnis von Art. 30 GG und Art. 32 GG ... 489
2. Die Vertragsschlußkompetenz des Bundes im Verhältnis zu Länderkompetenzen ... 498
3. Art. 24 Abs. 1 GG ... 503
II. Organkompetenzen im Bund: Art. 59 Abs. 2 GG ... 510
1. Einleitende Überlegungen zur Funktion des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ... 511
2. Wesentlichkeitstheorie und Parlamentsvorbehalt ... 513
3. Rationalität und Effektivität/Effizienz als verwaltungsaufgabenkonkretisierende Aspekte im Rahmen von Art. 59 Abs. 2 GG ... 521
a) Von der klassischen Gewaltenteilung zur Funktionsgerechtigkeit ... 523
b) Rationalität und Effektivität/Effizienz als Elemente funktionsgerechter Legitimität ... 526
aa) Legitimität und Rationalität ... 526
bb) Effektivität und Effizienz als Merkmale praktischer Rationalität ... 530
cc) Folgerung für die verfassungsrechtliche Funktionenabgrenzung ... 538
c) Zusammenfassung ... 540
4. Die Verwaltung zwischen Eigenständigkeit und Gesetzesabhängigkeit im Rahmen von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG ... 541
5. Die internationalisierte Verordnungsgebung als besondere Ausdrucksform des internationalisierten Verwaltungshandelns ... 547

a) Zulässigkeit der Delegation zum Abschluß und zur Änderung völkerrechtlicher Verträge ... 548
b) Verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Verordnungsermächtigung 554
c) Zusammenfassung und Ausblick ... 564

B. Das internationalisierte Verwaltungshandeln in der Diskussion über das Verhältnis von innerstaatlichem öffentlichem Recht und internationalem Recht ... 565
I. Einleitende Überlegungen und grundlegende verfassungsrechtliche Vorgaben 565
II. Die Relativierung dualistischer und monistischer Theorien durch Übernahme des Völkerrechts in das EG-Recht ... 568
1. Stellung und Bedeutung des Völkervertragsrechts in der Gemeinschaftsrechtsordnung ... 569
2. Internationale Organisationen und Vertragsorgane ... 572
3. Die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts ... 577
4. Gemischte Abkommen als Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung . 580
5. Internationalisiertes nationales Verwaltungshandeln als Konsequenz der „Integrationskompetenz" der Gemeinschaft ... 583
III. Die Einbindung internationaler verwaltungsrechtlicher Regelwerke in die deutsche Rechtsordnung ... 585
1. Einleitende Gesichtspunkte ... 585
2. Die materiellrechtliche Bindung der Verwaltung an verbindliche internationalrechtliche Verwaltungsregelungen ... 591
a) Grundlagen ... 591
b) Verwaltungsrechtliche Beurteilungs- bzw. Ermessenserwägungen und verbindliches Völkerrecht ... 594
c) Verwaltungsrechtliche Bedeutung von unmittelbar anwendbaren Völkerrechtsnormen ... 597
d) Kollisionen von nationalem Recht und Völkerrecht ... 598
3. Der Verweis auf verbindliche und unverbindliche internationale Regelwerke als verfassungsrechtliches Phänomen und Problem ... 599
a) Einleitende Überlegungen ... 599
b) Bewertung anhand des Demokratieprinzips ... 603
c) Bewertung anhand des Rechtsstaatsprinzips ... 616
4. Die Bedeutung unverbindlicher internationaler Empfehlungen für das deutsche Verwaltungshandeln ... 621
a) „Parallele" legislative und exekutive Verwaltungsrechtssetzung ... 622
b) Verwaltungsvorschriften ... 624
c) Informales internationalisiertes Verwaltungshandeln ... 626
d) Einwirkungen auf Beurteilungs- und Ermessensentscheidungen ... 632
IV. Zusammenfassung und Ausblick: Internationalisiertes Verwaltungshandeln im System von nationalem und internationalem Recht als funktional verbundene Einheit ... 640

C. Internationalisiertes Verwaltungsorganisationsrecht und Fragen der Verwaltungslegitimation ... 644

I. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen 646
II. Legitimatorische Probleme der nationalen Verwaltungsorganisation im Bereich des internationalisierten Verwaltungshandelns 649
1. Der „Auswärtige Dienst" als bundeseigene Verwaltung (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG): Idee und Wirklichkeit der Verwaltungsorganisation in internationalisierten Sachbereichen 649
2. Die Erweiterung des Kreises der Steuerungsinstrumentarien im internationalisierten Verwaltungshandeln als Organisations- und Legitimitätsproblem 657

Schlußbetrachtung 662

Zusammenfassung 667

Anhang 683

I. Daten zur Entwicklung der institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit 685
II. Daten zur im BGBl. veröffentlichten Vertragspraxis der Bundesrepublik Deutschland 686

Schrifttum 693

Personen- und Sachwortverzeichnis 749

Abkürzungsverzeichnis*

ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions
AIDI	Annuaire de l'Institut de droit international
AJIL	American Journal of International Law
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
AVR	Archiv des Völkerrechts
BBA	Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft
BDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BgVV	Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin
BSH	Bundesamt für Seeschiffahrt und Hydrographie
BtMAHV	Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
CanYIL	Canadian Yearbook of International Law
CCPR	Codex Alimentarius Komitee für Pflanzenschutzmittelrückstände
CEN	Comité Européen de Normalisation
CENELEC	Comité Européen de Normalisation – Electrotechnique
CEPT	Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna und Flora
CMLRev.	Common Market Law Review
CND	Commission on Narcotic Drugs
COLREG	Übereinkommen über die Internationalen Regeln zur Verhütung von Zusammenstößen auf See
EA	Europa-Archiv
ECAC	European Civil Aviation Conference
ECE	Economic Commission for Europe
ECOSOC	Economic and Social Council
ECTRA	Europäischer Ausschuß für Regulierungsangelegenheiten Telekommunikation der CEPT

* Alle nicht aufgeführten oder nicht im Text erläuterten Abkürzungen entsprechen *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage, Berlin/New York 1993.

EJIL	European Journal of International Law
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EuR	Europarecht
EUROCONTROL	Europäische Organisation für Flugsicherung
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GAD	Gesetz über den Auswärtigen Dienst
GATS	General Agreement on Trade in Services
GÜG	Grundstoffüberwachungsgesetz
GYIL	German Yearbook of International Law
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
HRG	Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte
IALA	International Association of Lighthouse Authorities
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quaterly
IEC	International Electrotechnical Commission
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
ILR	International Law Reports
IMCO	Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
IMF	International Monetary Fund
IMO	International Maritime Organization
INCB	International Narcotics Control Board
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden (Duisburg)
INNs	International Nonproprietary Names for Pharmaceutical Substances
ISO	International Organization for Standardization
ITU	International Telecommunication Union
IWF	Internationaler Währungsfonds
JAA	Joint Aviation Authorities
JIEL	Journal of International Economic Law
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (jetzt: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE)
LuftBO	Betriebsordnung für Luftfahrtgerät

MARPOL	Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe
NELS	Northwest European Loran C-System
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdC	Recueil des Cours
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RIAA	Reports of International Arbitral Awards
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RTCM	Radio Commission for Maritime Services
SchSG	Schiffssicherheitsgesetz
SchSV	Schiffssicherheitsverordnung
SeeFSichV	Verordnung über die Sicherung der Seefahrt
SOLAS	Internationales Übereinkommen zum Schutze des menschlichen Lebens auf See
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht
TBT	Technical Barriers to Trade
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
UGB-KomE	Umweltgesetzbuch – Kommissionsentwurf
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (1946–1953), jetzt: United Nations Children' Fund
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitations Administration
UNTS	United Nations Treaty Series
UNU	United Nations University
UPU	Universal Postal Union
WFC	World Food Council
WFP	World Food Programme
WHF	World Heritage Fund
WHO	World Health Organization

WIPO	World Intellectual Property Organization
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZgStW	Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften
ZLR	Zeitschrift für Lebensmittelrecht

Einleitung

Der 50. Jahrestag des Inkrafttretens des Grundgesetzes bot der Rechtswissenschaft die Gelegenheit einer umfassenden Würdigung der rechtsstaatlichen Errungenschaften, die mit der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verbunden sind. Die internationale Offenheit der deutschen Verfassungsordnung war ein Aspekt, der dabei nahezu durchgängig betont wurde. Sie wird aus historischer Perspektive als wesentliches Merkmal der friedlichen Eingliederung der Bundesrepublik in die internationale Staatengemeinschaft gewertet. Zugleich wird, trotz gewisser Differenzen im Detail, in der Verfassungsentscheidung für die internationale Zusammenarbeit[1] die maßgebliche normative Grundlage dafür gesehen, die aktuellen Entwicklungen einer fortschreitenden internationalen Interdependenz,[2] die sich als Herausforderung an den und Chance für den Verfassungsstaat darstellen, rechtlich bewältigen zu können.[3] Ihre staatstheoretische Fundierung erfahren die damit angedeuteten wechselseitigen Beziehungen zwischen der nationalen Verfassungsordnung und der Rechtsordnung des internationalen Systems[4] durch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Durchdringung des Wandels des Staatsbegriffes im Kontext der internationalen Kooperation.[5]

Die verfassungsrechtlichen und die staatstheoretischen Gesichtspunkte der internationalen Kooperationsoffenheit des Grundgesetzes betreffen jedoch nur einen prinzipiellen Aspekt der Einbindung des Staates in das internationale System. Wie auch sonst im öffentlichen Recht, haben verfassungsrechtliche Entwicklungen in der Regel auch immer einen Einfluß auf den Bereich staatlichen

---

[1] Grundlegend *K. Vogel,* Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, *passim.*

[2] Zum Begriff statt vieler *Zemanek,* in: Bernhardt (Hrsg.), EPIL, Vol. II, 1021 ff.

[3] Zu Abhandlungen anläßlich des 50. Jahrestages des Inkrafttretens des Grundgesetzes, die auf die genannten Aspekte der internationalen Offenheit eingehen, siehe z. B. *Dreier,* DVBl. 1999, 667 (674 ff.); *Hoffmann-Riem,* DVBl. 1999, 657 (659 f.); *Kirchhof,* DVBl. 1999, 637 (646 ff.); *Delbrück,* in: Alexy/Laux (Hrsg.), 50 Jahre Grundgesetz, 65 ff.

[4] Zum Begriff und zur inhaltlichen Bedeutung des Begriffes „internationales System" siehe *Dahm/Delbrück/Wolfrum,* Völkerrecht, Bd. I/1, 2 ff.

[5] Umfassend hierzu *Hobe,* Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, *passim.*

Handelns, der sich als tägliche Konkretisierung verfassungsprinzipieller Vorgaben darstellt: das Verwaltungsrecht.[6] Schon diese recht einfache Überlegung müßte eigentlich erwarten lassen, daß sich in der deutschen Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft auch Untersuchungen dazu finden, welche Auswirkungen die internationale Kooperationsoffenheit der deutschen Verfassungsrechtsordnung auf die innerstaatliche öffentliche Verwaltung hat. Obwohl von verschiedener Seite gerade in den letzten Jahren darauf hingewiesen wurde, daß auch die Verwaltungsrechtswissenschaft international ausgerichtet sein muß,[7] gibt es hierzu aus jüngerer Zeit indes keine tiefergehenden Analysen.[8] Neben vereinzelt gebliebenen Abhandlungen, die sich zumindest im Ansatz damit befassen, welche Auswirkungen internationale Rechtsentwicklungen auf das innerstaatliche Verwaltungshandeln haben,[9] bewegt die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft, soweit es um grenzüberschreitende Verwaltungsstrukturen geht, in weiten Bereichen nur, welche Bedeutung insoweit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht zukommt.

---

[6] Zu dieser Thematik klassisch *F. Werner,* DVBl. 1959, 527 ff.

[7] *Wolff/Bachof/Stober,* Verwaltungsrecht I, § 1 Rdnr. 23: „Verwaltungsrecht muß international angelegt sein. Es darf sich nicht auf die Systematisierung und Problematisierung der nationalen oder regionalen Verwaltungsordnungen beschränken. Es muß die Verwaltungswirklichkeit einbeziehen, die an staatlichen Verwaltungsgrenzen nicht Halt macht. ... Das Verwaltungsrecht hat ... grenznachbarliche, interkommunale und interregionale, übernationale, zwischenstaatliche sowie ausländische Bezüge ... zu berücksichtigen ..."; *Siedentopf,* in: König/Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Vewaltung in Deutschland, 711 ff.; *Trute,* in: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, 9 (21 ff.); *Schmidt-Aßmann,* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 46 f.; *ders.,* in: Badura/Scholz (Hrsg.), FS Lerche, 513 (520); *Püttner,* Verwaltungslehre, 65: „Für die Zukunft dürfte aber die Erfassung sowohl der übernationalen Verwaltungsaufgaben als auch die Formen ihrer Erfüllung einschließlich der Verwaltung durch internationale Organisationen ein nicht mehr übergehbares Thema bilden"; *Schmidt,* VerwArch 91 (2000), 149 (163 f.).

[8] Zu dem in diese Richtung gehenden Forschungsdefizit nachdrücklich auch *Bernhardt,* Diskussionsbeitrag, in: Geiger (Hrsg.), Völkerrechtlicher Vertrag und staatliches Recht, 27: „Im Zivilrecht, im Strafrecht, auch im Verwaltungsrecht gibt es vielfältige internationale Kooperationen und Absprachen (z. B. zur zwischenstaatlichen Rechtshilfe), die oft etwas außerhalb unseres Blickfeldes bleiben. Das gilt auch für Regelungen in Regierungsabkommen, die ohne Beteiligung des Parlaments geschlossen werden. Ich haben den Eindruck, daß diese Dinge wissenschaftlich noch nicht angemessen erforscht und verarbeitet sind. Das liegt sicherlich auch an den spärlichen Informationen und den oft nicht ohne weiteres zugänglichen Quellen und Dokumenten. Aber derartige Einwirkungen auf die innerstaatliche Ordnung bedürfen meines Erachtens verstärkter Beachtung und Untersuchung".

[9] Siehe insbesondere *Menzel,* DÖV 1969, 1 ff.; *Delbrück,* in: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. V, 386 ff.

Die gemeinschaftsrechtlichen Einflüsse auf das nationale Verwaltungsrecht wurden bereits umfassend monographisch aufgearbeitet.[10] Für die vorliegende Untersuchung ist der beachtliche wissenschaftliche Ertrag dieser Arbeiten aber nur von begrenzter Relevanz. Als rechtsdogmatische Grundlage des gesamten Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluß stellt sich nämlich der besondere, mit anderen internationalen Entwicklungen nicht vergleichbare Charakter des Gemeinschaftsrechts als Rechtsordnung eigener Art dar. Der Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht ist dabei das maßgebliche Merkmal des Gemeinschaftsrechts.[11] Hierdurch kommt dem Gemeinschaftsrecht, wie auch Art. 23 Abs. 1 GG zeigt, eine normhierarchisch manifestierte Rolle zu, die gleichsam in Ergänzung zum nationalen Verfassungsrecht der Konkretisierung durch das Verwaltungsrecht bedarf.

Soweit es um internationale Aspekte der öffentlichen Verwaltung geht, die über das Gemeinschaftsrecht hinausgehen, stellt sich die Situation grundlegend anders dar. Im Gegensatz zum supranationalen Recht der EG[12] ist das internationale Recht in seiner Beziehung zur nationalen Rechtsordnung grundsätzlich nicht mit einem Anwendungsvorrang versehen.[13] Unabhängig von der noch näher zu erörternden Frage danach, wie sich das Verhältnis von innerstaatlichem und internationalem Recht dogmatisch umschreiben läßt, muß daher jede rechtswissenschaftliche Untersuchung, der es um die Erfassung und Erklärung internationaler Einflüsse auf die nationale öffentliche Verwaltung geht, von ganz anderen Erkenntnissen ausgehen, als dies im Lichte des Gemeinschaftsrechts der Fall ist.

Die von der Supranationalität zu trennende Internationalität der anstehenden Rechtsfragen ist zugleich auch der Grund dafür, warum den internationalen Ein-

---

[10] Siehe insbesondere *von Danwitz,* Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration; *Brenner,* Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union; *Kadelbach,* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß; *Hatje,* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung.

[11] St. Rspr., siehe z. B. EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079/Tz. 21: „Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes haben die Gemeinschaftsverträge eine neue Rechtsordnung geschaffen, zu deren Gunsten die Staaten in immer weiteren Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur deren Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind. ... Die wesentlichen Merkmale der so verfaßten Rechtsordnung der Gemeinschaft sind ihr Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten und ihre unmittelbare Wirkung zahlreicher, für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltenden Bestimmungen".

[12] Zum Begriff der Supranationalität des EG-Rechts statt vieler *Streinz,* Europarecht, Rdnr. 115 ff.

[13] Zu hier nicht weiter interessierenden Ausnahmen für das völkerrechtliche *ius cogens* siehe *Hobe/Tietje,* AVR 32 (1994), 130 ff.