

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

135



Michael Riegner

Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen

Dargestellt am Entwicklungsverwaltungsrecht
der Weltbank und Vereinten Nationen

Mohr Siebeck

Michael Riegner; Studium der Rechtswissenschaft in Passau und Genf; Rechtsreferendariat in Heidelberg, Speyer, Pristina/Kosovo; Wiss. Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und an der Justus-Liebig-Universität Gießen; 2014 LLM an der New York University School of Law; Wiss. Mitarbeiter an der Humboldt-Universität zu Berlin und am Law and Society Institute Berlin; 2017 Promotion; seitdem wissenschaftlicher Assistent an der HU Berlin.

ISBN 978-3-16-155614-2

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2017 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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 epline in Böblingen gesetzt und von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Unser Wissen über die Welt wird mehr denn je jenseits des Staates produziert. Internationale Institutionen wie die Vereinten Nationen oder die Weltbank stellen Daten und Deutungsmuster bereit, die unseren Blick auf die Wirklichkeit prägen und den Staat als kognitiven Referenzrahmen öffnen. Diese kognitive Globalisierung führt zu Konflikten, die auch rechtlich ausgetragen werden. Den hierfür maßgeblichen Rechtsbestand systematisch zu erschließen und kritisch zu reflektieren, ist Thema dieser Untersuchung. Die juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin hat die Arbeit im Wintersemester 2016/2017 als Dissertation angenommen und im Sommersemester 2017 mit dem Promotionspreis ausgezeichnet. Die vorliegende, aktualisierte Fassung berücksichtigt Rechtslage und Literatur bis zum 1. Juli 2017.

Das Thema wurzelt in meiner praktischen Tätigkeit für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit in Kosovo. Dort konnte ich 2010 beobachten, wie sich neue Staatlichkeit von Anbeginn unter starkem internationalen Einfluss formierte – nicht nur in militärischer, politischer und rechtlicher Hinsicht, sondern auch in kognitiver: Staatliche und gesellschaftliche Selbstbeschreibung und Wirklichkeitswahrnehmung waren in besonderem Maße von empirischen Kategorien, Statistiken und Erfolgsindikatoren internationaler Institutionen geprägt. Die wissenschaftliche Reflexion dieser Erfahrung ermöglichte mir die Schumpeter-Forschungsgruppe „Recht und Governance der Entwicklungszusammenarbeit“ der VolkswagenStiftung unter der Leitung von Philipp Dann. Die weitergehende Einsicht, dass Informationsverwaltung ein allgemeines Problem des internationalen Rechts ist, verdanke ich anregenden Stationen am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, an der Justus-Liebig-Universität Gießen, an der New York University, bei der Weltbank in Washington D. C., an der Humboldt-Universität zu Berlin sowie dem dortigen Law & Society Institute. Soweit Teile dieser Arbeit auf bereits von mir publizierte Aufsätze und Beiträge aufbauen, ist dies in den Fußnoten ausgewiesen.

Danken möchte ich den zahlreichen Personen und Institutionen, die diese Arbeit unterstützt und bereichert haben. Mein Doktorvater, Prof. Philipp Dann, hat die Promotion und meinen wissenschaftlichen Werdegang mit großer Aufgeschlossenheit und Geduld sowie intellektuellen Anregungen und Freiräumen gefördert und ermutigt. Prof. Anna-Bettina Kaiser bin ich dankbar für das

ebenso zügige wie anregende Zweitgutachten. Prof. Armin von Bogdandy und Prof. Brun-Otto Bryde haben den Entstehungsprozess wohlwollend begleitet und unterstützt. Den Professoren Thilo Maruhn und Christian Walter gilt mein Dank für die Aufnahme in die Schriftenreihe *Jus Internationale et Europaeum*. Die Studienstiftung des deutschen Volkes hat die Arbeit von 2011 bis 2013 mit einem Promotionsstipendium gefördert. Für Druckkostenzuschüsse danke ich der Konrad-Redeker-Stiftung, der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung sowie dem Arbeitskreis Überseeische Verfassungsvergleichung, der auch ein wichtiges ideelles Forum für meine Forschung war und ist.

Bereichernde Anregungen und Kritik verdanke ich zahlreichen Kontexten und KollegInnen, von denen ich nur einige stellvertretend nennen möchte: Aus den Dienstags-, Schumpeter- und Lehrstuhlrunden in Heidelberg, Gießen und Berlin insbesondere Marie von Engelhardt, Matthias Goldmann und Martin Wortmann; ferner Benedict Kingsbury und Sally Engle Merry an der New York University, die nicht nur mein LLM-Studium finanzierte, sondern mir auch einen Praxisaufenthalt bei der Weltbank ermöglichte, wo ich mit Vikram Raghavan einen weiteren unverzichtbaren Gesprächspartner fand; und das internationale Netzwerk des Harvard Institute for Global Law and Policy, insbesondere Luis Eslava, René Uruña und die Mitglieder unserer Forschungsgruppe „Indicators as Political Spaces“. Schließlich bin ich dankbar, Thomas Wischmeyer, der auch Teile der Arbeit gelesen hat, zu meinen akademischen Weggefährten zählen zu können.

Schlussendlich, aber nicht zuletzt, gilt der wichtigste Dank meinen Eltern und meiner Frau Cecilia, deren Rückhalt und Unterstützung die Arbeit erst zu dem gemacht haben, was sie ist. Gewidmet ist das Buch unserer Tochter Antonia.

Berlin, im Juli 2017

Michael Riegner

Inhaltsübersicht

Einleitung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen	1
§ 1 <i>These und Grundüberlegungen</i>	2
1. Kapitel: Informationsverwaltung durch internationale Entwicklungsinstitutionen	30
§ 2 <i>Genese und Bedeutung internationaler Informationsverwaltung</i>	30
§ 3 <i>Entwicklungsinstitutionen und Rechtsgrundlagen</i>	85
§ 4 <i>Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung</i>	128
2. Kapitel: Allgemeine Prinzipien des entwicklungsspezifischen Informationsverwaltungsrechts	168
§ 5 <i>Aufgabenangemessene Informationskooperation</i>	169
§ 6 <i>Kollektive informationelle Selbstbestimmung</i>	203
§ 7 <i>Individuelle Informationsautonomie</i>	234
3. Kapitel: Besondere Strukturen des Informationsverwaltungsrechts der Weltbank und des UNDP	296
§ 8 <i>Informationsverwaltung im Leistungsverfahren</i>	296
§ 9 <i>Individueller Informationszugang</i>	362
§ 10 <i>Globale Publikumsinformation</i>	397
Schlussbetrachtung und Ausblick	441
§ 11 <i>Informationsverwaltungsrecht als Forschungsfeld der Verwaltungs- und Völkerrechtswissenschaft</i>	441
English Summary	451
Literaturverzeichnis	455
Personen- und Sachregister	525

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen	1
<i>§ 1 These und Grundüberlegungen</i>	2
I. Problemstellung und Forschungsfragen	2
II. Konturen des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen	5
1. Definition und Merkmale	5
2. Grundbegriffe und Abgrenzungen	10
III. Das Referenzgebiet des Entwicklungsverwaltungsrechts als Informationsordnung	14
IV. Forschungsstand und Literatur	20
V. Methoden und Gang der Darstellung	26
1. Kapitel: Informationsverwaltung durch internationale Entwicklungsinstitutionen	30
<i>§ 2 Genese und Bedeutung internationaler Informationsverwaltung</i>	30
I. Vom Wissen des Staates zur internationalen Informationsverwaltung	31
1. Nationale Informationsverwaltung und staatliches Wissen	31
2. Internationalisierung: Von der kolonialen Statistik zu ILO und Völkerbund	34
a) Kolonialismus und seine Wissensmodalitäten	35
b) Völkerbund und ILO	37
II. Völkerrechtliche Institutionalisierung der Informationsverwaltung im UN-System	40
1. Die Informationsarchitektur des UN-Systems	40

2. Institutionalisierung technischer Zusammenarbeit im UN-System	44
3. Die Weltbank als Wissensbank	46
III. Gegenstände und Methoden internationaler Informationsverwaltung	48
1. Wirtschaftsstatistik und ihre rechtlichen Folgen	49
2. Messung nachhaltiger, sozialer und menschlicher Entwicklung	51
3. Die empirische Wende im Völkerrecht:	
Menschenrechtsindikatoren und Rechtsstaatsmessung	53
a) Menschenrechtsindikatoren	53
b) Governance- und Rechtsstaatsmessung	55
IV. Ambivalenz internationaler Informationsverwaltung als rechtliche Herausforderung	57
1. Informations- und Wissensasymmetrien am Beispiel der „Good Governance“-Agenda	57
a) Internationale Verwaltung als Informationsnehmer: Lokales Kontextwissen und Informationskonditionalitäten	59
b) Internationale Verwaltung als Wissensgeber: Globaler Wissenstransfer und „Good Governance“-Konditionalität	61
2. Governance by information: Das Doing Business-Ranking der Weltbank	66
a) Inhalte und Methoden	66
b) Agendasetting und reputationelle Reformanreize	68
3. Globale Gouvernementalität: Von den Millenniumszielen zu den „Sustainable Development Goals“ der Vereinten Nationen	74
a) Entwicklung und Zentralität von Informationsverwaltung in den MDGs und SDGs	75
b) „Governing by measuring“ und die Ausübung kognitiver Autorität	78
4. Zusammenfassendes Problemfazit	84
§ 3 <i>Entwicklungsinstitutionen und Rechtsgrundlagen</i>	85
I. Entwicklungssystem der Vereinten Nationen und die Sonderrolle des UNDP	85
1. Merkmale und Struktur des UN-Entwicklungssystems	85
a) Merkmale und Bedeutung	85
b) Institutionelle Struktur	87
2. Organisation und Mandat des UNDP	93
a) Organisation und Finanzierung	93
b) Aufgaben und Mandat	97
3. Rechtsgrundlagen des Entwicklungs- und Informationsverwaltungsrechts des UNDP	102
a) Primärrecht	103
b) Sekundärrecht	104
II. Weltbank und Weltbankgruppe	109
1. Organisation und Mandat	109

a) Organisation und Zwecke	109
b) Entwicklungsaufgabe und nichtpolitisches Mandat	112
2. Die Weltbank als informationelle Organisation und Wissensakteur	115
a) Formalisierte „Wissensprodukte“	116
b) Wissen als globales öffentliches Gut: Forschung und Forschungsförderung	117
c) Intensivierung und Reorganisation operativer Wissensaktivitäten	119
d) Transparenz und Öffnung zu einer globalen Öffentlichkeit	121
3. Rechtsgrundlagen des Entwicklungs- und Informationsverwaltungsrechts der Weltbank	122
a) Primärrecht	123
b) Sekundärrecht	124
III. Zusammenfassendes Fazit	128
§ 4 <i>Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung</i>	128
I. Dogmatische Erfassung über Informationshandeln und Informationsbeziehungen	129
II. Erste Annäherung: Regelung der Modalitäten des Informationshandelns im Überblick	132
1. Informationsgewinnung	132
2. Informationsverarbeitung	137
3. Informationsverteilung und -zugang	139
III. Verwaltungsrechtliche Bausteine: Kompetenzen, Verfahren, Kontrolle	143
1. Kompetenzordnung und Organisationsrecht als Kontextsteuerung	143
a) Verbandskompetenz	144
b) Organkompetenz und Binnenorganisation	146
2. Verfahren und Beteiligungsrechte als Steuerungsressource	149
3. Kontrolle von und durch Informationshandeln	151
a) Informationsverwaltungsrecht und „Accountability“ internationaler Institutionen	151
b) Evaluation	153
c) Quasigerichtlicher Rechtsschutz für Betroffene im Leistungsverfahren	156
d) Öffentlichkeitskontrolle durch quasigerichtliche Informationszugangsverfahren	161
IV. Handlungssystem internationaler Informationsverwaltung: Leistungsverfahren, Informationszugang und Publikumsinformation	163
V. Prinzipienansatz: Begriff und Methode	164

2. Kapitel: Allgemeine Prinzipien des entwicklungspezifischen Informationsverwaltungsrechts	168
§ 5 <i>Aufgabenangemessene Informationskooperation</i>	169
I. Grundlagen entwicklungsangemessener Informationskooperation ..	169
1. Grundvoraussetzungen institutionalisierter Informationskooperation: Autonomie und Teilhabe	169
2. Nachhaltige Entwicklung als Zweck der Informationskooperation	171
II. Kompetenzen und Immunitäten als Grundlage institutionalisierter Informationskooperation	176
1. Informationskompetenzen, -pflichten und -konditionalitäten	176
a) Verbandskompetenzen	176
b) Wechselseitige Informationspflichten und einseitige Informationskonditionalitäten	178
2. Immunitäten, Geheimhaltung und Transparenz	180
a) Immunität als informationelle Verfügungsbefugnis und als Regelungsauftrag	180
b) Geheimhaltung als Voraussetzung internationaler Kooperation	183
c) Transparenz und Offenheit aus funktionalen Erwägungen	184
III. Aufgabenangemessene Informationsqualität durch Organisation und Verfahren	186
1. Informationsqualität und -quantität	187
a) Gebot der Evidenzbasierung und verfahrensspezifische Informationsanforderungen	187
b) Grenzen des Wissens und Umgang mit Ungewissheit	190
c) Insbesondere: Aufgabenangemessener Umgang mit quantitativen Indikatoren	191
2. Organisation und Verfahren	193
a) Organisationsrechtliche Anforderungen, insbesondere Organkompetenzen	193
b) Verfahrensgestaltung und Beteiligungsrechte	198
c) Kontrolle und Lernen	199
IV. Fazit und Ausblick	200
§ 6 <i>Kollektive informationelle Selbstbestimmung</i>	203
I. Informationsspezifische Ausprägungen des Souveränitätsprinzips als kollektive Selbstbestimmung im Kontext der EZ	204
1. Informationshandeln als Problem kollektiver Selbstbestimmung	204
2. Rechtsgrundlagen im Souveränitätsprinzip und Interventionsverbot	206

3. Informationelle Selbstbestimmung als Schutz von Autonomievoraussetzungen	210
II. Schutz vor Informationshandeln	213
1. „Informationsintervention“ und <i>domaine réservé</i> als Kompetenzproblem	214
a) <i>Domaine réservé</i> als Problem der Kompetenzbreite	215
b) Intervention durch Informationshandeln als Problem der Kompetenzmodalität	216
c) Indirekte wirtschaftliche Intervention durch Informationshandeln?	218
2. Urheberprinzip und Unparteilichkeit	220
a) Urheberprinzip und Geheimhaltung mitgliedstaatsbezogener Informationen	220
b) Unparteilichkeit und Sachlichkeit als materielle Maßstäbe	221
III. Teilhabe am Informationshandeln	224
1. Teilhabe an der Ausgestaltung des informationsverwaltungsrechtlichen Rahmens	225
a) Organkompetenzen	226
b) Verwaltungsorganisation	228
2. Teilhaberechte am administrativen Informationshandeln	228
a) Beteiligung an der Informationsgewinnung	229
b) Mitgliedstaatlicher Zugang zu Informationen der Institution	230
IV. Fazit und Ausblick	231
§ 7 <i>Individuelle Informationsautonomie</i>	234
I. Zur Stellung des Individuums im Informationsverwaltungsrecht internationaler Entwicklungsinstitutionen	235
1. Subjektive Informationsrechte als Grundlage der informativischen Rechtsstellung des Individuums	235
2. Adressaten individueller Rechte in der kooperativen Entwicklungsverwaltung	241
a) Bindung der Nehmer und Erfüllungshilfe und -konditionalitäten der Geber	241
b) Bindung internationaler Geberinstitutionen und Beihilfeverbot	243
II. Abwehrdimension: Privatsphäre und Geschäftsgeheimnisse	248
1. Privatsphäre und Datenschutz	249
a) Informationsbeziehungen und Rechtsschichten des Daten- und Privatheitsschutzes	249
b) Rechtsfolgen für internationale Entwicklungsverwaltungen	252
2. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie geistiges Eigentum	258
III. Teilhabe: Informationszugang, Partizipationsrechte, Menschenrechtsmonitoring	262

1. Informationszugangsfreiheit und „Transparenz“	263
a) Informationsbeziehungen und Rechtsschichten des Informationszugangsrechts	264
b) Rechtsfolgen für internationale Entwicklungsverwaltungen	270
2. Betroffenenpartizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung als Teilhabe an Informationshandeln und Wissensgenerierung	275
3. Menschenrechtliche Monitoring- und Disaggregationspflichten	280
a) Monitoringpflichten als Ausprägung der Gewährleistungsdimension sozialer Menschenrechte	280
b) Disaggregationsprinzip als informationelle Ausprägung von Diskriminierungsverbot und Gruppenrechten	287
IV. Fazit und Ausblick	291

3. Kapitel: Besondere Strukturen des Informationsverwaltungsrechts der Weltbank und des UNDP

296

§ 8 <i>Informationsverwaltung im Leistungsverfahren</i>	296
I. Merkmale und Funktionen des Informationshandelns	298
II. UNDP	301
1. Instrumente: Wissensvermittlung durch Experten zur Kapazitätsentwicklung der Nehmer	302
2. Verfahrensrecht und Informationshandeln	305
a) Haushaltsverfahren und Budgetierung	305
b) Programmierung und systemweite Planung	307
c) Projektvergabe	309
3. Kontrolle und Rechtsschutz	311
a) Politische Kontrolle	312
b) Rechnungsprüfung, Evaluation und Beschwerdemechanismen	312
4. Informationsbeziehungen zum Empfängerstaat	315
5. Informationsbeziehungen zum Einzelnen und zur Öffentlichkeit	316
a) Verfahrensbeteiligung und die Sozial- und Umweltstandards von 2014	317
b) Transparenz und Öffentlichkeit	319
III. Weltbank	320
1. Instrumente	320
a) Finanzierungsinstrumente	321
b) Analyse- und Beratungsleistungen, insbesondere TZ und „Economic and Sector Work“	327
2. Verfahrensrecht und Informationsbeziehungen zwischen Bank und Nehmer	331
a) Haushalt und Budgetierung	331
b) Landesplanung	334

c) Vergabe von Einzelvorhaben	337
d) Objektivierung der Informationsgewinnung durch Quantifizierung	341
3. Informationsbeziehungen zu Bürgern und Öffentlichkeit	343
a) Verfahrensbeteiligung	343
b) Safeguards im neuen „Environmental and Social Framework“	344
c) Transparenz und Öffentlichkeit	347
4. Kontrolle und Lernen	349
a) Evaluation	349
b) Quasigerichtliche Kontrolle durch das Inspection Panel	349
c) Korruptionsermittlungen und Sanctions Board	352
IV. Vergleich und Bewertung	354
1. Informationskooperation	354
2. Kollektive informationelle Selbstbestimmung	357
3. Individuelle Informationsautonomie	359
§ 9 <i>Individueller Informationszugang</i>	362
I. Merkmale und Funktion	364
II. UNDP	366
1. Kompetenz und Rechtsgrundlagen	366
2. Anspruchsstruktur und -umfang	368
a) Zugangsanspruch und Öffentlichkeitsvermutung	368
b) Ausnahmen	370
c) Überwiegendes öffentliches Interesse	371
3. Ausnahmen: Deliberative, mitgliedstaatliche und personenbezogene Informationen	371
a) Deliberative Informationen: Schutz von Willensbildung und Entscheidungsprozessen	372
b) Mitgliedstaatliche Informationen, insbesondere Urheberprinzip	372
c) Personenbezogene Daten	374
4. Verfahren und Rechtskontrolle	375
III. Weltbank	376
1. Kompetenz und Rechtsgrundlagen	376
2. Anspruchsstruktur, -inhalt und Ausnahmen	378
a) Grundsatz der Öffentlichkeit	378
b) Ausnahmen	379
c) Überwiegendes öffentliches Interesse und Prärogativen der Bank	380
3. Ausnahmen: Deliberative, mitgliedstaatliche und personenbezogene Informationen	382
a) Deliberative Informationen: Schutz von Willensbildung und Entscheidungsprozessen	382

b) Mitgliedstaatliche Informationen	384
c) Personenbezogene Daten und Geschäftsgeheimnisse	385
4. Antrags- und Widerspruchsverfahren	387
5. Kontrolle und Lernen	388
IV. Vergleich und Bewertung	391
1. Individuelle Informationsteilhabe und Informationskooperation ..	391
2. Kollektive informationelle Selbstbestimmung und demokratische Deliberation	393
§ 10 Globale Publikumsinformation	397
I. Merkmale und Funktion	400
II. UNDP	403
1. Rechtsgrundlagen und Instrumente: Globale Programme, Berichte, Statistik	403
2. Das Rechtsregime des Human Development Report: Inkrementelle Verrechtlichung administrativer Politikbewertung	406
a) Der Human Development Report und Index als Instrumente der Politikbewertung	407
b) Organisation und Verfahren	409
c) Materielle Maßstäbe und Transparenzanforderungen	411
d) Kontrolle	413
3. MDG-/SDG-Monitoring als rechtlich determinierte globale Publikumsinformation	414
a) MDG-Monitoring	414
b) Post-2015 Prozess und SDG-Monitoring	415
III. Weltbank	418
1. Rechtsgrundlagen und Instrumente	418
a) Überblick: Publikationen und Globale Programme	418
b) Eigenforschung und Statistik	420
c) Globale Berichte, insbesondere der World Development Report	423
2. Rechtsregime für Politikbewertungen, insbesondere Doing Business	426
a) Funktion und Arten von Politikbewertungen bei der Weltbank	426
b) Organisation und Verfahren	427
c) Materielle Maßstäbe	430
d) Kontrolle und Transparenzanforderungen	432
IV. Vergleich und Bewertung	434
1. Informationskooperation	434
2. Kollektive informationelle Selbstbestimmung	438
3. Individuelle Informationsautonomie und demokratische Deliberation	439

Schlussbetrachtung und Ausblick	441
<i>§ 11 Informationsverwaltungsrecht als Forschungsfeld der Verwaltungs- und Völkerrechtswissenschaft</i>	441
I. Zusammenfassender Vergleich: Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung	441
II. Ausblick: Informationsverwaltungsrecht als Forschungsfeld der Völkerrechtswissenschaft und des internationalen Verwaltungsrechts	446
English Summary	451
Literaturverzeichnis	455
Personen- und Sachregister	525

Abkürzungsverzeichnis

AAA	Analytical and Advisory Activities der Weltbank
ADB	Asian Development Bank
AI	Access to Information (Committee) der Weltbank
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAO	Compliance Advisor Ombudsman der IFC
CAS	Country Assistance Strategy der Weltbank
CC	Creative Commons
CCA	Common Country Assessment der UN-Entwicklungsinstitutionen
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CPD	Country Programme Document des UNDP
CPF	Country Partnership Framework der Weltbank
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment der Weltbank
CRPD	Committee on the Rights of Persons with Disabilities
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DARIO	Draft Articles on the Responsibility of International Organizations der ILC
DB	Doing Business-Projekt der Weltbank
DEC	Development Economics Vice-Presidency der Weltbank
DESA	Department of Economic and Social Affairs der Vereinten Nationen
DFID	Department for International Development
DGF	Development Grant Facility der Weltbank
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DSA	Debt Sustainability Assessment von Weltbank und IWF
ECOSOC	Economic and Social Council
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPTA	Expanded Programme for Technical Assistance
ESF	Environmental and Social Framework der Weltbank
ESP	Environmental and Social Policy der Weltbank
ESS	Environmental and Social Standards der Weltbank
ESW	Economic and Sector Work der Weltbank
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GG	Grundgesetz
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

HDI	Human Development Index des UNDP
HDR	Human Development Report des UNDP
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAGM	Inter-Agency Expert Group
IAGMR	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IDA	International Development Association
IEG	Independent Evaluation Group der Weltbank
IFC	International Finance Corporation
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGO	International Governmental Organization
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization
IT	Informationstechnologie
IWF	Internationaler Währungsfonds
LEGVP	Legal Vice Presidency (Rechtsabteilung) der Weltbank
MDGs	Millennium Development Goals
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency der Weltbankgruppe
NGO	Non-Governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OP/BPs	Operational Policies/Bank Procedures der Weltbank
OPCS	Operations Policy and Country Services (Stabstelle) der Weltbank
PfR	Programme for Results der Weltbank
PISA	Programme for International Student Assessment der OECD
POPP	Programme and Operations Policies and Procedures des UNDP
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
RAS	Reimbursable Advisory Services der Weltbank
RCT	Randomized Controlled Trials
SBAA	Standard Basic Assistance Agreement des UNDP
SDGs	Sustainable Development Goals
TRIPS	Agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference for Trade and Development
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Programme
UNGA	United Nations General Assembly
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
USAID	United States Agency for International Development
WBG	World Bank Group
WDR	World Development Report
WFP	World Food Programme
WGI	Worldwide Governance Indicators der Weltbank
WHO	World Health Organization

WIPO	World Intellectual Property Organization
WSK	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention

Einleitung

Konturen eines Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen

In der globalisierten Informations- und Wissensgesellschaft wandeln sich auch internationale Institutionen und ihr Recht. Sie fungieren nicht nur als Verhandlungsforen für Staaten und handeln nicht nur rechtlich oder finanziell. Sie agieren und regieren auch durch Informationen und Wissen. Institutionen wie die Vereinten Nationen oder die Weltbank sind zu Datenzentren, Informationsagenturen und Wissensproduzenten geworden: Sie sammeln Daten, standardisieren Informationen, mobilisieren Expertise und generieren und verbreiten Wissen über eine stetig wachsende Zahl wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer, politischer und rechtlicher Aspekte unseres Lebens. Diese Form der Governance *von* Information übersetzt sich in Governance *durch* Information: Welche Informationen gesammelt werden und welche nicht, wie sie verbreitet werden und an wen, konditioniert Wahrnehmung und Willensbildung, strukturiert Verhaltensanreize und politische Programme, beeinflusst Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung national wie international. Zugleich werden internationale Institutionen ihrerseits informationsbasierten Kontroll- und Legitimationsmechanismen unterworfen: Transparenz, Leistungsevaluation und Öffentlichkeitskontrolle gelten als Bausteine effektiven und legitimen Regierens jenseits des Staates.

Je mehr Informationen zum Instrument und Gegenstand von Global Governance werden, desto mehr gerät das Informationshandeln internationaler Institutionen in den Fokus politischer Auseinandersetzungen und rechtlicher Regelungsansprüche jenseits des Staates. Im Zuge dieser Dynamik verrechtlichen sich die Informationsbeziehungen internationaler Institutionen zu Mitgliedstaaten, Individuen und nichtstaatlichen Akteuren. Das institutionelle Völkerrecht birgt daher, so die These dieser Untersuchung, ein bislang nicht systematisch erfasstes Feld rechtlicher Regelung und rechtswissenschaftlicher Forschung: das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen. Die vorliegende Arbeit untersucht die inhaltlichen Konturen, dogmatischen Strukturen und politischen Kontexte dieses Feldes und entfaltet sie exemplarisch im Entwicklungsverwaltungsrecht der Vereinten Nationen und der Weltbank, also anhand eines paradigmatischen Referenzgebiets des internationalen Verwaltungsrechts und anhand zweier zentraler Institutionen von Global Governance. Indem sie Informationsverwaltung in den analytischen Mittelpunkt stellt, schlägt die Untersuchung einen rechtswissenschaftlichen Zugriff auf Global

Governance vor, der das internationale Verwaltungsrecht nicht nur entscheidungs- und gerichtsbezogen, sondern auch informationsbasiert konzeptioniert. Dies ermöglicht es, verwaltungs- und völkerrechtliche Forschungsansätze zum Informationsverwaltungsrecht, zu „Governance by information“ und Indikatoren, zu informationellen Handlungsformen und internationaler öffentlicher Gewalt, zu Transparenz und deliberativer Legitimation internationaler Institutionen in einem analytischen Rahmen zusammenzuführen.

§ 1 These und Grundüberlegungen

Eine Untersuchung zum Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen betritt ein neues Forschungsfeld und muss zunächst ihre Fragestellung und ihren Gegenstandsbereich definieren. Der folgende erste Abschnitt führt in die Problemstellung und Forschungsfragen ein (I.). In einem zweiten Schritt seien Begriff und Merkmale des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen definiert und abgegrenzt (II.). Der dritte Abschnitt führt in das Referenzgebiet des Entwicklungsverwaltungsrechts ein, in dem die informationsverwaltungsrechtliche Perspektive und Dogmatik entfaltet werden soll (III.). Das Kapitel schließt mit einem Überblick zum Forschungsstand (IV.) sowie Hinweisen zu Methoden und Gang der Darstellung (V.).

I. Problemstellung und Forschungsfragen

Das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen reagiert auf konkrete Probleme institutioneller Praxis und fügt sich in zentrale rechtswissenschaftliche Fragestellungen zu Global Governance ein. Um dies zu illustrieren, sei die politische Brisanz und rechtliche Relevanz internationaler Informationsverwaltung eingangs anhand dreier Beispiele veranschaulicht. Diese Beispiele verweisen auf drei grundlegende Fragestellungen des öffentlichen Rechts der Globalisierung, zu denen sich das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen in Beziehung setzt: Es geht dabei um Fragen nach effektiver Kooperation, nach Herrschaftsgewalt und nach Legitimation jenseits des Staates.

Ein erstes Beispiel internationaler Informationsverwaltung sind die „Sustainable Development Goals“ (SDGs), die die Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2015 verabschiedet hat.¹ Aufbauend auf den Millenniumsentwicklungszielen etablieren die SDGs ein globales Monitoring-system, das erstmals die Erreichung nachhaltiger Entwicklungsziele in *allen* Mitgliedstaaten misst – auch in Industrieländern wie Deutschland. Die SDGs

¹ *UNGA*, Res. 70/1 Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 25. 9. 2015.

sollen eine „Datenrevolution“ anstoßen, die evidenzbasierte Politikgestaltung und öffentliche Rechenschaftslegung effektiviert.² In diesem Rahmen sammeln und publizieren die Vereinten Nationen weltweit statistische Daten, mit denen sich beispielsweise menschenrechtswidrige Diskriminierungserfahrungen oder der diskriminierungsfreie Zugang von Frauen und Minderheiten zu öffentlichen Ämtern international vergleichen lassen.³ Die internationale Erhebung derartiger Daten betrachteten viele Mitgliedstaaten lange als völkerrechtswidrige Intervention in innere Angelegenheiten, und in manchen Rechtsordnungen ist sie bis heute verfassungsrechtlich verboten.⁴ Rechtlich umstritten ist auch, ob dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) die Kompetenz für ein menschenrechtliches Monitoring zukommt, und ob UNDP offizielle Statistiken der Mitgliedstaaten verwenden muss oder auf abweichende, zuverlässigere Daten zurückgreifen darf.⁵ In diesem Kontext wirft internationale Informationsverwaltung Fragen nach Effektivität und Grenzen der internationalen Kooperation auf, die zur Bewältigung grenzüberschreitender Probleme und zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter erforderlich ist. Diese Kooperation besteht einerseits seit jeher auch im Informationsaustausch und ist in der globalisierten Informationsgesellschaft mehr denn je auf Informationsgrundlagen und Wissensmanagement jenseits des Staates angewiesen. Andererseits ist Informationsverwaltung keine rein technische Angelegenheit, sondern mit zutiefst politischen und normativen Fragen der individuellen und kollektiven informationellen Selbstbestimmung und Selbstbeschreibung verbunden.

Wie umstritten diese Fragen sein können, illustriert ein zweites Beispiel, der „Doing Business“-Bericht der Weltbank. Dieses Forschungsprojekt vergleicht seit 2004 die Qualität wirtschaftsrechtlicher Rahmenbedingungen in allen Mitgliedstaaten und kürt jährlich Sieger und Verlierer in einem öffentlichkeitswirksamen Ranking. Bereits drei Jahre nach seiner erstmaligen Veröffentlichung hatte das Ranking 48 Rechtsreformen in dutzenden Mitgliedstaaten „inspiriert oder informiert“, darunter beispielsweise eine weitgehende Abschaffung des Kündigungsschutzrechts in Georgien.⁶ Fast ebenso schnell regte sich Protest:

² *UN Data Revolution Group*, *A World That Counts*, 2014.

³ *UN Statistical Commission*, Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, E/CN.3/2016/2/Rev.1, 2016, Annex III, Indicators 5.5.1, 16.7.1, 16.b.1.

⁴ Zur diesbezüglichen Debatte in den UN *M. Ward*, *Quantifying the World*, 2004, S. 145. Zum Verfassungsrecht *M. Möschel*, *Race judicata: The Ban on the Use of Ethnic and Racial Statistics in France*, *European Constitutional Law Review* 5 (2009), S. 197.

⁵ *S. Merry*, *Global Legal Pluralism and the Temporality of Soft Law*, *Legal Pluralism* 46 (2014), S. 108; *M. Darrow/L. Arbour*, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, *AJIL* 103 (2009), S. 446, 484; *L. Barsh*, *Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose*, *Human Rights Quarterly* 15 (1993), S. 87, 87–90.

⁶ *World Bank*, *Doing Business* 2007, 2006, S. 4 f.; *S. Schueth*, *Assembling International*

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) wertete die rankinginduzierten Reformen als Verstoß gegen völkerrechtlich verbindliche ILO-Konventionen, und nach einer Gewerkschaftskampagne machte der US-Kongress seine Weltbankbeiträge vom Ende der arbeitsrechtlichen Rankingindikatoren abhängig.⁷ Das Beispiel bekräftigt, dass wissenschaftliche Datensammlung und statistische Indikatoren keine rein technischen Fragen sind, sondern soziale und politische Konflikte transportieren – und sogar entscheiden können: Die kognitive Autorität und die reputationellen Anreize, die mit Doing Business verbunden sind, erwiesen sich in vielen Fällen als wirksamer als die Steuerungskraft verbindlichen Völkerrechts. Dieser Befund verweist auf die allgemeine Herausforderung, „Governance by information“ dogmatisch zu erfassen und im Rahmen einer Lehre internationaler öffentlicher Gewalt öffentlich-rechtlich zu hegen.⁸ Denn bislang liegt Doing Business allein in der Hand der Weltbankbürokratie und unterliegt weder besonderen rechtlichen Regelungen noch der Mitsprache politischer Organe.

Ein drittes Beispiel betrifft die Rechtsstellung der einzelnen Bürgerinnen und Bürger, die vom Objekt zum Subjekt internationaler Informationstätigkeit geworden sind: Das Sekundärrecht internationaler Institutionen räumt Individuen heute voraussetzungslose, subjektive Rechte auf Informationszugang ein, die im Wege der Individualbeschwerde vor quasigerichtlichen Instanzen durchsetzbar sind.⁹ Im Informationszugang wird ein kosmopolitisches „Weltbürgerrecht“ gesehen, das Transparenz und Partizipation fördert und ein genuin demokratisches Element des internationalen Verwaltungsrechts darstellt.¹⁰ Ebenenübergreifende Informationsbeziehungen zu Individuen werfen aber auch Fragen nach dem Schutz der Privatsphäre gegenüber internationalen Verwaltungen auf: Der erste Rechtsstreit vor dem „Access to Information Appeals Board“ der Weltbank betraf den Zugang zu personenbezogenen Daten.¹¹ Derartige Daten erheben

Competitiveness: The Republic of Georgia, USAID, and the Doing Business Project, *Economic Geography* 87 (2011), S. 51.

⁷ P. Bakvis, *The World Bank's Doing Business Report: A Last Fling for the Washington Consensus?*, *Transfer: European Review of Labour and Research* 15 (2009), S. 419, S. 432 f.; *International Labour Office*, *World Bank Doing Business Report*, ILO Doc. GB.300/4/1, 2007.

⁸ Grundlegend A. v. Bogdandy/P. Dann/M. Goldmann, *Völkerrecht als öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance*, *Der Staat* 49 (2010), S. 23. Eingehend M. Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015.

⁹ *World Bank*, *Bank Policy: Access to Information*, 2015; *UNDP*, *Information Disclosure Policy*, 2013; M. Donaldson/B. Kingsbury, *Power and the Public: The Nature and Effects of Formal Transparency Policies in Global Governance Institutions*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 502.

¹⁰ P. Dann, *Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank*, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313. Zu Transparenz als Funktionsvoraussetzung demokratischer Deliberation und Legitimation M. Eifert, *Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung*, in: Groß et al. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 307, 318 ff.

¹¹ *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI3127 *Public Access Requests Received by the World Bank in October 2013 and Related Information*, 11. 6. 2014.

internationale Institutionen zunehmend eigenständig – nicht zuletzt dank neuer Informationstechnologien und Big-Data-Techniken.¹² Insgesamt erweisen sich Information und Wissen als ambivalent, und zwischen legitimationsstiftender Transparenz und legitimationsbedürftiger, informationsbasierter Herrschaftsausübung verläuft oft nur eine feine Trennlinie.

Diese beispielhaften Schlaglichter werfen eine Vielzahl von Rechtsfragen auf: Welche Informationen dürfen internationale Institutionen über die Mitgliedstaaten und deren Bürger¹³ erheben, und wie dürfen sie diese verwenden? Ist die Wissensgenerierung internationaler Verwaltung aufgabenadäquat organisiert? Welche Informationen müssen internationale Institutionen einerseits öffentlich machen, und welchen rechtlichen Grenzen unterliegt andererseits die Verbreitung von Informationen als Steuerungsmittel? Mit welchem rechtswissenschaftlichen Zugang lassen sich derartige Fragen am besten untersuchen? Zumindest die letzte Frage sei bereits an dieser Stelle beantwortet: Die vorliegende Arbeit versteht sich als Beitrag zum internationalen Verwaltungsrecht, für dessen Fortentwicklung sie Diskurs und Dogmatik des Informationsverwaltungsrechts fruchtbar macht. Wie lässt sich vor diesem Hintergrund nun ein Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen konzipieren?

II. Konturen des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen

1. Definition und Merkmale

Der Begriff des Informationsverwaltungsrechts ist aus dem deutschen öffentlichen Recht vertraut, bedarf aber im Hinblick auf internationale Institutionen der näheren Bestimmung.¹⁴ Er bezweckt, einen bereits existierenden, aber bislang nicht systematisch behandelten Normbestand des institutionellen Völkerrechts konzeptionell zu erfassen, rechtswissenschaftlicher Analyse zugänglich

¹² F. Johns, Data, Detection, and the Redistribution of the Sensible in International Law, AJIL 111 (2017), S. 57; World Bank, Big data in Action for Development, 2014; J. Shkabatur, A Global Panopticon? The Changing Role of International Organizations in the Information Age, Michigan Journal of International Law 33 (2011–2012), S. 159; B. Schönendorf-Haubold, The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol, German Law Journal 9 (2008), S. 1719.

¹³ Begriffe, die natürliche Personen bezeichnen, meinen im Folgenden stets alle Geschlechter, unabhängig von der verwendeten männlichen oder weiblichen Form. Soweit die männliche Form häufiger verwendet wird, dient dies allein der einfacheren Lesbarkeit. Im Übrigen wird speziell der Begriff des Bürgers bzw. der Bürgerin untechnisch verwendet, um einzelne natürliche Personen zu bezeichnen.

¹⁴ Begriffsprägend für das deutsche Informationsverwaltungsrecht R. Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 219, 242. Zur weiteren Literatur unten, § 1.IV.

zu machen und dogmatisch fortzuentwickeln. Dieser Normbestand umfasst eine Vielzahl von Sachbereichen, Akteuren und Rechtsquellen. Gleichwohl lässt sich, so die These, in einer gemeinsamen rechtlichen Struktur denken. Die vorliegende Untersuchung definiert und konturiert das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen durch seine Ausrichtung auf Informationshandeln und Informationsbeziehungen internationaler Institutionen. Es umfasst diejenigen rechtlichen Regeln und Prinzipien, die das Informationshandeln internationaler Institutionen, d. h. Informationsgewinnung, -verarbeitung und verteilung, normieren und dabei Informationsbeziehungen zu Mitgliedstaaten, Individuen oder anderen nichtstaatlichen Akteuren begründen, anerkennen oder ausgestalten. Mit dieser Definition sind drei zentrale Merkmale eines derartigen Informationsverwaltungsrechts angesprochen: Schlichtes Informationshandeln als sein Bezugspunkt, ebenenübergreifende Informationsbeziehungen als sein Regelungsschwerpunkt und seine systematische Verortung als Teilbereich und Querschnittsmaterie des institutionellen Völkerrechts.

Die Gewinnung, Verarbeitung und Verteilung von Informationen sind tatsächliche Vorgänge, die nicht auf die Bewirkung von Rechtsfolgen gerichtet sind. Es handelt sich in verwaltungsrechtlicher Terminologie um Realakte im Rahmen informalen oder schlichten Verwaltungshandelns.¹⁵ Ausgangspunkt des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen sind also nicht Akte mit rechtlichem Regelungsgehalt wie Verträge oder Sekundärrechtssetzung, die traditionell Mittelpunkt völkerrechtlicher Handlungsformen und Dogmatik sind.¹⁶ Im Zentrum steht vielmehr die Kategorie der Information, deren Gewinnung, Verarbeitung und Verteilung den Bezugspunkt der Systematik bildet.¹⁷ Denn Information konstituiert nicht nur das Handlungsvermögen von Akteuren, sondern ist auch ein besonders zentraler Modus der Aufgabenerfüllung und Hoheitsausübung in Global Governance. Daher kann das Recht internationaler Verwaltung nicht staatsanalog als entscheidungs- und gerichtsbasiert verstanden werden, sondern muss informationsbezogen rekonstruiert werden.¹⁸ Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf Wissensgenerierung und Kommunikation im Vor- und Umfeld

¹⁵ Zu diesen Begriffen nur *M. Fehling*, § 38 Informelles Verwaltungshandeln, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1457, Rn. 6 ff.; *G. Hermes*, Schlichtes Verwaltungshandeln, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1523, Rn. 1 ff.; *E. Bohne*, Der informale Rechtsstaat, 1981. Grundlegend *W. Jellinek*, Verwaltungsrecht, 1931, S. 20.

¹⁶ Zum Fokus der Völkerrechtsdogmatik auf zwangsweise durchsetzbare, rechtsverbindliche Akte *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 173 ff., 339 ff.

¹⁷ Vgl. *E. Schmidt-Abmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 2006, S. 279 f. S. a. *T. Vesting*, Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1, Rn. 5; *M. Albers*, Information als neue Dimension des Rechts, Rechtstheorie 33 (2002), S. 61.

¹⁸ *E. Schmidt-Abmann*, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, Der Staat 45 (2006), S. 315, 333. S. a.

verbindlicher Entscheidungen, aber auch jenseits von Entscheidungstätigkeit auf Fragen des Wissensmanagements und der Steuerung durch Information, des Informationszugangs und der Öffentlichkeitskontrolle.

Wenn internationale Institutionen Informationen gewinnen, verarbeiten oder verteilen, etablieren sie auch Informationsbeziehungen zu anderen Akteuren, auf die sich diese Informationen beziehen oder von denen sie diese erhalten. Es gilt, diese Informationsbeziehungen zu systematisieren und zu untersuchen, inwieweit das geltende Recht sie rechtlich begründet, ausgestaltet, anerkennt oder verbietet, und welche rechtlich geschützten Interessen anderer Akteure dabei berührt werden. Traditionell handelt es sich bei Informationsbeziehungen internationaler Institutionen um direkte Beziehungen zu den Mitgliedstaaten, von denen die meisten Informationen stammen. Doch diversifiziert sich dieses staatszentrierte Informationsmodell im Rahmen von Global Governance: Zum einen beschränken sich ebenenübergreifende Informationsbeziehungen nicht mehr auf die Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern umfassen auch untergeordnete Behörden, lokale Körperschaften und andere Formen disaggregierter Staatlichkeit. Diese zwischenbehördlichen Informationsbeziehungen sind konstitutiv für internationale Verbundverwaltung und Verwaltungsnetzwerke.¹⁹

Zum anderen treten internationale Institutionen verstärkt in unmittelbare Informationsbeziehungen zu Individuen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen, Wissenschaft und nationalen Öffentlichkeiten. Begünstigt wird dies durch neue Informationstechnologien wie das Internet, die es internationalen Institutionen auch ermöglichen, Primärdaten über Staaten und Individuen ohne deren Zutun oder gar Kenntnis zu erheben.²⁰ Mit der Diversifizierung von Informationsbeziehungen tun sich nicht nur neue Informationsquellen und Handlungsmöglichkeiten auf, es treten auch neue Akteure als Informationssubjekte hinzu, und internationale Institutionen gewinnen an Autonomie gegenüber ihren Prinzipalen, den Regierungen der Mitgliedstaaten.²¹ In der Folge sind mit ebenenübergreifenden Informationsbeziehungen zunehmend unterschiedliche Interessen verbunden, sodass die Regelung dieser Beziehungen und der Aus-

B. Schöndorf-Haubold, The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1719, 1723, 1742 f.

¹⁹ *P. Dann/A. v. Bogdandy*, International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority, *German Law Journal* 9 (2008), S. 2013, 2021–2023; *A.-M. Slaughter*, Global government networks, global information agencies, and disaggregated democracy, in: Ladeur (Hrsg.), *Public Governance in the Age of Globalization*, 2004, S. 121.

²⁰ *J. Shkabatur*, A Global Panopticon? The Changing Role of International Organizations in the Information Age, *Michigan Journal of International Law* 33 (2011–2012), S. 159, 186 ff.

²¹ Zu den Funktionen von Informationsbeziehungen allg. *C. Gusy*, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 235, Rn. 29.

gleich dieser Interessen zu einem Schwerpunkt des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen werden.

Ein drittes und letztes Merkmal ist schließlich die systematische Verortung eines derartigen Informationsverwaltungsrechts: Es ist zugleich Teilbereich und Querschnittsmaterie des institutionellen Völkerrechts.²² Damit ist zunächst eine Aussage über die Rechtsquellen getroffen: Es sind dies erstens die Gründungsakte internationaler Institutionen, die von ihnen abgeschlossenen Verträge sowie für sie gültige gewohnheitsrechtliche Normen und allgemeine Rechtsgrundsätze i. S. v. Art. 38(1) IGH-Statut. Hinzu kommen das Sekundärrecht der Institutionen und ihr Eigenverwaltungsrecht, das zentrale Aspekte der Informationsbeziehungen außenwirksam regelt.²³ Schließlich gestalten menschenrechtliche Normen die informationelle Rechtsstellung des Individuums gegenüber internationalen Institutionen aus.²⁴ Die Auslegung und Konkretisierung dieser Normen in der institutionellen Praxis entfalten dabei ihre eigene rechtsfortbildende Kraft.²⁵

In diesem Normmaterial lässt sich einerseits ein abgegrenzter Teilbereich ausmachen, der sich explizit und spezifisch ebenenübergreifenden Informationsbeziehungen zwischen internationalen Institutionen und Individuen widmet. Dazu gehören insbesondere Datenschutz und Informationszugang als wesentliche Bausteine eines internationalen Informationsverwaltungsrechts.²⁶ Der Eigenstand dieses Rechtsbereichs wird dadurch unterstrichen, dass sein Vollzug in quasigerichtlichen Individualbeschwerdeverfahren kontrolliert wird. Bereits seit 1982 können Betroffene den Umgang von Interpol mit ihren personenbezogenen Daten von einer unabhängigen Kommission überprüfen lassen.²⁷

²² Zum Begriff des internationalen Verwaltungsrechts als im Völkerrecht begründeter Normbestand *E. Schmidt-Aßmann*, The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship, German Law Journal 9 (2008), S. 2061, 2076 ff.; *G. Biaggini*, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, VVDStRL 67 (2008), S. 413, 418.

²³ Zu den Rechtsquellen des institutionellen Völkerrechts, insbes. auch den Rechtsakten ihrer Organe, *M. Ruffert/C. Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2015, S. 28–35, 44–53; *H. Schermers/N. Blokker*, International Institutional Law, 2011, S. 723 ff.; *J. Klabbers*, An introduction to international institutional law, 2009, S. 178 ff., 251 ff.; *J. Aston*, Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin, 2005.

²⁴ Dazu eingehend unten, § 7.

²⁵ *S. Droubi*, Institutionalisation of Emerging Norms of Customary International Law through Resolutions and Operational Activities of the Political and Subsidiary Organs of the United Nations, International Organizations Law Review 14 (2017), i. E.; *C. Peters*, Praxis Internationaler Organisationen – Vertragswandel und völkerrechtlicher Ordnungsrahmen, 2016; *G. Nolte* (Hrsg.), Treaties and subsequent practice, 2013; *I. Venzke*, How interpretation makes international law, 2012.

²⁶ *E. Schmidt-Aßmann*, Principles of an International Order of Information, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative law, 2011, S. 117, 119–123.

²⁷ *R. Martha*, International Financial Institutions and Claims of Private Parties: Immunity Obliges, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), International Financial Institutions and Global Legal Governance, 2012, S. 93, 127 ff.; *B. Schöndorf-Haubold*, The Administration of Infor-

UNDP gewährte schon 1997 einen voraussetzungslosen Individualanspruch auf Informationszugang, der vor einem „Information Disclosure Oversight Panel“ durchgesetzt werden kann.²⁸ Durchaus überraschend, aber nicht zufällig, erweist sich damit das Informationsverwaltungsrecht als einer der am frühesten judzialisierten Bereiche internationaler Verwaltung.

Gleichwohl beschränkt sich das Informationsverwaltungsrecht nicht auf einen abgrenzbaren Teilbereich expliziter Regelungen, sondern beschreibt auch eine Querschnittsdimension des institutionellen Völkerrechts insgesamt. Zahlreiche Kooperationspflichten und Kompetenzen, Organisations- und Verfahrensnormen, Beteiligungs- und Menschenrechte stellen sich bei genauer Betrachtung als Regelung internationalen Informationshandelns und internationaler Informationsbeziehungen dar. Ein erster Grund hierfür ist der „informational turn“ in der jüngeren Völkerrechtspraxis, die gezielt neue Informationsinstrumente und Berichtspflichten schafft oder den Menschenrechten im Wege der Auslegung Monitoringpflichten und Indikatoren entnimmt.²⁹ Doch reicht die Geologie des Informationsverwaltungsrechts tiefer und umfasst auch Schichten von Normen, deren Steuerungsmodus ein indirekter und kontextueller ist: Recht formt einen derjenigen Relevanzkontexte, die beeinflussen, ob Daten als neue Information bewertet, Informationen zu Wissen verarbeitet, Deutungsmuster angepasst werden.³⁰ Das Rechtssystem konstruiert die Tatsachen mit, auf die es normativ einzuwirken sucht, und wandelt sich seinerseits mit veränderten Wirklichkeitsbeschreibungen. Die normative und die kognitive Dimension des Rechts stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern sind dialektisch verbunden und miteinander verschliffen.³¹ Diese dialektische Sichtweise ist kein Spezifikum internationalen Rechts, hilft aber offenzulegen, wer nach Maßgabe des institutionellen Völkerrechts Informationen selektiert, Kategorien und Probleme definiert, welches Wissen Erkenntnisprozesse und Lösungen strukturiert, und wie unterschiedliche Wirklichkeitsdefinitionen und Interessen kommuniziert und rechtlich verarbeitet werden. Eine in diesem Sinne informationsverwal-

mation in International Administrative Law – The Example of Interpol, German Law Journal 9 (2008), S. 1719, 1745 ff.

²⁸ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 15 ff.; *M. Donaldson/B. Kingsbury*, The Adoption of Transparency Policies in Global Governance Institutions: Justifications, Effects, and Implications, *Annu. Rev. Law. Soc. Sci.* 9 (2013), S. 119, 124 ff.

²⁹ Zur historischen Entwicklung alternativer, insbesondere informationeller Instrumente *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 21 ff. Zum „informational turn“ in den Menschenrechten siehe unten, § 2.III.3.a) und § 7.III.

³⁰ *H.-H. Trute*, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 11, 15; *A. Voßkuhle*, § 1 Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1, Rn. 31.

³¹ *I. Augsburg*, Informationsverwaltungsrecht, 2014, S. 28; *A. Lang*, The Legal Construction of Economic Rationalities, *Journal of Law and Society* 40 (2013), S. 155; *A. Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000, S. 28 ff.

tungsrechtlich sensibilisierte Perspektive hat Konsequenzen für Auslegung und Dogmatik geltenden Rechts, z. B. für die Kompetenzlehre internationaler Institutionen, und informiert die Fortentwicklung geltenden Rechts *de lege ferenda*.

2. Grundbegriffe und Abgrenzungen

Sind damit wesentliche Merkmale des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen beschrieben, gilt es nun, zwei seiner Grundbegriffe – „Information“ und „Verwaltung“ – zu präzisieren und problematisieren.

Indem die vorliegende Untersuchung den Begriff der Information in den Mittelpunkt stellt, knüpft sie zunächst an Definitionen und Dogmatik des deutschen Informationsverwaltungsrechts an.³² Die Begriffe „Daten“, „Information“, „Wissen“ und „Kommunikation“ werden im geltenden Recht und juristischen Diskurs teils unspezifisch und synonym verwendet. Begriffliche Unterscheidungen sind möglich, aber ihrerseits von spezifischen Diskurskonstellationen und Deutungskonflikten geprägt.³³ Gängigen Definitionen zufolge sind Daten Zeichen, die auf einen Sachverhalt referieren; im Verhältnis zu Informationen sind sie deren Grundlage. Informationen entstehen, wenn Daten, Beobachtungen oder Mitteilungen eine neue Bedeutung zugeschrieben wird, sie also einen Unterschied machen; diese Sinnzuschreibung ist stets subjekt- oder systemrelativ.³⁴

³² Begriffsprägend *R. Pitschas*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 219. Aus der Literatur ferner *T. Dreier* et al. (Hrsg.), Informationen der öffentlichen Hand, 2016; *I. Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, 2014; *T. Vesting*, Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1; *E. Gurlit*, Das Informationsverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Die Verwaltung 44 (2011), S. 75; *R. Gröschner*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), S. 344; *J. Masing*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), S. 377; *M. Albers*, Information als neue Dimension des Rechts, Rechtstheorie 33 (2002), S. 61; *C. Gusy*, Verwaltung durch Information: Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns, NJW (2000), S. 977; *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000; *A. Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, 2000; *F. Schoch*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 158; *H.-H. Trute*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), S. 216.

³³ Zur Diskursgeschichte im deutschen öffentlichen Recht *A.-B. Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009, insbes. S. 59–61. Aus internationaler Perspektive *L. Bygrave*, Information Concepts in Law, Oxford Journal of Legal Studies 35 (2015), S. 91.

³⁴ *M. Albers*, § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 107, Rn. 7–13; *H.-H. Trute*, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 11, 14; *W. Hoffmann-Riem*, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Einleitende Problemskizze, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 10, 12.