

PHILIPP DANN

Entwicklungs-  
verwaltungsrecht

*Jus Publicum*

212

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 212





Philipp Dann

# Entwicklungsverwaltungsrecht

Theorie und Dogmatik des Rechts der  
Entwicklungszusammenarbeit,  
untersucht am Beispiel der Weltbank, der EU  
und der Bundesrepublik Deutschland

Mohr Siebeck

*Philipp Dann*, geboren 1972; Studium der Rechtswissenschaft in Mainz, Jena, Berlin und Harvard; 2002 Promotion; 2010 Habilitation; seit 2010 Professor für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

e-ISBN PDF 978-3-16-151940-6  
ISBN 978-3-16-150717-5  
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2012 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

*Für Sheetal*



## Vorwort

Die hier vorgelegte Untersuchung beruht auf einer simplen Beobachtung. Mehr als die allgemeine Öffentlichkeit, aber auch die Rechtswissenschaft bislang wahrgenommen haben, wird Entwicklungszusammenarbeit heute nicht mehr nur durch wirtschaftliche, politische oder auch ethische Erwägungen geleitet, sondern auch von Recht gesteuert. Auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene existiert ein zunehmend dichteres Netz von Regeln, welche die administrative Gestalt und normative Struktur der Vergabe von Entwicklungshilfegeldern bestimmen. Die systematische Erschließung und kritische Reflexion dieses Rechts der Entwicklungszusammenarbeit oder dieses, wie es hier genannt werden soll: Entwicklungsverwaltungsrechts ist Thema dieser Untersuchung.

Der vorliegende Text wurde im Sommersemester 2010 vom rechtswissenschaftlichen Fachbereich der Goethe-Universität in Frankfurt am Main als Habilitationsschrift angenommen. Er ist in den Jahren 2005 bis 2010 am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg entstanden. Seine Entstehung wurde gefördert durch ein Forschungstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft, ein Schumpeter-Fellowship der VolkswagenStiftung und profitierte nicht zuletzt von einem Forschungsaufenthalt am Law Center der Georgetown University in Washington D.C. Diesen Institutionen bin ich zu großem Dank verpflichtet. Der Text gibt die Rechts- und Literaturlage im Frühjahr 2011 wieder.

Auch dieses zweite Buch wäre nicht ohne Hilfe und Ermutigung zustande gekommen. Dafür danken möchte ich zunächst und vor allem Professor Armin von Bogdandy, der diese Arbeit wie auch meinen wissenschaftlichen Werdegang insgesamt mit Anregungen, Umsicht und Toleranz gefördert hat. Mein Dank gilt zudem Professor Stefan Kadelbach für ein genauso schnelles wie anregendes Zweitgutachten sowie Professor Eberhard Schmidt-Aßmann für frühe Ermutigung und kritische Nachfragen. Die Arbeit beruht auch auf der Hilfsbereitschaft vieler Menschen in den Institutionen, deren Recht ich untersuche. Danken möchte ich insbesondere Susanne Dorasil, Julia Lehmann (beide BMZ), Anja Pauls, Albrecht Stockmayer (beide GIZ), Sandra Bartelt (EU Kommission) sowie Soe Lin, Galina Mikhlin, Maurizio Ragazzi, Vikram Raghavan und Martin Serrano (alle Weltbank). Mein besonderer Dank gilt Kollegen, die Freunde sind und mich im Laufe der Arbeit immer wieder ermutigt, kritisiert,

beruhigt oder angeregt haben: Jürgen Bast, Jochen von Bernstorff, Christoph Möllers, Christoph Schönberger und die Mitglieder des Frankfurter Kranzes; den Mitarbeitern meiner Schumpeter-Forschungsgruppe: Marie von Engelhardt, Michael Riegner, Julia Sattelberger und Leonie Vierck; sowie schlussendlich, aber nicht zuletzt meiner Familie.

Gewidmet ist die Arbeit meiner Frau, Sheetal Asrani, ohne die diese Arbeit undenkbar gewesen wäre.

Gießen im Herbst 2011

Philipp Dann

## Inhaltsübersicht

Einleitung: Was ist und zu welchem Ende studiert man Entwicklungs- verwaltungsrecht? . . . . .	1
§1 These und Grundüberlegungen: Konturen und Studium des EntwVerwR. . . . .	2
§2 Recht und EZ: Grenzen und Funktionen des EntwVerwR . . . . .	21
<i>Teil 1: Institutionen- und Ideengeschichte der Entwicklungs- zusammenarbeit . . . . .</i>	<i>27</i>
§3 Entstehung und Improvisation (1945–1965) . . . . .	29
§4 Durchbruch und Streitigstellung (1965–1975) . . . . .	53
§5 Stagnation und Instrumentalisierung (1975–1990) . . . . .	71
§6 Expansion und Selbstreflexion (seit 1990) . . . . .	88
§7 Statt einer Zusammenfassung: Drei Paradigmen der EZ . . . . .	126
<i>Teil 2: Allgemeiner Rahmen des Entwicklungsverwaltungsrechts . . . . .</i>	<i>133</i>
Kapitel 1: Institutionen und Rechtsgrundlagen . . . . .	134
§8 Die Geber: Organisationsstrukturen, Rechtsgrundlagen, Mandate . . . . .	135
§9 Die Nehmer: Definition, Selektion, Differenzierungen . . . . .	177
§10 Kollektive, standardsfördernde Akteure . . . . .	185
§11 Fazit: Heterarchie der Akteure und »Geberlastigkeit« des Rechts	191
Kapitel 2: Prinzipien des Entwicklungsverwaltungsrechts . . . . .	195
§12 Vorklärungen: Prinzipien im Kontext von Recht und Entwicklung . . . . .	196
§13 Entwicklung . . . . .	202
§14 Kollektive Autonomie . . . . .	213
§15 Individuelle Autonomie und Menschenrechte. . . . .	233
§16 Kohärenz und Effizienz . . . . .	259
§17 Zusammenfassung: Inhalt und Spannungsfeld der Prinzipien . . . . .	270

<i>Teil 3: Besondere Strukturen des Entwicklungsverwaltungsrechts . . . . .</i>	<i>273</i>
Kapitel 1: Planung der ODA-Vergabe: Programmierung . . . . .	277
§18 Funktionen und Probleme der Programmierung in der EZ . . . . .	278
§19 Programmierung der Nehmer: Die Poverty Reduction Strategy Papers . . . . .	282
§20 Programmierung der Geber . . . . .	290
§21 Vergleichende Zusammenfassung . . . . .	319
Kapitel 2: Konkretisierte ODA-Vergabe: Projekthilfe . . . . .	326
§22 Funktionen und Probleme bei Projekt- und Budgethilfe . . . . .	328
§23 Rechtsregimes der Projekthilfe . . . . .	334
§24 Vergleichende Zusammenfassung . . . . .	373
Kapitel 3: Generalisierte ODA-Vergabe: Budgethilfe . . . . .	379
§25 Entstehungskontext und Funktion: Von der Strukturanpassung zur Budgethilfe . . . . .	380
§26 Rechtsregime der Budgethilfe . . . . .	383
§27 Zusammenfassung . . . . .	391
<i>Gesamtbetrachtung und Ausblick . . . . .</i>	<i>397</i>
Literatur . . . . .	409
Stichwort- und Personenverzeichnis . . . . .	441

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
Einleitung: Was ist und zu welchem Ende studiert man Entwicklungsverwaltungsrecht?. . . . .	1
§1 These und Grundüberlegungen: Konturen und Studium des EntwVerwR . . . . .	2
I. Konturen: EntwVerwR als Recht der ODA-Vergabe . . . . .	2
1. Erste Merkmale: EntwVerwR als extraterritoriales Leistungsverwaltungsrecht. . . . .	2
2. Definition: Begriff der ODA und der Regelungsbereich des EntVerwR . . . . .	5
2. Kontext: Alternative Zugänge zu Recht und Entwicklung . .	8
II. Herangehensweisen: Interdisziplinärität, Prinzipien, Vergleichung . . . . .	12
1. Interdisziplinäre Kontextualisierung . . . . .	13
2. Prinzipienorientierung und Dogmatik . . . . .	13
3. Vertikale und intra-disziplinäre Vergleichung . . . . .	15
4. Gang der Untersuchung . . . . .	18
III. Terminologien: Geber, Nehmer, Entwicklungsländer . . . . .	19
§2 Recht und EZ: Grenzen und Funktionen des EntwVerwR . . . . .	21
I. Grenzen des EntwVerwR . . . . .	22
II. Funktionen des EntwVerwR . . . . .	25
Teil 1: Institutionen- und Ideengeschichte der Entwicklungs- zusammenarbeit . . . . .	27
§3 Entstehung und Improvisation (1945–1965) . . . . .	29
I. Weltbank: Bretton Woods, Wall Street, Washington . . . . .	30
1. Gründung und Merkmale der IBRD . . . . .	30

2. Dekolonisierung und die Entstehung von IDA . . . . .	33
II. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Entstehung der europäischen EZ . . . . .	35
1. Motive, Merkmale und Instrumente: Ein Entwicklungs- fond für Assoziierte . . . . .	36
2. Verwaltungsstruktur: Das System Ferrandi . . . . .	39
III. Deutschland: Indirekte Anfänge . . . . .	41
1. Motive für eine Entwicklungspolitik? Alles außer Entwicklung . . . . .	41
2. Erste institutionelle Strukturen und administrative Grundsätze . . . . .	44
IV. Entwicklungstheorie als Modernisierungstheorie und Grundsätze der EZ . . . . .	49
V. Zusammenfassung . . . . .	52
§ 4 Durchbruch und Streitigstellung (1965–1975) . . . . .	53
I. Politischer und theoretischer Kontext: Paradigmenwechsel . . .	54
1. Entwicklungsländer in der UN und die NIEO . . . . .	54
2. Dependenztheorie und Grundbedürfnisstrategie . . . . .	56
II. Weltbank: McNamara und der Kampf gegen Armut . . . . .	58
1. Thematische Neujustierung: Das Ziel der Armuts- bekämpfung . . . . .	59
2. Administrative Reformen: Planung und Sachkompetenz . . .	60
III. Deutschland: Eppler und die Autonomisierung der Entwicklungspolitik . . . . .	61
1. Die Konzeptionalisierung der Entwicklungspolitik . . . . .	62
2. Administrative Reformen: Kompetenzabrundung und Planung . . . . .	63
IV. Europäische Gemeinschaft: Cheysson und das Versprechen von Lomé . . . . .	65
1. Der Neuanfang von Lomé . . . . .	65
2. Die Entwicklungszusammenarbeit unter Lomé . . . . .	68
V. Zusammenfassung . . . . .	70
§ 5 Stagnation und Instrumentalisierung (1975–1990) . . . . .	71
I. Politischer und theoretischer Kontext: Revision . . . . .	72
1. Das Ende der Dritten Welt und der Beginn fragiler Staatlichkeit . . . . .	72
a) Heterogenisierung . . . . .	72
b) Fragile Staatlichkeit . . . . .	73
c) Schuldenkrise und die Rückkehr der Kalten Krieger . . .	74
2. Dissoziation und Neoklassik als theoretische Angebote . . .	75

II. Weltbank: Neue Instrumente und die Ideologie des Washington Consensus . . . . .	78
III. Deutschland: Zurück zur Priorität kurzfristiger Interessen . . .	81
IV. EG: Stagnation innerhalb, Dynamik außerhalb von Lomé . . .	84
1. Lomé: Verschiebungen und praktische Schwierigkeiten . . .	84
2. EZ jenseits von AKP: Die Kooperation mit Asien und Lateinamerika . . . . .	86
V. Zusammenfassung . . . . .	88
§ 6 Expansion und Selbstreflexion (seit 1990) . . . . .	88
I. Interdisziplinäre Erweiterungen des Entwicklungsbegriffs . . .	91
1. Nachhaltige Entwicklung: Integration ökologischer und sozialer Aspekte . . . . .	91
2. Menschenrechte und Partizipation . . . . .	93
a) Entwicklung als Freiheit: Amartya Sen und der UNDP Human Development Report. . . . .	93
b) Partizipation . . . . .	95
c) Menschenrechte und Entwicklungspolitik: MDG und Konditionalitäten. . . . .	96
3. Stabile Staatlichkeit: Demokratie und Good Governance . .	100
a) Menschenrechte und Demokratisierung als Thema der deutschen und europäischen EZ. . . . .	100
b) Governance als technokratischer Sonderweg der Weltbank. . . . .	102
c) (Good) Governance heute . . . . .	104
4. Fazit: Armutsbekämpfung und Good Governance als Aufgaben der EZ. . . . .	106
II. Wende zur Selbstreflexion: Die Diskussion zur <i>Aid Effectiveness</i> . . . . .	107
1. Drei wesentliche Probleme der EZ im Spiegel der Forschung	108
a) Komplexität . . . . .	110
aa) Komplexität im bilateralen Verhältnis . . . . .	110
bb) Fragmentierung der Geberseite . . . . .	111
b) Macht, Identität und Autonomie. . . . .	112
c) Wissen . . . . .	115
2. Politischer Reformprozess: Monterrey, Paris – und ihre Kritik. . . . .	116
a) MDG8 und der Konsens von Monterrey . . . . .	117
b) Entstehung und Gehalt der Pariser Erklärung . . . . .	118
c) Verbreitung der Pariser Erklärung durch den Europäischen Konsens . . . . .	120
d) Einordnung und Kritik der Pariser Erklärung . . . . .	121

III. Zusammenfassung und Rückblick: Thesen zur Genese seit 1945	122
1. Verhältnis von Gebern und Nehmern . . . . .	122
2. Entwicklungstheorie und die Aufgaben der EZ . . . . .	123
3. Administratives System der EZ . . . . .	125
§7 Statt einer Zusammenfassung: Drei Paradigmen der EZ . . . . .	126
Realistisches Paradigma . . . . .	128
Liberales Paradigma. . . . .	129
Funktionalistisches Paradigma . . . . .	131
Teil 2: Allgemeiner Rahmen des Entwicklungs-	
verwaltungsrechts . . . . .	133
<i>Kapitel 1: Institutionen und Rechtsgrundlagen</i> . . . . .	134
§8 Die Geber: Organisationsstrukturen, Rechtsgrundlagen, Mandate	135
I. Überblick: Institutionelle Typen und finanzielle Dimensionen	135
1. Staatliche Geber . . . . .	135
2. Überstaatliche Geber: Entwicklungsbanken und UN . . . . .	137
II. Entwicklungsverwaltung in Deutschland . . . . .	141
1. Organisationsstruktur . . . . .	141
2. Rechtsgrundlagen . . . . .	144
3. Mandat . . . . .	146
III. Entwicklungsverwaltung in der Europäischen Union . . . . .	147
1. Organisationsstruktur . . . . .	147
2. Rechtsgrundlagen . . . . .	151
3. Mandat . . . . .	154
IV. Weltbank . . . . .	156
1. Organisationsstruktur . . . . .	157
2. Rechtsgrundlagen . . . . .	163
3. Mandat (und das Verbot politischer Einmischung) . . . . .	168
V. Verhältnis der Geber: Heterarchisches Mehrebenensystem . . . . .	171
VI. Fazit: Zwei Typen von Entwicklungsverwaltungen . . . . .	175
§9 Die Nehmer: Definition, Selektion, Differenzierungen. . . . .	177
I. »Entwicklungsländer« – Methoden der Definition . . . . .	178
II. Selektionsregeln der Geber . . . . .	180
III. Differenzierungen zwischen den Nehmern . . . . .	183
§10 Kollektive, standardsfördernde Akteure . . . . .	185
I. Das Geberkollektiv: OECD-DAC . . . . .	185
II. Nehmerkollektive? UNCTAD, AKP-Gruppe, Generalversammlung . . . . .	188

§11 Fazit: Heterarchie der Akteure und »Geberlastigkeit« des Rechts . . .	191
<i>Kapitel 2: Prinzipien des Entwicklungsverwaltungsrechts . . . . .</i>	195
§12 Vorklärungen: Prinzipien im Kontext von Recht und Entwicklung	196
I. Zur teleologischen Funktion von Prinzipien im Entwicklungsvölkerrecht . . . . .	197
II. Rechts- und Strukturprinzipien im EntwVerwR . . . . .	198
III. Verhältnis von Pariser Erklärung und Prinzipien des EntwVerwR. . . . .	201
§13 Entwicklung . . . . .	202
I. Mögliche Rechtsgrundlagen. . . . .	203
II. Gehalte . . . . .	206
1. ODA-Zahlungspflicht? . . . . .	207
2. Armutsbekämpfung und Good Governance . . . . .	209
3. Beachtung von Menschenrechten . . . . .	211
III. Adressaten. . . . .	211
IV. Fazit . . . . .	212
§14 Kollektive Autonomie . . . . .	213
I. Souveränität und Eigenverantwortung. . . . .	214
Eigenverantwortung . . . . .	216
II. Gleiche Autonomie – und ihre Grenzen . . . . .	219
III. Schutz von Autonomie. . . . .	222
1. Fehlender Schutz im Völkervertragsrecht. . . . .	223
2. Schwacher Schutz durch das Interventionsverbot . . . . .	225
a) Tatbestandsmerkmal »Intervention«. . . . .	226
b) Tatbestandsmerkmal »Innere Angelegenheiten«. . . . .	229
c) Vergleich: Interventionsverbot und das Verbot politischer Einmischung im Recht der Weltbank . . . . .	230
IV. Fazit . . . . .	231
§15 Individuelle Autonomie und Menschenrechte . . . . .	233
I. Das komplexe Verhältnis von EZ und Menschenrechten im Diskurs . . . . .	234
1. Diskursgenese und heutige Fragestellungen . . . . .	234
2. Human Rights-Based Approaches und die Bedeutungsvielfalt der Rechte . . . . .	236
II. Die Bindung der Geber an Menschenrechte . . . . .	238
1. Bundesrepublik . . . . .	238
2. Weltbank . . . . .	242
3. EU . . . . .	247

III. Inhalte der Bindung . . . . .	248
1. Pflichten nach den drei Dimensionen der Menschenrechte . . . . .	249
a) Achtungspflichten . . . . .	249
b) Schutzpflichten. . . . .	250
c) Gewährleistungspflichten. . . . .	251
aa) Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung. . . . .	252
bb) ODA-Leistungspflichten? . . . . .	253
cc) Institutionelle Vorkehrungen . . . . .	254
2. Entwicklungsbezogenes Partizipationsrecht? . . . . .	255
IV. Fazit . . . . .	258
§16 Kohärenz und Effizienz . . . . .	259
I. Wirtschaftlichkeit, Ergebnis-Orientierung, Konzentration. . . . .	260
1. Wirtschaftlichkeit. . . . .	261
2. Ergebnisorientierung und Konzentration . . . . .	264
II. Anpassung an die Nehmer . . . . .	265
III. Koordination und Komplementarität . . . . .	266
IV. Fazit . . . . .	269
§17 Zusammenfassung: Inhalt und Spannungsfeld der Prinzipien . . . . .	270
Teil 3: Besondere Strukturen des Entwicklungs- verwaltungsrechts . . . . .	273
<i>Kapitel 1: Planung der ODA-Vergabe: Programmierung . . . . .</i>	<i>277</i>
§18 Funktionen und Probleme der Programmierung in der EZ. . . . .	278
§19 Programmierung der Nehmer:	
Die Poverty Reduction Strategy Papers. . . . .	282
I. Rechtsgrundlage der PRSP-Vorlagepflicht. . . . .	284
II. Prozedurale und materielle Anforderungen. . . . .	285
III. Fazit . . . . .	287
§20 Programmierung der Geber . . . . .	290
I. Weltbank: Country Assistance Strategy (CAS). . . . .	290
1. Verfahren: Expertokratisch und konsultativ . . . . .	291
2. Materielle Steuerung: (Vage) Grenzen des Planungsermessens . . . . .	294
a) Äußere Grenzen . . . . .	294
b) Innere Grenzen: Abwägungsgebot im EntwVerwR? . . . . .	296
3. Rechtsform und Steuerungsmodus der CAS . . . . .	297

a) Inhalt und Steuerungsmodus: CAS als indikativ- influenzierender Plan . . . . .	298
b) Rechtsform der CAS . . . . .	298
4. Fazit. . . . .	299
II. EU: Landesstrategiepapier und Mehrjahresrichtprogramm . . .	301
1. Verfahren: Exekutiv und (weitgehend) kooperativ. . . . .	303
2. Materielle Steuerung: Viele Grenzen des Planungsermessens	307
3. Rechtsform und Steuerungsmodus . . . . .	310
4. Fazit. . . . .	312
III. Konzepte, Papiere und das (fehlende) deutsche Planungsrecht	313
IV. Koordinierung der Planungen . . . . .	317
§21 Vergleichende Zusammenfassung . . . . .	319
Prinzip Entwicklung und Prinzip individueller Autonomie . . . . .	320
Kollektive Autonomie – und das Problem der Artikulation und Akzessorietät . . . . .	320
Prinzip der Kohärenz und Effizienz . . . . .	322
<i>Kapitel 2: Konkretisierte ODA-Vergabe: Projekthilfe . . . . .</i>	<i>326</i>
§22 Funktionen und Probleme bei Projekt- und Budgethilfe . . . . .	328
I. Wissensgenerierung und Interessenartikulation . . . . .	329
II. Zwecksicherung und Konditionalität . . . . .	330
§23 Rechtsregimes der Projekthilfe . . . . .	334
I. Rechtsregime der Weltbank . . . . .	334
1. Verfahrensrecht: Ein Recht der Risikoeinschätzung. . . . .	336
a) Struktur des Verfahrens und Bedeutung der Risikoabschätzung . . . . .	336
b) Rolle der Nehmerregierung . . . . .	338
c) Beteiligung Betroffener und Publizitätsregeln . . . . .	339
2. Materielle Kriterien ex-ante: das dichte Netz der Safeguard Policies . . . . .	342
3. Projektverträge und Zwecksicherung ex-post . . . . .	346
a) Struktur und Rechtsnatur . . . . .	346
b) Vertragliche Instrumente der Zwecksicherung ex-post . .	348
4. Fazit. . . . .	349
II. Das Rechtregime der EU . . . . .	351
1. Verfahrensrecht: Vorrang exekutiver Kooperation . . . . .	353
a) Grundstruktur der Verfahren . . . . .	353
b) Verfahrensrechte der Nehmerregierung. . . . .	355
c) Beteiligung von Betroffenen?. . . . .	356
2. Materielle Kriterien? . . . . .	358

3. Projektverträge und Zwecksicherung ex-post: Verfassungs- konditionalisierung . . . . .	359
4. Fazit. . . . .	363
III. Das deutsche Rechtsregime . . . . .	365
1. Verfahrensrecht . . . . .	366
2. Materielle Kriterien . . . . .	368
3. Projektverträge: Mehrstufige Vertragssysteme ohne Konditionalitäten . . . . .	370
4. Fazit. . . . .	372
§24 Vergleichende Zusammenfassung . . . . .	373
Prinzip Entwicklung . . . . .	374
Prinzip der Kohärenz und Effizienz – und das Problem der Wissensgenerierung . . . . .	375
Prinzip kollektiver Autonomie – und das Instrument der Konditionalitäten . . . . .	375
Individuelle Autonomie – und die Pflicht zur Menschenrechts- verträglichkeitsprüfung . . . . .	377
<i>Kapitel 3: Generalisierte ODA-Vergabe: Budgethilfe. . . . .</i>	379
§25 Entstehungskontext und Funktion: Von der Strukturanpassung zur Budgethilfe . . . . .	380
§26 Rechtsregime der Budgethilfe . . . . .	383
I. Zur Zulässigkeit der Budgethilfe . . . . .	383
II. Voraussetzungen der Vereinbarung: Regierungskonditionalität	384
1. Kriterien der Vergabe . . . . .	385
2. Verfahren der Prüfung und Vergabe. . . . .	387
III. Voraussetzungen der Auszahlung: Leistungskonditionalität . .	388
IV. Rechtsform, insbesondere der <i>letter of development policy</i> . . .	390
§27 Zusammenfassung. . . . .	391
Kohärenz und Effizienz . . . . .	392
Kollektive Autonomie . . . . .	393
Prinzip individueller Autonomie?. . . . .	395
Gesamtbetrachtung und Ausblick . . . . .	397
I. Wesentliche Merkmale und Probleme des EntwVerwR . . . . .	398
1. Institutionelle Struktur und Rechtsgrundlagen: Heterarchisches Mehrebenensystem . . . . .	399

2. Typische Rechtsfiguren des EntwVerwR: Akzessorietät und Konditionalität . . . . .	400
3. Legitimationsprobleme der EZ und Prinzipien des EntwVerwR . . . . .	402
II. Entwicklungsverwaltungsrecht: Zur Zukunft des Forschungsfeldes . . . . .	405
Literatur . . . . .	409
Stichwort- und Personenverzeichnis . . . . .	441

## Einleitung: Was ist und zu welchem Ende studiert man Entwicklungsverwaltungsrecht?

Die Entwicklungszusammenarbeit, also die Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den letzteren, ist ein vergleichsweise junges Phänomen. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg und nicht zufällig zu Beginn des Kalten Krieges wurde sie als eigenständiges Feld der Außenpolitik etabliert. Gegenwärtig erlebt sie eine Zeitenwende. Nach einer tiefen Krise in den 1990er Jahren und schwindendem Engagement der Gebernationen ist es in den letzten Jahren zu einer erstaunlichen Renaissance der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gekommen. Die Millenniumsziele von 2000 beschreiben ein globales Aktionsprogramm, dem sich die internationale Gemeinschaft mit großem Engagement widmet. In der Pariser Erklärung von 2005 haben sich Geber und Nehmer erstmals auf gemeinsame Grundsätze für die wirksamere Gestaltung der EZ geeinigt. Die Bereitschaft zur Förderung ist seither sprunghaft angestiegen. Zugleich sind Nutzen und Wirksamkeit dieser Kooperation Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen in Politik- und Wirtschaftswissenschaft – aber auch in der weiteren Öffentlichkeit.<sup>1</sup> Allein an der Rechtswissenschaft ist diese Diskussion bislang weitgehend vorübergegangen. Die vorliegende Untersuchung will helfen, diese Lücke zu schließen.

Dies fällt umso leichter, da es ein wesentliches Kennzeichen der Renaissance der EZ ist, dass sie in zunehmendem Maße rechtlich angeleitet wird. Entwicklungszusammenarbeit ist also nicht (mehr) nur eine Frage von Politik, Ökonomie oder Ethik, sondern auch ein Thema des Rechts – und genauer: des Verwaltungsrechts. Das Recht der EZ birgt, so eine Ausgangsthese dieser Untersuchung, ein eigenständiges Gebiet des Verwaltungsrechts, in dem die administrative Gestalt und normative Struktur der Vergabe von Entwicklungshilfe verhandelt werden. Um die systematische Erschließung und kritische Reflexion eines solchen Entwicklungsverwaltungsrechts soll es hier gehen.

---

<sup>1</sup> Mehrere Bücher zum Problem globaler Armut und den Aufgaben der EZ haben es in den letzten fünf Jahren ins Feuilleton und auf Bestsellerlisten geschafft, insbesondere *J. D. Sachs*, *The End of Poverty*, 2005; *W. Easterly*, *The White Man's Burden*, 2006; *P. Collier*, *The Bottom Billion*, 2007; *D. Moyo*, *Dead Aid*, 2009; *V. Seitz*, *Afrika wird arm regiert*, 2009.

Allerdings bietet die EZ nicht nur ein weitgehend unerforschtes Gebiet rechtlicher Regulierung, sondern auch eines, das die besonderen Herausforderungen der Rechtswissenschaft durch Formen globalen Regierens verdeutlicht. Wie wohl in kaum einem anderen Sachgebiet spielen in der EZ überstaatliche Akteure, wie die Weltbank, aber auch die EU, eine zentrale und keineswegs abgeleitete Rolle. Recht organisiert hier eine inhärent inter- und transnationale Kooperation, entsteht zeitgleich auf internationaler wie nationaler Ebene und lässt sich autonom nur vor dem Hintergrund eines globalen Gemeinsinns verstehen. Entwicklungsverwaltungsrecht ist daher im Kern ein Gebiet des internationalen oder gar globalen Verwaltungsrechts. Seine rechtliche Analyse sollte insofern von Anbeginn nationale, supranationale und internationale Regimes untersuchen, also gleichsam vertikal vergleichend arbeiten. Dieser Herausforderung will sich die vorliegende Untersuchung stellen, in dem sie den Gegenstandsbereich eines Rechts der EZ zunächst allgemein konturiert und dann am einschlägigen Recht der Weltbank, der EU und Deutschlands analysiert und vergleichend systematisiert.

These und Zuschnitt der Untersuchung seien im nachfolgenden Abschnitt näher erläutert (§ 1). Angesichts der Neuartigkeit eines solchen Rechts der EZ und bevor die Untersuchung fortschreitet, seien zudem faktische wie konzeptionelle Fallstricke, aber auch Chancen eines solchen Rechtsgebiets reflektiert (§ 2).

### *§ 1 These und Grundüberlegungen: Konturen und Studium des EntwVerwR*

Eine Untersuchung zum Recht der EZ betritt Neuland und muss daher zunächst den eigenen Gegenstandsbereich definieren. Dem widmet sich der folgende Abschnitt, der den Regelungsbereich des EntwVerwR konturiert und es zugleich in Verhältnis setzt zu anderen Ansätzen im Bereich von Recht und Entwicklung (I.). Sodann sei die spezifische Herangehensweise dieser Arbeit erläutert und ihr Vorgehen skizziert (II.). Schließlich sei über Terminologien in der EZ und ihrem Recht nachgedacht (III.).

#### I. Konturen: EntwVerwR als Recht der ODA-Vergabe

##### *1. Erste Merkmale: EntwVerwR als extraterritoriales Leistungsverwaltungsrecht*

Der Begriff »Entwicklungsverwaltungsrecht« ist kein eingeführter. Er bezweckt, einen schon lange bestehenden, aber bislang weitgehend ignorierten Bestand an Normen nunmehr konzeptionell zu fassen und einer systematischen

rechtswissenschaftlichen Analyse zugänglich zu machen. Dabei stellt sich zunächst allerdings ein nicht unbeträchtliches Problem. Wie jeder Sachbereich, so bietet auch die Entwicklungszusammenarbeit eine immense Vielfalt an Themen, Mechanismen und Akteuren. Lassen sich all diese in einer *gemeinsamen* rechtlichen Struktur denken oder muss man womöglich diverse Sonderregimes entwickeln? Was verbindet die einzelnen Erscheinungsformen der EZ, wie technische Zusammenarbeit und finanzielle Zusammenarbeit? Was verbindet das einschlägige Recht der EZ eines Staates wie Deutschland mit dem einer internationalen Organisation, wie der Weltbank? Und worin soll das Entwicklungsspezifische liegen, das ein Recht der EZ von entwicklungsfördernden Regelungen in anderen Gebieten unterscheidet?

Die vorliegende Untersuchung schlägt vor, das Entwicklungsverwaltungsrecht (EntwVerwR) durch seine Ausrichtung auf den Transfer der sogenannten Official Development Assistance (ODA) zu definieren und zu konturieren. ODA ist eine 1969 von der OECD eingeführte und heute allgemein anerkannte Kategorie, mit der berechnet wird, was als öffentliche Entwicklungshilfe angesehen wird.<sup>2</sup> Das EntwVerwR kann daher, kurz gesagt, als das *Recht des ODA-Transfers* bezeichnet werden. Es regelt die Verfahren, Instrumente und Maßstäbe, nach denen ODA vergeben wird. Die Ausrichtung an dieser Kategorie erlaubt es, Gegenstand, Akteure und Instrumente der durch das EntwVerwR geregelten Entwicklungszusammenarbeit in allgemeiner Weise zu fassen, gegenüber anderen Materien abzugrenzen und nicht zuletzt die einschlägigen Regelungen verschiedener Organisationen zu vergleichen.

Die Vergabe von ODA ist, wie zu zeigen sein wird, seit den 1950er Jahren zum Aufgabenbereich umfangreicher staatlicher wie überstaatlicher Behördenapparate geworden.<sup>3</sup> Ihr Handeln ist der wesentliche Gegenstand des EntwVerwR, aber nicht allein. Sie treten vielmehr den Regierungen der Entwicklungsländer gegenüber und vereinbaren mit diesen, wie viele Mittel in welche Themenfelder und welche Instrumente fließen sollen. Sie bestimmen insofern zu einem wesentlichen Anteil, wie sich das Verhältnis von Nord und Süd praktisch gestaltet. Das EntwVerwR leitet diese Administration rechtlich an und gestaltet ihr Zusammenspiel mit den Nehmerländern. Es beinhaltet Verfahrens-

<sup>2</sup> Zu ODA generell OECD Webpage <http://www.oecd.org/dac/stats/>; Merkblatt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) [http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/0-1\\_Leitfaden\\_Was\\_ist\\_ODA.pdf](http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/0-1_Leitfaden_Was_ist_ODA.pdf); F. Nuscheler, Entwicklungspolitik, 2004, S. 480–482; R. C. Riddell, Does Foreign Aid Really Work?, 2007, S. 18–21. Bereits 1970 nutzte die UN-Generalversammlung diese Kategorie, um die Forderung nach Unterstützung der Entwicklungsländer zu präzisieren. In Resolution 2626 (XXV) vom 24. Oktober 1970 schrieb sie erstmals die bis heute unveränderte Forderung fest, die Industrieländer sollten 0,7% ihres Bruttoinlandsprodukts als ODA an die Entwicklungsländer überweisen sollten (Rn. 43).

<sup>3</sup> Zur Genese der Weltbank, der einschlägigen Generaldirektion in der Europäischen Kommission sowie der deutschen Entwicklungsverwaltung (insbesondere des BMZ) unten Teil 1.

regeln, Maßstäbe und Instrumente, aber wie jedes gute Verwaltungsrecht bestimmt es auch rechtsstaatliche Kontrollen und Grenzen ihres Handelns.

In dieser Beschreibung wird der spezifische Steuerungsmodus des EntwVerwR deutlich. Entwicklungsverwaltung ist, kurz gesagt, eine internationale und extraterritoriale Leistungsverwaltung.<sup>4</sup> EntwVerwR reguliert nicht, sondern finanziert. Es lässt sich insofern mit dem Subventionsrecht vergleichen. Wie dieses zielt das EntwVerwR auf die systematisch geplante Vergabe öffentlicher Gelder zur Förderung von Gemeinwohlzielen. Allerdings liegt ihre Besonderheit in der internationalen Anlage und extraterritorialen Zielsetzung. Die ODA-Vergabe ist stets ein internationaler Vorgang. Zugleich dient sie aus Sicht der Geber der Förderung eines extraterritorialen Gemeinwohls. Es geht nicht um die Förderung der heimischen Werften, sondern zum Beispiel um die Verkehrsinfrastruktur in Namibia.<sup>5</sup>

Mit diesen Hinweisen wird auch die besondere Brisanz dieses Rechtsgebiets deutlich. In der Entwicklungsverwaltung kollidiert die faktische Asymmetrie von armen und reichen Staaten mit der formalrechtlichen Gleichordnung aller Staaten als Völkerrechtssubjekte. Eigentlich seit Anbeginn wurde die EZ daher von einigen skeptisch als ein potentiell hegemoniales Instrument des Nordens betrachtet, mit dem den Entwicklungsländern Werte und Produkte des Nordens aufgezwungen werden sollen und so deren autonome Entwicklung unmöglich wird.<sup>6</sup> Die Frage, wie kollektive Autonomie trotz Asymmetrie gewahrt werden kann, ist daher eine Zentralfrage des EntwVerwR.

Und noch ein letztes Merkmal des EntwVerwR sei genannt, das sich durch die vorangegangene Kennzeichnung des EntwVerwR als Recht der ODA-Vergabe ergibt. Die ODA-Vergabe ist nicht nur eine Aufgabe staatlicher Administrationen, sondern war von Anfang an immer auch die Aufgabe von supra- und internationalen Administrationen. Wie zu zeigen sein wird, haben insbesondere die Weltbank und die EWG seit den 1950er Jahren ODA vergeben und seither eine eigene administrative und zunehmend rechtlich angeleitete Praxis der EZ entwickelt. EZ ist also nicht nur insofern inhärent international, als sie stets einen Transfer von einem Völkerrechtssubjekt zu einem anderen betrifft, sondern

---

<sup>4</sup> Zu den Aufgabenmodi der Verwaltung *H. Schulze-Fielitz*, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 12, Rn. 39 ff.

<sup>5</sup> Allerdings ist diese Aussage zu qualifizieren. Auch wenn ODA der Entwicklung im Empfängerland dienen soll, so fließen die Mittel indirekt regelmäßig in geberstaatliche Industrien oder Dienstleister zurück, die Auslandsaufträge erhalten. Die EZ war und ist insofern (immer auch) ein Instrument der Außenwirtschaftsförderung. Dazu frühzeitig *K. Bodemer*, Entwicklungshilfe – Politik für wen?, 1974, S. 27 ff.

<sup>6</sup> Eine besonders potente Formulierung hat diese Position seit den 1980er Jahren im Post-Development-Ansatz erfahren, siehe etwa *A. Escobar*, Encountering Development, 1995 und die Beiträge in *W. Sachs* (Hrsg.), The Development Dictionary, 2007; zur Einordnung *T. Rauch*, Entwicklungspolitik, 2009, S. 86/87.

vor allem auch international, da supra- und internationale Geber hier eine originäre administrative Aufgabe wahrnehmen und dabei rechtlich angeleitet sind.

## 2. Definition: Begriff der ODA und der Regelungsbereich des EntwVerwR

Nach dieser ersten kurzen Charakterisierung des EntwVerwR sei nun genauer nach seinem zentralen Begriff gefragt: Woraus ergibt sich und was umfasst die ODA-Definition genau? Lassen sich darin wirklich alle Formen der EZ und der Entwicklungsverwaltung erfassen?

Die ODA-Definition beruht auf einer Richtlinie, die der Ausschuss für Entwicklungsfragen in der OECD verabschiedet und regelmäßig aktualisiert.<sup>7</sup> Sie richtet sich in erster Linie an die zuständigen Ministerien der OECD-Staaten, die der OECD über ihr entsprechendes finanzielles Engagement berichten. Die Richtlinie legt fest, was als ODA registriert werden darf, aber auch welche *anderen* finanziellen Transferleistungen ein Staat international erbringt.<sup>8</sup> Richtlinie wie ODA-Kategorie dienen also dazu, objektive und transparente Standards dafür zu etablieren, was als Entwicklungshilfe angesehen und damit als »lobenswertes« Engagement der Industriestaaten anerkannt wird. Die Definition erfüllt heute eine zentrale Rolle in der gegenseitigen Verständigung über Gegenstand und Volumen der Entwicklungshilfe.

Was wird nun im Sinne der Richtlinie als ODA anerkannt? Als ODA gilt jede Zahlung an Entwicklungsländer oder Entwicklungsorganisationen, deren Hauptzweck die wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt eines Entwicklungslandes ist und die ein Zuschusselement von mindestens 25% enthält.<sup>9</sup> Drei Merkmale kennzeichnen die Kategorie: Sie bezieht sich, erstens, auf den Transfer *öffentlicher* Gelder. Damit ausgeschlossen sind zunächst all diejenigen Entwicklungsleistungen, die auf privaten Spenden oder Investitionen beruhen. ODA erfasst zudem ausschließlich den Transfer *durch hoheitliche Stellen*, wobei es sich dabei um jede Art von lokalen oder zentralen Regierungen oder Behörden handeln kann. Die Geber-Institutionen sind also in jedem Fall hoheitlich. Empfänger und Kooperationspartner der Geber sind grundsätzlich Entwicklungsländer, können aber auch private Organisationen in diesen Ländern sein.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> OECD-DAC, Statistical Reporting Directive: DCD/DAC(2007)34. (<http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf>). Zum OECD-DAC als Gremium, unten Teil 2, § 10.I.

<sup>8</sup> Diese Transaktionen fallen in die Kategorie der Other Official Flows (OOF), vgl. OECD-DAC, Statistical Reporting Directive: DCD/DAC(2007)34, Rn. 38.

<sup>9</sup> Die generelle Definition findet sich in OECD-DAC Statistical Reporting Directive: DCD/DAC(2007)34, Rn. 35 sowie Tabelle DAC 1, S. 17.

<sup>10</sup> OECD-DAC, Statistical Reporting Directive: DCD/DAC(2007)34, Rn. 33. Zur Auswahl der Länder unten, Teil 2, § 9. – Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich aus Kapazitätsgründen auf hoheitliche Empfänger von ODA. EntwVerwR, wie andere Gebiete des Verwaltungsrechts auch, schließt jedoch Kooperationsformen mit Privaten grundsätzlich ein,

ODA bezeichnet, zweitens, ein Instrument, nämlich »assistance«. Sie registriert alle finanziellen oder geldwerten Beihilfen, Zuschüsse oder Kredite, die ein Zuschusselement von mindestens 25% haben. Die ODA-Kategorie zielt also auf die finanzielle Grundlage, die jeder EZ-Maßnahme zugrunde liegt, und bezeichnet damit einen profanen, aber nichtsdestotrotz zentralen Gehalt der EZ. Dabei können diese Zuschüsse allen denkbaren Formaten und Gehalten dienen, in denen EZ erbracht wird und die in der Richtlinie penibel aufgelistet werden. So kann ODA mit Blick auf das Format der Zusammenarbeit sowohl Projekthilfen als auch Programmhilfe umfassen.<sup>11</sup> Sie kann der Finanzierung von Technischer Zusammenarbeit oder auch Finanzieller Zusammenarbeit dienen.<sup>12</sup> Sie kann zur Finanzierung von humanitärer oder Katastrophenhilfe oder auch der Entschuldung eingesetzt werden.<sup>13</sup> Letztlich erfasst die Kategorie also die gesamte Bandbreite von entwicklungsfördernden Maßnahmen, solange diese irgendwie finanziert werden und dabei ein Zuschusselement vorhanden ist. Ist das Gebiet des EntwVerwR also einerseits denkbar weit und umfasst alle Arten der EZ, so hilft die Ausrichtung an der ODA-Definition andererseits, seinen Gegenstandsbereich von anderen, ebenfalls entwicklungsrelevanten Instrumenten abzugrenzen, die nicht auf einem finanziellen Transfer beruhen. In den Sinn kommen hier etwa Marktzugangsregelungen oder Patentrechtsregimes. Für die Konturierung des EntwVerwR ist dies von zentraler Bedeutung, lässt es sich dadurch doch von Rechtsgebieten unterscheiden, die auch auf die Unterstützung der Entwicklungsländer zielen, dazu aber je eigene Steuerungsinstrumente verwenden, wie etwa das Außenhandels- oder Patentrecht, aber auch etwa das Migrations- oder Umweltrecht.

Die Kategorie der ODA enthält schließlich das »D« für *development* und spezifiziert darin den Zweck, dem eine Zahlung dienen muss. Danach sollen nur solche Zahlungen erfasst werden, die nach ihrem Hauptzweck auf *Entwick-*

---

die untersucht werden sollten. Einen interessanten Ansatz hierzu bietet insbesondere *K. E. Davis*, »Financing Development« As a Field of Practice, Study and Innovation, NYU Institute for International Law and Justice Working Paper No. 10 / 2008.

<sup>11</sup> Projekthilfe bezeichnet die Förderung eines zeitlich, räumlich und funktional begrenzten Maßnahmebündels, während Programmhilfe entweder die Zusammenfassung verschiedener Projekte in Sektor-weite Programme (sog. SWAp) oder einen generellen Zuschuss zum Haushalt bezeichnet (*GTZ*, Die Begriffswelt der GTZ, 2004, Rn. 8.23 / 8.26; *R. C. Riddell*, Does Foreign Aid Really Work?, 2007, S. 180, 195; *F. Nuscheler*, Entwicklungspolitik, 2004, S. 472). Zu den einschlägigen Rechtsregimes ausführlich unten, Teil 3, Kapitel 2 und 3.

<sup>12</sup> Zur Erfassung der technischen Zusammenarbeit OECD-DAC Statistical Reporting Directive, oben Fn. 9, Line I. A.1.2.

<sup>13</sup> Zu Entschuldungen: OECD-DAC Statistical Reporting Directive, oben Fn. 9, Line I. A.1.6; zur humanitären oder Katastrophenhilfe: OECD-DAC Statistical Reporting Directive, oben Fn. 9, Line I. A.1.5. – Obwohl humanitäre Hilfe und Entschuldungen von der ODA-Definition und daher grundsätzlich vom EntwVerwR erfasst sind, werden sie in der vorliegenden Untersuchung nicht näher behandelt. Man könnte insbesondere die humanitäre Hilfe als ein besonderes Gebiet des EntwVerwR bezeichnen, das spezifischen Arrangements unterliegt (vgl. zum Beispiel im Unionsrecht Art. 214 AEUV).

lung (im Wortlaut der ODA-Richtlinie: »economic development and welfare of developing countries«) zielen. Offensichtlich handelt es sich hierbei um die weiche Flanke der Definition, da der Begriff der Entwicklung wandelbar, tendenziell holistisch und letztlich unscharf ist.<sup>14</sup> Er dient im vorliegenden Zusammenhang vor allem dazu, Zahlungen auszuklammern, die eindeutig anderen und entwicklungsfremden Zwecken gelten. Dazu zählen insbesondere die Militärhilfe oder die Förderung rein privaten Gewinnstrebens. So fallen Exportkredite oder andere investitionsbezogene Unterstützungsleistungen nicht unter die ODA-Definition.<sup>15</sup> Besondere Diskussion gab es in jüngster Vergangenheit darum, inwiefern Sicherheit eine Voraussetzung von Entwicklung sei und insofern die Förderung von sicherheitsorientierten Maßnahmen als ODA gelten solle. Inzwischen werden sie in eingeschränktem Maße als ODA erfasst.<sup>16</sup> So schwierig die Abgrenzung im einzelnen ist, so sehr dient die Bezugnahme auf die ODA-Definition im vorliegenden Kontext dazu, weitere zweckbezogene Überlegungen zur Frage, welche Aspekte als Recht der EZ erfasst werden sollen und welche nicht, abzukürzen.

Diese Konturierung eines EntwVerwR als Recht des ODA-Transfers ist neu. Die vorliegende Untersuchung kann jedoch auf eine Reihe von Studien zum Recht der Institutionen der ODA-Vergabe zurückgreifen. Besondere Aufmerksamkeit hat hier die Weltbank erfahren, deren Recht sowohl von internen Juristen der Bank als auch von externen Beobachtern analysiert wird.<sup>17</sup> Auch das Recht der EU mit Blick auf die EZ wird regelmäßig behandelt, vornehmlich in Kommentaren zum Unionsrecht. Besondere Beachtung hat hier zudem die Kooperation mit den AKP-Ländern<sup>18</sup> und in den letzten Jahren insbesondere die Rolle der Menschenrechte gefunden.<sup>19</sup> Systematische Überblicke gibt es dage-

<sup>14</sup> Zu verschiedenen Verständnissen des Konzepts von Entwicklung, wie sie sich in den Entwicklungstheorien niedergeschlagen haben, unten Teil 1, § 3.IV, 4.I.2, 5.I.2 und vor allem § 6.I.

<sup>15</sup> Siehe OECD-DAC Statistical Reporting Directive, oben Fn. 9, Line II. sowie Rn. 39.

<sup>16</sup> Vgl. OECD-DAC Statistical Reporting Directive, oben Fn. 9, Rn. 39. Zu dieser Diskussion *M. Brzoska*, Extending ODA or Creating a New Reporting Instrument for Security-related Expenditures for Development?, *Development Policy Review* 26 (2008), S. 131; zur Bedeutung von Sicherheitsfragen im EZ-Kontext genereller *N. Woods*, The shifting politics of foreign aid, *International Affairs* 81 (2005), S. 393; siehe auch die Ausführungen dazu in *EuGH*, Rs. C-91/05 (ECOWAS), Urteil v. 20. Mai 2008.

<sup>17</sup> Zu den ersteren zählen insbesondere die Chefjuristen (*general counsel*) der Bank wie *Aron Broches*, *Ibrahim Shihata* oder *Andres Rigo Sureda*; externe Betrachter sind vor allem *Daniel Bradlow*, *Stefanie Killinger*, *John Head*, *Galit Sarfaty* oder *Sabine Schlemmer-Schulte*. Einen aktuellen Überblick zum Recht der Weltbank liefert das Buch von *D. Bradlow/D. Hunter* (Hrsg.), *International Financial Institutions and International Law*, 2010.

<sup>18</sup> Siehe *J. Becker*, Die Partnerschaft von Lomé, 1979; *K. R. Simmonds*, The Fourth Lomé Convention, *Common Market Law Review* 28 (1991), S. 521; *B. Martenczuk*, From Lomé to Cotonou: The ACP-EC Partnership Agreement in a Legal Perspective, *European Foreign Affairs Review* 5 (2000), S. 461.

<sup>19</sup> Wesentliche Monographien stammen von *F. Hoffmeister*, *Menschenrechts- und Demo-*

gen nur vereinzelt.<sup>20</sup> Das deutsche Recht der EZ ist allenfalls sporadisch untersucht worden. Bislang gibt es keine monographische Abhandlung dazu.<sup>21</sup> Vergleichende Arbeiten fehlen fast gänzlich.<sup>22</sup> Die von der OECD erstellten vergleichenden Untersuchungen zu den Strukturen der EZ enthalten meist nur sporadische Hinweise auf rechtliche Regeln.<sup>23</sup> Erhellend und vergleichend ist der Sammelband zu einer Konferenz, die im Jahr 1970 Praktiker aus verschiedenen Geberorganisationen zusammenbrachte.<sup>24</sup> Konzeptionellen Überschuss im Sinne der Entwicklung eines generellen Rahmens an Begriffen und Prinzipien haben sie aber nicht erbracht.<sup>25</sup>

## 2. Kontext: Alternative Zugänge zu Recht und Entwicklung

Die Ausrichtung auf die ODA-Vergabe ermöglicht nicht nur einen besseren Fokus der Forschung, sondern auch Abgrenzungen gegenüber anderen Ansätzen und Bezugnahmen. Sie markiert insbesondere den Zusammenhang, aber auch den Unterschied gegenüber zwei weiteren Zugängen zum Themenkomplex Recht und Entwicklung, nämlich dem *Entwicklungsvölkerrecht* sowie dem *Entwicklungsrecht*. Diese in den 1960er Jahren entstandenen Ansätze themati-

---

kratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998; C. Pippan, Die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft, 2002; L. Bartels, Human rights conditionality in the EU's international agreements, 2005.

<sup>20</sup> M. Pellens, Entwicklungshilfe Deutschlands und der Europäischen Union, 1996; Ipsen, Gemeinschaftsrecht, 1972, § 53; einen aktuellen Überblick bieten die Beiträge in S. Bartelt/P. Dann (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union, Beiheft-Europarecht 2, 2008.

<sup>21</sup> Zu den wenigen juristischen Aufsätzen zählen U. Kollatz, Grundlagen der Entwicklungshilfeverwaltung, Die Öffentliche Verwaltung 1982, S. 561; R. Pitschas, Recht und Gesetz in der Entwicklungszusammenarbeit, Verwaltungsarchiv 81 (1990), S. 465.

Politikwissenschaftliche Gesamtdarstellungen sind ebenfalls schon eher älteren Datums, siehe J. Dennert, Entwicklungshilfe – geplant oder verwaltet?, 1968; K. Bodemer, Programm-entwicklung in der Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Nuscheler (Hrsg.), Dritte-Welt-Forschung, 1985, S. 278; M. Glasgow/W. Gotsch/A. Stucke (Hrsg.), Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), 1989.

<sup>22</sup> Ausnahmen bilden M. Pellens, Entwicklungshilfe Deutschlands und der Europäischen Union, 1996; A. Rigo Sureda, The Law Applicable to the Activities of International Development Banks, Recueil des Cours 308 (2004 (2005)), S. 13. Sehr früh und eher sammelnd als systematisierend auch schon W. G. Friedmann/G. Kalmanoff/R. F. Meagher, International Financial Aid, 1966.

<sup>23</sup> Etwa OECD, Managing Aid, 2005.

<sup>24</sup> S. Rubin (Hrsg.), Foreign Development Lending – Legal Aspects, 1971.

<sup>25</sup> Eine interessante Konzeption zur Interaktion von Geber- und Nehmerrecht findet sich bei M. Weilenmann, Ist Projektrecht ein Erfüllungsgehilfe von Organisationen der Entwicklungshilfe?, Entwicklungsethnologie 14 (2005), S. 129; auch M. Weilenmann, Projektrecht, Max-Planck-Institut für Sozialanthropologie, Working Paper 66/ 2002.

sieren den Zusammenhang von Recht und Entwicklung mit je unterschiedlichem Fokus.<sup>26</sup>

Das *Entwicklungsvölkerrecht* fragt nach der Stellung der Entwicklungsländer im internationalen Recht. Dabei sind zwei Ansätze zu unterscheiden. Das Entwicklungsvölkerrecht *im weiteren Sinne* verfolgt einen eher deduktiv-teleologischen Ansatz. Dieser geht auf den französischen Völkerrechtler Michel Virally zurück, der im Zusammenhang der Dekolonisierung 1965 erstmals auf die Unzulänglichkeit des abstrakten Prinzips souveräner Gleichheit angesichts der immensen ökonomisch-sozialen Ungleichheit zwischen Entwicklungs- und Industrieländern hinwies.<sup>27</sup> Er schlug eine Gesamtschau der Prinzipien, Institutionen und Regelungen der zwischenstaatlichen Beziehungen vor, die die Entwicklungsländer betreffen und die aus dem übergeordneten Gesichtspunkt der Förderung der Entwicklungsländer interpretiert werden sollten. Damit begründete er eine Schule vornehmlich frankophoner Autoren, die die Analyse des Völkerrechts insgesamt mit einer teleologischen Komponente versah und auf einen grundlegenden Wandel des internationalen Rechts zielte.<sup>28</sup> Danach soll das Völkerrecht zu einer gerechteren Weltordnung beitragen, in der die ökonomische und politische Differenz zwischen den Staaten überkommen wird.<sup>29</sup> Ziel und Finalität, denen das Völkerrecht nach dieser Schule dient, werden zu überragenden Auslegungsmaximen. Ein zentrales Instrument dieses Ansatzes ist dabei das Prinzip der Dualität von Normen, nach dem je nach Kontext Industrie- und Entwicklungsländer nicht gleich, sondern nach je spezifische Regeln behandelt werden sollen, die ihrer jeweiligen Lage gerecht werden. Heute wird diese Form des Entwicklungsvölkerrechts seltener vertreten und erscheint eher als die akademische Variante der letztlich erfolglosen Forderung

<sup>26</sup> Die Benennung der Richtungen ist im Schrifttum keineswegs einheitlich. Ein aktueller Überblick bei S. Kadelbach, *Entwicklungsvölkerrecht*, Festschrift für Michael Bothe, 2008, S. 625; ein Blick auf das Gesamtfeld und ein Vorschlag für seine didaktische Aufbereitung findet sich bei P. Dann/M. Riegner, »Recht und Entwicklung« als Gegenstand der Juristenausbildung, *Verfassung und Recht in Übersee* 41 (2008), S. 309.

<sup>27</sup> M. Virally, *Vers un droit international du développement*, *Annales français de droit international* 11 (1965), S. 3.

<sup>28</sup> A. Pellet, *Le droit international du développement*, 1987; G. Feuer/H. Cassan, *Droit international du développement*, 1991; M. Flory, *Droit international du développement*, 1977; zu dieser Schule ist auch zu rechnen M. Bulajic, *Principles of International Development Law*, 1993; als Vorläufer gilt W. Friedmann, *The Changing Dimensions of International Law*, *Columbia Law Review* 62 (1962), S. 1147.

<sup>29</sup> Eine gelungene Zusammenfassung bei M. Kaltenborn, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, 1998, S. 19–29; zur Einordnung auch W. Benedek, *Entwicklungsvölkerrecht – neuer Bereich oder neue Perspektive im Völkerrecht?*, FS Universität Graz, 1979, S. 881.

nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung der Entwicklungsländer in der UN der 1970er Jahre.<sup>30/31</sup>

Als Entwicklungsvölkerrecht *im engeren Sinne* lässt sich ein weiterer, eher induktiver Ansatz bezeichnen. Darunter fallen solche Analysen, die die Stellung der Entwicklungsländer in verschiedenen Bereichen des Völkerrechts betreffen, in denen sich jeweils spezielle Probleme und Instrumente finden, ohne dass diese an eine übergeordnete Programmatik oder eindeutige Teleologie geknüpft würden.<sup>32</sup> Besonders wichtig ist hier das Wirtschaftsvölkerrecht.<sup>33</sup> Aber auch das Umweltrecht<sup>34</sup>, das Recht geistigen Eigentums<sup>35</sup> oder das Migrationsrecht enthalten eigene Ansätze.<sup>36</sup> Der Zusammenhang von Menschenrechten und Entwicklung, eines der zentralen Themen in diesem Kontext, wird dagegen vorwiegend im Kontext der Durchsetzung ihrer Gehalte durch die EZ thematisiert. Dies verweist auf das EntwVerwR oder auch das Entwicklungsrecht.<sup>37</sup>

Demgegenüber kann man als *Entwicklungsrecht* all jene Untersuchungen fassen, die in einem zweiten großen Ansatz zum Thema »Recht und Entwicklung«

<sup>30</sup> Dazu unten, Teil 1, § 4.I. Mit einer anderen Einschätzung *M. Kaltenborn*, Entwicklungs- und Schwellenländer in der Völkerrechtsgemeinschaft, Archiv für Völkerrecht 46 (2008), S. 228/9; siehe zur Einordnung auch *A. Mahiou*, International Law of Development, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2006, Rn. 1 ff.

<sup>31</sup> Einen eigenständigen, systemtheoretisch inspirierten Ansatz zur Rolle des Völkerrechts als Erwartungs- und Vertrauensordnung im Nord-Süd-Verhältnis formuliert *C. Gusy*, Völkerrecht und Politik im Prozeß der friedlichen Beilegung des Nord-Süd-Konflikts, 1981.

<sup>32</sup> Eine ähnliche Unterscheidung bei *W. Benedek*, Entwicklungsvölkerrecht – neuer Bereich oder neue Perspektive im Völkerrecht?, FS Universität Graz, 1979, S. 902.

<sup>33</sup> *M. Hilf/S. Oeter*, WTO-Recht, 2005, § 31; *M. Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, 2009, S. 264 ff.; *C. Thomas/J. P. Trachtman* (Hrsg.), Developing Countries in the WTO legal system, 2009; *S. Steiner*, Entwicklungsländer in der WTO, Verfassung und Recht in Übersee 40 (2008), S. 336–354; *W. Benedek*, Die Entwicklungsländer in der WTO, Zeitschrift für europarechtliche Studien 3 (2000), S. 41.

<sup>34</sup> Statt vieler *M. Bothe*, Environment, development, resources, Recueil des Cours 318 (2005 (2007)), S. 337; *U. Beyerlin*, Bridging the North-South-Divide in International Environmental Law, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 66 (2006), S. 259; *P. Cullet*, Differential Treatment in International Environmental Law, 2003; *L. Boisson de Chazournes*, Technical and Financial Assistance, in: Bodansky/Brunnee (Hrsg.), Oxford Handbook of International Environmental Law, 2007, S. 947; *N. Michels*, Umweltschutz und Entwicklungspolitik, 1999.

<sup>35</sup> *T. Marauhn*, Entwicklungspolitische Implikationen des völkerrechtlichen Schutzes geographischer Angaben, Recht des ländlichen Raums 11 (2007), S. 321; *P.-T. Stoll*, Der Technologietransfer, in: Meng/Magnus/Stoll (Hrsg.), Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis, 2005, S. 275 (ausführlich schon *P.-T. Stoll*, Technologietransfer: Internationalisierungs- und Nationalisierungstendenzen, 1994); *C. Bellmann/G. Dufield/R. Meléndez-Ortiz* (Hrsg.), Development Perspectives on TRIPS, Trade and Sustainability, 2003.

<sup>36</sup> Siehe auch die Bandbreite der Beiträge in *W. Meng* (Hrsg.), Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis, 2006 sowie zusammenfassend *M. Kaltenborn*, Entwicklungs- und Schwellenländer in der Völkerrechtsgemeinschaft, Archiv für Völkerrecht 46 (2008), S. 213–224.

<sup>37</sup> Zur Rolle der Menschenrechte in der EZ ausführlich unten Teil 1, § 6.I, § 15 und § 23.