

MICHAEL RIEGNER

Informationsverwaltungsrecht
internationaler Institutionen

Jus Internationale et Europaeum

135

Mohr Siebeck

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.

e-ISBN PDF 978-3-16-155615-9

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

Dieses Werk ist seit 06/2022 lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International“ (CC BY-NC-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

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 Marauhn 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 Urueña 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
§ 1 <i>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
§ 2 <i>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. Institutionalisation 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 Gouvernamentalität: 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 Informationsverwaltung im Leistungsverfahren

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 Individueller Informationszugang	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
<i>§ 10 Globale Publikumsinformation</i>	<i>397</i>
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
IAEG	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 legitimationstiftender 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. Schöndorf-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 er 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-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 1457, Rn. 6 ff.; *G. Hermes*, Schlichtes Verwaltungshandeln, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/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-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2006, S. 279 f. S. a. *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, Rn. 5; *M. Albers*, *Information als neue Dimension des Rechts*, *Rechtstheorie* 33 (2002), S. 61.

¹⁸ *E. Schmidt-Aßmann*, *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-Aßmann/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-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1, Rn. 31.

³¹ I. Augsberg, 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.

Wissen wiederum entsteht durch die Einbindung von Informationen in weitere Relevanzkontexte und kognitive Erwartungsstrukturen. Es kann einerseits substantialistisch als veredelte Information begriffen werden, die in organisierter und systematisierter Form, als konsolidierter Bestand von Erkenntnissen vorliegt.³⁵ Ein derartiges Verständnis liegt Rechtsnormen zugrunde, die an formalisierte „Wissensprodukte“ oder Wissensgrundlagen wie Akten, Datenbanken und wissenschaftliche Publikationen anknüpfen.³⁶ Andererseits begreifen wissenssoziologische Ansätze Wissen als kognitive Erwartungsstruktur und als Deutungsmuster, die stets selektiv und kontextgebunden aktualisiert werden und sich vielmehr durch Relativität, Pluralität und Revidierbarkeit auszeichnen.³⁷ Dieses Verständnis entspricht eher der empirischen Beobachtung, dass die Frage, was national wie international als valides Wissen gilt, oft umstritten ist und erst in den Verfahren generiert werden muss, die das Informationsverwaltungsrecht gerade bereitstellen soll.³⁸

Angesichts dieser theoretischen und empirischen Einsichten kann und soll das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen nicht auf ein *a priori* als richtig definiertes Begriffsverständnis gegründet werden. Vielmehr ist gerade herauszuarbeiten, welche Verständnisse von Information und Wissen dem geltenden Recht zugrunde liegen und wie sich Unterschiede rechtlich auswirken. Auf dieser Grundlage kann es anschließend darum gehen, die recht-

Grundlegend G. Bateson, *Steps into an ecology of mind*, 1972, S. 315; N. Luhmann, *Soziale Systeme*, 1984, S. 68. Information setzt nicht notwendig Kommunikation zwischen Subjekten oder Systemen voraus, sondern kann – gerade in rechtlich strittigen Fällen – auf einseitiger Beobachtung beruhen. Es empfiehlt sich daher, für die rechtliche Systembildung von der Leitkategorie der Information auszugehen und an das einseitige, informationsbezogene Handeln konkreter Subjekte anzuknüpfen. So lässt sich auch die Grundlage von Kommunikation und Wissen erfassen, ohne begrifflich die wechselseitige Verständigung vorauszusetzen, die Kommunikation oftmals impliziert und die zur Anerkennung geteilten Wissens erforderlich ist. Zum Begriff der Kommunikation 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. 28, 30; A.-B. Kaiser, *Die Kommunikation der Verwaltung*, 2009, S. 59 f.

³⁵ In diese Richtung tendieren W. Hoffmann-Riem, *Wissen, Recht und Innovation*, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, 2010, S. 159, 160 f.; B. Wollenschläger, *Wissensgenerierung im Verfahren*, 2009, S. 30.

³⁶ Zu den „Knowledge products“ der Weltbank, die überdies auch Dokumentenzugangsrechte als „Knowledge sharing“ begreift, unten § 3.II.2, § 9.III. Allgemein K.-H. Ladewig, *Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung*, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 37.

³⁷ H.-H. Trute, *Wissen – Einleitende Bemerkungen*, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, 2010, S. 11, 15; M. Albers, *Die Komplexität verfassungsrechtlicher Vorgaben für das Wissen der Verwaltung*, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 50, 54 f.; H. Willke, *Systemisches Wissensmanagement*, 2001, S. 11 ff.

³⁸ Vgl. nur die Beiträge in H. Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, 2010.

lichen Begriffsverständnisse zu systematisieren und auf implizite normative Vorannahmen zu überprüfen, die einer rechtlichen Bewertung zugänglich sind.

Sollen also begrifflich unterschiedliche Formen von Information und Wissen erfasst werden, ist eine von ihnen doch von besonderer Bedeutung für das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen, nämlich die Form der Quantifizierung. Statistische Daten und quantitatives Wissen sind besonders geeignet, die Heterogenität und Komplexität der Relevanzkontexte internationaler Verwaltungen zu bewältigen. Zahlen transzendieren nationale, sprachliche und kulturelle Grenzen und Hoheitsebenen, reduzieren Komplexität, stellen Vergleichbarkeit her und erheben Anspruch auf Objektivität und Präzision.³⁹ Dies gilt insbesondere für statistische Indikatoren, also Kennzahlen, die komplexe soziale Phänomene und Prozesse repräsentieren und so Leistungsvergleiche über die Zeit oder zwischen Einheiten ermöglichen. Indikatoren eignen sich daher einerseits als universelle „Technologie von Global Governance“, bringen aber andererseits ihre eigenen Governanceeffekte, Erkenntnisprobleme und politischen Ökonomien mit sich.⁴⁰ Aus informationsverwaltungsrechtlicher Perspektive stellen sich Indikatoren als internationale Standardisierung der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung dar, die besonderer Untersuchung bedarf.

³⁹ S. Merry, *The Seductions of Quantification*, 2016, S. 1–5. Zur Bedeutung von Quantifizierung in den internationalen Beziehungen I. Rocha De Siqueira/C. Leite/M. Beerli, *Powered and Disempowered by Numbers: Data Issues in Global Governance*, *Global Governance* 23 (2017), S. 27. Allgemein P. Lepenies, *Die Macht der einen Zahl*, 2013; K.-H. Ladeur, *Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung*, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 37, Rn. 70 ff.; A. Desrosières, *The politics of large numbers*, 1998; T. Porter, *Trust in Numbers*, 1995. Schon früher bezogen auf die Ökonometrie J. Schumpeter, *The Common Sense of Econometrics*, *Econometrica* 1 (1933), S. 5, 12: „For as long as we are unable to put our arguments into figures, the voice of our science, although occasionally it may help to dispel gross errors, will never be heard by practical men. They are, by instinct, econometricians all of them, in their distrust of anything not amenable to exact proof.“

⁴⁰ Begriffsprägend K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry, *Indicators as a Technology of Global Governance*, *Law and Society Review* 46 (2012), S. 71. Aus der Literatur ferner R. Urueña, *Indicators a political spaces*, *International Organizations Law Review* 12 (2015), S. 1; K. Davis et al. (Hrsg.), *Governance by Indicators*, 2012; K. Rittich, *Governing by Measuring*, in: Ruiz Fabri/Wolfrum/Gogolin (Hrsg.), *Select proceedings of the European Society of International Law*, 2010, S. 463; M. Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz*, 2010; A. Rosga/M. Satterthwaite, *The Trust in Indicators: Measuring Human Rights*, *Berkeley Journal of International Law* 27 (2008), S. 253; E. Riedel, *Measuring Human Rights Compliance. The IBSA Procedure as a Tool of Monitoring*, in: Auer/Flückiger/Hottelier (Hrsg.), *Les droits de l'homme et la constitution*, 2007, S. 251. Zum hier zugrunde gelegten Begriff des Indikators vgl. *OECD/DAC, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, Evaluation and Aid Effectiveness*, 2002, S. 25. Diese Definition umfasst Indizes, Rankings und Benchmarks und grenzt Indikatoren von bloßen Statistiken ab, die nicht mehr als ihre eigene Datenbasis repräsentieren.

Ein zweiter Grundbegriff ist der der internationalen Verwaltung.⁴¹ Auch dieser wirft zunächst Probleme auf, weil es jenseits des Staates traditionell am konstitutiven Element des „Vollzugs“ mangelt und komplementäre Begriffe der Verfassung oder Gewaltengliederung nicht konsentiert sind.⁴² Gleichwohl gibt es auf völkerrechtlicher Ebene mit den Sekretariaten und Bürokratien internationaler Institutionen, mit Vertragsausschüssen und internationalen Kommissionen zahlreiche Organisationseinheiten, die Funktionen des „Verwaltens“ wahrnehmen.⁴³ Dazu zählen insbesondere Formen des Informationshandelns internationaler Institutionen, deren Bedeutung und rechtliche Relevanz bislang nicht hinreichend gewürdigt werden.

Umgekehrt bringt der Begriff der Informationsverwaltung auch einen entscheidenden Aspekt der Informationstätigkeit jenseits des Staates auf den Punkt: Das Informationshandeln internationaler Institutionen liegt überwiegend in der Hand internationaler Bürokratien – und nicht in der Hand der politischen Organe oder der Staatenvertreter. Kontrolle über Informationen und Expertise konstituiert diese Bürokratien erst als autonome Akteure, deren Handeln sich gegenüber den Mitgliedstaaten verselbstständigt.⁴⁴ Die Ausgestaltung des Informationsverwaltungsrechts einer internationalen Institution ist folglich im Spannungsfeld zwischen bürokratischer Autonomie und mitgliedstaatlicher Kontrolle zu verstehen.⁴⁵ Insofern geht das Informationsverwaltungsrecht internationaler In-

⁴¹ Zum Begriff des internationalen Verwaltungsrechts *E. Schmidt-Aßmann*, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, *Der Staat* 45 (2006), S. 315, 335–338; *M. Ruffert*, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007, S. 395, 397 ff. Zur weiteren Literatur unten, § 1.IV.

⁴² Vgl. *R. Poscher*, § 8 Die Funktionenordnung des Grundgesetzes, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 543, Rn. 56 ff.; *A. v. Bogdandy/P. Dann/M. Goldmann*, Völkerrecht als öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance, *Der Staat* 49 (2010), S. 23, 36. Zum nationalen Verwaltungsbegriff zuletzt *E. Frenzel*, Die Identität der Verwaltung, *ZJS* (2016), S. 10 m. w. N.

⁴³ *M. Eifert*, Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung, in: Groß et al. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 307, 308; *I. Feichtner*, The law and politics of WTO waivers, 2012, S. 331, 339 f. Eingehend *C. Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 235 ff., 407 ff.

⁴⁴ *J. v. Bernstorff*, Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1939, 1944 ff.; *I. Venzke*, International Bureaucracies from a Political Science Perspective – Agency, Authority and International Institutional Law, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1401. S. a. *R. Collins/N. White* (Hrsg.), *International organizations and the idea of autonomy*, 2011; *M. Barnett/M. Finnemore*, The politics, power, and pathologies of international organizations, *International Organization* 53 (1999), S. 699. Zum dahinterstehenden Wandel im Verständnis internationaler Institutionen *J. Klabbers*, Two Concepts of International Organization, *International Organizations Law Review* 2 (2005), S. 277.

⁴⁵ Zu diesem Spannungsfeld *E. Benvenuti*, The Interplay between Actors as a Determinant of the Evolution of Administrative Law in International Institutions, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 319.

stitutionen über die analytische Einsicht hinaus, dass jedes Verwaltungshandeln auch Informationsverarbeitung ist.

Mit dem Fokus auf Informationsverwaltung durch internationale Institutionen lässt sich das so konturierte Forschungs- und Regelungsfeld schließlich von benachbarten Themenbereichen abgrenzen. Dies gilt zunächst mit Blick auf grenzüberschreitendes Informationshandeln *nationaler* Verwaltungen, also die internationalisierte Informationsverwaltung.⁴⁶ Soweit es dabei um Informationsbeziehungen zwischen nationalen Verwaltungen und internationalen Institutionen geht, greifen die beiden Rechtskreise ineinander und entfalten Wechselwirkungen, die an ausgewählter Stelle exemplarisch thematisiert werden sollen; grundsätzlich beschränkt sich die vorliegende Arbeit jedoch auf die internationale Verwaltung. Ausgeklammert bleiben auch die internationale Regelung grenzüberschreitender Kommunikationsinfrastrukturen sowie der völkerrechtliche Schutz privater Kommunikation und geistigen Eigentums, soweit es nicht spezifisch um das Informationshandeln internationaler Institutionen geht.⁴⁷ Trotz dieser Einschränkungen verbleibt ein weites Forschungsfeld, das im folgenden Abschnitt auf das Referenzgebiet des Entwicklungsverwaltungsrechts eingegrenzt werden soll.⁴⁸

III. Das Referenzgebiet des Entwicklungsverwaltungsrechts als Informationsordnung

Als Forschungsperspektive eröffnet das Informationsverwaltungsrecht einen dogmatischen Zugang zu einer Fülle von Sachbereichen, Organisationen und Normen des institutionellen Völkerrechts. Doch lässt sich diese Fülle auch als systematisch geordnetes Rechtsgebiet verstehen, das von gemeinsamen Ordnungsstrukturen und Grundprinzipien geprägt ist? Um dies zu überprüfen, folgt die vorliegende Untersuchung zunächst einem sektoralen Ansatz, der das internationale Verwaltungsrecht über Referenzgebiete zu erschließen sucht.⁴⁹ Informationsverwaltungsrechtliche Strukturen und Grundprinzipien sollen in

⁴⁶ Zu dieser Perspektive sogleich unten § 1.IV Fn. 71. Zum Begriff internationalisierter Verwaltung, der grenzüberschreitende Verwaltungstätigkeit nationaler Behörden beschreibt, C. Classen, Die Entwicklung eines internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, VVDStRL 67 (2008), S. 365, 368 ff. Dazu M. Glaser, Internationale Verwaltungsbeziehungen, 2010; C. Tietje, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, 2001.

⁴⁷ Zu diesem Ansatz in der Literatur sogleich unten, § 1.IV Fn. 77.

⁴⁸ Ausgeklammert werden müssen hier auch – für internationale Kommunikation zweifellos wichtige – Fragen der Sprache und Übersetzung, vgl. dazu nur F. Moretti/D. Pestre, Bank-speak, New Left Review 92 (2015), S. 75; J. Mowbray, Linguistic justice, 2012.

⁴⁹ So auch der Ansatz bei C. Möllers/A. Voßkuhle/C. Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007. Zur Bedeutung von Referenzgebieten E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee, 2006, S. 8–10. Krit. dazu I. Augsberg, Informationsverwaltungsrecht, 2014, S. 4 f.

einem Referenzgebiet herausgearbeitet werden, das paradigmatisch für das internationale Verwaltungsrecht ist und zugleich zwei der bedeutendsten internationalen Institutionen abdeckt: das Entwicklungsverwaltungsrecht der Vereinten Nationen und der Weltbank.⁵⁰ Indem diese Arbeit das Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung rekonstruiert, sucht sie einerseits, einen Beitrag zur Fortentwicklung dieses Referenzgebiets zu leisten, und andererseits allgemeine Ordnungsmuster zu identifizieren, die Informationsbeziehungen auch in anderen Bereichen des internationalen Verwaltungsrechts prägen. Doch was ist das Entwicklungsverwaltungsrecht, und wie lässt es sich informationsverwaltungsrechtlich rekonstruieren?

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erfährt seit der Jahrtausendwende eine Renaissance, in deren Zuge sie sich zunehmend verrechtlicht. Eine zentrale Funktion dieses Rechts der EZ besteht darin, den Transfer öffentlicher Entwicklungshilfegelder (Official Development Assistance, ODA) zu regeln. Dementsprechend lässt sich das Entwicklungsverwaltungsrecht als Recht des ODA-Transfers definieren.⁵¹ Insoweit normiert es Verfahren, Instrumente und Maßstäbe, nach denen Finanzmittel von Geberorganisationen an Nehmerländer vergeben werden. Entwicklungsverwaltungsrecht ist danach das Recht extraterritorialer und internationaler Leistungsverwaltung: Es reguliert nicht, es finanziert.⁵² So konstitutiv einerseits diese Finanzbeziehungen und ODA-Transfers sind, so prägend sind andererseits Informationsbeziehungen und Wissensvermittlung: Entwicklungsverwaltungsrecht finanziert nicht nur, es informiert auch. Seine Normen regeln die Informationsgewinnung der Entwick-

⁵⁰ Der Begriff des Entwicklungsverwaltungsrechts als Referenzgebiet des internationalen Verwaltungsrechts wird eingeführt in *P. Dann*, Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 7. Eingehend und grundlegend *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, und in der Folge *T. Groß*, Deutsches Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 659; *K. Schmalenbach*, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 765; *M. Kaltenborn*, Kohärenz und Kooperation im Organisationsrecht der Entwicklungszusammenarbeit, *Die Verwaltung* 47 (2014), S. 125.

⁵¹ Hierzu und zum Folgenden grundlegend *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 3–8. ODA ist die weithin anerkannte Kategorie, mit der die OECD definiert und berechnet, was als öffentliche Entwicklungshilfe angesehen wird. Sie umfasst Zahlungen öffentlicher Geber, deren Hauptzweck die wirtschaftliche Entwicklung und Wohlfahrt eines Entwicklungslandes ist und die ein Zuschusselement von mindestens 25% enthalten, vgl. *OECD*, DAC Statistical Reporting Directives DCD/DAC(2010)40/REV1, 2010, para. 37. Zu unterscheiden ist dieser Ansatz vom Entwicklungsvölkerrecht, das allgemeiner die Nord-Süd-Beziehungen betrifft, dazu sogleich unten § 1.IV Fn. 89.

⁵² Finanzbeziehungen bilden ebenfalls einen Fokus der englischsprachigen Literatur, vgl. *L. Boisson de Chazournes*, Partnerships, Emulation, and Coordination Toward the Emergence of a Droit Commun in the Field of Development Finance, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), International Financial Institutions and Global Legal Governance, 2012, S. 173; *K. Davis*, „Financing Development“ As a Field of Practice, Study and Innovation, *Acta Juridica* (2009), S. 168; *S. Schlemmer-Schulte* (Hrsg.), *Liber amicorum Ibrahim F. I. Shihata*, 2001.

lungsverwaltung durch Datenerhebung und Informationsaustausch, die Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung in Dokumenten und statistischen Indikatoren, die Informationsbeziehungen in Beratungsprozessen, den Zugang zu Informationen der Entwicklungsinstitutionen und die Verbreitung von Publikumsinformationen in Berichten, Statistiken und Politikbewertungen. Kurzum: Entwicklungsverwaltungsrecht ist auch Informationsverwaltungsrecht.⁵³

Für ein derartiges Verständnis sprechen nicht nur die Inhalte des einschlägigen Normmaterials, sondern auch historische, ökonomische und strukturelle Gründe. Historisch wird Entwicklung schon in der Kolonialzeit als Wissensproblem beschrieben, und die „Gründungserklärung“ der modernen EZ, Präsident Harry Trumans Antrittsrede von 1949, stellte den Transfer technischen Wissens in den Vordergrund.⁵⁴ Die EZ-Aktivitäten der Vereinten Nationen bestehen primär in technischer, nicht in finanzieller Zusammenarbeit, und die Rechtsgrundlagen des UN-Entwicklungsprogramms UNDP fokussieren sich dementsprechend auf Wissenstransfers in Beratungsprozessen.⁵⁵ Auch die Weltbank versteht sich seit den 1990er Jahren als „Wissensbank“, die Finanztransfers als Vehikel für Wissensvermittlung nutzt, eigenständige Analyse- und Beratungsleistungen erbringt, den Informationsaustausch unter Mitgliedstaaten moderiert und entwicklungsrelevantes Wissen als globales öffentliches Gut bereitstellt.⁵⁶

Grundlage all dieser Aktivitäten sind stets Informationsbeziehungen, aber nicht notwendigerweise ODA-Transfers: Schon seit den 1980er Jahren finanzieren Entwicklungs- und Schwellenländer Leistungen des UNDP zunehmend selbst. Auch die Weltbank lässt sich ihre Analyse- und Beratungsleistungen

⁵³ Vorüberlegungen dazu bei *M. Riegner*, Entwicklungsmessung und Recht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 117. Zur EZ als Wissensproblem auch *P. Dann*, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 115 f.

⁵⁴ *P. Lepenies*, Lernen vom Besserwisser – Wissenstransfer in der Entwicklungshilfe aus historischer Perspektive, in: Büschel/Speich (Hrsg.), *Entwicklungswelten*, 2009, S. 33; *J. Morduch*, The Knowledge Bank, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, 2008, S. 377. Zur Genese der EZ siehe „Point 4“ bei Harry Truman, Inaugural Address, 20. 1. 1949, abrufbar unter <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13282> (1.7.2017): „More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. [...] For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve suffering of these people. [...] The material resources which we can afford to use for assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible.“

⁵⁵ *C. Murphy*, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 5–7, und unten, § 3.1.1.

⁵⁶ *World Bank*, *The state of World Bank knowledge services*, 2011; *World Bank*, *Knowledge for Development*, 1999. Aus der stetig wachsenden Literatur nur *T. Kramarz/B. Momani*, *The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor*, *Review of Policy Research* 30 (2013), S. 409; *J. Morduch*, *The Knowledge Bank*, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, 2008, S. 377; *K. King/S. McGrath*, *Knowledge for Development?*, 2004; *N. Stern/F. Ferreira*, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: *Kapur/ Webb/Lewis* (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523.

vermehrt von den Empfängern vergüten. Nicht das Finanzkapital, sondern die Expertise der Entwicklungsinstitutionen wird so zum Alleinstellungsmerkmal der EZ. Ökonomischer Hintergrund hierfür ist nicht nur die gestiegene Bedeutung von Wissen als Wirtschaftsfaktor, sondern auch die Globalisierung privaten Finanzkapitals: Entwicklungs- und Schwellenländer können sich zunehmend an internationalen Kapitalmärkten finanzieren, sodass ODA-Flüsse relativ zu privaten Direktinvestitionen an Gewicht verlieren. Damit wandelt sich auch die Rolle internationaler Entwicklungsinstitutionen hin zu Beratungsdienstleistern und Informationsagenturen, die Investitionsbedingungen bewerten, Reformprozesse beraten und marktrelevante Publikumsinformationen für einen Wettbewerb der Staaten um Investoren bereitstellen.⁵⁷

Schließlich sprechen strukturelle Gründe für ein informationsrechtliches Verständnis: Ist EZ globale Sozialpolitik, so gilt auch international, was das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Volkszählungsurteil für den nationalen Wohlfahrtsstaat formuliert hat: „Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden soll, bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge. Erst die Kenntnis der relevanten Daten [...] schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.“⁵⁸ Dieser strukturelle Zusammenhang treibt auch internationales Informationshandeln an, das zunehmend verrechtlicht wird und so die Struktur des Entwicklungsverwaltungsrechts als Informationsordnung prägt.

Die informationsverwaltungsrechtliche Rekonstruktion hat Konsequenzen für die Dogmatik des Entwicklungsverwaltungsrechts. Während ODA-Transfers vergleichsweise einfach zu tätigen sind und unidirektional vom „Geber“ zum „Nehmer“ verlaufen, sind Informationsflüsse komplexer: Informationsbeziehungen sind nicht auf Regierungen beschränkt, sondern erfassen weitaus mehr öffentliche, zivilgesellschaftliche und private Informationsakteure mit Rechten und Pflichten. Internationale Entwicklungsinstitutionen werden selbst zu „Informationsnehmern“, wenn sie von mitgliedstaatlichen „Informationsgebern“ Daten über nationale Kontexte gewinnen und lokales Wissen erschließen.⁵⁹ Überdies ist Wissen oft nur implizit vorhanden und lässt sich auch nicht

⁵⁷ Zum Wandel des Kontexts *H. Janus/S. Klingebiel/S. Paulo*, *Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation*, *Journal of International Development* 27 (2015), S. 155. Zum Staatenwettbewerb *V. Mehde*, *Wettbewerb zwischen Staaten*, 2005; *A. Peters*, *Wettbewerb von Rechtsordnungen*, *VVDStRL* 69 (2010), S. 7; *T. Giegerich*, *Wettbewerb von Rechtsordnungen*, *VVDStRL* 69 (2010), S. 57. Krit. dazu *A. Perry-Kessar*, *Prepare your indicators: economics imperialism on the shores of law and development*, *International Journal of Law in Context* 7 (2011), S. 401.

⁵⁸ *BVerfGE* 65, 1 (Volkszählung), Rn. 183. Ähnlich schon *BVerfGE* 27, 1 (Mikrozensus).

⁵⁹ Begriffe im anderen Kontext so bei *C. Gusy*, §23 Informationsbeziehungen zwischen

„transferieren“, sondern muss einen mehrschrittigen kognitiven Prozess der Informationsgewinnung, Aneignung und Kontextualisierung in vorhandenen Erfahrungsmustern durchlaufen.⁶⁰ Besonders deutlich wird dies anhand von Rechtsreformprozessen in der EZ: Deren externe Beratung setzt ein vertieftes Verständnis der sozioökonomischen, politischen und kulturellen Kontexte rechtlicher Institutionen voraus, das auch Experten und Expertinnen nicht ohne Weiteres zugänglich ist.⁶¹

Angesichts all dessen ist das Studium des Entwicklungsverwaltungsrechts über das ODA-Vergabeverfahren hinaus auf andere Leistungsarten und auf Fragen von Informationszugang und Publikumsinformationen zu erstrecken. Auch die allgemeinen Prinzipien des Entwicklungsverwaltungsrechts, die mit Blick auf ODA-Transfers entwickelt wurden, sind informationsrechtlich zu rekonstruieren.⁶² In dieser Perspektive erschließen sich drei allgemeine Prinzipien einer entwicklungsspezifischen Informationsordnung, die das Rechtsmaterial strukturieren und seine Auslegung, Bewertung und Fortentwicklung anleiten: die Prinzipien der aufgabenangemessenen Informationskooperation, der kollektiven informationellen Selbstbestimmung und der individuellen Informationsautonomie. Diese drei Prinzipien werden aus dem geltenden Recht der internationalen Entwicklungsinstitutionen hergeleitet. Zugleich gründen sie sich auf Rechtsgrundlagen, die über das Entwicklungsverwaltungsrecht hinausweisen und auch in anderen Rechtsgebieten des internationalen Verwaltungsrechts zur Geltung kommen. Daher geben die Prinzipien ferner eine allgemeine, rechtsdogmatische Antwort auf die Frage, wann Informationshandeln rechtlich relevant ist: Nämlich dann, wenn es eines der Prinzipien bzw. eines der von ihnen rechtlich geschützten Interessen berührt.

Dass die Rekonstruktion des Entwicklungsverwaltungsrechts als Informationsordnung kein theoretisches Unterfangen ist, sondern vielmehr die Brisanz

Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 4.

⁶⁰ *A.-B. Kaiser*, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 217, 221; *P. Carlile*, Transferring, Translating, and Transforming: An Integrative Framework for Managing Knowledge Across Boundaries, *Organization Science* 15 (2004), S. 555. Speziell zur EZ *O. Frödin*, Generalised and Particularistic Thinking in Policy Analysis and Practice: The Case of Governance Reform in South Africa, *Development Policy Review* 29 (2011), s178; *J. Stiglitz*, Scan globally, reinvent locally, in: Stone (Hrsg.), Banking on knowledge, 2000, S. 24, 33–36.

⁶¹ Aus der jüngeren rechtsvergleichenden Debatte nur *B.-O. Bryde*, Was erforschen wir zu welchem Zweck?, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 101; *G. Frankenberg* (Hrsg.), Order from transfer, 2013; *J. Kroncke*, Law and Development as Anti-Comparative Law, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 45 (2012), S. 477; *M. Riegner/T. Wischmeyer*, „Rechtliche Zusammenarbeit“ mit Transformations- und Entwicklungsländern als Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung, *Der Staat* 50 (2011), S. 436. Klassisch *D. Trubek/M. Galanter*, Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States, *Wisconsin Law Review* (1974), S. 1062.

⁶² Zu diesen Prinzipien *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 195 ff.

des Rechtsgebiets besonders hervorhebt, wird bei Einbezug des politisch-ökonomischen Kontextes deutlich. Zwar ist das Entwicklungsverwaltungsrecht formal ein heterarchisch organisiertes Mehrebenensystem, in dem sich internationale Institutionen und Entwicklungsländer auf der Ebene rechtlicher Gleichordnung gegenüberstehen. Doch kollidiert diese formale Gleichheit mit enormer faktischer Ungleichheit, sodass die Wahrung kollektiver Autonomie trotz Machtasymmetrie eine Zentralfrage des Entwicklungsverwaltungsrechts ist.⁶³

Diese Asymmetrie ist nicht nur eine materielle und finanzielle, sondern auch eine epistemische und kognitive: Entwicklungsländer beklagen seit Langem die ungleiche Verteilung globalen Wissens und sehen technische Zusammenarbeit als Chance zu dessen Umverteilung. Im Jahr 1978 setzten sie in der UN-Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) die Erklärung zur „Neuen Weltinformationsordnung“ durch, die analog zur Neuen Weltwirtschaftsordnung die westliche Dominanz in Medien und Kommunikation ausbalancieren sollte. Diese Forderung hallt in der aktuellen Diskussion um den „Digital Divide“, den ungleichen Zugang zu Informationstechnologien und Internet, wider.⁶⁴ Bis heute wird die EZ als Aktualisierung „westlicher“ Wissensherrschaft und „nördlicher“ Diskursdominanz über die Länder des Globalen Südens kritisiert. Gerade der Entwicklungsdiskurs gilt postkolonialer Kritik und Post-Development-Schule als hegemoniale Formation, die Rationalitäten und Wissensbestände des Nordens universalisiert und die des Südens marginalisiert.⁶⁵ In dieser Perspektive wird das internationale Informationsverwaltungsrecht zu einer Frage globaler Gerechtigkeit – nämlich „epistemischer“ bzw. „kognitiver“ Gerechtigkeit.⁶⁶

⁶³ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 4; L. Whitfield (Hrsg.), *The Politics of Aid*, 2008.

⁶⁴ N. Weiß, Neue Weltinformationsordnung reloaded? Eine globale Informationsordnung als Herausforderung für das Völkerrecht, in: Löhr/Rehling (Hrsg.), *Global Commons im 20. Jahrhundert*, 2014, S. 167; M. Kaltenborn, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, 1998, S. 64 ff.; B.-O. Bryde, *Internationale Verhaltensregeln für Private*, 1981. Der Begriff der „Informationsordnung“ ist daher historisch und politisch vorgeprägt und wurde von der UNESCO 1989 aufgegeben. Von dieser politischen Begriffsverwendung unterscheidet sich die dogmatische Rekonstruktion geltenden Rechts als Informationsordnung.

⁶⁵ C. McEwan, *Postcolonialism and development*, 2009, S. 120 ff.; A. Escobar, *Encountering development*, 1995. Aus völkerrechtlicher Perspektive S. Pahuja, *Decolonising international law*, 2011, S. 37–41.

⁶⁶ Zu diesem Konzept B. de Sousa Santos, *Cognitive justice in a global world*, 2007. Der Begriff geht zurück auf S. Visvanathan, *A carnival for science*, 1997. Zu praktischen Gerechtigkeitsaspekten T. Pogge, *Die Entwicklung moralisch plausibler Indizes für Armut und Geschlechtergleichstellung: ein Forschungsprogramm*, *Zeitschrift für Politik* 56 (2009), S. 300.

IV. Forschungsstand und Literatur

Die vorliegende Arbeit trägt dazu bei, eine Forschungslücke an der Schnittstelle zwischen Völkerrechtswissenschaft, internationalem Verwaltungsrecht und Entwicklungsforschung zu schließen. In allen drei Bereichen kann sie auf Vorarbeiten in der rechts- und nachbarwissenschaftlichen Literatur zurückgreifen.

Das Informationsverwaltungsrecht, auf dem diese Untersuchung aufbaut, wurde zunächst als nationales Recht gedacht und konzeptioniert.⁶⁷ Exemplarisch ist die Debatte um hoheitliche Warnungen, die meist als Problem *staatlichen* Handelns nach Maßgabe *nationalen* Rechts begriffen werden.⁶⁸ In ähnlicher Weise kreist der rechtswissenschaftliche Diskurs um das Wissen *des Staates*.⁶⁹ Blickt die Verwaltungsrechtswissenschaft also im Ausgangspunkt auf innerstaatliches Informationshandeln, ist die Völkerrechtswissenschaft zwar auf hoheitliches Handeln jenseits des Staates orientiert. Sie stellt jedoch klassischerweise nicht informationelles, sondern rechtsförmiges Handeln nationaler oder internationaler Hoheitsträger nach Maßgabe der Rechtsquellenlehre in den Vordergrund.⁷⁰ Daher sind Informationshandeln und Informationsbeziehungen internationaler Institutionen bislang nicht systematisch rechtswissenschaftlich erfasst.

Allerdings thematisieren Verwaltungs- und Völkerrechtswissenschaft sehr wohl Rechtsfragen internationaler Informationsverwaltung. Die Verwaltungsrechtswissenschaft nähert sich derartigen Fragen aus drei Richtungen: Erstens untersucht sie das grenzüberschreitende Informationshandeln nationaler Ver-

⁶⁷ Vgl. nur den diskursgeschichtlichen Überblick bei *A.-B. Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009. Zur weiteren Literatur siehe die Nachweise oben, § 1.II.2, insbes. Fn. 32.

⁶⁸ Vgl. nur *BVerfGE* 105, 252 (Glykol) und *BVerfGE* 105, 279 (Osho). Dazu *F. Schoch*, Die Schwierigkeiten des BVerfG mit der Bewältigung staatlichen Informationshandelns, *NVwZ* (2011), S. 193; *N. Dose*, Der informierende Staat, in: Walkenhaus et al. (Hrsg.), Staat im Wandel, 2006, S. 99; *P. Huber*, Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand – ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?, *JZ* (2003), S. 290; *C. Gusy*, Verwaltung durch Information: Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns, *NJW* (2000), S. 977. Siehe aber jetzt *K. Herzmann*, Fundamental right protection against market-related information activity – The case of multilevel product warnings, *China-EU Law Journal* 4 (2015), S. 33.

⁶⁹ *H. Röhl* (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010; *A. Voßkuhle*, Das Konzept des rationalen Staates, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 13; *B. Fassbender*, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts. Band IV Das Handeln des Staates, 2006, S. 243; *P. Collin/T. Horstmann* (Hrsg.), Das Wissen des Staates, 2004. Aus dem englischsprachigen Diskurs *A. Vermeule*, Local and Global Knowledge in the Administrative State, *Harvard Law School*, Public Law & Legal Theory Working Paper Series, 2013. Siehe aber zur EU sogleich unten.

⁷⁰ Vgl. nur *W. Vitzthum*, Völkerrecht, 2016, S. 5 ff., 42 ff.; *A. v. Arnould*, Völkerrecht, 2016, S. 76 ff. Zum institutionellen Völkerrecht *J. Klabbers*, An introduction to international institutional law, 2009, S. 74 ff., 178 ff.; *J. Alvarez*, International organizations as law-makers, 2005.

waltungen, also die internationalisierte Informationsverwaltung.⁷¹ Am systematischsten beschrieben sind derartige Informationsbeziehungen für den Verwaltungsverbund der Europäischen Union (EU), in dem – zweitens – überstaatliche Informationsverwaltungen und Wissensmanagement im Mehrebenensystem ins Blickfeld rücken.⁷² Dritter Ansatzpunkt ist schließlich die Literatur zum internationalen bzw. „globalen“ Verwaltungsrecht.⁷³ Diese Literatur versteht internationale Verwaltungen überwiegend entscheidungs- und gerichtsbezogen, so dass informationelle Dimensionen bislang nur vereinzelt rechtstheoretisch oder institutionenspezifisch behandelt werden.⁷⁴ Noch nicht systematisch ausgearbeitet ist der Vorschlag von Eberhard Schmidt-Aßmann, die Dogmatik des internationalen Verwaltungsrechts informationsbasiert zu rekonstruieren.⁷⁵ Diese

⁷¹ E. Schmidt-Aßmann, Principles of an International Order of Information, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative law, 2011, S. 117; F. Schoch, Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext, EuZW (2011), S. 388.

⁷² A. v. Bogdandy, Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 365; S. Boysen, Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund, Die Verwaltung 42 (2009), S. 215; A.-B. Kaiser, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 217; M. Eifert, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 159; G. Majone, The new European agencies: regulation by information, Journal of European Public Policy 4 (1997), S. 262.

⁷³ Zum Begriff des internationalen Verwaltungsrechts A. v. Arnould, Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht, JöR 59 (2011), S. 497, 505 f.; M. Ruffert, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 395, 397 ff.; E. Schmidt-Aßmann, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, Der Staat 45 (2006), S. 315, 335–338. Aus der Literatur ferner G. Biaggini, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, VVDStRL 67 (2008), S. 413; C. Classen, Die Entwicklung eines internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, VVDStRL 67 (2008), S. 365; C. Möllers, Internationales Verwaltungsrecht, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 1. Zum „globalen“ Verwaltungsrecht S. Cassese (Hrsg.), Research handbook on global administrative law, 2016; K.-H. Ladeur, Die Herausbildung des globalen Verwaltungsrechts und seine Verknüpfung mit dem innerstaatlichen Recht, DÖV 65 (2012), S. 369; D. Esty, Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law, Yale Law Journal 115 (2006), S. 1490; B. Kingsbury/N. Krisch/R. Stewart, The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems 68 (2005), S. 15.

⁷⁴ I. Augsberg, Observing the law: The „epistemological turn“ in public law and the evolution of global administrative law, in: Jurcys/Kjaer/Yatsunami (Hrsg.), Regulatory hybridization in the transnational sphere, 2013, S. 11; B. Schöndorf-Haubold, The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol, German Law Journal 9 (2008), S. 1719. Die informationsrechtlichen Grundlagen internationaler Verwaltung betont allgemein E. Schmidt-Aßmann, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, Der Staat 45 (2006), S. 315, 333 f.

⁷⁵ E. Schmidt-Aßmann, Principles of an International Order of Information, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative law, 2011, S. 117.

Ausarbeitung unternimmt die vorliegende Arbeit für das Informationshandeln internationaler Institutionen. Sie kann dabei an nachbarwissenschaftliche Literatur zur Soziologie, Anthropologie, Statistik und Geschichte internationaler Bürokratien anknüpfen.⁷⁶

Auch die Völkerrechtswissenschaft thematisiert informationsrechtliche Fragen aus mehreren Perspektiven. Eine erste ist das klassische Informationsvölkerrecht, in dessen Mittelpunkt die zwischenstaatliche Regelung grenzüberschreitender Informations- und Telekommunikationsinfrastrukturen steht, heute vor allem das Internet.⁷⁷ Internationale Institutionen geraten dabei primär als Rechtssetzungs- und Rechtsdurchsetzungsinstanzen, nicht als informationell Handelnde in den Blick. Zweitens lässt sich an die menschenrechtliche Forschung anschließen: Informationsrechte, Privatheitsschutz und Menschenrechtsmonitoring lassen sich als Fragen des Menschenrechtsschutzes *durch* und *gegen* Informationshandeln internationaler Institutionen in eine übergreifende Systematik einordnen.⁷⁸ Einen dritten Ansatzpunkt bietet die kritische Völker-

⁷⁶ Aus dieser Literatur *L. Clegg*, Our Dream is a World Full of Poverty Indicators: The US, the World Bank, and the Power of Numbers, *New Political Economy* 15 (2010), S. 473; *G. Sarfaty*, Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank, *AJIL* 103 (2009), S. 647; *I. Venzke*, International Bureaucracies from a Political Science Perspective – Agency, Authority and International Institutional Law, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1401; *G. Anders*, The Normativity of Numbers: World Bank and IMF Conditionality, *Political and Legal Anthropology Review* 31 (2008), S. 187; *M. Ward*, Quantifying the World, 2004; *A. Desrosières*, The politics of large numbers, 1998; *E. Haas*, When Knowledge is Power, 1990.

⁷⁷ Auf Infrastrukturen stellt ab *C. Tietje*, Grundzüge und rechtliche Probleme der internationalen Informationsordnung, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Internationales Handbuch Medien*, 2009, S. 15. Aus der Literatur ferner *N. Weiß*, Neue Weltinformationsordnung reloaded? Eine globale Informationsordnung als Herausforderung für das Völkerrecht, in: Lühr/Rehling (Hrsg.), *Global Commons im 20. Jahrhundert*, 2014, S. 167; *M. Kettemann*, The future of individuals in international law: Lessons from international Internet Law, 2013; *R. Uerpmann-Witzack*, Internetvölkerrecht, *Archiv des Völkerrechts* 47 (2009), S. 261; *M. Price*, Information Intervention: Bosnia, the Dayton Accords, and the Seizure of Broadcasting Transmitters, *Cornell International Law Journal* 33 (2000), S. 67; *J. Frowein/B. Simma* (Hrsg.), *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réservé“*, 1979. Der menschenrechtliche Schutz wird dabei i. d. R. mit Blick auf staatliche Eingriffe diskutiert, vgl. nur *A. Fischer-Lescano*, Struggles for a global Internet constitution, *Global Constitutionalism* 5 (2016), S. 145; *T. McGonagle/Y. Donders* (Hrsg.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information*, 2015; *H. Aust*, Spionage im Zeitalter von Big Data – Globale Überwachung und der Schutz der Privatsphäre im Völkerrecht, *Archiv des Völkerrechts* 52 (2014), S. 375. Zur älteren Diskussion um die „Neue Weltinformationsordnung“ schon oben, § 1.III und nochmals *M. Kaltenborn*, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, 1998, S. 64 ff. m. w. N.

⁷⁸ Zum Privatheits- und Datenschutz auch gegen internationale Hoheitsträger *S. Schieder-mair*, *Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht*, 2012, S. 126–129; *B. Unger*, *Datenschutz in internationalen Organisationen*, 1991. Aus der Literatur zum indikatoren-gestützten Menschenrechtsmonitoring *M. Ochs*, *Indikatoren und Benchmarks in UN-Menschenrechtsverfahren – eine rechtliche Analyse*, 2012; *M. Duchstein*, *Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz*, 2010; *E. Riedel*, *Measuring*

rechtswissenschaft. Diese wendet sich seit Längerem gegen den technokratischen „Managerialism“ entpolitizierter Expertenbürokratien und epistemische Ungleichheiten im internationalen System.⁷⁹ Inwieweit sich diese rechtsexterne Kritik rechtsintern verarbeiten lässt, ist eine weitere Fragestellung der vorliegenden Arbeit.

Einen vierten, zentralen Zugang zum Thema eröffnet schließlich das institutionelle Völkerrecht. In der einschlägigen Literatur wird internationale Informationsverwaltung unterschiedlich thematisiert: Einerseits soll Informationshandeln internationale Institutionen als effektive Informationsagenturen und Wissensproduzenten konstituieren⁸⁰ und legitimationsstiftende Transparenz herstellen.⁸¹ Andererseits setzt sich zunehmend die Einsicht durch, dass legitimationsbedürftige Herrschaft auch von überstaatlichen Institutionen und in nichtrechtlichen Formen ausgeübt werden kann. Das Schlagwort „Governance by information“ illustriert, dass sich diese Problematik mit der älteren Kategorie

Human Rights Compliance. The IBSA Procedure as a Tool of Monitoring, in: Auer/Flückiger/Hottelier (Hrsg.), *Les droits de l'homme et la constitution*, 2007, S. 251; C. Gusy, Grundrechtsmonitoring, *Der Staat* 47 (2008), S. 511; M. Green, What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement, *Human Rights Quarterly* 23 (2001), S. 1062.

⁷⁹ D. Kennedy, *A world of struggle*, 2016; S. Pahuja, *Decolonising international law*, 2011; M. Koskenniemi, *The Fate of Public International Law*, *Modern Law Review* 70 (2007), S. 1; M. Shapiro, „Deliberative“, „Independent“ Technocracy v. Democratic Politics, *Law and Contemporary Problems* (2005), S. 341. Grundsätzlich zur bürokratischen Herrschaft qua Wissensüberlegenheit schon M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1972, S. 129.

⁸⁰ 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; 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. Zur Forschung in internationalen Institutionen T. Marauhn, *Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen*, in: Britz (Hrsg.), *Forschung in Freiheit und Risiko*, 2012, S. 79. Aus den Internationalen Beziehungen statt vieler M. Barnett/R. Duvall, *Power in International Politics*, *International Organization* 59 (2005), S. 39.

⁸¹ A. Peters, *Towards Transparency as a Global Norm*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 534, 559 ff.; P. Dann, *Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank*, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313, 315 f.; J. v. Bernstorff, *Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen*, in: Brunkhorst (Hrsg.), *Demokratie in der Weltgesellschaft*, 2009, S. 277; M. Eifert, *Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung*, in: Groß et al. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 307, 318 f., 326 ff.; T. Hale, *Transparency, Accountability, and Global Governance*, *Global Governance* 14 (2008), S. 73; *International Law Association*, *Accountability of International Organizations – Final Report*, 2004, S. 9. Besonders Modelle deliberativer Mehrebenendemokratie setzen auf Informations- und Kommunikationsbeziehungen als Grundlage öffentlicher Deliberation und kommunikativer Rückbindung an die Bürger, vgl. M. Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 149, 238 ff., 254 ff.; R. Schmalz-Bruns, *Deliberativer Supranationalismus*, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6 (1999), S. 185. Grundlegend J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, 1992, S. 209 ff. Umgekehrt zur Herausforderung demokratischer Verfahren in pluralistischen Wissensgesellschaften in der EU J. v. Achenbach, *Demokratische Gesetzgebung in der Europäischen Union*, 2014, S. 133 ff.

des „Soft law“ nicht hinreichend erfassen lässt.⁸² Neuere Ansätze versuchen, die Ausübung von Herrschaft in Global Governance im Allgemeinen und die Hoheitsgewalt internationaler Institutionen im Besonderen völkerrechtlich zu erfassen.⁸³ Hieran anschließend hat insbesondere Matthias Goldmann eine Lehre von den Handlungsformen internationaler öffentlicher Gewalt entwickelt, die er anhand von informationsbasierten Politikbewertungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) exemplifiziert.⁸⁴ Dass insbesondere quantitative Informationen und vergleichende Rankings weiche Steuerungswirkung entfalten können, zeigt die interdisziplinäre Literatur zu Indikatoren als Technologie von Global Governance.⁸⁵ Die vorliegende Arbeit entwickelt diese Ansätze weiter, indem sie die Ausübung internationaler Hoheitsgewalt durch Informationshandeln dogmatisch ausdifferenziert und die be-

⁸² Zur Soft law-Debatte nur *D. Thürer*, Soft law, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2009; *J. d'Aspremont*, Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials, EJIL 19 (2008), S. 1075; *D. Shelton* (Hrsg.), Commitment and Compliance, 2000; *J. Klabbers*, The Redundancy of Soft Law, Nordic Journal of International Law 65 (1996), S. 167.

⁸³ Grundlegend zur internationalen öffentlichen Gewalt als Fokus völkerrechtlicher Dogmatik *A. v. Bogdandy/P. Dann/M. Goldmann*, Völkerrecht als öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance, Der Staat 49 (2010), S. 23; *A. v. Bogdandy/J. v. Bernstorff/P. Dann/M. Goldmann/R. Wolfrum* (Hrsg.), The Exercise of Public Authority by International Institutions, 2010. Weitere Ansätze bei *B. Peters/J. Schaffer*, The Turn to Authority beyond States, Transnl. Legal Theory 4 (2013), S. 315; *N. Krisch*, Global governance as public authority: An introduction, ICON 10 (2012), S. 976; *J. Pauwelyn/R. Wessel/J. Wouters* (Hrsg.), Informal International Lawmaking, 2012; *C. Möllers*, Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 238. Zur Notwendigkeit, „weiche“ Steuerung durch internationales Verwaltungsrecht zu erfassen *M. Ruffert*, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 395, 414. Zum Problem der Entformalisierung *M. Koskenniemi*, Constitutionalism as Mindset: Reflections on Kantian Themes About International Law and Globalization, Theoretical Inquiries in Law 8 (2006), S. 9. Zur Substitution rechtlicher durch kognitive Steuerung schon *B.-O. Bryde*, Wasser fließt bergab, in: Mayer-Tasch (Hrsg.), Die Luft hat keine Grenzen, 1986, S. 43, 51 f.

⁸⁴ *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015. Zuvor schon *G. Schuler*, „Politikbewertung“ als Handlungsform internationaler Institutionen. Das Beispiel Korruptionsbekämpfung der OECD, 2012; *A. v. Bogdandy/M. Goldmann*, Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, ZaöRV 69 (2009), S. 51.

⁸⁵ Grundlegend dazu *K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry*, Indicators as a Technology of Global Governance, Law and Society Review 46 (2012), S. 71. Siehe ferner *S. Merry*, The Seductions of Quantification, 2016; *R. Urueña*, Indicators a political spaces, International Organizations Law Review 12 (2015), S. 1; *K. Davis et al.* (Hrsg.), Governance by Indicators, 2012; *K. Rittich*, Governing by Measuring, in: Ruiz Fabri/Wolfrum/Gogolin (Hrsg.), Select proceedings of the European Society of International Law, 2010, S. 463; *A. Rosga/M. Satterthwaite*, The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, Berkeley Journal of International Law 27 (2008), S. 253. Hier bestehen Parallelen zur offenen Methode der Koordinierung in der EU, vgl. *R. Salais*, On the correct (and incorrect) use of indicators in public action, Comparative Labor Law & Policy Journal 27 (2006), S. 237. Zum deutschen Recht *H. v. Aswege*, Quantifizierung von Verfassungsrecht, 2016.

troffenen kollektiven oder individuellen Autonomiesphären im geltenden Recht konkretisiert.⁸⁶

Ein dritter Forschungskontext ist schließlich die Entwicklungsforschung, die primär in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften beheimatet ist. Dort werden Informations- und Wissensfragen seit Längerem von der politischen Ökonomie, der Wissenssoziologie, der Entwicklungsstatistik und der postkolonialen und Post-Development-Kritik diskutiert.⁸⁷ Insbesondere die nachbarwissenschaftliche Literatur zur Weltbank als „Wissensbank“ ist für die vorliegende Arbeit aufschlussreich.⁸⁸ Die Rechtswissenschaft geht vor allem Fragen des Entwicklungsvölkerrechts⁸⁹ und der Rolle nationalen Rechts im Entwicklungsprozess i. S. d. „Law and Development“-Ansatzes nach.⁹⁰ Dem hat Philipp

⁸⁶ Zur Abgrenzung siehe aber unten, § 4.I. Konzeptionelle Vorarbeiten zum hier vertretenen Ansatz sind veröffentlicht bei *M. Riegner*, *The international institutional law of information*, *International Organizations Law Review* 12 (2015), S. 50; *M. Riegner*, *Entwicklungsmessung und Recht*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 117.

⁸⁷ *P. Lepenies*, *Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren*, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), *Entwicklungstheorien*, 2014, S. 200; *A. Dreher/S. Marchesi/L. Sabani*, *Read my lips: The role of information transmission in multilateral reform design*, *Journal of International Economics* 84 (2011), S. 86; *C. Gibson et al.*, *The Samaritan's Dilemma*, 2005, S. 41 ff.; *A. Escobar*, *Encountering development*, 1995; *G. Gran*, *Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?*, *Alternatives* 11 (1986), S. 275.

⁸⁸ *A. Bazbauers*, *The World Bank as a Development Teacher*, *Global Governance* 22 (2016), S. 409; *T. Kramarz/B. Momani*, *The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor*, *Review of Policy Research* 30 (2013), S. 409; *J. Cuesta*, *Knowledge or Knowledgeable Banks? International Financial Institutions' Generation of Knowledge in Times of Crisis*, *Development Policy Review* 28 (2010), S. 43; *J. Morduch*, *The Knowledge Bank*, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, 2008, S. 377; *R. Broad*, *Research, knowledge, and the art of 'paradigm maintenance': the World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC)*, *Review of International Political Economy* 13 (2006), S. 387; *K. King/S. McGrath*, *Knowledge for Development?*, 2004; *M. Goldman*, *Imperial nature*, 2005.

⁸⁹ Einen Überblick über rechtswissenschaftliche Entwicklungsforschung gibt *P. Dann/S. Kadelbach/M. Kaltenborn* (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014. Zum Entwicklungsvölkerrecht *S. Kadelbach*, *Entwicklungsvölkerrecht*, in: Fischer-Lescano et al. (Hrsg.), *Frieden in Freiheit*, 2008, S. 625; *M. Kaltenborn*, *Entwicklungs- und Schwellenländer in der Völkergemeinschaft*, *Archiv des Völkerrechts* (2008), S. 205; *W. Meng et al.* (Hrsg.), *Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis*, 2005; *M. Kaltenborn*, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, 1998; *A. Pellet*, *Le droit international du développement*, 1978; *M. Virally*, *Vers un droit international du développement*, *Annales francais de droit international* 11 (1965), S. 3.

⁹⁰ *P. Zumbansen*, *Knowledge in Development, Law and Regulation*, in: Búrca/Kilpatrick/Scott (Hrsg.), *Critical legal perspectives on global governance*, 2014, S. 103; *M. Riegner/T. Wischmeyer*, „Rechtliche Zusammenarbeit“ mit Transformations- und Entwicklungsländern als Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung, *Der Staat* 50 (2011), S. 436; *D. Trubek/A. Santos* (Hrsg.), *The new law and economic development*, 2006; *B.-O. Bryde/F. Kübler* (Hrsg.), *Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess*, 1986; *D. Trubek/M. Galanter*, *Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States*, *Wisconsin Law Review* (1974), S. 1062.

Dann die Perspektive des Entwicklungsverwaltungsrechts als Recht öffentlicher Finanztransfers im Rahmen der EZ hinzugefügt.⁹¹ Diesen Ansatz entwickelt die vorliegende Untersuchung fort, indem sie das Entwicklungsverwaltungsrecht als Recht der Informationsbeziehungen und Wissenstransfers rekonstruiert. Unter diesem Aspekt ist auch das Recht der Weltbank, zu dem bereits zahlreiche Untersuchungen vorliegen⁹², noch nicht behandelt worden. Das Recht der UN-Entwicklungsinstitutionen ist insgesamt weniger erschlossen, sodass mit dieser Arbeit die erste systematische Gesamtdarstellung des Entwicklungsverwaltungsrechts der Vereinten Nationen vorgelegt wird.⁹³ Ein Novum sind auch die allgemeinen Prinzipien des entwicklungsspezifischen Informationsverwaltungsrechts, die die vorliegende Arbeit entwickelt. Diese Prinzipien tragen dazu bei, den informationellen Gehalt entwicklungsverwaltungsrechtlicher und völkerrechtlicher Grundsätze auszuleuchten und die Dogmatik des internationalen Verwaltungsrechts und des institutionellen Völkerrechts weiterzuentwickeln.

V. Methoden und Gang der Darstellung

Sind damit Konzeption, Referenzgebiet und Forschungskontext des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen umschrieben, seien abschließend die methodischen Herangehensweisen der Untersuchung und der Gang ihrer Darstellung skizziert. In Anlehnung an andere Arbeiten zum internationa-

⁹¹ Grundlegend *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012; *P. Dann*, Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 7. Ferner *T. Groß*, Deutsches Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 659; *M. Kaltenborn*, Kohärenz und Kooperation im Organisationsrecht der Entwicklungszusammenarbeit, Die Verwaltung 47 (2014), S. 125.

⁹² *S. Fujita*, The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights, 2013; *A. Rigo Sureda*, The law applicable to the activities of international development banks, Recueil des Cours 308, 2004; *S. Killinger*, The World Bank's non-political mandate, 2003; *I. Shihata* (Hrsg.), The World Bank legal papers, 2000; *J. Head*, Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks, AJIL 90 (1996), S. 214.

⁹³ Zu einzelnen rechtlichen Aspekten *K. Schmalenbach*, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 765; *A. García*, Régimen jurídico de los proyectos bajo asistencia del PNUD, 2003; *F. Ssekandi/P. Johnson*, UNDP's National Execution Modality, ILSA Journal of International and Comparative Law 7 (2001), S. 39; *G. Wiegand*, Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe, 1978; *M. Mushkat*, The Principles underlying the Developmental Assistance Machinery of the U. N. Family, VRÜ 5 (1972), S. 175. Zur Institutionengeschichte *O. Stokke*, The UN and development, 2009; *C. Murphy*, The United Nations Development Programme, 2006.

len Verwaltungsrecht nutzt diese Untersuchung drei wesentliche methodische Zugänge: interdisziplinäre Kontextualisierung, Dogmatik und Vergleichung.⁹⁴

Die Ausführungen in den vorangegangenen Abschnitten legen bereits nahe, dass sich das Informationsverwaltungsrecht nur in seinen interdisziplinären Kontexten verstehen lässt, es insbesondere sozialwissenschaftliche Erkenntnisse über seine Regelungsgegenstände und Wirkweisen aufnehmen muss. Das Verhältnis von Verwaltungsrecht einerseits und Information sowie Wissen andererseits erschließt sich nur mithilfe wissens- und organisationssoziologischer Einsichten. Das Zusammenspiel zwischen internationalen Institutionen, Staaten und Individuen im Nord-Süd-Kontext und die diesbezügliche, spannungsvolle Rolle des Rechts machen erst Einsichten aus den Internationalen Beziehungen und der Politikwissenschaft deutlich. Diese sozialwissenschaftlichen Vorklärungen sollen indes nicht *in abstracto* vorausgeschickt werden, sondern im Verlauf der Arbeit anhand konkreter Problemkonstellationen und rechtlicher Figuren eingebracht werden. Dazu eignet sich besonders eine historische, speziell institutionengeschichtliche Kontextualisierung, mit der das erste Kapitel beginnt und die im weiteren Verlauf der Arbeit wiederaufgenommen wird. Dabei lassen sich Einsichten aus der postkolonialen Theorie und der kritischen Rechtswissenschaft ebenfalls mit reflektieren.

Eine zweite Herangehensweise ist die der dogmatischen Rechtswissenschaft: Die Untersuchung sucht, ein systematisches Verständnis des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen zu entwickeln. Es gilt, wesentliche Begriffe, wiederkehrende Bauformen sowie normative Grundorientierungen und Spannungslagen zu identifizieren.⁹⁵ Hier spielt der Prinzipienansatz eine wesentliche Rolle, also die Entwicklung von normativen Leit- und Ordnungsideen. Die Untersuchung wählt zunächst einen sektoralen Ansatz und arbeitet daher im zweiten Kapitel *entwicklungsspezifische* Prinzipien des Informationsverwaltungsrechts heraus, die der Systematisierung, Bewertung und Fortentwicklung des Rechtsmaterials dienen.⁹⁶ Soweit die jeweiligen

⁹⁴ Zu diesen Herangehensweisen an das Entwicklungsverwaltungsrecht *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 12–17. Zu den Methoden des internationalen Verwaltungsrechts *G. Biaggini*, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, VVDStRL 67 (2008), S. 413; *M. Ruffert*, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 2007, S. 395.

⁹⁵ Zur dogmatischen Methode *C. Möllers*, Methoden, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 123, Rn. 35 ff.; *M. Eifert*, Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischen Verständnis und steuerungswissenschaftlichem Anspruch, VVDStRL 67 (2008), S. 286; *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 2 ff. Speziell zur Dogmatik im überstaatlichen Bereich *A. v. Bogdandy*, The past and promise of doctrinal constructivism: A strategy for responding to the challenges facing constitutional scholarship in Europe, ICON 7 (2009), S. 364.

⁹⁶ Näher zum Prinzipienansatz unten, § 4.V. Siehe hier nur *E. Schmidt-Aßmann*, Principles of an International Order of Information, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative

Rechtsgrundlagen über die Entwicklungsinstitutionen hinausweisen, beanspruchen die Prinzipien aber allgemeine Geltung im institutionellen Völkerrecht.

Schließlich und drittens bedient sich die Studie einer vergleichenden Herangehensweise. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass sie nach allgemeinen, organisationsübergreifenden Regelungsstrukturen fragt und Konvergenzen sowie Divergenzen im Recht der Weltbank und Vereinten Nationen herausarbeitet. Zum anderen nutzt die Untersuchung die Perspektive intradisziplinärer Vergleichung, fragt also, ob sich Grundgedanken und Kategorien des Verwaltungsrechts auch auf das Völkerrecht übertragen lassen. Internationale Institutionen weisen hinreichende strukturelle Ähnlichkeiten mit Verwaltungen auf, sodass Vergleiche mit dem nationalen und insbesondere dem informationellen Verwaltungsrecht heuristischen Mehrwert versprechen. Dabei geht es nicht um eine direkte Übertragung von verwaltungsrechtlichen Figuren, sondern um deren heuristische Verwendung unter Berücksichtigung institutioneller Besonderheiten und Kontexte des jeweiligen Mehrebenensystems.⁹⁷ Dies bedeutet zugleich, dass der Vergleich beschränkt bleiben muss: Er inspiriert Fragestellungen an das internationale Rechtsmaterial, eine systematische Untersuchung von Parallelen und Unterschieden kann im Rahmen dieser Arbeit aber nicht geleistet werden. Zudem muss die deutsche Verwaltungsrechtsdogmatik hauptsächlicher Referenzpunkt der Untersuchung bleiben, wenngleich andere Rechtsordnungen, insbesondere die der Entwicklungsländer, stellenweise einbezogen werden. Die vorliegende Arbeit versteht sich daher als ein spezifisch deutscher und in diesem Sinne partikularer Beitrag zum internationalen Verwaltungsrecht, der in einer pluralistischen internationalen Ordnung keinen Universalitätsanspruch erheben kann und will.⁹⁸

Vor diesem methodischen Hintergrund gliedert sich die folgende Untersuchung in drei Kapitel. Das erste Kapitel führt in die Informationsverwaltung

law, 2011, S. 117, und allgemein *A. v. Bogdandy*, General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1909.

⁹⁷ Zum Wert dieser Herangehensweise *S. Kadelbach*, From Public International Law to International Public Law, in: *Bogdandy et al. (Hrsg.), The Exercise of Public Authority by International Institutions*, 2010, S. 33, 43; *D. Sarooshi*, The Role of Domestic Public Law Analogies in the Law of International Organizations, *International Organizations Law Review* 5 (2008), S. 237; *C. Harlow*, Global administrative law, *EJIL* 17 (2006), S. 187, 207–211. Auf einer prinzipiellen Vergleichbarkeit der Ebenen beruht auch der Ansatz des Globalen Verwaltungsrechts von *B. Kingsbury/N. Krisch/R. Stewart*, The Emergence of Global Administrative Law, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 15. Zur vergleichenden Methodik allgemein *C. Schönberger*, § 71 Verwaltungsrechtsvergleichung, in: *Bogdandy et al. (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum – Band 4: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, 2011, S. 493.

⁹⁸ Zum Universalisierungsproblem *M. Riegner*, How universal are international law and development? Engaging with postcolonial and Third World scholarship from the perspective of its Other, *VRÜ* 45 (2012), S. 232, in Auseinandersetzung mit *S. Pahuja*, Decolonising international law, 2011. Zum Pluralismus nur *N. Krisch*, The Pluralism of Global Administrative Law, *EJIL* 17 (2006), S. 247.

durch internationale Entwicklungsinstitutionen ein. Zunächst skizziert § 2 ihre Genese und gegenwärtige Bedeutung vor dem Hintergrund historischer, institutioneller sowie politischökonomischer Kontexte und arbeitet Herausforderungen für Recht und Rechtswissenschaft heraus. Sodann stellt § 3 die behandelten Entwicklungsinstitutionen der Vereinten Nationen und der Weltbank sowie die einschlägigen Rechtsgrundlagen vor. Zum Schluss des Kapitels umreißt § 4 allgemeine Elemente einer Dogmatik des Informationsverwaltungsrechts im Bereich der EZ und beobachtet erste Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Weltbank und UNDP bezüglich Modalitäten des Informationshandelns, Kompetenzen und Organisationsrecht, Verfahren, Kontrolle, Handlungssystem und Prinzipien.

Das zweite Kapitel widmet sich den Prinzipien des entwicklungsspezifischen Informationsverwaltungsrechts. Drei dieser allgemeinen Leitideen werden aus dem geltenden Recht hergeleitet und auf Rechtsnatur sowie Gehalt untersucht: aufgabenangemessene Informationskooperation (§ 5), kollektive informationelle Selbstbestimmung (§ 6) und individuelle Informationsautonomie (§ 7). Die Prinzipien stellen den normativen Kern des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen dar und werden im darauffolgenden Kapitel als Maßstäbe der Bewertung konkreter Regelungsstrukturen im Recht der Weltbank und des UNDP herangezogen.

Das dritte Kapitel untersucht sodann die besonderen Strukturen des Informationsverwaltungsrechts der Weltbank und des UNDP. Es orientiert sich dabei an drei Handlungs- und Normkomplexen, die das informationelle Handlungssystem der Entwicklungsverwaltungen charakterisieren: erstens Informationsverwaltung im Leistungsverfahren (§ 8), in deren Rahmen internationale Entwicklungsinstitutionen auf Antrag einer Regierung in informationsrechtliche Sonderbeziehungen zu einem bestimmten Mitgliedstaat und zu verfahrensbetroffenen Einzelpersonen treten; zweitens individueller Informationszugang, der auf Antrag von Einzelpersonen gewährt wird (§ 9); und drittens globale Publikumsinformationen, die internationale Institutionen von Amts wegen verbreiten und im Rahmen ihres weiten Ermessens zur Steuerung durch Informationen nutzen (§ 10).

Ein Schlusskapitel resümiert schließlich zentrale Gedanken der Untersuchung und skizziert Entwicklungsperspektiven des Forschungsfeldes.

1. Kapitel

Informationsverwaltung durch internationale Entwicklungsinstitutionen

Das Informationsverwaltungsrecht internationaler Entwicklungsinstitutionen lässt sich nur im Kontext seiner historischen Entwicklung, institutionellen Strukturen und politischökonomischen Asymmetrien verstehen. Dieses erste Kapitel untersucht daher zunächst Genese und institutionelle Architektur internationaler Informationsverwaltung und geht den Herausforderungen auf den Grund, die sich in diesem Zusammenhang für Recht und Rechtswissenschaft stellen (§ 2). Der folgende Teil widmet sich den beiden führenden internationalen Entwicklungsinstitutionen, der Weltbank und den Vereinten Nationen, und erschließt die Rechtsgrundlagen ihres Informationsverwaltungsrechts (§ 3). Auf dieser Grundlage ist sodann zu zeigen, wie sich das Entwicklungsverwaltungsrecht dieser Institutionen als Informationsordnung rekonstruieren lässt (§ 4).

§ 2 Genese und Bedeutung internationaler Informationsverwaltung

Die heutige Bedeutung und rechtliche Struktur internationaler Informationsverwaltung ist Ergebnis eines langen historischen Prozesses, in dessen Verlauf sich staatliches Wissen internationalisiert und im Völkerrecht institutionalisiert. Diese historische Entwicklung von staatlicher zu internationaler Informationsverwaltung soll zunächst nachgezeichnet werden (I.), bevor auf die institutionelle Architektur des Informationshandelns im gegenwärtigen UN-System eingegangen wird (II.). Diese Institutionalisierung erweiterte stetig die Gegenstände und Methoden internationaler Informationsverwaltung, wie im Anschluss zu zeigen ist (III.). In diesen historischen und institutionellen Kontexten erschließen sich normative Ambivalenz und Herausforderungen internationaler Informationsverwaltung, die abschließend in drei Problemkreisen herausgearbeitet sein sollen (IV.). Die historisch informierte Problemdarstellung in diesem Abschnitt legt somit die Grundlagen für die nachfolgende rechtliche Untersuchung der Akteure und Rechtsgrundlagen des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen in § 3.

I. Vom Wissen des Staates zur internationalen Informationsverwaltung

Die Entstehung von National- und Sozialstaatlichkeit steht in einem engen Zusammenhang mit Informationsverwaltung und öffentlichem, insbesondere statistischem Wissen (1.). Die Internationalisierung dieses Wissens erfolgt im Zuge des Kolonialismus und der Gründung von ILO und Völkerbund, in deren Rahmen Informationsverwaltung ihre Synthese mit dem Völkerrecht eingeht (2.). Diese Geschichte kann hier nicht umfassend aufgearbeitet werden, es seien aber einige Schlaglichter auf wesentliche Entwicklungsmomente und Ansätze historischer Forschung geworfen, die entwicklungsverwaltungsrechtlich von besonderer Bedeutung sind.¹ Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf quantitativen Modalitäten des Wissens, die für die Evolution der Informationsverwaltung im Entwicklungsbereich besonders prägend sind.

I. Nationale Informationsverwaltung und staatliches Wissen

Die Entstehung moderner staatlicher Herrschaft war eng verbunden mit spezifischen Formen hoheitlichen Wissens und Techniken staatlicher Informationsverwaltung.² Geheimhaltung prägte sich als ideologisches Prinzip des absoluten Staates aus und lebt im Arkanprinzip staatlicher Verwaltung bis heute fort. Zugleich wurde Publizität zum Ideal der Aufklärung und des Liberalismus, das die Entstehung von nationaler „Öffentlichkeit“, Presse und Parlamenten begleitete.³ Die Herausbildung und Konsolidierung des Nationalstaates im 19. Jahrhundert ging einher mit der Expansion des Wissens über Staat, Wirtschaft und Bevölkerung und darauf aufbauenden Herrschaftstechniken, für die Michel Foucault den Begriff der „Gouvernementalität“ geprägt hat.⁴ Die staatliche Verwaltung professionalisierte sich als Instrument rationaler Herrschaftsausübung, wie Max Weber beobachtet hat: „Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft

¹ Allgemein zur Genese alternativer, auch informationeller Handlungsformen internationaler Institutionen *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 19 ff. Die folgenden Ausführungen beruhen auf Vorarbeiten in *M. Riegner*, Entwicklungsmessung und Recht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 117, 120 ff.

² *K.-H. Ladeur*, Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 37; *A. Voßkuhle*, Das Konzept des rationalen Staates, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 13; *B. Fassbender*, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts. Band IV Das Handeln des Staates, 2006, S. 243; *P. Collin/T. Horstmann* (Hrsg.), Das Wissen des Staates, 2004.

³ *B. Wegener*, Der geheime Staat, 2006, S. 31 ff., 120 ff., 223 ff.; *A. Roberts*, Blacked out, 2006.

⁴ *M. Foucault*, De la gouvernementalité, in: Foucault, Dits et écrits, 1994, S. 635. Zur daran anschließenden Gouvernementalitätsforschung *U. Bröckling/S. Krasmann/T. Lemke* (Hrsg.), Governmentality, 2011. Speziell zur Demographie *S. Baer*, Juristische Biopolitik: Das Wissensproblem im Recht am Beispiel „des“ demografischen Wandels, in: Cottier/Estermann/Wrase (Hrsg.), Wie wirkt Recht?, 2010, S. 181.

kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter.“⁵ Die „Statistik“ wurde – nicht nur begrifflich – zu einer wesentlichen Grundlage staatlichen Wissens und zentralisierter Herrschaft, aber auch Medium öffentlicher Debatten und emanzipatorischer Bewegungen.

In dem zunehmenden Maße, in dem der Staat seine Bevölkerung und deren ökonomische Aktivitäten vermaß und als Gegenstand hoheitlicher Intervention begriff, entstanden statistische Ämter als die ersten wissenschaftlich-staatlichen Anstalten.⁶ Anfangs kontingente und umstrittene statistische Kategorien erlangten durch staatliche Sanktionierung diejenige Stabilität und Autorität, die sie als „reale“ Referenzpunkte öffentlicher Debatten und hoheitlichen Handelns erscheinen ließen. Innovationen der Statistiker konstituierten neues politisches und sozioökonomisches Wissen, strukturierten staatliche Handlungsfelder vor und informierten die Technologien sowie Strategien der Regierungstätigkeit in der Moderne.⁷

In politischer Hinsicht begünstigte statistisch standardisiertes Wissen, das Gültigkeit für den weitläufigen Raum des Nationalstaates beanspruchte, die Zentralisierung und Verdichtung nationalstaatlicher Herrschaft und Verwaltung, und es beeinflusste die soziale Konstruktion entsprechender kollektiver Identitäten.⁸ Parallel zur öffentlichen Statistik entstand eine neue Klasse von Fachbeamten und gutachterlich tätigen Experten, die staatliches Handeln rationalisierten und verwissenschaftlichten.⁹ Zugleich wurde die Statistik, in Form des Zensus, schon in der Verfassung der Vereinigten Staaten von 1789 auch zur Voraussetzung potenziell egalitärer Repräsentation in einer föderalen Demokratie.¹⁰

⁵ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1972, S. 129.

⁶ A. Pinwinkler, *Amtliche Statistik, Bevölkerung und staatliche Politik in Westeuropa ca. 1850–1950*, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), *Das Wissen des Staates*, 2004, S. 195, 197; A. Desrosières, *The politics of large numbers*, 1998, S. 149 ff. Siehe aber auch P. Burke, *A social history of knowledge*, 1997, S. 140.

⁷ D. Schmidt, *Statistik und Staatlichkeit*, 2005, S. 51, 193; P. Collin/T. Horstmann, *Das Wissen des Staates – Zugänge zu einem Forschungsthema*, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), *Das Wissen des Staates*, 2004, S. 9, 22; A. Pinwinkler, *Amtliche Statistik, Bevölkerung und staatliche Politik in Westeuropa ca. 1850–1950*, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), *Das Wissen des Staates*, 2004, S. 195, 197; É. Brian, *Staatsvermessungen – Concordet, Laplace, Turgot und das Denken der Verwaltung*, 2001; J. Tooze, *Statistics and the German State, 1900–1945*, 2001, S. 9 f.

⁸ A. Pinwinkler, *Amtliche Statistik, Bevölkerung und staatliche Politik in Westeuropa ca. 1850–1950*, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), *Das Wissen des Staates*, 2004, S. 195, 207 mit Verweis auf B. Anderson, *Imagined communities*, 1983.

⁹ P. Collin/T. Horstmann, *Das Wissen des Staates – Zugänge zu einem Forschungsthema*, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), *Das Wissen des Staates*, 2004, S. 9, 21; A. Pinwinkler, *Amtliche Statistik, Bevölkerung und staatliche Politik in Westeuropa ca. 1850–1950*, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), *Das Wissen des Staates*, 2004, S. 195.

¹⁰ US-Verfassung Article 1 § 2: „[An] Enumeration shall be made within three Years after the first Meeting of the Congress of the United States, and within every subsequent Term of ten Years, in such Manner as they shall by Law direct“. Dazu A. Desrosières, *The politics of large*

Nicht vom privaten Herrschaftswissen aristokratischer Eliten vereinnahmt, eröffneten die vermehrt verfügbaren Statistiken zudem einer breiteren Öffentlichkeit Zugang zu politisch relevantem Wissen. Zur Mitte des 19. Jahrhunderts galt die Statistik etwa in Frankreich als Quelle desjenigen Wissensstandes der Bevölkerung über öffentliche Angelegenheiten, der für die Herausbildung und Kontrolle demokratischer Herrschaft als erforderlich angesehen wurde.¹¹

Auch die wirtschaftliche Transformation Westeuropas und der Vereinigten Staaten sowie die Entstehung des Wohlfahrts- und Sozialstaats waren von einem Trend zur Quantifizierung und Standardisierung begleitet. Der Übergang zur kapitalistischen Industriegesellschaft ersetzte traditionelle persönliche Interaktionen zunehmend durch unpersönlichere Transaktionen. In diesem Zusammenhang gewannen vereinheitlichte numerische Systeme, die Kommunikation, Koordination und Streitbeilegung erleichtern, an Bedeutung.¹² Die staatliche Infrastrukturentwicklung professionalisierte sich im Zuge der Industrialisierung und gründete Planungsentscheidungen und Projekte in verstärktem Maße auf objektivierte, quantitative Methoden der Kosten-Nutzen-Analyse.¹³ Auch die neuen sozialen Probleme, die der rasante wirtschaftliche Wandel mit sich brachte, wurden in der Sprache der Statistik beschrieben und zum Gegenstand öffentlicher Debatten gemacht. Fast jede offizielle statistische Betätigung jener Zeit – Produktions- und Konsumtionsstatistik, Statistik der Strafanstalten, Schulstatistik, Moralstatistik, Gesundheitsstatistik – reflektierte die „Soziale Frage“.¹⁴ Die „Pauperismus“-Debatte des ausgehenden 19. Jahrhunderts stellt ein besonders folgenreiches Beispiel dafür dar, wie ein sozialpolitisches Problem in ein Instrument der statistischen Messung übersetzt wurde. Erst dieses Messinstrument definierte und konstruierte die Lage armer Bevölkerungsschichten als gesellschaftliches Problem und vermittelte zugleich sachverständig in politischen Kontroversen. Mit der Etablierung entsprechender Kategorien statistischen Wissens ließ sich etwa Arbeitslosigkeit als spezifisches Problem vom allgemeinen Phänomen der Armut isolieren und gezielter arbeitsmarktpolitischer Intervention zugänglich machen.¹⁵

Alain Desrosières beschreibt den Zusammenhang zwischen Statistik, Recht und Verwaltung als ein sich wiederholendes Wechselspiel gesellschaftlicher Reformbewegungen, mobilisiert (auch) durch Statistik als „Waffe im politischen Kampf“¹⁶, auf die gesetzgeberische und administrative Reaktionen folgen,

numbers, 1998, S. 188 ff.; *I. Hacking*, How should we do the history of statistics?, in: Burchell (Hrsg.), *The Foucault Effect*, 1991, S. 181, 183.

¹¹ *D. Schmidt*, *Statistik und Staatlichkeit*, 2005, S. 165; *T. Porter*, *Trust in Numbers*, 1995.

¹² *M. Zakim*, *Inventing Industrial Statistics*, *Theoretical Inquiries in Law* 11 (2010), S. 283.

¹³ *T. Porter*, *Trust in Numbers*, 1995, *passim*.

¹⁴ *D. Schmidt*, *Statistik und Staatlichkeit*, 2005, S. 51.

¹⁵ *A. Desrosières*, *The politics of large numbers*, 1998, S. 140 ff., 172.

¹⁶ *D. Schmidt*, *Statistik und Staatlichkeit*, 2005, S. 121.

die ihrerseits neue statistische Grundlagen gesellschaftlicher Mobilisierung generieren.¹⁷ Daneben lassen sich bereits Mitte des 19. Jahrhunderts Ansätze zu einem statistikbasierten Wettbewerb öffentlicher Verwaltungsträger untereinander beobachten. Beispielhaft hierfür ist der Wettlauf britischer Kommunen um die Senkung von Todesraten, der im Gefolge nationaler Gesundheitsgesetzgebung von 1848 einsetzte („national death rate competition“).¹⁸ So verliefen die Herausbildung des modernen Wohlfahrtsstaates und der Ausbau der amtlichen Statistik parallel und in enger Wechselbeziehung.¹⁹

Trug die statistische Sichtbarmachung benachteiligter sozialer Gruppen und Klassen – Arbeiter, Frauen, Arme – einerseits zu deren Emanzipation und Integration in moderne Wohlfahrtsstaatlichkeit bei, begünstigte das Wissen des Staates über seine Bevölkerung andererseits autoritäre Herrschaft und massive Machtexzesse. Vielfach beschrieben ist der Missbrauch von Bevölkerungsregistern und -statistiken im Zuge des Holocaust, bei der Diskriminierung indigener und japanischer Bevölkerungsgruppen in den Vereinigten Staaten und während des Genozids in Ruanda, um nur einige Fälle zu nennen.²⁰ Auch ohne autoritären Missbrauch hat die gesellschaftliche Selbstvermessung eine gewisse Tendenz, sozialen Vergleich, Wettbewerb und Hierarchisierung zu befördern.²¹

2. Internationalisierung: Von der kolonialen Statistik zu ILO und Völkerbund

Die Ambivalenz zwischen Emanzipation und Herrschaft prägt die Geschichte der Informationsverwaltung auch jenseits des Staates. Frühe Bemühungen um die Internationalisierung staatlichen Wissens innerhalb Europas beruhten weitgehend auf Freiwilligkeit und der autonomen Vernetzung von Fachbruderschaften. Jenseits Europas globalisierte sich staatliches Wissen dagegen vor allem fremdbestimmt im Zuge des Kolonialismus. Die koloniale Statistik wird heute vielfach als eine wesentliche Modalität desjenigen Herrschaftswissens angesehen, das den Kolonialismus als intellektuelles und administratives Projekt ermöglichte und prägte. Blieben rechtliche Grundlagen und Vollzug soweit noch Sache des Staates, änderte sich dies mit der Gründung des Völkerbundes und der ILO.

¹⁷ A. Desrosières, *The politics of large numbers*, 1998, S. 171.

¹⁸ A. Desrosières, *The politics of large numbers*, 1998, S. 168. Zu aktuellen Reminiszenzen im New Public Management S. Kuhlmann, *Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen*, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 155.

¹⁹ A. Pinwinkler, *Amtliche Statistik, Bevölkerung und staatliche Politik in Westeuropa ca. 1850–1950*, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), *Das Wissen des Staates*, 2004, S. 195, 195 f.; D. Schmidt, *Statistik und Staatlichkeit*, 2005, S. 85 ff.

²⁰ W. Seltzer/M. Anderson, *The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses*, *Social Reseach* 68 (2001), S. 481.

²¹ S. Mau, *Das metrische Wir – Über die Quantifizierung des Sozialen*, 2017.

a) Kolonialismus und seine Wissensmodalitäten

Innerhalb Europas schritt die Internationalisierung staatlichen Wissens zum einen durch den Austausch unter europäischen Fachbruderschaften voran. Auch hier war die Harmonisierung von Statistiken ein erstes Betätigungsfeld: Die von dem Franzosen Adolphe Quételet angeregten Internationalen Statistischen Kongresse boten die Möglichkeit, die erhobenen Daten miteinander zu vergleichen. Das Bestreben, diese Daten vergleichbar zu machen, führte im Rahmen dieser Kongresse auch zu Diskussionen um statistische Methoden und Theorien.²² Ab 1885 institutionalisierte das International Statistical Institute diesen Austausch und brachte Verwaltungsstatistiker mit dem Ziel zusammen, nationale Statistiken zu koordinieren und Klassifikationen zu vereinheitlichen. Dies führte etwa 1893 zur Vereinheitlichung von Berufs- und Krankheitsklassifikationen, und die Fragenkataloge nationaler Volkszählungen waren bereits seit den 1850er Jahren als Problem der Vereinheitlichung Gegenstände der Diskussionen bei den Internationalen Statistischen Kongressen. Diese wissenschaftliche Seite der Internationalisierung funktionierte auf Basis von Freiwilligkeit und Dialog; verbindliche Entscheidungen fielen nach wie vor auf nationaler Ebene.²³

Der Kolonialismus erwies sich als zweite Triebkraft für die Expansion der Statistik jenseits des westeuropäischen Nationalstaates. Eine mittlerweile reichhaltige geschichts- und kulturwissenschaftliche Literatur befasst sich mit den spezifischen Formen des Wissens, auf denen der Kolonialismus als intellektuelles und administratives Projekt basierte.²⁴ Empirisches Wissen über die *a priori* fremden und unbekannt kolonisierten Territorien und Bevölkerungen erwies sich dabei als wichtige Ressource kolonialer Herrschaft.²⁵ Quantitative Informationen und Statistiken stellten eine zentrale Modalität dieses empirischen Wissens dar. Dies galt für den deutschen und japanischen „scientific colonialism“²⁶ ebenso wie für die Informationssammlung und Zensus der britischen Kolonialverwaltung, wie der Anthropologe Bernard Cohn beschreibt: „For many British

²² A. Pinwinkler, Amtliche Statistik, Bevölkerung und staatliche Politik in Westeuropa ca. 1850–1950, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates, 2004, S. 195, 197f.; A. Desrosières, The politics of large numbers, 1998, S. 155.

²³ A. Pinwinkler, Amtliche Statistik, Bevölkerung und staatliche Politik in Westeuropa ca. 1850–1950, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates, 2004, S. 195, 204.

²⁴ S. Conrad, Wissen als Ressource des Regierens in den deutschen und japanischen Kolonien des 19. Jahrhunderts, in: Lehmkuhl/Risse-Kappen (Hrsg.), Regieren ohne Staat?, 2007, S. 134; B. Cohn, Colonialism and its forms of knowledge, 1996. Klassisch E. Said, Orientalism, 1978.

²⁵ D. Ludden, Orientalist Empiricism: Transformations of Colonial Knowledge, in: Breckenridge (Hrsg.), Orientalism and the postcolonial predicament, 1993, S. 250; S. Conrad, Wissen als Ressource des Regierens in den deutschen und japanischen Kolonien des 19. Jahrhunderts, in: Lehmkuhl/Risse-Kappen (Hrsg.), Regieren ohne Staat?, 2007, S. 134.

²⁶ S. Conrad, Wissen als Ressource des Regierens in den deutschen und japanischen Kolonien des 19. Jahrhunderts, in: Lehmkuhl/Risse-Kappen (Hrsg.), Regieren ohne Staat?, 2007, S. 134, 135 f., 141.

officials, India was a vast collection of numbers. [...] A number was, for the British, a particular form of certainty to be held on to a strange world.²⁷

Statistik stellte dabei nicht nur eine für Steuer- und Ordnungsverwaltung funktionale Form der Informationserhebung dar. Zahlen fungierten auch als ein universelles Medium der Kommunikation und Disziplinierung innerhalb der weitverzweigten Kolonialbürokratie und in deren Verhältnis zum Machtzentrum der Metropole.²⁸ Im Gefolge der Rebellion von 1857 intensivierte die britische Kolonialverwaltung ihre Bemühungen, die indigene Bevölkerung im Wege des Zensus statistisch zu erfassen und sozioökonomische Fortschritte zwecks Legitimation britischer Herrschaft sichtbar zu machen.²⁹ Die entstehenden Zensuspraktiken kreierten nicht nur diejenigen sozialen Klassifizierungen, mit deren Hilfe Indien für administrative Zwecke geordnet, lesbar und disziplinierbar gemacht wurde.³⁰ Umfangreich dokumentiert und weitgehend anerkannt ist heute auch der Einfluss dieser Praktiken auf das indische Kastenwesen und religiöse Identitäten. Die bis dato vielfach segmentierten, fluiden und lokal orientierten kollektiven Identitätskonstruktionen von Kaste und Religion entwickelten sich (jedenfalls auch) unter dem Einfluss des kolonialen Zensus zu uniformeren, rigideren sozialen Ordnungssystemen für den gesamten Subkontinent, die die indische Politik bis heute prägen.³¹ Die Klassifizierung und Naturalisierung von Kategorien und Identitäten wie „gebildet“ und „ungebildet“, „reich“ und „arm“ oder „unberührbar“ halfen nicht nur, das koloniale Subjekt zu disziplinieren, sondern wirkten auch daran mit, es zu konstituieren.³²

Dies verweist auf einen wesentlichen Unterschied zwischen kolonialer Statistik und derjenigen in den europäischen Metropolen, die sich ansonsten parallel und in wechselseitiger Beeinflussung entwickelten.³³ Während sich die Statistik in Westeuropa als eine Form der staatlich beeinflussten, gesellschaftlichen Selbstbeschreibung darstellte, war die Kolonialstatistik ein Projekt der heteronomen Fremdbeschreibung. Dieses Projekt reflektierte und konstituierte nicht nur das epistemologische System der Kolonisatoren und das Machtgefälle zu den Kolonisierten. Als Form der „epistemischen Gewalt“ war es auch zunehmend von rassistisch bestimmten Kategorien dominiert, die es dem Staat erlaub-

²⁷ B. Cohn, *Colonialism and its forms of knowledge*, 1996, S. 8.

²⁸ A. Appadurai, *Number in the Colonial Imagination*, in: Breckenridge (Hrsg.), *Orientalism and the postcolonial predicament*, 1993, S. 314, 319.

²⁹ N. Dirks, *Castes of mind*, 2001, S. 198 ff.

³⁰ B. Cohn, *Colonialism and its forms of knowledge*, 1996, S. 8.

³¹ N. Dirks, *Castes of mind*, 2001, S. 200 ff. Zum heutigen Einfluss A. Appadurai, *Number in the Colonial Imagination*, in: Breckenridge (Hrsg.), *Orientalism and the postcolonial predicament*, 1993, S. 314, 330 ff. (von „enumerated communities“ zu „imagined communities“).

³² B. Cohn, *Colonialism and its forms of knowledge*, 1996, xi.

³³ M. Kleyna, *Book Review: Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. By Antony Anghie, *Global Law Books* (2005).

ten, die Bevölkerung in den Kolonien ethnisch-rassistisch zu hierarchisieren.³⁴ Fokussierten Statistik und Administration in den europäischen Mutterländern ihre invasivsten Eingriffe auf die sozialen „Ränder“ – die „Armen“, die „Kriminellen“ etc. – und trugen teils zu deren (Re-)Integration bei, tendierten sie in den Kolonien dazu, die gesamte Bevölkerung als „andersartig“ und defizient zu konstruieren.³⁵

b) Völkerbund und ILO

Fanden sich die rechtlichen Grundlagen der nationalen wie kolonialen Statistik noch in internen Regelungen, deren Vollzug innerstaatlichen Behörden oblag, änderte sich dies nachhaltig mit der Gründung des Völkerbundes und der ILO. Deren Mandate beinhalteten informationsverwaltende Tätigkeiten, und namentlich die Mandatskommission des Völkerbundes entfaltete ein umfangreiches System statistischer Beobachtung und Kategorisierung der ihr anvertrauten Mandatsbevölkerungen in der Dritten Welt.³⁶ Völkerrechtliche Verträge wie das Übereinkommen über die Wirtschaftsstatistik von 1928 begründeten internationale Verpflichtungen zur Übermittlung harmonisierter Daten.³⁷ Diese Verbindung von Völkerrecht und Informationsverwaltung legte die Grundlage für die Technologien der Wissensproduktion, Steuerung und Kontrolle, mit denen internationale Organisationen nach dem Zweiten Weltkrieg grenzüberschreitende Probleme bearbeiteten. Als Ausdruck des Staatenkonsenses und kollektiver Selbstbestimmung wird der völkerrechtliche Vertrag zum Instrument der gemeinsamen Selbstbeschreibung der Mitwirkenden – und zum Instrument der Fremdbeschreibung für die nicht mitwirkenden anderen.

Mit der ILO entstand 1919 eine erste, potenziell weltweit zuständige internationale Statistikeinheit. Datensammlung und Informationsverbreitung gehörte von Beginn an zu ihrem Handlungsrepertoire.³⁸ Der Völkerbund erhielt ein em-

³⁴ A. Appadurai, Number in the Colonial Imagination, in: Breckenridge (Hrsg.), *Orientalism and the postcolonial predicament*, 1993, S. 314; B. Anderson, *Imagined communities*, 1983, S. 164 f., 170. S. a. A. Pinwinkler, *Amtliche Statistik, Bevölkerung und staatliche Politik in Westeuropa ca. 1850–1950*, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), *Das Wissen des Staates*, 2004, S. 195, 210.

³⁵ A. Appadurai, Number in the Colonial Imagination, in: Breckenridge (Hrsg.), *Orientalism and the postcolonial predicament*, 1993, S. 314, 318, 325 f.

³⁶ A. Anghie, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, 2005, S. 150 ff.; M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 36 f. Allgemeiner zu alternativen Instrumenten von ILO und Völkerbund M. Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 28–32.

³⁷ M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 36.

³⁸ Art. 396 des Versailler Vertrages: „The functions of the International Labour Office shall include the collection and distribution of information on all subjects relating to the international adjustment of conditions of industrial life and labour [...]“. Art. 10(1) der ILO-Satzung: „The functions of the International Labour Office shall include the collection and distribution of information on all subjects relating to the international adjustment of conditions of industrial life and labour.“

bryonisches Statistikbüro sowie einen Ausschuss angesehener Statistikexperten und widmete sich nicht nur der Sammlung von Daten z. B. zu nationalen Zahlungsbilanzen, sondern auch der Quantifizierung gänzlich neuer ökonomischer Konzepte.³⁹ Mit dem Mandatssystem entstand eine zentrale Behörde, die große Mengen von Informationen aus der Peripherie sammelte und in den Kategorien „universaler“ Wissenschaftsdisziplinen wie der Ökonomie verarbeitete.⁴⁰ Art. 22 der Völkerbundsatzung überführte eine Vielzahl ehemaliger Kolonien in ein System von Mandatsgebieten und übertrug den Mandataren, d. h. meist den vormaligen Kolonisatoren, die Verantwortung „für das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker“.⁴¹ Eine Ständige Mandatskommission wurde eingerichtet, um das Funktionieren des Systems und die Erfüllung der Verpflichtungen durch die Mandatare zu überwachen. Kern dieses Überwachungssystems waren jährliche Berichtspflichten der Mandatare gegenüber der Kommission. Zwar waren die tatsächlichen rechtlichen Befugnisse der Kommission und anderer Völkerbundorgane im Hinblick auf die Mandatsgebiete begrenzt – insbesondere besaßen sie keine Kompetenz zur Sekundärrechtssetzung. Doch ermöglichte die schlichte Existenz des Mandats- und Monitoringsystems es der Völkerbundverwaltung, das Völkerrecht in neuer und weitaus ambitionierterer Art und Weise einzusetzen.⁴²

Zugleich entwickelte sich die Ständige Mandatskommission institutionell in einer Weise, die sie als eine erste internationale Entwicklungsverwaltung erscheinen lässt: Zwar vergab sie keine Finanzmittel, stellte sich aber als weltumspannende Informationsverwaltung dar. Um „das Wohlergehen und die Entwicklung“ unter der Mandatsverwaltung zu überwachen, entwickelte die Mandatskommission ein elaboriertes System der Beobachtung und Bewertung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts in den Mandatsgebieten. Dies umfasste die Erarbeitung detaillierter Standards, die auf eine enorme Bandbreite sozialer, wirtschaftlicher und politischer Phänomene angewandt wurden. Die Mandatskommission sah die Entwicklung dieser Standards einerseits als normativ-rechtliches Projekt: Ihre Zuständigkeit beruhte auf der Satzung, und ihre Aufgabe war die Anwendung von Art. 22; dies warf hermeneutische Fragen der Auslegung des Satzungstextes auf. Andererseits übte die Kommission zugleich

³⁹ J. Toye/R. Toye, *The World Bank as a Knowledge Agency*, UNRISD Overarching Concerns Programme Paper Number 11, 2005, S. 2 f.; M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 36.

⁴⁰ A. Anghie, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, 2005, S. 264.

⁴¹ Art 22: „Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation ... In allen Fällen hat der Mandatar dem Rat einen jährlichen Bericht über die seiner Fürsorge übertragenen Gebiete vorzulegen. ... Eine ständige Kommission erhält die Aufgabe, die Jahresberichte der Mandatare entgegenzunehmen und zu prüfen, sowie dem Rate in allen bei der Ausführung der Mandatsverpflichtungen angehenden Fragen sein Gutachten zu erstatten.“

⁴² A. Anghie, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, 2005, S. 149.

administrative und kontrollierende Funktionen gegenüber den Mandataren aus, die im Kern aus der Verarbeitung empirischer Informationen bestanden: Sie nahm Berichte entgegen, stellte Informationen bereit, befragte Repräsentanten der Mandatsträger und versuchte im Lichte all dieser Informationen eine übergreifende Mandatspolitik zu entwickeln.⁴³

Statistische Daten wurden so auch zu einer universellen Sprache zwischen internationaler Völkerverbundverwaltung und Mandatar. Kommissionsmitglieder forderten von den Mandataren Informationen über die tatsächlichen Entwicklungen der Mandatsgebiete ein und machten Vorgaben für Inhalte und Kategorien dieser Berichterstattung.⁴⁴ Im Ergebnis kombinierte die Mandatskommission also die rechtskonkretisierende und informationsverarbeitende Funktion: Der Erhebung und Systematisierung von empirischen Informationen folgte die Verwendung dieser Informationen zur Entwicklung von Standards, die wiederum begrifflich mit einem rechtlichen Rahmen verbunden waren.⁴⁵ Der Zeitgenosse Quincy Wright beschreibt den Prozess der Standardgenese wie folgt: „It is true the general principles of the Covenant and mandate may furnish guides, but clearly the main source for such formulations is not the documents, but the data, not deduction, but induction.“⁴⁶ Ideengeschichtlicher Hintergrund für diesen Ansatz war die pragmatische und soziologische „neue“ Völkerrechtsschule, die Recht und Sozialwissenschaften durch eine empirische Untersuchung des Regelungsgegenstandes zusammenbrachte.⁴⁷ Diese Untersuchungen boten augenscheinlich neutralere ökonomische Kriterien für „Wohlergehen und Entwicklung“, die „unwissenschaftliche“ Klassifikationen nach Rasse und Zivilisation ersetzten und Differenz in die Form wirtschaftlicher „Rückständigkeit“ brachte.

In institutioneller Hinsicht stellt die Synthese von Völkerrecht und Informationsverwaltung im Kontext des Mandatssystems eine folgenreiche Entwicklung in der Völkerrechtsgeschichte dar, denn sie ermöglichte es nun dem Völkerrecht, internationale Technologien der Steuerung und Kontrolle zur Bearbeitung spezifischer sozialer Probleme zu entwickeln. Anthony Anghie beschreibt die zentrale Bedeutung der Wissensdimension für das Mandatssystem, das nicht nur eine normative Ordnung etablierte, sondern vor allem Informationen sammelte,

⁴³ A. Anghie, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, 2005, S. 150 f.

⁴⁴ Q. Wright, *Mandates under the League of Nations*, 1930, S. 228, zit. nach A. Anghie, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, 2005, S. 152.

⁴⁵ A. Anghie, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, 2005, S. 152.

⁴⁶ Q. Wright, *Mandates under the League of Nations*, 1930, S. 227, zit. n. A. Anghie, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, 2005, S. 152.

⁴⁷ Zeitgenössisch A. Alvarez, *The New International Law*, *Transactions of the Grotius Society* 15 (1930), S. 35; M. Hudson, *The prospect for international law in the twentieth century*, *Cornell Law Review* 10 (1925), S. 419. Dazu A. Anghie, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, 2005, S. 154.

analysierte und politische Vorschläge und technische Standards formulierte. Für Anghie aktualisierten sich zeitgenössisches Völkerrecht und seine Institutionen nicht in den großen Fragen von Krieg und Frieden in Europa, sondern in dem weniger spektakulären, aber umso effektiveren epistemischen Projekt der Etablierung von Herrschaft und Souveränität in den Kolonien.⁴⁸ Angesichts der vorangegangenen Ausführungen zum Wissen des Staates handelt es sich entgegen Anghie aber nicht um ein für die spätere Dritte Welt spezifisches Projekt.⁴⁹ Seine Bedeutung liegt vielmehr darin, dass es die neuen Techniken der Gouvernamentalität ins Völkerrecht und in die internationale Verwaltung transferierte.⁵⁰ In diesem interkulturellen Kontext, der nun nicht mehr kolonialer Natur, sondern ins System internationaler Institutionen eingebettet war, zeigte sich die besondere Bedeutung, die spezifischen wissenschaftlichen Disziplinen und quantitativem Wissen als universellen Kommunikations- und Standardisierungsmedien zukommt.

II. Völkerrechtliche Institutionalisierung der Informationsverwaltung im UN-System

Die institutionelle Architektur der Informationsverwaltung im UN-System beruht auf Art. 55–72 der UN-Charta und ist durch die dezentrale Struktur der Sonderorganisationen geprägt (1.). Speziell die technische Zusammenarbeit wurde schon früh in der Familie der UN-Organisationen institutionalisiert (2.), während die Weltbank als Finanzinstitution gegründet wurde und sich erst später zu einer „Knowledge Bank“ entwickelte (3.).

1. Die Informationsarchitektur des UN-Systems

Die Vereinten Nationen werden vor allem durch ihre Tätigkeiten im Bereich der Friedenssicherung und des Menschenrechtsschutzes wahrgenommen.⁵¹ Diese Wahrnehmung spiegelt die große Bedeutung, die sowohl den Informations- als auch den Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems zukommt, nicht wider. Die sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben, die den Vereinten Nationen in Art. 55 der Charta übertragen sind, gehören seit Anbeginn zum Kern ihrer Tätigkei-

⁴⁸ A. Anghie, *Imperialism, sovereignty, and the making of international law*, 2005, S. 155 f.

⁴⁹ M. Kleyna, *Book Review: Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. By Antony Anghie, *Global Law Books* (2005).

⁵⁰ Vgl. auch M. Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 19 f., 91 f.

⁵¹ Vgl. etwa die Darstellung bei M. Ruffert/C. Walter, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2015, §§ 11–12 einerseits, § 13 andererseits; J. Alvarez, *International organizations as law-makers*, 2005, S. 109 ff. Im Wirtschaftsrecht wiederum werden die UN-Wirtschafts- und Sozialorganisationen selten als die großen Entwicklungsverwaltungen wahrgenommen, die sie sind, vgl. nur M. Krajewski, *Wirtschaftsvölkerrecht*, 2012, § 5; A. Lowenfeld, *International economic law*, 2008, S. 847 ff.

ten.⁵² Im UN-System weist diese zentrale Norm der Organisation die Aufgabe zu, „Lebensstandard“, „Vollbeschäftigung“, „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt“ und „Menschenrechte“ zu fördern und „internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art“ zu lösen. Die Erfüllung dieses Wohlfahrtsauftrags durch gezielte Fördermaßnahmen setzt empirische Erkenntnisse über soziale Verhältnisse und die Gesetzmäßigkeiten sozialen Wandels voraus. Dem entsprechen Befugnisse zur Durchführung von Untersuchungen und zur Publikation von Berichten gem. Art. 13(1)b) und Art. 62(1) der Charta. Gemeinsam erwiesen sich diese Vorschriften als normative Triebkräfte der Internationalisierung des Informationshandelns.

Die Systematik der Art. 55–72 weist eine kooperationsvölkerrechtliche Struktur auf: Art. 55 legt ein gemeinsames Ziel fest, auf dessen Erreichung die Mitgliedstaaten kollektiv und jeder für sich verpflichtet werden. Die folgenden Normen enthalten vor allem Organisations-, Verfahrens- und Koordinierungsregeln, die die Erfüllung der Kooperationspflicht anleiten sollen.⁵³ Art. 55 konkretisiert den Zweck der Organisation aus Art. 1(3), die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Lösung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Probleme zu ermöglichen. Die institutionelle Praxis fasst die in Art. 55 a) und b) aufgezählten Aufgaben unter dem Begriff der „Entwicklung“ zusammen. Dieser Begriff hatte von Anfang an nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine soziale Komponente. Seit den 1990er Jahren wird er in der Resolutionspraxis der Generalversammlung auf Armutsreduzierung fokussiert und um eine ökologische Komponente zum Konzept „nachhaltiger Entwicklung“ ergänzt.⁵⁴ Zugleich legt Art. 55 die Verbandskompetenz der Organisation fest, die Lösung von Entwicklungsproblemen sowie Lebensstandard und wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern. Art. 56 begründet eine allgemeine Pflicht der Mitgliedstaaten, zu diesem Zweck mit der Organisation zusammenzuarbeiten. Aus dieser allgemeinen Kooperationspflicht fließen auch Gebote zum Informationsaustausch über soziale und wirtschaftliche Entwicklungen.⁵⁵ Die nachfolgenden Vorschriften konkretisieren die Kompetenzen der UN-Organe und der Sonderorganisationen.

⁵² P.-T. Stoll, Art. 55 (a) and (b), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 28 („a core field of the work of the Organization“); J. Frowein, *United Nations*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013, Rn. 23; M. Mushkat, *The Principles underlying the Developmental Assistance Machinery of the U.N. Family*, VRÜ 5 (1972), S. 175.

⁵³ P.-T. Stoll, Art. 55 (a) and (b), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 10; R. Wolfrum, *Cooperation, International Law of*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2010, Rn. 2.

⁵⁴ P.-T. Stoll, Art. 55 (a) and (b), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 34–39, 90; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 91 ff.

⁵⁵ Näher unten in § 5.II.

Art. 57 verweist auf das Prinzip der Dezentralisierung im UN-System: Die Entwicklungsaufgabe wird nicht allein von den zentralen UN-Organen wahrgenommen, sondern auch den spezialisierten Sonderorganisationen zugewiesen. Seit Beginn der EZ führen selbstständige Organisationen wie die ILO (gegründet 1919), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO, 1945) oder die Weltgesundheitsorganisation (WHO, 1948) einen wesentlichen Teil der operationellen Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems nach Maßgabe ihrer eigenen Gründungsverträge durch.⁵⁶ Daneben etablierte die Generalversammlung über die Jahre zahlreiche unselbstständige Programme und Fonds. Die größten sind UNDP, das Kinderhilfswerk (UNICEF) und das Welternährungsprogramm (WFP).⁵⁷ Heute besteht das UN-Entwicklungssystem aus 36 Einzelverwaltungen mit ihrem je eigenen Entwicklungsverwaltungsrecht, wobei dem UNDP und seinem Recht die herausgehobene Aufgabe zukommt, das Gesamtsystem zu koordinieren.

Auf sekundärrechtlicher Ebene war und ist der UN-Statistikkommission eine informationelle Führungsrolle im UN-System zugebracht.⁵⁸ Die mit Staatenvertretern besetzte Kommission konnte jedoch ihre Koordinierungs-, Harmonisierungs- und Beratungsaufgabe für das UN-System und für die mitgliedstaatliche Statistik nur teilweise ausfüllen. Daher übernahmen in einigen Sachbereichen andere Institutionen des UN-Systems eine Führungsrolle. Dies gilt namentlich für die Entwicklungspolitik: Dort dominiert heute die Weltbank weitgehend die statistische Agenda und gilt als wichtigste Quelle für Entwicklungsdaten. Daneben ist der Internationale Währungsfonds (IWF) federführend für Finanz- und Währungsdaten, die ILO für Industrie- und Arbeitsmarktdaten, die FAO für Landwirtschafts- und Ernährungsdaten, die OECD für Wirtschafts- und ODA-Statistiken, die UN-Menschenrechtsinstitutionen für Menschenrechtsdaten etc.⁵⁹

Expandierte also die Informationsgewinnung und -verbreitung über die Mitgliedstaaten, blieben die internationalen Institutionen selbst lange opak. Das

⁵⁶ *W. Meng*, Art. 57, in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012; *E. Klein*, *United Nations, Specialized Agencies*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2006.

⁵⁷ Vollständige Auflistung aller in der EZ tätigen Sonderorganisationen, Programme, Fonds, Ausschüsse und Komitees bei *K. Schmalenbach*, *Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 779.

⁵⁸ *Economic and Social Council resolution 1566 (L) of 3 May 1971*, reaffirming its resolution 8 (I) of 16 February 1946, as amended by resolution 8 (II) of 21 June 1946. Hierzu und zum Folgenden *M. Ward*, *Quantifying the World*, 2004, S. 37 ff.; *H. Brünger/S. Longva*, *International principles governing official statistics at the national level: are they relevant for the statistical work of international organisations as well?*, *Statistical Journal of the United Nations European Economic Commission* 15 (1998), S. 221.

⁵⁹ *M. Ward*, *Quantifying the World*, 2004, S. 113 ff., 145 ff.; *M. Goldmann*, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 40–46.

Arkanprinzip nationaler Verwaltung traf sich mit dem diplomatischen Ethos der Geheimhaltung und funktionalistischen Argumenten über die Notwendigkeit, die Öffentlichkeit von internationalen Verhandlungen auszuschließen.⁶⁰ Das Innenleben der Vereinten Nationen, der Weltbank und anderer internationaler Institutionen blieb bis in die 1990er Jahre weitgehend im Verborgenen. Dies änderte sich erst mit der zunehmenden Beteiligung und Informationsnachfrage zivilgesellschaftlicher Institutionen in den internationalen Beziehungen, einem stärker partizipativen Entwicklungsverständnis und der allgemeinen Internationalisierung von Informationszugangsregimen, beginnend im Umweltbereich mit der Rio-Konferenz von 1992.⁶¹

Über die Informationsverwaltung hinaus wurden Fragen der internationalen Informationsverfassung in den 1970er Jahren zum Konfliktpunkt zwischen Ost und West ebenso wie zwischen Nord und Süd.⁶² Im Gefolge der Dekolonisierung suchten die Entwicklungsländer nicht nur die internationale Wirtschaftsordnung umzugestalten und eine Neue Weltwirtschaftsordnung zu etablieren.⁶³ Sie hinterfragten auch die westliche Dominanz in Massenmedien sowie Kommunikationstechnologie und stellten ihr eine „Neue Internationale Informationsordnung“ entgegen. Von der UNESCO-Generalversammlung 1978 mit den Stimmen der Entwicklungsländer proklamiert, führte diese Ordnungsvision zum Bruch mit liberaldemokratischen Industrieländern wie Großbritannien und den Vereinigten Staaten.⁶⁴ Blieben danach grundlegende Umwälzungen der internationalen Informationsverfassung aus, trug doch die tagtägliche Informationsverwaltung durch internationale Institutionen zu einer inkrementellen „kognitiven Globalisierung“ bei: Dass Akteure verschiedenster Herkunft heute einen kognitiven Vergleichsrahmen teilen und eine gemeinsame numerische Sprache sprechen,

⁶⁰ A. Roberts, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, *Public Administration Review* 64 (2004), S. 410; P. Reuter, Le droit au secret et les institutions internationales, *Annuaire français de droit international* 2 (1956), S. 46.

⁶¹ A. Peters, Towards Transparency as a Global Norm, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 534; T. Mendel, *Freedom of Information*, 2008, S. 23 f.; D. Wirth/S. Devarajan, *Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations*, 1996.

⁶² Zeitgenössisch J. Frowein/B. Simma (Hrsg.), *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réservé“*, 1979.

⁶³ A. Anghie, *Legal Aspects of the New International Economic Order*, *Humanity* (2015), S. 145; J. v. Bernstorff, *Das Recht auf Entwicklung*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 71; B.-O. Bryde/P. Kunig/T. Oppermann (Hrsg.), *Neuordnung der Weltwirtschaft?*, 1986; M. Bedjaoui, *Towards a new international economic order*, 1979.

⁶⁴ N. Weiß, *Neue Weltinformationsordnung reloaded? Eine globale Informationsordnung als Herausforderung für das Völkerrecht*, in: Löhr/Rehling (Hrsg.), *Global Commons im 20. Jahrhundert*, 2014, S. 167; M. Kaltenborn, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, 1998, S. 64 ff.; T. McPhail, *Electronic colonialism*, 1983; B.-O. Bryde, *Internationale Verhaltensregeln für Private*, 1981.

stellt einen der signifikantesten und zugleich am wenigsten beachteten Effekte internationaler Institutionen dar.⁶⁵

2. Institutionalisierung technischer Zusammenarbeit im UN-System

Schon die frühen UN-Aktivitäten zur Erfüllung des Entwicklungsmandats in Art. 55 UN-Charta konzentrierten sich auf den „Transfer“ von Wissen durch Expertenmissionen, Beratungsleistungen, Training und Austausch von Fachkräften.⁶⁶ Diese technische Zusammenarbeit (TZ) wurde 1949 mit dem „Expanded Programme for Technical Assistance“ (EPTA) im Generalsekretariat institutionalisiert und maßgeblich von den UN-Sonderorganisationen betrieben.⁶⁷ Bereits die erste Resolution zur TZ identifizierte Mangel an Fachpersonal und technischer Organisation als entwicklungshemmenden Faktor; sie folgte damit einem modernisierungstheoretischen Verständnis von Entwicklung, bezog dieses aber nicht allein auf den Mangel von Finanz-, sondern auch von Humankapital.⁶⁸ Daher überraschte es nicht, dass anfangs zwei Drittel der internationalen Fachkräfte aus den Industrieländern stammten und den Projekten ein unkritisches Verständnis von Expertise und ihrem Transfer zugrunde lag.⁶⁹ Der Versuch der Entwicklungsländer, auch die finanzielle Zusammenarbeit (FZ) über die Vereinten Nationen zu kanalisieren, scheiterte am Widerstand der Industrieländer, die ihrerseits die Gründung der geberdominierten IDA im Jahr 1960 betrieben.⁷⁰

Als Zugeständnis an die Entwicklungsländer etablierte die Generalversammlung einen UN-Sonderfonds (Special Fund), der vor allem Machbarkeits- und Projektstudien zur Vorbereitung IDA-finanzierter Investitionsprojekte durch-

⁶⁵ B. Heintz, Governance by Numbers, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 110, 110, 115 ff.; M. Ward, Quantifying the World, 2004, S. 72; H. Brügger/S. Longva, International principles governing official statistics at the national level: are they relevant for the statistical work of international organisations as well?, Statistical Journal of the United Nations European Economic Commission 15 (1998), S. 221, 224 ff.

⁶⁶ UNGA, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948; C. Dor-di/M. Kosteki, Technical assistance, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2010, Rn. 1, 11 f.

⁶⁷ UNGA, Res. 304 (IV) Expanded programme of technical assistance of under-developed countries, 1949. Dazu C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 53–56; M. Schoiswohl, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2013, Rn. 2–5.

⁶⁸ UNGA, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948, para. 2(b). Zur Ideengeschichte der TZ P. Lepenies, Lernen vom Besserwisser – Wissenstransfer in der Entwicklungshilfe aus historischer Perspektive, in: Büschel/Speich (Hrsg.), Entwicklungswelten, 2009, S. 33.

⁶⁹ C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 77, 108.

⁷⁰ S. Pahuja, Decolonising international law, 2011, S. 67–69; M. Schoiswohl, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2013, Rn. 4.

führen sollte.⁷¹ Im Jahr 1965 fusionierte der Special Fund mit EPTA zu UNDP, das bald eine Führungsrolle im UN-Entwicklungssystem übernahm.⁷² Die Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften, mit denen UNDP seine eigenen Aktivitäten regelte, entwickelten sich zum Standard für TZ im UN-Entwicklungssystem und teils für die gesamte EZ.⁷³ Vorbildhaft wirkten etwa die Einführung eines systematischen Planungszyklus durch die sog. Consensus-Resolution von 1970 und die 1975 verabschiedeten Regeln zu Kapazitätsaufbau und Projektdurchführung seitens der Empfängerstaaten.⁷⁴

Jenseits normativer Einflüsse erwiesen sich TZ-Projekte des UNDP als folgen- und einflussreich. Ein Beispiel ist die sog. Grüne Revolution, die seit den 1960er Jahren die Agrarproduktion in Entwicklungsländern vervielfacht hat: UNDP förderte zunächst die entsprechende agrarwissenschaftliche Forschung und fungierte dann als Netzwerk für deren Diffusion und Anwendung in zahlreichen Staaten. Ähnliche Förderung erhielt das „Indian Institute of Technology“, das zu einem Ausgangspunkt für die Erfolgsgeschichte der indischen IT-Industrie wurde. Auch die massiven Investitionen in hydroelektrische Projekte in Brasilien beruhen bis heute auf einer wegweisenden Studie des Special Fund.⁷⁵ Die Beispiele machen die Bedeutung deutlich, die der wissensorientierten Zusammenarbeit, ungeachtet ihres vergleichsweise geringeren Finanzvolumens, im Entwicklungsprozess zukommt.

Für die Sonderorganisationen stellte und stellt die TZ mit Entwicklungsländern neben staatlichen Mitgliedsbeiträgen eine wichtige Einkommensquelle dar. Das Wachstum der Einzelverwaltungen in den 1950er und 60er Jahren beruhte wesentlich darauf, dass UN und Geber für jedes TZ-Projekt einen Gemeinkostenzuschuss von 14% zahlten: Je sieben Experten im Feld finanzierten so eine weitere Verwaltungsstelle in den Hauptquartieren in Genf, New York und Rom.⁷⁶ Die Proliferation selbstständiger EZ-Aktivitäten hat zur institutionellen Fragmentierung des UN-Systems beigetragen, die ihrerseits institutionelle Eigeninteressen, Duplikation von Projekten, hohe Transaktionskosten

⁷¹ UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958; C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 60–65.

⁷² UNGA, Res 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965; O. Stokke, *The UN and development*, 2009, S. 186 ff.

⁷³ C. Dordi/M. Kosteki, *Technical assistance*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2010, Rn. 13–22; M. Mushkat, *The Principles underlying the Developmental Assistance Machinery of the U. N. Family*, VRÜ 5 (1972), S. 175.

⁷⁴ UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970; UN, *A study of the capacity of the United Nations development system*, UN Doc. DP 5 („Jackson Report“), 1969; C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 142–151.

⁷⁵ Zu diesen Beispielen C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 85–91.

⁷⁶ C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 75–77, 107 f.

und Nehmerüberforderung mit sich bringt.⁷⁷ Hinzu kam die Praxis vieler Mitgliedstaaten, den UN-Institutionen nur zweckgebundenes „non-core funding“ im Rahmen bilateraler Abreden zur Verfügung zu stellen, um so ihre eigenen Prioritäten zu verfolgen.⁷⁸ Diese institutionellen und mitgliedstaatlichen Eigeninteressen erschweren Koordination und Reform des UN-Entwicklungssystems bis heute. Zugleich sind sie ein Schlüssel für das Verständnis des Entwicklungsverwaltungsrechts des UN-Systems und des mit der Koordination betrauten UNDPs.

3. Die Weltbank als Wissensbank

Die Weltbank war als Finanzinstitution konzipiert, ihr war ursprünglich keine prominente Rolle als Informations- und Wissensakteur zugeordnet. Sie folgte einem Verständnis von Präsident Trumans „Punkt 4“, demzufolge Kapitalexport und -investitionen in den Entwicklungsländern die Früchte des in den Industrieländern vorhandenen Wissens, nicht aber notwendigerweise dieses Wissens selbst transferieren sollten.⁷⁹ Gleichwohl sammelte die Bank seit jeher Daten und Wissen im Zusammenhang mit den Projekten, die sie finanzierte, und die Projekte dienten ihrerseits als Vehikel für Wissenstransfers. Diese Kombination von Finanzierung mit informations- und wissensbasierten Aktivitäten ist noch heute typisch für die Bank.⁸⁰ So waren ihre Länderberichte bereits früh nicht nur Grundlage für Finanzierungsentscheidungen, sondern auch eine Form der Wissensproduktion und Instrument intellektueller Einflussnahme auf die Nehmerstaaten. Dies gilt insbesondere für die periodischen Landeswirtschaftsberichte („Country Economic Reports/Memoranda“), aber auch für Ergebnisse von Sondermissionen wie z. B. die 14-bändige Studie zur indischen Volkswirt-

⁷⁷ *UN Secretary General, Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, A/51/950, 1997, Rn. 149; *D. Messner et al., Governance reform of the Bretton Woods Institutions and the UN development system*, 2005; *T. Fues, Zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen*, in: Faust/Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik*, 2010, S. 403, 409; *K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 777.

⁷⁸ *S. Weinlich, Reforming Development Cooperation at the United Nations*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011, S. 31.

⁷⁹ *J. Morduch, The Knowledge Bank*, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, 2008, S. 377, 379.

⁸⁰ *R. Broad, Research, knowledge, and the art of ‚paradigm maintenance‘: the World Bank’s Development Economics Vice-Presidency (DEC), Review of International Political Economy* 13 (2006), S. 387, 390 f.; *K. King/S. McGrath, Knowledge for Development?*, 2004, S. 56–58; *C. Gilbert/A. Powell/D. Vines, Positioning the World Bank*, *Economic Journal* 109 (1999), S. F598, F610; *N. Stern/F. Ferreira, The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century, 1997*, S. 523, 531–537; *M. Gavin/D. Rodrik, The World Bank in historical perspective*, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85 (1995), S. 329, 332 f.

schaft von 1965, die zu einem Zerwürfnis zwischen der Bank und Indien über die Währungspolitik führte.⁸¹

Einen Schub für die Wissensaktivitäten der Bank brachte die Präsidentschaft McNamaras in den 1970er Jahren. McNamara baute die Forschungsabteilung der Bank wesentlich aus, die ihr, anders als dem IWF, in den ersten Jahrzehnten noch ganz gefehlt hatte.⁸² Die Forschung weitete den Blick der Bank über Einzelprojekte hinaus auf gesamtwirtschaftliche und distributive Fragestellungen sowie auf die Messung von Armut aus. Erstmals legte sie ein statistisches Programm auf, das bis heute Umfragedaten direkt von Haushalten in den Nehmerstaaten erhebt („Living Standards Measurement Study“).⁸³ Im Jahr 1978 erschien auch der erste World Development Report. Dieser widmet sich seitdem jährlich einem entwicklungspolitischen Thema, synthetisiert vorhandenes Wissen sowie Erfahrungen und propagiert die Sichtweise der Bank.⁸⁴ Er hat sich seitdem zu einer der einflussreichsten Weltbankpublikationen entwickelt und informiert auch Mandatsauslegungen und Rechtssetzung innerhalb und außerhalb der Bank.⁸⁵

In den 1980er Jahren wurden die Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF zum Vehikel für neoklassische makroökonomische Theorien, die die Forschungsabteilung der Bank aus der Wirtschaftswissenschaft aufnahm und direkt in die Praxis der Strukturanpassungsprogramme umsetzte.⁸⁶ Die Misserfolge dieser Strukturanpassungsprogramme lenkten die Aufmerksamkeit auf institutionelle und politische Rahmenbedingungen als Entwicklungsfaktoren und mündeten in die Good Governance-Agenda der 1990er Jahre. Den Wandel

⁸¹ N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523, 578–582, 599 f.

⁸² N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523, 532–537.

⁸³ J. Morduch, *The Knowledge Bank*, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, 2008, S. 377, 391; N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523, 549 f. Das Programm ist bis heute aktiv, vgl. <http://go.worldbank.org/UJ3E1I2850> (1. 7. 2017).

⁸⁴ Der Bericht von 1978 reflektierte den sozialen Fokus der Bank unter McNamara, vgl. *World Bank, World Development Report*, 1978. Der 50-seitige statistische Annex des Berichts begann zwar noch mit dem Pro-Kopf-Einkommen und Wirtschaftsdaten, setzt sich aber dann auf über 20 Seiten mit Daten zu Bevölkerung, Gesundheit und Bildung fort. Der dritte Bericht aus dem Jahr 1980 zu „Poverty and Human Development“ widmet sich den 40% der Weltbevölkerung, die in absoluter Armut leben; Wachstum allein helfe diesen nicht, vielmehr bedürfe es gezielter Investitionen in „menschliche Ressourcen“, *World Bank, World Development Report*, 1980. Die WDRs von 1990 und 2000 nehmen das Thema Armut erneut auf. Eine Liste der frühen World Development Reports ist zu finden unter *World Bank, World Development Reports pre-1988*, <http://go.worldbank.org/DDMZQCBWT0> (1. 7. 2017).

⁸⁵ N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523, 526, 571–577.

⁸⁶ N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523, 537–547.

läutete der Weltbankbericht zu „Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth“ aus dem Jahr 1989 ein.⁸⁷ Die einflussreiche Governanceagenda der Bank nimmt ihren Ausgangspunkt in diesem Bericht.

Der Durchbruch für eine explizitere Wissensrolle der Weltbank kam mit der Idee der „Knowledge Bank“, die Präsident Wolfensohn im Jahr 1996 vorstellte.⁸⁸ Zu diesem Zeitpunkt hatten Wissensökonomie und Informationsgesellschaft die technologischen und diskursiven Rahmenbedingungen der EZ maßgeblich verändert. Wissen und Information erschienen als zentrale Wachstumsfaktoren, während die finanzielle Bedeutung der Weltbankkredite relativ und absolut zurückging.⁸⁹ Zugleich verbreiteten sich neue Techniken des unternehmerischen Wissensmanagements in der Privatwirtschaft. Schließlich lenkte die aufkommende Debatte um organisationales Lernen Aufmerksamkeit auf entsprechende Praktiken in öffentlichen und internationalen Organisationen. Lag der Fokus der „Knowledge Bank“ anfangs auf einem verbesserten internen Wissensmanagement und IT-Infrastrukturen, trat später eine externe Dimension hinzu. Der World Development Report 1989/99 „Knowledge for Development“ formulierte eine ambitionierte Rolle für internationale Institutionen in der globalen Wissens- und Informationsgovernance: als Produzenten globaler öffentlicher Güter in Form entwicklungsrelevanten Wissens, als Intermediäre im Transfer von Wissen und als Manager des wachsenden Bestandes an Wissen über Entwicklung.⁹⁰ Das Exekutivdirektorium der Weltbank billigte eine erste Reformstrategie des Managements im Jahr 2001 und erhöhte die Ausgaben für Forschung und Beratungsleistungen beträchtlich. Bis zum Jahr 2010 stieg der Gesamtwert wissensbasierter Aktivitäten und Leistungen der Bank auf rund 4 Milliarden US-\$ jährlich.⁹¹

III. Gegenstände und Methoden internationaler Informationsverwaltung

Die Ordnungsleistung, die die internationale Informationsverwaltung erbracht hat, spiegelt sich in den Gegenständen und Methoden heutiger Datenerhebung

⁸⁷ *World Bank*, Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth, 1989. Dazu N. Stern/F. Ferreira, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), The World Bank. Its first half century, 1997, S. 523, 601–603.

⁸⁸ J. Wolfensohn, People and Development, Annual Meetings Address, 1. 10. 1996, abrufbar unter <http://go.worldbank.org/SA5WLZWH70> (1. 7. 2017).

⁸⁹ Dazu und zum Folgenden K. King/S. McGrath, Knowledge for Development?, 2004, S. 32–37, 58–65.

⁹⁰ *World Bank*, Knowledge for Development, 1999, S. 6.

⁹¹ *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 1 f.; K. King/S. McGrath, Knowledge for Development?, 2004, S. 65–70. Zu Folgeentwicklungen C. Gwin, Sharing Knowledge, IEG, 2003; IDA, Economic and Sector Work Progress Report, OPCS, 2006; IEG, Using Knowledge to Improve Development Effectiveness, 2008. Krit. E. v. Waeyenberge/B. Fine, A Knowledge Bank?, in: Bayliss/Waeyenberge/Fine (Hrsg.), The political economy of development, 2011, S. 26, 27.

und Fortschrittsmessung wider. Deren kontingente Entwicklung zeigt zugleich, dass Statistiken und andere Methoden des Informationshandelns keineswegs allein immanenten Sachgesetzmäßigkeiten folgen, sondern von politischen Konstellationen und rechtlichen Vorgaben beeinflusst werden. So erklärt sich, dass die Wirtschaftsstatistik bis heute zentraler Gegenstand und Referenzgebiet der Internationalisierung ist (1.). Demgegenüber traten soziale und ökologische Dimensionen (2.) sowie Fragen empirischer Rechtsvergleichung und der Messung normativer Phänomene (3.) vergleichsweise spät hinzu. Bestenfalls graduelle Unterschiede bestehen dabei zwischen Informationshandeln in Berichtsverfahren, die der Erfüllungskontrolle verbindlicher Normen *ex post* dienen, und „Governance by information“, die *ex ante* Einfluss auf Agendasetting, politische Prozesse und Rechtssetzungsverfahren zu nehmen sucht.⁹² Ein zentrales Element internationaler Informationsverwaltung ist dabei die Quantifizierung, auf die besonders eingegangen werden soll.⁹³

1. Wirtschaftsstatistik und ihre rechtlichen Folgen

Die Vereinten Nationen bemühten sich früh um einheitliche Kategorien und Methoden zur Messung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, um ihre Aufgaben im Bereich wirtschaftlicher Entwicklung zu erfüllen und um leistungsabhängige Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten zu berechnen. Traditionell übermittelten die Mitgliedstaaten wirtschaftsstatistische Daten an die Vereinten Nationen, die sie nach ihren nationalen Methoden und Verfahren erhoben. Aufbauend auf dem Übereinkommen über die Wirtschaftsstatistik von 1928 begann die UN-Statistikkommission in der Nachkriegszeit, die statistische Informationsverwaltung im UN-System und damit indirekt die Statistik der Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Dies führte dazu, dass die Internationalisierung und Harmonisierung der Statistik im Wirtschaftsbereich heute am weitesten fortgeschritten ist. Sie beruht im Kern auf dem UN-System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung („United Nations System of National Accounts“). Dieses System, das die UN-Statistikkommission erstmals 1953 in einem schlichten Handbuch niederlegte, vereinheitlichte die nationalen Methoden zur Klassifikation und Quantifizierung volkswirtschaftlicher Produktion. Im weiteren Verlauf universalisierte sie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als zentrales Maß wirtschaftlicher Entwicklung. Das erstmals in den Vereinigten Staaten praktizierte Modell fand so über das UN-Statistiksystem zunächst seinen Weg in die Ostblockstaaten und wurde im

⁹² M. Goldmann, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 43 f.

⁹³ Überblick bei I. Rocha de Siqueira/C. Leite/M. Beerli, Powered and Disempowered by Numbers: Data Issues in Global Governance, Global Governance 23 (2017), S. 27. Die folgenden Ausführungen beruhen auf Vorarbeiten in M. Riegner, Entwicklungsmessung und Recht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 117, 119 ff.

Zuge der Dekolonisierung und der EZ auch von den Staaten der Dritten Welt übernommen.⁹⁴

Zwar erwies sich das ursprüngliche Regelwerk oft als ungeeignet für einfacher oder anders strukturierte Volkswirtschaften der Dritten Welt. Doch ließen seine bürokratische Institutionalisierung im UN-Statistiksystem und der finanzielle Hebel der Weltbank zunächst wenig Spielraum für alternative Maße und Modelle (in) der Dritten Welt.⁹⁵ Hinzu kam das bis heute nicht vollständig gelöste Problem, dass viele Entwicklungsländer schon mit der Erhebung einfacher Wirtschaftsdaten überfordert waren und oftmals unzuverlässige oder unglaubwürdige Daten an internationale Organisationen und Geber meldeten. Dieses Problem rief abweichende administrative Reaktionen und rechtliche Lösungen hervor: Die Vereinten Nationen hielten zunächst an den offiziell gemeldeten Zahlen fest und gaben damit der „Datensouveränität“ der Mitgliedstaaten den Vorrang. Dagegen war die Weltbank in ihrer Vergabep Praxis auf größere Datenqualität angewiesen und begann in den 1970er Jahren, ihren Entscheidungen eigene Daten zugrunde zu legen.⁹⁶

Mit dem zunehmenden Einfluss der Weltbank wurde das BIP – und das von ihm abgeleitete Pro-Kopf-Einkommen – zunehmend als Wohlstands- und Armutsindikator verwendet und zum Anknüpfungspunkt politischer Entscheidungen und rechtlicher Regelungen gemacht.⁹⁷ Heute klassifizieren zahlreiche völkerrechtliche Regimes Staaten und „Entwicklungsländer“ auch nach der Einkommensklasse und knüpfen an diese Kategorisierung Rechte und Pflichten, so z. B. im Recht der internationalen Institutionen, im Finanz- und Entwicklungsvölkerrecht oder im Welthandels- und Umweltvölkerrecht.⁹⁸ Auch die Auslegung der Mandate internationaler Institutionen wie der Weltbank und der WTO orientiert sich oftmals an dem Ziel, BIP und Pro-Kopf-Einkommen zu steigern.⁹⁹ Die zentrale Aufgabe von Entwicklungsorganisationen, die Bekämp-

⁹⁴ M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 76 ff., 95 f. Eingehend P. Lepenies, *Die Macht der einen Zahl*, 2013.

⁹⁵ M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 64, 68 f., 88 ff.; R. Ruggles, *Issues relating to the UN System of National Accounts and developing countries*, *Journal of Development Economics* 44 (1994), S. 77.

⁹⁶ M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 97 ff.

⁹⁷ Eingehend P. Lepenies, *Die Macht der einen Zahl*, 2013; L. Fioramonti, *Gross Domestic Problem*, 2013.

⁹⁸ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 178 ff. Zu Rechtsfolgen insbesondere im Handels- und Umweltrecht T. Marauhn, *Umwelt und Entwicklung*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 433; M. Krajewski, *Handel und Entwicklung*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 247; J. Pauwelyn, *The End of Differential Treatment for Developing Countries? Country Classifications in Trade and Climate Change Regimes*, *Review of European Community & International Environmental Law* 22 (2013), S. 29; G. Verdirame, *The Definition of Developing Countries under GATT and other International Law*, *German Yearbook of International Law* 39 (1996), S. 164.

⁹⁹ Zur Weltbank siehe Operational Policy OP 1.00, para. 1. Krit. dazu S. Pahuja, *Decol-*

fung von „Armut“, bezieht sich auch heute noch in vielen Fällen auf „Einkommensarmut“, verstanden als ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 1,25 US-\$ bzw. 1,00 US-\$ pro Tag.¹⁰⁰ Im Ergebnis liegt vielen völkerrechtlichen Regeln also ein Verständnis zugrunde, das „Entwicklung“ als quantitative, ökonomische Größe begreift. Hieran änderte auch die stetige Kritik am BIP aus den Industrieländern und in der Dritten Welt zunächst wenig.¹⁰¹

2. Messung nachhaltiger, sozialer und menschlicher Entwicklung

Dieser Befund überrascht, da sich der Entwicklungsbegriff seit den 1970er Jahren zu einem multidimensionalen Konzept fortentwickelt hat.¹⁰² Dieser Wandel legte es nahe, auch die internationale Informationsverwaltung auf ökologische Dimensionen und auf die in Art. 55 UN-Charta angesprochenen sozialen und menschenrechtlichen Aspekte auszudehnen. Tatsächlich hat das Konzept „nachhaltiger“ Entwicklung eine Reihe von Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren hervorgebracht.¹⁰³ Im Bereich der Sozialstatistik verhinderten die Mitglieder der UN-Statistikkommission dagegen in den 1970er Jahren, dass die nationale Welle von Sozialindikatoren auch auf die internationale Agenda überschwappte. Dabei spielten neben ideologischen Vorbehalten rechtliche Souveränitätsargumente eine Rolle: Denn anfangs betrachteten viele Staaten die Messung sozialer Fragen als innere Angelegenheit i. S. v. Art. 2(7) UN-Charta und sahen internationale Statistiken z. B. zur Ungleichverteilung von Einkommen als Einmischung in diese Angelegenheiten an.¹⁰⁴

Diese Blockadehaltung führte dazu, dass Impulse in der Sozialstatistik vermehrt von autonomen UN-Forschungsinstituten und Entwicklungsbürokratien ausgingen. Erst die von UNDP, UNESCO oder WHO erhobenen Sozialdaten

onising international law, 2011, passim. Zur WTO *M. Krajewski*, Handel und Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 247.

¹⁰⁰ So v. a. das erste Millenniumsziel zur Halbierung extremer Armut. Zur Debatte *S. Anand/P. Segal/J. Stiglitz* (Hrsg.), Debates on the measurement of global poverty, 2010; *M. Ravallion/S. Chen/P. Sangraula*, Dollar a Day Revisited, World Bank Economic Review 23 (2009), S. 163; *S. Morse*, Indices and indicators in development, 2004, S. 60 ff.

¹⁰¹ Zur BIP-Kritik *J. Stiglitz/A. Sen/J.-P. Fitoussi*, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009; *Europäische Kommission*, Das BIP und mehr – Die Messung des Fortschritts in einer Welt im Wandel, KOM(2009)0433, August 2009; *Enquete-Kommission* „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des deutschen Bundestages, Abschlussbericht vom 15. 4. 2013, Kommissions-Drs. 17(26)123. Zur Perspektive der Dritten Welt *M. Ward*, Quantifying the World, 2004, S. 68 f.

¹⁰² Zum Wandel des Entwicklungsbegriffs *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 29 ff.

¹⁰³ *J. Stiglitz/A. Sen/J.-P. Fitoussi*, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009, S. 61 ff. Zu Umwelt und Entwicklung allgemein *T. Marauhn*, Umwelt und Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 433.

¹⁰⁴ *M. Ward*, Quantifying the World, 2004, S. 143 ff.

bildeten das gesamte Ausmaß multidimensionaler Armut, Ungleichheit und Diskriminierung (nicht nur) in der Dritten Welt ab.¹⁰⁵ Auch die Weltbank widmete sich unter Präsident McNamara verstärkt der mehrdimensionalen Messung von Armut und etablierte eine Reihe einflussreicher Berichte und Sozialstudien. Dazu zählen insbesondere der World Development Report und die „Living Standards Measurement“-Studie, in deren Rahmen die Weltbank in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten sozialempirische Befragungen und Mikrozensus durchführt und Daten zum Lebensstandard auf Haushaltsebene erhebt.¹⁰⁶ Heute fasst die Bank ihre Entwicklungsdaten in den World Development Indicators zusammen. Diese sind im Zuge der Open-Data-Initiative im Internet frei zugänglich und stellen heute die wohl umfangreichste Quelle ihrer Art dar.¹⁰⁷

Den Durchbruch multidimensionaler Entwicklungsmessung markierte allerdings der Human Development Index (HDI), der seit 1990 jährlich vom UNDP veröffentlicht wird. Dieser Indikator misst und rankt den Entwicklungsstand von Staaten entlang dreier Dimensionen, nämlich Einkommen, Bildungsstand und Gesundheit.¹⁰⁸ Damit bot der HDI eine „sozialere“, aber dennoch handhabbare Alternative zur Entwicklungsmessung durch das BIP. Er wird daher von wichtigen Gebern wie UNDP und EU bei der Allokation von ODA-Mitteln bevorzugt berücksichtigt.¹⁰⁹ Er erwies sich auch als wichtiger Wegbereiter für die 2000 verabschiedeten Millennium Development Goals (MDGs). Mit den MDGs gelang es, die Erweiterung des Entwicklungsbegriffs um soziale, menschliche und ökologische Aspekte umfassend abzubilden und in einen Katalog quantitativ messbarer und fristgebundener Zielvorgaben zu übersetzen. Trotz ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit sind die MDGs zum maßgeblichen normativen Orientierungspunkt globaler Entwicklungspolitik geworden und haben die Praxis der Entwicklungsverwaltungen in inhaltlicher Hinsicht wesentlich beeinflusst.¹¹⁰

Seit der Jahrtausendwende diversifiziert sich die Messung menschlichen Fortschritts zusehends. Etliche Schwellen- und Entwicklungsländer gehen eigene Wege und wenden sich Konzepten wie „Bruttosozialglück“ oder „Buen Vivir“ zu, und internationale Organisationen wie die OECD haben sich auf das schwierige Unterfangen eingelassen, das subjektive Wohlbefinden ganzer

¹⁰⁵ M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 162 ff.

¹⁰⁶ N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century, 1997*, S. 523, 523, 449 f., 571 ff.

¹⁰⁷ Die Daten sind abrufbar unter <http://data.worldbank.org/products/wdi> (1.7.2017). Dazu G. Rist, *The history of development*, 2008, S. 205 ff.

¹⁰⁸ UNDP, *Human Development Report 1990, 1990*. Dazu S. Fukuda-Parr/S. Kumar (Hrsg.), *Readings in Human Development*, 2003.

¹⁰⁹ Zur Bedeutung für die Geber M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 200 ff.; L. Clegg, *Our Dream is a World Full of Poverty Indicators: The US, the World Bank, and the Power of Numbers*, *New Political Economy* 15 (2010), S. 473. Zu UNDP unten, § 8.II.2.

¹¹⁰ Näher unten, § 2.IV.3.

Bevölkerungen direkt empirisch zu messen.¹¹¹ Methodisch eröffnet die zunehmende Digitalisierung menschlichen Lebens in den Entwicklungsländern und die Entwicklung von Big-Data-Techniken internationalen Institutionen neue Möglichkeiten der direkten Datenerhebung.¹¹² Diese Techniken wollen die Vereinten Nationen im Rahmen der post-2015 SDGs zur Förderung einer „Datenrevolution für Entwicklung“ nutzen.¹¹³ Schließlich wird auch das weite Feld der Messung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Good Governance intensiv mit Indikatoren bestellt.

3. Die empirische Wende im Völkerrecht:

Menschenrechtsindikatoren und Rechtsstaatsmessung

Seit den späten 1990er Jahren lässt sich in Praxis und Wissenschaft (wieder) ein Trend zur empirischen Untersuchung internationaler Normen beobachten.¹¹⁴ Werden dabei Menschenrechte oder Rechtsstaatlichkeit „gemessen“, so wird Recht und seine Verwirklichung zum Gegenstand quantifizierenden Informationshandelns, insbesondere durch Indikatoren, gemacht. Methodisch geht es um quantitativ-empirische Rechtstatsachenforschung und Rechtsvergleichung, oft verbunden mit vergleichenden Wertungen und Rankings. Dies wirft die Frage auf, inwieweit sich Recht durch sozialwissenschaftliche Methoden operationalisieren und seine Verwirklichung durch empirische Daten messen lässt.¹¹⁵ Im Entwicklungskontext betrifft dies vornehmlich die Messung von Menschenrechten sowie von Good Governance und Rechtsstaatlichkeit.

a) *Menschenrechtsindikatoren*

Menschenrechtsmessung geht auf Versuche der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zurück, die Verwirklichung von Menschenrechten mithilfe

¹¹¹ E. Gudynas, Buen Vivir: Today's tomorrow, *Development* 54 (2011), S. 441; A. Deaton/V. Kozel, Data and Dogma: the Great Indian Poverty Debate, *World Bank Research Observer* 20 (2005), S. 177; OECD, Guidelines on Measuring Subjective Well-being, OECD Better Life Initiative, 2013. Krit. F. Stewart, Against Happiness: A Critical Appraisal of the Use of Measures of Happiness for Evaluating Progress in Development, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 293.

¹¹² P. Meier, Digital humanitarians, 2015; *World Bank*, Big data in Action for Development, 2014; E. Letouzé, Big Data for Development: Challenges & Opportunities, UN Global Pulse Paper, 2012.

¹¹³ UN Data Revolution Group, A World That Counts, 2014. Näher unten, § 2.IV. 3.

¹¹⁴ Überblick bei G. Shaffer/T. Ginsburg, The Empirical Turn in International Legal Scholarship, *AJIL* 106 (2012), S. 1 m. w. N. Zu Menschenrechten R. Goodman/D. Jinks/A. Woods (Hrsg.), *Understanding social action, promoting human rights*, 2012.

¹¹⁵ Allgemein zu den Methoden der Rechtstatsachenforschung S. Baer, *Rechtssoziologie*, 2015, S. 256 ff.; M. Rehbinder, *Rechtssoziologie*, 2009, S. 45 ff. Siehe auch F. Leeuw/H. Schmeets, *Empirical legal research*, 2016.

von Indikatoren zu quantifizieren.¹¹⁶ Zum Durchbruch gelangte die Menschenrechtsmessung, als die UN-Vertragsorgane ab der Jahrtausendwende dazu übergingen, Regierungen im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens auf ein Menschenrechtsmonitoring durch Indikatoren zu verpflichten.¹¹⁷ Diese Form der Rechtsanwendung unterscheidet sich von der juristischen Methode der Auslegung und Subsumtion: Methodisch geht es darum, eine menschenrechtliche Norm zunächst mittels sozialwissenschaftlicher Methoden zu konkretisieren, indem bestimmte Indikatoren als Maß der Normverwirklichung definiert werden (sog. Operationalisierung). In einem zweiten Schritt wird durch Erhebung von Daten der Grad der Normverwirklichung quantitativ bestimmt. Die Qualität der Operationalisierung bestimmt die Validität des Indikators, die Qualität der Datenerhebung seine Reliabilität.¹¹⁸

Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens dienen Menschenrechtsindikatoren der Überwachung und Durchsetzung völkervertragsrechtlicher Pflichten der Mitgliedstaaten, also dem sog. Compliancemonitoring. Insbesondere geht es dabei um die Pflicht der Staaten zur Nichtdiskriminierung bestimmter Gruppen und zur progressiven Realisierung sozialer Rechte. Diese Aspekte lassen sich durch quantitative Indikatoren oftmals systematischer erfassen als durch qualitative Berichte oder Individualbeschwerden.¹¹⁹ Auch die Entwicklungsverwaltung greift heute im Rahmen menschenrechtsbasierter Ansätze auf Menschenrechtsindikatoren zurück, um Bedarfsanalysen und Planungen zu informieren und zu strukturieren, notwendige Maßnahmen und Projekte zu ermitteln sowie Benchmarks für Wirkungsmonitoring und Evaluation zu definieren.¹²⁰ Menschenrechtsindikatoren dienen hier weniger dem Compliancemonitoring als

¹¹⁶ Vgl. K. Tomaševski, Human Rights Indicators: The Right to Food as a Test Case, in: Alston/Tomaševski (Hrsg.), *The Right to food*, 1984, S. 135. Zu den Ursprüngen im Bestreben der US-amerikanischen Carter-Administration, ein objektives Maß für menschenrechtsorientierte Außenpolitik zu gewinnen L. Barsh, *Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose*, *Human Rights Quarterly* 15 (1993), S. 87.

¹¹⁷ E. Riedel, *Measuring Human Rights Compliance. The IBSA Procedure as a Tool of Monitoring*, in: Auer/Flückiger/Hottelier (Hrsg.), *Les droits de l'homme et la constitution*, 2007, S. 251; A. Rosga/M. Satterthwaite, *The Trust in Indicators: Measuring Human Rights*, *Berkeley Journal of International Law* 27 (2008), S. 253; M. Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz*, 2010; M. Ochs, *Indikatoren und Benchmarks in UN-Menschenrechtsverfahren – eine rechtliche Analyse*, 2012.

¹¹⁸ Eingehend zur Methode M. Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz*, 2010, S. 84 ff.; L. Barsh, *Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose*, *Human Rights Quarterly* 15 (1993), S. 87.

¹¹⁹ Näher unten, § 7.III.3.

¹²⁰ Dazu eingehend unten, § 4.III.3.b), § 5.III.1c), § 8. Zur Methodik H.-O. Sano/E. Andersen, *Human Rights Indicators at Programme and Project Level*, Danish Institute for Human Rights, 2006; S. Seppänen, *Possibilities and challenges of the human rights-based approach to development*, 2005, S. 57 ff.

vielmehr – in einer objektiv-rechtlichen Dimension – der Entwicklungsplanung, Vollzugssteuerung und Wirkungsevaluation. Auf politischer Ebene bemüht sich seit 2004 eine „High-Level-Task Force“ darum, das kollektive Menschenrecht auf Entwicklung mittels Indikatoren zu konkretisieren und so die Erfüllung wechselseitiger Verpflichtungen der Entwicklungs- und Industrieländer messbar zu machen.¹²¹ Im Unterschied zur UN praktiziert die Weltbank aus Kompetenzgründen bislang keine indikatorengestützte Menschenrechtsplanung, sondern setzt auf Governance- und Rechtsstaatsmessung.

b) Governance- und Rechtsstaatsmessung

Die normativen Konzepte Good Governance und Rechtsstaatlichkeit bzw. Rule of Law prägen seit den 1990er Jahren (wieder) die Entwicklungsagenda und nehmen dabei vielfach quantitative und rechtsempirische Züge an.¹²² Diese Entwicklung geht nicht zuletzt auf einflussreiche empirisch-rechtsvergleichende Forschung zurück, die den positiven Einfluss von gesicherten Verfügungsrechten und gerichtlichem Rechtsschutz auf das Wirtschaftswachstum ökonomisch nachzuweisen sucht.¹²³ Heute produziert eine Vielzahl internationaler, staatlicher und privater Institutionen Governance- und Rechtsstaatsindikatoren. Diese quantifizieren Qualität von Institutionen oder rechtlicher Regulierung und ermöglichen so vergleichende Bewertungen in Form von Rankings.¹²⁴ Die so gewonnenen Erkenntnisse dienen Gebern als Kriterium bei der ODA-Mittelallokation, legitimieren Governancekonditionalitäten, bilden die Wissensbasis für EZ-Planung sowie Projektdesign und informieren wissenschaftliche Forschung.

¹²¹ J. v. Bernstorff, Das Recht auf Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 71.

¹²² M. Kötter, Good Governance, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 553; K. Kötschau/T. Marauhn (Hrsg.), Good governance and developing countries, 2008. Überblick zur rechtlichen EZ bei M. Riegner/T. Wischmeyer, „Rechtliche Zusammenarbeit“ mit Transformations- und Entwicklungsländern als Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung, Der Staat 50 (2011), S. 436 m. w. N. Zu früheren Erfahrungen B.-O. Bryde/F. Kübler (Hrsg.), Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess, 1986; D. Trubek/M. Galanter, Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States, Wisconsin Law Review (1974), S. 1062.

¹²³ Einflussreich R. La Porta et al., Law and Finance, Journal of Political Economy 106 (1998), S. 1113. Ferner L. Feld/S. Voigt, Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators, European Journal of Political Economy 19 (2003), S. 497. Krit. W. Easterly/R. Levine/D. Roodman, Aid, Policies, and Growth: Comment, American Economic Review, Papers and Proceedings 94 (2004), S. 774.

¹²⁴ Überblick bei A. Etling/K. Mause, Die Vermessung des Regulatorischen Staates, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6 (2012), S. 65; J. Botero/R. Nelson/C. Pratt, Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law: An Overview, Hague Journal on the Rule of Law 3 (2011), S. 153; OECD, Survey of Donor Approaches to Governance Assessment, 2009. Zu Korruptionsindizes A. v. Aaken, Korruption und Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 619.

Vorreiter bei der Governancemessung war die Weltbank, deren drei wichtigsten Indikatoren an dieser Stelle vorgestellt werden sollen: Im Jahr 1996 publizierte die Weltbank erstmals die Worldwide Governance Indicators (WGI).¹²⁵ Dieses Ranking bewertet mittlerweile über 200 Staaten und Territorien im Hinblick auf Governancedimensionen wie „Voice and Accountability“, „Rule of Law“ und „Regulatory Quality“. Dazu aggregiert die Bank Daten aus einer Vielzahl anderer Quellen, ohne selbst Primärdaten zu erheben. Trotz methodischer Kritik werden die WGI heute vielfach verwendet, etwa zur ODA-Mittelallokation bei der US-amerikanischen Millennium Challenge Corporation.¹²⁶ Die Weltbank selbst stellte ihre Allokationspraxis für konzessionierte Kredite im Jahr 1998 auf ein Modell leistungsbasierter und indikatorengestützter Mittelzuweisung um („performance based allocation“).¹²⁷ Seitdem knüpft das Sekundärrecht der Weltbank die jährlichen Zuweisungen an das „Country Policy and Institutional Assessment“ (CPIA). Dabei handelt es sich um ein indikatorengestütztes Bewertungsverfahren, in dessen Rahmen Weltbankmitarbeiter Politiken, Rechtsstaatlichkeit und Regierungsführung der Nehmerstaaten auf Basis empirischer Daten benoten und in ein Abschlussranking fassen. Die Bewertungskriterien und die numerischen Länderscores werden seit 2006 veröffentlicht und sind seitdem Gegenstand politischer und fachöffentlicher Diskussionen.¹²⁸ Am einflussreichsten und umstrittensten ist schließlich der eingangs bereits angesprochene „Doing Business“-Regulierungsindex. Dieses 2003 begonnene Projekt erhebt mit Fragenbögen empirische Primärdaten von sachverständigen Auskunftspersonen in 185 Volkswirtschaften, misst auf dieser Grundlage die Qualität von Wirtschaftsregulierung, Verwaltung und Justiz in diesen Rechtsordnungen und bewertet sie am Maßstab unternehmerischer und ökonomischer Effizienz.¹²⁹ Auf Doing Business ist im folgenden Abschnitt zurückzukommen.

¹²⁵ Verfügbar unter www.govindicators.org (1.7.2017). Dazu *D. Kaufmann/A. Kraay/M. Mastruzzi*, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, *Hague Journal on the Rule of Law* 3 (2011), S. 220.

¹²⁶ *A. Dreher/H. Öhler/P. Nunnenkamp*, Does conditionality work? A test for an innovative US aid scheme, *European Economic Review* 56 (2012), S. 138. Zur Kritik nur *W. Muno*, Rechtsstaatlichkeit, Good Governance und Entwicklung, *VRÜ* 45 (2012), S. 294; *M. Thomas*, What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?, *European Journal of Development Research* 22 (2010), S. 31.

¹²⁷ *E. v. Waeyenberge*, Selectivity at Work: Country Policy and Institutional Assessments at the World Bank, *European Journal of Development Research* 21 (2009), S. 792.

¹²⁸ *M. Riegner*, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's ‚Country Policy and Institutional Assessment‘, *Journal of International Economic Law* 19 (2016), S. 1. Näher unten, § 8.II.2.a), § 10.III.2.

¹²⁹ *World Bank*, Doing Business in 2004, 2004.

IV. Ambivalenz internationaler Informationsverwaltung als rechtliche Herausforderung

Haben die vorangegangenen Abschnitte die historische, institutionelle und thematisch-methodische Entwicklung internationaler Informationsverwaltung aufgearbeitet, gilt es nun, die normativen Herausforderungen zu präzisieren. Die bisherige Darstellung verweist bereits auf die Ambivalenz von Informationshandeln und -beziehungen internationaler Verwaltung: Einerseits sind sie Bedingung hoheitlicher Handlungsfähigkeit und Aufgabenerfüllung, andererseits dienen sie der Steuerung und können eine Form legitimationsbedürftiger Herrschaftsausübung darstellen. Dies soll nun anhand dreier Fallstudien veranschaulicht werden und die auftretenden Herausforderungen für Recht und Rechtswissenschaft identifiziert werden. Es geht dabei um Informationsasymmetrien und Wissenstransfer am Beispiel der Good Governance-Agenda (1.), um Governance by information durch das Doing Business-Ranking der Weltbank (2.) und um Informationsverwaltung im Rahmen der MDGs und SDGs (3.). Dabei wird auch auf nachbarwissenschaftliche Erkenntnisse aus internationalen Beziehungen, Politikwissenschaft und Soziologie zurückgegriffen. Diese interdisziplinäre Kontextualisierung soll die beschriebenen Probleme und die Notwendigkeit ihrer rechtswissenschaftlichen Erfassung plausibel machen. Nicht bezweckt ist eine vertiefte Theoretisierung, sondern vielmehr die anschließende rechtsdogmatische Verarbeitung dieser Probleme.¹³⁰

1. Informations- und Wissensasymmetrien am Beispiel der „Good Governance“-Agenda

Die formale Gleichheit, die die UN-Charta souveränen Staaten in Art. 1(2) und 2(1) rechtlich garantiert, wird seit jeher durch faktische Ungleichheit qualifiziert. Im Fokus steht dabei zunächst die materielle Asymmetrie zwischen den „reichen“ „Gebern“ und den „armen“ „Nehmern“. Diese ist *raison d'être* und Spannungslage der institutionellen EZ zugleich. Sie stellt das Entwicklungsverwaltungsrecht vor die doppelte Herausforderung, einerseits Ungleichheit durch Zusammenarbeit abzubauen und andererseits Autonomie trotz Asymmetrie zu wahren.¹³¹ Die materiellen Instrumente der EZ, die ODA-Transfers, sollen ökonomische Ungleichheit der Nehmer abbauen und sind zugleich ein Mittel der Anreizsteuerung, mit dem die Geber ihre eigenen Interessen und Gemeinwohlvorstellungen befördern.¹³² Beiden Zielen – Zwecksicherung und

¹³⁰ Für eine theoretische Vertiefung auf Basis der Diskurstheorie siehe *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 95 ff., 245 ff.

¹³¹ *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 4; *L. Whitfield* (Hrsg.), The Politics of Aid, 2008.

¹³² *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 213 ff.; *N. Wahi*, A human rights critique of the IMF and the World Bank, U. C. Davis Journal of Intl. Law and Policy 12 (2005),

Interessenverfolgung – dient das Instrument der Konditionalität, also einseitige Finanzierungsbedingungen der Geber.¹³³ Lassen Konditionalitäten die Entscheidungsfreiheit der Nehmer formal unberührt, können Anreize schnell in Abhängigkeit umschlagen. Wirtschaftlich schwache Staaten, die ein geringes Steueraufkommen und keinen oder nur begrenzten Zugang zu internationalen Kapitalmärkten haben, sind oft auf Zuwendungen öffentlicher Geber angewiesen. Dies betrifft bei der Weltbank insbesondere die Nehmerstaaten der International Development Association, deren Kreditvergabe gerade voraussetzt, dass der antragstellende Staat keinen Zugang zum privaten Kapitalmarkt hat.¹³⁴ Im Jahr 2015 betraf dies 77 Länder mit einer Gesamtbevölkerung von 2,8 Milliarden Menschen.¹³⁵ Anreize und Abhängigkeiten verstärken sich zudem dadurch, dass öffentliche Transfers eine Katalysatorfunktion für private Kapitalinvestitionen haben: Privatinvestitionen machen zwar rund 80% der Kapitalzuflüsse in Entwicklungsländer aus, fließen in vielen Fällen aber erst, wenn sich IWF und Weltbank ebenfalls engagieren.¹³⁶ Diese materielle Ungleichheit prägt auch das Informationshandeln internationaler Institutionen und ist ein zentraler Kontext, der bei der Untersuchung des Informationsverwaltungsrechts zu berücksichtigen ist.

Umgekehrt lenkt das Informationsverwaltungsrecht aber den Blick auf ideelle und informationelle Asymmetrien, die bislang weniger rechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren haben. Die EZ ist von Informationsasymmetrien und Wissensgefällen geprägt, die einen weiteren wichtigen Kontext für das Verständnis des Informationsverwaltungsrechts bilden. Zwei dieser Asymmetrien – im Folgenden unter dem Begriff „kognitiv“ zusammengefasst – sollen aufgezeigt werden und ihr Zusammenspiel mit materieller Ungleichheit am Beispiel der Good Governance-Agenda illustriert werden.

S. 331; E. Crumm, The Value of Economic Incentives in International Politics, *Journal of Peace Research* 32 (1995), S. 313. Aus Sicht des deutschen Rechts U. Sacksofsky, Anreize, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 1577; E. Göbel, Nicht-normative Steuerung durch ökonomische Anreize, in: Oebbecke (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, 2005, S. 347.

¹³³ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 331–334; W. Meng, Conditionality of IMF and World Bank Loans, *VRÜ* 21 (1988), S. 263.

¹³⁴ Zu diesem Arm der Weltbankgruppe für bedürftige Staaten unten, § 3.II.1.

¹³⁵ <http://www.worldbank.org/ida/borrowing-countries.html> (1. 7. 2017).

¹³⁶ S. Schlemmer-Schulte, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Tietje (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2015, S. 434, 465, 484. Im Jahr 2006 mobilisierten allein IDA-Garantien von 2,5 Milliarden US-\$ zusätzliches privates Kapital von 10,2 Milliarden US-\$, vgl. J. Delmon, *Mobilizing Private Finance with IBRD/IDA Guarantees to Bridge the Infrastructure Funding Gap*, World Bank, 2007, S. 7.

a) *Internationale Verwaltung als Informationsnehmer:
Lokales Kontextwissen und Informationskonditionalitäten*

Eine erste kognitive Asymmetrie entsteht dadurch, dass Wissen über entwicklungsrelevante Kontexte, auf das die internationalen Entwicklungsverwaltungen angewiesen sind, oft nur lokal und dezentral vorhanden ist. Als extraterritorialen Leistungsverwaltungen mangelt es UNDP und Weltbank an Wissen über lokale Probleme und Entwicklungsbedürfnisse, die für die zentrale Vergabeentscheidung erheblich sind. In der Vollzugsphase setzen sich diese Asymmetrien dynamisch fort und erschweren Zwecksicherung, Wirkungsmonitoring und den Umgang mit Risiken. Sie verschärfen sich zusätzlich durch geografische Entfernung, kulturelle Hürden, die Mediatisierung konkret Betroffener und strategisches Informationsverhalten nationaler Akteure und Regierungen.¹³⁷ Diese Probleme werden in der politökonomischen Literatur mit dem Prinzipal-Agenten-Modell beschrieben; darin erscheinen Informationsasymmetrien zwischen ODA-Gebern und -Nehmern als ein Hauptproblem der EZ und ein Hauptgrund für ihre mangelnde Effektivität.¹³⁸

Besonders deutlich werden die Wissensprobleme, wenn man bedenkt, dass EZ heute nicht mehr nur Brücken und Staudämme finanziert, sondern es sich zur Aufgabe gemacht hat, die institutionellen Rahmenbedingungen und rechtlichen Voraussetzungen wirtschaftlicher und menschlicher Entwicklung zu fördern.¹³⁹ Die Bekämpfung von Korruption, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und die Reform von Verwaltungen setzt profunde rechtsvergleichende und rechtssoziologische Kenntnisse über ausländisches Recht und seine politischen, sozialen und kulturellen Kontexte voraus, wie die Erfahrungen mehrerer Zyklen der „Law and Development“-Bewegung lehren.¹⁴⁰ Maßgeblich ist „lokales“, also orts- und zeitgebundenes Wissen, das in spezifischen Kontexten Gültigkeit beansprucht und sich in unterschiedlicher Form bei verschiedenen Trägern findet: Es kann in unorganisierter und impliziter Form bei Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen vor Ort vorliegen, z. B. bei Landwirten, Müttern

¹³⁷ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 115.

¹³⁸ A. Dreher/S. Marchesi/L. Sabani, *Read my lips: The role of information transmission in multilateral reform design*, *Journal of International Economics* 84 (2011), S. 86; C. Gibson et al., *The Samaritan's Dilemma*, 2005, S. 44 f., 56 f.

¹³⁹ M. Kötter, *Good Governance*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 553; K. Kötschau/T. Marauhn (Hrsg.), *Good governance and developing countries*, 2008.

¹⁴⁰ B.-O. Bryde, *Was erforschen wir zu welchem Zweck?*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 101; J. Kroncke, *Law and Development as Anti-Comparative Law*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 45 (2012), S. 477; M. Riegner/T. Wischmeyer, *„Rechtliche Zusammenarbeit“ mit Transformations- und Entwicklungsländern als Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung*, *Der Staat* 50 (2011), S. 436. Klassisch D. Trubek/M. Galanter, *Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States*, *Wisconsin Law Review* (1974), S. 1062.

oder Dorfältesten.¹⁴¹ In organisierter Form kann es bei nationalen Regierungen und Verwaltungen vorhanden sein. Diese können trotz ihrer Kapazitätsmängel gegenüber internationalen Organisationen Wissensvorteile haben, etwa im Hinblick auf lokale soziopolitische Präferenzen, gesellschaftliche Interessenkonflikte oder lokale Machtstrukturen.¹⁴²

Die Überwindung – oder zumindest Linderung – dieser Informationsasymmetrien ist zentrale Herausforderung für das Informationsverwaltungsrecht. Sie ist ein wesentlicher Grund, warum sich reiche Geberstaaten internationaler Institutionen für den ODA-Transfer bedienen, sind diese Institutionen doch besser positioniert und spezialisiert, um die spezifischen Wissensdefizite der EZ zu bearbeiten.¹⁴³ Sie erklärt auch eine Vielzahl von Regeln zur Informationsbeschaffung, die allesamt auf einen informationellen Rollentausch abzielen: Nationale Regierungen und lokale Betroffene sollen zu Informationsgebern gemacht werden, die ihr überlegenes lokales Wissen mit den internationalen Verwaltungen, den Informationsnehmern, teilen. Dazu zählen Informationsbeschaffungs- und Berichtspflichten, die traditionelle Instrumente zur Überwindung des völkerrechtlichen Complianceproblems darstellen. Diese stehen gerade im Governancebereich vor der besonderen Herausforderung, implizites Wissen zu erschließen, objektive Daten zu erheben und komplexe Wirkungen nicht nur zu erfassen, sondern auch messbar zu machen. Darauf zielen inhaltliche Vorgaben zur Informationsgewinnung durch Quantifizierung und Indikatoren ab, die Datenerhebung und Wirkungsmessung zu standardisieren und zu objektivieren suchen.¹⁴⁴

Typisch für die Entwicklungsverwaltung ist aber ein zweites Instrument, das im Vorfeld des Finanzierungsvertragsschlusses zum Einsatz kommt und sich aus dem Zusammentreffen gegenläufiger informationeller und materieller Asymmetrien erklärt: die Informationskonditionalität, verstanden als einseitige Be-

¹⁴¹ T. Carothers, Promoting the rule of law abroad: In search of knowledge, 2006. Allgemein G. Gran, Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?, Alternatives 11 (1986), S. 275.

¹⁴² A. Dreher/S. Marchesi/L. Sabani, Read my lips: The role of information transmission in multilateral reform design, Journal of International Economics 84 (2011), S. 86, 89.

¹⁴³ Neben Spezialisierungsvorteilen ist komparativer Vorteil auch die (tatsächliche oder vermeintliche) Neutralität internationaler Verwaltungen, die ihnen besseren Zugang zu Informationen verschafft. Zu dieser Funktion internationaler Institutionen K. Abbott/D. Snidal, Why States Act through Formal International Organizations, Journal of Conflict Resolution 42 (1998), S. 3, 18 f.

¹⁴⁴ Näher unten, § 5.III.1, § 8.II.2–3 und III.2.d) sowie C. Adam/J. Gunning, Redesigning the Aid Contract: Donor-Use of Performance Indicators in Uganda, World Development 30 (2002), S. 2045. Zum Complianceproblem M. Bothe, Compliance, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2010; E. Riedel, Measuring Human Rights Compliance. The IBSA Procedure as a Tool of Monitoring, in: Auer/Flückiger/Hottelner (Hrsg.), Les droits de l'homme et la constitution, 2007, S. 251; J. Aldy, The crucial role of policy surveillance in international climate policy, Climatic Change 126 (2014), S. 279.

dingungen der internationalen Verwaltungen, die die Finanzierung an die Übermittlung von Informationen durch die Mitgliedstaaten knüpfen, m. a. W. also auf einen Austausch von Information gegen Leistung abzielen.¹⁴⁵ Wie zu zeigen sein wird, beschränken sich diese Informationskonditionalitäten nicht auf unmittelbar vergaberelevante Sachverhalte, sondern dienen einer umfassenderen, vergabeunabhängigen Informationsvorsorge. Die Weltbank erhebt im Rahmen ihrer Kreditwürdigkeitsprüfung schon seit Langem Daten über Schuldenstand und Haushaltslage des Mitgliedstaates. Diese Informationen sind sowohl für die Regierung als auch für Finanzinvestoren sensibel, weil sie die Kreditwürdigkeit des Staates und seine Refinanzierungsmöglichkeiten an internationalen Kapitalmärkten beeinflussen.¹⁴⁶ So kommt der Weltbank eine verantwortungsvolle Rolle als Informationsagentur für globale Finanzmärkte zu. Darüber hinaus ist jede Erweiterung des Entwicklungsbegriffs mit einer Expansion von Informationskonditionalitäten verbunden: In dem Maße, in dem Good Governance zum eigenständigen Ziel der EZ geworden ist, erstrecken sich die Informationskonditionalitäten nun auch auf Investitionsklima und andere Aspekte „guter“ Staatlichkeit und nähern sich zunehmend einem Menschenrechtsmonitoring durch die Entwicklungsverwaltungen an.¹⁴⁷ Informationskonditionalitäten werden damit zur Grundlage für überlegenes Wissen internationaler Entwicklungsverwaltungen über die Entwicklungsländer, das ihnen beträchtliche kognitive Autorität gegenüber anderen Akteuren verleiht. Reichweite und Grenzen von Informationskonditionalitäten sind daher eine zentrale Herausforderung für das Informationsverwaltungsrecht, das mit ihnen einerseits kognitive Asymmetrien überwinden, andererseits Autonomie wahren und Autorität rechtlich rahmen soll.

b) Internationale Verwaltung als Wissensgeber:

Globaler Wissenstransfer und „Good Governance“-Konditionalität

Sind internationale Entwicklungsverwaltungen einerseits „Nehmer“ lokalen Kontextwissens, sind sie andererseits auch „Geber“ globaler Entwicklungsexpertise. Nach diesem erneuten Rollentausch liegen kognitive und materielle Asymmetrie parallel: Die Prämisse, dass die Geber überlegenes Wissen besitzen

¹⁴⁵ Soweit ersichtlich werden Begriff und Problematik der Informationskonditionalität in dieser Arbeit erstmals eingehend behandelt. Allgemein kritisch zur Überwachung der Entwicklungsländer durch Institutionen des Nordens *K. Manzo*, Africa in the rise of rights-based development, *Geoforum* 34 (2003), S. 437. Zur staatlichen Informationsgewinnung im Austausch für Leistungen *C. Gusy*, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 235, Rn. 72–74.

¹⁴⁶ Näher unten, § 8.III.1–2, § 10.III.2. Zu den Schuldentragfähigkeitsanalysen *M. Riegner*, Legal frameworks and general principles for indicators in sovereign debt restructuring, *Yale Journal of International Law Online* (2016), S. 141, 145–147.

¹⁴⁷ Näher unten, § 5.I. 2 und § 7.III.3.

und an die Entwicklungsländer transferieren, war *raison d'être* der TZ und liegt ihr bis heute vielfach zugrunde.¹⁴⁸ Die Vermittlung von Wissen, nicht der Transfer von Kapital, soll Entwicklungsfortschritte bringen. Bilden Informationen die Grundlage von Wissen, werden Informationsbeziehungen zum zentralen Medium dieser Wissensvermittlung. Wie diese Wissensvermittlung kognitive Asymmetrie ausgleichen und dabei zugleich die Autonomie der Nehmer wahren kann, ist eine weitere, zentrale Herausforderung des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen. Mit der Hierarchisierung von Wissen greift das Recht nicht nur einen zentralen Kritikpunkt postkolonialer Theorie und der Post-Development-Schule, sondern auch Überlegungen zum autonomen Lernen aus der Entwicklungspraxis auf.¹⁴⁹

Besonders deutlich werden diese Probleme anhand von Modellen, die TZ als einen einfachen Vorgang des Wissenstransfers, analog zum ODA-Transfer, begreifen. Die frühe TZ der Vereinten Nationen setzte auf einen personalisierten Wissenstransfer durch Fachleute, die sich überwiegend aus den technologisch fortgeschrittenen Industrieländern rekrutierten. Bis 1970 war es UNDP sogar rechtlich verboten, Staatsangehörige des begünstigten Nehmerstaates als Sachverständige zu beschäftigen.¹⁵⁰ Noch 1999 schrieb die Weltbank im Weltentwicklungsbericht „Knowledge for Development“ unverblümt: „Poor countries – and poor people – differ from rich ones not only because they have less capital but because they have less knowledge.“¹⁵¹ Daher bietet die Weltbank nicht nur Beratungsleistungen an, sondern generiert auch verstärkt selbst entwicklungsrelevantes Wissen, um globale Wissensdefizite zu beheben.¹⁵² Beiden

¹⁴⁸ P. Zumbansen, Knowledge in Development, Law and Regulation, in: Búrca/Kilpatrick/Scott (Hrsg.), Critical legal perspectives on global governance, 2014, S. 103; P. Lepenies, Lernen vom Besserwisser – Wissenstransfer in der Entwicklungshilfe aus historischer Perspektive, in: Büschel/Speich (Hrsg.), Entwicklungswelten, 2009, S. 33.

¹⁴⁹ C. McEwan, Postcolonialism and development, 2009, S. 120 ff.; A. Escobar, Encountering development, 1995. Aus völkerrechtlicher Perspektive S. Pahuja, Decolonising international law, 2011, S. 37–41. Grundlegend E. Said, Orientalism, 1978. Aus der praktischer Perspektive auch J. Stiglitz, Scan globally, reinvent locally, in: Stone (Hrsg.), Banking on knowledge, 2000, S. 24.

¹⁵⁰ C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 71, 77; F. Ssekandi/P. Johnson, UNDP's National Execution Modality: On the Road to Turning the Management of Development Programmes Over to Programme Governments, ILSA Journal of International and Comparative Law 7 (2001), S. 39; UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, paras. 40, 42 (bevorzugte Projektdurchführung durch UN-Sonderorganisationen); UNGA, Res. 304 (IV) Expanded programme of technical assistance of under-developed countries, 1949, para. 8, 9(b) (Mittelvergabe nur an UN-Sonderorganisationen).

¹⁵¹ World Bank, Knowledge for Development, 1999, S. 1. Siehe auch UN, Millennium Project Report, 2005, S. 2: „the specific technologies for achieving the [Millennium Development] Goals are known. What is needed is to apply them at scale.“ Krit. zu dieser Konstruktion von Wissensarmut K. King/S. McGrath, Knowledge for Development?, 2004, S. 39 ff.

¹⁵² Dazu schon oben, § 3.II.2, und unten, § 8.III.1.b), § 10.III.1.

Ansätzen liegt ein Verständnis zugrunde, das Wissen substantialistisch und als universell wie global gültig begreift.¹⁵³ Entwicklung wird tendenziell als Erkenntnisproblem verstanden, nicht als politischer Prozess.¹⁵⁴

Paradebeispiel für ein derartig universelles Paradigma ist das neoklassische ökonomische Modell, das dem wirtschaftspolitischen Programm des Washington Consensus zugrunde lag.¹⁵⁵ Dass dieses Programm die entwicklungspolitische Debatte der 1980er Jahre dominierte und die Weltbank mit ihm erstmals eine intellektuelle Führungsrolle einnahm, lag allerdings weniger an seiner wissenschaftlichen Überzeugungskraft als an seinem Zusammenspiel mit materieller Asymmetrie und finanzieller Abhängigkeit schuldenegeplagter Nehmerstaaten. Das 1979 eingeführte Instrument des Strukturanpassungskredits ermöglichte es der Weltbank, wirtschaftswissenschaftliche Modelle aus ihrer Forschungsabteilung direkt in die wirtschaftspolitische Praxis umzusetzen.¹⁵⁶ Oft wird allerdings übersehen, dass die Inhalte der Strukturanpassungsprogramme vielfach bereits im Vorfeld der Kreditvergabe im Rahmen sachverständiger Beratung und der TZ festgelegt wurden.¹⁵⁷ Bereits in diesen vorgelagerten Informationsbeziehungen wurden Wirtschaftsdaten erhoben, entscheidungserhebliche Sachverhalte konstruiert und neoklassische ökonomische Modelle – und nicht etwa sozialpolitische oder menschenrechtliche Erwägungen – für maßgeblich erklärt.¹⁵⁸ Zweifel an der Aufgabenangemessenheit dieser Beratung drängen sich angesichts der Misserfolge der Strukturanpassungsprogramme auf: Rückblickend gelang es selten, die Programmziele zu erreichen, und positive Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum der betroffenen Staaten blieben aus.¹⁵⁹

¹⁵³ T. Kramarz/B. Momani, *The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor*, *Review of Policy Research* 30 (2013), S. 409; O. Frödin, *Generalised and Particularistic Thinking in Policy Analysis and Practice: The Case of Governance Reform in South Africa*, *Development Policy Review* 29 (2011), S. 178.

¹⁵⁴ Krit. J. Ferguson, *The anti-politics machine*, 1990.

¹⁵⁵ C. Kellermann, *Die Organisation des Washington Consensus*, 2006.

¹⁵⁶ Hierzu und zum Folgenden N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523, 537–547; R. Broad, *Research, knowledge, and the art of „paradigm maintenance“: the World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC)*, *Review of International Political Economy* 13 (2006), S. 387, 391 f.; L. Squire, *Why the World Bank should be involved in development research*, in: Gilbert/Vines (Hrsg.), *The World Bank: Structure and Policies*, 2000, S. 108, 116.

¹⁵⁷ Siehe aber C. Dordi/M. Kostecki, *Technical assistance*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2010, Rn. 16. Zum IWF L. Clegg, *Global governance behind closed doors: The IMF boardroom, the Enhanced Structural Adjustment Facility, and the intersection of material power and norm stabilisation in global politics*, *Review of International Organizations* 7 (2012), S. 285.

¹⁵⁸ Vgl. zu jüngeren Programmen M. Salomon/C. Arnott, *Better Development Decision-making: Applying International Human Rights Law to Neoclassical Economics*, *Nordic Journal of Human Rights* 32 (2014), S. 44; M. Krajewski/R. Hoffmann, *Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum und die Austeritätsprogramme von IWF und EU*, KJ (2012), S. 2.

¹⁵⁹ W. Easterly, *What did structural adjustment adjust?*, *Journal of Development Economics* 76 (2005), S. 1.

Die Misserfolge direkten Wissenstransfers von Nord nach Süd führten zu neuen Organisationsformen und Inhalten der EZ. Schon in den 1970er Jahren dezentralisierte UNDP seine Organisation in die Nehmerländer, förderte verstärkt Süd-Süd-Kooperationen unter Entwicklungsländern mit ähnlichen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen und ging insgesamt zu einem neuen Lernmodell über: Die Selbstständigkeit der Entwicklungsländer wurde zum übergeordneten Entwicklungsziel, die Förderung lokaler Kapazitäten in Produktion, Management, Verwaltung, Technik und Wissenschaft zur Methode.¹⁶⁰ Dieses neue Modell entsprach der wissenssoziologischen und lerntheoretischen Einsicht, dass der alleinige *Transfer* von Wissen an dessen Kontextgebundenheit scheitert und durch Wissensübersetzung und -transformation ergänzt werden muss.¹⁶¹ Die Weltbank reagierte ab Ende der 1980er Jahre mit einem neuen inhaltlichen Paradigma, dem der Institutionenökonomik, das die institutionellen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Entwicklung als entscheidende Faktoren betrachtet.¹⁶² Dieses Paradigma gab einen maßgeblichen Anstoß für die Good Governance-Agenda, die die Weltbank selbst durch einflussreiche Berichte und Indikatoren vorantrieb.¹⁶³

Beide Ansätze verbanden sich im Leitbild eines effektiven und leistungsfähigen Staates, der seinen eigenen Entwicklungsprozess autonom steuert und günstige Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Betätigung und menschliche Entwicklung gewährleistet. Neue Projekte und Konditionalitäten zielen seitdem auf institutionelle Reformen ab.¹⁶⁴ Dies begünstigte die Renaissance des Law and Development-Ansatzes im Gewande der Rule of Law- bzw. Rechtsstaats-

¹⁶⁰ UNGA, Res. 3405 New dimensions in technical cooperation, 1975 Annex, para. (e) (i). Vgl. C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 152–154.

¹⁶¹ P. Carlile, *Transferring, Translating, and Transforming: An Integrative Framework for Managing Knowledge Across Boundaries*, *Organization Science* 15 (2004), S. 555. S. a. M. Polanyi, *The Tacit Dimension*, 1966; UNDP, *UNDP Knowledge Management Strategy Framework 2014–2017*, 2014, S. 9–11.

¹⁶² Grundlegend dazu D. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, 1990. Ferner D. Acemoglu/J. Robinson, *Why nations fail*, 2012.

¹⁶³ *World Bank*, *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, 1989; *World Bank*, *Governance and Development*, 1992. Dazu K. Kötschau/T. Marauhn (Hrsg.), *Good governance and developing countries*, 2008; L. Feld/S. Voigt, *Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators*, *European Journal of Political Economy* 19 (2003), S. 497; K. König et al. (Hrsg.), *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, 2002; C. Theobald, *Die Weltbank: Good Governance und die Neue Institutionenökonomik*, *Verwaltungsarchiv* 89 (1998), S. 467. Siehe auch oben, § 2.III.3.b) (zu Governanceindikatoren) und unten, § 10.III.1 (zum Agendasetting durch Berichte).

¹⁶⁴ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 100 ff., 384–387. Zur neuen Konditionalität bei der Mittelverteilung unter dennehmern unten, § 8.III.2.a) sowie M. Riegner, *Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment'*, *Journal of International Economic Law* 19 (2016), S. 1.

förderung. Mit der Rule of Law bzw. Rechtsstaatlichkeit westlicher Prägung schien zunächst wiederum ein überlegenes Modell gefunden, das im Wege des Wissenstransfers aus den demokratischen Rechtsstaaten in institutionell weniger entwickelte Länder transferiert werden sollte.¹⁶⁵ Günter Frankenberg spricht plastisch vom IKEA-Lagerhaus standardisierter Verfassungsinformationen, die zunächst entkontextualisiert und in das globale Rechtsreformrepertoire eingebracht werden, um anschließend in einen neuen, abweichenden Kontext transplantiert zu werden.¹⁶⁶ Dass derartige Transplantate in anderen Kontexten auch andere Wirkungen entfalten als in ihrer Heimatrechtsordnung, lehrt die kritische Rechtsvergleichung und bestätigten Evaluationen aus der Praxis.¹⁶⁷

An diesem Punkt schließt sich der Kreis zur ersten Asymmetrie, dem Problem lokalen Kontextwissens. Informationsbeziehungen als Grundlage von Wissen sind komplexer als ODA-Transfers: Sie verlaufen in beide Richtungen, ihr Verhältnis zur Wissensvermittlung ist kontextabhängiger, und ihre amorphe Natur erschwert den rechtlichen Zugriff und zentrale Steuerung. Diese Komplexität lässt Zweifel an der Fähigkeit internationaler Entwicklungsbürokratien aufkommen, Entwicklungsprobleme durch zentralisierte Wissensproduktion und Wissenstransfer zu lösen.¹⁶⁸ Kritiker sehen im marktmäßigen oder demokratischen Wettbewerb das überlegene, weil dezentrale Entdeckungsverfahren.¹⁶⁹ Doch auch die jüngere EZ-Praxis begreift sich mehr als Moderator wechselseitiger, dezentraler Lern- und Innovationsprozesse und wendet sich experimentalistischen Versuchsanordnungen in lokalen Kontexten zu.¹⁷⁰ In diesem Kontext lässt sich auch die Gewährung und lokale Einforderung von Rechten als ein dezentrales

¹⁶⁵ Hierzu und zum Folgenden *M. Riegner/T. Wischmeyer*, „Rechtliche Zusammenarbeit“ mit Transformations- und Entwicklungsländern als Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung, *Der Staat* 50 (2011), S. 436.

¹⁶⁶ *G. Frankenberg*, Constitutional transfer: The IKEA theory revisited, *ICON* 8 (2011), S. 563. S. a. *G. Frankenberg*, Constitutions as commodities: notes on a theory of transfer, in: Frankenberg (Hrsg.), *Order from transfer*, 2013, S. 1.

¹⁶⁷ *A. Harding*, Global doctrine and local knowledge: Law in Southeast Asia, *International and Comparative Law Quarterly* 51 (2002), S. 35; *P. Legrand*, The impossibility of legal transplants, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 4 (1997), S. 111; *G. Frankenberg*, Critical Comparisons: Rethinking Comparative Law, *Harvard International Law Journal* 26 (1985), S. 411. Aus der Praxis *O. Meinecke*, Rechtsprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit, 2007; *T. Carothers*, Promoting the rule of law abroad: In search of knowledge, 2006.

¹⁶⁸ *J. Toye/R. Toye*, The World Bank as a Knowledge Agency, UNRISD Overarching Concerns Programme Paper Number 11, 2005.

¹⁶⁹ Für die EZ *W. Easterly*, The Tyranny of Experts, 2013. Grundlegend *F. Hayek*, The use of knowledge in society, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 35 (1945), S. 519.

¹⁷⁰ *IEG*, Learning and Results in World Bank Operations: How the Bank Learns, 2014; *M. Ravallion*, Fighting Poverty One Experiment at a Time, *Journal of Economic Literature* 50 (2012), S. 103; *A. Banerjee/E. Duflo*, Poor economics, 2011. Allgemein zum Experimentalismus als Governance-Modell *G. de Búrca/R. Keohane/C. Sabel*, Global Experimentalist Governance, *British Journal of Political Science* 44 (2014), S. 477.

Informations- und Lernverfahren verstehen.¹⁷¹ Angesichts dessen bleibt es eine zentrale Herausforderung für das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen, die Vorteile zentraler und dezentraler Informationsverwaltung und Wissensgenerierung zu kombinieren und dabei die Rechte sowie rechtlich geschützte Interessen anderer Akteure zu wahren.

2. Governance by information: Das Doing Business-Ranking der Weltbank

Dass Informationsverwaltung auch unabhängig von Finanztransfers eine Herausforderung darstellt, illustriert das aufwendigste, einflussreichste und umstrittenste Forschungsprojekt der Weltbankgruppe, der „Doing Business“-Bericht (DB).¹⁷² Seit 2003 misst und vergleicht das Projekt wirtschaftsrechtliche Regulierung in allen Mitgliedstaaten der Weltbank und bewertet diese in einem Ranking am Maßstab ökonomischer Effizienz. Dies geschieht nicht in rechtlicher Form, sondern allein durch Informationshandeln, nämlich durch die Erhebung von Primärdaten, deren Verarbeitung in Indikatoren und die Veröffentlichung in Form des Rankings. Der Bericht sucht wissenschaftliche Erkenntnisse aus der institutionenökonomischen „Law and Finance“-Literatur¹⁷³ für die EZ nutzbar zu machen, indem er rechtliche Determinanten wirtschaftlicher Betätigung durch Indikatoren operationalisiert, entsprechende empirische Daten erhebt und rechtspolitische Reformprozesse informiert bzw. anstößt. DB hat ein breites Echo in der Forschung hervorgerufen, steht der Bericht doch an der Schnittstelle der oben angesprochenen Diskurse über effektive Staatlichkeit, Good Governance und Recht als Entwicklungsvoraussetzung mit neueren Debatten zu empirisch-quantitativen Methoden der Rechtsvergleichung¹⁷⁴ und zum globalen Wettbewerb der Rechtsordnungen.¹⁷⁵ Es soll daher im Rahmen einer Fallstudie näher analysiert werden.

a) Inhalte und Methoden

Das DB-Projekt wurde 2003 von einer Projektgruppe in einer operativen Abteilung der IFC initiiert, die Mitgliedstaaten bei Reformen zur Verbesserung

¹⁷¹ F. Hoffmann, Revolution or Regression? Retracing the Turn to Rights in ‚Law and Development‘, Finnish Yearbook of International Law 23 (2016), S. 45, 71 f.

¹⁷² Ursprünglich als „Economic and Sector Work“ eingeordnet, wird der DB Bericht mittlerweile als „Flagship report“ und mithin „Global public good“ kategorisiert, vgl. <http://www.doingbusiness.org/> (1. 7. 2017).

¹⁷³ Einflussreich R. La Porta et al., Law and Finance, Journal of Political Economy 106 (1998), S. 1113.

¹⁷⁴ H. Spamann, Large Sample, Quantitative Research Designs for Comparative Law?, American Journal of Comparative Law 57 (2009), S. 797; M. Siems, Statistische Rechtsvergleichung, RabelsZ 72 (2008), S. 354.

¹⁷⁵ A. Peters, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2010), S. 7; T. Giegerich, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2010), S. 57.

des Investitionsklimas berät (sog. Business Climate Unit). Seitdem werden Bericht und Ranking jährlich veröffentlicht. Der Bericht von 2014 deckt 189 Volkswirtschaften ab und misst Indikatoren in zehn Regulierungsbereichen: Gründung und Geschäftsaufnahme eines Unternehmens („Starting a business“), Genehmigungserfordernisse („Dealing with permits“), Zugang zu Elektrizität („Getting electricity“) und zu Krediten („Getting credit“), Eigentumseintragungen („Registering property“), Schutz von Minderheitsinvestoren („Protecting investors“), Besteuerung („Paying taxes“), Qualität der Rechtsdurchsetzung („Enforcing contracts“) und Insolvenzabwicklung („Resolving insolvency“); daneben werden auch Daten zu arbeitsrechtlicher Regulierung erhoben („Employing Workers“).¹⁷⁶ Positive Bewertungen erreicht ein Rechtssystem etwa, wenn Grundbuch- und Handelsregistereintragungen, Gerichts- und Verwaltungsverfahren für Unternehmen niedrige Kosten, geringen Zeitverlust und wenig Verwaltungsaufwand mit sich bringen. An der Spitze des Rankings steht 2014 wie in den Vorjahren Singapur, gefolgt von Neuseeland und Hongkong sowie auf Platz sieben den Vereinigten Staaten. Deutschland belegt Rang 14, Frankreich 31 und Russland 62. China rangiert auf Platz 90, noch vor Brasilien (120) und Indien (141). Die meisten Entwicklungsländer finden sich in der unteren Hälfte der Rangliste, Schlusslicht sind Libyen und Eritrea.

Im Unterschied zu den meisten anderen Berichten internationaler Institutionen erhebt DB selbst empirische Primärdaten in den Mitgliedstaaten. Dies geschieht durch sozialempirische Umfragen, in deren Rahmen jedes Jahr Fragebögen an mehrere Tausend Anwälte, Verwaltungsjuristen, Richter und Unternehmensberater versandt werden.¹⁷⁷ Die Fragen beziehen sich auf rechtliche Regeln und die Vollzugspraxis für einen standardisierten Modellfall, der auf ein mittelständisches, haftungsbeschränktes Unternehmen in der größten Stadt des jeweiligen Mitgliedstaates abstellt. Die Antworten der Auskunftspersonen werden von der Projektgruppe verifiziert, in die Einzelwerte der Indikatoren umgerechnet und in ein Gesamtranking aggregiert.¹⁷⁸ Neben dem Ranking enthält der Bericht erklärende Texte und interpretierende Analysen, die Trends und besonders erfolgreiche Reformer hervorheben.

Die Weltbank selbst verwendet das Ranking im Rahmen des „Country Policy and Institutional Assessments“ (CPIA), also des jährlichen Bewertungsverfahrens, das die Kreditlinie der IDA-Nehmer mitbestimmt und als Wissens-

¹⁷⁶ World Bank, Doing Business 2015, 2014.

¹⁷⁷ <http://www.doingbusiness.org/contributors/doing-business> (1. 7. 2017).

¹⁷⁸ Zur Methode T. Besley, Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2015), S. 99, 101–104; C. Kern, Die Doing-Business-Reports der Weltbank – fragwürdige Quantifizierung rechtlicher Qualität?, *JZ* (2009), S. 498; M. Siems, Statistische Rechtsvergleichung, *RabelsZ* 72 (2008), S. 354; K. Davis/M. Kruse, Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project, *Law & Social Inquiry* 31 (2007), S. 1095.

grundlage für den Politikdialog und für Beratungsaktivitäten gegenüber allen Mitgliedstaaten dient.¹⁷⁹ Die „Business-Climate“-Einheit der IFC bietet spezielle Beratungsleistungen an, mit deren Hilfe Mitgliedstaaten ihr Ranking gezielt verbessern können.¹⁸⁰ Zentral ist aber die Veröffentlichung eines jeden Berichts, die von einer professionellen Medienkampagne mit Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, Social-Media-Auftritten und „Road-Shows“ in den Mitgliedstaaten begleitet ist.¹⁸¹ DB wurde schnell zur meistzitierten Weltbankpublikation, weltweit beziehen sich Wissenschaftler, Medien und Politiker regelmäßig auf den Bericht.¹⁸² Der Bericht von 2010 wurde rund 8000 Mal in den Medien zitiert.¹⁸³

b) *Agendasetting und reputationelle Reformanreize*

Wie alle anderen Aktivitäten der Bank soll DB zur Erfüllung der Entwicklungsaufgabe beitragen, die der Weltbank rechtlich übertragen ist. Die Bank und andere Befürworter argumentieren, der Bericht stelle objektive und vergleichbare Daten über entwicklungsrelevante und reformierbare institutionelle Faktoren bereit. Dies verbessere nicht nur die interne Wissensgrundlage für Beratungsleistungen und den Politikdialog der Weltbank mit den Nehmerstaaten, sondern stelle überdies ein globales öffentliches Gut bereit. Dieses Gut, so das Argument, würde durch einzelne Regierungen oder private Akteure nicht produziert, weil ihnen die nötige Objektivität bzw. die Anreize für derartige Forschung fehlen. Die Verfügbarkeit eines derartigen Informationsguts verbessere wiederum die Qualität wirtschaftspolitischer Debatten und trage letztlich zur öffentlichen Meinungsbildung in den Mitgliedstaaten bei.¹⁸⁴

Angesichts seiner öffentlichen Wirkung entwickelte sich DB von einer Datenquelle zu einem wichtigen Faktor in der politischen Ökonomie wirtschaftsrechtlicher Reformen. Drei Jahre nach seinem erstmaligen Erscheinen hatte der DB-Bericht nach Angaben der Weltbank bereits 48 Rechtsreformen

¹⁷⁹ A. Perry-Kessaris, Prepare your indicators: economics imperialism on the shores of law and development, *International Journal of Law in Context* 7 (2011), S. 401, 414. Näher unten, § 10.III.2.

¹⁸⁰ IEG, Investment Climate Reforms, 2014.

¹⁸¹ <http://www.doingbusiness.org/press> (1. 7. 2017).

¹⁸² T. Besley, Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2015), S. 99, 100; M. Ravallion/A. Wagstaff, The World Bank's publication record, *Review of International Organizations* 7 (2012), S. 343, 358.

¹⁸³ World Bank, An Information Note on the Doing Business project For the World Bank Board of Executive Directors Meeting of Oct. 19, 2010, 2010, Annex 1, S. 6.

¹⁸⁴ Zu diesen befürwortenden Argumenten zusammenfassend T. Besley, Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2015), S. 99, 104 ff.

in dutzenden Mitgliedstaaten „inspiriert oder informiert“.¹⁸⁵ Bis 2010 zählte die Weltbank insgesamt 270 derartiger Reformen.¹⁸⁶ Der russische Präsident Vladimir Putin gab per Dekret das Ziel aus, Russland solle bis 2018 Platz 20 des Rankings erreichen; der indische Premierminister Modi rief bei seinem Amtsantritt Rang 50 als Ziel seiner Regierung aus.¹⁸⁷ Eine detaillierte Fallstudie belegt die kausale Wirkung von DB für Rechtsreformen im IDA-Nehmerstaat Georgien: Im Jahr 2006 reformierte das postkommunistische Transitionsland sein Arbeitsrecht und schaffte Kündigungsschutzvorschriften weitgehend ab, um einen besseren Rang im „Employing Workers“-Teilindex von DB zu erzielen. Georgiens Rankings verbesserten sich deutlich, und ODA-Zuwendungen und ausländische Direktinvestitionen nahmen zu.¹⁸⁸ Auch in Südafrika und anderen Staaten beeinflusste DB arbeitsmarktpolitische Debatten und Rechtsreformen im Sinne von Deregulierung und ökonomischer Effizienz.¹⁸⁹ Auf Geberseite unterstützte insbesondere die US-Regierung das DB-Projekt, und die US-amerikanische Durchführungsorganisation USAID nutzt das Ranking in ihren eigenen Programmen und Vorhaben.¹⁹⁰

Auf der anderen Seite hat DB auch heftige wissenschaftliche Kritik und politischen Protest erfahren. Zwei Aspekte stehen bislang im Fokus: In inhaltlicher Hinsicht kritisieren Regierungen, Gewerkschaften und NGOs, DB weise eine neoliberale Tendenz zur Deregulierung auf.¹⁹¹ Die rot-grüne Bundesregierung protestierte ebenfalls gegen den Index, ebenso wie Frankreich, China, das Arbeiterpartei-regierte Brasilien und die linke Kongressregierung in Indien,

¹⁸⁵ *World Bank*, Doing Business 2007, 2006, S. 4 f.

¹⁸⁶ *World Bank*, An Information Note on the Doing Business project For the World Bank Board of Executive Directors Meeting of Oct. 19, 2010, 2010, Annex 1, S. 4.

¹⁸⁷ *T. Besley*, Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2015), S. 99 f.; *A. Cooley*, The emerging politics of international rankings and ratings, in: Cooley/Snyder (Hrsg.), *Ranking the World*, 2015, S. 1.

¹⁸⁸ *S. Schueth*, Assembling International Competitiveness: The Republic of Georgia, USAID, and the Doing Business Project, *Economic Geography* 87 (2011), S. 51; *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, 430.

¹⁸⁹ *D. Collier/P. Benjamin*, Measuring Labor Market Efficiency: Indicators that Fuel an Ideological War and Undermine Social Concern and Trust in the South African Regulatory Process, in: Merry/Davis/Kingsbury (Hrsg.), *The quiet power of indicators*, 2015, S. 284; *International Trade Union Confederation*, The IFIs' Use of Doing Business to Eliminate Workers' Protection: Analysis of Doing Business 2008 and new country evidence, 2008.

¹⁹⁰ *J. Tyson*, Doing Business Report: Upholding the World Bank brand?, *Devex Inside Development*, 2014.

¹⁹¹ Überblick bei *Bretton Woods Project et al.*, Civil Society Recommendations to Doing Business Independent Review Panel, 2013; *A. Perry-Kessar*, Prepare your indicators: economics imperialism on the shores of law and development, *International Journal of Law in Context* 7 (2011), S. 401, 417; *International Trade Union Confederation*, The IFIs' Use of Doing Business to Eliminate Workers' Protection: Analysis of Doing Business 2008 and new country evidence, 2008.

bevor sie von der wirtschaftsfreundlichen Modi-Regierung abgelöst wurde.¹⁹² Die wissenschaftliche Kritik verweist vor allem auf methodische Probleme quantitativer Rechtsvergleichung und mangelnde Validität der DB-Indikatoren. Kritisiert wird auch, DB sei mit seinem Fokus auf die Rechtsform der haftungsbeschränkten Gesellschaft eher auf ausländische Investoren ausgerichtet als auf die Bevölkerung der Entwicklungsländer, deren Wirtschaftsleben von Kleinunternehmern und Informalität geprägt sei.¹⁹³

Kaum problematisiert wird bislang, dass DB auch wesentliche Probleme im Hinblick auf die öffentlich-rechtliche Regelung des Informationshandelns internationaler Institutionen aufwirft.¹⁹⁴ So lässt sich zunächst fragen, inwieweit DB eine Steuerungswirkung auf die Mitgliedstaaten ausübt, die zu einer rechtlichen Regelung der Materie funktionsäquivalent ist. Ferner steht infrage, ob das Ranking in seiner gegenwärtigen Form zur Erreichung der Entwicklungsaufgaben beiträgt, die der Weltbank übertragen sind. Beide Fragen führen zu weiteren Problemstellungen: Sind Organisation und Verfahren für Wissensprodukte wie DB funktionsangemessen geregelt? Bedarf es weitergehender Mechanismen rechtlicher Kontrolle und politischer Legitimation?

Das Beispiel DB zeigt, dass das Informationshandeln internationaler Entwicklungsinstitutionen faktische Verhaltensanreize setzt, die zu rechtlicher Regelung funktionsäquivalent sein können. Besonders deutlich wird dies anhand der oben beschriebenen Arbeitsrechtsreformen: Die Wirkung des Informationshandelns übersteigt in diesen Fällen sogar die Bindungswirkung geltenden Völkerrechts. So befand die internationale Arbeitsorganisation ILO bereits im Jahr 2007, dass vom „Employing Workers“-Teilindex induzierte Rechtsreformen gegen völkerrechtliche Mindeststandards in ILO-Konventionen verstießen, namentlich in Bezug auf Arbeitszeiten und Kündigungsschutz.¹⁹⁵ Dennoch war und ist die Bereitschaft zur Normbefolgung in Staaten wie Georgien geringer

¹⁹² R. Harding, China seeks to water down key World Bank report, *Financial Times*, 6. 5. 2013; A. Mayaram, India disputes World Bank business ranking methodology, *The Hindu*, 3. 6. 2013; *Bretton Woods Project*, India complains Doing Business „not robust“, *Bretton Woods Update* 85, 8. 4. 2013; M. Weisbrot, IMF and World Bank are losing clout in developing countries, *The Guardian*, 31. 5. 2013; 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, 432.

¹⁹³ Vgl. T. Besley, Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2015), S. 99, 107.

¹⁹⁴ In diesem Sinne auch C. Kern, Die Doing-Business-Reports der Weltbank – fragwürdige Quantifizierung rechtlicher Qualität?, *JZ* (2009), S. 498.

¹⁹⁵ *International Labour Office*, World Bank Doing Business Report, ILO Doc. GB.300/4/1, 2007; J. Berg/S. Cazes, The Doing Business indicators, *International Labour Office*, ILO Economic and Labour Market Paper 2007/6, 2007. Zur Deregulierungskritik aus den UN A. Chhibber, Guest post: Bangladesh exposes flaws in World Bank's Doing Business Index, *The Guardian Blog*, 16. 5. 2013.

als der Steuerungsimpuls des Rankings. Zugespitzt formuliert: Informationshandeln „bricht“ Völkerrecht.¹⁹⁶

Dieser empirische Befund lässt sich theoretisch mit nachbarwissenschaftlichen Erkenntnissen untermauern. Zwei theoretische Mechanismen der informationellen Politiksteuerung sind besonders einschlägig: Einerseits Agendasetting, andererseits reputationelle Anreize und Sanktionen in Wettbewerbssituationen. Mit „Agendasetting“ beschreiben Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen die Fähigkeit eines Akteurs, ein Thema in internationalen Foren und Institutionen so zu verankern, dass dadurch kommunikativer und prozeduraler Handlungsdruck aufgebaut wird und die Wahlmöglichkeiten staatlicher und nichtstaatlicher Akteure eingeschränkt werden.¹⁹⁷ Ein prominentes Beispiel ist das „Programme for International Student Assessment“ (PISA), mit dem es der OECD gelungen ist, eine bestimmte Form der empirischen Schülerleistungsmessung so zu verankern, dass Staaten keine andere Wahl haben, als an der – formal freiwilligen – Studie teilzunehmen.¹⁹⁸ In ähnlicher Weise ist es der Weltbank gelungen, die Themen des DB-Berichts auf der entwicklungspolitischen Agenda und in nationalen Reformagenden zu verankern. Die ökonomische Effizienz des Wirtschaftsrechts und die „Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“ werden in vielen Mitgliedstaaten, auch in Deutschland, diskutiert.¹⁹⁹ Länder wie Saudi-Arabien haben gar eigene „Doing Business“-Abteilungen in ihren Ministerien eingerichtet.²⁰⁰ Die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft verabschiedete 2009 einen eigenen „Ease of Doing Business Action Plan“, mit dem sie Verbesserungen im Ranking erreichen und selbst überwachen will.²⁰¹ Auch wo sich Kritik regte, bestimmt DB doch die Agenda: In Frankreich, wo das schlechte Abschneiden der Grande Nation einen regelrechten „Doing Busi-

¹⁹⁶ A. Perry-Kessarlis, Prepare your indicators: economics imperialism on the shores of law and development, *International Journal of Law in Context* 7 (2011), S. 401, 406.

¹⁹⁷ T. Johnson, Organizational progeny, 2014, S. 10; M. Barnett/R. Duvall, Power in International Politics, *International Organization* 59 (2005), S. 39, 52. Die Entstehung von Handlungsdruck lässt sich auch als Prozess argumentativer Verstrickung erklären, in dessen Verlauf Staaten Informations- und Kommunikationsbeziehungen etablieren und sich dann zunehmend für deviantes Verhalten rechtfertigen müssen, vgl. T. Risse, „Let’s Argue!“, Communicative Action in World Politics, *International Organization* 54 (2000), S. 1. In diesem Sinne auch H.-J. Cremer, Völkerrecht – Alles nur Rhetorik?, *ZaöRV* 67 (2007), S. 267.

¹⁹⁸ M. Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 348 f.

¹⁹⁹ *Der Spiegel*, Standort Deutschland fällt hinter Mauritius zurück, 10.9.2008. Ferner A. Perry-Kessarlis, Prepare your indicators: economics imperialism on the shores of law and development, *International Journal of Law in Context* 7 (2011), S. 401; *International Trade Union Confederation*, The IFIs’ Use of Doing Business to Eliminate Workers’ Protection: Analysis of Doing Business 2008 and new country evidence, 2008.

²⁰⁰ M. Riegner, Interviews World Bank/IFC Doing Business, CPIA, WGI, 1./2.3.2012.

²⁰¹ Vgl. *World Bank*, An Information Note on the Doing Business project For the World Bank Board of Executive Directors Meeting of Oct. 19, 2010, 2010, Annex 1, S. 4 Fn 2.

ness“-Schock ausgelöst hatte, richtete die Regierung ein eigenes Forschungsprogramm zur wirtschaftlichen Attraktivität des französischen Rechts ein.²⁰²

Erklärt das Agendasetting, wie Themen einen Diskurs dominieren, bedarf ihre Umsetzung in Rechtsreformen weiterer Mechanismen. Im Fall von DB wirken vor allem reputationelle Anreize und Sanktionen. Dieser Mechanismus greift, wenn ein Steuerungssubjekt Informationen über ein Steuerungsobjekt verbreitet und diese Informationen das Verhalten Dritter gegenüber diesem Objekt beeinflussen. Schematisch betrachtet handelt es sich um eine Dreieckskonstellation, in der Informationsbeziehungen im einen Schenkel des Dreiecks die finanziellen, wirtschaftlichen oder politischen Beziehungen im anderen Schenkel des Dreiecks beeinflussen.²⁰³ Diese Dreieckskonstellation ist im deutschen Recht etwa durch den Deliktstatbestand der Kreditgefährdung und den Straftatbestand der Verleumdung erfasst; das öffentliche Recht kennt insbesondere die Handlungsform der behördlichen Warnung.²⁰⁴ Die Wirtschafts- und Organisationswissenschaften verstehen Reputation als eine informationsbasierte Anreizstruktur und Organisationslogik, die sich in wiederholten Interaktionen von selbst durchsetzt.²⁰⁵ Reputationelle Mechanismen wirken insbesondere in Wettbewerbssituationen, wie sie zwischen konkurrierenden Marktteilnehmern bestehen. Sie greifen aber auch im politischen Wettbewerb zwischen Parteien und Politikern um Wählerstimmen und politische Unterstützung.²⁰⁶ Derartige Wettbewerbssituationen können auch künstlich hergestellt werden, etwa durch Evaluationen und Leistungsvergleiche, wie sie das New Public Management für öffentliche Verwaltungen, Hochschulen und Kommunen mit sich gebracht hat.²⁰⁷

²⁰² A.-J. Kerhuel/B. Fauvarque-Cosson, Is Law an Economic Contest? French Reactions to the Doing Business World Bank Reports and Economic Analysis of Law, *American Journal of Comparative Law* 57 (2009), S. 811; B. Du Marais/D. Blanchet/A. Dorbec, Mesurer le droit? Les limites methodologiques des rapports Doing Business, *La documentation française*, 2006; *Association Henri Capitant* (Hrsg.), *Les droits de tradition civiliste en question. À propos des Rapports Doing Business de la Banque Mondiale*, 2006.

²⁰³ Vgl. K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry, Indicators as a Technology of Global Governance, *Law and Society Review* 46 (2012), S. 71, 78–80.

²⁰⁴ § 824 BGB, § 187 StGB; C. Gusy, Verwaltung durch Information: Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns, *NJW* (2000), S. 977. Näher unten, § 10.I.

²⁰⁵ M. Wiens, Vertrauen in der ökonomischen Theorie, 2013, S. 29 ff.; M. Power et al., Reputational Risk as a Logic of Organizing in Late Modernity, *Organization Studies* 30 (2009), S. 301; M. Barnett/J. Jermier/B. Lafferty, Corporate Reputation: The Definitional Landscape, *Corporate Reputation Review* 9 (2006), S. 26.

²⁰⁶ J. Sharman, Rationalist and Constructivist Perspectives on Reputation, *Political Studies* 55 (2007), S. 20; E. Göbel, Nicht-normative Steuerung durch ökonomische Anreize, in: Oebbecke (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, 2005, S. 347. Zum demokratischen Wettbewerb A. Hatje, Demokratie als Wettbewerbsordnung, *VVDStRL* 69 (2010), S. 135; M. Kotzur, Demokratie als Wettbewerbsordnung, *VVDStRL* 69 (2010), S. 173.

²⁰⁷ M. Fehling, § 38 Informelles Verwaltungshandeln, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 1457, Rn. 7; V. Mehde, Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 179; S. Kuhlmann, Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 155;

Daher können reputationelle Anreize und Sanktionen auch das Verhalten von Staaten motivieren, wenn diese im zwischenstaatlichen Wettbewerb um politische Partner, um ODA-Geber oder um private Auslandsinvestitionen stehen, oder wenn sich Amtsträger innerstaatlich im politischen Wettbewerb für ihre Regierungsleistung verantworten müssen.²⁰⁸ Reputationelle Theorien des Völkerrechts erklären so, warum Staaten völkerrechtliche Normen befolgen, die nicht zwangsweise durchsetzbar wären.²⁰⁹ Das „Naming and shaming“ durch NGOs im System des internationalen Menschenrechtsschutzes ist nur ein Beispiel.²¹⁰ Diesbezüglich ist empirisch nachgewiesen, dass Informationen über die Menschenrechtslage nationale Meinungsbildungsprozesse beeinflussen können.²¹¹ Dieser Mechanismus ist nicht auf Normbefolgung beschränkt. Ebenso kann das Informationshandeln internationaler Institutionen reputationelle Anreize und Kosten verursachen. So setzt das DB-Ranking Anreize für Regierungen, ihr Wirtschaftsrecht zu reformieren: Verbessern sie ihren Rang, werden sie im globalen Wettbewerb um öffentliche Gelder und private Investitionen als wachstumsorientierter und wirtschaftsfreundlicher wahrgenommen. Verstärkt wird dieser Anreiz, wenn die Weltbank behauptet, empirische Korrelationen zwischen Verbesserungen im DB-Ranking und der Zunahme ausländischer Direktinvestitionen gefunden zu haben.²¹² DB nutzt und intensiviert so den globalen Wettbewerb der Rechtsordnungen. Zugleich ist DB Gegenstand innenpolitischer Diskussionen in vielen Mitgliedstaaten und versorgt je nach Abschneiden die Regierung oder die Opposition mit Argumenten, die die Autorität der Weltbank in Anspruch nehmen.

Im Ergebnis machen empirisch beobachtbare Wirkungen und theoretische Erklärungsmodelle plausibel, dass DB signifikante Steuerungswirkung entfaltet. Diese kann rechtsäquivalent sein und sogar die Bindungswirkung geltenden Völkerrechts unterlaufen. Zugleich sind Rankings keine rein technischen Ge-

F. Schuster, Benchmarking als Ersatz für Wettbewerb, in: Edeling/Jann/Wagner (Hrsg.), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, 2001, S. 203. Zur sozialen Wirkung von Vergleichen aus soziologischer Sicht *B. Heintz*, „Wir leben im Zeitalter der Vergleichung.“ Perspektiven einer Soziologie des Vergleichs, Zeitschrift für Soziologie 45 (2016), S. 305.

²⁰⁸ *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 346–349. Allgemein *V. Mehde*, Wettbewerb zwischen Staaten, 2005; *R. Putnam*, Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, International Organization 42 (1988), S. 427.

²⁰⁹ Eingehend *A. Guzman*, How International Law Works, 2008.

²¹⁰ *E. Hafner-Burton*, Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem, International Organization 62 (2008), S. 689; *C. Gusy*, Grundrechtsmonitoring, Der Staat 47 (2008), S. 511. Zu den Grenzen *J. Esarey/J. DeMerritt*, Political Context and the Consequences of Naming and Shaming for Human Rights Abuse, 2015, abrufbar unter <http://jee3.web.rice.edu/state-dep-2.pdf> (1.7.2017).

²¹¹ *J. Ausderan*, How naming and shaming affects human rights perceptions in the shamed country, Journal of Peace Research 51 (2014), S. 81.

²¹² *J. Anderson/A. Gonzalez*, Does Doing Business matter for foreign direct investment?, in: World Bank, Doing Business 2013, 2012, S. 47–50.

bilde, sondern ihnen liegen normative Wertungen zugrunde, die politisch umstritten und Gegenstand gesellschaftlicher Interessenkonflikte sind.²¹³ De facto etablieren Rankings wirkmächtige normative Standards, die derartige Interessenkonflikte in den Mitgliedstaaten in die eine oder andere Richtung entscheiden können, wie die zahlreichen DB-Reformen zeigen. Problematisch ist das vor allem dann, wenn der Anschein der Wissenschaftlichkeit und Objektivität die Wertentscheidung und Standardsetzung nicht nur verschleiert, sondern auch politischen Entscheidungsverfahren entzieht. DB lenkt die Aufmerksamkeit darauf, dass selbst einflussreiches Informationshandeln nicht denselben Verfahren politischer Legitimation und rechtlicher Kontrolle unterliegt, wie es bei rechtsförmigen Akten der Fall ist. Die Exekutivdirektoren der Weltbank entscheiden zwar über jede Einzelkreditvereinbarung mit einem Nehmerstaat, doch Wissensprodukte wie DB werden allein der Organkompetenz des Managements zugeordnet. Daher hat es im Exekutivdirektorium der Weltbank bislang keine formale politische Debatte oder gar politische Entscheidung über das Projekt gegeben. Dies entspricht der verbreiteten Kritik, die Weltbank pflege ein technokratisches Entwicklungsverständnis, das Entwicklung vorrangig als wirtschaftswissenschaftliches Erkenntnisproblem und nicht als politischen Prozess betrachte.²¹⁴

3. Globale Gouvernamentalität: Von den Millenniumszielen zu den „Sustainable Development Goals“ der Vereinten Nationen

Im Jahr 2000 verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten mit der Millenniumserklärung erstmals eine gemeinsame, globale Entwicklungsagenda mit zeitgebundenen Zielvorgaben. Später durch quantitative Benchmarks und Indikatoren konkretisiert, entwickelten sich die Millennium Development Goals (MDGs) zum zentralen Bezugsrahmen globaler Entwicklungspolitik und zur inhaltlichen Leitlinie für die Praxis nationaler und internationaler Entwicklungsverwaltungen.²¹⁵ Der Einfluss der MDGs beruhte dabei nicht auf rechtlicher Normativität – sowohl Millenniumserklärung als auch ihre Indikatoren waren

²¹³ K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry, Indicators as a Technology of Global Governance, *Law and Society Review* 46 (2012), S. 71. So auch die Befürworter des Ranking, vgl. T. Besley, Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2015), S. 99, S. 117f. Zum Werturteilproblem M. Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 94–98.

²¹⁴ A. Perry-Kessaris, Prepare your indicators: economics imperialism on the shores of law and development, *International Journal of Law in Context* 7 (2011), S. 401, 401 ff.; S. Pahuja, *Decolonising international law*, 2011. Grundsätzliche Expertenkritik bei W. Easterly, *The Tyranny of Experts*, 2013; T. Mitchell, *Rule of experts*, 2002; J. Ferguson, *The anti-politics machine*, 1990.

²¹⁵ M. Kaltenborn, Soziale Rechte und Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 155, 167; P. Dann, *Programm- und Prozesssteuer-*

für die Mitgliedstaaten unverbindlich –, sondern auf einem weltumspannenden Monitoring- und Berichtssystem, das von UNDP koordiniert statistische Daten über die Mitgliedstaaten und ihre Bevölkerung sammelte, aufbereitete und publikumswirksam verbreitete. Diese „Politik der messbaren Ziele“ nimmt einerseits den ursprünglich betriebswirtschaftlichen Ansatz des Results-Based-Managements auf, den insbesondere die britische Entwicklungsministerien Clare Short im Anschluss an heimische Ideen des New Public Managements propagiert hatte und der später in der Pariser Erklärung zur „Aid Effectiveness“ von 2005 zum allgemeinen Prinzip der EZ erhoben wurde. Sie vertieft andererseits aber auch die im nationalen Kontext etablierten wissensbasierten Regierungstechnologien der Gouvernamentalität jenseits des Staates.²¹⁶ Insofern lässt sich von globaler Gouvernamentalität sprechen.²¹⁷ Das 2015 verabschiedete Folgeprojekt, die Sustainable Development Goals (SDGs), schreibt dieses System nicht nur fort, sondern intensiviert globale Informationsgovernance im Rahmen einer von den UN ausgerufenen „Datenrevolution“. Ein Vergleich der MDGs mit den SDGs eignet sich daher besonders, um Wirkungen und Rechtsprobleme des Informationshandelns internationaler Institutionen zu untersuchen.

a) Entwicklung und Zentralität von Informationsverwaltung in den MDGs und SDGs

Nach Vorarbeiten der UN-Gipfel und der OECD in den 1990ern verabschiedete die Generalversammlung im Jahr 2000 die „Millenniumserklärung“.²¹⁸ Wie andere Resolutionen zuvor enthielt die Erklärung eine Reihe unverbindlicher Bekenntnisse und Selbstverpflichtungen, legte aber erstmals in ihrem Absatz Nr. 19 auch zeitgebundene Ziele fest, die die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2015 erreichen sollten.²¹⁹ Die Resolution war als multilaterale Zielvereinbarung formuliert, die zwar ein Finalprogramm vorgab, ansonsten aber die Staaten nicht auf konkrete Mittel und Politiken festlegte.²²⁰ Allerdings wurden politisch definierte Ziele nachträglich durch messbare Indikatoren konkretisiert, die eine „Inter-agency Expert Group“ (IEAG) aus technischen Expertinnen und Exper-

rung im europäischen Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Bartelt/Dann (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 107, 112.

²¹⁶ P. Lepenies, Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus governamentalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), Entwicklungstheorien, 2014, S. 200, 207.

²¹⁷ Zu diesem Begriff W. Larner/W. Walters (Hrsg.), Global governmentality, 2004.

²¹⁸ Zur Genealogie E. Hey, The MDGs, Archeology, Institutional Fragmentation and International Law, in: Ruiz Fabri/Wolfrum/Gogolin (Hrsg.), Select proceedings of the European Society of International Law, 2010, S. 488.

²¹⁹ UNGA, Res. 55/2 United Nations Millennium Declaration, 2000.

²²⁰ P. Dann, Programm- und Prozesssteuerung im europäischen Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Bartelt/Dann (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 107, 112.

ten von UNDP, Weltbank und OECD festlegte. Im Jahr 2001 publizierte der UN-Generalsekretär einen Bericht mit der Liste von acht Zielen, 21 Unterzielen und 60 Indikatoren, die heute als MDGs bekannt sind.²²¹ Danach sollte bis 2015 Folgendes erreicht werden: Die Halbierung von Armut, universelle Grundschulbildung, Geschlechtergleichheit, Verringerung von Kinder- und Müttersterblichkeit, die Bekämpfung von AIDS und Malaria, ökologische Nachhaltigkeit und institutionelle Schritte für eine globale Entwicklungspartnerschaft. Inhaltlich setzten die MDGs damit einen Gegenakzent zu einem rein wirtschaftlichen Entwicklungsbegriff und dem Washington Consensus der internationalen Finanzinstitutionen. Doch das eigentliche, innovative Hauptmerkmal der MDGs war die statistische Erfassung quantifizierbarer Entwicklungsziele.²²²

Administrativer Kern der MDGs war damit Informationsverwaltung durch die UN-Entwicklungsinstitutionen. Das UNDP übernahm die Rolle des „Scorekeepers“, der die Umsetzungsbemühungen der Mitgliedstaaten überwachen und die Monitoringaktivitäten der Sonderorganisationen koordinieren sollte. Begleitet wurden die MDGs vom „Millennium Project“, einem von Jeffrey Sachs geleiteten Forschungsprojekt, und einer globalen Informationskampagne, der „UN Millennium Campaign“.²²³ Die Kampagne, 2002 von Generalsekretär Kofi Annan und UNDP-Administrator Mark Brown ins Leben gerufen und von UNDP zentral orchestriert, wirkte durch strategische Öffentlichkeitsarbeit gezielt auf internationale Institutionen, Regionalorganisationen, nationale Regierungen und Parlamente, Zivilgesellschaft, Privatsektor und Medien ein.²²⁴ Im Oktober 2008 mobilisierte die Kampagne anlässlich ihres „Stand up against poverty-Day“ weltweit 117 Millionen Demonstranten.²²⁵

²²¹ *UN Secretary General*, Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration – A/56/326, 2001. Zum Entstehungsverfahren *J. McArthur*, The Origins of the Millennium Development Goals, SAIS Review of International Affairs 34 (2014), S. 5; *R. Manning*, Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals, Danish Institute for International Studies Report 2009–1, 2009, S. 77 ff.

²²² *P. Lepenies*, Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), Entwicklungstheorien, 2014, S. 200, 206, 210.

²²³ *R. Manning*, Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals, Danish Institute for International Studies Report 2009–1, 2009, S. 26.

²²⁴ Vgl. die Darstellung unter <http://www.endpoverty2015.org/> (1. 7. 2017). Das Mandat wurde aus einer Passage im Monterrey Consensus abgeleitet: „We shall support the United Nations in the implementation of a global information campaign on the internationally agreed development goals and objectives, including those contained in the Millennium Declaration“, *UN, Monterrey Consensus on Financing for Development, The final text of agreements and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002*, 2003, para. 71, abrufbar unter <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (1. 7. 2017).

²²⁵ *R. Manning*, Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals, Danish Institute for International Studies Report 2009–1, 2009, S. 27.

Mit Auslaufen der MDGs verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten im September 2015 das Nachfolgeprojekt, die „Agenda 2030“.²²⁶ Die Resolution der Generalversammlung enthält 17 neue SDGs, die das informationsverwaltende Modell der MDGs fortschreiben. Neu ist vor allem, dass die SDGs erstmals für alle Mitgliedstaaten der UN gelten, also neben den Entwicklungsländern nunmehr auch die Industrieländer erfassen. Auch Deutschland bzw. die deutschen Bundesländer und andere EU-Mitgliedstaaten werden künftig globale Entwicklungsziele implementieren und messen.²²⁷ Inhaltlich deckt die Agenda 2030 das breite Spektrum wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit ab, schreibt MDG-Ziele fort und erweitert den Katalog um Ziele zu Energieversorgung, Infrastruktur, Ungleichheit in und zwischen Staaten, Nachhaltigkeit in Konsum und Produktion sowie ein Ziel zu Rechtsstaatlichkeit und Good Governance.²²⁸ Auch reproduktive Rechte von Frauen, die in den MDGs noch am Widerstand religiös geprägter Staaten scheiterten, wurden im Rahmen von Paketlösungen in die SDGs aufgenommen.²²⁹ Die Resolution etabliert ein Mehrebenensystem, in dem nationale, regionale und globale Informationsverwaltung zusammenwirken und einen politischen Überwachungsprozess im Wirtschafts- und Sozialrat und in der Generalversammlung speisen.²³⁰

Dabei rücken Datenerhebung und Statistik noch stärker in den Vordergrund: Eine „Datenrevolution für nachhaltige Entwicklung“, verkündet in zwei vorbereitenden UN-Berichten, soll Implementierung und Monitoring antreiben, und SDG 17 enthält ein eigenes Unterziel zur Stärkung statistischer Systeme.²³¹ Der

²²⁶ UNGA, Res. 70/1 Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (Agenda 2030), 25. 9. 2015.

²²⁷ C. Fischer/I. Scholz, Universelle Verantwortung: Die Bedeutung der 2030-Agenda für eine nachhaltige Entwicklung der deutschen Bundesländer, DIE Discussion Paper 12/2015, 2015; *Global Policy Forum*, Gut leben global. Neue Ansätze der Wohlbefindungs- und SDGs für Deutschland, 2015; *European Sustainable Development Network*, The Sustainable Development Goals (SDGs) and their impact on the European SD governance framework, ESDN Quarterly Report No. 35, 2015. Zur Relevanz für die Industriestaaten siehe auch M. Langford, Poverty in Developed States: International Human Rights Law and the Right to a Remedy, *German Yearbook of International Law* 51 (2008), S. 251.

²²⁸ Eingehend P. Lepenies/E. Sondermann/A. Ziai (Hrsg.), Von den MDG zu den SDG, 2016. Zum Governance-Ziel D. Hulme/A. Savoia/K. Sen, Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda, *Global Policy* 6 (2015), S. 85.

²²⁹ SDG 5.6. Dazu S. Fukuda-Parr, Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 118, 127.

²³⁰ UNGA, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, paras. 72 ff.; S. Bernstein, The UN and Governance of SDGs, in: Kanie/Biermann (Hrsg.), *Governing Through Goals: The Sustainable Development Goals and a New Governance Strategy in the 21st Century*, 2017, S. 213.

²³¹ *UN Data Revolution Group*, A World That Counts, 2014; *UN*, A New Global Partnership – Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, 2013, S. 23. SDG 17.18: „By 2020, enhance capacity-building support to developing countries, including for least developed countries and small island developing States, to increase significantly the availability of high-quality, timely and reliable data disaggregated by

UN-Bericht „A World that Counts“ empfiehlt die Nutzung von informationstechnologischen Innovationen und Big-Data-Techniken sowie Public-Private-Partnerships mit privaten Telekommunikations-, IT- und Internetanbietern.²³² Schon heute nutzen Weltbank, WHO und Vereinte Nationen Big-Data-Techniken, um epidemiologisch oder humanitär bedeutsame Daten direkt im Internet zu erheben.²³³ Partnerschaften mit Telekommunikationsunternehmen ermöglichen internationalen Entwicklungsinstitutionen, Metadaten von Millionen von Mobilfunkkunden auszuwerten, um funktzellengenaue Armuts- und Kaufkraftkarten in Zielländern zu erstellen.²³⁴ Satellitenbilder können genutzt werden, um von autoritären Regimen geschönte Wachstumsdaten zu korrigieren.²³⁵ Derartige Techniken ermöglichen es internationalen Institutionen, Informationen über Mitgliedstaaten auch ohne deren Zustimmung oder gar Kenntnis zu erheben und Autonomie gegenüber ihren staatlichen Prinzipalen zu gewinnen. Zudem sind sie erstmals in der Lage, millionenfach auf personenbezogene oder sonst sensible Daten von Individuen zugreifen zu können. Dies birgt Chancen, wirft aber auch Fragen nach rechtlicher Sicherung informationeller Selbstbestimmung, nach Zweckbindung der erhobenen Daten und nach dem Schutz vor Missbrauch auf. Dass dies keine theoretische Gefahr ist, exemplifiziert der Umstand, dass die brasilianische Militärpolizei vergleichbare Sozialdaten für menschenrechtlich problematische Einsätze in den Favelas von Rio de Janeiro nutzt.²³⁶

b) „Governing by measuring“ und die Ausübung kognitiver Autorität

Informationsgovernance im Rahmen der MDGs und SDGs verfolgt drei wesentliche Ziele: Sie soll eine Informationsgrundlage für evidenzbasierte Politikgestaltung schaffen, die Effektivität und Effizienz von EZ durch ergebnisbasiertes Management verbessern und Rechenschaftspflicht und Kontrolle („Accountability“) für entwicklungsorientierte Politikergebnisse sicherstellen.

income, gender, age, race, ethnicity, migratory status, disability, geographic location and other characteristics relevant in national contexts“.

²³² *UN Data Revolution Group*, *A World That Counts*, 2014, S. 21–27.

²³³ *R. Read/B. Taithe/R. Mac Ginty*, *Data hubris?*, *Third World Quarterly* 37 (2016), S. 1314; *P. Meier*, *Digital humanitarians*, 2015; *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.

²³⁴ *J. Blumenstock/G. Cadamuro/R. On*, *Predicting poverty and wealth from mobile phone metadata*, *Science* 350 (2015), S. 1073; *World Bank*, *Big data in Action for Development*, 2014.

²³⁵ *C. Magee/J. Doces*, *Reconsidering Regime Type and Growth: Lies, Dictatorships, and Statistics*, *International Studies Quarterly* 59 (2015), S. 223.

²³⁶ *Amnesty International*, *Homicides by Military Police in the City of Rio de Janeiro*, 2015; *World Bank*, *Bringing the state back into the favelas of Rio de Janeiro*, 2012. Allgemein zum Problem *W. Seltzer/M. Anderson*, *The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses*, *Social Research* 68 (2001), S. 481.

Evidenzbasierte Politikgestaltung soll primär von empirischen Erkenntnissen über die Ursachen sozioökonomischer Probleme und die Wirkungen politischer Programme sowie administrativer Interventionen getragen sein.²³⁷ Dies setzt statistische Daten und Indikatoren voraus, die die MDGs für entwicklungspolitische und entwicklungsverwaltungsrechtliche Entscheidungsträger bereitstellen. Das wirkungsorientierte Management, das die Pariser Erklärung zum Prinzip der EZ erklärt, setzt diese Logik für administrative Planung und Vollzug fort: Die Entwicklungsverwaltung soll ihre Planungen, ODA-Finanzierungen und damit erbrachte Leistungen („Inputs“ und „Outputs“) auf messbare Wirkungen („Outcomes“) ausrichten, deren Erreichung mittels Indikatoren kontinuierlich überwachen und nach Abschluss der Maßnahme das Endergebnis evaluieren.²³⁸ Bei ergebnisbasierter Finanzierung wird der Kredit oder Zuschuss sogar erst ausgezahlt, wenn die zuständige Stelle das Vorhaben bereits durchgeführt hat und die Resultate messbar sind.²³⁹ Beide Formen der politischen und administrativen Steuerung sollen die Effektivität und Effizienz der EZ erhöhen.

„Accountability“ bezeichnet im vorliegenden Kontext Mechanismen und Prozesse der Kontrolle, Rechenschaft und Sanktionierung von Misserfolgen und Fehlverhalten sowohl zwischen Gebern und Nehmern als auch zwischen Regierungen und ihren Bürgerinnen.²⁴⁰ Monitoring und Indikatoren zur Erfolgskontrolle sollen Informationen bereitstellen, die Voraussetzung für Leistungsbewertungen und Rechenschaftslegung sind. Im Verhältnis zu ihren Regierungen sollen Bürger durch leistungsrelevante Informationen befähigt werden, Amtsträger zu kontrollieren und ggf. zur Rechenschaft zu ziehen. Das Schulbeispiel ist eine Informationskampagne der Zentralregierung Ugandas, die Mitte der 1990er Jahre damit begann, Mittelzuweisungen an lokale Grundschulen zu veröffentlichen. Erreichten zuvor nur 13 % der zugewiesenen Mittel überhaupt ihr Ziel, vervielfachte sich dieser Anteil bis 1999 auf 90 %.²⁴¹ Dieses Resultat

²³⁷ Vgl. *R. Salais*, On the correct (and incorrect) use of indicators in public action, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 27 (2006), S. 237; *I. Sanderson*, Complexity, Evaluation and Evidence-Based Policy, 2000.

²³⁸ *D. Rugg*, The Role of Evaluation at the UN and in the new Sustainable Development Goals, *Global Policy* 7 (2016), S. 426; *S. Klingebiel/H. Janus*, Results-Based Aid: Potential and Limits of an Innovative Modality in Development Cooperation, *International Development Policy* 5 (2014); *OECD*, Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005, para. 43.

²³⁹ *S. Klingebiel/H. Janus*, Results-Based Aid: Potential and Limits of an Innovative Modality in Development Cooperation, *International Development Policy* 5 (2014); *OECD*, Measuring and managing results in development co-operation, 2014; *C. Adam/J. Gunning*, Redesigning the Aid Contract: Donor-Use of Performance Indicators in Uganda, *World Development* 30 (2002), S. 2045. Zum Program for Results der Weltbank, siehe unten § 8.II.1. a).

²⁴⁰ Vgl. *J. Best*, The Rise of Measurement driven Governance: The Case of International Development, *Global Governance* 23 (2017), S. 163; *P. Dann*, Accountability in Development Aid Law, *Archiv des Völkerrechts* 44 (2006), S. 381.

²⁴¹ *R. Reinikka/J. Svensson*, Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda, *Journal of the European Economic Association* 3 (2005), S. 259.

wird seitdem als Nachweis dafür angeführt, dass Monitoring und Transparenz die Effektivität der EZ erhöhen.

Wird nach der Wirkung der MDGs gefragt, so geht es regelmäßig darum, ob die „Ziele erreicht“ worden sind oder nicht. Der Abschlussbericht der UN von 2015 gibt hierauf die eindeutigen Antworten, die das MDG-Projekt erst möglich machen sollte: Erreicht wurde MGD 1, die weltweite Armut zu halbieren, die Zahl der Armen sank von 1,9 Milliarden im Jahr 1990 auf 836 Millionen in 2015; verfehlt wird MDG 2 zu universeller Grundschulbildung, die Einschulungsraten steigen auf 91 %, von 83 % im Jahr 2000; das Trinkwasserziel wurde bereits 2012 erreicht etc.²⁴² Obwohl die Mehrzahl der Ziele nicht erreicht wird, gelten die MDGs als Erfolg. Soweit es Kritik gibt, richtet sie sich meist gegen fehlende Anstrengungen der Staaten, gegen Lücken im Zielsystem oder gegen Mängel bei der Operationalisierung einzelner Ziele.²⁴³ Die völkerrechtliche Literatur hat vor allem den Zusammenhang von MDGs und Menschenrechten problematisiert.²⁴⁴ Vereinzelt Stimmen aus der kritischen Völkerrechtswissenschaft bemängeln, dass die MDGs lediglich endogene Entwicklungsfaktoren betreffen und strukturelle Ungerechtigkeiten im Weltwirtschafts- und insbesondere Welt-handelssystem unberührt lassen bzw. durch Ziel Nr. 8 sogar verschärfen.²⁴⁵

Unabhängig von der Zielerreichung stellen die MDGs für die UN und ihre Sonderorganisationen einen Erfolg dar: Kritik an der EZ, die im Jahr 2000 noch allgegenwärtig war, ist weitgehend verstummt, und der Einfluss multilateraler Institutionen ist gestärkt. Dies verweist auf einen zweiten Aspekt der Wirkung globaler Entwicklungsziele, ihre Funktion als Governanceinstrument in den

²⁴² UN, The Millennium Development Goals Report 2015, 2015, S. 4–7. Für eine detaillierte Analyse der einzelnen Ziele siehe die Beiträge des Sonderhefts bei S. Fukuda-Parr/A. Yamin/J. Greenstein, The Power of Numbers: A Critical Review of Millennium Development Goal Targets for Human Development and Human Rights, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 105.

²⁴³ Vgl. zur Literatur P. Lepenies, Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus governamentalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), *Entwicklungstheorien*, 2014, S. 200, 201; S. Fukuda-Parr, Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 118 f.

²⁴⁴ M. Langford/A. Sumner/A. Ely Yamin (Hrsg.), *Millennium Development Goals and Human Rights*, 2013; S. Kuruvilla et al., The Millennium Development Goals and Human Rights: Realizing Shared Commitments, *Human Rights Quarterly* 34 (2012), S. 141; Y. Ghai/J. Cottrell, The Millennium Declaration, Rights, and Constitutions, 2011; M. v. Engelhardt, The Millennium Development Goals and Human Rights at 2010 – An Account of the Millennium Summit Outcome, *Goettingen Journal of International Law* 2 (2010), S. 1129; G. Schmidt-Traub, The Millennium Development Goals and human rights-based approaches: moving towards a shared approach, *International Journal of Human Rights* 13 (2009), S. 72; P. Alston, Ships passing in the Night, *Human Rights Quarterly* 27 (2005), S. 755.

²⁴⁵ M. Salomon, Poverty, Privilege and International Law: The Millennium Development Goals and the Guise of Humanitarianism, *German Yearbook of International Law* 51 (2008), S. 39.

Händen internationaler Institutionen.²⁴⁶ Das System der MDGs und SDGs lässt sich gouvernementalitätstheoretisch als „Governing by measuring“ und als „Regierungstechnologie“ einordnen, mit deren Hilfe die UN-Entwicklungsinstitutionen den entwicklungspolitischen Diskurs beeinflussen, bilaterale und multilaterale Geberverwaltungen programmieren und tief in staatliche Verwaltungen hineinwirken.²⁴⁷ Die MDGs fungieren als unverrückbarer Diskursrahmen zahlloser UN-Berichte, der Global-Monitoring-Reports von IWF und Weltbank, von UN-Konferenzen und G8-Gipfeltreffen. Zivilgesellschaftliche Organisationen weltweit beziehen sich auf die MDGs bzw. SDGs – von der globalen „Make Poverty History“-Kampagne über die US-amerikanische Episkopalkirche bis hin zu lokalen Aktivisten in Bolivien.²⁴⁸ Dies hatte zur Wirkung, dass die meisten Entwicklungsverwaltungen der OECD-Geber das multidimensionale Entwicklungskonzept der MDGs und zumindest einige der Ziele in ihre Strategien und Policy-Paper übernommen haben, z. B. die EU in ihren entwicklungspolitischen Konsens von 2005.²⁴⁹

Ähnliches gilt für die Nehmerregierungen und -verwaltungen: Nahezu alle Staaten, die ihre Entwicklungspläne in Form von „Poverty Reduction Strategy Papers“ niederlegen, bezogen sich auf ein oder mehrere MDGs, um die Allokation nationaler Haushaltsmittel oder ODA-Zuflüsse der Geber zu steuern.²⁵⁰ So wurden die MDG-Ziele, die ursprünglich als globaler Bezugsrahmen gedacht waren, zu nationalen Benchmarks und die globalen Indikatoren Teil

²⁴⁶ Allgemein zum Verhältnis von Quantifizierung und Macht jenseits des Staates *I. Rocha de Siqueira/C. Leite/M. Beerli*, *Powered and Disempowered by Numbers: Data Issues in Global Governance*, *Global Governance* 23 (2017), S. 27.

²⁴⁷ *C. da Silva Oliveira*, *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: A Vida Segura na Governamentalidade Planétaria*, 2016; *S. Ilcan/A. Lacey*, *Enacting the Millennium Development Goals*, *Globalizations* 12 (2015), S. 613; *P. Lepenies*, *Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren*, in: *Jakobeit et al. (Hrsg.), Entwicklungstheorien*, 2014, S. 200, 202 f., 217; *S. Fukuda-Parr*, *Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences*, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 118, 120; *K. Rittich*, *Governing by Measuring*, in: *Ruiz Fabri/Wolfrum/Gogolin (Hrsg.), Select proceedings of the European Society of International Law*, 2010, S. 463.

²⁴⁸ *R. Manning*, *Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals*, *Danish Institute for International Studies Report 2009–1*, 2009, S. 25–29.

²⁴⁹ *S. Fukuda-Parr*, *Reducing Inequality – The Missing MDG: A Content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements*, *IDS Bulletin* 41 (2010), S. 26; *R. Manning*, *Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals*, *Danish Institute for International Studies Report 2009–1*, 2009, S. 30–32; *European Commission*, *The European Consensus on Development*, 2005, S. 11 ff. Weniger einflussreich waren die MDGs dagegen in der EZ Japans und der USA.

²⁵⁰ *S. Fukuda-Parr*, *Reducing Inequality – The Missing MDG: A Content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements*, *IDS Bulletin* 41 (2010), S. 26; *R. Manning*, *Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals*, *Danish Institute for International Studies Report 2009–1*, 2009, S. 35 f.

der nationalen Monitoring- und Statistiksysteme.²⁵¹ Auf diese Weise wurden auch die Erkenntnisverfahren der Nehmersysteme und -verwaltungen „umprogrammiert“, sodass viele prioritär die Daten und Berichtsformen produzieren, die vom MDG- bzw. SDG-System nachgefragt werden.²⁵² Brasilien richtete zur Umsetzung der MDGs nicht nur ein eigenes Ministerium ein, sondern etablierte mit dem „Cadastro Unico“ ein bundesweites Register, das Daten von hilfsbedürftigen Familien erfasst und arme Bevölkerungsgruppen umfassend kartografiert.²⁵³

Diese Wirkung globaler Entwicklungsziele beruht wesentlich auf der Verwaltung von Informationen. Sie lässt sich zum einen durch die oben beschriebenen Agendasettingtechniken und reputationellen Anreizmechanismen erklären: Messbare Ziele definieren Themen- sowie Aufmerksamkeitsfelder und dienen als messbare Benchmarks für politischen Aktivismus und ODA-Allokation.²⁵⁴ Die Wirkung geht aber noch darüber hinaus: Informationsverwaltung im Rahmen des MDG- bzw. SDG-Systems ermöglicht es internationalen Entwicklungsinstitutionen, Erkenntnisprozesse zu normieren, Kriterien und Kategorien gültigen Wissens festzulegen, autoritative Realitäts- und Problembeschreibungen zu generieren und die Bedeutung zentraler Begriffe des Diskurses zu bestimmen.²⁵⁵ Die Entwicklungsverwaltungen der UN-Familie, allen voran UNDP und die Weltbank, sind die „Herren über die MDG-Statistik

²⁵¹ S. Ilcan/A. Lacey, Enacting the Millennium Development Goals, *Globalizations* 12 (2015), S. 613; S. Fukuda-Parr, Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 118, 123 f.

²⁵² R. Manning, Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals, Danish Institute for International Studies Report 2009–1, 2009, S. 38 f. S. a. M. Jerven, Evidence based policy or policy based evidence? Supply and demand for data in a donor dominant world, World Bank People, Spaces, Deliberation Blog, 2015.

²⁵³ C. da Silva Oliveira, Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: A Vida Segura na Governamentalidade Planetária, 2016.

²⁵⁴ M. Goldmann, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 347; S. Fukuda-Parr, Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 118, 122 f.; R. Manning, Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals, Danish Institute for International Studies Report 2009–1, 2009, S. 26–29.

²⁵⁵ P. Lepenies, Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), *Entwicklungstheorien*, 2014, S. 200, 202 f., 207. Allgemein G. Göhler/U. Höppner/S. de La Rosa (Hrsg.), *Weiche Steuerung*, 2009; M. Barnett/M. Finnemore, The politics, power, and pathologies of international organizations, *International Organization* 53 (1999), S. 699, 709–712. Eingehend insbes. zu autoritativen rechtlichen Bedeutungszuschreibungen I. Venzke, *How interpretation makes international law*, 2012, S. 57 ff. Machttheoretisch S. Lukes, *Power*, 1974, S. 15 ff. (Macht als Vermögen, die Agenda zu bestimmen). Zum Begriff des symbolischen Kapitals, das seinen Träger mit diskursiver Definitionsmacht versorgt P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, in: Richardson (Hrsg.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*, 1986, S. 241.

[und] haben die Interpretationshoheit über die MDG und den Stand der MDG-Erreichung.“²⁵⁶

Dies wirkt sich in mehrerlei Hinsicht aus: Das auf Vergleichbarkeit angelegte Monitoringsystem privilegiert erstens quantitative Erkenntnismethoden gegenüber qualitativen Realitätsbeschreibungen und kontextualisierten, impliziten Wissensformen. Zudem führt die Übersetzung globaler Ziele in messbare Indikatoren dazu, dass diese Indikatoren auch die Bedeutung zentraler Begriffe des Diskurses determinieren. Bestes Beispiel ist die Definition des Entwicklungsbegriffs, der sich von einer ursprünglich ökonomischen Größe zu einem multidimensionalen Phänomen entwickelt hat, das vielfach mit den MDGs gleichgesetzt wird: Entwicklung ist gleichbedeutend mit der Erreichung der MDGs geworden. Ähnliches gilt für den Begriff der Armut, der dank MDG 1 und Weltbankmessung vielerorts mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 1,25 US-\$ am Tag gleichgesetzt wird. Eine derartige weltweit einheitliche, quantitative Armutsgrenze stellt globale Vergleichbarkeit her und ist daher im Interesse internationaler Entwicklungsinstitutionen; sie verschleiert aber statistische Defizite, verdrängt länderspezifische sowie kontextangemessene Methoden und wird den vielschichtigen Armutserfahrungen der Betroffenen nicht gerecht.²⁵⁷

Auch andere Indikatoren legen Kategorien und Maße fest, die im Verlauf der Zeit normalisiert und als Wirklichkeitsbeschreibungen reifiziert werden, sodass sie entwicklungspolitische Debatten und rechtliche Regelungsansätze kognitiv vorstrukturieren.²⁵⁸ Dieser Effekt wird mit den SDGs noch zunehmen, da diese verstärkt die Erhebung disaggregierter Daten vorsehen, namentlich nach Geschlecht, Rasse, Behinderung und weiteren sozioökonomischen Kriterien.²⁵⁹ Damit definieren und harmonisieren die SDGs zunehmend die Klassifikationen, nach denen sich ethnische Gruppen, gesellschaftliche Klassen, kollektive Iden-

²⁵⁶ P. Lepenies, Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus governementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), *Entwicklungstheorien*, 2014, S. 200, 201 f.

²⁵⁷ S. Fukuda-Parr, Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 118, 120, 125; P. Lepenies, Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus governementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), *Entwicklungstheorien*, 2014, S. 200, 211 f.; J. Greenstein/U. Gentilini/A. Sumner, National or International Poverty Lines or Both? Setting Goals for Income Poverty after 2015, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 132. Zu Debatte S. Anand/P. Segal/J. Stiglitz (Hrsg.), *Debates on the measurement of global poverty*, 2010; T. Pogge, Die Entwicklung moralisch plausibler Indizes für Armut und Geschlechtergleichstellung: ein Forschungsprogramm, *Zeitschrift für Politik* 56 (2009), S. 300.

²⁵⁸ S. Fukuda-Parr, Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 118, 125 f.; K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry, Indicators as a Technology of Global Governance, *Law and Society Review* 46 (2012), S. 71, 88.

²⁵⁹ UNGA, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, para. 73(g), Unterziele 1.4, 4.1–4.6, 5.1, 5.5., 10.2., 11.2, 16.3, 17.18.

titäten und soziale Hierarchien konstituieren, wie es die soziologische und historische Forschung bislang für staatliches Wissen beschrieben hat.²⁶⁰

4. Zusammenfassendes Problemfazit

Informationsverwaltung durch internationale Entwicklungsinstitutionen ist zugleich Grundlage und Herausforderung für die Effektivität internationaler Kooperation, für die Ausübung von Herrschaftsgewalt und für die Legitimation internationaler Verwaltungen. Die Techniken internationaler Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung müssen eine adäquate Wissensbasierung entwicklungsorientierten Verwaltungshandelns sicherstellen und die Komplexität globaler Mehrebenensysteme reduzieren. Die dabei eingesetzten objektivierenden Techniken der Quantifizierung tragen zur Bewältigung dieser Komplexität und zur ebenen- und grenzüberschreitenden Verständigung über gemeinsame Realitätsbeschreibungen und Handlungsgrundlagen bei. Sie basieren aber vielfach nicht auf validen Statistiken und reliablen Daten und laufen Gefahr, Gewissheit und Objektivität nur zu simulieren. Zugleich legen sie wirkmächtige Instrumente der Informationskontrolle und -steuerung in die Hand internationaler Expertenbürokratien, die damit Problemdefinitionen, politische Lösungen und rechtliche Gestaltungen auf nationaler und internationaler Ebene beeinflussen. Mangels eines geordneten öffentlich-rechtlichen Rahmens neigen diese Formen des Informationshandelns dazu, sich etablierten Mechanismen politischer Legitimation und rechtlicher Kontrolle zu entziehen.

Zentrale Aufgabe eines Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen ist es daher, Organisationsformen, Verfahren und Maßstäbe bereitzustellen, die sowohl auf eine angemessene Informationsausstattung und Wissensverteilung in internationalen Mehrebenenstrukturen hinwirken als auch einen legitimierenden Rechtsrahmen bieten, in dem Herrschaftsausübung, Selbstbestimmung und Interessenausgleich im Kontext politischer, ökonomischer und kognitiver Asymmetrien möglich werden. Angesichts zunehmend ebenenübergreifender Informationsbeziehungen zu Individuen gilt es dabei auch, die bislang vernachlässigte informationelle Rechtsstellung des Individuums im institutionellen Völkerrecht stärker in die Betrachtung einzustellen. Inwieweit das geltende Recht diese Aufgaben angeht, sei nun beginnend mit den Entwicklungsinstitutionen und ihren Rechtsgrundlagen untersucht.

²⁶⁰ K. Brückweh, *Menschen zählen*, 2015, S. 149 ff.; A. Saetnan/H. Lomell/S. Hammer (Hrsg.), *The mutual construction of statistics and society*, 2010; D. Kertzer/D. Arel, *Census, identity formation, and the struggle for political power*, in: Kertzer/Arel (Hrsg.), *Census and identity*, 2002, S. 1.

§ 3 Entwicklungsinstitutionen und Rechtsgrundlagen

Nachdem der vorangegangene Teil die normativen Herausforderungen internationaler Informationsverwaltung offengelegt hat (§ 2), gilt es nun, die Akteure und Rechtsgrundlagen des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen näher zu analysieren. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die zwei größten internationalen Entwicklungsverwaltungen: einerseits die Weltbank, andererseits die Vereinten Nationen und insbesondere ihr Entwicklungsprogramm UNDP. Im Unterschied zur Weltbank ist das Entwicklungsverwaltungsrecht der Vereinten Nationen bislang eher ein Stiefkind der Rechtswissenschaft. Es soll daher zunächst in seiner Breite dargestellt werden (I.). Dagegen kann sich der anschließende Abschnitt zur Weltbank auf deren Rolle als Informationsverwaltung und Wissensakteur konzentrieren (II.). Auf dieser Grundlage lässt sich im nachfolgenden § 4 das Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung rekonstruieren.

I. Entwicklungssystem der Vereinten Nationen und die Sonderrolle des UNDP

Das Entwicklungssystem der Vereinten Nationen besteht aus zahlreichen selbstständigen Organisationen und unselbstständigen Programmen, in deren Gefüge das Entwicklungsprogramm UNDP eine zentrale Rolle einnimmt. Daher seien zunächst die übergeordneten Strukturmerkmale dieses Systems dargestellt (1.), bevor auf Organisation und Mandat des UNDP (2.) und die Rechtsgrundlagen seines Entwicklungs- und Informationsverwaltungsrechts eingegangen wird (3.). Das UNDP erweist sich dabei als zentrale Entwicklungsverwaltung der Vereinten Nationen und seine Rechtsgrundlagen als Kern ihres entwicklungs-spezifischen Informationsverwaltungsrechts.

1. Merkmale und Struktur des UN-Entwicklungssystems

a) Merkmale und Bedeutung

Heute sind 36 UN-Institutionen im Entwicklungsbereich tätig, und allein das UN-Entwicklungsprogramm UNDP beschäftigt über 6400 Mitarbeiter.²⁶¹ Gemeinsam geben diese Institutionen jährlich rund 24 Milliarden US-\$ für EZ aus; dies entspricht 60% der Gesamtausgaben des UN-Systems und rund 18% der weltweiten ODA-Leistungen.²⁶² Noch bedeutsamer ist der ideelle

²⁶¹ S. Weinlich, *Reforming Development Cooperation at the United Nations*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011, S. 2; Devex, *UNDP cuts HQ staff*, 3. 6. 2014, <https://www.devex.com/news/undp-cuts-hq-staff-creates-new-lower-level-jobs-83612> (1. 7. 2017).

²⁶² *UN Secretary General*, *Implementation of General Assembly resolution 67/226 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the*

und normative Beitrag der Vereinten Nationen, die sich über die Jahrzehnte als einflussreiche Quelle von Ideen und Normen für die Entwicklungsverwaltung erwiesen haben.²⁶³ Prominente Beispiele sind die Deklaration des Rechts auf Entwicklung, das Konzept der menschlichen Entwicklung, die MDGs und die SDGs. Daneben hat sich ein Korpus verwaltungsrechtlicher Normen herausgebildet, der die vollziehenden, finanzierenden und informierenden Aktivitäten der zahlreichen UN-Entwicklungsinstitutionen und ihrer tausenden Mitarbeiter rechtlich anleitet.

Diese Normen sind durch zwei wesentliche Merkmale geprägt, die das UN-System insbesondere von der Weltbank unterscheiden. An erster Stelle steht der Grundsatz der formalen Gleichheit des UN-Entwicklungssystems: Allen Mitgliedstaaten kommt formal die gleiche Stimme zu. Eine Stimmgewichtung oder gar eine Vetoposition mächtiger Geberstaaten kennt das UN-Entwicklungssystem, anders als das Recht der Weltbank, grundsätzlich nicht. Dies spiegelt sich auch in einem tendenziell größeren Einfluss der Entwicklungsländer auf die UN-Entwicklungsverwaltung wider, als dies bei der Weltbank der Fall ist.²⁶⁴ Insbesondere UNDP gilt spätestens seit den 1970er Jahren als „die Entwicklungsorganisation der Entwicklungsländer“, in der wichtige Entscheidungen dezentral in den Nehmerstaaten und in UNDP-Länderbüros fallen.²⁶⁵ Diese Entwicklung setzte mit den 1970er Jahren ein und verstärkte sich, seit die Staaten des Globalen Südens wirtschaftlich und geopolitisch an Gewicht gewonnen haben.²⁶⁶ In dem Maße, in dem die Industriestaaten ihre ODA-Mittel auf die Weltbank konzentrierten, finanzierten sich die UN-Organisationen verstärkt über Kostenbeiträge des jeweiligen Partnerlandes. Dieses „Cost-sharing“ verbreitete sich seit den 1980er Jahren zunächst in UNDP-Projekten in Lateinamerika und brach die Asymmetrie von „Geber“ und „Nehmer“ teilweise auf.²⁶⁷ Das Entwicklungsverwaltungsrechts der Vereinten Nationen ist daher nicht allein auf den Transfer von ODA-Finanzmitteln von Nord nach Süd ausgerichtet.

United Nations system, A/69/63 – E/2014/10, 2014, S. 8 (zum Vergleich: Peacekeeping rund 8 Mrd. US-\$/20% der UN-Ausgaben); *OECD DAC*, Aid Statistics, <http://www.oecd.org/dac/stats/final2013oda.htm> (1. 7. 2017): Globale ODA 134,5 Milliarden US-\$ im Jahr 2013.

²⁶³ Eingehend *O. Stokke*, *The UN and development*, 2009.

²⁶⁴ *O. Stokke*, *The UN and development*, 2009, S. 500 ff.

²⁶⁵ *C. Murphy*, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 15, 21, 139. Dementsprechend befürworten die Entwicklungsländer in gegenwärtigen Reformdebatten eine stärkere Rolle des UN-Systems, während viele Industrieländer dies ablehnen, vgl. *S. Weinlich*, *Reforming Development Cooperation at the United Nations*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011, S. 7 f.

²⁶⁶ *UNDP*, *Human Development Report 2013: The Rise of the South*, 2013; *E. Mawdsley*, *From recipients to donors*, 2012.

²⁶⁷ *M. Schoiswohl*, *United Nations Development Programme (UNDP)*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013, Rn. 8; *C. Murphy*, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 212–214.

Diese Ausrichtung ergibt sich auch aus einem zweiten Charakteristikum, der besonderen Rolle von Wissens- und Informationsgovernance im UN-Entwicklungssystem. Die UN-Entwicklungsinstitutionen verfügen weder über die rechtlichen Instrumente des UN-Menschenrechtssystems noch über die finanziellen Ressourcen und Anreizmittel der Weltbank. Institutionen wie UNDP sind daher in besonderem Maße auf Wissen und Informationshandeln als Modus der Aufgabenerfüllung angewiesen.²⁶⁸ TZ, Beratung, Forschung, Studien, Berichte, Statistik und Indikatoren sind dementsprechend wichtige institutionelle Handlungsmittel und Steuerungsinstrumente. Strukturell weist insbesondere UNDP Merkmale einer wissensbasierten und lernenden Organisation auf, die netzwerkartig strukturiert ist und im Austausch mit ihrem Umfeld und epistemischen Gemeinschaften neue Ideen, Innovationen und Wissen aufnimmt und verbreitet.²⁶⁹ Beispielhaft ist das frühe Engagement des UNDP für Geschlechtergleichstellung in den 1970er Jahren, das aus einer engen Vernetzung mit der Frauenrechtsbewegung herrührte. Später brachte die Suche nach Alternativen zum Entwicklungsmodell des Washington Consensus das Konzept menschlicher Entwicklung hervor, das UNDP seit 1990 mit seinem Human Development Report und Index diskursmächtig verbreitet und zu messen sucht.²⁷⁰

b) Institutionelle Struktur

Das institutionelle Gefüge des UN-Entwicklungssystems zeichnet sich durch eine Unterscheidung zwischen politischer Leitung und Durchführungsebene aus. Die Koordination der zahlreichen Sonderorganisationen ist eine der wichtigsten Aufgaben der zentralen politischen Organe der Vereinten Nationen. Die Charta selbst legt entsprechende Koordinationsinstrumente fest, nämlich interinstitutionelle Abkommen (Art. 58, 63), unverbindliche Empfehlungen (Art. 58) und Berichtspflichten (Art. 64). Zugleich begründet sie eine doppelte Organzuständigkeit von Wirtschafts- und Sozialrat einerseits und Generalversammlung andererseits (Art. 60, 63–64). Diesen beiden Gremien obliegt es, das UN-Entwicklungssystem politisch zu leiten, Resolutionen und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu richten, Untersuchungen und Berichte zu veranlassen

²⁶⁸ P.-T. Stoll, Art. 55 (a) and (b), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 32. Allgemein zu den Kommunikationsaktivitäten der VN M. Alleyne, *Global lies? Propaganda, the UN and world order*, 2003.

²⁶⁹ C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 7, 17–19, 347–349; E. Haas, *When Knowledge is Power*, 1990, S. 157. Allgemein L. Roper/J. Pettit, *Development and the Learning Organisation: An Introduction*, *Development in Practice* 12 (2002), S. 258.

²⁷⁰ C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 19 f., 199–208, 221–233, 240–246; A. Clair, *The role of ideas in the UN Development Program*, in: Bøås/McNeill (Hrsg.), *Global institutions and development*, 2004, S. 178; A. Sen, *A Decade of Human Development*, *Journal of Human Development* 1 (2000), S. 17. Zur UN insgesamt O. Stokke, *The UN and development*, 2009, S. 343 ff.; G. Cornia/R. Jolly/F. Stewart, *Adjustment with a human face*, 1987.

sowie neue unselbstständige Hilfsorgane, Programme und Ausschüsse zu etablieren (Art. 7(2), 13, 60, 62).²⁷¹

In der Praxis war die Generalversammlung weitaus bedeutsamer als der Wirtschafts- und Sozialrat, der sich über weite Strecken als einflusslos und ineffektiv erwies.²⁷² Informationsrechtliche Bedeutung erlangte aber die UN-Statistikkommission, die der Wirtschafts- und Sozialrat im Jahr 1947 als funktionelle Unterkommission einsetzte.²⁷³ Sie trug zur Harmonisierung statistischer Standards im UN-System und der Mitgliedstaaten vor allem im Bereich der Wirtschaftsstatistik bei.²⁷⁴ Eine wichtige Rolle spielte der Rat auch bei der Akkreditierung und Beteiligung von NGOs im UN-System.²⁷⁵ Darüber hinaus mangelt es dem Rat aber an Expertise, Kapazitäten und Durchschlagskraft, um die Durchführungsebene der UN-EZ wirksam zu koordinieren.²⁷⁶ Eine erneute Initiative zur Stärkung des Rates ging vom Weltgipfel 2005 aus, der dem Rat zwei wesentliche Aufgaben zuwies: einerseits die Koordination des UN-Systems im Sozial- und Entwicklungsbereich, andererseits Politiküberprüfung und -dialog im Hinblick auf die Mitgliedstaaten.²⁷⁷ Insbesondere überprüft der Rat jährlich auf Ministerebene die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der MDGs bzw. SDGs.²⁷⁸

Im Unterschied zum Wirtschafts- und Sozialrat verabschiedete die Generalversammlung grundlegende Deklarationen etwa zum Recht auf Entwicklung, die UN-Millenniumserklärung oder die SDGs von 2015. Die MDGs bzw. SDGs wirken auch als inhaltliche Ziele des UN-Entwicklungssystems und leiten des-

²⁷¹ Zu diesen Rechtsgrundlagen *M. Mushkat*, The Principles underlying the Developmental Assistance Machinery of the U. N. Family, VRÜ 5 (1972), S. 175. Speziell zu den Untersuchungs- und Berichtskompetenzen *V. Röben*, Art. 62, in: Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012, Rn. 11–13.

²⁷² *V. Röben*, Art. 61, in: Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012, Rn. 2–5; *E. Riedel*, Art. 68, in: Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012, Rn. 114; *G. Rosenthal*, Economic and Social Council, in: Weiss/Daws (Hrsg.), The Oxford handbook on the United Nations, 2007, S. 136, 138 ff.

²⁷³ *E. Riedel*, Art. 68, in: Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012, Rn. 14, 21.

²⁷⁴ *G. Rosenthal*, Economic and Social Council, in: Weiss/Daws (Hrsg.), The Oxford handbook on the United Nations, 2007, S. 136, 141. Näher schon oben, § 2.II.1, III.1.

²⁷⁵ Art 71 UN-Charta; *J. v. Bernstorff*, Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen, in: Brunkhorst (Hrsg.), Demokratie in der Weltgesellschaft, 2009, S. 277; *C. Marxsen*, The Promise of Global Democracy – Civil Society Organizations at the International Level, New York University journal of international law & politics 47 (2015), S. 719.

²⁷⁶ *S. Weinlich*, Reforming Development Cooperation at the United Nations, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011, S. 34.

²⁷⁷ *V. Röben*, Art. 62, in: Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012, Rn. 7; *G. Rosenthal*, Economic and Social Council, in: Weiss/Daws (Hrsg.), The Oxford handbook on the United Nations, 2007, S. 136, 145 f.

²⁷⁸ *G. Rosenthal*, Economic and Social Council, in: Weiss/Daws (Hrsg.), The Oxford handbook on the United Nations, 2007, S. 136, 145 f.; *UNGA*, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, Rn. 82 ff.

sen operative Tätigkeiten materiell an.²⁷⁹ Daneben trieb die Generalversammlung die institutionelle Entwicklung des UN-Systems voran und schuf wichtige Hilfsorgane i. S. v. Art. 7(2) der Charta, allen voran UNDP, UNICEF, WFP und die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD).²⁸⁰ Bedeutsam war auch die Kompetenz der Generalversammlung, den Haushalt der UN zu beschließen und den Mitgliedstaaten dabei verbindliche Zahlungsverpflichtungen zur Finanzierung operativer Aktivitäten wie Friedenssicherung und TZ aufzuerlegen.²⁸¹ Ihre politische Leitungsfunktion übt die Generalversammlung durch Überprüfungen des UN-Entwicklungssystems im Drei- bzw. neuerdings Vierjahresrhythmus aus, dem „triennial/quadrennial policy review of the operational activities for development in the UN System“. Dieser Prozess mündet in Resolutionen, die das UN-Entwicklungssystem als Ganzes betreffen und neben entwicklungspolitischen Leitlinien entwicklungsverwaltungsrechtliche Grundsätze und Regeln enthalten.²⁸² Die entsprechende Resolution von 2012 legt ein umfangreiches Reformprogramm und Handlungsaufträge für alle Mitglieder des UN-Entwicklungssystems nieder.²⁸³ Für die unselbstständigen Programme und Fonds des UN-Entwicklungssystems sind die Resolutionen der Generalversammlung verbindlich. Der UN-Generalsekretär übersetzt die Vorgaben aus dem Triennial/Quadrennial Review in konkrete, zeitgebundene Ziele und Aufgabenzuweisungen für die Einzelverwaltungen und berichtet periodisch über deren Umsetzung im sog. Management Process Report.²⁸⁴ Die selbstständigen Sonderorganisationen sind rechtlich nicht an die Empfehlungen der Generalversammlung gebunden; die Abkommen mit den UN verpflichten sie lediglich, die Empfehlungen ihren eigenen Organen zur Entscheidung vorzulegen.²⁸⁵ Allerdings sind die Sonderorganisationen Teil des Berichts- und Rechenschafts-

²⁷⁹ K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 775.

²⁸⁰ P.-T. Stoll, Art. 55 (a) and (b), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 33.

²⁸¹ J. Alvarez, *International organizations as law-makers*, 2005, S. 123–128.

²⁸² Überblick bei *UNDESA*, 2012–2016 quadrennial comprehensive policy review (QCPR) of the General Assembly of UN operational activities for development, 2015. Ferner *UNGA*, Res. 47/199 Triennial policy review of the operational activities for development within the UN system, 1992; *UNGA*, Res. 59/250 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the UN system, 2004; *UNGA*, Res. 62/208 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2007; *UNGA*, Res. 62/208 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2008.

²⁸³ *UNGA*, Res. 67/226 Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2012; dazu T. Mahn/P. Wennubst, *A Resolution for a Quiet Revolution – Taking the United Nations to Sustainable Development ‚Beyond Aid‘*, DIE Discussion Paper 22/2013, 2013.

²⁸⁴ *UN Secretary General*, Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, A/67/93-E/2012/79, 2012.

²⁸⁵ H. Schermers/N. Blokker, *International Institutional Law*, 2011, S. 1089 f.

systems des Generalsekretariats, das die fehlende Rechtsverbindlichkeit in gewissem Maße durch „peer pressure“ kompensiert.²⁸⁶

Die Durchführungsebene des UN-Entwicklungssystems ist nach wie vor durch das Organisationsprinzip der Dezentralisierung geprägt. Vorschläge, zumindest die Einzelverwaltungen der unselbstständigen Programme und Institutionen (UNDP, UNICEF etc.) miteinander zu fusionieren, wurden bislang nicht umgesetzt.²⁸⁷ Allerdings sind die Einzelverwaltungen seit 1997 im Konsortium der „UN Development Group“ (UNDG) organisiert, die Lenkungs- und Kooperationsstrukturen für das Gesamtsystem etabliert.²⁸⁸ Bis heute sind 32 der 36 Entwicklungsinstitutionen aus der UN-Familie der UNDG beigetreten. Die Weltbank ist nicht Mitglied, hat aber einen Beobachterstatus inne.²⁸⁹

Die Struktur des Konsortiums lässt sich mit dem Begriff des überstaatlichen Verwaltungsraums beschreiben: Verstanden wird darunter die partielle Verschmelzung der Einzelverwaltungen zu einem koordinierten und verschränkten Verwaltungshandeln mit übergeordneten Lenkungsstrukturen, ohne dass dabei die Organisationseinheiten aufgelöst würden.²⁹⁰ Dieses auf Dauer angelegte Kooperationsgefüge unterscheidet sich durch seine zentralisierten Governancestrukturen und den Integrationsgrad der Verwaltungen in den Partnerländern von rein heterarchischen Netzwerkbeziehungen, wie sie etwa die UNDG nach außen mit der Weltbank unterhält.²⁹¹

Die UNDG verfügt über ein zentrales Leitungsgremium, das sich aus den Verwaltungsspitzen aller beteiligten UN-Institutionen zusammensetzt. Es hat die Aufgabe, die operationellen Aktivitäten ihrer Mitglieder zu koordinieren, die jeweiligen Prioritäten interinstitutionell abzustimmen und strategische Orientierungen für das Gesamtsystem zu formulieren. Es tagt alle drei Monate, setzt Arbeitsgruppen ein, formuliert Arbeitspläne für die Mitglieder und berichtet seinerseits dem Wirtschafts- und Sozialrat über die Implementierung der Quadrennial-Review-Resolutionen. Den Vorsitz hat der Administrator des UNDP inne; daneben bestehen ein überschaubarer Verwaltungsunterbau sowie die

²⁸⁶ K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 780.

²⁸⁷ Vgl. C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 293 f.

²⁸⁸ Überblick bei UNDG, *United Nations Development Group (UNDG) Functioning and Working Arrangements*, 2015.

²⁸⁹ Zu den Beziehungen zur Weltbank K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 790 ff.

²⁹⁰ K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 772 f., 789. Grundsätzlich zum Begriff G. Sydow, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, 2004, S. 79.

²⁹¹ K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 773, 790 ff. (zu den Beziehungen zur Weltbank).

zahlreichen eingesetzten interinstitutionellen Arbeitsgruppen.²⁹² Das Gremium hat keine formale Rechtsgrundlage oder Rechtssetzungsbefugnis, sondern bedient sich der UNDP-Strukturen, informeller Absprachen der Mitglieder und der Organisationsgewalt des Generalsekretärs. Seit 2008 ist es ein Unterausschuss des UN System Chief Executives Board for Coordination, das die Verwaltungsspitzen der gesamten UN-Familie vereint.²⁹³ Entscheidungen des Leitungsgremiums werden im Konsens gefällt und sind für alle UNDG-Arbeitsgruppen verbindlich, entfalten aber keine Bindungskraft für die Mitgliedsinstitutionen. Weisungsbefugt bleiben insofern nur die jeweiligen Verwaltungsspitzen, die sich aber an die gemeinsamen Beschlüsse der UNDG halten sollen.²⁹⁴ Inhaltlich legen die Beschlüsse des Leitungsgremiums die Mitglieder u. a. auf einen Menschenrechtsansatz fest und formulieren gemeinsame Planungsprinzipien sowie Standard Operating Procedures.²⁹⁵ Dies trägt zur Konvergenz des UN-Entwicklungsverwaltungsrechts bei.

Auf nationaler Ebene sind die Mitgliedsinstitutionen der UNDG in über 166 Staaten aktiv. Die Durchführung konkreter Programme und Projekte liegt in der Hand sog. UN Country Teams, die aus Vertretern aller im Land tätigen Mitgliedsinstitutionen bestehen. Bei deren Lenkung wirken der UN-Generalsekretär, die UNDG und die örtlichen UN-Koordinatoren zusammen. Den Koordinatoren, „Resident Coordinators“ genannt, kommt eine administrative Schlüsselstellung zu. Sie werden typischerweise von UNDP gestellt, leiten aber die gesamten Country Teams und repräsentieren das Konsortium gegenüber der Partnerregierung.²⁹⁶ Der Resident Coordinator trägt die Verantwortung dafür, dass die zentralen Vorgaben der UNDG im Country Team umgesetzt werden und ist dafür rechenschaftspflichtig. Gleichwohl hat er keine Weisungsbefugnis gegenüber den Vertretern anderer UN-Institutionen im Country Team, die in die Hierarchien ihrer jeweiligen Institution eingebunden bleiben.²⁹⁷ Dieses recht-

²⁹² UNDG, United Nations Development Group (UNDG) Functioning and Working Arrangements, 2015, S. 1–3.

²⁹³ K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 765, 780; C. Dordi/M. Kosteci, Technical assistance, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2010, Rn. 17.

²⁹⁴ UNDG, United Nations Development Group (UNDG) Functioning and Working Arrangements, 2015, S. 7–8; K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 765, 781.

²⁹⁵ Überblick unter <https://undg.org/home/guidance-policies/> (1. 7. 2017).

²⁹⁶ UN Secretary General, Functioning of the resident coordinator system, including costs and benefits – UN Doc. E/2011/86, 2011, Rn. 8; H. Schermers/N. Blokker, International Institutional Law, 2011, S. 1168–1174; K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 765, 781.

²⁹⁷ UN Secretary General, Functioning of the resident coordinator system, including costs and benefits – UN Doc. E/2011/86, 2011, Rn. 10, 32; S. Weinlich, Reforming Development Cooperation at the United Nations, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011, S. 34.

liche Missverhältnis zwischen Verantwortung und Befugnissen wird in der Praxis bestenfalls durch persönliche Führungsqualitäten des Resident Coordinators und Teamfähigkeit aller UN-Mitarbeiter aufgelöst.²⁹⁸

Das System der Country Teams und Resident Coordinators führt die einzelnen UN-Entwicklungsverwaltungen organisatorisch zusammen, lässt aber ihre materiellen Entscheidungsbefugnisse, Budgets und organisationspezifischen Verfahren unberührt. Dies soll sich mit der Kohärenzinitiative „Delivering as One“ ändern, die das High-Level Panel on System-Wide Coherence 2006 vorgeschlagen und die Generalversammlung 2010 befürwortet hat.²⁹⁹ Ziel der Initiative ist es, die Einzelverwaltungen der UNDG-Mitgliedsinstitutionen auf Landesebene zu verschmelzen und dort nach Maßgabe einheitlicher Regeln, Verfahren und Budgets zu handeln („One Program, One Leader, One Office, One Budget“ – kurz: „One United Nations“).³⁰⁰ Die rechtlichen Grundlagen legt seit 2012 die Quadrennial Review Resolution, die auf operationeller Ebene durch interinstitutionelle Vereinbarungen und interne Verwaltungsvorschriften konkretisiert wird.³⁰¹ So soll die Verwaltungsorganisation einschließlich Weisungs- und Rechenschaftsbeziehungen in einem gemeinsamen „Management and Accountability System“ interinstitutionell vereinbart werden.³⁰² Die Verfahren werden in einer gemeinsamen Bedarfsanalyse (Common Country Assessment) und einem gemeinsamen Planungsrahmen (UN Development Assistance Framework) vereinheitlicht.³⁰³ Hieran sollen sich die Landesaktionspläne und Landesbudgets der Einzelinstitutionen orientieren bzw. soll im Idealfall ein

²⁹⁸ *UN Secretary General*, Functioning of the resident coordinator system, including costs and benefits – UN Doc. E/2011/86, 2011, Rn. 31; *UN*, Independent Evaluation of Delivering as One, 2012, S. 72; *K. Schmalenbach*, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 782.

²⁹⁹ *UN*, Delivering as one: Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence – UN Doc. A/61/583, 2006; *UNGA*, Res. 64/289 System-wide coherence, 2010, paras. 20 f.

³⁰⁰ *UNGA*, Res. 67/226 Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2012, Rn. 132 ff.; *K. Schmalenbach*, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 783; *O. Stokke*, *The UN and development*, 2009, S. 490–495.

³⁰¹ *UNGA*, Res. 67/226 Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2012.

³⁰² *UNDG*, The Management and Accountability System of the UN Development and Resident Coordinator System including the „functional firewall“ for the RC System, 2008; *K. Schmalenbach*, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 783 f.

³⁰³ *UNGA*, Res. 67/226 Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2012, Rn. 61; *UNDG*, How to prepare an UNDAF – Guidelines for Country Teams, 2010; *UNDG*, Guidance Note Application of the Programming Principles to the UNDAF, 2010; *UNDG*, Legal Annex to UNDAF, 2015. Dazu *UN Secretary General*, Functioning of the resident coordinator system, including costs and benefits – UN Doc. E/2011/86, 2011, Rn. 40; *UN*, Report on the independent evaluation of lessons learned from „Delivering as one“ – UN Doc. A/66/859, 2012, S. 36, 50; *K. Schmalenbach*,

gemeinsamer Plan und ein gemeinsames Budget erstellt werden.³⁰⁴ Schließlich sollen die UNDG-Mitglieder in der Außenkommunikation gemeinsam auftreten („Communicating as one“).³⁰⁵ Für die Partnerländer ist Delivering as One bislang freiwillig; bis 2015 wurde die Initiative in 51 Partnerländern mit unterschiedlichem Erfolg umgesetzt.³⁰⁶ Diese Verschmelzung der Geberverwaltungen und die Einbeziehung nationaler Entscheidungsträger in die Vergabeverfahren lässt dabei erste Elemente eines stärker integrierten, globalen Verwaltungsverbundes erkennen.³⁰⁷

2. Organisation und Mandat des UNDP

a) Organisation und Finanzierung

UNDP fungiert als zentrale Entwicklungsverwaltung des UN-Entwicklungssystems, seit es 1965 aus der Fusion des Expanded Programme for Technical Assistance (EPTA) mit dem Special Fund hervorgegangen ist.³⁰⁸ Gründungsakt ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern eine Resolution der Generalversammlung.³⁰⁹ Der Rechtsnatur nach ist UNDP ein Hilfsorgan der Generalversammlung i. S. v. Art. 7(2), 22 UN-Charta.³¹⁰ Mangels Gründungsvertrag kommt ihm keine eigene Rechtspersönlichkeit zu, es hat aber an der Völkerrechtsfähigkeit der UN teil.³¹¹ Daher wird UNDP hier als Entwicklungsinstitution, nicht -organisation bezeichnet. Verwaltungsorganisationsrechtlich gesprochen sind

Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 785, 787.

³⁰⁴ *UN Secretary General*, Functioning of the resident coordinator system, including costs and benefits – UN Doc. E/2011/86, 2011, Rn. 47–51; *K. Schmalenbach*, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 787, 789.

³⁰⁵ *UNDG*, *Guide to Communicating as One*, 2014.

³⁰⁶ Vgl. <https://undg.org/home/guidance-policies/delivering-as-one/> (1.7.2017); *UN*, *Independent Evaluation of Delivering as One*, 2012; *G. Köhler*, *The challenges of Delivering as One: Overcoming fragmentation and moving towards policy coherence*, *International Labour Office Working Paper* 100, 2011.

³⁰⁷ Näher zum Verfahren unten, § 8.II.2. Zum Begriff des Verwaltungsverbundes in der EU *E. Schmidt-Aßmann*, *Einleitung: Der europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des europäischen Verwaltungsrechts*, in: *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hrsg.), *Der europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 1.

³⁰⁸ Zur Vorgeschichte oben, § 2.II.

³⁰⁹ *UNGA*, Res 2029 (XX) *Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme*, 1965.

³¹⁰ *M. Ruffert/C. Walter*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2015, S. 241 f.; *M. Schoiswohl*, *United Nations Development Programme (UNDP)*, in: *Wolfrum* (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013, Rn. 11.

³¹¹ *M. Ruffert/C. Walter*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2015, S. 3 f.; *H. Schermers/N. Blokker*, *International Institutional Law*, 2011, S. 1088 f. Diese Einordnung ist nicht unumstritten; insbesondere das UNDP selbst schreibt sich eine autonomere Stellung zu, hat dabei aber kaum Gefolgschaft gefunden, vgl. *M. Hampe*, *Das Entwicklungsprogramm der*

die UN der Rechts- und Verwaltungsträger, also das rechtliche Zurechnungssubjekt, während UNDP eine durch eigenes Personal und Sachmittel konstituierte faktische Verwaltungsstelle darstellt.³¹² Allerdings ist UNDP mit Organen zur eigenständigen Willensbildung ausgestattet und hat sich im Verlauf der Zeit eine vergleichsweise große Autonomie erarbeitet; es wird daher auch als „semiautonome“ Institution eingestuft.³¹³ Die organisationsrechtlichen Grundlagen des UNDP sind in der Gründungsresolution nicht erschöpfend geregelt; auch der Versuch, UNDP eine einheitliche Satzung zu geben, scheiterte in den 1980er Jahren. Das Organisationsrecht ergibt sich daher aus einer Reihe von Generalversammlungsresolutionen, die teils vor, teils nach der Gründungsresolution beschlossen wurden.

Aufgrund seines besonderen Status kennt UNDP formal keine „Mitgliedstaaten“ und entsprechende Beitritts- und Austrittsregeln, sondern lediglich eine „Teilnahme“.³¹⁴ Diese steht allen Mitgliedern der UN, der Sonderorganisationen und der IAEA offen; heute nehmen über 175 Staaten teil, sodass UNDP das Universalitätsprinzip der UN in besonderem Maße verwirklicht.³¹⁵ Die Beteiligung kann sowohl durch Finanzbeiträge als auch durch Empfang von Leistungen erfolgen. Traditionell werden die teilnehmenden Staaten daher nach Geben und Nehmen unterschieden, wenngleich die Eigenbeiträge der Leistungsempfänger heute beträchtlich sind.³¹⁶ Finanzbeiträge werden ausschließlich auf freiwilliger Basis geleistet und im Rahmen jährlicher „Pledging“-Konferenzen zugesagt. UNDPs Gesamtbudget schwankte über die Jahre stark; zuletzt stieg es wieder an und belief sich auf rund 4,7 Milliarden US-\$ im Jahr 2013.³¹⁷ Damit ist UNDP der größte Geber des UN-Systems. Allerdings waren nur 900 Millionen US-\$ reguläre, frei verwendbare Mittel (core funds), während 3,8 Milliarden zweck- oder projektgebunden waren. Insgesamt 56 Staaten trugen zum regulären Budget bei, größte Geber waren Japan (381 Millionen US-\$), Norwegen (233), die Vereinigten Staaten und Großbritannien (je 219); Deutschland rangierte mit 115 Millionen auf Platz acht der Geber. Der größte Nettoempfänger war mit

Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 59 f.; G. Wiegand, Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe, 1978, S. 128–130.

³¹² Zu dieser Kategorisierung im deutschen Verwaltungsrecht M. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 953, Rn. 20 ff.; E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 240.

³¹³ Vgl. M. Hampe, Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 62 m. w. N.

³¹⁴ G. Wiegand, Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe, 1978, S. 135.

³¹⁵ UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, Part B para. 7; M. Hampe, Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 81.

³¹⁶ M. Hampe, Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 81 ff.

³¹⁷ UNDP, Annual Report 2013/14, 2014, S. 39.

Abstand Afghanistan (491); Argentinien leistete mit über 300 Millionen US-\$ den größten Eigenbeitrag zu UNDP-Projekten im eigenen Land, wo UNDP Aufgaben übernimmt, die sonst nationale Verwaltungen erfüllen.³¹⁸

Die Organstruktur des UNDP geht auf EPTA sowie Special Fund zurück und wurde in der Gründungsresolution festgelegt. Sie besteht aus dem Exekutivrat („Executive Board“, bis 1993 „Governing Council“) und dem Administrator mit seinem Verwaltungsunterbau.³¹⁹ Dies unterscheidet sich von der typischerweise dreigliedrigen Organstruktur internationaler Organisationen insofern, als nicht zwischen einem allgemeinen Vertretungsorgan für Grundsatzfragen und einem engeren Repräsentationsorgan für laufende Geschäfte differenziert wird.³²⁰ Diese Struktur ist dem Umstand geschuldet, dass die Generalversammlung die Rolle als allgemeines Vertretungsorgan wahrnimmt.³²¹ Abgeschafft wurde das sog. Inter-Agency Consultative Board, das als Koordinationsorgan mit Vertretern der anderen UN-Entwicklungsinstitutionen und Sonderorganisationen besetzt war. Seit 1997 nimmt das Leitungsgremium der UNDG diese Koordinationsfunktionen wahr.³²²

Der UNDP-Exekutivrat ist das politische Repräsentativorgan der beteiligten Staaten. Er besteht seit 1993 aus 36 Regierungsvertretern, die vom Wirtschafts- und Sozialrat auf drei Jahre gewählt werden. Dabei gilt ein regionaler Proporz: Afrika stellt acht Vertreter, Asien-Pazifik sieben, Osteuropa vier, Lateinamerika und Karibik fünf, Westeuropa und sonstige (Industrie-)Staaten zwölf.³²³ Den Entwicklungsländern kommt mit 20 Sitzen also eine Mehrheit zu. Da der Exekutivrat mit einfacher Mehrheit entscheidet und keine Sperrminorität kennt³²⁴, können die Entwicklungsländer Beschlüsse auch gegen den Willen der Industriestaaten fassen. In der Praxis fallen die meisten Entscheidungen allerdings im Konsens.³²⁵ Der Exekutivrat hält jährlich zwei reguläre Sitzungen und eine Jahrestagung ab.³²⁶ Ihm obliegt es, die politischen Vorgaben von Generalver-

³¹⁸ Alle Zahlen für 2013 aus *UNDP, Annual Report 2013/14*, 2014, S. 40.

³¹⁹ *UNGA, Res 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme*, 1965, para. 4 f., 7.

³²⁰ Vgl. *M. Hampe*, *Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)*, 1997, S. 42.

³²¹ *M. Schoiswohl*, *United Nations Development Programme (UNDP)*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013, Rn. 12.

³²² Zum IACB *M. Hampe*, *Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)*, 1997, S. 46 ff.

³²³ *UNGA, Res. 48/162 Further measures for the restructuring and revitalization of the UN in the economic, social and related fields*, 1993, para. 25.

³²⁴ *UNGA, Res 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme*, 1965, para. 4.

³²⁵ *M. Schoiswohl*, *United Nations Development Programme (UNDP)*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013, Rn. 12; *M. Hampe*, *Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)*, 1997, S. 44.

³²⁶ *UNGA, Res 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Pro-*

sammlung und Wirtschafts- und Sozialrat umzusetzen und diesen darüber zu berichten. Dazu erlässt er allgemeine Leitlinien sowie verbindliches Innenrecht und beschließt den Haushalt und die Landesplanungen.³²⁷ Ferner obliegt ihm grundsätzlich die Entscheidung über alle Einzelprojekte, er hat diese Kompetenz aber seit 1970 weitgehend an den Administrator bzw. die Resident Representative delegiert.³²⁸ Dessen Vollzugsaktivitäten zu überwachen und zu kontrollieren, ist eine weitere zentrale Funktion des Exekutivrats im Verantwortungssystem des UNDP.³²⁹

Der Administrator ist der höchste Verwaltungsbeamte des UNDP im Rang eines Untergeneralsekretärs. Er wird vom UN-Generalsekretär auf vier Jahre ernannt und von der Generalversammlung bestätigt.³³⁰ Der Administrator vollzieht die Beschlüsse des Exekutivdirektoriums und ist diesem gegenüber rechenschaftspflichtig, bereitet Landesplanung und Einzelprojekte mit seinem Personal vor und hat vom Exekutivrat die Entscheidungsbefugnis über Projekte delegiert bekommen, die sich im Rahmen der Landesplanung halten.³³¹ Ihm obliegen Personalentscheidungen, Weisungsbefugnis und Disziplinarmaßnahmen im Hinblick auf das Verwaltungspersonal.³³² Ihm unterstehen über 6400 Mitarbeiter, davon rund 1100 im Hauptquartier in New York und 5300 in den 135 Länderbüros.³³³ Die Verteilung indiziert die dezentralisierte Binnenorganisation

gramme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965, para. 4; *UNGA*, Res. 48/162 Further measures for the restructuring and revitalization of the UN in the economic, social and related fields, 1993, paras. 26 f.

³²⁷ *UNGA*, Res. 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965, para. 4; *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, paras. 11, 36, 56; *UNGA*, Res. 48/162 Further measures for the restructuring and revitalization of the UN in the economic, social and related fields, 1993, para. 22. Dazu *M. Hampe*, Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 45–46.

³²⁸ *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 20.

³²⁹ *UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008, 13; *P. Dann*, Accountability in Development Aid Law, *Archiv des Völkerrechts* 44 (2006), S. 381, 388.

³³⁰ *UN ECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, para. 4; *UNGA*, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, paras. 22 f.; *UNGA*, Res. 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965, para. 2.

³³¹ *UN ECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, para. 4; *UNGA*, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, para. 21; *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, paras. 20, 37.

³³² *UNGA*, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, para. 28. Dazu hat der UN-Generalsekretär seine Weisungsbefugnisse nach Art. 97 UN-Charta delegiert, vgl. *M. Schoiswohl*, United Nations Development Programme (UNDP), in: *Wolfrum* (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013, Rn. 11.

³³³ *S. Weinlich*, *Reforming Development Cooperation at the United Nations*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011, S. 2; *M. Schoiswohl*, United Nations Development

der Entwicklungsverwaltung des UNDP. Insbesondere den Resident Representatives in den Länderbüros kommen weitreichende Entscheidungsbefugnisse bei der Landesplanung, Programm- und Projektprüfung sowie Mittelbewilligung zu.³³⁴

In der Praxis ist die politische Bedeutung des Administrators ungleich größer als die der Generalsekretäre der UN-Sonderorganisationen.³³⁵ Dies liegt auch an der Persönlichkeit der ersten Administratoren, die stets von den einflussreichen Vereinigten Staaten gestellt wurden: Dem ersten Administrator Paul Hoffmann, zuvor Direktor des Marshall-Planes, folgten der Vorsitzende der Bank of America, Rudolph Peterson, der Kongressabgeordnete Bradford Morse, der Vorsitzende der US-Import-Export-Bank William Draper und der Umweltexperte James Speth.³³⁶ Dass es sich dabei überwiegend um republikanische Parteianhänger handelte, erwies sich für UNDP im Hinblick auf politische Willensbildung und Einwerbung von Finanzbeiträgen in den Vereinigten Staaten durchaus als vorteilhaft. Im Jahr 1999 übernahm mit Mark Brown erstmals ein Brite das Amt; ihm folgten 2005 der türkische Parlamentarier Kermal Derviş, 2009 die neuseeländische Premierministerin Helen Clark und 2017 der Deutsch-Brasilianer Achim Steiner.³³⁷

b) Aufgaben und Mandat

Die inhaltliche Bedeutung des Entwicklungsmandats von UNDP ist im Verlauf der Jahrzehnte evolutiv interpretiert worden. Nennen die Gründungsresolutionen von EPTA (1949) und Sonderfonds (1958) noch „wirtschaftliche Entwicklung“ als Ziel³³⁸, fügen spätere Resolutionen und Entscheidungen des UNDP-Exekutivrates soziale und ökologische Dimensionen hinzu. Seit 1990 ist das Mandat als „nachhaltige menschliche Entwicklung“ definiert.³³⁹ Kon-

Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2013, Rn. 14.

³³⁴ UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex paras. 7, 11, 20, 63.

³³⁵ M. Hampe, Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 51.

³³⁶ M. Schoiswohl, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, Rn. 13; M. Hampe, Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 50.

³³⁷ Die Bedeutung der Persönlichkeit der Administratoren für das UNDP betont C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, *passim*. Zu den Personen siehe auch <http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/leadership/administrator/biography/> (1. 7. 2017).

³³⁸ UN ECOSOC, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Präambel para. 3; UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, Part B para. 1.

³³⁹ UNDP Governing Council, Decision 90/34; M. Schoiswohl, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2013, Rn. 18.

kretisiert wird es durch Arbeitsschwerpunkte, die die Administratoren mit Zustimmung des Exekutivrates in den UNDP-Strategieplänen festlegen. Für den Zeitraum von 2014–2017 waren dies drei Bereiche: 1) Nachhaltige Entwicklung, verstanden als Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und Umweltzerstörung sowie Realisierung internationaler Entwicklungsziele, insbesondere der MDGs bzw. SDGs; 2) inklusives und effektives demokratisches Regieren, einschließlich Rechtsstaatsförderung, Unterstützung von Wahlen, Verwaltungsreformen und Korruptionsbekämpfung; 3) Förderung von Resilienz gegenüber Naturkatastrophen und Konflikten, einschließlich Institutionenaufbau in Post-Konflikt-Situationen.³⁴⁰ Menschenrechte und Geschlechtergleichstellung gelten als Querschnittsaufgaben in allen Arbeitsbereichen.³⁴¹

UNDP erfüllt drei unterschiedliche Aufgaben, die ihm eine Sonderrolle im UN-Entwicklungssystem verleihen: UNDP erbringt eigene TZ- und Beratungsleistungen für die Partnerländer, koordiniert die EZ anderer Institutionen im UN-Entwicklungssystem und erfüllt Funktionen der globalen Informations- und Wissensgovernance.³⁴² Ursprünglich fungierte UNDP vor allem als Expertenpool, Auftraggeber und Finanzquelle für die Durchführungsaktivitäten der Sonderorganisationen. Im Jahr 1975 brach die Generalversammlungsresolution „New Dimensions in Technical Assistance“ das Durchführungsmonopol der Sonderorganisationen und verlieh UNDP die Befugnis zur Eigenverwaltung von TZ. Seitdem administriert UNDP selbst Projekte und Programme in den Partnerländern und unterhält das größte Netz lokaler Länderbüros unter allen UN-Agenturen, aktuell in 135 Staaten.³⁴³ Durch diese erbringt UNDP vor allem Dienstleistungen zur Kapazitätsentwicklung („Capacity-Development“) für die Partnerländer. Die sog. Consensus-Resolution von 1970 dezentralisierte das UNDP organisatorisch und wertete die Leiter der Landesbüros auf; seitdem gelten diese „Resident Representatives“ als prägendes Element der Organisationskultur und der Identität des UNDP.³⁴⁴

In seiner Koordinationsfunktion ist UNDP Dienstleister für andere UN-Institutionen und Sonderorganisationen. Die zentrale Koordination erfolgt im Rahmen der UNDG, der der UNDP-Administrator vorsitzt. Auf Länderebene

³⁴⁰ *UNDP Executive Board*, Strategic Plan 2014–17 – UN Doc. DP/2013/40, 2013, paras. 19–21. Ferner *UNDP Executive Board*, UNDP strategic plan 2008–2011 – Decision 2007/32, UN Doc. DP/2007/43/Rev.1, 2008; *M. Schoiswohl*, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2013, Rn. 10, 18; *C. Murphy*, The United Nations Development Programme, 2006, S. 268.

³⁴¹ *UNDP Executive Board*, Strategic Plan 2014–17 – UN Doc. DP/2013/40, 2013.

³⁴² *C. Murphy*, The United Nations Development Programme, 2006, S. 5–7, 267 f.

³⁴³ *M. Schoiswohl*, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2013, Rn. 7 f., *C. Murphy*, The United Nations Development Programme, 2006, S. 5, 154.

³⁴⁴ *C. Murphy*, The United Nations Development Programme, 2006, S. 142. Rechtsgrundlage ist Art. II(4)(a) SBAA.

fungieren die UNDP Resident Representatives zugleich in Personalunion als Leiter der UN Country Teams (sog. Resident Coordinators). In dieser Funktion koordinieren sie die Landesplanungen und Aktivitäten aller im Land vertretenen Sonderorganisationen und UN-Institutionen, die Mitglied der UNDG sind.³⁴⁵ Die Mittel, die ihnen zur Koordination zur Verfügung stehen, sind allerdings weitgehend informeller Natur und schließen keine Weisungsbefugnis gegenüber anderen UN-Agenturen ein. Typisch für die Aktivitäten von UNDP ist daher ein Ansatz des „Koordinierens und Kultivierens“ und nicht von Befehl und Kontrolle („coordinate and cultivate rather than command and control“).³⁴⁶ Schließlich administriert UNDP auch andere UN-Fonds wie den UN Development Fund for Women oder den UN Capital Development Fund sowie das UN-Volunteers-Programm in Bonn und war Geburtshelfer zahlreicher selbstständiger UN-Entwicklungsinstitutionen.³⁴⁷

Eine dritte Funktion des UNDP besteht schließlich in Wissensmanagement und „Advocacy“-Aktivitäten. UNDP war seit seiner Gründung eine wissensbasierte und „lernende“ Organisation“, bestand es doch anfangs vor allem aus einem dezentralen Netzwerk nationaler Fachkräfte, die zwecks Wissenstransfer zu TZ-Mission in die Entwicklungsländer entsandt wurden.³⁴⁸ Daneben fungiert UNDP als Quelle von Daten, Wissen und Ideen über Entwicklungsprozesse und fördert Statistik, Forschung und den Austausch mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft.³⁴⁹ In geringerem Umfang betreibt es hausinterne Eigenforschung.³⁵⁰ 1986 etablierte Administrator William Draper ein offizielles Mandat für „Advocacy“, also zur proaktiven, öffentlichen Vertretung der Interessen benachteiligter Gruppen und Entwicklungsanliegen.³⁵¹ Einflussreichstes Instrument wurde der Human Development Report, der menschliche Entwicklung erfolgreich als alternatives Entwicklungsmodell propagierte. Darüber hinaus wurde UNDP zum „Scorekeeper“ für die MDG-Fortschrittsmessung und soll eine zentrale Rolle

³⁴⁵ M. Schoiswohl, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2013, Rn. 6; H. Schermers/N. Blokker, International Institutional Law, 2011, S. 1168–1171 f.

³⁴⁶ C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 7.

³⁴⁷ M. Schoiswohl, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2013, Rn. 15; C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 6 f. Eingehend T. Johnson, Organizational progeny, 2014.

³⁴⁸ C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 17–19, 347–349; E. Haas, When Knowledge is Power, 1990, S. 157.

³⁴⁹ C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 85 ff., 199 ff.

³⁵⁰ UNDP, UNDP for Beginners, 2015, S. 15, 22 ff.

³⁵¹ C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 238 f. Zum Mandat siehe UNDP Executive Board, Decision 99/10 – UNDP Corporate communication and Advocacy Strategy, in: UNDP Executive Board, Decisions adopted by the Executive Board during 1999 – DP/2000/2, 1999.

in der Berichterstattung zu den SDGs einnehmen.³⁵² Der Aktionsplan des Administrators von 2008–2013 hatte zum Ziel, UNDP zu einer „wissensbasierten Organisation von Weltrang“ zu machen; dazu gehörten Wissensmanagement, -generierung und -adaption auf allen Ebenen des UNDP, Erfolgsmessung und Entwicklungsstatistik sowie strategische interne und externe Kommunikation, einschließlich Open Data und Publikationsstrategien.³⁵³ Als Rechtsgrundlage nimmt UNDP die allgemeinen Befugnisse zur Durchführung von Untersuchungen und die Publikation von Berichten in Art. 13(1)b), 62(1) der UN-Charta in Anspruch.³⁵⁴

Die Ausübung des Mandats wird angeleitet und begrenzt von den Grundprinzipien der Neutralität des UNDP und der Eigenverantwortlichkeit der Nehmer. Der Grundsatz der Neutralität untersagt UNDP die Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Nehmers, ist bereits in den Gründungsresolutionen von Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat aus den 1940er Jahren niedergelegt und wird regelmäßig bekräftigt.³⁵⁵ Dies gilt auch für den Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit, demzufolge die Entwicklungsziele und Prioritäten der Nehmer, nicht die der Geber, maßgeblich für die Zusammenarbeit sind.³⁵⁶ Die beiden Grundsätze konkretisieren das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten aus Art. 2(7) UN-Charta und schützen die Souveränität und Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten. Neutralität ist ein allgemeiner Grundsatz für alle operativen UN-Aktivitäten. Er ist vor allem in UN-Friedensmissionen praktisch relevant geworden und wird daher in Art. 40 der Charta verortet.³⁵⁷

³⁵² Zu HDI und MDGs eingehend unten, § 10.II.2–3.

³⁵³ *UNDP*, Action Plan 2008–13, S. 7, verfügbar unter <http://web.undp.org/execbrd/undp-action-plan.shtml> (1. 7. 2017).

³⁵⁴ Zu diesen Befugnissen und ihrer Delegation *V. Röben*, Art. 62, in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 11–13.

³⁵⁵ *UNGA*, Res. 62/208 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2008, paras. 3, 5; *UNDP Executive Board*, UNDP strategic plan 2008–2011 – Decision 2007/32; UN Doc. DP/2007/43/Rev.1, 2008, para. 7; *UNDP Governing Council*, Decisions 1989 E/1989/32, 1989; *UNGA*, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, part B para. 2(g); *UN ECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Annex 1 General Principles, para. 2(d); *UNGA*, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948, para. 4(d). Dazu *M. Hampe*, *Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)*, 1997, S. 32.

³⁵⁶ *UNGA*, Res. 62/208 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2008, para. 3; *UNDP Executive Board*, UNDP strategic plan 2008–2011 – Decision 2007/32; UN Doc. DP/2007/43/Rev.1, 2008, para. 7; *UNGA*, Res. 3405 New dimensions in technical cooperation, 1975, Annex, para. (e) ii); *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 4, 7; *UNGA*, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, part B para. 2(f); *UN ECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Annex 1 General Principles, para. 2(a); *UNGA*, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948, para. 4(b),(c).

³⁵⁷ *A. Johannessen*, *Neutrality and Impartiality of the United Nations Peacekeeping Operations*, 2007, abrufbar unter <http://amjohannes.wikidot.com/home> (1. 7. 2017); *D. Gibbs*, *The*

Schon zuvor war er im Mandat der UN-Hilfs- und Wiederaufbauverwaltung UNRRA enthalten, um die ersten Nachkriegsmissionen in die Sowjetunion mit US-Unterstützung zu ermöglichen.³⁵⁸ In klassischer Lesart verlangt Neutralität, dass die Vereinten Nationen nicht Partei für eine Seite in einem Konflikt ergreifen und nicht in dessen militärische und politische Balance eingreifen; praktisch bedeutet dies politische Zurückhaltung und Passivität.³⁵⁹ Seit den 1990er Jahren propagieren vor allem westliche Staaten und die UN-Verwaltung eine politischere Lesart, die begrifflich mit dem Übergang von Neutralität zu „Unvoreingenommenheit“ (impartiality) verbunden ist. Diese soll ein aktives Vorgehen zur Durchsetzung von UN-Mandaten und völkerrechtlichen Normen erlauben, soweit innerstaatliche Konfliktparteien dabei unvoreingenommen und diskriminierungsfrei behandelt werden.³⁶⁰ Diese Auslegung bleibt allerdings umstritten und Generalversammlungsresolutionen zu UNDP benutzen weiterhin den Begriff der Neutralität.

Besonders relevant ist die Unterscheidung im Hinblick auf die Bedeutung von Menschenrechten für die Arbeit des UNDP.³⁶¹ UNDP verfolgt im Rahmen der UNDG ausdrücklich einen menschenrechtsbasierten Entwicklungsansatz in Programmierung und Mittelvergabe.³⁶² Dies entspricht dem Mandat der Ge-

United Nations, International Peacekeeping and the Question of ‚Impartiality‘: Revisiting the Congo Operation of 1960, *Journal of Modern African Studies* 38 (2000), S. 359.

³⁵⁸ A. Harder, *The Politics of Impartiality: The United Nations Relief and Rehabilitation Administration in the Soviet Union, 1946–7*, *Journal of Contemporary History* 47 (2012), S. 347.

³⁵⁹ N. Tsagourias, *Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension*, *Journal of Conflict and Security Law* 11 (2006), S. 465, 478; D. Donald, *Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the Beginning of the 21st Century*, *International Peacekeeping* 9 (2002), S. 21.

³⁶⁰ Y. Hasegawa, *The United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Impartiality in New UN Peace Operations*, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2 (2008), S. 209; J. Boulden, *Mandates Matter: An Exploration of Impartiality in United Nations Operations*, *Global Governance* 11 (2005), S. 147 (Erfordernis einer „non-prejudicial attitude“). UN, *Report of the Panel on UN Peace Operations (Brahimi-Report)*, UN Doc. A/55/305, S/2000/809, 2000 para. 50: „Impartiality for such operations must therefore mean adherence to the principles of the Charter and to the objectives of a mandate that is rooted in those Charter principles. Such impartiality is not the same as neutrality or equal treatment of all parties in all cases for all time, which can amount to a policy of appeasement. In some cases, local parties consist not of moral equals but of obvious aggressors and victims, and peacekeepers may not only be operationally justified in using force but morally compelled to do so.“

³⁶¹ M. Darrow/L. Arbour, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, *AJIL* 103 (2009), S. 446.

³⁶² *UNDP Executive Board*, Decision 94/14; *UNDG*, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, 2003; *UNDG*, *Guidance Note Application of the Programming Principles to the UNDAF*, 2010. Dazu M. Schoiswohl, *United Nations Development Programme (UNDP)*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013, Rn. 10, 19. Ein allgemeines Mandat zum Mainstreaming von Menschenrechten im UN-System ist enthalten in *UNGA*, Res. 60/1 *World Summit Outcome*, 2005.

neralversammlung zum „Mainstreaming“ von Menschenrechten in allen UN-Aktivitäten.³⁶³ Auch das Executive Board hat bekräftigt, dass UNDP in seinen operativen Aktivitäten den Menschenrechten verpflichtet ist. Zugleich hat es aber in seinem Beschluss über den Strategieplan von 2008 festgehalten, dass UNDP kein „normatives“ oder „Monitoringmandat“ im Hinblick auf Menschenrechte zukommt.³⁶⁴

3. Rechtsgrundlagen des Entwicklungs- und Informationsverwaltungsrechts des UNDP

Ist das UNDP die zentrale Entwicklungsverwaltung der Vereinten Nationen, prägen seine Rechtsgrundlagen auch das Entwicklungs- und Informationsverwaltungsrecht der Weltorganisation. Das Recht, das UNDP als Institution organisiert und seine Aktivitäten anleitet, entspringt verschiedenen Rechtsquellen und ist nicht an einem einheitlichen Ort kodifiziert.³⁶⁵ Dies führt zu Unübersichtlichkeit und trägt dazu bei, dass das Entwicklungsverwaltungsrecht des UNDP bislang nicht systematisch erfasst ist.³⁶⁶ Im Folgenden sollen daher zunächst die Rechtsgrundlagen des UNDP systematisch geordnet werden. Zu unterscheiden ist zunächst zwischen höherrangigem Satzungsrecht und dem selbstgesetzten Recht der Organe des UNDP. Hinzu kommen bilaterale Vereinbarungen mit den Partnerländern, insbesondere das Standard Basic Assistance Agreement.³⁶⁷

³⁶³ Vgl. *M. Darrow/A. Tomas*, Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation, *Human Rights Quarterly* 27 (2005), S. 471, 479.

³⁶⁴ *UNDP Executive Board*, UNDP strategic plan 2008–2011 – Decision 2007/32, UN Doc. DP/2007/43/Rev.1, 2008, paras. 15, 16: „Underscores that while UNDP should uphold universal United Nations norms and standards, including those related to human rights, UNDP does not have any normative or monitoring role with regard to human rights.“ Dazu *M. Darrow/L. Arbour*, The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, *AJIL* 103 (2009), S. 446. Näher unten, § 7.I. 2, III.3, § 8.II.5, § 10.II.

³⁶⁵ Zum gescheiterten Satzungsentwurf *M. Hampe*, Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 31 unter Bezugnahme auf UN Doc. DP/76.

³⁶⁶ Vgl. *M. Hampe*, Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 31 f. Teilaspekte werden behandelt bei *M. Schoiswohl*, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013; *A. García*, Régimen jurídico de los proyectos bajo asistencia del PNUD, 2003; *F. Ssekandi/P. Johnson*, Law and Development: An Empirical Study of the Evolution of the Legal Framework for Delivery of Multilateral Development Assistance: National Execution, in: Schlemmer-Schulte (Hrsg.), *Liber amicorum Ibrahim F. I. Shihata*, 2001, S. 753; *G. Wiegand*, Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe, 1978.

³⁶⁷ Daneben bestehen Verfahrensordnungen für den Exekutivrat und für die Pledging conferences, vgl. UN Doc. A/44/208 und A/33/419.

a) Primärrecht

Das Satzungsrecht legt die organisationsrechtlichen Grundlagen des UNDP, begründet und begrenzt seine Aufgaben sowie Befugnisse und enthält generelle Vorgaben und Maßstäbe für Verfahren und operative Aktivitäten. Innerhalb des Satzungsrechts ist wiederum zwischen der UN-Charta und den Resolutionen der Generalversammlung zu differenzieren. Die Charta legt mit Art. 1(3), 55 Grundlage und Grenzen der UN-Verbandskompetenz für Entwicklung fest, die auch für UNDP als Hilfsorgan der Generalversammlung gelten.³⁶⁸ Daneben definiert die Charta Funktionen und Handlungsmittel der Hauptorgane, deren Ausübung die Generalversammlung teilweise auf UNDP übertragen hat. So leitet sich die satzungsrechtliche Kompetenz des UNDP, den Human Development Report zu veröffentlichen, aus implizit übertragenen Untersuchungsbefugnissen in Art. 13(1)b UN-Charta ab. Die Charta bleibt mithin äußere Grenze der abgeleiteten Befugnisse und des Handelns des UNDP.

Die auf Grundlage der Charta erlassenen Resolutionen der Generalversammlung beinhalten zunächst den Gründungsakt des UNDP aus dem Jahr 1965, der seinerseits die Fortgeltung der Satzungen der Vorgängerinstitutionen EPTA und Special Fund anordnet.³⁶⁹ Die sog. Consensus-Resolution von 1970 führte ein einheitliches Verfahren der programmatischen Landesplanung, den „UN Development Cycle“, ein.³⁷⁰ Nachfolgende Resolutionen enthalten weitere Vorgaben zu Organisation, Mandat, Dezentralisierung und zur Koordination im Rahmen des Resident Representative/Coordinator-Systems.³⁷¹ Hinzu kommen Resolu-

³⁶⁸ M. Mushkat, *The Principles underlying the Developmental Assistance Machinery of the U. N. Family*, VRÜ 5 (1972), S. 175. Zum begrenzten normativen Gehalt des Art. 55 P.-T. Stoll, Art. 55 (a) and (b), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 29–32, 106.

³⁶⁹ UNGA, Res. 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965, paras. 1 f. UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958; UNGA, Res. 304 (IV) Expanded programme of technical assistance of under-developed countries, 1949. Siehe zuvor schon UNGA, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948.

³⁷⁰ UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, insbes. Annex para. 2, 13.

³⁷¹ UNGA, Res. 3405 New dimensions in technical cooperation, 1975; UNGA, Res. 46/219 Operational activities of the UN system, 1991 (Programm- statt Projektansatz); UNGA, Res. 48/162 Further measures for the restructuring and revitalization of the UN in the economic, social and related fields, 1993 (Reorganisation des Executive Board); UNGA, Res. 53/192 Triennial policy review of operational activities for development of the UN system, 1998 (zu UNDAF); UNGA, Res. 59/250 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the UN system, 2004 (zu Koordination, Resident Coordinator System); UNGA, Res. 62/208 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2007; UNGA, Res. 67/226 Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2012.

tionen des Wirtschafts- und Sozialrats mit satzungsrechtlichem Gehalt.³⁷² Zusammen bilden diese Resolutionen einen umfangreichen Bestand an Satzungsrecht, das für unselbstständige Hilfsorgane wie UNDP rechtsverbindlich ist und Organe und Mitarbeiter des UNDP bindet.³⁷³

Das Satzungsrecht aus UN-Charta und Generalversammlungsresolutionen konstituiert also die Organisationsverfassung des UNDP.³⁷⁴ An dieser funktionalen und normenhierarchischen Einordnung ändert auch die atypische Gründung durch Generalversammlungsresolution nichts, handelt es sich doch bei derartigen Rechtsakten aus Sicht des UNDP um unverfügbares „Primärrecht“.³⁷⁵ Darüber hinaus finden sich in Praxis und Literatur Ansätze zu einer verfassungsrechtlichen Interpretation der satzungsrechtlichen Vorschriften.³⁷⁶ Relevant wird dies etwa im Hinblick auf die teleologische Auslegung der Kompetenzen und die – umstrittene – Menschenrechtsbindung des operativen Handelns des UNDPs.³⁷⁷

b) Sekundärrecht

Auf Grundlage ihres Satzungsrechts haben die Organe des UNDP ihrerseits Rechtsvorschriften erlassen, die für sie selbst und die Mitarbeiter verbindlich sind. Die Kompetenz des Exekutivrats zur Sekundärrechtssetzung leitet sich aus seiner satzungsrechtlichen Befugnis ab, allgemeine Grundsätze für Aktivitäten

³⁷² *UNECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949.

³⁷³ *UN*, General Assembly Resolution 67/226, Legislative mandates requiring action by different actors, 2013 dort ausdrücklich in Fn 1: „General Assembly resolution 67/226 is binding on those United Nations entities that report to the Assembly, including 14 funds and programmes, 6 research and training institutions and 3 other entities“. Dazu auch *S. Schorlemer*, *The United Nations*, in: Klabbers/Wallendahl (Hrsg.), *Research handbook on the law of international organisations*, 2011, S. 466, S. 477; *K. Schmalenbach*, *Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 780. Generell zur Frage der Bindungswirkung von Sekundärrecht der UN *J. Alvarez*, *International organizations as law-makers*, 2005, S. 122 ff., 143 ff.; *C. Amerasinghe*, *Principles of the institutional law of international organizations*, 2005, S. 175 ff.; *C. Tomuschat*, *Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten*, *ZaöRV* 36 (1976), S. 444, 465. Anders, aber wohl mit Blick auf Außenwirkung, *M. Ruffert/C. Walter*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2015, S. 33 f.

³⁷⁴ Zum Satzungsrecht als „Verfassung“ internationaler Institutionen *M. Ruffert/C. Walter*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2015, S. 51 f.; *A. Peters*, *Das Gründungsdokument Internationaler Organisationen als Verfassungvertrag*, *ZÖR* 68 (2013).

³⁷⁵ Dieser maßgebliche normenhierarchische Befund wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Resolutionen aus Perspektive der Generalversammlung Sekundärrecht darstellen, geht es doch um die (Un)Verfügbarkeit für UNDP.

³⁷⁶ Zu den Merkmalen und Folgen verfassungsrechtlicher Interpretation *M. Ruffert/C. Walter*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2015, S. 51–54; zur UN-Charta *S. Kadelbach*, *Interpretation of the Charter*, in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 19–22; *J. Alvarez*, *Constitutional interpretation in international organizations*, in: Coicaud/Heiskanen (Hrsg.), *The legitimacy of international organizations*, 2001, S. 104.

³⁷⁷ Näher unten, § 7.1.2.

des UNDP festzulegen.³⁷⁸ Die Befugnis des Administrators zum Erlass generell-abstrakter Normen ist nicht ausdrücklich normiert, ergibt sich aber aus der Auslegung seiner Kompetenzen in der konsensualen institutionellen Praxis.³⁷⁹ Das autonom gesetzte Recht des UNDP ist vielfältig und unübersichtlich. Einen Ordnungsversuch enthält die „Policy on the Management of Prescriptive Content“, die 2003 von der UNDP-Verwaltung erlassen wurde.³⁸⁰ Sie unterscheidet „deskriptive“ Informationen und „substanzielles“ Wissen von „präskriptiven Inhalten“, also verbindlichen und eindeutigen Verhaltensregeln für Organe und Mitarbeiter.³⁸¹

Diese verbindlichen Regeln fallen in drei Kategorien: „Legislation“, wörtlich übersetzt „Gesetzgebung“³⁸², umfasst neben Resolutionen übergeordneter UN-Organe insbesondere Entscheidungen des UNDP-Exekutivrats. Die zweite Kategorie, „Policy Statements“, besteht vor allem aus verbindlichen Akten, „Policies“ genannt, die vom Exekutivrat und/oder dem Administrator erlassen werden und relativ stabil bleiben; hinzu kommen Erlasse des Administrators im Form von fünfjährigen Business bzw. Strategic Plans und von Directives zu deren Implementierung. Drittens gibt es „Administrative Procedures“, die Verfahren und Arbeitsmethoden regeln und vergleichsweise häufigen Änderungen unterworfen sind.³⁸³ Normenhierarchisch geht Legislation den Policies vor, die ihrerseits Vorrang vor Procedures haben. Allen drei Typen ist gemein, dass sie generell-abstrakte Normen niederlegen, die für die Organe und Mitarbeiter des UNDP verbindlich sind und in einem formalisierten Verfahren erlassen werden.

„Legislative“ Entscheidungen fasst der Exekutivrat nach Maßgabe der satzungsrechtlichen Abstimmungsmodalitäten und seiner Verfahrensordnung.³⁸⁴ Entscheidungen des Exekutivrates haben in der Vergangenheit insbesondere das Mandat des UNDP auf „nachhaltige menschliche Entwicklung“ konkretisiert.³⁸⁵

³⁷⁸ UNGA, Res. 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965, para. 4; UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, para. 12.

³⁷⁹ UN ECOSOC, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, para. 4; UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, para. 21; UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, para. 20, 37.

³⁸⁰ UNDP, Policy on the Management of Prescriptive Content, 2003.

³⁸¹ Hierzu und zum Folgenden UNDP, Policy on the Management of Prescriptive Content, 2003, „Policy Decision“ und Annex 1.

³⁸² Auch die Mitgliedstaaten bezeichnen Resolutionen gelegentlich als „legislation“, vgl. UN DESA, 2012 QCPR Outcome, 2013, 1: „It was stated by one Member State at the time of the adoption of the resolution that ‚this legislation is a major confidence-builder in the UN development system‘“. Gegen die Verwendung des Begriffs der „Gesetzgebung“ für internationale Organisation M. Ruffert/C. Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2015, S. 28 f.

³⁸³ Zum Vorstehenden UNDP, Policy on the Management of Prescriptive Content, 2003, Annex 1.

³⁸⁴ UNDP Executive Board, Rules of Procedure, 2011.

³⁸⁵ UNDP Governing Council, Collected Decisions E/1990/29, Decision 90/34, paras. 6–8; UNDP Executive Board, Decisions adopted by the UNDP Executive Board during 1994 –

Andere Entscheidungen enthalten die Financial Regulations and Rules sowie Verfahrensreformen, die etwa die Projektdurchführung durch das Partnerland oder die mehrjährige Haushaltsplanung einführen.³⁸⁶ Mit seinen Entscheidungen kann der Exekutivrat Vorgaben für den Erlass von Policies und Procedures machen, die für die tägliche Verwaltungspraxis besonders relevant sind. Die „Programme and Operations Policies and Procedures“ (POPPs) beinhalten detaillierte Verfahrensregeln und Maßstäbe für die Planung, Vorbereitung, Durchführung und Evaluierung von Projekten und Programmen des UNDP.³⁸⁷ Seit 2014 gibt es daneben verbindliche Umwelt- und Sozialstandards für Projekte und Programme.³⁸⁸ Schon seit 1997 besteht eine Informationszugangsrichtlinie, die Information Disclosure Policy, die zuletzt 2013 aktualisiert wurde.³⁸⁹

Das Verfahren für Erlass und Änderung der Policies und Procedures ist in einem Annex zur Policy on Management of Prescriptive Content niedergelegt: Es umfasst insgesamt neun interne Schritte, vom Entwurfsstadium über eine Kommentierungs- und Testphase bis hin zur Verabschiedung und obligatorischen Publikation.³⁹⁰ Die Organzuständigkeit für die Verabschiedung des jeweiligen Rechtsakts ergibt sich allerdings nicht aus der Policy.³⁹¹ In der Praxis werden die POPPs verwaltungsintern beschlossen; dies gilt auch für die Umwelt- und Sozialstandards und die Informationszugangsrichtlinie.³⁹² Allerdings müssen die POPPs im Einklang mit den Vorgaben in den höherrangigen Entscheidungen des Exekutivrats stehen bzw. diese umsetzen. Beispielsweise hat das Exekutivdirektorium 2012 beschlossen, Rechnungsprüfungsberichte über Einzelprojekte zu veröffentlichen; diese Entscheidung ist inzwischen in die Informationszugangsrichtlinie eingearbeitet.³⁹³

Zu unterscheiden sind die POPPs von unverbindlichen Verwaltungsvorschriften, „Guidance Notes“ und „Guidelines“, die in nahezu unüberschaubarer

DP/1995/1, Decision 1994/14. Siehe auch *UNDP Executive Board*, Strategic Plan 2014–17 – UN Doc. DP/2013/40, 2013.

³⁸⁶ *UNDP Governing Council*, Collected Decisions E/1991/34/Add. 1, Decision 91/27; *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board during 1998 – DP/1999/2, Decision 98/23; *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board during 1999 – DP/2000/2, Decision 99/1; UNDP Executive Board Decision 2000/4 (Financial Rules and Regulations).

³⁸⁷ Im Internet zugänglich unter <https://popp.undp.org/SitePages/POPPrRoot.aspx> (1. 7. 2017).

³⁸⁸ *UNDP*, Social and Environmental Standards, 2014, abrufbar unter https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/default.aspx (1. 7. 2017).

³⁸⁹ *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, zur Rechtssetzungsgeschichte dort Fn. 1. Die Policy ist abrufbar unter http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy.html (1. 7. 2017).

³⁹⁰ *UNDP*, Policy on the Management of Prescriptive Content, 2003, Annex 2.

³⁹¹ Vgl. *UNDP*, Policy on the Management of Prescriptive Content, 2003, Annex 2.

³⁹² *UNDP*, Social and Environmental Standards, 2014, ii.

³⁹³ *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, para. 9.2(e); *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board in 2012, DP/2013/2, Decision 2012/18.

Vielzahl im UN-System kursieren. Dies gilt insbesondere für entsprechende Dokumente der UNDG: Diese sind für UNDP ebenso wenig verbindlich wie für die anderen Mitglieder des Konsortiums. Dazu gehören etwa die allgemeinen Programmierungsprinzipien und die entsprechenden Hinweise zum UN Development Assistance Framework.³⁹⁴ Derartige Verwaltungsvorschriften können allerdings sehr wohl rechtlich relevant werden: Zum einen können sie in intern verbindliches Recht umgesetzt werden, zumal der UNDP-Administrator den Vorsitz der UNDG hat. Zum anderen enthalten sie konkrete Vorgaben zur Realisierung allgemeiner rechtlicher, insbesondere menschenrechtlicher Prinzipien. Insofern können sie als verwaltungsmäßige Konkretisierung dieser verbindlichen Rechtsnormen interpretiert werden.

Eine letzte Quelle des Entwicklungsverwaltungsrechts von UNDP sind völkerrechtliche Verträge, die UNDP standardmäßig mit den Partnerländern und den UN-Sonderorganisationen abschließt. Insbesondere hat UNDP mangels Gründungsvertrag und formaler Mitgliedschaft seit den 1960er Jahren ein einheitliches „Standard Basic Assistance Agreement“ (SBAA) mit Staaten abgeschlossen, die seine Leistungen in Anspruch nehmen wollen. Diese Verträge definieren den rechtlichen Status des UNDP im jeweiligen Partnerland einschließlich Immunitäten sowie Privilegien und regeln allgemein die wechselseitigen Rechte und Pflichten für die Zusammenarbeit in konkreten, separat zu vereinbarenden Projekten. Dabei legen sie u. a. Informationspflichten fest und fungieren darüber hinaus als Grundlage der „Advocacy“-Aktivitäten des UNDP in den Partnerländern. Zu erwähnen sind schließlich die interinstitutionellen Abkommen des UNDP mit den Sonderorganisationen. Diese sind konstitutiv für die Rolle des UNDP im Gesamtsystem, regeln sie doch die Rechenschaftsbeziehungen und die Pflichten der Sonderorganisationen, soweit sie Projekte mit Mitteln des UNDP durchführen: Waren diese Abkommen zunächst ein bloßes Instrument, um Mittel des UNDP an die Sonderorganisationen weiterzuleiten, sind die Sonderorganisationen seit einer Revision der Abkommen in den 1970er Jahren Auftragnehmer des UNDP, die auf konkrete Ergebnisse verpflichtet werden und dem UNDP für deren Erreichung verantwortlich sind.³⁹⁵

Das Entwicklungsverwaltungsrecht weist in seiner Gesamtheit wesentliche Merkmale einer normativ verfestigten, organisationsspezifischen Rechtsordnung auf. Dafür sprechen neben der Rechtsauffassung des UNDP und der Mitgliedstaaten auch der Detailgrad vieler Vorschriften, das formalisierte Erlassverfahren und die obligatorische Publizität aller Rechtsakte.³⁹⁶ Allerdings fehlt es weitestgehend an gerichtlichen Durchsetzungsmechanismen. UNDP kennt

³⁹⁴ UNDG, Guidance Note Application of the Programming Principles to the UNDAF, 2010. Dazu *K. Schmalenbach*, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 776.

³⁹⁵ *C. Murphy*, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 80, 154.

³⁹⁶ Zu diesen Merkmalen *M. Goldmann*, *Inside Relative Normativity: From Sources to*

anders als die Weltbank kein unabhängiges Inspection Panel, das projektbetroffenen Personen die quasigerichtliche Durchsetzung drittschützender Normen ermöglicht. Es fehlt insofern an der Delegation der Rechtsdurchsetzung, die teils als Element genuiner Verrechtlichung gesehen wird.³⁹⁷ Das Fehlen unabhängiger Gerichte charakterisiert jedoch weite Teile des Völkerrechts und spricht nicht gegen Rechtscharakter und Steuerungsfähigkeit der entwicklungsverwaltungsrechtlichen Normen des UNDP.

Vielmehr besteht im System der UN eine Reihe von Accountabilitymechanismen, die den Normvollzug kontrollieren und Verstöße sanktionieren.³⁹⁸ Dazu gehört zunächst die Aufsicht durch die Mitgliedstaaten und übergeordnete Organe, insbesondere durch Wirtschafts- und Sozialrat und Generalversammlung sowie durch den Exekutivrat, die zudem ihre Budgethoheit als Sanktionsinstrument einsetzen können. Dieser Mechanismus wird durch ein intensives Berichtssystem effektiert, insbesondere im Rahmen des Management Process Reports des Generalsekretärs.³⁹⁹ Daneben verfügt das UNDP selbst seit Längerem über funktional unabhängige Einheiten für Evaluation, Audit und Korruptionsbekämpfung.⁴⁰⁰ Die 2014 beschlossenen Sozial- und Umweltstandards geben nunmehr auch projektbetroffenen Einzelpersonen die Möglichkeit, eine funktional unabhängige „Compliance Unit“ oder einen projektbasierten „Stakeholder Response Mechanism“ anzurufen.⁴⁰¹ Schließlich hat die UNDP-Informationszugangsrichtlinie bereits 1997 ein „Information Disclosure Oversight Panel“ eingerichtet, vor dem Einzelpersonen ihre Informationszugangsansprüche in einem quasigerichtlichen Verfahren durchsetzen können.⁴⁰² So erweist sich das Informationszugangsrecht als das judizialisierteste Teilgebiet des UNDP-Entwicklungsverwaltungsrechts.

Standard Instruments for the Exercise of International Public Authority, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1865; *J. Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006, S. 101 ff.

³⁹⁷ *K. Abbott et al.*, The Concept of Legalization, *Human Organization* 54 (2000), S. 401.

³⁹⁸ Zu diesen und zum Folgenden *UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008; *P. Dann*, Accountability in Development Aid Law, *Archiv des Völkerrechts* 44 (2006), S. 381, 388 ff.

³⁹⁹ Zu Berichtssystemen als Durchsetzungsmechanismus gegenüber Staaten *M. Ruffert/C. Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2015, S. 27, 198–200 (Menschenrechte), 256 (Umweltrecht).

⁴⁰⁰ *P. Dann*, Accountability in Development Aid Law, *Archiv des Völkerrechts* 44 (2006), S. 381, 390 ff.

⁴⁰¹ *UNDP*, Social and Environmental Standards, 2014, S. 50 ff.

⁴⁰² *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 15–25. Das Panel wurde 2015 in „Independent Information Disclosure Panel“ umbenannt, um dessen Unabhängigkeit zu betonen.

II. Weltbank und Weltbankgruppe

Gegründet noch vor den Vereinten Nationen und mit diesen als Sonderorganisation verbunden, ist die Weltbank heute nicht nur die finanzstärkste Entwicklungsorganisation der Welt, sondern eine der informationell und intellektuell einflussreichsten.⁴⁰³ Organisation und Mandat der Weltbank (1.) sind bereits vielfach thematisiert, sodass im Folgenden vor allem auf ihre Rolle als informationelle Organisation und Wissensakteur eingegangen wird (2.), bevor die Rechtsgrundlagen ihres Entwicklungs- und Informationsverwaltungsrechts dargestellt werden (3.).

1. Organisation und Mandat

a) Organisation und Zwecke

Der Begriff „Weltbank“ umfasst zwei rechtlich eigenständige internationale Organisationen, die jedoch in vielfältiger Weise miteinander verschränkt sind. Die International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) und die International Development Association (IDA), die gemeinsam als Weltbank bezeichnet werden, sind durch unterschiedliche, aber ähnlich strukturierte völkerrechtliche Verträge gegründet worden (IBRD Articles of Agreement 1944, IDA Articles of Agreement 1960).⁴⁰⁴ Sie haben je eigene Rechtspersönlichkeit⁴⁰⁵ und Mitgliedschaften.⁴⁰⁶ Dies gilt auch für die weiteren Mitglieder der Weltbankgruppe, die International Finance Corporation (IFC, seit 1958), die

⁴⁰³ Überblick bei *M. Ruffert/C. Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2015, S. 238 f.; *M. Krajewski*, Wirtschaftsvölkerrecht, 2012, S. 273–275. Näher *World Bank, A Guide to the World Bank*, 2011; *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 156 ff. Zu aktuellen institutionellen Reformen *S. Cafaro*, The International Financial Crisis and the Evolution of the Bretton Woods Institutions, in: *Virzo/Ingravallo* (Hrsg.), Evolutions in the law of international organizations, 2015, S. 192. Zu politischen Aspekten nur *N. Woods*, The globalizers, 2006; *C. Gilbert/D. Vines* (Hrsg.), The World Bank: Structure and Policies, 2000. Die folgende Darstellung beruht teilweise auf *P. Dann/M. Riegner*, Globales Entwicklungsverwaltungsrecht, in: *Dann/Kadelbach/Kaltenborn* (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 723.

⁴⁰⁴ Zu den Ursachen für ihre um 16 Jahre versetzten Gründung *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 30 ff.

⁴⁰⁵ Dies ist in den Gründungsverträgen nicht ausdrücklich geregelt, ergibt sich aber aus einer Zusammenschau der den Organisationen zugewiesenen Fähigkeiten. Dazu zählt insbesondere die Vertragsschlussfähigkeit und Immunitäten, vgl. IBRD Art. VII(2), (4), (8), (9) sowie parallel IDA Art. VIII. Dazu *A. Broches*, Selected Essays. World Bank, ICSID and Other Subjects of Public and Private International Law, 1995, S. 19 ff.

⁴⁰⁶ Die Mitgliedschaft ist allerdings insofern miteinander verknüpft, als nur Mitglieder von IBRD auch IDA-Mitglied werden können; aber nicht alle IBRD-Mitglieder sind auch in IDA, siehe Art. II, Sect. 1 IDA-Articles. IBRD hat gegenwärtig 188 Mitglieder; davon sind 173 auch Mitglieder von IDA.

Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA, 1988) und das International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID, 1966).⁴⁰⁷

Hauptzweck der Weltbankgruppe ist mit Ausnahme von ICSID die Förderung von Entwicklung durch finanzielle Zusammenarbeit (FZ). Im Jahr 2014 betrug das Finanzierungsvolumen der Weltbankgruppe insgesamt 65 Milliarden US-\$. Davon entfielen rund 18 Milliarden auf IBRD, 22 auf IDA, 17 auf die IFC und drei auf MIGA.⁴⁰⁸ Die TZ spielt, im Unterschied zum UN-Entwicklungssystem, eine untergeordnete Rolle, wenngleich wissensbasierte Aktivitäten seit den 1990er Jahren an Bedeutung gewinnen. Ein zweiter Unterschied zu den Vereinten Nationen liegt in der Stimmengewichtung und damit der Machtverteilung in den Organisationen: In Weltbank und IFC werden die Stimmen der Mitgliedstaaten nach ihren Kapitalanteilen gewichtet.⁴⁰⁹ Im Ergebnis verfügen die Industrieländer daher über die Stimmenmehrheit, sodass die Weltbank politisch als Institution der Geberländer gilt.⁴¹⁰ Den Vereinigten Staaten als größtem Anteilseigner kommt eine herausgehobene Rolle zu: Sie verfügen über eine Sperrminorität für Satzungsänderungen und ernennen traditionell den Präsidenten der Weltbank. Ungeachtet dessen kommt der Weltbank als eigenständiger internationaler Entwicklungsverwaltung ein Maß an institutioneller Autonomie zu, das auch im Verhältnis zu großen Mitgliedstaaten nicht zu unterschätzen ist.⁴¹¹

IBRD, IDA, IFC und MIGA ähneln sich im Hinblick auf Organstruktur, Stimmengewichtung und Verwaltungsorganisation.⁴¹² Alle verfügen über drei Hauptorgane: den Gouverneursrat als eine Art „Hauptversammlung“ aller Mitgliedstaaten, das Exekutivdirektorium mit 25 Mitgliedern sowie den Präsidenten und sein Personal. Der Gouverneursrat trifft Grundsatzentscheidungen und hat im Übrigen seine Kompetenzen an das Exekutivdirektorium delegiert. Dieses tagt zweimal wöchentlich und entscheidet insbesondere über jede

⁴⁰⁷ Vgl. S. Schlemmer-Schulte, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2015, S. 434, 485; M. Ragazzi, World Bank Group, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2014.

⁴⁰⁸ World Bank, Annual Report 2014, 2014, S. 7.

⁴⁰⁹ IBRD Art. V(3); IDA Art. VI(3); IFC Art. IV(3). Allein in MIGA besteht Stimmengleichheit zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern, vgl. S. Schlemmer-Schulte, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2015, S. 434, 489.

⁴¹⁰ Vgl. nur N. Woods, The globalizers, 2006. Kritisch B. Chimni, International Financial Institutions and International Law: A Third World Perspective, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), International financial institutions and international law, 2010, S. 31; A. Anghie, Time present and time past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World, New York University journal of international law & politics 32 (1999), S. 243.

⁴¹¹ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 158 f.; N. Woods, The challenges of multilateralism and governance, in: Gilbert/Vines (Hrsg.), The World Bank: Structure and Policies, 2000, S. 132, jeweils zur Sonderrolle der USA und relativen Autonomie der Bank. Speziell zum Einfluss der US-amerikanischen Legislative K. Daugirdas, Congress Underestimated: The Case of the World Bank, AJIL 107 (2013), S. 517.

⁴¹² Regelungen zum Folgenden in IBRD Art. V; IDA Art. VI; IFC Art. IV.

einzelne Kreditvergabe sowie über die Grundlinien der Innenrechtssetzung. Die Exekutivdirektoren der IBRD üben überwiegend die gleiche Funktion im Rahmen von IDA, IFC und MIGA aus. Der Präsident der Weltbank ist höchster Verwaltungsbeamter und verfügt über das Initiativrecht für Finanzierungsvorhaben und Innenrechtssetzung. Er ist qua Amt auch Präsident der IDA, IFC und MIGA. Der Chefjurist/General Counsel der IBRD ist traditionell auch General Counsel der IDA und Generalsekretär von ICSID.⁴¹³ Insgesamt beschäftigt die Weltbankgruppe rund 15.000 feste Mitarbeiter (2011), 40% davon in 110 Länderbüros; personell ist die Weltbankgruppe also deutlich zentralisierter als UNDP.⁴¹⁴

Unterschiede zwischen den Mitgliedern der Weltbankgruppe bestehen in ihren Befugnissen und entsprechenden Finanzierungsinstrumenten. Während IBRD und IDA mit Regierungen und anderen öffentlichen Stellen zusammenarbeiten, finanziert die IFC Investitionen privater Kreditnehmer in Entwicklungs- und Schwellenländern.⁴¹⁵ MIGA versichert Privatinvestitionen in diesen Ländern gegen politische Risiken.⁴¹⁶ Hauptaufgabe von IBRD und IDA ist die Vergabe von Darlehen, Garantien und Zuschüssen an die Mitgliedstaaten. Sie unterscheiden sich ihrerseits mit Blick auf Ziel, Instrumente und Finanzierungsmodus. Anders als bei der IBRD ist die Mittelvergabe der IDA nicht primär an der Kreditwürdigkeit der Empfänger ausgerichtet, sondern an deren Bedürftigkeit. IDA wurde 1960 mit dem expliziten Ziel gegründet, ökonomische Entwicklung und Lebensstandard in den besonders armen Ländern zu fördern.⁴¹⁷ Daher darf sie ihre Mittel nur an die ärmsten Länder vergeben und gewährt diesen besonders günstige Zins- und Fälligkeitskonditionen.⁴¹⁸ Anders als IBRD und IFC kann sich IDA daher nicht am privaten Kapitalmarkt refinanzieren und bleibt auf regelmäßige Zuschüsse der Mitgliedstaaten angewiesen. Diese sog. Replenishments werden alle drei Jahre vereinbart.⁴¹⁹

⁴¹³ Zur Organstruktur insgesamt *S. Schlemmer-Schulte*, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2015, S. 434, 475 ff., 485 ff.; *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 157–159.

⁴¹⁴ *World Bank*, A Guide to the World Bank, 2011, S. 102 f.

⁴¹⁵ IBRD Art. I, III; IDA Art. I, V; IFC Art. I, III. Dazu *S. Schlemmer-Schulte*, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2015, S. 434, 485 ff. Näher zur IFC *S. Asrani/P. Dann*, International Finance Corporation, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2014.

⁴¹⁶ MIGA Art. I; *World Bank*, A Guide to the World Bank, 2011, S. 25; *S. Schlemmer-Schulte*, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2015, S. 434, 488 f.

⁴¹⁷ IDA Art. I; *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 159–161; *L. Guder*, IDA, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2011.

⁴¹⁸ IDA Art. V(1) a). Zur Länderklassifizierungen und entsprechenden Finanzierungsinstrumenten *L. Guder*, IDA, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2011, Rn. 10–16; *I. Shihata* (Hrsg.), The World Bank legal papers, 2000, S. 493.

⁴¹⁹ Zu den Replenishments *A. Rigo Sureda*, The law applicable to the activities of inter-

Nur die vergünstigten IDA-Leistungen unterfallen der von der OECD definierten Kategorie der „Official Development Assistance“ (ODA). Ein am ODA-Transfer orientierter Begriff des Entwicklungsverwaltungsrechts müsste daher IBRD, IFC und MIGA ausblenden. Eine derartige Sichtweise wird aber der Bedeutung dieser Organisationen und den nichtfinanzierenden Tätigkeiten der Weltbankgruppe, wie oben gezeigt, nicht gerecht. Diese Untersuchung bezieht daher nicht nur IDA, sondern auch die IBRD und ausgewählte wissensbasierte Aktivitäten der IFC mit ein.

Alle Organisationen der Weltbankgruppe sind rechtlich und finanziell selbstständige Einheiten, die insbesondere nicht für die Verbindlichkeiten der jeweils anderen haften.⁴²⁰ Allerdings sind IBRD und IDA im Wege weitgehender Personalunion verschränkt. Der Präsident von IBRD und IDA fungiert zugleich als Präsident der Weltbankgruppe.⁴²¹ Auch der Unterbau bildet eine einheitliche Verwaltungsstelle mit gemeinsamen Personal- und Sachmitteln, der organisationsrechtlich zwei unterschiedliche Rechtsträger hat. IFC verfügt demgegenüber über eigenes Personal.⁴²² Allerdings bemühen sich Weltbank, IFC und MIGA seit der Finanzkrise von 2008 verstärkt um ein gemeinsames Auftreten und eine integrierte Planung als Weltbankgruppe.⁴²³ 2013 haben die Organisationen eine gemeinsame Gesamtstrategie zur Erfüllung ihres Mandats vorgelegt.⁴²⁴ Zudem sind die Planungen und Projektverfahren in vielfältiger Weise miteinander verzahnt. Das Verhältnis zu den Vereinten Nationen ist heterarchisch. Die jeweiligen interinstitutionellen Abkommen beschränken sich i. W. darauf, wechselseitige Konsultations- und Informationspflichten zu begründen. Allerdings verdichten sich die Kooperations- und Koordinationsbeziehungen in der operativen Praxis, sodass von einer Netzwerkstruktur gesprochen werden kann.⁴²⁵

b) Entwicklungsaufgabe und nichtpolitisches Mandat

Die Weltbanksatzung enthält, anders als etwa die EU-Verträge, keinen Katalog von Sachbereichen, in denen die Bank zum Handeln ermächtigt ist. Ihr sachliches Mandat ergibt sich vielmehr aus dem Zweck, zur Entwicklung der Mitgliedstaaten beizutragen. Die „Zwecke“ („purposes“) sind im jeweiligen Art. I

national development banks, *Recueil des Cours* 308, 2004, S. 54–56; I. Shihata (Hrsg.), *The World Bank legal papers*, 2000, S. 564; G. Wiegand, *Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe*, 1978, S. 219–221.

⁴²⁰ IDA Art. VI(6); IFC Art. IV(6).

⁴²¹ *World Bank*, *A Guide to the World Bank*, 2011, S. 9.

⁴²² Siehe aber IFC Art. IV(5).

⁴²³ M. Ragazzi, *World Bank Group*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2014.

⁴²⁴ *World Bank Group*, *World Bank Group Strategy*, 2013.

⁴²⁵ So K. Schmalenbach, *Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 773, 778 ff., 795.

der Satzungen umschrieben. Hauptzweck der IBRD ist „[t]o assist in the reconstruction and development of territories of members“.⁴²⁶ IDA Art. I konkretisiert diesen Zweck als „to promote economic development, increase productivity and thus raise standards of living in the less-developed areas of the world“.⁴²⁷ Das Mandat der IFC ist, „to further economic development by encouraging the growth of productive private enterprise in member countries, particularly in the less developed areas“.⁴²⁸ Diese Mandatsvorschriften sind seit Gründung unverändert geblieben. Allerdings legt die Bank ihre Satzungsartikel in der Praxis teleologisch aus, sodass Aufgaben und Befugnisse eine Eigendynamik entfaltet haben. Das sich wandelnde Verständnis, was „Entwicklung“ ist, bestimmt auch die Breite der Kompetenzen und erweitert die Sektoren, in denen die Bank investiert.

Diese dynamische Auslegung hat ein ökonomisches Entwicklungsverständnis zunehmend um soziale, ökologische und institutionelle Dimensionen angereichert. Finanzierte die Bank in den 1950er und 60er Jahren primär Investitionen in Infrastruktur, Industrie und Landwirtschaft, nahm sie in den 1970er Jahren soziale Sektoren wie Gesundheit, Ernährung und Bildung in ihre Förderung auf. In den 1980ern kamen makroökonomische Strukturanpassung, Umwelt- und Genderaspekte hinzu. Seit den 1990ern investiert die Weltbank in Governancereformen in den Bereichen Justiz, Verwaltung und Wirtschaftsrecht.⁴²⁹ Aktuell dehnt sie ihre Aktivitäten auf den Sicherheitssektor aus und arbeitet zunehmend mit Strafjustiz, Polizei und Militär zusammen.⁴³⁰

Ihre Grenze findet die dynamische Auslegungspraxis in den Organisationszwecken, die nur im Wege der Vertragsänderung modifiziert werden dürfen; dagegen sollen die Funktionen, Interventionsmodalitäten und Finanzierungsinstrumente der Weltbank zufolge durch evolutive Auslegung an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden können.⁴³¹ Eine weitere Grenze ist das nichtpolitische Mandat der Weltbank. Nach dem Satzungswortlaut darf sie sich bei ihren Entscheidungen nicht von politischen, sondern nur von wirtschaftlichen Erwägungen leiten lassen und darf sich auch nicht in die politischen An-

⁴²⁶ IBRD Art. I(i).

⁴²⁷ IDA Art. I.

⁴²⁸ IFC Art. I.

⁴²⁹ S. *Schlemmer-Schulte*, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2015, S. 434, 478 f.; P. *Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 169, 191–206.

⁴³⁰ R. *Janse*, Entering the Forbidden Zone: The World Bank, Criminal Justice Reform and the Political Prohibition Clause, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 81; *World Bank*, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development, 2011.

⁴³¹ I. *Shihata*, Issues of „Governance“ in Borrowing Members: The Extent of Their Relevance Under the Bank’s Articles of Agreement, Legal Memorandum of the General Counsel, in: Shihata (Hrsg.), *The World Bank legal papers*, 2000, S. 245, 246.

gelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten einmischen.⁴³² Die Auslegung dieser Vorschriften ist eine vieldiskutierte Schlüsselfrage der Organisationsverfassung der Weltbank.⁴³³ In der Literatur wird das nichtpolitische Mandat als Sachbereichsausnahme verstanden, die – in negativer Ausprägung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung – bestimmte thematische Bereiche von den Aktivitäten der Bank ausnimmt.⁴³⁴ Nach Rechtsauffassung der Bank ist es ihr insbesondere verboten, politische Menschen- und Freiheitsrechte in der Zusammenarbeit zu berücksichtigen; zulässig sein soll demgegenüber die Einbeziehung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, insbesondere von Eigentumsrechten.⁴³⁵ In der Praxis gerät die stetige Mandatsausweitung vor allem im Governance- und Sicherheitsbereich in Konflikt mit dem nichtpolitischen Mandat. Dies hat zu heftiger Kritik in den Nehmerländern und in der kritischen Völkerrechtswissenschaft geführt.⁴³⁶ Tatsächlich greift eine Deutung des nichtpolitischen Mandats als Sachbereichsausnahme zu kurz. Wie eine informationsrechtliche Rekonstruktion zeigen wird, hat das Verbot auch kommunikative und kognitive Funktionen und Gehalte.

Das aktuell gültige Entwicklungsverständnis der Weltbank ist sekundärrechtlich in OP 1.00 vom August 2004 niedergelegt. Ziel der Bank ist danach die nachhaltige Reduktion von Armut, verstanden als „lack of opportunities (including capabilities), lack of voice and representation, and vulnerability to shocks“; Maßnahmen zur Armutsreduktion haben das Ziel, „to increase opportunity, enhance empowerment, and strengthen security“.⁴³⁷ In diesem Rahmen soll breitenwirksamem Wirtschaftswachstum ausdrücklich hohe Priorität zukommen. Die jüngste Neudefinition des Mandats der gesamten Weltbankgruppe findet sich in der gemeinsamen Strategie von 2013. Danach verfolgt sie bis 2030

⁴³² IBRD Art. III(5)(b) und Art. III(10); IDA Art. V(1)(g) und Art. V(6); IFC Art. III(9).

⁴³³ Dazu nur *S. Schlemmer-Schulte*, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, 2015, S. 434, 483; *R. Janse*, (Why) Was the World Bank Supposed to Be a Nonpolitical Organization? An Interpretation of the Original Meaning and Rationale of Article 4(10) of the Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, 1941–1948, *Journal of the History of International Law* 16 (2014), S. 113; *H. Cissé*, Should the Political Prohibition in Charters of International Financial Institutions Be Revisited? The Case of the World Bank, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance*, 2012, S. 59; *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 168–171; *S. Killinger*, The World Bank’s non-political mandate, 2003.

⁴³⁴ Allgemein *M. Ruffert/C. Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2015, S. 76.

⁴³⁵ Näher unten, § 7.I. 2.

⁴³⁶ *S. Pahuja*, Decolonising international law, 2011; *B. Chimni*, International Financial Institutions and International Law: A Third World Perspective, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), *International financial institutions and international law*, 2010, S. 31; *A. Anghie*, Time present and time past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World, *New York University journal of international law & politics* 32 (1999), S. 243.

⁴³⁷ OP 1.00 para. 1.

nun das doppelte Ziel „to end extreme poverty and boost shared prosperity“.⁴³⁸ Unter Beendigung extremer Armut versteht die Bank, dass maximal 3% der Weltbevölkerung von weniger als einem Dollar am Tag leben. „Geteilter Wohlstand“ ist bezogen auf die einkommensschwächsten 40% der Bevölkerung innerhalb eines Mitgliedstaates: Entwickelt sich deren Einkommen besser als das Durchschnittseinkommen (steigt es also stärker bzw. sinkt es in einer Rezession langsamer), verbessert sich auch „geteilter Wohlstand“.⁴³⁹

Ein weiterer Mandatswandel deutet sich insofern an, als der Weltbankgruppe zunehmend die Aufgabe zudedacht wird, globale öffentliche Güter bereitzustellen. Genannt werden globale Umweltgüter wie Klimaschutz, der Schutz vor Epidemien, Teilhabe der Entwicklungsländer am Welthandelssystem, Stabilität des globalen Finanzsystems sowie die Produktion und Verteilung entwicklungsrelevanten Wissens.⁴⁴⁰ Da diese Güter nicht allein durch Finanzdienstleistungen an einzelne Entwicklungsländer generiert werden können, sollen mit ihrer Förderung eine Abkehr vom länderbasierten Paradigma und eine Hinwendung zu globalen Programmen und regionalen Initiativen einhergehen.⁴⁴¹ Dies wird vor allem anhand wissensbasierter Tätigkeiten deutlich.

2. *Die Weltbank als informationelle Organisation und Wissensakteur*

Die aktuelle Wissensagenda beruht auf einem „Framework for Action“ des Managements, das das Exekutivdirektorium 2009 billigte.⁴⁴² Die Strategie definiert Entwicklungswissen als maßgebliches Alleinstellungsmerkmal der Bank und reformuliert die Wissensrolle der Bank: Neben der Produktion globalen Entwicklungswissens soll nicht mehr der bloße Transfer, sondern die Anpassung an die Bedürfnisse und Kontexte der Nehmer Aufgabe der Bank sein („knowledge customizer“). An dritter Stelle weicht der noch in den 1990ern erklärte Anspruch, globale Wissensbestände zentral zu „managen“, der bescheideneren

⁴³⁸ *World Bank*, Annual Report 2013, 2013; *World Bank Group*, World Bank Group Strategy, 2013.

⁴³⁹ *World Bank*, A Common Vision for the World Bank Group, 2013, paras. 2, 3, 5. Kritisch zu diesem Maß *V. Galasso*, The World Bank is Getting ‚Shared Prosperity‘ Wrong: The Bank Should Measure the Tails, Not the Average, *Global Policy* (2015), S. 1.

⁴⁴⁰ *High Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance*, Repowering the World Bank for the 21st Century, 2009, S. 13. Zuvor schon *World Bank*, Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank, 2007.

⁴⁴¹ *J. Evans/R. Davies*, Too Global To Fail: The World Bank at the Intersection of National and Global Public Policy in 2025, 2015; *High Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance*, Repowering the World Bank for the 21st Century, 2009, S. 13 f.

⁴⁴² *World Bank*, Transforming the Bank’s Knowledge Agenda: A Framework for Action, 2010, S. 1: „more than ever, development knowledge helps to define the Bank’s comparative advantage“. Überblick zu den Wissensaktivitäten bei *A. Bazbauers*, The World Bank as a Development Teacher, *Global Governance* 22 (2016), S. 409; *T. Kramarz/B. Momani*, The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor, *Review of Policy Research* 30 (2013), S. 409.

Rolle eines „knowledge connectors“, der Wissensakteure und -quellen global vernetzt.⁴⁴³ Unter Präsident Jim Kim soll sich diese Wissensagenda weiterentwickeln zu einer „science of delivery“, die „Knowledge Bank“ soll zu einer „Solutions Bank“ werden.⁴⁴⁴

Trotz dieser Bemühungen fehlt es der „Knowledge Bank“ an einem einheitlichen Begriff ihres Gegenstandes: Was als „Wissen“ gilt, unterscheidet sich von Publikation zu Publikation, von Initiative zu Initiative. Mal geht es eng verstanden um wissenschaftliche Forschung („science of delivery“); mal wird diskutiert, ob neben statistischen Daten andersartige lokale Kenntnisse überhaupt als Wissen gelten dürfen; mal gilt gleich jeder Zugang zu sozialen Netzwerken wie Facebook als „Teilen von Wissen“.⁴⁴⁵ In der Tendenz liegt der Fokus auf expliziten, formalisierten und quantitativen Formen des Wissens und deren informationstechnologischer Diffusion.⁴⁴⁶ Einen Ordnungs- und Definitionsversuch macht die Bank mit der Formalisierung von „Wissensprodukten“. Weitere Reformschritte betreffen die Intensivierung hausinterner Forschung und externer Wissenschaftskooperation, die Aufwertung und Verselbstständigung operativer Beratungs- und Analyseaktivitäten, die Intensivierung von Wissenstransfer und Lernen in Finanzierungsoperationen und schließlich Öffnung und Transparenz gegenüber einer globalen Öffentlichkeit. Hierauf sei jeweils eingegangen.

a) Formalisierte „Wissensprodukte“

Ein zentrales Element der Knowledge Bank-Reformen war die Definition und Formalisierung von „Wissensprodukten“ („knowledge products“). Während die Bank seit jeher klar definierte und rechtlich formalisierte Finanzdienstleistungen erbringt, waren die Beratungs-, Analyse- und Forschungsaktivitäten nicht in gleicher Weise in formal unterscheidbare Leistungskategorien strukturiert. Die Wissensstrategie von 2010 unterscheidet erstmals neun formale Kernwissensaktivitäten („core knowledge activities“). Diese Kernaktivitäten sind definiert als explizite und kodifizierte Wissensprodukte, die der Generierung oder Verbreitung von Wissen dienen und die im Managementsystem der Bank in gleicher Weise wie Finanzprodukte registriert und standardisierten Abläufen unterworfen werden.⁴⁴⁷ Für diese Kernprodukte übernimmt die Bank selbst die Verantwor-

⁴⁴³ *World Bank*, Transforming the Bank's Knowledge Agenda: A Framework for Action, 2010, S. 1 f.

⁴⁴⁴ *World Bank Group*, World Bank Group Strategy, 2013.

⁴⁴⁵ Vgl. T. Kramarz/B. Momani, The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor, *Review of Policy Research* 30 (2013), S. 409.

⁴⁴⁶ K. King/S. McGrath, *Knowledge for Development?*, 2004, S. 41 ff.

⁴⁴⁷ *World Bank*, Transforming the Bank's Knowledge Agenda: A Framework for Action, 2010, S. 10 f.; *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 22; *World Bank OPCS*, Guidelines: Entering Client Information in the Operations Portal, 2013.

tung im Hinblick auf Qualität und Wirkung und unterwirft sie demgemäß ihren eigenen Verfahren und Qualitätsstandards. Mit der Formalisierung von Wissensprodukten geht auch eine Verregelung und Verrechtlichung der Zuständigkeiten, Verfahren und materiellen Standards einher.⁴⁴⁸

Die neun Wissensprodukte fallen in drei Kategorien: Wissen für einzelne Mitgliedstaaten, Wissen als globales öffentliches Gut und interne Wissensprodukte. Die erste und größte Kategorie sind Analyse- und Beratungsaktivitäten für einzelne Nehmerstaaten („Analytical and Advisory Activities“, AAA). Sie umfassen vier Kernprodukte: länderspezifische Wirtschafts- und Sektoranalysen („Economic and Sector Work“), TZ, externe Fortbildungen und Wirkungsevaluierungen.⁴⁴⁹ Mit jährlichen Kosten von rund 444 Millionen US-\$ machen sie den Großteil des Kernwissensbudgets aus. Finanziert werden sie überwiegend als integrierte Posten in Kreditfinanzierungen oder aus gebergespeisten Treuhandfonds; allerdings nimmt der Anteil an Analyse- und Beratungsleistungen zu, die unabhängig von Finanzierungen erbracht und von den Nehmerstaaten separat vergütet werden. Die zweite Kategorie „Wissen als globales öffentliches Gut“ umfasst Forschung, globale Berichte wie den World Development Report sowie globale Statistik und Monitoring wie die World Development Indicators. Hierfür standen 2010 rund 62 Millionen US-\$ zur Verfügung, finanziert v. a. aus dem Verwaltungsbudget sowie aus Treuhandfonds. Die dritte Kategorie „internes Wissen“ soll die Mitarbeiter der Bank mit der notwendigen Expertise versorgen. Sie umfasst interne Sektorberichte, Policy Papers, Programme sowie Datenbanken und summierte sich im Jahr 2010 auf 81 Millionen US-\$. Neben den Kernprodukten sind weitere „non-core“-Wissensaktivitäten definiert, namentlich Länder- und Sektorstrategien, Projektevaluationen und Wissenspartnerschaften mit externen Akteuren.⁴⁵⁰

b) Wissen als globales öffentliches Gut: Forschung und Forschungsförderung

Organisatorisch sind die Wissensaktivitäten zwischen zentralen Abteilungen, insbesondere der Forschungsabteilung, und operativen Einheiten aufgeteilt. Wissen als globales öffentliches Gut fällt überwiegend in die Zuständigkeit der Forschungsabteilung für Entwicklungsökonomie („Development Economics Vice-Presidency“, DEC).⁴⁵¹ Lediglich externe Fortbildungen und Kapazitäts-

⁴⁴⁸ *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 41–43. Näher unten, ab § 8.III.1.b).

⁴⁴⁹ *World Bank*, Transforming the Bank’s Knowledge Agenda: A Framework for Action, 2010, S. 10; *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 24–27.

⁴⁵⁰ Zum Vorstehenden *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 22 f., 27–35.

⁴⁵¹ Zu DEC und zum Folgenden *World Bank DEC*, Research at Work. Assessing the Influence of World Bank Research, 2012; *J.-J. Dethier*, Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 470–472; *R. Broad*,

entwicklung wurden vom semiunabhängigen „World Bank Institute“ angeboten, das seit 2014 in die operativen „Global Practices“ integriert wurde.⁴⁵² Die Forschungsabteilung ist formal unabhängig vom operativen Geschäft und berichtet direkt dem Präsidenten. Sie ist hierarchisch organisiert und wird von einem renommierten Entwicklungsökonom, dem „Chief Economist“, geleitet. Dieser führt rund 230 Mitarbeiter, die sich überwiegend von den wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten US-amerikanischer Universitäten rekrutieren.⁴⁵³ Sie sind in fünf Unterabteilungen gegliedert: Forschung, Statistik, ökonomische Vorhersagen, Entwicklungspolitik und World Development Report. Die Abteilung publiziert eigene Forschung und Studien, gibt Forschungsjournals⁴⁵⁴, die „World Development Indicators“ und andere statistische Datenbanken heraus. Zudem veröffentlicht sie wirtschaftliche Vorhersagen und offizielle Berichte wie den World Development Report und nunmehr auch den Doing Business (DB)-Report, der 2015 in die Forschungsabteilung eingegliedert wurde.⁴⁵⁵

Das Forschungsprogramm konzentriert sich auf angewandte Entwicklungsökonomie.⁴⁵⁶ Im Zeitraum von 1998 bis 2005 führte die Forschungsabteilung 705 eigene Forschungsprojekte durch und veröffentlichte 3635 englischsprachige Fachpublikationen.⁴⁵⁷ Im Jahresdurchschnitt von 2011–2013 erschienen jährlich 155 Aufsätze in peer-reviewten Fachzeitschriften, die durchschnittlich 33 Mal zitiert wurden; nur Publikationen der Harvard Universität wurden häufiger zitiert.⁴⁵⁸ Insgesamt akkumulieren sich die Forschungspublikationen über die Jahre zu 9000 Zeitschriftenaufsätzen, 5000 Buchkapiteln, 2300 Büchern, 500 Sammelbänden und 4000 Working Papers; damit publiziert die Bank weniger als führende Universitäten, aber mehr als jede andere Entwicklungs-

Research, knowledge, and the art of ‚paradigm maintenance‘: the World Bank’s Development Economics Vice-Presidency (DEC), *Review of International Political Economy* 13 (2006), S. 387.

⁴⁵² K. King/S. McGrath, *Knowledge for Development?*, 2004, S. 85–90.

⁴⁵³ N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century, 1997*, S. 523, 586–589, 597 f.

⁴⁵⁴ World Bank Research Observer, *World Bank Economic Review*, *World Bank Research Digest*, vgl. <http://www.worldbank.org/en/research> (1. 7. 2017).

⁴⁵⁵ Vgl. <http://go.worldbank.org/N4QY40O280> (1. 7. 2017).

⁴⁵⁶ J.-J. Dethier, *Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank*, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 473 f.; *World Bank DEC*, *Research at Work. Assessing the Influence of World Bank Research, 2012*; *World Bank*, *The state of World Bank knowledge services, 2011*, S. 28 f. Zu den Themen N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century, 1997*, S. 523, 547–549, 556–567. Krit. M. Goldman, *Imperial nature, 2005*.

⁴⁵⁷ J.-J. Dethier, *Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank*, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 471.

⁴⁵⁸ *World Bank Group*, *Research at Work: Turning Insight Into Impact, 2015*, S. 11–14.

organisation.⁴⁵⁹ Externen Evaluationen zufolge bleibt die Qualität der internen Forschung hinter ihrer Quantität zurück.⁴⁶⁰

Neben der hausinternen Forschung fördert und finanziert die Weltbank auch externe Forschung und Netzwerke von Wissenschaftsinstitutionen. Im Rahmen der ersten „Knowledge Bank“-Reformen gründete die Bank das „Global Development Network“, das eine begrenzte Zahl von Institutionen zur Verbundforschung animieren sollte.⁴⁶¹ Offener und eher als Austauschplattformen konzipiert sind das „Global Development Learning Network“ und der internetbasierte „Development Gateway“.⁴⁶² Für die Verbreitung von Weltbankpublikationen und Berichten ist die zentrale „External Affairs“-Abteilung zuständig, die sich dabei professioneller Marketingtechniken bedient.⁴⁶³

c) Intensivierung und Reorganisation operativer Wissensaktivitäten

Hauptaktivität der operativen Abteilungen bleibt auch nach den „Knowledge Bank“-Reformen die Abwicklung von Kreditvergaben. In diesem Rahmen sollen aber Wissensarbeit und Lernprozesse intensiviert werden. Projekt- und Budgethilfen sollen verstärkt wissensbasiert sein und als Vehikel für integrierte Beratung, Wissenstransfers und Lernen aus Erfahrungen dienen.⁴⁶⁴ Zu diesem Zweck wurde auch die Evaluationsabteilung ausgebaut und in ihrer Unabhängigkeit gestärkt. Im Jahr 2012 führte die Bank zudem ein neues Finanzierungsinstrument ein, das explizit Wissen und Finanzierung verbinden soll: Das neue „Program for Results“ soll in aller Regel eine integrierte Beratungskomponente enthalten, die technische und administrative Kapazitäten des Nehmers stärkt.⁴⁶⁵

⁴⁵⁹ M. Ravallion/A. Wagstaff, The World Bank's publication record, Review of International Organizations 7 (2012), S. 343.

⁴⁶⁰ A. Deaton et al., An evaluation of World Bank Research, 1998–2005, 2006; World Bank, Chief Economist's Response: An Evaluation of World Bank Research, 1998–2005, 2006. Generelle Kritik bei R. Wade, Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty, World Development 29 (2001), S. 1435. Krit. zu den Bank-Publikationen aus Perspektive der Linguistik F. Moretti/D. Pestre, Bankspeak, New Left Review 92 (2015), S. 75.

⁴⁶¹ D. Stone, The Knowledge Bank and the Global Development Network, Global Governance 9 (2003), S. 43; D. Stone (Hrsg.), Banking on knowledge, 2000.

⁴⁶² Vgl. N. Witjes, Whose knowledge for development? Knowledge management in development cooperation: Lessons from the Development Gateway, German Journal for Young Researchers 3 (2011), S. 29; K. King/S. McGrath, Knowledge for Development?, 2004, S. 70–85.

⁴⁶³ World Bank, A Guide to the World Bank, 2011, S. 41.

⁴⁶⁴ World Bank, Transforming the Bank's Knowledge Agenda: A Framework for Action, 2010; IEG, How Does Knowledge on Public Expenditures Integrate with the Design of Development Policy Operations? IEG Learning Product, 2015; IEG, Learning and Results in World Bank Operations: How the Bank Learns, 2014; IEG, Learning and Results in World Bank Operations: Toward a New Learning Strategy, 2015. Früher schon C. Gilbert/A. Powell/D. Vines, Positioning the World Bank, Economic Journal 109 (1999), S. F598, F610, F621.

⁴⁶⁵ M. Mali, Assessing Capacity Development in World Bank Program-for-Results Financing, VRÜ 47 (2014), S. 250.

Neben den Finanzdienstleistungen erbringen die operativen Einheiten Beratungs- und Analyseleistungen vor allem in Form von TZ sowie Wirtschafts- und Sektoranalysen (Economic and Sector Work, ESW).⁴⁶⁶ Diese Leistungen werden überwiegend integriert im Rahmen von Kreditvergabeverfahren erbracht, allerdings nimmt die Zahl selbstständiger TZ- und ESW-Leistungen erheblich zu. Werden diese von Nehmerstaaten vergütet, spricht die Bank von „Reimbursable Advisory Services“.⁴⁶⁷ Diese Form entgeltlicher Beratung ist Wachstumsmarkt für die Bank in IBRD-Nehmern, die ihren Kapitalbedarf i. d. R. am privaten Markt decken können. In etlichen IBRD-Staaten liegt der Schwerpunkt des Weltbankportfolios daher nicht mehr auf Finanzierungen, sondern auf entgeltlichen Analyse- und Beratungsleistungen.⁴⁶⁸ Gesondert zu erwähnen sind die Beratungsdienstleistungen der IFC, die traditionell sowohl Privatunternehmen als auch Regierungen zwecks Investitionsförderung berät; im Zeitraum von 2001–2011 summierten sich diese Beratungsleistungen auf rund 1,7 Milliarden US-\$.⁴⁶⁹ Besonders einflussreich war die Reformberatung zur Verbesserung von Investitionsklima und wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen.⁴⁷⁰ Derartiger Beratungsbedarf wurde in vielen Fällen durch das DB-Ranking generiert, das seit 2006 von derselben operativen IFC-Abteilung produziert wurde. Um Interessenkonflikte zu vermeiden und die Unabhängigkeit des Rankings sicherzustellen, wurde die DB-Einheit 2014 in die Forschungsabteilung integriert.⁴⁷¹

Auch die operativen Abteilungen der Weltbank wurden mehrfach unter wissensorientierten Gesichtspunkten umstrukturiert. Eine erste Tendenz ging dabei von einem geografischen zu einem thematischen Organisationsprinzip: War die Mehrzahl der Bankmitarbeiter in den 1990er Jahren noch in Regionalabteilungen organisiert, wurden zunächst thematische Netzwerke eingeführt, die regionale und fachliche Expertise in einer Matrixstruktur verbinden sollten.⁴⁷² Seit 2014 ersetzt Präsident Jim Kim diese Struktur durch thematisch spezialisierte „Global Practices“, die allein fachliche Expertise bündeln und die Weltbankländerbüros und Mitgliedstaaten in allen Regionen beraten sollen.⁴⁷³ Das World Bank Institute, das seit den 1990ern für Fortbildungen und Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen in den Nehmerstaaten zuständig war, soll ebenfalls in

⁴⁶⁶ IEG, *Using Knowledge to Improve Development Effectiveness*, 2008.

⁴⁶⁷ *World Bank OPCS*, *Reimbursable Advisory Services: A Review of the Fee Based Services Framework*, 2012.

⁴⁶⁸ Vgl. IEG, *Knowledge-Based Country Programs*, 2013.

⁴⁶⁹ *World Bank*, *A Guide to the World Bank*, 2011, S. 22, 24.

⁴⁷⁰ IEG, *Investment Climate Reforms*, 2014.

⁴⁷¹ Eingehend dazu unten, § 10.III.1–2.

⁴⁷² IEG, *The Matrix System at Work*, 2012.

⁴⁷³ N. Stoiljkovic, *Breaking Down Barriers to Sharing Knowledge*, *World Bank Voices Blog*, 2014; *World Bank*, *Transforming the Bank’s Knowledge Agenda: A Framework for Action*, 2010, S. 6–10.

diesen Global Practices aufgehen.⁴⁷⁴ Implizit in diesen Organisationsentscheidungen ist die Annahme, dass das relevante Fachwissen weitgehend universell ist und nur noch auf die Bedürfnisse der Nehmer angepasst werden muss.⁴⁷⁵ Dem entspricht es, dass eine genuine Dezentralisierung von Mitarbeitern und Kompetenzen in die Länderbüros, wie sie UNDP seit Langem praktiziert und es auch für die Bank gefordert wird, bislang nicht erfolgt ist.⁴⁷⁶ Nur 40% der 15.000 Bankmitarbeiter arbeiten in den 110 Länderbüros.⁴⁷⁷ Auch bleibt die Verwaltung stark hierarchisch organisiert, was zu Zweifeln an ihrer Fähigkeit zur Qualitätssicherung, Selbstkorrektur und Innovation geführt hat.⁴⁷⁸

d) *Transparenz und Öffnung zu einer globalen Öffentlichkeit*

Um derartigen Bedenken zu begegnen, aber auch um ihre Wissensprodukte besser zu verbreiten, hat sich die Bank zunehmend für eine globale Öffentlichkeit geöffnet. Im Rahmen ihrer Open Knowledge- und Open Data-Initiativen werden Berichte, Publikationen und statistische Daten im Internet kostenfrei zur Verfügung gestellt.⁴⁷⁹ Die Access to Information Policy wurde 2010 grundlegend reformiert und sieht nun die proaktive Veröffentlichung einer Vielzahl von Bankdokumenten vor. Daneben erhalten Einzelpersonen erstmals einen voraussetzungslosen Individualanspruch auf Informationszugang, der vor dem quasigerichtlichen Access to Information Appeals Board durchsetzbar ist.⁴⁸⁰ Diese Initiativen haben nicht nur die Transparenz der Bank erhöht, sondern auch neue Informations- und Kommunikationsbeziehungen zu Individuen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten und zu einer emergenten globalen Öffentlichkeit etabliert.

Nicht zuletzt dank dieser Öffnung haben Konzept und Implementierung der „Knowledge Bank“ bei den meisten Mitgliedstaaten und vielen Wissenschaftlern Akzeptanz gefunden.⁴⁸¹ Gleichwohl gibt es Kritik aus der Zivilgesell-

⁴⁷⁴ K. King/S. McGrath, Knowledge for Development?, 2004, S. 69–85. Zum Einfluss der Fortbildungsaktivitäten A. Bazbauers, The World Bank as a Development Teacher, Global Governance 22 (2016), S. 409.

⁴⁷⁵ So allgemein C. Gilbert/A. Powell/D. Vines, Positioning the World Bank, Economic Journal 109 (1999), S. F598, F603. Speziell zu Governance-Reformen O. Frödin, Generalised and Particularistic Thinking in Policy Analysis and Practice: The Case of Governance Reform in South Africa, Development Policy Review 29 (2011), S. 178.

⁴⁷⁶ C. Gilbert/A. Powell/D. Vines, Positioning the World Bank, Economic Journal 109 (1999), S. F598, F621.

⁴⁷⁷ World Bank, A Guide to the World Bank, 2011, S. 102 f.

⁴⁷⁸ J. Toye/R. Toye, The World Bank as a Knowledge Agency, UNRISD Overarching Concerns Programme Paper Number 11, 2005.

⁴⁷⁹ World Bank, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 48–50; J. Morduch, The Knowledge Bank, in: Easterly (Hrsg.), Reinventing foreign aid, 2008, S. 377, 381.

⁴⁸⁰ P. Dann, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, Die Verwaltung 44 (2011), S. 313. Eingehend unten, § 9.III.

⁴⁸¹ Vgl. T. Kramarz/B. Momani, The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the

schaft und der Wissenschaft: Kritisiert wird die Dominanz von Ökonomen, von Absolventen US-amerikanischer Universitäten und von wirtschaftsliberalen Theorien⁴⁸², die dysfunktionale hierarchische Wissensorganisation⁴⁸³, Interessenkonflikte zwischen Wissensproduktion und Policypräferenzen einer Entwicklungs- und Finanzinstitution⁴⁸⁴, ein technokratischer Politikansatz und mangelnde Anerkennung der pluralen, prozesshaften und umstrittenen Natur von Wissen.⁴⁸⁵

3. Rechtsgrundlagen des Entwicklungs- und Informationsverwaltungsrechts der Weltbank

Im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen und auch zu UNDP ist das Handeln der Weltbank vergleichsweise intensiv rechtlich formalisiert und geregelt. Dies gilt insbesondere für die ODA-Vergabe, betrifft aber auch das mit der Vergabe einhergehende oder selbstständige Informations- und Wissenshandeln. Zwei Normschichten sind von besonderer Bedeutung: erstens die völkerrechtlichen Gründungsverträge, die sog. Articles of Agreement, und zweitens das Sekundärrecht der Bank.⁴⁸⁶

Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor, *Review of Policy Research* 30 (2013), S. 409. Befürwortend *L. Squire*, Why the World Bank should be involved in development research, in: *Gilbert/Vines* (Hrsg.), *The World Bank: Structure and Policies*, 2000, S. 108; *J. Stiglitz*, Scan globally, reinvent locally, in: *Stone* (Hrsg.), *Banking on knowledge*, 2000, S. 24; *C. Gilbert/A. Powell/D. Vines*, Positioning the World Bank, *Economic Journal* 109 (1999), S. F598.

⁴⁸² *K. Bayliss/E. v. Waeyenberge/B. Fine* (Hrsg.), *The political economy of development*, 2011; *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; *V. Rao/M. Woolcock*, The Disciplinary Monopoly in Development Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (2007), S. 479; *R. Wade*, Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty, *World Development* 29 (2001), S. 1435; *N. Stern/F. Ferreira*, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: *Kapur/Webb/Lewis* (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century, 1997*, S. 523, 586–589.

⁴⁸³ *J. Toye/R. Toye*, The World Bank as a Knowledge Agency, UNRISD Overarching Concerns Programme Paper Number 11, 2005; *R. Broad*, Research, knowledge, and the art of ‚paradigm maintenance‘: the World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC), *Review of International Political Economy* 13 (2006), S. 387, 393 ff.

⁴⁸⁴ *M. Goldman*, Imperial nature, 2005, S. 105 ff.; *D. Ellerman*, Should Development Agencies Have Official Views?, *Development in Practice* 12 (2002), S. 285; *K. Nustad/O. Sending*, The instrumentalisation of development knowledge, in: *Stone* (Hrsg.), *Banking on knowledge*, 2000, S. 44, 52–54; *N. Stern/F. Ferreira*, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: *Kapur/Webb/Lewis* (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century, 1997*, S. 523, 593 f.

⁴⁸⁵ *T. Kramarz/B. Momani*, The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor, *Review of Policy Research* 30 (2013), S. 409; *J. Cuesta*, Knowledge or Knowledgeable Banks? International Financial Institutions' Generation of Knowledge in Times of Crisis, *Development Policy Review* 28 (2010), S. 43; *K. King/S. McGrath*, Knowledge for Development?, 2004, S. 49–53, 90–97, 211; *G. Gran*, Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?, *Alternatives* 11 (1986), S. 275.

⁴⁸⁶ Die folgenden Ausführungen in diesem Abschnitt beruhen teilweise auf *P. Dann*/

a) Primärrecht

Die Gründungsverträge aus den Jahren 1944 (IBRD), 1956 (IFC) und 1960 (IDA) stellen gleichsam das verfassungsrechtliche Fundament der Institutionen dar.⁴⁸⁷ Sie regeln die Zwecke der Organisationen, Mitgliedschaft, Finanzierungsregeln und Vorgaben für operative Tätigkeiten, Organisationsgefüge und Status als internationale Organisation. Das Recht zur verbindlichen Auslegung der Gründungsverträge kommt den Exekutivdirektoren der Bank zu.⁴⁸⁸ Seit 1964 orientieren sich die Direktoren dabei an Rechtsgutachten des Chefjuristen der Bank (General Counsel), dem damit eine zentrale Rolle bei Auslegungsfragen zukommt.⁴⁸⁹

Die Articles of Agreement betreffen im Schwerpunkt Grundsätze der Kreditvergabe. Zugleich regeln sie aber auch ausdrücklich oder implizit informationelle und Wissensaspekte, sowohl im Zusammenhang mit der ODA-Vergabe als auch für vergabeunabhängiges Informationshandeln. Beispielsweise formuliert das Primärrecht Anforderungen an die Wissensgrundlagen von Vergabeentscheidungen, wenn es vorschreibt, dass ein Kredit oder Zuschuss nur auf Grundlage eines schriftlichen Berichts des Vergabeausschusses der Bank („Loan committee“) erfolgen darf. Dieser Bericht muss seinerseits eine „sorgfältige Untersuchung“ des Projektvorschlages beinhalten.⁴⁹⁰ Unabhängig von der Vergabetätigkeit wird die Bank an anderer Stelle primärrechtlich ermächtigt, Berichte zu veröffentlichen, und zugleich verpflichtet, diese Berichte allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zugänglich zu machen.⁴⁹¹ Andere Bestimmungen der Articles of Agreement, die nicht ausdrücklich auf Informationstätigkeiten Bezug nehmen, haben gleichwohl informationelle Konsequenzen: So haben etwa die Vorschriften über die Organstruktur und die jeweiligen Organkompetenzen Auswirkungen auf die informationelle Binnenorganisation der Bank, denen noch nachzugehen sein wird. Die Articles of Agreement der Weltbankorganisationen haben sich als relativ rigide „Verfassung“ erwiesen: Die Satzung der IDA wurde bislang noch nie formal geändert, die der IBRD dreimal, die der IFC immerhin viermal.⁴⁹² Die Satzungsänderungen betrafen vornehmlich Modifikationen

M. Riegner, Globales Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 723.

⁴⁸⁷ *P. Dann*, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 163; *S. Killinger*, *The World Bank's non-political mandate*, 2003, S. 42. Allgemein zu Gründungsverträgen als „Verfassung“ *H. Schermers/N. Blokker*, *International Institutional Law*, 2011, S. 726–728.

⁴⁸⁸ IBRD Article IX.

⁴⁸⁹ *P. Dann*, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 164; *I. Shihata*, *The Creative Role of Lawyers*, *Catholic University Law Review* 48 (1999), S. 1048.

⁴⁹⁰ IBRD Article III(4) (ii).

⁴⁹¹ IBRD Article V(13) lit. b) und c).

⁴⁹² IBRD 1965, 1989, 2012; IFC: 1961, 1965, 1993, 2012. Auflistung verfügbar unter <http://go.worldbank.org/W01PGBIFM0> (1. 7. 2017).

bei den Grundkapitalanteilen und mithin die Stimmgewichtung, so die letzten Reformen im Jahr 2012 und 2016.

b) Sekundärrecht

Die relative Inflexibilität des Primärrechts verleiht dem Sekundärrecht eine besondere Bedeutung für die Regelung der Bankaktivitäten und für den rechtlichen Wandel in der Organisation. Das Sekundärrecht zeichnet sich heute durch seinen besonderen Umfang aus und unterscheidet sich in Formalität und Präzision von dem Recht der meisten anderen internationalen Organisationen.⁴⁹³ Es fließt aus zwei wesentlichen Quellen: Zum einen aus den Beschlüssen des Gouverneursrates und des Rates der Exekutivdirektoren, zum anderen aus den Operational Policies und Bank Procedures (OP/BPs), die über mehrere Jahrzehnte historisch gewachsen sind. 2013 hat die Bank eine Reorganisation der OP/BPs eingeleitet und ein „Policy and Procedure Framework“ erlassen, das das interne Recht ordnet und neue Begrifflichkeiten einführt, aber die grundlegende Struktur unverändert lässt.⁴⁹⁴ Die OP/BPs können oftmals als Konkretisierung allgemeiner völkerrechtlicher Verpflichtungen der Bank gelesen werden und haben schon deswegen besondere rechtliche Bindungskraft.⁴⁹⁵ Als weitere Rechtsquelle des Entwicklungsverwaltungsrechts sind die konkreten Kreditverträge von Bedeutung, die die Bank mit Nehmerstaaten abschließt.⁴⁹⁶ Werden diese grundsätzlich ausgehandelt, sind sie doch in vielfältiger Weise vorstrukturiert. Hierbei sind nicht nur die OPs und BPs von Bedeutung, sondern auch die General Conditions der Bank, die u. a. Berichts- und Informationspflichten der Kreditnehmer statuieren und so für das Informationsrecht von besonderer Bedeutung sind.⁴⁹⁷

Beschlüsse des Gouverneursrats werden als „Resolutions“ bezeichnet und jährlich in „Summary Proceedings“ gesammelt veröffentlicht.⁴⁹⁸ Sie sind für

⁴⁹³ Allgemein zum Sekundärrecht internationaler Institutionen *J. Aston*, Sekundärrecht internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin, 2005; *J. Alvarez*, International organizations as law-makers, 2005. Zur Bandbreite des anwendbaren Sekundärrechts verschiedener Organisationen siehe die Beiträge in *A. v. Bogdandy* et al. (Hrsg.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, 2010.

⁴⁹⁴ *World Bank Group*, *Bank Policy: Policy and Procedure Framework*, 2014.

⁴⁹⁵ *D. Bradlow/A. Fourie*, *The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation*, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 3, 61: „As a secondary and more tentative conclusion, we suggest that the operational policies can be considered to be indicative of the substantive content of the international obligations of both the World Bank and the IFC, at least in as much as they reflect existing standards contained in other international legal instruments.“

⁴⁹⁶ Allgemein zu „Conventions“ als Rechtsquelle *H. Schermers/N. Blokker*, *International Institutional Law*, 2011, S. 793 ff.

⁴⁹⁷ Verfügbar unter <http://go.worldbank.org/SEXZZWHUQ0> (1. 7. 2017).

⁴⁹⁸ Verfügbar unter <http://go.worldbank.org/6NKAN2U9V0> (1. 7. 2017). Z. B. *World Bank*, 2011 Annual Meetings of the Boards of Governors Summary Proceedings, 2011.

die Mitgliedstaaten und die Organe der Bank verbindlich.⁴⁹⁹ Die Beschlüsse ergehen üblicherweise auf Vorschlag und auf Basis von Berichten der Exekutivdirektoren. Sie werden entweder anlässlich der „Annual Meetings“ oder zwischen diesen im Umlaufverfahren gefasst. Sie betreffen grundlegende Fragen wie Erhöhungen des Grundkapitals und ergehen in überschaubarer Anzahl: Im Jahr 2011 verabschiedeten die IBRD-Gouverneure neun Resolutionen, die von IDA und IFC je zwei. Hervorzuheben sind diejenigen IDA-Resolutionen, die die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten und der Organisation im Hinblick auf die turnusmäßigen Auffüllungsrunden (Replenishment) regeln.⁵⁰⁰ Diese Resolutionen bestätigen auch den von den Exekutivdirektoren vorgeschlagenen leistungsbasierten Verteilungsschlüssel, der maßgeblich auf dem Indikatoren-system des CPIA beruht. Damit gießen sie die Regeln für die Verteilung begrenzter ODA-Mittel unter den Nehmerstaaten, die bei vielen anderen Gebern politischer Entscheidung anheimgestellt ist, in rechtliche Form. Im Hinblick auf die Replenishments hat sich ein mehrstufiges Verhandlungs- und Entscheidungsverfahren herausgebildet, das in den Articles of Agreement nicht geregelt ist und informelle Vorverhandlungen unter den Gebern und mit ausgewählten Nehmern beinhaltet.⁵⁰¹

Die Beschlüsse der Exekutivdirektoren ergehen unter unterschiedlichen Bezeichnungen: Teils ist ebenfalls von „Resolutions“ die Rede. Die Bewilligung einzelner Kredite wird auch als „Authorization“ bezeichnet. Diese Einzelentscheidungen werden in den Sitzungsprotokollen der Exekutivdirektoren veröffentlicht.⁵⁰² Allgemeinere Fragen werden in Form von Berichten („Reports“) behandelt, die ebenfalls formal beschlossen und auf der Website veröffentlicht werden. Deren Anhänge können generell-abstrakte Regeln beinhalten, beispielsweise den Vorschlag für den o. g. Verteilungsschlüssel für IDA-Ressourcen. In diesen Berichten sind auch die Resolutionsentwürfe abgedruckt, die dem Gouverneursrat zur Entscheidung vorgelegt werden.⁵⁰³ Schließlich finden sich

⁴⁹⁹ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 160. Allgemein H. Schermers/N. Blokker, *International Institutional Law*, 2011, S. 758.

⁵⁰⁰ Siehe etwa *World Bank Board of Governors, Resolution No. 227 Additions to Resources: Sixteenth Replenishment, Adopted 2011*, abgedruckt in: World Bank, 2011 Annual Meetings of the Boards of Governors Summary Proceedings, 2011, S. 162 ff.

⁵⁰¹ M. Riegner, *Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment'*, *Journal of International Economic Law* 19 (2016), S. 1, 15. Näher zur historischen Entwicklung G. Wiegand, *Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe*, 1978, S. 219–221; D. Kapur/R. Webb/J. Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 1138–1151; *World Bank, The IDA Deputies A Historical Perspective*, 2001, abrufbar unter <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/deputS.pdf> (1. 7. 2017).

⁵⁰² Verfügbar unter <http://go.worldbank.org/R39ZLBTU10> (1. 7. 2017).

⁵⁰³ Vgl. etwa *World Bank, Report from the Executive Directors of the IDA to the Board of Governors, Additions to IDA Resources: Sixteenth Replenishment. IDA 16: Delivering Development Results*, 2011, S. 69.

auch Organisationsakte wie z. B. der Gründungsakt der Independent Evaluation Group, die als „mandate“ oder „terms of reference“ bezeichnet werden. All diese Beschlüsse der Exekutivdirektoren sind für das Bankmanagement und verselbstständigte Organisationseinheiten sowie die Mitgliedstaaten verbindlich.⁵⁰⁴

Eine herausgehobene Rolle im Sekundärrecht der Bank spielen die Operational Policies und Bank Procedures (OPs und BPs).⁵⁰⁵ Dabei handelt es sich um generell-abstrakte Verfahrens-, Zuständigkeits- und Formvorschriften sowie materielle Maßstäbe für die operativen Tätigkeiten der Bank. Die OPs legen Grundsätze fest, Details sind in den BPs geregelt.⁵⁰⁶ Wichtige Regelungsgegenstände sind die Finanzierungsinstrumente, Umwelt- und Sozialstandards („Safeguards“) sowie Beschaffungs- und Evaluationsregeln. Informationsverwaltungsrechtlich besonders bedeutsam ist die Access to Information Policy, die gewissermaßen die „Informationsverfassung“ der Weltbank bildet, wenngleich nicht alle relevanten Aspekte dort geregelt sind.

Die Kompetenz zum Erlass von OPs und BPs ist in den Articles of Agreement nicht ausdrücklich bestimmt, ergibt sich aber aus der allgemein anerkannten Befugnis internationaler Organisationen, ihre eigenen Angelegenheiten rechtlich zu regeln.⁵⁰⁷ OPs und BPs werden in einem normativ verfestigten organisationsinternen Rechtssetzungsverfahren erlassen. In diesem obliegt dem Board of Directors die Entscheidung über die Grundlinien der Policies, während das Management die konkrete Ausgestaltung übernimmt. Zuweilen werden in diesen Prozess auch Öffentlichkeits- und/oder Expertenanhörungen integriert.⁵⁰⁸ Procedures werden vom Management erlassen.

⁵⁰⁴ Allgemein *H. Schermers/N. Blokker*, International Institutional Law, 2011, S. 758.

⁵⁰⁵ Zur Entstehungsgeschichte und zum Folgenden *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 164 ff.; *L. Boisson de Chazournes*, Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards, in: Shelton (Hrsg.), Commitment and Compliance, 2000, S. 281; *B. Kingsbury*, Operational Policies of International Institutions as Part of the Lawmaking Process, in: Goodwin-Gill/Talmon (Hrsg.), The reality of international law, 1999, S. 323.

⁵⁰⁶ Die Bank selbst bezeichnet OPs als „short, focused statements that follow from the Bank’s Articles of Agreement and the general conditions and policies approved by the Board of Executive Directors. They establish the parameters for conducting operations, describe the circumstances in which exceptions to policy are admissible, and spell out who authorizes exceptions“. BPs erklären „how staff members carry out the operational policies by describing the procedures and documentation required to ensure consistency and quality across the Bank“, vgl. *World Bank*, A Guide to the World Bank, 2011, S. 61.

⁵⁰⁷ *H. Schermers/N. Blokker*, International Institutional Law, 2011, S. 755.

⁵⁰⁸ *World Bank*, A Guide to the World Bank, 2011, S. 62 f. Näher zum Verfahren und die prekäre institutionelle Balance, die es widerspiegelt *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 165 f.; *D. Hunter*, International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), International financial institutions and international law, 2010, S. 199, 223–230; *B. Kingsbury*, Operational Policies of International Institutions as Part of the Lawmaking Process, in: Goodwin-Gill/Talmon (Hrsg.), The reality of international law, 1999, S. 323, 324 f.

OPs und BPs sind für die Mitarbeiter der Bank verbindlich.⁵⁰⁹ Hiervon geht die Bank selbst aus, und dafür sprechen neben dem formalisierten Erlassverfahren zwei weitere objektive Merkmale: Publizität und Kontrolle. OPs und BPs müssen gemäß der Access to Information Policy veröffentlicht werden. Sie werden im „Operational Manual“ der Bank kodifiziert und sind für jedermann im Internet einsehbar.⁵¹⁰ Das Manual hat einen beträchtlichen Umfang und umfasst über 500 Seiten. Ferner wird die Bindungswirkung der OPs und BPs auch durch ein mehrstufiges System von Durchsetzungsmechanismen und Kontrollen unterstrichen: Innerhalb des Managements achtet eine Stabstelle, Operations Policy and Country Services genannt, auf die Einhaltung der Policies und setzt diese ggf. über Weisungsrechte im hierarchischen Verwaltungsaufbau durch.⁵¹¹ Daneben kontrolliert die organisatorisch verselbstständigte Independent Evaluation Group die Einhaltung der OPs und BPs von Amts wegen, meist im Wege von Stichproben. Auch das unabhängige Inspection Panel überprüft auf Beschwerde von Projektbetroffenen die Einhaltung des Regelwerks. Schließlich ist über die Informationszugangsregeln der Bank auch eine Öffentlichkeitskontrolle möglich.⁵¹² Diese Regeln werden ihrerseits vor dem unabhängigen Access to Information Appeals Board durchgesetzt.

Sind die OPs und BPs formal nur intern verbindlich, geht ihre Wirkung doch über die Organisationsgrenzen hinaus: Zum einen inkorporieren die mit Nehmerstaaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Kreditverträge oftmals die OP/BPs und machen sie so zum Gegenstand verbindlichen Völkervertragsrechts. Diese Inkorporation geschieht etwa in Form aufschiebender Bedingungen für das Inkrafttreten des Vertrages oder als Auszahlungsbedingung für Tranchen. Zweitens haben die Regelungen mittelbare Außenwirkung insofern, als sie Voraussetzungen für die Vergabe von ODA aufstellen. Für Leistungsempfänger, die Mittel der Weltbank beantragen oder gar auf diese angewiesen sind, erweisen sie sich daher als de facto bindend.⁵¹³

⁵⁰⁹ *World Bank Group*, Bank Policy: Policy and Procedure Framework, 2014, Section III.1; *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 165; *L. Boisson de Chazournes*, Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards, in: Shelton (Hrsg.), Commitment and Compliance, 2000, S. 281, 284.

⁵¹⁰ Verfügbar unter <http://go.worldbank.org/DZDZ9038D0> (1. 7. 2017).

⁵¹¹ *World Bank*, A Guide to the World Bank, 2011, S. 63 f.

⁵¹² *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 167 f.; *L. Boisson de Chazournes*, Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards, in: Shelton (Hrsg.), Commitment and Compliance, 2000, S. 281, 285.

⁵¹³ *L. Boisson de Chazournes*, Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards, in: Shelton (Hrsg.), Commitment and Compliance, 2000, S. 281, 281, 289 f. Allgemein *H. Schermers/N. Blokker*, International Institutional Law, 2011, S. 756, 760 ff.

III. Zusammenfassendes Fazit

Das Entwicklungssystem der Vereinten Nationen fasst zahlreiche Institutionen in einem dezentral organisierten Verwaltungsraum zusammen, dessen Rechtsgrundlagen in der UN-Charta vor allem durch Resolutionen der Generalversammlung konkretisiert werden. Interinstitutionelle Vereinbarungen im Rahmen der UNDG und die Führungsrolle des UNDP verdichten diese Struktur weiter, sodass sie erste Elemente eines stärker integrierten Verwaltungsverbundes aufweist. Das Prinzip souveräner Gleichheit ist ein normatives Gravitationszentrum des Entwicklungsverwaltungsrechts der Vereinten Nationen, und UNDP gilt als Entwicklungsagentur der Entwicklungsländer. Die Quellen des Entwicklungs- und Informationsverwaltungsrechts des UNDP sind einerseits weniger formalisiert, andererseits von Beginn an auf Informationsverwaltung und Wissenstransfer ausgerichtet.

Im Unterschied dazu regelte das stärker formalisierte Recht der Weltbank lange Zeit primär Finanzbeziehungen zu den Nehmerländern und widmet sich erst seit jüngerer Zeit wissensbasierter Zusammenarbeit und Informationsbeziehungen. Gleichwohl ist das Informationszugangsrecht der Weltbank besonders formalisiert und judiziert. Während die politischen Organe der Weltbank von den Geberstaaten dominiert werden, kommt dem hochspezialisierten Verwaltungsapparat des Managements ein im Recht internationaler Institutionen ungewöhnlich hoher Grad an Autonomie zu.

Unterschiede in Mandat, Organisation, Handlungsformen und Recht der Institutionen lassen verschiedene Typen von Entwicklungsverwaltungen erkennen. Die Weltbank lässt sich dem Typus einer technokratisch-autonomen Entwicklungsverwaltung zuordnen, die mittels einer zentralisierten Expertenbürokratie einen entwicklungsökonomisch fokussierten Zweck verfolgt.⁵¹⁴ Dagegen weist UNDP auf den ersten Blick Züge eines diplomatisch-heteronomen Typus auf, der dezentraler agiert und einen offeneren, politischeren und menschenrechtsbasierten Entwicklungsansatz verfolgt. Allerdings wird erst ein zweiter Blick erweisen, ob diese Einordnung auch informationsverwaltungsrechtlich trägt oder die Typologie ihrerseits zu modifizieren ist.

§ 4 Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung

Sind in § 3 maßgebliche Akteure und Normbestände beschrieben worden, lässt sich nun das Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung rekonstruieren. Dogmatischer Ansatzpunkt sind dabei die Begriffe des Informationshandelns und der Informationsbeziehung (I.). In einer ersten Annäherung lassen

⁵¹⁴ Zur dieser Typologisierung P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 175 f.

sich die Modalitäten des Informationshandelns und ihre Regelung zunächst überblicksartig systematisieren (II.), bevor auf allgemeine verwaltungsrechtliche Regelungsbausteine eingegangen wird, namentlich Kompetenzen und Organisationsrecht, Verfahren und Kontrolle (III.). Auf dieser Grundlage lassen sich zwei übergreifende Strukturmerkmale identifizieren, die das Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung konstituieren und denen sich die Untersuchung in den nachfolgenden Kapiteln eingehender widmet, nämlich ein geordnetes Handlungssystem (IV.) und allgemeine Prinzipien (V.).

I. Dogmatische Erfassung über Informationshandeln und Informationsbeziehungen

Das Entwicklungsverwaltungsrecht lässt sich nicht nur als ein Recht der ODA-Transfers und der Finanzbeziehungen konzeptionieren, wie Philipp Dann grundlegend gezeigt hat.⁵¹⁵ Es lässt sich auch als Recht der Informationsbeziehungen und Wissenstransfers begreifen. Entwicklungsverwaltungsrecht finanziert nicht nur, es informiert auch. Seine Normen regeln die Informationsgewinnung der Entwicklungsverwaltung durch Datenerhebung und Informationsaustausch, Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung in Dokumenten und statistischen Indikatoren, Informationsbeziehungen in Beratungs- und Lernprozessen, den Zugang zu Informationen und Wissen der Entwicklungsinstitutionen und die Verbreitung von Publikumsinformationen in Berichten, Statistiken und Politikbewertungen. Entwicklungsverwaltungsrecht ist auch Informationsverwaltungsrecht, verstanden als die Gesamtheit der Normen, die das Informationshandeln internationaler Entwicklungsinstitutionen und ihre Informationsbeziehungen zu Staaten, nichtstaatlichen Akteuren und Einzelpersonen regeln.⁵¹⁶

Mit dem Informationshandeln geraten Realakte ohne zwangsweise durchsetzbaren Regelungsgehalt in den rechtlichen Fokus, die nicht im Mittelpunkt traditioneller völkerrechtlicher Handlungsformen und Dogmatik stehen.⁵¹⁷ Im Zentrum steht vielmehr die Kategorie der Information, deren Gewinnung, Verarbeitung und Verteilung den Bezugspunkt der Systematik bildet.⁵¹⁸ Das Recht

⁵¹⁵ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 3–8. Zur ODA-Kategorie *OECD*, DAC Statistical Reporting Directives DCD/DAC(2010)40/REV1, 2010, para. 37.

⁵¹⁶ Zu dieser Konzeption und zum Folgenden schon oben, § 1.II. Vorüberlegungen sind veröffentlicht bei M. Riegner, *The international institutional law of information*, *International Organizations Law Review* 12 (2015), S. 50; M. Riegner, *Entwicklungsmessung und Recht*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 117, 140 ff.

⁵¹⁷ Eingehend und kritisch zur Konzentration der Völkerrechtsdogmatik auf zwangsweise durchsetzbare, rechtsverbindliche Akte M. Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 173 ff., 339 ff.

⁵¹⁸ Vgl. E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2006, S. 279 f. S. a. T. Vesting, *Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung*, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.),

internationaler Verwaltung wird danach nicht staatsanalog als entscheidungs- und gerichtsbasiert begriffen, sondern informationsbezogen rekonstruiert.⁵¹⁹ Wesentlicher Anknüpfungspunkt sind dabei die Informationsbeziehungen, die internationale Institutionen etablieren, wenn sie Informationen gewinnen, verarbeiten oder verteilen. Derartige Informationsbeziehungen werden zum einen begründet, wenn Informationen direkt von Akteuren erhoben oder an diese kommuniziert werden. Wie zu zeigen sein wird, können sie aber auch ohne wechselseitige Kommunikation entstehen, wenn die Verwaltung einseitig Informationen erhebt, verarbeitet oder verbreitet, die sich auf andere Akteure beziehen und an denen diese ein rechtlich geschütztes Interesse haben. Gerade diese Informationsbeziehungen können besonders problematisch sein, wie das Beispiel Doing Business (DB) und die digitale Überwachung individueller Telekommunikation zeigen. Im Folgenden gilt es, all diese Informationsbeziehungen zu systematisieren und zu untersuchen, inwieweit das geltende Recht sie rechtlich begründet, ausgestaltet, anerkennt oder verbietet.

Damit schließt der informationsverwaltungsrechtliche Ansatz an die Einsicht an, dass sich Herrschaft jenseits des Staates keineswegs nur in den klassischen Rechtsformen verbindlichen Völkerrechts manifestiert.⁵²⁰ Dies wird als Entformalisierung beklagt⁵²¹, durch Begriffe wie Soft Law und informelles Recht zu erfassen gesucht und durch Konzepte wie Global Governance und globales Verwaltungsrecht theoretisiert.⁵²² Aufbauen lässt sich insbesondere auf demjenigen Ansatz, der den dogmatischen Fokus auf die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt legt, verstanden als all diejenigen einseitigen Akte internationaler Hoheitsträger, die die Freiheit anderer Akteure in rechtlicher oder tatsächlicher Hinsicht beschränken oder ihren Gebrauch in ähnlicher Weise gestalten.⁵²³ Der

Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1, Rn. 5; *M. Albers*, Information als neue Dimension des Rechts, *Rechtstheorie* 33 (2002), S. 61.

⁵¹⁹ *E. Schmidt-Aßmann*, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, *Der Staat* 45 (2006), S. 315, 333. So auch *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.

⁵²⁰ *B. Peters/J. Schaffer*, The Turn to Authority beyond States, *Transntl. Legal Theory* 4 (2013), S. 315; *N. Krisch*, Global governance as public authority: An introduction, *ICON* 10 (2012), S. 976; *A. v. Bogdandy et al.* (Hrsg.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, 2010.

⁵²¹ *M. Koskeniemi*, Constitutionalism as Mindset: Reflections on Kantian Themes About International Law and Globalization, *Theoretical Inquiries in Law* 8 (2006), S. 9.

⁵²² *M. Goldmann*, We Need to Cut Off the Head of the King: Past, Present, and Future Approaches to International Soft Law, *Leiden JIL* 25 (2012), S. 335; *J. Pauwelyn/R. Wessel/J. Wouters* (Hrsg.), *Informal International Lawmaking*, 2012; *C. Möllers*, Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: *Schuppert/Zürn* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 2008, S. 238; *B. Kingsbury/N. Krisch/R. Stewart*, The Emergence of Global Administrative Law, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 15.

⁵²³ Grundlegend *A. v. Bogdandy/P. Dann/M. Goldmann*, Völkerrecht als öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance, *Der Staat* 49 (2010),

Begriff umfasst auch unverbindliche Akte und wird durch eine Handlungsformenlehre internationaler öffentlicher Gewalt konkretisiert.⁵²⁴

Im Unterschied zu diesem Ansatz verzichtet die informationsverwaltungsrechtliche Herangehensweise aber darauf, individuelle und kollektive Selbstbestimmung bereits definitorisch in den Begriff rechtsrelevanter Handlungsformen zu integrieren. Stattdessen stellt sie auf die weniger formalisierten und voraussetzungsvollen Begriffe der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verteilung ab. Diese Vorgehensweise bedarf keines vorrechtlich definierten Autonomiebegriffes und verlagert die Problematik von den Formen des Handelns hin zur Diskussion darüber, welche Interessen und Sphären durch geltende rechtliche Regeln und Prinzipien vor Informationshandeln geschützt sind oder sein sollen. Autonomiegefährdungen lassen sich so auf Anknüpfungspunkte im geltenden Recht zurückführen. Beispielsweise kann anhand konkreter Normen diskutiert werden, ob die Erhebung bestimmter Daten einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die rechtlich geschützte informationelle Selbstbestimmung von Individuen oder Kollektiven darstellt.

Eine wichtige Maßstabsfunktion übernehmen dabei die Prinzipien bereichsspezifischer Informationsordnungen, wie sie unten für das Entwicklungsverwaltungsrecht entwickelt werden. Diese Prinzipien konkretisieren zunächst die Autonomiesphären, die das geltende Recht mit Blick auf Informationshandeln anerkennt und ausgestaltet. Darüber hinaus erlauben sie es, Aspekte der effektiven Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch internationale Informationsverwaltung einzubeziehen. Damit ist eine erste, allgemeine Antwort auf die Frage gegeben, wann Informationshandeln rechtlich relevant ist: Nicht jedes Informationshandeln ist rechtserheblich, sondern nur dasjenige, das eines oder mehrere der informationsverwaltungsrechtlichen Prinzipien berührt.

Bei der dogmatischen Rekonstruktion des anwendbaren Rechts sind zwei Regelungsmodi des Informationsverwaltungsrechts zu berücksichtigen. Normen können Informationsbeziehungen erstens direkt rechtlich ausgestalten, indem sie Tatbestand oder Rechtsfolgen explizit auf informationsbezogenes Handeln beziehen, wie es etwa Informationserhebungsgebote und Berichtspflichten oder Informationszugangsansprüche tun. Der zweite Regelungsmodus ist demgegenüber ein indirekter und kontextueller: Wie bereits eingangs dargestellt, formt Recht einen der Relevanzkontexte, die beeinflussen, ob Daten als neue Information bewertet, Wissensstrukturen aktualisiert, Realitätsbeschreibungen angepasst werden.⁵²⁵ Das Rechtssystem konstruiert die Tatsachen mit, auf die es normativ einzuwirken sucht, und wandelt sich seinerseits mit veränderten

S. 23, 30 f. Ferner *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 360; *A. v. Bogdandy/I. Venzke*, In wessen Namen?, 2014, S. 29.

⁵²⁴ *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 399 ff.

⁵²⁵ *H.-H. Trute*, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 11, 15; *A. Voßkuhle*, § 1 Neue Verwaltungsrechts-

Wirklichkeitsbeschreibungen. Die normative und die kognitive Dimension des Rechts stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern sind dialektisch verbunden und miteinander verschliffen.⁵²⁶ Dies zeigt sich besonders deutlich an Kompetenznormen wie dem nichtpolitischen Mandat der Weltbank, das nicht nur eine kompetenzielle Sachbereichsausnahme darstellt, sondern auch kognitive Aufmerksamkeitsfelder definiert und Erkenntnisprozesse einer ökonomischen Logik unterwirft.⁵²⁷

II. Erste Annäherung: Regelung der Modalitäten des Informationshandelns im Überblick

Eine erste Annäherung an die Regelung des Informationshandelns lässt sich anhand der drei Modalitäten der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung strukturieren. Jede dieser Modalitäten ist rechtlichen Normen unterworfen, die Tatbestand oder Rechtsfolgen direkt auf informationsbezogenes Handeln beziehen. Überdies ist Informationshandeln in einen rechtlichen Relevanzkontext eingebettet, der die Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung indirekt beeinflusst. Dies soll im Folgenden überblicksartig für jede der drei Modalitäten skizziert werden (1.–3.); diese Skizze dient zugleich als Vorschau auf den weiteren Verlauf der Arbeit und verweist für Quellennachweise weitgehend nach unten.

1. Informationsgewinnung

Informationsgewinnung erfolgt, wenn die internationale Institution neue Daten von außen aufnimmt, die in ihrem internen Relevanzkontext einen Unterschied machen, in diesem Sinne also eine „Information“ darstellen.⁵²⁸ Wie lässt sich diese Informationsgewinnung internationaler Entwicklungsinstitutionen systematisieren? Welche rechtlichen Anforderungen werden an sie gestellt? Welche Rechtsfolgen hat die Gewinnung einer Information?

Die Informationsgewinnung lässt sich in vier Methoden systematisieren: Sie kann durch freiwillige Informationsübermittlung erfolgen, durch den Austausch von Leistungen gegen Information (Informationskonditionalitäten), durch

wissenschaft, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1, Rn. 31.

⁵²⁶ I. Augsberg, 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, 28 ff.

⁵²⁷ Näher unten, § 4.III.1, § 6.II.2.b). Aus wissenssoziologischer Perspektive T. Mitchell, The work of economics: how a discipline makes its world, European Journal of Sociology 46 (2005), S. 297; M. Goldman, Imperial nature, 2005.

⁵²⁸ Zum Begriff der Information als Unterschied, der einen Unterschied, macht, schon oben, § 1.II.2.

Auferlegung von Informationspflichten und schließlich durch die unilaterale Informationserhebung, ggf. auch ohne Willen oder Kenntnis der Betroffenen.⁵²⁹ Interessanterweise ist keine dieser Methoden im Primärrecht internationaler Entwicklungsinstitutionen rechtlich besonders ausgestaltet. Lediglich Kompetenznormen und „Ressortzuschnitt“ bestimmen die rechtlich zulässige Reichweite der Informationsgewinnung und prägen indirekt institutionelle Wahrnehmung und Aufmerksamkeitsfelder.⁵³⁰ Anders ist dies in den jüngeren Schichten des Sekundär- und Innenrechts: Hier liegt ein ausdrücklicher Regelungsschwerpunkt beim Problem der Informationsgewinnung. Dabei handelt es sich überwiegend um Vorschriften zu den Vergabeverfahren, während die Informationsgewinnung für öffentliche Berichte und Publikumsinformationen kaum rechtlich ausgestaltet ist.⁵³¹ Vorschriften zum Informationszugang betreffen die Modalität der Informationsgewinnung insofern, als sie einen verfahrensunabhängigen Individualanspruch auf Generierung bestimmter Informationen ausschließen.⁵³²

Die verschiedenen Rechtsschichten indizieren einen Wandel von einem staatszentrierten Informationsmodell zu Global Governance von Informationen. Historischer Ausgangspunkt des staatszentrierten Modells ist das Souveränitätsprinzip. Danach gewinnen internationale Institutionen ihre Informationen aus der freiwilligen Übermittlung von Sekundärdaten durch die Mitgliedstaaten, die diese nach Maßgabe ihres nationalen Rechts autonom erheben. Die internationale Institution kann diese Übermittlung nicht erzwingen; will sie Informationen direkt von Bürgern der Mitgliedstaaten erheben, setzt dies grundsätzlich das Einverständnis der betroffenen Regierung voraus.⁵³³ Auch heute noch spielt die freiwillige Informationsübermittlung durch die Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle bei der Informationsgewinnung der Entwicklungsverwaltung. Doch erfährt dieses souveränitätszentrierte Informationsmodell im Entwicklungsverwaltungsrecht Einschränkungen in drei Richtungen: Erstens unterliegen die Mitgliedstaaten Informationspflichten und Informationskonditionalitäten; zweites erfolgt die Informationsgewinnung vermehrt direkt durch Informationsrechte und -pflichten im Verhältnis zwischen internationaler Institution und Individuen; und drittens nehmen internationale Institutionen vermehrt Befugnisse in Anspruch, mittels neuer Informationstechnologien selbstständig Daten zu erheben, namentlich durch Nutzung des Internets oder von Telefonmetadaten.⁵³⁴

⁵²⁹ Zu dieser Typologie für staatliche Informationsgewinnung vgl. C. Gusy, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 69–79.

⁵³⁰ Dazu unten, § 4.III.1. Allgemein W. Kluth, Die Strukturierung der Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73, 79, 83 f.

⁵³¹ Eingehend unten, §§ 8 und 10.

⁵³² Unten, § 9.II.2, III.2.

⁵³³ Eingehend unten, § 6.II.2.b), III.2.

⁵³⁴ Eingehend unten, § 5.II.2, §§ 8–10.

Das Primärrecht von Weltbank und UNDP kennt, im Unterschied zum IWF und anderen Sonderorganisationen, keine allgemeine Informationspflicht der Mitgliedstaaten. Doch bedienen sich die Institutionen einer für die Leistungsverwaltung typischen Technik der Informationsgewinnung, die oben als Informationskonditionalität bezeichnet wurde: Gemeint sind damit all diejenigen Bedingungen im Recht der Institutionen, die die Leistungsvergabe einseitig von der Beibringung bestimmter Informationen abhängig machen.⁵³⁵ Die sekundärrechtlichen Vorschriften der Weltbank enthalten eine Vielzahl derartiger Bedingungen zur Weitergabe vorhandener Informationen z. B. zur Kreditwürdigkeit des Staates oder zur Beschaffung und Übermittlung neuer Daten etwa im Rahmen von Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen.⁵³⁶ Auch bei UNDP gilt dieser Beibringungsgrundsatz, reicht jedoch weniger weit, weil das Programm verlorene Zuschüsse für TZ vergibt; überdies beruht er auf einer generalisierten, zweiseitigen Vereinbarung im Standard Basic Assistance Agreement.⁵³⁷ Schon hier erweist sich das Recht des UNDP als souveränitätsfreundlicher und konsensorientierter – ein Charakteristikum, das sich auch durch andere Bereiche zieht.

Neben Konditionalitäten begründet der Abschluss völkerrechtlicher Verträge über die Förderung einzelner Vorhaben konkrete Informationspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der internationalen Verwaltung. Die Verträge legen den Mitgliedstaaten Berichts-, Monitoring- und Evaluationspflichten auf und standardisieren die Datenerfassung typischerweise durch quantitative Indikatoren, die in den Projektverträgen vereinbart werden. Schließlich erheben die internationalen Institutionen eigene Primärdaten im Rahmen von sekundärrechtlich vorgesehenen „Appraisal“- und „Supervisory“-Missionen im Mitgliedsland oder durch Big-Data-Techniken im Internet und sozialen Netzwerken.⁵³⁸ Grenzen der Informationsgewinnung ergeben sich vor allem aus den Kompetenzen der internationalen Institution und dem Menschenrecht auf Privatsphäre, aus dem sich datenschutzrechtliche Mindestanforderungen ergeben.⁵³⁹

Gewinnt die internationale Institution Informationen von Individuen, kann dies rechtlich als eine Pflicht der Institution bzw. Recht des Einzelnen ausgestaltet sein. Dies ist der Fall, wenn das Sekundärrecht Personen und Gruppen, die von Vorhaben betroffen sind, Anhörungsrechte einräumt, deren Kehrseite eine Pflicht zur Gewährung von Gehör durch die internationale Entwicklungs-

⁵³⁵ Oben, § 2.IV. 1.a).

⁵³⁶ Unten, § 8.II.5, III.3.

⁵³⁷ Bei UNDP enthält das Standard Basic Assistance Agreement eine generelle Informationsklausel, die einseitig in den POPPs ausgestaltet wird. Art. II(2) SBAA: „The Government shall provide the UNDP with all appropriate facilities and relevant information to appraise the request.“

⁵³⁸ Zu den Informationspflichten im Einzelnen § 8.II.4–5, III.2–3. Zur IT-Nutzung *World Bank*, Big data in Action for Development, 2014.

⁵³⁹ Dazu unten, § 6.II, § 7.II.

verwaltung darstellt.⁵⁴⁰ Entsprechende Anhörungs- und Konsultationsrechte können zugleich als Instrument der Informationsgewinnung durch internationale Institutionen verstanden werden. Diese Anhörungsrechte im Verfahren stehen zunehmend nicht mehr unter dem Vorbehalt mittgliedstaatlicher Zustimmung, sondern sind Teil informationeller Konditionalität oder vertraglicher Duldungspflichten. Darüber hinaus nimmt insbesondere die Weltbank im Rahmen von Publikumsinformationen wie dem DB-Projekt die Befugnis in Anspruch, auch ohne Einverständnis des betroffenen Mitgliedstaates Primärdaten von dessen Bürgern und Unternehmen zu erheben, um sie in Form eines Rankings zu publizieren. Anders liegt dies bei UNDP, das für den Human Development Report keine eigenen Daten erhebt, sondern sich im Wesentlichen auf Sekundärdaten von anderen Sonderorganisationen stützt.⁵⁴¹

Seitens des Einzelnen beruht die Informationsübermittlung an internationale Entwicklungsinstitutionen in aller Regel auf Freiwilligkeit. Eine Ausnahme bilden verbindliche Auskunfts- und Untersuchungsrechte gegenüber korruptionsverdächtigen Unternehmen und Consultants, die Ausschreibungen für international finanzierte Projekte gewonnen haben: Weltbank und UNDP verpflichten nämlich die Mitgliedstaaten, die Vergabe- und Antikorruptionsstandards der Geber in die Beschaffungsverträge mit privaten Unternehmen und Consultants zu übernehmen. Diese Beschaffungsverträge der Mitgliedstaaten verpflichten die privaten Vertragspartner ähnlich einem Vertrag zugunsten Dritter, den internationalen Gebern Auskunft zu erteilen und deren Ermittlungen zu dulden.⁵⁴² Darüber hinaus nutzen internationale Institutionen zunehmend moderne Informationstechnologien, um Informationen über Individuen ohne deren Zutun oder gar Kenntnis zu erheben. Angesichts dessen fällt zunehmend auf, dass auf der Ebene der Informationsgewinnung kaum sekundärrechtliche Vorkehrungen zum Schutz personenbezogener oder sonst sensibler Daten bestehen, sondern diese – wenn überhaupt – erst auf der Ebene der Veröffentlichung ansetzen.⁵⁴³

Sind neben den Beteiligten die Inhalte, Qualität und Form der Informationsgewinnung rechtlich geregelt? Primär- und Sekundärrecht von Weltbank und UNDP enthalten keine allgemeinen Vorgaben zur Erhebung qualitativer oder quantitativer Daten oder zu entsprechenden Methoden. Doch bemühen sich die Regeln für die Vergabeverfahren um Objektivierung und Quantifizierung der Informationsgewinnung. So schreibt etwa die Weltbank für die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen bei Hochrisikoprojekten den Einsatz unabhängiger Sachverständiger vor. Verbreitet sind daneben Pflichten zu quantitativen Kosten-Nutzen-Rechnungen und zu Monitoring und Evaluation durch quanti-

⁵⁴⁰ Unten, §§ 7.III.2., § 8.II.5, III.3. Überblick bei *World Bank*, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations, 2014.

⁵⁴¹ Unten, § 10.II.2-III.2.

⁵⁴² Dazu unten, §§ 8.III.4.c).

⁵⁴³ Unten, §§ 8.IV, § 9.II.3.c) und III.3.c).

tative Indikatoren.⁵⁴⁴ Bezweckt wird damit eine Standardisierung und Objektivierung der Informationsgewinnung, die so zuverlässigere und vergleichbare Daten liefern soll. Zugleich erleichtert die quantitative Form die Aggregation von Daten zu globalen Publikumsinformationen und Leistungsvergleichen. Einen Kontrapunkt setzt die Einräumung von Anhörungsrechten für Projektbetroffene.⁵⁴⁵ Subjektive Rechte verschaffen den internationalen Institutionen nicht nur Zugang zu qualitativen Daten und lokalem Wissen der betreffenden Individuen und Gruppen, sondern geben auch Raum für die Artikulation von Werten und Interessen der jeweiligen Gemeinschaften. Sie heben hervor, dass die Informationsgewinnung nicht nur ein Akt objektiver Wissensgenerierung, sondern auch ein Prozess der Kommunikation rechtlich geschützter Interessen ist.

Eine wesentliche Rechtsfolge der Informationsgewinnung ergibt sich implizit aus den Regeln zur Immunität: Mit der Hereinnahme einer Information geht die Verfügungsbefugnis über eine Information grundsätzlich auf die internationale Institution über. Denn gewonnene Informationen werden Teil der „Archive“ der Institution, die die Immunitätsvorschriften der Gründungsverträge dem Zugriff der Mitgliedstaaten und ihrer Gerichte entziehen.⁵⁴⁶ Ausdruck dessen ist auch, dass die Gewinnung i. d. R. mit Klassifizierung hereinkommender Informationen verbunden ist, also der Frage, ob die Information geheim, vertraulich oder öffentlich ist.⁵⁴⁷ Beschränkungen der Verfügungsbefugnis ergeben sich dann grundsätzlich nur noch aus dem Recht der internationalen Institution selbst. Eine wichtige Einschränkung dieses Grundsatzes ist das informationsverwaltungsrechtliche Urheberprinzip, das ein weiteres zentrales Regulativ der Informationsbeziehungen im Mehrebenensystem darstellt. Es besagt, dass Informationen, die Mitgliedstaaten oder Personen selbst direkt an die internationale Institution übermittelt haben, nur mit dem Einverständnis des Urhebers veröffentlicht werden dürfen.⁵⁴⁸ Für die Kontrolle über die Informationen der internationalen Institution kommt es danach entscheidend darauf an, ob diese direkt vom Mitgliedstaat gewonnen wurden. In dem Maße, in dem internationale Institutionen verstärkt Informationen aus anderen Quellen erheben, gewinnen sie zugleich an informationeller Autonomie. Nimmt insofern die Steuerungskraft des Urheberprinzips ab, gilt es, neue Regulative zu finden. Darauf zielen die beiden allgemeinen Prinzipien kollektiver informationeller

⁵⁴⁴ Unten, § 8.III.2.d).

⁵⁴⁵ Unten, §§ 7.III.2, § 8.II.5 und III.3.

⁵⁴⁶ Unten, § 5.II.2.

⁵⁴⁷ *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, B 6; *World Bank*, Administrative Manual, AMS 6.21A, Information Classification and Control Policy; *World Bank OPCS*, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy, 2009, para. 32.

⁵⁴⁸ Zum Urheberprinzip sogleich § 4.II.3 und eingehend § 6.II.2.a), § 9.II.3, III.3.

Selbstbestimmung und individueller Informationsautonomie ab, die im zweiten Kapitel entwickelt werden.

2. Informationsverarbeitung

Die Modalität der Informationsverarbeitung umfasst Klassifizierung, Selektion, Interpretation, Rekomposition, Aggregation, Vergleich und Bewertung gewonnener Informationen. Traditionell liegt der Fokus rechtlicher Regelung und rechtswissenschaftlichen Interesses auf der Entscheidungstätigkeit der Verwaltung als zentralem Akt der Informationsverarbeitung. Auch in der Entwicklungsverwaltung sind die informationellen Grundlagen und Grenzen der Entscheidung über die Leistungsvergabe ein Schwerpunkt rechtlicher Regelungen. So stellen sich die zentralen Vorschriften zum nichtpolitischen Mandat der Weltbank bzw. zur Neutralität von UNDP aus informationsverwaltungsrechtlicher Perspektive als Informationsverarbeitungsverbote dar: (Partei-)politische Erwägungen dürfen in den Vergabeentscheidungen keine Rolle spielen.⁵⁴⁹ Damit zeigt sich auch, dass rechtliche Informationsbeziehungen spezifisch durch die Modalität der Verarbeitung begründet werden können: Der Mitgliedstaat hat einen Anspruch darauf, dass „politische“ Informationen, die ihn betreffen, unabhängig von ihrer Herkunft nicht für die Vergabeentscheidung verwendet werden. Der Schutz mitgliedstaatlicher Souveränität soll sich also durch Beschränkungen der Informationsverarbeitung verwirklichen; zugleich werden insbesondere mit der Festlegung der Weltbank allein auf ökonomische Erwägungen organisationale Relevanzkontexte, Erkenntnisprozesse und Wissensgenerierung maßgeblich verengt, was auch negative Effekte für die Handlungsfreiheit der Nehmerstaaten haben kann.

In der Gesamtschau ist allerdings nur ein Bruchteil der Informationsverarbeitung der Entwicklungsverwaltung Entscheidungstätigkeit: Inner- und außerhalb des Vergabeverfahrens prozessieren Weltbank und UNDP gewonnene Informationen, indem sie diese nach dem Vertraulichkeitsgrad klassifizieren, in eigene Dokumente übernehmen, in Datenbanken einspeisen und zur Grundlage formaler Wissensprodukte machen. Diese Vorgänge der Selektion, Interpretation und Rekomposition sind, mehr noch als die Gewinnung bloßer Informationsmassen, Schlüssel für die organisationsinterne Wissensgenerierung und zeitigen eigenständige Rechtsfolgen. Auch deswegen ist die Informationsverarbeitung als solche ein eigenständiger Bezugspunkt informationsverwaltungsrechtlicher Systembildung.⁵⁵⁰ Wie ist dieser Aspekt der nichtentscheidungsbezogenen Informationsverarbeitung rechtlich geregelt?

⁵⁴⁹ Unten, § 4.III.1, § 6.II.

⁵⁵⁰ So allgemein auch *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 280.

Im Vergleich zum deutschen Informationsverwaltungsrecht fällt zunächst auf, dass weder das Recht der Weltbank noch das des UNDP einen Grundsatz der Zweckbindung für die Weiterverarbeitung bereits gewonnener Informationen formulieren, und zwar auch nicht für Informationen, die sich auf Mitgliedstaaten oder Einzelpersonen beziehen oder von diesen stammen. In einem konkreten Vergabeverfahren gewonnene Informationen können grundsätzlich auch für die Zwecke der Publikumsinformation oder der internen Wissensgenerierung weiterverwendet werden; umgekehrt können durch Forschung gewonnene Informationen in die Leistungsvergabe eingehen. Für die Verarbeitung gilt auch das Urheberprinzip nicht: Mitgliedstaaten und Einzelpersonen, die Informationen an die internationale Institution weitergeben, können nicht bestimmen, wie Weltbank oder UNDP die Informationen intern verwenden.

Die Verarbeitung mitgliedstaatlicher oder von Individuen herrührender Informationen in den Dokumenten der Entwicklungsinstitutionen gewinnt vor dem Hintergrund des Urheberprinzips besondere rechtliche Bedeutung. Denn werden solche Informationen in Dokumente der Institution übernommen, gelten für diese Dokumente nur noch die allgemeinen Zugangsregeln der Institution, nicht mehr die des Urhebers. Durch diese Verarbeitung verliert der Urheber sein Bestimmungsrecht über die Veröffentlichung in unterschiedlichem Maße. Die Dokumente der Weltbank sind grundsätzlich öffentlich; dies gilt auch für bestimmte operative Dokumente, die mitgliedstaatliche Informationen enthalten. Ansonsten muss die Bank einen Urheberstaat zwar vor Veröffentlichung konsultieren, entscheidet aber im eigenen Ermessen, inwieweit sie mitgliedstaatspezifische Informationen in ihren eigenen Dokumenten redigiert.⁵⁵¹ Der Akt der Informationsverarbeitung in einem bankeigenen Dokument schwächt also die Verfügungsgewalt des Mitgliedstaats zu einem bloßen Anhörungsrecht ab. Bei UNDP ist das Urheberprinzip noch stärker ausgeprägt.

Schließlich beeinflussen die Regeln zum Informationszugang mittelbar die Verarbeitung der Informationen in den Akten und Dokumenten der internationalen Institution. Insbesondere trennen die Institutionen bereits bei der Abfassung von eigenen Dokumenten veröffentlichungsfähige Informationen von solchen, die den Ausnahmen unterliegen, sodass das Dokument zumindest teilweise öffentlich zugänglich wird.⁵⁵² Umgekehrt kann das Wissen der Beamten um die spätere Veröffentlichung dazu führen, dass als sensibel angesehene Informationen gar nicht erst in Dokumenten verschriftlicht werden und nur Teil impliziten Wissens werden.

⁵⁵¹ Ausführlich unten, § 9.III.3.a).

⁵⁵² Beispielsweise trennt die Bank jetzt deliberative von nichtdeliberativen Informationen, so dass die Dokumente teilweise zugänglich werden, vgl. *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI1473 Implementation Status and Results Reports of the India: Mumbai Urban Transport Project prepared between 2005 and 2010, 13. 12. 2012, paras. 15–17; abgedruckt in: World Bank, *Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 56.

3. Informationsverteilung und -zugang

Die Modalität der Informationsverteilung umfasst die Offenbarung von Informationen an Empfänger außerhalb der internationalen Institution. Bei den Empfängern kann es sich um Mitgliedstaaten, andere internationale Institutionen, Einzelpersonen oder die allgemeine Öffentlichkeit handeln. Die Entscheidung über das Ob, Medium, Adressaten und Zeitpunkt der Informationsdistribution ist eine systematische Schlüsselstelle im Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen, bestimmt sie doch maßgeblich über die Möglichkeiten der jeweiligen Akteure, Erkenntnis-, Deliberations- und Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem der Entwicklungsverwaltung zu beeinflussen, Aufmerksamkeit zu kanalisieren und Unterstützung für oder Widerstand gegen bestimmte Maßnahmen zu organisieren. Je autonomer eine internationale Institution über die Verbreitung bzw. Geheimhaltung ihrer Informationen entscheiden kann, desto eher ist sie in der Lage, kognitive Autorität und internationale Hoheitsgewalt durch Governance by information auszuüben. Umso mehr die Mitgliedstaaten, zivilgesellschaftliche Akteure und die Öffentlichkeit die Informationsverbreitung beeinflussen können, desto eher können sie die Entscheidungsprozesse und das Handeln der internationalen Institution kontrollieren. Wie also ist die Informationsdistribution rechtlich geregelt?

An erster Stelle ist festzuhalten, dass Distribution von und Zugang zu Informationen in der Verfügungsgewalt der internationalen Institution grundsätzlich allein von deren eigenem Recht geregelt sind und nicht dem Recht der Mitgliedstaaten unterliegen. Dies ergibt sich aus den Vorschriften zu Immunitäten, die ausdrücklich die Unverletzlichkeit der Archive und Kommunikationen der Weltbank und der Vereinten Nationen umfassen.⁵⁵³ Das Urheberprinzip bildet nur scheinbar eine Ausnahme davon, gründet es sich doch ebenfalls auf das Informationsverwaltungsrecht der Institutionen selbst. Allerdings ergibt sich bei der Vertraulichkeitsbestimmung, die der Urheberstaat bei der Informationsübermittlung trifft, eine Verknüpfung mit dem nationalen Informationszugangsrecht und mithin dem internationalisierten Verwaltungshandeln nationaler Behörden.

Im Hinblick auf die Informationsverteilung unterscheidet das Informationsverwaltungsrecht der internationalen Institutionen zwischen Mitgliedstaaten einerseits und unterschiedlich abzuschichtenden Gruppen von Einzelpersonen und Öffentlichkeiten andererseits. Regeln zum Informationszugang der Mitgliedstaaten finden sich in den Gründungsverträgen und Vergabeverfahren. Die Verbreitung an Einzelpersonen und Öffentlichkeit, lange nicht ausdrücklich geregelt, ist nun in den Informationszugangsrichtlinien – bei der Weltbank „Access to Information Policy“, bei UNDP „Information Disclosure Policy“

⁵⁵³ Unten, § 5.II.2.

genannt – geregelt, die einen allmählichen Übergang vom Arkanprinzip zum Grundsatz der Öffentlichkeit vollziehen.⁵⁵⁴

Die Distribution von Informationen an die Mitgliedstaaten – bzw. als Kehrseite deren Zugang zu den Daten und Dokumenten der internationalen Institution – ist in den Normen zu Organbeziehungen in den Gründungsverträgen sowie sekundärrechtlich in vielen Einzelnormen zum Vergabeverfahren geregelt. Die Mitgliedstaaten haben über die Staatenvertreter in den politischen Organen privilegierten Zugang zu den Informationen der internationalen Institution. Auch die Distribution von Wissen und Expertise im Rahmen von TZ und Politikberatung liegt grundsätzlich in der Hand der Mitgliedstaaten, können diese doch durch die Antragstellung über Ob, Inhalt und Zeitpunkt des Wissenstransfers bestimmen. Dennoch haben die Mitgliedstaaten faktische Schwierigkeiten, die ihnen formal zugewiesenen exklusiven Zugangsrechte selbstbestimmt zu nutzen. Innerhalb der Institution entwickeln internationale Bürokratien dank ihrer überlegenen Expertise und Personalkapazitäten Informations- und Wissensvorsprünge gegenüber den Staatenvertretern in den politischen Organen und sichern sich so ein beträchtliches Maß an Autonomie. Extern gilt und galt auch die TZ als gebergetrieben, weil den Empfängerstaaten für eine autonome Gestaltung der Wissenstransfers im Sinne von Eigenverantwortlichkeit ihrerseits Kapazitäten und Strukturen fehlten.⁵⁵⁵

Die Informationsverteilung an Einzelpersonen und Öffentlichkeit war im Ausgangspunkt vom Arkanprinzip geprägt: Informationen über diplomatische Beziehungen, und zumal über internationale Institutionen, waren vor der Öffentlichkeit geheim zu halten.⁵⁵⁶ Allein Staaten sind danach mit hoheitlichen Informationsrechten ausgestattet. Komplementiert wurde das Arkanprinzip durch das Urheberprinzip, wonach allein der Mitgliedstaat, von dem eine Information stammt, über deren Veröffentlichung entscheidet.⁵⁵⁷ Praktisch war die Geheimhaltung von Informationen also die Regel, die Veröffentlichung die Ausnahme. Rechtstechnisch wurde dies durch Positivisten verwirklicht: Informationen blieben geheim, soweit sie nicht auf einer Liste explizit zur Veröffentlichung vorgesehen waren. Dieser Ansatz änderte sich ab Ende der 1990er Jahre mit der aufkommenden Forderung nach mehr Transparenz in internationalen Institutionen. Resultat war die zunehmende Ablösung des Arkanprinzips durch den Grundsatz der Offenheit. Dies geschah zunächst im Rahmen des Verfah-

⁵⁵⁴ Oben, § 3.I. 3.b) und II.3.b), sowie eingehend unten, § 9.

⁵⁵⁵ Oben, § 2.IV.1. S. a. *G. Sinclair*, *The International Civil Servant in Theory and Practice: Law, Morality, and Expertise*, *EJIL* 26 (2015), S. 747; *J. v. Bernstorff*, *Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations*, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1939; *C. Dordi/M. Kosteci*, *Technical assistance*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2010.

⁵⁵⁶ *A. Roberts*, *A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations*, *Public Administration Review* 64 (2004), S. 410.

⁵⁵⁷ Näher unten, § 6.II.2, § 9.II.3 und III.3.

rensrechts, in dem etwa die Publikation von Umweltverträglichkeitsprüfungen im Recht der Weltbank seit 1995 vorgeschrieben wurde. Mit der Einrichtung des Inspection Panels wurden die Bekanntmachungsvorschriften mit einem Durchsetzungsmechanismus ausgestattet, der in einer Sonderbeziehung zu der internationalen Institution stehenden Individuen – „projektbetroffenen“ Personen – einen durchsetzbaren Anspruch einräumte.

Einen Schritt zu einem allgemeinen, verfahrensunabhängigen Zugangsanspruch machte UNDP als eine der ersten Institutionen: Im Jahr 1997 verabschiedete UNDP die „Disclosure Policy“, derzufolge eine Vermutung für die Öffentlichkeit von Informationen des UNDP sprechen sollte und jedermann ein voraussetzungsloser Anspruch auf Informationszugang eingeräumt wurde. Seit 2010 gewährt auch die Weltbank einen derartigen durchsetzbaren Anspruch und vollzog überdies den Systemwechsel von der Positiv- zur Negativliste: Danach sind alle Informationen nun öffentlich, es sei denn, sie unterfallen einer explizit formulierten Ausnahme in der Informationszugangsrichtlinie.⁵⁵⁸

Der Grundsatz der Öffentlichkeit kann objektiv-rechtlich durch Veröffentlichungs- und Bekanntmachungspflichten oder durch subjektive Zugangsrechte ausgestaltet werden. In beiden Fällen liegt es grundsätzlich nicht im Ermessen der internationalen Institution, ob und wann sie eine bestimmte Information publiziert. Nur durch subjektive Rechte auf Informationszugang wird dem Einzelnen aber ein Instrument an die Hand gegeben, die Informationsdistribution zu erzwingen. Die Herrschaft über Informationen wird damit ein Stück weit dezentralisiert und dem einzelnen Antragsteller überantwortet. Beide Informationszugangsrichtlinien von Weltbank und UNDP sehen sowohl Informationspflichten als auch Individualansprüche vor. Eine Vielzahl von Dokumenten wird bereits proaktiv von Amts wegen im Internet veröffentlicht. Zudem gewährt die Weltbank einen genuinen individuellen Zugangsanspruch, bei UNDP soll es nach der Rechtsprechung des dortigen quasigerichtlichen Panels nur ein Auskunftsanspruch sein, soweit eine Information nicht auf einer Liste der von Amts wegen zu veröffentlichenden Informationen enthalten ist.⁵⁵⁹ Ein Sonderfall der Veröffentlichung von Amts wegen sind Publikumsinformationen, in deren Rahmen die internationale Institution Informationen nicht nur veröffentlicht, sondern diese gezielt einsetzt, um eine Verhaltens- oder Politikänderung beim Adressaten zu bewirken. Dies gelingt ihr, indem sie die Form, Inhalte, Zeitpunkte und Verbreitungswege der Information strategisch nutzt, um Anreize und reputationelle Sanktionen zu erzeugen.⁵⁶⁰ Eine zentrale Technik hierfür sind quantitative Leistungsvergleiche, die mehrerer Einheiten – i. d. R. Staaten – in einem Ranking (DB) oder dieselbe Einheit über die Zeit (MDGs) vergleichen und so Handlungsdruck aufbauen.

⁵⁵⁸ Eingehend unten, § 9.II.2, III.2.

⁵⁵⁹ Unten, § 9.II.2.

⁵⁶⁰ Unten, § 10.

Ausnahmen vom Veröffentlichungsgrundsatz sind ebenfalls in den Informationszugangsrichtlinien von UNDP und Weltbank aufgelistet.⁵⁶¹ Diese schützen etwa interne Beratungsprozesse oder die Privatsphäre von Mitarbeitern und – nur bei UNDP – von dritten Einzelpersonen. Eine weitere wichtige Ausnahme ist das Urheberprinzip, das sowohl die Öffentlichkeit als auch die Kontrollmöglichkeiten der internationalen Institution einschränkt: UNDP und Weltbank sehen im Grundsatz vor, dass von Mitgliedstaaten und Individuen herrührende Informationen nicht veröffentlicht werden, wenn der Urheber die Information als vertraulich gekennzeichnet hat. Die Verfügungsbefugnis über die Information liegt insoweit beim Mitgliedstaat oder dem Einzelnen. Allerdings bleibt es dabei nicht: Werden Informationen in Dokumente der internationalen Institution übernommen und dort verarbeitet, wird das Urheberprinzip in vielen Fällen durchbrochen. Außerdem macht die Weltbank die Veröffentlichung bestimmter Dokumente der Mitgliedstaaten selbst zur Voraussetzung für die Vergabe von Leistungen; insofern gibt es also eine weitere Form der informationellen Konditionalität. Im Ergebnis sichert sich die Weltbank deutlich weitreichendere Kompetenzen zur Freigabe von mitgliedstaatsbezogenen Informationen als UNDP und positioniert sich als Mobilisierungsagent für informationssuchende Bürger: Diese können über die Bank Informationen erhalten, die ihre eigene Regierung nicht herausgeben will. Die Bank wird so zum Informationsmittler zwischen Bürgern und Mitgliedstaaten.⁵⁶²

Die Folge der Distribution ist grundsätzlich, dass die internationale Institution die rechtliche Verfügungsbefugnis über die Information oder das Dokument verliert. Einschränkungen gibt es im Recht des geistigen Eigentums, wenn die zu veröffentlichende Information die Voraussetzungen von Schutzrechten, insbesondere des Urheberrechts, erfüllt. Insofern steht nach dem Zweiten Protokoll zur Universellen Urheberrechtskonvention auch internationalen Organisationen ein Urheberrecht zu.⁵⁶³ UNDP sichert sich im SBAA Patent-, Urheberrechte und anderes geistiges Eigentum, das aus seinen Projekten entsteht, gewährt der Nehmerregierung aber ein kostenloses Nutzungsrecht. Im Rahmen ihrer Transparenz- und Wissensverbreitungsinitiativen üben Weltbank und UNDP Urheberrechte an ihren Publikationen in der Weise aus, dass sie eine allgemeine Weiterverwendung im Rahmen einer kostenlosen Lizenz gestatten, die die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) speziell für diese Zwecke entwickelt hat.⁵⁶⁴

⁵⁶¹ Näher zu den Ausnahmen unten, § 9.II.3, III.3.

⁵⁶² Unten, § 9.III, IV.

⁵⁶³ *UN*, Protocol 2 annexed to the Universal Copyright Convention concerning the Application of that Convention to the Works of certain International Organizations, 1952.

⁵⁶⁴ SBAA Art. III(8). S. a. *Creative Commons Foundation*, Intergovernmental Organizations, 2014.

III. Verwaltungsrechtliche Bausteine: Kompetenzen, Verfahren, Kontrolle

Für eine Untersuchung der Regeln des Informationshandelns sollen im Folgenden die vertrauten verwaltungsrechtlichen Kategorien von Kompetenz und Organisation, Verfahren und Kontrolle auf ihre informationsrechtliche Bedeutung untersucht werden und herausgearbeitet werden, inwieweit das Informationshandeln internationaler Entwicklungsinstitutionen durch diese allgemeinen normativen Strukturen gesteuert wird oder zumindest gesteuert werden kann (unten 1.–3.). Kompetenz-, Organisations- und Verfahrensvorschriften sind dabei als Steuerungsressource zu begreifen, die Informationshandeln im Sinne einer Kontextsteuerung strukturieren und auch ohne direkte Anordnung von Rechtsfolgen bestimmte Anreize setzen, Aufmerksamkeitsfelder markieren und Relevanzkriterien für Erkenntnisprozesse definieren. So erweist sich, dass bekannte dogmatische Kategorien des allgemeinen Verwaltungsrechts auch heuristische Mittel zum Verständnis des internationalen Informationsverwaltungsrechts sind.

1. Kompetenzordnung und Organisationsrecht als Kontextsteuerung

Im Recht internationaler Entwicklungsinstitutionen entsteht ein Komplex von Normen, der sich als informationelles Verwaltungsorganisationsrecht bezeichnen lässt. Es umfasst diejenigen Kompetenz- und Organisationsnormen im Recht internationaler Institutionen, die Informationsbeziehungen internationaler Institutionen zu anderen Hoheitsträgern sowie die internen Informationsverarbeitungsprozesse der Institution organisieren. Dieses Verwaltungsorganisationsrecht ist auch eine Steuerungsressource, die das Informationshandeln indirekt im Sinne einer Struktur- und Kontextsteuerung beeinflusst.⁵⁶⁵ Organisationsrecht ist auch eine Informationsordnung und Verwaltungsorganisation stets auch Wissensorganisation.⁵⁶⁶ Ihm kommt daher die Aufgabe zu, Informationen aufgabenadäquat zu verteilen und bei dieser Verteilung kollektive Autonomie zu garantieren. Zunehmend tritt auch der Zweck hinzu, die informationelle Selbstbestimmung von Individuen zu schützen und zu ermöglichen.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997; G. Schuppert, *Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren*, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 1067; H.-H. Trute, *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung*, 1994, S. 720.

⁵⁶⁶ E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2006, S. 239, 251 f. Siehe auch C. Möllers, *Kognitive Gewaltengliederung*, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, 2010, S. 113; M. Albers, *Die Komplexität verfassungsrechtlicher Vorgaben für das Wissen der Verwaltung*, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 50.

⁵⁶⁷ M. Jestaedt, *Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts*, in: Voßkuhle/Schmidt-

a) *Verbandskompetenz*

In der Zuordnung von Befugnissen im Mehrebenensystem der Entwicklungsverwaltung liegt bereits eine Form der Wissensorganisation. Die Mehrebenenstruktur legt es nahe, die Mitgliedstaaten als Wissensraum zu nutzen, die Informationsbasis entwicklungspolitischen Handelns zu verbreitern und aus dem Fundus divergierender Problemwahrnehmungen und Lösungsversuche zu schöpfen.⁵⁶⁸ Darüber hinaus haben Kompetenzvorschriften und „Ressortzuschnitt“ kognitive Wirkungen, insofern sie institutionelle Wahrnehmung sowie Aufmerksamkeitsfelder und mithin den Erkenntnisprozess der Organisation mitbestimmen.⁵⁶⁹ Enge Kompetenzen bedingen tendenziell eine fachliche Spezialisierung, breite eher multidisziplinären Generalismus. Negative Kompetenzregeln wie das nichtpolitische Mandat der Weltbank sind nicht nur Sachbereichsausnahmen, sondern entfalten auch kognitive Wirkungen, indem sie bestimmte Erkenntnismethoden und Rationalitäten – im Falle der Weltbank ökonomischer Art – für maßgeblich erklären und andere ausschließen. So hat die Auslegung des Weltbankmandats zu einem organisationspezifischen Verständnis von Rechtsstaatsförderung geführt, das maßgeblich von ökonometrischen Kriterien bestimmt wird.⁵⁷⁰

Ausgangspunkt einer informationellen Kompetenzlehre ist zunächst das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, wonach internationalen Institutionen grundsätzlich nur diejenigen Befugnisse zustehen, die ihnen im Gründungsakt ausdrücklich zugewiesen sind („principle of speciality“, „doctrine of attributed powers“).⁵⁷¹ Zugleich besagt die „Implied powers“-Doktrin, dass eine internationale Organisation auch all diejenigen ungeschriebenen Befugnisse hat, die sie zur Erfüllung ihrer vertraglich festgelegten Aufgaben benötigt.⁵⁷² Dies ermöglicht grundsätzlich, von den Zwecken („purpose“, „objective“) der internationalen Institution auf die Zuweisung konkreter Handlungsmittel zu schließen,

Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 953, Rn. 3; E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo, 2006, S. 239.

⁵⁶⁸ Vgl. zur EU A.-B. Kaiser, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 217, 222 ff.; M. Eifert, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 159, 161.

⁵⁶⁹ W. Kluth, Die Strukturierung der Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73, 79, 83 f.

⁵⁷⁰ D. v. d. Meerssche, The Evolving Mandate of the World Bank, Law and Development Review 10 (2017), S. 89.

⁵⁷¹ V. Engström, Reasoning on powers of organizations, in: Klabbers/Wallendahl (Hrsg.), Research handbook on the law of international organisations, 2011, S. 56, 60; M. Ruffert/C. Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2015, S. 75 f.

⁵⁷² M. Ruffert/C. Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2015, S. 78; N. Weiß, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, 2009, S. 362–369; B. Rouyer-Hameray, Les competences implicites des organisations internationales, 1962.

die zur Erledigung der Aufgaben eingesetzt werden dürfen.⁵⁷³ Dies hat zu einer starken Ausweitung von Kompetenzen geführt, sodass neuere konstitutionalistische Ansätze wieder stärker den Grundsatz begrenzter Einzelermächtigung als Verfassungsprinzip internationaler Institutionen betonen.⁵⁷⁴

Informationsrechtlich relevant ist vor allem die Unterscheidung zwischen Kompetenzbreite und Kompetenzmodus. Die sachliche Reichweite einer Befugnis wird als Kompetenzbreite bezeichnet. Die Zuordnung verschiedener Handlungsmittel wird mit dem Begriff des *Kompetenzmodus* beschrieben, insbesondere die Unterscheidung zwischen der Befugnis, Rechtsakte zu setzen und Realakte vorzunehmen.⁵⁷⁵ Die Handlungsformenlehre differenziert die Akte internationaler Hoheitsgewalt weiter aus und definiert auch informationsspezifische Handlungsformen. Ihr geht es um die spezifische Befugnis, eine Aufgabe *durch eine bestimmte Handlungsform* zu erfüllen; m. a. W. ist die Befugnis eine handlungsformenspezifische Ermächtigung zur Aufgabenerfüllung.⁵⁷⁶ Die vorliegende Arbeit unterscheidet nach den Modalitäten des Informationshandelns. Sie fragt demgemäß nach der informationellen *Kompetenzmodalität*, d. h. nach der Befugnis internationaler Institutionen, sich bestimmter Modalitäten des Informationshandelns zu bedienen. Da jede der drei Modalitäten des Informationshandelns rechtserheblich sein kann, bedeutet dies, dass grundsätzlich auch jede der Modalitäten einer Kompetenzzuweisung bedarf. Allerdings kann sich diese Befugnis nach hergebrachter Dogmatik auch aus einer ungeschriebenen Kompetenz ergeben. Dies folgt aus den allgemeinen Kompetenzregeln, die der IGH auch auf schlichtes Verwaltungshandeln anwendet.⁵⁷⁷

⁵⁷³ Diskussion der Unterscheidung bei *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 495–497. Zu Unterschieden im deutschen Verwaltungsrecht *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 953, Rn. 52 f.

⁵⁷⁴ Nach dieser Ansicht können sich ungeschriebene Kompetenzen nicht aus einer *Aufgabenzuweisung*, sondern allenfalls aus anderen, ausdrücklichen *Befugnissen* ergeben, so *A. v. Bogdandy*, General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field, German Law Journal 9 (2008), S. 1909, 1936. Eingehend *V. Engström*, Constructing the powers of international institutions, 2012, 109 ff., 160 ff.

⁵⁷⁵ *N. Weiß*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, 2009, S. 348–350, mit einer Auflistung der Handlungsweisen, zu denen ermächtigt werden kann.

⁵⁷⁶ *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 495–497. Vgl. *A. v. Bogdandy*, Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 365, Rn. 17 ff., zu informationspezifischen Handlungsformen als Teil des *Unionsrechts* (vgl. Art. 288 AEUV), nämlich Entschließung, Empfehlung und Stellungnahme.

⁵⁷⁷ Dass die allgemeinen Grundsätze auch für schlicht-hoheitliche Finanzierungstätigkeiten gelten, legt das „Certain expenses“-Gutachten des IGH nahe, in dem das Gericht die ungeschriebenen Kompetenzen der Generalversammlung bejahte, Ausgaben für den Suez- und Kongo-Einsatz zu Lasten der Mitgliedstaaten zu tätigen, *IGH*, Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion 20. 7. 1962, ICJ Rep. 1962, S. 151.

Primärer Kompetenzmodus der Weltbank ist die Finanzierung, die von UNDP die TZ. Daneben sind die Modalitäten des Informationshandelns im Primärrecht beider Institutionen nur fragmentarisch geregelt, es bedarf daher oft des Rückgriffs auf ungeschriebene Kompetenzen. Beide sind ausdrücklich ermächtigt zur Publikation von Berichten (eine Modalität des Verteilens). Die Kompetenz zur Erhebung von Informationen beruht bei beiden auf der Implied powers-Lehre, die oftmals auf die Informationsgewinnung für die Vergabeentscheidung bezogen ist. Auch die Gewährung individuellen Informationszuganges stützt sich auf ungeschriebene Kompetenzen.⁵⁷⁸

Kompetenzmodus und -modalitäten können im Hinblick auf eine Materie unterschiedlich geregelt sein. Namentlich kann die Kompetenzbreite variieren. Informationshandeln kann sachlich weiter reichen als die Finanzierung; in manchen Fällen dürfen Informationen zwar erhoben, aber nicht verarbeitet oder nicht veröffentlicht werden. Ein Beispiel ist das nichtpolitische Mandat der Weltbank, demzufolge für „Entscheidungen“ nur „ökonomische Erwägungen“ relevant sein dürfen. Seinem Wortlaut nach stellt das nichtpolitische Mandat demnach ein Verbot der Informationsverarbeitung in Vergabeentscheidungen dar. Dem Wortlaut nach nicht verboten ist, dass die Bank durch Informationserhebung Kenntnis von politischen Umständen in den Nehmerstaaten nimmt; dies ließe sich praktisch kaum vermeiden und ist auch im Sinne einer effektiven Aufgabenerfüllung geboten. So sieht dies auch der Chefjurist der Weltbank Ibrahim Shihata in seinem Rechtsgutachten zu Governanceaktivitäten aus dem Jahr 1991.⁵⁷⁹

b) Organkompetenz und Binnenorganisation

Die Organkompetenz ordnet Handlungsbefugnisse bestimmten Organen der Institution zu. Im Hinblick auf das Informationshandeln fungieren Organkompetenzen als Mittel kognitiver Gewaltengliederung.⁵⁸⁰ Sie bestimmen, welches Organ die Erkenntnisprozesse der Institution normiert und in welchem Umfang empirische Daten erhoben und innerhalb der Institution verteilt werden. Das Informationsgefälle zwischen internationaler Verwaltung einerseits und Staatenvertretern in den politischen Organen andererseits ist ein wesentlicher Faktor von Autonomie und Eigenleben der internationalen Bürokratien. Dieses Gefälle ist strukturell durch überlegene Personal-, Organisations- und Informationsverarbeitungskapazitäten großer, monokratischer Fachbehörden bedingt. Diese strukturelle Überlegenheit nutzen Verwaltungen zudem durch strategische

⁵⁷⁸ Im Einzelnen unten, §§ 8–10.

⁵⁷⁹ I. Shihata, Issues of „Governance“ in Borrowing Members: The Extent of Their Relevance Under the Bank's Articles of Agreement, Legal Memorandum of the General Counsel, in: Shihata (Hrsg.), The World Bank legal papers, 2000, S. 245, 269 f.

⁵⁸⁰ C. Möllers, Kognitive Gewaltengliederung, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 113.

Informationspolitik aus.⁵⁸¹ Dem wirken gezielte Informationsrechte für Staatenvertreter nur bedingt entgegen.⁵⁸²

Gleichzeitig strukturieren Organkompetenzen das Zusammenspiel der administrativen Organe mit politisch-pluralen Kollegialorganen und prägen so den Politikstil der gesamten Institution.⁵⁸³ Eine Zuweisung an das politische Kollegialorgan bedeutet typischerweise, dass Entscheidungen im politischen Modus der Diplomatie ausgehandelt werden, auf einen Interessenausgleich (bargaining) abzielen und letztlich durch Mehrheit entschieden werden (können). Die internationale Bürokratie ist dagegen monokratisch organisiert und nimmt für sich in Anspruch, auf Grundlage fachlicher Expertise politisch neutral zu entscheiden. Der Erkenntnisprozess ist idealtypisch nicht interessengeleitet, sondern rationalitäts- und wahrheitsorientiert. Allerdings zeigen Verwaltungswissenschaft und Wissenssoziologie, dass Bürokratien, zumal internationale, ebenfalls Teil eines politischen Prozesses sind und interessengeleitetes Wissen produzieren.⁵⁸⁴ Umgekehrt sind die Exekutivdirektoren bei Weltbank und UNDP rechtlich gehalten, nicht politisch bzw. politisch neutral auf Grundlage objektiver Kriterien zu entscheiden. Ob die Zuweisung von Informationskompetenzen an ein administratives oder politisches Organ funktionsgerecht ist, lässt sich daher nicht pauschal beurteilen (etwa im Sinne „politische“ Angelegenheiten in die Repräsentationsorgane, „technische“ an die Administrative), sondern nur im konkreten Einzelfall mit Blick auf alle drei Prinzipien des Informationsverwaltungsrechts, wie sie in Kapitel 2 entwickelt werden.

Bei den meisten Entwicklungsinstitutionen konzentrieren sich die primärrechtlichen Organkompetenznormen auf die Zuordnung von Finanzierungsentscheidungen. Bei der Weltbank werden Entscheidungen über Einzelkredite und Landesplanung stets vom Exekutivdirektorium getroffen. Bei UNDP entscheiden die Staatenvertreter über die Landesplanung, haben aber Einzelentscheidungen, die sich in diesem Planungsrahmen halten, an den Administrator bzw. den Landesdirektor delegiert.⁵⁸⁵ Organkompetenzen für das Informationshandeln

⁵⁸¹ *High Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance*, Repowering the World Bank for the 21st Century, 2009, S. 33. *M. Goldman*, *Imperial nature*, 2005, S. 100, beschreibt die Einstellung in Teilen des Weltbankmanagements zur Informationspolitik gegenüber den Exekutivdirektoren als das „Mushroom principle“: „Feed them shit and keep them in the dark“.

⁵⁸² Zu diesen Rechten *World Bank LEGVP*, *The World Bank: Legal Aspects*, 2011, S. 12–15.

⁵⁸³ Vgl. zur EU *M. Eifert*, *Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund*, in: *Spiecker Döhmman/Collin* (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 159, 162.

⁵⁸⁴ *C. Hoag*, *Assembling Partial Perspectives*, *Political and Legal Anthropology Review* 34 (2011), S. 81; *R. Broad*, *Research, knowledge, and the art of ‚paradigm maintenance‘: the World Bank’s Development Economics Vice-Presidency (DEC)*, *Review of International Political Economy* 13 (2006), S. 387.

⁵⁸⁵ Nähe zum Verfahren unten, § 8.II.2.

sind dagegen primärrechtlich weitgehend unregelt. In der Praxis von Weltbank und UNDP werden sie überwiegend von der internationalen Verwaltung wahrgenommen, die eigenständig Informationen für die Vergabe gewinnt oder Berichte veröffentlicht. Teilweise ist dies im Sekundärrecht angelegt, beruht ansonsten aber auf einer unmittelbaren Auslegung der primärrechtlichen Kompetenz der Verwaltung. Dies gilt auch für einflussreiche Politikbewertungen wie das DB-Ranking und für die Wissensgrundlagen für Landesplanung und Vergabeentscheidungen.⁵⁸⁶

Ein weiterer Steuerungsfaktor der Wissensgenerierung ist die Binnenorganisation internationaler Verwaltungen, also ihr interner Aufbau. Kognitiv relevante Gestaltungsentscheidungen betreffen hier neben den klassischen Organisationsprinzipien der Hierarchie und Unabhängigkeit vor allem die Förderung netzwerkartiger Strukturen, die Strukturierung nach regionalen oder fachlichen Kriterien und die Einrichtung spezialisierter Abteilungen, die zur Verankerung bestimmter Themen und Wissensbestände führen kann.⁵⁸⁷ In dem Maße, in dem internationale Verwaltungen neue, teils auch verwaltungsfremde Aufgaben wie z. B. Forschung übernehmen, bedarf es einer funktionsgerechten Ausdifferenzierung der Binnenstrukturen. Neben dem Verwaltungsaufbau determinieren fachlicher Hintergrund und Auswahl des Personals sowie Fortbildungs- und Versetzungspraxis das Organisationswissen, sodass Dienstrecht und Personalrekrutierung ebenfalls wichtige Steuerungsinstrumente für das Wissensmanagement internationaler Verwaltung darstellen.⁵⁸⁸

⁵⁸⁶ Näher unten, § 8.II–III, § 10.II–III.

⁵⁸⁷ Allgemein *W. Kluth*, Die Strukturierung der Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73, 81–91. Zu den Regional- und Netzwerkstrukturen bei UNDP *M. Schoiswohl*, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2013, Rn. 14; *C. Murphy*, The United Nations Development Programme, 2006, S. 305–307. Zur Binnenstruktur der Weltbank *World Bank*, A Guide to the World Bank, 2011, S. 29–33; *IEG*, Learning and Results in World Bank Operations: How the Bank Learns, 2014, S. ix, 8 (insbes. zu Netzwerken und Kritik an der Matrixstruktur); *A. Vetterlein*, Seeing Like the World Bank on Poverty, *New Political Economy* 17 (2012), S. 35; *L. Clegg*, Our Dream is a World Full of Poverty Indicators: The US, the World Bank, and the Power of Numbers, *New Political Economy* 15 (2010), S. 473; *N. Stern/F. Ferreira*, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523, 593 f.

⁵⁸⁸ Zur Weltbank *IEG*, Learning and Results in World Bank Operations: How the Bank Learns, 2014, S. ix–xi; *C. Gibson et al.*, The Samaritan's Dilemma, 2005, S. 141 ff.; *N. Stern/F. Ferreira*, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523, 586–589. Allgemein zum Dienstrecht *G. Sinclair*, The International Civil Servant in Theory and Practice: Law, Morality, and Expertise, *EJIL* 26 (2015), S. 747. Zum deutschen Recht *I. Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, 2014, S. 70 ff.; *A. Voßkuhle*, § 43 Personal, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III*, 2013, S. 1.

2. Verfahren und Beteiligungsrechte als Steuerungsressource

Verfahrensrecht ist eine zentrale Steuerungsressource für das Handeln der Entwicklungsverwaltung im Allgemeinen und für das Informationshandeln im Besonderen. Schon definitorisch lassen sich Verfahren verstehen als „planvoll gegliederte Vorgänge der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung, die in der Verantwortung eines Trägers öffentlicher Verwaltung ablaufen“.⁵⁸⁹ Die Verfahrensgestaltung beeinflusst die Anwendung des materiellen Entwicklungsverwaltungsrechts und die Konkretisierung des Entwicklungsziels als Finalprogramm. Dies geschieht wesentlich dadurch, dass das Verfahren Informationsflüsse und Wissensgenerierung strukturiert, die beteiligten Kommunikationssubjekte festlegt und ihnen Kommunikations- und Diskurschancen zuteilt oder vorenthält. Verfahrenszwecke begründen und begrenzen die Relevanz von Information und Kommunikation, indem sie entscheidungserhebliche von unerheblichen Informationen abgrenzen helfen.⁵⁹⁰ Verfahren sind daher nicht nur Medien der Wissensgenerierung, sondern auch der Beeinflussung des Relevanzkontextes für Informationen.⁵⁹¹ Für internationale Verwaltungsverfahren gelten diese Aspekte in besonderem Maße: Internationale Entwicklungsverwaltungen verfügen noch viel weniger über das gesamte, für die Aufgabenerfüllung erforderliche Wissen und können sich in ihrem extraterritorialen Kontext noch weniger auf geteilte Wahrnehmungen und Wissensbestände stützen, sondern müssen diese erst im Verfahrensverlauf generieren.⁵⁹² Im Entwicklungsverwaltungsrecht dienen Verfahren daher neben der Interessenartikulation und Maßnahmenkoordinierung zentral auch der Wissensgenerierung.⁵⁹³ Da das Entwicklungsverwaltungsrecht überwiegend final, nicht konditional programmiert ist, sind die im Verfahren konstruierten Lebenssachverhalte und Problembeschreibungen für die Planungs- und Vergabeentscheidungen oftmals vorentscheidend. Zugleich finden die verfahrensmäßig gewonnenen Erkenntnisse auch über das konkrete Planungs- und Vergabeverfahren hinaus Verwendung.

Die Existenz von Verfahren schafft Ansatzpunkte für die rechtliche Steuerung der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung und für deren Ausrichtung auf unterschiedliche Verfahrenszwecke. Dazu dienen Verfahrensbausteine wie Antragsprinzip, Verfahrensbeteiligung, Mitwirkungsrechte

⁵⁸⁹ E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 305.

⁵⁹⁰ C. Gusy, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 33.

⁵⁹¹ H.-H. Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 11, 26. Eingehend B. Wollenschläger, Wissensgenerierung im Verfahren, 2009.

⁵⁹² J. v. Bernstorff, Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations, German Law Journal 9 (2008), S. 1939, 1950 f.

⁵⁹³ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 279, 329 f.

und eine phasenspezifische Gliederung der Abläufe.⁵⁹⁴ Beteiligungsrechte dienen nicht nur der Rechtswahrung für die Betroffenen, sondern sind für internationale Verwaltungen auch eine entscheidende Informationsquelle und ein Mobilisierungsinstrument im Dreiecksverhältnis mit dem Mitgliedstaat.⁵⁹⁵ Weiteres Gestaltungselement ist die Ausprägung verschiedener Verfahrenstypen wie Leistungsverfahren und Planungsverfahren. Charakteristisch für das Recht der Entwicklungsverwaltung ist, dass den Leistungsverfahren systematische Planungsverfahren vorgeschaltet sind, die sog. Programmierung.⁵⁹⁶ Zweck der Programmierung ist es, gegenwärtige Probleme und Bedürfnisse des Empfängerlandes zu analysieren und prospektiv Ziele und Prioritäten zu formulieren, die Koordination, Auswahl und Design konkreter Einzelvorhaben anleiten sollen.⁵⁹⁷ Vergleichbar mit Planungs- und Konzeptpflichten im nationalen Verwaltungsrecht dient sie administrativer Wissensgenerierung.⁵⁹⁸ Die mittelfristige Landesplanung stellt den Rahmen dar, in dem sich alle weiteren Finanzierungs- und Beratungstätigkeiten für Nehmerstaaten bewegen sollen und der auch den Relevanzkontext für das Informationshandeln der Geberverwaltung definiert. Hier werden Themen gesetzt, die Agenda wird auf mehrere Jahre hinaus definiert und der entwicklungspolitische Diskurs landesspezifisch vorderstrukturiert.⁵⁹⁹ Zugleich ist die Ausprägung formaler Verfahren ein wesentliches Regulativ, um Interessenkonflikte zu prozeduralisieren und Waffengleichheit im Kontext der Asymmetrien zwischen Gebern, Nehmern und Individuen herzustellen.⁶⁰⁰ Das Verfahrensrecht der Entwicklungsverwaltung ist ein besonders reichhaltiger Normbestand. Seine Untersuchung soll daher nicht an dieser Stelle vertieft werden, sondern eingehend im dritten Kapitel erfolgen.

⁵⁹⁴ E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 306.

⁵⁹⁵ Näher unten, § 7.IV.

⁵⁹⁶ Grundlegend P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 278 ff., 326 ff.

⁵⁹⁷ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 279. Allgemein zum Begriff der Planung E. Schmidt-Aßmann, Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung, 2006, S. 158, 159.

⁵⁹⁸ Zur Funktion von Konzeptpflichten allgemein K. Herzmann, Was sind administrative Konzepte?, Verwaltungsarchiv (2013), S. 429; B. Wollenschläger, Wissensgenerierung im Verfahren, 2009, S. 197 ff.

⁵⁹⁹ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 277.

⁶⁰⁰ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 220. Allgemein zu diesem Aspekt des Verfahrensrechts E. Schmidt-Aßmann, Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung, 2006, S. 158, S. 305 f.

3. Kontrolle von und durch Informationshandeln

a) Informationsverwaltungsrecht und „Accountability“ internationaler Institutionen

Wie ist es um die Durchsetzung des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen bestellt? Diese Frage ist im Kontext der allgemeineren Debatte um Kontrolle und Rechenschaftspflichtigkeit („Accountability“) in Global Governance zu sehen, die nicht auf gerichtliche Rechtskontrolle beschränkt ist.⁶⁰¹ Vielmehr geht es um Accountability in einem weiteren Sinn, der drei wesentliche Elemente beinhaltet: Eine gewisse Distanz und Unabhängigkeit des Kontrolleurs vom Rechenschaftspflichtigen, die Möglichkeit von Sanktionen und *ex ante* feststehende Kontrollmaßstäbe. Anhand dieser Kriterien lassen sich im Entwicklungsverwaltungsrecht mindestens fünf Accountabilitymechanismen identifizieren: rechtliche Kontrolle durch quasigerichtliche Instanzen wie das Inspection Panel der Weltbank, das Access to Information Appeals Panel und das Sanctions Board für Korruptionsfälle; inhaltliche Erfolgskontrolle durch Evaluationen; finanzielle Überprüfungen durch Auditinstitutionen, Rechnungshöfe und Antikorruptionseinheiten; politische Kontrolle durch Vertreter der Mitgliedstaaten in den Hauptorganen; und schließlich Formen der Öffentlichkeitskontrolle.⁶⁰²

In Ansehung dieser Mechanismen sind zwei unterschiedliche Dimensionen des Informationsverwaltungsrechts zu unterscheiden: Kontrolle *durch* Informationshandeln und Kontrolle *des* Informationshandelns. Um Kontrolle durch Informationshandeln geht es, soweit Informationen eine Funktionsvoraussetzung für Kontroll- und Rechenschaftsmechanismen darstellen.⁶⁰³ In

⁶⁰¹ E. de Wet, Holding International Institutions Accountable: The Complementary Role of Non-Judicial Oversight Mechanisms and Judicial Review, German Law Journal 9 (2008), S. 1987. Dies folgt auch einem erweiterten Verständnis der Verwaltungskontrolle im nationalen Verwaltungsrecht, vgl. W. Kahl, § 47 Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III, 2013, S. 459; E. Schmidt-Abmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 212 ff.; E. Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001.

⁶⁰² P. Dann, The Law of Development Cooperation, 2013, S. 447, 452–458; P. Dann, Accountability in Development Aid Law, Archiv des Völkerrechts 44 (2006), S. 381; K. Schmalenbach, Accountability: Who is judging the European Development Cooperation?, in: Bartelt/Dann (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union, 2008, S. 162.

⁶⁰³ P. Dann, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, Die Verwaltung 44 (2011), S. 313, 315; M. Vielajus, The challenge of accountability for development agencies within their own countries and before their peers, Agence Française de Développement, 2009, S. 46 ff. Allgemein M. Eifert, Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung, in: Groß et al. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 307, 329 f.; A. Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln – unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 257, 264–270.

den Prinzipal-Agenten-Beziehungen zwischen Staaten und internationaler Verwaltung, Geberinstitution und Nehmer, Individuen und Verwaltung, nationalen Exekutiven und Parlamenten bestehen multiple Informationsasymmetrien, die durch die Verrechtlichung von Informationsbeziehungen und Informationshandeln bearbeitet werden: Verpflichtende Evaluationen liefern unabhängige Informationen über die Wirkungen von Maßnahmen, Antikorruptionseinheiten machen Betrug und Bestechung publik, und Transparenz ist eine Voraussetzung für die Kontrolle der Exekutiven durch Öffentlichkeit und Parlament. Die Einbeziehung von Individuen in Informationsbeziehungen ermöglicht diesen, selbst Rechenschaftsmechanismen zu aktivieren und Kontrolle auszuüben. Können Informationszugangsansprüche wie bei der Weltbank und UNDP in quasigerichtlichen Verfahren durchgesetzt werden, sichert dies auch die individuelle Teilhabe an der Informations*distribution*. Noch weitergehend wird Teilhabe an der Informations*gewinnung* durchgesetzt, wenn Einrichtungen wie das Inspection Panel die Sachverhaltsaufklärung im Vergabeverfahren und die Einhaltung von Bekanntmachungs-, Anhörungs- und Begründungsvorschriften kontrollieren: Sie können so zu einem Sprachrohr für die Stimmen Projektbetroffener und zivilgesellschaftlicher Organisationen werden.⁶⁰⁴

Zum anderen geht es aus informationsverwaltungsrechtlicher Perspektive aber auch um Rechtsschutz *gegen* Informationshandeln der internationalen Entwicklungsverwaltung.⁶⁰⁵ Wird informationell Hoheitsgewalt ausgeübt, bedarf diese ihrerseits der Kontrolle. So wehren sich einige Mitgliedstaaten seit Jahren gegen den Druck des DB-Rankings der Weltbank, bleiben dabei aber bislang auf wenig effektive politische Gremien, Evaluationen und verwaltungsinterne Korrekturverfahren verwiesen. Auch gegenüber dem Einzelnen erhebt und verbreitet die Entwicklungsverwaltung zunehmend sensible Daten: Während der Ausschluss korruptionsverdächtiger Unternehmen von Vergabeverfahren, der öffentlich gemacht wird und wie ein Pranger wirkt, noch einer quasigerichtlichen Überprüfung durch das Weltbank-„Sanctions Board“ unterliegt, wird die Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten sonstiger Einzelpersonen z. B. durch Big-Data-Techniken nicht besonders kontrolliert. Diese zunehmend wichtige Accountabilitydimension des Informationsverwaltungsrechts ist bislang wenig ausgeprägt.

Neben der Sicherung von Recht- und Zweckmäßigkeit *ex post* haben Kontroll- und Accountabilitymechanismen auch eine zukunftsgerichtete, kognitive Funktion als Verfahren institutionellen Lernens. Evaluationsverfahren sollen

⁶⁰⁴ J. Fox, The World Bank Inspection Panel: Lessons from the First Five Years, *Global Governance* 6 (2000), S. 279.

⁶⁰⁵ Zur Gegenüberstellung: P. Alston, Towards a Human Rights Accountability Index, *Journal of Human Development* 1 (2000), S. 249 einerseits, N. Dutta, Accountability in the Generation of Governance Indicators, in: Davis et al. (Hrsg.), *Governance by Indicators*, 2012, S. 437 andererseits.

ausdrücklich auch der Identifizierung verallgemeinerbarer Erfolgsfaktoren oder Defizite dienen, um so die Wissensbasis für künftige Maßnahmen zu verbessern und eine Verallgemeinerung erfolgreicher Instrumente und Ansätze zu ermöglichen. Dazu werden seit einigen Jahren „Randomized Controlled Trials“ (RCT) eingesetzt, also quasiexperimentelle Versuchsanordnungen, in denen die Wirkung entwicklungspolitischer Interventionen anhand von Vergleichsgruppen überprüft werden soll.⁶⁰⁶ In all diesen Ansätzen bedarf es allerdings der Berücksichtigung komplexer externer Wirkungsbedingungen im lokalen Kontext, was bislang nicht gängige Praxis ist und oftmals an der zentralisierten Struktur der Evaluationsinstrumente scheitert.⁶⁰⁷ In diesem Zusammenhang kommt der weniger beachteten, aber gleichwohl wichtigen Lernfunktion von dezentralen Kontrollmechanismen eine ergänzende Rolle zu. In dem Maße, in dem Projektbetroffenen oder der Allgemeinheit Kontrollmöglichkeiten wie das Inspection Panel oder das Informationszugangsverfahren eröffnet werden, entstehen dezentrale Feedbackkanäle. Diese Kanäle können lokale Erfahrungen ins System einspeisen und als institutionelle Lernmechanismen fungieren, die bei systematischer Nutzung die Innovationsfähigkeit internationaler Verwaltungen verbessern.⁶⁰⁸ Im Folgenden soll zunächst auf das Instrument der Evaluation näher eingegangen werden, bevor quasigerichtliche Verfahren der Vergabe-, Korruptions- und Öffentlichkeitskontrolle behandelt werden.

b) Evaluation

Der Evaluationsansatz geht auf die Planungsdiskussion der 1970er zurück und nimmt Ideen des New Public Managements aus den 1990er Jahren auf.⁶⁰⁹ Internationale Institutionen haben den Ansatz inzwischen vielfach übernommen.⁶¹⁰ Mit der Aid-Effectiveness-Debatte sind Wirkungsorientierung, Monitoring und

⁶⁰⁶ Grundlegend *A. Banerjee/E. Duflo*, Poor economics, 2011. Dazu *M. Ravallion*, Fighting Poverty One Experiment at a Time, *Journal of Economic Literature* 50 (2012), S. 103. Zu Anwendungen im Governancebereich *M. Garcia*, Micro-Methods in Evaluating Governance Interventions, *BMZ, Evaluation Working Papers*, 2011, S. 17 ff.

⁶⁰⁷ *M. Ravallion*, Evaluation in the Practice of Development, *Bank Research Observer* 24 (2009), S. 29.

⁶⁰⁸ *D. Bradlow/A. Fourie*, The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 3, 57 f. Generell zu dieser Funktion von Rechten *F. Hoffmann*, Revolution or Regression? Retracing the Turn to Rights in ‚Law and Development‘, *Finnish Yearbook of International Law* 23 (2016), S. 45; *W. Hoffmann-Riem*, Wissen, Recht und Innovation, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, 2010, S. 159, 203.

⁶⁰⁹ Vgl. *V. Mehde*, Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 179, 180 f.; *R. Steinberg*, Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierter Verwaltungshandelns, *Der Staat* 15 (1976), S. 185.

⁶¹⁰ *J.-M. Coicaud*, Evaluation, International Organizations, and Global Policy, *Global Policy* 7 (2016), S. 420.

Evaluation auch in der EZ in den Vordergrund gerückt.⁶¹¹ Ausgangspunkt für das Bedürfnis nach Evaluationen war und ist, dass über die Wirkungen und (Miss-)Erfolge vieler Entwicklungsprojekte und -programme keine gesicherten empirischen Erkenntnisse vorliegen, oftmals gerade in politisch umstrittenen Bereichen.⁶¹² Eine wesentliche Ursache dafür ist, dass die Strukturen der Entwicklungsverwaltung nicht immer Anreize für Institutionen und ihre Mitarbeiter bieten, entwicklungspolitische Vorannahmen und tatsächliche Wirkungen eigener Projekte empirisch zu überprüfen.⁶¹³ Selbst wenn Erkenntnisse gewonnen werden, fehlt es oftmals an einem institutionellen Gedächtnis und systematischen Wissensmanagement, das ein Lernen aus Erfahrungen und Fehlern ermöglichen würde.⁶¹⁴ Evaluationen sollen daher objektive Informationen über Wirkungen von ODA-Transfers generieren und die Wissensgrundlagen für Rechenschaftspflicht und institutionelles Lernen bereitstellen.⁶¹⁵

Die Pariser Erklärung von 2005 legte erstmals ein allgemeines Prinzip ergebnisbasierten Managements nieder, das systematisches Monitoring und Evaluation von Wirkungen vorsieht.⁶¹⁶ Dieses Prinzip ist im Innenrecht der meisten Geberorganisationen umgesetzt; die meisten besitzen heute eigenständige Evaluationsrichtlinien, so auch die Weltbank und UNDP.⁶¹⁷ Verpflichtungen zu Monitoring und Evaluation von ODA-Transfers werden in Kreditverträge inkorporiert und so den Nehmern auferlegt; auf diese Weise werden auch Informationskompetenzen der internationalen Evaluationseinheiten gegenüber den Nehmern begründet.⁶¹⁸ In den meisten Geberorganisationen wird die Evaluationsfunktion einerseits dezentral als Selbstevaluation, andererseits zentral von eigenständigen

⁶¹¹ A. Caspari, ‚Rigorese‘ Wirkungsevaluation – methodische und konzeptionelle Ansätze der Wirkungsmessung in der Entwicklungszusammenarbeit, *Zeitschrift für Evaluation* 8 (2009), S. 183.

⁶¹² T. Fues, Zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, in: Faust/Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik*, 2010, S. 403, 412; J. Morduch, The Knowledge Bank, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, 2008, S. 377, 386 f.

⁶¹³ L. Pritchett, It Pays to be Ignorant: A Simple Political Economy of Rigorous Program Evaluation, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, 2008, S. 121; C. Gibson et al., *The Samaritan’s Dilemma*, 2005, S. 141 ff.

⁶¹⁴ R. Rottenburg, *Weit hergeholte Fakten*, 2002; J. Ferguson, *The anti-politics machine*, 1990; G. Gran, *Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?*, *Alternatives* 11 (1986), S. 275, 285.

⁶¹⁵ Zum Begriff der Evaluation *OECD/DAC*, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, *Evaluation and Aid Effectiveness*, 2002; V. Mehde, *Die Evaluation von Verwaltungsleistungen*, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 179, 180.

⁶¹⁶ *OECD*, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, paras. 10, 43 ff.

⁶¹⁷ Überblick bei *OECD*, *Evaluation in Development Agencies*, 2010; World Bank OP 13.60; *UNDP Executive Board*, *The evaluation policy of UNDP*, DP/2011/3, 2011; *UNDP Executive Board*, *Decisions adopted by the Executive Board at its first regular session 2014*, Decision 2014/4 (Umbenennung von Evaluation Office in ‚Independent Evaluation Office‘).

⁶¹⁸ Zu Evaluation als Kompetenzproblem im bundestaatlichen Mehrebenensystem V. Mehde, *Die Evaluation von Verwaltungsleistungen*, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 179, 208 f.

gen Evaluationseinheiten wahrgenommen. Die zentralen Einheiten genießen ein gewisses Maß an Unabhängigkeit, insofern sie aus den Weisungshierarchien der Entwicklungsverwaltung herausgenommen sind.⁶¹⁹ Bei der Weltbank berichtet die Independent Evaluation Group direkt den Exekutivdirektoren und hat sich als eine der unabhängigsten und am besten ausgestatteten EZ-Evaluationseinheiten etabliert.⁶²⁰ UNDPs Evaluationseinheit wird in der Evaluation Policy von 2011 Unabhängigkeit im Hinblick auf Arbeitsprogramm, Personal und Budget zugesichert und wurde 2014 in „Independent Evaluation Office“ umbenannt.⁶²¹ Die Evaluationseinheiten haben freien Zugang zu Dokumenten und Mitarbeitern der internationalen Verwaltung, erheben aber nur selten Daten vor Ort in den Nehmerstaaten.⁶²² Die Rolle der zentralen Evaluationseinheiten beschränkt sich bei Einzelprojekten heute weitgehend darauf, die dezentrale Selbstevaluation der jeweiligen Vorhaben zu validieren; eigene Daten vor Ort erheben sie nur stichprobenartig. Stattdessen konzentrieren sie sich zunehmend auf systemische Aspekte, thematische Evaluationen, Sektorstrategien und das Wissensmanagement. Dabei überprüfen sie auch Informationshandeln und Wissensgenerierung im Rahmen von Beratungsdienstleistungen, Forschung, Rankings und systemische Aspekte wie das Wissensmanagement und die Zweckmäßigkeit von Organisation und Verfahren der Institution.⁶²³

Die Bewertungsmaßstäbe beziehen sich auf die Zweckmäßigkeit der untersuchten Maßnahmen und überprüfen, ob diese ihre selbstgesetzten Ziele erreichen. Die abstrakten Maßstäbe für Projektevaluationen beinhalten Entwicklungsrelevanz, Wirkung, Effizienz und Nachhaltigkeit des jeweiligen Vorhabens.⁶²⁴ Bei den systemischen Evaluationen werden konkrete Maßstäbe eher *ad hoc* entwickelt. Typischerweise konsultiert IEG dazu die wissenschaftliche Literatur aus der Entwicklungsökonomie, Betriebswirtschaftslehre oder Organisationssoziologie und gleicht ab, ob Strategien, Organisation und Verfahren dem

⁶¹⁹ P. Dann, *The Law of Development Cooperation*, 2013, S. 499; OECD, *Evaluation in Development Agencies*, 2010, S. 33; A. Liverani/H. Lundgren, *Evaluation Systems in Development Aid Agencies: An Analysis of DAC Peer Reviews 1996–2004*, *Evaluation* 13 (2007), S. 241 zur Balancierung von Unabhängigkeit einerseits und Integration in den Policy-Prozess andererseits.

⁶²⁰ *World Bank*, *Independent Evaluation Group IEG Mandate of the Director-General, Evaluation*; OP 13.60 paras. 6 f.; OECD, *Evaluation in Development Agencies*, 2010, S. 126; P. Grasso/S. Wasty/R. Weaving (Hrsg.), *The World Bank's Operations Evaluations Department: The first 30 years*, 2003.

⁶²¹ *UNDP Executive Board*, *Decisions adopted by the Executive Board at its first regular session 2014*, Decision 2014/4; *UNDP Executive Board*, *The evaluation policy of UNDP*, DP/2011/3, 2011.

⁶²² OP 13.60 para. 7.

⁶²³ OECD, *Evaluation in Development Agencies*, 2010, S. 20 f.

⁶²⁴ OECD, *Evaluation in Development Agencies*, 2010, S. 10; A. Caspari, ‚Rigorese‘ Wirkungsevaluation – methodische und konzeptionelle Ansätze der Wirkungsmessung in der Entwicklungszusammenarbeit, *Zeitschrift für Evaluation* 8 (2009), S. 183.

aktuellen Erkenntnisstand entsprechen. Hier findet sich also eine Schnittstelle, an der die Bank externes Wissen aufnimmt und Innovationen einführen kann. Evaluation ist daher ein doppelfunktionales informationsverwaltungsrechtliches Instrument der Kontrolle und Innovation.

Die direkten Sanktionen einer Evaluation sind mild: Evaluationsberichte werden veröffentlicht und verpflichten die Verwaltung zu einer Reaktion. Sie können Grundlage für personelle, finanzielle oder organisatorische Konsequenzen sein, die Verwaltungsleitung oder politische Organe ziehen können und zivilgesellschaftliche Organisationen einfordern. Nicht zu unterschätzen sind auch die reputationellen Konsequenzen und Anreize, die aus öffentlichem Lob oder Tadel hervorgehen.⁶²⁵ Ob Evaluationen diese Sanktionswirkung haben, hängt aber von externen Faktoren wie politischem Kontext, Organisationskultur und öffentlicher Aufmerksamkeit ab, die die Evaluationseinheiten selbst nicht unmittelbar beeinflussen können. Allerdings kann eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit und Verbreitung von Evaluationsergebnissen bei externen Interessenträgern, sog. Stakeholdern, die Sanktions- und Lernwirkung begünstigen.

c) *Quasigerichtlicher Rechtsschutz für Betroffene im Leistungsverfahren*

Nationale Gerichte können eine Rolle bei der Kontrolle internationaler Institutionen spielen.⁶²⁶ Allerdings stehen dem oftmals völkerrechtliche Immunitäten entgegen: Die Weltbank genießt Immunität vor nationalen Gerichten gegenüber Klagen dritter Personen, die zu ihr nicht in einem Vertragsverhältnis stehen.⁶²⁷ Auch die Vereinten Nationen, und mit ihnen UNDP, sichern sich in der Charta und völkervertragsrechtlich Immunität zu.⁶²⁸ Der Schutz umfasst auch öffent-

⁶²⁵ Zum Wirkungsmechanismus von Evaluationen *V. Mehde*, Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 179, 183. Zu Peer Pressure *K. Schmalenbach*, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765, 774.

⁶²⁶ *E. Benvenisti/G. Downs*, National Courts, Domestic Democracy, and the Evolution of International Law, *EJIL* 20 (2009), S. 59.

⁶²⁷ IBRD Art. VII/IDA Art. VIII. Diese Immunität gilt für Klagen von Mitgliedstaaten, projektbetroffenen Individuen und Mitarbeitern. Eine Ausnahme besteht zugunsten privater Vertragspartner der Weltbank wie Anleihenkäufern und Dientsleistern; dazu *A. Reinisch/J. Wurm*, International Financial Institutions before National Courts, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), *International financial institutions and international law*, 2010, S. 103; *I. Shihata*, *The World Bank inspection panel in practice*, 2000, S. 122 f.

⁶²⁸ Art. 105 UN-Charta; *UN*, Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946; *UNDP*, SBAA Art. IX–X. Zur Praxis der UN *B. Rashkow*, Immunity of the United Nations, *International Organizations Law Review* 10 (2014), S. 332. Zur Rechtsprechung in den USA als Sitzstaat *A. Young*, Deconstructing International Organization Immunity, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2012), S. 331. Genereller Überblick bei *A. Reinisch* (Hrsg.), *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts*, 2013.

liche Äußerungen der Institution und ihrer Mitarbeiter oder externer Experten, wenn diese Anlass zu Klagen vor nationalen Gerichten geben; dies ist etwa im Hinblick auf öffentlich erhobene Korruptionsvorwürfe und Ausschlüsse von Vergabeverfahren (sog. debarment) relevant.⁶²⁹ Daneben gelten Immunitäten auch für die Archive und Kommunikation der internationalen Institution.⁶³⁰ Daher weisen nationale Gerichte Klagen gegen internationale Organisationen auf Informationszugang oder Löschung von Daten regelmäßig ab – jedenfalls soweit die Organisation selbst einen Beschwerdemechanismus vorhält, wie es z. B. bei Interpol der Fall ist.⁶³¹ Dies entspricht einem bedingten Verständnis von Immunität, das ihre Gewährung von der Existenz effektiver, organisations-eigener Rechtsschutzmechanismen abhängig macht. Ein derartiges Verständnis lässt sich mit der menschenrechtlichen Garantie effektiven Rechtsschutzes begründen und ist für personalrechtliche Streitigkeiten schon länger anerkannt.⁶³² Diese an die Solange-Rechtsprechung erinnernde Logik gibt nationalen Gerichten zudem einen Hebel an die Hand, auf effektive Durchsetzung zumindest derjenigen informationsverwaltungsrechtlichen Regelungen zu drängen, die individualschützend sind. Dass dieser Hebel effektiv sein kann, illustriert die Genese personenbezogener Rechtsschutzmechanismen bei Interpol auf Druck französischer Datenschutzzinstanzen.⁶³³

⁶²⁹ UN, Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946, Art. VI(22); *IGH*, Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion 24. 4. 1999, ICJ Rep. 1999, S. 62. Zur Praxis auch *C. Dominicé*, *Morgan v World Bank (Ten Years Later)*, in: Schlemmer-Schulte (Hrsg.), *Liber amicorum Ibrahim F. I. Shihata*, 2001, S. 155.

⁶³⁰ IBRD Art. VII(5),(7); IDA Art. VIII(5),(7); UN, Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946, Art. II(4). Dazu *A. Muller*, *International organizations and their host states*, 1995, S. 202–230; *K. Ahluwalia*, *The legal status, privileges and immunities of the specialized agencies of the United Nations*, 1964, S. 89–97.

⁶³¹ *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, 128 f.; s. aber *I. Cheyne*, *The International Tin Council*, *International and Comparative Law Quarterly* 38 (1989), S. 417, 420.

⁶³² *R. Freedman*, *UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge*, *EJIL* 25 (2014), S. 239; *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, 118 f.; *W. Berenson*, *Squaring the Concept of Immunity with the Fundamental Right to a Fair Trial: The Case of the OAS*, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance*, 2012, S. 133; *C. Dominicé*, *Morgan v World Bank (Ten Years Later)*, in: Schlemmer-Schulte (Hrsg.), *Liber amicorum Ibrahim F. I. Shihata*, 2001, S. 155; *IGH*, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion 24. 4. 1999, ICJ Rep. 1999, S. 62, para. 66; *A. Muller*, *International organizations and their host states*, 1995, S. 177.

⁶³³ *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 f. Allgemein zu diesem Durchsetzungsmodell *A. Reinisch*, *To What Extent Can and Should National Courts „Fill the Accountability Gap“?*, *International*

Tatsächlich verfügen die internationalen Entwicklungsinstitutionen inzwischen über organisationseigene Kontrollinstanzen, die für vergabebetroffene Individuen direkt zugänglich sind. Modell hierfür ist das quasigerichtliche Inspection Panel der Weltbank. Die Kontrolle durch derartige quasigerichtliche Einrichtungen im Vergabeverfahren zeichnet sich durch vier wesentliche Merkmale aus: Erstens umfasst das Mandat Beschwerden von Projektbetroffenen, die geltend machen, infolge der Nichtbefolgung organisationseigenen Rechts durch die internationale Verwaltung einen Schaden erlitten zu haben.⁶³⁴ So ist das Inspection Panel der Weltbank zuständig für Beschwerden zweier oder mehrerer projektbetroffener Personen, die Verstöße gegen die bankeigenen OP/BPs geltend machen.

Zweitens sind die Panels institutionell verselbstständigt und genießen ein gewisses Maß an Unabhängigkeit, indem sie mit externen Sachverständigen besetzt werden und weisungsfrei arbeiten, oftmals auch direkt den Staatenvertretern berichten. So liegt es beim Inspection Panel der Weltbank, das nur den Exekutivdirektoren untersteht.⁶³⁵ Dagegen berichtet die UNDP Compliance Unit dem Administrator, soll aber bei Ermittlungen weisungsfrei gestellt sein. Die Unabhängigkeit dieser Kontrollinstanzen bleibt normativ hinter nationalen oder auch internationalen Gerichten zurück, ist aber praktisch vor allem im Falle des Weltbankpanels beträchtlich.⁶³⁶

Drittens haben die Panels eigene Ermittlungsbefugnisse, in deren Rahmen sie Dokumente einsehen, Zeugen befragen, Sachverständige beauftragen, Ortsbesichtigungen in den Nehmerstaaten vornehmen und mit zivilgesellschaftlichen Organisationen interagieren können. Diese Tatsachenermittlung (fact finding) ist eine zentrale Funktion der Panels und ermöglicht es, die Sachverhaltsdarstellung der Entwicklungsverwaltung zu korrigieren, alternative Sichtweisen der Projektbetroffenen einzubringen und den Exekutivdirektoren

Organizations Law Review 10 (2014), S. 572; E. Benvenisti/G. Downs, National Courts, Domestic Democracy, and the Evolution of International Law, EJIL 20 (2009), S. 59.

⁶³⁴ E. Mitzman, The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance, Jean Monnet Working Paper 14/10, 2010; R. Bissel/S. Nanwani, Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Developments and Challenges, Central European Journal of International & Security Studies 3 (2009), S. 156; D. Bradlow, Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions, Georgetown Journal of International Law 35 (2005), S. 405; E. Suzuki/S. Nanwani, Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks, Michigan Journal of International Law 27 (2005), S. 177.

⁶³⁵ Überblick bei E. Mitzman, The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance, Jean Monnet Working Paper 14/10, 2010, S. 19–21, 26–30.

⁶³⁶ A. Naudé Fourie, The World Bank Inspection Panel and quasi-judicial oversight, 2009, S. 185–196, 213–254.

ein unabhängigeres Bild zu vermitteln.⁶³⁷ Insofern findet eine intensive Kontrolle der Informationsgewinnung der Entwicklungsverwaltung statt. Daneben erfüllen viele Panels auch eine Problemlösungs- und Mediationsfunktion, in deren Rahmen sie ausgehandelte Lösungen zwischen Betroffenen und Verwaltung befördern.⁶³⁸

Was schließlich und viertens Sanktionen angeht, können die Panels selbst keine Abhilfe schaffen und Kompensation anordnen; die Sanktion liegt in der Publikation des Untersuchungsberichts und der öffentlichen Feststellung eventueller Verstöße. Über Abhilfe entscheiden i. d. R. die Staatenvertreter auf Vorschlag der internationalen Verwaltung, wie bei der Weltbank, oder im Falle von UNDP der Administrator.⁶³⁹ Einigen Panels kommt auch eine Monitoringfunktion in der Implementierungsphase und/oder eine systemische Lern- und Beratungsfunktion zu, wie z. B. bei CAO von IFC.⁶⁴⁰

Im Ergebnis ist die indirekte Wirkung der Panels auf die Praxis der Entwicklungsverwaltung nicht zu unterschätzen. Insbesondere das kontinuierliche Wirken des Inspection Panels hat zur Verrechtlichung des Innenrechts der Bank beigetragen, zivilgesellschaftlichen Akteuren Ansatzpunkte für öffentlichen Druck an die Hand gegeben, interne Anreizstrukturen des Personals modifiziert und die Safeguardsspezialisten und ihr besonderes Fachwissen innerhalb des Bankmanagements gestärkt.⁶⁴¹

Einen anders gearteten, individualbezogenen Accountabilitymechanismus stellen quasigerichtliche Sanktionsverfahren für Korruption im Vergabeverfahren dar. Internationale Entwicklungsinstitutionen sind satzungsrechtlich verpflichtet, die ihnen anvertrauten öffentlichen Mittel zweckorientiert und wirtschaftlich zu verwenden. Diese fiduziarische Pflicht verlangt auch nach Mechanismen der Finanz- und Korruptionskontrolle. Im Entwicklungsverwaltungsrecht finden sich interne und externe Kontrollen: Das Finanzgebaren

⁶³⁷ E. Mitzman, The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance, Jean Monnet Working Paper 14/10, 2010, S. 15; World Bank, 1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel, 1999; E. Nurmukhametova, Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel, Max Planck Yearbook of United Nations Law 10 (2006), S. 397, 419.

⁶³⁸ E. Mitzman, The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance, Jean Monnet Working Paper 14/10, 2010, S. 15 f.; R. Bissel/S. Nanwani, Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Developments and Challenges, Central European Journal of International & Security Studies 3 (2009), S. 156. Das Inspection Panel der Weltbank erfüllt diese Funktion informell, vgl. World Bank, The Inspection Panel at 15 Years: Accountability at the World Bank, 2009.

⁶³⁹ E. Mitzman, The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance, Jean Monnet Working Paper 14/10, 2010, S. 25, 35.

⁶⁴⁰ D. Bradlow/A. Fourie, The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation, International Organizations Law Review 10 (2013), S. 3, 28 f., 40, 58.

⁶⁴¹ J. Fox, The World Bank Inspection Panel: Lessons from the First Five Years, Global Governance 6 (2000), S. 279. Siehe auch G. Sarfaty, Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank, AJIL 103 (2009), S. 647.

der internationalen Institution und ihrer Mitarbeiter selbst wird von Auditinstitutionen, Rechnungshöfen und internen Ermittlungseinheiten überprüft.⁶⁴² Seitdem Korruptionskontrolle in den 1990er Jahren zum entwicklungspolitischen Thema geworden ist, unterliegen auch die Nehmerstaaten in ODA-finanzierten Projekten Kontrollen durch die Geber. Die Weltbank bezieht Regeln zur Korruptionskontrolle und öffentlichen Auftragsvergabe in ihre Kreditverträge ein und sanktioniert Verstöße mit Kündigung oder Suspendierung des Kredites.⁶⁴³

Auch extern gehen internationale Institutionen gegen private Unternehmen sowie natürliche Personen vor und sanktionieren diese wegen Betrugs oder Bestechung in ODA-finanzierten Projekten.⁶⁴⁴ Die Sanktion liegt dabei im Ausschluss von künftigen Aufträgen („debarment“) und – im Falle der Weltbank – auch in der Veröffentlichung der Sanktionsentscheidung auf einer schwarzen Liste im Internet.⁶⁴⁵ Es geht also hier vorrangig um Kontrolle *durch* Informationshandeln. Beim Ausschluss von Aufträgen koordinieren sich die multilateralen Entwicklungsbanken und erkennen ihre jeweiligen Sanktionsentscheidungen gegenseitig an.⁶⁴⁶ Dies kann für Unternehmen zu merklichen Umsatzeinbußen bei öffentlichen Aufträgen führen. Mindestens ebenso schwer dürfte allerdings der reputationelle Schaden wiegen, den die Prangerwirkung der öffentlichen schwarzen Liste mit sich bringt.⁶⁴⁷ Nicht zuletzt deswegen haben öffentlich gemachte Betrugs- und Korruptionsvorwürfe zu Schadensersatzklagen gegen Weltbank und den Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen vor nationalen Gerichten geführt und es notwendig gemacht, dass der IGH entsprechende Immunitäten eines UN-Sonderberichterstatters bekräftigen musste.⁶⁴⁸

⁶⁴² P. Dann, *The Law of Development Cooperation*, 2013, S. 454 f.; C. Cooker (Hrsg.), *Accountability, investigation and due process in international organizations*, 2005.

⁶⁴³ OP/BP 11.00; IBRD General Conditions Sec. 7.02, 7.03. Zum Vergaberecht der Bank T. Tucker, *A Critical Analysis of the Procurement Procedures of the World Bank*, in: Arrow-smith/Davies (Hrsg.), *Public Procurement: Global Revolution*, 1998, S. 139.

⁶⁴⁴ P. Dann, *The Law of Development Cooperation*, 2013, S. 483; F. Bentchikou, *The World Banks Sanctions Process*, in: OECD (Hrsg.), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, 2005, S. 227; S.-R. Ackerman, *The Role of the World Bank in Controlling Corruption*, *Law and Policy of International Business* 29 (1997–1998), S. 93.

⁶⁴⁵ S. Williams, *The debarment of corrupt contractors from World Bank-financed contracts*, *Public Contract Law Journal*, 36 (2007), S. 277. Die Liste ist abrufbar unter <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984> (1. 7. 2017).

⁶⁴⁶ Vgl. S. Zimmermann/F. Fariello, *Coordinating the Fight against Fraud and Corruption: Agreement on Cross-Debarment among Multilateral Development Banks*, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance*, 2012, S. 189.

⁶⁴⁷ Allgemein dazu R. Eccles/S. Newquist/R. Schatz, *Reputation and its Risk*, *Harvard Business Review*, Februar 2007.

⁶⁴⁸ IGH, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, *Advisory Opinion* 24. 4. 1999, ICJ Rep. 1999, S. 62;

d) *Öffentlichkeitskontrolle durch quasigerichtliche Informationszugangsverfahren*

Neben den institutionellen Kontrollverfahren wird zunehmend „die Öffentlichkeit“ als Kontrollinstanz für internationale Verwaltungen in Stellung gebracht. Sie wird teils als eigenständiger „Accountability-holder“ gesehen, der durch reputationelle Sanktionen über ein indirektes, aber unter günstigen Bedingungen effektives Durchsetzungsinstrument verfügt.⁶⁴⁹ Unterstützt wird die Öffentlichkeitskontrolle durch institutionelle Garantien des Informationszugangs. Während die Transparenzpolitices vieler internationaler Institutionen eher einseitige Veröffentlichungspläne darstellen⁶⁵⁰, haben die internationalen Entwicklungsinstitutionen quasigerichtliche Informationszugangsverfahren geschaffen. Die zuständigen Panels dienen einerseits der Kontrolle *von* Informationshandeln, genauer: der Überprüfung, ob die öffentliche Informationsverbreitung den Vorgaben der Informationszugangsrichtlinien entspricht. Andererseits dient die Gewährung des Informationszugangs aber auch der öffentlichen Überprüfung des Handelns der Entwicklungsverwaltungen im Allgemeinen und mithin der Kontrolle *durch* Informationshandeln. Der Zugang zu diesen Beschwerdeinstanzen ist unabhängig von einer etwaigen Projektbetroffenheit oder sonstigen Nähebeziehung zu der internationalen Institution: Ansprüche und Durchsetzungsinstanzen stehen jedermann offen. In diesem informationsverwaltungsrechtlichen Mechanismus liegt eines der kosmopolitischsten Momente des internationalen Verwaltungsrechts.⁶⁵¹

UNDP richtete bereits im Jahr 1997 ein „Information Disclosure Oversight Panel“ ein, vor dem Einzelpersonen Informationszugangsansprüche durchsetzen können, die zuvor vom UNDP-Management negativ beschieden wurden; dieses wurde inzwischen in „Independent Information Disclosure Oversight Panel“ umbenannt.⁶⁵² Die Weltbank zog 2010 nach und etablierte ein unabhän-

D. Hammerschlag, Morgan v International Bank for Reconstruction and Development, Maryland Journal of International Law 16 (1992), S. 279.

⁶⁴⁹ *P. Dann, The Law of Development Cooperation, 2013, S. 458, 501 ff.; 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; J. v. Bernstorff, Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations, German Law Journal 9 (2008), S. 1939, 1958; R. Grant/R. Keohane, Accountability and Abuses of Power in World Politics, American Political Science Review 99 (2005), S. 29, 35 ff. Allgemein A. Scherzberg, § 49 Öffentlichkeitskontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III, 2013, S. 665.*

⁶⁵⁰ Zum „publication scheme“ *A. Roberts, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, Public Administration Review 64 (2004), S. 410, 414.*

⁶⁵¹ *P. Dann, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, Die Verwaltung 44 (2011), S. 313.*

⁶⁵² Heute geregelt in *UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, paras.15 ff.* Dazu

giges Access to Information Appeals Board für Individualbeschwerden.⁶⁵³ Die Weltbankrichtlinie erkennt als eines der fünf Leitprinzipien des Informationsregimes ein „Recht auf Rechtsmittel“ („right to an appeals process“) an. Das Appeals Board der Weltbank ist die einzige Rechtsmittelinstanz, die selbst Abhilfe schaffen und Informationszugang gewähren kann. Eine weitere Besonderheit ist, dass dem quasigerichtlichen Verfahren ein verwaltungsinternes Widerspruchsverfahren vorgeschaltet ist. Bei der Weltbank übernimmt dies ein spezialisiertes „Access to Information Committee“, bei UNDP die allgemeine Rechtsabteilung.⁶⁵⁴ Andere multilaterale Entwicklungsbanken haben ähnliche Mechanismen eingerichtet.⁶⁵⁵

Die Beschwerdeinstanzen entscheiden nach dem internen Widerspruchsverfahren und sollen eine unabhängige Überprüfung der Verwaltungsentscheidung vornehmen.⁶⁵⁶ Bei der Weltbank ist die Unabhängigkeit des Appeals Boards ausdrücklich niedergelegt; alle drei Mitglieder sind externe Expertinnen und Experten, die vom Präsidenten der Bank im Einvernehmen mit den Exekutivdirektoren ernannt werden.⁶⁵⁷ Bislang handelt es sich meist um Universitätsprofessoren.⁶⁵⁸ UNDPs Panel setzt sich aus drei internen Mitarbeitern und zwei externen Mitgliedern aus der Zivilgesellschaft zusammen, davon je eines aus einem Geber- und Nehmerland; sie werden vom UNDP-Administrator in Abstimmung mit den Regionalbüros ernannt.⁶⁵⁹ Die Unabhängigkeit des Panels bleibt hinter dem Board der Weltbank zurück. Maßstab der Überprüfung ist die jeweilige allgemeine Informationszugangsrichtlinie.⁶⁶⁰ Nicht überprüfbar sind spezielle Informationszugangsregeln und Bekanntmachungsvorschriften, die in

T. Mendel, Freedom of Information, 2008, S. 23; *R. Picolotti/J. Taillant* (Hrsg.), Linking human rights and the environment, 2003, S. 67; *D. Hunter/N. Bernasconi-Osterwalder*, Democratizing Multilateral Development Banks, in: Bruch (Hrsg.), The New Public: The Globalization Of Public Participation, 2002, S. 151, 157.

⁶⁵³ *World Bank*, Access to Information Policy, 2010, para. 60; seit 2015 geregelt in *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 8.

⁶⁵⁴ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 7; *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 13–14.

⁶⁵⁵ Vgl. *Inter-American Development Bank*, 2012 Report on Implementation of the Access to Information Policy – Table with Information on Comparator Institutions, 2012.

⁶⁵⁶ Zum Widerspruchsverfahren *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 8(b)(i); *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 13–14.

⁶⁵⁷ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 8(b)(ii). Weitere Details wie Dauer und Erneuerbarkeit des Mandats sind nicht geregelt.

⁶⁵⁸ Vgl. <http://www.worldbank.org/en/access-to-information/ai-appealsboard> (1. 7. 2017).

⁶⁵⁹ *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, para. 21.

⁶⁶⁰ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015; *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013. Zu anderen Institutionen *L. Hinojosa Martínez*, Transparency in International Financial Institutions, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 77; *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; *A. Grigorescu*, Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, *International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations*, *International Studies*

den Vorschriften zum Vergabeverfahren oder besonderen Zugangsregimes unabhängiger Organisationsteile (z. B. Evaluationseinheiten) geregelt sind; hier ist ggf. das Inspection Panel zuständig.⁶⁶¹

IV. Handlungssystem internationaler Informationsverwaltung: Leistungsverfahren, Informationszugang und Publikumsinformation

Vor dem Hintergrund der vorgenannten dogmatischen Bausteine lässt sich die vielfältige Handlungspraxis der Informationsverwaltung in ein Handlungssystem ordnen und rechtswissenschaftlich auf den Begriff bringen.⁶⁶² Mustert man Kompetenz- und Organisationsnormen, Verfahrensregeln und Kontrollmechanismen durch, so treten drei Handlungs- und Normkomplexe des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen hervor: Informationsverwaltung im Verfahren der Leistungsvergabe, individueller Informationszugang und Publikumsinformationen.

Die Leistungsvergabe ist Gravitationszentrum der Kompetenznormen; mit ihr treten internationale Entwicklungsinstitutionen in rechtliche Sonderbeziehungen zu einem bestimmten Mitgliedstaat und projektbetroffenen Individuen. Die Verfahrenseinleitung und mit ihr das internationale Informationshandeln erfolgt grundsätzlich nur auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaates; Individuen werden nur beteiligt und mit Rechtsschutz versehen, soweit sie vom Verfahren betroffen sind. Die beiden anderen Komplexe fokussieren dagegen „globale“ Informationsbeziehungen, die potenziell Einzelpersonen und Staaten weltweit betreffen. Individueller Informationszugang wird voraussetzungslos auf Antrag von Einzelpersonen gewährt; derartige Zugangsrechte dezentralisieren die rechtliche Herrschaft über die Modalität der Informationsverteilung und legen sie in die Hand der Bürger, die ihre Ansprüche in spezifischen Kontrollverfahren durchsetzen können. Globale Publikumsinformationen werden außerhalb konkreter Leistungs- und Informationszugangsverfahren von Amts wegen verbreitet und liegen weitgehend in der Hand der internationalen Verwaltung. Sie sind der am wenigsten rechtlich und verfahrensmäßig ausgestaltete Normkomplex; Konflikte werden mangels rechtlicher Streitbeilegungsmechanismen vor allem politisch ausgetragen, wie das Beispiel DB illustriert.

Diese drei Handlungs- und Normkomplexe lassen sich bei Weltbank, UNDP und anderen Entwicklungsinstitutionen gleichermaßen identifizieren und beschreiben mithin ein allgemeines Strukturmerkmal des Informationsver-

Quarterly 51 (2007), S. 625; A. Roberts, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, Public Administration Review 64 (2004), S. 410.

⁶⁶¹ Näher zur Spruchpraxis und Zuständigkeitsabgrenzung unten, § 9.III.4.

⁶⁶² Zur Unterscheidung zwischen faktischer Handlungspraxis und rechtlich strukturiertem Handlungssystem E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 278, 297.

waltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen. Ihre besondere Ausgestaltung im Recht des UNDP und der Weltbank ist Gegenstand des dritten Kapitels. Bei dieser Einteilung des Handlungssystems handelt es sich um eine dogmatische Rekonstruktion, die nicht notwendig mit Terminologie und Kategorien der Entwicklungspraxis konvergiert und von verbreiteten völkerrechtswissenschaftlichen Begrifflichkeiten abweicht. Insbesondere fassen Teile der Literatur Publikumsinformationen und Informationszugang oftmals unter dem Begriff der „Transparenz“ zusammen⁶⁶³; hier werden sie aber differenziert, um der unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung des Informationshandelns Rechnung zu tragen.⁶⁶⁴

Vergleicht man die hier vorgeschlagene Systematisierung zu heuristischen Zwecken mit der Dogmatik des deutschen Informationswaltungsrechts, finden sich gewisse Parallelen: Die Kategorien der Publikumsinformation und des Informationszugangs sind im deutschen Recht etabliert, und eine dogmatische Hauptunterscheidung, nämlich diejenige zwischen Informationsbeziehungen innerhalb und außerhalb eines formalen Verwaltungsverfahrens, findet sich auf beiden Ebenen wieder.⁶⁶⁵ Jenseits dieser Gemeinsamkeiten bestehen im internationalen Mehrebenensystem der Entwicklungsverwaltung wesentliche Unterschiede, die dogmatischen Analogien entgegenstehen. International nicht wiederzufinden ist beispielsweise das ausdifferenzierte System des deutschen Datenschutzrechts.

V. Prinzipienansatz: Begriff und Methode

Der Begriff des Informationswaltungsrechts bezeichnet bis hierhin die Gesamtheit der Normen, die das Informationshandeln internationaler Institutionen und ihre Informationsbeziehungen zu Staaten, nichtstaatlichen Akteuren und Einzelpersonen regeln. Doch bilden diese zahlreichen Einzelregelungen auch eine systematische Informationsordnung in dem Sinne, dass gemeinsame Grundstrukturen und normative Orientierungen das Informationswaltungsrecht über Organisationsgrenzen und Hoheitsebenen hinweg prägen? Gibt es allgemeine Prinzipien des Informationswaltungsrechts, die das Rechtsmaterial systematisch ordnen und normativ ausrichten? Manche bejahen diese Frage mit

⁶⁶³ Vgl. nur die – uneinheitliche – Terminologie in *A. Bianchi/A. Peters* (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013.

⁶⁶⁴ Krit. auch *A. Bianchi*, *On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law*, in: *Bianchi/Peters* (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 1; *A. Grigorescu*, *Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations*, *International Studies Quarterly* 51 (2007), S. 625.

⁶⁶⁵ Vgl. nur *C. Gusy*, § 23 *Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger*, in: *Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 235, Rn. 31, 32 ff., 65 ff. m. w. N.

Blick auf das internationale Verwaltungsrecht oder Völkerrecht insgesamt.⁶⁶⁶ Die vorliegende Untersuchung verfolgt demgegenüber einen sektoralen Ansatz. Sie entwickelt allgemeine Prinzipien eines entwicklungsspezifischen Informationsverwaltungsrechts und sucht auf diese Weise, das Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung zu rekonstruieren. Dabei kann sie an allgemeine Prinzipien anknüpfen, die das Entwicklungsverwaltungsrecht ordnen und als Rechtsgebiet konstituieren.⁶⁶⁷ Zugleich lassen sich anhand dieses Referenzgebiets normative Grundstrukturen aufzeigen, die auch andere Rechtsgebiete des internationalen Informationsverwaltungsrechts prägen. Bevor im folgenden Kapitel eingehend die Inhalte der einschlägigen Prinzipien untersucht werden, seien an dieser Stelle vorab Begriff und Methode des Prinzipienansatzes beschrieben.

Prinzipien unterscheiden sich jedenfalls graduell von anderen Normen durch ihre besondere Konkretisierungsbedürftigkeit und übergreifende Bedeutung.⁶⁶⁸ Im Völkerrecht geht das Prinzipienverständnis über die in Art. 38 I lit. c genannten „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ als Rechtsquelle hinaus.⁶⁶⁹ In der Schule des klassischen Entwicklungsvölkerrechts sind Prinzipien programmatische Finalnormen, denen eine umfassende teleologische Funktion zukommt, nämlich die Transformation des Völkerrechts im Sinne einer Überwindung globaler Entwicklungsdisparitäten.⁶⁷⁰ Die hier entwickelten Prinzipien haben demgegenüber

⁶⁶⁶ E. Schmidt-Aßmann, Principles of an International Order of Information, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative law, 2011, S. 117. Begrifflich ähnlich, aber inhaltlich anders orientiert C. Tietje, Grundzüge und rechtliche Probleme der internationalen Informationsordnung, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch Medien, 2009, S. 15. Zur „Neuen Weltinformationsordnung“ M. Kaltenborn, Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung, 1998, S. 64 ff. Zu Prinzipien eines nationalen Informationsverwaltungsrechts nur C. Gusy, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 27.

⁶⁶⁷ Grundlegend zu diesen Prinzipien P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 195 ff. S. a. P. Dann/M. Riegner, Globales Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 723; M. Kaltenborn, Kohärenz und Kooperation im Organisationsrecht der Entwicklungszusammenarbeit, Die Verwaltung 47 (2014), S. 125.

⁶⁶⁸ Dabei handelt es sich i. d. R. nicht um einen strukturellen, sondern einen graduellen Unterschied, vgl. R. Poscher, Theorie eines Phantoms – Die erfolglose Suche der Prinzipientheorie nach ihrem Gegenstand, Rechtswissenschaft 4 (2010), S. 349, 371; H. L. A. Hart, The concept of law, 1994, S. 259 f. Zum Prinzipienbegriff im deutschen Verfassungsrecht F. Reimer, Verfassungsprinzipien, 2001, S. 228 ff. Krit. zu gängigen Konzeptionen A. Jakab, Prinzipien, Rechtstheorie 37 (2006), S. 37; H. Klement, Vom Nutzen einer Theorie, die alles erklärt, JZ (2008), S. 756.

⁶⁶⁹ Vgl. nur M. Koskenniemi, General Principles, in: Koskenniemi (Hrsg.), Sources in international law, 2000, S. 359.

⁶⁷⁰ Vgl. P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 197; M. Kaltenborn, Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung, 1998, S. 25–29, 103–112; M. Flory, Droit international du développement, 1977.

eine andere Bedeutung. Es geht darum, organisations- und ebenenübergreifende Leitideen im und für ein Recht der Informationsverwaltung herauszuarbeiten, anhand derer eine Systematisierung und Bewertung dieses Rechts möglich wird. Derartige Prinzipien haben eine heuristische sowie evaluative Funktion und machen normative Spannungslagen zwischen konfligierenden Leitideen transparent. Für die Dogmatik des Informationsverwaltungsrechts haben sie zudem die Bedeutung, einen Maßstab für die Rechtserheblichkeit des Informationshandelns internationaler Institutionen bereitzustellen.

Ihrer normativen Dichte nach lassen sich Strukturprinzipien und Rechtsprinzipien unterscheiden.⁶⁷¹ Strukturprinzipien dienen der systematischen Ordnung des Rechtsstoffes und lassen sich daher auch als Ordnungsprinzipien bezeichnen. Sie werden durch wissenschaftliche Abstraktion gewonnen, entweder im Wege induktiver Generalisierungen von Einzelregelungen oder auf Basis deduktiver Schlüsse.⁶⁷² Soweit sie einen systematischen Zusammenhang mehrerer Rechtsregeln ausdrücken, können sie allerdings im Rahmen der systematischen Auslegung i. S. v. Art. 31(1) WVK Bedeutung gewinnen und interpretationsleitend wirken. Diese Auslegung wirkt auf Widerspruchsfreiheit bei der Interpretation von Einzelregelungen und auf praktische Konkordanz beim Ausgleich kollidierender Prinzipien hin.

Rechtsprinzipien sind Grundnormen eines Rechtsgebiets, denen eine normative Maßstabsfunktion zukommt. Sie dienen der Bewertung einzelner Rechtsregeln und können Grundlage oder zumindest Argumentationsressource für ein Rechtswidrigkeitsurteil bilden.⁶⁷³ Sie geben also weniger die rechtliche Lösung selbst als einen markierten Handlungsspielraum vor.⁶⁷⁴ Fehlt es im Einzelfall an konkreten Regeln, können Prinzipien aber fallentscheidend sein. Ist eine Regel mit dem Prinzip inkongruent, kann dies ein zentrales Argument für ihre Rechtswidrigkeit, oder zuvor noch, für ihre prinzipienkonforme Auslegung sein.⁶⁷⁵ Kommt der Verwaltung Ermessen zu, wirken Rechtsprinzipien ermessenslenkend. Ein weiterer Gehalt von Rechtsprinzipien kann darin bestehen, dass sie ihre Ausgestaltung durch konkrete Regeln verlangen, die eine optimierte

⁶⁷¹ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 198 f. Zu dieser Unterscheidung A. v. Bogdandy, *Prolegomena zu Prinzipien internationaler Verwaltung*, in: Groß et al. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 683, 691; M. Koskenniemi, *General Principles*, in: Koskenniemi (Hrsg.), *Sources in international law*, 2000, S. 359, 365 ff.

⁶⁷² A. v. Bogdandy, *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field*, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1909, 1910. M. Koskenniemi, *General Principles*, in: Koskenniemi (Hrsg.), *Sources in international law*, 2000, S. 359, 365, 382–384.

⁶⁷³ A. v. Bogdandy, *Prolegomena zu Prinzipien internationaler Verwaltung*, in: Groß et al. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 683, 693 f.

⁶⁷⁴ S. Kadelbach/T. Kleinlein, *Überstaatliches Verfassungsrecht*, *Archiv des Völkerrechts* 44 (2006), S. 235, 264.

⁶⁷⁵ M. Koskenniemi, *General Principles*, in: Koskenniemi (Hrsg.), *Sources in international law*, 2000, S. 359, 364–367, 371.

Verwirklichung des Prinzips in der Rechtspraxis wahrscheinlicher machen. In diesem Sinne kann es sich um Optimierungsgebote handeln.⁶⁷⁶ Die Kategorien von Prinzipien schließen sich nicht gegenseitig aus, ein informationsverwaltungsrechtlicher Grundsatz kann zugleich Struktur- und Rechtsprinzip sein. Auch kann die Natur desselben Prinzips ebenen- und organisationsspezifisch variieren: Ein Strukturprinzip im Recht einer Institution kann sich in den Mandatsnormen einer anderen zum Rechtsprinzip verdichten. Beide Arten von Prinzipien können rechtspropositive Argumente zur Fortentwicklung des geltenden Rechts anleiten.

Mit diesem methodischen Rüstzeug lassen sich nun die inhaltlichen Aspekte der allgemeinen Prinzipien bearbeiten, die das Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung normativ strukturieren und orientieren.

⁶⁷⁶ Zu entwicklungsvölkerrechtlichen Prinzipien als Optimierungsgebote *M. Kaltenborn*, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung*, 1998, S. 122. Krit. zur Verengung des Prinzipienbegriffs auf Optimierungsgebote *R. Poscher*, *Theorie eines Phantoms – Die erfolglose Suche der Prinzipientheorie nach ihrem Gegenstand*, *Rechtswissenschaft* 4 (2010), S. 349, 368 ff.

2. Kapitel

Allgemeine Prinzipien des entwicklungsspezifischen Informationsverwaltungsrechts

Das Informationsverwaltungsrecht internationaler Entwicklungsinstitutionen besteht nicht nur aus den konkreten Regeln für Informationshandeln und Informationsbeziehungen, sondern wird durch drei allgemeine Prinzipien normativ strukturiert: die Prinzipien aufgabenangemessener Informationskooperation, kollektiver informationeller Selbstbestimmung und individueller Informationsautonomie. Diese ordnen das Rechtsmaterial, stellen Maßstäbe für seine Auslegung sowie Bewertung bereit und leiten seine Fortentwicklung *de lege ferenda* an. Die Prinzipien stellen den normativen Kern des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen dar und lassen sich als allgemeine Maßstäbe zur Systematisierung und Bewertung konkreter Regelungsstrukturen im Recht der Weltbank und des UNDP heranziehen. Zugleich gründen sich die Prinzipien auf Rechtsgrundlagen, die über das Entwicklungsverwaltungsrecht hinausweisen und auch in anderen Rechtsgebieten des internationalen Verwaltungsrechts zur Geltung kommen.¹

Das Prinzip aufgabenangemessener Informationskooperation verpflichtet internationale Institutionen und ihre Mitgliedstaaten, zur Erfüllung institutioneller Aufgaben durch Informationshandeln zusammenzuarbeiten und ist einem eher funktionalistischen Paradigma internationaler Informationsverwaltung verpflichtet (§ 5). Demgegenüber entspringen die beiden anderen Prinzipien dem Gedanken der Selbstbestimmung: Das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung ist eine informationelle Ausprägung des Souveränitätsprinzips und sichert Schutz und Teilhabe staatlicher Kollektive im Rahmen internationalen Informationshandelns (§ 6). Individuelle Informationsautonomie schließlich beruht zentral auf menschenrechtlichen Normen und beinhaltet Abwehr- und Teilhaberechte der Bürger bezüglich internationalen Informationshandelns (§ 7).

Das Verhältnis der drei Prinzipien zueinander lässt sich nicht generell, sondern nur im konkreten Anwendungsfall bestimmen. Harmonisieren sie, liefern sie besonders gewichtige normative Gründe für eine bestimmte Auslegung oder Rechtsfolge. Kollidieren sie, gilt es, sie im Wege praktischer Konkordanz in Ausgleich zu bringen bzw. gegeneinander abzuwägen. Lassen sich Prinzipienkollisionen nicht auflösen, hat der Prinzipienansatz die heuristische Funktion,

¹ Zur Methode und Funktion von Prinzipien oben, § 4.V.

unterschiedliche normative Grundausrichtungen und die zwischen ihnen getroffene Entscheidung transparent zu machen.

§ 5 Aufgabenangemessene Informationskooperation

Die Rechtsstellung internationaler Institutionen ist das Gravitätszentrum ihres Informationsverwaltungsrechts. Sie wird vom Prinzip aufgabenangemessener Informationskooperation umschrieben. Dieses Prinzip beruht auf den Mandatsvorschriften in den Gründungsverträgen internationaler Institutionen und wird durch primär- und sekundärrechtliche Informationspflichten und -kompetenzen, Immunitätsregeln, Organisations- und Verfahrensnormen ausgestaltet. Als Strukturprinzip verpflichtet es internationale Institutionen und ihre Mitgliedstaaten, zur Erfüllung institutioneller Aufgaben durch Informationshandeln zusammenzuarbeiten (I.), informationelle Kompetenzen und Verfügungsbefugnisse funktionsgerecht zu verteilen (II.) und eine angemessene Informationsversorgung insbesondere durch Organisation und Verfahren sicherzustellen (III.). Begründet, konkretisiert und begrenzt werden diese Rechtsfolgen in Bezug auf die hoheitlichen Aufgaben und Zwecke, die der internationalen Institution durch die Mitgliedstaaten zugewiesen sind. Im Falle der Entwicklungsverwaltung ist dies die Gemeinschaftsaufgabe, die nachhaltige Entwicklung der Mitgliedstaaten zu fördern und globale öffentliche Entwicklungsgüter bereitzustellen. Insofern lässt sich auch von entwicklungsangemessener Informationskooperation sprechen. Mit der Rekonstruktion dieses Prinzips wird erstmals der informationelle Gehalt der einschlägigen Kompetenz- und Immunitätsnormen erschlossen und ein funktionalistisches Paradigma des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen offengelegt.

I. Grundlagen entwicklungsangemessener Informationskooperation

1. Grundvoraussetzungen institutionalisierter Informationskooperation: Autonomie und Teilhabe

Historischer Hintergrund des hier entwickelten Prinzips ist der Strukturwandel des Völkerrechts von der Koexistenz über die Koordination zur Kooperation.² Ein wesentliches Merkmal des Kooperationsvölkerrechts ist die Institutionalisierung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit.³ Spätestens mit Völkerbund und ILO bedeutet dies auch die Institutionalisierung zwischenstaatlichen

² Grundlegend *W. Friedmann*, *The changing structure of international law*, 1964.

³ *R. Wolfrum*, *Cooperation*, *International Law of*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2010, Rn. 4; *D. Kennedy*, *The Move to Institutions*, *Cardozo Law Journal* 8 (1987), S. 849.

Informationsaustausches und kooperativer Wissensgenerierung. Wesentlicher Zweck dieser Institutionalisierung ist es, Informationskooperation zu effektuieren und zu autonomisieren, also internationale Institutionen als eigenständige Informationsakteure zu konstituieren.⁴ Die Gründung einer internationalen Institution mit eigenem Rechtsstatus und eigenen Aufgaben setzt ein Mindestmaß an zentralisierter Kontrolle über das institutionelle Informationshandeln und einen entsprechenden Kontrollverlust für die Mitgliedstaaten voraus. Denn Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verteilung sind konstitutiv für die selbstständige Handlungs- und Willensbildungsfähigkeit der Institution und mithin die Erfüllung der übertragenen Aufgaben.⁵ Verlangen diese Aufgaben nach einem Beitrag zur Lösung sozialer Probleme, wie sie Art. 55 UN-Charta nennt, setzt die Erfüllung dieser Funktionen empirische Erkenntnisse über sozioökonomische Verhältnisse sowie die Gesetzmäßigkeiten sozialen Wandels ebenso voraus wie deren öffentliche Kommunikation und Deliberation.

Zugleich bleibt die internationale Institution auf die Teilhabe an mitgliedstaatlichen Informationen angewiesen. Die Schaffung einer separaten Rechtsperson und Organisation lässt ein Mehrebenensystem entstehen, in dem es zwangsläufig zu Informationsgefällen und Wissensasymmetrien kommt. Informationen fallen dezentral an, zentralisierte Entscheidungen setzen lokales Wissen voraus und Kommunikationsvorgänge müssen territoriale Grenzen und unterschiedliche Hoheitsebenen, Sprachen und Verwaltungskulturen überwinden. So werden Informationsverteilung und Wissensmanagement im Mehrebenensystem einerseits zum Rechtsproblem. Andererseits lässt sich das Mehrebenensystem selbst als organisationale Technik der Wissensgenerierung verstehen, ermöglicht es doch ein Lernen aus dem Fundus heterogener mitgliedstaatlicher Wissensbestände, Problemwahrnehmungen und Lösungserfahrungen.⁶ Der internationalen Institution kommt insofern die Position eines Informationskoordinators und -maklers zu, der verstreutes Wissen erschließt und produktiv weiterentwickelt.⁷

⁴ Zur Autonomie als Funktionsvoraussetzung internationaler Institutionen *A. v. Bogdandy*, *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field*, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1909, 1931–1933. Eingehend *R. Collins/N. White* (Hrsg.), *International organizations and the idea of autonomy*, 2011. Zum Erfordernis des Staatenkonsenses als Kooperationshindernis *N. Krisch*, *The Decay of Consent: International Law in the Age of Public Goods*, *AJIL* 108 (2014), S. 1, 28–31.

⁵ *A. v. Bogdandy*, *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field*, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1909, 1929. Vgl. allgemein *C. Gusy*, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: *Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 235, Rn. 11.

⁶ So zum Mehrebenensystem der EU *A.-B. Kaiser*, *Wissensmanagement im Mehrebenensystem*, in: *Schuppert/Voßkuhle* (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, S. 217, 221; *M. Eifert*, *Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund*, in: *Spiecker Döhmman/Collin* (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 159, 161.

⁷ So angedacht bei *A.-M. Slaughter*, *Global government networks, global information*

Anders als Staaten verfügen internationale Institutionen nur über abgeleitete und beschränkte Hoheitsgewalt. Dies bringt der Grundsatz begrenzter Einzelermächtigung zum Ausdruck.⁸ Informationshandeln ist daher stets funktional auf die übertragenen öffentlichen Aufgaben und die Zwecke der internationalen Institution bezogen. Die entsprechenden Mandatsvorschriften in den Gründungsverträgen der internationalen Institution bilden die Rechtsgrundlage und das quasikonstitutionelle Fundament des Prinzips der Informationskooperation. Diese Vorschriften begründen, rechtfertigen und begrenzen das erforderliche Ausmaß institutioneller Informationsautonomie und -teilhabe. Ihnen entspricht der Grundsatz, dass Informationshandeln und Wissensgenerierung der Institution zur Aufgabenerfüllung erforderlich und angemessen sein muss.⁹ Den Aspekt der Angemessenheit betont auch eine weitere funktionale Erwägung: Ein Mehr an Informationen ist nicht gleichbedeutend mit der Qualität des Wissens und zweckmäßigerem Handeln – Stichwort „information overload“. In Anbetracht dieser Grundsätze sind informationsverwaltungsrechtliche Normen so auszugestalten und auszulegen, dass sie die Aufgabenangemessenheit des Informationshandelns sicherstellen. Dies hat konkrete Rechtsfolgen beispielsweise für die Auslegung von Informationskompetenzen, den Umfang von Informationspflichten, die Zulässigkeit von Informationskonditionalitäten und die Verfügungsbefugnis über Informationen.

2. Nachhaltige Entwicklung als Zweck der Informationskooperation

Informationskooperation im Rahmen internationaler Entwicklungsinstitutionen bezieht sich auf die Gemeinschaftsaufgabe nachhaltiger Entwicklung, die in den Mandatsvorschriften der Entwicklungsinstitutionen zum Ausdruck kommt. Diese Vorschriften enthalten ein Prinzip *entwicklungsangemessener* Informationskooperation, das das Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung konstituiert und strukturiert. Das Prinzip verpflichtet internationale Entwicklungsinstitutionen und ihre Mitgliedstaaten, zur Förderung nachhaltiger Entwicklung durch Informationshandeln zusammenzuarbeiten. Insofern ist es eine Ausprägung des entwicklungsverwaltungsrechtlichen Strukturprinzips

agencies, and disaggregated democracy, in: Ladeur (Hrsg.), *Public Governance in the Age of Globalization*, 2004, S. 121. Entsprechend zur EU *M. Eifert*, *Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund*, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 159, 165.

⁸ *J. Klabbers*, *An introduction to international institutional law*, 2009, S. 55 ff.

⁹ So zur Forschung internationaler Institutionen *T. Marauhn*, *Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen*, in: Britz (Hrsg.), *Forschung in Freiheit und Risiko*, 2012, S. 79, 92 f. Zum Aufgabenbezug effektiven Wissensmanagements *M. Eifert*, *Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund*, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 159, 160.

Entwicklung, das Staaten und einschlägige internationale Organisationen zur Zusammenarbeit mit dem Ziel der Armutsbekämpfung verpflichtet.¹⁰

Rechtsgrundlagen des Prinzips finden sich zunächst in den Mandatsnormen der Vereinten Nationen, Weltbank und anderer Geberorganisationen. Art. 1(3) i. V. m. Art. 55 a), b) UN-Charta wird in der institutionellen Praxis als übergreifender Entwicklungsauftrag für die Organisation und ihre Mitglieder ausgelegt. Art. 56 statuiert eine darauf bezogene, allgemeine Kooperationspflicht der Mitgliedstaaten. Die Weltbankgruppe wird durch Art. 1 der jeweiligen Satzung auf Entwicklung als Ziel und Zweck verpflichtet. Vergleichbare Mandatsvorschriften finden sich im Entwicklungsverwaltungsrecht anderer multilateraler und bilateraler Geber.¹¹ Eine zweite rechtliche Grundlage stellen menschenrechtliche Verträge dar. Insbesondere Art. 2(1), 11(1) WSK-Pakt verpflichtet die Vertragsstaaten „durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art“, die Verwirklichung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte zu erreichen.¹² Drittens findet sich eine Vielzahl grundsätzlich politischer Deklarationen und Resolutionen insbesondere der UN-Generalversammlung, die in ihrer Summe, Kontinuität und Zustimmungsbreite auf eine gewohnheitsrechtliche Anerkennung eines völkerrechtlichen Entwicklungsprinzips hinauslaufen. Dazu gehören insbesondere die Millenniumsdeklaration von 2000 sowie die Agenda 2030 in Generalversammlungsresolution 70/1 von 2015, die die SDGs festlegt.¹³ Weitere Vorschriften und Prinzipien aus dem Umwelt- und Wirtschaftsvölkerrecht, die Entwicklungsländern einen Sonderstatus einräumen¹⁴, bestätigen, dass Entwicklung nicht nur ein wirtschaftlicher und politischer, sondern auch ein Rechtsbegriff ist.

Der normative Gehalt eines rechtlichen Entwicklungsbegriffs ist maßgeblich für Umfang und Art der Informationskooperation. Er bestimmt nicht nur die sachliche Reichweite von Informationskompetenzen und -pflichten, sondern auch die Funktion und Rolle internationaler Entwicklungsverwaltungen im Institutionengefüge insgesamt. Hinter den vorgenannten Normen stehen allerdings kein systematisches Konzept und keine geschlossene Idee von Entwicklung. Sie entstammen unterschiedlichen historischen Schichten, in denen jeweils eigene

¹⁰ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 202 ff.

¹¹ Art. 209 AEUV, 21 EUV; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 206 m. w. N.

¹² M. Solomon, *Deprivation, Causation and the Law of International Cooperation*, in: Langford (Hrsg.), *Global justice, state duties*, 2013, S. 259; M. Carmona, *The obligations of 'international assistance and cooperation' under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *International Journal of Human Rights* 13 (2009), S. 86.

¹³ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 204 m. w. N.

¹⁴ M. Krajewski, *Handel und Entwicklung*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 247; T. Marauhn, *Umwelt und Entwicklung*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 433; S. Kadelbach, *Entwicklungsvölkerrecht*, in: Fischer-Lescano et al. (Hrsg.), *Frieden in Freiheit*, 2008, S. 625.

Vorstellungen von Entwicklung vorherrschen.¹⁵ Daher sind Bedeutung und Folgen von Entwicklung als völkerrechtlichem Begriff auch umstritten. Dies belegt nicht zuletzt die Uneinigkeit über ein Recht auf Entwicklung, über dessen Inhalt im Kontext der Vereinten Nationen (wieder) gestritten wird.¹⁶ Grundsätzliche Einwände bestehen gegen ein Verständnis von Entwicklung als überformender, einheitlicher Zweck der gesamten Völkerrechtsordnung, der Gefahr liefe, ein bestimmtes, derzeit (noch) westliches Entwicklungsverständnis zu universalisieren und (rechts)politischen Entscheidungen gänzlich zu entziehen.¹⁷ Diese Gefahr verlangt zwar nicht nach der Aufgabe des Entwicklungsbegriffs, wohl aber nach einem kritisch-reflektierten Umgang mit ihm.¹⁸

Diesem Anspruch wird ein plurales und überwiegend prozedurales Verständnis des Entwicklungsbegriffs im Recht der Entwicklungsverwaltung gerecht. Die primärrechtlichen Mandatsvorschriften der Vereinten Nationen, Weltbank und anderen Geberinstitutionen geben nur einen äußeren Rahmen vor. Sie verbieten die Zweckentfremdung von Entwicklungsmitteln und -institutionen für außen-, wirtschafts- oder sicherheitspolitische Ziele der Geber ebenso wie für entwicklungsfremde, parteipolitische oder persönliche Zwecke von Nehmerakteuren.¹⁹ Innerhalb dieses Rahmens muss der Gehalt des Entwicklungsziels aber in institutionalisierten Verfahren der Normsetzung und -anwendung stets neu ausgehandelt und konkretisiert werden. Dem entspricht der Befund, dass Entwicklung als normatives Konzept vor allem in Normschichten jenseits förmlicher Rechtsquellen i. S. v. Art. 38 lit. c) IGH-Statut konturiert wird.²⁰ Dies geschieht in erster Linie durch die Sekundär- und Innenrechtssetzung politischer Organe internationaler Institutionen, in zweiter Linie durch die Vereinbarung konkreter Projekte und Programme zwischen Gebern und Nehmern im Vergabeverfahren und schließlich in Formen des Informationshandelns, in denen sich der Wandel des Entwicklungsverständnisses abbildet und die ihn gleichzeitig vorantreiben. Dazu zählen einerseits Berichte wie der Human Development

¹⁵ S. Kadelbach, Entwicklung als normatives Konzept, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 49, 50 f., 60 f.

¹⁶ J. v. Bernstorff, Das Recht auf Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 71; I. Bunn, The right to development and international economic law, 2012; M. Kaltenborn, Das Recht auf Entwicklung und die US-amerikanische Außenpolitik, VRÜ 44 (2011), S. 294. Zu den Ursprüngen C. Tomuschat, Das Recht auf Entwicklung, German Yearbook of International Law 25 (1982), S. 86; G. Abi-Saab, The legal formulation of a right to development, in: Dupuy (Hrsg.), Le droit au développement au plan international, 1980, S. 159.

¹⁷ Krit. S. Pahuja, Decolonising international law, 2011.

¹⁸ Dies auch deswegen, weil Staaten des Globalen Südens selbst den Begriff des „Rechts auf Entwicklung“ als ordnungspolitischen Stachel nutzen, vgl. J. v. Bernstorff, Das Recht auf Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 71, 99.

¹⁹ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 209 f.

²⁰ S. Kadelbach, Entwicklung als normatives Konzept, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 49, 50 f., 64 ff.

Report oder der Weltentwicklungsbericht, zum anderen Indikatorensysteme wie der HDI, die MDGs und die SDGs, die den Entwicklungsbegriff in praxiswirksamer Weise operationalisieren.

Eine erste sekundärrechtliche Konkretisierung des Entwicklungsprinzips verpflichtet seine Adressaten auf das spezifische Ziel der Armutsbekämpfung.²¹ Auch der Armutsbegriff ist konkretisierungsbedürftig, doch finden sich organisationsspezifische Definitionen im positiven Recht. So enthält OP 1.00, der das Entwicklungsmandat der Weltbank auf nachhaltige Armutreduktion ausrichtet, eine multidimensionale Definition von Armut. Diese Definition umfasst nicht nur wirtschaftliche und ökonomische Aspekte, sondern mit „lack of voice and representation“ auch Elemente guter Regierungsführung.²² Auch das sekundärrechtliche Mandat von UNDP zielt auf multidimensionale Armutreduzierung ab²³, eine Konzeption, der auch die MDGs gefolgt sind. Konkretisierungen im Sinne eines kategorialen, rechtlichen Minimalstandards für Grundbedürfnisse wie Nahrung, Gesundheit, Wohnen und Bildung ergeben sich ferner aus der Auslegung sozialer Menschenrechte durch die zuständigen UN-Vertragsorgane und Sonderberichterstatte, insbesondere in General Comments der Vertragsausschüsse.²⁴

Eine zweite sekundärrechtliche Konkretisierung findet sich in der Generalversammlungsresolution 70/1 aus dem Jahr 2015, die die SDGs niederlegt. Diese Ziele können als aktuellster Ausdruck eines globalen intergouvernementalen Entwicklungskonsenses gelten und fügen dem Entwicklungsverständnis einige neue Dimensionen hinzu.²⁵ Dieser Konsens betont an erster Stelle die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprozessen und mit ihr die Integration wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Entwicklungsdimensionen ebenso wie einen intergenerationellen Zeithorizont.²⁶ Neu ist ferner, dass die globalen Ziele erstmals weltweit anwendbar sind: Entwicklung ist nicht mehr nur Angelegenheit „armer“ Staaten, auch Industrieländer müssen sich „entwickeln“, etwa im Hinblick auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum.²⁷ Eine dritte Neuerung ist, dass die Reduzierung von Ungleichheit zwischen und innerhalb von Staaten zum ausdrücklichen Entwicklungsziel aller UN-Mit-

²¹ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 209.

²² Oben, § 3.II.1; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 209 f.

²³ Oben, § 3 I. 2; M. Schoiswohl, *United Nations Development Programme (UNDP)*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013, Rn. 18.

²⁴ Näher M. Kaltenborn, *Soziale Rechte und Entwicklung*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 155.

²⁵ Überblick bei P. Lepenies/E. Sondermann/A. Ziai (Hrsg.), *Von den MDG zu den SDG*, 2016.

²⁶ Vgl. V. Barral, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, EJIL 23 (2012), S. 377; D. Freestone/A. Boyle (Hrsg.), *International law and sustainable development*, 1999.

²⁷ Insbesondere SDGs Nr. 12 und 13.

gliedert wird. Dazu gehört das Prinzip der Nichtdiskriminierung ebenso wie das von der Weltbank bereits 2013 ausgerufenen Ziel eines überdurchschnittlichen Einkommenswachstums für die ärmsten 40 % der Bevölkerung.²⁸ Informationsverwaltungsrechtlich verlangt ein Entwicklungsbegriff, der auf die Förderung benachteiligter Gruppen abstellt, auch eine Disaggregation von Daten anhand von Benachteiligungsmerkmalen wie Geschlecht, Ethnie, Alter u. a.²⁹

Ein übergreifender Aspekt ist schließlich, dass dem Entwicklungsbegriff Elemente globaler öffentlicher Güter eingeschrieben werden: Er bezieht sich insofern nicht mehr auf das Wohlergehen einzelner Staaten und ihrer Bevölkerung, sondern bezeichnet die gemeinschaftliche Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Darunter fallen etwa Klimaschutz, Finanzmarktstabilität, globale Konflikt- und Katastrophenprävention sowie bestimmte Formen von Information und Wissen.³⁰ Alle Staaten profitieren von diesen Gütern, und keiner lässt sich von ihrer Nutzung ausschließen. Zugleich fehlen jedoch jedem Einzelstaat für sich allein Anreize und oftmals Möglichkeiten, sie auf eigene Kosten bereitzustellen bzw. andere Staaten an den Kosten zu beteiligen.³¹ Es bedarf daher internationaler Institutionen, um die hinreichende Versorgung mit globalen Entwicklungsgütern sicherzustellen. Dieses funktionale Argument spricht für eine evolutive Auslegung der Mandatsvorschriften von Weltbank und UNDP im Hinblick auf neue Aufgaben bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter, einschließlich Informations- und Wissensgüter. Sieht man die Bewahrung und gerechte Verteilung globaler öffentlicher Güter als Prinzip des Wirtschaftsvölkerrechts insgesamt an³², sind entsprechende Aufgaben internationaler Institutionen eine Ausprägung auch dieses Prinzips.

Zusammenfassend bezieht sich aufgabenadäquate Informationskooperation nach gegenwärtiger Rechtslage auf das Ziel nachhaltiger Entwicklung, verstanden als Bekämpfung absoluter Armut, Reduzierung inner- und zwischen-

²⁸ SDG Nr. 10; *World Bank*, Annual Report 2013, 2013. Dazu *S. Fukuda-Parr*, Reducing Inequality – The Missing MDG: A Content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements, *IDS Bulletin* 41 (2010), S. 26.

²⁹ SDG Nr. 17.18. Näher unten, § 7.III.3, und *M. Riegner*, Implementing the „Data Revolution“ for the Post-2015 Sustainable Development Goals – Toward a Global Administrative Law of Information, in: *Boisson de Chazournes/Davis/Fariello* (Hrsg.), *The World Bank Legal Review*, 2016, S. 17.

³⁰ Siehe etwa SDG 10.5, 13; *World Bank*, *Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank*, 2007. Zu Grundlagen und Konsequenzen im Völkerrecht allgemein *N. Krisch*, *The Decay of Consent: International Law in the Age of Public Goods*, *AJIL* 108 (2014), S. 1; *D. Bodansky*, *What’s in a Concept? Global Public Goods*, *International Law, and Legitimacy*, *EJIL* 23 (2012), S. 651.

³¹ *I. Kaul/I. Grunberg/M. Stern* (Hrsg.), *Global public goods*, 1999. Grundlegend *M. Olson*, *The logic of collective action*, 1965.

³² So *C. Tietje*, *Begriff, Geschichte und Grundlagen des Internationalen Wirtschaftsrechts und Wirtschaftsrechts*, in: *Tietje* (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2015, S. 1, Rn. 133.

staatlicher Ungleichheit, Sicherung von wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit sowie Bereitstellung globaler öffentlicher Entwicklungsgüter. Informationskooperation ist normativ auf diese Entwicklungsziele ausgerichtet, zu deren Erfüllung das Informationshandeln beitragen soll. Internationalen Entwicklungsinstitutionen kommt eine besondere Informations- und Kommunikationsverantwortung zu, ist doch die EZ empirisch durch politische und sozioökonomische Ungleichheiten gekennzeichnet und normativ auf die Stärkung schwächerer Staaten und benachteiligter Bevölkerungsgruppen ausgerichtet. Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verteilung sollen die Kapazitäten und Fähigkeiten dieser Akteure ausbauen und sie in die Lage versetzen, ihre Rechte auszuüben und ihre sozioökonomischen Chancen zu realisieren.³³

II. Kompetenzen und Immunitäten als Grundlage institutionalisierter Informationskooperation

Aufgabenangemessene Informationskooperation setzt die Rechtsmacht internationaler Institutionen voraus, informationell zu handeln und über Informationen rechtlich zu verfügen. Grundlage für diese Rechtsmacht sind Informationskompetenzen (1.) und Immunitäten (2.), die in den Gründungsverträgen niedergelegt sind und sekundärrechtlich konkretisiert und ergänzt werden.

1. Informationskompetenzen, -pflichten und -konditionalitäten

Informationskompetenzen ermächtigen internationale Institutionen zum Informationshandeln und zur sekundärrechtlichen Ausgestaltung der Informationsbeziehungen zu Mitgliedstaaten und zu nichtstaatlichen Akteuren (a). Hinzu treten wechselseitige Informationspflichten sowie einseitige Informationskonditionalitäten im Primär- und Sekundärrecht (b).

a) Verbandskompetenzen

Verbandskompetenzen, die internationale Verwaltungen zum Informationshandeln ermächtigen, strukturieren das informationelle Mehrebenensystem in zweierlei Hinsicht: erstens vertikal im Verhältnis zwischen der Organisation und ihren Mitgliedstaaten und zweitens horizontal zwischen verschiedenen internationalen Institutionen wie z. B. Weltbank und ILO. Informationskompetenzen können ausdrücklich in Gründungsverträgen vorgesehen sein. Beispielsweise ermächtigt Art. 10 der ILO-Satzung die Organisation explizit dazu, Informa-

³³ Zu Parallelen im Sozialstaatsprinzip *C. Gusy*, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 22 f.

tionen zu sammeln und zu verteilen. Doch auch Kompetenzen mit anderem Wortlaut begründen in der Sache Kompetenzen zum Informationshandeln: Die UN-Charta enthält in Art. 13(1)b), 62(1) Befugnisse zur Durchführung von Untersuchungen und Publikation von Berichten, deren Ausübung die Hauptorgane teils an Hilfsorgane wie UNDP übertragen haben.³⁴ Dies setzt die Informationsgewinnung, -verarbeitung und -veröffentlichung voraus. Auch die Weltbankgruppe ist durch ihre Satzungen ausdrücklich ermächtigt, „Berichte“ zu veröffentlichen, also Informationen in bestimmter Form zu verbreiten.³⁵

Informationshandeln kann auch auf ungeschriebenen Kompetenzen beruhen, die sich aus der Implied powers-Lehre ergeben.³⁶ Informationsrechtlich reformuliert besagt diese Lehre, dass internationale Institutionen über diejenigen Informationskompetenzen verfügen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Die Wahrnehmung bestimmter Sachkompetenzen schließt grundsätzlich das dazu erforderliche Informationshandeln ein. Insofern sind Informationskompetenzen Annexkompetenzen.³⁷ So ermächtigt die UN-Charta die Organisation an keiner Stelle ausdrücklich zu statistischer Arbeit oder zur Publikation von Indikatoren und Rankings. Doch wird Art. 55 eine Vielzahl ungeschriebener Befugnisse zur Vornahme, Regelung und Institutionalisierung von Informationshandeln entnommen.³⁸ Diese Kompetenzen ermächtigen sowohl zum Informationshandeln im vertikalen Verhältnis zu den Mitgliedstaaten als auch zum horizontalen Austausch von Informationen zwischen internationalen Institutionen.

Bei der Auslegung von Kompetenzvorschriften und der Begründung ungeschriebener Informationsbefugnisse gilt ein Grundsatz funktionsgerechter Kompetenzverteilung, der sich aus dem Sinn und Zweck der Hoheitsübertragung ergibt. Danach soll eine bestimmte internationale Institution handeln, wenn und soweit sie dafür besser positioniert ist als ihre Mitgliedstaaten oder andere internationale Organisationen, sie also m. a. W. einen vertikalen oder horizontalen komparativen Vorteil hat. Im Verhältnis zwischen internationalen Institutionen gilt es, kognitive Spezialisierungsvorteile zu wahren, die mit der Schaffung unterschiedlicher Institutionen intendiert sind. Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten sind internationale Kompetenzen funktionsgerecht, wenn

³⁴ V. Röben, Art. 62, in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 11–13.

³⁵ IBRD Art. V(13); IDA Art. VI(11).

³⁶ Dazu allgemein J. Klabbers, *An introduction to international institutional law*, 2009, S. 59 ff., sowie schon oben, § 4.III.1.

³⁷ Vgl. für das nationale öffentliche Recht W. Hoffmann-Riem, *Wissen, Recht und Innovation*, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, 2010, S. 159, 167 ff.; C. Gusy, *Verwaltung durch Information: Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns*, NJW (2000), S. 977, 980.

³⁸ P.-T. Stoll, Art. 55 (a) and (b), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 20.

das Informationshandeln eine unabhängige Wahrnehmung durch einen neutralen Dritten erfordert, z. B. bei Leistungsvergleichen oder wenn ein derartiges Handeln globale öffentliche Informations- und Wissensgüter bereitstellen hilft.³⁹ Dies kann beispielsweise eine Verbandskompetenz zur Erhebung von Primärdaten durch internationale Institutionen auch ohne das konkrete Einverständnis eines Mitgliedstaates rechtfertigen, wie sie die Weltbank im Fall von DB in Anspruch nimmt.⁴⁰ Zudem kommt internationalen Institutionen eine allgemeine Funktion der Informations- und Wissensvorsorge zu, die den Aufbau bzw. die Unterhaltung von Wissensinfrastrukturen wie Datenbanken, Forschungsabteilungen und -netzwerken beinhaltet. Diese Funktion bedarf allerdings der sekundärrechtlichen Konkretisierung.⁴¹ Einschränkungen von Informationskompetenzen und ihrer Ausübung ergeben sich aus völkerrechtlichen Souveränitätsvorbehalten und Individualrechten sowie allgemeiner aus den zwei noch darzustellenden Prinzipien der kollektiven und individuellen Informationsautonomie.

b) Wechselseitige Informationspflichten und einseitige Informationskonditionalitäten

Eine zweite Grundlage des Kooperationsprinzips sind wechselseitige Informationspflichten von internationalen Institutionen und Mitgliedstaaten. Je nach Inhalt geht es um Beibringungs-, Berichts-, Monitoring-, Auskunfts-, Mitteilungs-, Bekanntmachungs- oder Konsultationspflichten. Diese verfolgen mehrere Zwecke: Informationsbeschaffung im Vorfeld konkreter Vergabeentscheidungen, Vollzugs- und Erfolgskontrolle, wechselseitige Koordination von Akteuren oder allgemeine Informations- und Wissensvorsorge. Entsprechende Pflichten können primär- oder sekundärrechtlich, geschrieben oder ungeschrieben sein. Beispielsweise verpflichtet die IWF-Satzung die Mitgliedstaaten primärrechtlich, für die Währungsüberwachung erforderliche Informationen an den Fonds zu übermitteln.⁴² Eine derart allgemeine, primärrechtliche Informationspflicht kennen UN-Charta und Weltbanksatzung nicht. Spezifische Informationserfordernisse können sich aber aus der allgemeinen Kooperationspflicht des Art. 56 ergeben.⁴³ Deren Inhalt ist durch aufgabengerechte

³⁹ *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 27; *World Bank*, Knowledge for Development, 1999; *J. Stiglitz*, Knowledge as a Global Public Good, in: Kaul/Grünberg/Stern (Hrsg.), Global public goods, 1999, S. 308; *I. Kaul/I. Grünberg/M. Stern* (Hrsg.), Global public goods, 1999, S. 306 ff.

⁴⁰ Allerdings können sich aus dem Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung Einschränkungen insbesondere für die Organkompetenz ergeben, dazu unten § 6.II, III.

⁴¹ Näher unten, § 10. Vgl. zur EU *A. v. Bogdandy*, Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 365, Rn. 28–30.

⁴² Art. IV(3)b) IWF-Satzung.

⁴³ Vgl. *A. v. Bogdandy*, General Principles of International Public Authority: Sketching a

Auslegung zu ermitteln, ggf. im Lichte des Prinzips von Treu und Glauben in Art. 2(2) der Charta.⁴⁴ Im Übrigen dient die Vorschrift der Auslegung und Ausfüllung sekundär- oder vertragsrechtlich niedergelegter informationeller Pflichten. Namentlich das Standard Basic Assistance Agreement (SBAA) des UNDP begründet wechselseitige Informationspflichten zwischen Programm und Empfängerstaat bezogen auf konkrete Projekte sowie auf die Umsetzung des SBAA.⁴⁵ Eine allgemeine Pflicht zur Übermittlung ökonomischer Daten ergibt sich aus der Internationalen Konvention über die Wirtschaftsstatistik von 1928.⁴⁶

Das Primärrecht der Weltbank kennt nur eine umgekehrte Pflicht der Bank selbst, den Mitgliedstaaten periodisch über ihre Finanzen zu berichten und ihnen andere offizielle Berichte zuzuleiten.⁴⁷ Allerdings bilden die primärrechtlichen Anforderungen an die Kreditvergabe eine Grundlage für umfangreiche sekundärrechtliche Informationsanforderungen an die Mitgliedstaaten. Diese OP/BPs zum Vergabeverfahren und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu Kreditverträgen formulieren einseitige Konditionen der Bank im Hinblick auf die Informationserhebung, -übermittlung und -veröffentlichung durch den Mitgliedstaat, der den Kredit beantragt.⁴⁸ Vor Abschluss des Kreditvertrages wirken diese Erfordernisse als Informationskonditionalitäten: Die Informationsübermittlung wird zur einseitigen Bedingung für die Leistungsvergabe. Mit Vertragsschluss werden Rechtspflichten begründet, die zu Monitoring und Evaluation der Projektdurchführung und -wirkungen verpflichten. Darüber hinaus stellen sowohl Weltbank als auch UNDP vorgelagerte Konditionalitäten auf, die längerfristige Planungen der Mitgliedstaaten zur Voraussetzung für die Einleitung einzelner Vergabeverfahren machen.⁴⁹

Horizontale Informationspflichten bestehen im Verhältnis zwischen internationalen Entwicklungsinstitutionen untereinander. Sie beruhen auf den Abkommen der UN mit Sonderorganisationen nach Art. 57(2) UN-Charta, auf bila-

Research Field, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1909, 1932–1933. Für andere Aufgabenfelder siehe Art. 54 (Information des Sicherheitsrats über friedenssichernde Maßnahmen); Art. 73 (Berichtspflichten bzgl. nicht-souveräner Territorien). Zu Strukturparallelen im Recht der EU *M. Eifert*, *Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund*, in: *Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 159, 164; *A. v. Bogdandy*, *Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund*, in: *Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 365, Rn. 7 f.

⁴⁴ *R. Kolb*, Art. 2(2), in: *Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations*, 2012.

⁴⁵ SBAA Art. II(2), IV.

⁴⁶ *International Convention Relating to Economic Statistics*, 14. 12. 1928, 110 UNTS 171.

⁴⁷ IBRD Art. V(13)c); IDA Art. VI(11)c).

⁴⁸ OP 13.60 Monitoring and Evaluation; OP 14.10 External Debt Reporting and Financial Statements; IBRD General Conditions (2012), Section 6.01. Näher unten, § 8.III.

⁴⁹ Unten, § 8.II.2.b), III.2.b).

teralen Abmachungen der Geber oder auf den internen Vorgaben der UNDG.⁵⁰ Sie können heute auch als Ausdruck des allgemeinen Gebots der Koordination und Kohärenz gelten, auf das sich alle Geber in der Pariser Erklärung von 2005 verpflichtet haben.⁵¹

2. Immunitäten, Geheimhaltung und Transparenz

Das Prinzip aufgabenadäquater Informationskooperation wirkt auch auf eine funktionale Zuordnung von Verfügungsbefugnissen über Informationen und auf angemessene Vorkehrungen zur Geheimhaltung und Öffentlichkeit hin. Rechtsgrundlage sind insoweit Immunitätsgarantien für Kommunikation und Archive internationaler Institutionen, deren Auslegung an die Bedingungen der Informationsgesellschaft anzupassen ist. Diese Immunitäten entziehen Informationen, die die internationale Institution gewonnen hat, dem Zugriff mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen und Gerichte. Sie ermöglichen es der Institution, über derartige Informationen autonom zu verfügen, insbesondere sie geheim zu halten oder zu veröffentlichen. Damit einher geht der Regelungsauftrag, diese Verfügungsbefugnis funktional im Sinne einer Dialektik zwischen Geheimhaltung und Öffentlichkeit auszugestalten. Dies geschieht in Informationszugangsrichtlinien von Weltbank, UNDP und anderen Entwicklungsinstitutionen. Diese Normen stellen eine weitere, sekundärrechtliche Rechtsgrundlage und Ausgestaltung des Prinzips der Informationskooperation dar.

a) Immunität als informationelle Verfügungsbefugnis und als Regelungsauftrag

Immunitäten beruhen auf der Logik funktionaler Notwendigkeit. Sie sollen die effektive Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in den internationalen Beziehungen ermöglichen.⁵² Im Recht internationaler Organisationen sind sie Voraussetzung institutioneller Autonomie.⁵³ In Praxis und Literatur werden sie meist mit Blick auf Klagen gegen internationale Institutionen vor nationalen Gerichten diskutiert.⁵⁴ Dieser erste, prozessuale Aspekt ist informationsver-

⁵⁰ K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 765.

⁵¹ M. Kaltenborn, Kohärenz und Kooperation im Organisationsrecht der Entwicklungszusammenarbeit, *Die Verwaltung* 47 (2014), S. 125; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 266 ff. Zu Herausforderungen M. Steinwand, *Compete or Coordinate? Aid Fragmentation and Lead Donorship*, *International Organization* 69 (2015), S. 443.

⁵² H. Krieger, Immunität: Entwicklung und Aktualität als Rechtsinstitut, in: Paulus et al. (Hrsg.), *Internationales, nationales und privates Recht: Hybridisierung der Rechtsordnungen?*, 2014, S. 233.

⁵³ R. Collins/N. White (Hrsg.), *International organizations and the idea of autonomy*, 2011.

⁵⁴ S. nur A. Reinisch (Hrsg.), *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts*, 2013; A. Young, *Deconstructing International Organization Immunity*, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2012), S. 331; S. Herz, *Rethinking International*

waltungsrechtlich relevant, insofern Immunitäten auch Klagen entgegenstehen, die sich gegen das Informationshandeln internationaler Institutionen richten, z. B. ihre Publikationen oder öffentliche Äußerungen ihrer Funktionsträger. Dies bestätigte der IGH im Fall des UN-Sonderberichterstatters Dato Cumaraswamy, der von Unternehmen in Malaysia verklagt worden war, nachdem er gegen diese öffentliche Korruptionsvorwürfe erhoben hatte.⁵⁵ Auch andere Formen der öffentlichen Informationsverbreitung, wie z. B. die Publikation von personenbezogenen Korruptionslisten oder Staatenrankings, sind von diesem Schutz erfasst. Darüber hinaus sind Klagen gegen internationale Organisationen auf Informationszugang oder Löschung von personenbezogenen Daten vor nationalen Gerichten regelmäßig unzulässig – jedenfalls soweit die Organisation selbst einen Beschwerdemechanismus vorhält, wie es bei Interpol der Fall ist.⁵⁶

Neben dieser prozessualen Wirkung kommt Immunitäten eine zweite Funktion zu: Sie ordnen Verfügungs- und Regelungsbefugnisse über Informationen im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und internationalen Institutionen zu. Dies ergibt sich aus der Auslegung der Immunitätsvorschriften zur Unverletzlichkeit von Kommunikation und Archiven internationaler Institutionen. Derartige Vorschriften finden sich in den Gründungsverträgen der Weltbank, in der UN-Charta und in der Konvention über Vorrechte und Privilegien der Vereinten Nationen von 1946.⁵⁷ Art. II(4) der Konvention formuliert den Grundsatz: „The archives of the United Nations, and in general all documents belonging to it or held by it, shall be inviolable wherever located.“ Diese Garantien werden in Abkommen der Sonderorganisationen und Hilfsorgane mit ihren Gast- und Empfängerstaaten bekräftigt und ausgedehnt.⁵⁸ Für das UNDP erstreckt Art. IV SBAA den Schutz auch auf Papiere und Dokumente in Besitz oder unter der Kontrolle von externen Experten auf UNDP-Mission im Empfängerstaat.⁵⁹

Die Auslegung der Immunitätsvorschriften richtet sich nach den funktionalen Notwendigkeiten internationaler Informationskooperation und orientiert sich an deren Zweck, diejenige informationelle Autonomie zu gewährleisten, die internationale Institutionen zur eigenständigen Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Financial Institution Immunity, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), *International financial institutions and international law*, 2010, S. 137.

⁵⁵ IGH, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion 24. 4. 1999, ICJ Rep. 1999, S. 62.

⁵⁶ 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, 128 f. Zur Rechtsprechung ferner S. *Canamares Arribas/J. Oliva*, *Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo 5960/2008*, 10. 11. 2011, *Oxford Journal of Law and Religion* 2 (2013), S. 237.

⁵⁷ IBRD Art. VII(5),(7); IDA Art. VIII(5),(7); Art. 105 UN-Charta; UN, *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, 1946, Art. II(4), Art. III.

⁵⁸ B. Rashkow, *Immunity of the United Nations*, *International Organizations Law Review* 10 (2014), S. 332, 339 m. w. N.

⁵⁹ SBAA Art. IX 4(b).

Dies äußert sich in evolutiver Auslegung der geschützten Informationsträger. Bei Entstehung der Vorschriften waren Archive und Kommunikation meist in Papierform verkörpert.⁶⁰ Heute besteht das Schutzbedürfnis auch für Formen digitaler Kommunikation, Dokumentation und Archivierung sowie gegen neue Formen informationstechnologischer Überwachung und Schädigung, etwa durch Hackerangriffe und Cyberattaken.⁶¹ Inhaltlich verpflichten die Immunitäten die Mitglied- bzw. Vertragsstaaten dazu, tatsächliche und rechtliche Eingriffe in die Kommunikation und Archive der Institution zu unterlassen und gegen Eingriffe Dritter zu schützen.⁶² Die Informationsgewinnung durch geschützte Kommunikationswege und gewonnene Informationen sind dem tatsächlichen und rechtlichen Zugriff der Mitgliedstaaten entzogen. Dies bedeutet auch, dass unautorisiert veröffentlichte Informationen vor den Gerichten der Mitgliedstaaten nicht als Beweismittel verwertbar sind.⁶³ Aus den Immunitäten ergibt sich m. a. W. eine rechtliche Verfügungsbefugnis der internationalen Institution in dem Sinne, dass sie zulässige Verwendungen selbst bestimmen darf.

Mit dieser Autonomie korreliert zugleich die Verantwortung, Geheimhaltung und Transparenz von Informationen in institutionseigenen Regeln funktional auszugestalten. Ein derartiger Gestaltungs- und Regelungsauftrag ist zum einen den Immunitäten immanent. Dieser Rechtsgedanke liegt Art. 29 der Immunitätenkonvention der Vereinten Nationen zugrunde, wenn er im Gegenzug für die Freistellung von mitgliedstaatlichen Gerichten von den UN verlangt, Regelungen für einen eigenen Streitbeilegungsmechanismus zu treffen.⁶⁴ Hierzu hat der IGH im Fall *Cumaraswamy* betont, dass prozessuale Immunitäten nicht bedeuten, dass sich internationale Organisationen ihrer materiell-rechtlichen Verantwortlichkeit entziehen können.⁶⁵ Insbesondere können sie angesichts ihrer Verfügungsbefugnis nicht darauf verweisen, dass Informationen noch den Mitgliedstaaten „gehören“, wie etwa Interpol ursprünglich, aber letztlich

⁶⁰ *M. Colket*, The Inviolability of Diplomatic Archives, *American Archivist* 8 (1945), S. 26.

⁶¹ Vgl. zum diplomatischen und konsularischen Verkehr zwischen Staaten *R. Värk*, Diplomatic and Consular Privileges and Immunities in Case of Unfriendly Cyber Activities, *Baltic Yearbook of International Law Online* 14 (2015), S. 125.

⁶² *A. Muller*, International organizations and their host states, 1995, S. 198–206, 211–230; *K. Ahluwalia*, The legal status, privileges and immunities of the specialized agencies of the United Nations, 1964, S. 89–97, 193 f.

⁶³ Vgl. *I. Cheyne*, The International Tin Council, *International and Comparative Law Quarterly* 38 (1989), S. 417, 420 m. w. N. zu entsprechenden Fällen vor dem House of Lords.

⁶⁴ UN, Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946, Section 29: „The United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of: (a) disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party“.

⁶⁵ *IGH*, Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion 24.4.1999, ICJ Rep. 1999, S. 62, para. 88 f. Dazu auch *A. Muller*, International organizations and their host states, 1995, S. 177.

erfolglos argumentierte.⁶⁶ Zum anderen ergibt sich der informationsrechtliche Regierungsauftrag auch aus der Erfordernis der Aufgabenangemessenheit: Weder absolute Geheimhaltung noch totale Transparenz sind funktionsgerecht; vielmehr ist die Dialektik von Geheimhaltung und Öffentlichkeit Handlungsvoraussetzung jeder Verwaltung.⁶⁷ Die informationsrechtliche Ausgestaltung dieser Dialektik gibt das Prinzip der Informationskooperation den Institutionen auf. Dem entsprechen Weltbank, UNDP und andere Entwicklungsinstitutionen mit dem Erlass ihrer Access to Information Policy, Disclosure Policy bzw. entsprechenden Regelungen. Darüber hinaus stellt das Prinzip der Informationskooperation einen Maßstab für die Auslegung und Bewertung dieser sekundärrechtlichen Regeln dar.

b) Geheimhaltung als Voraussetzung internationaler Kooperation

Vorschriften zur Geheimhaltung finden sich im Sekundärrecht aller internationalen Entwicklungsinstitutionen und konkretisieren das Prinzip der Informationskooperation. Die Access to Information Policy der Weltbank enthält eine Liste von Dokumenten und Typen von Informationen, die vom Informationszugang ausgenommen sind. Daneben bestehen Verwaltungsvorschriften zur Klassifizierung gewonnener und selbstgenerierter Informationen.⁶⁸ Auch UNDPs Disclosure Policy enthält derartige Ausnahmen und „Prinzipien der Vertraulichkeit“.⁶⁹ Diese Geheimhaltungsvorschriften formalisieren und konkretisieren das historisch gewachsene Arkanprinzip, das nicht nur staatliche Verwaltungen, sondern auch diplomatische Beziehungen prägt.⁷⁰ Sie beruhen aber auch auf funktionalen Erwägungen, die dem Prinzip aufgabenangemessener Informationskooperation entsprechen. Dienen internationale Institutionen als Ort zwischenstaatlichen Interessenausgleichs, können Verhandlungen und Kompromissfindung durch Vertraulichkeit erleichtert werden.⁷¹ Geheimhaltung

⁶⁶ Vgl. 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, 127–129.

⁶⁷ A. Scherzberg, § 49 Öffentlichkeitskontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III, 2013, S. 665, Rn. 10; P. Dann, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, Die Verwaltung 44 (2011), S. 313.

⁶⁸ World Bank, Bank Policy: Access to Information, 2015, B2–5; World Bank, Administrative Manual, AMS 6.21 Information Security Policy Schema, December 2007, Annex A, und Information Classification and Control Policy, June 2010.

⁶⁹ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 10 f.

⁷⁰ A. Roberts, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, Public Administration Review 64 (2004), S. 410. Zum staatlichen Arkanprinzip oben, § 2.I.1.

⁷¹ A. Peters, Towards Transparency as a Global Norm, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 534, 577; A. Grigorescu, Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Non-governmental Organizations, International Studies Quarterly 51 (2007), S. 625, 631.

ist vielfach Voraussetzung dafür, dass andere Akteure überhaupt Informationen an die internationale Institution weitergeben. Sie ermöglicht somit erst sensitive Informationsflüsse von Mitgliedstaaten und privaten Akteuren. Auch die autonome Willensbildung durch die internationale Institution ist auf ein gewisses Maß an Geheimhaltung interner administrativer Vorgänge angewiesen.⁷² Die interne Wissensproduktion kann ebenfalls davon profitieren, nicht auf Befindlichkeiten der Mitgliedstaaten oder Öffentlichkeit Rücksicht nehmen zu müssen: Interne Beobachter der Weltbank berichten, dass vertrauliche Länderwirtschaftsberichte der Bank ein deutlich realistischeres und ehrlicheres Bild der Wirtschaftslage in Mitgliedstaaten zeichnen als entsprechende öffentliche Verlautbarungen.⁷³ Ein Zu-viel oder Zu-früh an Transparenz kann der Analysequalität schaden. Ähnliches gilt für interne Ermittlungsverfahren, die unzumutbares oder rechtswidriges Verhalten aufdecken sollen. Korruptionsermittlungen im Rahmen international finanzierter Projekte müssen zunächst vertraulich bleiben, sollen sie ihren Zweck nicht verfehlen.⁷⁴ Zu unterscheiden sind diese funktionalen Gründe von Geheimhaltungserfordernissen, die sich aus Rechten der Mitgliedstaaten und von Einzelpersonen ergeben. Diese Rechte sind Elemente der Prinzipien informationeller Selbstbestimmung, die eine andere Ratio für Geheimhaltung darstellen.

c) Transparenz und Offenheit aus funktionalen Erwägungen

Das Prinzip der Informationskooperation bildet umgekehrt eine Ratio für Transparenz und informationelle Offenheit internationaler Entwicklungsverwaltungen. Diese Ratio unterscheidet sich von demokratisch oder individualrechtlich begründeten Forderungen nach Öffentlichkeit und Informationsfreiheit, die zu anderen Ergebnissen führen können.⁷⁵ Wesentliche Unterschiede bestehen darin, ob mit Transparenz die Informationsverbreitung durch die Nehmer- oder Geberverwaltungen eingefordert wird, ob die Informationsverbreitung der in-

⁷² P. Reuter, *Le droit au secret et les institutions internationales*, *Annuaire français de droit international* 2 (1956), S. 46.

⁷³ Vgl. N. Stern/F. Ferreira, *The World Bank as „Intellectual Actor“*, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century, 1997*, S. 523, 581 f.: Vertrauliche Economic Memoranda sind geprägt von „directness and frankness not found in other Bank documents“.

⁷⁴ Zu entsprechenden Ausnahmen in Informationszugangsrichtlinien unten, § 9.II.3, III.3. Zu Problemen übermäßiger Transparenz A. Trebilcock, *Implications of the UN Convention against Corruption for International Organizations: Oversight, Due Process, and Immunities Issues*, *International Organizations Law Review* 6 (2009), S. 513.

⁷⁵ Vgl. zu den unterschiedlichen und teils konfligierenden Begründungen von Transparenz R. Vaughn, *Transparency in the administration of laws: The relationship between differing justifications for transparency and differing views of administrative law*, *American University International Law Review* 26 (2011), S. 969. Überblick über unterschiedliche Transparenzinitiativen bei J. Gaventa/R. McGee, *The Impact of Transparency and Accountability Initiatives*, *Development Policy Review* 31 (2013), S. s3.

ternationalen Geberverwaltung deren eigenes Tun oder das der Nehmer betrifft, ob Verfahrens- oder Ergebnistransparenz gewährt wird, und schließlich ob die Informationsverbreitung eigeninitiativ (und also gebergesteuert) oder aber auf Antrag der Betroffenen (und mithin nachfrageorientiert) erfolgt.

Funktionale, aufgabenorientierte Transparenzansätze, wie sie namentlich der World Development Report 2004 propagierte, konzentrierten sich zunächst auf die informationelle Öffnung von Leistungsverwaltungen der Nehmerstaaten. Transparenz soll die Empfänger staatlicher Dienstleistungen besser informieren und in die Lage versetzen, ihnen zustehende staatliche Leistungen einzufordern oder von anderen, effizienteren Anbietern am Markt zu beziehen.⁷⁶ Hintergrund waren „Social Accountability“-Ansätze der 2000er; dahinter steht die deutlich ältere Idee von Transparenz als bestem Desinfektionsmittel gegen Ineffizienz und Korruption.⁷⁷ Nicht zufällig häuften sich Transparenzinitiativen in besonders korruptionsanfälligen Industrien.⁷⁸ Internationale Geberinstitutionen tragen hierzu durch Förderung von Transparenzinitiativen der Nehmer und durch die Verbreitung leistungsvergleichender Publikumsinformationen über die Performanz mitgliedstaatlicher Verwaltungen bei.

Funktionale Erwägungen sprechen aber auch für Transparenz der internationalen Geberverwaltungen, also die Informationsverbreitung über ihre eigene Leistungsvergabe und andere Aktivitäten. Hierauf zielt eine Reihe freiwilliger Transparenzinitiativen, namentlich die Pariser Erklärung und die aus ihr hervorgegangene „Aid Transparency“-Initiative von 2008.⁷⁹ Die sekundärrechtlichen Informationszugangsregeln der Weltbank folgen diesem funktionalen Ansatz, wenn sie als Regelungszweck die Erreichung von Entwicklungszielen nennen:

The World Bank recognizes that transparency and accountability are of fundamental importance to the development process and to achieving its mission to end extreme poverty and promote shared prosperity. [...] Openness promotes engagement with stakeholders, which, in turn, improves the design and implementation of projects and policies, and strengthens development outcomes.⁸⁰

Verfahrenstransparenz soll also nicht nur eine effizienzorientierte Zusammenarbeit mit Betroffenen und Interessengruppen ermöglichen. Sie soll auch Kor-

⁷⁶ Paradigmatisch *World Bank*, World Development Report 2004: Making services work for poor people, 2003.

⁷⁷ *A. Joshi*, Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery, *Development Policy Review* 31 (2013), S. s29. Klassisch *L. Brandeis*, Other people's money and how the bankers use it, 1914, S. 92: „Sunlight is said to be the best of disinfectants“.

⁷⁸ *A. Acosta*, The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: The Governance of Natural Resources, *Development Policy Review* 31 (2013), S. s89.

⁷⁹ *R. McGee*, Aid Transparency and Accountability: „Build It and They'll Come“?, *Development Policy Review* 31 (2013), S. s107; *P. Dann*, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313.

⁸⁰ *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, B 1.

ruption in finanzierten Projekten bekämpfen, die Vergabe für die Nehmer und ihre Budgetplanung vorhersehbarer machen und – wahlweise – eine verbesserte Koordination oder mehr Wettbewerb der Geber untereinander ermöglichen.⁸¹ Ergebnistransparenz soll die Wissensgenerierung und institutionelles Lernen von öffentlich gemachten Evaluationen, Best Practices und Forschungsergebnissen befördern. Dem dienen „Open Data“- und „Open Knowledge“-Initiativen, die auch eine entsprechende Lizenzierung von Datensätzen und Publikationen beinhalten.⁸² Bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen durch die Nehmerstaaten kann Transparenz eine dezentrale Kontrolle ermöglichen und Vertrauen in die kooperativen Verwaltungsstrukturen der EZ sichern.⁸³

Ob diese Ziele erreicht werden, hängt von Wirkungsbedingungen ab, die internationale Institutionen selbst nur begrenzt beeinflussen können.⁸⁴ Hinzu kommt, dass bestimmte Transparenzformen in Rechte und rechtlich geschützte Interessen anderer eingreifen können. Dies gilt namentlich für leistungsvergleichende Publikumsinformationen über Mitgliedstaaten und die öffentlichen Sanktionslisten der Weltbank für in Korruptionsfälle verwickelte Unternehmen und Personen. Hier ist das Prinzip entwicklungsadäquater Informationskooperation mit kollektiver informationeller Selbstbestimmung und individueller Informationsautonomie in Ausgleich zu bringen.

III. Aufgabenangemessene Informationsqualität durch Organisation und Verfahren

Aufgabenangemessen ist Informationskooperation dann, wenn die erhobenen, ausgetauschten und verarbeiteten Informationen qualitativ und quantitativ hinreichend sind. In der EZ-Praxis treten aber zahlreiche Schwierigkeiten im Hinblick auf die Verfügbarkeit und Qualität von Informationen auf.⁸⁵ Ent-

⁸¹ Z. Christensen et al., Transparency Squared: The Effects of Donor Transparency on Aid Recipients' Corruption Levels, Paper prepared for the 2011 meeting of the Political Economy Society, 2011; S. Fraser, The Role of Access to Information in Promoting Development, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity, 2014, S. 189, 202 ff. Zum Wettbewerb A. Ghosh/H. Kharas, The Money Trail: Ranking Donor Transparency in Foreign Aid, World Development 39 (2011), S. 1918; S. Knack/F. Rogers/N. Eubank, Aid Quality and Donor Rankings, World Development 39 (2011), S. 1907.

⁸² Oben § 3.II.2, sowie unten, § 9.II, III.

⁸³ M. Eifert, Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung, in: Groß et al. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 307, 330; J. Neyer, Postnationale politische Herrschaft, 2004, S. 247.

⁸⁴ Näher R. McGee, Aid Transparency and Accountability: „Build It and They'll Come“?, Development Policy Review 31 (2013), S. s107; C. Lindstedt/D. Naurin, Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption, International Political Science Review 31 (2010), S. 301.

⁸⁵ Dazu oben, § 2.IV.

scheidungserhebliche Daten fehlen, sind nicht aktuell, unzuverlässig oder bewusst manipuliert. Die Quantifizierung komplexer sozioökonomischer und normativer Phänomene durch Indikatoren wirft besondere Validitätsprobleme auf. Auch der Umgang mit Prognosen, unsicherem Wissen und unhintergebarerer Ungewissheit ist eine Herausforderung für leistungsverwaltungsrechtliche Interventionen in komplexe Geschehensabläufe. Diese Probleme ziehen das Modell einer evidenzbasierten EZ in Zweifel. Wie reagiert das Prinzip entwicklungsadäquater Informationskooperation darauf? Enthält es rechtliche Pflichten und Anforderungen bezüglich der Qualität und Quantität von Informationen, die internationale Entwicklungsinstitutionen gewinnen, verarbeiten und verteilen (1.)? Oder beschränkt es sich auf Vorgaben für wissensadäquate Organisation und Verfahren (2.)?

1. Informationsqualität und -quantität

a) Gebot der Evidenzbasierung und verfahrensspezifische Informationsanforderungen

In den einschlägigen Rechtsgrundlagen findet sich kein allgemeiner Rechtsgrundsatz der Datenrichtigkeit, wie er beispielsweise im Unionsrecht aus Art. 338 AEUV abgeleitet wird.⁸⁶ Auch verfahrensunabhängige Vorschriften zur Datenqualität und ihrer gerichtlichen Überprüfung, wie sie der US-amerikanische „Information Quality Act“ von 2001 enthält⁸⁷, sind dem Entwicklungsverwaltungsrecht fremd. Derartige Vorschriften erscheinen angesichts der kontraproduktiven Effekte der US-amerikanischen Regelungen auch nicht wünschenswert.⁸⁸ Grundsätzlich genießt die Entwicklungsverwaltung also ein relativ weites Ermessen im Hinblick auf Informationsqualität und -quantität. Allerdings ergeben sich verfahrensspezifische inhaltliche Anforderungen an Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung aus den materiellen Maßstäben des Entwicklungsverwaltungsrechts, aus Verfahrensvorschriften zur Sachverhaltsaufklärung und aus dem allgemeinen Gebot, bei der Rechtsanwendung alles vorhandene Wissen zu nutzen.⁸⁹ In Verfahren der Leistungsvergabe

⁸⁶ Dazu *A. v. Bogdandy*, Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsbund, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 365, Rn. 26 f.

⁸⁷ Information Quality Act of 2001 (IQA), Pub. L. No. 106–554, § 515, 114 Stat. 2763A–153–154 (Dec. 21, 2000).

⁸⁸ Letztlich führten abstrakte Klagen gegen Regierungsinformationen zu einem Weniger an Informationshandeln und zu einer Stärkung partikularer Interessengruppen, vgl. *S. Johnson*, Junking the „Junk Science“ Law: Reforming the Information Quality Act, *Administrative Law Review* 58 (2006), S. 37.

⁸⁹ Vgl. zum deutschen Recht *W. Hoffmann-Riem*, Wissen, Recht und Innovation, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 159, 167 ff.; *P.-T. Stoll*, Wissensarbeit als staatliche Aufgabe – Wissen als Leitbegriff für Reformüberlegungen, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System

gilt ein Gebot zur sorgfältigen Sachverhaltsaufklärung und zweckmäßigen, willkürfreien und effizienzorientierten Entscheidung.⁹⁰ Die Weltbanksatzung formuliert ausdrücklich, dass Kredite nur aufgrund eines schriftlichen Berichts und nach sorgfältiger Prüfung des Projektvorschlags vergeben werden dürfen.⁹¹ Die OP/BPs enthalten zahlreiche Anforderungen an Art, Umfang und Inhalt der Informationserhebung im Vergabeverfahren, die zumindest partiell einen Untersuchungsgrundsatz für die Sachverhaltsaufklärung statuieren. Hinzu kommen Pflichten zu Monitoring und Evaluation von Projektvollzug und -wirkungen. Ähnliche Regeln finden sich bei UNDP.⁹²

Diese konkreten Vorschriften sind Ausdruck des allgemeinen, entwicklungsverwaltungsrechtlichen Effizienzprinzips. Dieses Prinzip verpflichtet Geber und Nehmer zu einer möglichst wirtschaftlichen Nutzung öffentlicher ODA-Mittel und beruht auf dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, der im Haushaltsrecht aller Geber niedergelegt ist.⁹³ Dieser Grundsatz findet wiederum eine entwicklungs-spezifische Ausprägung im Prinzip wirkungsbasierten Managements (Managing for Results), die die Pariser Erklärung von 2005 erstmals für alle Geber und Nehmer formuliert hat.⁹⁴ Dazu gehört auch das schlichte Gebot, ODA in einer Weise zu vergeben, „die Informationen nutzt, um Entscheidungen zu verbessern“.⁹⁵ Zudem fordert die Pariser Erklärung die Definition klarer Ziele und Wirkungen sowie deren Monitoring und Evaluation durch eine überschaubare Anzahl an Indikatoren, für die Daten kosteneffektiv verfügbar sind.⁹⁶ Hier konkretisiert sich das allgemeine Gebot der Wirksamkeit des Handlungssystems der Verwaltung und der effektiven Implementierung getroffener Entscheidungen. Dieser Implementierungsprozess ist nicht linear, sondern iterativ – jeder Entscheidung folgt eine Phase der Überprüfung und des Lernens.⁹⁷

Auch jenseits des Vergabeverfahrens ist Monitoring eine wichtige, eigenständige Aufgabe von Informationsverwaltung und ein Element aufgabenadäquater

des Verwaltungsrechts, 2008, S. 34, 36; E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 310 f.

⁹⁰ Vgl. C. Gusy, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 33.

⁹¹ IBRD Art. III 4(iii): „a written report recommending the project after a careful study of the merits of the proposal“.

⁹² Unten, § 8.II.2–5.

⁹³ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 259 ff. m. w. N.

⁹⁴ Dazu S. Klingebiel/H. Janus, Results-Based Aid: Potential and Limits of an Innovative Modality in Development Cooperation, International Development Policy 5 (2014).

⁹⁵ Paris Declaration, para. 43: managing aid in a way that „uses information to improve decision-making“.

⁹⁶ Paris Declaration, para. 44: reporting and assessment „should track a manageable number of indicators for which data are cost-effectively available“.

⁹⁷ Allgemein E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 56 ff., 320.

Informationskooperation.⁹⁸ Selbstständige Monitoringfunktionen erfüllen internationale Entwicklungsinstitutionen, wenn sie weltwirtschaftliche Entwicklungen oder die Schuldennachhaltigkeit in Nehmerstaaten beobachten. Hier geht es nicht um die Effektivierung konkreter Vergabe, sondern um Wissensvorsorge und Bereitstellung globaler Informationsgüter. Soweit dieses Informationshandeln in Publikumsinformationen mündet, unterliegt es spezifischen Anforderungen an die Richtigkeit, Neutralität und Sachlichkeit der Berichterstattung.⁹⁹

In allen Verfahrensarten kann „Richtigkeit“ allerdings nur eine relative sein. Wissenssoziologisch betrachtet kann es absolute Richtigkeit und Objektivität nicht geben, denn Relevanz- und Selektionskriterien von Informationen sind stets systemrelativ und beobachterabhängig. Ist die Relevanz und Richtigkeit von Informationen aber kontextgebunden, hat dies Konsequenzen für den „Transfer“ von Informationen in einen anderen Kontext, insbesondere auch Verfahrenskontext. Konkret bedeutet dies, dass im Vergabeverfahren gewonnene Informationen für die Zwecke der Leistungsvergabe „richtig“ sein können, z. B. dass ein vereinbarter Governanceindikator für die Zwecke der Erfolgsmessung eines Rechtsreformprojekts angemessen sein kann. Wird das Projektwissen aber in andere Verfahren mit anderen Zwecken übertragen und so entkontextualisiert, beispielsweise als Publikumsinformation verbreitet, kann dies dysfunktional sein.¹⁰⁰ Daher spricht aus Funktionalitätsgesichtspunkten einiges für einen Grundsatz der Zweckbindung sensibler Informationen, der Ausnahmen rechtfertigungsbedürftig macht; konkrete Regeln finden sich insofern allerdings nicht.

Zurückhaltung im Hinblick auf rechtliche Richtigkeitsgarantien ist auch aus einem weiteren Grund geboten: Soweit dem Informationshandeln komplexe und in den Nachbarwissenschaften umstrittene sozioökonomische Fragestellungen vorausliegen – beispielsweise im Hinblick auf die Validität von Governanceindikatoren –, enthält das internationale Recht selten hinreichend determinierte, inhaltliche Maßstäbe, anhand derer diese empirischen Fragen normativ entschieden werden können. Diese Fragen unterliegen fachwissenschaftlichen Maßstäben, Standards und Kodizes. Aufgabe des Rechts ist es, einen rechtlichen Rahmen für die Rezeption extrajuridischen Wissens bereitzustellen und auf Nachvollziehbarkeit, Verantwortlichkeit und Revidierbarkeit des Rezeptionsprozesses hinzuwirken.¹⁰¹ Zentral sind insofern rechtliche Anforderungen an

⁹⁸ Zum verwaltungsrechtlichen Begriff und Strukturelementen des Monitorings allgemein C. Gusy, Grundrechtsmonitoring, *Der Staat* 47 (2008), S. 511; K. Herzmann, Monitoring als Verwaltungsaufgabe, *Deutsches Verwaltungsblatt* (2007), S. 670.

⁹⁹ Dazu unten, § 10. Zum deutschen Recht vgl. M. Jestaedt, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 953, Rn. 53.

¹⁰⁰ Eindrückliches Beispiel für die Probleme der Verallgemeinerung von Projektevaluationen bei T. Mitchell, *The work of economics: how a discipline makes its world*, *European Journal of Sociology* 46 (2005), S. 297.

¹⁰¹ Allgemein zu diesem Problem A. Voßkuhle, *Sachverständige Beratung des Staates als*

Organisation und Verfahren als Mittel der Kontextsteuerung und des organisationalen Lernens.

b) Grenzen des Wissens und Umgang mit Ungewissheit

Das Prinzip der Informationskooperation verlangt auch nach einem aufgabenangemessenen Umgang mit den Grenzen des Wissens.¹⁰² Dazu gehören Normen zum Abbruch der Informations- und Wissensgenerierung sowie zur Behandlung von unsicherem Wissen, Nichtwissen und unaufhebbarer Ungewissheit.¹⁰³ Die einschlägigen entwicklungsverwaltungsrechtlichen Vorschriften verlangen nicht nach einer grenzenlosen Maximierung oder endlosen Revision der Informations- und Wissensgenerierung. Dem steht zunächst das Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsprinzip entgegen: Datensammlung, Informationsübermittlung und Wissensmanagement verursachen Kosten, die verhältnismäßig bleiben müssen.¹⁰⁴ Auch Entwicklungsinstitutionen müssen sich nicht „zu Tode berichten“.¹⁰⁵ Es geht um Informationsoptimierung, nicht -maximierung – auch aus wissenssoziologischer Sicht: Denn ein Mehr an Information ist nicht gleichbedeutend mit besserem Wissen.¹⁰⁶ Mehr Wissen erzeugt nicht Gewissheit, sondern auch neues Nichtwissen; Ungewissheit ist letztlich unaufhebbar.¹⁰⁷ Informationsverwaltungsrechtliche Normen haben daher auch die Aufgabe, Entscheidungen unter Ungewissheit zu ermöglichen, transparent zu machen und zu legitimieren. Dazu gehören Regeln, die Nichtwissen explizit machen und Entscheidungskompetenzen, Verantwortlichkeiten und Haftungsfolgen zuweisen. Namentlich ist der Umgang mit verbleibender Ungewissheit auch eine politisch zu regelnde und

Governanceproblem, in: Botzem et al. (Hrsg.), *Governance als Prozess*, 2009, S. 547; *I. Augsburg* (Hrsg.), *Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht*, 2013.

¹⁰² Allgemein zum Problem der Ungewissheit aus völkerrechtlicher Sicht *T. Aalberts/E. Rijdsdijk*, Mobilising uncertainty and responsibility in international politics and law: guest editors' introduction, *Review of International Studies* 37 (2011), S. 2157.

¹⁰³ Vgl. *I. Augsburg*, *Informationsverwaltungsrecht*, 2014, S. 237 ff.

¹⁰⁴ S. etwa *UN Statistical Commission*, Principles Governing International Statistical Activities, 2003, Principle 5; *UN Statistical Commission*, Fundamental Principles of Official Statistics E/1994/29, 1994, Principle 5; Art. 338(2) AEUV.

¹⁰⁵ Vgl. *A. Schenker-Wicki*, Accountability: Berichten wir uns zu Tode? – Auf dem Weg in die „Audit Society“, in: Hill (Hrsg.), *Die Zukunft des öffentlichen Sektors*, 2006, S. 151.

¹⁰⁶ *C. Gusy*, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 235, Rn. 33; *A. Scherzberg*, Die öffentliche Verwaltung als informationelle Organisation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S. 195.

¹⁰⁷ *A. Scherzberg*, Wissen, Nichtwissen und Ungewissheit im Recht, in: Engel/Halfmann/Schulte (Hrsg.), *Wissen – Nichtwissen – unsicheres Wissen*, 2002, S. 113. S. a. *O. Kessler*, The same as it never was? Uncertainty and the changing contours of international law, *Review of International Studies* 37 (2011), S. 2163.

legitimierende Entscheidung, sodass einiges dafür spricht, diese Regelungen der Organkompetenz politischer Repräsentativorgane zu unterwerfen.

c) Insbesondere: Aufgabenangemessener Umgang mit quantitativen Indikatoren

Diese allgemeinen Erwägungen gelten im Besonderen für die Informationssteuerung mittels quantitativer Indikatoren. Allgemein hat die Entwicklungsverwaltung im Rahmen ihres Ermessens für eine aufgabenadäquate Sachverhaltsermittlung und -darstellung sowie für eine sachangemessene Kombination von qualitativem und quantitativem Wissen zu sorgen. Dabei kann sie auch auf statistische Indikatoren als formalisierte Methoden der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung zurückgreifen. Wie die obigen Fallstudien zu DB und den MDGs/SDGs aufzeigen, weist der Einsatz von Indikatoren eine Reihe von Vorzügen und Nachteilen gegenüber anderen Formen der Informationsverarbeitung und -verbreitung auf.¹⁰⁸

Soweit Indikatoren die Informationsbasis der EZ verbreitern und nicht verengen, befördern sie grundsätzlich die Zweckorientierung von ODA-Vergabeentscheidungen und erschweren die Zweckentfremdung und außenpolitische Instrumentalisierung von ODA. Sie stellen ein Maß an formaler, systemrelativer Vergleichbarkeit und Objektivität her, auf das insbesondere die Geber in den wettbewerbs- und rationalitätsorientierten Kontexten von Global Governance angewiesen sind. Zudem reduzieren Indikatoren Komplexität, können Debatten versachlichen, ermöglichen Handeln unter Ungewissheit, beanspruchen Gültigkeit ungeachtet nationalstaatlicher, sprachlicher sowie kultureller Grenzen und ermöglichen so Kommunikation und Verständigung in globalen Räumen und über Hoheitsebenen hinweg. Die Aushandlung und Vereinbarung von Indikatoren kann eine konsentiertere Informationsbasis und Sachverhaltskonstruktion unter heterogenen Partnern und Stakeholdern befördern.

Andererseits eignen sich zahlenbasierte Steuerungsmodelle nur bedingt für die Verfolgung unquantifizierbarer und potenziell konfligierender öffentlicher Zwecke.¹⁰⁹ Insbesondere quantifizierende Vergleichsrangings sind begrenzt aussagekräftig, weil sie notwendig auf wenige Teilaspekte beschränkt bleiben und daher die Vielgestaltigkeit lokaler Kontexte und multiple Kausalitäten nicht

¹⁰⁸ Oben, § 2.IV. 2–3. Zur rechtlichen Ambivalenz im Kontext der Offenen Methode der Koordinierung in der EU *A.-B. Kaiser*, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, S. 217, 228 f.

¹⁰⁹ *R. Salais*, On the correct (and incorrect) use of indicators in public action, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 27 (2006), S. 237, 241 f. Speziell zur Quantifizierung rechtlicher Qualität *C. Kern*, Die Doing-Business-Reports der Weltbank – fragwürdige Quantifizierung rechtlicher Qualität?, *JZ* (2009), S. 498. Zu diesen Problemen der Quantifizierung und zum Folgenden auch schon oben, § 2.IV, und *M. Riegner*, Entwicklungsmessung und Recht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 117.

erfassen.¹¹⁰ Gerade im Entwicklungskontext, wo es häufig an zuverlässigen Daten fehlt, bergen Indikatoren die Gefahr, eine zuverlässige und vergleichbare Entscheidungsbasis nur vorzutäuschen und Nichtwissen zu verschleiern, anstatt es transparent zu machen. Werden sie dennoch wichtigen Entscheidungen etwa über Mittelallokation zugrunde gelegt, kann dies zu Fehlentscheidungen und Fehlanreizen führen und schlimmstenfalls gezielten Manipulationen, einem „gaming of the indicators“, Vorschub leisten.¹¹¹ Schließlich erschwert die allmähliche Normalisierung und Reifizierung einmal etablierter Indikatoren die Anpassung an neuere Erkenntnisse und Lernprozesse, insbesondere wenn es an klaren Erstellungs- und Änderungsverfahren für diese Indikatoren mangelt.¹¹²

Vor diesem Hintergrund wirkt das Prinzip entwicklungsangemessener Informationskooperation darauf hin, dass Geber und Nehmer im Rahmen ihrer Zusammenarbeit prozedurale und organisatorische Vorkehrungen treffen, die einen Mindeststandard an Validität und Reliabilität der verwendeten Daten und Indikatoren gewährleisten und zugleich unerwünschte Nebeneffekte minimieren. Durch adäquate Erstellungsverfahren und Überprüfungsmechanismen für Indikatoren ist sicherzustellen, dass ihre Konstruktion und Verwendung dem Ziel der Armutsbekämpfung jedenfalls nicht zuwiderläuft. Gerade formalisierte Informationssysteme wie Indikatoren sind stetig auf ihre anhaltende Berechtigung im Lichte neuer Erkenntnisse und sich wandelnder Ziele zu überprüfen und geeignete Korrekturmechanismen sind bereitzustellen. Die Beteiligung betroffener Staaten und Stakeholder bei der Datensammlung kann nicht nur kognitiven Konsens herstellen, sondern auch Reliabilität fördern und Fehler vermeiden. Zur Kennzeichnung unsicheren Wissens ist die deutliche Angabe von Fehlermargen und alternativen Berechnungsszenarien geboten. Schließlich trifft Geber, die von Nehmern die Verwendung bestimmter Indikatoren fordern, auch eine Verantwortung, entsprechende statistische Kapazitäten zu fördern, wie es das SDG Nr. 17 in seinem Unterziel 18 ausdrücklich vorsieht.

¹¹⁰ L. Hammergren, Indices, Indicators and Statistics: A View from the Project Side as to Their Utility and Pitfalls, *Hague Journal on the Rule of Law* 3 (2011), S. 305, 310 ff.; B. Heintz, Governance by Numbers, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, S. 110, 119 f.

¹¹¹ J. Best, The Rise of Measurement driven Governance: The Case of International Development, *Global Governance* 23 (2017), S. 163; J. Botero/R. Nelson/C. Pratt, Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law: An Overview, *Hague Journal on the Rule of Law* 3 (2011), S. 153, 159 f.; M. Satterthwaite, Indicators in Crisis: Rights-Based Humanitarian Indicators in Post-Earthquake Haiti, *NYU Journal of International Law and Politics* 43 (2011), S. 865, 939 ff.; A. Rosga/M. Satterthwaite, The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, *Berkeley Journal of International Law* 27 (2008), S. 253, 281 ff.

¹¹² M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 20, 64, 68 f.: Die institutionelle Einbettung statistischer Konzepte „actively discouraged the search for new knowledge and alternative models of the world“ (64).

2. Organisation und Verfahren

Ist die inhaltliche „Richtigkeitssteuerung“ von Informationen mit rechtlichen Mitteln nur begrenzt möglich, wird die Kontextsteuerung durch Organisation und Verfahren umso wichtiger. Aus dem Prinzip der Informationskooperation ergeben sich daher Anforderungen an die aufgabenangemessene Nutzung des internen Organisations- und Verfahrensrechts als Steuerungsressource. Hierbei geht es um ein effektives Wissensmanagement, für das die organisatorischen Kontexte der Modalität der Informationsverarbeitung besonders zentral sind, aber auch andere Modalitäten des Informationshandelns eine Rolle spielen. Ziel ist die rechtliche Förderung eines reflexiven Wissensmanagements, das auf Selbstkorrektur, dezentrales und institutionelles Lernen sowie Innovationsfähigkeit im gesamten Mehrebenensystem der Entwicklungsverwaltung hinwirkt.¹¹³

a) Organisationsrechtliche Anforderungen, insbesondere Organkompetenzen

Das Organisationsrecht der Verwaltung ist ein Steuerungsfaktor, dessen gezielter Einsatz die effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben begünstigen kann.¹¹⁴ Daher ergibt sich aus dem Gebot der effektiven und effizienten Aufgabenerfüllung, das aus den Mandatsnormen der Entwicklungsinstitutionen fließt, auch ein Auftrag zur entwicklungsangemessenen Auslegung und Ausgestaltung des Organisationsrechts im Hinblick auf Informationshandeln und Wissensgenerierung.¹¹⁵ Dies betrifft zum einen die funktionsgerechte Auslegung und Zuordnung primärrechtlicher Organkompetenzen der internationalen Verwaltung und der politischen Repräsentativorgane, zum anderen die interne Verwaltungsorganisation der administrativen Organe.

Aus dem Prinzip aufgabenangemessener Informationskooperation folgen ein Gebot der funktionsgerechten Auslegung von Organkompetenzen und eine

¹¹³ Generell zu den Anforderungen „experimentalistischer“ und innovationsfördernder Governance-Arrangements *G. de Búrca/R. Keohane/C. Sabel*, *Global Experimentalist Governance*, *British Journal of Political Science* 44 (2014), S. 477; *C. Sabel/W. Simon*, *Minimalism and Experimentalism in the Administrative State*, *Georgetown Law Journal* 100 (2011), S. 53; *M. Eifert*, *Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund*, in: *Spiecker Döhmman/Collin* (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 159; *W. Hoffmann-Riem*, *Innovationsoffenheit und Innovationsverantwortung durch Recht*, *Archiv des öffentlichen Rechts* 131 (2006), S. 255.

¹¹⁴ *G. Schuppert*, *Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren*, in: *Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 1067; *E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997.

¹¹⁵ Vgl. zum nationalen Informationsverwaltungsrecht *W. Kluth*, *Die Strukturierung der Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht*, in: *Spiecker Döhmman/Collin* (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 73; *R. Pitschas*, *Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert* (Hrsg.), *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, S. 219, 259.

Verantwortung für die funktionale Regelung des Inter-Organ-Verhältnisses. Diese Organisationsverantwortung ist besonders relevant, weil das Recht von Weltbank und UNDP das Inter-Organ-Verhältnis beim Informationshandeln deutlich weniger intensiv regelt als bei der ODA-Vergabe. Das Management der Weltbank und der Verwaltungsunterbau des UNDP-Administrators sind monokratisch organisierte Fachbürokratien, die unabhängig von Weisungen der Mitgliedstaaten und politisch neutral agieren sollen.¹¹⁶ Diese Organisationsform verschafft ihnen institutionelle und kognitive Vorteile gegenüber pluralistisch-politisch organisierten Kollegialorganen, die bei Auslegung und sekundärrechtlicher Ausgestaltung in Rechnung zu stellen sind. Eine autonome Wahrnehmung des Informationshandelns durch die Bürokratien ist insbesondere geboten, wenn die Staatenvertreter in den politischen Organen Interessenkonflikten unterliegen, etwa wenn Daten über ihre eigene Regierungsleistung erhoben werden. Politische Einflussnahme ist aber – ähnlich wie bei staatlicher Ressortforschung – nicht notwendig dysfunktional, wenn sie sich auf die *ex ante* Festlegung politischer Ziele und Bewertungsmaßstäbe von Informationshandeln und Wissensgenerierung beschränkt.¹¹⁷ Daher spricht die aufgabenbezogene Organisationsverantwortung der Institution auch dafür, das Zusammenspiel von politischen und administrativen Organen beim Informationshandeln sekundärrechtlich näher zu regeln, um die funktionsgerechte Wahrnehmung von Entwicklungsaufgaben rechtlich abzusichern.

Ein zweiter Aspekt ist die funktionsgerechte Binnenorganisation der Entwicklungsverwaltung i. e. S., also des Managements bei der Weltbank und des Verwaltungsunterbaus des Administrators bei UNDP. Hier verlangt Informationskooperation nach einer adäquaten Kombination der Organisationsprinzipien Zentralisierung und Dezentralisierung, Hierarchie und Autonomie, Spezialisierung und Allgemeinverantwortung. Allerdings darf die Intensität und Effektivität dieser rechtlichen Vorgaben nicht überschätzt werden, bewegen sich wesentliche Aspekte effektiven Wissensmanagements doch im Arkanbereich guter Verwaltungsführung, der rechtlich über die Organisationshoheit der Verwaltungsspitze eher als Gestaltungsfreiheit nach außen geschützt denn nach innen ausgestaltet wird.¹¹⁸ Zudem können andere Prinzipien organisatorische Vorkehrungen wie z. B. hierarchische Weisungsbefugnisse erfordern und legitimieren, die unter Wissensgesichtspunkten suboptimal sind.

¹¹⁶ IBRD Art. V(5)(c); Art. 100 UN-Charta.

¹¹⁷ Vgl. T. Groß, Ressortforschung, Agenturen und Beiräte – zur notwendigen Pluralität der staatlichen Wissensinfrastruktur, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 135; W. Kluth, Die Strukturierung der Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73, 88 f.

¹¹⁸ So für die EU M. Eifert, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 159, 160.

Für weltweit agierende, internationale Verwaltungen wie Weltbank und UNDP ist die funktionale Kombination zentralisierter und dezentraler Organisationselemente eine besondere Herausforderung. Primärrechtlich vorgegeben ist allen Institutionen ein zentraler Hauptsitz. Im Falle der Weltbank räumen die Gründungsverträge der Bank auch ausdrückliches Ermessen ein, Länder- und Regionalbüros einzurichten und also die Verwaltung zu dekonzentrieren oder zu dezentralisieren.¹¹⁹ Für einen dezentralen Vollzug spricht unter kognitiven Gesichtspunkten vor allem die Bedeutung von lokalen Kontexten und von implizitem Wissen beim Verwaltungsvollzug.¹²⁰ Die lokale Präsenz übernimmt eine wichtige Relaisfunktion bei der Informationsgewinnung, -übersetzung und -verbreitung. In der Praxis haben Weltbank und UNDP ein weltweites Netz von Länderbüros und Regionalbüros eingerichtet. Nur bei UNDP gehen damit aber eine konsequente Dekonzentration von Personal und eine genuine Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen einher. Diese dezentrale Struktur eignet sich besser für die Koordinationsaufgaben, die UNDP im Verwaltungsraum der UNDG wahrnimmt.¹²¹

Verwandt mit der Frage nach Dezentralisierung ist auch die Entscheidung zwischen einem hierarchischen Verwaltungsaufbau und funktionaler Autonomie besonderer Organisationseinheiten. Die Binnenorganisation von Weltbank- und UNDP-Verwaltung folgt grundsätzlich einem hierarchischen Organisationsprinzip, das geeignet ist, die Vollzugsrelevanz von Informationshandeln und Wissensmanagement zu steuern, und eine Strategie zur Bewältigung von Ungewissheit darstellen kann.¹²² Doch schadet die Einbindung in hierarchische Weisungsbefugnisse der Objektivität und Innovationsfähigkeit von Informationshandeln und Wissensgenerierung, wenn bestimmte epistemische Paradigmen institutionalisiert sind oder Interessenkonflikte zwischen ODA-Vergabe und Wissensproduktion auftreten.¹²³ Geboten ist daher funktionale Autonomie für wissenschaftliche Forschung, objektive Statistiken und unabhängige Evalu-

¹¹⁹ IBRD Art. V(9)–(10).

¹²⁰ M. Eifert, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker Döhmnn/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 159, 172.

¹²¹ Oben, § 3.I. 1–2 und unten, § 8.II; K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 765.

¹²² Vgl. I. Augsberg, Informationsverwaltungsrecht, 2014, S. 244 ff.; A. Wilks/F. Lefrançois, Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies, Bretton Woods Project, 2002, S. 13.

¹²³ J. Toye/R. Toye, The World Bank as a Knowledge Agency, UNRISD Overarching Concerns Programme Paper Number 11, 2005; R. Broad, Research, knowledge, and the art of ‚paradigm maintenance‘: the World Bank’s Development Economics Vice-Presidency (DEC), Review of International Political Economy 13 (2006), S. 387; A. Wilks/F. Lefrançois, Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies, Bretton Woods Project, 2002.

ation.¹²⁴ Dies erfordert Weisungsfreiheit im Hinblick auf Methoden und Ergebnisse.

Ein Beispiel für die praktische Relevanz dieser Organisationsvorgaben ist das DB-Projekt der Weltbank. Dieses war anfangs in einer operativen Abteilung der IFC verortet, die auch Beratungsleistungen erbrachte, und wurde später in die Forschungsabteilung der Weltbankgruppe transferiert, die unabhängiger vom Tagesgeschäft ist; diese Reorganisation wirft aber ihrerseits umso dringlicher die Frage nach einem funktionsgerechten Grad von Autonomie der Forschungsabteilung auf.¹²⁵ Angesichts dieser Probleme spricht viel dafür, genuine Forschungsfunktionen organisatorisch zu verselbstständigen, wie das etwa das britische Department for International Development (DFID) getan hat oder es beim Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) der Fall ist.¹²⁶ Die Argumente für eine internationale Bereitstellung globaler Informations- und Wissensgüter besagen keineswegs, dass internationale Institutionen diese Güter selbst produzieren müssen. Forschungsförderung für unabhängige Einrichtungen und Netzwerke oder die Einbeziehung externen Sachverständigen kann diesen Zweck u. U. besser erfüllen, insbesondere dort, wo eine Funktionsvermischung sonst zu Interessenkonflikten führt. Allerdings muss die internationale Institution in der Lage bleiben, externes Wissen zu assimilieren und zu transformieren. Daher bleibt ein Mindestmaß an verwaltungseigener Forschungsinfrastruktur aus Sicht der Organisationslehre erforderlich.¹²⁷

Eine aufgabenadäquate Wissensinfrastruktur setzt schließlich eine angemessene Spezialisierung und funktionale Differenzierung von Organisationseinheiten voraus. Die Schaffung fachlich spezialisierter Abteilungen z. B. für Umwelt- und Sozialfragen ist ein wichtiges Gestaltungsmittel für die Institutionalisierung und Internalisierung von Sachverstand.¹²⁸ Umgekehrt besteht die Herausforderung, verschiedene Spezialkenntnisse in interdisziplinären

¹²⁴ Vgl. *I. Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, 2014, S. 74–76. S. a. *M. Ruffert/S. Steinecke/J. Mühlisch*, The global administrative law of science, 2011, S. 30–41; *UN Statistical Commission*, Principles Governing International Statistical Activities, 2003 Principle Nr. 1; Art. 338(2) AEUV; *H. Brüngger/S. Longva*, International principles governing official statistics at the national level: are they relevant for the statistical work of international organisations as well?, *Statistical Journal of the United Nations European Economic Commission* 15 (1998), S. 221; *UN*, Handbook of Statistical Organization, 2003, S. 5: „statistical agency should be distinct from those parts of the Government that carry out enforcement and policy-making activities“.

¹²⁵ *World Bank*, Independent Panel Review of the Doing Business report, 2013; *R. Broad*, Research, knowledge, and the art of ‚paradigm maintenance‘: the World Bank’s Development Economics Vice-Presidency (DEC), *Review of International Political Economy* 13 (2006), S. 387.

¹²⁶ *K. King/S. McGrath*, Knowledge for Development?, 2004, S. 201.

¹²⁷ Vgl. allgemein *A.-B. Kaiser*, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, S. 217, S. 220 f. S. a. *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 260 f.

¹²⁸ *A. Vetterlein*, Seeing Like the World Bank on Poverty, *New Political Economy* 17

Teams so zusammenzuführen, dass sie den multidimensionalen Entwicklungsaufgaben und der epistemischen Gesamtverantwortung der Institution gerecht werden. Bedeutsam ist ferner die Organisationsentscheidung zwischen einer geografischen oder einer thematischen Spezialisierung. UNDP und Weltbank praktizierten lange eine Matrixstruktur, die geografische und fachliche Kriterien zu kombinieren suchte. Die Weltbank hat diese Struktur jüngst durch „Global Practices“ ersetzt, die primär fachlich gegliedert sind. Funktionsgerecht ist dies nur unter der Annahme, dass das relevante Fachwissen weitgehend universell ist und nur noch auf die Bedürfnisse der Nehmer angepasst werden muss.¹²⁹ Die gleiche Annahme liegt auch dienstrechtlichen Vorschriften zugrunde, die eine geografische Rotation der Bediensteten in relativ kurzem Rhythmus, i. d. R. nach zwei bis drei Jahren, vorsehen. Dagegen spricht allerdings die hohe Kontextbedingtheit vieler Investitions- und Beratungsfelder.

Im Hinblick auf das Dienstrecht verpflichten die einschlägigen primärrechtlichen Vorschriften Weltbank und UNDP sowohl auf fachliche Eignung als auch auf geografische Repräsentativität des Personals.¹³⁰ Diese Vorschriften begründen im Lichte aufgabenangemessener Informationskooperation ein epistemisches Pluralitätsgebot: Die Multidimensionalität der Entwicklungsaufgabe verlangt nach einer ausgewogenen, multidisziplinären Personalausstattung. Der geografische Proporz ist nicht als politisches Repräsentations- oder Postenverteilungssystem im Interesse der Mitgliedstaaten zu interpretieren, sondern verfolgt (auch) den funktionalen Zweck, epistemische und kognitive Pluralität herzustellen: Möglichst unterschiedliche Vorverständnisse und Wissensbestände sollen in die Institution eingebracht werden, sodass sie in ihrem interkulturellen Wirkungskontext lokal und global relevante Informationen und Expertise aufnehmen und produzieren kann. Verstanden als Pluralitätsgebot kann geografische Repräsentation also auch als normative Aussage über die nur relative Universalität von Wissen verstanden werden. Für einen epistemischen Pluralismus ist die geografische Herkunft aber dann kein guter Indikator, wenn wie bei der Weltbank zwar Experten aus unterschiedlichsten Mitgliedstaaten beschäftigt werden, diese aber an denselben angloamerikanischen Wirtschaftsfakultäten ausgebildet sind. Eine zweckorientierte Auslegung verlangt daher

(2012), S. 35; *L. Clegg*, Our Dream is a World Full of Poverty Indicators: The US, the World Bank, and the Power of Numbers, *New Political Economy* 15 (2010), S. 473.

¹²⁹ Vgl. *C. Gilbert/A. Powell/D. Vines*, Positioning the World Bank, *Economic Journal* 109 (1999), S. F598, F603; *O. Frödin*, Generalised and Particularistic Thinking in Policy Analysis and Practice: The Case of Governance Reform in South Africa, *Development Policy Review* 29 (2011), S. s178.

¹³⁰ IBRD Art. V(5)(d); Art. 101(3) UN-Charta. Generell zum internationalen Dienstrecht *R. Dhinakaran*, *Law of the International Civil Service: A Venture into Legal Theory*, *International Organizations Law Review* 8 (2011), S. 137; *G. Ullrich*, *Das Dienstrecht der internationalen Organisationen*, 2009; *C. Amerasinghe*, *The law of the international civil service*, 1994.

nach sekundärrechtlicher Absicherung nicht nur geografischer, sondern auch epistemischer Pluralität im Dienstrecht von Weltbank und UNDP.

b) Verfahrensgestaltung und Beteiligungsrechte

Sind Verfahrensregeln ein zentraler Steuerungsfaktor für Informationshandeln und Wissensgenerierung¹³¹, so ergibt sich aus dem Prinzip der Informationskooperation auch der Auftrag, Verfahren erstens rechtlich auszugestalten und zweitens die verfügbaren Verfahrensbausteine adäquat zu kombinieren. Beteiligungsmöglichkeiten und Anhörungsrechte für Bürgerinnen der Mitgliedstaaten haben auch eine funktionale Komponente, insofern sie die Informationsgrundlage verbreitern und dazu beitragen, die Qualität einer Maßnahme zu erhöhen.¹³²

Die Ausgestaltung der konkreten Verfahrensarten erfordert die adäquate Kombination von Verfahrensbausteinen, namentlich die Regelung von Verfahrensbeteiligung, Verfahrenseinleitung (Antragsprinzip/von Amts wegen), Beibringungs- bzw. Untersuchungsgrundsatz und von Beteiligungs- und Kommunikationsrechten Dritter. Die Festlegung der Verfahrensbeteiligten bestimmt die Akteure, die in informationelle Sonderbeziehungen zur internationalen Institution treten. Dies sind nach den Gründungsverträgen vor allem die Mitgliedstaaten, deren informationelle Rolle im Vergabeverfahren primärrechtlich durch das Antragserfordernis umschrieben ist. Darüber hinaus kann es aber unter funktionalen Gesichtspunkten sinnvoll sein, den Kreis der Verfahrensbeteiligten sekundärrechtlich auszuweiten. So erlauben es Anhörungsrechte für Projektbetroffene und NGOs im Vergabeverfahren, alternative Informationsquellen zu erschließen, lokales Wissen zu gewinnen und die Wissensgrundlagen des Verfahrens zu verbreitern.¹³³ Eine derartige funktionale Ratio von Betroffenenpartizipation unterscheidet sich von individualrechtlichen Begründungen und führt zu anderen Erfordernissen der Ausgestaltung und Auslegung. Einerseits sind funktional begründete Beteiligungsrechte nicht auf Rechtsbetroffenheit beschränkt und können den Kreis der Beteiligten weiter ziehen. Andererseits macht eine rein funktionelle Logik Verfahrensrechte letztlich abwägbar, da sie nur ein Mittel zum Zweck und verzichtbar sind, wenn dieser Zweck anderweitig effizienter erreicht werden kann. Schließlich darf auch die kognitive Leistungsfähigkeit von Betroffenenbeteiligung angesichts unterschiedlicher Relevanz-

¹³¹ Oben, § 4.III.2.

¹³² A. v. Arnould, Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht, JöR 59 (2011), S. 497, 513.

¹³³ L. Hinojosa Martínez, Transparency in International Financial Institutions, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 77; J. v. Bernstorff, Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen, in: Brunkhorst (Hrsg.), Demokratie in der Weltgesellschaft, 2009, S. 277, 298 f.; J. Curbach, NGOs als Träger transnationalen und alternativen Wissens, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 129.

kontexte lokaler Akteure und internationaler Institutionen nicht überschätzt werden.

c) Kontrolle und Lernen

Mechanismen der Verwaltungskontrolle dienen aus funktionaler, kognitiver Perspektive auch der Selbstkorrektur, Wissensgenerierung und der Förderung inkrementeller Lernprozesse.¹³⁴ Sie konstituieren lernende Organisationen und sind Elemente eines selbstreflexiven, experimentalistischen Systems von Global Governance.¹³⁵ In diesem Lichte stellt sich die Immunität internationaler Verwaltungen von mitgliedstaatlichen Kontrollmechanismen als funktionales Defizit dar. Auch deswegen müssen institutionseigene Funktionsäquivalente eingerichtet werden. Diesen Versuch unternehmen Weltbank und UNDP, wenn sie interne Qualitätssicherung, Evaluationen, Finanzkontrollen und quasijustizielle Überprüfungsverfahren vorsehen. Voraussetzung für deren effektives Funktionieren als Lernmechanismus ist neben hinreichender Unabhängigkeit die systematische Aufbereitung von Kontrollerfahrungen und deren Einspeisung in künftige Verwaltungs- und Rechtssetzungsverfahren.

Den Evaluationseinrichtungen von Weltbank und UNDP kommt ausdrücklich auch die Aufgabe zu, die Erfahrungen aus vergangenen (Miss-)Erfolgen aufzubereiten, Wissensgrundlagen für Lernprozesse zu generieren und dieses Wissen in künftige Entscheidungen einzuspeisen.¹³⁶ Für die Überprüfung der wissenschaftlichen Qualität von Berichten und Indikatoren sind Evaluationen ein funktionsadäquates, „weiches“ Kontrollverfahren.¹³⁷ Diese Aufgaben können Evaluationseinheiten aber nur erfüllen, wenn sie funktional autonom von den überprüften Einheiten sind und die Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse gewährleistet ist. Dies ist bei politisch sensiblen Entscheidungen zweifelhaft. Wichtig sind daher auch „härtere“ quasigerichtliche Kontrollinstanzen wie das Inspection Panel der Weltbank. Diese unabhängigen Instanzen können sich wiederholende Problemkonstellationen vor Ort oder systemische Defizite beim Informationshandeln aufdecken, indem sie den Betroffenen individuelle Klagerechte einräumen und dadurch Anreize schaffen, dezentral gemachte (Negativ-)

¹³⁴ P. Dann, *The Law of Development Cooperation*, 2013, S. 451; E. Mitzman, *The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (2012), S. 93, S. 15–17. Allgemein W. Kahl, § 47 Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III*, 2013, S. 459, Rn. 8.

¹³⁵ G. de Búrca/R. Keohane/C. Sabel, *Global Experimentalist Governance*, *British Journal of Political Science* 44 (2014), S. 477; L. Roper/J. Pettit, *Development and the Learning Organisation: An Introduction*, *Development in Practice* 12 (2002), S. 258.

¹³⁶ Oben § 4.III.3.

¹³⁷ K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry, *Indicators as a Technology of Global Governance*, *Law and Society Review* 46 (2012), S. 71, 94; E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2006, S. 134.

Erfahrungen an zentrale Einrichtungen zu melden. Diese Erfahrungen können zentral verarbeitet und etwa in Jahresberichten des Panels in den politischen Prozess eingespeist werden. Diese Funktion institutionalisiert die IFC, wenn sie ihrer Kontrollinstanz CAO ausdrücklich eine Beratungsfunktion einräumt. Allerdings bleiben die quasijustiziellen Instanzen i. d. R. auf die Überprüfung konkreter Projekte anhand vorgegebener sekundärrechtlicher Maßstäbe beschränkt.¹³⁸

Schließlich stellt die Öffentlichkeitskontrolle auch einen Mechanismus der Qualitätssicherung dar. Transparenz, Bekanntmachungspflichten und Informationszugang erlauben öffentliche Überprüfung und Kritik von verwaltungsinterner Wissensproduktion sowie offiziellen Publikationen und begünstigen den Aufbau reputationellen und politischen Drucks. Allerdings fehlt der allgemeinen Öffentlichkeit oftmals das Fachwissen für eine effektive Kontrolle.¹³⁹ Zentral ist daher Bewertung und Kritik durch wissenschaftliche Fachöffentlichkeiten und epistemische Gemeinschaften. Dies kann durch die Institutionalisierung von öffentlichen Peer Reviews, Feedbackpanels oder wissenschaftlichen Beiräten gefördert werden.¹⁴⁰ Allerdings birgt dies die Gefahr der Expertifizierung öffentlicher Diskurse und erfüllt nicht notwendig demokratische Funktionen von Öffentlichkeit. Eine Alternative ist die stärkere Einbindung von Parlamenten in die Evaluation der EZ, wie sie das „African Parliamentarians Network on Development Evaluation“ seit 2015 anstrebt.¹⁴¹

IV. Fazit und Ausblick

Das Prinzip der aufgabenangemessenen Informationskooperation lässt sich deduktiv aus primärrechtlichen Aufgaben-, Befugnis- und Immunitätsnormen sowie induktiv aus sekundärrechtlichen Informationszugangs-, Organisations- und Verfahrensvorschriften ableiten. Es handelt sich um ein Strukturprinzip, das geschriebene und ungeschriebene Informationsnormen, -kompetenzen und -pflichten bündelt, Verfügungs- und Geheimhaltungsbefugnisse an Informationen zuweist und die Auslegung informationsrelevanten Primär- und Sekundärrechts anleitet.¹⁴² Im Wege prinzipiengeleiteter Auslegung ergeben sich kon-

¹³⁸ Oben § 4.III.3, und unten, § 8.II.3, III.4.

¹³⁹ Vgl. *M. Ravallion*, Evaluation in the Practice of Development, World Bank Research Observer 24 (2009), S. 29, 31.

¹⁴⁰ Zur Öffentlichkeitskontrolle durch Expertendiskurse *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 134. Zur Institutionalisierung solcher Kontrollen *A. v. Bogdandy/M. Goldmann*, Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment, in: Davis et al. (Hrsg.), Governance by Indicators, 2012, S. 52, 83 f.

¹⁴¹ Siehe dazu die Selbstdarstellung <http://idev.afdb.org/en/page/african-parliamentarians%E2%80%99-network-development-evaluation-apnode> (1. 7. 2017).

¹⁴² Vgl. zu parallelen Prinzipienfunktionen im Informationsrecht der EU *A. v. Bogdandy*,

krete Rechtsfolgen. Dazu gehören ungeschriebene Informationskompetenzen, Anforderungen an materielle Informationsqualität und an Informationssteuerung durch Organisation und Verfahren sowie ein Regelungsauftrag, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Informationen sekundärrechtlich auszugestalten. Die Grundlinien des Prinzips finden sich sowohl im Recht der Weltbank als auch des UNDP wieder, auch wenn es in konkreten Regeln unterschiedlich ausgestaltet und gewichtet wird, wie im dritten Kapitel näher zu zeigen sein wird.

Eine theoretische Rechtfertigung findet das Prinzip in der Informations- und Kommunikationsverantwortung, die öffentlichen Hoheitsträgern unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft zukommt.¹⁴³ Diese Verantwortung teilt die internationale Institution infolge der Übertragung öffentlicher Aufgaben mit ihren Mitgliedstaaten und nimmt sie durch funktionsgerechtes Informationshandeln wahr. Aus völkerrechtstheoretischer Perspektive entspringt das Prinzip einem funktionalistischen Paradigma.¹⁴⁴ Insoweit es auf effektive Aufgabenerfüllung und Problemlösung abzielt, stellt es zu Recht geronnene Maßstäbe für die Outputlegitimation internationaler Informationsverwaltung bereit. Diese Maßstäbe ermöglichen es, Kritik an der Effektivität internationaler Institutionen in rechtliche Argumente zu überführen und prinzipiengeleitete Verbesserungsvorschläge *de lege ferenda* zu entwickeln.

Damit ist auch die Antwort auf die Frage konkretisiert, wann das Informationshandeln internationaler Institutionen rechtlich relevant ist: nämlich dann, wenn es die Aufgabenangemessenheit der Informationskooperation berührt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Interessenkonflikte die Objektivität der Informationserhebung, -verarbeitung oder -verteilung beeinträchtigen. Derartige Interessenkonflikte treten in der EZ regelmäßig auf, wenn es um die Kontrolle von Projekt(miss)erfolgen geht. Diese Konflikte lassen sich nicht durch objektivierende Wissensformen wie quantitative Indikatoren ausräumen, sondern nur durch neutralitätssichernde *Organisation und Verfahren*.

Die normativen Gehalte aufgabenangemessener Informationskooperation weisen Parallelen zu zwei entwicklungsverwaltungsrechtlichen Prinzipien auf, nämlich zum Entwicklungs- und zum Effizienzprinzip.¹⁴⁵ Legt man den

Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 365, Rn. 7 f.

¹⁴³ Zur staatlichen Kommunikationsverantwortung grundlegend R. Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 219, 239 ff. Zur Staatsaufgabe der Wissensarbeit P.-T. Stoll, Wissensarbeit als staatliche Aufgabe – Wissen als Leitbegriff für Reformüberlegungen, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 34.

¹⁴⁴ Zum Funktionalismus nur J. Klabbers, The Transformation of International Organizations Law, EJIL 26 (2015), S. 9; L. Boisson de Chazournes, Functionalism! Functionalism! Do I Look Like Functionalism?, EJIL 26 (2015), S. 951.

¹⁴⁵ Zu diesen Prinzipien näher P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 202 ff., 259 ff.

Fokus aber nicht auf Finanz-, sondern auf Informationsbeziehungen, ergeben sich Abweichungen. Zunächst lässt sich die Trennung in zwei unterschiedliche Prinzipien nicht aufrechterhalten, weil sich das inhaltliche Ziel der Zusammenarbeit (Entwicklung) und die Art und Weise der Zielerreichung (Effizienz) wechselseitig konstituieren: Das Entwicklungsziel wird erst durch seine Messung konkret, und die Messung bestimmt zugleich die Effizienz der Zielerreichung mit. Darüber hinaus gewinnen Normbestände wie Immunitäten eine neue, größere Bedeutung. Schließlich sind auch die rechtlichen Anforderungen an wissensbasierte Aufgabenerfüllung andere und höhere.

Diese Unterschiede verweisen auf allgemeine Rechtsprobleme, die sich nicht auf die Entwicklungsverwaltung beschränken. Dementsprechend ist die Reichweite des Prinzips aufgabenangemessener Informationskooperation nicht *a priori* auf die Entwicklungsinstitutionen beschränkt: Seine Geltung lässt sich grundsätzlich auch aus entsprechenden Mandatsnormen und Rechtsgrundlagen anderer internationaler Institutionen ableiten. Künftige informationsverwaltungsrechtliche Untersuchungen werden jedoch sorgfältig zu prüfen haben, inwieweit die Struktur der Entwicklungsinstitutionen als Leistungsverwaltungen dem Prinzip ein besonderes Gepräge gibt, das sich nicht ohne Weiteres etwa auf Eingriffsverwaltungen übertragen lässt.

Abschließend sei ein vertikaler Vergleich zwischen internationalem und deutschem Informationsverwaltungsrecht angestellt. Einerseits ist die dogmatische Rekonstruktion des Prinzips der Informationskooperation von Grundgedanken zum Verhältnis von Information, Wissen und Recht inspiriert, die mit Blick auf das deutsche Recht formuliert wurden. Auch der strukturelle Zusammenhang, den das Bundesverfassungsgericht zwischen Informationsverwaltung einerseits und der Gestaltung ökonomischer und sozialer Entwicklung andererseits hergestellt hat, lässt sich grundsätzlich im Entwicklungsverwaltungsrecht ausmachen.¹⁴⁶ Daher überrascht es nicht, wenn vergleichbare dogmatische Strukturen auffallen, etwa beim Schluss von einer Sachaufgabe auf die entsprechende Informationsbefugnis.¹⁴⁷ Andererseits weist die Mehrebenenstruktur internationaler Informationsverwaltung große Unterschiede zum nationalen Kontext

¹⁴⁶ *BVerfGE* 65, 1 (Volkszählung), Rn. 183: „Wenn die ökonomische und soziale Entwicklung nicht als unabänderliches Schicksal hingenommen, sondern als permanente Aufgabe verstanden werden soll, bedarf es einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge. Erst die Kenntnis der relevanten Daten [...] schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage“. Ähnlich schon *BVerfGE* 27, 1 (Mikrozensus).

¹⁴⁷ Vgl. *BVerfGE* 105, 252 (Glykol) und *BVerfGE* 105, 279 (Osho) (zur Ableitung der Befugnis zur Informationstätigkeit aus der „Aufgabe der Staatsleitung“). Dazu *W. Hoffmann-Riem*, Wissen, Recht und Innovation, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, 2010, S. 159, 167 ff. Krit. *M. Jestaedt*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 953, Rn. 52 f.

auf, sodass Parallelen insgesamt die Ausnahme bleiben. Umgekehrt ist kritisch zu hinterfragen, inwieweit informationsverwaltungsrechtliche Grundgedanken normative Hintergrundannahmen transportieren. So ließe sich beispielsweise fragen, ob der Rationalitätsanspruch des deutschen Rechtsstaates, vor dessen Hintergrund Überlegungen zum Zusammenhang von Recht und Wissen formuliert werden, auf das Völkerrecht übertragen werden kann und soll. Die Antwort auf diese Frage hängt ihrerseits von theoretischen Grundannahmen über internationale Beziehungen ab. Funktionalistische Theorien internationaler Beziehungen teilen tendenziell den genannten Rationalitätsanspruch. Sie werden aber just für ihren „Managerialism“ kritisiert.¹⁴⁸ Realistische Theorien betonen dagegen die politischen Interessen der Staaten als Treiber internationaler Beziehungen. Dass die Rolle der Staaten informationsrechtlich bedeutsam ist, zeigt das nun zu entfaltende, zweite Prinzip.

§ 6 Kollektive informationelle Selbstbestimmung

Das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen betrifft klassischerweise Informationsbeziehungen zu Staaten. Deren informationelle Rechtsstellung ist Ausgangspunkt für das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung. Dieses Prinzip beruht auf dem völkerrechtlichen Souveränitätsprinzip, das vom Interventionsverbot flankiert wird und im informationellen Kontext primär die Autonomie kollektiver Willensbildung schützt (I.). Besondere Ausprägungen erfährt es in informationellen Kompetenzgrenzen, Urhebergrundsatz und in Geboten der Unparteilichkeit und Sachlichkeit (II.). Neben diese Schutzansprüche tritt eine Teilhabedimension, die die prinzipiell gleichberechtigte staatliche Mitwirkung am Informationshandeln internationaler Institutionen garantiert (III.). Die Gesamtheit dieser Schutz- und Teilhabeansprüche lässt sich zum Rechtsprinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung bündeln.

Hinter dem Prinzip steht der Grundgedanke der Mitbestimmung derjenigen Kollektivsubjekte, die das Informationshandeln betrifft und über die Wissen produziert wird. Theoretisch rechtfertigen lässt es sich mit dem Schutz kognitiver Voraussetzungen kollektiver Selbstbestimmung. Auf dieser Grundlage antwortet das Prinzip auch auf eine Reihe umstrittener Praxisfragen: Verbietet das institutionelle Völkerrecht beispielsweise dem UNDP und der Weltbank, Informationen zu erheben, die *domaine réservé* bzw. „politische Angelegenheiten“ der Mitgliedstaaten betreffen? Gebietet es, dass internationale Indizes wie der HDI nur offizielle Daten verwenden, wie es UNDP-Mitgliedstaaten fordern?

¹⁴⁸ D. Kennedy, A world of struggle, 2016; M. Koskenniemi, The Fate of Public International Law. Between Technique and Politics, *Modern Law Review* 70 (2007), S. 1.

Verbürgt es ein Mitspracherecht aller Mitgliedstaaten gegenüber expertokratischen internationalen Bürokratien bei der Konstruktion des DB-Rankings oder den SDG-Indikatoren?

I. Informationsspezifische Ausprägungen des Souveränitätsprinzips als kollektive Selbstbestimmung im Kontext der EZ

1. Informationshandeln als Problem kollektiver Selbstbestimmung

Dass Informationshandeln internationaler Institutionen Probleme kollektiver Selbstbestimmung aufwirft, wird in Völkerrechtspraxis und -wissenschaft mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten thematisiert. Staaten argumentieren traditionell mit dem Souveränitätsprinzip, wenn sie die rechtliche Kontrolle über sie betreffendes Informationshandeln zu gewinnen suchen. Im Kontext des Kalten Krieges postulierten die Staaten des Ostblocks – letztlich erfolglos – ein Souveränitätsverständnis, demzufolge Informationen staatliche Grenzen nur mit Zustimmung der Regierungen der Empfängerländer überschreiten dürften.¹⁴⁹ Wenngleich sich diese Sichtweise nicht durchgesetzt hat, wirft das Internet heute ähnliche Fragen nach der Reichweite staatlicher Hoheitsgewalt im virtuellen Raum und nach Souveränitätsschutz gegenüber digitaler Intervention und Spionage auf.¹⁵⁰ Auch die neue Diskussion um die „digitale Kluft“ im Nord-Süd-Verhältnis spricht ältere Probleme informationeller Ungleichheit an.¹⁵¹ Denn schon im Gefolge der Dekolonisierung hatten die Entwicklungsländer ihre Forderung nach einer „Neuen Weltinformationsordnung“ artikuliert: Informationsströme sollten nicht einseitig aus dem marktdominanten Norden in den Süden fließen, sondern durch eine postkoloniale Perspektive und Stimmen des Südens ergänzt werden.¹⁵² In dieser Zeit vertraten die Entwicklungsländer auch ein besonders weites Verständnis des völkerrechtlichen Interventionsverbotes. In den 1970er

¹⁴⁹ N. Weiß, Neue Weltinformationsordnung reloaded? Eine globale Informationsordnung als Herausforderung für das Völkerrecht, in: Löhr/Rehling (Hrsg.), Global Commons im 20. Jahrhundert, 2014, S. 167, 189; B. Simma, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des ‚domaine réservé‘, in: Frowein/Simma (Hrsg.), Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des ‚domaine reserve‘, 1979, S. 39, 53 ff.

¹⁵⁰ J. Ohlin, Did Russian cyber-interference in the 2016 election violate international law?, Texas Law Review 95 (2017), S. 1579; A. v. Arnould et al., Freiheit und Regulierung in der Cyberwelt – Rechtsidentifikation zwischen Quelle und Gericht, BDGIR 47 (2016); H. Harrison Dinniss, Cyber warfare and the laws of war, 2012; R. Uerpmann-Witzack, Internetvölkerrecht, Archiv des Völkerrechts 47 (2009), S. 261.

¹⁵¹ World Bank, Digital Dividends. World Development Report, 2016; N. Weiß, Neue Weltinformationsordnung reloaded? Eine globale Informationsordnung als Herausforderung für das Völkerrecht, in: Löhr/Rehling (Hrsg.), Global Commons im 20. Jahrhundert, 2014, S. 167, 188; J. Lehmann, Die Überwindung des digitalen Grabens, Archiv des Völkerrechts 47 (2009), S. 399.

¹⁵² J. Brennan, The Cold War battle over global news in East Africa, Journal of Global History 10 (2015), S. 333; M. Kaltenborn, Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der inter-

Jahren widersetzten sie sich der Internationalisierung von Sozialstatistiken in der UN-Statistikkommission mit dem Argument, die internationale Erhebung derartiger Daten stelle eine Einmischung in innere Angelegenheiten dar. Der Grundsatz der „non-intervention“ wurde als Grundsatz der „non-inquiry [...] into internal affairs“ interpretiert.¹⁵³ Derartige Argumente werden auch heute gegen Indikatoren internationaler Institutionen vorgebracht.¹⁵⁴ Im Kern geht es um selbstbestimmte (Mit-)Entscheidung darüber, ob und wie ein Staat und seine Bevölkerung beobachtet, vermessen, gezählt werden sollen.

Die jüngere völkerrechtliche Literatur diskutiert derartige Probleme unter dem Schlagwort der „Governance by information“ oder „Governance by indicators“. Kevin Davis, Benedict Kingsbury and Sally Merry beschreiben damit eine Dreieckskonstellation, in der ein Informationsurheber („governor“ – oftmals eine internationale Institution) spezifische Informationen an ein Publikum („public“) verbreitet und dadurch auf das Verhalten eines dritten Subjekts („governed“ – oft eine nationale Regierung) einwirkt.¹⁵⁵ Eine normative Kritik formulieren Armin v. Bogdandy und Matthias Goldmann auf Basis der Lehre internationaler Hoheitsgewalt: Informationsbasierte Politikbewertungen wie das PISA-Ranking der OECD stellen danach eine legitimations- und regelungsbedürftige Ausübung internationaler Hoheitsgewalt dar, weil sie kollektive Handlungsfreiheiten einschränken.¹⁵⁶ Diese Problematik verschärft sich im Kontext der EZ, die nicht nur von politökonomischer Asymmetrie zwischen Geberinstitutionen und Nehmern geprägt ist, sondern auch von kognitiver und epistemischer Ungleichheit. In diesem Sinne wird die intellektuelle Hegemonie der Geber oder die Dominanz „westlichen“ Wissens in Institutionen und Prozessen der EZ kritisiert.¹⁵⁷ Letztlich spitzt die besondere Konstellation der EZ allgemeine Fragen des institutionellen Völkerrechts zu: Es geht um Schutz *vor*

nationalen Ordnung, 1998, S. 64–71; B. Witzmann, Völkerrechtliche Aspekte der Bemühungen um eine neue Weltinformationsordnung, 1984; T. McPhail, Electronic colonialism, 1983.

¹⁵³ M. Ward, Quantifying the World, 2004, S. 145 sowie 37 ff., 143 ff.

¹⁵⁴ Z. B. im Streit um die Verwendung internationaler Gesundheitsdaten für den HDI, vgl. S. Merry, Global Legal Pluralism and the Temporality of Soft Law, Legal Pluralism 46 (2014), S. 108; oder in der Debatte um „decent work indicators“ der ILO, vgl. Report of the Director General, November 2008, GB.303/19/3 (zu Argumenten, dass „[d]ecent work was essentially a national matter and it should be the prerogative of national constituents to define the concept according to their specific context and priorities“).

¹⁵⁵ K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry, Indicators as a Technology of Global Governance, Law and Society Review 46 (2012), S. 71, 79.

¹⁵⁶ A. v. Bogdandy/M. Goldmann, Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, ZaöRV 69 (2009), S. 51. Eingehend M. Goldmann, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 521 ff.

¹⁵⁷ S. Pahuja, Decolonising international law, 2011; A. Wilks/F. Lefrançois, Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies, Bretton Woods Project, 2002; J. Stiglitz, Scan globally, reinvent locally, in: Stone (Hrsg.), Banking on knowledge, 2000, S. 24; G. Gran, Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?, Alternatives 11 (1986), S. 275.

der Ausübung kognitiver Autorität durch Informationshandeln und um Teilhabe an der Begründung dieser Autorität. In diesem Sinne stuft Christoph Möllers die Weltbank, die nicht egalitär organisiert ist, als Institution der *Fremdbeobachtung* der Entwicklungsländer ein, wogegen sich die Erhebung, Verarbeitung und Verteilung von Informationen durch die OECD als kollektive *Selbstbeobachtung* der gleichberechtigten Industrieländer darstellt.¹⁵⁸

Besteht also im Grundsatz Einigkeit, dass Staaten beim Informationshandeln internationaler Institutionen mitreden sollten, bleibt doch offen, aus welchem theoretischen Verständnis kollektiver Autonomie diese Forderung abzuleiten ist und welche konkreten dogmatischen Schlussfolgerungen aus einem derartigen Verständnis zu ziehen sind. Antworten auf diese Fragen gibt das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung. Im Unterschied zu den vorgenannten Auffassungen in der Literatur leitet der hier vertretene Ansatz das Prinzip aus anerkannten Normen des geltenden Völkerrechts ab und formuliert zugleich eine neue theoretische Rechtfertigung, mit deren Hilfe sich konkrete Abwehr- und Teilhaberechte dogmatisch begründen lassen.

2. Rechtsgrundlagen im Souveränitätsprinzip und Interventionsverbot

Das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung ist eine informationsspezifische Ausprägung des Souveränitätsprinzips. Es findet seine Rechtsgrundlage in souveränitätsschützenden Normen des Völkergewohnheitsrechts und im Grundsatz souveräner Gleichheit gem. Art. 2(1) der UN-Charta.¹⁵⁹ Flankiert wird es vom Interventionsverbot, das sich im institutionellen Völkerrecht auch an internationale Institutionen richtet, wie Art. 2(7) UN-Charta und die Weltbanksatzung statuieren.¹⁶⁰ Kehrseite des Interventionsverbots ist das kompetenzrechtliche Prinzip begrenzter Einzelermächtigung.¹⁶¹ Diese Rechtssätze lassen sich so auslegen, dass sie unilateralem Informationshandeln internationaler Institutionen Grenzen setzen und betroffenen Kollektivsubjekten Mitbestimmungsrechte bei der internationalen Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung einräumen. Diese informationsspezifische Auslegung lässt sich

¹⁵⁸ C. Möllers, Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 238, 254.

¹⁵⁹ Zu den Rechtsquellen des Souveränitätsprinzips statt vieler S. Besson, Sovereignty, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2011, Rn. 87.

¹⁶⁰ Zum Anwendungsbereich des Art. 2(7) als *lex specialis* G. Nolte, Art. 2(7), in: Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012, Rn. 7, 9. Vgl. ferner Art. IV(10) IBRD; UNESCO Constitution Art. 1(3); WHO Constitution Art. 2(c), (d), (k); FAO Art. I(a),(b); IMF Art. IV(3)(b).

¹⁶¹ V. Engström, Reasoning on powers of organizations, in: Klabbers/Wallendahl (Hrsg.), Research handbook on the law of international organisations, 2011, S. 56, 60; M. Ruffert/C. Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2015, S. 75.

induktiv aus der nachfolgenden Praxis i. S. v. Art. 31(3)(b) WVK und deduktiv aus dem Zweck der Schutznormen ableiten.

Im institutionellen Völkerrecht finden sich zunächst Elemente einer nachfolgenden Praxis, die als Ausprägung eines allgemeinen Prinzips gelesen werden können.¹⁶² So haben die UN-Mitgliedstaaten schon früh die mitgliedstaatliche Teilhabe an internationalem Informationshandeln rechtlich verankert, indem sie die Besetzung einschlägiger internationaler Gremien wie z. B. der UN-Statistikkommission mit Staatenvertretern und nicht mit technischen Experten vorgesehen haben.¹⁶³ Aktuell bestimmt die grundlegende Generalversammlungsresolution 70/1 zu den SDGs ausdrücklich, dass die Letztentscheidung über die SDG-Indikatoren in den Zuständigkeitsbereich der mit Staatenvertretern besetzten Organe fällt, und statuiert einen Grundsatz staatlicher Eigenverantwortlichkeit („Ownership“) für das SDG-Monitoring.¹⁶⁴ Speziell für die EZ formuliert die Pariser Erklärung von 2005 ein Prinzip informationeller Eigenverantwortlichkeit: Sie fordert die Geber auf, sich bei der Festlegung von Erfolgsindikatoren an den Entwicklungsstrategien der Nehmerstaaten zu orientieren und diesen bei der Mittelvergabe nicht eigene Formen der Leistungsmessung aufzuzwingen.¹⁶⁵ Diese nachfolgende Praxis indiziert zugleich einen allgemeinen Wandel des völkerrechtlichen Souveränitätsprinzips, das zunehmend Elemente kollektiver informationeller Selbstbestimmung verbürgt.

Dementsprechend lässt sich das Prinzip auch deduktiv aus allgemein anerkannten, souveränitätsschützenden Normen des Völkerrechts ableiten. Dafür lassen sich mehrere Begründungsansätze anführen, denen unterschiedliche Konzeptionen souveräner Staatlichkeit zugrunde liegen. Auf den ersten Blick mag sich eine Parallele zum individuellen Recht auf informationelle Selbstbestimmung i. S. v. Art. 1(1), 2(1) GG aufdrängen, das in einem gelegentlich diskutierten „Grundrecht auf Würde“ des Staates eine kollektive Entsprechung

¹⁶² Zur Rechtsfortbildung durch institutionelle Praxis allgemein *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.

¹⁶³ Oben, § 2.II. Zur Besetzung internationaler statistischer Gremien auch *H. Brünger/S. Longva*, International principles governing official statistics at the national level: are they relevant for the statistical work of international organisations as well?, *Statistical Journal of the United Nations European Economic Commission* 15 (1998), S. 221.

¹⁶⁴ *UNGA*, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, paras. 74(a), 75. Dazu *M. Riegner*, Implementing the „Data Revolution“ for the Post-2015 Sustainable Development Goals – Toward a Global Administrative Law of Information, in: *Boisson de Chazournes/Davis/Fariello* (Hrsg.), *The World Bank Legal Review*, 2016, S. 17.

¹⁶⁵ Paris Declaration, paras. 45, 16: donors should refrain „from requesting the introduction of performance indicators that are not consistent with partners’ national development strategies“ and link funding „to a single framework of conditions and/or a manageable set of indicators derived from the national development strategy.“

finden könnte.¹⁶⁶ Doch findet die Rechtsfigur einer staatseigenen „Würde“ oder „Ehre“ im positiven Völkerrecht keine Grundlage.¹⁶⁷ Auch der Individualbezug der Menschenwürde spricht gegen eine Übertragung auf Kollektivsubjekte. Ebenso wenig überzeugt eine Unterwerfung von Informationsflüssen unter den territorialen Ausschließlichkeitsanspruch, der sich aus dem Souveränitätsprinzip grundsätzlich ergibt. Eine entsprechende Auslegung der Ostblockstaaten hat in der Staatenpraxis keine Gefolgschaft gefunden und ist angesichts schwindender territorialer Verortung und Beherrschbarkeit von Informationsflüssen in global vernetzten informationstechnischen Systemen praktisch illusorisch geworden.¹⁶⁸

Überzeugender ist eine Begründung, die sich auf den gewandelten Zweck des Souveränitätsprinzips und Interventionsverbots stützt, nämlich die Sicherung autonomer Willensbildung. Dieser Wandel des Zwecks lässt informationelle Abwehr- und Teilhaberechte hervortreten, die die Autonomie der Willensbildung sicherstellen. Souveränität ist nach modernem Verständnis kein dem Völkerrecht vorausliegendes Institut, sondern bezeichnet das Bündel von Rechten und Pflichten, die die Völkerrechtsordnung einem unabhängigen Staat zu einem gegebenen Zeitpunkt zuweist. Der Rechtsstatus, der mit dem Begriff der Souveränität bezeichnet ist, kann sich mit der Entwicklung des Völkerrechts verändern, und die konkret verbürgten Gehalte sind je nach Entwicklungsstand des Völkerrechts unterschiedlich zu bestimmen.¹⁶⁹ Traditionell berechtigt Souveränität den

¹⁶⁶ Zu dieser Figur schon *E. Vattel*, *Le droit des gens*, 1758 L. II, C. III, § 35, 122 („droit de maintenir leur Dignité“). Ferner *H. Aust*, *Fundamental Rights of States: Constitutional Law in Disguise?*, *Cambridge Journal of International Law* 4 (2015), S. 521; *M. Vec*, *Grundrechte der Staaten*, *Rechtsgeschichte* 18 (2011), S. 66, 71, 76. In Deutschland ist die Staatenehre in der Debatte um § 103 StGB im Zusammenhang mit dem Fall Böhmermann wieder virulent geworden. Dazu zuvor schon *BVerwGE* 64, 35, *NJW* 1982, S. 1008, 1010 f.: „Ebenso wie für die Beziehungen zwischen einzelnen Personen das durch Art. 5 Abs. 2 GG geschützte Recht der persönlichen Ehre die unabdingbare Voraussetzung eines friedlichen Zusammenlebens darstellt, ist die Unverletzlichkeit der Würde der – durch ihr Staatsoberhaupt [...] repräsentierten – am internationalen völkerrechtlichen Verkehr beteiligten Staaten nicht zuletzt auch im Interesse des Empfangsstaats die notwendige unverzichtbare institutionelle Mindestvoraussetzung für das friedliche Zusammenleben der Staaten“.

¹⁶⁷ *A. v. Arnould*, *Völkerrecht*, 2016, S. 136; *P. Kunig*, *Staatenehre im Völkerrecht*, *JURA* (1998), S. 160.

¹⁶⁸ *J. Frowein*, *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des ‚domaine réservé‘*, in: *Frowein/Simma* (Hrsg.), *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des ‚domaine réservé‘*, 1979, S. 1.

¹⁶⁹ *J. Crawford/I. Brownlie*, *Brownlie’s principles of public international law*, 2012, S. 448; *B. Fassbender*, *Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung*, in: *Mansel et al.* (Hrsg.), *Festschrift für Erik Jayme*, 2004, S. 1089, 1095 f.; *S. Oeter*, *Souveränität – ein überholtes Konzept?*, in: *Cremer et al.* (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, 2002, S. 269, 276, 284. Zur menschenrechtlichen Relativierung von Souveränität *A. v. Arnould*, *Staatliche Souveränität im Wandel: Neujustierung der staatlichen „Firewall“*, in: *Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hrsg.), *Globale Trends* 2013, 2012, S. 69; *A. Orford*, *International authority and the responsibility to protect*, 2011.

Staat zur gleichberechtigten Teilhabe am internationalen Verkehr mit anderen Staaten, schützt seine politische Unabhängigkeit, territoriale Integrität und ausschließliche Hoheitsgewalt über Staatsgebiet sowie Staatsvolk und garantiert seine freie Entscheidung über Fragen des politischen, verfassungsrechtlichen und sozioökonomischen Systems, der kulturellen Identität sowie der internen Staatsorganisation.¹⁷⁰ Diese formalen Rechte stehen allen Staaten ungeachtet ihrer Größe, Macht und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleichermaßen zu – gerade auch den Nehmern im asymmetrischen Kontext der EZ, wo sie eine reichsspezifische Reformulierung im Prinzip der kollektiven Autonomie und im Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit („Ownership“) erfahren haben.¹⁷¹ Daher räumt das Entwicklungsverwaltungsrecht von Weltbank und UNDP speziell den Nehmerstaaten besondere Verfahrens- und Mitwirkungsrechte zum Schutz ihrer kollektiven Autonomie ein, wie z. B. das Antragsprinzip und den Grundsatz der Waffengleichheit im Vergabeverfahren.¹⁷²

Darüber hinaus dringt zumindest im westlichen Völkerrechtsdiskurs ein Souveränitätsverständnis vor, das die verstärkte Gemeinschaftsbezogenheit des Staates in Rechnung stellt und die Verbindung zum Selbstbestimmungsrecht in Art. 1(2) UN-Charta betont. Souveränität wird dann zum Vehikel kollektiver Autonomie und – in demokratisch verfassten Staaten – zum Gehäuse demokratischer Selbstbestimmung.¹⁷³ Konsequenz eines derartigen Verständnisses von Souveränität als kollektive Autonomie ist die Betonung *zweier* Gruppen von Rechten. Die erste Gruppe umfasst den Aspekt der Unabhängigkeit und verbürgt Rechte zum Schutz der Selbstständigkeit und der autonomen kollektiven Willensbildung, die zweite die Dimension der Teilhabe, die Rechte zum Schutz der autonomen und gleichberechtigten Mitwirkung des Staates an der Willensbildung der internationalen Gemeinschaft beinhaltet.¹⁷⁴

¹⁷⁰ A. v. Arnould, *Völkerrecht*, 2016, S. 135 f.; S. Besson, *Sovereignty*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2011, Rn. 118 ff.; S. Oeter, *Souveränität – ein überholtes Konzept?*, in: Cremer et al. (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, 2002, S. 269, 279.

¹⁷¹ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 216 ff.; B. Kingsbury, *Sovereignty and Equality*, *EJIL* 9 (1998), S. 599.

¹⁷² P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 232.

¹⁷³ S. Besson, *Sovereignty*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2011, Rn. 49, 132, 143; S. Oeter, *Souveränität – ein überholtes Konzept?*, in: Cremer et al. (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, 2002, S. 269, 281–287. Zu möglichen völkerrechtlichen Anforderungen an demokratische Binnenstrukturen F. Ehm, *Das völkerrechtliche Demokratiegebot*, 2013; N. Petersen, *Demokratie als teleologisches Prinzip*, 2009; T. Franck, *The emerging right to democratic governance*, *AJIL* 86 (1992), S. 46.

¹⁷⁴ B. Fassbender, *Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung*, in: Mansel et al. (Hrsg.), *Festschrift für Erik Jayme*, 2004, S. 1089, 1096 f.

3. Informationelle Selbstbestimmung als Schutz von Autonomievoraussetzungen

Im Kern geht es beim Souveränitätsprinzip also um einen Anspruch auf Achtung eines Prozesses politischer Willensbildung und Selbstbestimmung, der frei von Zwang und unzulässiger Einflussnahme ist. Dieser Anspruch bedeutet nicht die – kaum jemals zu erreichende – völlige Einflussfreiheit innerstaatlicher Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse. Wohl aber schützt er anerkanntermaßen vor verfälschender Manipulation durch Bestechung von Amtsträgern.¹⁷⁵ Vergleichbar ist das Problem ausländischer Desinformationskampagnen, die die öffentliche Meinungsbildung im Vorfeld demokratischer Wahlen gezielt zu beeinträchtigen suchen. Die völkerrechtliche Diskussion um Hackerangriffe auf demokratische Entscheidungsprozesse zeigt, dass sich derartige Rechtsprobleme mit dem staatsbezogenen Begriff der Souveränität nur unvollkommen beschreiben lassen.¹⁷⁶ Präziser ist es, von Prozessen und Problemen kollektiver Selbstbestimmung zu sprechen. Diese Begrifflichkeit ist auch für den Kontext der EZ und im Nord-Süd-Verhältnis treffend, nimmt sie doch terminologisch Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das die Entwicklungsländer seit der Dekolonisierung besonders betonen und das die Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschafts- und Weltinformationsordnung inspirierte.¹⁷⁷

Dieser Forderung liegt die Einsicht zugrunde, dass die freie Willensbildung über innenpolitische Gestaltungen und die Ausübung internationaler Teilhaberechte nicht voraussetzungslos, sondern von einer Reihe außerrechtlicher Bedingungsfaktoren abhängig ist. Dazu gehören neben politischen und wirtschaftlichen auch informationelle Umstände. Nur ein adäquat informierter und wissensmäßig zur eigenen Willensbildung befähigter Akteur kann eigenständige Positionen formulieren und von seinen Verfahrens- und Mitbestimmungsrechten in selbstbestimmungsfördernder Weise Gebrauch machen. Umgekehrt ist die Entscheidungsfreiheit kognitiv eingeschränkt, wenn die zugrunde gelegte Informations- und Wissensbasis entscheidungserhebliche Tatsachen und Sichtweisen oder alternative Handlungsmöglichkeiten ausschließt. Die eigenständige Entscheidungsfindung und selbstbestimmte Ausübung souveräner Rechte setzt eine adäquate Informations- und Wissensgrundlage ebenso voraus wie die

¹⁷⁵ S. Oeter, Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, 2002, S. 269, 279–282.

¹⁷⁶ J. Ohlin, Did Russian cyber-interference in the 2016 election violate international law?, Texas Law Review 95 (2017), S. 1579.

¹⁷⁷ Generell dazu S. Oeter, Self-determination, in: Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012; M. Kaltenborn, Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung, 1998, S. 64 ff. Zum Zusammenhang politischer und wirtschaftlicher Selbstbestimmung zeitgenössisch D. Thiam, L’Afrique demande un droit international d’un nouveau, VRÜ 1 (1968), S. 52.

Möglichkeit einer kritischen Reflexion und einer Auswahl unter echten Handlungsalternativen.¹⁷⁸

Die Sicherung dieser kognitiven Voraussetzungen autonomer Willensbildung ist theoretische Grundlage des Prinzips kollektiver informationeller Selbstbestimmung. Die theoretische Begründung des Autonomievoraussetzungsschutzes gilt prinzipiell für unterschiedliche Souveränitätsverständnisse und unabhängig davon, welchem Kollektivsubjekt die Ausübung von Autonomie zugebilligt wird: Regierung eines Mitgliedstaats, Staatsvolk, Staatengemeinschaft – die Willensbildung all dieser Kollektive unterliegt grundsätzlich den beschriebenen kognitiven Voraussetzungen. Doch beeinflusst die Frage, wessen Willensbildung geschützt und ermöglicht werden soll, die Ausgestaltung und Auslegung der konkreten Schutz- und Teilhaberechte. Soll das Informationshandeln internationaler Institutionen im Modus staatszentrierter Arkandiplomatie der Entscheidungsfindung der Regierungen und Staatenvertreter dienen? Oder sollen internationale Institutionen auch oder primär zur öffentlichen Meinungsbildung und demokratischen Deliberation beitragen? Wie werden die angesprochenen Öffentlichkeiten konzeptioniert – national oder transnational, als allgemeine oder Fachöffentlichkeit, nach dem Vorbild westlicher Demokratien oder anderer Modelle?¹⁷⁹ Konvergenzen und Konflikten zwischen staatlicher, demokratischer und multilateraler Willensbildung sei kurz nachgespürt, bevor auf ihre dogmatischen Konsequenzen eingegangen wird.

Kollektive Autonomie dient unstreitig dem Schutz staatlicher Willensbildung, und die Ausübung souveräner Rechte im internationalen Verkehr fällt demgemäß der Regierung des Staates zu. Aktualisiert und bekräftigt wird dieses klassische Verständnis in der EZ im Grundsatz der Eigenverantwortung, der primär auf gubernative und administrative Akteure abzielt.¹⁸⁰ Demnach müsste ein selbstbestimmungsorientiertes Informationsverwaltungsrecht auf die Befähigung der Regierung und Staatsorgane zur eigenständigen Willensbildung abzielen. Dies ließe sich weitgehend im Modus gubernativer Arkandiplomatie ohne besondere Öffentlichkeitsbeteiligung bewerkstelligen. Kapazitätsentwicklung könnte sich grundsätzlich auf vorhandene staatliche Entscheidungsprozeduren stützen und sich darauf konzentrieren, sektorspezifische Expertise z. B. über Wasser- oder Energieversorgung zu vermitteln.

¹⁷⁸ Den Zusammenhang zwischen Information und kollektiver Autonomie betont auch *IAGMR*, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion of 13. 11. 1985, para. 70: „a society that is not well informed is not a society that is truly free“.

¹⁷⁹ Vgl. *H. Brunkhorst*, Globalising Democracy without a State: Weak Public, Strong Public, *Global Constitutionalism*, Millennium 31 (2002), S. 675; *B. de Sousa Santos*, Public Sphere and Epistemologies of the South, *African Development* 37 (2012), S. 43.

¹⁸⁰ Vgl. *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 217.

Eine andere Orientierung ergibt sich, wenn man hinter staatlicher Souveränität das Selbstbestimmungsrecht der Völker (Art. 1(2) UN-Charta) und das Prinzip der Volkssouveränität erblickt.¹⁸¹ Zwar ergeben sich aus dem Selbstbestimmungsrecht keine unmittelbaren Rechtsfolgen im Entwicklungsverwaltungsrecht.¹⁸² Doch folgen indirekte Konsequenzen bei der Auslegung informationsverwaltungsrechtlicher Regeln, wenn das Informationshandeln internationaler Institutionen jedenfalls auch der freien Willensbildung des Staatsvolkes dienen soll. Dient die Verbürgung von Souveränität dazu, die freie Selbstbestimmung des jeweiligen Volkes im Gehäuse seines Staatswesens abzusichern, so erfordert auch die kollektive Meinungsbildung der Bürger über politische Prioritäten und Programme entscheidungserhebliche Informationen, die die Regierung ihnen möglicherweise vorenthalten möchte.¹⁸³

Internationale Institutionen können derartige Informationen generieren und verbreiten, sie können ihre Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung auf die Förderung demokratischer Öffentlichkeit ausrichten. Doch bewegt sich ihr Informationshandeln dann im Spannungsfeld potenziell konfligierender Selbstbestimmungsansprüche. Jenseits individueller, menschenrechtlicher Kommunikationsgarantien stellt sich hier die Frage, ob das Souveränitätsprinzip und mit ihm die kollektive informationelle Selbstbestimmung demokratische Anforderungen an staatliche Binnenstrukturen in sich aufnimmt.¹⁸⁴ Bejaht man dies, lässt sich das Informationsverwaltungsrecht normativ an demokratische Erfordernisse öffentlicher Meinungsbildung rückbinden, wie sie insbesondere deliberative Demokratietheorien formulieren.¹⁸⁵ Auf dieser Grundlage kann das Informationshandeln internationaler Institutionen einerseits als Avantgarde informationsbasierter Demokratie erscheinen, jedenfalls soweit es öffentlich-

¹⁸¹ So die überwiegende Interpretation in der deutschen und europäischen Völkerrechtswissenschaft, vgl. *S. Oeter*, Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, 2002, S. 269, 281; *B. Fassbender*, Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung, in: Mansel et al. (Hrsg.), Festschrift für Erik Jayme, 2004, S. 1089. S. a. *S. Besson*, Sovereignty, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2011.

¹⁸² *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 215.

¹⁸³ Vg. zu dieser Souveränitätskonzeption *S. Oeter*, Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, 2002, S. 269.

¹⁸⁴ Zur allgemeinen Debatte eingehend *F. Ehm*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot, 2013; *N. Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009; *T. Franck*, The emerging right to democratic governance, AJIL 86 (1992), S. 46.

¹⁸⁵ Dazu *R. Schmalz-Bruns*, Deliberativer Supranationalismus, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6 (1999), S. 185; *J. Habermas*, Faktizität und Geltung, 1992, S. 209 ff. Speziell zu den informationellen Voraussetzungen *C. Gusy*, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 20; *A. Scherzberg*, § 49 Öffentlichkeitskontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III, 2013, S. 665, Rn. 10.

rechtlich begründet und legitimiert ist.¹⁸⁶ Umgekehrt können informale Beobachtungsmechanismen, die als expertokratische Blaupausen für staatliches Handeln dienen, demokratische Meinungsbildungsprozesse unauffällig, aber wirksam entleeren, wie es besonders der Weltbank vorgeworfen wird.¹⁸⁷

Eine dritte Konstellation betrifft schließlich die Willensbildung der Staatengemeinschaft. Hier bezieht sich Selbstbestimmung nicht auf einzelstaatliche, sondern auf kollektive Entscheidungsprozesse in den politischen Organen internationaler Institutionen. Stellt man auf diese multilateralen Deliberations- und Willensbildungsprozesse ab, so richten sich die informationellen Anforderungen an die kognitiven Entscheidungsgrundlagen dieser institutionellen Verfahren. Diese Grundlagen werden aus funktionalen Gründen überwiegend von den internationalen Verwaltungen hergestellt. Gegen diese richten sich theoretisch auch Selbst- und Mitbestimmungsansprüche aller Mitgliedstaaten. Doch dient das Informationshandeln internationaler Verwaltungen praktisch gerade auch den Interessen der Geber, die für informierte Vergabeentscheidungen auf Kenntnisse über die Verhältnisse in den Nehmerstaaten angewiesen sind, die sie selbst nur schwer generieren können.¹⁸⁸ Demgegenüber haben die Nehmerstaaten ein Interesse, dass über ihre Belange auf Grundlage von Informationen und Wissen entschieden wird, an deren Generierung sie mitwirken konnten. Schließlich fordern und erhalten auch zivilgesellschaftliche Organisationen zunehmend internationale Mitwirkungsrechte, deren Ausübung durch Transparenz- und Informationszugangsrechte abzusichern ist. Welche dieser drei Konzeptionen letztlich im geltenden Recht überwiegt, ist nun anhand konkreter Gehalte des Prinzips kollektiver informationeller Selbstbestimmung zu ermitteln.

II. Schutz vor Informationshandeln

Um den Schutz kollektiver Selbstbestimmung vor Informationshandeln geht es dort, wo die Erhebung, Verarbeitung oder Verbreitung von Informationen innere Angelegenheiten eines Mitgliedstaates betreffen, der mit dem Informationshandeln im konkreten Einzelfall nicht einverstanden ist. Rechtliche Ansatzpunkte finden sich in Interventionsverbot und Kompetenzlehre (1.), die den Umfang der Sachbereiche beschreiben, in denen Informationshandeln internationaler

¹⁸⁶ So *A. v. Bogdandy/M. Goldmann*, Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment, in: Davis et al. (Hrsg.), *Governance by Indicators*, 2012, S. 52, 85. Für eine allgemeine diskurstheoretische Grundlegung des Begriffs öffentlicher Gewalt siehe *M. Goldmann*, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 245 ff.

¹⁸⁷ *C. Möllers*, Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 2008, S. 238, 254.

¹⁸⁸ Vgl. zur Erfolgsmessung *L. Clegg*, Our Dream is a World Full of Poverty Indicators: The US, the World Bank, and the Power of Numbers, *New Political Economy* 15 (2010), S. 473.

Institutionen sachlich zulässig ist. Daneben ergeben sich Vorgaben für die Art und Weise der Ausübung von Informationskompetenzen, insbesondere im Hinblick auf das Urheberprinzip bei der Veröffentlichung von mitgliedstaatsbezogenen Informationen sowie auf die Unparteilichkeit und Sachlichkeit des Informationshandelns und der Wissensgenerierung (2.). Insgesamt ergibt sich ein differenzierter Schutz vor internationalem Informationshandeln, der tendenziell abnimmt und durch verstärkte Teilhaberechte auszugleichen ist.

1. „Informationsintervention“ und *domaine réservé* als Kompetenzproblem

Das Interventionsverbot untersagt bestimmte Formen der Einmischung in diejenigen inneren oder äußeren Angelegenheiten eines Staates, die ihm völkerrechtlich vorbehalten sind (*domaine réservé*). Dazu gehört insbesondere das Recht, Grundentscheidungen über die gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung selbstbestimmt zu treffen.¹⁸⁹ Als Ausfluss souveräner Gleichheit aus Art. 2(1) UN-Charta und gewohnheitsrechtliches Prinzip richtet es sich zunächst an Staaten in ihren bilateralen Beziehungen. Für internationale Institutionen gelten besondere Interventionsverbote: Art. 2(7) UN-Charta statuiert dies für die Vereinten Nationen und ihre Hilfsorgane wie UNDP.¹⁹⁰ Die Weltbanksatzung verbietet der Bank ausdrücklich die Einmischung in die politischen Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten. Weitere Normen finden sich in den Gründungsverträgen anderer internationaler Institutionen.¹⁹¹ Gemeinsam ist den Verboten der Zweck, die Autonomie kollektiver Willensbildung zu schützen. Sie haben auch zwei Tatbestandsmerkmale gemein: das der „Intervention“ und das der *domaine réservé*, unterschiedlich formuliert als „innere Angelegenheiten“ (Art. 2(7) UN-Charta) oder „politische Angelegenheiten“ (Art. IV(10) IBRD-Satzung).

Die spezielleren Normen in den Gründungsverträgen internationaler Institutionen sind im Lichte des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung auszulegen, das den unbestrittenen Ausgangspunkt der Kompetenzlehre internationaler Organisationen darstellt. Danach stehen internationalen Institutionen grundsätzlich nur diejenigen Befugnisse zu, die ihnen im Gründungsakt ausdrücklich zugewiesen sind.¹⁹² Dieses Verfassungsprinzip des institutionellen Völkerrechts

¹⁸⁹ A. v. Arnould, *Völkerrecht*, 2016, S. 151 ff.; B. Fassbender, Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung, in: Mansel et al. (Hrsg.), *Festschrift für Erik Jayme*, 2004, S. 1089, 1097; UNGA, Res. 2625 (XXV) *Friendly Relations Declaration*, 1970, Annex, para. 1.

¹⁹⁰ Zum Anwendungsbereich des Art. 2(7) als *lex specialis* G. Nolte, Art. 2(7), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 7, 9.

¹⁹¹ IBRD Art. IV(10); UNESCO Constitution Art. 1(3); WHO Constitution Art. 2(c), (d), (k); FAO Art. I(a),(b); IMF Art. IV s 3(b).

¹⁹² V. Engström, Reasoning on powers of organizations, in: Klabbers/Wallendahl (Hrsg.), *Research handbook on the law of international organisations*, 2011, S. 56, 60; M. Ruffert/C. Walter, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2015, S. 75.

beeinflusst auch die Auslegung von Kompetenzvorschriften und spricht gegen eine unbegrenzte Annahme von ungeschriebenen „Implied powers“.¹⁹³

a) *Domaine réservé als Problem der Kompetenzbreite*

Dies wirkt sich zunächst auf die Auslegung des *domaine réservé* aus. Dessen Umfang bestimmt sich nach dem Völkerrecht und umfasst völkerrechtlich nicht geregelte Sachverhalte der inneren und äußeren Angelegenheiten.¹⁹⁴ Dazu gehört grundsätzlich das souveräne Recht der Staaten, ihre Informationsordnung und Medien ohne äußere Intervention zu entwickeln.¹⁹⁵ Der geschützte Bereich ist wandelbar und schrumpft mit der Zunahme völkerrechtlicher Regelungen. Die Gesamtheit völkerrechtlich geregelter Materien ist aber nicht deckungsgleich mit dem Mandat einer speziellen internationalen Institution. Deren Handlungsbefugnisse beziehen sich nach dem Grundsatz begrenzter Einzelermächtigung nur auf den vom Mandat erfassten Teilbereich. Sachbereichsausnahmen wie das nichtpolitische Mandat der Weltbank sind insofern eine negative Ausprägung des Prinzips begrenzter Einzelermächtigung.¹⁹⁶ Das Problem der Intervention wird m. a. W. zum Problem der Kompetenzbreite und des *ultra vires*-Handelns.

Deutlich wird diese Unterscheidung am Beispiel der Menschenrechte: Zwar regeln diese vielfach innerstaatliche Sachverhalte, doch verbietet das nichtpolitische Mandat nach Auffassung der Weltbank Aktivitäten mit Bezug zu politischen Menschenrechten. Allerdings können sich die Materien, in denen die internationalen Entwicklungsinstitutionen tätig sind, durch dynamische Auslegung des Mandats erweitern. Bei dieser Ausweitung geht das Informationshandeln (Forschung, Berichte) in neuen Sachbereichen oft späteren Finanzierungstätigkeiten voraus. Absoluten Schutz genießt ein Souveränitätskern,

¹⁹³ A. v. Bogdandy, General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field, German Law Journal 9 (2008), S. 1909, 1936. Eingehend V. Engström, Constructing the powers of international institutions, 2012, S. 109 ff., 160 ff.

¹⁹⁴ G. Nolte, Art. 2(7), in: Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012, Rn. 26–29. S. a. S. Besson, Sovereignty, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2011, Rn. 122; B. Fassbender, Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung, in: Mansel et al. (Hrsg.), Festschrift für Erik Jayme, 2004, S. 1089, 1098. Aus der Sicht der Weltbank zu nunmehr internationalisierten Angelegenheiten R. Danino, The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights: Some preliminary Thoughts, in: Alston/Robinson (Hrsg.), Human rights and development, 2005, S. 509, 518 f.

¹⁹⁵ UNGA, Res. A/RES/36/103, Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States, 1981: „[t]he right of States and peoples to have free access to information and to develop fully, without interference, their system of information and mass media and to use their information media in order to promote their political, social, economic and cultural interests and aspirations, based, inter alia, on the relevant articles of the Universal Declaration of Human Rights and the principles of the new international information order“ (para. 2. I. (c)).

¹⁹⁶ M. Ruffert/C. Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2015, S. 76.

der nicht von völkerrechtlicher Regelung erfasst ist. Für die EZ relevant ist dies vor allem im Bereich der Sicherheitspolitik, in dem das Informationshandeln der Weltbank und UNDP begrenzt ist. Ausnahmen ergeben sich dem Wortlaut des Art. 2(7) UN-Charta entsprechend nur dann, wenn der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen nach Kapitel 7, insbesondere Friedenssicherungsmissionen, beschlossen hat.

b) Intervention durch Informationshandeln als Problem der Kompetenzmodalität

Im Hinblick auf den Interventionsbegriff stellt sich die Frage, ob eine unzulässige Einmischung auch durch Informationshandeln möglich ist. Im bilateralen Verhältnis zwischen Staaten setzt das Tatbestandsmerkmal der „Intervention“ die Ausübung von Zwang voraus. Unterhalb der Gewaltschwelle des Art. 2(4) ist höchst umstritten, ob der Interventionstatbestand durch wirtschaftlichen Druck oder durch reines Informationshandeln erfüllt werden kann.¹⁹⁷ Unterschiedlich beurteilt wird namentlich, ob klandestine Informationserhebung durch Spionage oder digitale Überwachung gegen das Interventionsverbot verstößt.¹⁹⁸ Was die Modalität der Verbreitung angeht, so fanden Versuche der Ostblockstaaten, grenzüberschreitende staatliche Informationstätigkeit als Intervention zu brandmarken, keine Anerkennung. Auch ein Verbot gegnerischer Propaganda hat sich grundsätzlich nicht durchgesetzt, jedenfalls soweit diese nicht zu völkerrechtswidrigen Akten anstiftet oder diese konkret androht.¹⁹⁹

Im Verhältnis zwischen internationalen Institutionen und Mitgliedstaaten geht der Interventionsbegriff jedoch anerkanntermaßen über das Verbot von Zwangsanwendung hinaus. Das nichtpolitische Mandat der Weltbank dient gera-

¹⁹⁷ Vgl. *A. v. Arnould*, Völkerrecht, 2016, S. 157 f. Unproblematisch vom Interventionsbegriff erfasst, aber hier nicht gemeint, sind physische Eingriffe in Informationsinfrastrukturen wie die Besetzung von Radiosendern, dazu *M. Price*, Information Intervention: Bosnia, the Dayton Accords, and the Seizure of Broadcasting Transmitters, *Cornell International Law Journal* 33 (2000), S. 67.

¹⁹⁸ Für Intervention bzw. anderweitige Verletzung des Souveränitätsprinzips *S. Watts*, Low-Intensity Cyber Operations and the Principle of Non-Intervention, *Baltic Yearbook of International Law Online* 14 (2015), S. 137; *A. Peters*, Surveillance Without Borders? The Unlawfulness of the NSA-Panopticon, *EJIL Talk!*, 1. 11. 2013. Zurückhaltender *A. Deeks*, Intelligence communities and international law, *University of Virginia School of Law Public Law and Legal Theory Research Paper Series* 2016–1, 2016; *R. Stanger/Q. Wright*, *Essays on espionage and international law*, 1962, S. 5 ff.

¹⁹⁹ *A. v. Arnould*, Völkerrecht, 2016, S. 136, 155; *N. Weiß*, Neue Weltinformationsordnung reloaded? Eine globale Informationsordnung als Herausforderung für das Völkerrecht, in: *Löhr/Rehling* (Hrsg.), *Global Commons im 20. Jahrhundert*, 2014, S. 167, 189. Zum Beispiel der Anstiftung zum Genozid durch Massenmedien *ICTR*, *Nahimana u. a. (Radio-Télévision Libre des Milles Collines)*, 8. 12. 2003. Zeitgenössisch *B. Simma*, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des ‚domaine réservé‘, in: *Frowein/Simma* (Hrsg.), *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des ‚domaine réservé‘*, 1979, S. 39.

de dem Schutz kollektiver Autonomie gegen die wirtschaftliche Einflussnahme durch Finanzierungsentscheidungen. Auch Art. 2(7) UN-Charta muss über die Zwangsausübung hinausgehen, sofern er einen Anwendungsbereich jenseits der ohnehin ausgenommenen Zwangsmaßnahmen i. S. v. Kapitel 7 haben soll.²⁰⁰ Der besonders weite Interventionsbegriff der Entwicklungsländer, der „non-intervention“ mit „non-inquiry [...] into internal affairs“ gleichsetzte²⁰¹, hat sich in der nachfolgenden Praxis nicht durchgesetzt – man bedenke nur, wie tief die MDGs und SDGs heute in innerstaatliche Sachverhalte hineinreichen. Eine vermittelnde, praxisnahe Ansicht geht heute davon aus, dass Art. 2(7) einerseits die *Beschlussfassung* politischer Organe auch über unverbindliche Empfehlungen verbietet, soweit diese Sachverhalte des *domaine réservé* betreffen. Erlaubt ist andererseits die Aufnahme in die Tagesordnung und die Diskussion unter den Staatenvertretern im jeweiligen UN-Organ.²⁰² Denn diese sind Voraussetzung für die kollektive Willensbildung und Entscheidung darüber, ob eine Verbandskompetenz besteht. Anderenfalls könnte die Weigerung eines Einzelstaates über die Verbandskompetenz entscheiden, die jedoch allein völkerrechtlich und mit hin von den zuständigen Organen zu bestimmen ist.

Aus dieser Sichtweise ergeben sich im Lichte des Grundsatzes begrenzter Einzelermächtigung zwei allgemeine Schlussfolgerungen. Erstens bestätigt sie, dass Staaten und Institutionen Informationshandeln für kompetenzrelevant halten. Dies bekräftigt die dogmatische Einsicht, dass die Zulässigkeit von Informationshandeln eine Frage der Kompetenzmodalität ist: Jede Modalität des Informationshandelns bedarf grundsätzlich der Zuweisung einer spezifischen Befugnis, die sich aber auch durch Auslegung und ungeschriebene Kompetenzen ergeben kann.²⁰³ Sollen ungeschriebene Kompetenzen zum Informationshandeln mit der Implied powers-Lehre begründet werden, ist auf den Zweck des jeweiligen Verfahrens abzustellen, mit dem die zu erfüllende Aufgabe konkretisiert wird. Die Erhebung, Verarbeitung oder Verbreitung der Informationen muss also für das Verfahren der Finanzierung, der TZ und Beratung, der Publikumsinformation oder der Gewährung individuellen Informationszugangs erforderlich sein. In dieser Sichtweise stellt sich das nichtpolitische Mandat der Weltbank als Informationsverarbeitungsverbot im Vergabeverfahren dar, das aber nicht notwendigerweise die Informationserhebung umfasst. Umstritten ist, ob das nichtpolitische Mandat der Weltbank auch die Beratungsaktivitäten und den Politikdialog („Policy dialogue“) erfasst. Dies wird letztlich bejaht, allerdings soll sich das Verbot auf Verfahrensanforderungen beschränken, die

²⁰⁰ G. Nolte, Art. 2(7), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 10 ff.

²⁰¹ M. Ward, *Quantifying the World*, 2004, S. 145 sowie 37 ff., 143 ff.

²⁰² G. Nolte, Art. 2(7), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 10–21.

²⁰³ Oben, § 4.III.1, § 5.II.1.

die Unparteilichkeit der Bank sicherstellen.²⁰⁴ Die Unterscheidung nach Kompetenzmodalitäten und Verfahrensarten erklärt auch die Reichweite der Menschenrechtskompetenz des UNDP: Im Vergabeverfahren darf UNDP Menschenrechtsverträge, die der Nehmerstaat ratifiziert hat, in Programmierung, Vergabe und Implementierung berücksichtigen. Mit dem nach derzeitiger Beschlusslage ausgeschlossenen „normativen Mandat“ und „Monitoring“ sind dagegen Verfahren der Rechtssetzung und Publikumsinformation gemeint: In diesen sollen Menschenrechte zumindest nicht explizit Gegenstand sein. Dies erklärt auch, warum dem UNDP die Publikation eines „Human Freedom Index“ bislang untersagt ist. Diese Funktionen bleiben den Menschenrechtsinstitutionen der UN vorbehalten, denen insofern ein ausdrückliches Mandat zukommt.²⁰⁵

Eine zweite Schlussfolgerung ist, dass die institutionelle Praxis bei der Auslegung der erforderlichen Informationskompetenzen auf die kollektive Willensbildung im jeweils zuständigen, politischen Organ abstellt. Maßgeblich ist also die kollektive Selbstbestimmung der in den politischen Organen repräsentierten Staatengemeinschaft, nicht die des betroffenen Einzelstaats und seiner Regierung. Gegenüber dem Einzelstaat rechtfertigt sich dies durch den Akt der Kompetenzübertragung, der auch das gegenläufige Prinzip der aufgabenadäquaten Informationskooperation konstituiert. Hieraus ergeben sich weitere Schlussfolgerungen für die Abgrenzung der Organkompetenzen und zum administrativen Informationshandeln internationaler Verwaltung. Hierauf ist im Rahmen der Teilhabedimension kollektiver Selbstbestimmung zurückzukommen.

c) *Indirekte wirtschaftliche Intervention durch Informationshandeln?*

Abschließend ist auf zwei Sonderkonstellationen hinzuweisen, die die Frage betreffen, ob Informationshandeln indirekt zu einer wirtschaftlichen Intervention führen kann. Eine erste Konstellation liegt vor, wenn die Vergabe von ODA durch Instrumente des Informationshandelns konditionalisiert wird. Diese Konditionalisierung der ODA-Vergabe erfolgt im Recht etlicher Geber auf Grundlage von Leistungsindikatoren. Diese Indikatoren bestimmen Kriterien der Leistungsmessung und erheben Daten, um die jeweilige Zuweisung festzulegen. Diese Vorgehensweise führt zu der Frage, inwieweit die indikatorbasierte Konditionalisierung eine „automatisierte“ oder „programmierte“ Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln darstellen kann. Eine zweite Situation betrifft Publikumsinformationen über Nehmerstaaten, die deren Zugang zu privaten Kapitalmärkten erschweren. Dies betrifft vor allem Informationen über die

²⁰⁴ I. Shihata, Issues of „Governance“ in Borrowing Members: The Extent of Their Relevance Under the Bank's Articles of Agreement, Legal Memorandum of the General Counsel, in: Shihata (Hrsg.), The World Bank legal papers, 2000, S. 245, 269 f.

²⁰⁵ Oben, § 3.I.2.

Kreditwürdigkeit von Nehmerstaaten, wie sie die „Debt Sustainability Assessments“ von Weltbank und IWF verbreiten.²⁰⁶

Allgemein ist umstritten, ob die Zufügung von wirtschaftlichen Nachteilen oder das Vorenthalten wirtschaftlicher Vorteile eine unzulässige Intervention darstellen kann.²⁰⁷ Dagegen spricht im bilateralen Verhältnis zwischen Staaten, dass auf die Gewährung von Handelspräferenzen oder ODA kein Anspruch besteht, sodass deren Vorenthaltung grundsätzlich kein allgemein geschütztes Souveränitätsrecht verletzt.²⁰⁸ Weniger überzeugend ist dieses Argument für multilaterale internationale Institutionen, deren satzungsgemäßer Zweck die *Förderung* der wirtschaftlichen Entwicklung und ökonomischen Eigenständigkeit ihrer Mitgliedstaaten ist. Während die bloße Schaffung von Anreizen unter diesem Gesichtspunkt unproblematisch ist, kann Entscheidungsfreiheit dort stark beeinträchtigt werden, wo Staaten von finanziellen Zuwendungen abhängig sind und die Vorenthaltung oder Konditionalisierung von ODA daher erhebliches wirtschaftliches Druckpotenzial aufbaut.

Diese Abhängigkeit besteht insbesondere bei denjenigen Staaten mit unzulänglichen eigenen Ressourcen, die keinen Zugang zum privaten Kapitalmarkt haben bzw. nicht zu angemessenen Konditionen haben. Dieser Kreis von Staaten ist im Recht der Weltbank normativ umschrieben mit den Kriterien, die festlegen, ob ein Staat Zugang zu konzessionierten IDA-Krediten hat („IDA eligibility“).²⁰⁹ Jedenfalls im Verhältnis zwischen diesen Nehmern einerseits und internationalen Entwicklungsinstitutionen andererseits ist daher die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Intervention zu bejahen. Voraussetzung ist, dass der ausgeübte ökonomische Druck geeignet und intendiert ist, einen Nehmerstaat zu Handlungen zu zwingen, ohne dass damit zumindest auch ein mandatskonformes Entwicklungsziel verfolgt wird, also insbesondere das Ziel der Armutsbekämpfung.²¹⁰ Diese Schranke gilt auch für das Informationshandeln: Werden Indikatoren zur Mittelvergabe eingesetzt, müssen deren Kriterien sich im Rahmen der Entwicklungsmandate halten. Wird durch Publikumsinformationen reputationelle Autorität ausgeübt, müssen deren Inhalte und Zwecke mandatskonform sein.²¹¹

²⁰⁶ Näher unten, § 10.III.2.a).

²⁰⁷ P. Kunig, Intervention, Prohibition of, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2008, Rn. 25 f.; F. Hoffmeister, Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 1998, S. 187 ff.; R. Lillich (Hrsg.), Economic coercion and the new international economic order, 1976.

²⁰⁸ IGH, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, 27. 6. 1986, ICJ Rep. 1986, S. 14, para. 245.

²⁰⁹ M. Riegner, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's ‚Country Policy and Institutional Assessment‘, Journal of International Economic Law 19 (2016), S. 1, 9.

²¹⁰ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 228; B.-O. Bryde, Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln, in: Münch (Hrsg.), FS Schlochauer, 1981, S. 227.

²¹¹ So bezogen auf Forschung T. Marauhn, Forschung und Forschungsförderung durch

2. Urheberprinzip und Unparteilichkeit

a) Urheberprinzip und Geheimhaltung mitgliedstaatsbezogener Informationen

Ein wesentlicher Aspekt staatlicher Souveränität ist die Kontrolle über die Verbreitung von Informationen durch die internationale Institution an Dritte, insbesondere an die Öffentlichkeit. Insofern gewährleistet das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung kein allgemeines staatliches Vetorecht über die Informationsverbreitung durch internationale Institutionen. Die Geheimhaltungsinteressen der Mitgliedstaaten werden vor öffentlicher Informationsverbreitung durch zwei Rechtsinstitute geschützt: das Urheberprinzip und Vorschriften zum objektiven Schutz mitgliedstaatlicher Informationen.

Das informationsrechtliche Urheberprinzip besagt mit Blick auf die Mitgliedstaaten, dass grundsätzlich der Urheberstaat einer Information über deren Veröffentlichung entscheidet. Unerheblich ist dabei, ob sich die Informationen auf den Urheberstaat selbst beziehen; es geht also um den Schutz des subjektiven Geheimhaltungsinteresses des Staates, nicht um objektiv bestimmbare Schutzgüter. Das Urheberprinzip gilt gewohnheitsrechtlich für Informationen, die Staaten im zwischenstaatlichen Verkehr miteinander austauschen, und ist in nationalen Informationszugangsgesetzen normiert.²¹² Auch im Recht internationaler Institutionen findet es Anwendung.²¹³ Die institutionelle Praxis der Vereinten Nationen ging bis Mitte der 1990er Jahre davon aus, dass die Organisation Informationen, die sie von einem Mitgliedstaat erhalten hat und die von diesem Staat als vertraulich gekennzeichnet sind, nicht öffentlich machen darf.²¹⁴ Rechtsdogmatisch wurde dies als Ausprägung des Neutralitätsprinzips der Vereinten Nationen eingeordnet.²¹⁵ Heute ist das Urheberprinzip in den Informationszugangsrichtlinien von Weltbank und UNDP kodifiziert.²¹⁶ Zugleich legen die Richtlinien Ausnahmen nieder, die das Urheberprinzip im Interesse

internationale Organisationen, in: Britz (Hrsg.), *Forschung in Freiheit und Risiko*, 2012, S. 79, 91 f.

²¹² Vgl. *A. Grigorescu*, Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, *International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations*, *International Studies Quarterly* 51 (2007), S. 625, 629 f.; *A. Roberts*, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, *Public Administration Review* 64 (2004), S. 410, 411 f.

²¹³ *P. Dann*, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313, 319. Zu diesem Prinzip im Unionsrecht Art. 4(5) der VO 1049/2001.

²¹⁴ Siehe dazu das Rechtsgutachten des Legal Counsel der Vereinten Nationen, Bruce Rashkow, vom 2.2.1996, Annex F, para. 20, abgedruckt bei *D. Wirth/S. Devarajan*, *Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations*, 1996.

²¹⁵ *D. Wirth/S. Devarajan*, *Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations*, 1996, S. 10.

²¹⁶ *UNDP*, *Information Disclosure Policy*, 2013, para. 11(a); *World Bank*, *Bank Policy: Access to Information*, 2015, B 2(g).

aufgabenadäquater Informationskooperation und individueller Informationsautonomie durchbrechen. So werden bestimmte operative Dokumente i. d. R. veröffentlicht, ohne dass es auf den Willen des Mitgliedstaates ankommt.²¹⁷

Von vornherein nicht anwendbar ist das Urheberprinzip auf Informationen, die internationale Institutionen nicht von den Mitgliedstaaten gewinnen. In dem Maße, in dem sie zunehmend mitgliedstaatspezifische Informationen von Dritten oder durch den Einsatz neuer Technologien erheben, verliert auch das Urheberprinzip an Bedeutung. Wichtiger wird ein objektiver Schutz von Informationen, die Interessen der Mitgliedstaaten berühren. Ein Prinzip des Inhalts, dass mitgliedstaatsbezogene Informationen grundsätzlich schutzwürdig sind, kennt die institutionelle Praxis nicht.²¹⁸ Gleichwohl treffen die Informationszugangsrichtlinien Vorkehrungen zum objektiven Schutz bestimmter Informationen. Dies betrifft insbesondere Informationen, deren Veröffentlichung die Sicherheit des Mitgliedstaates, also einen Kernaspekt nationaler Souveränität, gefährden kann.²¹⁹ Ansonsten beschränkt sich die informationelle Selbstbestimmung des Mitgliedstaates aber auf ein Anhörungsrecht vor der Veröffentlichung der fraglichen Information.²²⁰

Insgesamt werden die Geheimhaltungsinteressen der Mitgliedstaaten differenziert geschützt, ohne dass dem konkret geäußerten Willen der betroffenen Regierung stets Vorrang eingeräumt wird. In dem zunehmenden Maße, in dem internationale Institutionen autonom Informationen gewinnen, wandeln sich staatliche Abwehrrechte in Mitwirkungs- und Konsultationsrechte um. Rechtfertigen lässt sich diese relative Öffentlichkeit internationaler Verwaltung mit einem demokratischen Verständnis kollektiver informationeller Selbstbestimmung. Folgt man dem nicht, lässt sie sich auf die Erfordernisse entwicklungsadäquater Informationskooperation und individuelle Teilhabeansprüche stützen, wie sie Teil des Prinzips individueller Informationsautonomie sind.

b) Unparteilichkeit und Sachlichkeit als materielle Maßstäbe

Die Schutzdimension des Prinzips kollektiver informationeller Selbstbestimmung betrifft nicht nur das Ob des Informationshandelns, sondern auch das

²¹⁷ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 9.1.; *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, B 3(c).

²¹⁸ Vgl. das Rechtsgutachten des Legal Counsel der Vereinten Nationen, Bruce Rashkow, vom 2. 2. 1996, Annex F, para. 20, abgedruckt bei *D. Wirth/S. Devarajan*, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996.

²¹⁹ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 11(c). Diese Ausnahme ist aber nicht durchgehend geregelt, bei der Weltbank findet sich keine entsprechende ausdrückliche Vorschrift, wenngleich eine Veröffentlichung sicherheitsrelevanter Informationen ohne die Zustimmung des Mitgliedstaates unwahrscheinlich ist.

²²⁰ UNDP, SBAA Art. IV(4); UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 12 a. E.; *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, B 3(a),(b).

Wie, die Art und Weise, der Ausübung von Informationskompetenzen. Aus dem Wortlaut dieser Kompetenzen und dem nichtpolitischen Mandat bzw. Neutralitätsprinzip ergeben sich auch Gebote der Unparteilichkeit und Sachlichkeit des Informationshandelns. Diese Gebote beinhalten Unvoreingenommenheit und ein Mindestmaß an Pluralität bei der Generierung und Verbreitung von Expertenwissen. Diese Auslegung soll verhindern, dass Informations- und Wissensgrundlagen für hoheitliche Maßnahmen unsachgemäß eingeengt oder verzerrt werden, und schützt so die kognitiven Voraussetzungen selbstbestimmter, kollektiver Willensbildung in den Mitgliedstaaten.

Rechtlicher Ausgangspunkt ist der gemeinsame Zweck des nichtpolitischen Mandats der Weltbank und des Neutralitätsprinzips von UNDP, die kollektive Selbstbestimmung in den Mitgliedstaaten zu sichern. Dieser Zweck bestimmt auch die Auslegung und spricht gegen herkömmliche Verständnisse des Neutralitätsprinzips bzw. nichtpolitischen Mandats. Ein striktes Verständnis des Neutralitätsprinzips i. S. v. Untätigkeit im Angesicht von innerstaatlichen Meinungsverschiedenheiten und politischen Auseinandersetzungen ist vom Schutzzweck, eine autonome Willensbildung zu ermöglichen, nicht gefordert; vielmehr kann gerade Informationshandeln zur Meinungsbildung beitragen. Zudem hat sich Neutralität in der Praxis der UN zu einem Verständnis als Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit weiterentwickelt. Gerade UNDP sieht bereits seit 1986 „Advocacy“ als Teil seines Mandats an, also die Vertretung von Interessen der Armen und Benachteiligten.²²¹

Der Schutzzweck spricht auch gegen eine Auslegung des nichtpolitischen Mandats, die kollektive Autonomie durch den gänzlichen Ausschluss nichtökonomischer Erwägungen erreichen will und damit nichtökonomische Wissensbestände und Rationalitäten für unerheblich hält.²²² In der Praxis hat diese Interpretation eine Ausweitung des Mandats nicht nur nicht verhindert, sondern vielmehr eine ökonomistische Sichtweise auf weite Teile der Lebenswelt und verschiedenste gesellschaftliche Bereiche ausgedehnt. Das Doing Business-Projekt (DB) der Weltbank illustriert, wie ökonomische Effizienz zum alleinigen Bewertungskriterium von Rechtsordnungen wird. Diese Verengung von entscheidungserheblichen Sachverhalten und Bewertungskriterien auf ökonomische Modelle und Maßstäbe schränkt die Handlungsfreiheit von Nehmerstaaten gerade ein. Inwieweit ökonomische Effizienz und wirtschaftliches Wachstum Kriterien für die Organisation eines gesellschaftlichen Bereiches, für staatliche

²²¹ Oben, § 3.I. 2. Zur Unparteilichkeit s. a. *International Law Association, Accountability of International Organizations – Final Report, 2004, S. 239.*

²²² Vgl. den Wortlaut des IBRD Art. IV(10): „The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I.“

Reformprogramme oder für öffentliche Investitionen sein sollen, ist eine politische Frage. Politische Selbstbestimmung erfordert Entscheidungsfreiheit über derartige wirtschaftspolitische Grundfragen.²²³

Die Auslegung von nichtpolitischem Mandat und Neutralitätsgebot muss sich daher an deren Zweck orientieren, die freie Willensbildung zu sichern. Danach ist es vorzugswürdig, sie als Gebote der informationellen Unparteilichkeit und Sachlichkeit zu verstehen.²²⁴ Diese verbieten es internationalen Entwicklungsinstitutionen, in innerstaatlichen Auseinandersetzungen eine Seite aus parteipolitischen Erwägungen zu bevorzugen. Sie erfordern Zurückhaltung bei Kommunikationsbeziehungen mit politischen Parteien und Oppositionsvertretern²²⁵, vor allem aber auch Unparteilichkeit im Sinne fachlicher Unvoreingenommenheit bei der Erhebung, Darstellung, Bewertung und Verbreitung von Informationen und Wissen. Dies schließt nicht aus, dass Entwicklungsinstitutionen in Streitfragen selbst Position beziehen und „official views“ äußern.²²⁶ Doch müssen dann auch Tatsachengrundlagen und Bewertungsmaßstäbe offengelegt und Gegenmeinungen sowie Kritik erkennbar gemacht werden. Darüber hinaus verbieten die Gebote der Sachlichkeit und Unparteilichkeit die Einflussnahme im Sinne der verfälschenden Manipulation, wie sie auch durch die Verbreitung manipulierter empirischer Daten, Statistiken oder Rankings erfolgen kann.²²⁷ Zwar hält die Rechtsordnung selbst keine detaillierten Maßstäbe dafür bereit, wann eine Information, eine Statistik oder ein Indikator sachlich „richtig“ ist. In diesem Sinne ist auch nicht jede invalide oder unzuverlässige Information zugleich auch rechtswidrig. Nehmen öffentliche Institutionen allerdings besonderes Vertrauen in Anspruch, indem sie sich auf wissenschaftliche Objektivität, Evidenzbasierung und ihre eigene Neutralität berufen, und üben sie auf diese Weise gesteigerten Einfluss auf Willensbildungsprozesse aus, so müssen sich diese Institutionen auch an ihrem eigenen Anspruch festhalten lassen. Die öf-

²²³ Eingehend *S. Pahuja*, *Decolonising international law*, 2011.

²²⁴ *O. Lienau*, *Legitimacy and Impartiality in a Sovereign Debt Workout Mechanism*, Cornell Law Faculty Publications Paper 1110, 2014, S. 16.

²²⁵ *I. Shihata*, *Issues of „Governance“ in Borrowing Members: The Extent of Their Relevance Under the Bank’s Articles of Agreement*, Legal Memorandum of the General Counsel, in: Shihata (Hrsg.), *The World Bank legal papers*, 2000, S. 245, 270 zu Grenzen der Informationserhebung: „However, developing such knowledge should not mean, in my view, permitting staff to become involved in the partisan politics of the country through establishing a dialogue with its opposition political parties beyond normal informational discussion which takes place with the concurrence of the government concerned. In building up its knowledge of the political situation, the Bank should be careful not to interfere, or give the impression of interfering in the political affairs of its members. Unchecked contacts with political parties, especially opposition parties, may easily give this impression, unlike the contacts with experts and professional associations“.

²²⁶ So aber *D. Ellerman*, *Should Development Agencies Have Official Views?*, *Development in Practice* 12 (2002), S. 285.

²²⁷ S. allgemein zum Manipulationsverbot *S. Oeter*, *Souveränität – ein überholtes Konzept?*, in: *Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, 2002, S. 269, 281 f.

fentlich verbreiteten Informationen müssen mithin tatsächlich unter Anwendung wissenschaftlicher Standards zustande gekommen sein und dürfen abweichende wissenschaftliche Auffassungen oder Ergebnisse von Relevanz für die einschlägige Frage nicht ignorieren.²²⁸

Diese Anforderungen an Sachlichkeit und Unparteilichkeit lassen sich nicht nur auf den Zweck von Mandatsbeschränkungen, sondern auch auf den Wortlaut derjenigen Informationskompetenzen stützen, die zur Durchführung von „Untersuchungen“ und zur Veröffentlichung von „Berichten“ ermächtigen.²²⁹ Der Begriff des „Berichts“ beschreibt im gewöhnlichen Sprachgebrauch eine schriftliche (oder anderweitig perpetuierte) Wissensäußerung, die mit gewissem Detailgrad ein Ereignis oder einen Zustand beschreibt und typischerweise aus einer eigenen Untersuchung hervorgeht. Damit impliziert der Begriff ein gewisses Maß an Sachlichkeit und Nachvollziehbarkeit. Berichte sind inhaltlich von politischen Meinungsäußerungen abzugrenzen, die das Tatbestandsmerkmal „Bericht“ nicht mehr erfüllen. Allerdings sind Tatsachen und Meinungen oftmals untrennbar verknüpft. Daher nimmt der Umstand, dass eine Publikumsinformation Wertungen enthält, ihr noch nicht den Charakter eines Berichts – dies auch dann nicht, wenn die Wertung in Form eines vergleichenden Rankings erfolgt. Aus dem Begriff Bericht gehen keine besonderen Formerfordernisse hervor, die Aufbereitung der publizierten Daten in Form von Rankings ist jedenfalls begrifflich nicht ausgeschlossen. Auch wertende Berichte müssen aber die Tatsachengrundlagen, Bewertungskriterien und Schlussfolgerungen nachvollziehbar darstellen. Besteht der Bericht im Wesentlichen aus Daten oder einem Ranking, so erfordert die Nachvollziehbarkeit eine Offenlegung der Datengrundlage, Aggregationsmethoden und Bewertungskriterien. Die Publikation eines reinen Rankings ohne Begründung wäre nicht in diesem Sinne nachvollziehbar und verstieße gegen das Rechtsgebot der Unparteilichkeit und Sachlichkeit.

III. Teilhabe am Informationshandeln

Schrumpfen die Politikfelder, in denen die Mitgliedstaaten vor externer Einflussnahme abgesichert sind, bedeutet dies noch nicht zwangsläufig einen Verlust an kollektiver Selbstbestimmung, wenn damit eine Verstärkung souveräner Teilhaberechte einhergeht. Diese Rechte richten sich auf die gleichberechtigte

²²⁸ Vgl. *UN Statistical Commission, Principles Governing International Statistical Activities*, 2003; *UN Statistical Commission, Fundamental Principles of Official Statistics E/1994/29*, 1994. Siehe insbes. International Principle Nr. 2: „Making a clear distinction, in statistical publications, between statistical and analytical comments on the one hand and policy-prescriptive and advocacy comments on the other“ und Official Principle 3: „To facilitate a correct interpretation of the data, the statistical agencies are to present information according to scientific standards on the sources, methods and procedures of the statistics“

²²⁹ Art. 13(1)b), 62(1) UN-Charta; IBRD Art. V(13); IDA Art. VI(11); IFC Art. IV(11).

Beteiligung eines Staates an den internationalen Beziehungen. Ein zentrales Teilhaberecht ist die Mitwirkung am internationalen Rechtsverkehr durch den Abschluss von Verträgen und durch Mitbestimmung an der Sekundärrechtssetzung internationaler Organisationen.²³⁰ Das Konsenserfordernis, das aus dem Souveränitätsprinzip folgt, sichert so die legitimatorische Rückbindung an den Willen der Staaten.²³¹ Allerdings erfährt das Erfordernis Einschränkungen nicht nur bei der Entstehung von Völkerrecht, sondern vor allem im Hinblick auf informelle Formen der Zusammenarbeit und des Handelns internationaler Institutionen.²³²

Diese allgemeinen Tendenzen spiegeln sich auch bei der mitgliedstaatlichen Teilhabe am Informationshandeln internationaler Institutionen wider. Das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung begründet keinen generellen Vorbehalt mitgliedstaatlicher Zustimmung zum internationalen Informationshandeln. Es wirkt aber auf die institutionalisierte, mitgliedstaatliche Teilhabe an der Ausgestaltung des informationsverwaltungsrechtlichen Rahmens hin, indem es die Auslegung von Normen zur Organkompetenz politischer Organe und zur Verwaltungsorganisation beeinflusst (1.). Daneben begründen sekundärrechtliche Normen informationelle Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten in administrativen Verfahren der internationalen Institution. Teilhabe an der Informationsgewinnung erstreckt sich vom Antragsprinzip über die Planungshoheit zu Anhörungsrechten und Ansprüchen auf nachträgliche Fehlerkorrektur (2.). Mitgliedstaatliche Teilhabe an der Informationsverteilung sichern Zugangsrechte sowie Urheberprinzip und Geheimhaltungsansprüche (3.). Zusammengekommen gewährleisten diese Rechte und Ansprüche die mitgliedstaatliche Mitwirkung an der Bildung und Ausübung kognitiver Autorität, ohne Staaten ein absolutes Vetorecht über das Informationshandeln internationaler Institutionen zuzuweisen.

1. Teilhabe an der Ausgestaltung des informationsverwaltungsrechtlichen Rahmens

Die Teilhabe der Mitgliedstaaten am Informationshandeln internationaler Institutionen ist zunächst eine Frage der Abgrenzung der Organkompetenzen zwischen Staatenvertretern und internationaler Verwaltung, d. h. dem Management bei der Weltbank und dem Administrator bei UNDP. Dies betrifft schwerpunkt-

²³⁰ B. Fassbender, Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung, in: Mansel et al. (Hrsg.), Festschrift für Erik Jayme, 2004, S. 1089, 1097 f.

²³¹ S. Oeter, Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, 2002, S. 269, 287.

²³² N. Krisch, The Decay of Consent: International Law in the Age of Public Goods, AJIL 108 (2014), S. 1. Zu Ausnahmen im bindenden Völkerrecht schon früh C. Tomuschat, Obligations arising for states without or against their will, Recueil des Cours 241, 1993.

mäßig die rechtliche Regelung des administrativen Informationshandelns, aber auch einzelne Aspekte der Verwaltungsorganisation.

a) Organkompetenzen

Während das Prinzip aufgabenangemessener Informationskooperation einen Kernbereich informationeller Eigenständigkeit internationaler Verwaltungen sichert, streitet das Prinzip kollektiver Selbstbestimmung dafür, administratives Informationshandeln an die Willensbildung der politischen Organe zurückzubinden. Dem entspricht der faktische Trend, administratives Informationshandeln zunehmend in sekundärrechtlichen Normen zu regeln, an deren Erlass die politischen Organe mitwirken. Ein Schwerpunkt ist die Regelung des öffentlichen Informationszugangs in den allgemeinen Informationszugangsrichtlinien und den vergabebezogenen OP/BPs bzw. POPPs. Allerdings erfasst diese Rechtssetzungspraxis nur einen Teil des Spektrums administrativen Informationshandelns. Gibt es darüber hinaus allgemeine Prinzipien für die Erforderlichkeit und Ausgestaltung des Informationsverwaltungsrechts im Sekundärrecht?

Wie oben dargelegt fällt die Entscheidung über die Auslegung von Verbandskompetenzen und insbesondere die Annahme ungeschriebener Informationskompetenzen grundsätzlich den politischen Organen zu. Dabei ist aber zu unterscheiden zwischen administrativem Informationshandeln, das die Willensbildung der politischen Organe vorbereitet, und solchem, das autonome Aktivitäten der Verwaltung betrifft. Da eine kollektive Willensbildung Kenntnis der entscheidungsrelevanten Sachverhalte voraussetzt, muss auch die entscheidungsvorbereitende Erhebung von Informationen durch die internationale Verwaltung gestattet sein. Danach dient Informationshandeln der internationalen Verwaltung kollektiver Willensbildung, soweit es eine Befassung der Staatenvertreter in den politischen Organen vorbereitet. Dahinter steht das Prinzip informationeller Selbstbestimmung im Sinne wohlinformierter Willensbildung der Staatengemeinschaft.

Anders verhält es sich aber mit autonomem Informationshandeln internationaler Verwaltung in Verfahren, die nicht primär der Willensbildung und Beschlussfassung der politischen Organe dient, wie es namentlich bei Publikumsinformationen oder der Gewährung individuellen Informationszugangs der Fall ist. Öffentliche Rankings widersprechen oftmals dem erklärten Willen der Regierungsvertreter und mithin einem staatsbezogenen Souveränitätsverständnis. Andererseits können Publikumsinformationen einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung in den Mitgliedstaaten leisten und in diesem Sinne kollektive Selbstbestimmung fördern. Ähnliche Konflikte treten auf, wenn Bürger eines Mitgliedstaates von internationalen Institutionen Informationen begehren, die ihnen ihre eigene Regierung vorenthalten will. In diesen Fällen kollidieren nicht nur unterschiedliche Selbstbestimmungskonzeptionen miteinander, sondern es

ist auch ein Ausgleich mit den Prinzipien der aufgabenangemessenen Informationskooperation und individueller Informationsautonomie zu finden.

Das Prinzip kollektiver Selbstbestimmung streitet dafür, Auslegung und Ausgleich dieser Prinzipien grundsätzlich einer kollektiven Entscheidung der Staatengemeinschaft in den politischen Organen zuzuführen. Für diese Auffassung spricht ein Verständnis des Prinzips begrenzter Einzelermächtigung, das die Annahme ungeschriebener Kompetenzen politischen Organen zuweist und nicht der alleinigen Entscheidung autonomer Verwaltungen überlässt. Ein derartiges Verständnis wird in der nachfolgenden Auslegungspraxis i. S. v. Art. 31(3) lit. b) WVK gepflegt. Publikumsinformationen wie der HDI des UNDP, die PISA-Studie der OECD oder ILO-Indikatoren beruhen auf einem Mandat der politischen Organe; die UN-Generalversammlung hat ausdrücklich festgehalten, dass die Entscheidung über einen „Human Freedom Index“ beim UNDP Executive Board und nicht beim Administrator liegt.²³³ Dafür spricht auch, dass die grundlegende Generalversammlungsresolution zu den SDGs die Letztentscheidung über die SDG-Indikatoren in den Zuständigkeitsbereich der mit Staatenvertretern besetzten Organe verweist.²³⁴ Allein DB fehlt es zwar an einem expliziten politischen Mandat. Doch spricht gerade bei der Weltbank für die hier vertretene Ansicht, dass die Auslegung der Gründungsverträge explizit den politischen Organen zugewiesen ist.²³⁵ Eine differenzierte Lösung, die nach der Intensität der Einwirkung abschichtet, vertreten Armin v. Bogdandy und Matthias Goldmann: Danach sollen insbesondere Politikbewertungen, die eine Ausübung internationaler Hoheitsgewalt darstellen, eines ausdrücklichen Beschlusses der politischen Organe als Rechtsgrundlage bedürfen; die allgemeine Verwaltungskompetenz soll hierfür nicht ausreichen.²³⁶ Mangelt es an einer entsprechenden sekundärrechtlichen Regelung, handelt die internationale Verwaltung *ultra vires*. Ein derartiger Wesentlichkeitsvorbehalt für die Regelung des Informationshandelns könnte auch der Ausweitung ungeschriebener Kom-

²³³ Zum HDI *UNDP Governing Council*, Collected Decisions E/1991/34/Add. 1, Decision 91/6; *L. Barsh*, Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose, *Human Rights Quarterly* 15 (1993), S. 87. Zur OECD *R. Salais*, On the correct (and incorrect) use of indicators in public action, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 27 (2006), S. 237. Weitere Nachweise bei *M. Riegner*, The international institutional law of information, *International Organizations Law Review* 12 (2015), S. 50, 68 f.

²³⁴ *UNGA*, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, para. 74(a), 75. Dazu *M. Riegner*, Implementing the „Data Revolution“ for the Post-2015 Sustainable Development Goals – Toward a Global Administrative Law of Information, in: *Boisson de Chazournes/Davis/Fariello* (Hrsg.), *The World Bank Legal Review*, 2016, S. 17.

²³⁵ IBRD Art. IX.

²³⁶ *A. v. Bogdandy/M. Goldmann*, Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment, in: *Davis et al.* (Hrsg.), *Governance by Indicators*, 2012, S. 52, 80 ff. Eingehend *M. Goldmann*, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 497 f.

petenzen durch informelles Handeln der internationalen Verwaltung entgegenwirken.

Allerdings ist zweifelhaft, ob ein derartiger Wesentlichkeitsvorbehalt stets die kollektive Selbstbestimmung aller Staaten gleichermaßen sichert. Dies hängt auch von den Abstimmungsmodalitäten und Mehrheitsverhältnissen in den politischen Organen ab: Bei der Weltbank würde eine stärkere Befassung des Exekutivdirektoriums womöglich eher die Dominanz der Geberstaaten verstärken, während bei UNDP die Nehmerstaaten in der Mehrheit sind. Umgekehrt ist auch die Gewährung individuellen Informationszugangs, der bislang nicht als Ausübung internationaler Hoheitsgewalt qualifiziert wurde, durchgehend sekundärrechtlich geregelt. Dies spricht gegen eine schematische Lösung der Organkompetenzfrage und für einen verfahrens- und organisationspezifischen Ausgleich der konkurrierenden Prinzipien, wie ihn Kapitel 4 diskutiert.

b) Verwaltungsorganisation

Die Binnenorganisation der Verwaltung fällt grundsätzlich in den Kernbereich ihrer Eigenständigkeit, unterliegt aber dennoch einigen primärrechtlichen Vorbehalten zugunsten kollektiver Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten. Dazu gehört die Befugnis der politischen Organe, die Verwaltungsspitze zu ernennen und abuberufen. Effektiert wird dieser Legitimations- und Kontrollmechanismus durch eine hierarchische Verwaltungsorganisation, über die der Präsident der Weltbank oder der Administrator von UNDP die politische Personalentscheidung zur Geltung bringen kann. Schließlich lassen sich auch die Vorschriften zum Verwaltungspersonal als Teilhabe der Mitgliedstaaten verstehen, insofern dort eine angemessene Repräsentation unterschiedlicher Mitgliedstaaten und Regionen vorgeschrieben wird.²³⁷

2. Teilhaberechte am administrativen Informationshandeln

Neben der Teilhabe an der informationsverwaltungsrechtlichen Ausgestaltung beinhaltet das Prinzip informationeller Selbstbestimmung auch Vornahme- und Beteiligungsrechte der Mitgliedstaaten in den Verwaltungsverfahren der internationalen Institution. Diese sind teils im Sekundärrecht der Institutionen ausgestaltet und konkretisieren dann das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung für das jeweilige Verfahren. Wo derartige Regeln fehlen, kann das Prinzip zur argumentativen Begründung ungeschriebener Mitwirkungsrechte dienen.

²³⁷ Zu diesen Vorschriften schon oben, § 4.III.1.b), § 5.III.2.

a) Beteiligung an der Informationsgewinnung

Informationelle Selbstbestimmung verlangt nach der Teilhabe eines Mitgliedstaates an der Informationsgewinnung, soweit er selbst von ihr betroffen ist. Er soll Einfluss auf die Generierung der Informations- und Wissensbasis haben, auf deren Grundlage spätere Entscheidungen fallen oder Informationen über ihn verbreitet werden. Tatsächlich gewähren Primär- und vor allem Sekundärrecht hier eine Reihe von Mitwirkungsrechten, die auf einem Spektrum abnehmender Intensität liegen. Das eine Ende des Spektrums markiert die unregelte Eigenerhebung durch den Mitgliedstaat. Davon entfernt man sich, wenn diese Eigenerhebung durch Konditionalitäten internationaler Geber bedingt oder sogar rechtlich geboten bzw. beschränkt ist. Am anderen Ende des Spektrums steht die autonome Informationsgewinnung durch die internationale Institution. Diese Autonomie ist wiederum stark einschränkt, wenn die Erhebung nur mit dem Einverständnis des betroffenen Staates erfolgen kann. Das primärrechtlich garantierte Antragsprinzip im Vergabeverfahren bedeutet grundsätzlich, dass ein derartiges vergabebezogenes Informationshandeln der internationalen Verwaltung nur auf Veranlassung und mit Einverständnis des Mitgliedstaates erfolgen kann. Allerdings schwächen Konditionalitäten den Wert dieser Konsenserfordernisse wiederum ab: Wer Mittel beantragt, muss Informationshandeln dulden. In etlichen Verfahren, insbesondere bei Publikumsinformationen und im Hinblick auf bestimmte Informationszugangsansprüche, erschöpft sich die staatliche Mitwirkung in einer bloßen Anhörung vor der Vornahme des entsprechenden Informationshandelns oder gar in Ansprüchen auf nachträgliche Korrektur. In Vergabeverfahren und individuellem Informationszugang sind diese Rechte weitgehend sekundärrechtlich geregelt; im Hinblick auf Publikumsinformationen bestehen weithin nur verfestigte Verwaltungspraxen, in denen sich das allgemeine Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung begrenzt widerspiegelt.²³⁸

Neben diesen expliziten Regeln ergeben sich aus allgemeinen Verfahrensgrundsätzen Rückschlüsse für das Informationshandeln. Ein derartiger Grundsatz im Recht der EZ ist, dass sich die Parteien, die eine Vereinbarung über die Vergabe von ODA beabsichtigen, als formal Gleiche gegenüberstehen, unabhängig von faktischen Asymmetrien in Größe und Macht. Teil dieser gegenseitigen Anerkennung als Gleiche ist ein Grundsatz der prozeduralen „Waffengleichheit“ zwischen den Parteien.²³⁹ Dies gilt insbesondere dann, wenn eine internationale Organisation wie die Weltbank ihren eigenen Mitgliedstaaten als Verhandlungspartner gegenübertritt. Diese Verfahrensgleichheit hat einen Wissens- und Informationsaspekt: Die Parteien können nur auf Augenhöhe verhandeln, wenn ihnen die wesentlichen Informationen gleichermaßen vorliegen.

²³⁸ Näher unten, § 10.II, III.

²³⁹ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 219–221.

Daher sind Wissens- und Informationsasymmetrien, die faktisch Waffengleichheit verhindern, durch rechtliche Verfahrensarrangements und informationelle Fürsorgepflichten wissensüberlegener Parteien auszugleichen. Insbesondere verbietet es das Prinzip der Waffengleichheit, Kapazitätsmängel beim schwächeren Gegenüber auszunutzen, um zu einem anderenfalls nicht erreichbaren Verhandlungsergebnis zu kommen.

Sonderregeln bestehen schließlich für die Festlegung von Leistungsindikatoren in der Planung und im Vollzugsmonitoring. Hier findet sich auch in der Pariser Erklärung eine informations- und indikatorenspezifische Ausprägung des Grundsatzes der Eigenverantwortlichkeit. Die Erklärung fordert Geber ausdrücklich auf, „[to link funding] to a single framework of conditions and/or a manageable set of indicators derived from the national development strategy“²⁴⁰ und „[to refrain] from requesting the introduction of performance indicators that are not consistent with partners’ national development strategies“²⁴⁰. Grundsätzlich sollen es also die Nehmer sein, die selbst bestimmen, entlang welcher (Leistungs-)Ziele Daten generiert und anhand welcher Kriterien ihre Leistungen bewertet werden sollen. Sofern konkrete vergabelenkende Leistungsindikatoren betroffen sind, verdichten sich die informationsverwaltungsrechtlichen Anforderungen mithin zu einer Art Grundsatz der „Indikatoreigenverantwortlichkeit“. Diesem haben die Geber im Vergabeverfahren ausreichend Rechnung zu tragen, indem sie im Aushandlungsprozess von den Indikatoren der Nehmer ausgehen und ggf. Abweichungswünsche zum Gegenstand der Verhandlungen machen. Kommt eine Einigung nicht zustande, sind sie allerdings auch nicht gehindert, eigene Indikatoren zu verwenden, solange diese nicht im Widerspruch zur nationalen Entwicklungsstrategie stehen. Für die Geber bedeutet der Grundsatz der „Indikatoreigenverantwortlichkeit“ aber auch, dass sie gehalten sind, entsprechende eigene Messkonzepte zu erstellen und zu verwenden, sofern sie nicht auf diejenigen der Geber zurückgreifen wollen. Hier zeigt sich der verpflichtende Gehalt des Grundsatzes der Eigenverantwortlichkeit im Gewande informationsrechtlicher Obliegenheiten.

b) Mitgliedstaatlicher Zugang zu Informationen der Institution

Teilhabe im Hinblick auf die Modalität der Informationsverteilung hat zwei Aspekte: den Zugang der Mitgliedstaaten zu Informationen der internationalen Institution sowie die Mitsprache bei der Gewährung des Zugangs für Dritte. Den Zugang der Mitgliedstaaten selbst zu Informationen der internationalen Institution sichern organschaftliche Rechte der Staatenvertreter in den Organen sowie gesonderte Ansprüche der jeweiligen Regierungen gegenüber der Institution.²⁴¹ Organschaftliche Informationsrechte sind ein Schlüssel für die selbstbestimm-

²⁴⁰ Paris Declaration, paras. 45, 16.

²⁴¹ A. Grigorescu, Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of

te Willensbildung der politischen Organe und daher wesentlicher Bestandteil des Prinzips kollektiver informationeller Selbstbestimmung. Oftmals zeigt sich gerade an dieser Stelle aber die Überlegenheit internationaler Verwaltungen bei der Informationsverarbeitung und -selektion, die auch strategisch genutzt werden kann.²⁴² Das Prinzip wirkt hier auf umfassende Information der Staatenvertreter über entscheidungserhebliche Informationen hin; dies bedeutet nicht Informationsüberflutung, sondern eine *bona fide*-Auswahl relevanter Informationen durch die Verwaltung.²⁴³ Für das Verhältnis zwischen Institution und Mitgliedstaat bestimmen die Articles of Agreement der Weltbank ausdrücklich, dass von der Bank veröffentlichte Berichte, Erklärungen und Publikationen allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zugänglich gemacht werden müssen.²⁴⁴ Diese Vorschriften sind Ausdruck einer besonderen informationellen Ausprägung souveräner Gleichheit, nämlich eines Anspruchs aller Mitgliedstaaten auf gleichen Zugang zu den Informations- und Wissensressourcen der internationalen Organisation. Dieser Anspruch erwächst allen Staaten als mitgliedstaatliches Recht. Er besteht daher auch, wenn er nicht explizit geregelt ist.²⁴⁵ Er rechtfertigt sich dadurch, dass alle Mitgliedstaaten Beiträge zum Budget der Organisation leisten und daher grundsätzlich an allen Produkten, die aus der Tätigkeit der Organisation hervorgehen, partizipieren sollen – und in Ermangelung abweichender Vorschriften auch *gleichermaßen* partizipieren sollen, unabhängig von der unterschiedlichen Höhe der Beiträge.

IV. Fazit und Ausblick

Das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung beruht auf evolutiver Auslegung souveränitätsschützender Normen des Völkerrechts. Besondere Ausprägungen erfährt es in informationellen Kompetenzgrenzen, im Urhebergrundsatz und in Geboten der Unparteilichkeit und Sachlichkeit. Neben diese Schutzansprüche tritt eine Teilhabedimension, die die prinzipiell gleichberechtigte staatliche Mitwirkung am Informationshandeln internationaler Institutionen garantiert. Die Teilhabe umfasst die Mitbestimmung bei der rechtlichen

Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations, *International Studies Quarterly* 51 (2007), S. 625, 627.

²⁴² J. v. Bernstorff, Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1939.

²⁴³ Zumindest die Weltbank hat Informationspflichten gegenüber den Exekutivdirektoren in einer eigenen BP rechtlich geregelt, vgl. BP 17.30 Communications with Individual Executive Directors.

²⁴⁴ IBRD Art. V(13); IDA Art. VI(11); IFC Art. IV(11), jeweils lit. c.

²⁴⁵ *International Law Association, Accountability of International Organizations – Final Report, 2004, S. 9: Principle 3.1., 3.5. – access to information („When addressing the issue of access to information held by an IO internal flows of information are as important as those directed to audiences outside“).*

Ausgestaltung des informationsverwaltungsrechtlichen Rahmens sowie mitgliedstaatliche Beteiligungsrechte und Zugangsansprüche bezüglich administrativen Informationshandelns. Teilhaberechte leiten sich aus primärrechtlichen Normen ab, werden aber vor allem durch sekundärrechtliche Normen im Recht internationaler Entwicklungsinstitutionen ausgeformt. Die Gesamtheit dieser Schutz- und Teilhabeansprüche konstituiert kollektive informationelle Selbstbestimmung als ein Rechtsprinzip, das einen Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Informationshandeln bereitstellt.

Legt man diesen Maßstab zugrunde, gilt für die zu Beginn dieses Kapitels formulierten Fragen Folgendes: Ein Verbot für UNDP und Weltbank, Informationen zu erheben, die *domaine réservé* bzw. „politische Angelegenheiten“ der Mitgliedstaaten betreffen, gilt nur in den seltenen Fällen: Nämlich dann, wenn es dafür weder ausdrückliche Grundlagen im Primär- oder Sekundärrecht gibt noch eine Befassung der politischen Organe vorbereitet wird. Dies ist am ehesten im Komplex der Publikumsinformation der Fall. Umgekehrt verbürgt das Prinzip ein Mitspracherecht aller Mitgliedstaaten gegenüber expertokratischen internationalen Bürokratien bei der Konstruktion des DB-Rankings oder der SDG-Indikatoren. Weniger eindeutige Antworten gibt das Prinzip, wo es mit anderen kollidiert: Ob internationale Indizes wie der HDI nur offizielle Daten verwenden dürfen, wie es UNDP-Mitgliedstaaten fordern, oder akkuratere nichtoffizielle Daten einbeziehen können, ist eine Frage der Gewichtung informationeller Selbstbestimmung und aufgabenangemessener Informationskooperation.

Hinter dem Prinzip informationeller Selbstbestimmung steht der Grundgedanke der Mitbestimmung derjenigen Kollektivsubjekte, die das Informationshandeln betrifft und über die Wissen produziert wird. Als theoretische Rechtfertigung überzeugt der Gedanke des Schutzes kognitiver Voraussetzungen kollektiver Autonomie: Die eigenständige Willensbildung und die selbstbestimmte Ausübung souveräner Rechte setzt eine adäquate Informations- und Wissensgrundlage ebenso voraus wie die Möglichkeit kritischer Reflexion und Entscheidung zwischen echten Handlungsalternativen. Das Prinzip schützt diese Voraussetzungen, enthält aber seinerseits keine Rationalitätsanforderungen an hoheitliches Handeln, wie es das Prinzip aufgabenangemessener Informationskooperation tut. Im Gegenteil repräsentiert kollektive informationelle Selbstbestimmung ein genuin politisches Element des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen. Es gibt politischer Selbstbestimmung Raum und bezieht diese auch auf die Herstellung der kognitiven Grundlagen kollektiver Willensbildung und Entscheidung. Insofern normativiert es die wissenssoziologische Einsicht, dass Wissen stets auch die sozialen Bedingungen und Hierarchien seiner Entstehung verkörpert. Das Prinzip wirkt Entpolitisierungstendenzen entgegen und reguliert Konflikte, die sich nicht auf Erkenntnisprobleme zurückführen lassen, sondern politisch entschieden und stets neu ausgehandelt werden müssen. Damit nimmt das Informationsverwaltungsrecht internationaler

Institutionen auch Anleihen an Konzeptionen aus dem Globalen Süden, die Völkerrecht in besonderem Maße als Feld politischer Auseinandersetzung und des Widerstandes „von unten“ begreifen.²⁴⁶

Dem Prinzip inhärent sind Konvergenzen und Konflikte zwischen staatlicher, demokratischer und multilateraler Willensbildung. Alle drei Autonomiekonstellationen sind im Prinzip verkörpert: Das Urheberprinzip berechtigt Regierungen, das Gebot der Unparteilichkeit zielt auf eine objektive Information auch der Öffentlichkeit, und die Organkompetenzen verlangen kollektive, politische Entscheidungen der Staatengemeinschaft über Grundlagen und Grenzen administrativen Informationshandelns. An den Schnittstellen dieser drei Autonomiekonzeptionen brechen Spannungen auf. Deren Auflösung variiert mit den Handlungskomplexen und Verfahrensarten. Wie im dritten Kapitel näher zu zeigen sein wird, privilegiert das Prinzip im Vergabeverfahren im Ausgangspunkt die Regierungen der Nehmerstaaten, während individueller Informationszugang und Publikumsinformationen eher auf Öffentlichkeiten und die Staatengemeinschaft abzielen.

Der informationsverwaltungsrechtliche Grundsatz kollektiver Selbstbestimmung korreliert mit dem entwicklungsverwaltungsrechtlichen Prinzip der kollektiven Autonomie. Letzteres gründet sich ebenfalls auf das Souveränitätsprinzip und wird in konkreten, souveränitätsschonenden Regeln im Verfahrensrecht von Weltbank, UNDP und anderer Geberinstitutionen umgesetzt. Dazu zählen beispielsweise das Antragsprinzip und das Gebot der Waffengleichheit im Vergabeverfahren oder der Vorrang von Nehmerplanungen vor den Interessen der Geber.²⁴⁷ Informationelle Selbstbestimmung schützt die kognitiven Voraussetzungen des Gebrauchs kollektiver Autonomie und der Ausübung konkreter Teilhaberechte. Als Rechtsprinzip des institutionellen Völkerrechts beansprucht kollektive informationelle Selbstbestimmung zugleich Geltung über die Entwicklungsinstitutionen hinaus. Elemente wie Urheberprinzip und Unparteilichkeit lassen sich auf andere Rechtsgebiete und internationale Eingriffsverwaltungen übertragen. Bei Teilhaberechten mögen Modifikationen angezeigt sein, soweit die unterschiedliche Behandlung von Leistungsnehmern und -gebern im Entwicklungsverwaltungsrecht nicht verallgemeinerbar ist.

Ein abschließender, vergleichender Blick auf das deutsche Informationsverwaltungsrecht muss die Besonderheiten der Mehrebenenkonstellation im internationalen Verwaltungsrecht in Rechnung stellen. So fallen zwar begriffliche Parallelen zwischen der grundrechtlichen Diskussion um Informationseingriffe

²⁴⁶ L. Eslava, *Local Space, Global Life*, 2015; S. Pahuja, *Decolonising international law*, 2011; B. Rajagopal, *International law from below*, 2003.

²⁴⁷ Zur Weltbank vgl. P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 213 ff., 232. Zu UNDP: UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, paras. 31, 33, 40; UNGA, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948, para. 4 lit. b; M. Hampe, *Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)*, 1997, S. 90.

einerseits und der völkerrechtlichen Debatte um die Informationsintervention andererseits auf.²⁴⁸ Diese Parallelen sprechen für ein ebenenübergreifendes Gebot der Sachlichkeit hoheitlicher Informationstätigkeit.²⁴⁹ Sie tragen jedoch nicht viel weiter: National geht es um individuelle Freiheitssphären im Staat-Bürger-Verhältnis, international primär um kollektive Handlungsspielräume im Verhältnis von Hoheitsträgern. Strukturell vergleichbarer sind kompetenzrechtliche Probleme im Bundesstaat, wie sie etwa bei Leistungsvergleichen i. S. v. Art. 91b(2) GG und Art. 91d GG auftreten.²⁵⁰ Das noch größere Vergleichspotenzial, wie kollektive informationelle Selbstbestimmung in einem Mehrebenensystem ausgestaltet werden kann, bietet die EU, beispielsweise im Hinblick auf das Urheberprinzip im Informationszugangsrecht.²⁵¹ Doch auch hier gilt es, bei der Übertragung von normativen Hintergrundannahmen aus dem europäischen Kontext Vorsicht walten zu lassen und den geringeren Integrationsgrad des internationalen Systems zu bedenken.

§ 7 Individuelle Informationsautonomie

Das Recht internationaler Informationsverwaltung kann heute nicht mehr nur als ein Recht der Staaten und internationalen Institutionen konzipiert werden. Die Stellung der Einzelnen wird durch das Prinzip individueller Informationsautonomie umschrieben, das Bürgerinnen und Bürgern rechtliche Herrschaft über sie betreffende Informationen und damit auch ein Maß an Kontrolle über internationales Informationshandeln einräumt (I.). Rechtsgrundlagen sind völkervertragsrechtlich garantierte Menschenrechte, die auch internationale Institutionen binden. Daneben begründet das institutionelle Völkerrecht eine zweite Kategorie „einfacher“ subjektiver Rechte, die menschenrechtliche Garantien konkretisieren oder über diese hinausgehen. Diese Rechtsgrundlagen gewährleisten in einer Abwehrdimension den Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor dem Informationshandeln internationaler Institutionen, insbesondere durch Vorschriften zum Datenschutz (II.). Zum anderen gewähren sie Rechte auf Teilhabe am Informationshandeln, die durchsetzbare Individualansprüche auf Informationszugang sowie Anhörung begründen und durch objektive Pflichten zum

²⁴⁸ Vgl. etwa die Begrifflichkeit bei *M. Sachs*, Informationsinterventionismus und Verfassungsrecht, in: Selmer et al. (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung, 2004, S. 209. Zur Eingriffsdogmatik statt vieler *D. Murswiek*, Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe, NVwZ (2003), S. 1.

²⁴⁹ Dazu oben, § 6.II.2.b). Zum verfassungsrechtlichen Gebot der Sachlichkeit staatlichen Informationshandelns *BVerfGE* 105, 252 (Glykol), Rn. 57 ff.

²⁵⁰ Vgl. nur *S. Kuhlmann*, Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen, Die Verwaltung 44 (2011), S. 155.

²⁵¹ Vgl. *S. Boysen*, Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund, Die Verwaltung 42 (2009), S. 215.

Menschenrechtsmonitoring flankiert werden (III.). Das Prinzip individueller Informationsautonomie zielt primär darauf ab, das emanzipatorische Potenzial individueller Rechte zu realisieren, indem es Kontrolle über Informationen in die Hände der einzelnen Bürgerinnen und Bürger legt und sie auf diese Weise dezentralisiert.

I. Zur Stellung des Individuums im Informationsverwaltungsrecht internationaler Entwicklungsinstitutionen

1. Subjektive Informationsrechte als Grundlage der informatorischen Rechtsstellung des Individuums

Der einzelne Mensch ist kein klassisches Subjekt des internationalen Rechts, sondern galt lange als durch den Staat mediatisiertes Objekt völkerrechtlicher Regelung. Dementsprechend verliefen Informationsbeziehungen traditionell zwischen Staaten und internationalen Institutionen. Doch wird diese Mediatisierung zunehmend durchbrochen. Nicht nur rechtsverbindliches Handeln internationaler Institutionen greift verstärkt auf den Einzelnen durch, wie es die Sanktionslisten des UN-Sicherheitsrats paradigmatisch zeigen.²⁵² Begünstigt durch neue Technologien etablieren internationale Verwaltungen auch Informations- und Kommunikationsbeziehungen unmittelbar zu externen Individuen.²⁵³ Bei informationsrechtlicher Betrachtung erweist sich, dass eine Vielzahl dieser Beziehungen durch subjektive Informationsrechte begründet, ausgestaltet oder begrenzt wird.

Die existierende Literatur verhandelt diese Fragen weitgehend in separaten Diskursen. Diskussionen um Informationsrechte, Privatheitsschutz und Menschenrechtsmonitoring lassen sich gleichwohl als Fragen des Menschenrechtsschutzes *durch* und *gegen* Informationshandeln internationaler Institutionen in eine übergreifende Systematik einordnen.²⁵⁴ Eine übergreifende Perspektive nimmt am ehesten die Debatte um „Transparenz“ in Global Governance ein,

²⁵² C. Feinäugle, Hoheitsgewalt im Völkerrecht: Das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche Fassung, 2011.

²⁵³ Zu Rolle des Internets E. Isin/E. Ruppert, *Being Digital Citizens*, 2015; M. Kettemann, *The future of individuals in international law: Lessons from international Internet Law*, 2013.

²⁵⁴ Zum Privatheits- und Datenschutz auch gegen internationale Hoheitsträger B. Unger, *Datenschutz in internationalen Organisationen*, 1991; S. Schiedermaier, *Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht*, 2012. Zum Monitoring M. Green, *What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement*, *Human Rights Quarterly* 23 (2001), S. 1062; E. Riedel, *Measuring Human Rights Compliance. The IBSA Procedure as a Tool of Monitoring*, in: Auer/Flückiger/Hottelier (Hrsg.), *Les droits de l'homme et la constitution*, 2007, S. 251; C. Gusy, *Grundrechtsmonitoring*, *Der Staat* 47 (2008), S. 511; M. Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz*, 2010; M. Ochs, *Indikatoren und Benchmarks in UN-Menschenrechtsverfahren – eine rechtliche Analyse*, 2012.

doch wird deren begrifflicher Ansatzpunkt der Ambivalenz des Gegenstandes nicht gerecht.²⁵⁵ Dieses Kapitel unternimmt es, mit dem begrifflichen Instrumentarium von Informationshandeln und Informationsbeziehungen eine diskursübergreifende Perspektive auf die informationelle Stellung des Individuums in globaler Informationsgovernance zu zeichnen.

In dieser Perspektive zeigt sich, dass subjektive Informationsrechte ein Rechtsprinzip individueller Informationsautonomie formen, das dem Einzelnen rechtliche Herrschaft über Informationen verleiht. Das Prinzip ermöglicht die Abwehr von und Teilhabe an hoheitlichem Informationshandeln und macht die Bürger so zum Subjekt internationaler Informationsbeziehungen. Rechtsgrundlagen individueller Informationsautonomie sind zum einen die völkerrechtlichen Menschenrechte, wie sie in universellen oder regionalen Konventionen verbürgt und mit Durchsetzungsmechanismen versehen sind.²⁵⁶ Im Kontext der Informationsgesellschaft werden spezifische Informationsrechte neu ausgelegt und die allgemeinen Informationsdimensionen materieller Rechte weiterentwickelt. Zum anderen bildet sich jenseits fundamentaler Menschenrechte eine zweite Schicht „einfacher“ subjektiver Rechte aus.²⁵⁷ Diese Normen können teils als verwaltungsrechtliche Konkretisierungen der Menschenrechte verstanden werden, bilden aber eigenständige Rechtspositionen und ein Potenzial für differenzierte Lösungen.²⁵⁸

Eine wichtige Quelle dieser einfachen Rechte ist das institutionelle Völkerrecht, namentlich das Verwaltungsrecht internationaler Institutionen. In diesem Rahmen nehmen Informationsrechte eine Vorreiterrolle ein. Das erste Individualbeschwerdeverfahren, das außenstehenden Dritten Rechtsschutz gegen eine internationale Organisation gewährte, betraf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Interpol: Seit 1982 können betroffene Einzelpersonen das Informationshandeln von Interpol vor einer unabhängigen Kommission, der „Commission for the Control of Interpol's Files“, überprüfen lassen.²⁵⁹ UNDP gewährte bereits 1997 einen voraussetzungslosen Individualanspruch

²⁵⁵ Krit. *D. McCarthy/M. Fluck*, The concept of transparency in International Relations, *European Journal of International Relations* 23 (2016), S. 416; *A. Bianchi*, On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law, in: *Bianchi/Peters* (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 1. Zu dieser Ambivalenz schon oben, § 2.IV.

²⁵⁶ Überblick bei *T. Buergenthal/D. Thürer*, *Menschenrechte*, 2010; *W. Kälin/J. Künzli*, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2008.

²⁵⁷ Grundlegend *A. Peters*, *Jenseits der Menschenrechte*, 2014. Vgl. auch ILC Kommentar zu Art. 33 der ILC-Normen, *YB ILC* (2002), Vol. II, Part 2, S. 94 f., Rn. 3 (zu völkerrechtlichen Individualrechten, die „außerhalb des Rechtsrahmens der Menschenrechte“ erwachsen).

²⁵⁸ Gegen eine Reformulierung regulatorischer Probleme als Menschenrechtsfragen auch *C. Möllers*, *Constitutional foundations of global administrative law*, in: *Cassese* (Hrsg.), *Research handbook on global administrative law*, 2016, S. 107, 119.

²⁵⁹ *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-*

auf Informationszugang, der vor dem unabhängigen Information Disclosure Oversight Panel durchgesetzt werden kann.²⁶⁰ Bereits früh wurden so mit dem Datenschutz und der Informationsfreiheit zwei individualrechtliche Grundpfeiler einer internationalen Informationsordnung institutionalisiert.²⁶¹ Gerade diese Informationsrechte tragen also zur Entstehung wenn nicht eines neuen Paradigmas, so doch eines neuen, zentralen Elements des internationalen Verwaltungsrechts bei.²⁶² Im Referenzgebiet des Entwicklungsverwaltungsrechts konstituieren sie eine wesentliche Dimension des Prinzips individueller Autonomie, das die spezifische Rolle von Menschenrechten in der internationalen Leistungsverwaltung umschreibt.²⁶³

Der Ausbau individueller Informationsrechte ist Teil eines allgemeineren „informational turns“²⁶⁴, der auch im nationalen Recht zu beobachten ist und als Entstehung einer neuen Generation von fundamentalen Rechten gedeutet wird: Nach den bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten entsteht zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine vierte Generation informationeller Rechte.²⁶⁵ Hinter deren positivrechtlicher Anerkennung stehen unterschiedliche rechtstheoretische Begründungen und Zwecke. Eine erste, intrinsisch-individualistische Lesart sieht in der Selbstbestimmung über Informationen einen Eigenwert als Bestandteil von Autonomie und Würde des Menschen. Dies äußert sich insbesondere in abwehrrechtlichen Konzeptionen von Privatsphäre und Selbstbestimmung als Informationskontrolle.²⁶⁶ Eine individuelle Kontrolle über Informationen wird auch instrumentell als Ausübungsvoraussetzung für andere Freiheiten und Leistungsrechte gedeutet. Diese Konzeption schließt die Teilhabe an Informationen

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

²⁶⁰ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 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.

²⁶¹ E. Schmidt-Aßmann, Principles of an International Order of Information, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative law, 2011, S. 117, 119 ff.

²⁶² A. v. Arnould, Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht, JöR 59 (2011), S. 497; R. Wahl, Der einzelne in der Welt jenseits des Staates, Der Staat 40 (2001), S. 45.

²⁶³ P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 233 ff..

²⁶⁴ Begriff von A. Gupta, Transparency Under Scrutiny: Information Disclosure in Global Environmental Governance, Global Environmental Politics 8 (2008), S. 1, 6 (bezogen auf das Umweltrecht).

²⁶⁵ M. Bovens, Information Rights: Citizenship in the Information Society, Journal of Political Philosophy 10 (2002), S. 317, 327.

²⁶⁶ L. Bygrave, Privacy Protection in a Global Context – A Comparative Overview, Scandinavian Studies in Law 47 (2004), S. 319, 324 f.; BVerfGE 65, 1 (Völkzählung), Rn. 154. Klassisch A. Westin, Privacy and freedom, 1967, S. 7: „Privacy is the claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is communicated to others“.

anderer, auch hoheitlicher Akteure ein.²⁶⁷ Sowohl Abwehr- als auch Teilhabeansprüche haben daneben eine strukturelle Dimension: In demokratischen Staaten gelten Privatheit und Informationszugang als Kehrseite und Bedingungen einer aktiven Beteiligung der Bürgerinnen an der öffentlichen Meinungsbildung, politischen Deliberation und demokratischen Kontrolle.²⁶⁸ Hierauf verweist Art. 19 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR/Zivillpakt) noch deutlicher als andere Garantien der Meinungsfreiheit, wenn er ausdrücklich auch die Freiheit der *Meinungsbildung* schützt. Auch der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) formuliert bereits 1986 prägnant: „a society that is not well informed is not a society that is truly free“.²⁶⁹ Zwar fehlen auf internationaler Ebene die Rahmenbedingungen für traditionelle demokratische Prozesse wie Wahlen, doch können internationale Informationsrechte auf nationale Öffentlichkeiten und Institutionen zurückwirken und in diesem Kontext demokratische Funktionen erfüllen.²⁷⁰

Unabhängig von demokratischen Erwägungen und Kontexten gelten Transparenz und Öffentlichkeit als Instrumente der Herrschaftskontrolle und Accountability.²⁷¹ Werden dem Einzelnen Informationsabwehr- und -zugangsansprüche eingeräumt, wird die Kontrolle über die Modalität der Informationsverbreitung strukturell individualisiert, dezentralisiert und zugleich Öffentlichkeit hergestellt.²⁷² Dies kann auch ein Gegengewicht zur kognitiven Autorität internationaler Institutionen bilden, die durch strategischen Umgang mit Informationen entsteht. Schließlich kommt dem Prinzip eine kognitive Strukturdimension zu, soweit die Einbeziehung der Bürger die Wissensgenerierung internationaler Ver-

²⁶⁷ Y. Donders, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Accessibility and the Right to Information, in: McGonagle/Donders (Hrsg.), The United Nations and Freedom of Expression and Information, 2015, S. 89; C. Gusy, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 16.

²⁶⁸ C. Gusy, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 10 ff.; M. Bovens, Information Rights: Citizenship in the Information Society, Journal of Political Philosophy 10 (2002), S. 317; BVerfGE 65, 1 (Volkszählung), Rn. 154; P. Schwartz, The Computer in German and American Constitutional Law: Towards an American Right of Informational Self-Determination, American Journal of Comparative Law 37 (1989), S. 675.

²⁶⁹ IAGMR, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion of 13. 11. 1985, para. 70.

²⁷⁰ J. v. Bernstorff, Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen, in: Brunkhorst (Hrsg.), Demokratie in der Weltgesellschaft, 2009, S. 277, 296–298.

²⁷¹ Dazu schon oben, § 4.III.3.

²⁷² A. Peters, Towards Transparency as a Global Norm, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 534, 554 ff. Zur Machtbegrenzung durch datenschutzrechtliche Informationsverteilung K. v. Lewinski, Zur Geschichte von Privatsphäre und Datenschutz – eine rechtshistorische Perspektive, in: Schmidt/Weichert (Hrsg.), Datenschutz, 2012, S. 21, 32; L. Bygrave, Privacy Protection in a Global Context – A Comparative Overview, Scandinavian Studies in Law 47 (2004), S. 319, 326 (auch zum Aspekt der Gewaltenteilung).

waltungen pluralisiert. Öffentlichkeitsbeteiligung birgt zumindest die Chance, die Betroffenenperspektive einzubringen und den „Tunnelblick“ epistemischer Gemeinschaften zu weiten.²⁷³

Zielt das informationsverwaltungsrechtliche Prinzip individueller Informationsautonomie primär auf die rechtliche Ausgestaltung der Informationsbeziehungen zwischen Bürgern und internationalen Institutionen ab, so sind individuelle Rechte doch in mehrerlei Hinsicht zu kontextualisieren. Dies gilt zunächst für den von politökonomischen und epistemischen Asymmetrien geprägten Entwicklungskontext, in dem menschenrechtliche Universalitätsansprüche und partikulare Rechtsvorstellungen aufeinanderprallen.²⁷⁴ Zudem ist das Subjekt der hier diskutierten Rechte auszdifferenzieren, verdeckt doch die Rede vom „Menschen“ oder „Individuum“, dass subjektive Rechte von unterschiedlichsten kollektiven Akteuren, sozialen Bewegungen und Gruppen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und juristischen Personen mobilisiert werden.²⁷⁵ Dabei kann es sich um Frauen handeln, deren Rechte und Organisationen UNDP seit den 1970er Jahren fördert, oder um ethnische Gruppen und indigene Völker, deren statistische Erfassung mit menschenrechtlichen Argumenten vorangetrieben wird.²⁷⁶ Daneben berufen sich Unternehmen auf informationsrelevante Eigentums- und Schutzrechte, die insbesondere die Weltbank auf institutionenökonomischer Grundlage als Entwicklungsfaktor fördert.²⁷⁷

²⁷³ A. v. Arnould, Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht, JöR 59 (2011), S. 497, 514.

²⁷⁴ Näher unten, § 7.IV. Hier statt vieler nur J.-M. Barreto, Epistemologies of the South and Human Rights, Indiana Journal of Global Legal Studies 21 (2014), S. 395.

²⁷⁵ Allgemein zur Abhängigkeit von Subjektkonstruktionen von Staatlichkeitsvorstellungen und der entsprechenden Ausgestaltung von Rechten und Informationsbeziehungen S. Baer, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, 2006, insbes. S. 83 ff., 241 ff.

²⁷⁶ Allgemein zu den Menschenrechten von Frauen U. Lembke (Hrsg.), Menschenrechte und Geschlecht, 2014; S. Elsuní, Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte, 2011, S. 32 ff.; B. Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht, 2006. Zu anderen Kategorien M. Shahabuddin, Ethnicity and international law, 2016; E. Jouannet, Qu'est-ce qu'une société internationale juste?, 2011, S. 146 ff.

²⁷⁷ World Bank, World Development Report 1997, 1997, S. 41 ff. Dazu D. Kennedy, Some Caution About Property Rights as a Recipe for Economic Development, Accounting, Economics, and Law 1 (2011), S. 1. Ausgeklammert bleibt im Folgenden die menschenrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen, vgl. dazu T. Marauhn, Sicherung grund- und menschenrechtlicher Standards gegenüber neuen Gefährdungen durch private und ausländische Akteure, VVDStRL 74 (2015), S. 373; M. Krajewski, Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen, MenschenRechtsMagazin (2012), S. 66; J. v. Bernstorff, Business and Human Rights: On the Expansion of Human Rights Obligations to Abusive Corporate Practices, in: Binder et al. (Hrsg.), Corporate Social Responsibility and Social Rights, 2010, S. 35. Zu menschenrechtlichen Monitoring- und Berichtspflichten von Unternehmen J. Harrison/S. Sekalala, Addressing the compliance gap? UN initiatives to benchmark the human rights performance of states and corporations, Review of International Studies 41 (2015), S. 925; G. Sarfaty,

Schließlich sind (Menschen-)Rechte im Kontext internationaler Beziehungen zu sehen. Dort verleihen sie nicht bloß subjektive Rechtspositionen, sondern ordnen Rechtsmacht in einem Dreiecksverhältnis zwischen Individuen, Staaten und internationalen Institutionen zu. Rechte können auch die Funktion haben, die Position internationaler Institutionen gegenüber den Mitgliedstaaten zu stärken. Auch in diesem Kontext ist es zu sehen, wenn bilaterale Geber und die UN-Entwicklungsinstitutionen, allen voran UNDP, explizit einen „menschenrechtsbasierten Entwicklungsansatz“ verfolgen (human rights-based approach to development), der die Verwirklichung von Menschenrechten zum Ziel des staatlichen Entwicklungsprozesses macht.²⁷⁸ Umgekehrt betrachten Nehmerstaaten die Menschenrechte teils als hegemoniales Machtinstrument der Geber²⁷⁹ und suchen insbesondere das Menschenrecht auf Entwicklung als „ordnungspolitischen Stachel“ in den Strukturen internationaler Wirtschaftsbeziehungen einzusetzen.²⁸⁰ Demgegenüber betonen zivilgesellschaftliche Organisationen die menschenrechtliche Verantwortlichkeit der internationalen Entwicklungsinstitutionen für negative Auswirkungen ihrer Projekte und Programme auf die Rechte der Betroffenen. Neben diesen institutionellen Dimensionen dienen die Menschenrechte der rechtlichen und politischen Mobilisierung „von unten“ durch soziale Bewegungen, Aktivistinnen und lokale Gemeinschaften.²⁸¹

Mit „Rechten“ lassen sich also unterschiedliche Beziehungs- und Machtverhältnisse thematisieren und mit ihrer Invokation sind nicht nur emanzipatorische Interessen der Bürgerinnen verbunden. Bevor der dogmatische Gehalt einzelner Rechte erörtert werden kann, ist daher auf die Adressaten und Akteursbeziehungen einzugehen, an die sich individuelle Rechte und entsprechende Pflichten richten.

Regulating Through Numbers: A Case Study of Corporate Sustainability Reporting, *Virginia Journal of International Law* 53 (2013), S. 575.

²⁷⁸ *UNDG*, The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among UN Agencies, 2003. Dazu *F. Coomans*, On the right(s) track? United Nations (Specialized) Agencies and the Use of Human Rights Language, *VRÜ* 45 (2012), S. 274; *M. Darrow/L. Arbour*, The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, *AJIL* 103 (2009), S. 446. Allgemein *V. Gauri/S. Gloppen*, Human Rights Based Approaches to Development, *Polity* 44 (2012), S. 485; *S. Seppänen*, Possibilities and challenges of the human rights-based approach to development, 2005; *P. Alston/M. Robinson* (Hrsg.), Human rights and development, 2005; *U. Selchow/F.-J. Hutter*, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, 2004.

²⁷⁹ *K. Manzo*, Africa in the rise of rights-based development, *Geoforum* 34 (2003), S. 437; *M. Mutua*, The Ideology of Human Rights, *Virginia Journal of International Law* 36 (1996), S. 589.

²⁸⁰ *J. v. Bernstorff*, Das Recht auf Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 71.

²⁸¹ *F. Hoffmann*, Revolution or Regression? Retracing the Turn to Rights in ‚Law and Development‘, *Finnish Yearbook of International Law* 23 (2016), S. 45; *B. Rajagopal*, Counter-Hegemonic International Law: Rethinking Human Rights and Development as a Third World Strategy, *Third World Quarterly* 27 (2006), S. 767.

2. Adressaten individueller Rechte in der kooperativen Entwicklungsverwaltung

Die Frage, inwieweit subjektive Rechte Informationsbeziehungen internationaler Institutionen rechtlich begründen oder ausgestalten, setzt zunächst eine Systematisierung der Beziehungen zwischen Inhabern und Adressaten dieser Rechte voraus. Gerade für die Menschenrechte ist nicht unumstritten, inwieweit sie sich auch an internationale Institutionen richten. Dieser Frage ist daher im Folgenden am Beispiel der internationalen Entwicklungsinstitutionen nachzugehen. Seit Menschenrechte fester Bestandteil des Entwicklungsdiskurses geworden sind, lassen sich hier die dogmatischen und rechtspolitischen Problemkonstellationen besonders gut herausarbeiten.²⁸²

a) Bindung der Nehmer und Erfüllungshilfe und -konditionalitäten der Geber

Rechtsbasierte Ansätze in der EZ zielen primär auf das Verhältnis zwischen dem Nationalstaat und seinen Bürgern ab. Soweit sie die Verwirklichung positiver Menschenrechte zum Ziel und Maßstab des Entwicklungsprozesses erklären, betonen sie die staatlichen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten gegenüber Einzelpersonen. Im Vordergrund stehen die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte des WSK-Paktes, deren progressive Realisierung durch legislative und administrative Programme systematisch vorangetrieben und durch die Judikative individuell abgesichert werden soll. Neben einzelnen Rechten leiten allgemeine Menschenrechtsprinzipien das staatliche Handeln an. Dazu gehören „Accountability“, „Empowerment“, Partizipation sowie Gleichheit und Nichtdiskriminierung.²⁸³ Informationsverwaltungsrechtlich fordert dieser Ansatz von den Staaten ein Monitoring anhand von Menschenrechtsindikatoren, das empirische Daten über die Verwirklichung einzelner Rechte erhebt und diese nach verbotenen Diskriminierungsmerkmalen wie Rasse, Geschlecht und Behinderung disaggregiert.²⁸⁴ Hier gibt es zunehmende Überschneidungen mit der Messung globaler Entwicklungsziele, insbesondere mit den SDGs.²⁸⁵

²⁸² Überblick zur Rolle von Menschenrechten im Entwicklungsdiskurs bei P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 234 ff.

²⁸³ F. Hoffmann, *Revolution or Regression? Retracing the Turn to Rights in ‚Law and Development‘*, Finnish Yearbook of International Law 23 (2016), S. 45, 58–60; M. Hirschberg, *Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper 19, 2012, S. 9. Zu WSK-Rechten E. Riedel (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights*, 2014; M. Baderin/R. McCorquodale (Hrsg.), *Economic, social and cultural rights in action*, 2007. Zur Rolle der Gerichte A. Suárez Franco, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, 2010; V. Gauri/D. Brinks (Hrsg.), *Courting social justice*, 2008.

²⁸⁴ Unten, § 7.III.3.

²⁸⁵ Die SDGs sprechen Menschenrechte an zahlreichen Stellen an, vgl. UNGA, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, paras. 3, 8, 10, 20, 29, 35, 73(d),(e) und Unterziele 1.4, 4.5, 4.7, 5, 16.10. Dazu M. Riegner, *Implementing the „Data Revolution“ for the Post-2015 Sustainable Devel-*

Stellt der Entwicklungsansatz nicht Menschenrechte, sondern Eigentums Garantien und unternehmerische Freiheiten in den Vordergrund, führt dies zu anderen Schwerpunkten bei der Messung, wie das DB-Ranking und das Country Policy and Institutional Assessment der Weltbank illustrieren.²⁸⁶

Die Rolle der internationalen Entwicklungsinstitutionen ist aus dieser Perspektive zunächst die eines Erfüllungsgehilfen. Sie unterstützen ihre Nehmer bei der Verwirklichung staatlicher Menschenrechtspflichten finanziell oder durch Beratungsleistungen. Im Verhältnis zwischen Gebern und Nehmern wirft dies die Frage auf, ob der internationalen Institution ein Mandat zukommt, Menschenrechte in konkreten Projekten und Programmen explizit zu fördern. Für UNDP wird dies grundsätzlich bejaht; neben wirtschaftlichen und sozialen Rechten sind im Rahmen der Förderung von „democratic governance“ auch politische Rechte vom Mandat erfasst. Dagegen ist die Weltbank zurückhaltender und will sich auf Erfüllungshilfe für wirtschaftliche und soziale Rechte beschränken.²⁸⁷ Informationsrechtlich bedeutet dies, dass die jeweilige Institution Informationen über die Menschenrechtsverwirklichung in dem Umfang erheben, verarbeiten und verbreiten dürfen, wie es für die entsprechenden Projekte erforderlich ist.

Umgekehrt stellt sich auch die Frage einer negativen Konditionalisierung von Leistungen im Hinblick auf die allgemeine Menschenrechtssituation im Nehmerstaat. Dürfen internationale Institutionen ihre Zusammenarbeit mit einem Mitgliedstaat davon abhängig machen, ob dieser generell, also auch außerhalb geförderter Projekte, Menschenrechte einhält? Bilaterale Geber und auch die EU tun dies regelmäßig.²⁸⁸ Doch dürfen auch internationale Entwicklungsinstitutionen in ihren Vergabeverfahren Informationen über die allgemeine Menschenrechtssituation zur Kenntnis nehmen und in Vergabeentscheidungen berücksichtigen? Die Weltbank hat dies anfangs unter Verweis auf ihr nichtpolitisches Mandat verneint und Kredite auch an autokratische Regierungen und das Apartheidregime in Südafrika vergeben. Seit 1990 sieht das Shihata-Gutachten zu Governance eine Ausnahme für systematische Menschenrechtsverletzungen vor, soweit diese direkte und offensichtliche wirtschaftliche Effekte haben.²⁸⁹ UNDPs

opment Goals – Toward a Global Administrative Law of Information, in: Boisson de Chazournes/Davis/Fariello (Hrsg.), *The World Bank Legal Review*, 2016, S. 17, 34 ff. Krit. noch zu den MDGs P. Alston, *Ships passing in the Night*, *Human Rights Quarterly* 27 (2005), S. 755.

²⁸⁶ Oben, § 2.III.3b). Siehe aber S. *McInerney-Lankford/H.-O. Sano*, *Human Rights Indicators in Development*, 2010.

²⁸⁷ Vgl. C. *Janik*, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 264 ff.

²⁸⁸ P. *Dann*, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 100 ff.; U. *Selchow/F.-J. Hutter*, *Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit*, 2004; F. *Hoffmeister*, *Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*, 1998.

²⁸⁹ I. *Shihata*, *Issues of „Governance“ in Borrowing Members: The Extent of Their Relevance Under the Bank’s Articles of Agreement*, *Legal Memorandum of the General Counsel*, in: Shihata (Hrsg.), *The World Bank legal papers*, 2000, S. 245, 265 ff. Dazu P. *Dann*, *Entwick-*

Mandat ist offener formuliert („to uphold human rights“) und auch im Lichte des Organisationszwecks zur Menschenrechtsförderung auszulegen, sodass die Berücksichtigung der allgemeinen Menschenrechtssituation grundsätzlich möglich ist.²⁹⁰

b) Bindung internationaler Geberinstitutionen und Beihilfeverbot

Eine zweite Dimension betrifft die viel diskutierte Frage der Menschenrechtsbindung internationaler Institutionen gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten.²⁹¹ Anders als bei der Förderung oder Konditionalisierung geht es hier nicht um die Befugnis der Institutionen, sondern um die Frage, ob diese selbst Achtungs-, Schutz- oder Gewährleistungspflichten unterliegen und wem Verletzungsergebnisse im Rahmen internationaler Verwaltungskooperation zuzurechnen sind. Auch Leistungsverwaltung kann negative Auswirkungen auf den Einzelnen haben, wenn etwa die Weltbank Projekte finanziert, die Zwangsumsiedlungen erfordern, oder wenn im Rahmen von Strukturanpassungskonditionalitäten Sozialleistungen gekürzt werden.²⁹² In diesen Fällen können Rechtsverletzungen einerseits durch eine unzureichende Informationsbasis bedingt sein, wenn beispielsweise indirekte Diskriminierungen von Frauen oder indigenen Völkern unerkannt bleiben. Zunehmend greift das Informationshandeln internationaler Institutionen auch direkt in individuelle Rechtspositionen ein, insbesondere wenn mittels neuer Informationstechnologien personenbezogene Daten erhoben und weitergegeben werden.²⁹³

lungsverwaltungsrecht, 2012, S. 170 f., 242 f.; S. Killinger, *The World Bank's non-political mandate*, 2003, S. 120 ff.

²⁹⁰ M. Darrow/L. Arbour, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, AJIL 103 (2009), S. 446. Dazu schon oben, § 3.I. 2.

²⁹¹ W. v. Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward*, 2015; S. Fujita, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*, 2013; C. Janik, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 242 ff.; M. Darrow/L. Arbour, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, AJIL 103 (2009), S. 446; F. Coomans, *Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 11 (2007), S. 339; F. Hoffmann/F. Megret, *The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities*, Human Rights Quarterly 25 (2003), S. 314; M. Darrow, *Between light and shadow*, 2003; S. Roos, *Die Weltbank als Implementierungsgarant menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen*, ZaöRV 63 (2003), S. 1035; S. Skogly, *Human Rights Obligations Of The World Bank And The IMF*, 2001; G. Oosthuizen, *Playing the Devil's Advocate: the United Nations Security Council is Unbound by Law*, Leiden JIL 12 (1999), S. 549.

²⁹² C. Janik, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 113 ff.; I. Hadiprayitno, *Hazard or right?*, 2009, S. 77 ff., 191 ff.; S. Skogly, *Structural Adjustment and Development: Human Rights – An Agenda for Change*, Human Rights Quarterly 15 (1993), S. 751.

²⁹³ B. Schöndorf-Haubold, *The Administration of Information in International Admin-*

Ist die Menschenrechtsbindung zu bejahen, würden Verletzungshandlungen ein völkerrechtliches Delikt darstellen. Dies könnte Rechtsfolgen zeitigen, wie sie der Entwurf der International Law Commission zur Verantwortlichkeit internationaler Organisationen vorsieht (Art. 37–43 Draft Articles on the International Responsibility of International Organisations, DARIO). Dazu gehört die Pflicht zur Wiedergutmachung oder Schadensersatzleistung.²⁹⁴ Gegen eine derartige Bindung internationaler Institutionen spricht zwar, dass sie nicht Vertragspartei internationaler Menschenrechtsverträge sind. Insbesondere der vormalige General Counsel der Weltbank, Ibrahim Shihata, betonte, dass eine umfassende Bindung der Bank nur durch eine Vertragsänderung herbeigeführt werden könne.²⁹⁵ Im Ergebnis lässt sich eine Menschenrechtsbindung jedoch mit drei Begründungsansätzen bejahen, die im Folgenden angedeutet werden sollen.²⁹⁶

Ein erster Ansatz leitet die Bindung aus den Gründungsverträgen der internationalen Institutionen ab, selbst wenn diese keine ausdrückliche Anordnung treffen. Generell müssen die Gründungsverträge gem. Art. 31(3) lit. c) der Wiener Vertragsrechtskonvention im Lichte anderer völkerrechtlicher Regeln zwischen den Parteien ausgelegt werden, also auch der wechselseitigen Menschenrechtsverpflichtungen der Mitgliedstaaten.²⁹⁷ Für die Vereinten Nationen ergibt sich dies aus einer Auslegung der Art. 1(3), 55 UN-Charta: Zweck und Aufgabe der Organisation ist demnach, die Achtung und Verwirklichung von Menschenrechten zu fördern. Diesem Organisationszweck würde es widersprechen, wenn die Organisation selbst Menschenrechte verletzt; die Vorschriften beinhalten daher

istrative Law – The Example of Interpol, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1719; C. Classen, Die Entwicklung eines internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, *VVDStRL* 67 (2008), S. 365, 391.

²⁹⁴ Zu dieser Rechtsfolge und zur Kompensationspraxis der UN *M. Darrow/L. Arbour*, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, *AJIL* 103 (2009), S. 446, 477 f.

²⁹⁵ *I. Shihata* (Hrsg.), *The World Bank legal papers*, 2000, S. 236. Die folgenden General Counsel äußerten sich weitergehend, ohne allerdings eine umfängliche Bindung zu bejahen, vgl. *R. Danino*, *The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights: Some preliminary Thoughts*, in: *Alston/Robinson* (Hrsg.), *Human rights and development*, 2005, S. 509, 516. Zur Position der Weltbank auch *W. v. Genugten*, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward*, 2015, S. 3 f.; *F. Coomans*, *Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 11 (2007), S. 339, 370 f.

²⁹⁶ Näher *E. Benvenisti*, *Law of global governance*, 2014, S. 100 ff.; *A. Peters*, *The Constitutionalization of International organizations*, in: *Walker/Shaw/Tierney* (Hrsg.), *Europe's constitutional mosaic*, 2011, S. 253, 266–269; *International Law Association*, *Accountability of International Organizations – Final Report*, 2004, S. 22. Aus Sicht der politischen Philosophie *C. Lafont*, *Global governance and human rights*, 2012.

²⁹⁷ *A. Peters*, *The Constitutionalization of International Organizations*, in: *Walker/Shaw/Tierney* (Hrsg.), *Europe's constitutional mosaic*, 2011, S. 253, 266 ff.

auch eine Achtungspflicht.²⁹⁸ Diese Achtungspflicht gilt nach umstrittener Auffassung auch für Sonderorganisationen wie die Weltbank, die zwar rechtlich selbstständig sind, aber über Art. 59 UN-Charta und die Beziehungsabkommen auf die Zwecke der Vereinten Nationen verpflichtet sind.²⁹⁹ Während dieser Ansatz für die Vereinten Nationen überzeugt, erscheint es im Falle der Weltbank einleuchtender, auf zwei andere Begründungsansätze zurückzugreifen: Zunächst ergibt sich die Bindung internationaler Organisationen an einen völkergewohnheitsrechtlichen menschenrechtlichen Mindeststandard aus ihrer Stellung als Völkerrechtssubjekte und aus ihrer eigenen menschenrechtsbezogenen Praxis.³⁰⁰ Zudem lassen sich menschenrechtliche Verpflichtungen auch als allgemeine Rechtsgrundsätze begründen, wie sie Art. 38(1) lit. c) des IGH-Statuts als Rechtsquelle anerkennt. Soweit sich den innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten grundrechtliche Garantien entnehmen lassen, die auf das institutionelle Völkerrecht übertragbar sind, binden diese Rechte auch internationale Institutionen.³⁰¹ Die konkreten Inhalte der jeweiligen menschen-

²⁹⁸ E. Riedel, Art. 55(c), in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 8; B. Fassbender, *Sources of human rights obligations binding the UN Security Council*, in: Bekker et al. (Hrsg.), *Making transnational law work in the global economy*, 2010, S. 71; M. Darrow/L. Arbour, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, *AJIL* 103 (2009), S. 446, 471 f. Diesen Gedanken formuliert ausdrücklich für den Rechtsschutz von UN-Mitarbeitern *IGH*, *Effects of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, *Advisory Opinion* 13. 7. 1954, *ICJ Rep.* 1954, S. 47, 57. Dass Art. 1(3), 55(c) UN-Charta trotz der allgemeinen Formulierung konkrete Pflichten begründen, statuiert mit Blick auf die Mitgliedstaaten *IGH*, *Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia notwithstanding Security Council resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion* 21. 6. 1971, *ICJ Rep.* 1971, S. 16. A. A. C. Janik, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 333 ff. m. w. N. zur Diskussion.

²⁹⁹ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 246; M. Darrow, *Between light and shadow*, 2003, S. 124–129; S. Killinger, *The World Bank's non-political mandate*, 2003, S. 133 f.; S. Skogly, *Human Rights Obligations Of The World Bank And The IMF*, 2001, S. 99–106, 151. A. A. wiederum C. Janik, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 339 ff. m. w. N.

³⁰⁰ C. Janik, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 431 ff., 486; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 244; M. Darrow/L. Arbour, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, *AJIL* 103 (2009), S. 446, 470; R. Hofmann, *Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft*, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft*, *BDGVR* 42 (2007), S. 1; S. Skogly, *Human Rights Obligations Of The World Bank And The IMF*, 2001, S. 186 jeweils m. w. N. Grundlegend zum menschenrechtlichen Gewohnheitsrecht P. Alston/B. Simma, *The Sources of Human Rights Law: Custom, jus cogens and General Principles*, *Australian Yearbook of International Law* 12 (1988/89), S. 82.

³⁰¹ C. Janik, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 488 ff., 558; B. Fassbender, *Sources of human rights obligations binding the UN Security Council*, in: Bekker et al. (Hrsg.), *Making transnational law work in the global economy*, 2010, S. 71, 77 ff.; R. Ball, *„Doing it Quietly“: The World Bank's Engagement with Human Rights*, *Monash University Law Review* 34 (2008), S. 331, 351. Zu Menschenrechten als Grundprinzipien des Völkerrechts A. v. Bogdandy, § 232 Prinzipien

rechtlichen Pflichten sind anhand spezifischer Rechte, Organisationen und Konstellationen zu bestimmen.

Wird die Menschenrechtsbindung internationaler Verwaltungen im Grundsatz bejaht, stellt sich im Rahmen internationaler Verwaltungskooperation zwischen Nehmerverwaltungen und Geberinstitutionen die Problematik der Zurechnung von Rechtsverletzungen. In der Praxis ist es oft schwierig, aus gemeinschaftlichen Projekten und Programmen resultierende Verletzungen nur einem Verwaltungsträger eindeutig zuzurechnen. Anhaltspunkte für eine Zurechnungsdogmatik internationaler Verwaltungskooperation ergeben sich aus den Normen zur Beteiligung an völkerrechtlichen Delikten, die gewohnheitsrechtliche Geltung haben und von der ILC in Entwürfen kodifiziert sind.³⁰² Die Beteiligungsverantwortlichkeit gilt nach dem ILC-Entwurf auch für internationale Institutionen. Deren grundsätzliche Menschenrechtsbindung eröffnet die Möglichkeit einer völkerrechtswidrigen Beteiligung: Gem. Art. 14 DARIO ist eine internationale Organisation völkerrechtlich verantwortlich, wenn sie die Begehung eines völkerrechtlichen Delikts durch ein anderes Völkerrechtssubjekt unterstützt oder dabei behilflich ist („aids or assists“), Kenntnis dieser Umstände hat und die Verletzungshandlung auch rechtswidrig wäre, würde sie von der Institution selbst begangen. Art. 15 erstreckt die Verantwortlichkeit auf Handlungen, die als Anweisung oder Kontrolle („directs or controls“) zu qualifizieren sind.³⁰³

Die Beihilfehandlung i. S. v. Art. 14 DARIO kann in der Finanzierung oder Beratung eines Projekts oder Programms liegen.³⁰⁴ Internationale Entwicklungsinstitutionen dürfen daher keinen substanziellen Beitrag zu Projekten und

von Staat, supranationalen und internationalen Organisationen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band XI: Internationale Bezüge, 2013, S. 275, Rn. 42, 47.

³⁰² ILC, Draft articles on the responsibility of international organizations, 2011. Zu den gewohnheitsrechtlichen Grundlagen *H. Aust*, Complicity and the law of state responsibility, 2013, S. 97 ff.; *M. Jackson*, Complicity in international law, 2015, S. 125 ff.

³⁰³ Zu den Tatbestandsvoraussetzungen näher *M. Möldner*, Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC’s DARIO, Max Planck Yearbook of United Nations Law 16 (2012), S. 281.

³⁰⁴ *M. Riegner*, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank’s ‚Country Policy and Institutional Assessment‘, Journal of International Economic Law 19 (2016), S. 1, 24 f.; *M. Ragazzi*, The World Bank and the ILC’s Project on the Responsibility of International Organizations, in: Ragazzi (Hrsg.), Responsibility of international organizations, 2013, S. 235; *L. Boisson de Chazournes*, United in Joy and Sorrow: Some Considerations on Responsibility Issues under Partnerships among International Financial Institutions, in: Ragazzi (Hrsg.), Responsibility of international organizations, 2013, S. 213; *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 240 ff.; *M. Darrow/L. Arbour*, The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, AJIL 103 (2009), S. 446, 479 (mit Praxisbeispielen für Beihilfekonstruktionen); *A. Epiney*, Umweltvölkerrechtliche Rahmenbedingungen für Entwicklungsprojekte, in: Meng et al. (Hrsg.), Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis, 2005, S. 329.

Programmen leisten, die zu Menschenrechtsverletzungen führen. Dies schließt Strukturanpassungsprogramme ein, deren Reformmaßnahmen gegen das menschenrechtliche Retrogressions- oder Diskriminierungsverbot verstoßen oder Kerngehalte wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte verletzen.³⁰⁵ Darüber hinaus ist denkbar, dass die *de facto* einseitige Festlegung von Konditionalitäten für Staaten, die von externer Finanzierung wirtschaftlich abhängig sind, auch den Tatbestand der Anweisung oder Kontrolle i. S. v. Art. 15 DARIO erfüllt. Zwar wird hierunter primär die (sekundär-)rechtliche Anweisung und Kontrolle verstanden.³⁰⁶ Doch kann es bei der Ausübung internationaler Hoheitsgewalt keinen Unterschied machen, ob diese durch rechtsverbindliche Akte konstituiert wird oder durch funktionsäquivalente Handlungsformen, die ökonomischen, kommunikativen und reputationellen Handlungsdruck aufbauen. Die Annahme internationaler Hoheitsgewalt liegt besonders nahe, wenn Konditionalitäten durch die Ausübung marktwirksamer kognitiver Autorität flankiert und verstärkt werden, wie es bei Doing Business oder den Debt Sustainability Assessments der Fall sein kann. Die kombinierte Wirkung von Konditionalitäten und kognitiver Autorität internationaler Institutionen darf daher nicht dazu führen, dass Mitgliedstaaten gegen ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen verstoßen.³⁰⁷

Die subjektive Seite des Beihilfetatbestandes setzt Kenntnis von den tatsächlichen Umständen der Verletzung voraus. Derartige Kenntnisse über die tatsächlichen Umstände eines Vorhabens verschaffen sich internationale Geberinstitutionen durch umfangreiche Informationskonditionalitäten und -pflichten. Diese dienen dazu, die Vergabeentscheidung vorzubereiten und ihren Vollzug zu überwachen, können aber gerade deswegen auch die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der internationalen Institution mitbegründen.³⁰⁸ Noch weitergehend lässt sich argumentieren, dass internationale Institutionen verpflichtet sind, eine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung („human rights due diligence“) durchzuführen, bevor menschenrechtssensibles, mitgliedstaatliches Handeln unterstützt wird.³⁰⁹ Verletzen sie diese Pflicht zum Menschenrechtsschutz durch

³⁰⁵ M. Salomon, Of Austerity, Human Rights and International Institutions, *European Law Journal* 21 (2015), S. 521; M. Krajewski, Human rights and austerity programmes, in: Cottier et al. (Hrsg.), *The rule of law in monetary affairs*, 2014, S. 490.

³⁰⁶ Vgl. M. Möldner, Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC’s DARIO, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 16 (2012), S. 281.

³⁰⁷ M. Riegner, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank’s ‚Country Policy and Institutional Assessment‘, *Journal of International Economic Law* 19 (2016), S. 1, 24 f.

³⁰⁸ Vgl. zu Art. 64 des ILC-Entwurfs („special rules of the organization“) P. Palchetti, The law of responsibility of international organizations: General rules, special regimes or alternative mechanisms of accountability?, *Anuário Brasileiro de Direito Internacional* 10 (2016), S. 72, 84–86.

³⁰⁹ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 252; M. Carmona, The obligations of ‚international assistance and cooperation‘ under the International Covenant on Economic,

Verfahren, können sie sich auf ihre Unkenntnis nicht berufen. Organisationsrechtlich ist ferner das Erfordernis effektiven Rechtsschutzes zu beachten, wie es u. a. in Art. 2(3) ICCPR gewährleistet wird. Dies kann die Einrichtung eines internationalen Beschwerdemechanismus notwendig machen.³¹⁰

Dem institutionellen Verwaltungsrecht kommt die Funktion zu, diese allgemeinen menschenrechtlichen Maßstäbe und Vorgaben zu konkretisieren und praktisch umzusetzen.³¹¹ Für eine derartige menschenrechtliche Selbstregulierung sind die Umwelt- und Sozialstandards von Weltbank und UNDP praktisch bedeutsam, die zwar nicht immer ausdrücklich, aber in der Sache menschenrechtliche Schutzgüter adressieren. Den Informationszugangsrichtlinien kommt eine entsprechende Funktion im Hinblick auf die Konkretisierung und Sicherung von Datenschutz, Informationsfreiheit und Menschenrechtsmonitoring zu. Zu deren Durchsetzung bestehen Beschwerdeinstanzen in Form der Inspection- und Informationszugangs-Panels von Weltbank und UNDP.³¹² Inwieweit diese existierenden Regeln und Mechanismen den menschenrechtlichen Vorhaben entsprechen, wird mit Blick auf die besonderen Strukturen bei Weltbank und UNDP zu prüfen sein.

II. Abwehrdimension: Privatsphäre und Geschäftsgeheimnisse

Sind damit Grundlagen und Adressaten des Prinzips individueller Informationsautonomie geklärt, sind nun zunächst seine abwehrrechtlichen Gehalte zu entfalten. Dabei geht es in erster Linie um den menschen- und datenschutzrecht-

Social and Cultural Rights, *International Journal of Human Rights* 13 (2009), S. 86, 92; R. Hofmann, Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft*, BDGVR 42 (2007), S. 1, 16 f. Dem entspricht es, dass die Vereinten Nationen für ihre Friedensmissionen eine Human Rights Due Diligence Policy erlassen haben, vgl. H. Aust, *The UN Human Rights Due Diligence Policy: An Effective Mechanism against Complicity of Peacekeeping Forces?*, *Journal of Conflict and Security Law* 20 (2015), S. 61. Allgemein J. Kulesza, *Due diligence in international law*, 2016.

³¹⁰ C. Janik, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 516 ff.; A. v. Arnould, *Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht*, JöR 59 (2011), S. 497, 514 ff.; F. Hoffmann/F. Megret, *Fostering Human Rights Accountability: An Ombudsperson for the United Nations?*, *Global Governance* 11 (2005), S. 43. Für Mitarbeiter so schon IGH, *Effects of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion 13. 7. 1954, ICJ Rep. 1954, S. 47, 57.

³¹¹ A. v. Arnould, *Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht*, JöR 59 (2011), S. 497, 511 f. Zur Weltbank S. Fujita, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*, 2013.

³¹² S. Fujita, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*, 2013; C. Janik, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 273 ff.; A. Naudé Fourie, *The World Bank Inspection Panel and quasi-judicial oversight*, 2009, S. 260 ff.; S. Roos, *Die Weltbank als Implementierungsgarant menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen*, ZaöRV 63 (2003), S. 1035. Dazu schon oben § 4.III.3, und unten, § 9.

lichen Privatheitsschutz (1.), in zweiter Linie um ökonomische Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (2.).

1. Privatsphäre und Datenschutz

Besonders ausgeprägt sind individuelle Informationsrechte im Hinblick auf personenbezogene Daten, d. h. Daten, die sich auf bestimmte oder bestimmbare Einzelpersonen beziehen. Der Umfang an personenbezogenen Daten, mit denen internationale Institutionen umgehen, ist zwar vergleichsweise gering, nimmt aber mit intensivierten Informationsbeziehungen zu Individuen und neuen technologischen Möglichkeiten stetig zu. Im Mehrebenensystem der Entwicklungsverwaltung unterliegt der hoheitliche Umgang mit derartigen personenbezogenen Daten rechtlichen Grenzen, die sich aus spezifischen Datenschutzrechten sowie aus dem grund- und menschenrechtlichen Schutz der Privatsphäre ergeben. Im Folgenden ist zunächst die Relevanz datenschutzrechtlicher Rechtsquellen für Informationsbeziehungen nationaler und internationaler Entwicklungsverwaltungen zu beleuchten, bevor auf konkrete inhaltliche Verpflichtungen internationaler Institutionen einzugehen ist.

a) Informationsbeziehungen und Rechtsschichten des Daten- und Privatheitsschutzes

Staatliche Verwaltungen sind bei der informationellen Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen an nationale und völkerrechtliche Normen zum Schutz personenbezogener Daten gebunden.³¹³ Diese Normen begrenzen auch die Möglichkeiten internationaler Entwicklungsinstitutionen, personenbezogene Informationen von den Mitgliedstaaten zu gewinnen oder deren Gewinnung zu fördern. Relevant wird dies bei der zunehmenden Zusammenarbeit mit Polizei- und Sicherheitsbehörden. Ferner können internationale Informationspflichten und -konditionalitäten mit nationalen, datenschutzrechtlichen Erhebungs- und Übermittlungsverboten kollidieren. Daneben unterliegen internationale Institutionen selbst (menschen)rechtlichen Grenzen, wenn sie personenbezogene Informationen erheben, verarbeiten oder verbreiten. Dies betrifft nicht mehr allein das interne Verhältnis zu ihren eigenen Beschäftigten, sondern auch Informationsbeziehungen zu externen Personen, über die eine internationale Institution Informationen gewinnt. In Vergabeverfahren geschieht dies, wenn Weltbank oder UNDP selbst Anhörungen oder Korruptionsermittlungen durchführen. Darüber hinaus ermöglichen es neue Kommunikationstechnologien und Big-Data-Techniken, dass internationale Verwaltungen selbst oder in Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Kooperationspartnern eine Vielzahl von Internet- und Kommunikationsdaten erheben und auswerten. Experimentelle

³¹³ Konziser rechtsvergleichender Überblick bei *L. Bygrave, Data privacy law, 2014.*

Projekte zur Armutsmessung durch Mobilfunkmetadaten oder die Datenauswertung in sozialen Netzwerken sind erste Beispiele.³¹⁴ Hier stellen sich Fragen des Schutzes digitaler Privatheit und des Personenbezuges vermeintlich anonymer Metadaten, wie sie mit Blick auf staatliche Überwachungsprogramme und private Datenwirtschaft diskutiert werden.³¹⁵

Das Völkerrecht kennt zwei Typen von subjektiven Rechten an personenbezogenen Daten: zum einen das Menschenrecht auf Privatsphäre, zum anderen „einfache“ Datenschutzrechte. Ein universeller Mindeststandard für den Schutz personenbezogener Daten ergibt sich aus dem Menschenrecht auf Privatsphäre, das in Art. 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Art. 17 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte verbürgt ist. Der UN-Menschenrechtsausschuss hat Art. 17 bereits in seinem General Comment Nr. 16 von 1988 so ausgelegt, dass er datenschutzrechtliche Grundprinzipien umfasst. Dazu gehören das Erfordernis einer rechtlichen Grundlage zur Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten, die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Zweckbindung sowie individuelle Auskunfts- und Korrekturrechte der Betroffenen.³¹⁶ Bekräftigt wird dieser Auslegungsansatz durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des IAGMR, die das Recht auf Privatleben in Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bzw. in Art. 11 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) auf den Schutz personenbezogener Daten erstrecken.³¹⁷ Die

³¹⁴ *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.

³¹⁵ *F. Johns*, Data, Detection, and the Redistribution of the Sensible in International Law, AJIL 111 (2017), S. 57; *J. Eichenhofer/C. Gusy/L. Schulte*, e-Privacy – Von der Digitalisierung der Kommunikation zur Digitalisierung der Privatsphäre, JöR 64 (2016), S. 385; *M. Milanovic*, Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age, Harvard International Law Journal 56 (2015), S. 81; *H. Aust*, Spionage im Zeitalter von Big Data – Globale Überwachung und der Schutz der Privatsphäre im Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts 52 (2014), S. 375; *T. Weichert*, Globaler Kampf um digitale Grundrechte, KJ (2014), S. 123; *OHCHR*, The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 2014; *Executive Office of the President of the United States*, Big Data: Seizing Opportunities, Preserving Values, 2014, S. 54.

³¹⁶ *Human Rights Committee*, CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), 1988, para. 10. Dazu *L. Bygrave*, Data Protection Pursuant to the Right to Privacy in Human Rights Treaties, International Journal of Law and Information Technology 6 (1998), S. 247; *S. Schiedermaier*, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 72 ff., 82 f.; *S. Joseph/M. Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights, 2013, S. 559 f./Rn. 15.58 ff. Dass diese Standards auch im digitalen Raum gelten, bekräftigen UN-Mitgliedstaaten und -Menschenrechtsinstitutionen in Reaktion auf Überwachungsprogramme, wie sie insbesondere von der NSA betrieben werden, vgl. *UNGA*, Res. 69/176 The right to privacy in the digital age, 2013; *OHCHR*, The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 2014. Dazu *T. Weichert*, UNO-Resolution „zum Schutz der Privatheit im digitalen Zeitalter“, DuD (2014), S. 403; *A. v. Arnould*, Freiheit und Regulierung in der Cyberwelt, BDGIR 47 (2016), S. 1.

³¹⁷ *EGMR*, *Leander v Sweden*, 26.3.1987; *IAGMR*, *Escher v Brazil*, 6.7.2009. Dazu *M. Albers*, §22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/

Grundrechtecharta der EU enthält nunmehr neben dem Recht auf Privatsphäre in Art. 7 auch ein explizites Grundrecht auf Datenschutz in Art. 8.³¹⁸

Jenseits der Menschenrechte sind personenbezogene Daten durch einfache Datenschutzrechte geschützt. Diese Rechte lassen sich als konkrete Ausprägungen menschenrechtlichen Schutzes verstehen, stellen aber eine separate Entwicklungslinie des bilateralen und regionalen Völkerrechts dar. Auf universeller Ebene hat die UN-Generalversammlung 1990 lediglich unverbindliche Leitlinien für den Schutz personenbezogener Daten beschlossen, deren Wirkung jedoch beschränkt geblieben ist.³¹⁹ Rechtsverbindliche datenschutzspezifische Normen finden sich in bilateralen Doppelbesteuerungs-, Sozialversicherungs- und Polizeiabkommen sowie in regionalen Instrumenten. Dazu zählen vor allem die Datenschutzkonvention des Europarates von 1981 und die OECD-Richtlinien über Datenschutz und grenzüberschreitende Ströme personenbezogener Daten von 1980.³²⁰ Deren Anwendungsbereich erfasst vorwiegend Geberstaaten internationaler Entwicklungsinstitutionen, aber auch Nehmer in Ost- und Südosteuropa. Der vergleichsweise weitreichende Datenschutz in der EU strahlt auf Informationsflüsse zu Handelspartnern der EU und zu internationalen Institutionen aus.³²¹ Im Globalen Süden, wo die meisten Nehmerstaaten von Weltbank und UNDP liegen, fehlt es an einem regionalen *datenschutzspezifischen* Instru-

Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 107, Rn. 38b; S. Schiedermaier, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 239 ff.; L. Bygrave, Data Protection Pursuant to the Right to Privacy in Human Rights Treaties, *International Journal of Law and Information Technology* 6 (1998), S. 247, 254 ff.

³¹⁸ J. Eichenhofer, e-Privacy im europäischen Grundrechtsschutz: Das Schrems-Urteil des EuGH, *Europarecht* (2016), S. 76; O. Lynskey, Deconstructing Data Protection: The „Added-Value“ of a Right to Data Protection in the EU Legal Order, *ICLQ* 63 (2014), S. 569.

³¹⁹ UNGA, Res. 45/95 Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, U. N. Doc. A/44/49, 1990. Dazu S. Schiedermaier, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 118 ff.; R. Ellger, Der Datenschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr, 1990, S. 564 ff.

³²⁰ Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, 1981. Allg. H. Burkert, Internationale Grundlagen, in: Roßnagel (Hrsg.), *Handbuch Datenschutzrecht*, 2003, S. 85; R. Ellger, Der Datenschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr, 1990.

³²¹ Überblick zum europäischen Recht bei M. Albers, § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 107, Rn. 38aff.; J. Schneider, Stand und Perspektiven des Europäischen Datenverkehrs- und Datenschutzrechts, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 499. Zur neuen Datenschutz-Grundverordnung B. Buchner, Grundsätze und Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung unter der DS-GVO, *DuD* (2016), S. 155. Zur extraterritorialen Ausstrahlungswirkung L. Bygrave, Privacy Protection in a Global Context – A Comparative Overview, *Scandinavian Studies in Law* 47 (2004), S. 319, 333 ff.; *EuGH*, Schrems v Data Protection Commissioner, Rs. C-362/14, Urteil vom 6. 10. 2015, *NJW* 2015, S. 3151; Art. 8 *World Bank/EU*, Framework Agreement between the European Commission and the World Bank, 2014. S. a. A. Epiney, Außenbeziehungen von EU und Mitgliedstaaten: Kompetenzverteilung, Zusammenwirken und wechselseitige Pflichten am Beispiel des Datenschutzes, *ZaöRV* 74 (2014), S. 465.

ment. Doch existieren in zahlreichen Nehmerstaaten nationale Datenschutzbestimmungen.³²² Insbesondere lateinamerikanische Staaten wie Argentinien, Brasilien, Kolumbien und Mexiko kennen ein Grundrecht auf Datenschutz. Sie haben mit dem sog. *habeas data*-Verfahren sogar ein besonderes (verfassungs)prozessuales Instrument zum Schutz personenbezogener Daten geschaffen.³²³

b) Rechtsfolgen für internationale Entwicklungsverwaltungen

Der datenschutzrechtliche Mindeststandard des Art. 17 ICCPR gilt auch für das Handeln internationaler Entwicklungsinstitutionen. Diese sind, wie dargelegt, zwar nicht direkt an menschenrechtliche Verträge gebunden, doch ergibt sich die Bindung aus der Auslegung der UN-Charta, Gewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen.³²⁴ Für eine derartige Auslegung und gewohnheitsrechtliche Bindung spricht, dass die institutionelle Praxis im Grundsatz anerkennt, dass personenbezogene Daten gegenüber internationaler Hoheitsgewalt zu schützen sind. Hier gewinnen die Datenschutzleitlinien der UN-Generalversammlung ihre Bedeutung, denn sie beziehen internationale Organisationen ausdrücklich in ihren Anwendungsbereich ein.³²⁵ Ihre Vorgaben sind bislang vor allem im internen Dienstrecht internationaler Organisationen umgesetzt.³²⁶ Die Leitlinien gelten aber explizit auch für Informationsbeziehungen zu externen Dritten. Bekräftigt wird dies insofern von den Prinzipien der UN-Statistikkommission

³²² Rechtsvergleichender Überblick bei *L. Bygrave*, *Data privacy law*, 2014. Zum deutschen Datenschutzrecht nur *H. Wolff/S. Brink* (Hrsg.), *Datenschutzrecht in Bund und Ländern*, 2013; *M. Albers*, § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: *Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 107. Rückblickend *A.-B. Kaiser*, *Die Kommunikation der Verwaltung*, 2009, S. 167 ff. Grenzüberschreitende Modellfunktion hatte das Hessische Datenschutzgesetz von 1970 als weltweit erstes, formelles Datenschutzgesetz, vgl. *N. Kartmann/M. Ronellenfitsch* (Hrsg.), 40 Jahre Datenschutz in Hessen, 2012. Zur Rechtsprechung in den USA *C. Slobogin*, *Die Zukunft des Datenschutzes in den USA*, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 465; klassisch dort *L. Brandeis/S. Warren*, *The right to privacy*, *Harvard Law Review* 4 (1890), S. 193.

³²³ *J. Polakiewicz*, *Emerging contours of data protection as a universal human right*, *Council of Europe Papers*, 2012; *Inter-American Commission of Human Rights*, *Annual Report of the Special Rapporteur for Freedom of Expression* 2001, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 5, rev. 1, 2002, S. 109 ff.; *A. Guadamuz*, *Habeas Data: The Latin-American response to Data Protection*, *Journal of Information, Law and Technology* 2 (2000); *A. Pierini/V. Lorences/M. Tornabene*, *Habeas Data: Derecho a la Intimidación*, 1999. Das *habeas data*-Instrument zeigt die Nähe von Schutz- und Teilhabeansprüchen.

³²⁴ Oben, § 7.I. 2.b). Aufgrund dieser Herleitung ist auch die Gebiets- und Jurisdiktionsklausel des Art. 2(1) ICCPR im Hinblick auf internationale Institutionen kein Hindernis für die Annahme einer Bindung internationaler Institutionen. Zu diesem Problem bzgl. staatlicher Eingriffe *M. Milanovic*, *Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age*, *Harvard International Law Journal* 56 (2015), S. 81, 101 ff.

³²⁵ *UNGA*, Res. 45/95 *Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files*, U. N. Doc. A/44/49, 1990, Teil B.

³²⁶ *S. Schiedermaier*, *Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht*, 2012, S. 126 ff.; *M. Vivien-Milburn*, *The United Nations and personal data protection*, *Jusletter*, 2005.

für Internationale Statistische Aktivitäten von 2003, als diese Vertraulichkeit personenbezogener Daten fordern.³²⁷ Auch die Informationszugangsrichtlinien von UNDP und Weltbank enthalten Ausnahmen zum Schutz personenbezogener Daten, die unterschiedlich weit reichen.³²⁸ Das Rahmenabkommen mit der EU verpflichtet die Weltbank, personenbezogene Daten zu schützen.³²⁹ Jenseits der Entwicklungsverwaltung unterliegen Interpol und die Organe der EU besonders weitreichenden Datenschutzvorschriften.³³⁰ Für die Existenz eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes des Inhalts, dass Einzelpersonen Schutz ihrer persönlichen Daten gegenüber internationaler Hoheitsgewalt beanspruchen können, spricht auch die weite Verbreitung nationaler Datenschutzvorschriften.³³¹ Was bedeutet ein derartiger Schutzanspruch konkret für das Informationshandeln internationaler Entwicklungsinstitutionen?

Geht man von Art. 17 ICCPR, General Comment Nr. 16 und den UN-Leitlinien als Mindeststandard aus³³², ergibt sich eine Reihe von Konsequenzen, die hier nur skizziert werden können. Zunächst greifen internationale Institutionen be-

³²⁷ *UN Statistical Commission*, Principles Governing International Statistical Activities, 2003, para. 6. Siehe auch *UN Global Pulse*, Privacy and Data Protection Principles, <http://www.unglobalpulse.org/privacy-and-data-protection> (1.7.2017). Generell zur Übertragung nationaler Statistik-Grundsätze *H. Brüngger/S. Longva*, International principles governing official statistics at the national level: are they relevant for the statistical work of international organisations as well?, *Statistical Journal of the United Nations European Economic Commission* 15 (1998), S. 221.

³²⁸ *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, para. 11(c); *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(a).

³²⁹ Art. 8 *World Bank/EU*, Framework Agreement between the European Commission and the World Bank, 2014.

³³⁰ *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 Information in International Administrative Law – The Example of Interpol, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1719, 1725, 1745 f.; *M. Ennullat*, Datenschutzrechtliche Verpflichtungen der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen, 2008.

³³¹ Dass es nationale Unterschiede bei der Reichweite dieses Schutzes gibt, spricht nicht gegen die Annahme eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, dessen Inhalt ohnehin den Besonderheiten internationaler Institutionen anzupassen ist, vgl. *C. Janik*, Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, 2012, S. 496 ff. Bei der Bestimmung dieses Inhalts im Recht internationaler Entwicklungsinstitutionen sind die Rechtsordnungen der Nehmerstaaten zu berücksichtigen, die in der rechtsvergleichenden Forschung bislang weniger Aufmerksamkeit erfahren haben (s. aber *S. Basu*, Privacy Protection: A tale of two cultures, *Masaryk University Journal of Law and Technology* 6 (2012), S. 1; *L. Bygrave*, Privacy Protection in a Global Context – A Comparative Overview, *Scandinavian Studies in Law* 47 (2004), S. 319, 341 ff.).

³³² Zur Rekonstruktion eines solchen Mindeststandards, die hier nicht vertieft geleistet werden kann, näher *E. Schmidt-Aßmann*, Principles of an International Order of Information, in: Anthony (Hrsg.), *Values in global administrative law*, 2011, S. 117, 121 f.; *D. Banisar*, The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts, *World Bank Institute Governance Working Paper Series*, 2011, S. 7 f.; *C. Terwangne*, Is a Global Data Protection Regulatory Model Possible?, in: Gutwirth et al. (Hrsg.), *Reinventing data protection?*, 2009,

reits dann in den Schutzbereich ein, wenn sie personenbezogene Daten erheben, verarbeiten oder verbreiten, ohne dass es darauf ankommt, ob die Daten sensitiv sind oder ob der Betroffene konkrete Nachteile erfährt.³³³ Personenbezogen soll dabei schon die Erfassung von Metadaten über digitale Kommunikation sein, nicht erst die Kenntnisnahme von Kommunikationsinhalten.³³⁴ Die öffentliche Verbreitung nachteiliger Informationen kann persönliche Ehre und guten Ruf berühren, die ebenfalls vom Schutzbereich des Art. 17 ICCPR umfasst sind.³³⁵ Dies ist bei Korruptionsermittlungen gegen natürliche oder juristische Personen zu beachten, deren Ergebnisse die Weltbank auf ihren „Debarment“-Listen öffentlich macht und mit anderen Entwicklungsbanken austauscht.³³⁶

Liegt ein Eingriff vor, so bedarf dieser zur Rechtfertigung einer rechtlichen Grundlage. Diese muss nach der Auslegungspraxis des Menschenrechtsausschusses öffentlich zugänglich und hinreichend bestimmt sein, sodass ein Mindestmaß an Vorhersehbarkeit für Bürger besteht.³³⁷ Dabei gilt der daten-

S. 175; *L. Bygrave*, Data Protection Pursuant to the Right to Privacy in Human Rights Treaties, *International Journal of Law and Information Technology* 6 (1998), S. 247, 250.

³³³ *Human Rights Committee*, CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), 1988, para. 10; *UNGA*, Res. 45/95 Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, U. N. Doc. A/44/49, 1990, para. 1; *OHCHR*, The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 2014 para. 17 ff.; *EGMR*, *Leander v Sweden*, 26. 3. 1987, para. 48; *M. Albers*, § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 107, Rn. 38b. Die sog. humanitäre Klausel in den UN-Leitlinien, die eine Derogation für Maßnahmen der humanitären Hilfe erlaubt, ist eng auszulegen und auf die gewöhnliche Entwicklungszusammenarbeit nicht anzuwenden, vgl. *S. Schiedermaier*, *Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht*, 2012, S. 125.

³³⁴ *OHCHR*, The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 2014, para. 19; *IAGMR*, *Escher v Brazil*, 6. 7. 2009, para. 114; *EGMR*, *Malone v UK*, 2. 8. 1984, para. 84. Ferner *M. Milanovic*, *Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age*, *Harvard International Law Journal* 56 (2015), S. 81, 131, 134.

³³⁵ Der UN-Menschenrechtsausschuss hat die Namensnennung auf den öffentlichen Listen des 1267-Sanktionsausschusses des UN-Sicherheitsrates als Eingriff in die persönliche Ehre und den guten Ruf gewertet: *Human Rights Committee*, *Sayadi et al. v Belgium*, 22. 10. 2008, No. 1472/2006, para. 10.12.; *S. Schiedermaier*, *Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht*, 2012 S. 93 f. S. a. Art. 11(1) AMRK; *IAGMR*, *Escher v Brazil*, 6. 7. 2009, para. 117.

³³⁶ *World Bank*, *Suspension and Debarment – Report on Functions, Data and Lessons Learned 2007–2013*, 2014; *S. Zimmermann/F. Fariello*, *Coordinating the Fight against Fraud and Corruption: Agreement on Cross-Debarment among Multilateral Development Banks*, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance*, 2012, S. 189; *S. Williams*, *The debarment of corrupt contractors from World Bank-financed contracts*, *Public Contract Law Journal*, 36 (2007), S. 277. Zu dieser Konstellation im Hinblick auf öffentliche Äußerungen eines UN-Sonderberichterstatters *IGH*, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, *Advisory Opinion* 24.4.1999, ICJ Rep. 1999, S. 62. Generell zum Problem marktwirksamer Publikumsinformationen *K. Herzmann*, *Fundamental right protection against market-related information activity – The case of multilevel product warnings*, *China-EU Law Journal* 4 (2015), S. 33.

³³⁷ *Human Rights Committee*, CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to

schutzrechtliche Grundsatz der Zweckbindung, d. h. der Erhebungs- und Verwendungszweck muss rechtlich bestimmt und beschränkt sein, was bestimmte Formen der Big-Data-Erhebung „auf Vorrat“ ausschließt.³³⁸ Passt man dieses Erfordernis in das Recht internationaler Institutionen ein, so bedarf es zumindest einer generell-abstrakten und öffentlich bekanntgemachten Regelung für alle Modalitäten des personenbezogenen Informationshandelns, die die Verwendungszwecke konkret bestimmt. Darüber hinaus muss auch rechtlich zugelassenes Informationshandeln verhältnismäßig sein, also einen legitimen Zweck verfolgen, geeignet sowie erforderlich sein und darüber hinaus den Kerngehalt des Rechts wahren.³³⁹ Zur Geeignetheit gehören auch die Qualität und Aktualität der Daten.³⁴⁰ Der betroffenen Person kommt ein Auskunftsanspruch über gespeicherte Daten sowie ein Anspruch auf Richtigstellung und Löschung falscher oder rechtswidrig gesammelter Daten zu.³⁴¹ Die Einhaltung

Privacy), 1988, para. 3, 10; *UNGA*, Res. 45/95 Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, U. N. Doc. A/44/49, 1990, para. 1; *OHCHR*, The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 2014, para. 21 ff., 28 f.; *S. Schiedermaier*, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 77. Der EGMR präzisiert die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage mit Blick auf Datenschutzkonvention des Europarates, vgl. *M. Albers*, § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 107, Rn. 38b.

³³⁸ *UNGA*, Res. 45/95 Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, U. N. Doc. A/44/49, 1990, para. 3; *H. Aust*, Spionage im Zeitalter von Big Data – Globale Überwachung und der Schutz der Privatsphäre im Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts 52 (2014), S. 375, 388 f.; *M. Albers*, § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 107, Rn. 123 ff.

³³⁹ *OHCHR*, The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 2014, para. 22 f.; *S. Schiedermaier*, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 77. Zur allgemeinen Schrankendogmatik *Human Rights Committee*, General Comment 31 Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant, U. N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, insbes. para. 6. Zum Kerngehaltsschutz *J. v. Bernstorff*, Kerngehaltsschutz durch den UN-Menschenrechtsausschuss und den EGMR: vom Wert kategorialer Argumentationsformen, Der Staat 50 (2011), S. 165.

³⁴⁰ *UNGA*, Res. 45/95 Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, U. N. Doc. A/44/49, 1990, para. 2; *UN Statistical Commission*, Principles Governing International Statistical Activities, 2003, Principles 2, 4, 5.

³⁴¹ *Human Rights Committee*, CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), 1988, para. 10; *UNGA*, Res. 45/95 Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, U. N. Doc. A/44/49, 1990, para. 4; *S. Schiedermaier*, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 82. Krit. zur Praxis der Vereinten Nationen, ihren Mitarbeitern Zugang zu ihrer medizinischen Akte zu verwehren, *UN Administrative Tribunal*, Hjelmqvist, Judgement No. 872, Case No. 971, para. 16; *M. Vivien-Milburn*, The United Nations and personal data protection, Jusletter, 2005, para. 35; *S. Schiedermaier*, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 128. Auch der EGMR entnimmt Art. 8 EMRK individuelle Kenntnisrechte, vgl. *EGMR*, Gaskin v UK, 7.7.1989, para. 37; *M. Albers*, § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 107, Rn. 38b.

dieser Vorgaben soll von einer unabhängigen (Ombuds-)Stelle kontrolliert werden.³⁴²

Neben der Bindung internationaler Entwicklungsinstitutionen selbst gilt das Verbot der Beihilfe zu mitgliedstaatlichen Verstößen. Bei der Zusammenarbeit mit nationalen Polizei- und Sicherheitsbehörden muss sichergestellt sein, dass vorhersehbare Verletzungen des Art. 17 ICCPR unterbleiben.³⁴³ Dies gilt auch bei Kooperationen mit privatwirtschaftlichen Telekommunikationsunternehmen, denn Art. 17 ICCPR schützt nach seinem Wortlaut und Zweck auch vor Eingriffen Privater, die nach nationalem Recht rechtswidrig sind.³⁴⁴ Generell müssen personenbezogene Daten, die bei Anhörungen projektbetroffener Personen gewonnen werden, vertraulich behandelt werden, wenn den Betroffenen sonst Vergeltungsmaßnahmen drohen; dies ist insbesondere in Nehmerstaaten mit repressiven Regimes relevant.³⁴⁵ Das verstärkte informationelle Engagement internationaler Entwicklungsinstitutionen im Rahmen der SDG-, „Datenrevolution“ wirft darüber hinaus die Frage auf, ob es neben den existierenden Sozial- und Umweltstandards auch eines Datenschutzstandards für operative Aktivitäten bedarf.³⁴⁶

Insgesamt wird die Entwicklung allgemeiner datenschutzrechtlicher Maßstäbe für das Informationshandeln internationaler Institutionen dadurch erschwert, dass es im universellen Völkerrecht keinen einheitlichen Datenschutzstandard gibt. Dessen Fehlen überrascht angesichts rapiden technologischen Wandels und global divergierender Datenschutzinteressen und -konzeptionen nicht.³⁴⁷ Daher

³⁴² UNGA, Res. 45/95 Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, U. N. Doc. A/44/49, 1990, para. 8, Teil B Satz 2; OHCHR, The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 2014, para. 37. Kritisch zum Fehlen einer solchen Stelle bei den UN S. Schiedermaier, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 127; M. Vivien-Milburn, The United Nations and personal data protection, Jusletter, 2005, para. 39.

³⁴³ Vgl. einerseits World Bank LEGVP, Annual Report FY2014, 2014, S. viii (Förderung polizeilicher IT in Brasilien); und andererseits IAGMR, Escher v Brazil, 6. 7. 2009 (menschenrechtswidrige Telefonüberwachung durch brasilianische Polizei).

³⁴⁴ OHCHR, The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 2014, paras. 26, 42 ff.; S. Schiedermaier, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 82; M. Nowak, U. N. Covenant on Civil and Political Rights, 2005, S. 292, Rn. 11. Zum Problem des staatlichen Zugangs zu privaten Informationssystemen I. Rubinstein et al., Systematic government access to personal data: a comparative analysis, International Data Privacy Law 4 (2014), S. 96.

³⁴⁵ Dies lässt sich neben der Beihilfekonstruktion auch über Schutzpflichten begründen, vgl. C. Janik, Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards, 2012, S. 121 f.; M. Darrow, Between light and shadow, 2003, S. 132.

³⁴⁶ Dazu unten, § 7.IV, § 8.IV.

³⁴⁷ Zu unterschiedlichen Privatheits- und Datenschutzkonzeptionen D. Cole/F. Fabbrini, Bridging the transatlantic divide? The United States, the European Union, and the protection of privacy across borders, ICON 14 (2016), S. 220; UN, Report of the Special Rapporteur on the right to privacy, A/HRC/31/64, 8. 3. 2016; S. Basu, Privacy Protection: A tale of two cultures, Masaryk University Journal of Law and Technology 6 (2012), S. 1; L. Bygrave, Privacy Protection in a Global Context – A Comparative Overview, Scandinavian Studies in Law 47 (2004),

bleibt auch der Datenschutz im institutionellen Völkerrecht jedenfalls hinter dem europäischen Datenschutz-*Acquis* zurück.³⁴⁸ Zwar begrenzen bestehende Regeln theoretisch die Datensammlung und geben Betroffenen Ansprüche an die Hand, internationales Informationshandeln zu kontrollieren. Doch fehlt es bislang an einer Institutionalisierung des Datenschutzes, was die Durchsetzung individueller Rechte erschwert und die Entstehung der notwendigen Organisationskultur behindert. Auch das politische Mobilisierungspotenzial von Rechten auf Privatheit und Datenschutz war jedenfalls bislang begrenzt: Historisch gesehen sind sie in den wenigsten Ländern Thema von Massenbewegungen.³⁴⁹ Ob sich dies mit der Reaktion auf Massenüberwachung, der neuen Datenschutzbewegung und politischer Mobilisierung durch das Internet nachhaltig ändert, muss sich noch erweisen.³⁵⁰ Ansatzpunkt zur Durchsetzung individuellen Datenschutzes gegen internationale Institutionen könnten aber nationale Datenschutzinstanzen und die Solange-Logik sein. Beispielhaft ist der Fall von Interpol, in dem erst die Datenschutzbehörde und Gerichte Frankreichs die Einführung entsprechender internationaler Standards erzwangen.³⁵¹

Nicht spannungsfrei ist auch das Verhältnis zwischen „konstitutionellen“ Menschenrechten und „einfachem“ informationsverwaltungsrechtlichen Datenschutz. Zwar lassen sich datenschutzrechtliche Vorschriften dogmatisch als Konkretisierungen des Menschenrechts auf Privatsphäre rekonstruieren.³⁵² Doch haben Datenschutz- und Menschenrechtsdiskurs teils gegenläufige Stoßrichtungen. Während der Datenschutz hoheitliche Informationsgewinnung über den Einzelnen zu beschränken sucht, erfordern und legitimieren die Menschenrechte, wie gleich zu zeigen sein wird, die hoheitliche Informationsgewinnung. Spannungen zeigen sich besonders beim Schutz gruppenbezogener Daten. Deren Sammlung erfordert regelmäßig die Erfassung sensibler personenbezogener Daten etwa zu Rasse, Geschlecht oder Religion, wengleich diese später

S. 319, 326 ff.; *B. Moore*, *Privacy*, 1984. Siehe aber auch *S. Schulhofer*, *An international right to privacy? Be careful what you wish for*, *ICON* 14 (2016), S. 238; *R. Peltz-Steele*, *The New American Privacy*, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), S. 365.

³⁴⁸ Zu Problemen im europäischen Mehrebenensystem *F. Hanschmann*, *Das Verschwinden des Grundrechts auf Datenschutz in der Pluralität von Rechtsregimen*, in: *Matz-Lück/Hong* (Hrsg.), *Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen*, 2012, S. 293.

³⁴⁹ *L. Bygrave*, *Privacy Protection in a Global Context – A Comparative Overview*, *Scandinavian Studies in Law* 47 (2004), S. 319, 331. Zu den eher elitären Ursprüngen des Rechts auf Privatsphäre in den USA *A. Westin*, *Privacy and freedom*, 1967, S. 348 f. Zum breiten Widerstand gegen die Volkszählungen in Westdeutschland aber *M. Hannah*, *Dark territory in the information age*, 2010.

³⁵⁰ Vgl. die Beiträge in *J.-H. Schmidt/T. Weichert* (Hrsg.), *Datenschutz*, 2012, S. 34 ff.

³⁵¹ *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 f.

³⁵² *E. Schmidt-Aßmann*, *Principles of an International Order of Information*, in: *Anthony* (Hrsg.), *Values in global administrative law*, 2011, S. 117, 124.

anonymisiert werden. In diesen Fällen zeigen sich die Beschränkungen eines Abwehrrechts, das sich allein auf personenbezogene Daten bezieht. Auf diese Spannungen zwischen Abwehr- und Teilhabedimension des Prinzips der Informationsautonomie ist zurückzukommen.

2. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie geistiges Eigentum

Träger des Menschenrechts auf Privatsphäre aus Art. 19(2) Zivilpakt sind nach überwiegender Auffassung nur natürliche Personen.³⁵³ Ein unternehmerisches Recht auf informationelle Selbstbestimmung, wie es teils im deutschen Recht aus Art. 2(1) GG abgeleitet wird³⁵⁴, gibt es im Völkerrecht als solches nicht. Mit dem wachsenden Wert von Informationen als Wirtschaftsfaktor gewinnt aber auch der internationale Schutz von Unternehmensinformationen an Bedeutung. Rechtlich äußert sich dies in Normen zum Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen.³⁵⁵ Anders als Patente, die eine öffentliche Anmeldung voraussetzen, stellen diese Normen gerade darauf ab, dass Unternehmen werthaltige Informationen durch besondere Schutzvorkehrungen tatsächlich geheim halten. Die Geheimhaltung derartiger Informationen ist Voraussetzung dafür, dass betriebliche oder geschäftliche Innovationen einem Unternehmen Wettbewerbsvorteile einbringen. Der gesetzliche Schutz dieses Geheimhaltungsinteresses soll Anreize für Innovationen schaffen und zugleich deren Diffusion mittels vertraglicher Vertraulichkeits- und Wettbewerbsverbotsklauseln ermöglichen.³⁵⁶ Dies soll auch den Technologie- und Wissenstransfer in Entwicklungsländer begünstigen, wie es für den umstrittenen Schutz geistigen Eigentums vertreten wird.³⁵⁷

³⁵³ L. Bygrave, A right to privacy for corporations? Lenah in an international context, *Privacy Law & Policy Reporter* 8 (2001), S. 130. Zu geschäftlichen Vorgängen siehe aber *A. v. Arnould*, *Völkerrecht*, 2016, S. 306.

³⁵⁴ H. Beyerbach, Die geheime Unternehmensinformation, 2012, S. 230 ff.

³⁵⁵ Vgl. nur *J. de Werra*, Patents and trade secrets in the internet age, *Revue de Droit Suisse* 134 (2015), S. 123; *C. Roper*, Trade secret theft, industrial espionage, and the China threat, 2014; *S. Verma*, Protection of Trade Secrets under the TRIPS Agreement, and Developing Countries, *Journal of World Intellectual Property* 1 (2005), S. 723. Zu einsetzenden Harmonisierungsbemühungen in der EU *European Commission*, Study on Trade Secrets and Confidential Business Information in the Internal Market, *MARKT/2011/128/D*, 2013.

³⁵⁶ *OECD*, Enquiries into Intellectual Property's Economic Impact, 2015, S. 127 ff.; *S. Sandeen/E. Rowe* (Hrsg.), Trade secrets and undisclosed information, 2014; *S. Verma*, Protection of Trade Secrets under the TRIPS Agreement, and Developing Countries, *Journal of World Intellectual Property* 1 (2005), S. 723.

³⁵⁷ *S. Verma*, Protection of Trade Secrets under the TRIPS Agreement, and Developing Countries, *Journal of World Intellectual Property* 1 (2005), S. 723. Ob dieses Ziel erreicht wird, ist im Hinblick auf Patentrechte bekanntlich umstritten, vgl. *A. Peukert*, Immaterialgüterrecht und Entwicklung, in: *Dann/Kadelbach/Kaltenborn* (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, 2014, S. 189; *H. Hestermeyer*, Human rights and the WTO: The case of patents and access to medicines, 2007; *P.-T. Stoll*, Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis: Der Technologietransfer, in: *Meng et al.* (Hrsg.), *Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis*, 2005,

In dem Maße, in dem internationale Institutionen mit privatwirtschaftlichen Unternehmen zusammenarbeiten und kommunizieren, wird auch der Schutz von Unternehmensinformationen relevant. Dieser Schutz betrifft seit jeher Finanztransaktionen mit privaten Investoren, zunehmend aber auch Unternehmenspartnerschaften im Rahmen der „Global Partnership for Sustainable Development“, wie sie die SDGs vorsehen.³⁵⁸ Soweit unternehmerische Geheimnisse durch nationale und völkerrechtliche Normen geschützt sind, begrenzt dies zum einen die Informationsgewinnung durch die Mitgliedstaaten, wenn sie mit internationalen Institutionen kooperieren. Zum anderen verpflichten sich internationale Institutionen selbst in unterschiedlichem Maße zum Schutz unternehmerischer Informationen. Diese Verpflichtung kann sich spezifisch auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beziehen, wie es die IAEA bei der Inspektion von Atomanlagen handhabt.³⁵⁹ Deutlich weiter gehen die Informationszugangsrichtlinien von Weltbank, IFC und UNDP, indem sie grundsätzlich alle Informationen, die sie vertraulich von Dritten erhalten, von der Veröffentlichung ausnehmen, also ein Urheberprinzip auch zugunsten privater Dritter statuieren.³⁶⁰ Darüber hinaus enthalten Finanzierungsverträge mit privaten Unternehmen weitreichende Vertraulichkeitsklauseln. Dies führt dazu, dass insbesondere die IFC zu den intransparentesten Geberinstitutionen gezählt wird.³⁶¹ Dies wirft die Frage auf, ob ein derart weitreichender Geheimnisschutz durch völkerrechtliche Normen geboten ist bzw. inwieweit er international anerkannten Rechtsgütern dient.

Dazu ist zu bemerken, dass der unternehmerische Geheimnisschutz vor allem im Recht der Industriestaaten etabliert ist. Sein Ursprung liegt im englischen und US-amerikanischen Common Law des 19. Jahrhunderts, dem kontinental-europäische Gesetzgebung zum unlauteren Wettbewerb folgte.³⁶² Heute werden unternehmerische Geheimnisse auch grundrechtlich geschützt und namentlich in die Eigentumsgarantie einbezogen, so in den Vereinigten Staaten und in Deutschland.³⁶³ Dies kann in den Vereinigten Staaten Entschädigungspflichten

S. 275; T. Cottier, Geistiges Eigentum, Handel und nachhaltige Entwicklung, in: Meng et al. (Hrsg.), *Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis*, 2005, S. 237.

³⁵⁸ UNGA, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, para. 70; UN, A New Global Partnership – Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, 2013, S. 24.

³⁵⁹ IAEA, Model Protocol Additional to the Agreements between States and the IAEA for the Application of Safeguards (1995), Art. 15.

³⁶⁰ World Bank, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(g); IFC, Access to Information Policy, 2012, para. 11(a); UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 11(f).

³⁶¹ Publish what you fund, Aid Transparency Index, 2016, verfügbar unter http://ati.publishwhatyoufund.org/wp-content/uploads/2016/02/ATI-2016_Report_Proof_DIGITAL.pdf (1.7.2017).

³⁶² S. Sandeen/E. Rowe (Hrsg.), Trade secrets and undisclosed information, 2014; W. v. Caenegem, Trade secrets and intellectual property, 2014. Vgl. im deutsche Recht § 17 UWG.

³⁶³ OECD, Enquiries into Intellectual Property’s Economic Impact, 2015, S. 134; H. Bey-

für staatliche Transparenzregulierung auslösen und wirkt als Schranke für Informationserhebung und Informationszugangsansprüche.³⁶⁴ In den Nehmerstaaten der internationalen Entwicklungsinstitutionen verbreiteten sich Rechtsnormen zum unternehmerischen Geheimnisschutz vor allem unter dem Einfluss des Welthandelsrechts.³⁶⁵ Eine völkerrechtliche Verpflichtung begründete auf Betreiben der Vereinigten Staaten erstmals das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) von 1994.³⁶⁶ Art. 39 TRIPS, der dem US-amerikanischen Uniform Trade Secrets Act nachgebildet ist, verpflichtet die Vertragsstaaten, bestimmte unternehmerische Informationen („undisclosed information“) im nationalen Recht zu schützen, und stellt dafür drei Voraussetzungen auf: Die betreffende Information muss tatsächlich geheim sein, darf also nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt und nicht öffentlich verfügbar sein; sie muss einen wirtschaftlichen Wert haben, gerade weil sie geheim ist; und der Unternehmensinhaber muss die Vertraulichkeit der Information durch angemessene Vorkehrungen schützen, etwa durch arbeits- und lizenzvertragliche Vereinbarungen.³⁶⁷

Schutzfähig sind typischerweise technische Produktionsverfahren, Designs oder chemische Formeln sowie kaufmännische Informationen zu Kalkulation, Absatz, Kundenstamm und unternehmerischer Strategie. Ein klassisches Beispiel ist das Coca-Cola-Rezept, das bis heute nicht patentrechtlich, sondern als Betriebsgeheimnis geschützt ist, oder auch Softwareprodukte von IT-Unternehmen. Einen weitergehenden völkerrechtlichen Schutz unternehmerischer Informationen, der sich auch gegen internationale Institutionen richten könnte, gibt es nicht: Auf universeller Ebene gibt es kein allgemeines Menschenrecht auf Eigentum, und der gewohnheitsrechtliche Eigentumsschutz erstreckt sich nicht auf unternehmerische Geheimnisse.³⁶⁸ Dies gilt auch für das Menschenrecht der Urheber wissenschaftlicher, literarischer und künstlerischer Werke (Art. 15(1)(c)

erbach, Die geheime Unternehmensinformation, 2012, S. 109 ff. (auch zu Art. 2(1) und 12 GG); *J. Brammsen*, Wirtschaftsgeheimnisse als Verfassungseigentum – der Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gem. Art. 14 GG, DÖV (2007), S. 10.

³⁶⁴ *OECD*, Enquiries into Intellectual Property’s Economic Impact, 2015, S. 134; *M. Prinz*, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Informationsfreiheitsrecht, 2015.

³⁶⁵ Vgl zur Rechtslage in Indien *S. Paul*, Der Schutz von Wirtschaftsgeheimnissen in Deutschland und Indien, 2009, S. 139 ff.

³⁶⁶ *S. Sandeen*, The limits of trade secret law: Article 39 of the TRIPS Agreement and the Uniform Trade Secrets Act on which it is based, in: *Dreyfuss/Strandburg* (Hrsg.), The law and theory of trade secrecy, 2011, S. 537.

³⁶⁷ Näher *J. de Werra*, Patents and trade secrets in the internet age, *Revue de Droit Suisse* 134 (2015), S. 123, 164 ff.

³⁶⁸ Vgl. *U. Kriebaum/A. Reinisch*, Property, Right to, International Protection, in: *Wolfrum* (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2009. Gerade wegen fehlenden gewohnheitsrechtlichen Schutzes geistigen Eigentums bedurfte es der vertraglichen TRIPS-Regelungen. Zum Geheimnisschutz durch Investitionsschutzverträge *S. Shackelford et al.*, Using BITs to Protect Bytes: Promoting Cyber Peace by Safeguarding Trade Secrets Through Bilateral Investment Treaties, *American Business Law Journal* 52 (2015), S. 1.

WSK-Pakt), das sich nur auf natürliche Personen als Rechtsinhaber bezieht.³⁶⁹ Zu erwägen ist allerdings, ob sich aus Art. 15(1)(c) WSK-Pakt ein Gebot ergibt, das geheime Wissen indigener Völker zu schützen.³⁷⁰

Festhalten lässt sich also, dass unternehmerische Informationen im Völkerrecht nicht allgemein geschützt sind, sondern lediglich gegenüber TRIPS-Vertragsstaaten und beschränkt auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i. S. d. Art. 39 TRIPS. Eine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung internationaler Entwicklungsinstitutionen, unternehmerische Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zu schützen, gibt es nicht. Die entsprechende Praxis in Sekundär- und Vertragsrecht beruht also primär auf funktionalen Notwendigkeiten effektiver Informationskooperation. Dies scheint auch normativ angemessen, steht doch der Schutz unternehmerischer Informationen in einem besonderen Spannungsverhältnis zur Transparenz öffentlichen Handelns, zur Verbreitung von Verbraucher- und Umweltinformationen und zur Aufdeckung rechts- oder sittenwidriger Praktiken durch Whistleblower.³⁷¹ Schließlich sind auch gegenteilige Bestrebungen zu beachten, die Transparenz unternehmerischen Handelns durch nachhaltigkeitsbezogene Veröffentlichungspflichten zu erhöhen.³⁷² Auf internationaler Ebene zählen dazu der UN Global Compact und die Äquatorprinzipien, die auf den IFC-Umwelt- und Sozialstandards aufbauen.³⁷³

³⁶⁹ CESCR, General Comment Nr. 17, Article 15 para. 1(c), E/C. 12/GC/17, 2005, para. 7; B. Saul/D. Kinley/J. Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural rights*, 2014, S. 1224–1231.

³⁷⁰ D. Long, *Trade secrets and traditional knowledge: strengthening international protection of indigenous innovation*, in: Dreyfuss/Strandburg (Hrsg.), *The law and theory of trade secrecy*, 2011, S. 496. Allgemein A. di Blase, *Traditional Knowledge: Cultural Heritage or Intellectual Property?*, in: Vadi/Witte (Hrsg.), *Culture and international economic law*, 2015, S. 145; CESCR, General Comment Nr. 17, Article 15 para. 1(c), E/C. 12/GC/17, 2005, para. 32.

³⁷¹ D. Levine, *The impact of trade secrecy on public transparency*, in: Dreyfuss/Strandburg (Hrsg.), *The law and theory of trade secrecy*, 2011, S. 406; M. Lyndon, *Trade secrets and information access in environmental law*, in: Dreyfuss/Strandburg (Hrsg.), *The law and theory of trade secrecy*, 2011, S. 442. Zum Konflikt zwischen Geheimnisschutz und Whistleblowing M. Mayer, *Geschäfts- und Betriebsgeheimnis oder Geheimniskrämeri?*, GRUR (2011), S. 884, 887; A. Hartung, *Geheimnisschutz und Whistleblowing im deutschen und englischen Recht*, 2006.

³⁷² D. Szabó/K. Sørensen, *New EU Directive on the Disclosure of Non-Financial Information (CSR)*, *European Company & Financial Law Review* 12 (2015), S. 307; G. Sarfaty, *Regulating Through Numbers: A Case Study of Corporate Sustainability Reporting*, *Virginia Journal of International Law* 53 (2013), S. 575; D. Lynn, *The Dodd-Frank Act's Specialized Corporate Disclosure: Using the Securities Laws to Address Public Policy Issues*, *Journal of Business and Technology Law* 6 (2011), S. 327.

³⁷³ J. Harrison/S. Sekalala, *Addressing the compliance gap? UN initiatives to benchmark the human rights performance of states and corporations*, *Review of International Studies* 41 (2015), S. 925; A. Peters, *Towards Transparency as a Global Norm*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 534, 594; M. Riegner, *The Equator Principles on Sustainable Finance Assessed from a Critical Development and Third World Perspective*, *Transntl. Legal Theory* 5 (2014), S. 489. Für einen allgemeinen Offenheitsgrundsatz unterneh-

Hinzuweisen ist abschließend auf einen besonderen Aspekt des geistigen Eigentums, der nicht Private, sondern internationale Institutionen berechtigt: Nach dem Zweiten Protokoll zur Universellen Urheberrechtskonvention erwerben die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen selbst ein Urheberrecht an ihren eigenen Publikationen und können so deren Verbreitung rechtlich regulieren.³⁷⁴ Im Rahmen ihrer „Open Access“-Initiativen üben Weltbank und UNDP dieses Recht in der Weise aus, dass sie eine kostenlose „Creative Commons“-Lizenz zur unbeschränkten Weiterverwendung einräumen, die die WIPO speziell für diese Zwecke entwickelt hat.³⁷⁵

III. Teilhabe: Informationszugang, Partizipationsrechte, Menschenrechtsmonitoring

Zur individuellen Informationsautonomie gehört nicht nur die Abwehr von Informationshandeln, sondern auch die Teilhabe an Informationsbeziehungen und der Anspruch auf Informationshandeln. Aufgeworfen ist damit die Frage, inwieweit die einzelne Bürgerin die Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung internationaler Entwicklungsinstitutionen veranlassen kann. Es geht also um den *status activus informationis* der Bürger. Ein allgemeines Initiativrecht des Einzelnen auf Informationshandeln internationaler Institutionen gibt es nicht, sodass seine Beteiligung im Rahmen des institutionellen Mandats grundsätzlich im Ermessen der internationalen Verwaltung liegt. Doch wird dieses Ermessen in mindestens dreierlei Hinsicht eingeschränkt: erstens durch Individualansprüche auf Informationszugang, also auf Informationsverbreitung *an* die Bürger (unter 1.); zweitens durch Ansprüche auf Anhörung, also auf Informationsgewinnung *von* den Einzelnen (2.); drittens begründen die Menschenrechte Pflichten zur Informationsgewinnung *über* die Bürger, namentlich über das Ausmaß, in dem sie soziale Menschenrechte genießen (3.). Diese formalisierten Rechte treten neben eine Vielzahl informeller Informationsbeziehungen, die internationale Verwaltungen zu Einzelpersonen und der Öffentlichkeit unterhalten, stellen also nur einen Ausschnitt und ein rechtliches Minimum an Individual- und Öffentlichkeitskommunikation dar.

merischer Informationen nach dem Modell der Informationsfreiheitsgesetze plädiert R. Peled, *Occupy Information: The Case for Freedom of Corporate Information*, *Hastings Business Law Journal* 9 (2013), S. 261.

³⁷⁴ UN, Protocol 2 annexed to the Universal Copyright Convention concerning the Application of that Convention to the Works of certain International Organizations, 1952.

³⁷⁵ *Creative Commons Foundation*, Intergovernmental Organizations, 2014, abrufbar unter https://wiki.creativecommons.org/wiki/Intergovernmental_Organizations (1.7.2017); *World Bank Group*, *World Bank Administrative Manual*, AMS 14.40, Open Access Policy for Formal Publications, 2012.

1. Informationszugangsfreiheit und „Transparenz“

Informationsautonomie umfasst auch die Teilhabe an hoheitlichen Informationen, über die die Entwicklungsverwaltungen verfügen. Diese Teilhabe kann durch unterschiedliche Mechanismen erreicht werden, die die eigeninitiative Bekanntmachung von Informationen und die Begründung von Entscheidungen durch die internationale Institution einschließen. Der Begriff der Transparenz wird oft in diesem weiteren Sinne verwendet.³⁷⁶ In dieser Verwendung lässt er sich in vielen Beiträgen zur Debatte schlicht durch den Begriff der „Informationsverbreitung“ ersetzen.³⁷⁷ Damit ist aber noch nichts zur Herrschaft über das Informationshandeln gesagt. Soll der Einzelne Kontrolle über Informationen erlangen, ist die entscheidende Frage vielmehr, ob er die Herausgabe bestimmter Informationen von der internationalen Institution erzwingen kann, ob er also ein subjektives Recht auf Informationszugang hat. Nur ein derartiger Individualanspruch macht den Einzelnen zum aktiven Informationssubjekt und unterscheidet ihn von einem passiven Nutznießer von Transparenz. Strukturell betrachtet stärkt ein derartiger Anspruch die Nachfrageseite und bietet die Chance dafür, dass der Relevanzkontext des Informationsempfängers maßgeblich für die Informationsverbreitung ist, die begehrte Information also im jeweiligen Kontext auch relevant ist. Nicht Transparenz, sondern der individuelle Informationszugang als wesentliches Element eines *status activus informationis* stellt ein gehaltvolles (Teil-)Prinzip individueller Informationsautonomie dar.³⁷⁸

Wie mit dem Datenschutz werden auch mit dem Recht auf Informationszugang mehrere Zwecke und theoretische Rechtfertigungen verbunden: Individuell ist der Zugang zu Informationen – insofern komplementär zum Privatheitsschutz – eine Bedingung selbstbestimmter Persönlichkeitsverwirklichung und eine Ausübungsvoraussetzung für andere materielle Menschenrechte und formelle Verfahrensrechte.³⁷⁹ Hinzu kommt ein politisch-demokratischer Zweck, dem-

³⁷⁶ A. Bianchi/A. Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013; B. Kingsbury/N. Krisch/R. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 15, 39.

³⁷⁷ 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, 132 („the very ubiquity of transparency as the category of analysis [...] might in some respects mask the enduring presence of practices of secrecy“); A. Bianchi, *On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 1, 10; A. Grigorescu, *Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations*, *International Studies Quarterly* 51 (2007), S. 625 (Transparenz als „the ability of B to receive information from A“ und zur Abgrenzung von „propaganda“).

³⁷⁸ So auch E. Schmidt-Aßmann, *Principles of an International Order of Information*, in: Anthony (Hrsg.), *Values in global administrative law*, 2011, S. 117, 123.

³⁷⁹ Y. Donders, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Accessibility and the Right to Information*, in: McGonagle/Donders (Hrsg.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information*, 2015, S. 89; J. Klaaren, *The Human Right to*

zufolge Informationszugang Voraussetzung für politische Meinungsbildung und Deliberation ist.³⁸⁰ Jenseits dessen soll Informationszugang Rechtsstaatlichkeit und Integrität öffentlichen Handelns sichern, indem Missbrauch und Korruption aufgedeckt und erschwert werden.³⁸¹ Daneben werden das Argument einer öffentlichen Treuhand von Informationen und die Rechtfertigungs- und Begründungsfunktion von Informationszugang ins Feld geführt.³⁸²

a) Informationsbeziehungen und Rechtsschichten des Informationszugangsrechts

Wie auch beim Datenschutz rekonfigurieren Informationszugangsregelungen in mehreren Rechtsschichten die Informationsbeziehungen im Mehrebenensystem der Entwicklungsverwaltung. Nationales und internationales Recht stehen nicht unverbunden nebeneinander, sondern sind verschränkt, sodass sich nationaler und internationaler Informationszugang nicht bloß addieren, sondern eine neue Form „globaler“ Transparenz erzeugen.³⁸³ Das nationale Recht kann Individuen Zugang zu Informationen ihres Heimatstaates verschaffen, die die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen betreffen. Umgekehrt können Einzelpersonen durch Informationszugangsregeln internationaler Institutionen

Information and Transparency, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 223, 327 f.; *R. Peled/Y. Rabin*, *The Constitutional Right to Information*, *Columbia Human Rights Law Review* 42 (2011), S. 357, 364.

³⁸⁰ *J. Klaaren*, *The Human Right to Information and Transparency*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 223, 227; *R. Vaughn*, *Transparency in the administration of laws: The relationship between differing justifications for transparency and differing views of administrative law*, *American University International Law Review* 26 (2011), S. 969, 974. *R. Peled/Y. Rabin*, *The Constitutional Right to Information*, *Columbia Human Rights Law Review* 42 (2011), S. 357, 359, zitieren ein Diktum von James Madison von 1822: „A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.“

³⁸¹ *R. Vaughn*, *Transparency in the administration of laws: The relationship between differing justifications for transparency and differing views of administrative law*, *American University International Law Review* 26 (2011), S. 969, 971; *R. Peled/Y. Rabin*, *The Constitutional Right to Information*, *Columbia Human Rights Law Review* 42 (2011), S. 357, 366.

³⁸² *J. Klaaren*, *The Human Right to Information and Transparency*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 223, 226 f. unter Verweis auf *R. Forst*, *Das Recht auf Rechtfertigung*, 2007. *R. Peled/Y. Rabin*, *The Constitutional Right to Information*, *Columbia Human Rights Law Review* 42 (2011), S. 357, 365 verweisen auf die Aussage einer australischen Reformkommission: „The information holdings of the government are a national resource. Neither the particular Government of the day nor public officials collect or create information for their own benefit. They do so purely for public purposes. Government and officials are, in a sense, ‚trustees‘ of that information for the Australian people.“

³⁸³ *A. Peters*, *Towards Transparency as a Global Norm*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 534, 600. Zu Informationsbeziehungen in der EU *S. Boyesen*, *Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund*, *Die Verwaltung* 42 (2009), S. 215.

an Informationen gelangen, die einen Mitgliedstaat betreffen und die dessen Regierung möglicherweise geheim halten will.³⁸⁴ Schließlich können internationale Entwicklungsinstitutionen den Nehmerstaaten Informationskonditionalitäten des Inhalts auferlegen, dass Bürgern bestimmte Zugangsrechte zu gewähren sind. Betroffen sind also nicht nur Informationsbeziehungen der Individuen, sondern auch zwischen internationaler Institution und ihren Mitgliedstaaten. Illustriert wird dieses Zusammenspiel durch ein Informationszugangsverfahren vor dem Obersten Gerichtshof Ugandas, in dem zivilgesellschaftliche Organisationen Dokumente erstritten, die sowohl Regierung als auch Weltbank geheim hielten.³⁸⁵ Diese Dokumente deckten die wahren Kosten und Unregelmäßigkeiten bei der Auftragsvergabe auf, mobilisierten zivilgesellschaftlichen Protest und führten letztlich dazu, dass die Weltbank ihre Zahlungen für das Projekt suspendierte.³⁸⁶

In instrumenteller Perspektive wird Informationszugang zunächst als Entwicklungsinstrument und „Empowerment“ lokaler Akteure verstanden.³⁸⁷ Daher fördern UNDP und Weltbank seit der Jahrtausendwende nationale Informationszugangsgesetzgebung und -praxis.³⁸⁸ Spielte Informationszugang in den MDGs noch keine Rolle, wird er von den SDGs nun zu einem eigenen Unterziel Nr. 16.10 erhoben. Er erscheint dort gleichauf mit dem Schutz aller anderen, nicht weiter namentlich genannten „fundamental freedoms“.³⁸⁹ Dahinter stehen zwei unterschiedliche entstehungsgeschichtliche Stränge: Ein demokratisch-rechtsstaatlicher, der Informationszugang und Transparenz als Voraussetzung für öffentliche Kontrolle und Meinungsbildung sieht, sowie der dem New Public Management nahe stehende „Social Accountability“-Ansatz, der auf die Verbesserung staatlicher Dienstleistungen durch Information und Mobilisierung der Leistungsempfänger setzt.³⁹⁰ Ob diese Erwartungen erfüllt

³⁸⁴ S. Fraser, The Role of Access to Information in Promoting Development, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), *Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity*, 2014, S. 189, 205 f.; T. McIntosh, *New Tactic Used to Prod Intergovernmental Plant Body*, freedominfo.org, 2014.

³⁸⁵ *High Court of Uganda, Greenwatch (U) Ltd v. Attorney General of Uganda and Uganda Electricity Transmission Co. Ltd* (2002), HCT-00-CV-MC-0139.

³⁸⁶ S. Fraser, The Role of Access to Information in Promoting Development, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), *Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity*, 2014, S. 189, 205 f.

³⁸⁷ S. Fraser, The Role of Access to Information in Promoting Development, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), *Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity*, 2014, S. 189, 204 ff.; A. Dokeniya, *The Right to Information as a Tool for Community Empowerment*, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), *Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity*, 2014, S. 599.

³⁸⁸ UNDP, *Access to Information Practice Note*, 2003.

³⁸⁹ UNGA, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, Unterziel 16.10. Siehe auch Unterziel 9.c zum Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien, insbes. zum Internet.

³⁹⁰ A. Joshi, *Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability*

werden, hängt allerdings von einer Vielzahl außerrechtlicher Bedingungsfaktoren und Kontexte ab.³⁹¹

In dogmatischer Hinsicht sind verschiedene Arten von Informationszugangsansprüchen zu unterscheiden. Am einen Ende des Spektrums liegt der voraussetzungslose, sachlich und persönlich unbeschränkte Jedermannsanspruch auf Zugang zu allen Informationen in der Hand öffentlicher Institutionen. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf diesen weitreichenden Anspruch, dessen Bejahung beschränktere Ansprüche einschließen würde. Beschränkungen von Zugangsansprüchen können sachlicher, persönlicher oder inhaltlicher Art sein. Sachlich beschränkt sind etwa Ansprüche auf Umweltinformationen. Persönliche Anspruchsvoraussetzungen verlangen i. d. R. nach einer besonderen Betroffenheit, namentlich nach dem Status als Beteiligter an einem Verwaltungsverfahren, an den Akteneinsichts- und Zugangsrechte geknüpft sind. Sachlich und persönlich begrenzt ist der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch über personenbezogene Daten. Inhaltliche Grenzen des Anspruchs betreffen die Modalität der Anspruchsverwirklichung, die von Herausgabe eines Dokuments über Einsichtnahme zu einem bloßen Auskunftsrecht gehen kann. Abzugrenzen sind Informationszugangsansprüche von bloß objektiv-rechtlichen Publikations- und Bekanntmachungspflichten, die nicht eigenständig einklagbar sind.

Welche Rechtsgrundlagen gibt es nun für Informationszugangsansprüche? Nationale Rechtsordnungen verzeichnen seit den 1990er Jahren eine explosionsartige Verbreitung von Informationsfreiheitsrechten.³⁹² Heute kennen über 60 Staaten ein Grundrecht auf Informationszugang, mindestens 100 haben Informationsfreiheitsgesetze erlassen.³⁹³ Dazu zählen nicht nur westliche Geberstaaten wie Schweden, wo das Informationsfreiheitsrecht im Jahr 1766 seinen Ausgang nahm, oder die Vereinigten Staaten, Norwegen, Frankreich, Australien und Deutschland.³⁹⁴ Auch in den Nehmerstaaten sind individuelle

Initiatives in Service Delivery, Development Policy Review 31 (2013), S. s29; *World Bank*, World development report 2004: Making services work for poor people, 2003, S. 47, 140.

³⁹¹ Zu diesen *R. Calland/K. Bentley*, The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information, Development Policy Review 31 (2013), S. s69; *S. Odugbemi/T. Lee* (Hrsg.), Accountability through public opinion, 2011.

³⁹² *J. Ackerman/I. Sandoval-Ballesteros*, The Global Explosion of Freedom of Information Laws, Administrative Law Review 58 (2006), S. 85.

³⁹³ *J. Klaaren*, The Human Right to Information and Transparency, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 223, 231; *R. Peled/Y. Rabin*, The Constitutional Right to Information, Columbia Human Rights Law Review 42 (2011), S. 357, 370 ff. Mit Paraguay erließ 2014 der 100. Staat ein solches Gesetz, vgl. *L. Esquivel*, One hundred ATI laws in the world, now what?, Open Government Partnership Blog, 2014.

³⁹⁴ Vergleichender Überblick bei *T. Mendel*, Freedom of Information, 2008, S. 22; *R. Peled/Y. Rabin*, The Constitutional Right to Information, Columbia Human Rights Law Review 42 (2011), S. 357, 370 ff. Zum deutschen IFG von 2005 *F. Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, 2012. Zur vorherigen Rechtslage *J. Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004; *R. Gröschner*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), S. 344; *J. Masing*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informati-

Informationszugangsansprüche verbreitet.³⁹⁵ Dazu zählen lateinamerikanische Staaten wie Brasilien, Chile, Mexiko; Kolumbien räumte seinen Bürgern bereits 1888 ein Zugangsrecht zu Verwaltungsdokumenten ein.³⁹⁶ In mindestens neun afrikanischen Staaten, darunter Südafrika und Nigeria, gelten entsprechende Verfassungsnormen oder Gesetze.³⁹⁷ In Indien erkannte der Supreme Court bereits 1982 ein Grundrecht auf Informationszugang an und vom 2005 erlassenen „Right to Information Act“ wird rege Gebrauch gemacht.³⁹⁸ Auch Staaten, die sich nicht zu liberal-demokratischen Regierungsformen bekennen, haben den Umgang mit öffentlichen Informationen liberalisiert, so etwa China und Monarchien im Nahen Osten.³⁹⁹

Begleitet wird diese nationale Entwicklung von einer Ausweitung völkerrechtlicher Informationszugangsrechte. Auf universeller Ebene legte bereits die UN-Konferenz zur Informationsfreiheit von 1948 einen Entwurf für eine allgemeine Konvention zur Informationsfreiheit vor, der jedoch im einsetzenden Ost-West-Konflikt keine hinreichende Zustimmung fand.⁴⁰⁰ Doch schließt das Menschenrecht auf Meinungsäußerung, inhaltsgleich garantiert in Art. 19

onsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), S. 377; A. Roßnagel, Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln – unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S. 257. Zur EU-Richtlinie 2013/37 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors siehe T. Dreier et al. (Hrsg.), *Informationen der öffentlichen Hand*, 2016.

³⁹⁵ P. Ala'i/R. Vaughn (Hrsg.), *Research handbook of transparency*, 2014; *World Bank, Freedom of Information Systems – Background Primer, Public Accountability Mechanisms (PAM) Initiative of The World Bank Public Sector and Governance Group*, 2013; C. Darch/P. Underwood, *Freedom of information and the developing world*, 2010, S. 155 ff.; A. Florini (Hrsg.), *The right to know*, 2007.

³⁹⁶ *Inter-American Commission of Human Rights, The Right to Access to Information in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 7/12, 2011; T. Mendel, *Freedom of Information*, 2008, S. 22.

³⁹⁷ J. Klaaren, *The Human Right to Information and Transparency*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 223; C. Darch/P. Underwood, *Freedom of information and the developing world*, 2010, S. 205 ff.

³⁹⁸ S. Naib, *The Right to Information in India*, 2013; A. Roberts, *A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act*, *Public Administration Review* 70 (2010), S. 925; S. Singh, *India: Grassroots Initiatives*, in: Florini (Hrsg.), *The right to know*, 2007, S. 19. Zur Rechtsprechung *Supreme Court of India*, S. P. Gupta v Union of India (1982), 69 A. I. R. 149.

³⁹⁹ S. Almadhoun, *Access to Information in the Middle East and North Africa Region: An overview of recent developments in Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia*, Report Commissioned by the World Bank Institute, 2014; L. Wenjing, *The role of the courts in China's progress towards transparency*, in: Ala'i/Vaughn (Hrsg.), *Research handbook of transparency*, 2014, S. 215.

⁴⁰⁰ Zur Historie T. McGonagle, *The development of freedom of expression and information within the UN: leaps and bounds or fits and starts?*, in: McGonagle/Donders (Hrsg.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information*, 2015, S. 1. Zeitgenössisch UN, *Conference on Freedom of Information, Report of the United States Delegates*, 1948; C. Binder, *Freedom of Information and the United Nations*, *International Organization* 6 (1952), S. 201.

AEMR und Art. 19(2) ICCPR, das Recht ein, sich Informationen zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben. Ein Leistungsanspruch auf Zugang zu öffentlichen Informationen war damit zunächst nicht verbunden, denn Art. 19 wurde als klassisches Abwehrrecht des *status negativus* ausgelegt.⁴⁰¹ Dies änderte sich im Gefolge regionaler Entwicklungen, zunächst im Umweltbereich: Die 2001 in Kraft getretene Aarhus-Konvention der UN-Wirtschaftskommission für Europa sah in Art. 4 erstmals einen individuellen Zugangsanspruch zu Umweltinformationen vor.⁴⁰² Auch das Wirtschaftsvölkerrecht erlegte den Mitgliedstaaten zunehmend – objektiv-rechtliche – Transparenzanforderungen auf, insbesondere im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO).⁴⁰³ Im Jahr 2006 erkannte der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte erstmals ein eigenständiges Menschenrecht auf Zugang zu staatlichen Informationen an, das in Art. 13 AMRK als von der Meinungsfreiheit zu unterscheidendes, positives Leistungsrecht verbürgt ist.⁴⁰⁴ Der EGMR, der zunächst nur sachlich beschränkte Zugangsansprüche zu Umweltinformationen aus Art. 8 EMRK abgeleitet hatte, änderte 2012 seine Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK und erkannte grundsätzlich einen allgemeinen Leistungsanspruch auf Zugang zu staatlichen Dokumenten an.⁴⁰⁵ Bereits 2009 hatte der Europarat die Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten aufgelegt, die als erster völkerrechtlicher

⁴⁰¹ *Human Rights Committee*, Communication No 633/1995, 5.5.1999, CCPR/C/65-D/633/1995, paras. 13.3–14; *EGMR*, *Open Door v Ireland*, 29.10.1992, para. 55. Zur Auslegungsgeschichte *M. O’Flaherty*, *International Covenant on Civil and Political Rights: interpreting freedom of expression and information standards for the present and the future*, in: McGonagle/Donders (Hrsg.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information*, 2015, S. 55, 63–72; *A. Peters*, *Towards Transparency as a Global Norm*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 534, 587–589.

⁴⁰² Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, dazu *J. Brunnée/E. Hey*, *Transparency and International Environmental Institutions*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 23. Siehe zuvor schon *UN*, *Rio Declaration on Environment and Development*, 1992, Principle 10.

⁴⁰³ *P. Mavroidis/R. Wolfe*, *From Sunshine to a Common Agent. The Evolving Understanding of Transparency in the WTO*, EUI RSCAS Policy Paper 2015/01, 2015; *C.-S. Zoellner*, *Das Transparenzprinzip im internationalen Wirtschaftsrecht*, 2009.

⁴⁰⁴ *LAGMR*, *Reyes et al. v Chile*, 19.9.2006. Dazu *R. Peled/Y. Rabin*, *The Constitutional Right to Information*, *Columbia Human Rights Law Review* 42 (2011), S. 357, 389–391. Siehe zuvor schon die „Declaration of Principles on Freedom of Expression“ der OAS von 2000, Principle 4: „Access to information held by the state is a fundamental right of every individual. States have the obligation to guarantee the full exercise of this right.“ Zu ähnlichen Tendenzen bzgl. Art. 9(1) der African Charter on Human and Peoples Rights *S. Fraser*, *The Role of Access to Information in Promoting Development*, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), *Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity*, 2014, S. 189, 203; *J. Klaaren*, *The Human Right to Information and Transparency*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 223, 232.

⁴⁰⁵ *EGMR* (Große Kammer), *Gillberg v Sweden*, 3.4.2012, para. 93. Zuvor schon *EGMR*, *Társaság a Szabadságjogokért (Hungarian Civil Liberties Union) v Hungary*, 14.4.2009. Zur vorherigen Rechtsprechung zu Art. 8 (Recht auf Privatleben) *EGMR*, *Guerra v Italy*, 19.2.1998.

Vertrag ausdrücklich ein allgemeines Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten anerkennt.⁴⁰⁶

Diesen Entwicklungen ist inzwischen auch der UN-Menschenrechtsausschuss gefolgt: Im General Comment Nr. 34 aus dem Jahr 2011 leitet der Ausschuss aus Art. 19(2) ICCPR ein eigenständiges und allgemeines Recht auf Zugang zu Informationen öffentlicher Institutionen ab.⁴⁰⁷ Diese evolutive Auslegung hatte sich bereits zuvor in der Praxis der Mitgliedstaaten im Menschenrechtsrat im Rahmen des Universal Periodic Review angedeutet.⁴⁰⁸ Für die Annahme eines positiven Leistungsrechts auf Zugang zu hoheitlichen Informationen aus Art. 19(2) ICCPR sprechen nicht nur die faktische Bedeutungszunahme des Zugangs in der Informationsgesellschaft⁴⁰⁹, sondern auch dogmatische und teleologische Gründe: Wird Informationsfreiheit auf ohnehin öffentlich zugängliche Informationen beschränkt, kehrt dies die Normenhierarchie zwischen einfachem Recht und menschenrechtlicher Garantie um.⁴¹⁰ Zudem überzeugt es nicht, just Informationen über öffentliche Angelegenheiten, die in der Hand öffentlicher Institutionen liegen, vom Zugang auszunehmen, obwohl derartige Informationen für die Ausübung anderer völkerrechtlich garantierter Menschenrechte besonders wichtig sind. Dazu zählen die Meinungs- und Pressefreiheit sowie das Wahlrecht, aber auch soziale Rechte wie das Recht auf Gesundheit.⁴¹¹

Dazu mag die Council of Europe Convention on Access to Official Documents von 2009 beigetragen haben.

⁴⁰⁶ Konvention No. 205 über den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Der Vertrag war bis 2017 noch nicht in Kraft getreten, vgl. <http://www.coe.int/de/web/conventions/home/-/conventions/treaty/205> (1. 7. 2017).

⁴⁰⁷ *Human Rights Committee*, General Comment No. 34 – Article 19: Freedom of opinion and expression – CCPR/C/GC/34, 2011, paras. 18 f. Dazu *M. O’Flaherty*, International Covenant on Civil and Political Rights: interpreting freedom of expression and information standards for the present and the future, in: McGonagle/Donders (Hrsg.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information*, 2015, S. 55, 73–82; *S. Joseph/M. Castan*, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, 2013, S. 599–603.

⁴⁰⁸ *S. Fraser*, The Role of Access to Information in Promoting Development, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), *Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity*, 2014, S. 189, 198.

⁴⁰⁹ *J. Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 225–229; *M. Bovens*, Information Rights: Citizenship in the Information Society, *Journal of Political Philosophy* 10 (2002), S. 317.

⁴¹⁰ *A. Peters*, Transparency, Secrecy and Security: Liaisons Dangereuses, in: Iliopoulos-Strangas/Diggelmann/Bauer (Hrsg.), *Rechtsstaat, Freiheit und Sicherheit in Europa*, 2010, S. 183, 240.

⁴¹¹ *A. Peters*, Towards Transparency as a Global Norm, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 534, 589 f.; *R. Peled/Y. Rabin*, The Constitutional Right to Information, *Columbia Human Rights Law Review* 42 (2011), S. 357, 264; *Human Rights Committee*, General Comment No. 34 – Article 19: Freedom of opinion and expression – CCPR/C/GC/34, 2011, para. 18; *J. Ackerman/I. Sandoval-Ballesteros*, The Global Explosion of Freedom of Information Laws, *Administrative Law Review* 58 (2006), S. 85, 128. Zum Recht auf Gesundheit *Y. Donders*, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Accessibility and the Right to Information, in: McGonagle/Donders (Hrsg.),

Hinzu kommt die demokratische Funktion des Informationszugangsrechts für politische Willensbildung und Öffentlichkeitskontrolle.⁴¹²

b) Rechtsfolgen für internationale Entwicklungsverwaltungen

Individuelle Ansprüche auf Informationszugang richten sich auch gegen internationale Entwicklungsinstitutionen. Dies ergibt sich zum einen aus sekundärrechtlichen Normen, die einfache subjektive Rechte auf Informationszugang begründen. Zum anderen bindet das Menschenrecht auf Informationszugang im Ergebnis auch internationale Entwicklungsinstitutionen.

Nicht nur im nationalen Recht, sondern auch im institutionellen Recht internationaler Organisationen haben sich seit den 1990er Jahren Informationszugangsnormen verbreitet, die von einem Grundsatz der Geheimhaltung von Informationen auf ein Prinzip der Öffentlichkeit umstellen.⁴¹³ Die EU erkennt den Informationszugang sekundärrechtlich und mittlerweile auch in Art. 42 der Grundrechte-Charta an.⁴¹⁴ International war UNDP 1997 ein Vorreiter, die Weltbank, andere multilaterale Entwicklungsbanken und -institutionen folgten in den 2000ern nach. Die Reformen sollten auf zunehmende Legitimitätskritik und den Druck zivilgesellschaftlicher Organisationen antworten und Akzeptanz generieren, aber auch Korruption in geförderten Vorhaben bekämpfen und die Umsetzung der Projekte im Sinne von „Social Accountability“ effektuieren.⁴¹⁵ In diesem Motivbündel zeigen sich auch Unterschiede der Entwicklungsverwal-

The United Nations and Freedom of Expression and Information, 2015, S. 89; *UN*, Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression, U.N. Doc. E/CN.4/2003/67, 2002, para. 41; *Committee on Economic Social and Cultural Rights*, General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health, E/C.12/2000/4, 2000, paras. 3, 11, 44(d).

⁴¹² *R. Peled/Y. Rabin*, The Constitutional Right to Information, *Columbia Human Rights Law Review* 42 (2011), S. 357, 360; *IAGMR*, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion 13. 11. 1985, para. 70: „a society that is not well informed is not a society that is truly free“.

⁴¹³ Überblick bei *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; *T. Mendel*, Freedom of Information, 2008, S. 22 f. Zur WTO *G. Marceau/M. Hurley*, Transparency and Public Participation: A Report Card on WTO Transparency Mechanisms, *Trade, Law and Development* 45 (2012), S. 19.

⁴¹⁴ Verordnung (EG) 1049/2001 zum Zugang zu Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission; Art. 15 AEUV. Dazu *M. Klatt*, Art. 42 Recht auf Zugang zu Dokumenten, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 2015; *F. Koppsteiner*, Die Transparenzverordnung im Wandel der Zeit, *EuR* (2014), S. 594; *S. Boysen*, Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund, *Die Verwaltung* 42 (2009), S. 215; *S. Bartelt/H. Zeitler*, Zugang zu Dokumenten der EU, *EuR* (2003), S. 487; *C. Patsch*, Die neue Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001, *NJW* (2001), S. 3154.

⁴¹⁵ *T. Blanton*, The Struggle for Openness in the International Financial Institutions, in: Florini (Hrsg.), *The right to know*, 2007, S. 243. Zu den Zwecken allgemein *A. Joshi*, Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery, *Development Policy Review* 31 (2013), S. s29.

tungen zu WTO oder Sicherheitsrat, insofern sie oft langfristig vor Ort in den Nehmerstaaten mit nationalen Verwaltungen kooperieren und dort mit größeren betroffenen Bevölkerungsgruppen direkt interagieren.

Die Informationszugangsregeln statuieren i. d. R. einen Grundsatz der Öffentlichkeit von Dokumenten und anderen Informationen, der greift, soweit nicht ausdrückliche Ausnahmen normiert sind. Informationen, die nicht unter eine der Ausnahmen fallen, sind grundsätzlich von Amts wegen zu publizieren, typischerweise durch Einstellen ins Internet. Daneben begründen die meisten Policies aber auch einen voraussetzungslosen Zugangsanspruch für Einzelpersonen. Dies unterscheidet sie von bloßen Publikationspflichten und Öffentlichkeitsarbeit („publication scheme“).⁴¹⁶ UNDPs Information Disclosure Policy führte 1997 als Erste einen voraussetzungslosen Individualanspruch auf Zugang zu Informationen im Besitz der Institution ein, der in einem Widerspruchsverfahren und nötigenfalls mit Beschwerde vor einem unabhängigen Information Disclosure Panel durchsetzbar ist.⁴¹⁷ Die Weltbank gewährt seit 2010 einen derartigen Anspruch in ihrer Access to Information Policy, einschließlich Widerspruch und Beschwerderecht vor dem unabhängigen Access to Information Appeals Board.⁴¹⁸ Andere Entwicklungsbanken haben ebenfalls Informationszugangsvorschriften mit individuellem Zugangsrecht erlassen, das allerdings nicht in allen Fällen durch ein unabhängiges Organ durchsetzbar ist.⁴¹⁹ Dazu zählen die Inter-American Development Bank (2010)⁴²⁰, die Asian Development Bank (2011)⁴²¹, die African Development Bank (2012)⁴²² und die

⁴¹⁶ A. Roberts, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, *Public Administration Review* 64 (2004), S. 410, 414.

⁴¹⁷ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 8, 13; zu vorherigen Fassungen Annex 2, Fn. 1. Dazu T. Mendel, Freedom of Information, 2008, S. 23; R. Picolotti/J. Taillant (Hrsg.), Linking human rights and the environment, 2003, S. 67; D. Hunter/N. Bernasconi-Osterwalder, Democratizing Multilateral Development Banks, in: Bruch (Hrsg.), *The New Public: The Globalization Of Public Participation*, 2002, S. 151, 157.

⁴¹⁸ World Bank, Bank Policy: Access to Information, 2015, B1, 8; World Bank, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, C & D; S. Fujita, The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights, 2013, S. 121–123; L. Hinojosa Martínez, Transparency in International Financial Institutions, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 77; P. Dann, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313; D. Hunter, International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), *International financial institutions and international law*, 2010, S. 199, 215 f. Zur Genese World Bank OPCS, *Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy*, 2009.

⁴¹⁹ Überblick über die Policies bei World Bank LEGVP, World Bank Policy on Access to Information: Experience in the first 18 months of implementation, 2012, Annex A.

⁴²⁰ Inter-American Development Bank, Access to Information Policy, 2010.

⁴²¹ Asian Development Bank, Public Communications Policy, 2011; S. Fujita, The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights, 2013, S. 137 ff.

⁴²² African Development Bank, Disclosure and Access to Information Policy, 2012, paras. 3.2.1, 3.2.4., 3.2.6.

European Bank for Reconstruction and Development (2011/20014).⁴²³ Auch die neue Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) hat im Januar 2016 eine vorläufige „Public Information Interim Policy“ mit individuellem Antragsrecht veröffentlicht.⁴²⁴ Neben dem allgemeinen voraussetzungslosen Informationszugang finden sich Informationsansprüche in den Sozial- und Umweltstandards, die sachlich und persönlich auf Beteiligte und Gegenstände der Vergabeverfahren beschränkt sind.⁴²⁵

Die sekundärrechtlichen Zugangsrechte sind ein deutlicher Fortschritt gegenüber der traditionellen Arkandiplomatie und begründen Informationsbeziehungen zwischen internationalen Entwicklungsinstitutionen zu potenziell jedem Bürger und jeder Bürgerin weltweit. Allerdings enthalten sie auch weitreichende Ausnahmen und Lücken, sodass sie nicht das Maß an Transparenz gewährleisten, das das Völkerrecht von den Mitgliedstaaten fordert.⁴²⁶ Dies wirft die Frage auf, ob es neben den einfachen Zugangsrechten auch eine allgemeine völkerrechtliche Norm gibt, die den Informationszugang unabhängig vom Sekundärrecht der einzelnen Institutionen gewährleistet und als Maßstab für dessen Ausgestaltung dienen kann. In der Literatur wird dies zunehmend bejaht.⁴²⁷ Begründen lässt sich dies mit der Menschenrechtsbindung internationaler Institutionen, wie gleich zu zeigen ist. Ferner kommt angesichts der Verbreitung des Informationszugangsrechts in nationalen Verwaltungsrechtsordnungen die Annahme eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes i. S. v. Art. 38(2) lit.c) IGH-Statut in Betracht.⁴²⁸ Dass das Prinzip individuellen Informationszugangs auch auf die internationale Ebene übertragbar ist, belegen die Erfahrung der EU und die funktionierenden Zugangsverfahren für Individualanträge bei den internationalen Entwicklungsinstitutionen.⁴²⁹ Der Inhalt eines derartigen

⁴²³ EBRD, Public Information Policy, 2014.

⁴²⁴ AIIB, Public Information Interim Policy, 2016.

⁴²⁵ Unten, § 8.II.5, III.3. Zu Dokumentenzugangsrechten für NGOs mit Konsultativstatus bei ECOSOC *J. v. Bernstorff*, Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen, in: Brunkhorst (Hrsg.), Demokratie in der Weltgesellschaft, 2009, S. 277, 283.

⁴²⁶ Zu Weltbank und ADB *S. Fujita*, The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights, 2013, S. 121–145; *A. Roberts*, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, *Public Administration Review* 64 (2004), S. 410.

⁴²⁷ *A. Peters*, Towards Transparency as a Global Norm, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 534, 593; *E. Benvenuti*, Law of global governance, 2014, S. 164; *B. Kingsbury/N. Krisch/R. Stewart*, The Emergence of Global Administrative Law, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 15, 38; *International Law Association*, Accountability of International Organizations – Final Report, 2004, S. 9.

⁴²⁸ Für einen emergenten Rechtsgrundsatz *D. Hovell*, The Deliberative Deficit: Transparency, Access to Information and UN Sanctions, in: Farrall/Rubenstein (Hrsg.), Sanctions, accountability and governance in a globalised world, 2009, S. 92, 112 f.

⁴²⁹ Zur strukturellen Übertragbarkeit *A. Peters*, Towards Transparency as a Global Norm, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 534, 543–547, die dann aber wenig konsequent einen allgemeinen Rechtsgrundsatz ablehnt, vgl. S. 585. Ein

Rechtsgrundsatzes ergibt sich aus dem Informationszugangsrecht der Mitgliedstaaten, dessen Prinzipien unter dem Einfluss völkerrechtlicher Verpflichtungen und infolge transnationaler Normdiffusion zunehmend konvergieren.⁴³⁰

Weiter konkretisiert wird der Inhalt der Verpflichtungen internationaler Institutionen durch das Menschenrecht auf Informationszugang aus Art. 19(2) ICCPR. Bejaht man grundsätzlich die Menschenrechtsbindung internationaler Entwicklungsinstitutionen, so schließt dies prinzipiell auch das Recht auf Informationszugang ein. Für die UN und UNDP lässt sich dies direkt aus der UN-Charta ableiten. Dafür spricht auch eine teleologische Auslegung des Menschenrechts auf Informationszugang: Soll der Einzelne Zugang zu den für ihn und für die Ausübung seiner Rechte relevanten hoheitlichen Informationen haben, muss sich der Zugang auch auf überstaatliche Hoheitsträger erstrecken, die über ebensolche Informationen verfügen.⁴³¹ Eine derartige zweckorientierte Auslegung befürwortet auch der Menschenrechtsausschuss in seinem General Comment 34: Danach erstreckt sich der Anspruch auf öffentliche Institutionen („public bodies“) und andere juristische Personen, wenn diese öffentliche Aufgaben erfüllen.⁴³² Letzteres umfasst nicht nur formprivatisierte öffentliche Unternehmen, sondern nach Wortlaut und Zweck auch internationale Institutionen. Bekräftigt wird dies durch die Praxis in diesen Institutionen i. S. v. Art. 31(3)b) WVK: Aus dieser Perspektive stellt sich der Erlass der Informationszugangsrichtlinien als Auslegung und Konkretisierung primärrechtlicher Verpflichtungen dar.

Für Sonderorganisationen wie die Weltbank, die nicht unmittelbar der UN-Charta unterworfen sind, kommt eine gewohnheitsrechtliche Bindung an das Menschenrecht auf Informationszugang in Betracht. Dagegen spricht zwar der geringe Zeitraum, der seit der völkerrechtlichen Anerkennung des betreffenden Menschenrechts im UN-Menschenrechtssystem verstrichen ist. Doch ließe sich eine gewohnheitsrechtsbildende Übung auf Grundlage der sekundärrechtlichen Vorschriften zum Informationszugang bejahen, wenn diese auch von der

Kategorienfehler ist es, die Übertragbarkeit mit fehlender gerichtlicher Durchsetzbarkeit zu begründen, so aber *A. Tzanakopoulos*, *Transparency in the Security Council*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 367, 380.

⁴³⁰ Damit ist der allgemeine Rechtsgrundsatz individuellen Informationszugangs nicht weniger bestimmt als andere anerkannte Grundsätze wie *pacta sunt servanda*, die ebenfalls mit Ausnahmen und Einschränkungen versehen sind. Zu den Mindestinhalten siehe auch die Atlanta-Deklaration und die Almaty-Leitlinien, dazu sogleich im Text.

⁴³¹ *A. Peters*, *Towards Transparency as a Global Norm*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 534, 593.

⁴³² *Human Rights Committee*, General Comment No. 34 – Article 19: Freedom of opinion and expression – CCPR/C/GC/34, 2011, para 18: „Public bodies are as indicated in paragraph 7 of this general comment. The designation of such bodies may also include other entities when such entities are carrying out public functions.“ Auch die Europarats-Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten erstreckt den Kreis der Anspruchsgegner auf „natural or legal persons insofar as they exercise administrative authority“, vgl. Art. 1(2) lit. a(i) Ziff. 3.

Rechtsüberzeugung getragen ist, mit der Gewährung von Informationszugang eine allgemeine, völkerrechtliche Rechtspflicht zu erfüllen.⁴³³ Hierfür mehren sich die Anhaltspunkte: Die Asian Development Bank (ADB) nimmt in ihrer Public Communications Policy von 2011 den Wortlaut von Art. 19(2) ICCPR auf und erkennt das Recht auf Informationszugang ausdrücklich an: „ADB recognizes the right of people to seek, receive, and impart information and ideas about ADB-assisted activities.“⁴³⁴ In der institutionenübergreifenden „Atlanta Declaration of Access to Information“ von 2008 haben sich auch Vertreter internationaler Institutionen zu einem Recht auf Informationszugang gegenüber internationalen Verwaltungen bekannt.⁴³⁵ Die Praxis der Mitgliedstaaten deutet ebenfalls darauf hin: Im Umweltbereich verpflichtet Art. 3(7) der Aarhus-Konvention die Vertragsstaaten, die Informationszugangs- und Beteiligungsprinzipien der Konvention auf internationale Umweltorganisationen zu erstrecken. Die zur Umsetzung dieser Verpflichtung erlassenen sog. Almaty-Leitlinien von 2005 über die öffentliche Beteiligung in internationalen Foren konkretisieren diese Verpflichtung.⁴³⁶ Die Leitlinien selbst sind zwar unverbindlich, können aber wiederum Grundlage für die Bildung von Gewohnheitsrecht sein. Verstärkend wirkt bei Umweltinformationen der Zusammenhang mit anderen Menschenrechten, namentlich dem Recht auf Gesundheit. Jedenfalls in den Bereichen, in denen der Informationszugang Voraussetzung für die Verwirklichung anderer Menschenrechte ist, dürfte daher inzwischen von einer gewohnheitsrechtlichen Bindung auszugehen sein.⁴³⁷

Rechtsfolge der Anerkennung eines menschenrechtlichen Anspruchs auf Informationszugang ist nicht unbeschränkter Zugang, sondern die Rechtfertigungs- und Regelungsbedürftigkeit der Zugangsverweigerung. Die Verweigerung bedarf einer rechtlichen Grundlage, muss begründet werden und muss verhältnismäßig sein, also legitimen Zwecken dienen und erforderlich sein.⁴³⁸

⁴³³ Skeptisch insofern *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, 507 f.; *A. Tzanakopoulos*, Transparency in the Security Council, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 367, 380 f.; *A. Peters*, Towards Transparency as a Global Norm, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 534, 583–585.

⁴³⁴ *Asian Development Bank*, Public Communications Policy, 2011, para. 30. Dazu *S. Fujita*, The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights, 2013, S. 137 ff.

⁴³⁵ *International Conference on the Right to Public Information*, Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information, 2008, para. 3.

⁴³⁶ *UN*, Almaty Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, 2005. Dazu *J. v. Bernstorff*, Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations, German Law Journal 9 (2008), S. 1939, 1958.

⁴³⁷ *A. A. P. Dann*, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, Die Verwaltung 44 (2011), S. 313, 315 unter Verweis auf die von der Weltbank bestrittene Menschenrechtsbindung. Dagegen oben, § 7.I. 2.b).

⁴³⁸ *S. Joseph/M. Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights, 2013,

Als Schutzgut kommen primär die in Art. 19(3) ICCPR genannten Zwecke in Betracht, d. h. insbesondere der Schutz der Rechte anderer, namentlich ihrer Privatsphäre.⁴³⁹ Auch die Funktionsfähigkeit interner Deliberationsprozesse kann Ausnahmen rechtfertigen, wobei deren Umfang umstritten ist.⁴⁴⁰ An dieser Stelle ergeben sich also Kollisionen mit anderen Prinzipien, die bei der Ausgestaltung und Anwendung der Ausnahmenvorschriften zu berücksichtigen sind. Besondere praktische Bedeutung entfaltet das subjektive Menschenrecht auf Informationszugang bei der Anwendung der existierenden sekundärrechtlichen Zugangsrichtlinien. Deren Ausnahmetatbestände und Ermessensvorschriften sind im Lichte des allgemeinen Grundsatzes eng auszulegen, soweit nicht andere gleichwertige Rechtsgüter dagegen streiten.

2. Betroffenenpartizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung als Teilhabe an Informationshandeln und Wissensgenerierung

Informationszugang ermöglicht die Teilhabe an der Informationsverteilung durch internationale Entwicklungsinstitutionen und erlaubt es außenstehenden Beobachtern im Idealfall, die Welt so zu sehen, wie sie die internationale Verwaltung sieht.⁴⁴¹ Wenngleich die Erwartung einer späteren Veröffentlichung Rückwirkungen auf die Informationsgewinnung haben kann, ist mit dem Informationszugang kein rechtlicher Anspruch auf bestimmte Formen der Informationsgewinnung durch internationale Institutionen verbunden. Derartige Teilhabeansprüche können sich aber aus Rechten zur Betroffenenpartizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben, wie sie das internationale Verwaltungsrecht zunehmend gewährt. Dazu gehören Rechte auf Anhörung, Transparenz und Begründung.⁴⁴² Daneben werden zivilgesellschaftlichen Organisationen

S. 602; A. Peters, Towards Transparency as a Global Norm, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 534, 590, 596–598; Human Rights Committee, General Comment No. 34 – Article 19: Freedom of opinion and expression – CCPR/C/GC/34, 2011, paras. 18, 22.

⁴³⁹ D. Banisar, The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts, World Bank Institute Governance Working Paper Series, 2011.

⁴⁴⁰ A. Peters, Towards Transparency as a Global Norm, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 534, 574–583.

⁴⁴¹ 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, 520.

⁴⁴² E. Benvenuti, Law of global governance, 2014, S. 158 ff.; J. Hepburn, The Duty to Give Reasons for Administrative Decisions in International Law, ICLQ 61 (2012), S. 641; A. v. Arnould, Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht, JöR 59 (2011), S. 497, 513; J. v. Bernstorff, Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations, German Law Journal 9 (2008), S. 1939, 1957 ff.; B. Kingsbury/N. Krisch/R. Stewart, The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems 68 (2005), S. 15, 37 ff.

und Verbänden Konsultations- und Mitwirkungsrechte an internationalen Entscheidungsprozessen eingeräumt.⁴⁴³

Diese Verfahrensrechte begründen auch Informationsbeziehungen zwischen Betroffenen und internationalen Institutionen. Dies können unmittelbare Informationsbeziehungen sein, wenn sich die Rechte direkt gegen die internationale Institution richten; sie können auch mittelbar über den Mitgliedstaat verlaufen, wenn die internationale Institution dem Mitgliedstaat entsprechende Informationskonditionalitäten auferlegt. Die Anhörung ermöglicht es den Verfahrensbeteiligten, ihre Interessen und Informationen in die Informationsgewinnung der Verwaltungen einzuspeisen. Die Rechte auf Bekanntmachung und Begründung verpflichten die Verwaltung zur gezielten Informationsverbreitung an Verfahrensbeteiligte. Sind diese Rechte in einem Verfahren gewährleistet, verdichten sich Informationsbeziehungen zu auf Verständigung ausgelegter Kommunikation.⁴⁴⁴ Auf einer strukturellen Ebene sichern sie die Chance Betroffener, an der Wissensgenerierung internationaler Verwaltungen teilzuhaben.⁴⁴⁵ Diese Verfahrensrechte sind daher ein wichtiger Bestandteil der Teilhabedimension individueller Informationsautonomie. Zugleich sind sie dezentrale Bausteine aufgabenadäquater Informationskooperation und schränken die kollektive informationelle Selbstbestimmung insoweit ein, als der Mitgliedstaat Informationsflüsse nicht mehr allein kontrolliert.

Doch welche konkreten Verfahrensrechte werden Betroffenen gegenüber den internationalen Entwicklungsinstitutionen eingeräumt und auf welcher Rechtsgrundlage? Hier ist zwischen zwei Schichten zu unterscheiden: Einerseits begründet das institutionelle (Sekundär-)Recht spezifischer Institutionen Anhörungs-, Konsultations- und Begründungsrechte für bestimmte Verfahrensarten. Zu nennen sind hier die Umwelt- und Sozialstandards von UNDP und Weltbank. Da diese aber lückenhaft sind, ist andererseits nach allgemeinen völkerrechtlichen Verfahrensgarantien zu fragen, die unabhängig vom Verfahrensrecht konkreter Institutionen gelten bzw. Anforderungen an dieses formulieren. Der-

⁴⁴³ *F. Bignami*, Theories of civil society and Global Administrative Law: the case of the World Bank and international development, in: Cassese (Hrsg.), Research handbook on global administrative law, 2016, S. 325; *J. v. Bernstorff*, Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen, in: Brunkhorst (Hrsg.), Demokratie in der Weltgesellschaft, 2009, S. 277; *M. Eifert*, Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung, in: Groß et al. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 307, 319.

⁴⁴⁴ Zur informationellen Bedeutung von Beteiligungsrechten aus der Perspektive des deutschen Verwaltungsrechts *C. Gusy*, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, 269 ff.; *A.-B. Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009, S. 136 f.; *R. Pitschas*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 219, 293 ff.

⁴⁴⁵ Speziell zu dieser Problematik *G. Gran*, Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?, Alternatives 11 (1986), S. 275.

artige allgemeine Verfahrensprinzipien werden (nicht nur) in der Literatur zum Globalen Verwaltungsrecht postuliert: Namentlich die Partizipation Betroffener an Entscheidungsverfahren soll ein Prinzip darstellen, das über individuelle Vorschriften hinaus globale Geltung beansprucht.⁴⁴⁶ Mögliche Grundlagen für ein derart allgemeines Beteiligungsrecht sollen im Folgenden zunächst angesprochen werden, bevor auf entwicklungspezifische Verfahrensrechte eingegangen wird.

Ein erster Begründungsansatz verortet Verfahrensrechte im allgemeinen Prinzip der „Rule of Law“, wie es das angloamerikanische Common Law inkrementell durch Gerichte ausgebildet hat. Diesen Prozess inkrementeller Rechtserschöpfung soll nun die internationale Ebene nachvollziehen.⁴⁴⁷ Tatsächlich hat etwa das IWF Administrative Tribunal für das Dienstrecht internationaler Institutionen einen ungeschriebenen Grundsatz anerkannt, wonach betroffene Beschäftigte ein Recht auf Anhörung und Bekanntgabe der Entscheidung haben.⁴⁴⁸ Allerdings lässt sich eine Verallgemeinerung derartiger organisationspezifischer Rechte mit der völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre kaum vereinbaren, sodass dieser Ansatz letztlich auf eine naturrechtliche Begründung hinausläuft.⁴⁴⁹ Denkbar wäre eine Herleitung allgemeiner Rechtsgrundsätze i. S. v. Art. 38(1) lit. c) IGH-Statut aus nationalen Verwaltungsrechtsgrundsätzen, doch steht ein genuin globaler Rechtsvergleich in dieser Hinsicht noch aus.⁴⁵⁰ Institutionelle Vorschriften zur *Möglichkeit* der Beteiligung zivilgesell-

⁴⁴⁶ S. Cassese, A Global Due Process of Law?, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative law, 2011, S. 17; S. Correia, Administrative Due or Fair Process: Different Paths in the Evolutionary Formation of a Global Principle and a Global Right, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative law, 2011, S. 313; D. Esty, Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law, Yale Law Journal 115 (2006), S. 1490, 1531; B. Kingsbury/N. Krisch/R. Stewart, The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems 68 (2005), S. 15, 37 f.

⁴⁴⁷ Vgl. die Beiträge in S. Cassese et al. (Hrsg.), Global Administrative Law: The Casebook, 2012, Teil III; E. Benvenisti, Law of global governance, 2014, S. 90 ff. Zur Modellfunktion des US-amerikanischen Verwaltungsrechts R. Stewart, U. S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?, Law and Contemporary Problems 68 (2005), S. 63. Zur besonderen Rolle von Gerichten bei der Prinzipienkonstruktion A. v. Bogdandy, General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field, German Law Journal 9 (2008), S. 1909, 1927.

⁴⁴⁸ IMF Administrative Tribunal, EE v IMF, Urteil No 2010–4, 3. 12. 2010, paras. 100, 188. Dazu E. Benvenisti, Law of global governance, 2014, S. 171.

⁴⁴⁹ So auch E. Benvenisti, Law of global governance, 2014, S. 98, 161; C. Harlow, Global administrative law, EJIL 17 (2006), S. 187, 190.

⁴⁵⁰ Siehe aber F. Bignami, Three Generations of Participation Rights before the European Commission, Law and Contemporary Problems 68 (2004), S. 61; T. Ziamou, Public Participation in Administrative Rulemaking, ZaöRV 60 (2000), S. 41. Die rechtsvergleichende Literatur konzentriert sich nach wie vor auf den europäischen und transatlantischen Raum, vgl. nur C. Schönberger, § 71 Rechtsvergleichung, in: Bogdandy et al. (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum – Band 4: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft, 2011, S. 493; P. Lindseth/S. Rose-Ackerman, Comparative administrative law, 2010; O. Lepsius, Ver-

schaftlicher Organisationen in Art. 71 UN-Charta und den Geschäftsordnungen von UN-Organen begründen ebenfalls keinen Mitwirkungsanspruch.⁴⁵¹

Ein vielfach vertretener Ansatz stützt sich schließlich auf die Menschenrechte und sucht, aus diesen individuelle prozedurale Garantien gegenüber internationaler Hoheitsgewalt abzuleiten. Wenig ergiebig ist insofern das allgemeine politische Teilhaberecht in Art. 25 Zivilpakt, das keinen Anspruch auf direkte Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten vermittelt.⁴⁵² Eine Ausnahme hiervon statuiert Art. 4(3) BRK, soweit er die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in die Konventionsumsetzung und andere sie betreffende Entscheidungsprozesse statuiert. Ferner lassen sich prozedurale Garantien aus materiellen Menschenrechten ableiten. Ein derartiger Menschenrechtsschutz durch Verfahren ergibt sich aus der Auslegung durch Menschenrechtsorgane: Dass aus materiellen Menschenrechten die Pflicht folgen kann, Verfahren zum Schutz vor Verletzungen einzurichten, hat der Menschenrechtsausschuss grundsätzlich für das Folterverbot anerkannt, das nicht nur in Art. 7 Zivilpakt, sondern auch gewohnheitsrechtlich anerkannt ist.⁴⁵³ Der EGMR leitet Verfahrenspflichten zu Umweltverträglichkeitsprüfungen und Anhörungsrechte aus dem Recht auf Gesundheit und aus dem Recht auf Eigentum ab.⁴⁵⁴ Auch der WSK-Rechteausschuss entnimmt den Rechten auf Bildung, Nahrung und Gesundheit ein Prinzip der Partizipation an Planungen und Entscheidungen, die die Verwirklichung der Rechte auf nationaler und lokaler Ebene betreffen.⁴⁵⁵ In diesem Zusammenhang zwischen Partizipation und materiellen Menschenrechten zeichnet sich ein *status activus processualis* ab, der die Grundlagen des Prinzips individueller Informationsautonomie weiter stärken kann.⁴⁵⁶

waltungsrecht unter dem Common Law, 1997. Siehe aber *N. Dubash/B. Morgan*, The Rise of the Regulatory State of the South, 2013; *I. Ebsen*, Zur Entstehung eines Verwaltungsrechts in der Volksrepublik China, VRÜ (1999), S. 434.

⁴⁵¹ *J. v. Bernstorff*, Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen, in: Brunkhorst (Hrsg.), Demokratie in der Weltgesellschaft, 2009, S. 277.

⁴⁵² Zur Auslegung durch den Menschenrechtssausschuss *S. Joseph/M. Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights, 2013, S. 733 ff. Siehe aber zu Art. 21(1) UDHR und Art. 6 OAS Democratic Charter *IAGMR*, Reyes et al v Chile, 19.9.2006, para. 79; *E. Benvenisti*, Law of global governance, 2014, S. 105.

⁴⁵³ *Human Rights Committee*, General Comment 20: Article 7 Prohibition of Torture, 1992, para. 10; *S. Joseph/M. Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights, 2013, S. 40.

⁴⁵⁴ Vgl. *E. Benvenisti*, Law of global governance, 2014, S. 108 f. m. w. N.

⁴⁵⁵ *CESCR*, General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health, E/C.12/2000/4, 2000, Rn. 11, 17. 54; *A. Eide/C. Krause/A. Rosas*, Economic, social, and cultural rights, 2001, S. 249 ff., 318 ff., 380 f.

⁴⁵⁶ Grundlegend zum *status activus processualis* in der deutschen Grundrechtsdogmatik *P. Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43, 86 ff. Dazu und zur Folgerechtsprechung des BVerfG *A.-B. Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009, S. 149 ff. m. w. N.; *C. Gusy*, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voß-

Mit dem menschenrechtlichen Partizipationsrecht ist auch eine allgemeine Grundlage für Beteiligungsrechte in den Verfahren der EZ gewonnen. Bekräftigt wird dies durch entwicklungspezifische Partizipationsrechte in der Erklärung zum Recht auf Entwicklung und in Art. 14(2) der Frauenrechtskonvention, der die Beteiligung von Frauen an Ausarbeitung und Vollzug von Entwicklungsplanung auf allen Ebenen garantiert.⁴⁵⁷ Auch indigenen Völkern, die besonders von Entwicklungsvorhaben betroffen sind, kommen besondere Informations- und Anhörungsrechte aus Menschenrechten sowie ILO-Konvention 107 und 169 zu.⁴⁵⁸ Zwar richten sich diese Rechte primär an die Mitgliedstaaten, doch sind auch die internationalen Entwicklungsinstitutionen an Menschenrechte gebunden. Ein Bekenntnis der UN-Entwicklungsinstitutionen spezifisch zum menschenrechtlichen Partizipationsgrundsatz enthält das „Common Understanding“ zum menschenrechtsbasierten Entwicklungsansatz von 2003.⁴⁵⁹ Verfahrensvorschriften der UN-Agenturen konkretisieren die Beteiligungsformen weiter. Zumindest für das UN-Entwicklungssystem kann daher heute von einer Bindung an einen gewohnheitsrechtlichen Rechtssatz des Inhalts ausgegangen werden, dass Betroffene an Vergabeverfahren zu beteiligen sind, die die Verwirklichung völkerrechtlich verbürgter Menschenrechte betreffen.⁴⁶⁰ Auch die Weltbank hat in ihrem Verfahrensrecht sowohl individuelle Anhörungsrechte als auch Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen, ohne dass sie sich dabei allerdings auf Menschenrechte bezieht.⁴⁶¹

kuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 24 zu Kommunikationsgarantien aus Einzelgrundrechten des Grundgesetzes.

⁴⁵⁷ Vgl. P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 255 f.

⁴⁵⁸ K. Göcke, Indigene Landrechte im internationalen Vergleich, 2016, S. 703 ff.; D. Inman, From the Global to the Local: The Development of Indigenous Peoples' Land Rights Internationally and in Southeast Asia, *Asian Journal of International Law* 6 (2016), S. 46; A. Ypsanis, Article 27 of the ICCPR Revisited – The Right to Culture as a Normative Source for Minority/Indigenous Participatory Claims in the Case Law of the Human Rights Committee, *Hague Yearbook of International Law* 26 (2013), S. 359; J. Anaya, Indigenous peoples in international law, 2004, S. 58 ff.

⁴⁵⁹ *UNDG*, The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among UN Agencies, 2003.

⁴⁶⁰ Für ein generelles Recht auf entwicklungsbezogene Partizipation auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage S. Roos, Der internationale Menschenrechtsschutz vor entwicklungsbedingten Zwangsumsiedlungen und seine Sicherstellung durch Recht und Praxis der Weltbank, 2007, 247. A. A. P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 256.

⁴⁶¹ Überblick bei *World Bank*, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations, 2014; K. Keuling, Partizipative Elemente der internationalen Zusammenarbeit, 2005. Zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Rechtssetzungsverfahren D. Hunter, International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), International financial institutions and international law, 2010, S. 199.

3. Menschenrechtliche Monitoring- und Disaggregationspflichten

Seit den 1990er Jahren geben die UN-Menschenrechtsorgane, und in ihrem Gefolge die Entwicklungsinstitutionen, den Menschenrechten eine weitere, verfahrensunabhängige informationsrechtliche Dimension. Aus der Gewährleistungsdimension sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Menschenrechte werden Pflichten zum Menschenrechtsmonitoring abgeleitet: Die Vertragsstaaten müssen einzelne Rechte durch Menschenrechtsindikatoren messbar machen, statistische Daten über die progressive Verwirklichung dieser Rechte erheben und die gewonnenen Daten nach verbotenen Diskriminierungsmerkmalen disaggregieren. Flankiert wird dies durch eine neue Betonung des subjektiven Rechts auf Geburtsregistrierung, das die Erfassung jeder Person sicherstellen soll. Daneben werden Diskriminierungsverbote als Disaggregationsgebote ausgelegt.

Primäre Adressaten dieser Rechte und Pflichten sind die Vertragsstaaten, die die gewonnenen Daten zur Grundlage ihrer Politikprogramme und Vollzugsaktivitäten machen sollen; der nationale Entwicklungsprozess soll evidenzbasiert gesteuert und rationalisiert werden. Doch spielen auch internationale Institutionen eine zentrale Rolle: Die UN-Menschenrechtsinstitutionen konkretisieren die Informationsgewinnungspflichten der Staaten und gewinnen selbst im Staatenberichtsverfahren statistische Daten zur Rechtsverwirklichung. Internationale Entwicklungsinstitutionen nutzen die Monitoringsysteme, Indikatoren und statistischen Daten im Rahmen ihrer Bedarfsanalysen, Planung, Programme, Projekte und Evaluationen. Soweit die internationalen Geber darüber hinaus selbst an Menschenrechte gebunden sind, unterliegen sie ebenfalls menschenrechtlichen Informationsgewinnungspflichten. Diese konkretisieren vor allem die Pflicht zur Durchführung von Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen. In diesem Rahmen sind die menschenrechtlichen Vorgaben für Monitoringtechniken und -instrumente zu berücksichtigen.

a) Monitoringpflichten als Ausprägung der Gewährleistungsdimension sozialer Menschenrechte

Pflichten zum Menschenrechtsmonitoring, also zur systematischen Erhebung von Informationen über die Verwirklichung völkerrechtlicher Menschenrechte mit dem Ziel ihrer verbesserten Umsetzung⁴⁶², ergeben sich nicht nur aus den Berichtspflichten gegenüber den UN-Vertragsausschüssen, sondern auch im Wege der Auslegung aus den materiellen Rechten selbst. Das 2008 in Kraft getretene Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) kodifiziert in seinem Art. 31 ausdrückliche Pflichten zur menschenrechtlichen Informationsgewinnung für die Mit-

⁴⁶² Zum Begriff C. Gusy, Grundrechtsmonitoring, Der Staat 47 (2008), S. 511.

gliedstaaten.⁴⁶³ Diese Informationsgewinnung dient nicht nur dem Compliance-Monitoring und der Rechenschaftslegung der Vertragsstaaten, sondern auch der Wissensgenerierung und Planung.⁴⁶⁴ Bereits die Schaffung der staatlichen Wissensbasis, die Voraussetzung für staatliches Handeln ist, soll sich an den einzelnen garantierten Rechten orientieren. Es geht also nicht bloß um eine Neuauswertung oder veränderte Darstellung vorhandener Daten, die in anderen Kontexten gewonnen sind, also z. B. im Rahmen von Leistungsverwaltung oder Mikrozensusmaßnahmen. Vielmehr soll bereits die Erhebung der Daten selbst so gestaltet sein, dass sie erfasst, inwieweit die Berechtigten ihre Rechte ausüben können und welche Hindernisse die Rechtsausübung erschweren.⁴⁶⁵ Angelehnt an den Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren kann man diese Verfahrensweise auch als „Menschenrechtsschutz durch staatliche Selbstbeobachtung“ bezeichnen. Damit wird das Modell evidenzbasierter Politikgestaltung im menschenrechtlichen Sinne reformuliert.

Eine Besonderheit dieses Menschenrechtsmonitorings im UN-System ist, dass die Informationsgewinnung in besonderem Maße auf statistischen Daten beruht und durch – meist quantitative – Indikatoren standardisiert wird.⁴⁶⁶ Ansatzpunkt ist zunächst der Wortlaut der Menschenrechtsverträge, der sog. Legaloperationalisierungen von Rechten enthält, also Normen, die bestimmte statistische Werte zum Maß der Pflichterfüllung machen. Ein Beispiel findet sich in Art. 12 des Sozialpaktes, der nicht nur allgemein das Recht auf Gesundheit garantiert, sondern in Absatz 2(a) die Staaten konkret verpflichtet, die Totgeburtens- und Kindersterblichkeitsrate zu reduzieren. Er bestimmt so diese beiden statistischen Werte zu einem verbindlichen Indikator für das Recht auf Gesundheit. In vergleichbarer Weise verpflichtet Art. 10(f) der Konvention gegen die

⁴⁶³ Art. 31(1) BRK verpflichtet die Vertragsstaaten „zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen [...]“. Dazu sollen vor allem Indikatoren verwendet werden, vgl. *M. Hirschberg*, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper 19, 2012, S. 11; *OHCHR*, Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2010, S. 29; *CRPD*, Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities CRPD/C/2/3, 2009, S. 3, 17.

⁴⁶⁴ *C. Creamer/B. Simmons*, Transparency at home: How well do governments share human rights information with citizens?, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 239; *M. Hirschberg*, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper 19, 2012, S. 5 ff.; *C. Gusy*, Grundrechtsmonitoring, Der Staat 47 (2008), S. 511.

⁴⁶⁵ *M. Hirschberg*, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper 19, 2012, S. 7 ff.

⁴⁶⁶ Überblick bei *P. Alston/R. Goodman/H. Steiner*, International human rights, 2012, S. 1225 ff. Zur Methode der Quantifizierung: *T. Landman/E. Carvalho*, Measuring human rights, 2010; *M. Duchstein*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 81 ff.

Diskriminierung von Frauen die Vertragsstaaten dazu, die Schulabbrecherquoten von Mädchen zu reduzieren. Diese Legaloperationalisierungen sind ihrem Wortlaut nach nicht abschließend („include“ bzw. „in particular“).⁴⁶⁷

Praktische Bedeutung erlangten diese Vorschriften in den Pakten allerdings erst in den 1990er Jahren durch die Auslegungspraxis der UN-Institutionen. Eine erste Initiative ging vom UN-Sonderberichterstatter für WSK-Rechte, Danilo Türk, aus, der 1989 in einem Bericht die systematische Verwendung von statistischen Indikatoren zum Monitoring sozialer Rechte in den Vertragsstaaten empfahl.⁴⁶⁸ UNDP nahm diesen Ansatz mit dem „Human Freedom Index“ im zweiten Human Development Report von 1991 auf, konnte dieses globale Ranking aller Mitgliedstaaten am Maß ihrer Verwirklichung von Freiheitsrechten jedoch nicht gegen den Widerstand der Mitgliedstaaten aufrechterhalten.⁴⁶⁹ Durchgesetzt hat sich der Indikatorenansatz jedoch in den Ausschüssen der UN-Menschenrechtsverträge.⁴⁷⁰ Der WSK-Rechteausschuss verpflichtet die Vertragsstaaten seit 1999 im Wege der Auslegung dazu, die progressive Verwirklichung sozialer und wirtschaftlicher Rechte mittels statistischer Indikatoren zu überwachen.⁴⁷¹ Diese Auslegung ist in den General Comments und den Leitlinien für die Staatenberichte niedergelegt.⁴⁷² Der Menschenrechtsaus-

⁴⁶⁷ M. Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 104 f.

⁴⁶⁸ Commission on Human Rights, The New International Economic Order and the Promotion of Human Rights. Realization of Economic, Social and Cultural Rights. Progress Report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19 6, 1990.

⁴⁶⁹ L. Barsh, Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose, Human Rights Quarterly 15 (1993), S. 87.

⁴⁷⁰ Eingehend zum Folgenden M. Ochs, Indikatoren und Benchmarks in UN-Menschenrechtsverfahren – eine rechtliche Analyse, 2012; M. Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010; A. Rosga/M. Satterthwaite, The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, Berkeley Journal of International Law 27 (2008), S. 253.

⁴⁷¹ J. Heymann/K. McNeill/A. Raub, Rights Monitoring and Assessment using Quantitative Indicators of Law and Policy: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly 37 (2015), S. 1071; S. Kalantry/J. Getgen/S. Koh, Enhancing Enforcement of Economic, Social, and Cultural Rights Using Indicators: A Focus on the Right to Education in the ICESCR, Human Rights Quarterly 32 (2010), S. 253; J. Welling, International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, Human Rights Quarterly 30 (2008), S. 933.

⁴⁷² Die General Comments enthalten seit dem Comment Nr. 13 Vorgaben zu indikatorengestütztem Monitoring, vgl. nur CESCR, General Comment No. 19 – Right to Social Security – E/C. 12/GC/19, 2008, para. 74 f.; CESCR, General Comment No. 18 – Right to Work – E/C. 12/GC/18, 2006, para. 46 f. Die Leitlinien zu den Staatenberichten generalisieren diesen Ansatz: CESCR, Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C. 12/2008/2, 2009. S. a. UN Secretary General, Compilations of Guidelines on the Form and Content of the Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties HRI/GEN/2/Rev.6, 2009, para. 15.

schuss, der Kinderrechtsausschuss und andere UN-Vertragsorgane sind dieser Auslegung gefolgt.⁴⁷³

Die Mitgliedstaaten haben diese Auslegungspraxis weitgehend akzeptiert und sich grundsätzliche Einwände gegen die Quantifizierung von Menschenrechten nicht zu eigen gemacht.⁴⁷⁴ Allerdings haben sie den Ausschüssen nicht die Kompetenz zugestanden, einheitliche Indikatoren verbindlich festzulegen, die einen Leistungsvergleich zwischen den Staaten ermöglicht hätten. Vielmehr stellen es die Ausschüsse grundsätzlich ins Auswahlermessen der Staaten, welche Indikatoren sie verwenden.⁴⁷⁵ In dieser Abschichtung zwischen Entschließungsermessen (Ob der Indikatoren) und Auswahlermessen (welche Indikatoren) liegt ein Ausgleich der Prinzipien individueller Informationsautonomie und kollektiver informationeller Selbstbestimmung. Allerdings hat das Hochkommissariat für Menschenrechte in Zusammenarbeit mit den Vertragsausschüssen und zivilgesellschaftlichen Organisationen ein Handbuch zu Menschenrechtsindikatoren produziert, das Funktion, Methoden und eine Reihe von Kernindikatoren enthält.⁴⁷⁶ Deren regelmäßige Verwendung in den Staatenberichtsverfahren führt zu einer weichen Harmonisierung der Monitoringstandards und Indikatoren. Auch hält der WSK-Rechteausschuss die Mitgliedstaaten an, neben Indikatoren auch Benchmarks, also Zielmarken, anzugeben, die der Ausschuss dann seinerseits einer Fortschrittsprüfung unterzieht.⁴⁷⁷

⁴⁷³ *Human Rights Committee*, Guidelines for the treaty-specific document to be submitted by States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. CCPR/C/2009/1, 2010, 4; *Committee on the Rights of the Child*, Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b) of the Convention on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/C/58/Rev. 2, 2010; *A. Rosga/M. Satterthwaite*, The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, *Berkeley Journal of International Law* 27 (2008), S. 253, 278 ff. m. w. N.

⁴⁷⁴ Zu rechtlichen und methodischen Einwänden *M. Hirschberg*, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper 19, 2012, S. 12; *M. Duchstein*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 108 ff.; *K. Klee*, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2000, S. 125; *K. Tomaševski*, Human Rights Indicators: The Right to Food as a Test Case, in: Alston/Tomaševski (Hrsg.), *The Right to food*, 1984, S. 135, 138 ff.

⁴⁷⁵ *M. Duchstein*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 184 ff.; *A. Rosga/M. Satterthwaite*, The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, *Berkeley Journal of International Law* 27 (2008), S. 253, 275 ff.

⁴⁷⁶ *OHCHR*, Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation, 2013; *OHCHR*, Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, HRI/MC/2008/3, 2008.

⁴⁷⁷ *CESCR*, General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health, E/C.12/2000/4, 2000, para. 53. Dieses „IBSA“-Verfahren (Indicators – Benchmarks – Scoping – Assessment) ist Gegenstand aller jüngeren General Comments des Ausschusses, vgl. *M. Duchstein*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 228–235; *A. Rosga/M. Satterthwaite*, The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, *Berkeley Journal of International Law* 27 (2008), S. 253, 275 f.;

Die Aufgaben und Funktionen internationaler Institutionen im Hinblick auf menschenrechtliche Informationsgewinnung hängen auch von der dogmatischen Begründung der entsprechenden Pflichten ab. Soweit sie auf die Berichtspflicht der Vertragsstaaten gestützt werden, wie sie insbesondere Art. 16 des Sozialpakts normiert, begründen sie Informationsbeziehungen zu den zuständigen Vertragsausschüssen. Im Rahmen dieses Staatenberichtsverfahrens kommt dem Ausschuss die Befugnis zu, die Anforderungen an die Staatenberichte zu konkretisieren.⁴⁷⁸ Kommt der Staat diesen nicht nach, verletzt er seine Berichtspflicht aus Art. 16. Doch bleiben dieses Erfordernis und eventuelle Rechtsfolgen seiner Verletzung auf das Berichtsverfahren vor den Ausschüssen beschränkt. Es wird also keine direkte Informationsbeziehung zu Individuen begründet und den internationalen Entwicklungsinstitutionen kommt angesichts der eindeutigen Zuständigkeit der Vertragsausschüsse für das Berichtsverfahren insoweit keine besondere Rolle zu.

Wird die Informationsgewinnungspflicht dagegen als Ausfluss des materiellen Rechts betrachtet, ist sie nicht auf das Staatenberichtsverfahren bei den Ausschüssen beschränkt. Dieser zweite, materiell-rechtliche Begründungsansatz stützt sich auf die Gewährleistungspflicht gem. Art. 2(1) Sozialpakt, derzufolge Staaten verpflichtet sind, Schritte zur progressiven Verwirklichung der Paktrechte zu unternehmen.⁴⁷⁹ Beginnend mit dem General Comment Nr. 13 zum Recht auf Bildung führt der WSK-Rechteausschuss aus, dass es Teil eines derartigen „Schrittes“ i. S. v. Art. 2(1) ist, ein Monitoringsystem mit Indikatoren einzurichten, die die Überprüfung von Fortschritten bei der Verwirklichung des Rechts auf Bildung ermöglichen.⁴⁸⁰ Unterlässt ein Staat das indikatorengestützte Monitoring gänzlich, so stellt dies eine Verletzung des materiellen Rechts selbst dar.⁴⁸¹ Diese Pflicht besteht auch außerhalb des Staatenberichtsverfahrens und eignet sich daher als rechtlicher Anknüpfungspunkt für die internationalen Entwicklungsinstitutionen.

Soweit die internationalen Entwicklungsinstitutionen einen menschenrechtsbasierten Ansatz verfolgen, können sie im Vergabeverfahren auf Menschenrechtsindikatoren und -daten zurückgreifen, um Bedarfsanalysen und Planungen

E. Riedel, Measuring Human Rights Compliance. The IBSA Procedure as a Tool of Monitoring, in: Auer/Flückiger/Hottelier (Hrsg.), *Les droits de l'homme et la constitution*, 2007, S. 251.

⁴⁷⁸ Zur Übertragung dieser Befugnis durch ECOSOC *M. Duchstein*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 106 ff.

⁴⁷⁹ *A. Rosga/M. Satterthwaite*, The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, *Berkeley Journal of International Law* 27 (2008), S. 253, 275 f.

⁴⁸⁰ *CESCR*, General Comment No. 13, The Right to Education, E/C.12/1999/10, 1999, para. 53.

⁴⁸¹ *CESCR*, General Comment No. 19 – Right to Social Security – E/C.12/GC/19, 2008, para. 68, 75; *CESCR*, General Comment No. 18 – Right to Work – E/C.12/GC/18, 2006, para. 36.

zu informieren und zu strukturieren, notwendige Maßnahmen und Projekte zu ermitteln und Benchmarks für Wirkungsmonitoring und Evaluation zu definieren. Soweit sie selbst an soziale Rechte gebunden sind, sind sie zur Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung ihrer Projekte und Programme verpflichtet. Soll diese Prüfung sicherstellen, dass internationale Institutionen keine Beihilfehandlungen zu Menschenrechtsverletzungen der Mitgliedstaaten begehen, müssen menschenrechtlich relevante Informationen gewonnen und verarbeitet werden. Daraus ergeben sich Anforderungen an die informationsrechtliche Ausgestaltung der Sozialstandards von Weltbank und UNDP. Relevant ist auch die Kehrseite des Gebots progressiver Realisierung, das grundsätzliche Regressionsverbot. Danach sind Rückschritte bei der Verwirklichung sozialer Rechte, wie sie namentlich in Strukturanpassungsprogrammen vorkommen, rechtfertigungsbedürftig und dürfen nicht unverhältnismäßig oder diskriminierend sein. Dies müssen auch internationale Geberinstitutionen in Strukturanpassungsfinanzierungen berücksichtigen und entsprechende Monitoringpflichten vorsehen. Diesen Anforderungen werden insbesondere die Vorschriften der Weltbank zur Budgetfinanzierung nicht gerecht.⁴⁸²

Dass diese menschenrechtliche Informationsgewinnung zunächst auf das Vergabeverfahren beschränkt ist, macht der ausdrückliche Ausschluss eines allgemeinen Menschenrechtsmonitorings vom Mandat des UNDP deutlich.⁴⁸³ Die Kompetenz der Entwicklungsverwaltungen, sich mit der Verwirklichung von Menschenrechten in den Mitgliedstaaten auch außerhalb des Vergabeverfahrens zu beschäftigen, ist höchst umstritten. Nehmerstaaten haben wiederholt UN-Resident-Coordinator zur *persona non grata* erklärt und ausgewiesen, weil sie deren menschenrechtsbezogene öffentliche Äußerungen als Einmischung in interne Angelegenheiten ansahen.⁴⁸⁴ Auch ein öffentliches Menschenrechtsranking der Mitgliedstaaten in Form des „Human Freedom Index“ untersagten die Staatenvertreter dem UNDP Anfang der 1990er Jahre noch.⁴⁸⁵ Jedenfalls im Hinblick auf derartige Publikumsinformationen sprechen funktionale und kompetenzielle Gründe dafür, die Informationskompetenzen bei den spezialisierten und institutionell ausdifferenzierten Menschenrechtsinstitutionen des UN-Systems zu belassen. Auf deren Informationen und Expertise dürfen internationale Entwicklungsinstitutionen im Rahmen ihrer Vergabe- und Beratungsver-

⁴⁸² Zum Vorstehenden *M. Riegner*, Legal frameworks and general principles for indicators in sovereign debt restructuring, *Yale Journal of International Law Online* (2016), S. 141, 168–170; *P. Dann/M. Riegner*, Managing Social and Environmental Risks in World Bank Development Policy Operations, GIZ, 2015. Näher unten, § 8.III.

⁴⁸³ Dazu schon oben, § 3.I. 2.

⁴⁸⁴ *M. Darrow/L. Arbour*, The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, *AJIL* 103 (2009), S. 446, 453.

⁴⁸⁵ *L. Barsh*, Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose, *Human Rights Quarterly* 15 (1993), S. 87.

fahren allerdings zurückgreifen. Einen derartigen Informationsaustausch sieht Art. 16(2) Sozialpakt ausdrücklich vor.

Was ist nun die rechtliche Stellung der Einzelnen in diesem System? Dass sie Inhaber der Paktrechte sind, bedeutet nicht notwendig, dass jedermann ein Individualanspruch auf Durchführung des Menschenrechtsmonitorings zukommt. Vielmehr werden Monitoringpflichten in der Auslegungspraxis als Ausfluss einer objektiv-rechtlichen Grundrechtsfunktion behandelt, die vor allem institutionell durch die Einrichtung geeigneter nationaler Monitoringstellen abgesichert wird. Dieser Menschenrechtsschutz durch Organisation und Verfahren gibt dem System bürokratisch-expertokratische Züge. Die Teilnahme an dem entsprechenden Diskurs setzt ein gewisses Maß an statistischem Wissen voraus. Diese Expertifizierung birgt die Gefahr, die eigentlichen Rechteinhaber und Begünstigten des Monitoringsystems auszuschließen und sie zum bloßen Objekt des Informationshandelns zu machen.⁴⁸⁶ Abgemildert werden kann diese Gefahr, wenn legitime zivilgesellschaftliche Organisationen und kompetente Medien als Kommunikationsmittler fungieren. In diesem Fall können Betroffene die Daten nutzen, um auf Missstände hinzuweisen und Verantwortlichkeit einzufordern. Sind diese Rahmenbedingungen nicht gegeben, muss eine informationelle Strategie der Rechtsdurchsetzung erst auf die Schaffung dieser Voraussetzungen abzielen.

Dass Informationsrechte auch individualisiert und dezentral durchsetzbar sein können, zeigt das Menschenrecht auf Geburtenregistrierung in Art. 24(2) des Zivilpaktes und Art. 7 der Kinderrechtskonvention: Es gibt jedem Kind einen Anspruch darauf, unmittelbar nach der Geburt namentlich registriert zu werden, und verleiht ihm damit ein subjektives Recht auf hoheitliche Informationserhebung.⁴⁸⁷ Der Anspruch ist zunächst von den Eltern geltend zu machen, umfasst aber beispielsweise auch die Ausstellung einer Geburtsurkunde im Erwachsenenalter, was insbesondere für arme und indigene Völker bedeutsam ist.⁴⁸⁸ Seine systematische Verwirklichung hängt von staatlichen Verwaltungskapazitäten und Registern ab. Verbreitete Defizite in diesem Bereich führen dazu, dass schätzungsweise nur 65 % aller weltweiten Geburten registriert werden, in Subsahara-Afrika nur 56%.⁴⁸⁹ Dem Recht kommt damit auch eine wichtige instrumentelle Funktion im System informationsbasierter Menschen-

⁴⁸⁶ S. Merry, *Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance*, *Current Anthropology* 52 (Supplement 3) (2011), S. S83; A. Hoffmann, *Human Rights in Numbers: Do Global Quantitative Human Rights Indicators Change the International Human Rights Discourse?*, 2008/2009.

⁴⁸⁷ J. Todres, *Birth Registration: An Essential First Step toward Ensuring the Rights of All Children*, *Human Rights Brief* 10 (2003), S. 32; U. Dow, *Birth registration: The ‚first‘ right*, in: UNICEF (Hrsg.), *The Progress of Nations*, 1998, S. 5.

⁴⁸⁸ P. Gerber et al., *Does the right to birth registration include a right to a birth certificate?*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 29 (2011), S. 434.

⁴⁸⁹ UNICEF, *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*, 2013.

rechtsdurchsetzung zu: Nur wenn es flächendeckend verwirklicht ist, kann es zuverlässige Daten für staatliche und internationale Maßnahmen liefern.

Nicht zufällig betonen die UN-Menschenrechtsorgane daher jüngst die Bedeutung des Rechts auf Geburtenregistrierung und seinen Zusammenhang mit anderen Menschenrechten und entwicklungspolitischen Zielen. Danach ist die staatliche Registrierung nicht nur Voraussetzung für die Anerkennung der rechtlichen Identität und Rechtsfähigkeit jeder Person, die Art. 16 des Zivilpakts garantiert, sondern oftmals auch Ausübungsgrundlage für soziale Rechte und Leistungsansprüche z. B. auf soziale Sicherheit, Grundschulbildung und Gesundheit, wie sie der Sozialpakt gewährleistet.⁴⁹⁰ War das Recht auf Geburtenregistrierung lange primär Thema des Kinderrechtsdiskurses und des UN-Kinderhilfswerks UNICEF, wird seine Verwirklichung inzwischen auch von Weltbank, UNDP und anderen Gebern gefördert.⁴⁹¹ Die SDGs machen es nun zum Teil des Good-Governance-Ziels, bis 2030 rechtliche Identität und Geburtenregistrierung für alle zu gewährleisten.⁴⁹² Dass das Recht auf Geburtenregistrierung – neben dem Recht auf Informationszugang – in den SDGs in dieser Weise besonders hervorgehoben wird, ist wiederum (auch) seiner systemischen Bedeutung für Planung, Monitoring und die entwicklungspolitische „Datenrevolution“ geschuldet.⁴⁹³

b) Disaggregationsprinzip als informationelle Ausprägung von Diskriminierungsverbot und Gruppenrechten

Kernbestandteil der Menschenrechte ist das Verbot der Diskriminierung nach der Rasse, ethnischen Herkunft, Hautfarbe, dem Geschlecht, der Religion und anderen verbotenen Merkmalen. Rechtsgrundlage sind Art. 26 f. Zivilpakt, Art. 2(2) Sozialpakt, die Übereinkommen zur Beseitigung der Frauen- und Rassendiskriminierung und die BRK. Dieses menschenrechtliche Diskriminierungsverbot findet seine informationsrechtliche Entsprechung im Gebot der Disaggregation von Daten anhand verbotener Diskriminierungsmerkmale. Dieses Disaggregationsprinzip beinhaltet nach der Auslegung der Vertragsausschüsse eine Pflicht, bei der Informationsgewinnung die diskriminierungsgeneigten

⁴⁹⁰ Diesen Zusammenhang betont *OHCHR*, Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law, 2014; *Human Rights Council*, Res. 22/7 Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law, 2013; *P. Setel et al.*, A scandal of invisibility: making everyone count by counting everyone, *Lancet* 370 (2007), S. 1569.

⁴⁹¹ *World Bank*, Global Civil Registration and Vital Statistics. Scaling up Investment Plan 2015–2024, 2014; *S. Szreter*, The Right of Registration: Development, Identity Registration, and Social Security – A Historical Perspective, *World Development* 35 (2007), S. 67; *UNICEF*, The „rights“ start to life, 2005.

⁴⁹² Unterziel 16.9, *UNGA*, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015.

⁴⁹³ *L. Mikkelsen et al.*, Why birth and death registration really are „vital“ statistics for development, *UNDP HDialogue Blog*, 2015.

Merkmale zu erfassen und in Statistiken nach den betreffenden Gruppen zu differenzieren.⁴⁹⁴ Zweck der Disaggregation ist es, faktische Diskriminierungen benachteiligter Gruppen zu erkennen und eine Wissensgrundlage für mögliche positive Maßnahmen zu schaffen. Denn Art 2(1) des Sozialpakts verpflichtet zum progressiven Abbau von Diskriminierung, und über diese Fortschritte müssen Staaten berichten.⁴⁹⁵ Kodifiziert wird dies in Art. 31(2) BRK: „Die im Einklang mit diesem Artikel gesammelten Informationen werden, soweit angebracht, aufgeschlüsselt und dazu verwendet, die Umsetzung der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen durch die Vertragsstaaten zu beurteilen und die Hindernisse, denen sich Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechte gegenübersehen, zu ermitteln und anzugehen.“

Das Diskriminierungsverbot gilt auch für die internationalen Entwicklungsinstitutionen.⁴⁹⁶ Die SDGs übernehmen das menschenrechtliche Disaggregationsprinzip für die EZ und fügen die Erhebung disaggregierter Daten an zahlreichen Stellen in den Zielkatalog und das Monitoringsystem ein.⁴⁹⁷ Soweit internationale Entwicklungsinstitutionen Monitoringfunktionen im SDG-Berichtswesen übernehmen, sollen sie Daten disaggregiert gewinnen und aufbereiten. Im Hinblick auf ihre operativen Aktivitäten müssen sie ferner sicherstellen, dass sie nicht zu Diskriminierungen in den Nehmerstaaten beitragen. Dies muss die Informationsgewinnung im Rahmen der Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung sicherstellen. Konkret erfordert dies z. B., dass die Beratung legislativer Reformen eine zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung einschließt.⁴⁹⁸

Die Diskriminierungsmerkmale umschreiben potentiell benachteiligte gesellschaftliche Gruppen wie Frauen, indigene Völker oder religiöse Gemeinschaften. Die disaggregierte Datenerfassung kann deren Benachteiligung sichtbar und zum öffentlichen Thema machen, deswegen aber auch auf Widerstand dominanter Gruppen und der Mehrheitsbevölkerung stoßen. Im Kontext derartiger Interessenkonflikte sichert das Disaggregationsgebot die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Gruppen und die evidenzbasierte Thematisierbarkeit ihrer

⁴⁹⁴ *CESCR*, General Comment No. 13, The Right to Education, E/C. 12/1999/10, 1999, para 37; *CESCR*, General Comment No. 19 – Right to Social Security – E/C. 12/GC/19, 2008, para. 75. Dazu *M. Duchstein*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 148 f.

⁴⁹⁵ *M. Duchstein*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 150. Zu positiven Maßnahmen *CESCR*, General Comment No. 20 – Non-discrimination in economic, social and cultural rights – E/C. 12/GC/20, 2009, para. 9.

⁴⁹⁶ Zur gewohnheitsrechtliche Geltung des Verbots der Rassendiskriminierung *S. Skogly*, Human Rights Obligations Of The World Bank And The IMF, 2001, S. 186.

⁴⁹⁷ *UNGA*, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, para. 73(g), Unterziele 1.4, 4.1–4.6, 5.1, 5.5, 10.2, 11.2, 16.3, 17.18.

⁴⁹⁸ Zu diesem Instrument *S. Baer/S. Lewalter*, Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung, DÖV 60 (2007), S. 195.

Lebenssituationen. Es geht also nicht nur um die rechtliche, sondern auch die kognitive Anerkennung dieser Gruppen. Hier spiegelt sich im Informationsverwaltungsrecht das „Recht auf Anerkennung“, das Emanuelle Jouannet neben der Entwicklungsdimension als ein Strukturelement des modernen Völkerrechts ansieht.⁴⁹⁹

Andererseits steht das Disaggregationsgebot in einem Spannungsverhältnis zu datenschutzrechtlichen Einschränkungen und verfestigt kognitiv die Probleme, die die rechtlichen Kategorien des Antidiskriminierungsrechts mit sich bringen. Datenschutz wirkt traditionell der Erhebung sensibler Daten über ethnische, religiöse o.ä. Gruppenzugehörigkeit entgegen. Dahinter stehen historische Erfahrungen wie der Holocaust, der Genozid in Ruanda oder systematische Diskriminierungen indigener Völker, japanischstämmiger US-Amerikaner und -Amerikanerinnen sowie anderer Gruppen.⁵⁰⁰ Nicht zufällig entstanden die UN-Leitlinien zum Datenschutz im Unterausschuss zur Verhinderung von Diskriminierung und Minderheitenschutz. Dementsprechend statuieren sie einen Grundsatz der Nichtdiskriminierung, wonach Daten, die mit gewisser Wahrscheinlichkeit zu rechtswidriger oder willkürlicher Diskriminierung führen, grundsätzlich nicht erhoben werden dürfen. Ausnahmsweise zulässig ist die Erhebung diskriminierungssensibler Daten, wenn dies rechtlich geregelt ist, Sicherungsvorkehrungen getroffen sind und die Erhebung legitimen Zwecken dient, wozu explizit auch der Schutz der Menschenrechte und verfolgter Gruppen dient.⁵⁰¹ Auch Art. 31(1) BRK verweist lediglich pauschal auf Grenzen der Datenerhebung in Datenschutz und Privatsphäre, internationalen Menschenrechten und ethischen Grundsätzen.⁵⁰² In der Sache zielen diese Vorschriften darauf ab, dass die Daten nur im Sinne und mit Kenntnis der Zielgruppe verwendet werden dürfen, garantieren können sie dies aber nicht.

⁴⁹⁹ E. Jouannet, *Qu'est-ce qu'une société internationale juste?*, 2011, S. 146 ff., 195 ff. Zum nationalen Antidiskriminierungsrecht S. Choudhry, *Distribution vs recognition: The case of anti-discrimination laws*, *George Mason Law Review* 9 (2000), S. 145.

⁵⁰⁰ W. Seltzer/M. Anderson, *The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses*, *Social Research* 68 (2001), S. 481.

⁵⁰¹ UNGA, Res. 45/95 *Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files*, U.N. Doc. A/44/49, 1990, paras. 5, 6, Teil B; S. Schiedermaier, *Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht*, 2012, S. 119 ff., 124. Ähnliche Schutzklauseln finden sich in regionalen und nationalen Datenschutzbestimmungen. Gem. Art. 6 Datenschutzkonvention des Europarates dürfen „besondere Arten von Daten“, „welche die die rassische Herkunft, politische Anschauungen oder religiöse oder andere Überzeugungen erkennen lassen, sowie personenbezogene Daten, welche die Gesundheit oder das Sexualleben betreffen“, nur dann automatisch verarbeitet werden, wenn „wenn das innerstaatliche Recht einen geeigneten Schutz gewährleistet“. Zu innerstaatlichen Schutzvorkehrungen siehe z. B. §§ 3(9), 4a, 4d(5), 42a Nr. 1 BDSG.

⁵⁰² Dazu M. Hirschberg, *Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik*, *Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper* 19, 2012, S. 15.

Daher verbieten einige nationale Rechtsordnungen gänzlich die Sammlung oder Aufschlüsselung von Daten nach verbotenen Diskriminierungskategorien.⁵⁰³ Ein derartiges innerstaatliches Disaggregationsverbot findet sich nicht nur in Nehmerstaaten, sondern auch prominent in der jüngeren Rechtsprechung des französischen Verfassungsgerichtshofs: 2007 erklärte der Gerichtshof eine Gesetzesvorschrift für verfassungswidrig, die die Sammlung persönlicher Daten vorsah, die „mittelbar oder unmittelbar die Rasse oder die ethnische Herkunft erscheinen lassen“.⁵⁰⁴ Eine Datenverarbeitung, die sich auf Rasse oder ethnische Herkunft stützt, verstoße gegen das Gleichheitsgebot in Art. 1 der Verfassung. Formal betrachtet sind derartige innerstaatliche Disaggregationsverbote völkerrechtlich gem. Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention unbeachtlich.⁵⁰⁵ Eine kontextsensible Auslegung wird allerdings eine Rechtfertigung nationaler Abweichungen durch menschenrechtliche Schrankenregelungen wie Art. 4 des Sozialpakts in Betracht ziehen, wenn das Risiko des Datenmissbrauchs plausibel ist und insbesondere auch von den Betroffenen bestätigt wird.

Für eine kontextsensible Herangehensweise spricht auch, dass Klassifizierungen und statistische Kategorien selbst dann nicht unumstritten sind, wenn sie Teil gezielter Antidiskriminierungspolitik sind. Kritische Geschlechterforschung und Critical Race Theory bemängeln seit Langem, dass – auch mit antidiskriminierender Intention etablierte – Gruppenrechte die Betroffenen zur Einordnung in eine dieser Kategorien zwingen, Differenz essenzialisieren, kollektive Identitätskonzepte verfestigen und damit letztlich gesellschaftliche Hierarchisierungen und Stigmatisierungen aufrechterhalten. In dieser Sichtweise sind Gruppenrechte keine Lösung, sondern ein zentrales Problem von Recht gegen Diskriminierung.⁵⁰⁶ Vermieden würde dies durch einen postkategorialen Diskriminierungsschutz, der nicht Gruppenkategorien unterscheidet, sondern diskriminierende Zuschreibungen, Praktiken und Herrschaftsverhältnisse markiert.⁵⁰⁷ Hinweise darauf, wie dies praktisch geschehen kann, gibt die Um-

⁵⁰³ Näher *M. Duchstein*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 149 ff.

⁵⁰⁴ *Conseil Constitutionnel*, Décision n° 2007–557 DC, 15. 11. 2007, para. 24 (Übers. des Verf.). Dazu *M. Möschel*, Race judicata: The Ban on the Use of Ethnic and Racial Statistics in France, *European Constitutional Law Review* 5 (2009), S. 197.

⁵⁰⁵ *M. Duchstein*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, 2010, S. 153; *Human Rights Committee*, Concluding observations of the Human Rights Committee, Hungary, U. N. Doc. CCPR/C/HUN/CO/5, 2010, para. 6.

⁵⁰⁶ *S. Baer*, Rechte und Regulierung. Das Problem des Gruppismus für die Grund- und Menschenrechte, in: Dennerlein et al. (Hrsg.), *Verschleierter Orient – entschleierter Okzident*, 2012, S. 23; *S. Elsuni*, Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte, 2011, S. 32 ff.; *K. Pohlen*, Kategorien, die fiesen Biester, in: Köbsell/Wollrad/Jacob (Hrsg.), *Gendering Disability*, 2010, S. 95; *M. Minow*, Not only for myself, 1999. Zum Völkerrecht *N. Wenzel*, Das Spannungsverhältnis zwischen Gruppenschutz und Individualschutz im Völkerrecht, 2008.

⁵⁰⁷ *D. Liebscher* et al., Wege aus der Essentialismusfalle: Überlegungen zu einem postkategorialen Antidiskriminierungsrecht, *KJ* (2012), S. 204; *T. Naguib*, Postkategoriale „Gleich-

setzung der BRK in den Niederlanden: Dort wird keine juristische oder medizinische Definition der Kategorie „Behinderung“ mehr verwendet. Stattdessen werden Statistiken in der Weise erhoben, dass gezielt Teilhabebeeinträchtigungen gemäß der Selbsteinschätzung der Betroffenen und fachlicher Begutachtung ermittelt werden.⁵⁰⁸ Dem Sinn und Zweck des Diskriminierungsverbotes entspricht es im Übrigen, wenn die Betroffenen an der Informationsgewinnung teilhaben, insbesondere durch das Prinzip der Selbstidentifikation, das dem völkerrechtlichen Diskriminierungsschutz allgemein zugrunde gelegt wird.⁵⁰⁹ Dies schützt zumindest vor diskriminierenden Fremdzuschreibungen. Wird dem bzw. der Einzelnen erlaubt, sich mehreren Kategorien eines Zensus zuzuordnen, lassen sich auch intersektionale Dynamiken, d. h. Mehrfachdiskriminierungen, statistisch erfassen.⁵¹⁰ Ist die betroffene Gruppe organisiert und verfügt sie über legitime Repräsentationsprozeduren, kann ihre Mitwirkung an der Datenerhebung rechtlich geboten sein, beispielsweise bei indigenen Völkern.⁵¹¹ Zentral ist aber vor allem, dass die Betroffenen Zugang zu erhobenen Daten haben, sodass sie diese selbst nutzen und Öffentlichkeit in ihrem Sinne mobilisieren können.⁵¹²

IV. Fazit und Ausblick

Das Rechtsprinzip individueller Informationsautonomie umschreibt die Stellung der Bürgerinnen und Bürger im Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen. Seine Rechtsgrundlagen sind völkervertragsrechtlich garantierte Menschenrechte, die nicht nur Mitgliedstaaten, sondern auch internationale Institutionen binden. Daneben begründet das institutionelle Völkerrecht eine zweite Kategorie einfacher subjektiver Rechte, die menschenrechtliche Garantien konkretisieren oder über diese hinausgehen. Beide Arten von Rechten gelten unmittelbar in den Informationsbeziehungen zwischen Individuen und internationaler Institution. Sie begründen aber auch eine Garantenstellung in-

heit und Differenz‘: Antidiskriminierungsrecht ohne Kategorien denken?, in: Ast et al. (Hrsg.), Gleichheit und Universalität, 2012, S. 179.

⁵⁰⁸ M. Hirschberg, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper 19, 2012, S. 16.

⁵⁰⁹ CESCR, General Comment No. 20 – Non-discrimination in economic, social and cultural rights – E/C. 12/GC/20, 2009, para. 16.

⁵¹⁰ Zum Problem der Intersektionalität S. Köbsell/E. Wollrad/J. Jacob (Hrsg.), Gendering Disability, 2010; K. Crenshaw, Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color, Stanford Law Review 43 (1991), S. 1241.

⁵¹¹ UN Permanent Forum on Indigenous Issues, Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples E/C. 19/2004/2, 2004.

⁵¹² E. Varney, Convention on the Rights of Persons with Disabilities: ensuring full and equal access to information, in: McGonagle/Donders (Hrsg.), The United Nations and Freedom of Expression and Information, 2015, S. 171.

ternationaler Institutionen in ihrem Einflussbereich für das Informationshandeln der Mitgliedstaaten im Verhältnis zu Einzelpersonen.

Das Prinzip individueller Informationsautonomie verleiht Individuen Abwehr- und Teilhaberechte. Die Abwehrdimension ergibt sich primär aus spezifischen Datenschutzrechten sowie aus dem grund- und menschenrechtlichen Schutz der Privatsphäre. Gemeinsam konstituieren diese Normen den Datenschutz als ein Teilprinzip des internationalen Informationsverwaltungsrechts.⁵¹³ Für internationale Institutionen bedeutet dies insbesondere, dass die Erhebung, Verarbeitung und Verbreitung personenbezogener Daten einer öffentlich zugänglichen Rechtsgrundlage im institutionellen Völkerrecht bedarf. Wie im dritten Kapitel zu zeigen ist, mangelt es jedoch bislang an entsprechenden Datenschutzstandards und Verträglichkeitsprüfungen.⁵¹⁴ Die Teilhabedimension des Prinzips umfasst neben verfahrensbezogenen Partizipationsrechten ein allgemeines, voraussetzungsloses Menschenrecht auf Informationszugang, das auch bei der Auslegung sekundärrechtlicher Zugangsrichtlinien internationaler Institutionen zu berücksichtigen ist. Schließlich erlegen soziale Menschenrechte internationalen Institutionen die Pflicht auf, Daten über die Verwirklichung dieser Rechte zu erheben und nach verbotenen Diskriminierungsmerkmalen zu disaggregieren.

Das Prinzip individueller Informationsautonomie bezweckt, das emanzipatorische Potenzial individueller Rechte zu realisieren, indem es die Verfügungsgewalt über Informationen in die Hände der Einzelnen legt und sie auf diese Weise dezentralisiert. Es bildet ein strukturelles Gegengewicht zu den Prinzipien der Informationskooperation und kollektiver Selbstbestimmung, die Herrschaft über Informationshandeln und Wissensgenerierung in den Händen internationaler oder staatlicher Informationsverwaltungen zentralisieren. Diese dezentrale Stoßrichtung unterscheidet das Prinzip auch von unspezifischen Forderungen nach „Transparenz“ oder „Menschenrechtsmainstreaming“, die im Hinblick auf die Herrschaft über Informationen ambivalent sind: Sie können auch als (Selbst-)Ermächtigung hoheitlicher und internationaler Institutionen wirken. Soweit individualisierte Informationsherrschaft die Bürgerinnen und Bürger dazu befähigt, die Normbefolgung durch die Mitgliedstaaten zu kontrollieren, hat das Prinzip auch eine objektivrechtliche Funktion bei der Völkerrechtsdurchsetzung.⁵¹⁵

⁵¹³ So auch *E. Schmidt-Aßmann*, *Principles of an International Order of Information*, in: Anthony (Hrsg.), *Values in global administrative law*, 2011, S. 117, 119.

⁵¹⁴ Näher unten, § 8.IV. Modellhaft könnte die Privatheits-Folgenabschätzung („privacy impact assessment“) der EU-Datenschutzgrundverordnung sein, vgl. Art. 35(1) Verordnung 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG. Dazu *M. Friedewald et al.*, *Datenschutz-Folgenabschätzung*, Forum Privatheit, 2016.

⁵¹⁵ Zu dieser Funktion subjektiver Rechte im Unionsrecht *J. Masing*, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*, 1997.

Die EZ gibt dem Prinzip individueller Informationsautonomie ein spezifisches Gepräge. Insofern korreliert es mit dem entwicklungsverwaltungsrechtlichen Prinzip individueller Autonomie⁵¹⁶, dessen informationellen Gehalte und Ausübungsvoraussetzungen es fortentwickelt. Als entwicklungspezifisch fällt beispielsweise auf, dass der Schutz personenbezogener Daten in Leistungsbeziehungen zwischen Hoheitsträgern lange Zeit wenig dringlich erschien. Gleichwohl nivellieren sich Unterschiede zu anderen Rechtsbereichen in dem Maße, in dem Entwicklungsverwaltungen individualisierte Informationsbeziehungen etablieren und negative Auswirkungen von Entwicklungsprojekten rechtlich anerkannt werden. Daher beansprucht das Prinzip individueller Informationsautonomie Geltung über die Entwicklungsinstitutionen hinaus. Dieser Geltungsanspruch beruht auf den menschenrechtlichen Normen, die sich grundsätzlich an alle internationalen Institutionen richten. Unterschiede lassen sich auf Ebene der einfachen, sekundärrechtlichen Informationsrechte ausmachen, die die menschenrechtlichen Garantien konkretisieren. Auf dieser Ebene bieten sich weitere vergleichende Untersuchungen an, die nicht nur andere internationale Institutionen, sondern auch nationale Verwaltungsrechtsordnungen einbeziehen.

Die individualrechtliche Ausrichtung des Prinzips der Informationsautonomie lässt derartige Vergleiche mit dem nationalen Informationsverwaltungsrecht besonders fruchtbar erscheinen. Auf den ersten Blick offenbaren sich zahlreiche Parallelen zu Debatten über Datenschutz, Partizipation und Informationsfreiheit im deutschen öffentlichen Recht.⁵¹⁷ Die Globalisierung digitaler Informationsbeziehungen legt es besonders nahe, weitere Verwaltungsrechtsordnungen in künftige Untersuchungen einzubeziehen. Gleichwohl gebietet die Multifunktionalität von subjektiven Rechten in internationalen Mehrebenensystemen eine kontextsensible Vergleichsmethode, die sich von Erfahrungen mit ebenenübergreifenden Informationsbeziehungen in der EU inspirieren lassen kann.⁵¹⁸

Derartige kontextsensible Untersuchungen müssen bedenken, dass die tatsächliche Wirkung von Informationsrechten und die Realisierung ihres emanzipatorischen Potenzials von Rahmenbedingungen abhängen, die erst ansatzweise empirisch erforscht sind.⁵¹⁹ Einige Faktoren und Kontexte, die für internationale Verwaltungen relevant sind, lassen sich theoretisch benennen. Bekannt ist, dass die Wirkung von Rechten in internationalen Institutionen durch die jeweilige

⁵¹⁶ Zu diesem Prinzip *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 233 ff.

⁵¹⁷ Zur historischen Entwicklung dieser Debatten siehe nur den Überblick bei *A.-B. Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009, S. 136 ff.

⁵¹⁸ Vgl. nur *S. Boysen*, Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund, Die Verwaltung 42 (2009), S. 215.

⁵¹⁹ Vgl. allgemein *R. Calland/K. Bentley*, The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information, Development Policy Review 31 (2013), s69; *S. Odugbemi/T. Lee* (Hrsg.), Accountability through public opinion, 2011. Erste Statistiken, die die Weltbank über ihre eigenen Informationszugangsverfahren sammelt, legen eine gewisse Zurückhaltung nahe, vgl. unten, § 9.III und IV.

Organisationskultur und epistemische Pfadabhängigkeiten bedingt ist, die nicht allein mit rechtlichen Mitteln bearbeitet werden können.⁵²⁰ Ferner ist kritisch zu reflektieren, dass internationale Prüfungsverfahren, Kontrollmechanismen und Indikatoren ihrerseits zur Bürokratisierung und Zentralisierung menschenrechtlicher Potenziale beitragen können. Dies kann Menschenrechten ihren politischen Stachel und die produktiven Spannungen nehmen, die entstehen, wenn positivierte, universelle Rechte dezentral von lokalen Gemeinschaften und Aktivisten mit unvorhersehbarem Ausgang eingefordert werden.⁵²¹

Auch der diskursive Kontext, in dem Menschenrechte mobilisiert werden, ist zu bedenken: Im Nord-Süd-Verhältnis ist der Menschenrechtsdiskurs Ort besonderer epistemischer Auseinandersetzungen, in denen unterschiedliche historische und kulturelle Erfahrungen, Wissensbestände und Kontexte universelle und partikuläre Geltungsansprüche prägen.⁵²² In wissenskritischer Perspektive können Informationsrechte nicht als Lösung, sondern als Teil dieses epistemischen Problems gesehen werden. Gleichwohl hat die hier vertretene Konzeption einen Vorteil: Das internationale Verwaltungsrecht stellt mit dem einfachen subjektiven Recht eine Kategorie bereit, die nicht *per se* Universalität beansprucht und insoweit den rechtlichen Diskurs entlasten kann.⁵²³

Zu kontextualisieren ist schließlich auch das Subjekt der hier diskutierten Rechte, die nicht nur von Individuen, sondern auch von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen, Bewegungen, Organisationen und Wirtschaftsunternehmen eingefordert werden. Angesichts dieser Vielfalt an potenziellen Rechtsträgern ist nicht gesichert, dass gerade rechtsferne, benachteiligte Gruppen besonders von Informationsrechten profitieren, soweit diese nicht gezielt zur Rechtsausübung befähigt werden.⁵²⁴ Zivilgesellschaftlichen Organisationen

⁵²⁰ G. Sarfaty, Values in translation, 2012.

⁵²¹ F. Hoffmann, Revolution or Regression? Retracing the Turn to Rights in ‚Law and Development‘, Finnish Yearbook of International Law 23 (2016), S. 45, 71 f.; S. Pahuja, Rights as regulation, in: Morgan (Hrsg.), The intersection of rights and regulation, 2007, S. 167. Dass dies aber keineswegs notwendig der Fall ist, zeigt die Aneignung und Politisierung von Indikatoren „von unten“, vgl. R. Urueña, Indicators a political spaces, International Organizations Law Review 12 (2015), S. 1, 11 ff.

⁵²² Aus der neueren Literatur S. Jensen, The making of international human rights, 2016; P. Slotte/M. Halme (Hrsg.), Revisiting the origins of human rights, 2015; S. Moyn, The last utopia, 2012; J.-M. Barreto, Epistemologies of the South and Human Rights: Santos and the Quest for Global and Cognitive Justice, Indiana Journal of Global Legal Studies 21 (2014), S. 395; M. Mutua, The Ideology of Human Rights, Virginia Journal of International Law 36 (1996), S. 589. Krit. zum Institut des subjektiven Rechts jüngst C. Menke, Kritik der Rechte, 2015. Allgemein zum epistemischen Problem S. Visvanathan, A carnival for science, 1997.

⁵²³ M. Riegner, De-constitutionalizing individual rights beyond the state?, Völkerrechtsblog, 27.1.2016, DOI 10.17176/20170901-232044. Zum emanzipatorischen Potential universeller Rechtsbehauptungen aber K. McNeilly, Reclaiming the Radical in Universal Human Rights, International Human Rights Law Review 4 (2015), S. 256; S. Pahuja, Decolonising international law, 2011, S. 254 ff.

⁵²⁴ Skeptisch A.-M. Slaughter, Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Account-

kommt insofern eine zentrale informationelle Rolle als Kommunikationsmittler und als Träger alternativen Wissens zu, die aber ihrerseits nicht unproblematisch ist.⁵²⁵ Im Ergebnis hängt daher viel von der konkreten Ausgestaltung der Prinzipien in den besonderen Strukturen des Informationsverwaltungsrechts ab. Diesen besonderen Strukturen ist das folgende Kapitel gewidmet.

ability of Global Government Networks, *Government & Opposition* 39 (2004), S. 159, 165. Differenzierter *M. Eifert*, Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung, in: Groß et al. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 307, 329. Zur „Capture“-Problematik im deutschen Verwaltungsrecht *K. Herzmann*, *Konsultationen*, 2010, S. 321 ff. Klassisch zu diesem Problem *M. Galanter*, Why the „Haves“ Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, *Law and Society Review* 9 (1974), S. 95.

⁵²⁵ *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, 137; *J. v. Bernstorff*, Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen, in: Brunkhorst (Hrsg.), *Demokratie in der Weltgesellschaft*, 2009, S. 277; *T. Hale*, Transparency, Accountability, and Global Governance, *Global Governance* 14 (2008), S. 73; *J. Curbach*, NGOs als Träger transnationalen und alternativen Wissens, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, S. 129.

3. Kapitel

Besondere Strukturen des Informationsverwaltungsrechts der Weltbank und des UNDP

Nachdem die beiden vorangegangenen Kapitel allgemeine Strukturen und Prinzipien des entwicklungsspezifischen Informationsverwaltungsrechts erschlossen haben, ist nun zu untersuchen, wie diese Elemente in den besonderen verwaltungsrechtlichen Strukturen der Weltbank und des UNDP zur Geltung kommen. Der Vergleich der beiden Institutionen lässt Unterschiede und Gemeinsamkeiten hervortreten und zeigt auf, wie die informationsverwaltungsrechtlichen Prinzipien in konkreten Regeln ausgestaltet und zum Ausgleich gebracht werden. Die Darstellung gliedert sich in die drei Handlungs- und Normkomplexe, die das informationelle Handlungssystem der Entwicklungsverwaltungen strukturieren.¹ Dies ist zunächst die Informationsverwaltung im Leistungsverfahren (§ 8), in deren Rahmen die internationale Entwicklungsinstitution in informationsrechtliche Sonderbeziehungen zu einem bestimmten Mitgliedstaat und verfahrensbetroffenen Einzelpersonen tritt. Im Vordergrund steht dabei die Modalität der Informationsgewinnung, die grundsätzlich durch einen Antrag des Mitgliedstaates bedingt ist. Dagegen wird individueller Informationszugang voraussetzungslos auf Antrag von Einzelpersonen gewährt und legt auf diese Weise die Kontrolle über die Modalität der Informationsverteilung auch in die Hand der Bürgerinnen und Bürger (§ 9). Globale Publikumsinformationen schließlich zeichnen sich dadurch aus, dass internationale Entwicklungsverwaltungen sie von Amts wegen verbreiten und ihnen dabei weites Ermessen zukommt, was sie zu einem bevorzugten Instrument der Informationssteuerung macht (§ 10).

§ 8 Informationsverwaltung im Leistungsverfahren

Die primäre Aufgabe internationaler Entwicklungsverwaltungen ist es, nationale Entwicklungsprozesse durch Leistungstransfers an die Mitgliedstaaten zu unterstützen. Zentrale Funktion des Entwicklungsverwaltungsrechts ist es, diesen Transfer rechtlich zu organisieren. Daher besteht der älteste und umfangreichste Handlungs- und Normkomplex des Informationsverwaltungsrechts in Normen, die Informationshandeln und Informationsbeziehungen im Zusammen-

¹ Zur Herleitung dieser Handlungskomplexe oben, § 4.IV.

hang mit einem Leistungstransfer an einen bestimmten Mitgliedstaat regeln. Gegenstand der Leistung kann ein Kapitaltransfer oder ein „Wissenstransfer“ sein. Finanztransfers leisten einen materiellen Entwicklungsbeitrag und sind das traditionelle Handlungsinstrument der Weltbank, die jährlich Kredite von über 30 Milliarden US-\$ an ihre Mitgliedstaaten auszahlt.² Im Vordergrund steht hier die Informationsgewinnung für die Vergabeentscheidung und für das Vollzugsmonitoring. Bei UNDP liegt der Handlungs- und Regelungsschwerpunkt auf TZ und sachverständiger Beratung, die auf Transfer, Anpassung, Nutzung und Mobilisierung von Dienstleistungen, Fertigkeiten, Wissen und Technologie abzielen. Diese Instrumente leisten einen kognitiven Entwicklungsbeitrag, der Humankapital und institutionelle Kapazitäten im Nehmerstaat stärken soll.³ Hier sind Informations- und Kommunikationsbeziehungen Hauptinhalt der Leistung. In beiden Fällen sind die Beziehungen zwischen internationaler und staatlicher Verwaltung durch kooperative Strukturen geprägt; die Vergabeentscheidung wird durch kooperative Wissensgenerierung, Kommunikation und Absprachen im Vorfeld vorstrukturiert und später implementiert, sodass Informationsbeziehungen prägende Bedeutung zukommt.⁴

Die Instrumente und Verfahren dieser Finanz- und Wissenstransfers sind bereits im Primärrecht von UNDP und Weltbank in Grundzügen geregelt; weitere Details finden sich im Sekundärrecht, insbesondere den „Programme and Operations Policies and Procedures“ des UNDP und den „Operational Policies and Bank Procedures“ (OP/BPs) der Weltbank.⁵ Im Folgenden sollen zunächst die Funktionen des Informationshandelns im Leistungsverfahren präzisiert werden (I.), bevor für UNDP und Weltbank jeweils Instrumente, Verfahren und Kontrolle sowie die Informationsbeziehungen zu Mitgliedstaaten und Individuen untersucht werden (II. und III.). Der Abschnitt schließt mit einer vergleichenden Bewertung im Hinblick auf die informationsverwaltungsrechtlichen Prinzipien (IV).

Die rechtswissenschaftliche Literatur widmet sich dem Leistungsverwaltungsrecht der Entwicklungsverwaltungen erst seit jüngerer Zeit und vor

² *World Bank*, Annual Report 2014, 2014, S. 29.

³ *S. Schlemmer-Schulte*, IBRD, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2014, Rn. 86; *C. Dordi/M. Kosteci*, Technical assistance, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2010; *C. Murphy*, The United Nations Development Programme, 2006, S. 5, 153 f. Zum Begriff der Weltbank siehe OP 8.40, Fn. 2: „Technical assistance is the transfer, adaptation, mobilization, and utilization of services, skills, knowledge, technology, and engineering to build national capacity on a sustainable basis.“

⁴ Zur Bedeutung solcher Kommunikationsbeziehungen aus der Perspektive des deutschen Verwaltungsrechts *M. Fehling*, § 38 Informelles Verwaltungshandeln, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 1457; *A.-B. Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009, S. 218 ff.; *E. Bohne*, Der informale Rechtsstaat, 1981.

⁵ Zu den Rechtsgrundlagen bereits oben, § 3.I. 3, II.3.

allem mit Blick auf Finanztransfers in Form öffentlicher Entwicklungshilfegelder; diese werden als konstitutiv für das Entwicklungsverwaltungsrecht als Rechtsgebiet angesehen.⁶ Daneben haben die menschenrechts- und umweltschützenden Aspekte des Rechts operativer Entwicklungstätigkeiten einige Beachtung gefunden.⁷ Die informationsverwaltungsrechtliche Dimension dieses Rechtsbestandes ist bislang ebenso wenig systematisch behandelt worden wie das Recht des UNDP.

I. Merkmale und Funktionen des Informationshandelns

Im Verfahren des Leistungstransfers tritt die Entwicklungsinstitution in informationsrechtliche Sonderbeziehungen zu dem betroffenen Mitgliedstaat und seinen Bürgern; darin liegt der wesentliche Unterschied zum allgemeinen Informationszugang, der nicht von der Verfahrensbeteiligung abhängig ist, und zu den Publikumsinformationen, die sich nicht an spezifisch verfahrensbetroffene Öffentlichkeiten richten. Wesentliches Merkmal der Sonderbeziehungen zwischen Entwicklungsverwaltung und Mitgliedstaat im Leistungsverfahren ist, dass Informationshandeln grundsätzlich konsensual ist: Es beruht auf einem verfahrenseinleitenden Antrag der Regierung und einer völkervertraglichen Vereinbarung des Leistungstransfers. Insoweit liegt die rechtliche Kontrolle über das Informationshandeln also bei der Regierung des Mitgliedstaates; normativer Ausgangspunkt ist das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung (§ 6). Dieser Befund relativiert sich aber, sobald das Verfahren über den Leistungstransfer eingeleitet ist: Im Interesse entwicklungsadäquater Informationskooperation (§ 5) unterwirft sich der Nehmer dann Informationskonditionalitäten und -pflichten, die mit dem Erfordernis mehrjähriger, landesweiter Planung auch über das Einzelprojekt hinausgehen. Die Beziehung verwandelt sich in ein Austauschverhältnis von Leistung gegen Information, in dem der Nehmer Kontrolle über Modalitäten, Form, Inhalte und Zeitpunkt des Informationshandelns an die internationale Institution abgibt. Damit verlagert sich auch die Wissensgenerierung im Planungs- und Vergabeverfahren hin zur internationalen Verwaltung, die dadurch an kognitiver Autorität gewinnt. Die politökonomischen

⁶ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 5 f.; L. Boisson de Chazournes, *Partnerships, Emulation, and Coordination Toward the Emergence of a Droit Commun in the Field of Development Finance*, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance*, 2012, S. 173.

⁷ S. Fujita, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*, 2013; C. Janik, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 105 ff.; M. Darrow/L. Arbour, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, *AJIL* 103 (2009), S. 446; S. Skogly, *Human Rights Obligations Of The World Bank And The IMF*, 2001; B. Kingsbury, *Operational Policies of International Institutions as Part of the Lawmaking Process*, in: Goodwin-Gill/Talmon (Hrsg.), *The reality of international law*, 1999, S. 323.

Asymmetrien und Abhängigkeiten der EZ lassen hier Spannungen zwischen den Prinzipien der Informationskooperation und kollektiver informationeller Selbstbestimmung entstehen, die das Informationsverwaltungsrecht verarbeiten muss. Ein weiterer Regelungsschwerpunkt ist das Verhältnis der internationalen Institution zu Projektbetroffenen und Öffentlichkeit, wie es in den Beteiligungsverfahren sowie den Sozial- und Umweltstandards von Weltbank und UNDP geregelt ist. Hier werden verfahrensbeteiligten Personen und Gruppen internationale Anhörungs- und Informationsrechte gewährt, die unabhängig vom nationalen Recht sind und zur Voraussetzung für die Leistungsvergabe gemacht werden. Insoweit verwirklicht sich aber nicht nur das Prinzip individueller Informationsautonomie und -teilhabe (§ 7), sondern die Individual- und Öffentlichkeitsbeteiligung wird auch funktional eingesetzt, um die Informationsbasis zu verbreitern und Informationen der Mitgliedstaaten zu verifizieren. Auch hier ergibt sich also ein Spannungsverhältnis zu kollektiver informationeller Selbstbestimmung.

Das Informationshandeln im Leistungsverfahren erfüllt verschiedene Funktionen bei der Wahrnehmung der Entwicklungsaufgaben, die dem UNDP und der Weltbank übertragen sind: Informationsgewinnung für Vergabeentscheidung, Zwecksicherung und Erfolgskontrolle⁸, aber auch Wissenstransfer und Lernen. Im Vergabeverfahren geht es zunächst darum, eine adäquate Wissensgrundlage für entwicklungs- und effizienzorientierte Allokationsentscheidungen zu generieren. Entwicklungsinstitutionen wie die Weltbank betonen selbst, dass sie nicht allwissend sind, sondern in ihren Entscheidungen auf eine sinnvolle Ergänzung ihres „globalen“ Erfahrungswissens durch kontextgebundene Erkenntnisse über lokale Zusammenhänge angewiesen sind.⁹ Rechtliche Regeln haben die Funktion, Informationsbeziehungen und -flüsse von staatlichen und lokalen Wissensträgern zur internationalen Institution in Gang zu setzen und aufrechtzuerhalten. Ist die Vergabeentscheidung gefallen, geht es um das für die Leistungsverwaltung typische Problem der Zwecksicherung, das hier mit dem völkerrechtlichen Complianceproblem zusammenkommt.¹⁰ Die internationale Institution muss möglichst objektive Informationen gewinnen, um die zweck-

⁸ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 329–331.

⁹ In der Literatur wird dieses Problem bislang schon länger (polit)ökonomisch und soziologisch beschrieben: A. Dreher/S. Marchesi/L. Sabani, *Read my lips: The role of information transmission in multilateral reform design*, *Journal of international economics* 84 (2011), S. 86; O. Frödin, *Generalised and Particularistic Thinking in Policy Analysis and Practice: The Case of Governance Reform in South Africa*, *Development Policy Review* 29 (2011), S. s178; C. Gibson et al., *The Samaritan's Dilemma*, 2005, S. 41 ff.; J. Stiglitz, *Scan globally, reinvent locally*, in: Stone (Hrsg.), *Banking on knowledge*, 2000, S. 24.

¹⁰ Zur Zwecksicherung als Problem der Leistungsverwaltung M. Rodi, *Die Subventionsrechtsordnung*, 2000, S. 570 ff. Zum völkerrechtlichen Complianceproblem M. Bothe, *Compliance*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2010; E. Riedel, *Measuring Human Rights Compliance. The IBSA Procedure as a Tool of Monitoring*, in: Auer/Flückiger/Hottelier (Hrsg.), *Les droits de l'homme et la constitution*, 2007, S. 251.

und wirkungsorientierte Verwendung ausgezahlter Mittel und die Einhaltung drittschützender Nebenbestimmungen zu überwachen.¹¹ Monitoring- und Berichtspflichten, Untersuchungs- und Beschwerderechte sollen die Informationsasymmetrien überwinden, die im Prinzipal-Agent-Verhältnis zwischen Geber und Nehmer bestehen.¹²

Informationshandeln erschöpft sich aber nicht in dieser Hilfsfunktion für die Vergabe, sondern kann auch eigentlicher Gegenstand der Leistung sein: Die Wissensvermittlung durch TZ, Analyse- und Beratungsleistungen soll einen kognitiven Prozess anstoßen, in dessen Verlauf Informationen vermittelt und vom Empfänger zu Wissen verarbeitet werden.¹³ Es geht also um Informations- und Kommunikationsbeziehungen von der internationalen Institution oder externen Sachverständigen hin zum Empfänger der Leistung. Dieser Informations- und Kommunikationsprozess ist komplexer als der Transfer von Geldern auf ein Devisenkonto der Regierung. Insbesondere das Recht des UNDP enthält daher spezifische Vorschriften für die Auswahl und Vorbereitung der Wissensvermittler und Experten, die Beratungsdienstleistungen erbringen sollen, für die Rezeption der Beratungsleistung, für die Zuordnung geistigen Eigentums oder für den Wissenstransfer unter den Entwicklungsländern, die sich nicht primär finanziell, aber durch TZ zu unterstützen vermögen. Zwar muss auch dieser Prozess finanziert werden: UNDPs jährliche Ausgaben für Entwicklungsprogramme belaufen sich auf rund 4,3 Milliarden US-\$, überwiegend in Form verlorener Zuschüsse.¹⁴ Doch ist der Finanztransfer kein notwendiges Element des Wissenstransfers: Wie zu zeigen sein wird, finanziert sich UNDP zu einem beträchtlichen Anteil aus Kostenbeiträgen der Nehmerstaaten selbst, sodass es insoweit nicht zu einem ODA-Transfer von Geber zu Nehmer kommt. Auch die Weltbank erbringt zunehmend entgeltliche Beratungsleistungen, die der Besteller aus seinen eigenen Mitteln bezahlt („Reimbursable Advisory Services“). Die transferierte Leistung besteht hier ausschließlich in der sachverständigen Beratung. Hinzu kommt, dass auch finanzielle Leistungen zunehmend rechtlich als Vehikel für Wissenstransfers ausgestaltet werden: Für das neueste Instrument der Weltbank, das Program for Results, sind TZ und Kapazitätsentwicklungen konstitutiv.

Diese Entwicklung fügt sich in einen globalen Kontext ein, in dem ODA-Leistungen relativ zu privaten Kapitalflüssen an Bedeutung verlieren; die internationalen Entwicklungsinstitutionen positionieren und definieren sich

¹¹ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 330–332.

¹² C. Gibson et al., *The Samaritan's Dilemma*, 2005, S. 41 ff.

¹³ Überblick über Entwicklung von Begrifflichkeiten und Praxis bei *IBON International*, *Reality of Aid 2016: Technical cooperation as an aid modality: Demand-led or donor-driven?*, 2016; Z. Scott, *Southern Perspectives on Technical Cooperation, Governance and Social Development Resource Centre*, 2009.

¹⁴ *UNDP*, *Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2013 – A/69/5/Add.1**, 2014, S. 56.

daher zunehmend weniger als Geldgeber, sondern als Quelle von Expertise und Produzenten öffentlicher Informations- und Wissensgüter, die durch Private unterversorgt sind. Gegenüber Einzelstaaten haben internationale Institutionen den kognitiven Vorteil, dass sie in verschiedensten Mitgliedstaaten und Entwicklungskontexten tätig sind und sich so potenziell einen Laboreffekt zunutze machen können, wie er auch für föderale Mehrebenensysteme beschrieben wird.¹⁵ Dies setzt allerdings voraus, dass die EZ nicht nur als ein System materieller Transfers verstanden und organisiert wird, sondern auch als globales System des Experimentierens, des Lernens und der sozialen Innovation.¹⁶ In dieser Perspektive dient das Vergabeverfahren dazu, empirische Erfahrungen über Entwicklungsprozesse zu gewinnen, aufzubereiten und für andere Kontexte nutzbar zu machen: für die sachverständige Beratung und Transfers von „best practices“ und für die Verbreitung von empirischen Erfahrungen durch Publikumsinformationen oder für die Gewährung individuellen Informationszugangs für einzelne Bürger.

II. UNDP

Die Handlungsinstrumente des UNDP und Grundprinzipien der Leistungsvergabe wie das Antragsprinzip hat die UN-Generalversammlung bereits in den Gründungsresolutionen der Vorgängerinstitutionen niedergelegt, die für UNDP weiter gelten.¹⁷ Zentrale Reformen erfolgten mit der „Consensus“-Resolution von 1970, die das bis heute geltende programmorientierte Planungsverfahren einführte¹⁸, und der Resolution zu „New Directions in Technical Assistance“ von 1975, die ein neues, empfängerorientiertes Modell der Wissensvermittlung etablierte.¹⁹ Verfahrensgrundsätze sowie wechselseitige Informationsrechte und -pflichten sind im Standard Basic Assistance Agreement (SBAA) vereinbart, das

¹⁵ J. Walker, The Diffusion of Innovations Among the American States, American Political Science Review 63 (1969), S. 880.

¹⁶ IEG, Learning and Results in World Bank Operations: How the Bank Learns, 2014, S. 1: „Bank lending has fallen in relation to developing country gross domestic product; to remain relevant and reposition itself as a Solutions Bank, the Bank will need to become better at learning from lending.“ Vgl. auch G. de Búrca/R. Keohane/C. Sabel, Global Experimentalist Governance, British Journal of Political Science 44 (2014), S. 477; M. Eifert, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 159.

¹⁷ UNGA, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948; UN ECOSOC, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949; UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958. Die Fortgeltung ist angeordnet in UNGA, Res. 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965, para. 2. Siehe schon oben, § 3.I. 3.

¹⁸ UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970.

¹⁹ UNDP Executive Board, Decision 2011/33, Financial Regulations and Rules, 2012.

UNDP mit allen Nehmerstaaten abschließt. Konkretisiert werden diese durch die „Programme and Operations Policies and Procedures“ (POPPs), die auch die Öffentlichkeits- und Betroffenenpartizipation regeln.²⁰ Nunmehr sollen zunächst die Instrumente der Aufgabenerfüllung (1.), Verfahren (2.) und Kontrollmechanismen (3.) dargestellt werden, bevor die Regelung der Informationsbeziehungen zum Mitgliedstaat (4.) und einzelnen Bürger (5.) vertieft wird.

1. Instrumente: Wissensvermittlung durch Experten zur Kapazitätsentwicklung der Nehmer

Die Gründung von Institutionen der TZ im UN-System ging auf ein Entwicklungsverständnis zurück, das den Mangel an Fachpersonal und technischer Organisation als entscheidenden entwicklungshemmenden Faktor identifizierte.²¹ Dementsprechend setzt UNDP zur Aufgabenerfüllung primär Instrumente ein, die auf Transfer, Adaptation und Mobilisierung von Wissen und den Aufbau lokaler technischer und administrativer Kapazitäten abzielen. Die Gründungsresolutionen zählen dazu Beratungsdienstleistungen von Experten und Consultants, die von UNDP beschäftigt werden, die Entsendung integrierter Fachkräfte, die beim Nehmerstaat angestellt sind, Seminare, Schulungen, Arbeitsgruppen von Experten sowie Stipendien und Fellowships für Kandidaten der Nehmer für Studium oder Fortbildungen.²² Dazu gehören in der Tradition des Special Fund auch Vorstudien, Forschungs- und Pilotprojekte, die größere Kapitalinvestitionen vorbereiten.²³ 2016 förderte UNDP über 4000 Einzelprojekte in 170 Ländern in den vom Strategieplan definierten thematischen Bereichen. Der Schwerpunkt lag dabei bei institutionellen Reformprojekten (502 Projekte/36 % des Budgets) und Wirtschaftsförderung (1286/30 %).²⁴

Im Unterschied zur Weltbank ist die Finanzierung von Ausrüstungsgegenständen und Versorgungsgütern selbst kein wesentliches Instrument; sie darf nur als Teil eines Beratungsvorhabens und nur subsidiär für Sachgüter erfolgen, die im Nehmerland nicht verfügbar sind.²⁵ Auch an Budgethilfen beteiligt sich UNDP grundsätzlich nicht finanziell, sondern berät die Empfängerstaaten bei Aushandlung und Verwaltung von Budgetförderungen anderer Geber.²⁶ Dass

²⁰ Verfügbar unter <https://popp.undp.org/SitePages/POPPRoot.aspx> (1.7.2017). Dazu schon oben, § 3.I. 3.

²¹ UNGA, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948, para. 2(b).

²² SBAA Art. II(1) (a); ECOSOC, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, para. 3.

²³ UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, part B para. 6.

²⁴ Daten von <http://open.undp.org/#2017> (1.7.2017).

²⁵ SBAA Art. II(1) (d); UN ECOSOC, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Annex 1, Selection of Projects, para. 4.

²⁶ UNDP, UNDP engagement in sector budget support and pooled funding, 2009; UNDP, UNDP engagement in direct budget support and pooled funds, DP/2008/36, 2008. Ausnahmsweise zulässig sind summenmäßig begrenzte UNDP-Beiträge zu gemeinsamen Budgethilfe-

Expertise und nicht Finanzen im Vordergrund stehen, zeigt sich auch an einer Vorschrift, der zufolge ein Projekt, für das bereits Finanzmittel zur Verfügung stehen, erst dann beginnen darf, wenn geeignet qualifizierte und ausgebildete Sachverständige vorhanden sind.²⁷ Bis 1975 war es dem UNDP sogar untersagt, nationale Fachkräfte zu finanzieren, da ein derartiger – fungibler – Finanztransfer als unzulässige Budgethilfe galt.²⁸

Der konkrete Inhalt der Unterstützungsleistung wird in Projektverträgen vereinbart. Darin verpflichtet sich UNDP, die vereinbarte Leistung zu erbringen und die Regierung über den Fortgang des Projekts zu informieren. Der Nehmerregierung obliegt es, das Projekt durchzuführen, ihren vereinbarten Eigenbeitrag zu erbringen und projektrelevante Informationen zu übermitteln und ggf. zu veröffentlichen.²⁹ Beratungsergebnisse muss sie „vollständig und zügig“ berücksichtigen und soweit vereinbart das Projekt eigenständig fortführen.³⁰ Anders als die Weltbank kennt UNDP keinen *numerus clausus* von standardisierten Instrumenten, der die vereinbarungsfähigen Leistungsinhalte beschränkt. Die Aufzählung der TZ- und Beratungsleistungen im Standard Basic Assistance Agreement (SBAA) ist ausdrücklich nicht abschließend.³¹ Eine interne Standardisierung erfahren UNDP-Dokumente, die explizites Wissen generieren oder vermitteln sollen („substantive content“)³²: Seit 2009 definiert eine Leitlinie acht „Kernwissensprodukte“ („core knowledge products“) mit standardisierten Formaten, die ein besonderes Qualitätssicherungsverfahren durchlaufen. Dazu zählen beispielsweise Strategy Notes, Guidance Notes oder Case Studies.³³ Der Regelungsschwerpunkt verbindlicher Normen liegt allerdings nicht bei in Dokumenten verkörpertem Wissen, sondern bei der Herkunft, Auswahl und Qualifikation von Personal und Experten als Trägern von – auch implizitem – Wissen. Die Gründungs- und Reformresolutionen der Generalversammlung enthalten hier die entscheidenden Vorgaben, die zwei unterschiedliche Modelle der Wissensvermittlung erkennen lassen.

Die ursprünglichen Auswahlkriterien der EPTA-Gründungsresolution von 1949 gingen von einem Modell aus, in dem Fachkräfte der UN-Sonderorganisa-

fonds mehrerer Geber, wenn diese von einer UN-Organisation oder von der Nehmerregierung verwaltet werden.

²⁷ UN ECOSOC, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Standards of Work and Personnel, para. 5.

²⁸ C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 153.

²⁹ SBAA Art. II(2), III, IV(1),(3), V; UNGA, Res. 304 (IV) Expanded programme of technical assistance of under-developed countries, 1949, Participation of Requesting Governments, paras. 1, 3, 4, 6.

³⁰ UNGA, Res. 304 (IV) Expanded programme of technical assistance of under-developed countries, 1949, Participation of Requesting Governments, paras. 2, 5.

³¹ SBAA Art. II(1) (g). Zu diesem Grundlagenvertrag schon oben, § 3.I. 3.b).

³² UNDP, Policy on the Management of Prescriptive Content, 2003, Annex 1.

³³ UNDP, UNDP Knowledge Products – Quality Assurance Process – Typology of Knowledge Products, 2009.

tionen Träger eines genuinen Wissenstransfers in die Entwicklungsländer sind. Diese Fachkräfte rekrutierten sich überwiegend aus Expertenpools der Geberländer; bis 1970 war es UNDP sogar verboten, Staatsangehörige des begünstigten Nehmerstaates als Sachverständige zu beschäftigen.³⁴ In diesem Kontext ist es zu verstehen, wenn die EPTA-Resolution als Auswahlkriterien für Experten nicht nur technisches Fachwissen nennt, sondern auch Kontextwissen über das Einsatzland und die Fähigkeit, Arbeitsmethoden an lokale Bedingungen anzupassen, und überdies vor Ausreise noch Vorbereitungsmaßnahmen vorsieht, die die „Aufgeschlossenheit und Anpassungsfähigkeit“ der Fachkräfte fördern sollen.³⁵ Wissenstransfer und -adaptation sollten über nationale Counterparts der internationalen Experten erfolgen. Den Bedürfnissen der Empfängerstaaten wurde dieses Modell nicht gerecht: Die geforderten Landeskenntnisse brachten vor allem ehemalige Kolonialbeamte der ungeliebten Geberstaaten mit und das Monopol der UN-Sonderorganisationen machte das System unflexibel und angebotsgetrieben.³⁶

Ein neues Modell der Wissensvermittlung setzte sich mit der Reformresolution von 1975 durch: Die Selbstständigkeit der Entwicklungsländer wurde zum übergeordneten Entwicklungsziel, die Förderung lokaler Kapazitäten in Produktion, Management, Verwaltung, Technik, und Wissenschaft zur Methode. Dies übersetzte sich in Vorschriften, die lokalen Fachkräften und Dienstleistungen Vorrang einräumten und erstmals erlaubten, dass die Empfängerländer selbst die Projekte durchführen konnten.³⁷ Diese nationale Durchführungsmodalität („national execution“) brach das Monopol der UN-Sonderorganisationen und wurde 1991 rechtlich zum Normalfall aller UNDP-Projekte.³⁸ In diesem Modell soll die Wissensvermittlung durch die in lokale Kontexte und Praktiken eingebetteten,

³⁴ C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 71, 77; F. Sseskandi/P. Johnson, *UNDP's National Execution Modality: On the Road to Turning the Management of Development Programmes Over to Programme Governments*, *ILSA Journal of International and Comparative Law* 7 (2001), S. 39; *UNGA*, Res. 2688 (XXV) *The capacity of the UN development system*, 1970, Annex, paras. 40, 42 (bevorzugte Projektdurchführung durch UN-Sonderorganisationen); *UNGA*, Res. 304 (IV) *Expanded programme of technical assistance of under-developed countries*, 1949, paras. 8, 9(b) (Mittelvergabe nur an UN-Sonderorganisationen).

³⁵ *ECOSOC*, Res. 222 (IX) *Economic development of underdeveloped countries*, 1949, *Standards of Work and Personnel*, para. 3.

³⁶ C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 76–78, 107 f., 153 f.

³⁷ *UNGA*, Res. 3405 *New dimensions in technical cooperation*, 1975, Annex, para. (e) (i),(v),(vi); C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 152–154.

³⁸ *UNDP Governing Council*, *Collected Decisions E/1991/34/Add. 1*, 91/27; *UNGA*, Res. 47/199 *Triennial policy review of the operational activities for development within the UN system*, 1992, para. 15. Daneben gibt es noch andere Durchführungsmodalitäten, insbesondere „direct execution“ durch das UNDP Office for Project Services, vgl. F. Sseskandi/P. Johnson, *UNDP's National Execution Modality: On the Road to Turning the Management of Development Programmes Over to Programme Governments*, *ILSA Journal of International and Comparative Law* 7 (2001), S. 39.

nationalen Experten und Durchführungsorganisationen erfolgen, UNDP und die Sonderorganisationen sollen sich auf deren Unterstützung konzentrieren.³⁹ Dieses Modell entsprach der wissenssoziologischen und lerntheoretischen Einsicht, dass der bloße *Transfer* von Wissen an dessen Kontextgebundenheit scheitert und durch Wissensübersetzung und -transformation ergänzt werden muss.⁴⁰ Gleichwohl wird zu Recht darauf hingewiesen, dass auch dieses Modell letztlich auf der Annahme geberseitiger Wissensüberlegenheit beruht.⁴¹

2. Verfahrensrecht und Informationshandeln

UNDP kennt drei Verfahrensarten, die unterschiedliche Ebenen und Zwecke der Leistungsvergabe markieren: das Haushalts- und Budgetierungsverfahren, in dem Haushaltsmittel generiert und global unter den Empfängern verteilt werden; die Programmierung, in der Wissensgrundlagen geschaffen und die Vorhaben über mehrere Jahre im Voraus geplant werden; und die Projektvergabe, in der ein oder mehrere Einzelvorhaben vorbereitet und durchgeführt werden. Dabei erfüllen standardisierte Formen administrativen Informationshandelns, insbesondere statistische Indikatoren, wichtige Funktionen bei der Mittelvergabe und Wissensgenerierung. Da das allgemeine Verfahrensrecht des UNDP (anders als das der Weltbank) bislang noch nicht zusammenhängend wissenschaftlich dargestellt ist, soll dies im Folgenden geschehen.

a) Haushaltsverfahren und Budgetierung

Das Haushaltsrecht der Mitgliedstaaten sieht i. d. R. eine politische Entscheidung über die Verteilung öffentlicher Gelder vor; in Demokratien zählt die Budgethoheit zu den vornehmsten Rechten des Parlaments. Im Unterschied dazu erfolgt die Allokation von ODA-Mitteln der internationalen Entwicklungsinstitutionen in stärker verrechtlichten Verfahren. Eine rechtliche Besonderheit dieser Verfahren ist, dass sie sich in besonders hohem Maße auf statistische Indikatoren und administrative Informationsbeschaffung und -bewertung stützen.

Die rechtlichen Grundlagen des Haushaltsverfahrens von UNDP ergeben sich aus den Gründungsresolutionen und den UNDP Financial Regulations and Rules, die der Exekutivrat 2012 neu beschlossen hat. Danach finanziert sich UNDP aus freiwilligen Zuwendungen der teilnehmenden Staaten, die jährlich

³⁹ C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 153 f., 167 f.

⁴⁰ P. Carlile, *Transferring, Translating, and Transforming: An Integrative Framework for Managing Knowledge Across Boundaries*, *Organization Science* 15 (2004), S. 555; *UNDP, UNDP Knowledge Management Strategy Framework 2014–2017*, 2014, S. 9–11. Grundsätzlich zu implizitem Wissen M. Polanyi, *The Tacit Dimension*, 1966.

⁴¹ P. Lepenies, *Lernen vom Besserwisser – Wissenstransfer in der Entwicklungshilfe aus historischer Perspektive*, in: Büschel/Speich (Hrsg.), *Entwicklungswelten*, 2009, S. 33. Siehe aber zu Süd-Süd-Kooperation schon *UNGA, Res. 3405 New dimensions in technical cooperation*, 1975, Annex, para. (e)(vi).

auf einer „Pledging Conference“ ausgehandelt werden.⁴² Anders als im regulären Budget der Vereinten Nationen und bei den Sonderorganisationen gibt es also keinen festen Beitragsschlüssel. Da alle Leistungen des UNDP an die Empfänger als verlorene Zuschüsse vergeben werden, kann sich UNDP auch nicht durch die Ausgabe von Anleihen am privaten Kapitalmarkt refinanzieren, wie es IBRD und IFC tun. Dies erschwert die langfristige Planung.⁴³ Hinzu kommt, dass die Staaten ihre Beiträge nicht nur als frei verfügbare Zuwendungen zum allgemeinen Budget (regular resources) leisten, sondern auch und überwiegend als zweckgebundene Mittel für bestimmte Programmaktivitäten (sog. other resources); zu letzteren zählen auch Kostenbeiträge der Empfängerländer (cost-sharing contributions).⁴⁴ Im Haushaltsjahr 2013 flossen nur 900 Millionen US-\$ in das frei verfügbare Budget, 3,8 Milliarden US-\$ waren zweckgebunden, darunter 1,5 Milliarden US-\$ in Form von Kostenbeiträgen der Empfängerstaaten.⁴⁵ Über ein Viertel der Leistungen des UNDP sind also nicht mit einem ODA-Transfer verbunden.

Die Verteilung der gebundenen Mittel richtet sich nach der Zweckbestimmung des jeweiligen Beitragszahlers. Das frei verfügbare Budget des UNDP wird seit 1999 in einem vierjährigen Finanzrahmen geplant und in einem zweijährigen Budget konkret auf die Empfänger verteilt. Der Exekutivrat entscheidet über beide Etappen auf Vorschlag des Administrators. Dabei verteilt er die verfügbaren Finanzmittel auf verschiedene Ausgabekategorien; zu diesen zählen Länder-, Regional- und Globalprogramme, Evaluation, Süd-Süd-Kooperation und Ausgaben für das UN Resident Coordinator System.⁴⁶ Die Verteilung auf die Länderprogramme richtet sich nach einem mathematischen Schlüssel, den das Exekutivdirektorium beschließt. Die zentralen Kriterien sind das Pro-Kopf-Einkommen und die Bevölkerungszahl des Empfängerlandes, als Datenquelle sind die offiziellen Statistiken der Weltbank vorgegeben.⁴⁷ Maßgeblich ist also vor allem die Bedürftigkeit gemessen am Pro-Kopf-Einkommen. Eine Leis-

⁴² UNGA, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, part B, paras. 45 f.; ECOSOC, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, paras. 9, 12 f. Das Verfahren der Konferenz ist geregelt in UNGA, Decision A/33/419 – Rules of Procedure for UN Pledging Conferences, Supp. 45 (A/33/45) p. 238, 1978.

⁴³ M. Hampe, Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 1997, S. 32–37; G. Wiegand, Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe, 1978, S. 70.

⁴⁴ UNDP Executive Board, Decision 2011/33, Financial Regulations and Rules, 2012, Art. 6 einerseits, Art. 5, 7, 8 andererseits.

⁴⁵ Alle Zahlen für 2013 aus UNDP, Annual Report 2013/14, 2014, S. 39 f.

⁴⁶ UNDP Executive Board, Decision 2011/33, Financial Regulations and Rules, 2012, Art. 10 f.; UNDP Executive Board, Decisions adopted by the Executive Board during 1999, DP/2000/2, Decision 99/1.

⁴⁷ UNDP Executive Board, Decisions adopted by the UNDP Executive Board during 1995, DP/1995/1, 1995, para. 21 ff. Zuletzt bestätigt in UNDP Executive Board, Decisions adopted by the Executive Board in 2012, DP/2013/2, Decision 2012/28, para. 6.

tungsbewertung, wie sie IDA in ihre Allokationsformel einbezieht, gibt es nicht. Das Haushaltsrecht determiniert also die Allokation des regulären Budgets vorab und lässt weder Raum für politische Aushandlung noch für Beurteilungsspielräume und Ermessen der Verwaltung des Administrators. Relativiert wird dies dadurch, dass diese Verteilungsregel auf den größeren Teil der zweckgebundenen Ressourcen nicht angewendet wird; dieser Teil wird stattdessen nach den Präferenzen der Geber bzw. beitragenden Empfänger verteilt.

b) Programmierung und systemweite Planung

UNDP verfolgt nicht mehr einen projekt-, sondern einen programm-basierten Ansatz, seit die Consensus-Resolution von 1970 den „Development Cooperation Cycle“ eingeführt hat. Der erste Schritt dieses Zyklus ist die Erstellung eines mehrjährigen Programms, das die Entwicklungsziele für die Laufzeit konkretisiert und die Auswahl von Einzelprojekten anleitet.⁴⁸ Den Begriff des Programms definiert UNDP als „Plan zur effektiven Erreichung von Entwicklungszielen durch untergeordnete Projekte“.⁴⁹ Es gibt landesbezogene, regionale und globale Programme, wobei die meisten Mittel auf die Landesprogramme entfallen.⁵⁰ Die Landesprogramme sollen eigenverantwortlich von den Nehmerregierungen formuliert werden, das UN Country Team soll sie dabei unterstützen; beschlossen werden die Programme vom Exekutivdirektorium.⁵¹ Dass die Wissensgenerierung über das Nehmerland ein herausgehobener Zweck der Programmierung ist, zeigt sich an einer Reihe von Aspekten: Die gemeinsame Planung des UN-Systems sieht einen eigenständigen Schritt der Informationsgewinnung und Analyse vor, der der eigentlichen Maßnahmenplanung vorausgeht; kontinuierliches Wirkungsmonitoring des Planvollzuges verstetigt die Informationsgewinnung in der Durchführungsphase; und *ex post*-Evaluationen sollen eine Lernfunktion erfüllen. Wie sind diese Aspekte nun im Einzelnen rechtlich ausgestaltet?

UNDPs Programmierung ist in die gemeinsame Planung des UN-Entwicklungssystems eingebettet, die seit 1997 eingeführt wurde und heute in den meisten Empfängerländern praktiziert wird. Die systemweite Planung wird vom UN Country Team organisiert, das die teilnehmenden UN-Entwicklungsinstitutionen bündelt und vom Resident Coordinator geleitet wird, der meist auch

⁴⁸ UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 1.

⁴⁹ UNDP, Programme Management, POPP Programmes and Projects, 2015.

⁵⁰ UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, paras. 21–24; UNDP, Specific Policies for Global and Regional Programming, POPP Programmes and Projects, 2016.

⁵¹ UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 36; UNDP, Programme Strategic Planning and Initiation, POPP Programmes and Projects, 2016, 1.0.

Landesdirektor des UNDP ist.⁵² Die Planung basiert auf zwei Schritten und Dokumenten: Zunächst erstellt das Country Team eine gemeinsame Problem- und Bedarfsanalyse, das „Common Country Assessment“ (CCA). Auf dieser Basis entsteht der strategische Planungsrahmen, das „UN Development Assistance Framework“ (UNDAF), das Ziele, Aktivitäten und Verantwortlichkeiten der UN-Entwicklungsinstitutionen für die nächsten drei bis fünf Jahre festlegt.⁵³ Beide Prozesse sollen Partnerregierung und zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen.⁵⁴ Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UNDP-Landesbüros sollen aktiv mitwirken und UNDPs eigenen Beitrag zum UNDAF formulieren.⁵⁵

Auf Basis von CCA und UNDAF entwickelt UNDP mit der Partnerregierung sein eigenes Landesprogramm, das in zwei Planungsdokumenten niedergelegt wird. Das Exekutivdirektorium beschließt einen Landesplan, das „Country Programme Document“, das Arbeitsprogramm und Beitrag des UNDP zu den Zielen des UNDAF festschreibt. Hinzu kommt eine rechtsverbindliche Vereinbarung mit der Partnerregierung über den gemeinsamen Arbeitsplan, der „Country Programme Action Plan“, der die Eigenverantwortlichkeit des Partners sicherstellen soll.⁵⁶ Diese Vereinbarung kann durch das UNDAF ersetzt werden, wenn dieses Dokument rechtsverbindliche Klauseln enthält, die von der Regierung unterzeichnet werden.⁵⁷ Das Landesprogramm beruht also in jedem Fall auf einer rechtsverbindlichen Vereinbarung mit der Partnerregierung.

Die Inhalte eines UNDP-Programms sollen sich an drei Maßstäben ausrichten: an den nationalen Entwicklungsplänen und -prioritäten, am Strategieplan des UNDP-Administrators und am systemweiten CCA/UNDAF.⁵⁸ Zudem sollen sie fünf systemweite Programmierungsprinzipien der UNDG beachten. Diese umfassen drei normative Prinzipien, nämlich Menschenrechtsbasierung, Geschlechtergleichheit, ökologische Nachhaltigkeit, sowie zwei prozedurale

⁵² UNGA, Res. 53/192 Triennial policy review of operational activities for development of the UN system, 1998, paras. 17–22; UNGA, Res. 59/250 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the UN system, 2004, paras. 41–52.

⁵³ UNDG, How to Prepare an UNDAF – Technical Guidance for UN Country Teams, 2010; UNGA, Res. 56/201 Triennial policy review of operational activities for development of the UN system, 2001, paras. 33–47. Dazu K. Schmalenbach, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 765, 785 f.

⁵⁴ UNDG, How to prepare an UNDAF – Guidelines for Country Teams, 2010, S. 5; UNDG, How to Prepare an UNDAF – Technical Guidance for UN Country Teams, 2010, S. 24.

⁵⁵ UNDP, Roadmap and Analysis for a Programme, POPP Programmes and Projects, 2016; UNDP, Programme Strategic Planning and Initiation, POPP Programmes and Projects, 2016.

⁵⁶ UNDP, Legal Framework, POPP Programmes and Projects, 2015.

⁵⁷ UNDP, Programme Strategic Planning and Initiation, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.4; UNDG, Legal Annex to UNDAF, 2015.

⁵⁸ UNDP, Programme Strategic Planning and Initiation, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.1–2.4; UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 4, 7.

Grundsätze, Kapazitätsentwicklung und wirkungsorientiertes Management.⁵⁹ Das bedeutet u. a., dass die Bedarfsanalyse systematisch Defizite bei der Verwirklichung menschenrechtlicher Verpflichtungen analysieren, benachteiligte Gruppen und Diskriminierungen identifizieren und nötigenfalls ergänzende Studien mit disaggregierten Daten durchführen soll.⁶⁰ Die geplanten Maßnahmen sollen gezielt Kapazitäten der Rechtsträger zur Einforderung der Rechte und der staatlichen Institution zu deren Realisierung fördern. Maßnahmen sollen auf messbare Wirkungen ausgerichtet werden und quantitative Indikatoren für Monitoring und Evaluation definieren.⁶¹ Diese Indikatoren sollen sich an MDGs/SDGs orientieren, menschenrechtsbasiert sowie geschlechtssensitiv sein und Daten disaggregiert nach Diskriminierungsmerkmalen erheben.⁶² Der Programmfortschritt wird einmal jährlich überprüft und ggf. werden Anpassungen vorgenommen (sog. Annual Programme Review).⁶³

c) Projektvergabe

Primär- und Sekundärrecht des UNDPs betonen durchgehend, dass Einzelprojekte nur auf Antrag und mit Einverständnis der Nehmerregierung gefördert werden.⁶⁴ Daher werden alle Einzelvorhaben in einem Projektvertrag („Project Document“) vereinbart. Diesen Projektvertrag schließt UNDP direkt mit der designierten Durchführungsorganisation in Form eines jährlichen Arbeitsprogramms ab („Annual Work Programme“), soweit die Projektoutputs bereits im Landesprogramm mit der Regierung hinreichend konkret vereinbart sind. Fehlt es an einem solchen generalisierten Einverständnis der Regierung, wird ein dreiseitiger Projektvertrag zwischen UNDP, Regierung und Durchführungsorganisation geschlossen.⁶⁵ Die Bewilligung des Projekts aufseiten von UNDP

⁵⁹ *UNDG*, Guidance Note Application of the Programming Principles to the UNDAF, 2010.

⁶⁰ *UNDG*, How to Prepare an UNDAF – Technical Guidance for UN Country Teams, 2010, S. 19–23.

⁶¹ *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board during 1999, DP/2000/2, Decision 99/1; *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board during 1998, DP/1999/2, Decision 98/23.

⁶² *UNDG*, How to Prepare an UNDAF – Technical Guidance for UN Country Teams, 2010, S. 31, 33–34. Vgl. *H.-O. Sano/E. Andersen*, Human Rights Indicators at Programme and Project Level, Danish Institute for Human Rights, 2006.

⁶³ *UNDP*, Implementing a Programme, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.3–2.4.

⁶⁴ SBAA Art. I(2); *UNDP*, Justifying a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.1.; *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 18; *UNGA*, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, part. B para. 31; *ECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Annex 1, General Principles, para. 2(a),(b).

⁶⁵ *UNDP Executive Board*, Decision 2011/33, Financial Regulations and Rules, 2012, Art. 16, Regulation 16.03; *UNDP*, Legal Framework, POPP Programmes and Projects, 2015; *UNDP*, Initiating a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.1.; *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, paras. 20, 63.

fällt grundsätzlich in die Organzuständigkeit des Exekutivdirektoriums. Allerdings haben die Direktoren die Entscheidungsbefugnis für Projekte, die Teil eines Landesprogramms sind, an den Administrator delegiert, der sie seinerseits an die Resident Representatives übertragen hat.⁶⁶ Die Projektvergabe ist also eine dezentrale Verwaltungsentscheidung auf Landesebene, und nicht wie bei der Weltbank eine zentrale Entscheidung eines politischen Organs. Allerdings macht das UNDP-Landesprogramm, das politisch entschieden wird, oft konkretere Vorgaben für die Projektvergabe als die Weltbankpläne.

Jedes Projekt durchläuft fünf Verfahrensphasen: Projektformulierung, Prüfung, Bewilligung, Durchführung und Evaluation.⁶⁷ Die Programmes and Operations Policies and Procedures (POPPs) unterteilen die Formulierungs- und Prüfungsphase nochmals in drei Schritte der Projektrechtfertigung, -definition und -einleitung.⁶⁸ Mögliche Projekte werden typischerweise bereits im Landesprogramm identifiziert. Der konkrete Anstoß kann von staatlichen Stellen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, anderen Gebern oder von UNDP selbst ausgehen. Den ersten Schritt zur Ausarbeitung und Rechtfertigung eines Projekts übernimmt ein UNDP-Mitarbeiter; Regierungsbeamte und maßgebliche Stakeholder sollen von Beginn an beteiligt werden.⁶⁹ Zu den Wissensgrundlagen, die in den POPPs explizit genannt werden, zählen Konsultationen mit Stakeholdern, die nationalen Human Development Reports, der UNDP-Strategieplan, Landespläne (UNDAF, UNDP-Landesplan, nationaler Entwicklungsplan), frühere Evaluationen und Reviews sowie formalisierte UNDP-Wissensprodukte und Beratung durch die UNDP Communities of Practice.⁷⁰

Im nächsten Schritt werden messbare Projektwirkungen definiert, Risiken geprüft und die Durchführungsmodalität und -organisation ausgewählt. Die Risikoprüfung umfasst insbesondere die sozialen und Umweltauswirkungen des Projekts („Social and Environmental Screening“) und ist seit 2014 in eigenständigen Sozial- und Umweltstandards geregelt.⁷¹ Zur Prüfung des Projektentwurfs wird ein lokaler Prüfungsausschuss gebildet („Local Project Appraisal Committee“), der sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des UNDP, der zuständigen Regierungsbehörde und der Durchführungsorganisation zusammensetzt; ebenfalls teilnehmen dürfen Vertreter der Projektbegünstigten,

⁶⁶ *UNDP Executive Board*, Decision 2011/33, Financial Regulations and Rules, 2012, Art. 16, Regulation 16.01, 16.02, Rule 116.02; *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 19.

⁶⁷ *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, paras. 1, 18–20.

⁶⁸ *UNDP*, Project Management, POPP Programmes and Projects, 2015. Zu den POPPs als Rechtsquelle oben, § 3.I. 3.b).

⁶⁹ *UNDP*, Justifying a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.1, 4.0, 5.0.

⁷⁰ *UNDP*, Justifying a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 5.0; *UNDP*, Defining a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 5.0.

⁷¹ Unten, § 8.II.5.a).

kofinanzierender Geber und Sachverständige.⁷² Der UNDP Resident Representative entscheidet über die Bewilligung und schließt die Projektvereinbarung mit Durchführungsorganisation und ggf. Regierung ab.⁷³ Im Normalfall führt eine staatliche Behörde oder Selbstverwaltungskörperschaft (z. B. Kommune oder Universität) das Projekt durch. Nur subsidiär zulässig ist eine Implementierung durch UN-Sonderorganisationen, zivilgesellschaftliche Organisationen, durch UNDPs eigenes Büro für Projektdurchführung oder durch andere internationale Organisationen außerhalb des UN-Systems.⁷⁴ Die Durchführungsmodalitäten sind also breiter gefächert als bei Weltbankvorhaben, die ausschließlich von der Partnerregierung implementiert werden. Die Durchführungsorganisation ist dem UNDP für die Erreichung der vereinbarten Wirkungen verantwortlich. Der Projektvertrag enthält entsprechende Monitoring- und Berichtspflichten und Indikatorensysteme, die die allgemeinen Informationspflichten im SBAA konkretisieren.⁷⁵ Dies gilt auch für die UN-Sonderorganisationen, denen seit der „New-Directions“-Reformresolution von 1975 keine privilegierte Rolle in der Durchführung mehr zukommt.⁷⁶

3. Kontrolle und Rechtsschutz

Die besondere Organisationsstruktur des UNDP als Hilfsorgan führt zu einer Verdoppelung von externen und internen Mechanismen der Verwaltungskontrolle.⁷⁷ Extern ist das UNDP als Ganzes dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Generalversammlung politisch verantwortlich. Das UNDP-Exekutivdirektorium legt gegenüber diesen beiden Gremien jährlich in einem Bericht Rechenschaft ab.⁷⁸ Externe Finanzkontrollen und Ermittlungen bei UNDP obliegen dem UN Board of Auditors und der „Joint Inspection Unit“, die beide der Generalversammlung berichten.⁷⁹ Das interne Kontrollsystem des UNDP beruht auf den Gründungs- und Reformresolutionen und ist in einer „Accountability

⁷² UNDP, Defining a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.3, 2.4, 2.6, 2.8, 2.10.

⁷³ UNDP, Defining a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.10; UNDP, Initiating a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.1.

⁷⁴ UNDP, Defining a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.3.–2.6.

⁷⁵ UNDP, Defining a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.9; UNDP, Initiating a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.3; UNDP, Implementing a Project, POPP Programmes and Projects, 2016; SBAA Art. IV(1)–(3).

⁷⁶ C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 154.

⁷⁷ Überblick bei P. Dann, Accountability in Development Aid Law, Archiv des Völkerrechts 44 (2006), S. 381, 387–394.

⁷⁸ UNGA, Res. 48/162 Further measures for the restructuring and revitalization of the UN in the economic, social and related fields, 1993, Annex I, para. 22; UNGA, Res. 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965, para. 4.

⁷⁹ UNDP Executive Board, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008, paras. 45–47.

framework and oversight policy“ des Exekutivdirektoriums aus dem Jahr 2008 zusammengefasst.⁸⁰ Eine externe Rechtmäßigkeitskontrolle durch nationale Gerichte verhindern die Immunitäten des UNDP. Auch eine eigene, quasigerichtliche Kontrollinstanz wie das Weltbank-Inspection-Panel gibt es bei UNDP nicht. Allerdings haben die neuen Umwelt- und Sozialstandards 2014 zwei verwaltungsinterne Individualbeschwerdeverfahren eingerichtet.

a) Politische Kontrolle

Die politische Kontrolle des UNDP ist Aufgabe des Exekutivdirektoriums. Ihm obliegt die Überwachung des Vollzuges von Programmen und Policies, und ihm ist der Administrator für die Erreichung der im Strategieplan vereinbarten Ziele und aller operativen Aktivitäten verantwortlich.⁸¹ Informationsgrundlage sind vergleichsweise detailliert geregelte Berichtspflichten des Administrators.⁸² Sanktionen bestehen vor allem im Entzug von Haushaltsmitteln, die das Exekutivdirektorium verteilt.⁸³ Formal haben die Nehmerstaaten eine Stimmenmehrheit bei der Ausübung politischer Kontrolle, wobei aber i. d. R. im Konsens entschieden wird. Anders als die Weltbank ist UNDP nicht primär den Geberstaaten verantwortlich; diese können aber mithilfe von zweckbestimmten Mitteleinzahlungen politisch größeren Einfluss ausüben. Insgesamt eingeschränkt wird die politische Kontrolle durch die dezentrale Struktur des UNDP und durch den Umstand, dass die Exekutivdirektoren nicht kontinuierlich tagen, sondern nur für zwei formale Sitzungsperioden im Winter und im Sommer zusammenkommen.⁸⁴

b) Rechnungsprüfung, Evaluation und Beschwerdemechanismen

Umso bedeutsamer sind daher weitere interne Kontrollmechanismen, zu denen Rechnungsprüfung, Evaluation und ein Beschwerdemechanismus für Projektbetroffene zählen. Diese Funktionen werden von semiunabhängigen Verwaltungseinheiten wahrgenommen, die sowohl dem Administrator als auch direkt

⁸⁰ *UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008.

⁸¹ *UNDP Executive Board*, Decision 2011/33, Financial Regulations and Rules, 2012, Art. 2, Regulation 2.01; *UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008, para. 21; *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, para. 56.

⁸² *UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008, paras. 69 f.

⁸³ *UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008, para. 21; *UNGA*, Res 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965, para. 4.

⁸⁴ *UNGA*, Res 2029 (XX) Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965, para. 4.

den Exekutivdirektoren berichten.⁸⁵ Die Rechnungsprüfung ist Aufgabe des „Office of Audit and Investigations“, das unabhängige Finanzkontrollen durchführt und zudem in Verdachtsfällen von Betrug, Korruption und Amtsmissbrauch gegen Beschäftigte und Vertragspartner von UNDP ermittelt.⁸⁶ Werden privaten Lieferanten und Dienstleistern Unregelmäßigkeiten nachgewiesen, schließt UNDP sie von künftigen Vergabeverfahren aus und trägt sie in eine UN-systemweite Sanktionsliste ein, die – anders als bei der Weltbank – aber nicht publiziert wird.⁸⁷ Rechnungsprüfungsberichte gehen an den Administrator und wurden bis 2012 geheim gehalten.⁸⁸ Seit 2012 werden sie grundsätzlich veröffentlicht, im Falle länderspezifischer Berichte nach Anhörung der betroffenen Regierung.⁸⁹

Evaluationen beruhen heute auf der UNDP Evaluation Policy, die das Exekutivdirektorium 2011 reformiert hat.⁹⁰ Rigorose Erfolgskontrollen stießen lange auf den Widerstand von Nehmerstaaten sowie Sonderorganisationen und wurden erst 1970 mit Beschränkungen eingeführt: Landesspezifische Evaluationen und die Weitergabe der Ergebnisse an das Exekutivdirektorium setzten das Einverständnis der Regierung voraus und sollten sich auf das Notwendigste beschränken.⁹¹ Heute werden Evaluationen bereits im Landesprogramm mit der Regierung vereinbart und alle Ergebnisse publiziert. Die Evaluation Policy von 2011 unterscheidet unabhängige Evaluationen durch das zentrale Independent Evaluation Office (IEO) und dezentrale (Selbst-)Evaluationen durch die operativen Verwaltungseinheiten. Das IEO ist insofern unabhängig, als es nicht den Weisungen des Administrators untersteht, sondern direkt dem Exekutivdirektorium berichtet und ein eigenes Budget erhält. Sein Mandat umfasst thematische und Programmevaluationen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, die es in einem jährlichen Arbeitsprogramm strategisch plant. Zudem überprüft es dezentrale Evaluationen und erstattet den Exekutivdirektoren einen zusammen-

⁸⁵ *UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008, para. 50.

⁸⁶ *UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008, para. 51–54. Materielle Grundlage sind *UNDP*, UNDP policy against fraud and other corrupt practices, POPP Results and Accountability, 2015; *UNDP*, UNDP Legal Framework for Addressing Non-Compliance with UN Standards of Conduct, 2010.

⁸⁷ *UNDP*, Vendor Sanction Procedures, POPP Contract and Procurement, 2011.

⁸⁸ *UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008, paras. 3(c), 71 f.

⁸⁹ *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board in 2012, DP/2013/2, Decision 2012/18, paras. 17, 19.

⁹⁰ *UNDP Executive Board*, The evaluation policy of UNDP, DP/2011/3, 2011. S. a. *UNGA*, Res. 59/250 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the UN system, 2004, para. 69; *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, paras. 49–51.

⁹¹ *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, para. 50 f.

fassenden Jahresbericht.⁹² Dezentrale Evaluationen betreffen Programm- und Projektwirkungen, werden im Voraus in der Programmierung geplant und von externen Consultants durchgeführt.⁹³ Alle Evaluationsberichte verpflichten das Management zu einer Antwort und werden publiziert.⁹⁴ Die Ergebnisse sollen in der künftigen Planung berücksichtigt werden und – gemeinsam mit den Schlussberichten der Programme und Projekte – zum institutionellen Lernen beitragen.⁹⁵ Evaluationsergebnisse führen nicht direkt zu Sanktionen, sie dienen aber als Grundlage für politische und Öffentlichkeitskontrolle.

Mit den Sozial- und Umweltstandards wurden zwei verwaltungsinterne Beschwerdemechanismen für projektbetroffene Personen geschaffen: ein „Compliance Review“ und ein „Stakeholder Response Mechanism“. Im Compliance Review können projektbetroffene Personen oder Gruppen Verstöße gegen die UNDP-eigenen Sozial- und Umweltstandards rügen. Zuständig ist eine besondere Ermittlungseinheit im Office of Audit and Investigations, die „Social and Environmental Compliance Unit“.⁹⁶ Diese Einheit verfasst einen Schlussbericht mit Ermittlungsergebnissen und Empfehlungen an den Administrator, der veröffentlicht wird. Dem Administrator obliegt die abschließende Entscheidung über Abhilfemaßnahmen, die die Suspendierung des Projekts einschließen.⁹⁷ Der alternative „Stakeholder Response Mechanism“ ähnelt einem Mediationsverfahren, in dem sich Betroffene unabhängig von Regelverletzungen über negative Auswirkungen von Projekten beschweren können. Das Verfahren wird von den Country Teams betreut und von einer zentralen Verwaltungseinheit, dem „Bureau for Policy and Programme Support“, unterstützt.⁹⁸ Bei beiden Verfahren handelt es sich also um formalisierte Selbstkontrollen der Verwaltung und nicht um unabhängigen Rechtsschutz. Wie effektiv die Verfahren ablaufen, muss die Praxis zeigen. Die zwei ersten Beschwerden für einen Compliancereview gingen im Dezember 2015 bzw. Februar 2016 ein und betrafen Umsied-

⁹² *UNDP Executive Board*, The evaluation policy of UNDP, DP/2011/3, 2011, para. 19–21. Auch der UNDP Strategieplan wird vom IEO evaluiert, vgl. *UNDP Evaluation Office*, Evaluation of the UNDP Strategic Plan 2008–2013, 2013.

⁹³ *UNDP Executive Board*, The evaluation policy of UNDP, DP/2011/3, 2011, paras. 22–28; *UNDP*, Evaluating a Programme, POPP Programmes and Projects, 2011; *UNDP*, Evaluation, POPP Programmes and Projects, 2015.

⁹⁴ *UNDP Executive Board*, The evaluation policy of UNDP, DP/2011/3, 2011, paras. 35–37; *UNDP*, Evaluating a Programme, POPP Programmes and Projects, 2011, 2.1.2.

⁹⁵ *UNDP Executive Board*, The evaluation policy of UNDP, DP/2011/3, 2011, para. 38; *UNDP*, Evaluating a Programme, POPP Programmes and Projects, 2011, 2.1.2, 2.1.3.; *UNDP*, Programme Completion and Transition, POPP Programmes and Projects, 2016; *UNDP*, Programme Completion and Transition, POPP Programmes and Projects, 2016.

⁹⁶ *UNDP*, Investigation Guidelines: Social and Environmental Compliance Unit, 2014, part 1–8.

⁹⁷ *UNDP*, Investigation Guidelines: Social and Environmental Compliance Unit, 2014, part 9–10.

⁹⁸ *UNDP*, Stakeholder Response Mechanism: Overview and Guidance, 2014.

lungen und indigene Landrechte in Indien sowie eine Privatsektorpartnerschaft in Uganda.⁹⁹

4. Informationsbeziehungen zum Empfängerstaat

Die Informationsbeziehungen zwischen UNDP und Nehmerstaat beruhen in aller Regel auf zweiseitigen Vereinbarungen, die zwischen der UNDP-Verwaltung und der Nehmerregierung ausgehandelt und abgeschlossen werden. UNDPs Primärrecht betont das Antragsprinzip und die Führungsrolle des Nehmers bei Planung und Projektentwicklung noch stärker als das Recht der Weltbank.¹⁰⁰ Auch bei der dezentralen Antragsprüfung wirkt die Regierung – anders als bei der Weltbank – selbst mit.

Der Umfang der Informationsgewinnung ist bei UNDP beschränkter als der der Weltbank. Im Haushaltsverfahren wird keine allgemeine Leistungsbewertung durchgeführt und die Informationserhebung im Vergabeverfahren ist ausdrücklich auf Probleme begrenzt, die Gegenstand eines Projekts werden sollen. Auch der Auftrag externer Sachverständiger ist explizit auf den vereinbarten Projektumfang beschränkt und ihnen ist eine politische und wirtschaftliche Betätigung im Nehmerland untersagt.¹⁰¹ Da UNDP nur Zuschüsse vergibt, muss der Nehmer auch keine sensiblen Informationen zur Kreditwürdigkeitsprüfung übermitteln. Die Regierung hat es also in der Hand, durch ihren Antrag auch den Umfang des internationalen Informationshandelns zu bestimmen.

UNDPs Rolle bei der Informationsgewinnung besteht darin, Vorgaben für Antragsinhalt und Monitoring zu machen und bei der Programmierung eine eigenständige Analyse durchzuführen. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und UN Country Team im Planungsprozess behalten sich die UN ausdrücklich das Recht vor, ein eigenes Common Country Assessment durchzuführen. Dieses Recht soll aber im Interesse nationaler Eigenverantwortlichkeit zurückhaltend ausgeübt werden und die von der Regierung vorgeschla-

⁹⁹ Siehe die Liste unter <https://info.undp.org/sites/registry/secu/SECUPages/SECUSummary.aspx> (1. 7. 2017).

¹⁰⁰ *UNGA*, Res. 62/208 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2008, para. 3; *UNDP Executive Board*, UNDP strategic plan 2008–2011 – Decision 2007/32, UN Doc. DP/2007/43/Rev.1, 2008, para. 7; *UNGA*, Res. 3405 New dimensions in technical cooperation, 1975, Annex, para. (e) ii); *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, paras. 4, 7; *UNGA*, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958, part B para. 2(f); *ECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Annex 1 General Principles, para. 2(a); *UNGA*, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948, para. 4(b),(c).

¹⁰¹ *ECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Participation of Requesting Governments, para. 1 („necessary information about problems on which they have been asked to help, such information to be limited strictly to questions directly related to the concrete requests for technical assistance“), Standards of Work and Personnel, para. 4.

genen Maßnahmen sollen akzeptiert werden, soweit diese nicht „Prinzipien und Strategien“ der Vereinten Nationen widersprechen. Die Verwendung von Menschenrechtsindikatoren wird den Nehmern vorgegeben, die Auswahl der Indikatoren wird aber nicht weiter geregelt und daher wohl stets neu ausgehandelt. Monitoringdaten sollen primär nationalen Statistiken entnommen werden; wo sie fehlen, sollen die jeweils zuständigen UN-Organisationen eigene Baselinestudien durchführen und Daten erheben.¹⁰²

Bei der Informationsgewinnung kommt der Nehmerregierung die Führungsrolle zu. Ihr obliegt es, projektvorbereitende Informationen zu erheben, im Antrag aufzubereiten und die Projektdurchführung nach Maßgabe des Projektvertrages zu überwachen sowie UNDP darüber zu berichten. Das Primärrecht des UNDP legt besonderen Wert darauf, dass die Nehmerregierung selbst Natur und Ausmaß des Problems definiert.¹⁰³ Auch über die Hinzuziehung externen Sachverständigen soll allein die Regierung entscheiden; dies wird ausdrücklich damit begründet, dass sie überlegenes Wissen über lokal verfügbare Expertise hat.¹⁰⁴ Bereits die Problemdefinition und Realitätskonstruktion soll also beim Nehmer liegen. Sind Informationen erst einmal bei UNDP gewonnen und in dessen Dokumenten verarbeitet, verliert der Nehmer allerdings einen beträchtlichen Teil der Kontrolle über die Informationsverbreitung. Im Rahmen der Informationszugangsrichtlinie und spezieller Vorschriften für Evaluation und Audit werden auch landesspezifische Informationen veröffentlicht. Teilhabe des Nehmers beschränkt sich dann auf ein Anhörungsrecht.¹⁰⁵ Generell begründet das SBAA eine Pflicht beider Seiten, sich vor Veröffentlichung projektbezogener Informationen zu konsultieren.¹⁰⁶ Geistiges Eigentum und Urheberrechte, die aus Projekten hervorgehen, liegen bei UNDP; der Nehmerregierung wird ein kostenloses Nutzungsrecht im Inland eingeräumt.¹⁰⁷

5. Informationsbeziehungen zum Einzelnen und zur Öffentlichkeit

Das politische Bekenntnis des UNDP zu Menschenrechtsansatz und Partizipation übersetzt sich nicht in gleichem Maße in subjektive Abwehr- und Teilhaberechte der Bürger der Mitgliedstaaten. Die Informationsbeziehungen des UNDP zu Bürgerinnen und Öffentlichkeit sind weniger dicht geregelt und von

¹⁰² *UNDG*, How to Prepare an UNDAF – Technical Guidance for UN Country Teams, 2010, S. 17, 20.

¹⁰³ *ECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Annex 1, General Principles, para. 2(c); *UNGA*, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948, para. 4(c).

¹⁰⁴ *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 18. S. a. SBAA Art. III(5).

¹⁰⁵ *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board in 2012, DP/2013/2, Decision 2012/18, paras. 17, 19.

¹⁰⁶ SBAA Art. IV(5).

¹⁰⁷ SBAA Art. III(8).

größerer Informalität geprägt als die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten. Im Primärrecht findet sich lediglich die Vorgabe für die Nehmerstaaten, dass sie Kontakte zu projektbetroffenen Individuen und Gruppen ermöglichen müssen.¹⁰⁸ Das Sekundärrecht statuiert nur einen allgemeinen Grundsatz der Beteiligung. Subjektive Rechte verleihen die Informationszugangsrichtlinie und die Sozial- und Umweltstandards. In diesem Rahmen etabliert UNDP direkte Informationsbeziehungen zu konkret betroffenen Personen, Stakeholdern oder der allgemeinen Öffentlichkeit.

a) Verfahrensbeteiligung und die Sozial- und Umweltstandards von 2014

UNDP versteht Eigenverantwortlichkeit nicht nur als Führungsrolle der Regierung, sondern auch als Beteiligung von „Stakeholdern“. Der Begriff wird unterschiedlich weit gefasst: Im Planungsverfahren gehören dazu die Regierung, Ministerien und Behörden aller Ebenen, Gewerkschaften und Arbeitgeber, die Zivilgesellschaft einschließlich indigener Gruppen und Minderheiten, andere Geber und multilaterale Finanzinstitutionen.¹⁰⁹ Das UN Country Team soll diese Gruppen in allen Planungsphasen (Bedarfsanalyse CCA/Maßnahmenplanung UNDAF/UNDP-Landesplan) nach Maßgabe einer Roadmap beteiligen, die zu Beginn des Planungszyklus vereinbart wird.¹¹⁰ Im Projektvergabeverfahren ist der Stakeholder-Begriff etwas enger und bezeichnet alle Parteien mit einem Interesse an dem Projekt, einschließlich der begünstigten Zielgruppe, Frauen und benachteiligten Gruppen wie indigene Völker, zivilgesellschaftliche Organisationen, der Regierung, Medien und UN-Sonderorganisationen.¹¹¹ Auch diese sollen möglichst frühzeitig in die Problemanalyse und Projektformulierung einbezogen werden; zivilgesellschaftliche Organisationen können sogar Projektvorschläge machen, die allerdings von einem UNDP-Mitarbeiter aufgenommen werden müssen.¹¹² Ferner dürfen Vertreter der begünstigten Zielgruppe an den Sitzungen des Prüfungsausschusses teilnehmen.¹¹³ Auch die Projektdurchführung durch zivilgesellschaftliche Organisationen ist subsidiär möglich, wenn der Projektgegenstand besondere zivilgesellschaftliche Expertise und Beteiligung erfordert, eine NGO mit entsprechenden Kapazitäten vorhanden ist und die Regierung nicht willens oder in der Lage ist, das Projekt

¹⁰⁸ ECOSOC, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Participation of Requesting Governments, para. 1.

¹⁰⁹ UNDG, How to Prepare an UNDAF – Technical Guidance for UN Country Teams, 2010, S. 5.

¹¹⁰ UNDP, Roadmap and Analysis for a Programme, POPP Programmes and Projects, 2016, 1.0, 2.2; UNDP, Programme Strategic Planning and Initiation, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.2.; UNDG, How to Prepare an UNDAF – Technical Guidance for UN Country Teams, 2010, S. 5, 9.

¹¹¹ UNDP, Defining a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.1.

¹¹² UNDP, Justifying a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.1., 5.0.

¹¹³ UNDP, Defining a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.10.

durchzuführen.¹¹⁴ Der Kreis der Beteiligten wird also einerseits weit gezogen und nicht an die Rechtsbetroffenheit geknüpft; andererseits lassen sich aus den allgemein gehaltenen Vorschriften keine subsumtionsfähigen Merkmale für subjektive Beteiligungsrechte ableiten. Es handelt sich um Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die der Verbreiterung der Informationsbasis und der Akzeptanz dienen. Sie sind nicht Ausdruck des Prinzips individueller Informationsautonomie, sondern effektiver Informationskooperation.

Dies hat sich mit den Sozial- und Umweltstandards geändert, die UNDP erst 2014 erlassen hat. Wesentlicher Grund für die vergleichsweise späte Einführung war, dass UNDP vor allem Beratungsleistungen erbringt, deren direktes Schädigungspotenzial geringer ist; skandalisierte Großprojekte wie der weltbankfinanzierte Narmada-Staudamm oder schmerzhaftes Struktur Anpassungsprogramme finanziert UNDP nicht. Gleichwohl können Programme und Projekte indirekte negative Auswirkungen auf die Angehörigen der Nehmerstaaten haben. Dies erkennt UNDP in den Sozial- und Umweltstandards (Social and Environmental Standards) an, die von einer internen Verwaltungseinheit, der Organizational Performance Group, erlassen wurden und intern verbindlich sind.¹¹⁵ Die Standards enthalten materielle Maßstäbe, Verfahren und Betroffenenrechte, die negative Sozial- und Umweltauswirkungen vermeiden oder minimieren sollen. Ihr Anwendungsbereich ist weit und erfasst Programme und Projekte auf nationaler, regionaler und globaler Ebene, alle Phasen des Planungs- und Projektzyklus und alle Durchführungsmodalitäten.¹¹⁶ Sie gliedern sich in drei Teile: übergeordnete Prinzipien, Projektstandards sowie Verfahren und Kontrolle. Die Prinzipien sind Menschenrechte, Geschlechtergleichheit und ökologische Nachhaltigkeit.¹¹⁷ Das Menschenrechtsprinzip besagt insbesondere, dass UNDP keine Aktivitäten unterstützt, die zu Verletzungen menschenrechtlicher Verpflichtungen des Mitgliedstaates oder des Kernbestandes der neun universellen UN-Menschenrechtskonventionen beitragen können.¹¹⁸ Diese Selbstverpflichtung geht noch über das völkerrechtliche Beihilfeverbot hinaus, insoweit sie Menschenrechtsverträge einbezieht, die der Nehmerstaat nicht ratifiziert hat, was z. B. bei der Konvention über die Rechte von Arbeitsmigranten von 2003 häufig der Fall ist.

Dem Prinzipienteil folgen sieben Projektstandards, die auf insgesamt 33 Seiten detaillierte materielle Maßstäbe, Prüfungsschritte, Konzeptpflichten und Schutzmaßnahmen niederlegen. Drei dieser Projektstandards schützen besonders betroffene soziale Gruppen (Standard Nr. 2 Gesundheit, Sicherheit und

¹¹⁴ UNDP, Defining a Project, POPP Programmes and Projects, 2016, 2.6.1.

¹¹⁵ UNDP, Social and Environmental Standards, 2014; UNDP, Social and Environmental Screening Procedure, 2014.

¹¹⁶ UNDP, Social and Environmental Standards, 2014, paras. 5, 7–10.

¹¹⁷ UNDP, Social and Environmental Standards, 2014, paras. 12–24.

¹¹⁸ UNDP, Social and Environmental Standards, 2014, para. 14.

Arbeitsbedingungen, Nr. 5 Umsiedlungen, Nr. 6 Indigene Völker); drei betreffen Umweltgüter (Nr. 1 Biodiversität und natürliche Ressourcen, Nr. 2 Klimawandel, Nr. 7 Immissionsschutz und Ressourceneffizienz); ein Standard schützt kulturelles Erbe (Nr. 4).¹¹⁹ Die Anwendbarkeit dieser Projektstandards wird zu Beginn der Projektdefinition in einem „Social and Environmental Screening“ geprüft, das im Verfahrensteil und in gesonderten Richtlinien beschrieben ist. Zu Beginn des Projektzyklus wird jedes Projekt einer von drei Risikoklassen zugeordnet, die die Intensität weiterer Prüfungen und Schutzmaßnahmen bestimmen.¹²⁰ Alle Programme und Projekte müssen einen „Stakeholder Engagement Plan“ entwerfen, nach dessen Maßgabe betroffene Personen und Gruppen identifiziert, angehört und informiert werden. Besonderen Personengruppen räumen die Projektstandards konkrete Rechte ein: Indigenen Völkern wird ein Vetorecht für Projekte eingeräumt, die ihre Land- oder sonstigen Rechte betreffen.¹²¹ Von Umsiedlungen Betroffene müssen mindestens 90 Tage im Voraus schriftlich über die geplanten Maßnahmen informiert werden; sie müssen angehört und ein Versuch gütlicher Einigung gemacht werden. Umsetzen muss dies der Nehmerstaat, UNDP verifiziert und dokumentiert die Einhaltung.¹²² Diese Vorschriften begründen konkrete subjektive Beteiligungsrechte, die überdies in den internen Beschwerdeverfahren zur Geltung gebracht werden können.

b) *Transparenz und Öffentlichkeit*

UNDPs Primärrecht enthält lediglich die Vorgabe, dass die Nehmerregierung UNDP-Projekte bekannt machen und Ergebnisse und Erfahrung von Projekten publizieren soll.¹²³ Die UNDP-Informationszugangsrichtlinie begründet allgemeine Veröffentlichungspflichten und Informationszugangsrechte, die nicht an Betroffenheit oder Verfahrensbeteiligung geknüpft sind. Nach Abs. 2 der Richtlinie sind alle UNDP-Informationen grundsätzlich öffentlich, soweit sie nicht einer Ausnahme in Teil III der Richtlinie unterfallen. Teil II der Richtlinie enthält eine Positivliste mit Dokumenten, die routinemäßig auf der Internetseite des UNDP veröffentlicht werden. Dazu gehören alle wesentlichen Programm- und Projektdokumente: SBAA, die Landesplanungsdokumente (CCA/UNDAF, UNDP-Landesplan CPD, Country Programme Action Plans, Annual Work Plans), die Projektdokumente (Project Documents) und eine Reihe von Evaluations-, Audit- und Ermittlungsberichten. Zu beachten ist, dass es sich stets

¹¹⁹ UNDP, Social and Environmental Standards, 2014, S. 12–45.

¹²⁰ UNDP, Social and Environmental Standards, 2014, S. 47 f.; UNDP, Social and Environmental Screening Procedure, 2014.

¹²¹ UNDP, Social and Environmental Screening Procedure, 2014, S. 38, para. 8, S. 52, para. 16.

¹²² UNDP, Social and Environmental Screening Procedure, 2014, S. 31, para. 7.

¹²³ UN ECOSOC, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949, Participation of Requesting Governments, paras. 6, 8.

um die bereits beschlossene Endversion der Dokumente handelt, die allgemeine Öffentlichkeit also nach Abschluss des Verfahrens informiert wird. Die Richtlinie stellt Ergebnistransparenz, nicht Verfahrenstransparenz her; sie sichert die Begründung für hoheitliches Handeln und eine *ex post*-Öffentlichkeitskontrolle, nicht Einflussnahmemöglichkeiten *ex ante*.

Informationsrechte in laufenden Programmierungs- und Projektvergabeverfahren setzen den Status als Verfahrensbeteiligter voraus. Hierfür enthalten die POPPs, wie oben geschildert, nur allgemeine Regeln. Die Sozial- und Umweltstandards statuieren aber besondere Bekanntmachungspflichten für UNDP und Informationsrechte projektbetroffener Personen und interessierter Stakeholder. Diese erfordern insbesondere die vorherige Bekanntmachung der Entwürfe von Projektdokumenten, des Stakeholder Engagement-Plans, der Sozial- und Umweltscreening-Berichte und der Entwürfe und Endfassungen von Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen.¹²⁴ Auch in der Durchführungsphase müssen Projektbetroffene durchgehend informiert werden.¹²⁵ Genaue Fristen und Bekanntmachungsmodalitäten sind aber auch hier nicht geregelt.

III. Weltbank

Die Gründungsverträge der Weltbankgruppe regeln Finanztransaktionen als das primäre Mittel zur Erfüllung des Entwicklungsmandats. Formen und Verfahren dieser finanzierenden Modalitäten der Aufgabenerfüllung werden im Sekundärrecht detailliert ausgeformt. Dies geschieht vor allem in den Operational Policies und Bank Procedures.¹²⁶ Im Folgenden wird zunächst das im Vergleich zu UNDP ausdifferenziertere System der Instrumente näher dargestellt (1.), bevor das Verfahrensrecht und in diesem Rahmen auch die Informationsbeziehungen zum Nehmerstaat untersucht werden (2.). Sodann geht es um Informationsbeziehungen zu Bürgern und Öffentlichkeit, die insbesondere auf den Safeguard Policies beruhen (3). Der Abschnitt schließt mit einem Teil zur Kontrolle und Lernen (4.).

1. Instrumente

Die Gründungsverträge der Weltbankgruppe regeln Finanztransaktionen als das primäre Mittel zur Erfüllung des Entwicklungsmandats. Art. I der jeweiligen Satzungen ermächtigt ausdrücklich zur Vergabe von Krediten und Zuschüssen sowie zur Übernahme von Garantien für private Investitionen.¹²⁷ Formen und Verfahren dieser finanzierenden Modalitäten der Aufgabenerfüllung sind in

¹²⁴ UNDP, Social and Environmental Standards, 2014, S. 52 f., paras. 14, 21.

¹²⁵ UNDP, Social and Environmental Standards, 2014, S. 53 f., paras. 21, 25.

¹²⁶ Dazu schon oben, § 3.II.3.

¹²⁷ IBRD Art. I(i); IDA Art. I; IFC Art. I(i).

IBRD Art. V näher geregelt und im Sekundärrecht detailliert ausgeformt. Das Sekundärrecht normiert abschließend drei Finanzierungsinstrumente, es gibt insofern also einen *numerus clausus* der finanzierenden Instrumente. Daneben hat die Bank formalisierte Wissensprodukte eingeführt, die unter dem Begriff der „Analyse- und Beratungsaktivitäten“ (Analytical and Advisory Activities) zusammengefasst werden. Charakteristisch für die Weltbank ist, dass diese wissensbasierten Leistungen überwiegend integriert mit Finanzdienstleistungen erbracht werden. Deutlich wird dies am 2012 eingeführten ergebnisbasierten Finanzierungsinstrument, dem „Program for Results“, das standardmäßig eine Komponente für Kapazitätsentwicklung enthält. Daneben gewinnen selbstständige, von Finanzierungen unabhängige Beratungsleistungen an Bedeutung, die zunehmend von den Nehmerstaaten selbst vergütet werden und keinen ODA-Transfer mehr beinhalten. In 48 Mitgliedstaaten, in denen die Weltbank aktiv ist, überwiegen heute die Analyse- und Beratungsleistungen die Finanzdienstleistungen, darunter China, Russland, Südafrika und Chile.¹²⁸

a) Finanzierungsinstrumente

Die Weltbank bietet ihren Mitgliedstaaten drei Finanzierungsinstrumente an. Alle drei beinhalten eine Kreditvergabe, die bei IDA grundsätzlich zinsfrei ist, sodass es zu einem ODA-Transfer kommt.¹²⁹ Unterschiede betreffen den Gegenstand der Finanzierung und die Auszahlungsmodalitäten: Die Projekthilfe (Investment Project Financing) dient der Finanzierung konkreter Aufwendungen für ein spezifiziertes Einzelvorhaben, z. B. ein Infrastrukturprojekt. Bei der Budgethilfe (Development Policy Lending) werden Kredite in den allgemeinen Haushalt eines Nehmers transferiert. Sie sind nicht zweckgebunden, werden aber mit einem politischen Reformprogramm der Nehmerregierung verknüpft. Das 2012 eingeführte Program for Results Financing kombiniert Elemente der Projekt- und Budgethilfe mit Beratungsleistungen und zahlt Mittel erst nach Erreichung vereinbarter Entwicklungsziele aus.¹³⁰ Die Finanzierungsinstrumente unterliegen jeweils eigenen Rechtsregimes in Gründungsverträgen und OP/BPs, die den Inhalt der Kreditverträge und die wechselseitigen Rechte und Pflichten vorstrukturieren. Auch der Umfang des Informationshandelns und die Art der Informationsbeziehungen variieren danach, ob das finanzierte Vorhaben

¹²⁸ IEG, Knowledge-Based Country Programs, 2013.

¹²⁹ IDA-Kredite sind in der Regel zinslose Kredite, die nach einer Frist von zehn Jahren mit einer Servicegebühr von 0,75% zurückzuzahlen sind. IBRD vergibt Kredite zu marktüblichen Zinsen an finanzstärkere Nehmer, die wegen des AAA-Ratings für Refinanzierungen der Weltbank und der Bonität staatlicher Schuldner jedoch tendenziell günstig ausfallen. Zu den Finanzierungsbedingungen vgl. OP 3.10.

¹³⁰ Überblick zu den Instrumenten P. Dann/M. Riegner, Globales Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Entwicklung und Recht, 2014, S. 723, 759–765. Eingehend P. Dann, The Law of Development Cooperation, 2013, S. 361 ff.

ein begrenztes Investitionsprojekt, ein landesweites Reformprogramm oder bereits erzielte Entwicklungswirkungen umfasst.

Allerdings bezieht sich die Informationsgewinnung der Weltbank – im Unterschied zu UNDP – nicht nur auf das finanzierte Vorhaben: Da sie rückzahlbare Kredite vergibt, prüft sie bei jeder Vergabe auch die Rückzahlungsaussicht und die Kreditwürdigkeit des Nehmers. Sie fordert daher unabhängig vom Vertragsgegenstand Daten zum Auslandsschuldenstand des Nehmers an. Die Gründungsverträge machen eine derartige Prüfung zum Vergabekriterium für alle Kreditfinanzierungen der Bank.¹³¹ Heute ist diese Informationskonditionalität detailliert in OP/BP 14.10 geregelt. Danach fragt die Bank Einzeldaten ab, die auch für die Schuldennachhaltigkeitsbewertungen von Weltbank und IWF (Debt Sustainability Assessments) verwendet werden und die für die Nehmerstaaten sensibel sind, weil sie Kreditrating und Zinslast der Nehmer am privaten Kapitalmarkt beeinflussen. Darüber hinaus macht OP/BP 14.10 Vorgaben für Berichtsverfahren und -methoden, sodass mittelbar die Fiskalstatistik der Nehmerstaaten standardisiert wird. Die Bank nutzt also Informationskonditionalitäten im Vergabeverfahren, um die Transparenz öffentlicher Finanzen zu stärken, wovon auch private Kapitalmärkte profitieren sollen. Jenseits dieser allgemeinen Informationskonditionalität unterscheiden sich die Informationsbeziehungen nach den Finanzierungsinstrumenten, auf die nun eingegangen sein soll.

Projekthilfe

Die Projekthilfe ist das zentrale Finanzierungsinstrument der Weltbank. Von den durchschnittlich 290 Vorhaben, die IDA und IBRD pro Jahr vereinbaren, sind rund 240 Projekthilfen, die 61–74 % des Finanzierungsvolumens ausmachen.¹³² Sie finanzieren traditionell Großprojekte im Verkehrs-, Energie-, Wasser-, Agrar- und Bergbausektor, werden heute aber auch für Investitionen in Bildungs-, Gesundheits-, Justiz- und Verwaltungsinfrastrukturen eingesetzt.¹³³ Die Gründungsverträge legen fest, dass die Bank grundsätzlich konkrete Projekte finanziert, und normieren einige Prüfungsschritte und -kriterien.¹³⁴ Weitere zentrale Regelungen finden sich in OP/BP 10.00, zuletzt reformiert im Jahr 2012, sowie in den Safeguard-Policies, die seit dem 1. 1. 2017 im neuen „Environmental and Social Framework“ enthalten sind.¹³⁵ Diese Safeguards enthalten umfangreiche Informationskonditionalitäten, die projektbezogene Informationsbeschaffungs- und Prüfungserfordernisse für die Nehmer aufstellen. Diese können auch sensi-

¹³¹ IBRD Art. III(1)(v); IDA Art. V(1).

¹³² *World Bank*, Annual Report 2014, 2014; *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 334.

¹³³ *World Bank*, Annual Report 2014, 2014.

¹³⁴ IBRD Art. III–IV; IDA Art. V.

¹³⁵ Näher unten, § 8.III.3.

ble Daten über den Nehmer betreffen: Die Legal Note der General Counsel zum Engagement im Sicherheitssektor sieht ausdrücklich vor, dass Nehmerstaaten der Bank Zugang zu sicherheitsrelevanten, auch geheimen, Daten gewähren müssen, soweit dies für die Projektdurchführung erforderlich ist.¹³⁶

Im Finanzierungsvertrag verpflichtet sich die Weltbank, konkret anfallende Aufwendungen für Sach- oder Dienstleistungen zu finanzieren, die einem spezifischen Einzelvorhaben zugutekommen.¹³⁷ Den Nehmer trifft die Pflicht, das Projekt vertragsgemäß durchzuführen und der Weltbank darüber zu berichten, die Gelder für vorgesehene Zwecke zu verwenden und bei Fälligkeit zurückzuzahlen. Erfüllt der Mitgliedstaat seine Haupt- oder Nebenpflichten nicht, kann die Bank Abhilfe verlangen oder/und die Auszahlungen suspendieren, einstellen oder zurückfordern.¹³⁸ Charakteristisch für die Projekthilfe sind die Nebenpflichten des Nehmers: Er muss Beschaffungsrichtlinien der Weltbank einhalten und Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen durchführen, in deren Rahmen projektbetroffenen Personen und Gruppen Informations- und Anhörungsrechte eingeräumt werden. Nur das Instrument der Projekthilfe begründet derartige direkte Informationsbeziehungen zu projektbetroffenen Bürgern. Dabei kann es zur Erhebung sensibler Daten kommen, etwa zur „Rasse“ projektbetroffener indigener Personen oder personenbezogener Daten von Verdächtigen bei Korruptionsermittlungen der Bank.

Budgethilfe

Die Budgethilfe (Development Policy Lending) finanziert nicht konkrete Aufwendungen, sondern wird direkt in den Haushalt des Nehmers eingezahlt. Budgethilfen wurden erstmals in den 1980er Jahren in größerem Umfang genutzt, um die kontroversen Strukturanpassungsprogramme von Weltbank und IWF zu finanzieren. Heute vergibt die Bank jährlich 60 bis 70 dieser Kredite, die durchschnittlich ein Drittel des Finanzierungsvolumens von IBRD und IDA ausmachen, während der Finanzkrise sogar über 50%.¹³⁹ Die Gründungsverträge kennzeichnen die Budgethilfe systematisch als Ausnahme, indem sie für nichtprojektbezogene Finanzierungen das Vorliegen besonderer Umstände verlangen.¹⁴⁰ Das Sekundärrecht gibt Budgethilfen seit 2004 einen einheitlichen Rahmen in OP/BP 8.60. Danach hat nicht jeder Nehmer Anspruch auf Budget-

¹³⁶ A.-M. Leroy, General Counsel Legal Note on Bank Involvement in the Criminal Justice Sector, 9. 2. 2012, Additional Considerations, para. 9.

¹³⁷ OP 10 paras. 1 f. Ein „Projekt“ ist ein zeitlich, räumlich und auf eine begrenzte Anzahl von Aktivitäten beschränktes Vorhaben, an dem ein abgrenzbarer Personenkreis Interessen hat, vgl. D. Dijkzeul, Programs and the problems of participation, in: Dijkzeul/Beigbeder (Hrsg.), Rethinking international organizations, 2003, S. 197.

¹³⁸ Zu den Reaktionsmöglichkeiten der Bank OP 10.00 para. 28; P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 334 f.

¹³⁹ World Bank, 2015 Development Policy Financing Retrospective, OPCS, 2015, S. 5–10.

¹⁴⁰ IBRD Art. III(4)(vii); IDA Art. V(1)(b).

hilfe, sondern nur solche, die eine generelle Regierungskonditionalität erfüllen. Die Selektionskriterien umfassen zum einen adäquate politische, institutionelle und makroökonomische Rahmenbedingungen im Nehmerstaat; zum anderen muss die Nehmerregierung ein politisches Reformprogramm vorlegen.¹⁴¹ Diese Reformen reichen von wirtschaftspolitischen Strukturreformen und Haushaltskonsolidierungen über Rechts- und Verwaltungsreformen zu Sozial- und Umweltgesetzgebung.¹⁴² Das Reformprogramm wird in einem „Letter of development policy“ der Regierung schriftlich festgehalten und dem Kreditvertrag beigelegt, ist aber nicht verpflichtender Vertragsbestandteil. Allerdings werden die Kernpunkte des Programms meist zu Vorbedingungen für den Abschluss des Kreditvertrages gemacht („prior actions“); erfüllt die Nehmerregierung sie nicht vorab, bewilligen die Exekutivdirektoren die Budgethilfe schon nicht.¹⁴³

Um die Selektionskriterien beurteilen zu können, muss die Bank umfangreiches Wissen über das politische und institutionelle System des Nehmers und die wirtschaftliche Lage generieren. Entsprechende statistische Angaben macht der Nehmer im „Letter of development policy“, der zu einer wesentlichen Wissensquelle für die Bank wird.¹⁴⁴ In vielen Fällen geht die Rolle der Bank allerdings noch weiter: Sie berät die Nehmerregierung von vornherein bei der Entwicklung des Reformprogramms und bringt über den Hebel der Finanzierung ihre wirtschaftspolitische Expertise ein. Diese Beratungsaktivitäten legten die ideellen und wissensmäßigen Grundlagen für umstrittene Konditionalitäten wie die Strukturanpassungsprogramme der 1980er Jahre.¹⁴⁵ Bis 2004 normierte die einschlägige Policy generelle wirtschaftspolitische Maßstäbe für förderfähige Reformprogramme, die die wirtschaftsliberalen Kernforderungen des „Washington Consensus“ abbildeten.¹⁴⁶ Die neue OP 8.60 formuliert keine derartigen allgemeinen Kriterien mehr, sondern räumt dem Management einen Beurteilungs- und Ermessensspielraum im Einzelfall ein und formuliert Anforderungen an die Wissensgrundlagen der Entscheidung. Insbesondere sollen sich

¹⁴¹ OP 8.60 para. 2–4; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 384–387.

¹⁴² Zu den Reforminhalten s. *World Bank*, 2015 Development Policy Financing Retrospective, OPCS, 2015, S. 15–22.

¹⁴³ OP 8.60 paras. 12 f.; P. Dann/M. Riegner, *Managing Social and Environmental Risks in World Bank Development Policy Operations*, GIZ, 2015, S. 3 f.; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 388–391; *World Bank*, *Review of World Bank Conditionality*, 2005, S. 4 f.

¹⁴⁴ G. Anders, *The Normativity of Numbers: World Bank and IMF Conditionality*, *Political and Legal Anthropology Review* 31 (2008), S. 187, 191 ff.

¹⁴⁵ C. Dordi/M. Kosteci, *Technical assistance*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2010, Rn. 4, 16.

¹⁴⁶ Diese „Policy on adjustment lending“ von 1992 forderte u. a. die Stabilisierung der Handelsbilanz, Haushalts- und Subventionskürzungen, Währungsabwertungen, Handelsliberalisierung, Deregulierung und Privatisierungen, vgl. S. Schlemmer-Schulte, *Internationales Währungs- und Finanzrecht*, in: Tietje (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2015, S. 434, 481 f.

die Bedingungen an länderspezifischen Analysen orientieren, die die Bank, der Nehmer oder Dritte unternommen haben.¹⁴⁷ In der Praxis legt die Weltbank überwiegend ihre eigenen Wissensprodukte, insbesondere „Economic and Sector Work“, zugrunde, wie sogleich zu zeigen ist.

Weitere Voraussetzung für die Förderfähigkeit ist die Eigenverantwortlichkeit des Reformprogramms: Die Nehmerregierung soll selbst die Verantwortung für die Durchführung übernehmen. Um beurteilen zu können, ob die Reformen autonom formuliert sind und hinreichenden politischen Rückhalt haben, analysiert die Bank auch selbstständig die politische Ökonomie des spezifischen Reformprogramms.¹⁴⁸ Was die sozialen und ökologischen Risiken der Programme angeht, sind die Safeguards auf Budgethilfen nicht anwendbar; Umwelt-, Sozial- und Vergabestandards richten sich nach dem Recht des Nehmers. OP 8.60 verlangt lediglich, dass die Bank die Sozial- und Umweltfolgen des Reformprogrammes sowie die Arrangements des Nehmers zu deren Bewältigung prüft.¹⁴⁹

Ergebnisbasierte Finanzierung (Program for Results)

Das jüngste Finanzierungsinstrument der Weltbank ist das ergebnisfinanzierte „Program for Results Financing“ (PfR), das die Auszahlung des Kredits an bereits erreichte Wirkungen knüpft und nicht, wie Projekt- und Budgethilfe, an einzelne Aufwendungen bzw. Reformbeschlüsse. Im Jahr 2012 eingeführt, ist PfR zunächst auf maximal 5 % des jährlichen Finanzierungsvolumens der Bank beschränkt, weist als modernstes Instrument der Bank aber den Weg für die künftige Entwicklungsfinanzierung durch die Bank und andere Geber.¹⁵⁰ Die rechtliche Grundlage, OP/BP 9.00, kombiniert Elemente von Projekt- und Budgethilfe und legt einen besonderen Akzent auf Kapazitätsentwicklung.¹⁵¹ Mit dem PfR-Instrument kofinanziert die Bank konkrete Investitionen in Entwicklungsprogramme der Nehmer, zahlt aber die Raten nur nachträglich aus,

¹⁴⁷ OP 8.60 para. 8.

¹⁴⁸ Bank-Handbücher zur politökonomischen Analyse leiten derartige Informationsgewinnung und Analysen an und machen deutlich, wie sehr politische Erwägungen Teil der Budgethilfe geworden sind, vgl. *S. Kossoff*, Busting 5 myths on political-economy analysis, World Bank Governance for Development Blog, 2015; *World Bank*, Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform, 2007.

¹⁴⁹ OP 8.60 paras. 9 f. Krit. *P. Dann/M. Riegner*, Managing Social and Environmental Risks in World Bank Development Policy Operations, GIZ, 2015.

¹⁵⁰ Zu anderen ergebnisbasierten Finanzierungsinitiativen *World Bank*, Program-for-results: Two-year review, 2015, S. 48 ff. Erste Einschätzung bei *S. Klingebiel/H. Janus*, Results-Based Aid: Potential and Limits of an Innovative Modality in Development Cooperation, International Development Policy 5 (2014).

¹⁵¹ Eingehend zum Instrument *M. Malli*, Assessing Capacity Development in World Bank Program-for-Results Financing, VRÜ 47 (2014), S. 250; *P. Dann*, The Law of Development Cooperation, 2013, S. 440 ff.

wenn und soweit vereinbarte Entwicklungswirkungen erreicht sind.¹⁵² Dreh- und Angelpunkt des Kreditvertrages ist eine völkerrechtliche Zielvereinbarung über die angestrebten Entwicklungsergebnisse in Form quantitativer Indikatoren („Disbursement linked indicators“).¹⁵³ Diese Indikatoren sollen die beabsichtigten Wirkungen messen, z. B. reduzierte Kindersterblichkeit als Resultat eines Gesundheitsprogramms.¹⁵⁴ PfR stellt damit die Ergebnisorientierung und Effizienz der Vergabe noch stärker in den Vordergrund, wirft aber auch besondere Schwierigkeiten bei der Definition messbarer Endergebnisse auf.¹⁵⁵ Da der Nehmer sein Programm selbst vorfinanzieren und nach eigenem Recht durchführen muss, zielt PfR primär auf finanz- und kapazitätsstärkere Schwellenländer wie Indien, Brasilien und Mexiko ab.

Ein weiteres charakteristisches Element des PfR-Instruments sind Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung, für die der Finanztransfer als Vehikel dient. Alle PfR-Verträge beinhalten eine Komponente von Analyse- und Beratungsaktivitäten, die Kapazitäten des Nehmers zur Erreichung des Entwicklungsziels und zum Management von Sozial- und Umweltauswirkungen stärken sollen.¹⁵⁶ Die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards ist – anders als bei der Projekthilfe – nicht Vergabevoraussetzung, sondern wird zum Gegenstand der Förderung gemacht. Die Bank prüft *ex ante* das Rechts- und Verwaltungssystem des Nehmers („program systems“), und stärkt diese Systeme nötigenfalls in der Durchführungsphase durch integrierte TZ.¹⁵⁷ Dies erhöhte das Risiko für die Projektbetroffenen, soll aber durch den Hebeleffekt ausgeglichen werden, den landesweit verbesserte Umwelt- und Sozialstandards auch jenseits des geförderten Programmes entfalten.¹⁵⁸ Folglich formuliert OP/BP 9.00 vor allem Maßstäbe, an denen die Nehmersysteme gemessen werden, und stellt die Gewinnung von Informationen über diese Systeme in den Mittelpunkt des Informationshandelns.¹⁵⁹ Auf dieser systemischen Ebene sind auch öffentliche

¹⁵² OP 9.00 paras. 1–4.

¹⁵³ OP 9.00 para. 4.

¹⁵⁴ *World Bank*, Program-for-results: Two-year review, 2015, S. 17 f. Daneben sollen sie auch die Effekte der Kapazitätsentwicklung erfassen.

¹⁵⁵ *World Bank*, Program-for-results: Two-year review, 2015, S. 18 f. Generell *P. Dann*, *The Law of Development Cooperation*, 2013, S. 465.

¹⁵⁶ OP 9.00 para. 1 c), d).

¹⁵⁷ OP 9.00 paras. 1, 12. Näher *M. Malli*, *Assessing Capacity Development in World Bank Program-for-Results Financing*, VRÜ 47 (2014), S. 250.

¹⁵⁸ *World Bank*, *A new instrument to advance development effectiveness: Program for results lending*, 2011; *P. Dann*, *The Law of Development Cooperation*, 2013, S. 466. Krit. zu diesem Ansatz *L. Crippa/P. Kebec/G. Gordon*, *Comments and Recommendations on the World Bank's Draft OP/BP 9.00 Program-for-Results Financing*, Indian Law Resource Center, 2011. Um verbleibende Risiken zu minimieren, sind Hochrisikoprojekte ganz von PfR-Finanzierungen ausgeschlossen, OP 9.00 para. 9.

¹⁵⁹ OP 9.00 paras. 5–8, BP 9.00 para. 29. Zu den Inhalten der Systembewertungen *World Bank*, Program-for-results: Two-year review, 2015, S. 28.

Konsultationen vorgesehen, für Rechte konkret Betroffener ist allein das Recht des Nehmers maßgeblich.¹⁶⁰ Anwendbar sind die Antikorruptionsstandards der Bank, die der Bank eigene Ermittlungen in konkreten Fällen und die Erhebung personenbezogener Daten ermöglichen.¹⁶¹ Als neuestes Instrument verkörpert PfR den Übergang der Weltbank von einer Finanz- zu einer Beratungsinstitution, bei der Finanztransfers als Vehikel für die wissensbasierte Zusammenarbeit mit dennehmern genutzt werden.

b) *Analyse- und Beratungsleistungen, insbesondere TZ und „Economic and Sector Work“*

Beinhalten die Finanzierungsinstrumente stets einen Kapitaltransfer in die Nehmerstaaten, ist dies bei den Analyse- und Beratungsaktivitäten der Weltbank nicht notwendig der Fall. Deren Hauptgegenstand ist der Transfer von Wissen, oder, wie die Weltbank genauer definiert: Transfer, Anpassung, Nutzung und Mobilisierung von Dienstleistungen, Fertigkeiten, Wissen und Technologie, um nachhaltig nationale Kapazitäten aufzubauen.¹⁶² Informationshandeln ist hier nicht nur Grundlage, sondern Hauptgegenstand des Verwaltungshandelns und entsprechender rechtlicher Regelungen. Gleichwohl sind FZ und TZ bei der Weltbank i. d. R. aufeinander bezogen, und die TZ hatte lange keinen Eigenstand in Recht und Organisationskultur der Weltbank.¹⁶³ Nur der Gründungsvertrag der IDA enthält eine explizite Kompetenzzuweisung für TZ; IBRD und IFC müssen sich insoweit auf ungeschriebene Befugnisse stützen.¹⁶⁴ OP 8.40 von 1994, zuletzt geändert 2013, gibt einige Hinweise auf Instrumente und Verfahrensgrundsätze, die Policy bleibt jedoch mit nur acht Absätzen kurz und rudimentär; eine zugehörige BP gibt es nicht. Im September 2014 hat das Management intern verbindliche „Guidelines“ mit Verfahrensregeln für „Reimbursable Advisory Services“ erlassen, also diejenigen Beratungsleistungen, die die Bank

¹⁶⁰ OP 9.00 para. 12/BP 9.00 para. 31 erwähnen Konsultation mit Stakeholdern zu den Systembewertungen der Bank, führen diese jedoch nicht weiter aus; näher *World Bank*, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations, 2014, S. 33.

¹⁶¹ OP 9.00 para. 26; *World Bank*, Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Program-for-Results Financing, 2012. Diese Ermittlungsbefugnisse stoßen bei vielen Nnehmern auf Vorbehalte, die dazu führten, dass einige Regierungen von PfR-Finanzierungen Abstand nahmen oder ihren Zuschnitt deutlich verkleinerten, vgl. *World Bank*, Program-for-results: Two-year review, 2015, S. 27.

¹⁶² OP 8.40 Fn 2. Dazu *S. Schlemmer-Schulte*, IBRD, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2014, Rn. 86; *C. Dordi/M. Kostecki*, Technical assistance, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2010.

¹⁶³ Vgl. *S. Klingebiel*, Effectiveness and reform of the United Nations Development Programme (UNDP), 1999, S. 63.

¹⁶⁴ IDA Art. V(5)(v); *S. Schlemmer-Schulte*, IBRD, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2014, Rn. 86.

gegen Entgelt für Mitgliedstaaten erbringt.¹⁶⁵ Bereits seit 2008 waren diese in einem Operational Memorandum der Rechtsabteilung normiert, das Mandat und Grenzen für entgeltliche Beratungsleistungen der Bank konkretisierte.¹⁶⁶ Die neuen Environmental and Social Standards stellen ausdrücklich klar, dass sie auf TZ Anwendung finden, soweit sie Bezug zu Projektfinanzierungen hat.¹⁶⁷

Die Instrumente für Analyse- und Beratungsleistungen sind, anders als die Finanzierungsinstrumente, im Primär- und Sekundärrecht nicht abschließend kodifiziert. Die beiden wichtigsten Formen sind in OP 8.40 genannt: TZ („Technical Assistance“) und Wirtschafts- und Sektoranalysen („Economic and Sector Work“, ESW). Daneben definieren die Verwaltungsvorschriften weitere formalisierte Wissensprodukte („Core knowledge products“), die im internen Informationsmanagementsystem der Bank vordefiniert und standardisierten Abläufen unterworfen sind. Die wichtigsten sind externe Trainings, Forschung und Wirkungsevaluationen („Impact Assessments“).¹⁶⁸ Letztere unterscheiden sich von routinemäßigen Evaluationen dadurch, dass sie nicht an Finanztransfers der Weltbank gekoppelt sind, sondern auch Regierungsprogramme und Verwaltungsmaßnahmen untersuchen und bewerten, die nicht geberfinanziert sind. Sie bieten also eine unabhängige Möglichkeit des Lernens aus Erfahrungen, werden allerdings bislang kaum genutzt. Den Schwerpunkt des Weltbankbudgets für Wissensprodukte machen mit rund 60% (606 Millionen US-\$ 2010) die Instrumente der ESW und TZ aus.¹⁶⁹ Wesentlicher Unterschied ist, dass TZ stets auf Antrag und auf Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung mit dem Nehmerstaat geleistet wird, während ESW auch unilateral von der Bank durchgeführt werden kann.¹⁷⁰ Inhaltlich definiert die Bank TZ als Aktivität, die (1) primär darauf abzielt, einen Nehmer dazu zu befähigen, Reformen durchzuführen und Institutionen zu stärken, (2) das Endresultat der Bank als Institution zurechen-

¹⁶⁵ *World Bank OPCS*, Guidelines: Programmatic Approach for ESW and TA with RAS, 2014; *World Bank OPCS*, Guidelines: Reimbursable Advisory Services (RAS) – Discrete ESW/TA, 2014.

¹⁶⁶ *World Bank OPCS*, Operational Memorandum – The Provision of Reimbursable Advisory Services – filed with OP 8.40, 2012; vgl. dazu auch *World Bank OPCS*, Reimbursable Advisory Services Policy Guidance FAQ, 2014.

¹⁶⁷ ESP para. 7 Fn. 13; ESS1 para. 5 Fn. 5.

¹⁶⁸ *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 4, 21–27. Siehe auch die Auflistung der Leistungen, die gegen Entgelt erbracht werden (RAS) in *World Bank OPCS*, Operational Memorandum – The Provision of Reimbursable Advisory Services – filed with OP 8.40, 2012, para. 6: „includes, inter alia, economic and sector work, non-lending technical assistance, impact evaluation, research services, external training and workshops/conferences“.

¹⁶⁹ *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 4, 24.

¹⁷⁰ IDA-Art. V(5) betont ausdrücklich, dass TZ nur auf Antrag des Nehmers geleistet wird. Entsprechende Vorschriften für ESW gibt es nicht. Die Eigenverantwortlichkeit soll nach OP 8.40 para. 3 beim Nehmer liegen, der Ausmaß, Zeitpunkt und Inhalt der TZ bestimmen soll. In der Praxis gehen rund 60% der TZ-Aktivitäten auf die Eigeninitiative des Nehmers zurück, in den verbleibenden Fällen geben Bank oder Dritte den Anstoß, vgl. *IEG*, Using Knowledge to Improve Development Effectiveness, 2008, S. 13.

bar ist und für das sie selbst verantwortlich bleibt, und (3) die nicht Teil einer anderen Aktivität ist.¹⁷¹ OP 8.40 para. 7 nennt einige typische TZ-Aktivitäten: Kurz- oder Langzeitexperten, Twinningprojekte oder Fortbildungen. In der Praxis münden diese in institutionelle Entwicklungspläne, Handbücher oder Anleitungen („how-to-guidance“), empirische Untersuchungen und Umfragen, Analysen von Nehmerdokumenten, Gesetzgebungsberatung oder „knowledge sharing forums“. ESW wird verstanden als (1) analytische Aktivitäten, die (2) Politiken und/oder Programme der Bank und des Nehmers informieren und beeinflussen und (3) die offizielle Position der Bank widerspiegeln, also der Institution zurechenbar sind und nicht dem einzelnen Autor. Die zwei wichtigsten Typen sind Berichte, also intensivere Studien mit Handlungsempfehlungen, und kürzere, „just in time“ erstellte Policy Notes für einen Nehmer. Die durchschnittlichen Kosten für einen ESW-Report liegen bei rund 160.000 US-\$.¹⁷²

TZ- und ESW-Leistungen werden oft integriert im Rahmen von Finanztransfers erbracht und aus dem jeweiligen Kredit mitfinanziert; in jüngerer Zeit nehmen selbstständige Projekte zu, die aus dem administrativen Budget, Treuhandfonds oder vom Nehmer selbst finanziert werden. Viele Projektfinanzierungen und manche Budgethilfen enthalten eigene TZ-Komponenten; beim neuen PfR-Instrument ist die integrierte Kapazitätsentwicklung, die im Rahmen einer TZ-Komponente geleistet wird, als Regelfall vorgesehen.¹⁷³ Die Unterscheidung zwischen integrierter und selbstständiger TZ ist für das anwendbare Recht von Bedeutung: Für selbstständige Projekte gelten grundsätzlich nur die beratungsspezifischen Regeln, also vor allem OP 8.40, bei integrierten Aktivitäten kommt ergänzend das Recht des jeweiligen Finanzierungsinstruments hinzu.¹⁷⁴

ESW findet in den Gründungsverträgen der Weltbank keine ausdrückliche Grundlage, lässt sich aber auf das primärrechtliche Erfordernis einer eingehenden Prüfung von Projektvorschlägen sowie die Kompetenz zur Veröffentlichung von Berichten stützen.¹⁷⁵ Im Sekundärrecht wird ESW punktuell in mehreren OP/BPs erwähnt. So mandatiert OP 1.00 para. 3 periodische Armutsuntersuchungen („Poverty Assessments“) als besondere Form von ESW; OP 4.04 para. 2 schreibt vor, dass ESW auch die Analyse natürlicher Lebensräume einbeziehen muss; und OP 8.40 para. 2a) erklärt ESW zur Grundlage für den Politikdialog der

¹⁷¹ IEG, *Using Knowledge to Improve Development Effectiveness*, 2008, S. 3 f.; *World Bank OPCS*, *Guidelines: Reimbursable Advisory Services (RAS) – Discrete ESW/TA*, 2014, S. 7. Eine Projekt-, Budget- oder PfR-Finanzierung kann auch eine explizite TZ-Komponente enthalten, die in den Verträgen und Finanzplanungen entsprechend ausgewiesen ist. In diesem Fall sind die TZ-spezifischen Regeln ergänzend zu den OP/BPs des jeweiligen Finanzierungsinstruments anwendbar.

¹⁷² IEG, *Using Knowledge to Improve Development Effectiveness*, 2008, S. 3 f., 15.

¹⁷³ Vgl. *World Bank*, *Program-for-results: Two-year review*, 2015, S. 32.

¹⁷⁴ S. *Schlemmer-Schulte*, IBRD, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2014, Rn. 86.

¹⁷⁵ IBRD Art. III(4)(iii), V(13); IDA Art. V(1)(d), VI(11).

Bank mit dem Nehmer und für TZ. Die aufgehobene Operational Directive 4.15 „Poverty Reduction“ enthielt noch detailliertere Regelungen zu Arten, Inhalten und Zwecken länderspezifischer ESW¹⁷⁶; die 2004 an ihre Stelle getretene OP 1.00 stellt insofern eine gewisse Entformalisierung dar, fordert umgekehrt aber auch erstmalig einen partizipativen Prozess bei der Armutsmessung ein.

Im Verhältnis zu anderen Bankaktivitäten dient ESW als Wissensgrundlage: ESW soll den Bedarf an TZ ermitteln, den kontinuierlichen Politikdialog der Bank mit dem Nehmer speisen und Grundlage für Kreditvergabe sein.¹⁷⁷ Demgemäß benennt die Bank als wesentliche Ziele von ESW, Finanzierungsoperationen der Bank zu informieren, die Politiken des Nehmers zu beeinflussen sowie Debatten in der Öffentlichkeit des Nehmerstaates und in der EZ-Community zu stimulieren.¹⁷⁸ Die Erreichung dieser Ziele misst die Bank im Rahmen ihres Monitorings anhand vordefinierter Indikatoren; beispielsweise soll der Einfluss auf Regierung und Öffentlichkeit daran gemessen werden, ob die Regierung einen Rechtsakt erlässt bzw. nationale Medien über die Bankanalyse breit berichten.¹⁷⁹

Charakteristisches Merkmal von ESW ist, dass die Bank Prozess und Endprodukt maßgeblich bestimmt, die Kontrolle über das Informationshandeln also bei ihr liegt. Auch ein ausdrückliches Antragserfordernis gibt es nicht. Tatsächlich geht die Initiative für ESW-Aktivitäten in über der Hälfte der Fälle von der Bank selbst aus – nur zu einem Drittel gibt der Nehmer den Anstoß.¹⁸⁰ Auch am Verfahren partizipieren Nehmerregierung und zivilgesellschaftliche Akteure weniger als bei TZ. Lediglich für periodische Armutsuntersuchungen schreibt OP 1.00 para. 3 ausdrücklich eine „enge Zusammenarbeit“ mit nationalen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen vor. Ansonsten bewegt sich ESW rechtlich in einem Graubereich zwischen unilateralem und kooperativem Informationshandeln. Zwar ist die Weltbank praktisch auf die Kooperation von Nehmerinstitutionen wie nationalen Statistikämtern und Justizverwaltungen angewiesen und kann einzelne Berichte kaum gegen den ausdrücklich erklärten Willen der Regierung produzieren. Doch vollzieht sich auch das Informationshandeln im Rahmen von ESW im Schatten informationeller Konditionalität.

Dies gilt namentlich für einen Kernbestand an periodischen ESW-Berichten („Core diagnostic reports“). Das Vorliegen dieser Berichte macht die Weltbank zur Voraussetzung für die Kreditvergabe und zieht sie bei der Prüfung der Kre-

¹⁷⁶ OD 4.15 paras. 11–19.

¹⁷⁷ OP 8.40 para. 2; *IEG, Using Knowledge to Improve Development Effectiveness*, 2008, S. 29.

¹⁷⁸ *IEG, Using Knowledge to Improve Development Effectiveness*, 2008, S. 5 f. Darüber hinaus beeinflusst ESW auch die Planung im Rahmen der CAS bzw. CPF-Prozesse, ohne dass dies zu den erklärten Zielen von ESW gehört, vgl. *IEG, Using Knowledge to Improve Development Effectiveness*, 2008, S. 25.

¹⁷⁹ *IEG, Using Knowledge to Improve Development Effectiveness*, 2008, S. 6.

¹⁸⁰ *IEG, Using Knowledge to Improve Development Effectiveness*, 2008, S. 13.

ditwürdigkeit, der makroökonomischen Voraussetzungen für Budgethilfen und der Leistungsfähigkeit der Nehmersysteme im Rahmen von PfR-Finanzierungen heran. Zu diesen vergabekritischen Berichten gehören u. a. ein sog. Country Economic Memorandum, Public Expenditure Review, Poverty Assessment, Institutional and Governance Review und Investment Climate Assessment.¹⁸¹ In diesen Verfahren sammelt die Weltbank Daten und bewertet den Nehmer z. B. im Hinblick auf Wirtschaftslage, öffentliches Finanzwesen, Armutssituation, Rechts- und Verwaltungssysteme bzw. den rechtlichen Rahmen für (Auslands-) Investitionen.¹⁸² In all diesen Fällen geschieht die Datenübermittlung durch den Mitgliedstaat formal freiwillig, unterliegt aber praktisch informationeller Konditionalität, wenn sie zur Voraussetzung für Finanzierungen gemacht wird.

2. Verfahrensrecht und Informationsbeziehungen zwischen Bank und Nehmer

a) Haushalt und Budgetierung

Das Haushaltsrecht der Weltbank ist durch die Unterscheidung zwischen IBRD und IDA geprägt. Die IBRD refinanziert ausgereichte Kredite durch Zinserträge und Anleihen am Kapitalmarkt und ist insoweit nicht auf Mittel der Mitgliedstaaten angewiesen. Das Kreditlimit eines IBRD-Nehmers wird daher vor allem durch unternehmerische Risikoerwägungen und die Refinanzierungsmöglichkeiten der Bank begrenzt. Dagegen finanziert die IDA ihre vergünstigten Kredite und Zuschüsse vornehmlich aus regelmäßigen Sonderzahlungen der Mitgliedstaaten („Replenishments“), die alle drei Jahre neu ausgehandelt und vereinbart werden.¹⁸³ Analyse- und Beratungsaktivitäten sind im Kreditvolumen enthalten, wenn sie integriert erbracht werden; selbstständige TZ-/ESW-Leistungen müssen dagegen aus dem administrativen Budget des Managements oder aus Treuhandfonds finanziert werden.¹⁸⁴ Eine weitere Finanzierungsmöglich-

¹⁸¹ OP 8.60 paras. 3 f., 19; BP 11.00, para. 8, Fn. 4, Fn. 5; OP 14.10 Fn. 2. Vgl. auch *World Bank*, Core Diagnostic Reports, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2108> (1.7.2017): „Core diagnostic reports are mandated by the World Bank before lending programs are begun“.

¹⁸² In diesem Zusammenhang betreiben Weltbank und IWF auch das „Standards and Codes“-Programm, in dem sie gemeinsame Standards für Statistik, Haushalts-, Finanz- und Währungstransparenz formuliert haben und Mitgliedstaaten Daten über die Einhaltung dieser Standards an Bank und IWF übermitteln. Siehe *IWF*, Standards and Codes: The Role of the IMF, IMF Factsheet, 2015; S. Schlemmer-Schulte, IBRD, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2014, Rn. 111.

¹⁸³ Zu den Replenishments L. Guder, IDA, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, 2011, Rn. 18 f.; I. Shihata (Hrsg.), The World Bank legal papers, 2000, S. 564; G. Wiegand, Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe, 1978, S. 219–221. Eine weitere Finanzierungsquelle, die grds. nicht dem IDA-Verteilungsverfahren unterliegt, sind zweckbestimmte Trust Funds, in die Mitgliedstaaten einzahlen und die IDA verwaltet, s. generell I. Bantekas, Trust funds under international law, 2009.

¹⁸⁴ OP 8.40 paras. 4 f. bestimmen, dass die Bank ein Minimum an TZ für jeden Mitglied-

keit, die stetig an Bedeutung gewinnt, liegt in Entgelten der Nehmerstaaten für „Reimbursable Advisory Services“ (RAS).

Zugang zu vergünstigten IDA-Krediten haben nur Staaten mit geringem Pro-Kopf-Einkommen, denen Kreditwürdigkeit an privaten Kapitalmärkten fehlt.¹⁸⁵ Im Fiskaljahr 2017 waren 75 Staaten mit einer Bevölkerung von rund 2,8 Milliarden Menschen IDA-berechtigt.¹⁸⁶ Die begrenzten IDA-Mittel müssen unter den berechtigten Nehmern verteilt werden, deren Nachfrage die verfügbaren Ressourcen regelmäßig übersteigt. Seit 1998 praktiziert die Weltbank hier ein leistungsorientiertes Verteilungsverfahren („performance-based allocation“). Anders als bei bilateralen Gebern ist dieser Allokationsschritt bei IDA verrechtlicht und wird nicht jährlich politisch ausgehandelt. Eine Resolution des Gouverneursrats legt alle drei Jahre anlässlich des Replenishments einen mathematischen Vergabeschlüssel verbindlich fest.¹⁸⁷ Nach diesem Schlüssel richtet sich das jährliche Volumen an Krediten und Zuschüssen, das ein Nehmer abrufen kann. Die Höhe der Zuwendungen wird also vorab rechtlich determiniert und nicht politisch ausgehandelt. Der Resolutionsbeschluss im Gouverneursrat folgt den gewichteten Abstimmungsregeln, die Geber sind also in der Mehrheit.¹⁸⁸ Der Vergabeschlüssel besteht aus drei Faktoren: Einwohnerzahl, Pro-Kopf-Einkommen und die „Governanceleistung“ des Nehmerstaates.

Diese Leistung bewertet das Weltbankmanagement in einem eigenständigen Verwaltungsverfahren, dem „Country Policy and Institutional Assessment“ (CPIA). In diesem Verfahren beurteilen Country Teams und Spezialisten in der Weltbankzentrale jährlich für alle Nehmerstaaten die Wirtschafts-, Struktur- und Sozialpolitik sowie institutionelle Faktoren wie Rechtsstaatlichkeit, Regierungsführung und Transparenz.¹⁸⁹ Die CPIA-Kriterien sollen den jeweils aktuellen Wissensstand über die politischen und institutionellen Determinanten

staat aus ihrem Verwaltungsbudget selbst finanziert, für darüber hinausgehende Leistungen aber gesondert Zuschüsse aus dem Institutional Development Fund der Bank oder sonstigen Trust Funds beantragt werden müssen. S. a. *World Bank*, Program-for-results: Two-year review, 2015, S. 32.

¹⁸⁵ IDA Article V(1)(c). Die Einkommensgrenze lag 2016 bei 1215 US-\$ pro Kopf, vgl. <http://www.worldbank.org/ida/borrowing-countries.html> (1. 7. 2017). Dazu *D. Kapur/R. Webb/J. Lewis* (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 1138 ff.

¹⁸⁶ Siehe die Auflistung unter <http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries> (1. 7. 2017).

¹⁸⁷ Resolution Nr. 227, Additions to Resources: Sixteenth Replenishment, 26. April 2011, in: 2011 Annual Meetings of the Boards of Governors Summary Proceedings, 2011, S. 206. Diese inkorporiert den Verteilungsschlüssel aus einem Bericht der Exekutivdirektoren an den Gouverneursrat, Additions to IDA Resources: Sixteenth Replenishment. IDA 16: Delivering Development Results, 15. Februar 2011, Annex 2.

¹⁸⁸ IDA Art. VI(3).

¹⁸⁹ *World Bank*, CPIA 2011 Criteria, 2011. Dazu und zum Folgenden *M. Riegner*, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's „Country Policy and Institutional Assessment“, *Journal of International Economic Law* 19 (2016), S. 1.

wirtschaftlichen Wachstums und von Armutsreduzierung erfassen. Sie beruhen wesentlich auf den Erkenntnissen der Neuen Institutionenökonomik und zielen beispielsweise auf eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, ein investitionsfreundliches Wirtschaftsrecht und Schutz von Eigentumsrechten, aber auch Geschlechtergleichheit und einen transparenten sowie korruptionsfreien öffentlichen Sektor ab.¹⁹⁰ Bei der Anwendung der Kriterien greifen die Bankmitarbeiter auf vorhandene empirische Daten wie z. B. das Doing Business-Ranking zurück und generieren auf dieser Grundlage für jedes Land ein numerisches Rating von 1–5.

Die CPIA-Kriterien sind nicht sekundärrechtlich geregelt, sondern in einem periodisch aktualisierten Katalog, dem „CPIA Questionnaire“, verschriftlicht. Dieser Katalog wird in einem internen, managementweiten Verfahren erstellt und von den Chefökonomern der Weltbank beschlossen. Die Exekutivdirektoren diskutieren diese Kriterien gelegentlich, stimmen aber nicht über sie ab.¹⁹¹ Diese entpolitisierte Zuständigkeits- und Verfahrensgestaltung beruht auf einer Auslegung der Satzungsvorschrift, wonach das Bankmanagement für das Tagesgeschäft der Organisation („ordinary business of the association“) zuständig ist.¹⁹² Auch sonst werden die Regierungen der Nehmerstaaten oder Vertreter der Zivilgesellschaft und Wissenschaft im CPIA nicht formal beteiligt. Lediglich in der Anwendungsphase, bei der Festlegung eines konkreten numerischen Länderratings, wird die Regierung des betroffenen Nehmerstaates angehört – die Letztentscheidung verbleibt aber beim Bankmanagement.

Das CPIA wird für alle Nehmerstaaten, also auch die IBRD-Nehmer, durchgeführt. Dies indiziert die Doppelfunktion der effizienten Mittelverteilung und der internen Wissensgenerierung. In seiner Allokationsfunktion soll das CPIA bewirken, dass begrenzte ODA-Mittel dorthin fließen, wo entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen ihren Einsatz besonders produktiv machen. Die Weltbank erstreckt also den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz auch auf die Phase der haushaltsmäßigen Budgetierung, nicht nur das Einzelprojekt. Mit Blick auf die IBRD-Nehmer, für die das Allokationsverfahren nicht gilt, steht dagegen die Funktion interner Wissensgenerierung im Vordergrund: Die jährliche Bewertung soll eine interne Wissensgrundlage für die Landesplanung und sachverständige Beratung der Nehmer legen.¹⁹³ Dass die Wissensfunktion als eine interne kon-

¹⁹⁰ Näher zu den Kriterien *E. v. Waeyenberge*, *Selectivity at Work: Country Policy and Institutional Assessments at the World Bank*, *European Journal of Development Research* 21 (2009), S. 792, 799 ff.

¹⁹¹ *M. Riegner*, Interview mit World Bank Mitarbeiter, 2. 3. 2011.

¹⁹² IDA Art. VI(5); IDA Art. V(5).

¹⁹³ Die Befugnis der IBRD zur Durchführung des CPIA ergibt sich nicht aus der Verteilungsaufgabe, denn für IBRD-Nehmer gilt das leistungsorientierte Allokationsverfahren nicht. Ihnen gegenüber verfolgt das CPIA ausschließlich den Zweck der Wissensgenerierung, die als eine interne konzipiert ist: Die Ratings aller IBRD-Nehmer und die schriftlichen Begründungen bleiben geheim. Diese Form der rein internen Informationsverarbeitung ist weder vom

zipiert ist, zeigt sich daran, dass das CPIA-Ranking für IBRD-Nehmer nicht als Publikumsinformation veröffentlicht und auch vom Informationszugang ausgenommen wird. Lediglich IDA-Ratings werden auf Druck von Gebern und NGOs seit 2006 veröffentlicht, durchaus gegen den Willen der betroffenen Nehmerstaaten.¹⁹⁴ Die Veröffentlichung hat nicht nur die Transparenz, sondern auch die standardsetzende Funktion des CPIA gestärkt. Heute ist das CPIA zu einem einflussreichen Standard der Bewertung und Klassifizierung von Staatlichkeit geworden, der Wahrnehmung und Politik in der gesamten Entwicklungspolitik beeinflusst.¹⁹⁵ Dabei kanalisiert es die Aufmerksamkeit auf innerstaatliche Entwicklungsfaktoren, die der Nehmerregierung zurechenbar sind, lässt dagegen Politiken der Geber, die die Entwicklungschancen der Nehmer und die Wirksamkeit der EZ ebenfalls mitbestimmen, außer Acht.

b) Landesplanung

Die Weltbank hat seit den 1960er Jahren ein zunehmend detailliertes Planungsrecht entwickelt. Die jüngste Reform aus dem Jahr 2014 macht deutlich, dass dieser Handlungs- und Regelungskomplex nicht nur der Vergabesteuerung, sondern auch der umfassenden Wissensgenerierung über den Nehmerstaat dient. Die Wissensfunktion ist nun in einem eigenständigen Verfahrensschritt verselbstständigt und soll sich ausdrücklich nicht nur auf die Sachbereiche beschränken, in denen die Weltbank eigene Finanzierungs- oder Beratungstätigkeiten plant.

Anders als bei UNDP findet sich im Primärrecht der Weltbank keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für eine einzelprojektübergreifende, mehrjährige Planung. Diese kann sich aber auf Einzelvorschriften stützen, die eine Priorisierung besonders dringender Investitionen und die Berücksichtigung gesamtwirt-

Budgetierungszweck noch der Befugnis für Publikumsinformationen gedeckt. Es bleibt der Zweck, eine Wissensgrundlage für Landesplanung, Einzelkreditvergabe und TZ mit IBRD-Nehmern zu legen. Dies erfordert aber wiederum kein numerisches Rating und Ranking. Soweit IBRD ein solches Ranking intern durchführt, fehlt es dafür an einer Kompetenzgrundlage. Möglich wäre grundsätzlich, ein solches Ranking als Publikumsinformation zu veröffentlichen. Dies müsste aber im Format eines „Berichts“, also insbesondere mit Begründung geschehen.

¹⁹⁴ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(i)(iii). Zur Entwicklung *IEG*, *The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment*, 2010, S. 9.

¹⁹⁵ *J. Sending/J. Lie*, The limits of global authority: World Bank benchmarks in Ethiopia and Malawi, *Review of International Studies* 41 (2015), S. 993; *I. Rocha de Siqueira*, Measuring and managing ‚state fragility‘: the production of statistics by the World Bank, Timor-Leste and the g7+, *Third World Quarterly* 35 (2014), S. 268; *M. Prada Uribe*, Development through data? A case study on the World Bank's performance indicators and their impact on development in the Global South, *IRPA Working Paper – GAL Series No. 5/2012*, 2012; *E. v. Waeyenberge*, Selectivity at Work: Country Policy and Institutional Assessments at the World Bank, *European Journal of Development Research* 21 (2009), S. 792, 797. Eingehend zur Rolle des CPIA bei der Bestimmung „fragiler“ Staatlichkeit *M. v. Engelhardt*, *International Development Organizations and Fragile States*, 2017, i. E.

schaftlicher Rahmenbedingungen verlangen.¹⁹⁶ Im Sekundärrecht der Bank ist die mehrjährige Landesplanung detailliert ausgestaltet, seit 2015 in der neuen „Directive on Country Engagement“, die die alte BP 2.11 „Country Assistance Strategy“ (CAS) abgelöst hat. Will der Nehmer einen Einzelkredit beantragen, muss er alle vier bis sechs Jahre das Planungsverfahren durchlaufen; für ihn wirken die Planungsnormen als Verfahrenskonditionalität. Anders als bei UNDP wird die Weltbankplanung nicht mit dem Nehmer vereinbart und nicht vom politischen Organ beschlossen, sondern einseitig vom Management festgelegt. Die Exekutivdirektoren der Weltbank diskutieren den Plan für jeden Nehmerstaat, fassen aber ausdrücklich keinen Beschluss über ihn.¹⁹⁷

Der 2015 reformierte Rechtsrahmen bringt einige strukturelle Neuerungen: Das Erfordernis der „Poverty Reduction Strategy Papers“, deren Vorlage Weltbank und IWF seit Ende der 1990er Jahre zur Voraussetzung für die Mittelvergabe gemacht hatten, entfällt. Waren zuvor zwei Planungsprozesse und -dokumente bei Nehmer und Bank vorgesehen, wird nun nur noch die geberseitige Programmierung normiert.¹⁹⁸ Die CAS wird durch ein neues Planformat ersetzt, das für die gesamte Weltbankgruppe gilt, den Landespartnerschaftsrahmen („Country Partnership Framework“, CPF). Der CPF ist ein Dokument von maximal 30 Seiten, das standardmäßig den Landeskontext, die Entwicklungsstrategie des Nehmers, die Ziele des Weltbankengagements und Risiken für deren Erreichung darstellt.¹⁹⁹ Auch die Rolle der Zivilgesellschaft wird gestärkt: Setzen Konsultationen mit nichtstaatlichen Akteuren nach BP 2.11 noch das Einverständnis der Nehmerregierung voraus, findet sich dieser Zustimmungsvorbehalt in der Directive on Country Engagement nicht mehr.²⁰⁰ Das Zustimmungserfordernis hatte Weltbankchefjurist Ibrahim Shihata in seinem Governancegutachten noch als Ausprägung des nichtpolitischen Mandats und der Unparteilichkeit der Bank angesehen.²⁰¹

Eine zentrale Neuerung ist schließlich, dass Wissensgenerierung und Lernen zu einem unabhängigen Zweck der Planung verselbstständigt werden, der von

¹⁹⁶ IBRD Art. I (iv)(v); IDA Art. V(1)(b).

¹⁹⁷ *World Bank Group*, Guidance Country Partnership Framework Products, 2014, para. 11.

¹⁹⁸ *World Bank Group*, The WBG: A New Approach to Country Engagement, 2014, paras. 47 f. Im Normtext der Directive on Country Engagement entfällt der ausdrückliche Verweis auf die PRSPs aus BP 2.11; auch in OP 1.00 ist die auf die PRSPs verweisende Fußnote Nr. 2 gelöscht. Krit. zu den PRSPs C. Tan, *Governance through development*, 2011. Zum vorherigen Verfahren P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 282 ff.

¹⁹⁹ *World Bank Group*, The WBG: A New Approach to Country Engagement, 2014, paras. 5 ff.; *World Bank Group*, Guidance Country Partnership Framework Products, 2014, para. 24. Zur alten CAS P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 290 ff.; *World Bank Group*, The WBG: A New Approach to Country Engagement, 2014, paras. 11 ff.

²⁰⁰ Vgl. BP 2.11 para 6/Directive on Country Engagement, paras. 2, 15.

²⁰¹ I. Shihata, *Issues of „Governance“ in Borrowing Members: The Extent of Their Relevance Under the Bank’s Articles of Agreement*, Legal Memorandum of the General Counsel, in: Shihata (Hrsg.), *The World Bank legal papers*, 2000, S. 245, 270.

der Maßnahmenkoordination losgelöst ist. Dies zeigt sich an einer Reihe von Vorschriften: So wird ein eigenständiger Verfahrensabschnitt der Wissensgenerierung eingeführt, die „Systematic Country Diagnostics“.²⁰² Diese Diagnose soll Entwicklungshindernisse im Nehmerstaat und Möglichkeiten zur Armutserduzierung systematisch untersuchen und die „bestmögliche Analyse auf Basis verfügbarer empirischer Erkenntnisse“ darstellen.²⁰³ Die Diagnose beschränkt sich nicht mehr auf Bereiche, in denen die Weltbank aktiv ist oder werden will, sondern soll ausdrücklich einen Dialog über den gesamten Entwicklungsprozess des Nehmers ermöglichen.²⁰⁴ Die Bank versteht sich hier nicht nur als Finanzier, sondern als Moderator eines Dialogprozesses. Zudem soll die Diagnose unter dem Aspekt des Risikomanagements auch den Umgang mit Nichtwissen und Ungewissheit reflektieren, insbesondere sozioökonomische, ökologische, fiduziarische und politische Risiken analysieren, die für und durch das Bankengagement entstehen können.²⁰⁵ Inhaltlich bezieht sich die Planung nicht nur auf Finanzierungsinstrumente, sondern auch auf Wissensprodukte, deren systematischer Einsatz Wissenslücken schließen soll.²⁰⁶ In der Durchführungsphase schließlich werden Zwischen- und Endevaluation des CPF noch stärker als bisher auf Lernen aus Erfahrung ausgerichtet; dazu sollen die Independent Evaluation Group in die Schlussevaluation der CPF einbezogen und konkrete Lernergebnisse formuliert werden, die bankweit aggregiert werden können.²⁰⁷

Damit statuiert die Directive on Country Engagement ein anspruchsvolles System der evidenzbasierten und lernorientierten Planung und Wissensvorsorge für die einzelnen Vergabeverfahren. Dessen effektive Umsetzung wird allerdings von den organisatorischen und finanziellen Kapazitäten und bankinternen Anreizsystemen abhängen, die bislang eher auf hohe Kreditvolumen

²⁰² Directive on Country Engagement, paras. 4f.; *World Bank Group*, Interim Guidelines for Systematic Country Diagnostic, 2014.

²⁰³ Directive on Country Engagement, paras. 4f. Die Interim Guidelines definieren das Erkenntnisinteresse aber wieder deutlich enger: Sei beziehen sich ausschließlich auf Wirtschaftswachstum und seine Verteilung *World Bank Group*, Interim Guidelines for Systematic Country Diagnostic, 2014.

²⁰⁴ *World Bank Group*, The WBG: A New Approach to Country Engagement, 2014, para. 25: „By not limiting the scope of the analysis, the SCD is expected to stimulate an open and forward-looking dialogue between the WBG and the country, with a focus on what is important for the country’s development agenda rather than only those elements supported by the WBG’s program.“

²⁰⁵ Directive on Country Engagement, para. 9; *World Bank Group*, The WBG: A New Approach to Country Engagement, 2014, para. 17.

²⁰⁶ *World Bank Group*, The WBG: A New Approach to Country Engagement, 2014, para. 7. Das bedeutet, dass die Wissensprodukte und Beratungsdienstleistungen der Bank ebenfalls im Einklang mit der Landesplanung stehen müssen, vgl. *World Bank LEGVP*, Reimbursable Advisory Services, in: *World Bank LEGVP*, Law and Policy Digest, 2014.

²⁰⁷ Directive on Country Engagement, paras. 10f. Zum Hintergrund aus Sicht der Bank *World Bank Group*, The WBG: A New Approach to Country Engagement, 2014, paras. 11, 14f., 34–36.

ausgerichtet sind. Zweifel begründen auch die Guidelines zur Umsetzung der Directive, wenn sie als der Planung zugrunde zu legende Wissensquellen vorrangig bankinterne Produkte nennen, darunter namentlich Economic und Sector Work wie die Landeswirtschaftsberichte („Country Economic Memoranda“), Genderanalysen oder Untersuchungen zu fragiler Staatlichkeit.²⁰⁸ Auch die CPIA-Bewertungen sollen einen systematischen Analyserahmen für die Landesplanung darstellen.²⁰⁹ Hier deutet sich nach wie vor ein prinzipieller Vorrang des Expertenwissens der Bank an.²¹⁰

c) Vergabe von Einzelvorhaben

Die Kreditvergabe erfolgt stets auf Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen Weltbank und Nehmer. Der Inhalt dieses Vertrages ist durch das institutionelle Recht und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Weltbank weitgehend im Voraus determiniert. Zudem durchlaufen alle Einzelvorhaben ein detailliert normiertes Vergabeverfahren, sodass bereits vor Aufnahme offizieller Vertragsverhandlungen alle wesentlichen Informationen erhoben und Fragen geklärt sind. Das Vergabeverfahren für Kredite ist in den Gründungsverträgen der Weltbank vorstrukturiert und wird in den OP/BPs für die drei Finanzierungsinstrumente näher ausgestaltet. Voraussetzung für jeden Kredit ist ein Antrag der Nehmerregierung, über den stets die Exekutivdirektoren entscheiden.²¹¹ Anders als bei UNDP hat das Weltbankmanagement also keine delegierte Kompetenz für Kreditentscheidungen. Zentrale primärrechtliche Vorschrift für das Vergabeverfahren ist IBRD/IDA Art. IV. Danach entscheidet die Bank über konkrete Finanzierungsanträge auf Grundlage eines internen Berichts, der auf einer „careful study of the merits of the proposal“ beruht.²¹² Dies lässt sich als Gebot verstehen, jedenfalls alle vorhandenen, für das Vorhaben relevanten Informationen in der Vergabeentscheidung zu *verarbeiten*. Zugleich lässt die innenrechtliche Ausgestaltung von Vergabeverfahren und -entscheidung erkennen, dass die Bank auch die *Erhebung* neuer entscheidungserheblicher Informationen für erforderlich erachtet, wozu der Mitgliedstaat verpflichtet wird. Dabei geht es zentral um die Erfassung und Bewertung von Risiken ökonomischer, ökologischer

²⁰⁸ World Bank Group, Interim Guidelines for Systematic Country Diagnostic, 2014, para. 10; OP 11.00 para. 26; OP 1.00 para. 3. Dazu L. Clegg, Our Dream is a World Full of Poverty Indicators: The US, the World Bank, and the Power of Numbers, New Political Economy 15 (2010), S. 473.

²⁰⁹ Zum Einfluss des CPIA auf Landesebene J. Sending/J. Lie, The limits of global authority: World Bank benchmarks in Ethiopia and Malawi, Review of International Studies 41 (2015), S. 993.

²¹⁰ So die Kritik bei A. Wilks/F. Lefrançois, Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies, Bretton Woods Project, 2002, S. 5.

²¹¹ OP 10.00 para. 22.

²¹² IBRD Art. III(4)(iii).

und sozialer Natur durch die Bank; hier zeigt sich eine Nähe zu Strukturen des Risikorechts zum Umgang mit Nichtwissen und Ungewissheit.²¹³

Die Verfahrensregeln in Primärrecht und OP/BPs konzentrieren sich auf Finanzierungsinstrumente, das Verfahren für Analyse- und Beratungsaktivitäten ist kaum geregelt. IDA Art. V(5)(v) legt lediglich das Antragsprinzip für TZ nieder, und OP 8.40 betont generell die Eigenverantwortung der Nehmerregierung. Die verwaltungsinternen Guidelines für TZ, ESW und andere Wissensprodukte, die das Management 2014 herausgegeben hat, beschreiben interne Verfahrensschritte, u. a. einen Peer Review, enthalten aber keine außenwirksamen Vorschriften oder Beteiligungsrechte für den Nehmerstaat oder Einzelpersonen und die Öffentlichkeit.²¹⁴ Ein formalisiertes Verfahren nach Maßgabe der OP/BPs wird nur dann durchlaufen, wenn das Wissensprodukt integriert in einem Finanzierungsverfahren erbracht wird. Darauf ist im Folgenden einzugehen.

Bei allen drei Finanzierungsinstrumenten teilt sich der Projektzyklus in eine Vorbereitungsphase und eine Durchführungsphase, in denen das Vorhaben insgesamt fünf Verfahrensabschnitte durchläuft: Projektidentifikation, Projektdesign, Vergabeentscheidung und Vertragsschluss, Implementierung, Abschluss.²¹⁵ In der Identifizierungsphase führt die Bank in Konsultation mit dem Nehmer eine Vorprüfung des Projekts durch; bei Projektfinanzierungen legt sie auch die Risikoklasse fest („screening“), die im weiteren Verfahrensverlauf die Intensität der Prüfungspflichten für soziale und ökologische Risiken bestimmt.²¹⁶ Das Projektdesign ist die Phase der eigentlichen Projektprüfung und von intensiver Informationsgewinnung und Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten geprägt.²¹⁷ Bankmitarbeiter prüfen jedenfalls die Kreditwürdigkeit des Nehmers und das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projekts.²¹⁸ Bei Projektfinanzierungen werden Projektbetroffenen und anderen interessierten „Stakeholdern“ auch Verfahrensrechte auf Anhörung und Informationszugang eingeräumt. Beim Program for Results sind in dieser Phase Konsultationen mit Stakeholdern über die Nehmersysteme vorgesehen, mit denen das Vorhaben implementiert werden soll. Es folgt die Entscheidungsphase, in der die Verträge verhandelt, von den Exekutivdirektoren beschlossen und von Management und

²¹³ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 336 f.

²¹⁴ *World Bank OPCS*, Guidelines: Reimbursable Advisory Services (RAS) – Discrete ESW/TA, 2014.

²¹⁵ Näher P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 336.

²¹⁶ BP 4.01 paras. 2–5.

²¹⁷ BP 10.00 paras. 15–25; OP/BP 4.01 ff.; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 337.

²¹⁸ OP 14.10; BP 10.00 para. 17. Lässt die Projektdokumentation keine hinreichenden empirischen Daten zu Kosten und Nutzen des Projekts und seinen Alternativen erkennen, stellt dies nach der Spruchpraxis des Inspection Panels einen Rechtsverstoß dar, vgl. A. Naudé Fourie, *The World Bank Inspection Panel Casebook*, 2014, S. 158. S. a. IEG, *Cost-Benefit Analysis in World Bank Projects*, 2010.

Nehmerregierung unterzeichnet werden.²¹⁹ In der Durchführungsphase zahlt die Bank den Kredit gemäß des vereinbarten Zahlungsplans aus und unterstützt den Nehmer bei der Durchführung des Projekts oder Programms.²²⁰ In dieser Phase ist ein intensives Monitoring der Projektdurchführung und -wirkungen in Form von Berichtspflichten, quantitativen Erfolgsindikatoren sowie Leistungskonditionalitäten vorgeschrieben. Das Projekt endet mit dem vereinbarten Abschlussdatum und -bericht.²²¹ Die Abschlussberichte (Implementation Completion Report) werden sechs Monate bis ein Jahr nach Projektende erstellt; für ein Lernen über langfristige Wirkungen sind sie daher ungeeignet.²²²

Die Informationsbeziehungen im Vergabeverfahren sind von einer Aufgabenteilung zwischen Bank und Nehmer bei der Informationsgewinnung und Wissensgenerierung geprägt: Erstere liegt eher beim Nehmer, letztere bei der Bank. Die Rolle des Nehmerstaates ist es, das Projekt vorzuschlagen, relevante Informationen zu erheben und Anhörungen durchzuführen, den Kreditantrag zu stellen, das Projekt zu implementieren und der Weltbank darüber zu berichten.²²³ Alle Projekte und Programme werden stets vom Nehmer durchgeführt, anders als bei UNDP gibt es also keine Implementierungsmodalität, bei der die Bank selbst ein Projekt administriert. Im Rahmen des Projektdesigns hat der Nehmer die entwicklungspolitischen Wirkungen und Risiken nach Vorgaben der Bank zu prüfen, bei Projektfinanzierungen die vorgeschriebenen Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen durchzuführen, Betroffene und Sachverständige zu beteiligen und Konzeptpflichten für den Umgang mit sozialen und ökologischen Risiken zu erfüllen.²²⁴ Ist der Kreditvertrag unterzeichnet, verpflichten die Allgemeinen Geschäftsbedingungen den Nehmer, Daten aus Projektmonitoring und -evaluation an die Bank zu übermitteln.²²⁵ Er muss anhand vereinbarter Erfolgsindikatoren Daten erheben und an die Weltbank berichten. Vorgaben für das Monitoring der Nehmer sind auch das wesentliche Instrument, mit dem die Bank die Einhaltung von Konditionalitäten überwacht.

Das Weltbankmanagement bereitet die Entscheidung vor und unterstützt den Nehmer bei der Durchführung des Vorhabens.²²⁶ Es überwacht die Informationsgewinnung durch den Nehmer und selektiert, verifiziert und bewertet die

²¹⁹ BP 10.00 paras. 27–34.

²²⁰ BP 10.00 para. 41.

²²¹ BP 10.00 paras. 46–51.

²²² BP 10.00 para. 52; BP 8.60, paras. 22(e), 33. Krit. *P. Dann/M. Riegner*, *Managing Social and Environmental Risks in World Bank Development Policy Operations*, GIZ, 2015, S. 13, 17.

²²³ OP 10.00 para. 19. Allgemein zur Verfahrensstellung der Nehmer *P. Dann*, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 338 f.

²²⁴ BP 10.00 paras. 15–25; OP/BP 4.01 ff.; *P. Dann*, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 337–339.

²²⁵ IBRD General Conditions, 2012, Section 5.08: Project Monitoring and Evaluation.

²²⁶ OP 10.00 para. 21.

beigebrachten Informationen. Bei der Projektfinanzierung kommt eine Prüfmision, die sog. Appraisal-Mission, hinzu, bei der Bankmitarbeiter vor Ort selbst Primärdaten erheben und ggf. Konsultationen mit Betroffenen durchführen.²²⁷ Auch in der Implementierungsphase kann die Bank Aufsichtsmissionen, sog. supervisory missions, vor Ort entsenden und im Einzelfall Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten bei den Ausschreibungen und auf Korruption nachgehen.²²⁸ Insgesamt agiert die Bank als weitgehend autonomer Akteur, der das Verfahrensregime und die materiellen Prüfungsmaßstäbe vorgibt, die Verfahrensleitung innehat und andere Beteiligte vor allem funktional zur Informationsgewinnung einsetzt.²²⁹

Das Wissen, das Projektvorbereitung und -durchführung zugrunde liegt, produziert die Bank weitgehend selbst: Bankmitarbeiter ziehen mit Abstand am häufigsten interne Wirtschafts- und Sektorstudien (ESW) heran; auf bankinterne Forschung, Projektevaluationen, „Impact Assessments“ oder gar externe Quellen greifen sie wesentlich seltener zurück; offenbar wird technische Expertise gegenüber Kontextwissen privilegiert.²³⁰ Die Bank sichert sich auch die Deutungs- und Bewertungshoheit über neu gewonnene Informationen: Zum Abschluss eines jeden Verfahrensabschnitts fasst sie die aus ihrer Sicht maßgeblichen Informationen in einem bankeigenen Dokument zusammen: Die Projektidentifizierung mündet in das Project Identification Document, die Phase des Projektdesigns in das Project Appraisal Document, die Durchführungsphase in das Project Completion Document.²³¹ Diese Dokumente werden von Bankmitarbeitern erstellt, und auf ihrer Grundlage fallen alle relevanten Zwischen- und Endentscheidungen.²³² Nicht nur die Entscheidungsbefugnis, auch die Konstruktion des Lebenssachverhalts liegt also fest in der Hand der Bank.

²²⁷ BP 10.00 paras. 15, 24 f.; P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 337.

²²⁸ IBRD General Conditions, 2012, Section 5.08. Project Monitoring and Evaluation; OP 13.60; BP 10.00 para. 38; OP 8.60 para. 16; BP 10.00 para. 40; OP 10.00 para. 21; IBRD General Conditions, 2012, Section 5.11. Visits: Projektbezogene Betretungs- und Prüfungsrechte der Bank vor Ort; OP 13.05 on Supervision wurde in OP/BP 10 integriert. Dazu auch E. Nurmukhametova, *Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 10 (2006), S. 397, 402.

²²⁹ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 335, 338.

²³⁰ IEG, *Learning and Results in World Bank Operations: How the Bank Learns*, 2014, S. viii: „The range of knowledge sources used for preparing and implementing projects is more limited than it might be. Little use is made of sources external to the Bank and the range of Bank documents consulted is fairly narrow – economic and sector work is extensively used; Bank research, impact evaluations, and IEG reports less so. [...] there is some suggestion that country-specific knowledge may be shallower relative to operational and technical knowledge, which could be a challenge for the sector and thematic remit of the new Global Practices because of the importance of country context for development outcomes.“

²³¹ BP 10.00 paras. 6, 25. Vertrauliche Informationen sind Gegenstand mündlicher Präsentation im Exekutivdirektorium, BP 10.00 para. 30. Zu PfR siehe *World Bank*, *Program-for-results: Two-year review*, 2015, S. 28.

²³² BP 10.00 paras. 7, 21.

Mehr noch: Die Selektion und Zusammenführung relevanter Informationen in einem bankeigenen Dokument bedeutet auch, dass die Verfügungsgewalt über diese Informationen auf die Bank übergeht. Zwar bedarf die Veröffentlichung von Dokumenten des Nehmers, die in den Besitz der Bank gelangt sind, noch der ausdrücklichen Zustimmung der betroffenen Regierung. Doch diese Entscheidungsbefugnis geht auf die Weltbank über, sobald Informationen über den Nehmer in Dokumente der Bank selbst übernommen werden. Die Veröffentlichung richtet sich dann nach der Informationszugangsrichtlinie der Weltbank. Dieser zufolge werden die Projektdokumente der Bank routinemäßig veröffentlicht, allerdings grundsätzlich erst nach Verfahrensabschluss.²³³

d) Objektivierung der Informationsgewinnung durch Quantifizierung

Prägend für informationsverwaltungsrechtliche Beziehungen zwischen Bank und Nehmer sind Vorschriften zur Objektivierung von Informationsgewinnung und -austausch durch quantitative Indikatoren. So schreiben die OP/BPs der Bank vor, dass das Entwicklungsziel jedes Vorhabens („Project Development Objective“, PDO) durch quantitative Indikatoren operationalisiert werden muss.²³⁴ Mit diesem Ziel werden das allgemeine Entwicklungsmandat der Bank und die in der Landesstrategie festgelegten Entwicklungsziele für den Einzelfall konkretisiert. Zudem soll die Wirkungskette des Projekts in einer Ergebnismatrix mit quantitativen Zwischen- und Endzielen konkretisiert und so die angenommenen Kausalverläufe und Wirkungshypothesen explizit und beobachtbar gemacht werden.

Projektentwicklungsziel und Ergebnisindikatoren werden in der Identifikations- und Designphase von der Bank mit dem Nehmer ausgehandelt und als Anhang in den Kreditvertrag aufgenommen.²³⁵ Der Pariser Erklärung zufolge sollen diese Indikatoren grundsätzlich aus der Entwicklungsstrategie des Nehmers abgeleitet werden, und die Geber sollen mit dieser Nehmerstrategie inkompatible Indikatoren nicht verwenden.²³⁶ Die Geschäftsbedingungen der Bank halten aber auch fest, dass das Monitoring mit Indikatoren vorgenommen werden muss, die für die Bank akzeptabel sind.²³⁷ Das Bankmanagement bemüht sich zudem um die Festlegung von standardisierten Kernindikatoren für verschiedene Sektoren wie z. B. Gesundheit, Bildung und Governance. Hier besteht ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Kohärenz und Vergleichbarkeit einerseits sowie Kontextsensibilität und informationeller Selbstbestimmung der Nehmer andererseits.

²³³ Eingehend unten, § 9.III.

²³⁴ BP 10.00 paras. 6, 25; OP 13.60 paras. 3 f.

²³⁵ BP 10.00 paras. 6, 25.

²³⁶ Paris Declaration, paras. 16, 45.

²³⁷ IBRD General Conditions, 2012, Section 5.08. Project Monitoring and Evaluation.

Monitoring und Evaluation beruhen maßgeblich auf den quantitativen Indikatoren, die Bank und Nehmerstaat im Annex des Projektvertrages vereinbart haben. Diese Indikatoren legen fest, welche Daten der Nehmer bei der Projektdurchführung zu Monitoringzwecken erheben muss. Sie bestimmen also, wie der rechtserhebliche Lebenssachverhalt in der Durchführungsphase konstruiert wird. Ob ein Vorhaben als Erfolg oder Misserfolg gewertet wird, beruht zentral auf dem Maß, in dem die quantitativen Erfolgsindikatoren erreicht werden. Für IDA-Nehmer wird diese Erfolgskontrolle im Rahmen der Replenishments in einem Wirkungsmonitoringsystem festgeschrieben. Im Übrigen betreibt die Bank selbst eine sog. Corporate Scorecard, mit der sie die Erreichung ihrer Unternehmensziele misst; hinzu kommt neuerdings eine „Ergebnis“-Einheit, die beim Präsidenten der Bank angesiedelt ist.²³⁸

Daneben können die Erfolgsindikatoren auch konkrete Rechtsfolgen auslösen: Bei der Projekthilfe objektivieren sie das Maß für fehlenden Fortschritt oder das Scheitern des Projekts, was die Bank zur Suspendierung oder Kündigung des Vertrages berechtigen kann. Bei sog. programmatischen Budgethilfen, also Serienkreditverträgen über mehrere Jahre, werden bereits in den ersten Vertrag quantitative Leistungsindikatoren für die gesamte Serie („Triggers“) aufgenommen, die später als Abschlussbedingungen („prior actions“) für die Folgeverträge dienen.²³⁹ Bei der ergebnisbasierten PfR-Finanzierung sind Erfolgsindikatoren konstitutiv: Die Weltbank ist nur zur ratenweisen Auszahlung von Kreditmitteln verpflichtet, wenn der Nehmer die sog. disbursement linked indicators erfüllt.²⁴⁰ Anders als bei Projekt- und Budgethilfe müssen die Projektverträge auch ein Verifizierungsprotokoll für die auszahlungsrelevanten Indikatoren festlegen. Die „Glaubwürdigkeit“ dieses Protokolls überprüft die Bank im Rahmen der Projektbewertung; je nach Kontext werden von der das Projekt durchführenden Verwaltungseinheit unabhängige Institutionen mit der Verifizierung betraut, etwa statistische Behörden, Auditinstitutionen oder auch NGOs. Die Letztentscheidung, ob ein Indikator als erfüllt gilt, behält sich die Bank aber ausdrücklich vor.²⁴¹ In der bisherigen Praxis oblag die Verifikation bei mehr als der Hälfte der Projekte einer unabhängigen Institution, in den anderen Fällen einer nicht mit der Projektdurchführung betrauten Verwaltungseinheit.²⁴²

²³⁸ *World Bank*, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations, 2014, S. 32.

²³⁹ *World Bank*, Review of World Bank Conditionality, 2005, S. 5.

²⁴⁰ OP 9.00 para. 4.

²⁴¹ BP 9.00 para. 12.

²⁴² *World Bank*, Program-for-results: Two-year review, 2015, S. 28–30.

3. Informationsbeziehungen zu Bürgern und Öffentlichkeit

Beteiligungs- und Informationsrechte von Bürgerinnen und Bürgern der Nehmerstaaten sind an drei Stellen im Innenrecht der Bank geregelt: Die allgemeine Informationszugangsrichtlinie regelt Zugangsrechte zu Projekt- und Programmdokumenten im Besitz der Weltbank; diese gilt unabhängig von der Verfahrensbeteiligung oder -betroffenheit des Antragstellers. Darüber hinaus finden sich speziellere Transparenzregeln sowie konkrete Anhörungs- und Mitwirkungsrechte für Verfahrensbeteiligte in den OP/BPs der Finanzierungsinstrumente und den Safeguards.

a) Verfahrensbeteiligung

Für die Budgethilfe und PfR-Ergebnisfinanzierung enthalten die entsprechenden OP/BPs Konsultations- und Bekanntmachungsvorschriften: Bei der Budgethilfe verpflichtet OP 8.60 den Nehmer, nach Maßgabe seines innerstaatlichen Rechts Konsultationen durchzuführen und programmrelevante Informationen zu publizieren; Weltbankmitarbeiter müssen diese Konsultationen in den Projektunterlagen dokumentieren.²⁴³ Bei der Ergebnisfinanzierung sieht OP/BP 9.00 vor, dass die Weltbank selbst Konsultationen durchführt, die sich allerdings nicht auf das finanzierte Programm selbst, sondern auf die strukturelle Prüfung der Umwelt- und Sozialsysteme des Nehmers beziehen.²⁴⁴ Für Projektfinanzierungen gilt schließlich das besonders ausdifferenzierte System der Umwelt- und sozialbezogenen Safeguards, die lange Zeit in OP/BP 4.01–4.37 enthalten waren. Seit 1. 1. 2017 gilt das neue „Environmental and Social Framework“ (ESF).²⁴⁵

Die internationalen Beteiligungsrechte bei anderen Finanzierungsinstrumenten sind deutlich reduzierter: Bei der Budgethilfe richten sie sich ausschließlich nach innerstaatlichem Recht.²⁴⁶ Die Weltbankvorschriften bieten allerdings Anhaltspunkte für eine Kontrolle durch das Inspection Panel auf Basis der Beschreibungen in den Projektdokumenten: Diese müssen nach der Rechtsprechung des Panels zu erkennen geben, wie erhebliche Vorbringen aus der Zivilgesellschaft berücksichtigt wurden.²⁴⁷ Bei der ergebnisbasierten Finanzierung sind die Konsultationen auf die Bewertung der Umwelt- und Sozialsysteme des Nehmers beschränkt. Das eigentliche Programm unterliegt nur nationalen Beteiligungsvorschriften. Allerdings können Stakeholder in der Durchführungsphase in das Monitoring insbesondere der auszahlungsrelevanten

²⁴³ OP 8.60 para. 5; weitere Partizipationsmöglichkeiten entstehen bei Sozial- und Umweltprüfungen nach paras. 9f.

²⁴⁴ OP 9.00 paras. 12, 21.

²⁴⁵ *World Bank*, Environmental and Social Framework, 2016.

²⁴⁶ OP 8.60 para. 5.

²⁴⁷ Vgl. *A. Naudé Fourie*, The World Bank Inspection Panel Casebook, 2014, S. 42.

Indikatoren einbezogen werden.²⁴⁸ Das neue ESF gilt ausdrücklich auch für TZ, insbesondere die Vorschriften zu Stakeholder Engagement, Konsultationen und Bekanntmachungspflichten.²⁴⁹

b) *Safeguards im neuen „Environmental and Social Framework“*

Die Reform, die die Exekutivdirektoren im August 2016 beschlossen haben, restrukturiert und modifiziert die historisch gewachsenen Safeguards.²⁵⁰ Sie gliedert die neuen Standards in drei Teile: eine überwölbende „Vision für nachhaltige Entwicklung“, die Ziele und grundlegende Werte des Rahmenwerkes formuliert; zweitens eine Umwelt- und Sozial-Richtlinie („Environmental and Social Policy“, ESP), die die Verpflichtungen der Weltbank im Hinblick auf Umwelt- und Sozialrisiken niederlegt; schließlich zehn Umwelt- und Sozialstandards, die detailliert die Obliegenheiten und Pflichten des Nehmerstaates festschreiben („Environmental and Social Standards“, ESS). Diese zehn Standards aktualisieren zunächst die bekannten Safeguards zu Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung, Umsiedlungen, indigenen Völkern und Kulturgüterschutz.²⁵¹ Kommt es zu Enteignungen und Umsiedlungen, werden den Betroffenen materielle Rechte auf Entschädigung und Unterstützungsleistungen gewährt. Indigene Völker genießen noch weitergehende Rechte, die sich zu einem Zustimmungserfordernis verdichten („free, prior, informed consent“). Ein neuer Standard fasst umweltbezogene Vorschriften der Safeguards zusammen und erweitert sie.²⁵² Ganz neu sind Standards zu Arbeitsbedingungen und -schutz sowie Gesundheit und Sicherheit lokaler Gemeinschaften.²⁵³ In der Sache sind die neuen Standards wie schon die Safeguards an menschenrechtliche Garantien angelehnt, machen dies aber nicht explizit.²⁵⁴

²⁴⁸ BP 9.00 paras. 30 f. Zu den Inhalten der PfR-System-Prüfung und zu Konsultationen in der Praxis siehe *World Bank*, Program-for-results: Two-year review, 2015, S. 28, 33 f.

²⁴⁹ ESP para. 7 Fn. 13; ESS1 para. 5 Fn. 5.

²⁵⁰ Näher zu Kontext, Inhalt und Bewertung der Reform *P. Dann/M. Riegner*, Safeguard-Review der Weltbankgruppe. Ein neuer Goldstandard für das globale Umwelt- und Sozialrecht?, GIZ, 2017. Zur vorherigen Rechtslage *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 339–342.

²⁵¹ ESS1 Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts; vormalis OP 4.01, 4.02; ESS5 Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement; vormalis 4.12 Involuntary Resettlement; ESS7 Indigenous peoples; vormalis OP 4.10; ESS8 Cultural Heritage; vormalis OP 4.11 Physical Cultural Resources.

²⁵² ESS 3 Resource Efficiency and Pollution Prevention; ESS6 Biodiversity Conservation and Sustainable Management of Living Natural Resources; vormalis 4.04 Natural Habitats, 4.07 Water Resources Management, 4.36 Forests.

²⁵³ ESS2 Labor and Working Conditions; ESS4 Community Health and Safety; teilweise zuvor enthalten in OP 4.09 Pest management, 4.37 Safety of Dams.

²⁵⁴ *S. Roos*, Die Weltbank als Implementierungsgarant menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen, *ZaöRV* 63 (2003), S. 1035; *A. Naudé Fourie*, The World Bank Inspection Panel and quasi-judicial oversight, 2009, S. 260 ff.

Darüber hinaus begründen die Standards Rechte auf Verfahrensbeteiligung. Informationsverwaltungsrechtlich zentral und ein Novum ist insofern Standard Nr. 10 zu „Information Disclosure and Stakeholder Engagement“: Erstmals werden dort individuelle Informations- und Beteiligungsrechte in einer eigenständigen Richtlinie zusammengefasst, die für alle Projektfinanzierungen gilt. Enthielten die alten Safeguards noch verstreute Konsultations- und Transparenzregeln an verschiedenen Stellen, werden informationsverwaltungsrechtliche Regeln nun an einem Ort zusammengezogen und verallgemeinert. Das Informationsverwaltungsrecht gewinnt also zunehmend Eigenstand im Entwicklungsverwaltungsrecht. Grundsätzlich ist es Aufgabe der Nehmer, die Beteiligungsverfahren durchzuführen, der Bank kommt aber eine Art Garantstellung zu: Ist der Nehmer nicht in der Lage, die Vorgaben zu erfüllen, muss die Bank ihn dabei unterstützen.²⁵⁵ Darüber hinaus nimmt sich die Weltbank ausdrücklich das Recht heraus, selbst an Konsultationen teilzunehmen.²⁵⁶

Beteiligungsberechtigt sind in der Terminologie der Weltbank „Stakeholder“, also Individuen, Gruppen oder Organisationen, deren Rechte und Interessen durch das jeweilige Programm oder Projekt betroffen sind. Darunter fallen projektbetroffene Personen und lokale Gemeinschaften, aber auch NGOs, Kommunen, privatwirtschaftliche Akteure und andere Interessenträger.²⁵⁷ Die Bestimmung des betroffenen und beteiligungsberechtigten Personenkreises ist unter den (alten) Safeguards vom Inspection Panel mehrfach überprüft und moniert worden.²⁵⁸ Der neue Beteiligungsstandard Nr. 10 bezieht ausdrücklich auch Individuen als Teilhabeberechtigte ein: Es werden also prinzipiell individuelle, subjektive Verfahrensrechte derjenigen begründet, deren Rechte durch Umsiedlung oder sonstige Eingriffe betroffen sind.²⁵⁹ Allerdings genügt über die Rechtsbetroffenheit hinaus auch ein bloßes Interesse am Projekt, sodass der Kreis der Beteiligten weit gezogen ist. Benachteiligte und vulnerable Individuen oder Gruppen müssen gesondert erfasst werden anhand von Diskriminierungsmerkmalen wie Alter, Geschlecht, Ethnizität, Religion, Behinderung, sozialem Status, sexueller Orientierung und Zugehörigkeit zu einer indigenen Volksgruppe.²⁶⁰ Die Bedürfnisse dieser benachteiligten Gruppen müssen in den

²⁵⁵ ESP para. 32; *A. Naudé Fourie*, *The World Bank Inspection Panel Casebook*, 2014, S. 35.

²⁵⁶ ESP para 53.

²⁵⁷ ESS10 paras. 5, 10. Siehe auch OP 8.60 para. 5: „participation of key stakeholders in the country“, Fn. 7: „Key stakeholders include social groups directly affected by the operations, as well as public sector, private sector, and donor organizations relevant to the operation“; OP 9.00 para. 12; BP 9.00 para. 31. Zur alten Rechtslage *P. Dann*, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 339–342.

²⁵⁸ Vgl. *A. Naudé Fourie*, *The World Bank Inspection Panel Casebook*, 2014, S. 58.

²⁵⁹ ESS10 paras. 5, 10.

²⁶⁰ ESS10 para. 11, Fn. 2.

Konsultationen besonders berücksichtigt werden.²⁶¹ Der Sache nach wird hier das menschenrechtliche Disaggregationsgebot verwirklicht, ohne dass dies explizit formuliert wird.

Die einzelnen Schritte des Beteiligungsverfahrens sind für Projektfinanzierungen ausdrücklich normiert: Identifizierung der beteiligungsberechtigten „Stakeholder“, Bekanntmachung geeigneter Projektinformationen, eine Phase „belangvoller Konsultationen“ („meaningful consultations“) und die Einrichtung eines Mechanismus für die Durchführungsphase, durch den die Betroffenen fortlaufend Kommentare und Beschwerden äußern können.²⁶² Konsultationen bedeuten nicht Mitentscheidung, wohl aber eine Pflicht der Entscheidungsträger zur Kenntnisnahme und Auseinandersetzung mit entscheidungserheblichen Vorbringen in der Projektdokumentation.²⁶³ Eine Sonderstellung genießen indigene Völker: Ihre Zustimmung ist nach dem neuen ESS7 erstmals Voraussetzung für den Fortgang und die Bewilligung des Projekts (free, prior and informed consent).²⁶⁴ Neu ist auch, dass die Betroffenen- und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mit der Vergabeentscheidung endet, sondern kontinuierlich über den gesamten Projektzyklus andauert. Projektbetroffene sollen ins Durchführungsmonitoring einbezogen und einen kontinuierlichen Kommunikations- und Beschwerdekanaal zum Nehmer und zur Bank erhalten. Damit verifiziert die Bank auch die vom Nehmer übermittelten Informationen.²⁶⁵

Da es sich bei Großprojekten i. d. R. um Massenverfahren handelt, fungieren NGOs in vielen Fällen als Kommunikationsmittler, die Wissen und Interessen lokaler Gruppen bündeln.²⁶⁶ Deren Einbindung erfüllt das Konsultationsanfordernis nach der Rechtsprechung des Inspection Panels aber nur, wenn die NGOs vor Ort und frei von Interessenkonflikten sind.²⁶⁷ Neben NGOs wirken externe Sachverständige und Consultants, die zur Prüfung von Umwelt- und Sozialrisiken hinzugezogen werden, als Vermittler; für Hochrisikoprojekte und

²⁶¹ ESS10 para. 20.

²⁶² ESS10 paras. 6, 21 ff.

²⁶³ *A. Naudé Fourie*, The World Bank Inspection Panel Casebook, 2014, S. 49; *D. Bradlow/A. Fourie*, The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 3, 51 f.

²⁶⁴ ESP para. 55; ESS7 paras. 24 ff. Zur Entwicklung und Anwendung des Rechts indigener Völker bei der Weltbank *B. Kingsbury*, Operational Policies of International Institutions as Part of the Lawmaking Process, in: Goodwin-Gill/Talmon (Hrsg.), *The reality of international law*, 1999, S. 323.

²⁶⁵ ESP paras. 58, 60–61; ESS1 para. 45; ESS10 paras. 6, 23–25.

²⁶⁶ Zu deren Beteiligung siehe Good Practice Note 14.70/Guidance on NGO-Involvement; *World Bank*, Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations, 2005; allgemein *J. Fox/L. Brown* (Hrsg.), *The struggle for accountability*, 1998.

²⁶⁷ Vgl. *A. Naudé Fourie*, The World Bank Inspection Panel Casebook, 2014, S. 35, 73, 170.

kapazitätsschwache Nehmer schreibt die Weltbank die Einbeziehung derartig unabhängiger Consultants zwingend vor.²⁶⁸

c) Transparenz und Öffentlichkeit

Voraussetzung für die Ausübung all dieser Verfahrensrechte ist die rechtzeitige und adäquate Information der Beteiligungsberechtigten über alle relevanten Aspekte des Vorhabens. Für Projektfinanzierungen enthält ESS10 Informationspflichten des Nehmers, für die Bank gilt primär die Informationszugangsrichtlinie.

Der neue Standard ESS10 systematisiert die proaktiven Informationspflichten des Nehmers: Er muss den Projektbetroffenen in der Vorbereitungsphase Informationen zum Projekt selbst, zu dessen Dauer und Risiken, den geplanten Schutzmaßnahmen, Konsultationsverfahren und Beschwerdemechanismen übermitteln. Diese Informationen müssen objektiv und einfach zugänglich sein sowie in sprachlich und kulturell adäquater Form bekannt gemacht werden. Die Nehmer müssen darlegen, inwieweit Anhörungsergebnisse berücksichtigt wurden und mit welchen Gründen; insoweit gilt also ein Begründungserfordernis. Auch in der Durchführungsphase muss der Nehmer die Betroffenen kontinuierlich über Projektfortschritt sowie mögliche Probleme und Änderungen informieren.²⁶⁹ Diese Anforderungen nehmen Rechtsprechung des Inspection Panels auf, wonach die Informationspflichten proaktiv und adressatengerecht erfüllt werden müssen.²⁷⁰

Für Informationen, die in die Verfügungsgewalt der Bank gelangen, gilt die Informationszugangsrichtlinie der Bank sowie ergänzend die Environmental and Social Policy und die OP/BPs für das jeweilige Finanzierungsinstrument.²⁷¹ Die Informationszugangsrichtlinie zielt primär auf Ergebnistransparenz ab: Projektvorbereitende Informationen und Entwürfe, die in interne Entscheidungsprozesse einfließen, gelten i. d. R. als „deliberative“ Informationen, die grund-

²⁶⁸ ESS1 para. 25; BP 10.00 para. 15. Der externe Status der Sachverständigen soll Objektivität vermitteln, kann diese aber angesichts professioneller Netzwerke und Abhängigkeiten sowie beschränkter Auftragsumfänge nicht garantieren, vgl. *A. Wilks/F. Lefrançois*, Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies, Bretton Woods Project, 2002, S. 22 f.; *C. Kypraios/I. Bantekas/K. Isaac*, Outsourcing Law Reform in Developing Countries to Private Contractors: A Human Rights Perspective, International Human Rights Law Review 2 (2013), S. 1. Zu Sachverständigen als Kommunikationsmittler *A.-B. Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009, S. 70 f.

²⁶⁹ ESS 10 paras. 9, 19 f., 23–25.

²⁷⁰ *A. Naudé Fourie*, The World Bank Inspection Panel Casebook, 2014, S. 83, 109, 158; *E. Nurmukhametova*, Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel, Max Planck Yearbook of United Nations Law 10 (2006), S. 397, 402.

²⁷¹ ESP para. 49. Insofern ist von Bedeutung, dass die Bank selbst alle entscheidungserheblichen Informationen in ihre eigenen Projektdokumente aufnimmt.

sätzlich von der Veröffentlichung ausgenommen sind.²⁷² Dementsprechend werden Programm- und Projektdokumente (Project Appraisal Document), auf deren Grundlage die Exekutivdirektoren über die Vergabe entscheiden, nur mit Zustimmung des Nehmers *vor* der Vergabeentscheidung veröffentlicht (sog. simultaneous disclosure); stimmt der Nehmer nicht zu, wird es mit der verfahrensabschließenden Vergabeentscheidung publiziert.²⁷³ Die Veröffentlichung liefert dann die Entscheidungsbegründung, für eine externe Einflussnahme auf die Vergabeentscheidung der Bank kommt sie aber zu spät. Auch die Informationsgewinnung von externen Betroffenen wird dadurch eingeschränkt. Dies limitiert den Wert der allgemeinen Informationszugangsrechte im Hinblick auf die mögliche Mobilisierung von Bürgern, für die Transparenz ohnehin nur eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung ist.²⁷⁴

Außerhalb der Informationszugangsrichtlinie gibt es Ausnahmeregelungen, die Verfahrenstransparenz garantieren: Die Environmental and Social Policy verlangt, dass Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen für Hochrisikoprojekte vor der abschließenden Prüfung durch die Bank veröffentlicht werden.²⁷⁵ Auch die Vorschriften zu den einzelnen Finanzierungsinstrumenten begründen ausnahmsweise vorgelagerte Bekanntmachungspflichten: Für Projektfinanzierungen ist die Bank bereits vor der abschließenden Prüfung („Appraisal“) verpflichtet, das vorläufige Projektinformationsdokument mit wesentlichen Angaben zum Projekt zu veröffentlichen.²⁷⁶ Dies gilt auch für PfR-Ergebnisfinanzierungen, bei denen die Publizität sogar noch weiter ausgedehnt wird: Im Rahmen der Ländersystemanalysen wird hier schon der Entwurf der Analyse im Vorfeld der Konsultationen veröffentlicht; auch die endgültige Bewertung wird publiziert.²⁷⁷ Bei beiden Instrumenten wird hinsichtlich wichtiger Aspekte Transparenz also schon im Verfahren hergestellt. Gegenüber diesem Standard bleiben Budgethilfefinanzierungen deutlich zurück: Die einschlägige Richtlinie verweist im Ergebnis lediglich auf die allgemeine Informationszugangsrichtlinie.²⁷⁸

²⁷² *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B2(i).

²⁷³ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B4(b)(ii).

²⁷⁴ *World Bank*, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations, 2014, S. 58–61.

²⁷⁵ ESP para. 51.

²⁷⁶ BP 10.00 para. 23.

²⁷⁷ OP 9.00 para. 12; BP 9.00 para. 31.

²⁷⁸ OP 8.60 paras. 5, 29–31.

4. Kontrolle und Lernen

a) Evaluation

Landesstrategien, Finanzierungsoperationen sowie Analyse- und Beratungsaktivitäten sollen grundsätzlich durch die Bank gemeinsam mit den Nehmern evaluiert werden. Diese Evaluation erfolgt prinzipiell durch die zuständige Verwaltungseinheit auf Basis der vorab definierten, quantitativen Erfolgsindikatoren.²⁷⁹ Dies gilt auch für die ergebnisbasierte Landesplanung.²⁸⁰

Die Rolle der zentralen Independent Evaluation Group beschränkt sich grundsätzlich darauf, diese Selbstevaluation zu verifizieren und stichprobenartig eigene unabhängige Evaluationen durchzuführen, die sich nach dem jährlich vorab festgelegten Arbeitsprogramm richten.²⁸¹ Dabei können Interviews mit Bankmitarbeitern geführt werden, gelegentlich auch mit externen Akteuren. In diesem Rahmen kann es auch dazu kommen, dass IEG indirekt die Einhaltung des Innenrechts der Bank überprüft. Beispielsweise deckte eine Evaluation von Budgethilfen im Jahr 2015 systematische Vollzugsdefizite bei der Anwendung der Sozial- und Umweltstandards aus OP/BP 8.40 auf.²⁸²

Der Evaluationsbericht wird veröffentlicht und i. d. R. ist die Verwaltung verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Frist auf den Bericht zu antworten.²⁸³ Die Feststellung von Defiziten kann Grundlage für personelle, finanzielle oder organisatorische Konsequenzen sein, die Verwaltungsleitung oder politische Organe ziehen und die zivilgesellschaftlichen Organisationen einfordern. Gezielte Öffentlichkeitsarbeit und Verbreitung von Evaluationsergebnissen bei externen Stakeholdern kann die Sanktions- und Lernwirkung begünstigen. Insofern ist es bedeutsam, dass IEG einem eigenen Informationsregime unterliegt, das von der allgemeinen Informationszugangsrichtlinie ausgenommen ist.²⁸⁴ IEG hat also die Kontrolle über Informationen in seinem Bereich.

b) Quasigerichtliche Kontrolle durch das Inspection Panel

Die Kontrolle des Informationshandelns in den Finanzierungsverfahren obliegt zunächst dem Inspection Panel. Diese Prüfung erfolgt grundsätzlich bei allen Finanzierungsinstrumenten.²⁸⁵ Allerdings ist der Prüfungsmaßstab bei Budget-

²⁷⁹ OP 13.60 paras. 3 f.

²⁸⁰ *World Bank Group*, Directive on Country Engagement, 2014, paras. 6–8, 11.

²⁸¹ *World Bank*, Independent Evaluation Group IEG Mandate of the Director-General, Evaluation; OP 13.60 para. 6 f.

²⁸² *IEG*, Managing Environmental and Social Risks in Development Policy Financing, 2015.

²⁸³ *OECD*, Evaluation in Development Agencies, 2010, S. 10; *P. Dann*, The Law of Development Cooperation, 2013, S. 456; OP 13.60 para. 7.

²⁸⁴ *IEG*, Access to Information Policy, 2011; OP 13.60 para. 7.

²⁸⁵ *World Bank Inspection Panel and General Counsel*, Joint Statement on the Use of

hilfe und Ergebnisfinanzierung insoweit zurückgenommen, als sich die meisten inhaltlichen Anforderungen nach nationalem Recht und nicht nach den OP/BPs der Bank richten. Bei der Budgethilfe bleibt zudem nur ein kurzes Zeitfenster für die Kontrolle, weil diese Kredite schnell ausgezahlt werden und das Panel danach nicht mehr zuständig ist. Dennoch hat das Panel in der Praxis Verstöße bei Budgethilfen festgestellt.²⁸⁶ Auch bei den Ergebnisfinanzierungen kann das Panel jedenfalls die bankeigenen Bewertungen der nationalen Umwelt- und Sozialsysteme und die darauf bezogenen Anhörungs- und Bekanntmachungserfordernisse überprüfen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit das Panel die Bank auch für Probleme in den finanzierten Programmen der Nehmer mit verantwortlich macht. Allerdings stützt sich auch bei Projektfinanzierungen eine Vielzahl von Beschwerden darauf, dass die Bank ihre Pflicht zur Überwachung des Nehmers bei der Projektimplementierung verletzt habe, also letztlich auf deren Garantstellung für Fehlverhalten der Nehmer.²⁸⁷

Als „fact finding“-Organ nimmt das Panel die Überprüfung der Informationsgewinnung durch das Management sehr ernst. Es behandelt die Vorschriften zur Datenerhebung und zur Durchführung von Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen nicht als bloße Verfahrenserfordernisse, sondern überprüft auch inhaltlich die Qualität der gewonnenen Erkenntnisse und deren Bewertung etwa in der Risikoklassifizierung oder bei der Einstufung von Projektbetroffenen als indigene Völker.²⁸⁸ Die Informationsrechte Betroffener legt das Panel weit aus und fordert frühe, umfassende und proaktive Informations- und Kommunikationstätigkeiten des Managements. Zur Begründung verweist das Panel auf die problemvermeidenden und akzeptanzfördernden Effekte von Kommunikation, verfolgt also formal einen funktionalistischen Ansatz im Sinne entwicklungsadäquater Informationskooperation, hat aber im Ergebnis subjektive Informationsrechte ausgebaut und individuelle Informationsteilhabe gestärkt.²⁸⁹

Country Systems, 2004; *A. Naudé Fourie*, *The World Bank Inspection Panel Casebook*, 2014, S. 185; *I. Shihata*, *The World Bank inspection panel in practice*, 2000, S. 37–41.

²⁸⁶ Vgl. *P. Dann/M. Riegner*, *Managing Social and Environmental Risks in World Bank Development Policy Operations*, GIZ, 2015, S. 5 m. w. N.

²⁸⁷ Vgl. *D. Bradlow/A. Fourie*, *The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation*, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 3, 20 f.

²⁸⁸ *D. Bradlow/A. Fourie*, *The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation*, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 3, 20, 30–36, 43, 52; *E. Mitzman*, *The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance*, *Jean Monnet Working Paper* 14/10, 2010, S. 40; *E. Nurmukhametova*, *Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 10 (2006), S. 397, 410.

²⁸⁹ *D. Bradlow/A. Fourie*, *The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation*, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 3, S. 20,

Obwohl dem Panel formal keine Lernfunktion zukommt, trägt es in der Praxis zum institutionellen Lernen bei. Bei seinen Ermittlungen verfolgt es einen Ansatz der Ursachenforschung und sucht auch nach systemischen Gründen für Rechtsverstöße.²⁹⁰ Daher enthalten die Ermittlungsberichte des Panels Lehren zu organisationalen oder sektor- und landesweiten Problemen. Ansätze zur systematischen Auswertung finden sich in den periodischen Jahresberichten des Panels. Auch zur jüngsten Safeguardsreform hat sich das Panel *ad hoc* geäußert. Doch fehlt es an einem Mandat für eine systematische Auswertung der Erfahrungen und an einem direkten Kanal, wie Lehren in den Policy- und Projektzyklus eingespeist werden können. Insofern könnte der Compliance Advisor Ombudsman (CAO) der IFC Vorbildfunktion haben: CAO hat ein ausdrückliches Mandat, systemische Defizite zu identifizieren und das Management bei systematischen und organisationalen Verbesserungen zu beraten; dies umfasst auch Hinweise auf unzureichende Standards selbst, also eine Art Normenkontrollfunktion in *statu nascendi*.²⁹¹

Informationen aus dem Panelverfahren unterliegen einem eigenen Transparenzregime und sind von der allgemeinen Informationszugangsrichtlinie ausgenommen.²⁹² Das Informationsregime der Panelresolution zeigt, wie sensibel die Ermittlungen sind, wenn es die Mitglieder des Panels auf Zurückhaltung bei öffentlichen Äußerungen und Medienkontakten im Zuge von Ermittlungen im Nehmerstaat verpflichtet.²⁹³ Zudem kann das Panel die Identität der Kläger geheim halten, wenn diese sonst Repressalien fürchten müssen.²⁹⁴ Vor allem aber hängt die Effektivität der Kontrollfunktion von der Möglichkeit öffentlichen Druckes ab. Daher streiten Zivilgesellschaft und Verwaltungen über den Zeitpunkt, zu dem der Abschlussbericht des Panels und die Abhilfeschläge des Managements veröffentlicht werden. Bei der Weltbank erfolgt dies derzeit drei Tage *nach* der Sitzung, in der die Exekutivdirektoren den Bericht beraten

51 f. Weitere Nachweise zur Rechtsprechung bei *A. Naudé Fourie*, *The World Bank Inspection Panel Casebook*, 2014, S. 35, 58 f., 73, 83, 157, 273, 285.

²⁹⁰ *E. Mitzman*, *The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance*, Jean Monnet Working Paper 14/10, 2010, S. 38; *A. Naudé Fourie*, *The World Bank Inspection Panel and quasi-judicial oversight*, 2009, S. 216; *World Bank*, *The Inspection Panel at 15 Years: Accountability at the World Bank*, 2009, S. xii, 9; *I. Shihata*, *The World Bank inspection panel in practice*, 2000, S. 165 f.

²⁹¹ *D. Bradlow/A. Fourie*, *The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation*, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 3, 28 f., 40, 57 f.; *E. Mitzman*, *The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance*, Jean Monnet Working Paper 14/10, 2010, S. 17 f.

²⁹² *World Bank*, *Bank Policy: Access to Information*, 2015, B 2(f).

²⁹³ *World Bank*, 1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel, 1999, para. 12. Dies gilt auch für das Management, das allerdings das Panel allgemein bekannt machen soll, vgl. BP 17.55 Inspection Panel, paras. 5, 15, Annex B.

²⁹⁴ Vgl. *A. Naudé Fourie*, *The World Bank Inspection Panel Casebook*, 2014, S. 132; *I. Shihata*, *The World Bank inspection panel in practice*, 2000, S. 62.

und entscheiden.²⁹⁵ Dies soll die freie Willensbildung der Direktoren schützen und sie vor unzulässiger Einflussnahme und Lobbying durch Partikularinteressen schützen.²⁹⁶ Doch hat so nur das Management die formale Gelegenheit, sich zu den Feststellungen des Panels zu äußern und Abhilfe vorzuschlagen, während Kläger, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit von diesem Schritt ausgeschlossen werden. Es ist fraglich, ob dies den menschenrechtlichen Anforderungen an Gehör und Waffengleichheit genügt. Das Panel ist allerdings nicht gehindert, mit den Klägern bezüglich der Abhilfeschläge des Managements zu kommunizieren und sollte diese Möglichkeit nutzen, um so weit wie möglich Waffengleichheit herzustellen.²⁹⁷

c) Korruptionsermittlungen und Sanctions Board

Für die Verfolgung von Korruptionsfällen in ihren Projekten verfügt die Weltbank über ein eigenes Ermittlungs- und Sanktionssystem. Rechtsgrundlage ist der Finanzierungsvertrag mit dem Nehmer, in den die Standards gegen Betrug, Bestechlichkeit und verwandte Delikte inkorporiert werden und der den Nehmer verpflichtet, diese Standards wiederum in die Verträge mit den Auftragnehmern zu übernehmen.²⁹⁸ Diese Vertragskette begründet gegenüber dem Nehmer und den Auftragnehmern die Kompetenz der Weltbank, Ermittlungen durchzuführen und Sanktionen auszusprechen.²⁹⁹ Die Ermittlungen und Rechtsmittelverfahren beruhen auf den Sanctions Procedures und dem Statut des Sanctions Board, die die Exekutivdirektoren zuletzt im Jahr 2010 auf Vorschlag des Managements reformiert haben.³⁰⁰ Die Ermittlungen werden von der Integritätsabteilung des Managements durchgeführt („Integrity Vice-Presidency“) und deren Ergebnis wird an einen „Evaluation and Debarment Officer“ der Bank weitergegeben, der

²⁹⁵ *World Bank Board of Executive Directors*, Resolution No. IBRD 93–10, IDA 93–6 „The World Bank Inspection Panel“, 1993, paras. 23, 25; *World Bank*, Review of the Resolution establishing the Inspection Panel – 1996 Clarification of certain aspects of the resolution, 1996.

²⁹⁶ *I. Shihata*, *The World Bank inspection panel in practice*, 2000, S. 169 f., 216 f.

²⁹⁷ Zu dieser Möglichkeit *I. Shihata*, *The World Bank inspection panel in practice*, 2000, S. 170, 217.

²⁹⁸ *World Bank*, Guidelines On Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants, dated October 15, 2006 and revised in January, 2011 („Anti-Corruption Guidelines“).

²⁹⁹ *World Bank General Counsel*, Advisory Opinion on Certain Issues Arising in Connection with Recent Sanctions Cases No. 2010/1, 2010, S. 7 f. Für den bloßen Ausschluss von künftigen Aufträgen bedürfte es dieser Grundlage mangels Kontraktionszwangs der Bank u. U. nicht, doch begründen die Verträge auch Akteneinsichts- und Untersuchungsrechte der Bankermittler bei den Unternehmen und Personen.

³⁰⁰ *World Bank*, Sanctions Procedures, 2012; *World Bank Group*, Sanctions Board Statute, 2010; *World Bank General Counsel*, Advisory Opinion on Certain Issues Arising in Connection with Recent Sanctions Cases No. 2010/1, 2010, S. 2 f. Zur Rechtsprechung des Sanctions Board *World Bank Group Sanctions Board*, Law Digest, 2011.

die Sanktion ausspricht.³⁰¹ Erst seit dem Jahr 2004 ist gegen diese Entscheidung ein Rechtsmittel beim sog. Sanctions Board möglich, das teils mit Bankmitarbeitern, teils mit externen Fachleuten besetzt ist und eine unabhängige Überprüfung *de novo* vornimmt.³⁰² Mit der Einrichtung dieses Rechtsmittels reagiert die Bank sowohl auf externe Kritik als auch auf das Risiko von Schadenersatzklagen wegen Rufschädigung.³⁰³ Heute ist der Rechtsschutz bei der Weltbank vergleichsweise weit entwickelt, aber für kleinere und mittlere Unternehmen aus der Dritten Welt kaum zugänglich.³⁰⁴

Informationsverwaltungsrechtlich unterliegt das Sanktionsverfahren einem Sonderregime, das von der allgemeinen Informationszugangsrichtlinie und der Zuständigkeit des allgemeinen Access to Information Appeals Board ausgenommen ist.³⁰⁵ So wird das Verfahren bis heute vertraulich behandelt, und es gibt keine öffentlichen Anhörungen. Seit 2010 werden die Inhalte der Sanktionsentscheidung veröffentlicht, sodass die Aufnahme in die öffentliche schwarze Liste nun auch auf einer Begründung beruht. So ist das Verfahren transparenter geworden, doch bezieht sich dies vorwiegend auf das Verfahrensergebnis und die Rechtsgrundlagen.³⁰⁶ Allerdings ist ein gewisses Maß an Vertraulichkeit im Sinne effektiver Ermittlungsarbeit notwendig, ein Übermaß an Transparenz kann hier dysfunktional sein.³⁰⁷ Daher werden personenbezogene Daten, mit Ausnahme der Identität der sanktionierten natürlichen oder juristischen Person, vertraulich behandelt. Das gilt auch für den Schutz von Whistleblowern und Informanten, für den ebenfalls Vorkehrungen getroffen sind.³⁰⁸ Regeln, die die Erhebung und den internen Umgang mit personenbezogenen Daten durch Bankmitarbeiter regeln, gibt es allerdings auch hier nicht.

³⁰¹ Zum Verfahren *S. Williams*, *The debarment of corrupt contractors from World Bank-financed contracts*, *Public Contract Law Journal*, 36 (2007), S. 277, 297 f.

³⁰² Zur Entwicklung des Systems und Reformen *World Bank*, *Suspension and Debarment – Report on Functions, Data and Lessons Learned 2007–2013*, 2014.

³⁰³ *World Bank General Counsel*, *Advisory Opinion on Certain Issues Arising in Connection with Recent Sanctions Cases No. 2010/1*, 2010, S. 8.

³⁰⁴ *F. Fariello/G. Bo*, *The World Bank Group Sanctions System and Access to Justice for Small and Medium-Size Enterprises*, in: *Cissé/Menon/Cordonier Segger* (Hrsg.), *Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity*, 2014, S. 417.

³⁰⁵ *World Bank Integrity Vice Presidency*, *Policy on Disclosure of Information*, 2011; *World Bank*, *Bank Policy: Access to Information*, 2015, B 2(f).

³⁰⁶ Vgl. *C. Daly/F. Fariello*, *Transforming through Transparency: Opening Up the World Bank's Sanctions Regime*, in: *Cissé et al.* (Hrsg.), *Legal Innovation and Empowerment for Development*, 2013, S. 101, 115 ff.

³⁰⁷ *A. Trebilcock*, *Implications of the UN Convention against Corruption for International Organizations: Oversight, Due Process, and Immunities Issues*, *International Organizations Law Review* 6 (2009), S. 513.

³⁰⁸ *P. Dann*, *The Law of Development Cooperation*, 2013, S. 455 f.

IV. Vergleich und Bewertung

Leistungsverfahren erweisen sich als Regelungsschwerpunkt des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen. Die drei informationsverwaltungsrechtlichen Prinzipien – Informationskooperation, kollektive informationelle Selbstbestimmung und individuelle Informationsautonomie –, ihr Zusammenspiel und ihr Ausgleich sind hier am intensivsten durch konkrete Regeln ausgeformt. Im Vergleich der beiden Institutionen ist das Recht der Weltbank tendenziell auf expertokratische und zentralisierte Informationskooperation ausgerichtet, während UNDP dezentraler operiert und das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung stärker zur Geltung bringt. Wesentliche Unterschiede gibt es bei der Abgrenzung der Organkompetenzen von Verwaltung und politischen Organen: Bei der Weltbank beschließen die Exekutivdirektoren jeden Einzelkredit, nicht aber die Landesplanung, bei UNDP ist es umgekehrt: Das politische Organ beschließt das Landesprogramm, die Entscheidung über Einzelprojekte im Rahmen dieser Programme ist aber an den Landesdirektor delegiert und dezentralisiert. Beide Institutionen setzen breite Öffentlichkeitsbeteiligung und individuelle Informationsrechte zur verbesserten Informationsgewinnung und Effektivierung der Leistungsvergabe ein. UNDP betont zwar stärker den Eigenwert von Partizipation und einen Menschenrechtsansatz, dies übersetzt sich im Vergleich zur Weltbank aber nicht in substantiell erweiterte Beteiligungsrechte. Im Gegenteil hat die UN-Organisation viel später als die Bank eigene Sozial- und Umweltstandards erlassen.

1. Informationskooperation

Das Prinzip entwicklungsadäquater Informationskooperation wird bei beiden Institutionen durch eine Reihe spezifischer verwaltungsrechtlicher Regelungen konkretisiert. Bei der Weltbank konzentrieren sich primär- und sekundärrechtliche Regeln traditionell auf Kompetenzen und mitgliedstaatliche Pflichten zur Informationsgewinnung für die Finanzierungsentscheidung und weisen eine risikorechtliche Struktur auf. In jüngerer Zeit formt die Bank auch Instrumente des Wissenstransfers im Sekundärrecht aus, die noch überwiegend akzessorisch zur Finanzierung sind (Program for Results), sich aber zunehmend verselbstständigen, wie die Regelung entgeltlicher Beratungsleistungen zeigt (Reimbursable Advisory Services). Zudem nutzt die Bank im Vergabeverfahren gewonnene Informationen auch für verfahrensfremde Zwecke, etwa die Daten zum Schuldenstand des Nehmers für Publikumsinformationen zur Schuldentragfähigkeit, die für Finanzinvestoren relevant sind und potenziell zum öffentlichen Gut globaler Finanzmarktstabilität beitragen können.

Das Recht des UNDP ist demgegenüber seit Beginn auf Wissensvermittlung durch Beratungs-, Bildungs- und Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen ausgerichtet. Es ist von primärrechtlichen Regeln zur Auswahl und Eignung von

Fachkräften sowie zur organisatorischen und verfahrensmäßigen Dezentralisierung gekennzeichnet. Die Wissensvermittlung ist personalisiert und soll auf national eingebetteten Fachkräften und Durchführungsorganisationen beruhen. Die Verfahrensregimes beider Institutionen sehen ein Planungsverfahren vor, das der Informations- und Wissensvorsorge über den landesweiten sozioökonomischen und politischen Kontext dient. Sowohl das Planungsverfahren als auch das Verfahren der Einzelprojektvergabe strukturieren eigenständige Phasen der Informationsgewinnung und Wissensgenerierung. Diese Phasen weisen die Informationsgewinnung weitgehend der sachnäheren Nehmerverwaltung zu, konditionieren diese aber durch Vorgaben zu Art, Umfang und Beteiligten. Die Informationsverarbeitung sowie -bewertung und mit ihr die Wissensgenerierung liegt bei der Weltbank in der Hand der internationalen Verwaltung, während sie bei UNDP kooperativer und dezentral durch plural besetzte Gremien erfolgt. Die lange vernachlässigte Informationsgewinnung in der Durchführungsphase gerät im Zuge der Aid-Effectiveness-Agenda in den Fokus rechtlicher Regelungen zu Wirkungsmonitoring und Evaluation.

Insgesamt sind die informationsverwaltungsrechtlichen Strukturen ausdifferenziert und sichern vor allem die entwicklungsadäquate Informationskooperation im Hinblick auf die Vergabeentscheidung. Im Vergleich ist die dezentrale Regelungsstruktur des UNDP stärker auf die Nutzung und Vermittlung kontextualisierten und impliziten Wissens ausgerichtet, während die Weltbank eher auf kodifiziertes Expertenwissen setzt, das an lokale Bedürfnisse angepasst wird.³⁰⁹ Dieser expertokratisch-konsultative Charakter des Weltbankverfahrensregimes hat sich durch die Reform der Landesplanung noch verstärkt und prägt auch das Haushaltsverfahren.³¹⁰ Allerdings favorisieren beide Institutionen für Wirkungsmonitoring und Erfolgskontrolle auf Landes- und Projektebene standardisierte Informationsgewinnung durch quantitative Indikatoren; die Nehmerverwaltungen internalisieren diese Vorgaben in nationale Politikprozesse und Verwaltungsverfahren.³¹¹ Diese Quantifizierung bewirkt zwar eine vordergründige Objektivierung und Vergleichbarkeit, bringt aber letztlich nur dekontextualisiertes Datenmaterial hervor, dessen Erhebung Interessenkonflikten unterliegt und dessen Qualität kaum unabhängig evaluiert wird. Diese Struktur

³⁰⁹ Vgl. zu diesem Befund auch *T. Kramarz/B. Momani*, *The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor*, *Review of Policy Research* 30 (2013), S. 409.

³¹⁰ *P. Dann*, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 291.

³¹¹ Vgl. *G. Anders*, *The Normativity of Numbers: World Bank and IMF Conditionality*, *Political and Legal Anthropology Review* 31 (2008), S. 187; *A. Wilks/F. Lefrançois*, *Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies*, *Bretton Woods Project*, 2002, S. 22. Kritisch allgemein *N. Manning*, *The Legacy of the New Public Management in Developing Countries*, *International Review of Administrative Sciences* 67 (2001), S. 297.

läuft Gefahr, eher die Nachfrage der Geber nach globalen Vergleichsdaten zu befriedigen, als lokalen Informationsbedürfnissen zu dienen.

Als besonders manipulationsanfällig erwiesen sich ergebnisbasierte Finanzierungen: Klassisches Negativbeispiel ist ein Grundschulförderprojekt in Kenia, das kenianische Schulbehörden für steigende Einschulungsraten finanziell belohnen sollte. Die behördeneigenen Statistiken zeigten daraufhin einen starken Anstieg bei Einschulungen, doch eine Überprüfung durch unabhängige Evaluationen fand keinen einzigen zusätzlichen Schüler vor. Einziger Effekt der Intervention war demnach, dass Kenia nicht mehr über zuverlässige Einschulungsstatistiken verfügte.³¹² Der Fall verweist nicht nur auf das Problem des „Gaming the indicators“, sondern auch auf die funktionalen Defizite einer globalen Datenagenda, die auf die Nachfrage und Interessen internationaler Geber ausgerichtet ist und nicht auf die Bedürfnisse lokaler Stakeholder.³¹³ Entgegenwirken kann dem die nun auch rechtlich vorgesehene Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure und Projektbetroffener in das Durchführungsmonitoring, soweit sie unabhängige Informationskanäle eröffnet und kritisches Feedback generiert.³¹⁴

Rechtliche Strukturen, die die Entwicklungsverwaltung als einen globalen Lernraum konstituieren, sind bei beiden Institutionen nur in Ansätzen vorhanden: Ein genuines Lernen aus dem Vergleich empirischer Erfahrungen ermöglichen weder quantitative Daten und Projektevaluationen noch zivilgesellschaftliche Beteiligung, wenn sie nicht zugleich auch Informationen und Analysen zu Kontextbedingungen und externen Wirkungsfaktoren liefern. Hierzu fehlt es bislang an systematischen rechtlichen Vorgaben.³¹⁵ Ansatzpunkte für institutionelles Lernen sind die unabhängigen, systemischen Evaluationen und das Instrument der vergabeunabhängigen Wirkungsevaluation der Weltbank, das bislang allerdings noch wenig genutzt wird. Zudem müssen die gewonnenen Erkenntnisse auch in den Policy-, Programm- und Projektzyklus der Institutionen eingespeist werden, um den Lernprozess zu komplettieren; insofern fehlt es weitgehend an sanktionierbaren rechtlichen Regeln – und oft auch am politischen Interesse der Geber und der Nehmerregierungen. Eine systematische Nutzung des im

³¹² J. Sandefur/A. Glassman, *The Political Economy of Bad Data: Evidence from African Survey & Administrative Statistics*, Center for Global Development Working Paper 373, 2014. Zu ähnlichen Problemen im Agrarbereich M. Jerven, *The Political Economy of Agricultural Statistics and Input Subsidies: Evidence from India, Nigeria and Malawi*, *Journal of Agrarian Change* 14 (2014), S. 129.

³¹³ M. Jerven, *Evidence based policy or policy based evidence? Supply and demand for data in a donor dominant world*, *World Bank People, Spaces, Deliberation Blog*, 2015; M. Guimenzanes, *An Inquiry into the Life and Death of Indicators – The Case of the Aid Effectiveness Regime*, *International Organizations Law Review* 12 (2015), S. 115.

³¹⁴ Vgl. *World Bank Group*, *Directive on Country Engagement*, 2014, para. 15. Siehe auch <http://www.bicusa.org/issues/country-partnership-framework/> (1. 7. 2017).

³¹⁵ Kritisch auch M. Ravallion, *Evaluation in the Practice of Development*, *World Bank Research Observer* 24 (2009), S. 29.

Leistungsverfahren gewonnenen Erfahrungswissens setzt voraus, dass das bestehende Recht der Finanztransfers noch stärker auf kontextsensibles Lernen aus Erfahrung ausgerichtet und mit den anderen informationellen Handlungskomplexen verknüpft wird. Was bleibt, ist die Möglichkeit des dezentralen, gesellschaftlichen Lernens, für das die Publizitätspflichten in den Informationszugangsrichtlinien beider Institutionen jedenfalls die rechtlichen Voraussetzungen schaffen.

2. Kollektive informationelle Selbstbestimmung

Das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung ist im Recht beider Institutionen durch das Antragsprinzip, das Erfordernis einer zweiseitigen Projektvereinbarung und durch die weitreichende Mitwirkung der Nehmerverwaltung im Vergabeverfahren abgesichert. Das Informationshandeln der internationalen Verwaltungen ist im Primär- und Sekundärrecht vergleichsweise detailliert geregelt, an dessen Entstehungsprozess die Staatenvertreter in den politischen Organen beteiligt sind. In der Ausgestaltung dieses Rechts spiegeln sich gleichwohl die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in den Institutionen wider: Im Verfahrensrecht des UNDP kommt dem Prinzip weitaus mehr Gewicht zu als bei der Weltbank.

Primär- und Sekundärrecht des UNDP betonen vielfach die Eigenverantwortlichkeit der Nehmer, und die wechselseitigen Informationspflichten werden im SBAA auf eine allgemeine völkervertragliche Grundlage gestellt. Der Antrag des Nehmers begrenzt den sachlichen Umfang der Informationserhebung über den Nehmerstaat. Auch im Vorfeld der Antragstellung kommt dem Nehmer eine größere Rolle zu: Die dem Antrag vorausgehende Problemformulierung und die Landesplanung sollen ausdrücklich in der Hand des Nehmers liegen, und das Landesprogramm wird vom politischen Organ beschlossen. Informationsgewinnung und Wissensgenerierung sind insoweit Gegenstand eines kooperativen Aushandlungsprozesses. Dabei verschwimmen die Informations- und Handlungsbeiträge internationaler und nationaler Verwaltung, sodass die Verantwortlichkeit für das Ergebnis nicht eindeutig einem Akteur zurechenbar ist.

Im Unterschied dazu legt das Recht der Weltbank Agendasetting und Wissensgenerierung von Anfang an in die Hand der internationalen Verwaltung: Bereits im Haushaltsverfahren bestimmt das Management einseitig die Governance- und Leistungsindikatoren, die die Budgetierung anleiten und daher als neue Form der Konditionalität begriffen werden. Auch über die Landesplanung, die sich ausdrücklich nicht auf vergaberelevante Bereiche beschränken soll, entscheidet allein das Management. Das politische Organ beschließt nur innerhalb dieses kognitiven Referenzrahmens über Einzelvorhaben. Zwar wird die betroffene Regierung im Planungsprozess konsultiert, doch soll gerade die Systematic Country Diagnostic am Ende ausdrücklich die Sichtweise der Weltbankgruppe

reflektieren.³¹⁶ Die Abschaffung des nehmerseitigen Planungserfordernisses in Form der praktisch problematischen PRSPs gibt den Nehmern zwar Verfahrensautonomie zurück, lässt aber auch einen weltbankrechtlich hervorgehobenen Ort entfallen, an dem alternative Wissensformen und Interessen artikuliert wurden, auf die die Weltbank kommunikativ reagieren musste.³¹⁷ Auf der Ebene der Einzelvorhaben geht die Informationsgewinnung bei der Weltbank ebenfalls deutlich über das im Antrag bezeichnete Projekt hinaus und erfasst sensible Daten zur Kreditwürdigkeit des Nehmers. Zudem produziert die Weltbank Wirtschafts- und Sektorstudien (ESW), das zentrale Wissensprodukt der Weltbank und wesentliche Wissensgrundlage im Vergabeverfahren, einseitig von Amts wegen und auch ohne Antrag des Nehmers. Das konkrete Einverständnis der Regierung für Konsultationen mit der Zivilgesellschaft, das unter General Counsel Ibrahim Shihata noch als Ausprägung des nichtpolitischen Mandats gesehen hatte, ist nach der Planungsreform nicht mehr ausdrücklich normiert. Angesichts dieser Regulationsstruktur und politökonomischer Ungleichgewichte zwischen Bank und vor allem kleineren Nehmerstaaten liegt die Annahme nahe, dass Informationshandeln und Wissensproduktion von der Weltbank dominiert werden und keine genuin konsentierende Wissensgrundlage schaffen. Vorteilhaft an dieser Regelung ist allerdings, dass die Verantwortlichkeit der internationalen Verwaltung klarer zuordenbar ist.

Probleme für die kollektive informationelle Selbstbestimmung birgt auch die Verwendung statistischer Indikatoren. Angesichts der ökonomischen Ungleichgewichte zwischen Gebern und Nehmern besteht zum einen die Gefahr, dass die Indikatoren der Geber den Nehmern aufgezwungen werden und sich nicht, wie in der Pariser Erklärung festgelegt, aus der Entwicklungsstrategie des Nehmers ableiten. Zudem setzt die Konstruktion, Verwendung und Interpretation von Indikatoren ein erhebliches Maß an statistischer Expertise voraus. Diese Expertise ist bei Nehmern nicht selbstverständlich vorhanden, sondern muss oftmals erst generiert werden, will der entsprechende Akteur seine Diskurschancen im internationalen Verkehr auch wahrnehmen. Diese Kapazitäten zur Wissensgenerierung und Informationsverarbeitung insbesondere vieler kleiner Nehmerstaaten sind begrenzt. Treten kapazitätsschwache Nehmer in Verhandlungen großen Gebern wie der Weltbank gegenüber oder üben sie innerhalb von deren Organen mitgliedschaftliche Rechte aus, sind Repräsentanten und Verwaltungsmitarbeiter mit Expertenwissen im Vorteil.

³¹⁶ *World Bank Group*, Directive on Country Engagement, 2014, paras. 2, 15; *World Bank Group*, The WBG: A New Approach to Country Engagement, 2014, para. 25: „Though the SCD will be prepared in close consultation with national authorities, the private sector, and other stakeholders, it will reflect the views of the WBG.“

³¹⁷ Vgl. noch BP 2.11 para. 2 a. E.: „The document highlights any differences between the country and the Bank on the approach outlined in the CAS.“

Die verfahrensrechtlichen Regelungen zum Schutz kollektiver informationeller Selbstbestimmung werden durch materielle Maßstäbe und die Mandatsauslegung ergänzt und teilweise relativiert. Das nichtpolitische Mandat der Weltbank schränkt die Sachbereiche, in denen die Bank tätig wird, kaum ein, determiniert aber die effizienzorientierten Vergabekriterien und einen Erkenntnisprozess, der ökonomische Rationalität, Erkenntnismethoden und Expertise privilegiert.³¹⁸ Dieser kognitive Referenzrahmen wird durch die Informationskonditionalitäten, die Quantifizierung des vereinbarten Entwicklungsziels und die indikatorgestützten Monitoring- und Berichtspflichten externalisiert. Erst das multidimensionale Entwicklungsverständnis der MDGs und nun SDGs, denen sich die Weltbank verschrieben hat, hat Raum für alternative Herangehensweisen geschaffen, die allerdings ebenfalls in quantitative Wissensformen übersetzt werden.³¹⁹ Eine kognitiv weniger einschränkende Auslegung des Mandats, die auf Objektivität und Unparteilichkeit in innenpolitischen Auseinandersetzungen abstellt, wird intern für die Wissensprodukte befürwortet.³²⁰ Im Hinblick auf UNDP liegt eine wesentliche Einschränkung informationeller Selbstbestimmung der Nehmer prinzipiell im Menschenrechtsansatz, den die UNDG und UNDP praktizieren: Bedarfsanalyse, Vergabekriterien und Monitoring sollen sich an menschenrechtlichen Kriterien orientieren, sodass dem Nehmer auch hier ein spezifischer kognitiver Referenzrahmen vorgegeben wird. Soweit sich dieser an den völkervertraglichen Pflichten des Nehmers orientiert, liegt dem dessen Einverständnis zugrunde; allerdings erstrecken sich namentlich die Sozial- und Umweltstandards auch auf menschenrechtliche Übereinkommen, die der Nehmer nicht ratifiziert hat.

3. Individuelle Informationsautonomie

Das Prinzip individueller Informationsautonomie greift im Recht beider Institutionen erst, nachdem das Leistungsverfahren eingeleitet worden ist. Einzelpersonen oder NGOs kommen in keinem Fall Initiativrechte zu, mit denen sie das Verfahren einleiten können oder auch im laufenden Verfahren nach Art eines Beweisantrags bestimmte Informationserhebungen erzwingen können. Der Schwerpunkt liegt auf Teilhaberechten, während die abwehrrechtliche Dimension kaum durch verwaltungsrechtliche Vorschriften zum Privatheits- und Datenschutz ausgestaltet ist. Der Menschenrechtsansatz des UNDPs übersetzt

³¹⁸ S. Pahuja, *Decolonising international law*, 2011, S. 18 ff.; T. Mitchell, *The work of economics: how a discipline makes its world*, *European Journal of Sociology* 46 (2005), S. 297.

³¹⁹ L. Clegg, *Our Dream is a World Full of Poverty Indicators: The US, the World Bank, and the Power of Numbers*, *New Political Economy* 15 (2010), S. 473.

³²⁰ H. Cissé, *Should the Political Prohibition in Charters of International Financial Institutions Be Revisited? The Case of the World Bank*, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance*, 2012, S. 59, 91.

sich im Vergleich zur Weltbank nicht in erweiterte Beteiligungsrechte für Projektbetroffene oder zivilgesellschaftliche Organisationen. Das Verfahrensrecht beider Institutionen sieht objektive Pflichten zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung vor und beschränkt subjektive Anhörungs- und Informationsrechte auf das Verfahren der Projektvergabe. Beide Institutionen ziehen den Kreis der beteiligungsberechtigten Stakeholder weit und lassen eine bloße Interessenbetroffenheit genügen; beide verfolgen hier den funktionalistischen Ansatz, die Informationskooperation auf eine breitere Grundlage zu stellen und Informationsasymmetrien im Verhältnis zum Nehmer durch alternative Informationsquellen und zivilgesellschaftliche Expertise auszugleichen.³²¹ Insofern ähnelt die Leistungsvergabe risikorechtlichen Verfahren der Wissensgenerierung und ist weniger auf den Schutz subjektiver Rechte ausgelegt.³²²

Allerdings führt eine konkrete Rechtsbetroffenheit in beiden Projektvergabe-regimes zu einer Verdichtung der Kommunikationsgarantien, zu materiellen Schutzrechten bei Umsiedlungen und zu Vetorechten für indigene Völker. Die Disaggregation der Informationsgewinnung nach benachteiligten Gruppen ist ebenfalls beiderseits vorgesehen. Insoweit konvergieren die verwaltungsrechtlichen Umwelt- und Sozialstandards der Weltbank und des UNDPs in wesentlichen Punkten. Allerdings erstreckt nur das UNDP die Standards auf alle Arten von Projekten und normiert das menschenrechtliche Beihilfeverbot ausdrücklich, sogar unter Einschluss nichtratifizierter Menschenrechtsverträge. Umgekehrt räumt allein die Weltbank Projektbetroffenen ein Beschwerderecht vor einer unabhängigen, quasigerichtlichen Instanz ein. Das Weltbankmanagement pflegt allerdings ein eher funktionalistisches Verständnis individueller Beteiligungsrechte, die primär mit deren Beitrag zu nachhaltigen Entwicklungsergebnissen gerechtfertigt werden.³²³ Dies führt dazu, dass Beteiligungsrechte letztlich als abwägbare begriffen und einem Kosten-Nutzen-Kalkül unterworfen werden.³²⁴ Eine Hürde für die effektive Ausübung von Beteiligungsrechten liegt in der Privilegierung statistischer Daten und Indikatoren in beiden Organisationen: Gilt bei der Entscheidung über und Bewertung von Projekten nur statistisch fundiertes Wissen als objektiv und valide, trägt dies zu einer Expertifizierung

³²¹ J. v. Bernstorff, Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen, in: Brunkhorst (Hrsg.), Demokratie in der Weltgesellschaft, 2009, S. 277, 279–281.

³²² P. Dann, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 342.

³²³ ESS 10 para. 1; *World Bank*, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations, 2014, S. 2, 8, 10.

³²⁴ *World Bank*, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations, 2014, S. 19. Daher geht auch eine Tendenz dazu, Beteiligung mithilfe von Indikatoren zu quantifizieren: *World Bank*, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations, 2014, S. 32, 54 ff. Vgl. auch D. Bradlow/A. Fourie, The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 3, 34.

der Verfahrenskommunikation bei und schließt Nichtexperten aus.³²⁵ Indigenen Völkern fällt eine Auseinandersetzung mit Kosten-Nutzen-Kalkulationen der Weltbank und Menschenrechtsindikatoren des UNDP schwer.

Am wenigsten ausgeprägt ist schließlich die abwehrrechtliche Dimension des Prinzips informationeller Selbstbestimmung. Regeln zum Schutz der Privatsphäre in den Informationszugangsrichtlinien betreffen nicht die Erhebung, sondern erst die Verbreitung personenbezogener Daten. Weitere Normen regeln die Vertraulichkeit personen- und unternehmensbezogener Informationen bei der Auftragsvergabe an individualisierte Unternehmen sowie Korruptionsermittlungen vor dem weltbankeigenen Sanctions Board.³²⁶ Die Rechtsprechung des Inspection Panels hat die Vertraulichkeit personenbezogener Informationen Verfahrensbeteiligter aus dem Erfordernis „freier“ Konsultationen abgeleitet, wenn Repressalien zu befürchten sind; in derartigen Fällen müssen z. B. Umfragebögen auch vor der Nehmerverwaltung geheim gehalten werden.³²⁷ Die Erhebung personenbezogener Daten, die bereits einen Eingriff in das Menschenrecht auf Privatsphäre darstellt³²⁸, ist in den Sozial- und Umweltstandards nicht besonders geregelt. Gleichwohl ermöglicht die Förderung von Projekten im Sicherheitsbereich erweiterte Informationseingriffe, etwa wenn Polizeieinheiten in Brasilien mit neuer IT zur Datenerhebung und -verarbeitung ausgestattet werden.³²⁹

Auch im Hinblick auf die disaggregierten Mikrozensus, die die Sozialstandards für Umsiedlungen und indigene Völker fordern, gibt es keine internationalen Mindeststandards für den Schutz sensibler Daten. Insoweit bleibt allein das nationale Datenschutzrecht maßgeblich. Dessen Normen können dem Gebot disaggregierter Datenerhebung widersprechen, wenn sie etwa die Datenerhebung über das Merkmal der ethnischen Herkunft oder Rasse verbieten.³³⁰ In diesen Fällen kollidieren die Abwehr- und Teilhabedimensionen individueller

³²⁵ A. Wilks/F. Lefrançois, Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies, Bretton Woods Project, 2002, S. 21.

³²⁶ OP 11 paras. 14f.; *World Bank*, Guidance for staff on handling procurement information, 2012; IBRD/IDA Guidelines On Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants, 2011; *World Bank Integrity Vice Presidency*, Policy on Disclosure of Information, 2011; *World Bank*, Sanctions Procedures, 2012: Section 5.04, Art X, Section 13.06.

³²⁷ Vgl. A. Naudé Fourie, The World Bank Inspection Panel Casebook, 2014, S. 119. Siehe auch *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI2605 Audio recording of a meeting with local stakeholders, abgedruckt in: World Bank, Access to Information Annual Report FY2013, 2013, S. 31. Für projektbasierte Beschwerdemechanismen sind nunmehr auch anonyme Beschwerden zulässig, vgl. ESS10 para. 27(b).

³²⁸ Dazu oben, § 7.II.1.

³²⁹ A.-M. Leroy, General Counsel Legal Note on Bank Involvement in the Criminal Justice Sector, 9.2.2012.

³³⁰ Vgl. *Conseil Constitutionnel*, Décision n° 2007–557 DC, 15.11.2007; M. Möschel, Race judicata: The Ban on the Use of Ethnic and Racial Statistics in France, *European Constitutional Law Review* 5 (2009), S. 197. Dazu schon oben, § 7.III.3.b).

Informationsautonomie ebenso miteinander wie Informationskooperation und kollektive informationelle Selbstbestimmung. Wie praktische Konkordanz der Prinzipien in dieser komplizierten Kollisionslage aussehen könnte, deutete der erste Entwurf der neuen Weltbanksozialstandards von 2014 an: Danach mussten die Mitgliedstaaten Daten zur Indigenität Projektbetroffener erheben, es sei denn, dies würde gegen die nationale Verfassung verstoßen.³³¹ Nach dieser differenzierten Lösung überwiegen Abwehrdimension individueller Informationsautonomie und kollektive informationelle Selbstbestimmung also die anderen Prinzipien (nur) dann, wenn sie der Nehmer in Verfassungsrang erhoben und zum Ausdruck seiner Verfassungsautonomie gemacht hat.

§ 9 Individueller Informationszugang

Individueller Informationszugang gewährt Einzelpersonen einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu Dokumenten und Informationen in der Verfügungsgewalt der internationalen Institution. Antragsberechtigt ist jede Einzelperson, die mit dem Antrag in eine unmittelbare Anspruchsbeziehung zur internationalen Institution tritt und nicht mehr durch seinen Heimatstaat mediatisiert ist. Der Zugangsanspruch ist bei UNDP und Weltbank in einem Widerspruchsverfahren und vor quasigerichtlichen Instanzen durchsetzbar. Er besteht unabhängig von der Beteiligung an einem Leistungs- oder Publikumsinformationsverfahren und kann weltweit von jeder Person ungeachtet der Staatsbürgerschaft, des Aufenthaltsorts und eines besonderen rechtlichen Interesses geltend gemacht werden. Dogmatisch liegt in diesem Anspruch auf Informationszugang der Prototyp eines weltbürgerlichen subjektiven Rechts – und das wohl kosmopolitischste Moment des internationalen Verwaltungsrechts, das sich potenziell an eine globale Weltöffentlichkeit richtet.³³²

Gleichwohl sind die maßgeblichen Rechtsgrundlagen nicht in primärrechtlichen Bestimmungen des institutionellen Völkerrechts zu finden, sondern in sekundärrechtlichen Informationszugangsrichtlinien, die Weltbank und UNDP seit den 1990er Jahren erlassen und mehrfach reformiert haben. Diese Richtlinien markieren einen schrittweisen Übergang vom Arkanprinzip und diplomatischer Geheimhaltung zum Grundsatz der Öffentlichkeit internationaler Verwaltungen. Im Zuge dieser Öffnung verbreiten die internationalen Institutionen auch proaktiv einen Großteil der Informationen, auf die sich der individuelle Informationszugang bezieht, sodass dieser nicht in jedem Einzelfall geltend gemacht werden muss. Die technischen Möglichkeiten des Internets erleichtern

³³¹ ESS1, First Draft 2014, para. 28.

³³² P. Dann, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, Die Verwaltung 44 (2011), S. 313, 314, 324.

diesen Paradigmenwechsel erheblich. Erklären lässt sich die informationsrechtliche Öffnung internationaler Verwaltungen durch mehrere Faktoren: die allgemeine Internationalisierung von Informationszugangsregimes, beginnend mit Umweltinformationen und der Rio-Konferenz von 1992, ein gewandeltes, stärker partizipatives Entwicklungsverständnis und die steigende Informationsnachfrage zivilgesellschaftlicher Organisationen.³³³

Im Folgenden wird zunächst den Funktionen des Informationszugangs nachgegangen (I.), bevor die konkreten Rechtsregimes des UNDP und der Weltbank untersucht (II. und III.) und einer abschließenden vergleichenden Bewertung unterzogen werden (IV.). Die Literatur zum hiesigen Themenkomplex hat in den letzten Jahren im Rahmen der Transparenzdebatte zugenommen.³³⁴ Auch die internationalen Finanzinstitutionen sind dabei thematisiert worden.³³⁵ Die Vereinten Nationen haben weniger Aufmerksamkeit erfahren.³³⁶ Eine dogmatisch-vergleichende Aufarbeitung der einschlägigen Normen und der Rechtsprechung der Durchsetzungsinstanzen fehlt bislang.

³³³ T. Mendel, *Freedom of Information*, 2008, S. 23 f.; D. Wirth/S. Devarajan, *Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations*, 1996.

³³⁴ A. Bianchi/A. Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013; 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; A. Grigorescu, *Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations*, *International Studies Quarterly* 51 (2007), S. 625; A. Roberts, *A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations*, *Public Administration Review* 64 (2004), S. 410.

³³⁵ D. Metcalfe, *Transparency at the World Bank*, in: Ala'i/Vaughn (Hrsg.), *Research handbook of transparency*, 2014, S. 337; L. Hinojosa Martínez, *Transparency in International Financial Institutions*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 77; S. Fujita, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*, 2013; P. Dann, *Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank*, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313; D. Hunter, *International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions*, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), *International financial institutions and international law*, 2010, S. 199, 215 f.; T. Blanton, *The Struggle for Openness in the International Financial Institutions*, in: Florini (Hrsg.), *The right to know*, 2007, S. 243; C. Musuva (Hrsg.), *Behind closed doors*, 2006; D. Hunter/N. Bernasconi-Osterwalder, *Democratizing Multilateral Development Banks*, in: Bruch (Hrsg.), *The New Public: The Globalization Of Public Participation*, 2002, S. 151, 152–156; L. Udall, *The World Bank and Public Accountability*, in: Fox/Brown (Hrsg.), *The struggle for accountability*, 1998, S. 391.

³³⁶ Die einzige umfassende Behandlung ist soweit ersichtlich das vorbereitende Gutachten von D. Wirth/S. Devarajan, *Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations*, 1996. Mehr erwähnt als untersucht wird UNDP bei 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; T. Mendel, *Freedom of Information*, 2008, S. 23 f. Allgemein zur Öffentlichkeitsarbeit der UN L. Gordenker/C. Jönsson, *Evolution in knowledge*, in: Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford handbook on the United Nations*, 2007, S. 83.

I. Merkmale und Funktion

Mit dem Individualanspruch auf Zugang zu Informationen der internationalen Verwaltung verwirklicht sich zuvorderst die Teilhabedimension des Prinzips individueller Informationsautonomie. Dem Einzelnen wird die Rechtsmacht verliehen, die Verbreitung von Informationen durch die Institution zu veranlassen und zu erzwingen. Damit wird ein Stück Kontrolle über Informationen dezentralisiert und auf die Bürger der Mitgliedstaaten verteilt. Der Informationszugang schafft auf diese Weise die Voraussetzungen für die Ausübung von Beteiligungsrechten und für die dezentrale Öffentlichkeitskontrolle der Institution. Die UNDP-Policy akzentuiert diesen Aspekt besonders deutlich, wenn sie die Gewährung des Informationszugangs als Voraussetzung für die effektive Partizipation der Bürgerinnen und für die Verantwortlichkeit der Institution gegenüber der Öffentlichkeit in Geber- und Nehmerstaaten bezeichnet.³³⁷ Demgegenüber betont die Informationszugangsrichtlinie der Weltbank einen anderen Zweck: Informationszugang und Transparenz sollen zur Erreichung des Entwicklungsziel beitragen, die Vorbereitung und Durchführung von Projekten verbessern, Korruption aufdecken und Verantwortlichkeit für Entwicklungsergebnisse herstellen.³³⁸ Für die Bank verwirklicht sich im Informationszugang also primär das Prinzip entwicklungsangemessener Informationskooperation. Diese Logik ist nicht auf die Leistungsverfahren beschränkt; vielmehr öffnen die internationalen Verwaltungen mit dem Übergang zum Prinzip der Öffentlichkeit allgemein ihre Informations- und Wissensbestände für externe Nutzer und positionieren sich damit als Produzenten globaler öffentlicher Güter.³³⁹

Dass sich im Informationszugangsregime letztlich alle informationsverwaltungsrechtlichen Prinzipien abbilden, zeigen die Ausnahmetatbestände für geheimhaltungsbedürftige Informationen, die in beiden Zugangsrichtlinien enthalten sind. In diesen Bestimmungen liegt der Schlüssel zum Verständnis des Informationszugangsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen: Indem die Ausnahmen bestimmen, wessen und welche Interessen schutzwürdig sind und welche nicht, kanalisieren sie öffentliche Aufmerksamkeit, generieren Öffentlichkeitskontrolle oder blockieren sie.³⁴⁰ Ihre Reichweite bestimmt im Ergebnis den Umfang des Informationszugangs und das Maß an Transparenz, ihr Bestimmtheitsgrad determiniert die Beurteilungs- und Ermessensspielräume, die der internationalen Verwaltung bei der Auslegung und Anwendung des Rechts bleiben. Tatsächlich betrifft eine der weitreichendsten Ausnahmen das Innenleben der internationalen Verwaltungen selbst und ihre Beratungs- und

³³⁷ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 1, 3.

³³⁸ World Bank, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, A1.

³³⁹ World Bank, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, A2.

³⁴⁰ P. Dann, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, Die Verwaltung 44 (2011), S. 313, 318.

Verhandlungsprozesse mit den Mitgliedstaaten. Insoweit schirmen sich Weltbank und UNDP von der Öffentlichkeit ab, um Deliberation und Konsensfindung zu ermöglichen und so die Funktionsfähigkeit institutionalisierter Kooperation sicherzustellen. Hier zeigt sich die Dialektik von Öffentlichkeit und Geheimhaltung, die dem Prinzip entwicklungsadäquater Informationskooperation inhärent ist.

Eine zweite Kategorie von Ausnahmen schützt die kollektive informationelle Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten. Im Mehrebenensystem der Entwicklungsverwaltung ist besonders bedeutsam, inwieweit internationale Entwicklungsinstitutionen auch öffentlichen Zugang zu Informationen gewähren, die von den Mitgliedstaaten stammen oder diese betreffen.³⁴¹ UNDP und Weltbank verfügen über eine Vielzahl von Daten über die ökonomische, soziale, institutionelle und politische Lage der Mitgliedstaaten, an deren Geheimhaltung diese Staaten ein Interesse haben können. In dem Maße, in dem der Einzelne Zugang zu diesen Informationen über seinen Heimatstaat erwirken kann, verliert dessen Regierung ein Stück Kontrolle über Informationsflüsse und nationale Öffentlichkeit. So kann der Informationszugang auch den einzelnen Bürger dezentral gegen seine Regierung mobilisieren. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zum Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung, wonach der Mitgliedstaat entscheiden oder zumindest mitbestimmen können soll, wie er öffentlich dargestellt wird. Diesem Anliegen trägt primär das Urheberprinzip Rechnung, demzufolge der Urheberstaat einer Information auch über deren Veröffentlichung durch die internationale Institution entscheiden kann. Die Reichweite des Urheberprinzips ist eine Schlüsselfrage für die Autonomie des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen.

Eine dritte Kategorie von Ausnahmen betrifft die Abwehrdimension des Prinzips individueller Informationsautonomie, die durch die Veröffentlichung personen- oder unternehmensbezogener Daten berührt wird. Derartige Daten gewinnen die internationalen Entwicklungsinstitutionen in ihren Leistungsverfahren, in Vertragsverhältnissen mit privaten Vertragspartnern oder durch den Einsatz moderner Informationstechnologien. Weltbank und UNDP verfolgen insoweit unterschiedliche Schutzkonzepte: Die Weltbank verlässt sich ausschließlich auf das Urheberprinzip zugunsten privater Informationsquellen, während UNDP eine ausdrückliche Ausnahme zum Schutz der Privatsphäre Dritter kennt. Auch die internen Spannungen innerhalb des Prinzips individueller Informationsautonomie werden also unterschiedlich aufgelöst.

³⁴¹ Zu diesem Problem in der EU *F. Koppsteiner*, Die Transparenzverordnung im Wandel der Zeit, EuR (2014), S. 594, 611 f.

II. UNDP

Das Informationszugangsrecht des UNDP beruht auf der sekundärrechtlichen Information Disclosure Policy; das Verhältnis zum betroffenen Nehmerstaat ist im SBAA angesprochen. Im Folgenden soll zunächst Kompetenz und Rechtsgrundlagen nachgegangen werden (1.), bevor die Struktur des Zugangsanspruchs (2.) und seine Ausnahmen (3.) dargestellt werden. Beobachtungen zum Verfahren und zur Rechtskontrolle schließen den Abschnitt ab (4.).

1. Kompetenz und Rechtsgrundlagen

Das Primärrecht des UNDP schweigt sich über die Gewährung individuellen Informationszugangs aus. In der institutionellen Praxis anerkannt war das Urheberprinzip für mitgliedstaatliche Informationen als Ausprägung kollektiver informationeller Selbstbestimmung.³⁴² Völkervertragliche Regelungen für die Veröffentlichung von Informationen finden sich aber in der UN-Immunitätskonvention und im Standard Basic Assistance Agreement (SBAA), deren evolutive Interpretation das Informationszugangsrecht des UNDP maßgeblich beeinflusst hat. Danach sind Dokumente im Besitz des UNDP und seiner Experten sowie deren Kommunikationen unverletzlich.³⁴³ Mithin sind sie dem rechtlichen und faktischen Zugriff der Mitgliedstaaten entzogen, sodass allein UNDP und sein Recht über die Veröffentlichung entscheiden. Zugleich verpflichteten sich beide Parteien im SBAA, einander vor der Publikation projektbezogener Informationen zu konsultieren.³⁴⁴ Diese Vorschrift wurde bis Mitte der 1990er Jahre so ausgelegt, dass eine individualisierte Konsultation mit der jeweiligen Regierung für jedes Projekt erforderlich war. Dies führte zu einer uneinheitlichen Publikationspraxis. Die bilateral-individualisierte Auslegung des Konsultationserfordernisses wich aber zunehmend einer Interpretation, die eine generalisierte Zustimmung der Nehmerstaaten zu einer generell-abstrakten Regelung des öffentlichen Informationszugangs für möglich hielt.³⁴⁵

Hintergrund dieses Wandels war ein zunehmend partizipatives Entwicklungsverständnis, das im Konzept menschlicher Entwicklung und in der Rio-Erklärung zu nachhaltiger Entwicklung seinen Ausdruck fand.³⁴⁶ Damit einher

³⁴² Vgl. das Rechtsgutachten des Legal Counsel der Vereinten Nationen, Bruce Rashkow, vom 2. 2. 1996, Annex F, para. 20, abgedruckt in *D. Wirth/S. Devarajan*, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996.

³⁴³ UN, Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946 Art. II(4), Art. III; SBAA Art. IX(4) (b).

³⁴⁴ SBAA Art. IV(4).

³⁴⁵ Vgl. *D. Wirth/S. Devarajan*, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996, S. 13 f., Annex F.

³⁴⁶ Siehe insbesondere Prinzip 10 zum Zugang zu Umweltinformationen in UN, Rio Dec-

ging eine erhöhte Informationsnachfrage zivilgesellschaftlicher Organisationen insbesondere aus den Geberländern, die verstärkt spezifische Informationsersuchen an UNDP richteten. Erleichtert wurde die Öffnung dadurch, dass die Organisationskultur des UNDP nicht besonders geheimhaltungsorientiert war.³⁴⁷ Nachdem die Generalversammlung 1995 eine Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen beschlossen hatte, forderte das UNDP-Exekutivdirektorium im darauffolgenden Jahr den Administrator auf, eine einheitliche Informations- und Publikationspolicy zu entwickeln.³⁴⁸ Ein Gutachten externer Consultants, zu denen auch der Leiter des „Bank Information Center“, einer weltbankkritischen NGO in Washington, gehörte³⁴⁹, legte die Grundlagen für die Annahme der ersten „UNDP Public Information and Documentation Disclosure Policy“ durch die Verwaltung am 10.1.1997.³⁵⁰ Die Policy sah – erstmals für eine internationale Institution – einen individuellen, voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch und ein unabhängiges „Information Disclosure Oversight Panel“ zu dessen Durchsetzung vor.³⁵¹ Seitdem wurde die Policy mehrfach geändert und gilt heute in der Fassung von 2013 als „Information Disclosure Policy“.³⁵²

Als verwaltungsinterne Richtlinie bewirkt die Policy zunächst eine Selbstbindung der Verwaltung. Allerdings haben sich die Exekutivdirektoren mit der vom Administrator vorgelegten Gesamtstrategie zu Information und Publikation, die auch die strategische Öffentlichkeitsarbeit beinhaltet, befasst und sie gut geheiß. ³⁵³ Einen formalen Beschluss zur Information Disclosure Policy haben sie – soweit ersichtlich – nicht gefasst, sie haben aber Einzelentscheidun-

laration on Environment and Development, 1992. Zum Hintergrund *D. Wirth/S. Devarajan*, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996, S. 6–8.

³⁴⁷ *D. Wirth/S. Devarajan*, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996, S. 1, 9–11, 22 f.

³⁴⁸ *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board During 1996, Decision 96/22, para. 3. Zum systemweiten Öffnungsprozess siehe *UNGA*, Res. 49/38 Questions relating to information, 1994, part B „United Nations Public Information Policies and Activities“.

³⁴⁹ *D. Wirth/S. Devarajan*, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996, S. 5, Annex D.

³⁵⁰ *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, Fn. 1.

³⁵¹ *T. Mendel*, Freedom of Information, 2008, S. 23; *D. Hunter/N. Bernasconi-Osterwalder*, Democratizing Multilateral Development Banks, in: Bruch (Hrsg.), The New Public: The Globalization Of Public Participation, 2002, S. 151, 157.

³⁵² *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, zu vorherigen Fassungen siehe dort Annex 2 Fn. 1: Änderungen in 2001, 2004, 2007, 2008 und 2013. Eine ältere Fassung ist verfügbar unter http://www.undp.md/publications/doc/UNDP_%20Disclosure_%20Policy.pdf (1.7.2017). Andere Fassungen kursieren auf inoffiziellen Seiten im Internet und sind im Archiv des Autors verfügbar.

³⁵³ *UNDP Executive Board*, Report of the Executive Board on its work during 1997,

gen zur Publizität bestimmter Dokumententypen getroffen, die die Verwaltung dann in die Policy eingearbeitet hat. Beispielsweise ist der Beschluss des Exekutivdirektoriums von 2012, Rechnungsprüfungsberichte über Einzelprojekte zu veröffentlichen, seit 2013 in para. 9.2(e) der Policy umgesetzt.³⁵⁴

2. *Anspruchsstruktur und -umfang*

Die Regelungsstruktur der Information Disclosure Policy umfasst in allen seit 1997 geltenden Fassungen drei Ebenen: Auf einer ersten Ebene begründet Teil I der Policy zunächst eine Öffentlichkeitsvermutung für Informationen im Besitz des UNDP (Abs. 2). Danach müssen bestimmte Informationen, die in Teil II der Policy genannt sind, von Amts wegen im Internet veröffentlicht werden (Abs. 8–9). Im Übrigen räumt Teil IV der Policy jedermann einen individuellen Anspruch auf Informationszugang ein, den er unmittelbar gegenüber UNDP mit einem schriftlichen Antrag geltend machen kann (Abs. 13 ff.). Dieser Anspruch ist voraussetzungslos, d. h. nicht an ein besonderes Rechtsschutzinteresse oder die Verfahrensbeteiligung des Anspruchsinhabers geknüpft. Auf einer zweiten Ebene formuliert die Policy in Teil III sieben Ausnahmen, die der Veröffentlichung entgegenstehen (Abs. 11, Annex 2). Auf dritter Ebene greift eine Gegen Ausnahme, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Veröffentlichung besteht (Abs. 12).

a) *Zugangsanspruch und Öffentlichkeitsvermutung*

Maßgeblich für den Umfang des Zugangsanspruchs ist die Reichweite der Öffentlichkeitsvermutung, die die Policy in Absatz 2 statuiert.³⁵⁵ Eine erste Rechtsfolge dieser Vermutung ist, dass Informationen auf einer Positivliste von Amts wegen im Internet veröffentlicht werden. Diese Liste ist im Laufe der Jahre erweitert worden und heute sehr umfangreich. Sie konzentriert sich auf die Vergabeverfahren und erfasst eine Vielzahl von Dokumenten zu Länderprogrammen, Projekten und Tätigkeiten der Organe des UNDP.³⁵⁶ Anders als bei der Weltbank werden auch einzelne Rechnungsprüfungsberichte und entscheidungsvorbereitende Unterlagen für die Sitzungen der Exekutivdirektoren veröffentlicht.³⁵⁷ Aufgrund dieser proaktiven Veröffentlichungsstrategie erklären zivilgesellschaftliche Transparenzrankings UNDP regelmäßig zur

E/1997/33, Economic and Social Council Official Records 1997 Supp. 13, Decision 97/17, S. 213 ff.

³⁵⁴ *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board in 2012, DP/2013/2, Decision 2012/18.

³⁵⁵ *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, para. 2.

³⁵⁶ *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, para. 9.1, 9.2. und Annex 1.

³⁵⁷ *UNDP*, Information Disclosure Policy, 2013, Annex 1, para. 9.2(a). Verfügbar unter http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/executive_board/documents_for_sessions/ (1. 7. 2017).

transparentesten Entwicklungsinstitution.³⁵⁸ Die Privilegierung operativer Dokumente auf Länderebene erklärt sich daraus, dass diese Aktivitäten des UNDP die Bürger der Mitgliedstaaten besonders betreffen und sie damit ein gesteigertes Interesse an Informationsteilhabe haben. Das Prinzip individueller Informationsautonomie wird also nach der Betroffenheit differenziert verwirklicht.

Die Öffentlichkeitsvermutung gilt allerdings auch für Informationen, die nicht auf der Positivliste stehen. Dazu gehören etwa Informationen zu den globalen Programmen des UNDP, formalisierten Wissensprodukten oder aus den Verfahren zur Publikumsinformation z. B. durch den globalen Human Development Report. In den früheren Fassungen der Policy ergab sich dies schon aus dem Wortlaut der Vermutung, die sich ausdrücklich auf alle Informationen bezog, die nicht von einer Ausnahme erfasst waren.³⁵⁹ Dies bestätigte auch das Independent Information Disclosure Oversight Panel in seiner ersten Entscheidung im Jahr 2006. Allerdings beschränkte das Panel den Anspruchsinhalt für Informationen, die nicht auf der Positivliste stehen, auf einen Auskunftsanspruch: Der Anspruchsteller sollte nicht Einsicht in die Originaldokumente erhalten, sondern nur eine Auskunft der Verwaltung über den Inhalt der begehrten Information.³⁶⁰ Dies schwächte den Wert der Vermutung jenseits der Positivliste erheblich ab und lässt sich weder mit Wortlaut noch Systematik und Zweck der Policy vereinbaren. Auch die 2013 reformierte Fassung der Policy spricht durchgehend vom Zugang zu dem begehrten Dokument.³⁶¹

Nach der jüngsten Revision der Policy im Jahr 2013 bezieht sich der Wortlaut der Vermutung in Abs. 2 der Policy nur noch auf Informationen, die auf der Positivliste in Teil II der Policy aufgeführt sind.³⁶² Gleichwohl ergibt eine systematische Auslegung, dass die Vermutung weiterhin auch jenseits der Positivliste gilt: Abs. 13, der das individuelle Antragsrecht definiert, spricht allgemein von der „begehrten Information“. Absatz 5, der den Begriff der Information für die Zwecke der Policy definiert, beschränkt diesen ausdrücklich nicht auf Länder-

³⁵⁸ *Publish what you fund*, Aid Transparency Index, 2016, abrufbar unter http://ati.publishwhatyoufund.org/wp-content/uploads/2016/02/ATI-2016_Report_Proof_DIGITAL.pdf (1.7.2017).

³⁵⁹ Public Information and Documentation Disclosure Policy 1997, para. 6. Diese Regelung wurde mit geringfügigen Änderungen bis 2013 aufrecht erhalten, vgl. Information Disclosure Policy 2008, para. 2.

³⁶⁰ Vgl. *A. Roberts*, UNDP Panel Makes First Decision, And Guts Disclosure Policy, *freedominfo.org*, 2006.

³⁶¹ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 15, 16.

³⁶² UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 2: „UNDP’s Information Disclosure Policy (hereinafter referred to as the „Policy“) is guided by openness, with the underlying presumption that any information concerning UNDP programmes and operations enumerated in Part II is available to the public, in the absence of a compelling reason for confidentiality in line with the exceptions to the Policy in Part III“.

programme und operative Vergabeaktivitäten.³⁶³ Vor allem aber beziehen sich die Ausnahmen in Teil III der Policy auf Dokumente, die nicht auf der Positivliste erscheinen; das wäre überflüssig, wenn die Öffentlichkeitsvermutung nicht grundsätzlich anwendbar wäre. Im Ergebnis erstreckt sich der Zugangsanspruch daher nach wie vor auf alle Informationen, die nicht unter die Ausnahmen in Teil III der Policy fallen. Dies entspricht auch dem Sinn und Zweck der Policy, die Partizipation der Bürger am Entwicklungsprozess zu effektuieren. Dieser Zweck würde nicht erreicht, wenn namentlich die – zunehmend wichtigen – regionalen und globalen Entwicklungsprozesse, die UNDP fördert, aber nicht von der Positivliste erfasst sind, von der Transparenzvermutung ausgenommen wären.

b) Ausnahmen

Teil III der Policy enthält in Abs. 11 eine Liste mit Ausnahmetatbeständen, die bestimmte Informationen der Öffentlichkeitsvermutung und dem Zugangsanspruch entziehen. Die Ausnahmen schützen einerseits besondere Interessen und Rechtsgüter, andererseits Beratungs-, Verhandlungs- und Dialogprozesse. An erster Stelle steht das Urheberprinzip, das als vertraulich designierte Informationen der Mitgliedstaaten und Dritter (insbesondere Privater und anderer internationaler Organisationen) der Veröffentlichung entzieht (Abs. 11 lit. a); das subjektive Geheimhaltungsinteresse von Kommunikationspartnern des UNDP wird also grundsätzlich anerkannt. Es folgen Ausnahmen für objektiv schutzwürdige Rechtsgüter: Die Sicherheit, Rechte und Privatsphäre von Individuen (lit. b); die Sicherheit der Mitgliedstaaten und des UNDP (lit. c); das Anwaltsprivileg und Informationen zu laufenden Ermittlungsverfahren (lit. d); und Geschäftsinformationen („commercial information“), deren Veröffentlichung finanzielle Interessen des UNDP oder Dritter schädigen würde (lit. f). Eine dritte Kategorie von Ausnahmen betrifft schließlich Informationen über Beratungen innerhalb des UNDP und mit den Mitgliedstaaten oder externen Partnern (lit. e) sowie Informationen, deren Veröffentlichung den Politikdialog mit den Mitgliedstaaten oder Durchführungspartnern ernsthaft untergraben würde (lit. g). Jede der Ausnahmen wird in Annex 2 weiter konkretisiert, sodass sie tatbestandlich vergleichsweise bestimmt sind. Inhaltlich betreffen die Ausnahmen weitgehend Rechte und Interessen, die auch in nationalen Rechtsordnungen als schutzwürdig anerkannt sind und grundsätzlich als verhältnismäßige Einschränkungen des menschenrechtlichen Informationszugangsanspruchs in Art. 19(2) ICCPR gesehen werden können.

³⁶³ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 5: „For the purposes of this Policy, information is defined as printed or electronic materials that provide knowledge about UNDP activities, including, *but not limited to*, programmes and operations of UNDP“ (Hervorhebung des Verf.).

c) Überwiegendes öffentliches Interesse

Bei allen Ausnahmen handelt es sich um relative Verweigerungsgründe, die bei einem überwiegenden öffentlichen Interesse – dies ist die dritte Ebene – zurücktreten. Diese Gegenausnahme greift, wenn die mit der Veröffentlichung verbundenen Vorteile und öffentlichen Interessen den Schaden für die betroffenen Schutzgüter überwiegen. Als nicht abschließende Beispielsfälle nennt die Policy unmittelbar bevorstehende und ernste Schäden für die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit oder unmittelbar bevorstehende, erhebliche negative Umwelteinwirkungen.³⁶⁴ Insoweit geht es also eher um die Gefährdung konkreter Rechtsgüter und weniger um ein allgemeines, demokratisches Kontrollinteresse. Der „public interest override“ gilt für alle Ausnahmen, die Letztentscheidung obliegt in allen Fällen dem unabhängigen Information Disclosure Oversight Panel. Stammt die betroffene Information von einem Mitgliedstaat oder Dritten, müssen diese vor Veröffentlichung angehört werden, haben aber bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses kein Vetorecht.³⁶⁵ Eine besondere Veröffentlichungs- oder Geheimhaltungsprärogative, die das Informationszugangsregime der Weltbank als vierte Ebene kennzeichnet, gibt es bei UNDP nicht. Im Ergebnis beschränkt die Policy deutlich das Ermessen sowohl der UNDP-Verwaltung als auch der Mitgliedstaaten bei der Veröffentlichung von Informationen im öffentlichen Interesse und überantwortet die Entscheidung in allen Streitfällen dem Independent Information Disclosure Panel.

3. Ausnahmen: Deliberative, mitgliedstaatliche und personenbezogene Informationen

Die Anwendung und Auslegung der Ausnahmetatbestände bestimmt die Reichweite des Informationszugangsanspruchs und den Grad institutioneller Transparenz. Drei besonders praxisrelevante Ausnahmen sollen daher näher untersucht werden: der Schutz deliberativer Informationen, die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse abschirmen und das Prinzip aufgabenadäquater Informationskooperation verwirklichen; die Geheimhaltung mitgliedstaatlicher Informationen zum Schutz kollektiver informationeller Selbstbestimmung; und Ausnahmen für personenbezogene Informationen, die individuelle Informationsautonomie schützen. Die Ausnahmen werden durch nicht abschließende Beispiele in Annex 2 konkretisiert, die die Praxis des UNDP zusammenfassen und anleiten sollen; veröffentlichte Entscheidungen des Information Disclosure Oversight Panel zur Auslegung der Ausnahmen gibt es bislang nicht.

³⁶⁴ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 12.

³⁶⁵ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 12.

a) *Deliberative Informationen: Schutz von Willensbildung und Entscheidungsprozessen*

Die Ausnahmen für interne und externe Beratungen und für den Politikdialog mit Mitgliedstaaten schützen Willensbildung, Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem der Entwicklungsverwaltung vor frühzeitiger Kenntnis- und Einflussnahme der Öffentlichkeit. Sie sollen den offenen Austausch von Ideen und Meinungen ermöglichen und so die Qualität der internen Beratung steigern.³⁶⁶ Beide Tatbestände erfassen vorbereitende Entwürfe, Memoranda, E-Mail-Korrespondenz, die innerhalb von UNDP zirkulieren oder mit Mitgliedstaaten und externen Partnern ausgetauscht werden, soweit diese eine Meinung, einen Rat, eine Empfehlung oder einen Bericht über einen Beratungsprozess enthalten.³⁶⁷ Die Ausnahme reicht also relativ weit und schirmt den Prozess des Meinungsaustausches und der Konsensfindung grundsätzlich solange ab, bis sich dieser in der finalen Version eines Dokuments kristallisiert hat, das sich auf der Positivliste operativer Dokumente findet; diese Liste bezieht sich stets auf die verabschiedete oder vereinbarte Endversion des Dokuments.³⁶⁸ Insoweit gewährleistet die Information Disclosure Policy also Ergebnistransparenz. Eine wichtige Ausnahme besteht allerdings im Hinblick auf die Dokumentation für die Sitzungen des Exekutivdirektoriums: Diese Dokumentation wird ausdrücklich vor der jeweiligen Sitzung auf der Website des Organs veröffentlicht.³⁶⁹ Bereits bevor das Direktorium Entscheidungen fällt, können also die Entscheidungsgrundlagen öffentlich eingesehen werden. Dies betrifft insbesondere die mehrjährige Planung; nicht erfasst sind davon die Dokumente für Einzelprojekte, da diese – anders als bei der Weltbank – nicht von den Staatenvertretern, sondern von der Verwaltung bewilligt werden. Weitergehende Bekanntmachungspflichten und Zugangsrechte sind in den POPPs zum Vergabeverfahren geregelt und setzen eine Verfahrensbeteiligung, also den Status als „Stakeholder“, voraus.³⁷⁰

b) *Mitgliedstaatliche Informationen, insbesondere Urheberprinzip*

Die Interessen der Mitgliedstaaten werden durch zwei Ausnahmetatbestände geschützt, die objektive und subjektive staatliche Geheimhaltungsinteressen schützen. Unabhängig von der Herkunft der Informationen schützt eine Aus-

³⁶⁶ D. Wirth/S. Devarajan, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996, S. 19 f.

³⁶⁷ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, Annex 2, para. 11 (e),(g).

³⁶⁸ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, Annex 1, lit. b: „completed UNDAFs and CCAs“, lit. c: „after its approval by the Executive Board, the Country Programme document will be made available“.

³⁶⁹ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, Annex 1, para. 9.2 (a).

³⁷⁰ Oben, § 8.II.5.

nahme staatliche Sicherheitsinteressen: Informationen, deren Veröffentlichung die Sicherheit eines Mitgliedstaates gefährden können, bleiben geheim.³⁷¹ Dies gilt unabhängig von einer eventuellen Vertraulichkeitsbestimmung des betroffenen Staates. Beispiele nennt der Annex hierfür nicht. Im Lichte kollektiver informationeller Selbstbestimmung ausgelegt dürfte es sich um Informationen handeln, die den Souveränitätskern eines Mitgliedstaates, insbesondere militärische Geheimnisse, betreffen. Relevant wird dies vor allem in Post-Konflikt-Situationen, in denen UNDP häufig mit Friedenssicherungsmissionen der Vereinten Nationen zusammenarbeitet.³⁷²

Das subjektive Geheimhaltungsinteresse der Staaten wird relativ weitreichend durch das Urheberprinzip anerkannt: Danach sind Informationen, die die Mitgliedstaaten an UNDP übermitteln und dabei als vertraulich kennzeichnen oder ansehen, von der Veröffentlichung ausgenommen. Eine Publikation ist nur mit dem ausdrücklichen Einverständnis des betroffenen Mitgliedstaates möglich.³⁷³ Entstehungsgeschichtlich wurde diese Ausnahme als Ausprägung des Neutralitätsprinzips des UNDP und mithin kollektiver informationeller Selbstbestimmung gedeutet. Funktional bezweckt sie, die Kommunikation mit und die notwendigen Informationsflüsse von den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten; verlöre die betreffende Regierung die Kontrolle über übermittelte Informationen, würden diese möglicherweise die erforderlichen Informationen nicht mehr an UNDP weitergeben.³⁷⁴ Diese Ratio entspricht dem Prinzip entwicklungsadäquater Informationskooperation.

Besondere Voraussetzungen für die Vertraulichkeitsbestimmung des Mitgliedstaates formuliert die Policy nicht. Das Gutachten, das der Annahme der ersten Policy von 1997 vorausging, schätzte, dass Regierungen 10–20% der an UNDP übermittelten Informationen als vertraulich kennzeichnen. Darunter waren auch objektiv wenig sensitive Informationen wie die Alphabetisierungsrate von Frauen, Bevölkerungszahl und Armutsrate. In einem Fall galt die Tagestemperatur als Staatsgeheimnis, weil Regierungsbehörden ab einer bestimmten Hitzeschwelle schlossen.³⁷⁵ Dies wirft die Frage auf, ob objektiv nicht schutzwürdige Informationen uneingeschränkt vom Urheberprinzip erfasst sind oder ob willkürliche Einschränkungen, die zulasten effektiver Informationskooperation und individueller Informationsteilhabe gehen, möglicherweise unbeacht-

³⁷¹ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 11(c).

³⁷² UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 10: In Krisensituationen können öffentlich verfügbare Informationen auf die mandatierende Resolution des Sicherheitsrates oder ein UN „needs assessment“ beschränken.

³⁷³ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 11(a), Annex 2 para. 11(a).

³⁷⁴ D. Wirth/S. Devarajan, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996, S. 10 f.

³⁷⁵ D. Wirth/S. Devarajan, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996, S. 15.

lich sind. Völkervertragsrechtlich erfordert das SBAA insofern nur die Konsultation des Mitgliedstaats, gibt ihm aber kein Vetorecht.³⁷⁶

Eine ausdrückliche Ausnahme enthält die Information Disclosure Policy für den Fall eines überwiegenden öffentlichen Interesses, hinter das das subjektive Geheimhaltungsinteresse des Staates zurücktritt. Das Urheberprinzip begründet wie alle anderen Ausnahmen also nur einen relativen Verweigerungsgrund. Der Staat muss lediglich vor der Veröffentlichung angehört werden und Gelegenheit erhalten, den drohenden Schaden abzuwenden.³⁷⁷ Allerdings ist die tatbestandliche Hürde mit Blick auf den erforderlichen drohenden Schaden relativ hoch. Weitere Einschränkungen können sich aus der Positivliste von Dokumenten in Teil II der Policy ergeben. Zwar beziehen sich die Ausnahmen ausdrücklich auch auf die gesamte Positivliste; anders als bei der Weltbank wird keines der Dokumente vom Urheberprinzip ausgenommen. Gleichwohl hat es UNDP in der Hand, den Inhalt dieser Dokumente so zu gestalten, dass als vertraulich designierte Informationen nicht aufgenommen werden.

c) Personenbezogene Daten

Die Interessen von Einzelpersonen sind in der Policy durch subjektive und objektive Ausnahmen geschützt. Das Urheberprinzip gilt ebenfalls für Informationen, die UNDP von privaten Dritten erhält, unabhängig von deren Inhalt und objektiver Schutzwürdigkeit.³⁷⁸ Diese weitreichende Zusicherung von Vertraulichkeit entspricht dem Interesse des UNDP, auch von Privaten möglichst viele Informationen zu erhalten, ohne dass diese deren Bekanntmachung fürchten müssen; insofern sie also Informationsflüsse zu UNDP fördert, trägt sie zu entwicklungsadäquater Informationskooperation bei. Zudem erkennt sie den Dritten ein hohes Maß an informationeller Mitbestimmung zu, können sie doch die Weiterverwendung übermittelter Informationen unabhängig von deren Inhalt bestimmen. Zugleich schränkt die Anwendung des Urheberprinzips auf private Dritte den individuellen Anspruch auf Zugang zu Informationen des UNDP erheblich ein und macht ihn von der Zustimmung privater Dritter abhängig.

Die erste objektive Ausnahme betrifft zunächst Informationen, die Sicherheit, Privatsphäre und andere Rechte von Individuen gefährden können. Geschützt sind dem eindeutigen Wortlaut nach alle Individuen, nicht nur Beschäftigte und Vertragspartner des UNDP, wenngleich sich die Beispiele im Annex auf letztere beziehen.³⁷⁹ Anders als die Weltbank erkennt UNDP damit die Privatsphäre als objektiv schutzwürdiges Rechtsgut allgemein an, ohne dass es einer subjektiven Vertraulichkeitsbestimmung bedarf. Insoweit ist der menschenrecht-

³⁷⁶ SBAA Art. IV(5).

³⁷⁷ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 12.

³⁷⁸ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 11(a).

³⁷⁹ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 11(b), Annex 2 para. 11(b).

liche Schutz der Privatsphäre gem. Art. 17 ICCPR im Sekundärrecht des UNDP verwirklicht. Menschenrechtliche Maßstäbe können auch zur Konkretisierung der ebenfalls geschützten, „anderen Rechte“ herangezogen werden; dies dürfte insbesondere den Schutz von Ruf und Ehre gem. Art. 17 ICCPR betreffen.³⁸⁰ Weitreichend geschützt ist auch das objektive Geheimhaltungsinteresse privater Dritter an geschäftlich relevanten Informationen, deren Veröffentlichung ihren finanziellen Interessen schaden würde, etwa in Vertragsverhandlungen oder im Wettbewerb am Markt.³⁸¹ Damit geht die Ausnahme über Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse hinaus, die im nationalen Recht und im TRIPS-Abkommen nur unter weiteren Voraussetzungen geschützt sind.³⁸² Angemessen dürfte diese weitreichende Geheimhaltung dort sein, wo sie Wettbewerb um öffentliche Ausschreibungen im Rahmen UNDP-geförderter Projekte und damit die effiziente Mittelverwendung begünstigt.

4. Verfahren und Rechtskontrolle

Das Zugangsverfahren gliedert sich in Widerspruchs- und ein Rechtsmittelverfahren.³⁸³ Der erste Antrag kann sowohl an die Länderbüros als auch an zentrale Abteilungen gerichtet werden. Gegen diese Entscheidung kann Widerspruch eingelegt werden, den die Rechtsabteilung bescheidet; ein separates Entscheidungsgremium ist – anders als bei der Weltbank – nicht vorgesehen. Die Entscheidung muss binnen einer Frist von 30 Kalendertagen fallen; Gebühren sind nicht vorgesehen. Gegen die Widerspruchsentscheidung kann Rechtsmittel beim Independent Information Disclosure Oversight Panel eingelegt werden.³⁸⁴ Es kann sich auf Verletzungen oder Policy oder ein überwiegendes öffentliches Interesse stützen und muss begründet werden. Inhaltliche Einschränkungen gibt es – im Unterschied zur Weltbank – nicht, insbesondere entscheidet das Panel auch über das überwiegende öffentliche Interesse. Für die Entscheidung gilt eine Frist von 30 Tagen. Das Panel kann nicht selbst Abhilfe schaffen, sondern soll eine einvernehmliche Lösung herbeiführen und widrigenfalls eine Empfehlung an den Administrator aussprechen. Daneben soll das Panel auch Verfahrensvorschriften erlassen, den Vollzug der Policy überwachen und diese jährlich auf Änderungsbedarf hin überprüfen.³⁸⁵

³⁸⁰ Oben, § 7.II.1.

³⁸¹ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, para. 11(f), Annex 2 para. 11 (f).

³⁸² Oben, § 7.II.2.

³⁸³ Hierzu und zum Folgenden UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 8, 13–15.

³⁸⁴ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 16 f. Das Panel besteht aus fünf vom Administrator ernannten Personen, davon drei UNDP-Mitarbeiter und zwei externe Vertreter zivilgesellschaftlicher Institutionen, paras. 21–23. Dazu schon oben, § 3.III.3.

³⁸⁵ UNDP, Information Disclosure Policy, 2013, paras. 18–20.

In der Praxis scheint es wenige formale Informationszugangsverfahren zu geben.³⁸⁶ Über die Praxis des Widerspruchs- und Rechtsmittelverfahrens publiziert UNDP selbst kaum Informationen. Bekannt ist, dass das Panel einen Fall in 2006 entschieden hat, in dem es den Anspruch auf Dokumente, die nicht auf der Positivliste aufgeführt waren, auf Auskunft über den Inhalt des Dokuments beschränkte.³⁸⁷ Dies mag ein Grund für die geringe Nutzung des Instruments sein. Ein anderer Grund ist sicher auch die Vielzahl von Informationen, die UNDP ohnehin veröffentlicht. Bei zivilgesellschaftlichen Organisationen gilt UNDP jedenfalls als Vorbild in Sachen Transparenz. Dies trifft bestenfalls im Ergebnis zu, aber nicht mit Blick auf die administrative Infrastruktur und Professionalität der Verfahrensdurchführung, wie der Vergleich mit der Weltbank zeigt.

III. Weltbank

Auch bei der Weltbank beruht der Informationszugang allein auf der sekundärrechtlichen Acces to Information Policy. Diese sei im Folgenden zunächst mit ihren Kompetenzgrundlagen dargestellt (1.), bevor Anspruchsstruktur und Ausnahmen untersucht (2.–3.) und auf Antrags- und Widerspruchsverfahren sowie Kontroll- und Lernmechanismen (4.–5) eingegangen wird.

1. Kompetenz und Rechtsgrundlagen

Die Kompetenz zur Gewährung eines durchsetzbaren individuellen Informationszugangsanspruchs ist in der Weltbanksatzung nicht ausdrücklich geregelt. Allerdings gilt die satzungsmäßige Immunität auch für die Archive und Kommunikationen der Bank.³⁸⁸ Daraus lässt sich schließen, dass der Bank grundsätzlich die Verfügungsbefugnis über Dokumente und Informationen in ihrem Besitz zukommt. Diese Verfügungsbefugnis kann die Bank regeln und sich selbst im Sinne individuellen Informationszugangs binden. Dies wird allerdings kaum explizit diskutiert.³⁸⁹ Innen- und sekundärrechtliche Vorschriften haben seit den 1980er Jahren sukzessive mehr Transparenz gewährt und im Jahr 2010

³⁸⁶ Vgl. *T. Mendel*, Access to Information: The Existing State of Affairs around the World, n. d., S. 11; E-Mail-Korrespondenz mit UNDP Bureau of External Relations and Advocacy, 6. 11. 2015, im Archiv des Autors.

³⁸⁷ *A. Roberts*, UNDP Panel Makes First Decision, And Guts Disclosure Policy, *freedominfo.org*, 2006.

³⁸⁸ IBRD Art. V(5); IDA Art. VIII(5); IFC Art. VI(5); IBRD Art. V(7); IDA Art. VIII(7); IFC Art. VI(7). Zur Rolle der Archive *World Bank*, Using History to Inform Development Policy: The Role of Archives, 2012.

³⁸⁹ Hinweise auf Immunitäten bei *World Bank OPCS*, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy, 2009, paras. 44 f.; *L. Hinojosa Martínez*, Transparency in International Financial Institutions, in: *Bianchi/Peters* (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 77, 101 Fn. 100.

erstmalig einen durchsetzbaren individuellen Informationszugangsanspruch etabliert.³⁹⁰ Seit 2015 ist der Informationszugang in der „Bank Policy: Access to Information“ geregelt, weitere Einzelheiten und Verfahren ergeben sich aus der „Bank Directive/Procedure: Access to Information“.

Interne Vorschriften zur Veröffentlichung von Informationen („disclosure“) erließ die Weltbank erstmals 1985. Die „Directive on Disclosure of Information“ etablierte drei Kategorien von Informationen – öffentlich, verfügbar für bestimmte Zielgruppen, geheim – und eine Positivliste zu publizierender Dokumente und Daten. Diese Positivliste wurde 1993, 2001 und 2005 erweitert.³⁹¹ Triebkräfte waren dabei vor allem Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen und der US-Kongress: Das sog. Pelosi-Amendment von 1989, maßgeblich von der US-amerikanischen Umwelt-NGO Sierra Club betrieben, machte die Zustimmung des US-amerikanischen Exekutivdirektors zu Projektkrediten von einer zu veröffentlichenden Umweltverträglichkeitsprüfung abhängig. Im Jahr 2000 machte der Kongress eine Transparenzreform zur Bedingung für den US-Beitrag zur IDA-Auffüllung.³⁹² Die Entwicklungsländer waren deutlich zurückhaltender, auch weil sie fürchteten, dass verstärkte Transparenz vor allem den Interessen der gut organisierten Zivilgesellschaft in den Industriestaaten nützen würde.³⁹³ Daher blieb das Transparenzregime beschränkt und begründete keine durchsetzbaren Zugangsansprüche. Dies änderte sich mit der Reform im Jahr 2010: Die neue Informationszugangsrichtlinie vollzog einen Systemwechsel hin zur Regelveröffentlichung und einer Negativliste mit Ausnahmen. Zudem begründete sie erstmals individuelle Informationszugangsansprüche und richtete zu deren Durchsetzung das Widerspruchs- und Rechtsmittelverfahren ein.³⁹⁴ Erlassen wurde die Access to Information Policy vom Weltbankprä-

³⁹⁰ *World Bank*, Access to Information Policy, 2010. Dazu *L. Hinojosa Martínez*, Transparency in International Financial Institutions, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 77; *S. Fujita*, The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights, 2013, S. 85 ff.; *P. Dann*, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313; *D. Hunter*, International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), *International financial institutions and international law*, 2010, S. 199, 221–223.

³⁹¹ Zu diesem und den folgenden Entwicklungsschritten siehe *World Bank OPCS*, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy, 2009 Annex A; und <http://go.worldbank.org/NDBTG5Y4U0> (1. 7. 2017).

³⁹² *A. Roberts*, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, *Public Administration Review* 64 (2004), S. 410, 414; *I. Bowles/C. Kormos*, The American Campaign for Environmental Reforms at the World Bank, *Fletcher Forum of World Affairs Journal* 23 (1999), S. 211. Eingehend zu Umwelttransparenz *S. Park*, *World Bank Group interactions with environmentalists*, 2010.

³⁹³ *A. Roberts*, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, *Public Administration Review* 64 (2004), S. 410, 416 (zur WTO).

³⁹⁴ *World Bank*, Access to Information Policy, 2010; *World Bank OPCS*, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy, 2009, para. 4.

sidenten. Im Einklang mit dem allgemeinen Rechtssetzungsverfahren hatten die Exekutivdirektoren zuvor den Grundlinien der Policy zugestimmt.³⁹⁵ Vorausgegangen waren öffentliche Konsultationen und intensive Verhandlungen unter den Mitgliedstaaten insbesondere über den Umgang mit mitgliedstaatlichen Informationen.³⁹⁶ Kleinere Reformen in den Jahren 2013 und 2015 erweiterten die Deklassifizierung historischer Dokumente des Exekutivdirektoriums und des Gouverneursrats.³⁹⁷ Verfahrens- und Durchführungsvorschriften, die u. a. die wichtige Frage der Behandlung mitgliedstaatlicher Dokumente betreffen, sind in einer „Bank Directive/Procedure: Access to Information“, zuletzt 2015 geändert, enthalten.³⁹⁸

2. Anspruchsstruktur, -inhalt und Ausnahmen

a) Grundsatz der Öffentlichkeit

Seit der Reform von 2010 geht die Informationszugangsrichtlinie systematisch vom Grundsatz der Öffentlichkeit aus und modifiziert diesen durch eine Reihe von Ausnahmen und Gegenausnahmen.³⁹⁹ Die Richtlinie begründet zunächst einen voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang für natürliche und juristische Personen. In einem zweiten Schritt wird dieser Grundsatz von Ausnahmen eingeschränkt, die besondere Interessen, Rechtsgüter und interne Beratungen schützen. Ist eine Ausnahme einschlägig, kann sich der Antragsteller im Widerspruchsverfahren darauf berufen, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Veröffentlichung bestehe. Zudem werden der Ausnahme unterfallende Dokumente mit der Zeit deklassifiziert. Unabhängig davon behält sich die Bank auf einer vierten Ebene eine Veröffentlichungs- und Geheimhaltungsprärogative für an sich geheim zu haltende bzw. zu veröffentlichende Informationen vor.⁴⁰⁰

Anspruchsinhaber ist jedermann, unabhängig davon, ob er oder sie projekt-betroffen ist, an einem Beschaffungsverfahren beteiligt ist oder sonst in einem Näheverhältnis zur Bank steht. Erforderlich ist nur, dass die Antragsteller ein spezifisches Dokument oder Datum so konkret benennen, dass es innerhalb der

³⁹⁵ *World Bank OPCS*, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy, 2009, para. 5.

³⁹⁶ *P. Dann*, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313, 319; *D. Hunter*, International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), *International financial institutions and international law*, 2010, S. 199, 221–223.

³⁹⁷ *World Bank*, Changes to the World Bank Policy on Access to Information, 2013; *World Bank*, Policy on Access to Information – Proposed Modification, June 24, 2015 (R2015–0129; IDA/R2015–0191).

³⁹⁸ *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015.

³⁹⁹ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 1.

⁴⁰⁰ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, III B 1, 2, 6, 8, IV.

Bank auffindbar ist.⁴⁰¹ Der Anspruch richtet sich auf vorhandene Dokumente und Informationen⁴⁰² in der Form, in der sie in den Informationssystemen und Archiven vorhanden sind; er umfasst nicht die Generierung neuer Informationen oder die Neuzusammenstellung existierender Informationen.⁴⁰³ Zugang bedeutet – anders als bei UNDP – in jedem Fall Einsicht in die Originaldokumente; sensible Informationen müssen ggf. unkenntlich gemacht werden.⁴⁰⁴ Die einmal freigegebene Information ist nicht mehr verfügungsbeschränkt, sie kann also an die allgemeine Öffentlichkeit weitergegeben werden.

b) Ausnahmen

Der zweite Absatz der Informationszugangsrichtlinie enthält eine Negativliste mit zehn Ausnahmen, die besondere Interessen und Rechtsgüter sowie deliberative Prozesse schützen.⁴⁰⁵ In die erste Gruppe fallen persönliche Daten der Beschäftigten, Sicherheitsarrangements, anwaltliche Vertrauensverhältnisse, administrative Informationen z. B. zum Liegenschaftsmanagement und Informationen über Finanzsituation und -transaktionen der Bank. Weiterhin ausgenommen sind Kommunikationen der Exekutivdirektoren und Gouverneure und ihrer Büros sowie selbstständige Einheiten der Bank wie Independent Evaluation Group, Inspection Panel und Integrity Vice Presidency, die jeweils eigene Informationsregimes erlassen haben; dies soll deren Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit schützen.⁴⁰⁶ Ebenfalls geschützt sind grundsätzlich

⁴⁰¹ Nur hierauf bezieht sich der Ausschluss von „unsupported requests“ in *World Bank, Bank Directive/Procedure: Access to Information*, 2015, C 3; nicht erforderlich ist ein wie auch immer geartetes „legitimes Interesse“ an der Information, so aber ohne Begründung *L. Hinojosa Martínez*, Transparency in International Financial Institutions, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 77, 97 Fn. 73. Die entsprechende Vorschrift soll rechtsmissbräuchliche und unverhältnismäßigen Aufwand verursachende Anträge verhindern, vgl. *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, para. 16.

⁴⁰² Der Begriff der „Information“ umfasst nach der Begründung aus dem Rechtssetzungsverfahren „documents of any type (for example, paper, electronic, photograph, film, sound recordings, video tapes) prepared or received by the Bank in the course of its business“, *World Bank, Access to Information Policy*, 2010, S. 4 Fn. 10.

⁴⁰³ *World Bank, Bank Directive/Procedure: Access to Information*, 2015, C 3. Dazu auch *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. Zum Problem der Informationsrichtigkeit aus deutscher Sicht *G. Britz/M. Eifert/T. Groß*, Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit – Pflichten und Ansprüche nach dem Umweltinformations- und dem Informationsfreiheitsgesetz, DÖV (2007), S. 717.

⁴⁰⁴ *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, S. 27, 31.

⁴⁰⁵ *P. Dann*, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313, 318.

⁴⁰⁶ *World Bank, Bank Policy: Access to Information*, 2015, B 2(f); *World Bank OPCS, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy*, 2009, para. 18.

Informationen, die die Bank von den Mitgliedstaaten oder anderen Dritten im Vertrauen erhalten hat.⁴⁰⁷ Schließlich schirmt die „deliberative Ausnahme“ den internen Entscheidungsprozess der Bank ab, indem sie vorbereitende Dokumente, Notizen, Kommunikationen, Daten und Entscheidungsgrundlagen ausnimmt. Dies soll die Integrität der internen Deliberation schützen und den „freien und aufrichtigen Austausch von Ideen“ sicherstellen. Nur das Ergebnis des Deliberationsprozesses soll nach Abschluss der Konsensfindung veröffentlicht werden.⁴⁰⁸ Bei einigen Ausnahmen, insbesondere deliberativen Informationen, geht die Richtlinie davon aus, dass das Geheimhaltungsinteresse mit der Zeit abnimmt und erlaubt die Deklassifizierung in Intervallen von fünf, zehn und 20 Jahren.⁴⁰⁹

c) Überwiegendes öffentliches Interesse und Prärogativen der Bank

Einige Ausnahmen sind nur relative Verweigerungsgründe, d. h. sie gelten nicht bei einem überwiegenden öffentlichen Interesse (sog. public interest override).⁴¹⁰ Dies gilt für Teile der Ausnahmen für administrative, deliberative und finanzielle Informationen. Anders als bei UNDP sind aber die meisten Ausnahmen in der Weltbankpolicy absolute Verweigerungsgründe, die nicht abwägar sind. Das betrifft insbesondere das Urheberprinzip. Macht der Antragsteller ein überwiegendes öffentliches Interesse zu Recht geltend, kann das Access to Information (AI) Committee an sich ausgenommene Informationen dennoch veröffentlichen.⁴¹¹ Diese Entscheidung ist nicht vom Appeals Board überprüfbar, die Verwaltung hat also das letzte Wort.

Das öffentliche Interesse ist in der Policy nicht weiter konkretisiert und auch die Entscheidungspraxis des AI Committees gibt bislang wenige Auslegungshinweise.⁴¹² Bejaht hat das AI Committee ein überwiegendes öffentliches Interesse in einem Fall, in dem das begehrte Dokument statistische Daten enthielt, die für wissenschaftliche Forschung genutzt werden sollten.⁴¹³ Das öffentliche Interesse wird insofern nicht politisch begründet, sondern als ein kognitives In-

⁴⁰⁷ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(g).

⁴⁰⁸ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(i).

⁴⁰⁹ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 6(b).

⁴¹⁰ Nur für die Ausnahmen in III.B. 2(h) (Corporate Administrative Matters), III.B. 2(i) (Deliberative Information), and III.B. 2(j) i, ii and iii (relating to certain Financial Information) of this Policy), *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 8(a)(ii). Zur Unterscheidung zwischen relativen und absoluten Zugangsverweigerungsgründen im Unionsrecht *F. Koppsteiner*, Die Transparenzverordnung im Wandel der Zeit, *EuR* (2014), S. 594.

⁴¹¹ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 8(b)(i); *World Bank*, Access to Information Policy, 2010, S. 4 Fn 11.

⁴¹² *World Bank*, Annual Report 2014, 2014, Annex A.

⁴¹³ *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI1627 Cost Recovery Report regarding sanitation in India, abgedruckt in: *World Bank*, Access to Information Annual Report FY2012, 2012, S. 50: Wissenschaftliche Forschung ist ein überwiegendes öffentliches Interesse.

teresse im Sinne von „mehr Wissen“ konzeptioniert. In diesem Fall steht auch die Wissenschaftsfreiheit im Raum, die möglicherweise implizit bei der Auslegung des Begriffs des öffentlichen Interesses berücksichtigt wurde.⁴¹⁴ Allerdings liegt dem ein enger Begriff von Wissenschaft zugrunde: In einer anderen Entscheidung, die auf einen Antrag des Verfassers der vorliegenden Arbeit ergangen ist, verneint das Access to Information Committee ein überwiegendes öffentliches Interesse für den Zugang zu einer Bank-„Procedure“, die für rechtswissenschaftliche Forschung relevant ist.⁴¹⁵

Zu unterscheiden ist der „public interest override“ von der Ausübung der Bankprärogative durch das AI Committee nach Teil IV der Policy, die bei UNDP keine Entsprechung hat. Diese Prärogative betrifft alle Ausnahmen und ist eine reine Ermessensentscheidung. Sie kann zur Veröffentlichung führen, wenn „Vorteile der Veröffentlichung die Nachteile überwiegen“ oder im umgekehrten Falle zur Geheimhaltung an sich öffentlicher Dokumente führen. Aus Sicht des Einzelnen ist die Ausübung der Prärogative aber nur ein Privileg, kein Recht, und soll auch keinen Präzedenzfall für künftige Entscheidungen dieser Art darstellen.⁴¹⁶ Letztlich gewinnt die internationale Verwaltung mit den Prärogativen Kontrolle über die Informationsdistribution zurück. Bislang hat das AI Committee die Prärogative dazu genutzt, Dokumente zu veröffentlichen, die seiner Rechtsauffassung nach vertraulich zu behandeln gewesen wären.⁴¹⁷ Ob diese Praxis den Informationszugang tatsächlich erweitert, hängt davon ab, ob die Rechtsauffassung des AI Committees über die grundsätzliche Vertraulichkeit zutreffend ist. Daran bestehen zumindest in einigen Fällen Zweifel⁴¹⁸; vielmehr scheint es, dass das AI Committee die Prärogative nutzt, um eine abschließende Klärung mit Präzedenzwirkung durch das Appeals Board zu vermeiden.

⁴¹⁴ Vgl. K. Greb, Der Anspruch der Wissenschaft auf Überlassung und Nutzung (Steuer-) Statistischer Daten, Die Verwaltung 44 (2014), S. 563.

⁴¹⁵ Nr. AI3892-A Decision on Appeal, para. 13. Die Procedure wurde im Ergebnis veröffentlicht, nachdem das AIC seine Prärogative ausgeübt hatte.

⁴¹⁶ Vgl. *World Bank Group*, World Bank Group Procedure: Country Engagement, 2015: „This document has been disclosed in response to a public access request. It is intended to set procedural steps for World Bank Group staff preparing CPF products and is not a WBG Policy. It may be updated and revised periodically. The disclosure of this document does not imply disclosure of subsequent versions thereof or set precedent for disclosure of similar documents.“

⁴¹⁷ *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI1389 Corridor Performance Measurement Data under TTFPM Central Asia Program (Draft Report), abgedruckt in: World Bank, Access to Information Annual Report FY2012, 2012, S. 42.

⁴¹⁸ So in dem vom Verf. gestellten Antrag zur Publikation einer Bank Procedure, die nach dem Policy and Procedure Framework und langjähriger unumstrittener Praxis stets öffentlich waren, nach Ansicht des AI Committees nun aber grundsätzlich geheim bleiben soll und nur im konkreten Einzelfall qua Prärogative freigegeben wurde, vgl. Nr. AI3892-A Decision on Appeal. Eine endgültige Entscheidung des Appeals Board über die generelle Publizität der Procedures wurde damit verhindert.

3. Ausnahmen: Deliberative, mitgliedstaatliche und personenbezogene Informationen

a) Deliberative Informationen: Schutz von Willensbildung und Entscheidungsprozessen

Die Ausnahme „deliberativer“ Informationen von der Veröffentlichung soll interne Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und Beratungen mit externen Partnern der Bank von der Öffentlichkeit abschirmen, um offene Diskussionen und die Konsensbildung zu ermöglichen. Die Ausnahme erfasst Nachrichten und Entwürfe für Verhandlungen mit Mitgliedstaaten und anderen Kooperationspartnern sowie vorbereitende Dokumente für interne Beratungen, insbesondere für Sitzungen der Exekutivdirektoren; Statistiken und Analysen für interne Entscheidungsprozesse; und Rechnungsprüfungsberichte für konkrete Vorhaben.⁴¹⁹ Der Begriff der „Deliberation“ soll nach den Rechtssetzungsmaterialien eng verstanden werden als „the act of carefully considering issues and options before making a decision or taking some action“.⁴²⁰ Zudem werden einige Dokumente über Zwischenentscheidungen im Vergabeverfahren grundsätzlich veröffentlicht, soweit der betroffene Mitgliedstaat zustimmt. Angesichts dessen scheint die Richtlinie der Bank nur einen relativ engen Raum interner Beratung und Entscheidung zu gewähren, öffentliche Kontrolle und Einflussnahme dagegen zu ermutigen.⁴²¹

Ein zweiter Blick relativiert diese Einschätzung jedoch. Das AI Committee hat in einem seiner ersten Auslegungshinweise festgehalten, dass die deliberative Ausnahme weit auszulegen ist und sowohl interne Kommunikationen als auch solche mit externen Parteien umfasst.⁴²² Geschützt sind danach beispielsweise auch nichtöffentliche Konsultationen mit Projektbetroffenen.⁴²³ Zudem entzieht die Liste der explizit als „deliberativ“ aufgeführten Informationen ausdrücklich wichtige Dokumente der Publikation und öffentlichen Kontrolle. Dazu gehören grundsätzlich alle Informationen, die die Bank in Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten austauscht wie Stresstests der mitgliedstaatlichen Finanzsektoren, Bewertungen des Schuldenmanagements der Mitgliedstaaten, sämtliche Beratungen über die IDA-Auffüllungen, IDA-Länderallokationen und Verhandlungen zu Treuhandfonds. Pauschal ausgenommen sind mit den Statistiken und Analysen auch wesentliche Wissensgrundlagen für interne Ent-

⁴¹⁹ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(i).

⁴²⁰ *World Bank OPCS*, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy, 2009, S. 4 Fn. 12.

⁴²¹ So *P. Dann*, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, Die Verwaltung 44 (2011), S. 313, 318, 321 f.

⁴²² *World Bank AI Committee*, AI Policy Interpretations, 2014, Nr. 4.

⁴²³ *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI2605 Audio recording of a meeting with local stakeholders, abgedruckt in: *World Bank*, Access to Information Annual Report FY2013, 2013, S. 31 ff.

scheidungsprozesse wie Bewertungen der mitgliedstaatlichen Kreditwürdigkeit und Kreditratings. Dies betrifft auch Entscheidungsgrundlagen des Haushaltsverfahrens, nämlich die „Country Policy and Institutional Assessments“ (CPIA): Deren schriftliche Begründungen bleiben ebenso geheim wie die IBRD-Ratings, nur die Bewertungsergebnisse für IDA-Nehmer werden veröffentlicht.⁴²⁴ Durch diese Ausnahmen bleiben die Wissensgrundlagen wichtiger Bankentscheidungen intransparent und nicht überprüfbar. Allerdings geht es hier nicht nur um interne Entscheidungsprozesse: Tatsächlich sind Informationen wie Kreditratings und CPIA-Bewertungen für die Mitgliedstaaten sensibel; geschützt wird hier auch das Geheimhaltungsinteresse der Nehmerstaaten, und zwar insbesondere der durchsetzungsstärkeren IBRD-Nehmerländer.

Eine weitere Transparenzeinschränkung betrifft die Beratungen des Exekutivdirektoriums. Wichtige Dokumente werden erst *nach* der entsprechenden Entscheidung der Exekutivdirektoren veröffentlicht, soweit der betroffene Mitgliedstaat nicht zuvor ausdrücklich zustimmt.⁴²⁵ Dies gilt namentlich für die mehrjährigen Länderstrategien und das sog. Project Appraisal Document bzw. Program Document, das die endgültige Grundlage für die Kreditvergabeentscheidung der Exekutivdirektoren darstellt. Die Veröffentlichung dieser Dokumente gleichzeitig mit deren Zuleitung an das Direktorium (sog. simultaneous disclosure) erfolgt daher in weniger als einem Drittel der Fälle; im Fiskaljahr 2014 waren 108 entscheidungsrelevante Dokumente vorab verfügbar, während insgesamt 350 Kreditentscheidungen getroffen wurden.⁴²⁶ Ältere Protokolle der Beratungen werden erst nach langjährigen Fristen deklassifiziert.⁴²⁷ Insgesamt bleibt der Entscheidungsprozess der Exekutivdirektoren daher abgeschirmt, bis ein interner Konsens hergestellt ist.⁴²⁸ Die nachträgliche Veröffentlichung erschwert die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure.⁴²⁹ Hier überwiegt das intergouvernementale Element die kosmopolitischen Tendenzen im Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen.

⁴²⁴ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(i) i–iv.

⁴²⁵ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 4.

⁴²⁶ *World Bank*, Access to Information Annual Report FY 2014, 2014, S. 4. Zu ähnlichen Zahlen aus den Vorjahren *World Bank LEGVP*, World Bank Policy on Access to Information: Experience in the first 18 months of implementation, 2012, para. 10.

⁴²⁷ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 6.

⁴²⁸ *L. Hinojosa Martínez*, Transparency in International Financial Institutions, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 77, 99–101.

⁴²⁹ Krit. *S. Fujita*, The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights, 2013, S. 124–128; *D. Hunter/N. Bernasconi-Osterwalder*, Democratizing Multilateral Development Banks, in: Bruch (Hrsg.), The New Public: The Globalization Of Public Participation, 2002, S. 151, 154.

b) Mitgliedstaatliche Informationen

Die AI Policy selbst schützt Geheimhaltungsinteressen der Mitgliedstaaten lediglich über das Urheberprinzip; die Directive/Procedure schränkt das Prinzip ein und bestimmt darüber hinaus, dass die Mitgliedstaaten betreffende Informationen in Bankdokumenten unabhängig von ihrer Herkunft erst nach Anhörung des betroffenen Staates veröffentlicht werden.⁴³⁰

Das Urheberprinzip war ein wesentlicher Streitpunkt im Rechtssetzungsverfahren für die 2010 grundlegend reformierte Policy.⁴³¹ Insbesondere die Entwicklungsländer, die im Rahmen der Kreditvergabe zahlreiche Dokumente und Informationen an die Weltbank weitergeben, beanspruchten, diese Daten weiterhin zu kontrollieren. Hiermit konnten sie sich nicht vollständig durchsetzen: Zwar bestimmt die AI Policy, dass als vertraulich gekennzeichnete Informationen der Mitgliedstaaten grundsätzlich nur mit deren Einverständnis öffentlich gemacht werden.⁴³² Doch erfährt dieser Grundsatz zwei Einschränkungen, die – anders als bei UNDP – ausdrücklich in der Policy niedergelegt sind.

Zum einen bestimmt die Richtlinie, dass Dokumente der Mitgliedstaaten, deren Erstellung die Bank zur Bedingung für die Kreditvergabe macht, öffentlich sind. Dazu gehören die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen sowie Beschaffungspläne bei Projektfinanzierungen oder der „Letter of Development Policy“ bei Budgethilfen.⁴³³ Zweitens verliert der Mitgliedstaat die Verfügungsbefugnis über von ihm stammende Informationen, wenn die Bank sie in ihre eigenen Dokumente aufnimmt. Die Bank muss den Urheberstaat dann zwar vor Veröffentlichung konsultieren, entscheidet aber im eigenen Ermessen, inwieweit sie mitgliedstaatsspezifische Informationen zurückhält.⁴³⁴ Der Akt der Informationsverarbeitung in einem bankeigenen Dokument schwächt also die ursprüngliche Verfügungsgewalt der Mitgliedstaaten zu einem bloßen Anhörungsrecht ab. Allerdings kann der Mitgliedstaat die Veröffentlichung einiger wichtiger Dokumente wie des Project-Appraisal-Dokuments bis nach der Entscheidung der Exekutivdirektoren hinauszögern.

⁴³⁰ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(g); *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, B 3.

⁴³¹ *World Bank OPCS*, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy, 2009, S. 13.

⁴³² *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(g). Krit. *S. Fujita*, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*, 2013, S. 129.

⁴³³ *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, B 3(c). Nicht veröffentlicht werden allerdings die sog. Aide-Memoires, Protokolle von Bank-Missionen in den Nehmerländern, die oftmals sensible Informationen über die Durchführung und ihre Probleme enthalten, krit. dazu *S. Fujita*, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights*, 2013, S. 129.

⁴³⁴ *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, B 3(a), (b). Dies gilt nicht für Dokumente aus Reimbursable Advisory Services, für die der Nehmerstaat eine Vergütung bezahlt: Hier erwirbt er auch die Verfügungsbefugnis, vgl. lit. (e).

Insofern sichert sich die Weltbank mehr als UNDP Kompetenzen zur Freigabe von mitgliedstaatsbezogenen Informationen und positioniert sich als Informationsmittler und Mobilisierungsagent für informationssuchende Bürger: Diese können u. U. über die Bank Informationen erhalten, die ihre eigene Regierung nicht herausgeben will.⁴³⁵ Diese sekundärrechtliche Einschränkung staatlicher Informationskontrolle beruht auf einer intensiveren Beteiligung der Staatenvertreter in den politischen Organen am Rechtssetzungsverfahren, da diese über die Grundlinien der Policy explizit entschieden haben. Ein erhöhtes Maß an kollektiver informationeller Selbstbestimmung ist damit allerdings nur für die Geberstaaten verbunden, die ein Stimmenübergewicht haben; die Nehmer, um deren Informationen es hier geht, sind – anders als bei UNDP – in der Minderheit.

c) Personenbezogene Daten und Geschäftsgeheimnisse

Die Weltbankrichtlinie enthält keine allgemeine, objektive Ausnahme zum Schutz von personenbezogenen Daten oder geschäftlichen Informationen. Dies unterscheidet sie von UNDP ebenso wie vom nationalen und europäischen Informationsfreiheitsrecht. Ausdrücklich geschützt sind lediglich die persönlichen Daten der Beschäftigten der Bank sowie Informationen, deren Veröffentlichung persönliche Sicherheit, Leben oder Gesundheit von Individuen gefährden würde.⁴³⁶

Allerdings gilt auch hier das Urheberprinzip für Informationen, die die Bank von dritten, nichtstaatlichen Akteuren im Vertrauen erhält.⁴³⁷ Es liegt daher am Urheber, Mitteilungen an die Bank zum Mitteilungszeitpunkt als vertraulich zu kennzeichnen; tut er dies, können sie nur mit seinem nachträglichen Einverständnis veröffentlicht werden. Auf die Inhalte der Information und deren objektive Schutzwürdigkeit kommt es nicht an. Die Vertraulichkeitsbestimmung kann formlos erfolgen, wird aber insbesondere bei der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Unternehmen in vertraglichen Vertraulichkeitsklauseln vereinbart.⁴³⁸ Kennzeichnet der Dritte personenbezogene Daten aber nicht als

⁴³⁵ Zum Staat als „Informationsmittler“ zwischen Privaten im nationalen Informationsverwaltungsrecht S. Augsberg, *Der Staat als Informationsmittler*, Deutsches Verwaltungsblatt (2007), S. 733.

⁴³⁶ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(a) (Mitarbeiter), (e) (Sicherheit).

⁴³⁷ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(g). „Dritte“ sind „any individual, group of individuals, organization, or other entity that provides information to the Bank“, II Nr. 111.

⁴³⁸ Solche Vertraulichkeitsklauseln waren Gegenstand von *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI2623 Emission Reduction Purchase Agreement (ERPA) for the Pico Bonito Sustainable Forests Project (PO92987), abgedruckt in: *World Bank, Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 34. Bei der IFC ist der Schutz von Geschäftsgeheimnissen besonders ausgeprägt, krit. zur alten Policy D. Hunter/N. Bernasconi-Osterwalder, *Democra-*

vertraulich oder erlangt die Bank derartige Daten ohne sein Zutun, unterfallen sie grundsätzlich der Veröffentlichungspflicht.

Diese Problematik war Gegenstand des ersten Falls vor dem Access to Information Appeals Board, das ausdrücklich bestätigt hat, dass die Richtlinie in ihrer gegenwärtigen Form keine Ausnahme für personenbezogene Daten kennt.⁴³⁹ Der Antragsteller hatte mit einer Art Metazugangsantrag Einsicht in alle anderen Informationszugangsersuchen beantragt, die die Bank im Monat Oktober 2013 erhalten hatte. Diese Ersuchen enthielten auch Namen und Kontaktdaten der anderen Antragsteller, waren aber nicht als vertraulich gekennzeichnet. Management und AI Committee stützten die Verweigerung des Zugangs zunächst auf die Klausel zum Schutz persönlicher Sicherheit Dritter: Sie machten geltend, die Offenlegung der Identität anderer Informationssuchender könnte diese in Gefahr bringen.⁴⁴⁰ Doch lagen für eine derartige Gefährdung keine konkreten Anhaltspunkte vor, sodass das Appeals Board diese Begründung nicht akzeptierte und die Publikation anordnete; die Sicherheitsklausel sei keine Blankettausnahme für persönliche Daten, sondern erfordere eine Einzelfallprüfung. Für den Fall, dass im Einzelfall eine Gefährdung anzunehmen sei, könnten persönliche Daten unkenntlich gemacht werden und das Dokument könnte im Übrigen freigegeben werden.⁴⁴¹ In Fällen, in denen eine konkrete Gefährdung anzunehmen war, hat das Panel die Sicherheitsausnahme großzügig angewandt.⁴⁴²

Seit der Entscheidung behilft sich die Bank damit, Informationssuchende bei der Antragstellung entscheiden zu lassen, ob ihr Gesuch vertraulich behandelt werden soll.⁴⁴³ Dies bietet jedoch keinen Schutz für personenbezogene Daten, die die Bank auf anderem Wege erlangt, beispielsweise durch den Einsatz von Big-Data-Techniken. Die Informationszugangsrichtlinie bringt daher das menschenrechtliche Abwehrrecht auf Schutz persönlicher Daten nicht hinreichend zur Geltung. Auch datenschutzrechtliche Teilhaberechte sind nicht gewährleistet: Einen Auskunftsanspruch für personenbezogene Daten normiert die Policy nicht und nach Ansicht des Appeals Board müssen betroffene Personen über

tizing Multilateral Development Banks, in: Bruch (Hrsg.), *The New Public: The Globalization Of Public Participation*, 2002, S. 151, 155.

⁴³⁹ *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, para. 20.

⁴⁴⁰ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B2(e)(i). Vgl. *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, para. 4, 7.

⁴⁴¹ *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, para. 22–27.

⁴⁴² Vgl. *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI2605 Audio recording of a meeting with local stakeholders, abgedruckt in: *World Bank, Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 31 ff.

⁴⁴³ Siehe das entsprechende elektronische Formular auf der Website unter <http://www.worldbank.org/en/access-to-information/request-submission> (nach Login) (1. 7. 2017).

die Veröffentlichung ihrer personenbezogenen Daten grundsätzlich auch nicht informiert werden.⁴⁴⁴

4. Antrags- und Widerspruchsverfahren

Das Informationszugangsverfahren wird durch einen Antrag der natürlichen oder juristischen Person eingeleitet. Der Antrag ist an das Management zu richten, muss elektronisch oder schriftlich erfolgen und die begehrte Information hinreichend konkret bezeichnen. Die Bank hat eine spezielle Website zur Antragstellung eingerichtet und soll Informationsgesuche binnen einer Frist von 20 Arbeitstagen beantworten. Für die Auskunftserteilung über nicht routinemäßig veröffentlichte Informationen können Gebühren erhoben werden.⁴⁴⁵ In der Praxis bewegt sich die Gesamtzahl der Anträge seit 2010 zwischen 700 und 400 pro Jahr, die Erfolgsquote liegt konsistent hoch um die 90%. Häufigster Ablehnungsgrund sind das Urheberprinzip und die deliberative Ausnahme. Rund drei Viertel der Anträge werden binnen der 20-Tagesfrist beschieden.⁴⁴⁶

Gegen die Verweigerung des Zugangs kann Widerspruch beim Access to Information Committee eingelegt werden. Dieses setzt sich aus Bankmitarbeitern zusammen und entscheidet über einzelne Widersprüche, Zugangsgewährungen wegen überwiegenden öffentlichen Interesses und über die Ausübung der Prärogativen zur Veröffentlichung oder Geheimhaltung. Daneben hat es die Kompetenz, allgemeine Auslegungshinweise zu erlassen, berät andere Dienststellen bei der Anwendung der Richtlinie und legt Umsetzungsstandards und Gebühren fest.⁴⁴⁷ Auf diese Weise soll es die Entscheidungspraxis der Verwaltung vereinheitlichen und eine konsistente Anwendung der Vorschriften sicherstellen, die Interpretationskompetenz kann aber auch in Konflikt mit der Rechtsmittelkompetenz des Appeals Board geraten. Der Widerspruch muss schriftlich binnen 60 Tagen nach der Verweigerung eingereicht werden. Er kann entweder auf die Verletzung von Vorschriften der Richtlinie oder – im Falle relativer Ausnahmen – auf ein überwiegendes öffentliches Interesse gestützt werden. Er muss so begründet sein, dass *prima facie* eine Verletzung oder ein überwiegendes

⁴⁴⁴ *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, para. 20.

⁴⁴⁵ *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, C 1. Die Website zur Antragstellung ist zu finden unter <http://www.worldbank.org/en/access-to-information/request-submission> (1.7.2017).

⁴⁴⁶ *World Bank*, Access to Information Annual Report FY 2014, 2014, S. 8–10; *World Bank LEGVP*, World Bank Policy on Access to Information: Experience in the first 18 months of implementation, 2012, para. 4. Allerdings rechnet die Bank unzureichend spezifizierte Anträge in die Erfolgsquote nicht ein.

⁴⁴⁷ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 7. Auslegungshinweise: *World Bank AI Committee*, AI Policy Interpretations, 2014.

öffentliches Interesse möglich erscheint.⁴⁴⁸ Das Committee soll binnen einer Frist von 45 Arbeitstagen entscheiden.⁴⁴⁹

Das AI Committee bearbeitet bislang durchschnittlich zehn Widerspruchsverfahren jährlich. Hier kehrt sich die Erfolgsquote um: In den ersten fünf Jahren waren nur zwei Widersprüche begründet. Allerdings nimmt das Committee Widersprüche, die es für unbegründet hält, zum Anlass, die Veröffentlichungsprerogative auszuüben, sodass die Widerspruchsführer öfter an die begehrte Information kommen.⁴⁵⁰

Inhaltlich beziehen sich die meisten Anfragen auf die Themen Landwirtschaft, Makroökonomie und Fiskalpolitik, Finanzmärkte, Armut und Governance. Mehr als die Hälfte der Anträge stammt von Wissenschaftlern, abgeschlagen folgen Wirtschaftsunternehmen (14% in 2014) und zivilgesellschaftliche Organisationen (7%). Geografisch liegt der Schwerpunkt in Geberstaaten, nur 38% der Anträge stammen aus Nehmerländern.⁴⁵¹ Bislang dient die Weltbankpolicy also vor allem Forschungsinteressen in den Geberländern und weniger der Stärkung projektbezogener Bürgerinnen der Nehmerstaaten.

5. Kontrolle und Lernen

Die unabhängige Rechtmäßigkeitskontrolle des Richtlinienvollzuges obliegt, wie oben dargestellt, primär dem Access to Information Appeals Board.⁴⁵² Das Board ist mit externen Fachleuten aus dem Bereich des Informationszugangsrechts besetzt. Das Rechtsmittel muss binnen 60 Tagen nach der Widerspruchsentscheidung eingelegt werden und das Panel soll über das Rechtsmittel in der jeweils nächsten anberaumten Sitzung entscheiden. Das Mandat des Boards umfasst Verletzungen der Informationszugangsrichtlinie, insbesondere die fehlerhafte Auslegung oder Subsumtion der Ausnahmeregeln. Nicht überprüfen kann es die Verneinung eines überwiegenden Interesses durch das AI Committee.

Das Appeals Board kann selbst Abhilfe schaffen und die Originaldokumente herausgeben. Dies unterscheidet es vom Inspection Panel, das lediglich eine Verletzung feststellen kann, und vom Disclosure Panel von UNDP, das nach unstrittener Rechtsprechung nicht Dokumente herausgibt, sondern nur Auskunft über deren Inhalt geben will. Das AI Appeals Board hat ausdrücklich festgestellt,

⁴⁴⁸ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 8(a).

⁴⁴⁹ *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, D 1(c).

⁴⁵⁰ *World Bank*, Access to Information Annual Report FY 2014, 2014, S. 11, 14; *World Bank*, Access to Information Annual Report FY2012, 2012, S. 2; *World Bank LEGVP*, World Bank Policy on Access to Information: Experience in the first 18 months of implementation, 2012, paras. 5 f.

⁴⁵¹ *World Bank*, Access to Information Annual Report FY 2014, 2014, S. 15–18.

⁴⁵² *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 8(b)(i). Dazu schon oben, § 4.III.3.d).

dass eine bloße Auskunft über den Inhalt den Anspruch nicht erfüllt.⁴⁵³ Bislang entscheidet das Appeals Board zugangsfreundlich: Es hat einzelne Ausnahmeklauseln eng ausgelegt und darüber hinaus eine Verpflichtung angenommen, Dokumente teilweise zu veröffentlichen oder Informationen unkenntlich zu machen, wenn nur einzelne Inhalte einer Ausnahme unterfallen.⁴⁵⁴

In den ersten fünf Jahren hat das Appeals Board drei Rechtsmittel entschieden, davon wurde einem stattgegeben, eines zurückgewiesen und eines wegen eines Verfahrensfehlers an das AI Committee zurückverwiesen.⁴⁵⁵ Im Mittelpunkt der ersten Entscheidungen standen die Ausnahmen und insbesondere die Frage, inwieweit Dokumente, deren Inhalt nur teilweise von den Ausnahmen erfasst wird, zugänglich sind. Insoweit bekräftigte die zurückweisende Entscheidung die deliberative Ausnahme für Zwischenberichte („Implementation Status and Results Reports“) des kontroversen „Mumbai Urban Transport“-Projekts aus den Jahren 2005–2010, hielt aber fest, dass Zwischenberichte seit 2010 deliberative von nichtdeliberativen Informationen trennen und daher teilweise zugänglich sind.⁴⁵⁶ Die erste stattgebende Entscheidung im Jahr 2014 zur Veröffentlichung anderer Informationsgesuche klärte Grundsatzfragen zum Schutz personenbezogener Daten, zur Auslegung der Ausnahmen und zum Umfang der Veröffentlichungspflicht für den häufigen Fall, dass nur Teile eines Dokuments der Ausnahme unterfallen.⁴⁵⁷

Zur teilweisen Ausnahme nahm das Appeals Board eine Verpflichtung des Managements an, einer Ausnahme unterfallende Informationen in einem Dokument unkenntlich zu machen und so die Veröffentlichung zu ermöglichen.⁴⁵⁸

⁴⁵³ *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI1362 Certain information concerning the Turkey Emergency Flood and Earth quake Recovery Project, 13. 12. 2012, abgedruckt in: World Bank, *Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 46, 48: „The question of whether or not they [the requested documents] „provide the answer“ to the requester is not germane. Rather, the question is whether, being held, they should be disclosed under the AI Policy or whether one of its provisions exempts the records from disclosure. The AIC did not appear to ask itself this question.“

⁴⁵⁴ *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, S. 22 ff., 27.

⁴⁵⁵ *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI1362 Certain information concerning the Turkey Emergency Flood and Earth quake Recovery Project, 13. 12. 2012, abgedruckt in: World Bank, *Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 46: In diesem Fall hat das Board den Fall wegen eines Verfahrensfehlers des AI Committee an dieses zurückverwiesen, so dass dieses erneut in der Sache entscheiden kann und aufgrund seiner weiterreichenden Zuständigkeit ggf. ein günstigeres Ergebnis für den Antragsteller herbeiführen kann.

⁴⁵⁶ *Access to Information Appeals Board*, Case No. AI1473 Implementation Status and Results Reports of the India: Mumbai Urban Transport Project prepared between 2005 and 2010, 13. 12. 2013, paras. 15–17, abgedruckt in: World Bank, *Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 56.

⁴⁵⁷ *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.

⁴⁵⁸ *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, S. 22 ff., 27.

Damit begab es sich in einen direkten Konflikt mit dem AI Committee, das in einem seiner ersten Auslegungshinweise eine derartige Pflicht ausdrücklich verneint hatte.⁴⁵⁹ Das AI Committee wies die Rechtsauffassung des Panels in einer erneuten Auslegungsanmerkung auch prompt zurück⁴⁶⁰, was die Frage nach dem Verhältnis zwischen Auslegungskompetenz des Komitees und Rechtsmittelkompetenz des Appeals Panels aufwirft. Richtigerweise muss das Appeals Board, das unabhängig entscheiden soll, das letzte Wort haben, soweit seine Rechtsmittelkompetenz reicht; diese umfasst alle Vorschriften außer denen zur Abwägung öffentlicher Interessen und zu den Prärogativen, also auch die zur Unkenntlichmachung.⁴⁶¹ Die konkrete Frage wurde allerdings durch eine Änderung der Rechtsvorschriften im Jahr 2015 im Sinne des AI Committees geklärt: Die AI Directive/Procedure hält nun ausdrücklich fest, dass eine Pflicht zur Unkenntlichmachung nicht besteht und diese eine reine Ermessensentscheidung des Managements ist.⁴⁶² Deutlich wird hieran, dass das Appeals Board einerseits unabhängig und durchaus informationszugangsfreundlich entscheidet, andererseits aber seine Autorität im institutionellen Gefüge der Bank keineswegs gefestigt ist.

Dies betrifft auch die Kompetenzabgrenzung zum Inspection Panel, dessen Mandat Verletzungen von Bank Policies und damit auch der AI Policy umfasst. Unter der zusätzlichen Voraussetzung, dass durch die Verletzung ein Schaden beim Beschwerdeführer eingetreten ist, kann es also ebenfalls Verstöße gegen die AI Policy feststellen.⁴⁶³ Anders als das AI Committee kann es aber nicht die Herausgabe anordnen, sondern lediglich die Verletzung in seinem Bericht an die Exekutivdirektoren feststellen. Die Zuständigkeit unterschiedlicher Spruchkörper für dieselben Normen wirft Harmonisierungsbedarf auf; funktionsgerecht ist es, wenn das Inspection Panel die Auslegung durch das AI Committee und das Appeals Board beachtet. Die Neuschaffung von Institutionen führt hier zu einer unnötigen Fragmentierung des organisationsinternen Rechtsschutzes.

⁴⁵⁹ *World Bank AI Committee*, AI Policy Interpretations, 2014, Nr. 3.

⁴⁶⁰ *World Bank AI Committee*, AI Policy Interpretations, 2014, Nr. 14.

⁴⁶¹ Das Appeals Board hat sich zu dieser Frage nicht ausdrücklich geäußert, aber implizit der Auslegung des AI Committee widersprochen; in einem anderen Fall hat es die Auslegungshinweise aber berücksichtigt, vgl. Case No. AI1473 Implementation Status and Results Reports of the India: Mumbai Urban Transport Project prepared between 2005 and 2010, 13. 12. 2012, para. 13, abgedruckt in: World Bank, Access to Information Annual Report FY2013, 2013, S. 56.

⁴⁶² *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, C 2.

⁴⁶³ *World Bank OPCS*, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy, 2009, para. 18.

IV. Vergleich und Bewertung

Die Informationszugangsrichtlinien von UNDP und Weltbank konvergieren strukturell und inhaltlich in zentralen Punkten. Sie gewähren individuelle, voraussetzungslose Zugangsansprüche, gehen von einem Grundsatz der informationellen Offenheit aus und sehen Ausnahmen zu Schutz von Deliberationsprozessen und für Rechte und Interessen Dritter und der Mitgliedstaaten vor, die bei einem überwiegenden öffentlichen Interesse zurücktreten. Der Individualanspruch ist in einem zweistufigen Beschwerdeverfahren durchsetzbar, das an den verwaltungsverfahrensrechtlichen Widerspruch und das verwaltungsgerichtliche Verfahren erinnert.⁴⁶⁴ Bei der Anspruchsdurchsetzung gibt es allerdings große Unterschiede zwischen den beiden Institutionen: Während die Weltbank seit 2010 eine Vielzahl von Anträgen und Rechtsmittelverfahren durchgeführt hat, gibt es bei UNDP kaum praktische Erfahrungen mit der individualisierten Durchsetzung der Policy. Gründe dafür liegen zum einen in der besonders proaktiven Publikationsstrategie des UNDP und der tendenziell weniger kontroversen Natur der TZ-Projekte. Dazu beitragen dürften aber auch die unklare Formulierung der Öffentlichkeitsvermutung, die fehlende Abhilfemöglichkeit des Information Disclosure Oversight Panel und dessen einschränkende Rechtsprechung, die den Anspruch jenseits der Positivliste auf Auskunft beschränken will.

1. Individuelle Informationsteilhabe und Informationskooperation

Mit dem Übergang zum Grundsatz der Öffentlichkeit und der Gewährung eines individualisierten Zugangsanspruchs verwirklichen die Informationszugangsrichtlinien die Prinzipien entwicklungsangemessener Informationskooperation und individueller Informationsteilhabe. Obwohl die Richtlinien ihre Finalität selbst unterschiedlich formulieren – die Weltbank betont Effektivitätsgesichtspunkte, UNDP das Element der Partizipation – schlägt sich diese Unterscheidung erst auf der Ebene der Ausnahmen nieder. In beiden Fällen wird Informationszugang zur Regel, die Geheimhaltung zur begründungs- und rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme. Diese Struktur entspricht den menschenrechtlichen Vorgaben aus Art. 19 ICCPR, anders als das zuvor gültige System der Positivlisten.⁴⁶⁵ Auch die Ausnahmen müssen sich an diesem menschenrechtlichen Maßstab messen lassen, insbesondere bestimmt und verhältnismäßig sein. Insofern sind die Ausnahmetatbestände des UNDP konkreter formuliert und nur als rela-

⁴⁶⁴ Zu diesem Vergleich auch *P. Dann*, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313, 324. Allerdings hat die Rechtsmittelinstanz nur bei der Weltbank das letzte Wort, bei UNDP entscheidet formal der Administrator.

⁴⁶⁵ Vgl. *D. Hunter/N. Bernasconi-Osterwalder*, Democratizing Multilateral Development Banks, in: *Bruch* (Hrsg.), *The New Public: The Globalization Of Public Participation*, 2002, S. 151, 152.

tive Verweigerungsgründe ausgestaltet. Das überwiegende öffentliche Interesse ist ebenfalls näher bestimmt. Demgegenüber sind die Ausnahmen bei der Weltbank teils vager, aber dennoch nicht mehr generalklauselartig formuliert wie noch vor 2010⁴⁶⁶; der „public interest override“ ist nicht auf alle Ausnahmen anwendbar. Zudem behält das Weltbankmanagement mit den Prärogativen einen Trumpf in der Hand und macht von diesem auch Gebrauch. Die UNDP-Policy kennt keine formalen Prärogativen dieser Art; allerdings kann das Information Disclosure Panel – im Unterschied zum Weltbank-Appeals-Board – nicht selbst Abhilfe schaffen, sondern nur eine Empfehlung an den Administrator aussprechen. Letztlich verbleiben beiden internationalen Verwaltungen also Letztentscheidungsspielräume, die angesichts des formalisierten Verfahrens aber als deutliche Abweichungen vom Regelfall gekennzeichnet sind.

Ein zentraler Unterschied zu nationalen Informationsfreiheitsgesetzen ist das Urheberprinzip, das beide Richtlinien im Grundsatz anerkennen. Hier zeigt sich der Mehrebenencharakter des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen, in dem die Mitgliedstaaten ihre kollektive informationelle Selbstbestimmung behaupten wollen. Zugleich erstrecken beide Richtlinien das Prinzip auch auf Informationen, die von privaten Dritten und anderen internationalen Institutionen gewonnen werden, sodass es die Informationsbeziehungen zu allen externen Akteuren strukturiert. Diese Ausprägungen des Urheberprinzips dienen der entwicklungsadäquaten Informationskooperation, insofern sie mitgliedstaatlichen und dritten Informationsquellen die Verfügungsbefugnis über Informationen belassen und so Anreize zu deren Übermittlung schaffen. Zugleich bedeuten sie eine erhebliche Einschränkung des Menschenrechts auf Informationszugang und müssen sich daher an dessen Rechtfertigungsmaßstab messen lassen, insbesondere ein legitimes Ziel verfolgen und verhältnismäßig sein.

Eine anerkannte Ausnahme vom Informationszugang ist der Schutz der Privatsphäre des Menschen, der in Art. 17 ICCPR verbürgt ist und die abwehrrechtliche Dimension des Prinzips individueller Informationsautonomie mit konstituiert.⁴⁶⁷ Nur im Recht des UNDP ist die Privatsphäre Dritter durch eine explizite, objektive Ausnahme geschützt; die Weltbank beschränkt den Privatheitsschutz auf die eigenen Beschäftigten. Im Übrigen gilt bei beiden das Urheberprinzip für von Dritten übermittelte Daten. Dieser subjektive Schutzansatz ist zugleich zu eng und zu weit: zu eng, weil das Prinzip objektiv schutzwürdige

⁴⁶⁶ Krit. zur Vagheit der Ausnahmen *L. Hinojosa Martínez*, Transparency in International Financial Institutions, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, 2013, S. 77, 94. Gleichwohl gibt es deutliche Fortschritte im Vergleich zu vorherigen Generalklauseln, kritisiert bei *D. Hunter/N. Bernasconi-Osterwalder*, Democratizing Multilateral Development Banks, in: Bruch (Hrsg.), The New Public: The Globalization Of Public Participation, 2002, S. 151, 154 f.

⁴⁶⁷ Oben, § 7.II.1.

personenbezogene Daten nicht erfasst, die ohne Zutun der betroffenen Person gewonnen werden; und zu weit, weil es subjektive Vertraulichkeitsbestimmungen auch für Informationen zulässt, an denen kein objektiv schutzwürdiges Interesse besteht und durch deren Veröffentlichung kein Schaden droht. Ob sich diese weitreichende Einschränkung mit Blick auf das Menschenrecht auf Informationsfreiheit rechtfertigen lässt, ist fraglich. Als legitimes Ziel kommt zwar die Informationsgewinnung für die Zwecke des Vergabeverfahrens und mithin die Erfüllung des Entwicklungsmandats in Betracht. Für die Verhältnismäßigkeit spricht das Argument, dass UNDP anders als die Mitgliedstaaten keine Informationspflichten Privater begründen kann und daher besonders auf Anreize zur freiwilligen Informationsübermittlung angewiesen ist. Indes gibt es für Private eine Vielzahl guter Gründe, mit Weltbank und UNDP zu kommunizieren und Geschäfte zu machen. Ihre Geheimhaltungsinteressen lassen sich auch durch mildere Mittel schützen, namentlich durch objektive Ausnahmen für personenbezogene Daten und geschäftliche Informationen, wie sie das Recht des UNDP normiert. Diese dürften in den meisten Fällen einen ausreichenden Schutz gewährleisten.⁴⁶⁸ Das Urheberprinzip zugunsten privater Dritter sollte demnach eng ausgelegt werden und deren Vertraulichkeitsbestimmung nur dort anerkannt werden, wo es um objektiv schutzwürdige personen- oder geschäftsbezogene Informationen geht.

2. Kollektive informationelle Selbstbestimmung und demokratische Deliberation

Das Urheberprinzip ist auch ein wesentliches Instrument zum Schutz kollektiver informationeller Selbstbestimmung in beiden Richtlinien. Insoweit ist es aber weder hinreichend noch notwendig. Nicht ausreichend ist es mit Blick auf Informationen über die Mitgliedstaaten, die die internationalen Entwicklungsinstitutionen aus anderen Quellen erhalten oder selbst erheben. Diese unterliegen nur bei UNDP einer ausdrücklichen Ausnahme für den Fall, dass die Sicherheit des Mitgliedstaates gefährdet würde; bei der Weltbank fehlt eine entsprechende Regelung. Umgekehrt schränkt das Urheberprinzip nicht nur den Zugangsanspruch zu Informationen der Mitgliedstaaten, sondern auch die Autonomie des Informationsverwaltungsrechts der internationalen Entwicklungsinstitutionen erheblich ein. Maßgeblich wird die Vertraulichkeitsbestimmung des informationsübermittelnden Staates, die sich nach nationalem Recht richtet.

Ob dies erforderlich ist, um die Informationskooperation mit den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten, ist jedenfalls dort zweifelhaft, wo die Nehmer Leistungen der Geberinstitutionen in Anspruch nehmen wollen. In diesem Bereich wiegt auch das Informationszugangsinteresse des Einzelnen besonders stark, sei

⁴⁶⁸ *Centre for Law and Democracy, Openness Policies of International Financial Institutions*, 2012, S. 11.

es, weil öffentliche Gelder vergeben werden, sei es, weil Interessen der Bürger der Nehmerstaaten betroffen sind. Tatsächlich unterliegt das Urheberprinzip gerade im Bereich der Leistungsvergabe ausdrücklichen Einschränkungen: Im Recht der Weltbank gilt es gerade nicht für mitgliedstaatliche Dokumente, deren Vorlage Bedingung für die Leistungsvergabe ist, oder für leistungsrelevante Dokumente der Bank selbst. Damit sind mitgliedstaatliche Dokumente, die Grundlage des international determinierten Entscheidungsprozesses über die Leistungsvergabe werden, allein nach Maßgabe des internationalen Informationszugangsrechts zugänglich. Hier deutet sich eine Entwicklung an, die Eberhard Schmidt-Aßmann mit Blick auf das Unionsrecht als Prinzip der Transparenz verbindlicher Entscheidungen bezeichnet hat.⁴⁶⁹ Zwar bindet die Vergabeentscheidung den Einzelnen nicht rechtlich, kann aber funktionsäquivalente Wirkungen haben, insofern sie die Ausübung von Hoheitsgewalt durch den Mitgliedstaat finanziert und ermöglicht. Im Ergebnis harmonisiert die Informationszugangsrichtlinie der Bank den Informationszugang in den von ihr finanzierten Projekten und Programmen.

Demgegenüber unterliegt das Urheberprinzip bei UNDP keinen ausdrücklichen Einschränkungen. Allerdings ließe sich eine einschränkende Auslegung erwägen, wie sie der Europäische Gerichtshof (EuGH) für die EU-Transparenzverordnung vorgenommen hat.⁴⁷⁰ Nach dieser Interpretation ist die Vertraulichkeitsbestimmung durch den Mitgliedstaat keine autonome Entscheidung, sondern muss sich auf die objektiven Geheimhaltungsgründe in der Policy selbst beziehen. Danach handelte es sich beim Urheberprinzip also nicht um eine zusätzliche Ausnahme, sondern um eine Zuständigkeitsregelung für die Frage, wer die objektiven Geheimhaltungsgründe auf mitgliedstaatliche Informationen anwenden darf. Für das Recht der Weltbank, das das Urheberprinzip bereits ausdrücklich absichert und so die Autonomie des internationalen Zugangsrechts sicherstellt, liegt eine derartige Auslegung fern. Anders könnte es bei UNDP sein, dessen Immunitätsvorschriften zu Archiven und Kommunikation der institutionalisierten Informationskooperation grundsätzlich rechtliche Autonomie zubilligen und sie dem Zugriff der Mitgliedstaaten entziehen.⁴⁷¹ Doch spricht gegen eine derart weitreichende Einschränkung des Urheberprinzips neben einem historischen Argument⁴⁷² vor allem, dass dem UNDP keine ausdrückliche

⁴⁶⁹ E. Schmidt-Aßmann, Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Blankenagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt: Liber amicorum Peter Häberle*, 2004, S. 395, 407. Dazu auch S. Boysen, *Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund*, Die Verwaltung 42 (2009), S. 215, 240.

⁴⁷⁰ EuGH, Schweden v Kommission, Rs. 64/05 P, Slg. 2007, I-11389 = NVwZ 2008, 653, Rn. 52 ff. Dazu P. Dann, *Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank*, Die Verwaltung 44 (2011), S. 313, 319; S. Boysen, *Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund*, Die Verwaltung 42 (2009), S. 215, 232 ff.

⁴⁷¹ Oben, § 5.II.2.

⁴⁷² Jedenfalls zum Zeitpunkt des Erlasses der Policy war es allgemeine Praxis, Vertraulich-

Verbandskompetenz zukommt, den Informationszugang in seinen Projekten zu harmonisieren.⁴⁷³ Insofern mangelt es – anders als bei der Weltbank – an einem ausdrücklichen Beschluss der Staatenvertreter im politischen Organ über die Information Disclosure Policy, in der eine kollektive Ausübung informationeller Selbstbestimmung aller Mitgliedstaaten liegen könnte. Daher bleibt es grundsätzlich dabei, dass die Mitgliedstaaten die Vertraulichkeitsbestimmung auch autonom treffen können.

Allerdings ergibt sich eine weniger weitreichende Einschränkung des Urheberprinzips für UNDP und Weltbank gleichermaßen daraus, dass die Vertraulichkeitsbestimmung des Mitgliedstaates den menschenrechtlichen Anspruch auf Informationszugang einschränkt. Voraussetzung für eine derartige Einschränkung ist, dass sie auf einer bestimmten und verhältnismäßigen Rechtsgrundlage beruht.⁴⁷⁴ Mangelt es im nationalen Recht an einer solchen Rechtsgrundlage, verletzt die Geheimhaltung das Menschenrecht auf Informationszugang. Das menschenrechtliche Beihilfeverbot untersagt es den internationalen Entwicklungsinstitutionen, sich an einer derartigen Verletzung zu beteiligen und sie durch weitere Geheimhaltung zu vertiefen. Sie müssen daher die entsprechende Information freigegeben, wenn sie nicht unter eine der international normierten, objektiven Ausnahmen fällt. Derartige menschenrechtliche Erwägungen sind auch von der Verbandskompetenz der Weltbank und des UNDP umfasst, geht es doch um die Achtung von Menschenrechten und nicht um ein – bei UNDP ausdrücklich von der Kompetenz ausgenommenes – Menschenrechtsmonitoring.⁴⁷⁵

Eine einschränkende Auslegung des Urheberprinzips rechtfertigt sich auch dadurch, dass die informationelle Öffnung internationaler Entwicklungsinstitutionen kollektive Selbstbestimmung nicht nur beschränkt, sondern auch ermöglicht. Erstens profitiert die eigenständige Willensbildung der Mitgliedstaaten vom Zugang zu Wissensbeständen internationaler Geber. Dies illustriert ein Beispiel: Eine Mission von Weltbankspezialisten sollte die Regierung Äthiopiens bei der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen beraten. Doch fanden die Privatisierungsvorschläge der externen Experten wenig Anklang bei den äthiopischen Regierungsvertretern. Diese hatten öffentliche Berichte der Weltbank studiert und dort gegensätzliche Erfahrungen der Mitgliedstaaten und wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse über Privatisierungsmaßnahmen gefunden. Nun waren sie an Alternativen zur Privatisierung interes-

keitsbestimmungen der Mitgliedstaaten nicht anzuzweifeln, vgl. *D. Wirth/S. Devarajan*, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996, S. 10. Dies steht allerdings einer evolutiven Auslegung nicht entgegen.

⁴⁷³ Zum parallelen Problem in der EU *S. Boysen*, Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund, *Die Verwaltung* 42 (2009), S. 215, 237–241.

⁴⁷⁴ Dazu schon oben, § 7.III.1.

⁴⁷⁵ Oben, § 3.I. 2, § 7.I. 2, III.3.

siert.⁴⁷⁶ Der Vorgang zeigt, wie öffentlich verfügbares Wissen Alternativen aufzeigen, Wahlmöglichkeiten schaffen und damit Eigenverantwortung der Nehmer stärken kann. Zugleich schafft das Informationszugangsregime nachfrageorientierte Möglichkeiten dezentralen und endogenen Lernens, die nicht von der notwendig selektiven, geplanten Informationsvermittlung im Rahmen von Leistungsverfahren abhängig sind.

Ein zweiter und letzter Aspekt betrifft den Beitrag des internationalen Informationszugangsrechts zu demokratischer Deliberation und Kontrolle. Philipp Dann sieht im „weltbürgerlichen“ Informationszugangsrecht ein demokratisches Element, insofern es dazu beitragen kann, eine globale Öffentlichkeit zu schaffen, deren Beobachtung und Kritik die internationalen Institutionen kommunikativ rückbindet und kontrolliert.⁴⁷⁷ Diese Konzeption steht in einem gewissen Widerspruch zu den deliberativen Ausnahmen der beiden Informationszugangsrichtlinien, die internen Meinungs austausch und intergouvernementale Entscheidungsfindung gerade vor der Öffentlichkeit abschirmen, ohne dass es dabei auf eine konkrete Beeinträchtigung der Deliberationsqualität ankommt.⁴⁷⁸ Jedenfalls ein partizipatives Demokratieverständnis, das ein höheres Maß an Verfahrenstransparenz voraussetzen würde, lässt sich hier nicht erblicken.⁴⁷⁹ Gleichwohl bleibt Raum für ein hohes Maß an Ergebnistransparenz. Diese bietet eine Kommunikationsgrundlage für die Herausbildung und Einbindung transnationaler zivilgesellschaftlicher Strukturen und Netzwerke.⁴⁸⁰

Die deliberativen Ausnahmen sind auch enger als die Blankettausnahmen für internationale Beziehungen in vielen nationalen Informationszugangsgesetzen. Das internationale Informationszugangsrecht begrenzt daher auch die nationalen Exekutiven im Gebrauch ihrer privilegierten Informationsstellung und unterstützt so Rechenschaft gegenüber nationalen Parlamenten, Zivilgesellschaften und Öffentlichkeiten.⁴⁸¹ Diese Rückbindung an nationale Öffentlichkeiten und

⁴⁷⁶ J. Morduch, *The Knowledge Bank*, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, 2008, S. 377.

⁴⁷⁷ P. Dann, *Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank*, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 313, 324.

⁴⁷⁸ Krit. *Centre for Law and Democracy*, *Openness Policies of International Financial Institutions*, 2012, S. 14, 18 f.

⁴⁷⁹ A. Peters, *Towards Transparency as a Global Norm*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, 2013, S. 534, 574–583; D. Hunter/N. Bernasconi-Osterwalder, *Democratizing Multilateral Development Banks*, in: Bruch (Hrsg.), *The New Public: The Globalization Of Public Participation*, 2002, S. 151, 154.

⁴⁸⁰ M. Eifert, *Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung*, in: Groß et al. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 307, 329; K.-H. Ladeur, *Globalization and the Conversion of Democracy to Polycentric Networks*, in: Ladeur (Hrsg.), *Public Governance in the Age of Globalization*, 2004, S. 89, 114 f.

⁴⁸¹ M. Eifert, *Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung*, in: Groß et al. (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 307, 329; M. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, 2005, S. 243 f., 252 f., 350 ff. Skeptisch aber W. Wessels, *Die Öffnung des Staates*, 2000, S. 434.

Legitimationsprozesse ist weniger voraussetzungsvoll und potenziell egalitärer als eine weltbürgerliche Öffentlichkeitskontrolle internationaler Expertenbürokratien: Die Geltendmachung und Wirkung kosmopolitischer Informationszugangsrechte hängt realistischerweise von besonders gut organisierten Kommunikationsmittlern ab, die tendenziell eher im Globalen Norden als im Süden zu verorten sein dürften. Nicht zufällig entstand die erste internationale Informationszugangsrichtlinie des UNDP auf Druck zivilgesellschaftlicher Organisationen aus den Geberstaaten, und nicht zufällig stammt die große Mehrheit von Zugangsanträgen bei der Weltbank bislang von Wissenschaftlern und Unternehmen aus den Industriestaaten. Darin spiegelt sich wohl weniger die Avantgarde einer globalen Demokratie als ein Gefälle zwischen Nord und Süd.

§ 10 Globale Publikumsinformation

Der folgende Abschnitt widmet sich einem letzten Handlungs- und Normkomplex, der rechtlich und rechtswissenschaftlich bislang am wenigsten erschlossen ist: der globalen Publikumsinformation durch internationale Entwicklungsinstitutionen.⁴⁸² Der Begriff der Publikumsinformation ist kein völkerrechtlicher, sondern dem deutschen Informationsverwaltungsrecht entlehnt.⁴⁸³ Er wird hier erstmalig zur Begriffsbildung für das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen fruchtbar gemacht. Definieren lassen sich globale Publikumsinformationen als unilaterale Verbreitung empirischer Informationen, die im Ermessen einer internationalen Institution steht, außerhalb eines Leistungs- und Informationszugangsverfahrens erfolgt, sich an eine potenziell globale Öffentlichkeit richtet und zur Verhaltensmotivation bei den adressierten Akteuren geeignet ist. Es geht also um nichtnormative Steuerung, die den Adressaten das Recht zum abweichenden Handeln belässt und nicht zur Rechtswidrigkeit führt, aber gleichwohl kognitive Autorität ausübt, die auf die Grundlagen der Willensbildung und Entscheidungstätigkeit einwirkt und faktische Steuerungswirkung entfaltet. Publikumsinformationen liegen weitgehend in

⁴⁸² Aspekte der hier als Publikumsinformationen rekonstruierten Informationstätigkeiten werden mit unterschiedlicher Terminologie behandelt von *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 534 ff. (PISA-Studie der OECD als „Politikbewertung“); *K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry*, Indicators as a Technology of Global Governance, *Law and Society Review* 46 (2012), S. 71 (Doing Business-Ranking als „Indikator“); *A. v. Bogdandy/M. Goldmann*, Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, *ZaöRV* 69 (2009), S. 51; *C. Möllers*, Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 2008, S. 238 (Weltbank als „Beobachtungstruktur“).

⁴⁸³ Zum Begriff der Publikumsinformation und seiner Abgrenzung im deutschen Informationsverwaltungs- und -verfassungsrecht grundlegend *R. Pitschas*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, S. 219, 302–305.

der Hand administrativer Organe und sind von Informalität geprägt. Konturen eines allgemeinen Rechtsrahmens für Publikumsinformationen ergeben sich aber aus der Zusammenschau informationsverwaltungsrechtlicher Prinzipien, allgemeiner primärrechtlicher Vorschriften sowie verwaltungsinterner Regeln und Praxen, die eine Selbstbindung der Verwaltung bewirken können.

Die typische Erscheinungsform der Publikumsinformation sind offizielle Berichte wie der Weltentwicklungsbericht der Weltbank, der Human Development Report des UNDP oder die MDG-Berichte der UN, die wertende Empfehlungen oder Warnungen aussprechen. Auch Forschungspublikationen und Indikatoren können Publikumsinformationen darstellen, soweit ihre Veröffentlichung der internationalen Institution selbst zurechenbar ist. Rechtlich besonders relevant sind politikbewertende Rankings und quantitative Leistungsvergleiche wie das Doing Business-Ranking (DB) der Weltbank und der Human Development Index (HDI) des UNDP, bei denen sich die Wertung aus der jeweiligen Position im Wettbewerb mit anderen bewerteten Staaten ergibt. Sie kann aber auch auf einem temporalen Vergleich mit einem früheren Zustand beruhen, wie ihn die MDG- und SDG-Indikatoren ermöglichen. In allen Fällen ergibt sich der verhaltensmotivierende Impetus aus einer bestimmten Form der Verarbeitung und Darstellung von Informationen; die internationale Institution muss also neben der Informationsverbreitung auch die Modalität der Informationsverarbeitung kontrollieren. Nicht maßgeblich ist dagegen, ob die Institution selbst Primärdaten gewinnt, wie es bei DB der Fall ist, oder ob sie sich wie beim HDI auf Sekundärdaten stützt.

Im Folgenden sollen zunächst Merkmale und Funktion der Publikumsinformation präzisiert werden (I.), bevor jeweils für UNDP und Weltbank auf Rechtsgrundlagen, Instrumente und Rechtsregimes ausgewählter Publikumsinformationen eingegangen wird (II. und III.) und diese abschließend einer vergleichenden Bewertung unterzogen werden (IV.).

Die hier beschriebenen Phänomene sind wissenschaftlich zunächst in der entwicklungsökonomischen, politikwissenschaftlichen, wissenssoziologischen und anthropologischen Literatur thematisiert worden.⁴⁸⁴ In der Rechtswissenschaft hat sich die Rechtsvergleichung mit den methodischen Schwierigkeiten der Rechtsstaats- und Regulierungsmessung durch die Weltbank aus-

⁴⁸⁴ S. Pickel/G. Pickel, Die Messung von Indizes in der Vergleichenden Politikwissenschaft – methodologische Spitzfindigkeit oder substantielle Notwendigkeit, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6 (2012), S. 1; W. Muno, Rechtsstaatlichkeit, Good Governance und Entwicklung, *VRÜ* 45 (2012), S. 294; S. Merry, Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance, *Current Anthropology* 52 (Supplement 3) (2011), S. S83; T. Pogge, Developing Morally Plausible Indices of Poverty and Gender Equity: a Research Program, *Philosophical Topics* 37 (2009), S. 199; C. Arndt/C. Oman, Uses and Abuses of Governance Indicators, *OECD Development Centre Study*, 2006; S. Morse, Indices and indicators in development, 2004; I. Kaul/I. Grunberg/M. Stern (Hrsg.), *Global public goods*, 1999.

einandergesetzt.⁴⁸⁵ In der völkerrechtlichen Literatur werden institutionelle und steuerungsbezogene Aspekte auf unterschiedliche Weise thematisiert:⁴⁸⁶ als Ausübung internationaler Hoheitsgewalt durch die Handlungsform der Politikbewertungen wie die PISA-Studie der OECD⁴⁸⁷, als „Governance by indicators“ durch Rankings wie DB und den HDI⁴⁸⁸ oder als Governance in einer transnationalen „Beobachtungsstruktur“.⁴⁸⁹ Verwandte demokratische und rechtsstaatliche Probleme werden für die Forschung und Forschungsförderung durch internationale Institutionen thematisiert.⁴⁹⁰ Die vorliegende Dogmatik der Publikumsinformationen baut auf diesen Arbeiten auf und knüpft zugleich heuristisch an Terminologie und Einsichten des nationalen Informationsverwaltungsrechts⁴⁹¹ und des Unionsrechts an, das insbesondere in der Offenen Methode der Koordinierung ähnliche Instrumente nutzt.⁴⁹²

⁴⁸⁵ K. Davis, Legal Indicators: The Power of Quantitative Measures of Law, *Annu. Rev. Law. Soc. Sci.* 10 (2014), S. 37; H. Spamann, Large Sample, Quantitative Research Designs for Comparative Law?, *American Journal of Comparative Law* 57 (2009), S. 797; C. Kern, Die Doing-Business-Reports der Weltbank – fragwürdige Quantifizierung rechtlicher Qualität?, *JZ* (2009), S. 498; K. Davis/M. Kruse, Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project, *Law & Social Inquiry* 31 (2007), S. 1095.

⁴⁸⁶ Zum Kontext G. de Búrca/R. Keohane/C. Sabel, Global Experimentalist Governance, *British Journal of Political Science* 44 (2014), S. 477; 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.

⁴⁸⁷ Grundlegend A. v. Bogdandy/M. Goldmann, Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, *ZaöRV* 69 (2009), S. 51 (zur PISA-Studie der OECD). S. a. G. Schuler, „Politikbewertung“ als Handlungsform internationaler Institutionen. Das Beispiel Korruptionsbekämpfung der OECD, 2012, S. 167 ff. (zum Antikorruptionsberichtsverfahren der OECD).

⁴⁸⁸ K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry, Indicators as a Technology of Global Governance, *Law and Society Review* 46 (2012), S. 71; K. Davis et al. (Hrsg.), *Governance by Indicators*, 2012.

⁴⁸⁹ C. Möllers, Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 2008, S. 238. Generell G. Schuppert/A. Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008.

⁴⁹⁰ T. Marauhn, Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen, in: Britz (Hrsg.), *Forschung in Freiheit und Risiko*, 2012, S. 79; M. Ruffert/S. Steinecke/J. Mühlisch, *The global administrative law of science*, 2011.

⁴⁹¹ C. Gusy, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 235, Rn. 95 ff.; C. Bumke, Publikumsinformation, *Die Verwaltung* 37 (2004), S. 3 ff.; R. Pitschas, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, S. 219, 298. Zu Leistungsvergleichen V. Mehde, Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 179; S. Kuhlmann, Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 155.

⁴⁹² G. de Búrca, New Governance and experimentalism: An Introduction, *Wisconsin Law Review* (2010), S. 227; M. Eifert, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 159, 165 f.; A.-B. Kaiser, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, S. 217,

I. Merkmale und Funktion

Der Begriff der Publikumsinformation beschreibt eine spezifische Form des Informationshandelns internationaler Institutionen, die durch vier wesentliche Merkmale gekennzeichnet ist: (1) Die Informationsverbreitung liegt im Ermessen der internationalen Institution und erfolgt unilateral, also nicht aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung mit dem Mitgliedstaat oder Dritten, sondern auf Grundlage einseitiger Informationskompetenzen der Institution; (2) sie richtet sich an eine potenziell unbeschränkte Öffentlichkeit, also nicht an einen bestimmten Empfänger in einem konkreten Leistungs- oder Informationszugangsverfahren; zu dieser Öffentlichkeit zählen je nach Kontext die Bürger der Mitgliedstaaten, zivilgesellschaftliche Organisationen und Medien, transnationale Unternehmen und Märkte, die Wissenschaft und entwicklungspolitische Fachöffentlichkeit; (3) ihr Inhalt sind empirische Daten über Vorgänge und Sachverhalte im Bereich der Mitgliedstaaten oder Dritter, sie stellt also weder einen normativ verbindlichen Rechtsakt noch Öffentlichkeitsarbeit über die Institution selbst dar; (4) und sie enthält eine wertende Aussage, die geeignet ist, adressierte Akteure zu konkreten Verhaltensweisen oder Entscheidungen zu motivieren.

Auch der Einsatz von Publikumsinformationen bei UNDP und Weltbank dient der Erfüllung ihrer Entwicklungsaufgabe. Mit der Veröffentlichung von entwicklungsrelevanten Daten, Analysen und Empfehlungen verbreitern sie die Informationsgrundlage für entwicklungspolitische Debatten, Entscheidungen und Programme auf nationaler und internationaler Ebene. Globale Berichte können die Erfahrungen aus den Leistungsverfahren aufbereiten und global verbreiten; dies motivierte beispielsweise den Weltentwicklungsbericht der Weltbank.⁴⁹³ Berichte können auch neue Konzepte und Ideen in den globalen Diskurs einführen und so soziale Innovationen anstoßen, wie es dem Human Development Report in den 1990er Jahren gelungen ist.⁴⁹⁴ Darüber hinaus sollen Publikumsinformationen globale öffentliche Güter bereitstellen, die durch Statistiken und Forschung der Einzelstaaten oder private Akteure unterversorgt sind. Dies betrifft insbesondere vergleichende Daten, wie sie der HDI und DB bereitstellen, aber beispielsweise auch die Schulden tragfähigkeitsanalysen von Weltbank und IWF, die die Transparenz öffentlicher Finanzen verbessern und zur globalen Finanzmarktstabilität beitragen sollen.⁴⁹⁵ Ob diese Funktionen

228 f.; R. Salais, On the correct (and incorrect) use of indicators in public action, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 27 (2006), S. 237.

⁴⁹³ N. Stern/F. Ferreira, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century, 1997*, S. 523, 526.

⁴⁹⁴ *UNDP Independent Evaluation Office, Evaluation of the Contribution of the Global and Regional Human Development Reports to Public Policy Processes, 2015.*

⁴⁹⁵ *World Bank, The state of World Bank knowledge services, 2011*, S. 27 (zur Kategorie „knowledge as a global public good“); *World Bank, Knowledge for Development, 1999*;

aufgabenadäquat erfüllt werden, hängt auch von der inhaltlichen Qualität der Publikumsinformationen und einem funktionsgerechten Organisations- und Verfahrensregime ab.

Im Hinblick auf kollektive Selbstbestimmung stellen sich Publikumsinformationen ambivalent dar. Sieht man sie primär als Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung, können Publikumsinformationen die Qualität demokratischer Deliberations- und Willensbildungsprozesse verbessern und evidenzbasierte Opposition ermöglichen.⁴⁹⁶ Aus völkerrechtlicher Perspektive ist dieser Ansatz allerdings voraussetzungsvoll, setzt er doch faktisch Demokratie in den Mitgliedstaaten ebenso voraus wie ein theoretisches Verständnis von kollektiver Autonomie als deliberativ-demokratische Selbstbestimmung.⁴⁹⁷ Legt man dagegen ein souveränitätsbezogenes Verständnis zugrunde, stellen sich Publikumsinformationen u. U. als rechtfertigungsbedürftige Einschränkung informationeller Selbstbestimmung der Staaten dar: Schließlich erhebt und verbreitet die internationale Institution im Einzelfall möglicherweise Daten über Mitgliedstaaten ohne oder gegen deren Willen. In diesen Fällen stellt sich besonders die Frage, wie weit die satzungsrechtlichen Kompetenzen internationaler Institutionen für Publikumsinformationen reichen und welche Mitwirkungsrechte den betroffenen Staaten im Einzelfall zukommen.⁴⁹⁸ Davon wird es abhängen, ob Weltbank und UNDP letztlich als Institutionen der Fremdbeobachtung oder als Form kollektiv organisierter Selbstdarstellung zu werten sind.⁴⁹⁹

Eine besondere öffentlich-rechtliche Einhegung von Publikumsinformationen ist vor allem dort geboten, wo die Intensität des verhaltenssteuernden Impulses die Schwelle zur Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt überschreitet, die Selbstbestimmung des betroffenen Akteurs also eingeschränkt wird, weil er sich dem aufgebauten Handlungsdruck faktisch nicht mehr entziehen kann. Diese autonomieverkürzende Wirkung scheint mit Blick auf die Machtasymmetrien und ökonomischen Abhängigkeiten in der EZ besonders nahe zu liegen. Zur Konkretisierung wird in der Literatur eine Handlungsform der Politikbewertung

J. Stiglitz, Knowledge as a Global Public Good, in: Kaul/Grunberg/Stern (Hrsg.), Global public goods, 1999, S. 308; *I. Kaul/I. Grunberg/M. Stern* (Hrsg.), Global public goods, 1999, S. 306 ff.

⁴⁹⁶ Zum nationalen Kontext *C. Gusy*, Verwaltung durch Information: Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns, NJW (2000), S. 977, 978; *R. Pitschas*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 219, 298.

⁴⁹⁷ So auf diskurstheoretischer Grundlage *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 549–552.

⁴⁹⁸ Vgl. *T. Marauhn*, Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen, in: Britz (Hrsg.), Forschung in Freiheit und Risiko, 2012, S. 79, 91 f.

⁴⁹⁹ Vgl. *C. Möllers*, Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 238, 254: „Die Weltbank ist eine Institution der Fremdbeobachtung. In ihr organisieren sich westliche Staaten als Gegenüber anderer Staaten“.

definiert, verstanden als Offenlegung empirischer Informationen mit Anspruch auf Objektivität durch internationale Institutionen, die Ergebnisse staatlicher Politik bewerten und mit einem weichen Mechanismus zur Durchsetzung ausgestattet sind.⁵⁰⁰ Es handelt sich also um eine besondere Form der Publikumsinformation, die sich spezifisch auf die Regierungsleistung der Mitgliedstaaten bezieht und sich verhaltenslenkender Techniken bedient, die konkreten Handlungsdruck aufbauen. Dazu zählen der besondere Objektivitätsanspruch, die periodische Durchführung, eine systematische Kommunikationsstrategie und oftmals medienwirksame Rankings.⁵⁰¹ Die verhaltenssteuernde Wirkung beruht auf reputationellen Anreizen und Sanktionen, Marktmechanismen oder Wettbewerbsdruck. Vergleichende Rankings sind eine paradigmatische Erscheinungsform der Politikbewertung.⁵⁰² Erfolgt der Leistungsvergleich durch quantitative Kennziffern, liegt im vergleichenden Ranking mit anderen Staaten bereits eine objektiv erscheinende Bewertung, deren Bewertungsmaßstab die Politiken und Verwaltungsleistungen des Rankingsiegers sind.⁵⁰³ Das Ranking baut Wettbewerbsdruck auf, die Leistung des Rankingsiegers zu imitieren. Aber auch periodische numerische Bewertungen desselben Staates erlauben einen Vergleich über die Zeit und bauen Handlungsdruck auf, ein schlechtes Ranking zu verbessern. Dass diese Form von Leistungsvergleichen schon im bundesstaatlichen System sensibel und kompetenzrechtlich regelungsbedürftig ist, indiziert die Regelung des Art. 91d GG zur Möglichkeit von Vergleichsstudien durch Bund und Länder.⁵⁰⁴

Schließlich kann auch das Prinzip individueller Informationsautonomie durch Publikumsinformationen verwirklicht oder verkürzt werden: Gelangt der Einzelne so an objektive Informationen, die national nicht verfügbar sind, verbreitert dies seine Informationsbasis und stärkt die Ausübungsvoraussetzungen für Meinungsfreiheit, Wahlrecht u. a. Auf einen letzten Aspekt kann hier schließlich nur hingewiesen werden: Im Rahmen von Publikumsinformationen kann es theoretisch auch zur Verbreitung personenbezogener Daten kommen, was sich als Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen darstellen kann. Prak-

⁵⁰⁰ M. Goldmann, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 542; G. Schuler, „Politikbewertung“ als Handlungsform internationaler Institutionen. Das Beispiel Korruptionsbekämpfung der OECD, 2012, S. 195 ff.; A. v. Bogdandy/M. Goldmann, Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, ZaöRV 69 (2009), S. 51.

⁵⁰¹ Dazu schon oben, § 2.IV. Ferner M. Goldmann, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 540–542.

⁵⁰² A. Cooley/J. Snyder (Hrsg.), Ranking the World, 2015; K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry, Indicators as a Technology of Global Governance, Law and Society Review 46 (2012), S. 71.

⁵⁰³ C. Möllers, Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 238, 245 f.

⁵⁰⁴ V. Mehde, Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, Die Verwaltung 44 (2011), S. 179, 208 f.

tisch wird dies derzeit vor allem im Rahmen der öffentlichen Sanktionslisten in Korruptionsverfahren der Weltbank, die hier aber wegen ihres Bezugs zum Beschaffungsverfahren dem Komplex der Finanztransfers zugeordnet werden.⁵⁰⁵

II. UNDP

Publikumsinformationen des UNDP umfassen eine Reihe von Berichten, Statistiken und Publikationen, die überwiegend dem Instrument „Globale Programme“ unterfallen. Der folgende Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über diese Instrumente und ihre Rechtsgrundlagen (1.); sodann wird das Rechtsregime zweier besonders bedeutsamer Publikumsinformationen untersucht: das des Human Development Report (2.) und der Sustainable Development Goals (3.). Im Unterschied zum Leistungsverfahren und Informationszugang sind die rechtlichen Regeln für Publikumsinformationen weniger dicht und rudimentärer, sodass die allgemeinen Prinzipien besonders zur Auslegung und Lückenfüllung herangezogen werden müssen.

1. Rechtsgrundlagen und Instrumente: Globale Programme, Berichte, Statistik

Die Befugnisse der Vereinten Nationen umfassen „Untersuchungen“ und „Berichte“, die Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat zur Erfüllung ihrer Entwicklungsaufgaben erstellen oder veranlassen können.⁵⁰⁶ Der Begriff der „Untersuchung“ soll die Sammlung von Informationen umfassen, „Berichte“ deren Kommunikation und Bewertung. Das „Veranlassen“ macht deutlich, dass die Untersuchungen und Berichte anderen Urhebern übertragen werden können.⁵⁰⁷ Eine generelle Kompetenzübertragung auf UNDP findet sich in den Gründungsresolutionen nicht, doch setzen Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat eine entsprechende Befugnis von UNDP voraus, wenn sie in einzelnen Resolutionen spezifische Aspekte der Berichtstätigkeit regeln. Vor allem Einzelaspekte des prominentesten Berichts, des Human Development Report, sind in Resolutionen der Generalversammlung punktuell geregelt, insbesondere das Erfordernis von Konsultationen mit den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus sind weltweite Berichte und die Entwicklungsstatistik im Rahmen der MDGs/SDGs heute Teil der Globalen Programme des UNDP, deren Verabschiedung und Erstellungsverfahren in zwei POPPs geregelt sind.⁵⁰⁸ Speziell

⁵⁰⁵ Dazu oben, § 8.III.4.c). Zum Grundrechtseingriff durch öffentliche Warnungen im deutschen Recht siehe C. Gusy, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2012, S. 235, Rn. 100 f.

⁵⁰⁶ Art. 13(1), 62(1) UN-Charta.

⁵⁰⁷ V. Röben, Art. 62, in: Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, 2012, Rn. 11, 13.

⁵⁰⁸ UNDP, Specific Policies for Global and Regional Programming, POPP Programmes

die Öffentlichkeitskommunikation von UNDP beruht auf einem Beschluss des Exekutivrats über die Kommunikations- und Informationsstrategie.⁵⁰⁹ Aus der Informationszugangsrichtlinie des UNDP ergibt sich die zentrale Regel, dass grundsätzlich nur Informationen *von* den Mitgliedstaaten, aber nicht *über* sie durch die Urheberregel geschützt sind. Namentlich Informationen, die von den anderen UN-Sonderorganisationen stammen, unterliegen daher nicht der Kontrolle der Mitgliedstaaten und werden zur Grundlage von Publikumsinformationen wie dem HDI. Das Urheberrecht für Eigenpublikationen liegt nach dem Zweiten Protokoll zur Universellen Urheberrechtskonvention grundsätzlich bei UNDP.⁵¹⁰ UNDP lizenziert diese Publikationen i. d. R. für die kostenlose, auch kommerzielle Weiterverwendung unter der Creative Commons Attribution 3.0 IGO-Lizenz, die die WIPO speziell für internationale Organisationen entwickelt hat.

Eine einheitliche und umfassende Kategorisierung der Instrumente, die sich nicht an einzelne Mitgliedstaaten richten, findet sich im Recht des UNDP nicht. Allerdings standardisiert UNDP auch internationale Publikationen in formalisierten Wissensprodukten und kennt eine Kategorie „Globale Programme“, deren Verfahren und Organisation sekundärrechtlich näher ausgestaltet sind. Mehrjährige Globale Programme wurden mit der Consensus-Resolution von 1970 eingeführt und umfassen Aktivitäten, die sich nicht an bestimmte Einzelstaaten richten, sondern übergreifende Probleme von weltweiter Relevanz bearbeiten.⁵¹¹ Sie sind das Instrument des UNDP für Analyse, Beratung und Öffentlichkeitskommunikation auf globaler Ebene, Lernen aus länderübergreifenden Erfahrungen und zentrales Wissensmanagement sowie Standardsetzung und Qualitätssicherung in Landes- und Regionalprogrammen.⁵¹² Die Aktivitäten umfassen Entwicklungsforschung, globale Berichte wie den Human Development Report, die MDG-/SDG-Statistik sowie die finanzielle Förderung von Partnerschaften mit Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Privatwirtschaft. Die systematische Planung und Schwerpunktsetzung mithilfe des Globalen Programms soll das Ziel des UNDP befördern, eine globale intellektuelle Führungsrolle („thought leadership“) im Entwicklungsbereich einzunehmen.⁵¹³

and Projects, 2016; *UNDP*, Quality Assurance Procedure for Global and Regional Products and Publications, POPP Results and Accountability, 2015.

⁵⁰⁹ *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board during 1998 – DP/1999/2, Decision 98/15.

⁵¹⁰ *UN*, Protocol 2 annexed to the Universal Copyright Convention concerning the Application of that Convention to the Works of certain International Organizations, 1952.

⁵¹¹ *UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 21.

⁵¹² *UNDP*, UNDP Global Programme 2014–2017, 2014, S. 5, 11 ff.; *UNDP*, UNDP for Beginners, 2011, S. 19 f.

⁵¹³ *UNDP*, UNDP Global Programme 2014–2017, 2014, S. 5, 11.

Materiell sollen sich Globale Programme an den Bedürfnissen und Problemen orientieren, die in Konferenzen der UN formuliert und im Strategieplan konkretisiert werden; zentraler Orientierungspunkt sind demnach die SDGs.⁵¹⁴ Die Programme werden vom Administrator vorgeschlagen und vom Exekutivdirektorium für vier Jahre beschlossen.⁵¹⁵ Auch Globale Einzelprojekte werden grundsätzlich vom Exekutivdirektorium bewilligt.⁵¹⁶ Im Einzelnen ist das Verfahren in zwei POPPs geregelt.⁵¹⁷ Die Finanzierung Globaler Programme erfolgt durch Zuschüsse aus dem regulären Budget und umfasste im Zeitraum von 2014–2017 jährlich 540–600 Millionen US-\$\$; koordiniert und überwacht werden sie von der zentralen Stabstelle des Administrators im Hauptquartier, dem „Bureau for Policy and Programme Support“.⁵¹⁸ Die globale Öffentlichkeitskommunikation übernimmt eine besondere Zentraleinheit, das „Bureau of External Relations and Advocacy“. Für die Flaggschiffpublikation des UNDP, den Human Development Report, ist ein eigenständiges „Human Development Report Office“ in New York zuständig, das direkt dem Administrator untersteht.⁵¹⁹ Im Unterschied zur Weltbank verfügt UNDP nicht über eine zentrale Forschungsabteilung, hat aber sechs dezentrale „Global Policy Centres“ für themenspezifische Forschung eingerichtet. Dazu zählen u. a. das „Governance Centre“ in Oslo und das „World Centre for Sustainable Development“ in Rio de Janeiro.⁵²⁰

Größtenteils setzt UNDP jedoch auf externe Forschungsförderung, Netzwerkbildung und Partnerschaften mit UN-Forschungsinstitutionen, Universitäten und Thinktanks.⁵²¹ UNDP vergibt Zuschüsse an Universitäten sowie Forschungsinstitutionen und fördert insbesondere die Organisationsform des globalen Netzwerks, um externe Institutionen in den Industrie- und Entwick-

⁵¹⁴ UNDP, *Specific Policies for Global and Regional Programming, POPP Programmes and Projects*, 2016.

⁵¹⁵ UNDP *Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board at its first regular session 2014, Decision 2014/2; UNDP, *UNDP Global Programme 2014–2017*, 2014.

⁵¹⁶ UNGA, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970, Annex, para. 23.

⁵¹⁷ UNDP, *Specific Policies for Global and Regional Programming, POPP Programmes and Projects*, 2016. Globale Programme werden regelmäßig vom Independent Evaluation Office evaluiert, UNDP, *UNDP Global Programme 2014–2017*, 2014, S. 24; UNDP *Evaluation Office*, *Evaluation of the Fourth Global Programme*, 2013.

⁵¹⁸ UNDP, *UNDP Global Programme 2014–2017*, 2014, S. 22, 25.

⁵¹⁹ Vgl. http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us/organisational_chart.html (1. 7. 2017).

⁵²⁰ UNDP *Global Policy Centres*, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres.html> (1. 7. 2017).

⁵²¹ Zum Rechtsrahmen der Forschung im UN-System *T. Marauhn*, Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen, in: Britz (Hrsg.), *Forschung in Freiheit und Risiko*, 2012, S. 79. Zu den Institutionen *S. Schmahl*, *United Nations, Autonomous Research Institutions*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2013.

lungsländern für gemeinsame Forschungsvorhaben und -schwerpunkte zu verbinden. Ein prominentes historisches Beispiel ist die mit dem ersten Globalen Programm 1970 initiierte „Consultative Group on International Agricultural Research“, die agrarwissenschaftliche Grundlagenforschung betrieb und maßgeblich zur Steigerung von Erträgen in den Entwicklungsländern – der „Grünen Revolution“ – beigetragen hat.⁵²² Die externe Forschungsförderung kann also im Einzelfall ein einflussreiches Element sein, das näherer Untersuchung bedürfte. Allerdings sind die entsprechenden Veröffentlichungen nicht dem UNDP als Urheber zurechenbar und daher nicht als Publikumsinformationen zu definieren, die hoheitliche Informationsbeziehungen als Gegenstand des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen etablieren würden.

Anders ist dies mit den Eigenpublikationen des UNDP, die aus den Globalen Programmen hervorgehen. Offizielle Veröffentlichungen des UNDP, die ihm als Urheber zurechenbar sind, werden in standardisierte Wissensprodukte eingeteilt, die einem internen Qualitätssicherungsverfahren unterliegen. Global besonders relevant sind Publikationen der „Communications and Advocacy Series“, zu denen neben Kurzanalysen („Fast Facts“) und Booklets vor allem das Format des Berichts („Report“) gehört. Nach der Definition des UNDP zeichnen sich Berichte dadurch aus, dass sie sich an ein externes Publikum von Entscheidungsträgern, Partnern, Gebern und anderen Stakeholdern richten und bezwecken, Bewusstsein für ein drängendes Entwicklungsproblem zu wecken („generate awareness“): Es geht also um Agendasetting. Inhaltliche Vorgabe ist, dass sie auf umfassenden Daten und Analysen beruhen sollen, verfahrensmäßig, dass sie von einem internen UNDP-Team produziert werden.⁵²³ Wichtigste Beispiele sind der Human Development Report und die MDG-/SDG-Monitoringberichte, die als Publikumsinformationen zu qualifizieren sind. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf den HDI und die Monitoringberichte zu den MDGs bzw. SDGs.

2. Das Rechtsregime des Human Development Report: Inkrementelle Verrechtlichung administrativer Politikbewertung

Ein besonders zentrales Instrument der Publikumsinformation, mit dem sich UNDP an entwicklungspolitische Entscheidungsträger und die globale Öffentlichkeit wendet und den entwicklungspolitischen Diskurs zu beeinflussen sucht, ist der Human Development Report (HDR) mit dem „Human Development

⁵²² C. Murphy, The United Nations Development Programme, 2006, S. 85; W. Mashler, The network approach: United Nations Development Programme in agriculture, in: International Rice Research Institute (Hrsg.), Biotechnology in International Agricultural Research, 1985, S. 341.

⁵²³ UNDP, UNDP Knowledge Products – Quality Assurance Process – Typology of Knowledge Products, 2009, S. 22 ff.

Index“-Länderranking. Dieses Ranking weist alle Merkmale einer Politikbewertung auf, mit der die Ausübung internationaler Hoheitsgewalt verbunden ist.

*a) Der Human Development Report und Index
als Instrumente der Politikbewertung*

Der HDR wird seit 1990 vom Human Development Report Office publiziert und gilt heute als Markenzeichen des UNDP. Der Bericht erscheint jährlich und befasst sich jeweils aus der Perspektive des Konzepts menschlicher Entwicklung mit entwicklungspolitischen Themen oder Trends, auf die UNDP die Aufmerksamkeit politischer Entscheidungsträger und der EZ-Praktiker lenken will.⁵²⁴ Wichtigster Bestandteil des Berichts ist der Index, der das Konzept menschlicher Entwicklung durch Indikatoren operationalisiert. Diese Indikatoren messen für jeden UN-Mitgliedstaat drei Dimensionen menschlicher Entwicklung: materiellen Lebensstandard, Gesundheit und Bildungsstand der Bevölkerung. Aktuell verwendete Indikatoren sind das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, die Lebenserwartung bei Geburt sowie durchschnittliche Schulbesuchszeiten.⁵²⁵ Zudem werden die Daten nach Geschlecht disaggregiert und zur Abbildung sozialer und ökonomischer Ungleichheiten genutzt. Die Methodologie ist im Hinblick auf Validität der Indikatoren und Reliabilität der Daten kritisiert und von UNDP mehrfach angepasst worden.⁵²⁶ Die erforderlichen Daten sammelt UNDP nicht selber, sondern verwendet grundsätzlich Sekundärdaten der jeweils zuständigen UN-Sonderorganisationen, insbesondere der UNESCO und der WHO. Rechtlich hat dies zur Folge, dass das Urheberprinzip in den Informationszugangsrichtlinien nicht zugunsten der Mitgliedstaaten anwendbar ist, diese die Datenverbreitung also nicht kontrollieren können. Umstritten ist, inwieweit UNDP auch auf andere, nichtoffizielle Daten aus wissenschaftlichen Veröffentlichungen zurückgreifen darf.⁵²⁷

Funktion des Berichts ist danach, Bewusstsein für menschliche Entwicklung weltweit zu schaffen und globales Wissen über Entwicklungsfragen zu

⁵²⁴ Zum umfassend aufgearbeiteten ideengeschichtlichen Hintergrund und dem „Capability-Approach“ nur *P. Dann*, Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, S. 93–95; *S. Fukuda-Parr/S. Kumar* (Hrsg.), Readings in Human Development, 2003; *A. Sen*, A Decade of Human Development, Journal of Human Development 1 (2000), S. 17; *M. Haq*, Reflections on human development, 1995.

⁵²⁵ UNDP, Human Development Report 2013: The Rise of the South, 2013, S. 147.

⁵²⁶ *M. Ravallion*, Troubling Tradeoffs in the Human Development Index, Journal of Development Economics 99 (2012), S. 201; *M. McGillivray*, The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Indicator?, World Development 19 (1991), S. 1461. Dazu *J. Klugmann/F. Rodriguez/H.-J. Choi*, The HDI 2010: New Controversies, Old Critiques, UNDP Human Development Research Paper 2011/01, 2011.

⁵²⁷ Vgl. *S. Merry*, Global Legal Pluralism and the Temporality of Soft Law, Legal Pluralism 46 (2014), S. 108.

fördern.⁵²⁸ Der Bericht dient also der globalen Informationskooperation in der Weise, dass er zur entwicklungspolitischen Debatte beiträgt, neue Ideen in den Diskurs einspeist und Vergleichsdaten bereitstellt, an deren Veröffentlichung die einzelnen Regierungen wenig Interesse haben. Der HDI hat sich als Maß von Entwicklung und Alternative zum bloßen Pro-Kopf-Einkommen durchgesetzt und dazu beigetragen, dass das Konzept menschlicher Entwicklung in entwicklungspolitischen Diskursen und Programmen fest verankert ist.⁵²⁹ Die Einbeziehung externer Gutachter, NGOs und Wissenschaftler in den Bericht hat eine epistemische Gemeinschaft entstehen lassen, die den Bericht und seine Konzepte propagiert.⁵³⁰

Heute orientieren sich bilaterale Geber wie die EU bei der Mittelvergabe am HDI, und zivilgesellschaftliche Institutionen, Medien und politische Parteien nutzen insbesondere das ländervergleichende Ranking, um politische Prioritäten und Politikergebnisse von Regierungen zu kritisieren. In etlichen Entwicklungsländern ist der HDI Thema in innerstaatlichen politischen Debatten und Wahlkämpfen.⁵³¹ Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass die Country Offices auch nationale Human Development Reports publizieren, die subnationale Vergleiche zwischen Bundesländern und Kommunen ermöglichen.⁵³² Der HDI ist daher zu einem Instrument der Global Governance by information geworden.⁵³³ Er erfüllt die Definitionsmerkmale einer Politikbewertung, da er empirische Daten erhebt, durch den Ländervergleich Handlungsdruck aufbaut und durch die Periodizität und Verwendung in der EZ-Mittelvergabe mit einem weichen Durchsetzungsmechanismus ausgestattet ist. Damit zeigt der HDI auch, dass es für die Ausübung von Hoheitsgewalt durch Politikbewertung nicht entscheidend darauf ankommt, ob die internationale Institution selbst Primärdaten erhebt, solange sie die notwendigen Sekundärdaten gewinnen und diese selbstständig in einem Ranking verarbeiten und verbreiten kann.⁵³⁴

⁵²⁸ UNDP Executive Board, Decisions adopted by the Executive Board at its first regular session 2011, DP/2011/21, Decision 2011/12.

⁵²⁹ G. Youngs, *The United Nations Development Programme: A better way?*, Development 50 (2007), S. 153, 157–159; A. Clair, *The role of ideas in the UN Development Program*, in: Bøås/McNeill (Hrsg.), *Global institutions and development*, 2004, S. 178; M. Hampe, *Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)*, 1997, S. 102–105.

⁵³⁰ G. Youngs, *The United Nations Development Programme: A better way?*, Development 50 (2007), S. 153, 157.

⁵³¹ UNDP Independent Evaluation Office, *Evaluation of the Contribution of the Global and Regional Human Development Reports to Public Policy Processes*, 2015; C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 242–245.

⁵³² UNDP Evaluation Office, *Evaluation of National Human Development Report System*, 2006.

⁵³³ S. Merry, *Global Legal Pluralism and the Temporality of Soft Law*, Legal Pluralism 46 (2014), S. 108; K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry, *Indicators as a Technology of Global Governance*, Law and Society Review 46 (2012), S. 71, 95–98.

⁵³⁴ So auch M. Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 521.

b) Organisation und Verfahren

Bei den Berichten für die UN-Hauptorgane sollen unabhängige Expertinnen und Experten nur technische Aspekte untersuchen, die Bewertung soll Staatenvertretern in Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat obliegen.⁵³⁵ Demgegenüber operiert die Entwicklungsverwaltung politisch unabhängiger. Die Initiative für den HDR ging Ende der 1980er Jahre vom UNDP-Administrator aus, der das Human Development Report Office einrichtete und den pakistanischen Ökonomen Mabub Ul-Haq mit der Konzeption des Berichts beauftragte. Das HDR Office entwickelte selbstständig Format und Inhalte des Berichts ebenso wie Konzept und Indikatoren für den HDI und griff dabei insbesondere auf die Arbeiten von Amartya Sen zurück.⁵³⁶ Bis heute übernimmt das Office auch die jährliche Datensammlung, erstellt das Ranking und entscheidet über Modifikationen der Methodologie. Diese Zuständigkeitsverteilung wich zunächst von den Vorgaben für Globale Programme ab, denen zufolge das Exekutivdirektorium selbst alle Globalen Projekte beschließen sollte⁵³⁷; auch ein spezifisches Mandat für den HDR gab es anfangs nicht. Allerdings haben sich UNDP-Exekutivdirektorium und UN-Generalversammlung in der Folge *ad hoc* mit dem HDR befasst und zentrale Aspekte punktuell geregelt. Insbesondere hat die Generalversammlung 1991 zum HDR festgehalten, dass das UNDP-Exekutivdirektorium über weitere Aktivitäten im Bereich menschlicher Entwicklung zu entscheiden hat und damit auch die Regelungskompetenz für entsprechende Publikumsinformationen beim politischen Organ des UNDP verortet.⁵³⁸ Aus Beschlüssen des Exekutivdirektoriums und Resolutionen der Generalversammlung hat sich inzwischen ein besonderes Rechtsregime für den HDR entwickelt, das Funktion, Organisation und Verfahren, inhaltliche Ausrichtung sowie inhaltliche und formale Maßstäbe des HDR und HDI in Grundzügen festschreibt. Daneben hat das HDR Office das Verfahren der Erstellung in einem informellen Dokument zusammengefasst.⁵³⁹

Ein zentrales Organisationsprinzip für den HDR, das auch die Generalversammlung betont, ist die funktionale Unabhängigkeit der Autoren des Berichts („editorial independence“).⁵⁴⁰ Es handelt sich nicht um ein offizielles Policydokument der Vereinten Nationen, sondern um eine unabhängige intellektuelle

⁵³⁵ E. Riedel, Art. 68, in: Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, 2012, Rn. 94–97.

⁵³⁶ Vgl. M. Haq, *Reflections on human development*, 1995. S. a. A. Sen, *A Decade of Human Development*, *Journal of Human Development* 1 (2000), S. 17.

⁵³⁷ UNGA, Res. 2688 (XXV) *The capacity of the UN development system*, 1970, Annex, para. 23.

⁵³⁸ UNGA, Res. 46/218 *UNDP Human Development Report*, 1991.

⁵³⁹ UNDP, *Producing a Human Development Report: some general principles*, Internal Note, 2015.

⁵⁴⁰ UNGA, Res. 49/123 *UNDP and the Human Development Report*, 1994, para. 2; UNGA, Res. 57/264 *Human Development Report*, 2002, paras. 3, 5.

Aktivität („independent intellectual exercise“).⁵⁴¹ Dies bedeutet zunächst, dass der Bericht von einer eigenen Verwaltungseinheit, dem HDR Office, erstellt wird, die unabhängig von den operativen Einheiten ist, die für die Leistungsvergabe zuständig sind. Zwar steht das HDR Office in einem hierarchischen Unterordnungsverhältnis gegenüber dem Administrator, ist aber im Hinblick auf Thema und Inhalte des Berichts, die Indikatoren und Methoden der Messung frei von hierarchischer und politischer Einflussnahme.⁵⁴² Abgesichert wird die Unabhängigkeit in finanzieller Hinsicht dadurch, dass das HDR Office vom Exekutivdirektorium mittlerweile ein festes eigenes Budget aus den regulären Ressourcen des UNDP zugewiesen bekommt.⁵⁴³ Wissenschaftler werden als externe Sachverständige oder Mitautoren des Berichts herangezogen. Der HDR besetzt also eine Schnittstelle zwischen der Wissenschaftsfreiheit unterliegender Forschung und administrativer Wissensproduktion, die einen Austausch zwischen gesellschaftlichem Wissen und der Praxis internationaler Verwaltung ermöglicht. So ist es dem Bericht mehrfach gelungen, Innovationen in der entwicklungspolitischen Debatte anzustoßen und zu verbreiten, namentlich im Hinblick auf das Konzept menschlicher Entwicklung und die Geschlechterdimension von Entwicklung.⁵⁴⁴ Funktionale Unabhängigkeit erweist sich insofern als ein organisatorischer Baustein entwicklungsadäquater Informationskooperation.

Die kollektive informationelle Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten wird im Hinblick auf die einzelnen Berichte durch das Verfahrenserfordernis gewährt, die Mitgliedstaaten vor Veröffentlichung der Berichte zu konsultieren.⁵⁴⁵ Diese Konsultationen sollen sich sowohl auf die methodischen Grundlagen des Berichts und die Auswahl der Indikatoren als auch auf die jeweils gewählten Themen und verwendeten statistischen Daten beziehen; ein Streitpunkt in diesen Konsultationen ist regelmäßig die Herkunft der Daten. Verwirklicht wird das Konsultationserfordernis durch jährliche Anhörungen in den Mitgliedstaaten, die nicht nur Regierungsvertretern offenstehen, sowie durch zwei bis drei informelle Briefings der Exekutivdirektoren in New York, die die Ausrichtung

⁵⁴¹ UNGA, Res. 57/264 Human Development Report, 2002, Preamble; UNGA, Res. 49/123 UNDP and the Human Development Report, 1994, para. 1.

⁵⁴² UNDP, Producing a Human Development Report: some general principles, Internal Note, 2015, S. 1. Darüber hinaus erhält das HDR Office auch ein eigenes Budget aus den regulären Ressourcen des UNDP, vgl. UNGA, Res. 57/264 Human Development Report, 2002, para. 2.

⁵⁴³ UNGA, Res. 57/264 Human Development Report, 2002, para. 2.

⁵⁴⁴ UNDP *Independent Evaluation Office*, Evaluation of the Contribution of the Global and Regional Human Development Reports to Public Policy Processes, 2015, S. 69 f.

⁵⁴⁵ UNGA, Res. 57/264 Human Development Report, 2002, para. 5; UNGA, Res. 49/123 UNDP and the Human Development Report, 1994, para. 2; UNDP *Executive Board*, Decisions adopted by the UNDP Executive Board during 1994 – DP/1995/1, Decision 94/15; UNDP *Governing Council*, Collected Decisions E/1991/34/Add. 1, Decision 91/6; UNDP *Governing Council*, Decisions of the UNDP Governing Council, Decision 90/13, para. 2.

und Ergebnisse des Berichts kommentieren können.⁵⁴⁶ Die Konsultationen sollen die Unabhängigkeit des Berichts nicht beeinträchtigen.⁵⁴⁷ In diesem Zusammenspiel von organisatorischer Unabhängigkeit und Verfahrensbeteiligung der Mitgliedstaaten liegt der Versuch, die Prinzipien entwicklungsadäquater Informationskooperation und kollektiver informationeller Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten in Ausgleich zu bringen. In der Praxis ist die Balance zwischen Unabhängigkeit und Beteiligung gleichwohl prekär; sie hängt stark von der Person des Administrators ab und hat sich mit zunehmender Bedeutung des HDI für die Mitgliedstaaten zum Nachteil der Unabhängigkeit hin entwickelt, sodass das Innovationspotenzial des HDR insgesamt abgenommen hat.⁵⁴⁸

c) Materielle Maßstäbe und Transparenzanforderungen

Auch für Publikumsinformation gilt als Form der Informationskooperation, dass sie aufgabenadäquat sein muss. Dies bedeutet, dass sich Art und Umfang der Publikumsinformation im Rahmen des institutionellen Mandats halten müssen und durch dieses begrenzt werden.⁵⁴⁹ Eine internationale Entwicklungsinstitution darf also nur insoweit Forschung, Berichte und Politikbewertungen veröffentlichen, als dies zur Erfüllung ihrer Entwicklungsaufgabe erforderlich ist. Die inhaltliche Ausrichtung des HDR auf das Konzept menschlicher Entwicklung haben UN-Generalversammlung und UNDP-Exekutivdirektorium grundsätzlich *ex post* gebilligt.⁵⁵⁰ Auch die allgemeine Befassung mit Menschenrechten im Textteil des Berichts haben die Mitgliedstaaten grundsätzlich akzeptiert.⁵⁵¹ Hier zeigt sich eine Dialektik zwischen Mandatsauslegung und Publikumsinformationen, die sich auch bei der Weltbank beobachten lässt. Das Informationshandeln

⁵⁴⁶ UNDP, Producing a Human Development Report: some general principles, Internal Note, 2015, S. 2 f.; UNDP Administrator, Update on Human Development Report consultations, DP 2008/30, UNDP Executive Board Documents, 2008.

⁵⁴⁷ Zu Konflikten um die fehlende Anhörung vor der letzten Änderung der Berichtsmethodologie und -indikatoren S. Merry, Global Legal Pluralism and the Temporality of Soft Law, *Legal Pluralism* 46 (2014), S. 108; UN Statistical Commission, Decision 41/112 Development Indicators, UN.Doc. E/CN.3/2010/34, 2011, lit. (k)–(q).

⁵⁴⁸ UNDP Independent Evaluation Office, Evaluation of the Contribution of the Global and Regional Human Development Reports to Public Policy Processes, 2015, S. 70–73.

⁵⁴⁹ T. Marauhn, Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen, in: Britz (Hrsg.), *Forschung in Freiheit und Risiko*, 2012, S. 79, 92 f. (zur Forschung). Allgemein zum deutschen Recht C. Gusy, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, 2012, S. 235, Rn. 98.

⁵⁵⁰ UNDP Governing Council, Collected Decisions E/1990/29, Decision 90/13 – Human Development; UNDP Governing Council, Collected Decisions E/1991/34/Add. 1, Decision 91/6 – Human Development; UNGA, Res. 46/218 UNDP Human Development Report, 1991; UNDP Executive Board, Decisions adopted by the UNDP Executive Board during 1994 – DP/1995/1, Decision 1994/15.

⁵⁵¹ UNDP, Human Development Report 2000, 2000.

treibt die evolutive Mandatsauslegung voran und kann auch zu einem Instrument des „mission creep“ werden. Gleichwohl können die politischen Organe dem Grenzen setzen: Politische Menschenrechte sollen nicht in das Ranking des HDR einbezogen werden – also das Element, das die Publikumsinformation zur Politikbewertung macht: Zwar publizierte das HDR Office im zweiten Bericht von 1991 einen „Human Freedom Index“, der Mitgliedstaaten nach dem Grad der Verwirklichung von Menschenrechten und Grundfreiheiten bewertete, setzte dieses Ranking aber nach Kritik der Entwicklungsländer nicht fort, ohne dass es zu einem formalen Beschluss kam.⁵⁵² Der Ausschluss des Menschenrechtsmonitorings aus dem Mandat von UNDP, den der Exekutivrat 2011 explizit beschlossen hat, zielt aber auf derartige Menschenrechtsrankings ab.⁵⁵³ Das Menschenrechtsmandat des UNDP ist also verfahrens- und modalitätsspezifisch abgeschichtet: Zulässig ist menschenrechtsspezifisches Informationshandeln im Leistungsverfahren und grundsätzlich auch in Publikumsinformationen. Ausgenommen ist die Modalität der Verarbeitung und Verbreitung menschenrechtsbezogener Informationen, soweit sie eine vergleichende Bewertung der Mitgliedstaaten in Form eines Rankings beinhaltet.

Als weitere inhaltliche Maßstäbe für den Bericht nennt die Generalversammlung Qualität und Richtigkeit („quality and accuracy“).⁵⁵⁴ Das UNDP-Exekutivdirektorium konkretisiert dies mit Blick auf den HDI, indem es auf die Standards für Indikatoren und statistische Methoden verweist, wie sie die UN-Statistikkommission entwickelt und fortlaufend anpasst.⁵⁵⁵ Umstritten ist, was dieser Grundsatz für die jährliche Rohdatensammlung bedeutet. UNDP erhebt selbst keine Primärdaten, sondern gewinnt sie von den jeweils sachlich zuständigen UN-Sonderorganisationen (WHO, UNESCO, Weltbank u. a.), die ihrerseits offizielle Daten der Mitgliedstaaten nutzen oder eigene Schätzungen vornehmen. Dabei gibt es jedoch vielfach Lücken und Uneinheitlichkeiten, sodass unterschiedliche Datensätze zu den Mitgliedstaaten vorliegen.⁵⁵⁶ UNDP will hier grundsätzlich die Daten verwenden, die nach statistischen Standards am genauesten sind; dies können im Einzelfall auch Daten aus wissenschaftlichen Studien von Universitäten sein. Dagegen bestehen die Mitglied-

⁵⁵² C. Murphy, *The United Nations Development Programme*, 2006, S. 248; L. Barsh, *Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose*, *Human Rights Quarterly* 15 (1993), S. 87.

⁵⁵³ Zur Beschlusslage oben, § 3.I. 2.

⁵⁵⁴ UNGA, Res. 49/123 UNDP and the Human Development Report, 1994, para. 2; UNGA, Res. 57/264 Human Development Report, 2002, paras. 3, 5.

⁵⁵⁵ UNDP Executive Board, Decisions adopted by the Executive Board at its first regular session 2011, DP/2011/21, Decision 2011/12, para. 3, mit Verweis auf *UN Statistical Commission*, Decision 41/112 Development Indicators, UN.Doc. E/CN.3/2010/34, 2011.

⁵⁵⁶ H. Fu, *Data inconsistency, statistical credibility and the Human Development Report*, Paper delivered at the Conference on Data Quality for International Organizations Wiesbaden, Germany, 27 and 28 May 2004.

staaten auf der Verwendung ihrer offiziellen nationalen Statistiken, machen also ihre eigene Datenhoheit geltend.⁵⁵⁷ Dem Prinzip aufgabenangemessener Informationskooperation entspricht es am ehesten, wenn Divergenzen in einem Konsultationsverfahren abgeglichen werden und am Ende diejenigen Daten verwendet werden, deren Erhebung am besten im Einklang mit den international anerkannten statistischen Standards der UN-Statistikkommission steht.

Weitere sekundärrechtlich niedergelegte Maßstäbe sind Neutralität, Unvoreingenommenheit und Transparenz.⁵⁵⁸ Dies bedeutet zumindest, dass der Bericht keinen Einzelstaat bzw. keine Gruppe von Staaten unsachgemäß bevorzugen oder benachteiligen darf. Dies betrifft vor allem die Gruppe der Entwicklungsländer, deren HDI-Werte in besonderem Maße von externen Faktoren und Schocks abhängig sind. Inwieweit derartige kontextuelle Aspekte in einem globalen Ranking anhand einheitlicher Indikatoren berücksichtigbar sind, ist bis heute bei UNDP umstritten. Neutralität bedeutet auch, dass der HDR nicht als Sprachrohr für politische Präferenzen der UNDP-Verwaltung eingesetzt werden darf, sondern sich an fachlichen Erkenntnissen orientieren und statistische Daten möglichst objektiv darstellen und interpretieren soll. Eine absolute Trennung von Meinungsäußerung und Tatsachenbehauptung ist bei Berichten dieser Art allerdings weder möglich noch erforderlich. Jedenfalls muss die Erkenntnislage aber objektiv dargestellt werden, also auch substantielle Gegenauffassungen deutlich und die statistischen sowie wissenschaftlichen Quellen und Bewertungsgrundlagen transparent machen, sodass Außenstehende die Grundlagen des Berichts nachvollziehen können. Dies läuft in der Sache auf ein Begründungserfordernis hinaus.

d) Kontrolle

Die politische Kontrolle über den HDI liegt bei den Exekutivdirektoren und der Generalversammlung, die diese auch vergleichsweise intensiv ausüben und durch Berichtspflichten des HDR Report Office absichern.⁵⁵⁹ Mitgliedstaaten haben sich bei der UN-Statistikkommission über fehlende Konsultationen und Transparenz bei der jüngsten Methodenänderung des HDR beschwert und die Kommission hat entsprechende Empfehlungen an das HDR Office ausgesprochen⁵⁶⁰; eine volle Fachaufsicht mit entsprechenden Ingerenzrechten ist dies

⁵⁵⁷ Zu diesem Konflikt *S. Merry*, *Global Legal Pluralism and the Temporality of Soft Law*, *Legal Pluralism* 46 (2014), S. 108.

⁵⁵⁸ *UNGA*, Res. 57/264 Human Development Report, 2002, para. 3; *UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board at its first regular session 2011, DP/2011/21, 2011, para. 1.

⁵⁵⁹ *UNGA*, Res. 49/123 UNDP and the Human Development Report, 1994, para. 3; *UNGA*, Res. 57/264 Human Development Report, 2002, para. 6.

⁵⁶⁰ *UN Statistical Commission*, Decision 41/112 Development Indicators, UN.Doc. E/CN.3/2010/34, 2011.

aber nicht. Eine fachliche Evaluation durch das UNDP Independent Evaluation Office erfolgte bereits 2006 für die nationalen HDRs und 2015 für die globale Publikation.⁵⁶¹ Die Evaluationsergebnisse deuten auf einen anhaltenden Einfluss des globalen HDRs hin, der jedoch im Vergleich zu den Anfangsjahren abnimmt; kritisch werden auch die fachliche Qualität, Unabhängigkeit und Transparenz des Berichts beurteilt.⁵⁶²

3. MDG-/SDG-Monitoring als rechtlich determinierte globale Publikumsinformation

Bei den MDG- und SDGs handelt es sich um indikatorengestützte Monitoring-systeme, die einen Vergleich über die Zeit ermöglichen und so Fortschritte bei der Erreichung von Entwicklungszielen messbar machen sollen.⁵⁶³ Da sie einheitliche Indikatoren für alle Mitgliedstaaten formulieren, erlauben sie grundsätzlich auch einen länderübergreifenden Vergleich. Gleichwohl aggregieren die Monitoringberichte der UN die Daten nicht zu einem Vergleichsranking und konzentrieren sich auf die global aggregierte Zielerreichung und regionale Trends. Jedenfalls die MDGs haben daher keinen mit DB oder dem HDI vergleichbaren Wettbewerb unter den Staaten oder reputationelle Sanktionen ausgelöst. Sie wirken eher auf der Ebene des Agendasettings und werden hier daher nicht als Politikbewertungen, sondern als „einfache“ Publikumsinformationen eingestuft.

a) MDG-Monitoring

Die Millenniumserklärung selbst war zwar als einstimmig verabschiedete Resolution der Generalversammlung umfassend politisch legitimiert, enthielt aber kaum Vorgaben für die Festlegung der eigentlichen quantitativen Ziele und Indikatoren. Diese wurden in der Folge von einigen wenigen Beamten internationaler Bürokratien in der *ad hoc* einberufenen „Inter-Agency and Expert Group on the MDGs“ festgelegt, die von UNDP, Weltbank und OECD dominiert wurde. Die eigentlich für statistische Aktivitäten mandatierten UN-Organe, insbesondere die UN-Statistikkommission, wurden umgangen.⁵⁶⁴ Im

⁵⁶¹ UNDP Independent Evaluation Office, Evaluation of the Contribution of the Global and Regional Human Development Reports to Public Policy Processes, 2015; UNDP Evaluation Office, Evaluation of National Human Development Report System, 2006.

⁵⁶² UNDP Independent Evaluation Office, Evaluation of the Contribution of the Global and Regional Human Development Reports to Public Policy Processes, 2015, S. xiv–xx.

⁵⁶³ Dazu schon oben, § 2.IV.

⁵⁶⁴ S. Fukuda-Parr, Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences, Journal of Human Development and Capabilities 15 (2014), S. 118, 128; P. Lepenies, Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitäts-theoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), Entwicklungstheorien, 2014, S. 200, 208.

Jahr 2001 publizierte der UN-Generalsekretär einen Bericht mit der heute als „MDGs“ bekannt gewordenen Liste von acht Zielen, 21 Unterzielen und 60 Indikatoren.⁵⁶⁵ Das UNDP übernahm die Rolle des „Scorekeepers“, der die Umsetzungsbemühungen der Mitgliedstaaten überwachen und die Monitoringaktivitäten der Sonderorganisationen koordinieren sollte.⁵⁶⁶ Prinzipiell erhoben die Mitgliedstaaten die statistischen Rohdaten über die Erreichung der MDGs und übermittelten diese an die sachlich zuständige UN-Sonderorganisation, also z. B. Gesundheitsdaten an die WHO, Bildungsdaten an die UNESCO etc. Die Verfügbarkeit zuverlässiger Daten hing dabei von den – teils geringen – Kapazitäten der nationalen Statistiksysteme ab. Fehlende MDG-Daten ergänzten die UN-Organisationen durch Schätzungen. Diese aggregierten Daten wurden in der „Inter-Agency and Expert Group“ unter Führung des UNDP zusammengeführt und in die MDG-Fortschrittsberichte eingespeist, die der UN-Generalsekretär der Generalversammlung jährlich erstattete. Auf diesen Berichten beruhte wiederum die Überprüfung der Zielerreichung durch die Mitgliedstaaten auf MDG-Gipfeltreffen der UN.⁵⁶⁷ Daneben unterstützte UNDP die Mitgliedstaaten bei der Produktion periodischer MDG-Länderberichte, die die Zielerreichung auf nationaler Ebene überprüfen sollten.⁵⁶⁸

b) Post-2015 Prozess und SDG-Monitoring

Die SDG-Resolution der UN-Generalversammlung schreibt das informationsverwaltende Modell der MDGs fort. Die SDGs sind bereits in der Resolution durch insgesamt 169 Unterziele konkretisiert, zu deren Messung weitere Indikatoren definiert werden sollen. Anders als bei den MDGs enthält die Resolution auch detaillierte Vorgaben für das Verfahren der Indikatorerstellung, für die Implementierung der Ziele und für das Monitoring- und Berichtsver-

⁵⁶⁵ *UN Secretary General*, Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration – A/56/326, 2001. Zum Entstehungsverfahren *J. McArthur*, The Origins of the Millennium Development Goals, SAIS Review of International Affairs 34 (2014), S. 5; *R. Manning*, Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals, Danish Institute for International Studies Report 2009–1, 2009, S. 77 ff.

⁵⁶⁶ *UN Secretary General*, Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration – A/56/326, 2001, para. 4.

⁵⁶⁷ *UN*, The Millennium Development Goals Report 2015, 2015, S. 70; *S. Fukuda-Parr*, Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences, Journal of Human Development and Capabilities 15 (2014), S. 118, S. 122 f.; *P. Lepenies*, Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), Entwicklungstheorien, 2014, S. 200, 210; *M. v. Engelhardt*, The Millennium Development Goals and Human Rights at 2010 – An Account of the Millennium Summit Outcome, Goettingen Journal of International Law 2 (2010), S. 1129; *UNDG*, The United Nations and the MDGs – a core strategy, 2002, para. 12.

⁵⁶⁸ *UNDG*, The United Nations and the MDGs – a core strategy, 2002, S. 5 f.

fahren.⁵⁶⁹ Sie etabliert ein Mehrebenensystem, in dem nationale, regionale und globale Informationsverwaltung zusammenwirken und einen politischen Überwachungsprozess im Wirtschafts- und Sozialrat und in der Generalversammlung speisen.⁵⁷⁰ Dabei legt der SDG-Prozess weitaus mehr Wert auf Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten und Partizipation der Zivilgesellschaft als dies bei den MDGs der Fall war.⁵⁷¹

Bereits der Verhandlungsprozess der SDGs war politisierter, transparenter und offener.⁵⁷² Die Abschlusserklärungen des MDG-Gipfels 2010 und der Rio+20-Konferenz der Staats- und Regierungschefs legten ein politisches Mandat für die Ausarbeitung neuer Ziele fest.⁵⁷³ Die Vorbereitung wurde an eine 30-köpfige „Open Working Group of the General Assembly“ delegiert, die 2013 auf Basis eines neuen, ländergruppenbasierten Repräsentationssystems mit rotierenden Sitzen eingerichtet wurde.⁵⁷⁴ Das UN-System trug unter maßgeblicher Beteiligung des UNDP zwei einflussreiche Berichte bei, zunächst den eines „High-Level-Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda“ (2013) und 2014 einen Synthesebericht des Generalsekretärs.⁵⁷⁵ UNDP und andere UN-Sonderorganisationen organisierten daneben Stakeholderkonsultationen mit Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft sowie eine internetgestützte „Abstimmung“ über neue Entwicklungsprioritäten, an der sieben Millionen Menschen teilnahmen.⁵⁷⁶ Auf dieser Grundlage kam es zu abschließenden intergouvernementalen Verhandlungen in der Generalversammlung, die im August 2015 mit einem gemeinsamen Entwurf endeten. Darin

⁵⁶⁹ UNGA, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, „Means of implementation“, paras. 60–71; „Follow-up and review“, paras. 72–91.

⁵⁷⁰ UNGA, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, paras. 72 ff.; S. Bernstein, The UN and Governance of SDGs, in: Kanie/Biermann (Hrsg.), *Governing Through Goals: The Sustainable Development Goals and a New Governance Strategy in the 21st Century*, 2017, S. 213.

⁵⁷¹ M. Riegner, Implementing the „Data Revolution“ for the Post-2015 Sustainable Development Goals – Toward a Global Administrative Law of Information, in: Boisson de Chazournes/Davis/Fariello (Hrsg.), *The World Bank Legal Review*, S. 17, 20 f.

⁵⁷² UN, UN Process for Coordinating the Post-2015 UN Development Agenda, n. d., abrufbar unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/panels/panel3-paper-aminamohammed.pdf> (1. 7. 2017); A. Ordóñez, Perspectives from the Global South on Post-2015, *SAIS Review of International Affairs* 34 (2014), S. 121.

⁵⁷³ UN, *The Future We Want*, 2012, para. 248.

⁵⁷⁴ UN, Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals – A/68/970, 2014. Dazu D. Bhattacharya/T. Khan/U. Salma, A Commentary on the Final Outcome Document of the Open Working Group on SDGs, *SAIS Review of International Affairs* 34 (2014), S. 165.

⁵⁷⁵ UN, *A New Global Partnership – Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, 2013; UN, *The Road to Dignity by 2030*, 2014.

⁵⁷⁶ UN, *We the peoples. Celebrating 7 million voices*, 2014. Zum Konsultationsprozess UN, UN Process for Coordinating the Post-2015 UN Development Agenda, n. d.; D. Esser/Y. Ha, *Sustaining Development As We Know It: Limits to Downward Accountability in Post-2015 International Development Policy*, American University School of International Service Working Paper No. 2015–7, 2015.

setzten sich die Industriestaaten mit ihrer Forderung nach dem Good-Governance-Ziel Nr. 16 gegen die Entwicklungsländer durch, mussten im Gegenzug aber Zielen zur Nachhaltigkeit von Konsum und Produktion sowie zur Verringerung der Ungleichheit zwischen Staaten zustimmen.⁵⁷⁷ Im September 2015 verabschiedete die Generalversammlung einstimmig die Agenda 2030 mit den 17 neuen SDGs in Resolution 70/1.

Anders als bei den MDGs sind Verfahren und Organzuständigkeit für die Indikatorerstellung in der Resolution der Generalversammlung bereits vergleichsweise detailliert geregelt. Der Monitoringrahmen soll auf globalen Indikatoren beruhen, die durch regionale und nationale Maße ergänzt werden (Agenda paras. 48, 75). Einige der in der Resolution enthaltenen SDGs, beispielsweise das Armutziel in SDG 1.1., enthalten bereits quantifizierbare Ziele. Darüber hinaus regelt die Resolution das Verfahren der Konkretisierung der anderen Ziele durch Indikatoren: Diese sollen durch eine „Inter-Agency Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators“ (IAEG-SDGs) verhandelt und dann sowohl von der UN-Statistikkommission als auch von Wirtschafts- und Sozialrat und Generalversammlung verabschiedet werden (Agenda para. 75). Die IAEG-SDGs wurde von der UN-Statistikkommission bereits im März 2015 einberufen und umfasst 28 Vertreter nationaler Statistikämter; Beamte internationaler Institutionen nehmen als Beobachter teil.⁵⁷⁸ In starkem Kontrast zu den MDG-Indikatoren ist der Prozess der SDG-Konkretisierung damit fest in der Hand der Mitgliedstaaten und findet innerhalb der formalen Organstrukturen des UN-Statistiksystems statt.

Auch die Durchführung des Monitorings ist in der SDG-Resolution in Grundzügen geregelt. Sie beruht auf einem politischen und einem administrativen Verfahren. Ein „High-level Political Forum“, das 2013 von der Generalversammlung eingerichtet wurde und die Kommission für nachhaltige Entwicklung ersetzte, soll regelmäßige globale und thematische Überprüfungen durchführen und politische Orientierung für das Monitoringverfahren geben.⁵⁷⁹ Ergänzt wird die politische Überprüfung durch ein administratives Verfahren im UN-System und zwei Typen von Flaggschiffberichten: einen jährlichen Fortschrittsbericht zu den SDGs, den der UN-Generalsekretär mithilfe der Verwaltungen des UN-Systems verfasst und der die MDG-Berichte ablöst; und einen neuen Global Sustainable Development Report, der den Austausch zwischen Wissenschaft

⁵⁷⁷ A. Ordóñez, Perspectives from the Global South on Post-2015, SAIS Review of International Affairs 34 (2014), S. 121.

⁵⁷⁸ UN Statistical Commission, Terms of reference for the Inter-agency Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, April 2015, abrufbar unter [http://unstats.un.org/files/IAEG-SDGs%20-%20Terms%20of%20Reference%20\(April%202015\).pdf](http://unstats.un.org/files/IAEG-SDGs%20-%20Terms%20of%20Reference%20(April%202015).pdf) (1.7.2017).

⁵⁷⁹ UNGA, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, paras. 47, 82, 84–87; UNGA, Res. 67/290 Format and organizational aspects of the high-level political forum on sustainable development, 23.8.2013.

und Politik intensivieren und einen Metareview politisch relevanten Wissens enthalten soll.⁵⁸⁰ Die Daten für die SDG-Indikatoren sollen wiederum von den UN-Sonderorganisationen bei den Mitgliedstaaten gewonnen und für die SDG-Fortschrittsberichte aggregiert werden. Die genauen administrativen Zuständigkeiten und Verfahren sind hier noch offen.

Insgesamt wird deutlich, dass das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung bei den SDGs weitaus stärker verwirklicht ist als unter den MDGs. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte sein, dass die Regierungen Bedeutung und Einfluss des internationalen Monitoringsystems erkannt haben und sich entsprechende Mitspracherechte sichern wollen. Zugleich ist aber auch die Rolle der internationalen Entwicklungsinstitutionen bei der globalen Informationskooperation rechtlich anerkannt und damit gestärkt worden. Diese können ihr Mandat nun auf den Staatenkonsens in der Agenda 2030 stützen.

III. Weltbank

Auch bei der Weltbank nehmen Publikumsinformationen die Form von Berichten, Forschungspublikationen, Statistiken und Politikbewertungen an, die teilweise im Rahmen von Globalen Programmen erstellt werden; anders als UNDP unterhält die Bank aber auch eine eigene, einflussreiche Forschungsabteilung. Nach einer überblicksartigen Darstellung der Rechtsgrundlagen und Instrumente (1.) gilt es, das Rechtsregime für Politikbewertungen, insbesondere den DB-Report, herauszuarbeiten (2.). Dies ist mit besonderen Herausforderungen verbunden, weil das entsprechende Regelmaterial bei der Bank noch spärlicher ist als bei UNDP, sodass wiederum auf lückenfüllende Prinzipien zurückzugreifen ist.

1. Rechtsgrundlagen und Instrumente

a) Überblick: Publikationen und Globale Programme

Die Weltbanksatzung sieht nicht nur obligatorische Jahres- und Finanzberichte vor, sondern ermächtigt die Bank darüber hinaus dazu, „[to] publish such other reports as it deems desirable to carry out its purposes“.⁵⁸¹ Der Begriff des „Berichts“ wird weit ausgelegt und umfasst mit dem technologischen Wandel auch elektronische Publikationsformen und Datenbanken. Auf diese Kompetenzgrundlage stützt die Weltbank nicht nur die Publikation der einflussreichen World Development Reports und des DB-Rankings, sondern auch die Entwicklungsstatistik in Form der World Development Indicators, die ursprünglich als

⁵⁸⁰ UNGA, Res. 70/1 Agenda 2030, 2015, para. 83; *UN Secretary General, Options for the scope and methodology for a global sustainable development report – E/2014/87*, 2014.

⁵⁸¹ IBRD Art. V(13); IDA Art. VI(11); IFC Art. IV(11).

Anhang zum World Development Report publiziert wurde, sich seit den 1990er Jahren aber als elektronische Publikation im Internet verselbstständigt hat. Der Wortlaut („publish“) macht deutlich, dass es um Informationsdistribution an die Öffentlichkeit geht und die Publikation im Ermessen der Institution („may“) liegt; übt sie ihr Entschließungsermessen aus, muss sie die Berichte jedenfalls auch an Mitgliedstaaten verteilen.⁵⁸² Die Informationszugangsrichtlinie von 2010 bestimmt grundsätzlich, dass Forschungsergebnisse, statistische Daten und Berichte zu veröffentlichen sind, wenn sie in der Endfassung vorliegen; die deliberative Ausnahme nimmt aber auch Statistiken und Analysen, die der internen Willensbildung dienen, von der Veröffentlichung aus.⁵⁸³ Die Erhebung von Primärdaten ist nicht ausdrücklich geregelt, findet aber in der Praxis z. B. für den Doing-Business-Bericht statt, ohne dass dies unter Kompetenzgesichtspunkten auf Widerspruch der Mitgliedstaaten stößt. Hier nimmt die Weltbank ungeschriebene Kompetenzen in Anspruch.

Nicht ausdrücklich in der Weltbanksatzung vorgesehen, aber sekundärrechtlich geregelt sind Globale und Regionale Programme, die sich wie bei UNDP nicht an einen bestimmten Mitgliedstaat richten, sondern entweder direkt internationale öffentliche Güter bereitstellen oder Aktivitäten auf Länderebene finanzieren, die zu derartigen Gütern beitragen. Dem entspricht im internen System der Wissensprodukte die Kategorie „Knowledge as a public good“.⁵⁸⁴ Zu unterscheiden sind dabei einerseits die offiziellen Berichte, die der Weltbank als Urheber zugerechnet werden und internen Qualitätsstandards unterliegen, und andererseits Publikationen von Bankmitarbeitern und externen Autoren, die von der Bank finanziell gefördert werden. Mit Globalen Programmen fördert die Bank auch externe Forschung und Netzwerkbildung mit Universitäten, Forschungseinrichtungen, Thinktanks, Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.⁵⁸⁵ Ein Beispiel ist das Global Development Network, das 1999 von der Weltbank gegründet wurde und heute als selbstständige internationale Forschungsinstitution angewandte, entwicklungsrelevante Forschung betreibt.⁵⁸⁶

Die Mehrzahl der Projekte wird durch externe Partner durchgeführt und durch Zuschüsse aus Treuhandfonds finanziert, in die die Bank nicht selbst einzahlt, die sie aber (mit)verwaltet oder berät. Die Verwaltung von Treuhandfonds durch die Bank ist sekundärrechtlich in OP/BP 14.40 „Trust Funds“ geregelt.⁵⁸⁷ Das Gesamtvolumen der Globalen und Regionalen Programme, an denen die Bank

⁵⁸² Jeweils lit. c) in IBRD Art.V(13); IFC Art. IV(11).

⁵⁸³ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 1/B 2(i)(iii); *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, Annex A3. Vgl. *L. Guder*, IDA, in: *Wolfrum* (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2011, para. 42.

⁵⁸⁴ *World Bank*, *The state of World Bank knowledge services*, 2011, S. 27.

⁵⁸⁵ *IEG*, *The World Bank's Involvement in Global and Regional Partnership Programs*, 2012, S. xi.

⁵⁸⁶ Näher *D. Stone* (Hrsg.), *Banking on knowledge*, 2000.

⁵⁸⁷ Zum Rechtsregime eingehend *I. Bantekas*, *Trust funds under international law*, 2009.

in irgendeiner Weise beteiligt ist, beläuft sich auf rund 7 Milliarden US-\$ im Jahr, davon rund 1 Milliarde für genuin globale Aktivitäten und Netzwerke.⁵⁸⁸ Das weltbankeigene Instrument zur Finanzierung Globaler und Regionaler Programme ist die 1998 eingerichtete Development Grant Facility (DGF), die sich aus dem administrativen Budget der IBRD speist und verlorene Zuschüsse vergibt. Deren Volumen beläuft sich auf etwa 150 Millionen US-\$ im Jahr, davon rund 100 Millionen für globale Aktivitäten und Wissensnetzwerke.⁵⁸⁹ Vergabekriterien und -verfahren sind allgemein in OP/BP 8.45 „Grants“ geregelt. Danach wird das Jahresbudget der DGF von den Exekutivdirektoren festgelegt. Die Vergabeentscheidung für Einzelprojekte mit einem Volumen von bis zu 1 Million US-\$ haben die Direktoren an das Management delegiert, das für diese Zwecke ein DGF-Komitee mit Vertretern aus verschiedenen Bankabteilungen eingerichtet hat.⁵⁹⁰ Projekte müssen acht Vergabekriterien erfüllen. Dazu gehört, dass sie ein neues oder besonders zentrales Entwicklungsproblem betreffen, und dass sie mehr als einem Mitgliedstaat zugutekommen bzw. dass ihre Durchführung in Einzelstaaten ineffizient oder ineffektiv ist, beispielsweise bei Forschung und Entwicklung, der Bekämpfung von Epidemien oder grenzüberschreitenden Umweltproblemen. Sie sollen Partnerschaften mit Schlüsselakteuren in der Entwicklungspolitik und EZ, Privatwirtschaft, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft fördern. Empfänger ist i. d. R. eine externe, finanziell zuverlässige Institution mit Erfahrung in dem Themenbereich. Projekte können aber auch von Bankmitarbeitern und -abteilungen vorgeschlagen werden, was zu Interessenkonflikten bei der Vergabe führen kann.⁵⁹¹

b) Eigenforschung und Statistik

Im Unterschied zu UNDP und den meisten anderen internationalen Institutionen unterhält die Weltbank auch beträchtliche interne Kapazitäten für Eigenforschung und Statistik, die aus dem administrativen Budget finanziert werden. Sie publiziert daher auch selbst Forschungsergebnisse und statistische Daten in großem Umfang.⁵⁹² Im Zeitraum von 1998–2005 unternahm die Bank 705 For-

⁵⁸⁸ IEG, The World Bank's Involvement in Global and Regional Partnership Programs, 2012, S. ix, 7–11.

⁵⁸⁹ IEG, The World Bank's Involvement in Global and Regional Partnership Programs, 2012, S. 81.

⁵⁹⁰ OP 8.45 para. 3 f.

⁵⁹¹ OP 8.45 Annex A. Zur Anwendung der Kriterien in der Praxis IEG, The World Bank's Involvement in Global and Regional Partnership Programs, 2012, S. 83–93.

⁵⁹² Überblick bei World Bank, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 27–29; World Bank, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 27: Kategorie „knowledge as a public good“ „denotes work that has no prespecified external or internal client, but that ultimately benefits the cause of development worldwide“. Dazu J.-J. Dethier,

schungsprojekte und veröffentlichte 3635 wissenschaftliche Publikationen.⁵⁹³ Im Jahr 2014 umfasste die öffentlich zugängliche Publikationsdatenbank der Weltbank 17.000 Veröffentlichungen, die 2,3 Millionen Mal heruntergeladen wurden.⁵⁹⁴ Etliche Weltbankpublikationen gehören zu den meistzitierten Veröffentlichungen in ihrem Fachgebiet.⁵⁹⁵ Die Datenbanken der Weltbank gelten als autoritative Quelle für globale Entwicklungsstatistik und sind Grundlage entwicklungspolitischer und administrativer Entscheidungen ebenso wie von Medienberichterstattung und externer Forschung. Die bankeigene Forschung soll neue Erkenntnisse generieren und Finanzierungs- und Beratungsaktivitäten sowie entwicklungspolitische und wissenschaftliche Debatten informieren. Die Statistik dient als Grundlage für Planung, Projekte und Forschung.

Forschungs- und Statistikaktivitäten fallen unter den Begriff der Publikumsinformation, wenn sie wertende Empfehlungen enthalten, die den entwicklungspolitischen Diskurs oder Verhalten und Entscheidungen der Adressaten beeinflussen können. Erfasst sind nur Publikationen, deren Urheber die Institution selbst ist und die eine offizielle Position wiedergeben, nicht aber Veröffentlichungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die nur die Auffassung der Autorin oder des Autors widerspiegeln.⁵⁹⁶ Publikationen mit anwendungsorientierter Forschung, die Handlungsempfehlungen beinhalten, dürften diese Voraussetzungen oft erfüllen; nicht ausgeschlossen ist, dass auch Grundlagenforschung oder Statistiken auf vergleichbare Effekte abzielen. Eine Ausübung internationaler Hoheitsgewalt wird im Regelfall nicht vorliegen, doch werden derartige Publikumsinformationen mit öffentlichen Geldern finanziert und prägen das kognitive Umfeld für politische Entscheidungen, sodass Bedarf nach rechtlicher Einhegung und legitimatorischer Rückbindung besteht.⁵⁹⁷

Bei der Weltbank sind Forschung und Statistik weitgehend der Organisationsgewalt des Präsidenten überlassen und rechtlich weder besonders nach außen geschützt noch nach innen ausgestaltet.⁵⁹⁸ Das Jahresbudget für For-

Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (2007), S. 469; N. Stern/F. Ferreira, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523.

⁵⁹³ J.-J. Dethier, *Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank*, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 470 f.

⁵⁹⁴ *World Bank*, *Access to Information Annual Report FY 2014*, 2014, S. 19.

⁵⁹⁵ *World Bank Group*, *Research at Work: Turning Insight Into Impact*, 2015; M. Ravallion/A. Wagstaff, *The World Bank's publication record*, *Review of International Organizations* 7 (2012), S. 343.

⁵⁹⁶ Vgl. *World Bank*, *The state of World Bank knowledge services*, 2011, S. 27 f. Zu „official views“ und deren Problemen D. Ellerman, *Should Development Agencies Have Official Views?*, *Development in Practice* 12 (2002), S. 285.

⁵⁹⁷ So auch T. Marauhn, *Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen*, in: Britz (Hrsg.), *Forschung in Freiheit und Risiko*, 2012, S. 79.

⁵⁹⁸ „Research“ ist nur erwähnt in OP/BP 8.40 para. 2.

schung, Statistik und World Development Report belief sich zuletzt auf rund 62 Millionen US-\$ oder 1 % des administrativen Haushalts.⁵⁹⁹ Forschung wird in allen Bankabteilungen betrieben, überwiegend jedoch in der Forschungs- und Statistikabteilung DEC.⁶⁰⁰ Die Abteilung ist formal unabhängig vom operativen Geschäft und berichtet direkt dem Präsidenten. Geleitet wird sie von einem renommierten Entwicklungsökonom, dem „Chief Economist“. Sie beschäftigt rund 230 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in fünf Unterabteilungen: Forschung, Statistik, ökonomische Vorhersagen, Entwicklungspolitik und World Development Report. Die Abteilung publiziert eigene Forschung und Studien, gibt Forschungsjournals⁶⁰¹, die „World Development Indicators“ sowie andere statistische Datenbanken heraus und veröffentlicht wirtschaftliche Vorhersagen und offizielle Berichte.⁶⁰² Das Forschungsprogramm konzentriert sich auf angewandte Entwicklungsökonomik.⁶⁰³ Die Statistik verwendet grundsätzlich offizielle Daten der Mitgliedstaaten, korrigiert diese aber bei Bedarf und unterwirft sie eigenen Umrechnungsmethoden, um Vergleichbarkeit herzustellen, etwa bei der Ermittlung von Kaufkraftparitäten für das Pro-Kopf-Einkommen. Daneben führt die Statistikabteilung eigene statistische Erhebungen durch, insbesondere seit den 1970er Jahren den vielzitierten „Living Standards Measurement Survey“.

Die Mittelvergabe für Forschungsprojekte erfolgt intern kompetitiv durch ein Forschungskomitee, dem der Chief Economist vorsteht.⁶⁰⁴ Die Forschung durchläuft ein Qualitätssicherungsverfahren, das einen Peer Review beinhaltet. Die Begutachtung kann intern verlaufen, die Beteiligung externer Gutachter ist nicht zwingend vorgeschrieben. Die Publikation der Ergebnisse und Daten ist seit der Access to Information Policy ausdrücklich vorgeschrieben; ausgenommen sind von den Mitgliedstaaten übermittelte Informationen und

⁵⁹⁹ *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 4; *J.-J. Dethier*, Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 472.

⁶⁰⁰ Zu DEC und zum Folgenden *World Bank DEC*, Research at Work. Assessing the Influence of World Bank Research, 2012; *J.-J. Dethier*, Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 470–472; *R. Broad*, Research, knowledge, and the art of ‚paradigm maintenance‘: the World Bank’s Development Economics Vice-Presidency (DEC), *Review of International Political Economy* 13 (2006), S. 387.

⁶⁰¹ World Bank Research Observer, *World Bank Economic Review*, World Bank Research Digest, vgl. <http://www.worldbank.org/en/research> (1. 7. 2017).

⁶⁰² Vgl. <http://go.worldbank.org/N4QY40O280> (1. 7. 2017).

⁶⁰³ *J.-J. Dethier*, Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 473 f.; *World Bank DEC*, Research at Work. Assessing the Influence of World Bank Research, 2012; *World Bank*, The state of World Bank knowledge services, 2011, S. 28 f.

⁶⁰⁴ *J.-J. Dethier*, Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 470.

Rohdatensätze, die Daten enthalten, die vertraulich mitgeteilt wurden.⁶⁰⁵ Eine objektive Ausnahme für personenbezogene Daten gibt es auch hier nicht. Das Urheberrecht für Publikationen liegt nach dem Zweiten Protokoll zur Universalen Urheberrechtskonvention grundsätzlich bei der Bank.⁶⁰⁶ Mit ihrer „Open Knowledge Initiative“ von 2010 verfolgt die Bank aber eine Open Access Policy und lizenziert ihre Publikationen für die kostenlose, auch kommerzielle Weiterverwendung unter der Creative Commons Attribution 3.0 IGO-Lizenz, die die WIPO speziell für internationale Organisationen entwickelt hat.⁶⁰⁷ Die mittlerweile rund 17.000 Publikationen sind auf der Website des „Open Knowledge Repository“ frei zugänglich. Auch statistische Daten sind im Rahmen der „Open Data Initiative“ frei abrufbar.⁶⁰⁸ Qualität und Wirkung der Forschung wird in unregelmäßigen Abständen von der Independent Evaluation Group und von externen Panels evaluiert.⁶⁰⁹

c) Globale Berichte, insbesondere der World Development Report

Globale Berichte stellen eine Bestandsaufnahme der Erkenntnisse zu einem bestimmten länderübergreifenden Thema aus Sicht der Weltbank dar und entwickeln offizielle Positionen der Institution. Anders als Forschung beanspruchen sie nicht, originäre Erkenntnisse zu generieren, sondern sollen vor allem existierende Quellen aufbereiten und einen entwicklungspolitischen Konsens über gültiges Wissen abbilden oder herstellen. Insbesondere der World Development Report ist daher nicht nur Produkt wissenschaftlicher Erkenntnis, sondern auch eines Aushandlungsprozesses. Berichte wie der World Development Report dienen auch als „Advocacy“-Instrumente, mit denen die Bank spezifische entwicklungspolitische Positionen vertreten, verbreiten und diskursiv durchsetzen will. Zugleich informieren sie bankinterne Strategien und Entscheidungsprozesse in

⁶⁰⁵ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 1; *World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015, Annex 2, A3(c).

⁶⁰⁶ *UN*, Protocol 2 annexed to the Universal Copyright Convention concerning the Application of that Convention to the Works of certain International Organizations, 1952.

⁶⁰⁷ Vgl. *World Bank*, Administrative Manual, AMS 14.40 World Bank Open Access Policy for Formal Publications; AMS 14.50 World Bank Formal Publishing; AMS 14.60 External Web Governance and Management Policy. Siehe zB. *World Bank*, A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity, Policy Research Report, 2015, S. iv: „This work is available under the Creative Commons Attribution 3.0 IGO license (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo> (1. 7. 2017). Under the Creative Commons Attribution license, you are free to copy, distribute, transmit, and adapt this work, including for commercial purposes, under the following conditions [...]“.

⁶⁰⁸ *World Bank*, Access to Information Annual Report FY 2014, 2014, S. 19.

⁶⁰⁹ *A. Deaton et al.*, An evaluation of World Bank Research, 1998–2005, 2006; *K. Bayliss/E. v. Waeyenberge/B. Fine* (Hrsg.), The political economy of development, 2011; *J.-J. Dethier*, Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 475; *L. Mehta*, The World Bank and Its Emerging Knowledge Empire, *Human Organization* 60 (2001), S. 189.

Finanzierungs- und Beratungsaktivitäten sowie die Sekundärrechtssetzung. Die periodischen „Flagship-Reports“ der Bank werden alle von DEC produziert und umfassen eine Reihe von Publikationen wie die „Global Monitoring Reports“ zu den MDGs (seit 2006) und die „Global Economic Prospects“ (seit 2013). Seit 2014 gehört auch das DB-Projekt der „Global Indicators Group“ zu DEC, nachdem es zuvor in einer operativen Abteilung der IFC angesiedelt war.

Der etablierteste dieser Berichte ist der World Development Report (WDR), der sich seit 1978 jährlich einem entwicklungspolitischen Großthema oder Trend widmet. Der Bericht wird von einer eigenen DEC-Abteilung produziert und in einem mehrjährigen Verfahren erstellt, das vorbereitende Forschung, bankinterne Abstimmungsprozesse sowie Konsultationen mit Regierungen, Wissenschaftlern und NGOs vorsieht.⁶¹⁰ Die Ergebnisse werden den Exekutivdirektoren präsentiert – eine formale Abstimmung gibt es nicht, wohl aber informelle Einflussnahme. Der Bericht fokussiert überwiegend globale Zusammenhänge sowie Trends und nicht einzelne Mitgliedstaaten, illustriert aber seine allgemeinen Aussagen durch Länderbeispiele; derartige länderspezifische Informationen werden in der Praxis mit den betroffenen Regierungen abgestimmt.

Der WDR ist eine der meistzitierten Publikationen der Weltbank und wichtiger Bezugspunkt entwicklungspolitischer Debatten und epistemischer Gemeinschaften.⁶¹¹ Er beeinflusst auch die interne Strategie und Normsetzung der Bank: Der Report „Attacking Poverty“ aus dem Jahr 2000 bereitete die neue Definition von Armut vor, die 2004 fast wortgleich in die OP 1.00 „Poverty Reduction“ übernommen wurde.⁶¹² Dem vorausgegangen waren nicht nur eine große sozialempirisch-partizipative Studie zur Wahrnehmung von Armut durch die Betroffenen selbst⁶¹³, sondern erstmals auch weltweite Konsultationen mit Regierungsvertretern, Wissenschaftlern und NGOs sowie interne politische Auseinandersetzungen in der Bank zwischen Anhängern ökonomischer und multidimensionaler Armutsbegriffe; auch das Finanzministerium der Vereinigten Staaten schaltete sich informell in den Prozess ein.⁶¹⁴ Der World Development Report 2011 zu Konflikt, Sicherheit und Entwicklung hat das Engagement der

⁶¹⁰ R. Wade, Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty, World Development 29 (2001), S. 1435; World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development, 2011, S. ix.

⁶¹¹ M. Ravallion/A. Wagstaff, The World Bank's publication record, Review of International Organizations 7 (2012), S. 343; A. Orford/J. Beard, Making the State for the Market: The World Bank's World Development Report 1997, Melbourne University Law Review 22 (1998), S. 195; N. Stern/F. Ferreira, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), The World Bank. Its first half century, 1997, S. 523.

⁶¹² OP 1.00 para. 1.; World Bank, World Development Report 2000–2001: Attacking Poverty, 2001.

⁶¹³ R. Patel et al., Can anyone hear us? Voices of the Poor Vol. I, 2000.

⁶¹⁴ R. Wade, Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty, World Development 29 (2001), S. 1435. Krit. R. Pithouse, Producing the Poor: The World Bank's new discourse of domination, African Sociological Review 7 (2003), S. 118.

Bank in Post-Konflikt-Situationen sowie fragilen Staaten und bei der Kriminalitätsbekämpfung neu orientiert und ausgeweitet.⁶¹⁵ Auch hier zeigt sich die Dialektik zwischen Publikumsinformation und Mandatsauslegung.

Auch nichtperiodische Berichte zu globalen oder regionalen Themen können im Einzelfall großen Einfluss haben. Häufig zitiert wird der Bericht zu Governance in Subsahara-Afrika aus dem Jahr 1989, mit dem die Weltbank das Governancekonzept in die entwicklungspolitische Debatte einführte.⁶¹⁶ Als einer der ersten Weltbankberichte war er von umfangreichen wissenschaftlichen Studien begleitet und involvierte afrikanische Regierungsvertreter, Wissenschaftler und NGOs.⁶¹⁷ Auch dank der durch das Verfahren entstandenen Konsensgrundlage und epistemischen Netzwerke beeinflusste der Bericht die Aufnahme von Governanceaktivitäten in das Mandat der Weltbank und die weitere Good Governance-Agenda anderer Geber.⁶¹⁸ Dass Berichte auch ein Instrument der Mitgliedstaaten sein können, ihre eigenen Vorstellungen einzubringen, illustriert besonders der umstrittene „East Asian Miracle-Report“ von 1993:⁶¹⁹ Indem Japan über einen Trust Fund Finanzmittel für eine Studie zum wirtschaftlichen Erfolg ostasiatischer Staaten bereitstellte, hoffte es, Aufmerksamkeit für sein eigenes, vom Washington Consensus abweichendes Entwicklungsmodell zu generieren, stieß dabei aber auf Widerstand innerhalb der Bank und westlicher Geber, insbesondere der Vereinigten Staaten.⁶²⁰

⁶¹⁵ *World Bank*, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development, 2011; *World Bank*, Operationalizing the 2011 World Development Report: Conflict, Security, and Development, 2011; *World Bank LEGVP*, Annual Report FY2014, 2014. Krit. dazu *R. Jansen*, Entering the Forbidden Zone: The World Bank, Criminal Justice Reform and the Political Prohibition Clause, *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 81.

⁶¹⁶ *World Bank*, Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth, 1989.

⁶¹⁷ Zu den Hintergründen *R. Agarwala/P. Schwartz*, Sub-Saharan Africa: A Long-Term Perspective Study, *World Bank Learning Process on Participatory Development*, 1994; *N. Stern/F. Ferreira*, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: *Kapur/Webb/Lewis* (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century*, 1997, S. 523, 756 f.; *D. Williams*, *The World Bank and social transformation in international politics*, 2008, S. 70 f.

⁶¹⁸ Das einschlägige Gutachten des Weltbank-Chefjuristen Ibrahim Shihata, das Governance-Projekte für zulässig erklärte, zitiert den Subsahara-Bericht 16 Mal, vgl. *I. Shihata*, Issues of „Governance“ in Borrowing Members: The Extent of Their Relevance Under the Bank's Articles of Agreement, *Legal Memorandum of the General Counsel*, in: *Shihata* (Hrsg.), *The World Bank legal papers*, 2000, S. 245 insbes. auf S. 250. Zu Governanceagenda und -diskurs schon oben, § 2.IV. 1.

⁶¹⁹ *World Bank*, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, 1993.

⁶²⁰ Die lehrreichen Vorgänge sind aufgearbeitet bei *R. Wade*, *Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in a Political Perspective*, *New Left Review* 217 (1996), S. 3.

2. Rechtsregime für Politikbewertungen, insbesondere Doing Business

a) Funktion und Arten von Politikbewertungen bei der Weltbank

Die Weltbank praktiziert drei einflussreiche Formen der Politikbewertungen, die Funktionen der Wissensvorsorge für das Leistungsverfahren, der Anreizsteuerung der Mitgliedstaaten und der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter erfüllen. Dazu zählen Schuldentragfähigkeitsbewertungen für Nehmerstaaten („Debt Sustainability Assessments“, DSA), die gemeinsam mit dem IWF durchgeführt werden; das Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) für IDA- und IBRD-Nehmer; und das DB-Ranking für alle Weltbankmitgliedstaaten. Die Ergebnisse werden entweder in Form einer Risikoklassifizierung (DSA), eines numerischen Ratings (CPIA) oder eines ländervergleichenden Rankings (DB) veröffentlicht.

In den DSAs untersuchen Weltbank und IWF periodisch die Nachhaltigkeit von Staatsschulden von Nehmerstaaten, bewerten deren Fiskal-, Währungs- und Wirtschaftspolitik danach, ob sie Schuldennachhaltigkeit gewährleisten, und geben Handlungsempfehlungen für die betroffenen Regierungen.⁶²¹ Die Daten erhalten Weltbank und IWF im Rahmen von Informationskonditionalitäten im Leistungsverfahren von den Mitgliedstaaten; da sie zur Bedingung für die Leistungsvergabe gemacht werden, sind sie auch vom Schutz des Urheberprinzips ausgenommen.⁶²² Die DSA-Bewertungen sind Grundlage für die Kreditwürdigkeitsprüfung bei der Mittelvergabe durch die Weltbank selbst, werden aber auch veröffentlicht und beeinflussen so die Finanzierungsentscheidungen anderer öffentlicher Geber wie z. B. die EU sowie Zugang und Zinssätze des bewerteten Staates am privaten Kapitalmarkt. Daher können die Bewertungen vor allem kapitalarme Staaten, die von externen Zuflüssen abhängig sind, in ihrer Handlungsfreiheit erheblich einschränken, sodass sich die DSAs ihnen gegenüber als Ausübung internationaler Hoheitsgewalt darstellen können.⁶²³

Das gilt auch für das CPIA, das im Haushaltsverfahren für die Mittelallokation an IDA-Nehmer verwendet wird und im Übrigen die Planung und Projektdesigns in allen Nehmerstaaten informiert. Indem das CPIA institutionelle Determinanten wirtschaftlicher Entwicklung zur Grundlage der Haushaltsverteilung macht, soll es unmittelbare Anreize für entwicklungsorientierte Politiken und Reformen

⁶²¹ IMF, The Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, 2014; A. Berg et al., Assessing Bias and Accuracy in the World Bank-IMF's Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, IMF Working Paper 14/48, 2014.

⁶²² Oben, § 9.III.3.b).

⁶²³ M. Riegner, Legal frameworks and general principles for indicators in sovereign debt restructuring, Yale Journal of International Law Online (2016), S. 141; M. Goldmann/S. Steiner, A Discourse Theoretical Approach to Sovereign Debt Restructuring: Towards a Democratic Financial Order, Manuskript, 2015. Krit. zur Entpolitisierung fiskalpolitischer Entscheidungen durch Ratings B. Paudyn, Credit ratings and sovereign debt, 2014.

in den Nehmerstaaten setzen.⁶²⁴ Das CPIA gewinnt keine neuen Primär- oder Sekundärdaten, sondern nutzt weitgehend weltbankeigene Datenquellen wie z. B. das DB-Ranking.

Das DB-Projekt dient schließlich dazu, vergleichende Erkenntnisse über wirtschaftsrechtliche Regulierung in den Mitgliedstaaten zu gewinnen und reputationelle Anreize für wirtschaftsrechtliche Reformen zu erzeugen; daneben generiert es auch Nachfrage nach den entsprechenden Beratungsleistungen von IFC und Weltbank. Im Unterschied zu DSAs und CPIAs erhebt die Bank für DB eigene Primärdaten von ausgewählten Auskunftspersonen in den Mitgliedstaaten, darunter Rechtsanwälte, Richter, Steuerberater. Diese Daten sind daher auch nicht vom Urheberprinzip erfasst. Wengleich DB nicht unmittelbar die Leistungsvergabe durch die Weltbank konditioniert, führen der wertende Leistungsvergleich, die periodische Wiederholung und die Flankierung durch Beratungsleistungen zu Effekten des Agendasettings und zu kommunikativem Handlungsdruck, der empirisch zu einer beträchtlichen Anzahl von Rechtsreformen geführt hat.⁶²⁵ Insbesondere sind die nationalen Reformer bestrebt, durch ein besseres DB-Ranking Direktinvestitionen aus dem Ausland anzuziehen. Auch DB ist daher als Politikbewertung zu qualifizieren.

b) Organisation und Verfahren

Alle drei Verfahren der Politikbewertung liegen in der Hand des Weltbankmanagements. In der institutionellen Praxis unterfallen sie der Organkompetenz des Managements für das Tagesgeschäft („ordinary business of the organisation“).⁶²⁶ Das DSA-Bewertungsverfahren wurde von IWF- und Weltbankmanagement gemeinsam entwickelt und wird auch von diesen durchgeführt. Die Mitarbeiter erstellen es auf der Grundlage ökonomischer Modelle und Vorhersagen, die keiner politischen Entscheidung der Staatenvertreter unterliegen. Die politischen Organe entscheiden über die Rechtsfolgen der Bewertung im Rahmen der Regelung der Leistungsverfahren.⁶²⁷ Das CPIA wird ebenfalls vom Weltbankmanagement (fort)entwickelt und durchgeführt, lediglich die Rechtsfolgen im Haushaltsverfahren werden in einer Resolution des Gouverneursrats festgelegt.⁶²⁸ Auch DB entstand *ad hoc* in einer operativen Abteilung

⁶²⁴ Dazu schon oben, § 8.III.2.a). Näher *M. Riegner*, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's ‚Country Policy and Institutional Assessment‘, *Journal of International Economic Law* 19 (2016), S. 1.

⁶²⁵ Zu Methode und Wirkung von DB schon oben, § 2.IV. 2.

⁶²⁶ IBRD Art. V(5)(b).

⁶²⁷ Näher *M. Riegner*, Legal frameworks and general principles for indicators in sovereign debt restructuring, *Yale Journal of International Law Online* (2016), S. 141, 145–147 m. w. N.

⁶²⁸ Dazu und zum Folgenden schon oben, § 8.II.2.a); und *M. Riegner*, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's ‚Country Policy and Institutional Assessment‘, *Journal of International Economic Law* 19 (2016), S. 1, 11–15.

der IFC, die Mitgliedstaaten bei Investitionsklimareformen berät, und hat bis heute kein politisches Mandat von den Exekutivdirektoren erhalten. Die Ergebnisse des Rankings werden den Exekutivdirektoren präsentiert, diese fassen aber keinen formalen Beschluss. Die Teilhabe der Mitgliedstaaten beschränkt sich in allen drei Verfahren auf Konsultationen in der Durchführungsphase. Den betroffenen Regierungen wird vor der Veröffentlichung des jeweiligen Rankings oder Ratings die Möglichkeit gegeben, sich zum Entwurf der Bankmitarbeiter zu äußern und eventuelle Abweichungen und Fehler bei den zugrunde liegenden Daten zu korrigieren. Ein Mitspracherecht bei der Bewertung ist damit nicht verbunden. Eine formale rechtliche Grundlage für diese Konsultationspraxis gibt es nicht, sie ist aber in den jeweiligen internen Manuals und Verfahrensregeln des Managements vorgesehen.⁶²⁹

Ein besonderes, verwaltungsinternes Qualitätssicherungsverfahren gilt seit 2011 innerhalb des Managements für die Publikation von Länderrankings. Diese Rankings müssen zusätzliche interne Aufsichts- und Qualitätssicherungsschritte durchlaufen; insbesondere obliegt die Letztentscheidung über die „Qualitätssicherung“ einem Gremium unter Aufsicht des Chefökonom der Weltbank.⁶³⁰ Das Verfahren wird also stärker hierarchisiert. Funktional unabhängige Verwaltungseinheiten, wie sie UNDP mit dem Human Development Report Office geschaffen hat, gibt es bei der Weltbank nicht. Sowohl die DSAs als auch das CPIA werden von den operativen Abteilungen durchgeführt, die dabei einer gewissen Kontrolle durch interne Peer Reviewers unterliegen. Potenzielle Interessenkonflikte kann dieser interne Review nicht gänzlich ausräumen: Die Länderratings des CPIA werden von den Country Teams vorgeschlagen, deren Arbeitsprogramm vom Kreditvolumen des Mitgliedstaates abhängt, für den sie zuständig sind.⁶³¹ Im Falle der DSAs vermischt die Weltbank die Rolle des Kreditgebers, dessen Interesse die Rückzahlung ausgereicher Kredite ist, mit der Rolle des Analysten, der eine objektive Beurteilung der Schuldenlage durchführen soll.⁶³²

Auch DB war bis 2014 in derjenigen operativen Abteilung der IFC angesiedelt, die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung ihres Investitionsklimas berät.

⁶²⁹ Vgl. jeweils m. w. N. *M. Riegner*, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment', *Journal of International Economic Law* 19 (2016), S. 1, 14; *M. Riegner*, Legal frameworks and general principles for indicators in sovereign debt restructuring, *Yale Journal of International Law Online* (2016), S. 141, 145 f.

⁶³⁰ Vgl. *A. Perry-Kessar*, Prepare your indicators: economics imperialism on the shores of law and development, *International Journal of Law in Context* 7 (2011), S. 401, 416 f.

⁶³¹ Zu diesem Problem und Verfahrenssicherungen *IEG*, *The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment*, 2010, S. 51–53.

⁶³² *O. Lienau*, Extending the European Debt Discussion to Broader International Governance, *ASIL Proceedings* (2011), S. 141, 142 (zum IWF); *M. Riegner*, Legal frameworks and general principles for indicators in sovereign debt restructuring, *Yale Journal of International Law Online* (2016), S. 141, 147 f.

Diese Beratung erfolgt zunehmend entgeltlich und zielt in einigen Fällen spezifisch darauf ab, das Ranking des beratenen Mitgliedstaats zu verbessern.⁶³³ Erst 2014 wurde die Projekteinheit in die Forschungsabteilung der Weltbankgruppe verlegt.⁶³⁴ Offiziell mit Qualitätssicherung begründet, reagierte diese Organisationsentscheidung auch auf den Vorwurf, dass Interessenkonflikte zwischen objektivierter Leistungsbewertung und Beratung bestünden. Allerdings ist auch die Forschungsabteilung der Weltbank hierarchisch organisiert, unterliegt inhaltlich und personell dem Einfluss des Chief Economist und gewährleistet keine genuine Wissenschaftsfreiheit.⁶³⁵ Die Organisation von DEC ist insofern nicht wissenschaftsadäquat.⁶³⁶ Zweifel an Unabhängigkeit und Objektivität des DB-Rankings werden auch dadurch verstärkt, dass die Einbeziehung externen Sachverständigen keinen Regeln zu Transparenz und Interessenkonflikten unterliegt. Insbesondere holte sich die Bank beim Design des steuerrechtlichen Indikators zu „Paying Taxes“ sachverständigen Rat von der privaten Steuerberatungsfirma PwC, die ansonsten überwiegend Interessen multinationaler Unternehmen vertritt.⁶³⁷

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die institutionelle Praxis der Weltbank Politikbewertungen ausschließlich der Organkompetenz der Verwaltung zuordnet; lediglich die Regelung der Rechtsfolgen für die Mittelvergabe fällt in die Zuständigkeit der politischen Organe. Dies unterscheidet die Verfahren der Weltbank deutlich von Politikbewertungen, wie sie UNDP oder die OECD durchführt. Bei der OECD entscheiden die Mitgliedstaaten und politischen Organe über Mandat und Grundlagen des Verfahrens mit und beaufsichtigen die Durchführung in eigens eingerichteten, mitgliedstaatlich besetzten Aufsichtsorganen.⁶³⁸ Die Kompetenzverteilung bei der Weltbank ist nur dann funktionsgerecht, wenn man die Bewertungsverfahren als technische Angelegenheit betrachtet, in der es vor allem auf spezialisierten Sachverstand der Fachbeamten im Management ankommt. Allerdings enthalten die Kriterien aller drei Bewertungsverfahren Wertentscheidungen über wirtschaftspolitische Entwicklungsstrategien und gesellschaftliche Interessenkonflikte beispielsweise zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Diese Ausübung administrativer Autorität ist auch nicht durch den formalen Konsens der Mitgliedstaaten ge-

⁶³³ IEG, Investment Climate Reforms, 2014.

⁶³⁴ World Bank, Independent Panel Review of the Doing Business report, 2013; IEG, Doing Business: An Independent Evaluation, 2008.

⁶³⁵ R. Broad, Research, knowledge, and the art of ‚paradigm maintenance‘: the World Bank’s Development Economics Vice-Presidency (DEC), Review of International Political Economy 13 (2006), S. 387; D. Ellerman, Should Development Agencies Have Official Views?, Development in Practice 12 (2002), S. 285.

⁶³⁶ J. Toye/R. Toye, The World Bank as a Knowledge Agency, UNRISD Overarching Concerns Programme Paper Number 11, 2005.

⁶³⁷ Vgl. PricewaterhouseCoopers/World Bank, Paying Taxes 2014, 2014.

⁶³⁸ M. Goldmann, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 548 f.

deckt. Die kollektive informationelle Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten ist also relativ schwach und nur informal geschützt. Hinzu kommt, dass die Binnenorganisation der für die Bewertung zuständigen internationalen Verwaltung nicht aufgabenadäquat ist, weil sie potenzielle Interessenkonflikte nicht ausräumt.

c) Materielle Maßstäbe

Für die Weltbank ergibt sich das Erfordernis der Mandatsbindung von Publikumsinformationen ausdrücklich daraus, dass IBRD Art. V(13) die Publikation von Berichten auf die Zwecke der Weltbank, also ihre Entwicklungsaufgabe („desirable to carry out its purposes“), beschränkt. Es bedarf also eines Anknüpfungspunktes im Art. I der Satzung. Dient das Informationshandeln wie im Falle von DB nicht unmittelbar dem Zweck der Leistungsvergabe, so bedarf es einer anderen Grundlage. Bei DB klingt diese an in der Aufgabe der IFC, zu günstigen allgemeinen Rahmenbedingungen für inländische und grenzüberschreitende Investitionen beizutragen.⁶³⁹

Alle drei Politikbewertungen sollen zur Erreichung des Entwicklungsmandats der Weltbank beitragen. Die DSAs sollen sicherstellen, dass die Schuldenlast des Nehmers tragfähig bleibt und so von vornherein vermeiden, dass entwicklungsschädliche Strukturanpassungen vorgenommen werden müssen. Das CPIA soll entwicklungsfördernde politische und institutionelle Rahmenbedingungen erfassen und Leistungen in die Nehmerstaaten leiten, in denen sie am effizientesten wirken. DB soll schließlich speziell die wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen für wachstumsgenerierendes Wirtschaften untersuchen und messen. Ob die Kriterien der drei Bewertungsverfahren die verfolgten Ziele erreichen, ist in den jeweiligen Fachwissenschaften, insbesondere der Ökonomie, umstritten, wie sogleich am Beispiel des DB-Rankings darzulegen ist.⁶⁴⁰ Einen normativen Maßstab, welche Auffassung jeweils „richtig“ ist, kann das Recht nicht liefern; es kann allerdings Regeln für den Umgang mit umstrittenem und unsicherem Wissen vorgeben, die eine reflexive Überprüfung und kontinuierliche Verbesserung der Systeme vorsehen. Entsprechende Mechanismen beschränken sich allerdings weitgehend auf interne Evaluationen, deren Lerneffekte zweifelhaft sind.

Von den drei Politikbewertungsverfahren erfährt die inhaltliche Ausrichtung des DB-Rankings die wohl heftigste Kritik, wie im Folgenden skizziert werden soll. Die DB-Indikatoren verfolgen das erklärte Ziel, rechtliche Determinanten

⁶³⁹ IFC Art. I (ii), (iii).

⁶⁴⁰ Zum CPIA *M. Riegner*, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's „Country Policy and Institutional Assessment“, *Journal of International Economic Law* 19 (2016), S. 1, 18–21; zu den DSAs *M. Riegner*, Legal frameworks and general principles for indicators in sovereign debt restructuring, *Yale Journal of International Law Online* (2016), S. 141, 145–147.

wachstumsfördernder wirtschaftlicher Betätigung zu erfassen. Sie legen daher ein enges Entwicklungsverständnis zugrunde, das vor allem auf wirtschaftliche Wachstumseffekte abzielt und namentlich Aspekte sozialer Sicherung außen vor lässt; dies entspricht nicht dem multidimensionalen Entwicklungsverständnis, das die Weltbank im Leistungsverfahren oder auch im Weltentwicklungsbericht zugrunde legt. Auch die Aussagekraft und Validität der Indikatoren als Wachstumsdeterminanten werden bestritten.⁶⁴¹ Zweifelhaft ist, ob etwa eine Deregulierung von Grundbuch und Handelsregister, wie sie die entsprechenden Indikatoren nahelegen, langfristig Transaktionskosten spart; wahrscheinlicher ist, dass sie im Gegenteil Rechtssicherheit reduziert, die doch als Voraussetzung für effiziente wirtschaftliche Transaktionen und Investitionen gilt.⁶⁴²

Auch die rechtsvergleichende Methodik von DB ist problematisch, weil sie Funktionsäquivalente und Regelungsalternativen zu Rechtsinstituten des Common Law in anderen Rechtsordnungen nicht berücksichtigt.⁶⁴³ So schneiden Common Law-Rechtssysteme in DB regelmäßig besser ab als Civil Law-Systeme, ohne dass dies mit besserer Wirtschaftsleistung korreliert.⁶⁴⁴ Vor allem aber ignoriert die Methodik des Projekts die grundlegende rechtsvergleichende Einsicht, dass soziale und ökonomische Wirkungen rechtlicher Regelungen kontextabhängig sind. Um Vergleichbarkeit herzustellen, muss das Ranking zwangsläufig relevante Kontexte ausblenden und Komplexität reduzieren.⁶⁴⁵ Die Aussagekraft für nationale Reformprogramme ist daher gering. Angesichts dieser methodischen Mängel drängt sich der Verdacht auf, dass das Projekt nicht evidenzbasierte Politikberatung, sondern politikbasierte Evidenzgenerierung betreibt.⁶⁴⁶ Dem Gebot der Sachlichkeit und Objektivität des Informationshandelns wird dies nicht gerecht. Rechtlich problematisch ist auch, wenn Poli-

⁶⁴¹ Vgl. *T. Besley*, Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2015), S. 99, 106–116; *A. Etling/K. Mause*, Die Vermessung des Regulatorischen Staates, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6 (2012), S. 65, 74–76.

⁶⁴² *C. Kern*, Die Doing-Business-Reports der Weltbank – fragwürdige Quantifizierung rechtlicher Qualität?, *JZ* (2009), S. 498, 502 ff.; *B. Arruñada*, Pitfalls to Avoid When Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business?, *Journal of Comparative Economics* 35 (2007), S. 729.

⁶⁴³ *M. Siems*, Statistische Rechtsvergleichung, *RabelsZ* 72 (2008), S. 354, 371 ff. Grundlegend zum Problem *G. Frankenberg*, Critical Comparisons: Rethinking Comparative Law, *Harvard International Law Journal* 26 (1985), S. 411, 438.

⁶⁴⁴ Krit. zur „legal origins“-These *R. Michaels*, Comparative Law by Numbers? Legal Origins, Doing Business Reports, and the Silence of Traditional Comparative Law, *American Journal of Comparative Law* 57 (2009), S. 765; *B. Du Marais/D. Blanchet/A. Dorbec*, Mesurer le droit? Les limites methodologiques des rapports Doing Business, *La documentation française*, 2006.

⁶⁴⁵ *M. Siems*, Statistische Rechtsvergleichung, *RabelsZ* 72 (2008), S. 354, 378 ff.; *K. Davis/M. Kruse*, Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project, *Law & Social Inquiry* 31 (2007), S. 1095.

⁶⁴⁶ Vgl. *T. Besley*, Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence

tikbewertungen wie DB Anreize für den Abbau von Schutzstandards schaffen, zu deren Einhaltung die Mitgliedstaaten menschenrechtlich oder in ILO-Konventionen verpflichtet sind. Hier darf die kombinierte Wirkung von Politikbewertung, Beratung und Allokation nicht dazu führen, dass die Weltbank das völkerrechtliche Beihilfeverbot verletzt.

d) Kontrolle und Transparenzanforderungen

Keines der drei Politikbewertungsverfahren unterliegt bis heute einem unabhängigen, externen Peer Review. CPIA und DB wurden durch die Independent Evaluation Group der Weltbank evaluiert, DB zusätzlich durch ein vom Weltbankpräsidenten *ad hoc* berufenes Panel von Wissenschaftlern und Politikern. Alle Überprüfungen empfahlen, das jeweilige Ranking mit geringfügigen Modifikationen fortzusetzen.⁶⁴⁷ Eine Öffentlichkeitskontrolle würde Transparenz der Datengrundlagen und Bewertungsmethoden voraussetzen; diese unterliegen grundsätzlich der allgemeinen Veröffentlichungspflicht nach der Informationszugangsrichtlinie. Tatsächlich sind die Kriterien für alle drei Politikbewertungen veröffentlicht. Das DB-Projekt macht auch die Rohdatensätze auf seiner Website zugänglich. Nicht publiziert werden dagegen die schriftlichen Begründungen für landesspezifische Einzelratings des CPIAs und die konkreten Kreditwürdigkeitsrankings, die auf Grundlage der DSAs erstellt werden, da sie als „deliberative Information“ von der Veröffentlichung ausgenommen sind.⁶⁴⁸ Dies verhindert eine unabhängige Überprüfung ihrer Aussagekraft und Reliabilität. Die politische Kontrolle von Politikbewertungen durch das Weltbankexekutivdirektorium, das mehrheitlich von den Gebern dominiert wird, ist im Vergleich zu UNDP deutlich zurückgenommen. Die Staatenvertreter fassen keine Beschlüsse über Inhalte und Verfahren der Bewertungen, beziehen diese aber im Wege der Verweisung in die von ihnen beschlossenen Regeln zur Mittelvergabe ein.

Eine Ausnahme stellt das Beispiel DB dar, das bei aller Kritik auch Potenziale der Politisierung von Informationshandeln und Mechanismen politischer Kontrolle aufzeigt. Wie oben dargelegt, formierte sich Opposition gegen das Ranking zunächst außerhalb der Weltbankorgane. Die ILO kritisierte in ihren Publikationen und Organen öffentlich den Employing-Workers-Indikator als Verletzung von Arbeitnehmerrechten.⁶⁴⁹ Zudem initiierten Gewerkschaften

of the World Bank Doing Business Project, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2015), S. 99, 117 f.

⁶⁴⁷ *World Bank*, World Bank President Jim Yong Kim's Statement on the Independent Panel Review of Doing Business, Press Release, 2013; *IEG*, The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment, 2010; *IEG*, Doing Business: An Independent Evaluation, *World Bank*, 2008.

⁶⁴⁸ *World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015, B 2(i)(iii).

⁶⁴⁹ Zu Opposition durch internationale Institutionen aus anderen Sachbereichen *I. Ley*, Opposition im Völkerrecht, 2015, S. 255 ff., 339 ff.

nach den ersten DB-induzierten Arbeitsmarktreformen eine Kampagne gegen die arbeitsrechtlichen Deregulierungsanreize des Employing-Workers-Indikators.⁶⁵⁰ Insbesondere betrieb der Internationale Gewerkschaftsbund erfolgreiche Lobbyarbeit bei demokratischen Abgeordneten im US-Kongress. So nahm der Kongress 2008 einen Passus in das Haushaltsgesetz auf, der weitere US-Replenishments für IDA an die Bedingungen knüpfte, dass die Weltbank den Employing Workers-Indikator nicht mehr für die Zwecke eines Rankings benutzte und die Exekutivdirektoren neue, ausgewogenere Arbeitsindikatoren verabschiedeten.⁶⁵¹ Ein Jahr später suspendierte die Weltbank den Employing Workers-Index und kündigte an, diesen nicht mehr bei der Mittelvergabe und Beratung zu berücksichtigen und mit der ILO, Gewerkschaften und Arbeitsrechtlern an neuen Indikatoren zu arbeiten.⁶⁵²

Ähnlich wie bei UNDP nimmt die politische Kontrolle dem Weltbankmanagement hier einen entscheidenden Aspekt des Informationshandelns aus der Hand, nämlich die Entscheidung über die Vornahme eines Rankings im Rahmen der Informationsverarbeitung und -verbreitung. Wie beim Verbot des Menschenrechtsmonitorings für UNDP betrifft dieser politische Eingriff einen Sachbereich, für den eine andere internationale Institution, hier die ILO, primär zuständig ist und besondere Sachkompetenz besitzt. Zugleich fungiert die ILO als eine Art institutionalisierte Opposition, die mit ihren „Decent Work“-Indikatoren auch politische Alternativen formuliert. Informationshandeln führt also mitnichten notwendigerweise zur Entpolitisierung, sondern kann auch Räume für politische Prozesse, Mobilisierung und Protest öffnen. Eine derartige Politisierung von Global Governance kann legitimierende Wirkung haben.⁶⁵³ Sie birgt im Kontext der EZ allerdings die Gefahr, tendenziell besser organisierte gesellschaftliche Kräfte im Globalen Norden zu begünstigen – und damit primär

⁶⁵⁰ *Bretton Woods Project*, U-turn on Doing Business: time to withdraw from the knowledge bank?, *Bretton Woods Update* 66, 10.7.2009; *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; *P. Benjamin/J. Theron*, Costing, Comparing and Competing: The World Bank's Doing Business Survey and the Bench-Marking of Labour Regulation, in: *Corder* (Hrsg.), *Global Administrative Law: Innovation and Development*, 2009, S. 204.

⁶⁵¹ *House of Representatives*, Amendment in the Nature of a Substitute to H. R. 6306, 24.6.2008, S. 7, verfügbar unter http://archives.financialservices.house.gov/markup110/amendment_in_the_nature_of_a_substitute_to_hr_3606_%28revised%29.pdf (1.7.2017). Dazu *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, 432 f.

⁶⁵² *World Bank*, Guidance Note for World Bank Group Staff on the Use of the Doing Business Employing Workers Indicator for Policy Advice, 2009. Zum Stand dieses Prozesses siehe *World Bank*, Labor Market Regulation Methodology, 2015, abrufbar unter <http://www.doingbusiness.org/methodology/labor-market-regulation> (1.7.2017); *World Bank*, Doing Business Employing Workers Consultative Group Final Report, 2011.

⁶⁵³ Vgl. *I. Ley*, Opposition im Völkerrecht, 2015, S. 131 ff.; *M. Ecker-Ehrhardt/M. Zürn* (Hrsg.), *Die Politisierung der Weltpolitik*, 2013.

Verantwortlichkeit gegenüber Interessengruppen in den Geberstaaten herzustellen.

IV. Vergleich und Bewertung

Publikumsinformationen erweisen sich als der am geringsten verrechtlichte Handlungskomplex des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen. Anders als die Leistungstransfers stützen sich Publikumsinformationen nicht auf ein ausdifferenziertes System von Kompetenzen und Rechtsgrundlagen, sondern beruhen überwiegend auf allgemeinen primärrechtlichen Publikationsbefugnissen und verwaltungsrechtlichen Selbstbindungen. Kompetenzgrundlagen für die Forschung, die bei anderen UN-Organisationen teils ausdrücklich niedergelegt sind⁶⁵⁴, ergeben sich bestenfalls aus ungeschriebenen Kompetenzen. So fallen Publikumsinformationen weitgehend in die Entscheidungs- und Organisationsgewalt der internationalen Administrative, nicht unähnlich der Rechtsprechung des BVerfG zu amtlichen Warnungen und Empfehlungen der deutschen Bundesregierung und Verwaltung.⁶⁵⁵ Im Binnenbereich der Administrative von Weltbank und UNDP finden sich verschriftlichte und verfestigte Verfahrens-, Organisations- und Kontrollpraxen, die Ausgangspunkt einer Selbstbindung der Verwaltung werden können.

1. Informationskooperation

Publikumsinformationen erweitern das Handlungsinstrumentarium internationaler Entwicklungsinstitutionen und ermöglichen es ihnen, Informationshandeln eigeninitiativ und gezielt zur Aufgabenerfüllung einzusetzen. Gegenüber nationalen Akteuren haben sie den komparativen Vorteil, empirische Erfahrungen aus ihrem operativen Geschäft in einer Vielzahl von Ländern vergleichen und wissenschaftlich verarbeiten zu können, um so zum institutionellen und entwicklungspolitischen Lernen beizutragen.⁶⁵⁶ Für die Bereitstellung von Entwicklungsinformationen durch internationale öffentliche Institutionen spricht im Falle vergleichender Datensammlungen und vergleichbarer globaler öffentlicher Güter auch, dass einzelstaatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren Produktionsanreize fehlen, weil sie deren Nutzen nicht hinreichend internalisieren können.⁶⁵⁷ Schließlich bestehen offensichtliche Interessenkonflikte, wo Regierungen über ihre eigenen Entwicklungserfolge und GovernancelLeistungen

⁶⁵⁴ T. Marauhn, Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen, in: Britz (Hrsg.), Forschung in Freiheit und Risiko, 2012, S. 79, 88 f.

⁶⁵⁵ BVerfGE 105, 252 (Glykol); BVerfGE 105, 279 (Osho).

⁶⁵⁶ J.-J. Dethier, Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, Global Governance 13 (2007), S. 469.

⁶⁵⁷ Vgl. auch L. Squire, Why the World Bank should be involved in development research, in: Gilbert/Vines (Hrsg.), The World Bank: Structure and Policies, 2000, S. 108.

informieren sollen.⁶⁵⁸ Folgt man dieser politökonomischen Logik, ist die Zuweisung entsprechender Funktionen an eine neutrale internationale Institution in Ergänzung zu zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen und medialen Quellen funktionsgerecht. Nicht gesagt ist damit allerdings, dass die internationale Institution die Informations- und Wissensgüter auch selbst produzieren muss: Eine Förderung externer Aktivitäten, wie sie vor allem das UNDP praktiziert, ist durchaus erfolgversprechend. Für eine hauseigene Forschungsabteilung spricht aber die organisationswissenschaftliche Einsicht, dass Institutionen selbst ein Mindestmaß an Forschung betreiben müssen, um einen Wissenskontext für die Rezeption und Bewertung externer Informationen zu schaffen.⁶⁵⁹

Ein Hauptproblem der organisationsintern produzierten Publikumsinformationen bleibt die unzureichende Trennung von unabhängiger Forschung und „Advocacy“ für bestimmte, politische Agenden.⁶⁶⁰ Insofern sind DEC bei der Weltbank und das HDR Office bei UNDP ähnlichen Spannungen zwischen inkompatiblen Rationalitäten des Wissenschafts- und des politischen Systems ausgesetzt wie die nationale Ressortforschung.⁶⁶¹ Bei UNDP ist die funktionale Unabhängigkeit des HDR Office zumindest formalrechtlich gewährleistet. Eine derartige Garantie fehlt bei der Weltbank; dort ergeben sich besondere Interessenkonflikte zwischen der Rolle als Finanzierungs- und Beratungsinstitution einerseits und unabhängiger Bewertungsinstanz andererseits, die durch interne Verfahren und Evaluationen nicht zufriedenstellend lösbar sind, sondern vielmehr nach externem Peer Review und unabhängiger Kontrolle verlangen. Nötig wäre eine OP/BP zu Forschung und Berichten, die Grundsätze, Organisation und Verfahren der Forschung und Publikumsinformation generell-abstrakt ausgestaltet und die allgemeine politische Verantwortlichkeit ebenso wie wissenschaftliche Unabhängigkeit im konkreten Einzelprojekt sicherstellt. Dieser Rechtsrahmen müsste die Forschungsabteilung als unabhängige Einheit konstituieren, die ähnlich wie das Inspection Panel und IEG direkt dem Exekutivdirektorium berichtet und intensiver mit unabhängigen Wissenschaftlern kollaboriert sowie langfristige Forschungspartnerschaften mit der Wissenschaft insbesondere in

⁶⁵⁸ Zu Interessenkonflikten bei der Politikbewertung *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 552 f.

⁶⁵⁹ *A.-B. Kaiser*, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 217, 220 f. S. a. *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2006, S. 260 f.

⁶⁶⁰ *A. Deaton et al.*, An evaluation of World Bank Research, 1998–2005, *World Bank*, 2006; *K. Bayliss/E. v. Waeyenberge/B. Fine* (Hrsg.), The political economy of development, 2011; *J.-J. Dethier*, Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (2007), S. 469, 475; *L. Mehta*, The World Bank and Its Emerging Knowledge Empire, *Human Organization* 60 (2001), S. 189.

⁶⁶¹ *T. Groß*, Ressortforschung, Agenturen und Beiräte – zur notwendigen Pluralität der staatlichen Wissensinfrastruktur, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, 2010, S. 135; *E. Barlösius*, Ressortforschung, in: Simon/Knie/Hornbostel (Hrsg.), Handbuch Wissenschaftspolitik, 2010, S. 377.

den Nehmerstaaten eingeht.⁶⁶² Inhaltlich müssen wissenschaftliche Standards sichergestellt sein und die trotz Reformen anhaltende disziplinäre Verengung auf Wirtschaftswissenschaften als Leitdisziplin überwunden werden, um den interdisziplinären Herausforderungen eines multidimensionalen Entwicklungsverständnisses gerecht zu werden.⁶⁶³

Als ein besonderes Problem speziell globaler Monitoringsysteme wie den MDGs erwies sich, dass die Mitgliedstaaten Daten nicht oder nicht in hinreichender Aktualität und Qualität erheben und übermitteln können. Selbst Befürworter der MDGs gestehen zu, dass ein Großteil der Monitoringdaten um Jahre veraltet, unzuverlässig oder bloße Schätzung war. Vielen Entwicklungsländern insbesondere in Subsahara-Afrika fehlen hierfür die statistischen Kapazitäten und das Interesse der Geber an der Stärkung dieser Kapazitäten blieb hinter ihrem Interesse an Daten bei Weitem zurück.⁶⁶⁴ Dennoch erwecken die MDG-Zahlen den Eindruck empirischer Fundierung und wissenschaftlicher Genauigkeit. Angesichts dieser Diskrepanz kommt Lepenies zu dem Schluss, dass von den MDGs gezeichnete Bild der Welt sei „größtenteils eine Illusion“.⁶⁶⁵ Veranschaulichen lässt sich dies durch das Beispiel des Ziels verbesserten Trinkwasserzugangs: Hier entschieden die Statistikexperten aus pragmatischen Gründen, als Indikator allein die Anzahl der Menschen mit Zugang zu einer Trinkwasserleitung systematisch zu erfassen. So galt das Ziel seit 2012 als erreicht, obwohl die Messung Fragen der Wasserqualität oder Bezahlbarkeit, ein Hauptproblem vieler Menschen in Entwicklungsländern, ignorierte.⁶⁶⁶ Ferner gibt es Hinweise, dass indikatorengestütztes MDG-Monitoring die Datenlage und Datenqualität sogar verschlechtert hat. Nicht nur wurden statistische Ressourcen überproportional auf die MDGs konzentriert, sodass sich in anderen Bereichen namentlich Wirtschaftsstatistiken verschlechterten.⁶⁶⁷ Vor allem aber

⁶⁶² Zu Ansätzen dazu im Global Development Network *D. Stone* (Hrsg.), *Banking on knowledge*, 2000.

⁶⁶³ *V. Rao/M. Woolcock*, *The Disciplinary Monopoly in Development Research at the World Bank*, *Global Governance* 13 (2007), S. 479; *G. Sarfaty*, *Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank*, *AJIL* 103 (2009), S. 647.

⁶⁶⁴ *P. Lepenies*, *Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren*, in: *Jakobeit et al. (Hrsg.), Entwicklungstheorien*, 2014, S. 200, 210 f.; *M. Jerven*, *Poor numbers*, 2013; *J. Sachs*, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, *Lancet* 379 (2012), S. 2206.

⁶⁶⁵ *P. Lepenies*, *Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren*, in: *Jakobeit et al. (Hrsg.), Entwicklungstheorien*, 2014, S. 200, 210.

⁶⁶⁶ *M. Langford/I. Winkler*, *Muddying the Water? Assessing Target-based Approaches in Development Cooperation for Water and Sanitation*, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2014), S. 247; *M. Schiffler/Z. Ziegelhöfer*, *Das Messbare messen, das Wesentliche vergessen: Trinkwasser-Millenniumsziel erreicht?*, *Entwicklungspolitik Kompakt* 13, 2012.

⁶⁶⁷ *P. Lepenies*, *Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals*

fürten die Anreiz- und Belohnungssysteme, die mit MDG-Indikatoren verbunden waren, in vielen Fällen zu ungläubwürdigen Daten.⁶⁶⁸

Dies verweist auf ein letztes Problem im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit von Publikumsinformationen als Steuerungsinstrumente entwicklungsorientierten Handelns. Die Wirkung der Steuerung durch Information ist von einer Vielzahl von Bedingungsfaktoren in den nationalen Öffentlichkeiten, Medien und politischen Systemen abhängig, die internationale Institutionen nicht beeinflussen können.⁶⁶⁹ Dies führt zu Steuerungsungenauigkeiten, die sich durch die spezifische Form der Rankings noch verstärken. Je mehr die Indikatoren Komplexität reduzieren, desto eher sind sie auch anfällig für ein „Gaming the indicators“, also kosmetische Reformen oder gezielte Manipulationen. Bekannt ist etwa, dass Staaten ihre DB-Reformen zur Beschleunigung von Grundbuch- und Gerichtsverfahren auf die Städte beschränkten, in denen DB Daten erhoben; Russland heuerte zudem den Erfinder von DB, den ehemaligen Weltbank-ökonom Simeon Djankov, als Regierungsberater an.⁶⁷⁰ Dieses Problem ist kein Einzelfall, sondern in den Sozialwissenschaften als „Hawthorne-Effekt“ bekannt: Der Akt der Beobachtung verändert das beobachtete Verhalten und Indikatoren verlieren tendenziell an Aussagekraft, wenn sie vom Messinstrument zur Zielmarke erhoben werden.⁶⁷¹ Nach all dem können Rankings wie DB zwar Reformdebatten anstoßen, doch als Wissensgrundlage oder gar Blaupause für konkrete Reformen eignen sie sich nicht; dafür bedarf es vertiefter, rechtsvergleichender und rechtsempirischer Kontextstudien. Insgesamt bestätigt sich einmal mehr, dass Objektivität und Zuverlässigkeit policyrelevanter Informationen nicht durch objektivierte *Formen* des Wissens (Statistik) erreicht werden, sondern auf unabhängigkeit- und qualitätssichernde *Verfahren und Organisationsregeln* angewiesen sind. Je größer die politische oder finanzielle Bedeutung eines Indikators, desto unabhängiger muss die Datensammlung organisiert sein.

aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit et al. (Hrsg.), *Entwicklungstheorien*, 2014, S. 200, 211.

⁶⁶⁸ Hinzu kommen Probleme bewusster Manipulation und Repression von Informationen und statistischen Daten insbesondere in autoritären Regimen, vgl. *C. Magee/J. Doces*, *Reconsidering Regime Type and Growth: Lies, Dictatorships, and Statistics*, *International Studies Quarterly* 59 (2015), S. 223.

⁶⁶⁹ Vgl. nur *S. Odugbemi/T. Lee* (Hrsg.), *Accountability through public opinion*, 2011; *N. Dose*, *Der informierende Staat*, in: Walkenhaus et al. (Hrsg.), *Staat im Wandel*, 2006, S. 99.

⁶⁷⁰ Persönliche Kommunikation des Autors mit Bank-Mitarbeitern, Oktober 2014.

⁶⁷¹ *T. Besley*, *Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project*, *Journal of Economic Perspectives* 29 (2015), S. 99, 117. Allgemein *D. Campbell*, *Assessing the Impact of Planned Social Change*, 1976, S. 49: „The more any quantitative social indicator (or even some qualitative indicator) is used for social decision-making, the more subject it will be to corruption pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor“; *C. Goodhart*, *Problems of monetary management: The UK experience*, in: Courakis (Hrsg.), *Inflation, depression and economic policy in the West*, 1981, S. 111, 116: „Any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes.“

Umso problematischer ist es daher, wenn die statistische Datensammlung in vielen der mit dem Monitoring betrauten internationalen Institutionen nicht von operativen Funktionen und politischer Einflussnahme abgeschirmt ist.⁶⁷² Der SDG-Prozess löst diese Probleme nicht, benennt aber immerhin im UN-Report zur Datenrevolution die Unabhängigkeit statistischer Institutionen als Prinzip.⁶⁷³

2. Kollektive informationelle Selbstbestimmung

Die kollektive informationelle Selbstbestimmung wird bei UNDP und Weltbank auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichem Maße geschützt. Bei beiden unterfallen auch Publikumsinformationen der Bindung an das primärrechtlich niedergelegte Entwicklungsmandat, wie es Marauhn zu Recht fordert.⁶⁷⁴ Angesichts der Unbestimmtheit des Entwicklungsbegriffs vermittelt die Mandatsbindung aber nur eine schwache Legitimationsleistung und Steuerungswirkung. Vielmehr erweisen sich Publikumsinformationen ihrerseits als Triebkraft einer Mandatsausweitung, wie es die Governanceberichte der Weltbank illustrieren. Auch ein zu rigides Mandatsverständnis kann erkenntnishindernd sein, wie die Verengung der empirischen Rechtsvergleichung im Rahmen von DB auf wachstumsfördernde Regelungen zeigt. An anderer Stelle lehnte die Bank einen Forschungsantrag ab, der die Hypothese untersuchen wollte, dass die von der Bank finanzierten Governancereformen nur in Schwellenländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von über 12.000 US-\$ Wirkung zeigten. Die Begründung der Bank: Für Länder mit derart hohem Pro-Kopf-Einkommen sei sie nicht mehr zuständig.⁶⁷⁵

Eine legitimationsvermittelnde Realisierung kollektiver informationeller Selbstbestimmung bedarf daher einer sekundärrechtlichen Ausgestaltung mandatskonkretisierender Verfahren und Standards, an der die politischen Organe mitwirken. Deren Organkompetenz wird in der institutionellen Praxis von UNDP und Weltbank unterschiedlich weit ausgelegt: Während die Mitgliedstaaten bei UNDP den HDR und HDI zumindest nachholend durch ein politisches Mandat legitimiert haben, fallen Politikbewertungen in der Praxis der Weltbank allein in die Organkompetenz des Managements. In der Implementierungsphase führen beide Institutionen Konsultationen mit den betroffenen Mitgliedstaaten durch. Nur bei UNDP ist dies aber ein rechtliches Erfordernis und bezieht sich auch auf die Bewertungsgrundlagen und -kriterien. Bei der Weltbank handelt es

⁶⁷² H. Brügger/S. Longva, International principles governing official statistics at the national level: are they relevant for the statistical work of international organisations as well?, *Statistical Journal of the United Nations European Economic Commission* 15 (1998), S. 221.

⁶⁷³ *UN Data Revolution Group, A World That Counts*, 2014, S. 23.

⁶⁷⁴ T. Marauhn, Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen, in: Britz (Hrsg.), *Forschung in Freiheit und Risiko*, 2012, S. 79, 92 f.

⁶⁷⁵ Persönliche Kommunikation in der Weltbank mit dem Autor, November 2014.

sich um interne Verwaltungspraxis, die sich weitgehend auf den Datenabgleich konzentriert und daher eher eine qualitätssichernde Funktion hat, die das Prinzip der Informationskooperation verwirklicht.

Ein spezifisches *ex ante* Mandat der politischen Organe, wie es v. Bogdandy und Goldmann für Politikbewertungen allgemein postulieren⁶⁷⁶, gibt es in keinem der hier untersuchten Rankings. Der HDI ist allerdings nachträglich legitimiert, und die SDG-Resolution der Generalversammlung regelt erstmals vorab materielle Maßstäbe, Organkompetenzen und Verfahrensweisen für die Erstellung der SDG-Indikatoren. Insgesamt stellten sich die untersuchten Publikumsinformationen in den UN im Vergleich eher als Ausübung kollektiver informationeller Selbstbestimmung dar als bei der Weltbank, wo sie eher als Fremdbeobachtung und -beschreibung der Entwicklungsländer durch eine von den Gebern dominierte Institution erscheinen. Ein spezifisches Mandat der politischen Organe der Weltbank würde diesen Befund angesichts des Stimmenübergewichts der Geberländer auch nicht fundamental ändern. Gleichwohl könnte eine rechtliche Regelung, die Forschung und Publikumsinformationen generell-abstrakt ausgestaltet, die Transparenz des Handelns erhöhen und einen politischen Prozess erlauben, in dessen Verlauf Aufgaben und Grenzen politikbewertender Publikumsinformationen öffentlich diskutiert würden.

3. Individuelle Informationsautonomie und demokratische Deliberation

Publikumsinformationen fördern die individuelle Informationsteilnahme insofern, als sie potenziell auch Gruppen erreichen, die von Informationszugangsansprüchen, zumal gegenüber internationalen Institutionen, kaum Gebrauch machen würden. Doch sind auch gegenteilige Effekte für individuelle Informationsteilnahme möglich: Ist die Form der Publikumsinformation technisch zu voraussetzungsvoll, etwa weil politische Verantwortungszusammenhänge nun durch komplexe ökonomische Methoden der Governancemessung dargestellt werden, kann die Mehrheit der Bevölkerung zu einem derartigen Fachdiskurs kaum beitragen. Publikumsinformationen können dann sogar zu einem technokratischen Exklusionsmechanismus werden.⁶⁷⁷ Hier gilt es, die Balance zu finden zwischen methodisch einwandfreier und neutraler Informationsaufbereitung und einer Informationsvermittlung, die allen Bürgern der Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur informierten politischen Meinungsbildung gibt. Das Rechtsregime der Publikumsinformationen kann auf eine demokratisch wünschens-

⁶⁷⁶ M. Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 547.

⁶⁷⁷ Krit. S. Merry, *Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance*, *Current Anthropology* 52 (Supplement 3) (2011), S. S83; A. Hoffmann, *Human Rights in Numbers: Do Global Quantitative Human Rights Indicators Change the International Human Rights Discourse?*, 2008/2009. S. a. M. Goldmann, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 524 (zu den Netzwerken aus hoch spezialisierten Regierungsvertretern, die die PISA-Studie der OECD und deren Indikatoren maßgeblich gestalten).

werte Verbindung zwischen politischem Prozess und Meinungsbildung in der Öffentlichkeit hinwirken.⁶⁷⁸ Diese Verbindung herzustellen, bleibt aber eine Aufgabe des nationalen Rechts und würde die Leistungsfähigkeit des Informationsverwaltungsrechts internationaler Entwicklungsinstitutionen angesichts kontextabhängiger Wirkungsbedingungen in den Mitgliedstaaten überfordern.

⁶⁷⁸ Weitergehend *M. Goldmann*, *Internationale Öffentliche Gewalt*, 2015, S. 549, 552.

Schlussbetrachtung und Ausblick

§ 11 Informationsverwaltungsrecht als Forschungsfeld der Verwaltungs- und Völkerrechtswissenschaft

Informationsverwaltung ist seit Langem ein Thema des nationalen Rechts, das die Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Diskursen – von der Kodifikation über Partizipation und Datenschutz bis hin zum Paradigma der Information – verhandelt hat. In der gegenwärtigen Phase, die man im Anschluss an Anna-Bettina Kaiser als achten dieser Diskurse bezeichnen kann, tritt die Internationalisierung der Verwaltung in den Vordergrund.¹ Dieser Internationalisierungsdiskurs galt zunächst dem grenzüberschreitenden Handeln nationaler Verwaltungen. Die vorliegende Untersuchung hat demgegenüber eine genuin internationale Perspektive eingenommen, indem sie sich dem Informationshandeln internationaler Verwaltungen widmete. Dabei konnte sie an neuere Ansätze in der Völkerrechtswissenschaft anknüpfen, die die informationsbasierte Ausübung von Hoheitsgewalt durch internationale Institutionen phänomenologisch und dogmatisch zu erfassen suchen.² Diese Formen der internationalen Informationsverwaltung haben mit den Transformationen der globalisierten Informations- und Wissensgesellschaft zweifellos an Bedeutung gewonnen, stellen sich aber in historischer Perspektive keineswegs als neuartig dar – insbesondere dann, wenn man frühe Entwicklungen außerhalb des euroatlantischen Raumes und innerhalb der Entwicklungsverwaltung in Rechnung stellt. Die Untersuchung schließt nun mit einem zusammenfassenden Vergleich zum Entwicklungsverwaltungsrecht (I.) und einem Ausblick auf das Informationsverwaltungsrecht als völkerrechtliches und verwaltungsrechtliches Forschungsfeld (II.).

I. Zusammenfassender Vergleich: Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung

Die wesentliche konzeptionelle Innovation dieser Arbeit liegt in ihrem Fokus auf Informationshandeln und Informationsbeziehungen internationaler In-

¹ Zu den sieben Diskursen zur Kommunikation der Verwaltung *A.-B. Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009, S. 73 ff.

² *K. Davis/B. Kingsbury/S. Merry*, Indicators as a Technology of Global Governance, *Law and Society Review* 46 (2012), S. 71; *A. v. Bogdandy/M. Goldmann*, Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung, *ZaöRV* 69 (2009), S. 51.

stitutionen. Dieser Zugang erlaubt einen organisationsübergreifenden Zugriff auf das internationale Verwaltungsrecht und eröffnet die Möglichkeit des Vergleichs zwischen verschiedenen Institutionen sowie zwischen staatlichem und überstaatlichem Informationsverwaltungsrecht. Damit verbunden ist auch eine konzeptionelle Neuerung im Studium des Referenzgebiets Entwicklungsverwaltungsrecht, das nicht nur als Recht des ODA-Transfers, sondern auch als Recht der Informationsbeziehungen internationaler Verwaltungen begriffen werden kann. Dadurch geraten Informationsbeziehungen als kognitive Grundlage von Vergabeentscheidungen und Wissenstransfers im Leistungsverfahren ebenso in den Blick wie die eigenständigen Normkomplexe des individuellen Informationszugangs und der globalen Publikumsinformation. Auch typische Rechtsfiguren des Entwicklungsverwaltungsrechts wie die der Konditionalität stellen sich als Techniken der Informationsgewinnung und Wissensvermittlung dar.

Diese Einsichten ergeben sich gerade dann, wenn man das Entwicklungsverwaltungsrecht im Hinblick auf weitere Organisationen, Verfahrensphasen und historische Etappen fortschreibt, wie es Philipp Dann angeregt hat:³ Das Studium des UN-Entwicklungssystems lenkt die Aufmerksamkeit auf die eigenständige Bedeutung von Wissensvermittlung und Beratungsprozessen, die bei der Weltbank lange im Schatten von Kapitaltransfers standen. Untersucht man weitere Phasen der Leistungsverfahren, geraten bei allen Gebern Regeln zur Wissensgenerierung im Haushaltsverfahren sowie zu Vollzugsmonitoring und Wirkungsevaluation in der Implementierungsphase ins Blickfeld. Begreift man schließlich Entwicklungsverwaltung auch historisch als Informationsverwaltung, stellt sich die Mandatskommission des Völkerbundes als erste internationale Entwicklungsbürokratie dar, die schon vor Weltbank und UNDP im heutigen Globalen Süden wirkte.

Inhaltlich weist das Informationsverwaltungsrecht der Entwicklungsinstitutionen konvergente Strukturen auf, die insbesondere die drei allgemeinen Prinzipien der aufgabenadäquaten Informationskooperation, kollektiven informationellen Selbstbestimmung und individuellen Informationsautonomie formieren. Die Rekonstruktion dieser Prinzipien, die über das Entwicklungsverwaltungsrecht hinausweisen, ist ein zentraler Beitrag dieser Arbeit zum Verständnis des Informationsverwaltungsrechts als Rechtsgebiet und Forschungsfeld. Die Prinzipien eignen sich auch, das geltende Recht internationaler Institutionen zu vergleichen und zu bewerten. Dies zeigt sich am Vergleich der besonderen Strukturen des Rechts der Weltbank und des UNDP, wie er im dritten Kapitel der Arbeit durchgeführt wurde und hier noch einmal resümiert werden soll.

Gemeinsam ist dem Recht beider Institutionen, dass die Informationsverwaltung im Leistungsverfahren entwicklungsadäquate Informationskooperation

³ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 405–407.

und kollektive informationelle Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten im Rahmen informationsrechtlicher Sonderbeziehungen in Ausgleich zu bringen sucht und dabei auch verfahrensbetroffenen Individuen Informationsrechte gewährt. Unabhängig von diesen Sonderbeziehungen räumen die Informationszugangsrichtlinien Individuen voraussetzungslose, subjektive Rechte auf Informationszugang ein, die vordergründig individuelle Informationsautonomie verwirklichen, aber ebenso funktional der Informationskooperation dienen und auch die kollektive informationelle Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten insbesondere durch das Urheberprinzip berücksichtigen. Globale Publikumsinformationen schließlich liegen – nicht unähnlich zum innerstaatlichen Recht – weitgehend in der Hand der internationalen Verwaltungen; bestehende rechtliche Regelungen suchen vor allem, Informationskooperation mit kollektiver informationeller Selbstbestimmung in Ausgleich zu bringen.

Bei der Ausgestaltung dieser Handlungs- und Normkomplexe zeigen sich Unterschiede nicht nur in konkreten Regeln, sondern auch im Typus der Entwicklungsverwaltungen. Das Recht der Weltbank ist tendenziell auf expertokratische und zentralisierte Informationskooperation ausgerichtet, während UNDP dezentraler operiert und das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung stärker zur Geltung bringt. Im Recht der Weltbank ist Informationskooperation nach wie vor primär auf die Informationsgewinnung als Grundlage für eine autonome Finanzierungsentscheidung ausgerichtet und weist eine risikorechtliche Struktur auf. In jüngeren Rechtsschichten formen sich Instrumente des Wissenstransfers stärker aus und verselbstständigen sich gegenüber der Finanzierung. Den einschlägigen Normen liegen unterschiedliche Verständnisse von Wissen zugrunde, in der Tendenz stellen sie jedoch eher auf universelles Expertenwissen ab, das an lokale Kontexte angepasst werden muss und kann. Dies bedeutet auch weniger Raum für die kollektive informationelle Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten: Das Verfahrensrecht legt Agendasetting und Wissensgenerierung bereits im Haushaltsverfahren in die Hand einer internationalen Expertenbürokratie und setzt dieses Modell auch im Planungs- und Vergabeverfahren weitgehend fort. Im Bereich des Informationszugangs ist das Urheberprinzip weiter zurückgedrängt und individuelle Zugangsrechte werden eher funktional als Teil der Informationsgewinnung denn als Verwirklichung individueller Informationsautonomie begriffen. Auch bei Publikumsinformationen werden Mitgliedstaaten und politische Organe kaum beteiligt. Dies gilt nicht nur für die Nehmerstaaten, sondern formal auch für die Geberstaaten.

In diesem Punkt ist die – grundsätzlich zutreffende – Einordnung der Weltbank als Institution der Fremdbeobachtung der Entwicklungs- durch Industrieländer zu differenzieren:⁴ Auch für Deutschland stellt sich das DB-Ranking normativ als Fremdbeobachtung durch eine autonome internationale Verwaltung

⁴ Zu dieser Einordnung C. Möllers, Die Governance-Konstellation: Transnationale Be-

dar, deren Kompetenzgrundlagen keine hinreichende Legitimation vermitteln. Als Forschungsprojekt fehlen DB wissenschaftliche Qualität und forschungsadäquate Organisation, als politischem Programm mangelt es ihm an Legitimation durch politikangemessene Verfahren. Geboten ist daher eine prinzipiengeleitete Fortentwicklung, die zwar nicht jede einzelne Form der Politikbewertung im Besonderen, wohl aber das Rechtsregime der Publikumsinformationen im Allgemeinen sekundärrechtlich näher ausgestaltet. Allerdings sind Publikumsinformationen insoweit eine Ausnahme im Informationsverwaltungsrecht der Weltbank, das ansonsten normativ dichter, formalisierter und judizialisierter ist als bei den meisten anderen internationalen Institutionen. Es ermöglicht damit ein vergleichsweise hohes Maß an Transparenz des Handelns und Zuschreibung von Verantwortlichkeit als Korrelat für eine autonomere internationale Verwaltung. Insgesamt bestätigt sich im Informationsverwaltungsrecht der Weltbank der autonom-technokratische Grundtypus des Entwicklungsverwaltungsrechts, in dem Entwicklung als eigenständige und klar (vor)formulierte Sachaufgabe strukturiert ist.⁵

Das Recht des UNDP ist ebenfalls am autonomen Zweck menschlicher Entwicklung ausgerichtet, verfolgt aber mit Demokratisierung und Menschenrechten auch politische Ziele. Diese Ausrichtung kann sich einerseits auf die egalitäreren und dezentraleren Organisationsstrukturen des UN-Systems, andererseits aber auf geringere materielle Ressourcen stützen. Das Recht des UNDP ist daher stärker von kontextabhängigen politischen Prozessen auf Landesebene abhängig und neigt insofern einem heteronom-diplomatischen Grundtypus zu. Doch ist sein Gepräge insgesamt uneinheitlicher und weist auch Züge eines weiteren Typus auf, der sich als autonom-diplomatisch bezeichnen lässt. In diesem Typus kommt kollektiver informationeller Selbstbestimmung ein größeres Gewicht zu; Informationskooperation ist stärker dezentralisiert und primär auf Wissensvermittlung ausgerichtet, was vor dem Hintergrund eines eher kontextuellen Verständnisses von Wissen auch funktional ist. Informationsgewinnung und Wissensgenerierung im Leistungsverfahren sind Gegenstand eines kooperativen Aushandlungsprozesses, in den auch die Zivilgesellschaft eingebunden ist. Beim Informationszugang kommt das Urheberprinzip noch stärker zur Geltung. Publikumsinformationen im Rahmen der SDGs und des HDI sind sekundärrechtlich geregelt und werden von den politischen Organen mitverantwortet. Die Kehrseite dieser kooperativen Strukturen sind deutlich intransparentere Verantwortungszusammenhänge, was durch die weniger formalisierte und systematische Erscheinung des Eigenverwaltungsrechts des UNDP noch verstärkt wird.

obachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 2008, S. 238, 254.

⁵ P. Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, 2012, S. 175 f., 404 f.

Dies hat auch mit der Schwierigkeit des UNDP zu tun, in seiner rechtlichen Struktur die gegenläufigen Logiken einer politischen und einer wissensbasierten Organisation in Ausgleich zu bringen. Früher als die Weltbank weist das UNDP Ansätze zu einer „lernenden“ Organisation auf, die das entwicklungsverwaltungsrechtliche Mehrebenensystem nicht nur als Transferordnung, sondern auch als emergenten Lernverbund versteht, in dem lokales Erfahrungswissen experimentell gewonnen und Innovationen generiert werden, die auch in anderen Kontexten wirken können.⁶ Diese Konzeption ist aber angesichts der abnehmenden Bedeutung öffentlicher Gelder in globalen Finanzströmen für die EZ insgesamt zukunftsweisend, ihre Umsetzung bedarf allerdings informationsverwaltungsrechtlicher Innovationen, etwa im Hinblick auf die systematische Nutzung quantitativen und qualitativen Erfahrungswissens und auf die bessere Verknüpfung administrativen Informationshandelns mit politischen Entscheidungsprozessen. Ein wichtiger Ansatzpunkt für dezentrales, spontanes und gesellschaftliches Lernen sind Transparenzvorschriften und Informationszugangsansprüche.

Die Rechtsstellung von Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen im institutionellen Völkerrecht wird wesentlich durch Informationsrechte umschrieben. Diese verwirklichen nicht nur das Prinzip individueller Informationsautonomie, sondern auch das der Informationskooperation: Sowohl Weltbank als auch UNDP setzen breite Öffentlichkeitsbeteiligung und individuelle Informationsrechte zur verbesserten Informationsgewinnung und Effektivierung der Leistungsvergabe ein. UNDP betont zwar stärker den Eigenwert von Partizipation und einen Menschenrechtsansatz, dies übersetzt sich im Vergleich zur Weltbank aber nicht in substanziell erweiterte Beteiligungsrechte. Im Gegenteil hat die UN-Organisation viel später als die Bank eigene Sozial- und Umweltstandards erlassen. Allerdings hat sie auch als eine der ersten internationalen Institutionen einen voraussetzungslosen Individualanspruch auf Informationszugang begründet. Dieses subjektive Recht auf Informationszugang erweist sich normativ als eines der kosmopolitischsten Elemente des internationalen Verwaltungsrechts. Seine praktische Anwendung lässt aber auch ein erhebliches Gefälle zwischen Nord und Süd sowie die Abhängigkeit von Kommunikationsmittlern hervortreten; als derartige Mittler erweisen sich neben zivilgesellschaftlichen Organisationen und Medien auch Wissenschaftler, die die Informationszugangsansprüche bislang am aktivsten nutzen.

Unterschiedlich ausgeprägt ist die Abwehrdimension individueller Informationsautonomie: Während Geschäftspartnern internationaler Institutionen über das Urheberprinzip weitreichende Geheimhaltungsrechte eingeräumt werden, ist das Datenschutzrecht internationaler Institutionen bislang kaum entwickelt.

⁶ Allgemein zu solchen Innovationskonzeptionen *M. Eifert*, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, 2008, S. 159; *M. Eifert/W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Innovationsverantwortung*, 2009.

In dem Maße, in dem internationale Entwicklungsverwaltungen zunehmend mit Sicherheitsbehörden zusammenarbeiten und personenbezogene Daten im Rahmen von Big-Data-Techniken nutzen, bedarf es *de lege ferenda* einer prinzipiengeleiteten Fortentwicklung des Informationsverwaltungsrechts beispielsweise durch „Privacy Safeguards“ und „Privacy Impact Assessments“.⁷

II. Ausblick: Informationsverwaltungsrecht als Forschungsfeld der Völkerrechtswissenschaft und des internationalen Verwaltungsrechts

Das Informationsverwaltungsrecht reicht über die Entwicklungsinstitutionen hinaus und erweist sich als allgemeines Forschungsfeld sowohl des Völkerrechts als auch des internationalen Verwaltungsrechts. Indem das Informationsverwaltungsrecht den dogmatischen Fokus auf das Informationshandeln internationaler Institutionen erweitert, gerät ein bislang nicht systematisch betrachteter Normbestand des Völkerrechts in den Blick. Ein auffälliges Merkmal dieses informationsverwaltungsrechtlichen Normbestandes sind seine Rechtsquellen. Zwar enthalten die Gründungsverträge der Vereinten Nationen, der Weltbank und anderer Organisationen Kompetenzen zur Informationsverwaltung. Doch als Teilgebiet und Querschnittsdimension des institutionellen Völkerrechts erschließt sich das Informationsverwaltungsrecht erst, wenn man das Sekundärrecht und das intern verbindliche Eigenverwaltungsrecht in die Betrachtung einstellt. Erst diese geologische Schicht des internationalen Rechts normiert entscheidende Aspekte der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung.

Am deutlichsten wird dies am Informationszugangsrecht, für das sich in den Gründungsverträgen kein Anhaltspunkt findet und das erst seit den 1990er Jahren sekundärrechtlich entsteht. Mit dem individuellen Anspruch auf Informationszugang entwickelt sich ein einfaches internationales subjektives Recht, das als verwaltungsrechtliche Konkretisierung des Menschenrechts auf Informationsfreiheit verstanden werden kann.⁸ In ähnlicher Weise konkretisiert der informationsverwaltungsrechtliche Urhebergrundsatz das völkerrechtliche Souveränitätsprinzip. Mit Menschenrechten und Souveränität werden also verfassungsrechtliche Elemente der Völkerrechtsordnung verwaltungsrechtlich ausgestaltet und in konkreten Regeln zum Ausgleich gebracht. Vor dem Hintergrund konstitutionalistischer Ansätze im Völkerrecht ließe sich formulieren: Informationsverwaltungsrecht ist konkretisiertes Informationsverfassungsrecht

⁷ Zur Datenschutz-Folgenabschätzung („privacy impact assessment“) in Art. 35(1) in der EU-Datenschutzgrundverordnung 2016/679 *M. Friedewald et al.*, Datenschutz-Folgenabschätzung, Forum Privatheit, 2016.

⁸ Zur Konzeption des einfachen internationalen subjektiven Rechts *A. Peters*, Jenseits der Menschenrechte, 2014, S. 2, 387 ff.

jenseits des Staates.⁹ Jedenfalls zeigt die informationsverwaltungsrechtliche Perspektive, dass das Verwaltungsrecht internationaler Institutionen auch ein fruchtbares Forschungsfeld für künftige Untersuchungen zu Wandel und Auslegungspraxis klassischer Völkerrechtsquellen darstellt.¹⁰

Die vorliegende Untersuchung hat auch gezeigt, dass Informationsverwaltung seit Langem ein wesentliches, wenn nicht gar konstitutives Element internationaler Verwaltung ist. Dies gilt auch und besonders in Rechtsgebieten, in denen klassische Vollzugsfunktionen (noch) nicht so weit internationalisiert sind wie im Entwicklungsverwaltungsrecht, das bereits ausgeprägte Züge eines internationalen Leistungsverwaltungsrechts trägt. Künftige Forschung zum Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen kann den hier vorgeschlagenen Ansatz auf andere Bereiche wie z. B. das internationale Umweltrecht übertragen, das sich als weiteres Referenzgebiet aufdrängt.

Zugleich legt das Forschungsfeld des Informationsverwaltungsrechts eine weitere Reflexion des Begriffs und der Funktionen von Verwaltung jenseits des Staates nahe: Vollzug bedeutet dort besonders Vollzug des Informationsverwaltungsrechts durch Informationshandeln, und traditionelle Methoden der Normkonkretisierung werden ergänzt durch die Normoperationalisierung mittels Indikatoren. Dies machen die eingangs angesprochenen Sustainable Development Goals (SDGs) besonders deutlich: Jedes der Ziele wird durch Indikatoren konkretisiert und operationalisiert, die die Verwirklichung der Ziele anleiten und die Informationsgewinnung, -verarbeitung und -verbreitung global standardisieren. Die konkrete Bedeutung der einzelnen Zielformulierungen erschließt sich nicht mit hermeneutischen Auslegungsmethoden, sondern erst durch ein Studium der Indikatoren. Ähnliches gilt zunehmend für die Menschenrechte, deren praktische Bedeutung im UN-System sich erst durch die Analyse der verwendeten Indikatoren ermitteln lässt.

Dies macht nicht nur die administrativen und politischen Verfahren zur Erstellung von Indikatoren zum vielversprechenden Gegenstand künftiger Forschung, sondern verlangt auch nach methodischen Innovationen: Zu den spezifischen Methoden des Informationsverwaltungsrechts zählt auch die sozialwissenschaftlich informierte Analyse von Indikatoren. Diese spezifische methodische Dimension des internationalen Verwaltungsrechts weiterzuentwickeln, ist ebenfalls Aufgabe künftiger Forschung. Die Problematik der Indikatoren verweist schließlich besonders deutlich auf eine rechtstheoretische Dimension des Informationsverwaltungsrecht, die näher untersucht werden kann: Mit

⁹ Zu unterschiedlichen konstitutionalistischen Ansätzen nur *M. Kumm*, *The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 20 (2013), S. 605; *T. Kleinlein*, *Konstitutionalisierung im Völkerrecht*, 2012; *J. Klabbers/A. Peters/G. Ulfstein* (Hrsg.), *The Constitutionalization of International Law*, 2009; *B.-O. Bryde*, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts*, *Der Staat* 42 (2003), S. 61.

¹⁰ Dazu allgemein *G. Nolte* (Hrsg.), *Treaties and subsequent practice*, 2013.

Indikatorensystemen wie den SDGs einigen sich Staaten und andere Akteure auch auf ein spezifisches Verfahren standardisierter Informationsgewinnung und Wissensgenerierung. Insofern haben Rechtsnormen die Funktion, nicht nur Verhaltenserwartungen, sondern auch kognitive Erwartungen zu stabilisieren und Realitätsbeschreibungen zu generieren, die in konkreten Verfahren als konsentrierte Handlungsgrundlage dienen können.¹¹

Ein weiteres Feld für künftige Forschung, das sich gerade mit den SDGs noch weiter auftut, betrifft Zusammenspiel und Verzahnung des Informationsverwaltungsrechts internationaler Institutionen mit nationalen Rechtsordnungen und insbesondere dem deutschen Recht. Dabei ließen sich bislang vernachlässigte menschenrechtliche Anforderungen an internationalisierte Informationsverwaltung aufarbeiten, ist Deutschland doch seit Längerem zur menschenrechtsbasierten Datensammlung verpflichtet, auch über die ausdrückliche Norm des Art. 31 BRK hinaus.¹² Die SDGs könnten auch in Deutschland zu einem Impetus für nationale Verwaltungen und zivilgesellschaftliche Organisationen werden, beispielsweise das menschenrechtliche Gebot zur Erhebung und Disaggregation von Daten anhand verbotener Diskriminierungsmerkmale wie Rasse oder Religion noch besser zu verwirklichen. Zu untersuchen wären beispielsweise Auswirkungen auf Datensammlung im Rahmen verdachtsunabhängiger Polizeikontrollen, bei denen ein „Racial profiling“ im Raum steht. Dabei sind gerade vor dem Hintergrund kritischer Forschung zum Antidiskriminierungsrecht und der Critical Race Theory durchaus unterschiedliche rechtliche Lösungen denkbar.¹³

Die rechtliche Verarbeitung der auftretenden Konflikte kann auf die allgemeinen Prinzipien, die in dieser Arbeit entwickelt wurden, zurückgreifen. Streiten das Prinzip der Informationskooperation und individueller Informationsteilhabe für eine disaggregierte Datenerhebung, gilt es, diese mit dem Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung dort in Ausgleich zu bringen, wo nationales Recht eine derartige Disaggregation verbietet. Wie eine differenzierte Lösung im Sinne praktischer Konkordanz aussehen könnte, deutete der Entwurf der neuen Sozial- und Umweltstandards der Weltbank an: Er räumte nationalen Erhebungsverböten nur dann Vorrang vor internationalen Erhebungsgeböten ein, wenn erstere in der staatlichen Verfassung verankert sind.¹⁴ Dies nimmt, wie in der Einleitung geschildert, beispielsweise der französische Verfassungsrat an,

¹¹ Zu untersuchen wäre in dieser Perspektive auch, inwieweit die SDGs als regimeübergreifendes Projekt unterschiedliche Rationalitäten reintegrieren. Auch zu kognitiven Aspekten von Fragmentierung *A. Fischer-Lescano/G. Teubner*, Regime-Kollisionen, 2006.

¹² *M. Hirschberg*, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper 19, 2012. Dazu schon oben, § 8.IV.

¹³ Dazu allgemein *S. Baer*, Rechte und Regulierung. Das Problem des Gruppismus für die Grund- und Menschenrechte, in: Dennerlein et al. (Hrsg.), Verschleierter Orient – entschleierter Okzident, 2012, S. 23, sowie oben, § 7.III.3.b).

¹⁴ Dazu oben, § 8.IV.

lässt sich aber Art. 3 des deutschen Grundgesetzes oder sonstigen Verfassungsnormen nicht entnehmen.

Schließlich lassen sich auch die theoretischen Grundlagen des Informationsverwaltungsrechts jenseits des Staates weiter vertiefen und problematisieren. Die Leistungsfähigkeit dieses Rechtsbestandes kann aus demokratietheoretischer Perspektive noch vertieft reflektiert und insbesondere die informationellen und kognitiven Voraussetzungen deliberativer Demokratietheorien noch weiter hinterfragt werden.¹⁵ Dabei lassen sich neuere Konzeptionen „kognitiver“ oder „epistemischer“ Gerechtigkeit aus der politischen Theorie fruchtbar machen.¹⁶ Dies bedeutet auch, im Kontext westlicher Demokratien entwickelte Konzepte zu historisieren und zu provinzialisieren.¹⁷ Dies betrifft namentlich Konzeptionen und Funktionen von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung im demokratischen Prozess, wie sie auch dieser Arbeit zugrunde liegen.¹⁸ Insofern gilt es, die Auswirkungen des geltenden Informationsverwaltungsrechts in den spezifischen Kontexten des Globalen Südens rechtskritisch zu hinterfragen.¹⁹ Das Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen stellt daher nicht zuletzt auch eine künftige Herausforderung für die kritische Völkerrechtswissenschaft und die kritische Verwaltungsrechtsvergleichung dar.²⁰

¹⁵ Aus öffentlich-rechtlicher bzw. verwaltungsrechtlicher Perspektive dazu *M. Goldmann*, Internationale Öffentliche Gewalt, 2015, S. 238 ff., 254 ff.; *B. Kingsbury/M. Donaldson*, Global Administrative Law and deliberative democracy, in: Orford/Hoffmann (Hrsg.), Oxford Handbook of the Theory of International Law, 2016, S. 526.

¹⁶ *S. Dieleman*, Epistemic Justice and Democratic Legitimacy, *Hypatia* 30 (2015), S. 794; *A. Catala*, Democracy, Trust, and Epistemic Justice, *The Monist* 98 (2015), S. 424. Grundlegend *M. Fricker*, Epistemic injustice, 2007; *S. Visvanathan*, A carnival for science, 1997. Aus rechtlicher Perspektive *B. de Sousa Santos*, Cognitive justice in a global world, 2007; *B. de Sousa Santos*, Epistemologies of the South, 2014.

¹⁷ Theoretische Grundlagen bei *D. Chakrabarty*, Provincializing Europe, 2000.

¹⁸ *B. de Sousa Santos*, Public Sphere and Epistemologies of the South, *African Development* 37 (2012), S. 43; *C. Darch/P. Underwood*, Freedom of information and the developing world, 2010; *P. Chatterjee*, The politics of the governed, 2006.

¹⁹ Dazu mit Blick auf das Globale Verwaltungsrecht *R. Urueña*, Global Administrative Law and the Global South, in: Cassese (Hrsg.), Research handbook on global administrative law, 2016, S. 392.

²⁰ Zur kritischen Vergleichung *G. Frankenberg*, Comparative law as critique, 2016.

English Summary

The International Institutional Law of Information

Global Information Governance at the World Bank and the UN Development Institutions

In the information age, international institutions increasingly govern (by) information and knowledge. The more influential such global information governance becomes, the more it gives rise to political and legal disputes between international agencies, states and individuals. This book offers a first systematic analysis of the law applicable to global information governance. It argues that we can observe the emergence of a new area of law and of a new field of legal research: The international institutional law of information (IntILLI), defined as the rules and principles governing the collection, processing and distribution of information by international institutions and the informational relationships between international agencies, states, individuals and other non-state actors. In the context of debates about transparency, expertise, indicators and Global Administrative Law, the book proposes a fresh analytical perspective on international institutional law and Global Governance.

The introduction (§ 1, pp. 1–29) develops the analytical framework and key concepts of IntILLI and introduces the research focus of the book: the law of development cooperation, which allows analysis of a paradigmatic area and of two key institutions of global governance, the United Nations (UN) and the World Bank. It argues that global governance consists to a significant extent of administration of information, and that legal analysis should thus focus on the growing body of norms in international institutional law governing informational activity. Although largely administrative in character, these norms speak to fundamental concerns about the effectiveness and legitimacy of global governance and raise important questions of epistemic inequality and global cognitive justice.

Chapter 1 begins by setting out the genesis and legal relevance of the administration of information by international institutions (§ 2, pp. 30–84), covering colonial forms of knowledge, the League of Nations mandate system and the ILO, the informational architecture of the UN system as well as contemporary forms of information governance and knowledge production, namely devel-

opment projects and their conditionalities, the World Bank Doing Business ranking, and the UN Sustainable Development Goals (SDGs). The following section (§ 3, pp. 85–128) introduces the UN (and especially its development programme UNDP) and the World Bank as information agencies and knowledge actors, outlining their respective functions, mandates and sources of law. The last section (§ 4, pp. 128–167) analyzes the ways in which international institutional law shapes information collection, processing and distribution through norms on competences and organization, procedures and participation, access to information and accountability. These norms can be systematized into general principles that structure the legal material, guide its interpretation, and provide a quasi-constitutional foundation for the IntILI.

Chapter 2 reconstructs three general principles of IntILI from existing sources of international law. The first principle, informational cooperation (§ 5, pp. 169–203), obliges international institutions and member states to cooperate in the fulfillment of institutional mandates and the provision of global public goods. Its legal basis can be found in the mandate provisions of founding documents as well as in primary and secondary norms on competences, reporting duties and immunities of international institutions. The second principle, collective informational self-determination (§ 6, pp. 203–234), is an information-specific reconstruction of sovereignty and the non-intervention principle. It prohibits informational action by international institutions within the *domaine réservé* of states, gives governments some control over information they transmit to international institutions, requires impartiality in the exercise of informational competences, and sustains legal claims by states to participate in the regulation of informational action by international bureaucracies. The third principle, individual information autonomy (§ 7, pp. 234–295), circumscribes the legal position of individuals in IntILI. Its sources can be found in human rights law and in the secondary law of international institutions, which constitutes another category of “simple” individual rights. A first negative dimension comprises the right to privacy and data protection, which protect individuals against the collection, processing and distribution of personal information by international institutions. A second dimension guarantees positive individual rights to access to information and to procedural participation, complemented by monitoring obligations to collect disaggregated data on the progressive and non-discriminatory realization of economic, social and cultural rights.

Chapter 3 looks at the institution-specific information law of UNDP and the World Bank, which can be structured into three complexes of norms. Firstly, in development programming and projects at the country level (§ 8, pp. 296–362), member states control, in principle, whether international institutions collect, process and distribute information but are subject to multiple informational conditionalities if they want to access donor resources. These include environmental and social risk assessments as well as participation and information rights for

project-affected individuals, which are enforced by quasi-judicial review bodies like the Bank's Inspection Panel. The second complex comprises norms on individual access to information (§ 9, pp. 362–397). Both UNDP and the World Bank grant individuals worldwide a quasi-cosmopolitan right to access information held by the institutions, subject to limited exceptions and enforceable in quasi-judicial review bodies, UNDP's Independent Information Disclosure Panel (since 1997) and the Bank's Access to Information Appeals Board (since 2010). The third complex concerns information directed at a global public (§ 10, pp. 397–440). Public information like UNDP's Human Development Index, the SDGs, or the World Bank's Doing Business ranking place powerful instruments of governance by information in the hands of international bureaucracies and thus requires an improved legal framework to better square the general principles of IntILI.

The book concludes with a comparison and an outlook for future research (§ 11, pp. 441–449). In comparison, UNDP's law places more emphasis on the principle of collective informational self-determination, whereas the World Bank has a stronger normative orientation towards informational cooperation. Both institutions increasingly grant information rights to individuals, even though UNDP's human rights-based approach to development does not translate into a stronger position for individuals at the level of formal institutional law. Privacy and data protection remain deficient at both institutions, and privacy safeguards are required to better protect individual information autonomy. Overall, IntILI provides a new perspective not only on the law of development institutions, but also on international institutional law more generally. Administrative law beyond the state is, to a significant extent, information law, and IntILI thus offers an increasingly important field of study for international lawyers and administrative law scholars alike. Future research should further investigate the multi-level interplay of national, regional and international information law and explore the theoretical foundations of IntILI in theories of deliberative democracy, epistemic justice, and critical comparative law.

Literaturverzeichnis

- Aaken, Anne v.*, Korruption und Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Handbuch Entwicklung und Recht, Baden-Baden, 2014, S. 619–657.
- Aalberts Tanja/Rijsdijk, Erna*, Mobilising uncertainty and responsibility in international politics and law: guest editors' introduction, *Review of International Studies* 37 (5) (2011), S. 2157–2161.
- Abbott, Kenneth/Keohane, Robert/Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan*, The Concept of Legalization, *Human Organization* 54 (3) (2000), S. 401–419.
- Abbott, Kenneth/Snidal, Duncan*, Why States Act through Formal International Organizations, *Journal of Conflict Resolution* 42 (1) (1998), S. 3–32.
- Abi-Saab, Georges*, The legal formulation of a right to development, in: Dupuy (Hrsg.), *Le droit au développement au plan international*, Alphen aan den Rijn, 1980, S. 159–175.
- Access to Information Appeals Board*, Case No. AI1389 Corridor Performance Measurement Data under TTFPM Central Asia Program (Draft Report), abgedruckt in: World Bank, *Access to Information Annual Report FY2012*, 2012, S. 42.
- Access to Information Appeals Board*, Case No. AI1473 Implementation Status and Results Reports of the India: Mumbai Urban Transport Project prepared between 2005 and 2010, 13. 12. 2012, abgedruckt in: World Bank, *Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 56.
- Access to Information Appeals Board*, Case No. AI2623 Emission Reduction Purchase Agreement (ERPA) for the Pico Bonito Sustainable Forests Project (PO92987), abgedruckt in: World Bank, *Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 34.
- Access to Information Appeals Board*, Case No. AI1362 Certain information concerning the Turkey Emergency Flood and Earth quake Recovery Project, 13. 12. 2012, abgedruckt in: World Bank, *Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 46
- 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 [Quelle: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/6/45411433883918143/3-Cas eNoAI3127AIAppealsBoardDecision.pdf>].
- Access to Information Appeals Board*, Case No. AI2605 Audio recording of a meeting with local stakeholders, k. D., in: World Bank, *Access to Information Annual Report FY2013*, 2013, S. 31.
- Acemoglu, Daron/Robinson, James*, *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*, New York, 2012.
- Achenbach, Jelena v.*, *Demokratische Gesetzgebung in der Europäischen Union. Theorie und Praxis der dualen Legitimationsstruktur europäischer Hoheitsgewalt*, Heidelberg u. a., 2014.
- Ackerman, John/Sandoval-Ballesteros, Irma*, The Global Explosion of Freedom of Information Laws, *Administrative Law Review* 58 (1) (2006), S. 85–130.

- Ackerman, Susan-Rose*, The Role of the World Bank in Controlling Corruption, *Law and Policy of International Business* 29 (1997–1998), S. 93–114.
- Acosta, Andrés*, The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: The Governance of Natural Resources, *Development Policy Review* 31 (S1) (2013), S. s89-s105.
- Adam, Christopher/Gunning, Jan*, Redesigning the Aid Contract: Donor-Use of Performance Indicators in Uganda, *World Development* 30 (12) (2002), S. 2045–2056.
- African Development Bank*, Disclosure and Access to Information Policy, 2012 [Quelle: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Bank_Group_Policy_on_Disclosure_and_Access_to_Information.pdf].
- Agarwala, Ramgopal/Schwartz, Pushpa*, Sub-Saharan Africa: A Long-Term Perspective Study, 1994.
- Ahluwalia, Kuljit*, The legal status, privileges and immunities of the specialized agencies of the United Nations, The Hague, 1964.
- AiIB*, Public Information Interim Policy, 2016 [Quelle: <http://www.aiib.org/uploadfile/2016/0226/20160226052345422.pdf>].
- Ala'i, Padideh/Vaughn, Robert* (Hrsg.), Research handbook of transparency, Cheltenham, 2014.
- Albers, Marion*, Information als neue Dimension des Rechts, *Rechtstheorie* 33 (2002), S. 61–89.
- Albers, Marion*, Die Komplexität verfassungsrechtlicher Vorgaben für das Wissen der Verwaltung. Zugleich ein Beitrag zur Systembildung im Informationsrecht, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen, 2008, S. 50–69.
- Albers, Marion*, § 22 Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band II Informationsordnung Verwaltungsverfahren Handlungsformen, München, 2. Auflage, 2012, S. 107–220.
- Aldy, Joseph*, The crucial role of policy surveillance in international climate policy, *Climatic Change* 126 (3–4) (2014), S. 279–292.
- Alleyne, Mark*, Global lies? Propaganda, the UN and world order, Basingstoke, 2003.
- Almadhoun, Said*, Access to Information in the Middle East and North Africa Region: An overview of recent developments in Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia. Report commissioned as part of the Regional Dialogue on „Advancing Access to Information in MNA: Supporting Coalitions & Networks“, 2014.
- Alston, Philip*, Towards a Human Rights Accountability Index, *Journal of Human Development* 1 (2) (2000), S. 249–271.
- Alston, Philip*, Ships passing in the Night. The Current State of the Human Rights and Development Debate seen through the Lens of the Millennium Development Goals, *Human Rights Quarterly* 27 (3) (2005), S. 755–829.
- Alston, Philip/Goodman, Ryan/Steiner, Henry*, International human rights. Text and materials, Oxford, 2012.
- Alston, Philip/Robinson, Mary* (Hrsg.), Human rights and development. Towards mutual reinforcement, Oxford, New York, 2005.
- Alston, Philip/Simma, Bruno*, The Sources of Human Rights Law: Custom, jus cogens and General Principles, *Australian Yearbook of International Law* 12 (1988/89), S. 82–108.

- Alvarez, Alejandro*, The New International Law, Transactions of the Grotius Society 15 (1930), S. 35–51.
- Alvarez, José*, Constitutional interpretation in international organizations, in: Coicaud/Heiskanen (Hrsg.), The legitimacy of international organizations, Tokyo et al., 2001, S. 104–154.
- Alvarez, José*, International organizations as law-makers, Oxford/New York, 2005.
- Amerasinghe, Chittharanjan*, The law of the international civil service, Oxford, 2. Auflage, 1994.
- Amerasinghe, Chittharanjan*, Principles of the institutional law of international organizations, Cambridge, 2. Auflage, 2005.
- Amnesty International*, Homicides by Military Police in the City of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- Anand, Sudhir/Segal, Paul/Stiglitz, Joseph* (Hrsg.), Debates on the measurement of global poverty, Oxford, 2010.
- Anaya, James*, Indigenous peoples in international law, Oxford, 2. Auflage, 2004.
- Anders, Gerhard*, The Normativity of Numbers: World Bank and IMF Conditionality, Political and Legal Anthropology Review 31 (2) (2008), S. 187–202.
- Anderson, Benedict*, Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism, London, 1983.
- Anderson, John/Gonzalez, Adrian*, Does Doing Business matter for foreign direct investment?, in: World Bank, Doing Business 2013, 2012, S. 47–50.
- Anghie, Antony*, Time present and time past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World, New York University journal of international law & politics 32 (2) (1999), S. 243–290.
- Anghie, Antony*, Imperialism, sovereignty, and the making of international law, Cambridge, New York, 2005.
- Anghie, Antony*, Legal Aspects of the New International Economic Order, Humanity (2015), S. 145–158.
- Appadurai, Arjun*, Number in the Colonial Imagination, in: Breckenridge (Hrsg.), Orientalism and the postcolonial predicament: Perspectives on South Asia, Philadelphia, 1993, S. 314–340.
- Arnould, Andreas v.*, Die Rückkehr des Bürgers: Paradigmenwechsel im Europäischen und Internationalen Verwaltungsrecht, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 59 (2011), S. 497–519.
- Arnould, Andreas v.*, Staatliche Souveränität im Wandel: Neujustierung der staatlichen „Firewall“, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends 2013, Frankfurt a. M., 2012, S. 69–91.
- Arnould, Andreas v.*, Völkerrecht, Heidelberg, 3. Auflage, 2016.
- Arnould, Andreas v./Drexler, Josef/Heiderhoff, Bettina/Kriebaum, Ursula/Remien, Oliver/Ruffert, Matthias/Schmahl, Hans/Tams, Christian*, Freiheit und Regulierung in der Cyberwelt – Rechtsidentifikation zwischen Quelle und Gericht, Berichte der deutschen Gesellschaft für Internationales Recht 47, Heidelberg, 2016.
- Arndt, Christiane/Oman, Charles*, Uses and Abuses of Governance Indicators, OECD Development Centre Study, 2006.
- Arruñada, Benito*, Pitfalls to Avoid When Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business?, Journal of Comparative Economics 35 (2007), S. 729–747.
- Asian Development Bank*, Public Communications Policy, 2011 [Quelle: <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32904/files/pcp-2011.pdf>].

- Asrani, Sheetal/Dann, Philipp*, International Finance Corporation, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, New York, 2014, www.mpepil.com.
- Association Henri Capitant* (Hrsg.), Les droits de tradition civiliste en question. À propos des Rapports Doing Business de la Banque Mondiale, Paris, 2006.
- Aston, Jurij*, Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin, Berlin, 2005.
- Aswege, Hanka v.*, Quantifizierung von Verfassungsrecht. Zahlenverwendung im Verfassungstext und Zahlengenerierung durch das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld natur- und geisteswissenschaftlicher Rationalität, Berlin, 2016.
- Augsberg, Ino* (Hrsg.), Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht, Tübingen, 2013.
- Augsberg, Ino*, Observing the law: The „epistemological turn“ in public law and the evolution of global administrative law, in: Jurcys/Kjaer/Yatsunami (Hrsg.), Regulatory hybridization in the transnational sphere, Leiden, 2013, S. 11–27.
- Augsberg, Ino*, Informationsverwaltungsrecht. Zur kognitiven Dimension der rechtlichen Steuerung von Verwaltungsentscheidungen, Tübingen, 2014.
- Augsberg, Steffen*, Der Staat als Informationsmittler. Robin Hood oder Parasit der Wissensgesellschaft?, Deutsches Verwaltungsblatt (2007), S. 733–741.
- Ausderan, Jacob*, How naming and shaming affects human rights perceptions in the shamed country, Journal of Peace Research 51 (1) (2014), S. 81–95.
- Aust, Helmut*, Complicity and the law of state responsibility, Cambridge, 2013.
- Aust, Helmut*, Spionage im Zeitalter von Big Data – Globale Überwachung und der Schutz der Privatsphäre im Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts 52 (2014), S. 375–406.
- Aust, Helmut*, The UN Human Rights Due Diligence Policy: An Effective Mechanism against Complicity of Peacekeeping Forces?, Journal of Conflict and Security Law 20 (1) (2015), S. 61–73.
- Aust, Helmut*, Fundamental Rights of States: Constitutional Law in Disguise?, Cambridge Journal of International Law 4(3) (2015), S. 521–546.
- Baderin, Mashood/McCorquodale, Robert* (Hrsg.), Economic, social and cultural rights in action, Oxford, 2007.
- Baer, Susanne*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht. Subjektkonstruktion durch Leitbilder vom Staat, Tübingen, 2006.
- Baer, Susanne*, Juristische Biopolitik: Das Wissensproblem im Recht am Beispiel „des“ demografischen Wandels, in: Cottier/Estermann/Wrase (Hrsg.), Wie wirkt Recht? Ausgewählte Beiträge zum ersten gemeinsamen Kongress der deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen, Baden-Baden, 2010, S. 181–201.
- Baer, Susanne*, Rechte und Regulierung. Das Problem des Gruppismus für die Grund- und Menschenrechte, in: Dennerlein et al. (Hrsg.), Verschleierter Orient – entschleierter Okzident: (Un-)Sichtbarkeit in Politik, Recht, Kunst und Kultur seit dem 19. Jahrhundert, München, 2012, S. 23–46.
- Baer, Susanne*, Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, Baden-Baden, 2. Auflage, 2015.
- Baer, Susanne/Lewalter, Sandra*, Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung. Ein Aspekt des Gender Mainstreaming und ein Beitrag zu „better governance“, Die öffentliche Verwaltung 60 (5) (2007), S. 195–202.
- Bakvis, Peter*, The World Bank’s Doing Business Report: A Last Fling for the Washington Consensus?, Transfer: European Review of Labour and Research 15 (2009), S. 419–438.

- Ball, Rechel*, ‚Doing it Quietly‘: The World Bank’s Engagement with Human Rights, *Monash University Law Review* 34 (2) (2008), S. 331–369.
- Banerjee, Abhijit/Duflo, Esther*, *Poor economics. A radical rethinking of the way to fight global poverty*, New York, NY, 2011.
- Banisar, David*, *The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts*, World Bank Institute, World Bank Institute Governance Working Paper Series, 2011.
- Bantekas, Ilias*, *Trust funds under international law. Trustee obligations of the United Nations and international development banks*, The Hague, Cambridge, 2009.
- Barlösius, Eva*, Ressortforschung, in: Simon/Knie/Hornbostel (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*, Wiesbaden, 2010, S. 377–389.
- Barnett, Michael/Duvall, Raymond*, Power in International Politics, *International Organization* 59 (1) (2005), S. 39–75.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha*, The politics, power, and pathologies of international organizations, *International Organization* 53 (1999), S. 699–732.
- Barnett, Michael/Jermier, John/Lafferty, Barbara*, Corporate Reputation: The Definitional Landscape, *Corporate Reputation Review* 9 (1) (2006), S. 26–38.
- Barral, Virginie*, Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, *European Journal of International Law* 23 (2) (2012), S. 377–400.
- Barreto, José-Manuel*, Epistemologies of the South and Human Rights: Santos and the Quest for Global and Cognitive Justice, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 21 (2) (2014), S. 395–422.
- Barsh, Lawrence*, Measuring Human Rights: Problems of Methodology and Purpose, *Human Rights Quarterly* 15 (1993), S. 87–121.
- Bartelt, Sandra/Zeitler, Helge*, Zugang zu Dokumenten der EU, *Europarecht* (2003), S. 487–503.
- Bast, Jürgen*, *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU. Entwickelt am Beschluss als praxisgenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts*, Berlin/Heidelberg, 2006.
- Basu, Subhjit*, Privacy Protection: A tale of two cultures, *Masaryk University Journal of Law and Technology* 6 (1) (2012), S. 1–34.
- Bateson, Gregory*, *Steps into an ecology of mind. Collected essays in anthropology, psychiatry, evolution, and epistemology*, London, 1972.
- Bayliss, Kate/Waeyenberge, Elisa van/Fine, Ben* (Hrsg.), *The political economy of development. The World Bank, neoliberalism and development research*, London, New York, 2011.
- Bazbauers, Adrian*, The World Bank as a Development Teacher, *Global Governance* 22 (2016), S. 409–426.
- Bedjaoui, Mohammed*, *Towards a new international economic order*, Paris, 1979.
- Benjamin, Paul/Theron, Jan*, Costing, Comparing and Competing: The World Bank’s Doing Business Survey and the Bench-Marking of Labour Regulation, in: Corder (Hrsg.), *Global Administrative Law: Innovation and Development*, Cape Town, 2009, S. 204–233.
- Bentchikou, Françoise*, The World Banks Sanctions Process, in: OECD (Hrsg.), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD, 2005, S. 227–243.

- Benvenisti, Eyal*, The Interplay between Actors as a Determinant of the Evolution of Administrative Law in International Institutions, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 319–340.
- Benvenisti, Eyal*, Law of global governance, The Hague, 2014.
- Benvenisti, Eyal/Downs, George*, National Courts, Domestic Democracy, and the Evolution of International Law, *European Journal of International Law* 20 (1) (2009), S. 59–72.
- Berenson, William*, Squaring the Concept of Immunity with the Fundamental Right to a Fair Trial: The Case of the OAS, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance: The World Bank Legal Review* Vol. 3, Washington D. C., 2012, S. 133–145.
- Berg, Andrew et al.*, Assessing Bias and Accuracy in the World Bank – IMF’s Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, 2014, IMF Working Paper 14/48 [Quelle: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1448.pdf>].
- Berg, Janine/Cazes, Sandrine*, The Doing Business indicators. Measurement issues and political implications, International Labour Office, 2007, ILO Economic and Labour Market Paper 2007/6.
- Bernstein, Steven*, The UN and Governance of SDG, in: Kanie/Biermann (Hrsg.), *Governing Through Goals: The Sustainable Development Goals and a New Governance Strategy in the 21st Century*, Boston, 2017, S. 213–239.
- Bernstorff, Jochen v.*, Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations, *German Law Journal* 9 (11) (2008), S. 1939–1964.
- Bernstorff, Jochen v.*, Zivilgesellschaftliche Partizipation in Internationalen Organisationen, in: Brunkhorst (Hrsg.), *Demokratie in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden, 2009, S. 277–302.
- Bernstorff, Jochen v.*, Business and Human Rights: On the Expansion of Human Rights Obligations to Abusive Corporate Practices, in: Binder/Eberhard/Lachmayer/Ribarov/Thallinger (Hrsg.), *Corporate Social Responsibility and Social Rights*, Baden-Baden, 2010, S. 35–52.
- Bernstorff, Jochen v.*, Kerngehaltsschutz durch den UN-Menschenrechtsausschuss und den EGMR: vom Wert kategorialer Argumentationsformen, *Der Staat* 50 (2011), S. 165–190.
- Bernstorff, Jochen v.*, Das Recht auf Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 71–100.
- Besley, Timothy*, Law, Regulation, and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project, *Journal of Economic Perspectives* 29 (3) (2015), S. 99–120.
- Besson, Samantha*, Sovereignty, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2011, www.mpepil.com.
- Best, Jacqueline*, The Rise of Measurement driven Governance: The Case of International Development, *Global Governance* 23 (2) (2017), S. 163–181.
- Beyerbach, Hannes*, Die geheime Unternehmensinformation. Grundrechtlich geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als Schranke einfachrechtlicher Informationsansprüche, Tübingen, 2012.
- Bhattacharya, Debpriya/Khan, Towfiqul/Salma, Umme*, A Commentary on the Final Outcome Document of the Open Working Group on SDGs, *SAIS Review of International Affairs* 34 (2) (2014), S. 165–177.

- Biaggini, Giovanni*, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 67 (2008), S. 413–445.
- Bianchi, Andrea*, On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, Cambridge, 2013, S. 1–20.
- Bianchi, Andrea/Peters, Anne* (Hrsg.), Transparency in international law, Cambridge, 2013.
- Bignami, Francesca*, Three Generations of Participation Rights before the European Commission, Law and Contemporary Problems 68 (2004), S. 61–83.
- Bignami, Francesca*, Theories of civil society and Global Administrative Law: the case of the World Bank and international development, in: Cassese (Hrsg.), Research handbook on global administrative law, Cheltenham, 2016, S. 325–346.
- Binder, Carroll*, Freedom of Information and the United Nations, International Organization 6 (2) (1952), S. 201–226.
- Bissel, Richard/Nanwani, S.*, Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Developments and Challenges, Central European Journal of International & Security Studies 3 (2) (2009), S. 156–197.
- Blanton, Thomas*, The Struggle for Openness in the International Financial Institutions, in: Florini (Hrsg.), The right to know: Transparency for an open world, New York, 2007, S. 243–278.
- Blumenstock, Joshua/Cadamuro, Gabriel/On, Robert*, Predicting poverty and wealth from mobile phone metadata, Science 350 (6264) (2015), S. 1073–1076.
- Bodansky, Daniel*, What's in a Concept? Global Public Goods, International Law, and Legitimacy, European Journal of International Law 23 (3) (2012), S. 651–668.
- Bogdandy, Armin v.*, General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field, German Law Journal 9 (11) (2008), S. 1909–1939.
- Bogdandy, Armin v.*, Prolegomena zu Prinzipien internationaler Verwaltung, in: Groß/Trute/Möllers/Röhl (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen, 2008, S. 683–697.
- Bogdandy, Armin v.*, The past and promise of doctrinal constructivism: A strategy for responding to the challenges facing constitutional scholarship in Europe, International Journal of Constitutional Law 7 (3) (2009), S. 364–400.
- Bogdandy, Armin v.*, Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band II Informationsordnung Verwaltungsverfahren Handlungsformen, München, 2. Auflage, 2012, S. 365–435.
- Bogdandy, Armin v.*, §232 Prinzipien von Staat, supranationalen und internationalen Organisationen, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band XI: Internationale Bezüge, Heidelberg, 3. Auflage, 2013, S. 275–303.
- Bogdandy, Armin v./Bernstorff, Jochen v./Dann, Philipp/Goldmann, Matthias/Wolfrum, Rüdiger* (Hrsg.), The Exercise of Public Authority by International Institutions, Berlin, Heidelberg, 2010.
- Bogdandy, Armin v./Dann, Philipp/Goldmann, Matthias*, Völkerrecht als öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance, Der Staat 49 (1) (2010), S. 23–50.

- Bogdandy, Armin v./Goldmann, Matthias*, Die Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt durch Politikbewertung. Die PISA-Studie der OECD als Muster einer neuen völkerrechtlichen Handlungsform, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 69 (2009), S. 51–102.
- Bogdandy, Armin v./Goldmann, Matthias*, Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment, in: Davis/Fisher/Kingsbury/Merry (Hrsg.), *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, New York, 2012, S. 52–85.
- Bogdandy, Armin v./Venzke, Ingo*, In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens, Berlin, 2014.
- Bohne, Eberhard*, Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissions-schutzes, Berlin, 1981.
- Boisson de Chazournes, Laurence*, Policy Guidance and Compliance: The World Bank Operational Standards, in: Shelton (Hrsg.), *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000, S. 281–303.
- Boisson de Chazournes, Laurence*, Partnerships, Emulation, and Coordination Toward the Emergence of a *Droit Commun* in the Field of Development Finance, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance: The World Bank Legal Review Vol. 3*, Washington D. C., 2012, S. 173–187.
- Boisson de Chazournes, Laurence*, United in Joy and Sorrow: Some Considerations on Responsibility Issues under Partnerships among International Financial Institutions, in: Ragazzi (Hrsg.), *Responsibility of international organizations: Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, 2013, S. 213–222.
- Boisson de Chazournes, Laurence*, Functionalism! Functionalism! Do I Look Like Functionalism?, *European Journal of International Law* 26 (4) (2015), S. 951–956.
- Botero, Juan/Nelson, Robert/Pratt, Christine*, Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law: An Overview, *Hague Journal on the Rule of Law* 3 (02) (2011), S. 153–169.
- Bothe, Michael*, Compliance, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2010, www.mpepil.com.
- Boulden, Jane*, Mandates Matter: An Exploration of Impartiality in United Nations Operations, *Global Governance* 11 (2) (2005), S. 147–160.
- Bourdieu, Pierre*, The Forms of Capital, in: Richardson (Hrsg.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*, New York, 1986, S. 241–258.
- Bovens, Mark*, Information Rights: Citizenship in the Information Society, *Journal of Political Philosophy* 10 (3) (2002), S. 317–341.
- Bowles, Ian/Kormos, Cyril*, The American Campaign for Environmental Reforms at the World Bank, *Fletcher Forum of World Affairs Journal* 23 (1999), S. 211–224.
- Boysen, Sigrid*, Transparenz im europäischen Verwaltungsverbund. Das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten in der Rechtsprechung der europäischen Gerichte, *Die Verwaltung* 42 (2009), S. 215–245.
- Bradlow, Daniel*, Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions, *Georgetown Journal of International Law* 35 (2005), S. 405–493.

- Bradlow, Daniel/Fourie, Andria*, The Operational Policies of the World Bank and the International Finance Corporation, *International Organizations Law Review* 10 (1) (2013), S. 3–80.
- Brammsen, Joerg*, Wirtschaftsgeheimnisse als Verfassungseigentum – der Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gem. Art. 14 GG, *Die öffentliche Verwaltung* (2007), S. 10–17.
- Brandeis, Louis*, *Other people's money and how the bankers use it*, New York, 1914.
- Brandeis, Louis/Warren, Samuel*, The right to privacy, *Harvard Law Review* 4 (5) (1890), S. 193–205.
- Brennan, James*, The Cold War battle over global news in East Africa. Decolonization, the free flow of information, and the media business, 1960–1980, *Journal of Global History* 10 (2) (2015), S. 333–356.
- Bretton Woods Project*, U-turn on Doing Business: time to withdraw from the knowledge bank? *Bretton Woods Update* 66, 10. 7. 2009 [Quelle: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-564867>].
- Bretton Woods Project*, India complains Doing Business „not robust“, *Bretton Woods Update* 85, 8. 4. 2013.
- Bretton Woods Project et al.*, *Civil Society Recommendations to Doing Business Independent Review Panel*, 2013.
- Brian, Éric*, *Staatsvermessungen – Concordet, Laplace, Turgot und das Denken der Verwaltung*, Wien, 2001.
- Britz, Gabriele/Eifert, Martin/Groß, Thomas* (Hrsg.), *Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit – Pflichten und Ansprüche nach dem Umweltinformations- und dem Informationsfreiheitsgesetz*, *Die öffentliche Verwaltung* (2007), S. 717–725.
- Broad, Robin*, Research, knowledge, and the art of ‚paradigm maintenance‘: the World Bank's Development Economics Vice-Presidency (DEC), *Review of International Political Economy* 13 (3) (2006), S. 387–419.
- Broches, Aron*, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, *Recueil des cours* 98, 1959, S. 297–409.
- Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas* (Hrsg.), *Governmentality. Current issues and future challenges*, New York, 2011.
- Bröhmer, Jürgen*, *Transparenz als Verfassungsprinzip. Grundgesetz und Europäische Union*, Tübingen, 2004.
- Brückweh, Kerstin*, *Menschen zählen. Wissensproduktion durch britische Volkszählungen und Umfragen vom 19. Jahrhundert bis ins digitale Zeitalter*, Berlin, 2015.
- Brügger, Heinrich/Longva, Svein*, International principles governing official statistics at the national level: are they relevant for the statistical work of international organisations as well?, *Statistical Journal of the United Nations European Economic Commission* 15 (1998), S. 221–235.
- Brunkhorst, Hauke*, Globalising Democracy without a State: Weak Public, Strong Public, *Global Constitutionalism*, *Millennium* 31 (2002), S. 675–690.
- Brunnée, Jutta/Hey, Ellen*, *Transparency and International Environmental Institutions*, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, Cambridge, 2013, S. 23–48.
- Bryde, Brun-Otto*, Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln, in: Münch (Hrsg.), *FS Schlochauer*, Berlin et al., 1981, S. 227–245.
- Bryde, Brun-Otto*, *Internationale Verhaltensregeln für Private. Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte*, Frankfurt a. M., 1981.

- Bryde, Brun-Otto*, Wasser fließt bergab, in: Mayer-Tasch (Hrsg.), Die Luft hat keine Grenzen: Internationale Umweltpolitik: Fakten und Trends, Frankfurt a. M., 1986, S. 43–55.
- Bryde, Brun-Otto*, Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts, *Der Staat* 42 (1) (2003), S. 61–75.
- Bryde, Brun-Otto*, Was erforschen wir zu welchem Zweck?, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Handbuch Entwicklung und Recht, Baden-Baden, 2014, S. 101–116.
- Bryde, Brun-Otto/Kübler, Friedrich* (Hrsg.), Die Rolle des Rechts im Entwicklungsprozess, Frankfurt am Main, 1986.
- Bryde, Brun-Otto/Kunig, Philip/Oppermann, Thomas* (Hrsg.), Neuordnung der Weltwirtschaft?, Baden-Baden, 1986.
- Buchner, Benedikt*, Grundsätze und Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung unter der DSGVO, *DuD* (2016), S. 155–161.
- Buergenthal, Thomas/Thürer, Daniel*, Menschenrechte. Ideale, Instrumente, Institutionen, Zürich et al., 2010.
- Bunke, Christian*, Publikumsinformation, *Die Verwaltung* 37 (2004), 3 ff.
- Bunn, Isabella*, The right to development and international economic law. Legal and moral dimensions, Oxford et al., 2012.
- Búrca, Gráinne de*, New Governance and experimentalism: An Introduction, *Wisconsin Law Review* (1) (2010), S. 227–238.
- Búrca, Gráinne de/Keohane, Robert/Sabel, Charles*, Global Experimentalist Governance, *British Journal of Political Science* 44 (3) (2014), S. 477–486.
- Burke, Peter*, A social history of knowledge. From Gutenberg to Diderot, Cambridge et al., 1997.
- Burkert, Herbert*, Internationale Grundlagen, in: Roßnagel (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht, München, 2003, S. 85–130.
- BVerfGE* 27, 1 (Mikrozensus), Urteil v. 16. 07. 1969
- BVerfGE* 65, 1 (Volkzählung), Urteil v. 15. 12. 1983.
- BVerfGE* 105, 252 (Glykol), Urteil v. 26. 6. 2002.
- BVerfGE* 105, 279 (Osho), Urteil v. 26. 6. 2002.
- Bygrave, Lee*, Data Protection Pursuant to the Right to Privacy in Human Rights Treaties, *International Journal of Law and Information Technology* 6 (3) (1998), S. 247–284.
- Bygrave, Lee*, A right to privacy for corporations? Lenah in an international context, *Privacy Law & Policy Reporter* 8 (2001), S. 130–134.
- Bygrave, Lee*, Privacy Protection in a Global Context – A Comparative Overview, *Scandinavian Studies in Law* 47 (2004), S. 319–348.
- Bygrave, Lee*, Data privacy law. An international perspective, Oxford, 2014.
- Bygrave, Lee*, Information Concepts in Law. Generic Dreams and Definitional Daylight, *Oxford Journal of Legal Studies* 35 (1) (2015), S. 91–120.
- Caenegem, William van*, Trade secrets and intellectual property. Breach of confidence, misappropriation and unfair competition, Alphen aan den Rijn, 2014.
- Cafaro, Susanna*, The International Financial Crisis and the Evolution of the Bretton Woods Institutions, in: Virzo/Ingravallo (Hrsg.), Evolutions in the law of international organizations, Leiden, 2015, S. 192–223.
- Calland, Richard/Bentley, Kristina*, The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information, *Development Policy Review* 31 (2013), S. s69-s87.
- Campbell, Donald*, Assessing the Impact of Planned Social Change, Dartmouth, 1976.

- Canamares Arribas, Santiago/Oliva, Javier*, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo 5960/2008: (Appeal no 5960/2008), 10. 11. 2011, Oxford Journal of Law and Religion 2 (1) (2013), S. 237–238.
- Carlile, Paul*, Transferring, Translating, and Transforming: An Integrative Framework for Managing Knowledge Across Boundaries, Organization Science 15 (5) (2004), S. 555–568.
- Carmona, Magdalena*, The obligations of ‘international assistance and cooperation’ under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A possible entry point to a human rights based approach to Millennium Development Goal 8, International Journal of Human Rights 13 (1) (2009), S. 86–109.
- Carothers, Thomas*, Promoting the rule of law abroad: In search of knowledge, Washington D. C, 2006.
- Caspari, Alexandra*, ‘Rigore’ Wirkungs evaluation – methodische und konzeptionelle Ansätze der Wirkungsmessung in der Entwicklungszusammenarbeit, Zeitschrift für Evaluation 8 (2) (2009), S. 183–213.
- Cassese, Sabino*, A Global Due Process of Law?, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative law, Oxford, 2011, S. 17–60.
- Cassese, Sabino* (Hrsg.), Research handbook on global administrative law, Cheltenham, 2016.
- Cassese, Sabino/Carotti, Bruno/Casini, Lorenzo/Cavaliere, Eleonora/MacDoland, Euan* (Hrsg.), Global Administrative Law: The Casebook, 3. Auflage, 2012.
- Catala, Amandine*, Democracy, Trust, and Epistemic Justice, The Monist 98 (4) (2015), S. 424–440.
- Creative Commons Foundation*, Intergovernmental Organizations, 2014 [Quelle: https://wiki.creativecommons.org/wiki/Intergovernmental_Organizations].
- Centre for Law and Democracy*, Openness Policies of International Financial Institutions, 2012 [Quelle: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/IFI-Research-Online-HQ.pdf>].
- CESCR*, General Comment No. 13, The Right to Education, E/C. 12/1999/10, 1999.
- CESCR*, General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health, E/C. 12/2000/4, 2000.
- CESCR*, General Comment Nr. 17, Article 15 para. 1(c), E/C. 12/GC/17, 2005.
- CESCR*, General Comment No. 18 – Right to Work – E/C. 12/GC/18, 2006.
- CESCR*, General Comment No. 19 – Right to Social Security – E/C. 12/GC/19, 2008.
- CESCR*, General Comment No. 20 – Non-discrimination in economic, social and cultural rights – E/C. 12/GC/20, 2009.
- CESCR*, Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by States parties under articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C. 12/2008/2, 2009.
- Chakrabarty, Dipesh*, Provincializing Europe. Postcolonial thought and historical difference, New Delhi, 2000.
- Chatterjee, Partha*, The politics of the governed. Reflections on popular politics, New York, Chichester, 2006.
- Cheyne, Ilona*, The International Tin Council, International and Comparative Law Quarterly 38 (2) (1989), S. 417–424.
- Chhibber, Ajay*, Guest post: Bangladesh exposes flaws in World Bank’s Doing Business Index, The Guardian, 16. 5. 2013.

- Chimni, Bhupinder*, International Financial Institutions and International Law: A Third World Perspective, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), International financial institutions and international law, The Hague, 2010, S. 31–60.
- Choudhry, Sujit*, Distribution vs. Recognition, *George Mason Law Review* 9 (2000), S. 145–178.
- Christensen, Zachary et al.*, Transparency Squared: The Effects of Donor Transparency on Aid Recipients' Corruption Levels, Paper prepared for the 2011 meeting of the Political Economy Society, 2011 [Quelle: http://s3.amazonaws.com/aiddata/TransparencySquared_aiddata.pdf].
- Cissé, Hassane*, Should the Political Prohibition in Charters of International Financial Institutions Be Revisited? The Case of the World Bank, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), International Financial Institutions and Global Legal Governance: The World Bank Legal Review Vol. 3, Washington D. C., 2012, S. 59–92.
- Clair, Ausuncion*, The role of ideas in the UN Development Program, in: Bøås/McNeill (Hrsg.), Global institutions and development: Framing the world?, London et al., 2004, S. 178–192.
- Clapham, Andrew*, Human rights obligations of non-state actors, Oxford, 2006.
- Classen, Claus*, Die Entwicklung eines internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 67 (2008), S. 365–411.
- Clegg, Liam*, Our Dream is a World Full of Poverty Indicators: The US, the World Bank, and the Power of Numbers, *New Political Economy* 15 (4) (2010), S. 473–492.
- Clegg, Liam*, Global governance behind closed doors: The IMF boardroom, the Enhanced Structural Adjustment Facility, and the intersection of material power and norm stabilisation in global politics, *Review of International Organizations* 7 (3) (2012), S. 285–308.
- Cohn, Bernard*, Colonialism and its forms of knowledge. The British in India, Princeton, 1996.
- Coicaud, Jean-Marc*, Evaluation, International Organizations, and Global Policy. An Introduction, *Global Policy* 7 (3) (2016), S. 420–425.
- Cole, David/Fabbrini, Federico*, Bridging the transatlantic divide? The United States, the European Union, and the protection of privacy across borders, *International Journal of Constitutional Law* 14 (1) (2016), S. 220–237.
- Colket, Meredith*, The Inviolability of Diplomatic Archives, *American Archivist* 8 (1) (1945), S. 26–49.
- Collier, Debbie/Benjamin, Paul*, Measuring Labor Market Efficiency: Indicators that Fuel an Ideological War and Undermine Social Concern and Trust in the South African Regulatory Process, in: Merry/Davis/Kingsbury (Hrsg.), The quiet power of indicators: Measuring governance, corruption, and the rule of law, New York, 2015, S. 284–316.
- Collin, Peter/Horstmann, Thomas* (Hrsg.), Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden, 2004.
- Collin, Peter/Horstmann, Thomas*, Das Wissen des Staates – Zugänge zu einem Forschungsthema, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates: Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden, 2004, S. 9–38.
- Collins, Richard/White, Nigel* (Hrsg.), International organizations and the idea of autonomy. Institutional independence in the international legal order, Abingdon, Oxon, New York, 2011.

- Commission on Human Rights*, The New International Economic Order and the Promotion of Human Rights. Realization of Economic, Social and Cultural Rights. Progress Report prepared by Mr. Danilo Türk, Special Rapporteur, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/19 6, 1990.
- Committee on the Rights of the Child*, Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b) of the Convention on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/C/58/Rev. 2, 2010.
- Conrad, Sebastian*, Wissen als Ressource des Regierens in den deutschen und japanischen Kolonien des 19. Jahrhunderts, in: Lehmkuhl/Risse-Kappen (Hrsg.), Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden, 2007, S. 134–153.
- Conseil Constitutionnel*, Décision n° 2007–557 DC, 15.11.2007 [Quelle: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2007/2007-557-dc/decision-n-2007-557-dc-du-15-novembre-2007.1183.html>].
- Cooker, Chris* (Hrsg.), Accountability, investigation and due process in international organizations, Leiden u. a., 2005.
- Cooley, Alexander*, The emerging politics of international rankings and ratings, in: Cooley/Snyder (Hrsg.), Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance, Cambridge, 2015, S. 1–38.
- Cooley, Alexander/Snyder, Jack* (Hrsg.), Ranking the World. Grading States as a Tool of Global Governance, Cambridge, 2015.
- Coomans, Fons*, Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations, Max Planck Yearbook of United Nations Law 11 (2007), S. 339–390.
- Coomans, Fons*, On the right(s) track? United Nations (Specialized) Agencies and the Use of Human Rights Language, *Verfassung und Recht in Übersee* 45 (3) (2012), S. 274–295.
- Cornia, Giovanni/Jolly, Richard/Stewart, Frances*, Adjustment with a human face, Oxford, 1987.
- Correia, Sérvulo*, Administrative Due or Fair Process: Different Paths in the Evolutionary Formation of a Global Principle and a Global Right, in: Anthony (Hrsg.), Values in global administrative law, Oxford, 2011, S. 313–361.
- Cottier, Thomas*, Geistiges Eigentum, Handel und nachhaltige Entwicklung, in: Meng et al. (Hrsg.), Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis, Heidelberg, 2005, S. 237–274.
- Crawford, James/Brownlie, Ian*, Brownlie's principles of public international law, Oxford, 8. Auflage, 2012.
- Creamer, Cosette/Simmons, Beth*, Transparency at home: How well do governments share human rights information with citizens?, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, Cambridge, 2013, S. 239–267.
- Cremer, Hans-Joachim*, Völkerrecht – Alles nur Rhetorik?, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67 (2007), S. 267–296.
- Crenshaw, Kimberlé*, Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color, *Stanford Law Review* 43 (1991), S. 1241–1299.
- Crippa, Leonardo/Kebec, Philomena/Gordon, Gretchen*, Comments and Recommendations on the World Bank's Draft OP/BP 9.00 Program-for-Results Financing, Indian

- Law Resource Center, 2011 [Quelle: http://www.p4rcomments.org/uploads/Indian_Law_Resource_Center_2011-09-30_P4R_Comments_ENG_II.pdf].
- CRPD, Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities CRPD/C/2/3, 2009.
- Crumm, Eileen, The Value of Economic Incentives in International Politics, *Journal of Peace Research* 32 (3) (1995), S. 313–330.
- Cuesta, José, Knowledge or Knowledgeable Banks? International Financial Institutions' Generation of Knowledge in Times of Crisis, *Development Policy Review* 28 (1) (2010), S. 43–62.
- Curbach, Janine, NGOs als Träger transnationalen und alternativen Wissens. Wissenszulieferer oder Wissensstrategen?, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden, 2008, S. 129–150.
- Daly, Conrad/Fariello, Frank, Transforming through Transparency: Opening Up the World Bank's Sanctions Regime, in: Cissé/Muller/Thomas/Wang (Hrsg.), *Legal Innovation and Empowerment for Development: World Bank Legal Review Vol. 4*, Washington D. C., 2013, S. 101–122.
- Danino, Roberto, The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights: Some preliminary Thoughts, in: Alston/Robinson (Hrsg.), *Human rights and development: Towards mutual reinforcement*, Oxford et al., 2005, S. 509–524.
- Dann, Philipp, Accountability in Development Aid Law. The World Bank, UNDP and Emerging Structures of Transnational Oversight, *Archiv des Völkerrechts* 44 (4) (2006), S. 381–404.
- Dann, Philipp, Grundfragen eines Entwicklungsverwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht: Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Tübingen, 2007, S. 7–48.
- Dann, Philipp, Programm- und Prozesssteuerung im europäischen Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Bartelt/Dann (Hrsg.), *Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union: The law of EU development cooperation*, Baden-Baden, 2008, S. 107–137.
- Dann, Philipp, Der Zugang zu Dokumenten im Recht der Weltbank. Kosmopolitische Tendenzen im Internationalen Verwaltungsrecht?, *Die Verwaltung* 44 (3) (2011), S. 313–325.
- Dann, Philipp, *Entwicklungsverwaltungsrecht. Theorie und Dogmatik des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit, untersucht am Beispiel der Weltbank, der EU und der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, 2012.
- Dann, Philipp, *The Law of Development Cooperation. A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany*, Cambridge, 2013.
- Dann, Philipp/Bogdandy, Armin v., International Composite Administration: *Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority*, *German Law Journal* 9 (11) (2008), S. 2013–2039.
- Dann, Philipp/Kadelbach, Stefan/Kaltenborn, Markus (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014.
- Dann, Philipp/Riegner, Michael, Globales Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 723–764.
- Dann, Philipp/Riegner, Michael, *Managing Social and Environmental Risks in World Bank Development Policy Operations*, GIZ, Eschborn, 2015.

- Dann, Philipp/Riegner, Michael*, Safeguard-Review der Weltbankgruppe. Ein neuer Goldstandard für das globale Umwelt- und Sozialrecht?, GIZ, Eschborn, 2017.
- Darch, Colin/Underwood, Peter*, Freedom of information and the developing world. The citizen, the state and models of openness, Oxford, 2010.
- Darrow, Mac*, Between light and shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and international human rights law, Oxford et al., 2003.
- Darrow, Mac/Arbour, Louise*, The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations, *American Journal of International Law* 103 (2009), S. 446–501.
- Darrow, Mac/Tomas, Amparo*, Power, Capture, and Conflict: A Call for Human Rights Accountability in Development Cooperation, *Human Rights Quarterly* 27 (2) (2005), S. 471–538.
- d'Aspremont, Jean*, Softness in International Law: A Self-Serving Quest for New Legal Materials, *European Journal of International Law* 19 (5) (2008), S. 1075–1093.
- Daugirdas, Kristina*, Congress Underestimated: The Case of the World Bank, *American Journal of International Law* 107 (3) (2013), S. 517–562.
- Davis, Kevin*, „Financing Development“ As a Field of Practice, Study and Innovation, *Acta Juridica* (2009), S. 168–183.
- Davis, Kevin*, Legal Indicators: The Power of Quantitative Measures of Law, *Annual Review of Law and Social Science* 10 (1) (2014), S. 37–52.
- Davis, Kevin/Fisher, Angelina/Kingsbury, Benedict/Merry, Sally* (Hrsg.), Governance by Indicators. Global Power through Quantification and Rankings, New York, 2012.
- Davis, Kevin/Kingsbury, Benedict/Merry, Sally*, Indicators as a Technology of Global Governance, *Law and Society Review* 46 (1) (2012), S. 71–104.
- Davis, Kevin/Kruse, Michael*, Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project, *Law & Social Inquiry* 31 (2007), S. 1095–1119.
- Deaton, Angus/Banerjee, Abhijit/Lustig, Nora/Rogoff, Ken*, An evaluation of World Bank Research, 1998–2005, World Bank, Washington D. C., 2006 [Quelle: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1109362238001/726454-1164121166494/RESEARCH-EVALUATION-2006-Main-Report.pdf> (30. 05. 2012)].
- Deaton, Angus/Kozel, Valerie*, Data and Dogma: the Great Indian Poverty Debate, *World Bank Research Observer* 20 (2005), S. 177–199.
- Deeks, Ashley*, Intelligence communities and international law, 2016, University of Virginia School of Law Public Law and Legal Theory Research Paper Series 2016–1.
- Delmon, Jeff*, Mobilizing Private Finance with IBRD/IDA Guarantees to Bridge the Infrastructure Funding Gap, World Bank, 2007 [Quelle: http://siteresources.worldbank.org/INTSDNETWORK/Resources/2007_6_Risk_Mitigation_Final.pdf].
- Der Spiegel*, Standort Deutschland fällt hinter Mauritius zurück, 10.9.2008 [Quelle: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/weltbank-studie-standort-deutschland-faellt-hinter-mauritius-zurueck-a-577418.html>].
- Desrosières, Alain*, The politics of large numbers. A history of statistical reasoning, Cambridge, Mass., 1998.
- Dethier, Jean-Jacques*, Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (4) (2007), S. 469–478.
- Devex*, UNDP cuts HQ staff, 3. 6. 2014, <https://www.devex.com/news/undp-cuts-hq-staff-creates-new-lower-level-jobs-83612> (1. 7. 2017).
- Dhinakaran, Renuka*, Law of the International Civil service: A Venture into Legal Theory, *International Organizations Law Review* 8 (1) (2011), S. 137–174.

- Di Blase, Antonietta*, Traditional Knowledge: Cultural Heritage or Intellectual Property?, in: Vadi/Witte (Hrsg.), Culture and international economic law, Routledge, 2015, S. 145–159.
- Dieleman, Susan*, Epistemic Justice and Democratic Legitimacy, *Hypatia* 30 (4) (2015), S. 794–810.
- Dijkzeul, Dennis*, Programs and the problems of participation, in: Dijkzeul/Beigbeder (Hrsg.), Rethinking international organizations: Pathologies and promise, New York, 2003, S. 197–233.
- Dirks, Nicholas*, Castes of mind. Colonialism and the making of modern India, Princeton et al., 2001.
- Dokeniya, Anupama*, The Right to Information as a Tool for Community Empowerment, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity: The World Bank Legal Review, Volume 5, Washington, 2014, S. 599–614.
- Dominicé, Christian*, Morgan v. World Bank (Ten Years Later), in: Schlemmer-Schulte (Hrsg.), Liber amicorum Ibrahim F. I. Shihata: International finance and development law, The Hague u. a., 2001, S. 155–168.
- Donald, Dominick*, Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the Beginning of the 21st Century, *International Peacekeeping* 9 (4) (2002), S. 21–38.
- Donaldson, Megan/Kingsbury, Benedict*, Power and the Public: The Nature and Effects of Formal Transparency Policies in Global Governance Institutions, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, Cambridge, 2013, S. 502–533.
- Donaldson, Megan/Kingsbury, Benedict*, The Adoption of Transparency Policies in Global Governance Institutions: Justifications, Effects, and Implications, *Annual Review of Law and Social Science* 9 (1) (2013), S. 119–147.
- Donders, Yvonne*, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Accessibility and the Right to Information, in: McGonagle/Donders (Hrsg.), The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives, Cambridge, 2015, S. 89–121.
- Dordi, Claudio/Kostecki, Michel*, Technical assistance, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, New York, 2010, www.mpepil.com.
- Dose, Nicolai*, Der informierende Staat. Information als Instrument staatlicher Steuerung, in: Walkenhaus/Machura/Nahamowitz/Treutner (Hrsg.), Staat im Wandel: Festschrift für Rüdiger Voigt zum 65. Geburtstag, Stuttgart, 2006, S. 99–126.
- Dow, Unity*, Birth registration: The ‚first‘ right, in: UNICEF (Hrsg.), The Progress of Nations, New York, 1998, S. 5–9.
- Dreher, Axel/Marchesi, Silvia/Sabani, Laura*, Read my lips: The role of information transmission in multilateral reform design, *Journal of international economics* 84 (1) (2011), S. 86–98.
- Dreher, Axel/Öhler, Hannes/Nunnenkamp, Peter*, Does conditionality work? A test for an innovative US aid scheme, *European Economic Review* 56 (1) (2012), S. 138–153.
- Dreier, Thomas/Spiecker gen. Döhmman, Indra/Raay, Anne van/Fischer, Veronika* (Hrsg.), Informationen der öffentlichen Hand. Zugang und Nutzung, Baden-Baden, 2016.
- Droubi, Suyfan*, 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 (2) (2017), i. E.

- Du Marais, Bertrand/Blanchet, Didier/Dorbec, Anna*, Mesurer le droit? Les limites méthodologiques des rapports Doing Business, La documentation française, Paris, 2006 [Quelle: <https://iblj.com/gratuit/52006675-679.pdf>].
- Dubash, Navroz/Morgan, Bronwen*, The Rise of the Regulatory State of the South. Infrastructure and Development in Emerging Economies, Oxford, 2013.
- Duchstein, Michael*, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für den gewerblichen Rechtsschutz, Heidelberg u. a., 2010.
- Dutta, Nikhil*, Accountability in the Generation of Governance Indicators, in: Davis/Fisher/Kingsbury/Merry (Hrsg.), Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings, New York, 2012, S. 437–464.
- Easterly, William*, What did structural adjustment adjust?, Journal of development economics 76 (1) (2005), S. 1–22.
- Easterly, William*, The Tyranny of Experts, Washington D. C., 2013.
- Easterly, William/Levine, Ross/Roodman, David*, Aid, Policies, and Growth: Comment, American Economic Review, Papers and Proceedings 94 (3) (2004), S. 774–780.
- EBRD*, Public Information Policy, 2014.
- Ebsen, Ingwer*, Zur Entstehung eines Verwaltungsrechts in der Volksrepublik China, Verfassung und Recht in Übersee (1999), S. 434–453.
- Eccles, Robert/Newquist, Scott/Schatz, Roland*, Reputation and its Risk, Harvard Business Review, Februar 2007 [Quelle: <https://hbr.org/2007/02/reputation-and-its-risks>]
- Ecker-Ehrhardt, Matthias/Zürn, Michael* (Hrsg.), Die Politisierung der Weltpolitik, Frankfurt a. M., 2013.
- EGMR*, *Malone v UK*, Urteil v. 2. 8. 1984, Nr. 8691/79.
- EGMR*, *Leander v Sweden*, Urteil v. 26. 3. 1987, Nr. 9248/81.
- EGMR*, *Gaskin v UK*, Urteil v. 7. 7. 1989, Nr. 10454/83.
- EGMR*, *Open Door v Ireland*, Urteil v. 29. 10. 1992, Nr. 14234/88.
- EGMR*, *Guerra v Italy*, Urteil v. 19. 2. 1998, Nr. 14967/89.
- EGMR*, *Társaság a Szabadságjogokért (Hungarian Civil Liberties Union) v Hungary*, Urteil v. 14. 4. 2009, Nr. 37374/05.
- EGMR (Große Kammer)*, *Gillberg v Sweden*, Urteil v. 3. 4. 2012, Nr. 41723/06.
- Ehm, Frithjof*, Das völkerrechtliche Demokratiegebot. Eine Untersuchung zur schwindenden Wertneutralität des Völkerrechts gegenüber den staatlichen Binnenstrukturen, Tübingen, 2013.
- Eichenhofer, Johannes*, e-Privacy im europäischen Grundrechtsschutz: Das Schrems-Urteil des EuGH, Europarecht (2016), S. 76–81
- Eichenhofer, Johannes/Gusy, Christoph/Schulte, Laura*, e-Privacy – Von der Digitalisierung der Kommunikation zur Digitalisierung der Privatsphäre, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 64 (2016), S. 385–409.
- Eide, Asbjørn/Krause, Catarina/Rosas, Allan*, Economic, social, and cultural rights. A textbook, Dordrecht et al., 2. Auflage, 2001.
- Eifert, Martin*, Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischen Verständnis und steuerungswissenschaftlichem Anspruch, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 67 (2008), S. 286–333.
- Eifert, Martin*, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker Döhlmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen, 2008, S. 159–175.

- Eifert, Martin*, Legitimationsstrukturen internationaler Verwaltung, in: Groß/Trute/Möllers/Röhl (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen, 2008, S. 307–331.
- Eifert, Martin/Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), Innovationsverantwortung. Innovation und Recht III, Berlin, 2009.
- Ellerman, David*, Should Development Agencies Have Official Views?, *Development in Practice* 12 (3/4) (2002), S. 285–297.
- Ellger, Reinhard*, Der Datenschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr. Eine rechtsvergleichende und kollisionsrechtliche Untersuchung, Baden-Baden, 1990.
- Elsuni, Sarah*, Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte. Eine geschlechtertheoretische Untersuchung der Konzepte Geschlecht, Gleichheit und Diskriminierung im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen, Baden-Baden, 2011.
- Engelhardt, Marie v.*, The Millennium Development Goals and Human Rights at 2010 – An Account of the Millennium Summit Outcome, *Goettingen Journal of International Law* 2 (3) (2010), S. 1129–1146.
- Engelhardt, Marie v.*, International Development Organizations and Fragile States, Heidelberg et al., 2017.
- Engström, Viljam*, Reasoning on powers of organizations, in: Klabbers/Wallendahl (Hrsg.), Research handbook on the law of international organisations, Cheltenham et al., 2011, S. 56–83.
- Engström, Viljam*, Constructing the powers of international institutions, Leiden, Turku, 2012.
- Ennulat, Mark*, Datenschutzrechtliche Verpflichtungen der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen, Frankfurt a. M., 2008.
- Epiney, Astrid*, Umweltvölkerrechtliche Rahmenbedingungen für Entwicklungsprojekte, in: Meng et al. (Hrsg.), Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis, Heidelberg, 2005, S. 329–381.
- Epiney, Astrid*, Außenbeziehungen von EU und Mitgliedstaaten: Kompetenzverteilung, Zusammenwirken und wechselseitige Pflichten am Beispiel des Datenschutzes, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 74 (2014), S. 465–503.
- Esarey, Justin/DeMerritt, Jacqueline*, Political Context and the Consequences of Naming and Shaming for Human Rights Abuse, 2015, [Quelle: <http://jee3.web.rice.edu/state-dep-2.pdf>].
- Escobar, Arturo*, Encountering development. The making and unmaking of the Third World, Princeton, 1995.
- Eslava, Luis*, Local Space, Global Life. The Everyday Operation of International Law and Development, Cambridge, 2015.
- Esquivel, Luis*, One hundred ATI laws in the world, now what?, Open Government Partnership Blog, 2014 [Quelle: <http://www.opengovpartnership.org/blog/luis-esquivel/2014/09/10>].
- Esser, Daniel/Ha, Yoonbin*, Sustaining Development As We Know It: Limits to Downward Accountability in Post-2015 International Development Policy, American University School of International Service Working Paper No. 2015–7, 2015.
- Esty, Daniel*, Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law, *Yale Law Journal* 115 (2006), S. 1490–1562.
- Etling, Andreas/Mause, Karsten*, Die Vermessung des Regulatorischen Staates. Ein kritischer Überblick über Wirtschaftsregulierungs-Indizes, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6 (S1) (2012), S. 65–86.

- EuGH*, Schweden v Kommission, Rs. 64/05 P, Urteil v. 18. 12. 2007, Slg. 2007, I-11389 = NVwZ 2008, 653, Rn. 52 ff.
- EuGH*, Schrems v Data Protection Commissioner, Rs. C-362/14, Urteil vom 6. 10. 2015, NJW 2015, S. 3151 ff.
- European Commission*, The European Consensus on Development, 2005 [Quelle: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf].
- European Commission*, Study on Trade Secrets and Confidential Business Information in the Internal Market, 2013, MARKT/2011/128/D.
- European Sustainable Development Network*, The Sustainable Development Goals (SDGs) and their impact on the European SD governance framework, ESDN Quarterly Report No. 35, 2015 [Quelle: [http://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2015-January-The_Sustainable_Development_Goals_\(SDGs\)_and_their_impact_on_the_European_SD_governance_framework.pdf](http://www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2015-January-The_Sustainable_Development_Goals_(SDGs)_and_their_impact_on_the_European_SD_governance_framework.pdf)].
- Evans, J./Davies, Robin*, Too Global To Fail: The World Bank at the Intersection of National and Global Public Policy in 2025, Washington, D. C., 2015.
- Executive Office of the President of the United States*, Big Data: Seizing Opportunities, Preserving Values, Washington D. C., 2014 [Quelle: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_may_1_2014.pdf].
- Fariello, Frank/Bo, Giovanni*, The World Bank Group Sanctions System and Access to Justice for Small and Medium-Size Enterprises, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity: The World Bank Legal Review, Volume 5, Washington D. C., 2014, S. 417–437.
- Fassbender, Bardo*, Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung, in: Mansel et al. (Hrsg.), Festschrift für Erik Jayme, Berlin, 2004, S. 1089–1102.
- Fassbender, Bardo*, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts. Band IV Das Handeln des Staates, Heidelberg, 3. Auflage, 2006, S. 243–311.
- Fassbender, Bardo*, Sources of human rights obligations binding the UN Security Council, in: Bekker et al. (Hrsg.), Making transnational law work in the global economy: Essays in honour of Detlev Vagts, Cambridge, 2010, S. 71–92.
- Fehling, Michael*, § 38 Informelles Verwaltungshandeln, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band II Informationsordnung Verwaltungsverfahren Handlungsformen, München, 2. Auflage, 2012, S. 1457–1521.
- Feichtner, Isabel*, The law and politics of WTO waivers. Stability and flexibility in public international law, Cambridge, 2012.
- Feinäugle, Clemens*, Hoheitsgewalt im Völkerrecht: Das 1267-Sanktionsregime der UN und seine rechtliche Fassung, Heidelberg, 2011.
- Feld, Lars/Voigt, Stefan*, Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators, European Journal of Political Economy 19 (3) (2003), S. 497–527.
- Ferguson, James*, The anti-politics machine. „Development“, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho, Cambridge et al., 1990.
- Fioramonti, Lorenzo*, Gross Domestic Problem: The Politics Behind the World's Most Powerful Number, London, 2013.

- Fischer, Cecilia/Scholz, Imme*, Universelle Verantwortung: Die Bedeutung der 2030-Agenda für eine nachhaltige Entwicklung der deutschen Bundesländer, DIE Discussion Paper 12/2015, 2015.
- Fischer-Lescano, Andreas*, Struggles for a global Internet constitution. Protecting global communication structures against surveillance measures, *Global Constitutionalism* 5 (2) (2016), S. 145–172.
- Fischer-Lescano, Andreas/Teubner, Gunther*, Regime-Kollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts, Frankfurt a. M., 2006.
- Florini, Ann* (Hrsg.), The right to know. Transparency for an open world, New York, 2007.
- Flory, Maurice*, Droit international du développement, Paris, 1977.
- Forst, Rainer*, Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M., 2007.
- Foucault, Michel*, De la gouvernementalité, in: Foucault, Dits et écrits, Paris, 1994, S. 635–657.
- Fox, Jonathan*, The World Bank Inspection Panel: Lessons from the First Five Years, *Global Governance* 6 (3) (2000), S. 279–318.
- Fox, Jonathan/Brown, L.* (Hrsg.), The struggle for accountability. The World Bank, NGOs, and grassroots movements, Cambridge, Mass., 1998.
- Franck, Thomas*, The emerging right to democratic governance, *American Journal of International Law* 86 (1) (1992), S. 46–91.
- Frankenberg, Günter*, Constitutional transfer: The IKEA theory revisited, *International Journal of Constitutional Law* 8 (3) (2011), S. 563–579.
- Frankenberg, Günter*, Critical Comparisons: Rethinking Comparative Law, *Harvard International Law Journal* 26 (2) (1985), S. 411–456.
- Frankenberg, Günter*, Constitutions as commodities: notes on a theory of transfer, in: Frankenberg (Hrsg.), Order from transfer: Comparative constitutional design and legal culture, Cheltenham, 2013, S. 1–26.
- Frankenberg, Günter* (Hrsg.), Order from transfer. Comparative constitutional design and legal culture, Cheltenham, 2013.
- Frankenberg, Günter*, Comparative law as critique, Cheltenham, 2016.
- Fraser, Sean*, The Role of Access to Information in Promoting Development, in: Cissé/Menon/Cordonier Segger (Hrsg.), Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity: The World Bank Legal Review, Volume 5, Washington D. C., 2014, S. 189–209.
- Freedman, Rosa*, UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge, *European Journal of International Law* 25 (1) (2014), S. 239–254.
- Freestone, David/Boyle, Alan* (Hrsg.), International law and sustainable development. Past achievements and future challenges, Oxford, 1999.
- Frenzel, Eike*, Die Identität der Verwaltung, *Zeitschrift für das Juristische Studium* (2016), S. 10–16.
- Fricke, Miranda*, Epistemic injustice. Power and the ethics of knowing, Oxford, 2007.
- Friedewald, Michael* et al., Datenschutz-Folgenabschätzung, *Forum Privatheit*, 2016 [Quelle: https://www.forum-privatheit.de/forum-privatheit-de/texte/veroeffentlichungen-des-forums/themenpapiere-white-paper/Forum_Privatheit_White_Paper_Datenschutz-Folgenabschaetzung_2016.pdf].
- Friedmann, Wolfgang*, The changing structure of international law, London, 1964.

- Frödin, Olle*, Generalised and Particularistic Thinking in Policy Analysis and Practice: The Case of Governance Reform in South Africa, *Development Policy Review* 29 (2011), S. s178-s198.
- Frowein, Jochen*, United Nations, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2013, www.mpepil.com.
- Frowein, Jochen*, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des ‚domaine réservé‘, in: Frowein/Simma (Hrsg.), *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réserve“*: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heidelberg u. a., 1979, S. 1–38.
- Frowein, Jochen/Simma, Bruno* (Hrsg.), *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine reserve“*. Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heidelberg u. a., 1979.
- Fu, Haishan*, Data inconsistency, statistical credibility and the Human Development Report. Paper delivered at the Conference on Data Quality for International Organizations Wiesbaden, Germany, 27 and 28 May 2004, 2004.
- Fues, Thomas*, Zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, in: Faust/Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente*, Baden-Baden, 2010, S. 403–431.
- Fujita, Sanae*, *The World Bank, Asian Development Bank and Human Rights. Developing Standards of Transparency, Participation and Accountability*, Cheltenham, 2013.
- Fukuda-Parr, Sakiko*, Reducing Inequality – The Missing MDG: A Content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements, *IDS Bulletin* 41 (1) (2010), S. 26–35.
- Fukuda-Parr, Sakiko*, Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2–3) (2014), S. 118–131.
- Fukuda-Parr, Sakiko/Kumar, Shiva* (Hrsg.), *Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, New York, 2. Auflage, 2003.
- Fukuda-Parr, Sakiko/Yamin, Alicia/Greenstein, Joshua*, The Power of Numbers: A Critical Review of Millennium Development Goal Targets for Human Development and Human Rights, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2–3) (2014), S. 105–117.
- Galanter, Marc*, Why the „Haves“ Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change, *Law and Society Review* 9 (1) (1974), S. 95–160.
- Galasso, V.*, The World Bank is Getting ‚Shared Prosperity‘ Wrong: The Bank Should Measure the Tails, Not the Average, *Global Policy* (2015), S. 1–4.
- Garcia, Melody*, *Micro-Methods in Evaluating Governance Interventions*, BMZ, Bonn, 2011, Evaluation Working Papers.
- García, Aldo*, Régimen jurídico de los proyectos bajo asistencia del PNUD. Un caso de derecho administrativo internacional, Buenos Aires, 2003.
- Gauri, Varun/Brinks, Daniel* (Hrsg.), *Courting social justice. Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*, Cambridge, New York, 2008.
- Gauri, Varun/Gloppen, Siri*, Human Rights Based Approaches to Development. Concepts, Evidence, and Policy, *Polity* 44 (2012), S. 485–503.
- Gaventa, John/McGee, Rosemary*, The Impact of Transparency and Accountability Initiatives, *Development Policy Review* 31 (2013), S. s3-s28.
- Gavin, Michael/Rodrik, Dani*, The World Bank in historical perspective, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85 (1995), S. 329–334.

- Genugten, Willem van*, The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward, Antwerpen, 2015.
- Gerber, Paula et al.*, Does the right to birth registration include a right to a birth certificate?, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 29 (4) (2011), S. 434–459.
- Ghai, Yash/Cottrell, Jill*, The Millennium Declaration, Rights, and Constitutions, Oxford, 2011.
- Ghosh, Anirban/Kharas, Homi*, The Money Trail: Ranking Donor Transparency in Foreign Aid, *World Development* 39 (11) (2011), S. 1918–1929.
- Gibbs, David*, The United Nations, International Peacekeeping and the Question of ‚Impartiality‘: Revisiting the Congo Operation of 1960, *Journal of Modern African Studies* 38 (3) (2000), S. 359–382.
- Gibson, Clark/Andersson, Krister/Ostrom, Elinor/Shivakumar, Sujai* (Hrsg.), The Samaritan’s Dilemma. The Political Economy of Development Aid, Oxford, 2005.
- Giegerich, Thomas*, Wettbewerb von Rechtsordnungen, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 69 (2010), S. 57–105.
- Gilbert, Christopher/Powell, Andrew/Vines, David*, Positioning the World Bank, *Economic Journal* 109 (1999), S. F598–F633.
- Gilbert, Christopher/Vines, David* (Hrsg.), *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, 2000.
- Glaser, Markus*, *Internationale Verwaltungsbeziehungen*, Tübingen, 2010.
- Global Policy Forum*, *Gut leben global. Neue Ansätze der Wohlstandsmessung und SDGs für Deutschland*, Bonn, 2015 [Quelle: <https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/GPF-Gut-leben-web.pdf>].
- Göbel, Elisabeth*, Nicht-normative Steuerung durch ökonomische Anreize, in: Oebbecke (Hrsg.), *Nicht-normative Steuerung in dezentralen Systemen*, Stuttgart, 2005, S. 347–361.
- Göcke, Katja*, *Indigene Landrechte im internationalen Vergleich. Eine rechtsvergleichende Studie der Anerkennung indigener Landrechte in Kanada, den Vereinigten Staaten von Amerika, Neuseeland, Australien, Russland und Dänemark/Grönland*, Heidelberg, 2016.
- Göhler, Gerhard/Höppner, Ulrike/La Rosa, Sybille de* (Hrsg.), *Weiche Steuerung. Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole*, Baden-Baden, 2009.
- Goldman, Michael*, *Imperial nature. The World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*, New Haven, 2005.
- Goldmann, Matthias*, Inside Relative Normativity: From Sources to Standard Instruments for the Exercise of International Public Authority, *German Law Journal* 9 (11) (2008), S. 1865–1908.
- Goldmann, Matthias*, We Need to Cut Off the Head of the King: Past, Present, and Future Approaches to International Soft Law, *Leiden Journal of International Law* 25 (2) (2012), S. 335–368.
- Goldmann, Matthias*, *Internationale Öffentliche Gewalt. Handlungsformen internationaler Institutionen im Zeitalter der Globalisierung*, Heidelberg, 2015.
- Goldmann, Matthias/Steininger, Silvia*, *A Discourse Theoretical Approach to Sovereign Debt Restructuring: Towards a Democratic Financial Order*, Manuskript im Archiv des Verf., 2015.

- Goodhart, Charles*, Problems of monetary management: The UK experience, in: Courakis (Hrsg.), *Inflation, depression and economic policy in the West*, London, 1981, S. 111–146.
- Goodman, Ryan/Jinks, Derek/Woods, Andrew* (Hrsg.), *Understanding social action, promoting human rights*, Oxford, New York, 2012.
- Gordenker, Leon/Jönsson, Christer*, Evolution in knowledge, in: Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford handbook on the United Nations*, Oxford, 2007, S. 83–94.
- Gran, Guy*, Beyond African Famines: Whose Knowledge Matters?, *Alternatives* 11 (1986), S. 275–296.
- Grant, Ruth/Keohane, Robert*, Accountability and Abuses of Power in World Politics, *American Political Science Review* 99 (1) (2005), S. 29–43.
- Grasso, Patrick/Wasty, Sulaiman/Weaving, Rachel* (Hrsg.), *The World Bank's Operations Evaluations Department: The first 30 years*, Washington D. C., 2003.
- Greb, Klaus*, Der Anspruch der Wissenschaft auf Überlassung und Nutzung (Steuer-) Statistischer Daten, *Die Verwaltung* 44 (4) (2014), S. 563–576.
- Green, Maria*, What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement, *Human Rights Quarterly* 23 (4) (2001), S. 1062–1097.
- Greenstein, Joshua/Gentilini, Ugo/Sumner, Andy*, National or International Poverty Lines or Both? Setting Goals for Income Poverty after 2015, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2–3) (2014), S. 132–146.
- Grigorescu, Alexandru*, Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations, *International Studies Quarterly* 51 (2007), S. 625–648.
- Gröschner, Rolf*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 63 (2004), S. 344–376.
- Groß, Thomas*, Ressortforschung, Agenturen und Beiräte – zur notwendigen Pluralität der staatlichen Wissensinfrastruktur, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, Berlin, 2010, S. 135–155.
- Groß, Thomas*, Deutsches Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 651–670.
- Guadamuz, Andrés*, Habeas Data: The Latin-American response to Data Protection, *Journal of Information, Law and Technology* 2 (2000) [Quelle: https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2000_2/guadamuz/].
- Guder, Leonie*, IDA, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2011, www.mpepil.com.
- Gudynas, Eduardo*, Buen Vivir: Today's tomorrow, *Development* 54 (4) (2011), S. 441–447.
- Guimenzanes, Marie*, An Inquiry into the Life and Death of Indicators – The Case of the Aid Effectiveness Regime, *International Organizations Law Review* 12 (2015), S. 115–145.
- Gupta, Aarti*, Transparency Under Scrutiny: Information Disclosure in Global Environmental Governance, *Global Environmental Politics* 8 (2) (2008), S. 1–7.
- Gurlit, Elke*, Das Informationsverwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, *Die Verwaltung* 44 (1) (2011), S. 75–103.
- Gusy, Christoph*, Verwaltung durch Information: Empfehlungen und Warnungen als Mittel des Verwaltungshandelns, *NJW* (2000), S. 977–986.

- Gusy, Christoph*, Grundrechtsmonitoring. Grundrechtsdurchsetzung außerhalb gerichtlicher Instanzen, *Der Staat* 47 (4) (2008), S. 511–549.
- Gusy, Christoph*, § 23 Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band II Informationsordnung Verwaltungsverfahren Handlungsformen*, München, 2. Auflage, 2012, S. 235–319.
- Guzman, Andrew*, *How International Law Works*, Oxford, 2008.
- Gwin, Catherine*, *Sharing Knowledge. Innovations and Remaining Challenges*, IEG, Washington D. C., 2003.
- Haas, Ernst*, *When Knowledge is Power*, Berkeley, 1990.
- Häberle, Peter*, Grundrechte im Leistungsstaat, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 30 (1972), S. 43–132.
- Habermas, Jürgen*, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main, 1992.
- Hacking, Ian*, How should we do the history of statistics?, in: Burchell (Hrsg.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, London, 1991, S. 181–194.
- Hadiprayitno, Irene*, Hazard or right? The dialectics of development practice and the internationally declared right to development, with special reference to Indonesia, Antwerp, Portland, 2009.
- Hafner-Burton, Emilie*, Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem, *International Organization* 62 (4) (2008), S. 689–716.
- Hale, Thomas*, Transparency, Accountability, and Global Governance, *Global Governance* 14 (1) (2008), S. 73–94.
- Hammergren, Linn*, Indices, Indicators and Statistics: A View from the Project Side as to Their Utility and Pitfalls, *Hague Journal on the Rule of Law* 3 (2) (2011), S. 305–316.
- Hammerschlag, Daniel*, *Morgan v. International Bank for Reconstruction and Development*, *Maryland Journal of International Law* 16 (2) (1992), S. 279–303.
- Hampe, Michael*, *Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Anspruch – Probleme – Reformen*, Wiesbaden, 1997.
- Hannah, Matthew*, *Dark territory in the information age. Learning from the West German census controversies of the 1980s*, Farnham, 2010.
- Hanschmann, Felix*, Das Verschwinden des Grundrechts auf Datenschutz in der Pluralität von Rechtsregimen, in: Matz-Lück/Hong (Hrsg.), *Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem – Konkurrenzen und Interferenzen*, Heidelberg u. a., 2012, S. 293–337.
- Haq, Mahbub*, *Reflections on human development*, New York, 1995.
- Harder, A.*, The Politics of Impartiality: The United Nations Relief and Rehabilitation Administration in the Soviet Union, 1946–7, *Journal of Contemporary History* 47 (2) (2012), S. 347–369.
- Harding, Andrew*, Global doctrine and local knowledge: Law in Southeast Asia, *International and Comparative Law Quarterly* 51 (2002), S. 35–53.
- Harding, Robin*, China seeks to water down key World Bank report, *Financial Times*, 6.5.2013 [Quelle: <https://www.ft.com/content/a1ca36d2-b654-11e2-b1e5-00144fea5bdc0>].
- Harlow, Carol*, Global administrative law. The quest for principles and values, *European Journal of International Law* 17 (1) (2006), S. 187–214.

- Harrison, James/Sekalala, Sharifa*, Addressing the compliance gap? UN initiatives to benchmark the human rights performance of states and corporations, *Review of International Studies* 41 (5) (2015), S. 925–945.
- Harrison Dinniss, Heather*, *Cyber warfare and the laws of war*, New York, 2012.
- Hart, Herbert L. A.*, *The concept of law*, Oxford, 2. Auflage, 1994.
- Hartung, Aurica*, *Geheimnisschutz und Whistleblowing im deutschen und englischen Recht*, Saarbrücken, 2006.
- Hasegawa, Yuka*, The United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Impartiality in New UN Peace Operations, *Journal of Intervention and Statebuilding* 2 (2) (2008), S. 209–226.
- Hatje, Armin*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 69 (2010), S. 135–172.
- Hayek, Friedrich*, The use of knowledge in society, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 35 (4) (1945), S. 519–530.
- Head, J.*, Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks, *American Journal of International Law* 90 (1996), S. 214–234.
- Heintz, Bettina*, Governance by Numbers. Zum Zusammenhang von Quantifizierung und Globalisierung am Beispiel der Hochschulpolitik, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden, 2008, S. 110–128.
- Heintz, Bettina*, „Wir leben im Zeitalter der Vergleichung.“ Perspektiven einer Soziologie des Vergleichs, *Zeitschrift für Soziologie* 45 (5) (2016), S. 305–323.
- Hepburn, Jarrod*, The Duty to Give Reasons for Administrative Decisions in International Law, *International and Comparative Law Quarterly* 61 (03) (2012), S. 641–663.
- Hermes, Georg*, Schlichtes Verwaltungshandeln, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band II Informationsordnung* *Verwaltungsverfahren Handlungsformen*, München, 2. Auflage, 2012, S. 1523–1573.
- Herz, Steven*, Rethinking International Financial Institution Immunity, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), *International financial institutions and international law*, The Hague, 2010, S. 137–165.
- Herzmann, Karsten*, Monitoring als Verwaltungsaufgabe, *Deutsches Verwaltungsblatt* (2007), S. 670–674.
- Herzmann, Karsten*, *Konsultationen. Eine Untersuchung von Prozessen kooperativer Maßstabskonkretisierung in der Energieregulierung*, Tübingen, 2010.
- Herzmann, Karsten*, Was sind administrative Konzepte?, *Verwaltungsarchiv* (2013), S. 429–448.
- Herzmann, Karsten*, Fundamental right protection against market-related information activity – The case of multilevel product warnings, *China-EU Law Journal* 4 (2015), S. 33–64.
- Hestermeyer, Holger*, *Human rights and the WTO: The case of patents and access to medicines*, Oxford et al., 2007.
- Hey, Elen*, The MDGs, Archeology, Institutional Fragmentation and International Law, in: Ruiz Fabri/Wolfrum/Gogolin (Hrsg.), *Select proceedings of the European Society of International Law*, Oxford et al., 2010, S. 488–501.
- Heymann, Jody/McNeill, Kristen/Raub, Amy*, Rights Monitoring and Assessment using Quantitative Indicators of Law and Policy: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly* 37 (4) (2015), S. 1071–1100.

- High Court of Uganda, Greenwatch (U) Ltd v. Attorney General of Uganda and Uganda Electricity Transmission Co. Ltd* (2002), HCT-00-CV-MC-0139.
- High Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance, Repowering the World Bank for the 21st Century*, 2009.
- Hinojosa Martínez, Luis*, Transparency in International Financial Institutions, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, Cambridge, 2013, S. 77–111.
- Hirschberg, Marianne*, Menschenrechtsbasierte Datenerhebung – Schlüssel für gute Behindertenpolitik. Anforderungen aus Artikel 31 der UN-Behindertenrechtskonvention, Deutsches Institut für Menschenrechte, Policy Paper 19, 2012.
- Hoag, Colin*, Assembling Partial Perspectives. Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy, *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review* 34 (1) (2011), S. 81–94.
- Hoffmann, Arne*, Human Rights in Numbers: Do Global Quantitative Human Rights Indicators Change the International Human Rights Discourse?, 2008/2009.
- Hoffmann, Florian*, Revolution or Regression? Retracing the Turn to Rights in ‚Law and Development‘, *Finnish Yearbook of International Law* 23 (2016), S. 45–72.
- Hoffmann, Florian/Megret, Frederic*, The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities, *Human Rights Quarterly* 25 (2) (2003), S. 314–342.
- Hoffmann, Florian/Megret, Frederic*, Fostering Human Rights Accountability: An Ombudsperson for the United Nations?, *Global Governance* 11 (2005), S. 43–63.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Einleitende Problemskizze, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden, 2000, S. 10–58.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Innovationsoffenheit und Innovationsverantwortung durch Recht, *Archiv des öffentlichen Rechts* 131 (2006), S. 255–277.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Wissen, Recht und Innovation, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, Berlin, 2010, S. 159–211.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden, 2000.
- Hoffmeister, Frank*, Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, Berlin u. a., 1998.
- Hofmann, Rainer*, Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft, in: Hofmann et al. (Hrsg.), *Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 42, Heidelberg, 2007, S. 1–42.
- Hovell, Derika*, The Deliberative Deficit: Transparency, Access to Information and UN Sanctions, in: Farrall/Rubenstein (Hrsg.), *Sanctions, accountability and governance in a globalised world*, Cambridge, 2009, S. 92–122.
- Huber, Peter*, Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand – ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?, *Juristenzeitung* (2003), S. 290–297.
- Hudson, Manley*, The prospect for international law in the twentieth century, *Cornell Law Review* 10 (1925), S. 419–459.
- Hulme, David/Savoia, Antonio/Sen, Kunal*, Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda, *Global Policy* 6 (2) (2015), S. 85–96.
- Human Rights Committee*, CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), 1988.
- Human Rights Committee*, General Comment 20: Article 7 Prohibition of Torture, 1992.

- Human Rights Committee*, Communication No 633/1995, 5.5.1999, CCPR/C/65-D/633/1995.
- Human Rights Committee*, Sayadi et al. v Belgium, No. 1472/2006, 22. 10. 2008.
- Human Rights Committee*, Concluding observations of the Human Rights Committee, Hungary, U.N. Doc. CCPR/C/HUN/CO/5, 2010 [Quelle: <https://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/hungary2010.html>].
- Human Rights Committee*, General Comment No. 34 – Article 19: Freedom of opinion and expression – CCPR/C/GC/34, 2011.
- Human Rights Committee*, General Comment 31 Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004.
- Human Rights Committee*, Guidelines for the treaty-specific document to be submitted by States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. CCPR/C/2009/1, 2010.
- Human Rights Council*, Res. 22/7 Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law, 2013.
- Hunter, David*, International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), International financial institutions and international law, The Hague, 2010, S. 199–238.
- Hunter, David/Bernasconi-Osterwalder, Nathalie*, Democratizing Multilateral Development Banks, in: Bruch (Hrsg.), The New Public: The Globalization Of Public Participation, Washington, 2002, S. 151–162.
- IAGMR*, Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion of 13. 11. 1985, 1985 Series A No. 5.
- IAGMR*, Claude Reyes et al. v Chile, Urteil v. 19. 9. 2006, Ser.C No. 133.
- IAGMR*, Escher v. Brazil, Urteil v. 6. 7. 2009, Ser.C No. 200.
- IBON International*, Reality of Aid 2016: Technical cooperation as an aid modality: Demand-led or donor-driven?, Quezon City, 2016.
- ICTR*, Nahimana u. a. (Radio-Télévision Libre des Milles Collines), Urteil v. 8. 12. 2003.
- IGH*, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, Urteil v. 27. 6. 1986, ICJ Rep. 1986, S. 14.
- IGH*, Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion 20. 7. 1962, ICJ Rep. 1962, S. 151.
- IGH*, Effects of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion 13. 7. 1954, ICJ Rep. 1954, S. 47.
- IGH*, Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia notwithstanding Security Council resolution 276 (1970), Advisory Opinion 21. 6. 1971, ICJ Rep. 1971, S. 16.
- IGH*, Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion 24. 4. 1999, ICJ Rep. 1999, S. 62.
- IDA*, Economic and Sector Work Progress Report. IDA 14, OPCS, 2006.
- IEG*, Using Knowledge to Improve Development Effectiveness. An Evaluation of World Bank Economic and Sector Work and Technical Assistance 2000–2006, Washington, 2008.
- IEG*, Doing Business: An Independent Evaluation. Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators, *World Bank*, Washington D. C., 2008.
- IEG*, Cost-Benefit Analysis in World Bank Projects, Washington, 2010 [Quelle: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2561/624700PUB0Cost00Box0361484B0PUBLIC0.pdf?sequence=1>].

- IEG*, The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment. An Evaluation, Washington D. C., 2010.
- IEG*, Access to Information Policy, 2011.
- IEG*, The Matrix System at Work. An Evaluation of the World Bank's Organizational Effectiveness, Washington D. C., 2012.
- IEG*, The World Bank's Involvement in Global and Regional Partnership Programs, 2012 [Quelle: http://ieg.worldbank.org/Data/reports/grpp_eval.pdf].
- IEG*, Knowledge-Based Country Programs. An Evaluation of the World Bank Group Experience, Washington D. C., 2013 [Quelle: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16664/812570WP0v10Kn00Box379835B00PUBLIC0.pdf?sequence=1>].
- IEG*, Learning and Results in World Bank Operations: How the Bank Learns, Washington, D. C., 2014.
- IEG*, Investment Climate Reforms. An Independent Evaluation of World Bank Group Support to Reforms of Business Regulations, Washington D. C., 2014 [Quelle: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/investment_climate_final.pdf].
- IEG*, Learning and Results in World Bank Operations: Toward a New Learning Strategy, Washington D. C., 2015 [Quelle: http://ieg.worldbank.org/Data/reports/chapters/LR_2_full_report_0.pdf].
- IEG*, How Does Knowledge on Public Expenditures Integrate with the Design of Development Policy Operations?, IEG Learning Product, 2015 [Quelle: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/06/17/090224b082f3c36d/1_0/Rendered/PDF/How0does0knowl0t0policy0operations0.pdf].
- IEG*, Managing Environmental and Social Risks in Development Policy Financing, 2015 [Quelle: https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/Managing_ES_Risks_in_DPF_Sept18.2015.pdf].
- IFC*, Access to Information Policy, 2012.
- ILC*, Draft articles on the responsibility of international organizations, 2011.
- Iltan, Suzan/Lacey, Anita*, Enacting the Millennium Development Goals. Political Technologies of Calculation and the Counter-calculation of Poverty in Namibia, *Globalizations* 12 (4) (2015), S. 613–628.
- IMF Administrative Tribunal*, EE v IMF, Urteil No. 2010–4, 3. 12. 2010 [Quelle: https://www.imf.org/external/imfat/pdf/j2010_4.pdf].
- IMF*, The Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, 2014 [Quelle: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/jdsf.pdf>].
- Inman, Derek*, From the Global to the Local: The Development of Indigenous Peoples' Land Rights Internationally and in Southeast Asia, *Asian Journal of International Law* 6 (1) (2016), S. 46–88.
- Inter-American Development Bank*, Access to Information Policy, 2010 [Quelle: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35167427>].
- Inter-American Development Bank*, 2012 Report on Implementation of the Access to Information Policy – Table with Information on Comparator Institutions, 2012 [Quelle: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCoQFjABahUKEwjyvt23q_HAhXDtRoKHbd0DFg&url=http%3A%2F%2Fidbdocs.iadb.org%2Fwsdocs%2FgetDocument.aspx%3FDOCNUM%3D37940572&ei=eKDRVfKiG8PrarfpscAF&usg=AFQjCNGFZDRWlcfS2W5gXyitvlpAgifzQ&sig2=Dd2cIHSgddWO7G9JJDWRGg&bvm=bv.99804247,d.d2s].

- Inter-American Commission of Human Rights*, Annual Report of the Special Rapporteur for Freedom of Expression 2001, OEA/Ser.L/V/II.114 Doc. 5, rev. 1, 2002.
- Inter-American Commission of Human Rights*, The Right to Access to Information in the Americas, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 7/12, 2011.
- International Conference on the Right to Public Information*, Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information, 2008 [Quelle: <https://www.cartercenter.org/documents/Atlanta%20Declaration%20and%20Plan%20of%20Action.pdf>].
- International Labour Office*, World Bank Doing Business Report. The Employing Workers Indicator, 2007, ILO Doc. GB.300/4/1.
- International Law Association*, Accountability of International Organizations – Final Report, Berlin, 2004 [Quelle: <http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/6B708C25-4D6D-42E2-8385DADA752815E8>].
- International Trade Union Confederation*, The IFIs' Use of Doing Business to Eliminate Workers' Protection: Analysis of Doing Business 2008 and new country evidence, Washington, 2008 [Quelle: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/doing_business.pdf].
- Isin, Engin/Ruppert, Evelyn*, Being Digital Citizens, London, 2015.
- IWF*, Standards and Codes: The Role of the IMF, 2015, IMF Factsheet [Quelle: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/sc.pdf>].
- Jackson, Miles*, Complicity in international law, Oxford, 2015.
- Jakab, András*, Prinzipien, *Rechtstheorie* 37 (2006), S. 37.
- Janik, Cornelia*, Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards. Eine rechtsquellentheoretische Untersuchung am Beispiel der Vereinten Nationen, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, Tübingen, 2012.
- Janse, Ronald*, Entering the Forbidden Zone: The World Bank, Criminal Justice Reform and the Political Prohibition Clause, *International Organizations Law Review* 10 (1) (2013), S. 81–116.
- Janse, Ronald*, (Why) Was the World Bank Supposed to Be a Nonpolitical Organization? An Interpretation of the Original Meaning and Rationale of Article 4(10) of the Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, 1941–1948, *Journal of the History of International Law* 16 (2) (2014), S. 113–155.
- Janus, Heiner/Klingebiel, Stephan/Paulo, Sebastian*, Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation, *Journal of International Development* 27 (2) (2015), S. 155–169.
- Jellinek, Walter*, *Verwaltungsrecht*, Berlin, 3. Auflage, 1931.
- Jensen, Steven*, The making of international human rights. The 1960s, decolonization, and the reconstruction of global values, Cambridge, 2016.
- Jerven, Morten*, Poor numbers. How we are misled by African development statistics and what to do about it, Ithaca, NY, 2013.
- Jerven, Morten*, The Political Economy of Agricultural Statistics and Input Subsidies: Evidence from India, Nigeria and Malawi, *Journal of Agrarian Change* 14 (1) (2014), S. 129–145.
- Jerven, Morten*, Evidence based policy or policy based evidence? Supply and demand for data in a donor dominant world, 2015, World Bank People, Spaces, Deliberation Blog [Quelle: <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/print/evidence-based-policy-or-policy-based-evidence-supply-and-demand-data-donor-dominant-world>].
- Jestaedt, Matthias*, Grundbegriffe des Verwaltungsorganisationsrechts, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band*

- I Methoden Maßstäbe Aufgaben Organisation, München, 2. Auflage, 2012, S. 953–1003.
- Johannessen, Anne*, Neutrality and Impartiality of the United Nations Peacekeeping Operations, 2007 [Quelle: <http://amjohannes.wikidot.com/neutrality-and-impartiality-of-the-united-nations-peacekeepi>].
- Johns, Fleur*, Data, Detection, and the Redistribution of the Sensible in International Law, *American Journal of International Law* 111 (1) (2017), S. 57–103.
- Johnson, Stephen*, Junking the „Junk Science“ Law: Reforming the Information Quality Act, *Administrative Law Review* 58 (1) (2006), S. 37–84.
- Johnson, Tana*, Organizational progeny. Why governments are losing control over the proliferating structures of global governance, Oxford, 2014.
- Joseph, Sarah/Castan, Melissa*, The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, materials, and commentary, Oxford, 3. Auflage, 2013.
- Joshi, Anuradha*, Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery, *Development Policy Review* 31 (S1) (2013), S. s29-s48.
- Jouannet, Emmanuelle*, Qu'est-ce qu'une société internationale juste? Le droit international entre développement et reconnaissance, Paris, 2011.
- Kadelbach, Stefan*, Entwicklungsvölkerrecht, in: Fischer-Lescano/Gasser/Marauhn/Ronzitti (Hrsg.), *Frieden in Freiheit: FS Für Michael Bothe*, Baden-Baden, 2008, S. 625–636.
- Kadelbach, Stefan*, From Public International Law to International Public Law, in: Bogdandy/Bernstorff/Dann/Goldmann/Wolfrum (Hrsg.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Berlin et al., 2010, S. 33–51.
- Kadelbach, Stefan*, Interpretation of the Charter, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- Kadelbach, Stefan*, Entwicklung als normatives Konzept, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 49–70.
- Kadelbach, Stefan/Kleinlein, Thomas*, Überstaatliches Verfassungsrecht, *Archiv des Völkerrechts* 44 (2006), S. 235–266.
- Kahl, Wolfgang*, §47 Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten*, München, 2013, S. 459–492.
- Kaiser, Anna-Bettina*, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden, 2008, S. 217–239.
- Kaiser, Anna-Bettina*, Die Kommunikation der Verwaltung. Diskurse zu den Kommunikationsbeziehungen zwischen staatlicher Verwaltung und Privaten in der Verwaltungsrechtswissenschaft der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 2009.
- Kalantry, Sital/Getgen, Jocelyn/Koh, Steven*, Enhancing Enforcement of Economic, Social, and Cultural Rights Using Indicators: A Focus on the Right to Education in the ICESCR, *Human Rights Quarterly* 32 (2) (2010), S. 253–310.
- Kälin, Walter/Künzli, Jörg*, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel, 2. Auflage, 2008.
- Kaltenborn, Markus*, *Entwicklungsvölkerrecht und Neugestaltung der internationalen Ordnung. Rechtstheoretische und rechtspolitische Aspekte des Nord-Süd-Konflikts*, Berlin, 1998.

- Kaltenborn, Markus*, Entwicklungs- und Schwellenländer in der Völkergemeinschaft. Zum Stand und zu den Perspektiven des Entwicklungsvölkerrechts, *Archiv des Völkerrechts* (2008), S. 205–232.
- Kaltenborn, Markus*, Das Recht auf Entwicklung und die US-amerikanische Außenpolitik, *Verfassung und Recht in Übersee* 44 (3) (2011), S. 294–315.
- Kaltenborn, Markus*, Kohärenz und Kooperation im Organisationsrecht der Entwicklungszusammenarbeit, *Die Verwaltung* 47 (1) (2014), S. 125–149.
- Kaltenborn, Markus*, Soziale Rechte und Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 155–187.
- Kapur, Devesh/Webb, Richard/Lewis, John* (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century. Vol. 1 History*, Washington D. C., 1997.
- Kartmann, Norbert/Ronellenfitsch, Michael* (Hrsg.), *40 Jahre Datenschutz in Hessen*, Baden-Baden, 2012.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo*, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, *Hague Journal on the Rule of Law* 3 (02) (2011), S. 220–246.
- Kaul, Inge/Grunberg, Isabelle/Stern, Marc* (Hrsg.), *Global public goods. International cooperation in the 21st century*, New York, 1999.
- Kellermann, Christian*, Die Organisation des Washington Consensus. Der internationale Währungsfonds und seine Rolle in der internationalen Finanzarchitektur, Bielefeld, 2006.
- Kennedy, David*, The Move to Institutions, *Cardozo Law Journal* 8 (1987), S. 849–988.
- Kennedy, David*, Some Caution About Property Rights as a Recipe for Economic Development, *Accounting, Economics, and Law* 1 (1) (2011), S. 1–62.
- Kennedy, David*, *A world of struggle. How power, law, and expertise shape global political economy*, Princeton, 2016.
- Kerhuel, Anne-Julie/Fauvarque-Cosson, Bénédicte*, Is Law an Economic Contest? French Reactions to the Doing Business World Bank Reports and Economic Analysis of Law, *American Journal of Comparative Law* 57 (2009), S. 811–830.
- Kern, Christoph*, Die Doing-Business-Reports der Weltbank – fragwürdige Quantifizierung rechtlicher Qualität?, *Juristenzeitung* (2009), S. 498–504.
- Kertzer, David/Arel, Dominique*, Census, identity formation, and the struggle for political power, in: Kertzer/Arel (Hrsg.), *Census and identity: The politics of race, ethnicity, and language in national census*, Cambridge et al., 2002, S. 1–42.
- Kessler, Oliver*, The same as it never was? Uncertainty and the changing contours of international law, *Review of International Studies* 37 (5) (2011), S. 2163–2182.
- Kettemann, Matthias*, *The future of individuals in international law: Lessons from international Internet Law*, The Hague, The Netherlands, 2013.
- Keuling, Katja*, Partizipative Elemente der internationalen Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit der Weltbank mit Nichtregierungsorganisationen, 2005.
- Killinger, Stefanie*, *The World Bank's non-political mandate*, Köln, 2003.
- King, Kenneth/McGrath, Simon*, *Knowledge for Development? Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank Aid*, London, 2004.
- Kingsbury, Benedict*, Sovereignty and Equality, *European Journal of International Law* 9 (1998), S. 599–625.
- Kingsbury, Benedict*, Operational Policies of International Institutions as Part of the Lawmaking Process, in: Goodwin-Gill/Talmon (Hrsg.), *The reality of international law: Essays in honour of Ian Brownlie*, Oxford u.a., 1999, S. 323–342.

- Kingsbury, Benedict/Donaldson, Megan*, Global Administrative Law and deliberative democracy, in: Orford/Hoffmann (Hrsg.), Oxford Handbook of the Theory of International Law, Oxford, 2016, S. 526–543.
- Kingsbury, Benedict/Krisch, Nico/Stewart, Richard*, The Emergence of Global Administrative Law, Law and Contemporary Problems 68 (3–4) (2005), S. 15–61.
- Klaaren, Jonathan*, The Human Right to Information and Transparency, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), Transparency in international law, Cambridge, 2013, S. 223–238.
- Klabbers, Jan*, The Redundancy of Soft Law, Nordic Journal of International Law 65 (1996), S. 167–182.
- Klabbers, Jan*, Two Concepts of International Organization, International Organizations Law Review 2 (2) (2005), S. 277–293.
- Klabbers, Jan*, An introduction to international institutional law, Cambridge, 2. Auflage, 2009.
- Klabbers, Jan*, The Transformation of International Organizations Law, European Journal of International Law 26 (1) (2015), S. 9–82.
- Klabbers, Jan/Peters, Anne/Ulfstein, Geir* (Hrsg.), The Constitutionalization of International Law, Oxford, 2009.
- Klatt, Matthias*, Art. 42 Recht auf Zugang zu Dokumenten, in: Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Baden-Baden, 7. Auflage, 2015.
- Klee, Kristina*, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Eine Interpretation von Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Stuttgart et al., 2000.
- Klein, Eckhart*, United Nations, Specialized Agencies, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck encyclopedia of public international law, New York, 2006, www.mpepil.com.
- Kleinlein, Thomas*, Konstitutionalisierung im Völkerrecht, Heidelberg et al., 2012.
- Klement, Henrik*, Vom Nutzen einer Theorie, die alles erklärt. Robert Alexys Prinzipientheorie aus der Sicht der Grundrechtsdogmatik, Juristenzeitung (2008), S. 756–763.
- Kleyna, Mark*, Book Review: Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law. By Antony Anghie, Global Law Books (2005) [Quelle: <http://www.globallawbooks.org/reviews/detail.asp?id=170>].
- Klingebiel, Stephan*, Effectiveness and reform of the United Nations Development Programme (UNDP), London, 1999.
- Klingebiel, Stephan/Janus, Heiner*, Results-Based Aid: Potential and Limits of an Innovative Modality in Development Cooperation, International Development Policy 5 (2) (2014) [Quelle: <https://poldev.revues.org/1746>].
- Klugmann, Jeni/Rodriguez, Francisco/Choi, Hyung-Jin*, The HDI 2010: New Controversies, Old Critiques, UNDP Human Development Research Paper 2011/01, 2011 [Quelle: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2011_01.pdf].
- Kluth, Winfried*, Die Strukturierung der Wissensgenerierung durch das Verwaltungsorganisationsrecht, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen, 2008, S. 73–92.
- Knack, Stephen/Rogers, F./Eubank, Nicholas*, Aid Quality and Donor Rankings, World Development 39 (11) (2011), S. 1907–1917.
- Köbsell, Swantje/Wollrad, Eske/Jacob, Jutta* (Hrsg.), Gendering Disability, Bielefeld, 2010.
- Köhler, Gabriele*, The challenges of Delivering as One: Overcoming fragmentation and moving towards policy coherence, Geneva, 2011, International Labour Office

- Working Paper 100 [Quelle: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/-integration/documents/publication/wcms_153043.pdf].
- Kolb, Robert*, Art. 2(2), in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- König, Klaus/Adam, Markus/Speer, Benedikt/Theobald, Christian* (Hrsg.), *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, Berlin, 2002.
- Koppsteiner, Franz*, Die Transparenzverordnung im Wandel der Zeit, *Europarecht* (2014), S. 594–617.
- Koskenniemi, Martti*, General Principles, in: Koskenniemi (Hrsg.), *Sources in international law*, Aldershot, 2000, S. 359–402.
- Koskenniemi, Martti*, Constitutionalism as Mindset: Reflections on Kantian Themes About International Law and Globalization, *Theoretical Inquiries in Law* 8 (1) (2006), S. 9–36.
- Koskenniemi, Martti*, The Fate of Public International Law. Between Technique and Politics, *Modern Law Review* 70 (2007), S. 1–39.
- Kossoff, Stefan*, Busting 5 myths on political-economy analysis, *World Bank Governance for Development Blog*, 2015 [Quelle: <http://blogs.worldbank.org/governance/print/busting-5-myths-political-economy-analysis>].
- Kötschau, Kerstin/Marauhn, Thilo* (Hrsg.), *Good governance and developing countries. Interdisciplinary perspectives*, Frankfurt a. M. et al., 2008.
- Kötter, Matthias*, Good Governance, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 553–587.
- Kotzur, Markus*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 69 (2010), S. 173–226.
- Krajewski, Markus*, Die Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen, *MenschenRechtsMagazin* (2012), S. 66–80.
- Krajewski, Markus*, *Wirtschaftsvölkerrecht*, Heidelberg, 3. Auflage, 2012.
- Krajewski, Markus*, Handel und Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 247–286.
- Krajewski, Markus*, Human rights and austerity programmes, in: Cottier et al. (Hrsg.), *The rule of law in monetary affairs*, Cambridge, 2014, S. 490–518.
- Krajewski, Markus/Hoffmann, Rhea*, Staatsschuldenkrisen im Euro-Raum und die Austeritätsprogramme von IWF und EU, *Kritische Justiz* (2012), S. 2–17.
- Kramarz, Teresa/Momani, Bessma*, The World Bank as Knowledge Bank: Analyzing the Limits of a Legitimate Global Knowledge Actor, *Review of Policy Research* 30 (4) (2013), S. 409–431.
- Kriebaum, Ursula/Reinisch, August*, Property, Right to, *International Protection*, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2009, www.mpepil.com.
- Krieger, Heike*, Immunität: Entwicklung und Aktualität als Rechtsinstitut, in: Paulus et al. (Hrsg.), *Internationales, nationales und privates Recht; Hybridisierung der Rechtsordnungen?; Immunität*, Deutsche Gesellschaft für Internationales Recht, Heidelberg, 2014, S. 233–258.
- Krisch, Nico*, The Pluralism of Global Administrative Law, *European Journal of International Law* 17 (1) (2006), S. 247–278.
- Krisch, Nico*, Global governance as public authority: An introduction, *International Journal of Constitutional Law* 10 (4) (2012), S. 976–987.

- Krisch, Nico*, The Decay of Consent: International Law in the Age of Public Goods, *American Journal of International Law* 108 (1) (2014), S. 1–40.
- Kroncke, Jedidiah*, Law and Development as Anti-Comparative Law, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 45 (2012), S. 477–555.
- Kuhlmann, Sabine*, Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen. Benchmarking-Regime in Westeuropa, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 155–178.
- Kulesza, Joanna*, *Due diligence in international law*, Leiden, Boston, 2016.
- Kumm, Matthias*, The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism. An Integrated Conception of Public Law, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 20 (2) (2013), S. 605–628.
- Kunig, Philip*, Intervention, Prohibition of, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2008, www.mpepil.com.
- Kunig, Philip*, *Staatenehre im Völkerrecht*, JURA (1998), S. 160–163.
- Kuruwilla, Shyama/Bustreo, Flavia/Hunt, Paul/Singh, Amarjit/Friedman, Eric/Luchesi, Thiago/Germann, Stefan/Loraas, Kim/Yamin, Alicia/Andion, Ximena/Frenk, Julio*, The Millennium Development Goals and Human Rights: Realizing Shared Commitments, *Human Rights Quarterly* 34 (1) (2012), S. 141–177.
- Kypraios, Christos/Bantekas, Ilias/Isaac, Kebreab*, Outsourcing Law Reform in Developing Countries to Private Contractors: A Human Rights Perspective, *International Human Rights Law Review* 2 (1) (2013), S. 1–16.
- La Porta, Rafael/Lopez-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert*, Law and Finance, *Journal of Political Economy* 106 (6) (1998), S. 1113–1156.
- Ladeur, Karl-Heinz*, Globalization and the Conversion of Democracy to Polycentric Networks, in: Ladeur (Hrsg.), *Public Governance in the Age of Globalization*, Aldershot, 2004, S. 89–119.
- Ladeur, Karl-Heinz*, Die Herausbildung des globalen Verwaltungsrechts und seine Verknüpfung mit dem innerstaatlichen Recht, *Die öffentliche Verwaltung* 65 (10) (2012), S. 369–378.
- Ladeur, Karl-Heinz*, Die Kommunikationsinfrastruktur der Verwaltung, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band II Informationsordnung Verwaltungsverfahren Handlungsformen*, München, 2. Auflage, 2012, S. 37–105.
- Lafont, Cristina*, *Global governance and human rights*, Assen, 2012.
- Landman, Todd/Carvalho, Edzia*, *Measuring human rights*, Milton Park, New York, 2010.
- Lang, Andrew*, The Legal Construction of Economic Rationalities, *Journal of Law and Society* 40 (1) (2013), S. 155–171.
- Langford, Malcolm*, Poverty in Developed States: International Human Rights Law and the Right to a Remedy, *German Yearbook of International Law* 51 (2008), S. 251–288.
- Langford, Malcolm/Sumner, Andy/Ely Yamin, Alicia* (Hrsg.), *Millennium Development Goals and Human Rights. Past, Present, and Future*, New York, 2013.
- Langford, Malcolm/Winkler, Inga*, Muddying the Water? Assessing Target-based Approaches in Development Cooperation for Water and Sanitation, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (2–3) (2014), S. 247–260.
- Larner, Wendy/Walters, William* (Hrsg.), *Global governmentality. Governing international spaces*, London, New York, 2004.
- Leeuw, Frans/Schmeets, Hans*, *Empirical legal research. A guidance book for lawyers, legislators and regulators*, Cheltenham et al., 2016.
- Legrand, Pierre*, The impossibility of legal transplants, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 4 (4) (1997), S. 111–124.

- Lehmann, Julia*, Die Überwindung des digitalen Grabens, *Archiv des Völkerrechts* 47 (2009), S. 399–410.
- Lembke, Ulrike* (Hrsg.), *Menschenrechte und Geschlecht*, Baden-Baden, 2014.
- Lepenies, Philipp*, Lernen vom Besserwisser – Wissenstransfer in der Entwicklungshilfe aus historischer Perspektive, in: Büschel/Speich (Hrsg.), *Entwicklungswelten: Globalgeschichte der Entwicklung*, Frankfurt a. M., 2009, S. 33–59.
- Lepenies, Philipp*, *Die Macht der einen Zahl. Eine politische Geschichte des Bruttoinlandsprodukts*, Berlin, 2013.
- Lepenies, Philipp*, Die Politik der messbaren Ziele: Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht. Lehren aus der Fixierung globaler Entwicklungsindikatoren, in: Jakobeit/Müller/Sondermann/Wehr/Ziai (Hrsg.), *Entwicklungstheorien: Weltgesellschaftliche Transformationen, entwicklungspolitische Herausforderungen, theoretische Innovationen*, Baden-Baden, 2014, S. 200–223.
- Lepenies, Philipp/Sondermann, Elena/Ziai, Aram* (Hrsg.), *Von den MDG zu den SDG. Bestandsaufnahme und Ausblick des Post-2015 Prozesses*, Baden-Baden, 2016.
- Lepsius, Oliver*, *Verwaltungsrecht unter dem Common Law. Amerikanische Entwicklungen bis zum New Deal*, Tübingen, 1997.
- Leroy, Anne-Marie*, General Counsel Legal Note on Bank Involvement in the Criminal Justice Sector, 9.2.2012.
- Letouzé, Emmanuel*, Big Data for Development: Challenges & Opportunities, UN Global Pulse Paper, 2012 [Quelle: <http://www.unglobalpulse.org/sites/default/files/BigDataforDevelopment-UNGlobalPulseJune2012.pdf>].
- Levine, David*, The impact of trade secrecy on public transparency, in: Dreyfuss/Strandburg (Hrsg.), *The law and theory of trade secrecy: A handbook of contemporary research*, Cheltenham, 2011, S. 406–440.
- Lewinski, Kai v.*, Zur Geschichte von Privatsphäre und Datenschutz – eine rechtshistorische Perspektive, in: Schmidt/Weichert (Hrsg.), *Datenschutz*, Bonn, 2012, S. 21–33.
- Ley, Isabelle*, *Opposition im Völkerrecht. Ein Beitrag zur Legitimation internationaler Rechtserzeugung*, Heidelberg et al., 2015.
- Liebscher, Doris/Naguib, Tarek/Plümecke, Tina/Remus, Juana*, Wege aus der Essentialismusfalle: Überlegungen zu einem postkategorialen Antidiskriminierungsrecht, *Kritische Justiz* (2012), S. 204–218.
- Lienau, Odette*, Extending the European Debt Discussion to Broader International Governance, *ASIL Proceedings* (2011), S. 141–145.
- Lienau, Odette*, Legitimacy and Impartiality in a Sovereign Debt Workout Mechanism, *Cornell Law Faculty Publications Paper 1110*, 2014 [Quelle: <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/1110>].
- Lillich, Richard* (Hrsg.), *Economic coercion and the new international economic order*, Charlottesville, 1976.
- Lindseth, Peter/Rose-Ackerman, Susan*, *Comparative administrative law*, Cheltenham, 2010.
- Lindstedt, Catharina/Naurin, D.*, Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption, *International Political Science Review* 31 (3) (2010), S. 301–322.
- Liverani, Andrea/Lundgren, Hans*, Evaluation Systems in Development Aid Agencies: An Analysis of DAC Peer Reviews 1996–2004, *Evaluation* 13 (2) (2007), S. 241–256.

- Long, Doris*, Trade secrets and traditional knowledge: strengthening international protection of indigenous innovation, in: Dreyfuss/Strandburg (Hrsg.), *The law and theory of trade secrecy: A handbook of contemporary research*, Cheltenham, 2011, S. 496–536.
- Lowenfeld, Andreas*, *International economic law*, Oxford, New York, 2. Auflage, 2008.
- Ludden, David*, Orientalist Empiricism: Transformations of Colonial Knowledge, in: Breckenridge (Hrsg.), *Orientalism and the postcolonial predicament: Perspectives on South Asia*, Philadelphia, 1993, S. 250–278.
- Luhmann, Niklas*, *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a. M., 1984.
- Lukes, Steven*, *Power. A radical view*, London u. a., 2. Auflage, 2005.
- Lyndon, Mary*, Trade secrets and information access in environmental law, in: Dreyfuss/Strandburg (Hrsg.), *The law and theory of trade secrecy: A handbook of contemporary research*, Cheltenham, 2011, S. 442–465.
- Lynn, David*, The Dodd-Frank Act's Specialized Corporate Disclosure: Using the Securities Laws to Address Public Policy Issues, *Journal of Business and Technology Law* 6 (2) (2011), S. 327–355.
- Lynskey, Orla*, Deconstructing Data Protection: The „Added-Value“ of a Right to Data Protection in the EU Legal Order, *International and Comparative Law Quarterly* 63 (03) (2014), S. 569–597.
- Magee, Christopher/Doces, John*, Reconsidering Regime Type and Growth: Lies, Dictatorships, and Statistics, *International Studies Quarterly* 59 (2) (2015), S. 223–237.
- Mahn, Timo/Wennubst, Pio*, A Resolution for a Quiet Revolution – Taking the United Nations to Sustainable Development ‚Beyond Aid‘, 2013, DIE Discussion Paper 22/2013 [Quelle: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_22.2013_01.pdf].
- Majone, Giandomenico*, The new European agencies: regulation by information, *Journal of European Public Policy* 4 (2) (1997), S. 262–275.
- Malli, Maninder*, Assessing Capacity Development in World Bank Program-for-Results Financing, *Verfassung in Recht und Übersee* 47 (2014), S. 250–269.
- Manning, Nick*, The Legacy of the New Public Management in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences* 67 (2) (2001), S. 297–312.
- Manning, Richard*, Using indicators to encourage development: Lessons from the Millennium Development Goals, *Danish Institute for International Studies Report* 2009–1, 2009.
- Manzo, Kate*, Africa in the rise of rights-based development, *Geoforum* 34 (4) (2003), S. 437–456.
- Marauhn, Thilo*, Forschung und Forschungsförderung durch internationale Organisationen. Eine Skizze aus völkerrechtlicher Perspektive, in: Britz (Hrsg.), *Forschung in Freiheit und Risiko*, Tübingen, 2012, S. 79–93.
- Marauhn, Thilo*, Umwelt und Entwicklung, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 433–469.
- Marauhn, Thilo*, Sicherung grund- und menschenrechtlicher Standards gegenüber neuen Gefährdungen durch private und ausländische Akteure, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 74 (2015), S. 373–400.
- Marceau, Gabrielle/Hurley, Mikella*, Transparency and Public Participation: A Report Card on WTO Transparency Mechanisms, *Trade, Law and Development* 45 (1) (2012), S. 19–44.
- Martha, Rutsel*, International Financial Institutions and Claims of Private Parties: Immunity Obliges, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial In-*

- stitutions and Global Legal Governance: The World Bank Legal Review Vol. 3, Washington D. C., 2012, S. 93–131.
- Marxsen, Christian*, The Promise of Global Democracy – Civil Society Organizations at the International Level, *New York University journal of international law & politics* 47 (2015), S. 719–781.
- Mashler, W.*, The network approach: United Nations Development Programme in agriculture, in: *International Rice Research Institute (Hrsg.), Biotechnology in International Agricultural Research*, Manila, 1985, S. 341–344.
- Masing, Johannes*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, Berlin, 1997.
- Masing, Johannes*, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 63 (2004), S. 377–441.
- Mau, Steffen*, Das metrische Wir – Über die Quantifizierung des Sozialen, Frankfurt a. M., 2017.
- Mavroidis, Petros/Wolfe, Robert*, From Sunshine to a Common Agent. The Evolving Understanding of Transparency in the WTO, *EUI RSCAS Policy Paper* 2015/01, 2015.
- Mawdsley, Emma*, From recipients to donors. Emerging powers and the changing development landscape, London et al., 2012.
- Mayaram, Arvind*, India disputes World Bank business ranking methodology, *The Hindu*, 3. 6. 2013 [Quelle: <http://www.thehindu.com/news/national/india-disputes-world-bank-business-ranking-methodology/article4538625.ece>].
- Mayer, Markus*, Geschäfts und Betriebsgeheimnis oder Geheimniskrämerei?, *GRUR* (2011), S. 884–888.
- McArthur, John*, The Origins of the Millennium Development Goals, *SAIS Review of International Affairs* 34 (2) (2014), S. 5–24.
- McCarthy, Daniel/Fluck, Matthew*, The concept of transparency in International Relations. Towards a critical approach, *European Journal of International Relations* 23 (2) (2016), S. 416–440.
- McEwan, Cheryl*, *Postcolonialism and development*, London, New York, 2009.
- McGee, Rosemary*, Aid Transparency and Accountability: ‚Build It and They’ll Come‘?, *Development Policy Review* 31 (2013), s107-s124.
- McGillivray, Mark*, The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Indicator?, *World Development* 19 (10) (1991), S. 1461–1468.
- McGonagle, Tarlach*, The development of freedom of expression and information within the UN: leaps and bounds or fits and starts?, in: *McGonagle/Donders (Hrsg.), The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge, 2015, S. 1–52.
- McGonagle, Tarlach/Donders, Yvonne* (Hrsg.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information. Critical Perspectives*, Cambridge, 2015.
- McInerney-Lankford, Siobhan/Sano, Hans-Otto*, *Human Rights Indicators in Development*, Washington D. C, 2010.
- McIntosh, Toby*, New Tactic Used to Prod Intergovernmental Plant Body, *freedominfo.org*, 2014 [Quelle: <http://www.freedominfo.org/2014/01/new-tactic-used-prod-international-group-plants/>].
- McNeilly, Kathryn*, Reclaiming the Radical in Universal Human Rights, *International Human Rights Law Review* 4 (2) (2015), S. 256–276.

- McPhail, Thomas*, Electronic colonialism. The future of international broadcasting and communication, Beverly Hills et al. 1983.
- Meerssche, Dimitri van den*, The Evolving Mandate of the World Bank. How Constitutional Hermeneutics Shaped the Concept and Practice of Rule of Law Reform, *Law and Development Review* 10 (1) (2017), S. 89–118.
- Mehde, Veith*, Wettbewerb zwischen Staaten. Die rechtliche Bewältigung zwischenstaatlicher Konkurrenzsituationen im Mehrebenensystem, Baden-Baden, 2005.
- Mehde, Veith*, Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, *Die Verwaltung* 44 (2011), S. 179–211.
- Mehta, Lyla*, The World Bank and Its Emerging Knowledge Empire, *Human Organization* 60 (2001), S. 189–196.
- Meier, Patrick*, Digital humanitarians. How big data is changing the face of humanitarian response, Boca Raton, 2015.
- Meinecke, Oliver*, Rechtsprojekte in der Entwicklungszusammenarbeit. Theorie und Praxis am Beispiel von GTZ-Projekten zur Konsolidierung des Rechtsstaats in Südafrika und Sambia, Berlin, 2007.
- Mendel, Toby*, Access to Information: The Existing State of Affairs around the World, n. d. [Quelle: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2404/4.pdf>].
- Mendel, Toby*, Freedom of Information. A Comparative Legal Survey, Paris, 2008.
- Meng, Werner*, Conditionality of IMF and World Bank Loans. Tutelage over Sovereign States?, *Verfassung und Recht in Übersee* 21 (3) (1988), S. 263–277.
- Meng, Werner*, Art. 57, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- Meng, Werner et al.* (Hrsg.), *Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis*, Heidelberg, 2005.
- Menke, Christoph*, *Kritik der Rechte*, Berlin, 2015.
- Merry, Sally*, Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance, *Current Anthropology* 52 (Supplement 3) (2011), S. S83-S95.
- Merry, Sally*, Global Legal Pluralism and the Temporality of Soft Law, *Legal Pluralism* 46 (1) (2014), S. 108–122.
- Merry, Sally*, *The Seductions of Quantification*, Chicago, 2016.
- Messner, Dirk/Maxwell, Simon/Nuscheler, Franz/Siegle, Joseph*, Governance reform of the Bretton Woods Institutions and the UN development system, Berlin, 2005.
- Metcalfe, Daniel*, Transparency at the World Bank, in: Ala'i/Vaughn (Hrsg.), *Research handbook of transparency*, Cheltenham, 2014, S. 337–342.
- Michaels, Ralf*, Comparative Law by Numbers? Legal Origins, Doing Business Reports, and the Silence of Traditional Comparative Law, *American Journal of Comparative Law* 57 (2009), S. 765–795.
- Mikkelsen, Lene et al.*, Why birth and death registration really are „vital“ statistics for development, UNDP HDialogue Blog, 2015 [Quelle: <http://hdr.undp.org/en/content/why-birth-and-death-registration-really-are-%E2%80%9Cvital%E2%80%9D-statistics-development>].
- Milanovic, Marko*, Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age, *Harvard International Law Journal* 56 (1) (2015), S. 81–146.
- Minow, Martha*, *Not only for myself. Identity, politics, and the law*, New York, 1999.
- Mitchell, Timothy*, *Rule of experts. Egypt, techno-politics, modernity*, Berkeley, 2002.
- Mitchell, Timothy*, The work of economics: how a discipline makes its world, *European Journal of Sociology* 46 (2) (2005), S. 297–320.

- Mitzman, Elena*, The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance, New York, Jean Monnet Working Paper 14/10, 2010.
- Mitzman, Elena*, The Proliferation of Independent Accountability Mechanisms in the Field of Development Finance, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (1) (2012), S. 93–134.
- Möldner, Mirka*, Responsibility of International Organizations – Introducing the ILC’s DARIO, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 16 (2012), S. 281–327.
- Möllers, Christoph*, Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, Tübingen, 2005.
- Möllers, Christoph*, Internationales Verwaltungsrecht, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht: Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Tübingen, 2007, S. 1–6.
- Möllers, Christoph*, Die Governance-Konstellation: Transnationale Beobachtung durch öffentliches Recht, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden, 2008, S. 238–256.
- Möllers, Christoph*, Kognitive Gewaltengliederung, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, Berlin, 2010, S. 113–134.
- Möllers, Christoph*, Methoden, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band I Methoden Maßstäbe Aufgaben Organisation*, München, 2. Auflage, 2012, S. 123–178.
- Möllers, Christoph*, Constitutional foundations of global administrative law, in: Cassese (Hrsg.), *Research handbook on global administrative law*, Cheltenham, 2016, S. 107–158.
- Möllers, Christoph/Voßkuhle, Andreas/Walter, Christian* (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Tübingen, 2007.
- Moore, Barrington*, *Privacy. Studies in social and cultural history*, Armonk, 1984.
- Morduch, Jonathan*, The Knowledge Bank, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, Cambridge et al., 2008, S. 377–398.
- Moretti, Franco/Pestre, Dominique*, Bankspeak, *New Left Review* 92 (2015), S. 75–99.
- Morse, Stephen*, *Indices and indicators in development. An unhealthy obsession with numbers?*, London, 2004.
- Möschel, Mathias*, Race judicata: The Ban on the Use of Ethnic and Racial Statistics in France, *European Constitutional Law Review* 5 (02) (2009), S. 197.
- Mowbray, Jacqueline*, *Linguistic justice. International law and language policy*, Oxford, 2012.
- Moyn, Samuel*, *The last utopia. Human rights in history*, Cambridge, Mass., 2012.
- Muller, Alexander*, *International organizations and their host states. Aspects of their legal relationship*, The Hague, 1995.
- Muno, Wolfgang*, Rechtsstaatlichkeit, Good Governance und Entwicklung, *Verfassung und Recht in Übersee* 45 (4) (2012), S. 294–411.
- Murphy, Craig*, *The United Nations Development Programme. A better way?*, Cambridge, 2006.
- Murswiek, Dietrich*, Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe, *NVwZ* (2003), S. 1–8.
- Mushkat, Marion*, The Principles underlying the Developmental Assistance Machinery of the U. N. Family, *Verfassung und Recht in Übersee* 5 (1972), S. 175–185.
- Musuva, Catherine* (Hrsg.), *Behind closed doors. Secrecy in international financial institutions*, Pretoria, 2006.

- Mutua, Makau*, The Ideology of Human Rights, *Virginia Journal of International Law* 36 (1996), S. 589–657.
- Naguib, Tarek*, Postkategoriale „Gleichheit und Differenz“: Antidiskriminierungsrecht ohne Kategorien denken?, in: Ast/Hänni/Mathis/Zabel (Hrsg.), *Gleichheit und Universalität*, Stuttgart, 2012, S. 179–194.
- Naib, Sudhir*, *The Right to Information in India*, Delhi, 2013.
- Naudé Fourie, Andria*, *The World Bank Inspection Panel and quasi-judicial oversight*, Utrecht, 2009.
- Naudé Fourie, Andria*, *The World Bank Inspection Panel Casebook*, The Hague, 2014.
- Neyer, Jürgen*, *Postnationale politische Herrschaft. Vergesellschaftung und Verrechtlichung jenseits des Staates*, Baden-Baden, 2004.
- Nolte, Georg*, Art. 2(7), in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- Nolte, Georg* (Hrsg.), *Treaties and subsequent practice*, Oxford, 2013.
- North, Douglass*, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, 1990.
- Nowak, Manfred*, *U. N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR commentary*, Kehl, 2. Auflage, 2005.
- Nurmukhametova, Elvira*, Problems in Connection with the Efficiency of the World Bank Inspection Panel, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 10 (2006), S. 397–421.
- Nustad, Knut/Sending, Ole*, The instrumentalisation of development knowledge, in: Stone (Hrsg.), *Banking on knowledge: The genesis of the Global Development Network*, London et al., 2000, S. 44–62.
- Ochs, Martin*, *Indikatoren und Benchmarks in UN-Menschenrechtsverfahren – eine rechtliche Analyse*, Stuttgart, 2012.
- Odugbemi, Sina/Lee, Taeku* (Hrsg.), *Accountability through public opinion. From inertia to public action*, Washington, D. C., 2011.
- OECD*, *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005.
- OECD*, *Survey of Donor Approaches to Governance Assessment*, Paris, 2009.
- OECD*, *Evaluation in Development Agencies*, Paris, 2010.
- OECD*, *DAC Statistical Reporting Directives DCD/DAC(2010)40/REV1*, 2010.
- OECD*, *Guidelines on Measuring Subjective Well-being*, OECD Better Life Initiative, 2013.
- OECD*, *Measuring and managing results in development co-operation. A review of challenges and practices among DAC members and observers*, Paris, 2014 [Quelle: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Measuring-and-managing-results-in-development-co-operation.pdf>].
- OECD*, *Enquiries into Intellectual Property’s Economic Impact*, Paris, 2015.
- OECD/DAC*, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, Evaluation and Aid Effectiveness*, 2002.
- Oeter, Stefan*, Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: Cremer et al. (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts: Festschrift für Helmut Steinberger*, Berlin, 2002, S. 269–290.
- Oeter, Stefan*, Self-determination, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- O’Flaherty, Michael*, *International Covenant on Civil and Political Rights: interpreting freedom of expression and information standards for the present and the future*, in:

- McGonagle/Donders (Hrsg.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge, 2015, S. 55–88.
- OHCHR*, Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, HRI/MC/2008/3, 2008.
- OHCHR*, Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Guidance for human Rights Monitors Professional training series No. 17, 2010.
- OHCHR*, Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation, 2013.
- OHCHR*, Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law. A/HRC/27/22, 2014 [Quelle: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/BirthRegistration/ReportBirthRegistration.pdf>].
- OHCHR*, The right to privacy in the digital age, A/HRC/27/37, 2014 [Quelle: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/DigitalAge/A-HRC-27-37_en.doc].
- Ohlin, Jens*, Did Russian cyber-interference in the 2016 election violate international law?, *Texas Law Review* 95 (2017), S. 1579–1598.
- Oliveira, Cecilia da Silva*, Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: A Vida Segura na Governamentalidade Planetária, Dissertation an der Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2016.
- Olson, Mancur*, The logic of collective action. Public goods and the theory of groups, Cambridge, Mass., 1965.
- Oosthuizen, Gabriël*, Playing the Devil’s Advocate: the United Nations Security Council is Unbound by Law, *Leiden Journal of International Law* 12 (3) (1999), S. 549–563.
- Ordóñez, Andrea*, Perspectives from the Global South on Post-2015, *SAIS Review of International Affairs* 34 (2) (2014), S. 121–128.
- Orford, Anne/Beard, Jennifer*, Making the State for the Market: The World Bank’s World Development Report 1997, *Melbourne University Law Review* 22 (1998), S. 195.
- Orford, Anne*, International authority and the responsibility to protect, Cambridge, New York, 2011.
- Pahuja, Sundhya*, Rights as regulation. Integrating Human Rights and Development, in: Morgan (Hrsg.), *The intersection of rights and regulation: New directions in sociolegal scholarship*, Aldershot, 2007, S. 167–191.
- Pahuja, Sundhya*, Decolonising international law. Development, economic growth and the politics of universality, Cambridge, 2011.
- Palchetti, Paolo*, The law of responsibility of international organizations: General rules, special regimes or alternative mechanisms of accountability? *Anuário Brasileiro de Direito Internacional* 10 (2) (2016), S. 72–88.
- Park, Susan*, World Bank Group interactions with environmentalists. Changing international organisation identities, Manchester, 2010.
- Partsch, Christoph*, Die neue Transparenzverordnung (EG) Nr. 1049/2001, *NJW* (2001), S. 3154–3158.
- Patel, Raj et al.*, Can anyone hear us? *Voices of the Poor Vol. I*, Washington D. C., 2000.
- Paudyn, Bartholomew*, Credit ratings and sovereign debt. The political economy of creditworthiness through risk and uncertainty, London, 2014.
- Paul, Susanne*, Der Schutz von Wirtschaftsgeheimnissen in Deutschland und Indien, Hamburg, 2009.
- Pauwelyn, Joost*, The End of Differential Treatment for Developing Countries? Country Classifications in Trade and Climate Change Regimes, *Review of European Community & International Environmental Law* 22 (1) (2013), S. 29–41.

- Pauwelyn, Joost/Wessel, Ramses/Wouters, Jan* (Hrsg.), *Informal International Lawmaking*, Oxford, 2012.
- Peled, Roy*, *Occupy Information: The Case for Freedom of Corporate Information*, *Hastings Business Law Journal* 9 (2013), S. 261–301.
- Peled, Roy/Rabin, Yoram*, *The Constitutional Right to Information*, *Columbia Human Rights Law Review* 42 (2011), S. 357–401.
- Pellet, Alain*, *Le droit international du développement*, Paris, 1978.
- Peltz-Steele, Richard*, *The New American Privacy*, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2013), S. 365–410.
- Perry-Kessaris, Amanda*, *Prepare your indicators: economics imperialism on the shores of law and development*, *International Journal of Law in Context* 7 (2011), S. 401–421.
- Peters, Anne*, *Transparency, Secrecy and Security: Liaisons Dangereuses*, in: *Iliopoulos-Strangas/Diggelmann/Bauer* (Hrsg.), *Rechtsstaat, Freiheit und Sicherheit in Europa*, Baden-Baden et al., 2010, S. 183–243.
- Peters, Anne*, *Wettbewerb von Rechtsordnungen, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 69 (2010), S. 7–56.
- Peters, Anne*, *The Constitutionalization of International organizations*, in: *Walker/Shaw/Tierney* (Hrsg.), *Europe's constitutional mosaic*, Oxford, 2011, S. 253–285.
- Peters, Anne*, *Das Gründungsdokument Internationaler Organisationen als Verfassungsvertrag*, *ZÖR* 68 (1) (2013).
- Peters, Anne*, *Towards Transparency as a Global Norm*, in: *Bianchi/Peters* (Hrsg.), *Transparency in international law*, Cambridge, 2013, S. 534–607.
- Peters, Anne*, *Surveillance Without Borders? The Unlawfulness of the NSA-Panopticon*, *EJIL Talk!*, 1. 11. 2013 [Quelle: <http://www.ejiltalk.org/surveillance-without-borders-the-unlawfulness-of-the-nsa-panopticon-part-i/>].
- Peters, Anne*, *Jenseits der Menschenrechte. Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht*, Tübingen, 2014.
- Peters, Birgit/Schaffer, Johan*, *The Turn to Authority beyond States*, *Transnational Legal Theory* 4 (3) (2013), S. 315–335.
- Peters, Christopher*, *Praxis Internationaler Organisationen – Vertragswandel und völkerrechtlicher Ordnungsrahmen*, Berlin, 2016.
- Petersen, Niels*, *Demokratie als teleologisches Prinzip*, Berlin, Frankfurt a. M., 2009.
- Peukert, Alexander*, *Immaterialgüterrecht und Entwicklung*, in: *Dann/Kadelbach/Kaltenborn* (Hrsg.), *Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 189–227.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert*, *Die Messung von Indizes in der Vergleichenden Politikwissenschaft – methodologische Spitzfindigkeit oder substantielle Notwendigkeit*, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6 (S1) (2012), S. 1–17.
- Picolotti, Romina/Taillant, Jorge* (Hrsg.), *Linking human rights and the environment*, Tucson, 2003.
- Pierini, Alicia/Lorences, Valentín/Tornabene, María*, *Habeas Data: Derecho a la Intimidad*, Buenos Aires, 1999.
- Pinwinkler, Alexander*, *Amtliche Statistik, Bevölkerung und staatliche Politik in Westeuropa ca. 1850–1950*, in: *Collin/Horstmann* (Hrsg.), *Das Wissen des Staates: Geschichte, Theorie und Praxis*, Baden-Baden, 2004, S. 195–214.
- Pithouse, Richard*, *Producing the Poor: The World Bank's new discourse of domination*, *African Sociological Review* 7 (2) (2003), S. 118–148.

- Pitschas, Rainer*, Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann/Schuppert (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts: Grundfragen, Baden-Baden, 1993, S. 219–305.
- Pogge, Thomas*, Developing Morally Plausible Indices of Poverty and Gender Equity: a Research Program, *Philosophical Topics* 37 (2) (2009), S. 199–221.
- Pogge, Thomas*, Die Entwicklung moralisch plausibler Indizes für Armut und Geschlechtergleichstellung: ein Forschungsprogramm, *Zeitschrift für Politik* 56 (3) (2009), S. 300–327.
- Pohlen, Karola*, Kategorien, die fiesen Biester. Identitäten, Bedeutungsproduktionen und politische Praxis, in: Köbsell/Wollrad/Jacob (Hrsg.), *Gendering Disability*, Bielefeld, 2010, S. 95–112.
- Polakiewicz, Jörg*, Emerging contours of data protection as a universal human right, Council of Europe Papers, 2012 [Quelle: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/TPD_documents/Panel%20K%20-%20Data%20Protection%20as%20a%20Fundamental%20Right.pdf].
- Polanyi, Michael*, *The Tacit Dimension*, Garden City, NY, 1966.
- Porter, Theodor*, *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, 1995.
- Poscher, Ralf*, Theorie eines Phantoms – Die erfolglose Suche der Prinzipientheorie nach ihrem Gegenstand, *Rechtswissenschaft* 4 (2010), S. 349–372.
- Poscher, Ralf*, § 8 Die Funktionenordnung des Grundgesetzes, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band I Methoden Maßstäbe Aufgaben Organisation*, München, 2. Auflage, 2012, S. 543–583.
- Power, M./Scheytt, T./Soin, K./Sahlin, K.*, Reputational Risk as a Logic of Organizing in Late Modernity, *Organization Studies* 30 (2–3) (2009), S. 301–324.
- Prada Uribe, Maria Angelica*, Development through data? A case study on the World Bank's performance indicators and their impact on development in the Global South, IRPA Working Paper – GAL Series No. 5/2012, 2012.
- Price, Monroe*, Information Intervention: Bosnia, the Dayton Accords, and the Seizure of Broadcasting Transmitters, *Cornell International Law Journal* 33 (1) (2000), S. 67–112.
- PricewaterhouseCoopers/World Bank*, *Paying Taxes 2014*, 2014 [Quelle: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2014.pdf>].
- Prinz, Marius*, *Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Informationsfreiheitsrecht*, Münster, 2015.
- Pritchett, Lant*, It Pays to be Ignorant: A Simple Political Economy of Rigorous Program Evaluation, in: Easterly (Hrsg.), *Reinventing foreign aid*, Cambridge et al., 2008, S. 121–144.
- Publish what you fund*, Aid Transparency Index, 2016, [Quelle: http://ati.publishwhatyoufund.org/wp-content/uploads/2016/02/ATI-2016_Report_Proof_DIGITAL.pdf].
- Putnam, Robert*, Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization* 42 (3) (1988), S. 427–460.
- Ragazzi, Maurizio*, World Bank Group, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2014, www.mpepil.com.
- Ragazzi, Maurizio*, The World Bank and the ILC's Project on the Responsibility of International Organizations, in: Ragazzi (Hrsg.), *Responsibility of international organizations: Essays in memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, 2013, S. 235–250.

- Rajagopal, Balakrishnan*, International law from below. Development, social movements, and Third World resistance, Cambridge, 2003.
- Rajagopal, Balakrishnan*, Counter-Hegemonic International Law: Rethinking Human Rights and Development as a Third World Strategy, *Third World Quarterly* 27 (2006), S. 767–783.
- Rao, Vijayendra/Woolcock, Michael*, The Disciplinary Monopoly in Development Research at the World Bank, *Global Governance* 13 (4) (2007), S. 479–484.
- Rashkow, Bruce*, Immunity of the United Nations, *International Organizations Law Review* 10 (2) (2014), S. 332–348.
- Ravallion, Martin*, Evaluation in the Practice of Development, *Bank Research Observer* 24 (1) (2009), S. 29–54.
- Ravallion, Martin*, Fighting Poverty One Experiment at a Time, *Journal of Economic Literature* 50 (1) (2012), S. 103–114.
- Ravallion, Martin*, Troubling Tradeoffs in the Human Development Index, *Journal of development economics* 99 (2) (2012), S. 201–209.
- Ravallion, Martin/Chen, Shaohua/Sangraula, Prem*, Dollar a Day Revisited, *World Bank Economic review* 23 (2) (2009), S. 163–184.
- Ravallion, Martin/Wagstaff, Adam*, The World Bank’s publication record, *Review of International Organizations* 7 (4) (2012), S. 343–368.
- Read, Róisín/Taithe, Bertrand/Mac Ginty, Roger*, Data hubris? Humanitarian information systems and the mirage of technology, *Third World Quarterly* 37 (8) (2016), S. 1314–1331.
- Rehbinder, Manfred*, Rechtssoziologie, München, 7. Auflage, 2009.
- Reimer, Franz*, Verfassungsprinzipien. Ein Normtyp im Grundgesetz, Berlin, 2001.
- Reinikka, Ritva/Svensson, Jakob*, Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda, *Journal of the European Economic Association* 3 (2005), S. 259–267.
- Reinisch, August* (Hrsg.), The privileges and immunities of international organizations in domestic courts, Oxford, 2013.
- Reinisch, August*, To What Extent Can and Should National Courts „Fill the Accountability Gap“?, *International Organizations Law Review* 10 (2) (2014), S. 572–587.
- Reinisch, August/Wurm, Jakob*, International Financial Institutions before National Courts, in: Bradlow/Hunter (Hrsg.), International financial institutions and international law, The Hague, 2010, S. 103–135.
- Reuter, Paul*, Le droit au secret et les institutions internationales, *Annuaire français de droit international* 2 (1956), S. 46–65.
- Riedel, Eibe*, Measuring Human Rights Compliance. The IBSA Procedure as a Tool of Monitoring, in: Auer/Flückiger/Hottelier (Hrsg.), Les droits de l’homme et la constitution, Schulthess: Etudes en l’honneur du Professeur Giorgio Malinverni, Geneva et al., 2007, S. 251–271.
- Riedel, Eibe*, Art. 55(c), in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), The Charter of the United Nations: A commentary, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- Riedel, Eibe*, Art. 68, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), The Charter of the United Nations: A commentary, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- Riedel, Eibe* (Hrsg.), Economic, Social and Cultural Rights, Oxford, 2014.
- Riegner, Michael*, How universal are international law and development? Engaging with postcolonial and Third World scholarship from the perspective of its Other, *Verfassung und Recht in Übersee* 45 (2) (2012), S. 232–248.

- Riegner, Michael*, Interviews World Bank/IFC zu Doing Business, CPIA, WGI geführt am 1. und 2. 3. 2012 in Washington, D. C., im Archiv des Verf.
- Riegner, Michael*, Entwicklungsmessung und Recht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), Handbuch Entwicklung und Recht, Baden-Baden, 2014, S. 117–148.
- Riegner, Michael*, The Equator Principles on Sustainable Finance Assessed from a Critical Development and Third World Perspective, *Transnational Legal Theory* 5 (3) (2014), S. 489–510.
- Riegner, Michael*, The international institutional law of information, *International Organizations Law Review* 12 (1) (2015), S. 50–80.
- Riegner, Michael*, Governance Indicators in the Law of Development Finance: A Legal Analysis of the World Bank's 'Country Policy and Institutional Assessment', *Journal of International Economic Law* 19 (1) (2016), S. 1–26.
- Riegner, Michael*, Implementing the „Data Revolution“ for the Post-2015 Sustainable Development Goals – Toward a Global Administrative Law of Information, in: Boisson de Chazournes/Davis/Fariello (Hrsg.), *The World Bank Legal Review: Financing and Implementing the Post-2015 Development Agenda: The Role of Law and Justice Systems*, Washington D. C., 2016, S. 17–39.
- Riegner, Michael*, Legal frameworks and general principles for indicators in sovereign debt restructuring, *Yale Journal of International Law Online* (2016), S. 141–175.
- Riegner, Michael*, De-constitutionalizing individual rights beyond the state? Democracy and universality below and between human rights, *Völkerrechtsblog*, 27. 1. 2016, DOI 10.17176/20170901–232044 [Quelle: <http://voelkerrechtsblog.org/de-constitutionalizing-individual-rights-beyond-the-state/>].
- Riegner, Michael/Wischmeyer, Thomas*, „Rechtliche Zusammenarbeit“ mit Transformations- und Entwicklungsländern als Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung, *Der Staat* 50 (3) (2011), S. 436–467.
- Rigo Sureda, Andrés*, The law applicable to the activities of international development banks, *Recueil des Cours* 308, 2004.
- Risse, Thomas*, „Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, *International Organization* 54 (1) (2000), S. 1–39.
- Rist, Gilbert*, The history of development. From Western origins to global faith, London et al., 3. Auflage, 2008.
- Rittich, Kerry*, Governing by Measuring. The Millennium Development Goals in Global Governance, in: Ruiz Fabri/Wolfrum/Gogolin (Hrsg.), *Select proceedings of the European Society of International Law*, Oxford et al., 2010, S. 463–487.
- Röben, Volker*, Art. 61, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- Röben, Volker*, Art. 62, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- Roberts, Alasdair*, A Partial Revolution: The Diplomatic Ethos and Transparency in Intergovernmental Organizations, *Public Administration Review* 64 (4) (2004), S. 410–424.
- Roberts, Alasdair*, Blacked out. Government secrecy in the information age, Cambridge, 2006.
- Roberts, Alasdair*, UNDP Panel Makes First Decision, And Guts Disclosure Policy, [freedominfo.org](http://www.freedominfo.org), 2006 [Quelle: <http://www.freedominfo.org/2006/10/undp-panel-makes-first-decision-and-guts-disclosure-policy/>].
- Roberts, Alasdair*, A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act, *Public Administration Review* 70 (6) (2010), S. 925–933.

- Rocha de Siqueira, Isabel*, Measuring and managing 'state fragility': the production of statistics by the World Bank, Timor-Leste and the g7+, *Third World Quarterly* 35 (2) (2014), S. 268–283.
- Rocha de Siqueira, Isabel/Leite, Christopher/Beerli, Monique*, Powered and Disempowered by Numbers: Data Issues in Global Governance, *Global Governance* 23 (1) (2017), S. 27–30.
- Rodi, Michael*, Die Subventionsrechtsordnung. Die Subvention als Instrument öffentlicher Zweckverwirklichung nach Völkerrecht, Europarecht und deutschem innerstaatlichem Recht, Tübingen, 2000.
- Röhl, Hans* (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, Berlin, 2010.
- Roos, Stefanie*, Die Weltbank als Implementierungsgarant menschenrechtsschützender Völkerrechtsnormen, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 63 (4) (2003), S. 1035–1062.
- Roos, Stefanie*, Der internationale Menschenrechtsschutz vor entwicklungsbedingten Zwangsumsiedlungen und seine Sicherstellung durch Recht und Praxis der Weltbank, Berlin, 2007.
- Roper, Carl*, Trade secret theft, industrial espionage, and the China threat, Boca Raton, 2014.
- Roper, Laura/Pettit, Jethro*, Development and the Learning Organisation: An Introduction, *Development in Practice* 12 (3/4) (2002), S. 258–271.
- Rosenthal, Gert*, Economic and Social Council, in: Weiss/Daws (Hrsg.), *The Oxford handbook on the United Nations*, Oxford, 2007, S. 136–148.
- Rosga, AnnJanette/Satterthwaite, Margaret*, The Trust in Indicators: Measuring Human Rights, *Berkeley Journal of International Law* 27 (2) (2008), S. 253–315.
- Roßnagel, Alexander*, Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln – unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden, 2000, S. 257–332.
- Rottenburg, Richard*, Weit hergeholte Fakten. Eine Parabel der Entwicklungshilfe, Stuttgart, 2002.
- Rouyer-Hamery, Bernard*, Les compétences implicites des organisations internationales, 1962.
- Rubinstein, Ira et al.*, Systematic government access to personal data: a comparative analysis, *International Data Privacy Law* 4 (2) (2014), S. 96–119.
- Rudolf, Beate* (Hrsg.), *Frauen und Völkerrecht. Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht*, Baden-Baden, 2006.
- Ruffert, Matthias*, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht: Eine Analyse anhand von Referenzgebieten*, Tübingen, 2007, S. 395–419.
- Ruffert, Matthias/Steinecke, Sebastian/Mühlisch, Jana*, *The global administrative law of science*, Heidelberg, 2011.
- Ruffert, Matthias/Walter, Christian*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, München, 2. Auflage, 2015.
- Rugg, Deborah*, The Role of Evaluation at the UN and in the new Sustainable Development Goals. Towards the Future We Want, *Global Policy* 7 (3) (2016), S. 426–430.
- Ruggles, Richard*, Issues relating to the UN System of National Accounts and developing countries, *Journal of development economics* 44 (1) (1994), S. 77–85.

- Sabel, Charles/Simon, William*, Minimalism and Experimentalism in the Administrative State, *Georgetown Law Journal* 100 (1) (2011), S. 53–93.
- Sachs, Jeffrey*, From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals, *Lancet* 379 (9832) (2012), S. 2206–2211.
- Sachs, Martin*, Informationsinterventionismus und Verfassungsrecht, in: Selmer/Osterloh/Schmidt/Weber (Hrsg.), *Staat, Wirtschaft, Finanzverfassung: Festschrift für Peter Selmer zum 70. Geburtsag*, Berlin, 2004, S. 209–226.
- Sacksofsky, Ute*, Anreize, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band II Informationsordnung Verwaltungsverfahren Handlungsformen*, München, 2. Auflage, 2012, S. 1577–1638.
- Saetnan, Ann/Lomell, Heidi/Hammer, Svein* (Hrsg.), *The mutual construction of statistics and society*, New York, 2010.
- Said, Edward*, *Orientalism*, New York, 1978.
- Salais, Robert*, On the correct (and incorrect) use of indicators in public action, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 27 (2) (2006), S. 237–256.
- Salomon, Margot*, Poverty, Privilege and International Law: The Millennium Development Goals and the Guise of Humanitarianism, *German Yearbook of International Law* 51 (2008), S. 39–74.
- Salomon, Margot*, Of Austerity, Human Rights and International Institutions, *European Law Journal* 21 (4) (2015), S. 521–545.
- Salomon, Margot/Arnott, Colin*, Better Development Decision-making: Applying International Human Rights Law to Neoclassical Economics, *Nordic Journal of Human Rights* 32 (1) (2014), S. 44–74.
- Sandeen, Sharon*, The limits of trade secret law: Article 39 of the TRIPS Agreement and the Uniform Trade Secrets Act on which it is based, in: Dreyfuss/Strandburg (Hrsg.), *The law and theory of trade secrecy: A handbook of contemporary research*, Cheltenham, 2011, S. 537–567.
- Sandeen, Sharon/Rowe, Elizabeth* (Hrsg.), *Trade secrets and undisclosed information*, Cheltenham, 2014.
- Sandefur, Justin/Glassman, Amanda*, *The Political Economy of Bad Data: Evidence from African Survey & Administrative Statistics, 2014*, Center for Global Development Working Paper 373 [Quelle: <http://www.cgdev.org/sites/default/files/political-economy-bad-data.pdf>].
- Sanderson, Ian*, *Complexity, Evaluation and Evidence-Based Policy*. Paper for European Evaluation Society: Fourth Conference: Taking Evaluation to the People: Between Civil Society, Public Management and the Polity Lausanne, Switzerland, October 12–14th, 2000, 2000.
- Sano, Hans-Otto/Andersen, Erik*, *Human Rights Indicators at Programme and Project Level. Guidelines for Defining Indicators Monitoring and Evaluation*, Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2006.
- Sarfaty, Galit*, Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank, *American Journal of International Law* 103 (4) (2009), S. 647–683.
- Sarfaty, Galit*, *Values in translation. Human rights and the culture of the World Bank*, Stanford, 2012.
- Sarfaty, Galit*, *Regulating Through Numbers: A Case Study of Corporate Sustainability Reporting*, *Virginia Journal of International Law* 53 (3) (2013), S. 575–621.

- Sarooshi, Dan*, The Role of Domestic Public Law Analogies in the Law of International Organizations, *International Organizations Law Review* 5 (2) (2008), S. 237–239.
- Satterthwaite, Margaret*, Indicators in Crisis: Rights-Based Humanitarian Indicators in Post-Earthquake Haiti, *NYU Journal of International Law and Politics* 43 (2011), S. 865–964.
- Saul, Ben/Kinley, David/Mowbray, Jacqueline*, The International Covenant on Economic, Social and Cultural rights. Commentary, cases, and materials, Oxford, 2014.
- Schenker-Wicki, Andrea*, Accountability: Berichten wir uns zu Tode? – Auf dem Weg in die „Audit Society“, in: Hill (Hrsg.), *Die Zukunft des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden, 2006, S. 151–165.
- Schermers, Henry/Blokker, Niels*, *International Institutional Law. Unity within diversity*, Leiden, 5. Auflage, 2011.
- Scherzberg, Arno*, Die öffentliche Verwaltung als informationelle Organisation, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden, 2000, S. 195–223.
- Scherzberg, Arno*, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, Baden-Baden, 2000.
- Scherzberg, Arno*, Wissen, Nichtwissen und Ungewissheit im Recht, in: Engel/Halfmann/Schulte (Hrsg.), *Wissen – Nichtwissen – unsicheres Wissen*, Baden-Baden, 2002, S. 113–144.
- Scherzberg, Arno*, § 49 Öffentlichkeitskontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten*, München, 2013, S. 665–741.
- Schiedermaier, Stephanie*, *Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht*, Tübingen, 2012.
- Schiffler, Manuel/Ziegelhöfer, Zacharias*, Das Messbare messen, das Wesentliche vergessen: Trinkwasser-Millenniumsziel erreicht?, 2012, *Entwicklungspolitik Kompakt* 13.
- Schlemmer-Schulte, Sabine*, IBRD, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2014, www.mpepil.com.
- Schlemmer-Schulte, Sabine* (Hrsg.), *Liber amicorum Ibrahim F. I. Shihata. International finance and development law*, The Hague u. a., 2001.
- Schlemmer-Schulte, Sabine*, Internationales Währungs- und Finanzrecht, in: Tietje (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, Berlin, 2. Auflage, 2015, S. 434–508.
- Schmahl, Stefanie*, United Nations, Autonomous Research Institutions, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2013, www.mpepil.com.
- Schmalenbach, Kirsten*, Accountability: Who is judging the European Development Cooperation?, in: Bartelt/Dann (Hrsg.), *Entwicklungszusammenarbeit im Recht der Europäischen Union: The law of EU development cooperation*, Baden-Baden, 2008, S. 162–190.
- Schmalenbach, Kirsten*, Koordination im Entwicklungsverwaltungsrecht, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.), *Handbuch Entwicklung und Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 765–795.
- Schmalz-Bruns, Rainer*, Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6 (2) (1999), S. 185–244.
- Schmidt, Daniel*, *Statistik und Staatlichkeit*, Wiesbaden, 2005.
- Schmidt, Jan-Hinrik/Weichert, Thilo* (Hrsg.), *Datenschutz*, Bonn, 2012.

- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Blankenagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt: Liber amicorum Peter Häberle*, Tübingen, 2004, S. 395–416.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Einleitung: Der europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des europäischen Verwaltungsrechts, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der europäische Verwaltungsverbund: Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*, Tübingen, 2005, S. 1–23.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, Heidelberg, 2. Auflage, 2006.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, *Der Staat* 45 (2006), S. 315–338.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung: Aufsätze 1975 – 2005*, Tübingen, 2006, S. 158–176.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, The Internationalization of Administrative Relations as a Challenge for Administrative Law Scholarship, *German Law Journal* 9 (11) (2008), S. 2061–2079.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Principles of an International Order of Information, in: Anthony (Hrsg.), *Values in global administrative law*, Oxford, 2011, S. 117–124.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, Baden-Baden, 1997.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), *Verwaltungskontrolle*, Baden-Baden, 2001.
- Schmidt-Traub, Guido*, The Millennium Development Goals and human rights-based approaches: moving towards a shared approach, *International Journal of Human Rights* 13 (2009), S. 72–85.
- Schneider, Jens*, Stand und Perspektiven des Europäischen Datenverkehrs- und Datenschutzrechts, *Die Verwaltung* 44 (4) (2011), S. 499–524.
- Schoch, Friedrich*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 57 (1998), S. 158–215.
- Schoch, Friedrich*, Die Schwierigkeiten des BVerfG mit der Bewältigung staatlichen Informationshandelns, *NVwZ* (2011), S. 193–198.
- Schoch, Friedrich*, Informationsrecht in einem grenzüberschreitenden und europäischen Kontext, *EuZW* (2011), S. 388–394.
- Schoch, Friedrich*, *Informationsfreiheitsgesetz*, München, 2. Auflage, 2012.
- Schoiswohl, Michael*, United Nations Development Programme (UNDP), in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2013, www.mpepil.com.
- Schönberger, Christoph*, § 71 Verwaltungsrechtsvergleichung, in: Bogdandy/Cassese/Zacharias/Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum – Band 4: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, Heidelberg, 2011, S. 493.
- Schöndorf-Haubold, Bettina*, The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol, *German Law Journal* 9 (11) (2008), S. 1719–1752.

- Schorlemer, Sabine*, The United Nations, in: Klabbers/Wallendahl (Hrsg.), Research handbook on the law of international organisations, Cheltenham [etc.], 2011, S. 466–506.
- Schueth, Sam*, Assembling International Competitiveness: The Republic of Georgia, USAID, and the Doing Business Project, *Economic Geography* 87 (2011), S. 51–77.
- Schuler, Gefion*, „Politikbewertung“ als Handlungsform internationaler Institutionen. Das Beispiel Korruptionsbekämpfung der OECD, Berlin, 2012.
- Schulhofer, Stephen*, An international right to privacy? Be careful what you wish for, *International Journal of Constitutional Law* 14 (1) (2016), S. 238–261.
- Schumpeter, Joseph*, The Common Sense of Econometrics, *Econometrica* 1 (1933), S. 5–12.
- Schuppert, Gunnar*, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsfaktoren, in: Voßkuhle/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band I Methoden Maßstäbe Aufgaben Organisation, München, 2. Auflage, 2012, S. 1067–1150.
- Schuppert, Gunnar/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, Baden-Baden, 2008.
- Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, 2008.
- Schuster, Ferdinand*, Benchmarking als Ersatz für Wettbewerb, in: Edeling/Jann/Wagner (Hrsg.), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, Opladen, 2001, S. 203–228.
- Schwartz, Paul*, The Computer in German and American Constitutional Law: Towards an American Right of Informational Self-Determination, *American Journal of Comparative Law* 37 (1989), S. 675–701.
- Scott, Zoe*, Southern Perspectives on Technical Cooperation, Governance and Social Development Resource Centre, 2009 [Quelle: http://epapers.bham.ac.uk/1520/1/Scott_-2009-_SouthernPerspectives.pdf].
- Selchow, Ulla/Hutter, Franz-Josef*, Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und politische Wirklichkeit, Wiesbaden, 2004.
- Seltzer, William/Anderson, Margo*, The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses, *Social Research* 68 (2) (2001), S. 481–513.
- Sen, Amartya*, A Decade of Human Development, *Journal of Human Development* 1 (1) (2000), S. 17–23.
- Sending, Jacob/Lie, Jon*, The limits of global authority: World Bank benchmarks in Ethiopia and Malawi, *Review of International Studies* 41 (5) (2015), S. 993–1010.
- Seppänen, Samuli*, Possibilities and challenges of the human rights-based approach to development, Helsinki, 2005.
- Setel, Philip et al.*, A scandal of invisibility: making everyone count by counting everyone, *Lancet* 370 (9598) (2007), S. 1569–1577.
- Shackelford, Scott/Richards, Eric/Raymond, Anjanette/Craig, Amanda*, Using BITs to Protect Bytes: Promoting Cyber Peace by Safeguarding Trade Secrets Through Bilateral Investment Treaties, *American Business Law Journal* 52 (1) (2015), S. 1–74.
- Shaffer, Gregory/Ginsburg, Tom*, The Empirical Turn in International Legal Scholarship, *American Journal of International Law* 106 (1) (2012), S. 1–46.
- Shahabuddin, Mohammad*, Ethnicity and international law. Histories, politics and practices, Cambridge, 2016.
- Shapiro, Martin*, „Deliberative“, „Independent“ Technocracy v. Democratic Politics. Will the Globe Echo the E. U.?, *Law and Contemporary Problems* (2005), S. 341–356.

- Sharman, J.*, Rationalist and Constructivist Perspectives on Reputation, *Political Studies* 55 (1) (2007), S. 20–37.
- Shelton, Dinah* (Hrsg.), *Commitment and Compliance. The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, Oxford, 2000.
- Shihata, Ibrahim*, Shihata, The Creative Role of Lawyers, *Catholic University Law Review* 48 (1999), S. 1048–1050.
- Shihata, Ibrahim*, Issues of „Governance“ in Borrowing Members: The Extent of Their Relevance Under the Bank’s Articles of Agreement, *Legal Memorandum of the General Counsel*, in: Shihata (Hrsg.), *The World Bank legal papers*, The Hague et al., 2000, S. 245–282.
- Shihata, Ibrahim*, *The World Bank inspection panel in practice*. In practice, Oxford, 2. Auflage, 2000.
- Shihata, Ibrahim* (Hrsg.), *The World Bank legal papers*, The Hague et al., 2000.
- Shkabatur, Jennifer*, A Global Panopticon? The Changing Role of International Organizations in the Information Age, *Michigan Journal of International Law* 33 (2011–2012), S. 159–214.
- Siems, Mathias*, Statistische Rechtsvergleichung, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 72 (2) (2008), S. 354–390.
- Simma, Bruno*, Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des ‚domaine réservé‘, in: Frowein/Simma (Hrsg.), *Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des „domaine réserve“: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heidelberg u. a., 1979, S. 39–88.
- Sinclair, Guy*, The International Civil Servant in Theory and Practice: Law, Morality, and Expertise, *European Journal of International Law* 26 (3) (2015), S. 747–766.
- Singh, Shekhar*, India: Grassroots Initiatives, in: Florini (Hrsg.), *The right to know: Transparency for an open world*, New York, 2007, S. 19–53.
- Skogly, Sigrun*, Structural Adjustment and Development: Human Rights—An Agenda for Change, *Human Rights Quarterly* 15 (4) (1993), S. 751–778.
- Skogly, Sigrun*, *Human Rights Obligations Of The World Bank And The IMF*, London, 2001.
- Slaughter, Anne-Marie*, Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks, *Government & Opposition* 39 (2) (2004), S. 159–190.
- Slaughter, Anne-Marie*, Global government networks, global information agencies, and disaggregated democracy, in: Lateur (Hrsg.), *Public Governance in the Age of Globalization*, Aldershot, 2004, S. 121–155.
- Slobogin, Christopher*, Die Zukunft des Datenschutzes in den USA, *Die Verwaltung* 44 (4) (2011), S. 465–497.
- Slotte, Pamela/Halme, Miia* (Hrsg.), *Revisiting the origins of human rights*, Cambridge, 2015.
- Solomon, Margot*, Deprivation, Causation and the Law of International Cooperation, in: Langford (Hrsg.), *Global justice, state duties: The extraterritorial scope of economic, social and cultural rights in international law*, New York, 2013, S. 259–297.
- Sousa Santos, Boaventura de*, *Cognitive justice in a global world. Prudent knowledges for a decent life*, Lanham, 2007.
- Sousa Santos, Boaventura de*, Public Sphere and Epistemologies of the South, *African Development* 37 (1) (2012), S. 43–67.
- Sousa Santos, Boaventura de*, *Epistemologies of the South. Justice against epistemicide*, Abingdon, 2014.

- Spamann, Holger*, Large Sample, Quantitative Research Designs for Comparative Law?, *American Journal of Comparative Law* 57 (2009), S. 797–810.
- Squire, Lyn*, Why the World Bank should be involved in development research, in: Gilbert/Vines (Hrsg.), *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, 2000, S. 108–131.
- Sseskandi, Francis/Johnson, Peri*, Law and Development: An Empirical Study of the Evolution of the Legal Framework for Delivery of Multilateral Development Assistance: National Execution, in: Schlemmer-Schulte (Hrsg.), *Liber amicorum Ibrahim F.I. Shihata: International finance and development law*, The Hague u. a., 2001, S. 753–791.
- Sseskandi, Francis/Johnson, Peri*, UNDP's National Execution Modality: On the Road to Turning the Management of Development Programmes Over to Programme Governments, *ILSA Journal of International and Comparative Law* 7 (2001), S. 39–66.
- Stanger, Roland/Wright, Quincy*, *Essays on espionage and International law*, Columbus, 1962.
- Steinberg, Rudolf*, Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierter Verwaltungshandeln, *Der Staat* 15 (1976), S. 185–210.
- Steinwand, Martin*, Compete or Coordinate? Aid Fragmentation and Lead Donorship, *International Organization* 69 (02) (2015), S. 443–472.
- Stern, Nicholas/Ferreira, Francisco*, The World Bank as „Intellectual Actor“, in: Kapur/Webb/Lewis (Hrsg.), *The World Bank. Its first half century: Vol. 1 History*, Washington D. C., 1997, S. 523–609.
- Stewart, Frances*, Against Happiness: A Critical Appraisal of the Use of Measures of Happiness for Evaluating Progress in Development, *Journal of Human Development and Capabilities* 15 (4) (2014), S. 293–307.
- Stewart, Richard*, U. S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 63–108.
- Stiglitz, Joseph*, Knowledge as a Global Public Good, in: Kaul/Grunberg/Stern (Hrsg.), *Global public goods: International cooperation in the 21st century*, New York, 1999, S. 308–325.
- Stiglitz, Joseph*, Scan globally, reinvent locally. Knowledge infrastructure and the localisation of knowledge, in: Stone (Hrsg.), *Banking on knowledge: The genesis of the Global Development Network*, London et al., 2000, S. 24–42.
- Stiglitz, Joseph/Sen, Amartya/Fitoussi, Jean-Paul*, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009.
- Stoiljkovic, Nena*, Breaking Down Barriers to Sharing Knowledge, *World Bank Voices Blog*, 2014 [Quelle: <http://blogs.worldbank.org/voices/breaking-down-barriers-sharing-knowledge>].
- Stokke, Olav*, *The UN and development. From aid to cooperation*, Bloomington, 2009.
- Stoll, Peter-Tobias*, Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis: Der Technologietransfer, in: Meng et al. (Hrsg.), *Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis*, Heidelberg, 2005, S. 275–312.
- Stoll, Peter-Tobias*, Wissensarbeit als staatliche Aufgabe – Wissen als Leitbegriff für Reformüberlegungen, in: Spiecker Döhmman/Collin (Hrsg.), *Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts*, Tübingen, 2008, S. 34–49.
- Stoll, Peter-Tobias*, Art. 55 (a) and (b), in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A commentary*, Oxford, 3. Auflage, 2012.
- Stone, Diane* (Hrsg.), *Banking on knowledge. The genesis of the Global Development Network*, London, New York, 2000.

- Stone, Diane*, The Knowledge Bank and the Global Development Network, *Global Governance* 9 (2003), S. 43–61.
- Suárez Franco, Ana Maria*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Eine Untersuchung über den aktuellen Zustand in Lateinamerika, unter Beachtung der völkerrechtlichen Menschenrechtsstandards; Kolumbien als Beispiel, Frankfurt am Main [u. a.], 2010.
- Supreme Court of India*, S. P. Gupta v Union of India (1982), 69 A. I. R. 149.
- Suzuki, Eisuke/Nanwani, Suresh*, Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks, *Michigan Journal of International Law* 27 (2005), S. 177–225.
- Sydow, Gernot*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts, Tübingen, 2004.
- Szabó, Dániel/Sørensen, Karsten*, New EU Directive on the Disclosure of Non-Financial Information (CSR), *European Company & Financial Law Review* 12 (3) (2015), S. 307–340.
- Szreter, Simon*, The Right of Registration: Development, Identity Registration, and Social Security—A Historical Perspective, *World Development* 35 (1) (2007), S. 67–86.
- Tan, Celine*, Governance through development. Poverty reduction strategies, international law and the disciplining of third world states, London, 2011.
- Terwangne, Cécile*, Is a Global Data Protection Regulatory Model Possible?, in: Gutwirth et al. (Hrsg.), *Reinventing data protection?* Berlin, 2009, S. 175–190.
- Weisbrot, Mark*, IMF and World Bank are losing clout in developing countries, *The Guardian*, 31.5.2013 [Quelle: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/may/31/imf-world-bank-lose-influence-developing>].
- Theobald, Christian*, Die Weltbank: Good Governance und die Neue Institutionenökonomik, *Verwaltungsarchiv* 89 (1998), S. 467–487.
- Thiam, Doudou*, L’Afrique demande un droit international d’un nouveau, *Verfassung und Recht in Übersee* 1 (1) (1968), S. 52–54.
- Thomas, Melissa*, What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?, *European Journal of Development Research* 22 (2010), S. 31–54.
- Thürer, Daniel*, Soft law, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2009, www.mpepil.com.
- Tietje, Christian*, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Berlin, 2001.
- Tietje, Christian*, Grundzüge und rechtliche Probleme der internationalen Informationsordnung, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Internationales Handbuch Medien*, Baden-Baden, 28. Auflage, 2009, S. 15–40.
- Tietje, Christian*, Begriff, Geschichte und Grundlagen des Internationalen Wirtschaftssystems und Wirtschaftsrechts, in: Tietje (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, Berlin, 2. Auflage, 2015, S. 1–66.
- Todres, Jonathan*, Birth Registration: An Essential First Step toward Ensuring the Rights of All Children, *Human Rights Brief* 10 (3) (2003), S. 32–35.
- Tomaševski, Katarina*, Human Rights Indicators: The Right to Food as a Test Case, in: Alston/Tomaševski (Hrsg.), *The Right to food*, Boston et al., 1984, S. 135–167.
- Tomuschat, Christian*, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten. Zur Gestaltungskraft von Deklarationen der UN-Generalversammlung, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 36 (1976), S. 444–491.

- Tomuschat, Christian*, Das Recht auf Entwicklung, *German Yearbook of International Law* 25 (1982), S. 86–90.
- Tomuschat, Christian*, Obligations arising for states without or against their will, *Recueil des Cours* 241, The Hague, 1993.
- Tooze, J.*, *Statistics and the German State, 1900–1945. The making of modern economic knowledge*, Cambridge, 2001.
- Toye, John/Toye, Richard*, *The World Bank as a Knowledge Agency*, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD Overarching Concerns Programme Paper Number 11, Geneva, 2005.
- Trebilcock, Anne*, Implications of the UN Convention against Corruption for International Organizations: Oversight, Due Process, and Immunities Issues, *International Organizations Law Review* 6 (2) (2009), S. 513–540.
- Trubek, David/Galanter, Marc*, Scholars in self-estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States, *Wisconsin Law Review* (1974), S. 1062–1102.
- Trubek, David/Santos, Alvaro* (Hrsg.), *The new law and economic development. A critical appraisal*, Cambridge, New York, 2006.
- Trute, Hans-Heinrich*, *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. Das Wissenschaftsrecht als Recht kooperativer Verwaltungsvorgänge*, Tübingen, 1994.
- Trute, Hans-Heinrich*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 57 (1998), S. 216–273.
- Trute, Hans-Heinrich*, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), *Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts*, Berlin, 2010, S. 11–38.
- Tsagourias, Nicholas*, Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension, *Journal of Conflict and Security Law* 11 (3) (2006), S. 465–482.
- Tucker, Tim*, A Critical Analysis of the Procurement Procedures of the World Bank, in: Arrowsmith/Davies (Hrsg.), *Public Procurement: Global Revolution*, London, 1998, S. 139–157.
- Tyson, Jeff*, *Doing Business Report: Upholding the World Bank brand?*, Devex Inside Development, 2014.
- Tzanakopoulos, Antonios*, Transparency in the Security Council, in: Bianchi/Peters (Hrsg.), *Transparency in international law*, Cambridge, 2013, S. 367–391.
- Udall, Lori*, The World Bank and Public Accountability, in: Fox/Brown (Hrsg.), *The struggle for accountability: The World Bank, NGOs, and grassroots movements*, Cambridge, Mass., 1998, S. 391–435.
- Uerpmann-Witzack, Robert*, Internetvölkerrecht, *Archiv des Völkerrechts* 47 (2009), S. 261–283.
- Ullrich, Gerhard*, *Das Dienstrecht der internationalen Organisationen. Institutionelles Völkerrecht, Recht und Praxis*, Berlin, 2009.
- UN, Report of the Special Rapporteur on the right to privacy, A/HRC/31/64, 8. 3. 2016.
- UN, UN Process for Coordinating the Post-2015 UN Development Agenda, n. d. [Quelle: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/panels/panel3-paper-amina-mohammed.pdf>].
- UN, Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946.
- UN, Conference on Freedom of Information, Report of the United States Delegates, 1948.

- UN, Protocol 2 annexed to the Universal Copyright Convention concerning the Application of that Convention to the Works of certain International Organizations, 1952.
- UN, A study of the capacity of the United Nations development system, UN Doc. DP 5 („Jackson Report“), Geneva, 1969.
- UN, Rio Declaration on Environment and Development, 1992.
- UN, Report of the Panel on UN Peace Operations (Brahimi-Report), UN Doc. A/55/305, S/2000/809, 2000.
- UN, Report of the Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression, U. N. Doc. E/CN.4/2003/67, 2002.
- UN, Handbook of Statistical Organization. The Operation and Organization of a Statistical Agency, New York, 3. Auflage, 2003.
- UN, Monterrey Consensus on Financing for Development, The final text of agreements and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development Monterrey, Mexico, 18–22 March 2002, 2003 [Quelle: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>].
- UN, Millennium Project Report. Investing in Development: A practical plan to achieve the Millennium Development Goals, UN, New York, 2005.
- UN, Almaty Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, 2005 [Quelle: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.5.e.pdf>].
- UN, Delivering as one: Report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence – UN Doc. A/61/583, 2006.
- UN, Independent Evaluation of Delivering as One, 2012 [Quelle: <http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/pdf/mainreport.pdf>].
- UN, The Future We Want. UNGA Resolution 66/288, Annex, 2012 [Quelle: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>].
- UN, Report on the independent evaluation of lessons learned from „Delivering as one“ – UN Doc. A/66/859, 2012 [Quelle: <http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/pdf/summaryreportweb.pdf>].
- UN, A New Global Partnership – Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, New York, 2013 [Quelle: http://www.un.org/sglmanagement/pdf/HLP_P2015_Report.pdf].
- UN, General Assembly Resolution 67/226, Legislative mandates requiring action by different actors, 2013 [Quelle: http://www.un.org/en/development/desa/oesc/pdf/matrix_25_january_2013.pdf].
- UN, We the peoples. Celebrating 7 million voices, New York, 2014.
- UN, Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals – A/68/970, 2014 [Quelle: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E].
- UN, The Road to Dignity by 2030. Synthesis Report of the Secretary-General On the Post-2015 Agenda, New York, 2014.
- UN, The Millennium Development Goals Report 2015, New York, 2015 [Quelle: [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)].
- UN, The Millennium Development Goals Report 2015, 2015.
- UN Administrative Tribunal, Hjelmqvist, Judgement No. 872, Case No. 971.

- UN Data Revolution Group*, A World That Counts. Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development, New York, 2014 [Quelle: <http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf>].
- UN DESA*, 2012 QCPR Outcome, 2013 [Quelle: http://www.un.org/en/development/desa/oesc/pdf/note_on_qcpr_outcome.pdf].
- UNDG*, The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among UN Agencies, 2003 [Quelle: <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>].
- UNDG*, The Management and Accountability System of the UN Development and Resident Coordinator System including the „functional firewall“ for the RC System, 2008 [Quelle: <https://undg.org/wp-content/uploads/2014/06/Management-and-Accountability-system.pdf>].
- UNDG*, United Nations Development Group (UNDG) Functioning and Working Arrangements, 2015 [Quelle: <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/02/UNDG-Functioning-and-Working-Arrangements-1-February-2015.pdf>].
- UN Permanent Forum on Indigenous Issues*, Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples E/C.19/2004/2, 2004 [Quelle: <http://www.ogiek.org/indepth/data-coll-ind-peoples.htm>].
- UN Secretary General*, Renewing the United Nations: A Programme for Reform, A/51/950, 1997 [Quelle: http://www.mauricestrong.net/images/unreform/N9718979_English.pdf].
- UN Secretary General*, Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration – A/56/326, 2001 [Quelle: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/MDG%20Reporting%20Guidelines/MDG%20Roadmap%20from%202001.pdf>].
- UN Secretary General*, Compilations of Guidelines on the Form and Content of the Reports to be Submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties HRI/GEN/2/Rev.6, 2009.
- UN Secretary General*, Functioning of the resident coordinator system, including costs and benefits – UN Doc. E/2011/86, 2011.
- UN Secretary General*, Coordination of statistical activities in the United Nations – E/CN.3/2012/15, 2011.
- UN Secretary General*, Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, A/67/93-E/2012/79, 2012.
- UN Secretary General*, Implementation of General Assembly resolution 67/226 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, A/69/63 – E/2014/10, 2014 [Quelle: <http://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/2014.sg.report.on.funding.pdf>].
- UN Secretary General*, Options for the scope and methodology for a global sustainable development report – E/2014/87, 2014.
- UN Statistical Commission*, Fundamental Principles of Official Statistics E/1994/29, 1994.
- UN Statistical Commission*, Principles Governing International Statistical Activities, 2003.
- UN Statistical Commission*, Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, E/CN.3/2016/2/Rev.1, 2016.

- UN DESA*, 2012–2016 quadrennial comprehensive policy review (QCPR) of the General Assembly of UN operational activities for development, 2015, [Quelle: <http://www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml>].
- UN ECOSOC*, Res. 222 (IX) Economic development of underdeveloped countries, 1949.
- UN Statistical Commission*, Decision 41/112 Development Indicators, UN.Doc. E/CN.3/2010/34, 2011.
- UNDG*, The United Nations and the MDGs – a core strategy, 2002.
- UNDG*, Guidance Note Application of the Programming Principles to the UNDAF, 2010 [Quelle: <https://undg.org/wp-content/uploads/2014/12/GuidanceNote-Application-Programming-Principles-UNDAF-2010.pdf>].
- UNDG*, How to prepare an UNDAF – Guidelines for Country Teams, 2010 [Quelle: <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/How-to-Prepare-an-UNDAF-Part-I.pdf>].
- UNDG*, How to Prepare an UNDAF – Technical Guidance for UN Country Teams, 2010 [Quelle: <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/How-to-Prepare-an-UNDAF-Part-II-Tech-Guidance-UN-Country-Teams1.pdf>].
- UNDG*, Guide to Communicating as One, 2014 [Quelle: <https://undg.org/wp-content/uploads/2014/06/Guide-to-Communicating-as-One-edited.pdf>].
- UNDG*, Legal Annex to UNDAF, 2015 [Quelle: <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/02/150225-UNDAF-Legal-Supplement-UNDG-approved.pdf>].
- UNDP*, Standard Basic Assistance Agreement.
- UNDP*, Human Development Report 1990. Concept and Measurement of human development, New York, 1990.
- UNDP*, Human Development Report 2000. Human Rights and Human Development, New York, 2000.
- UNDP*, Policy on the Management of Prescriptive Content, 2003.
- UNDP*, Access to Information Practice Note, 2003 [Quelle: http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/access-to-information-practice-note/A2I_PN_English.pdf].
- UNDP*, UNDP engagement in direct budget support and pooled funds DP/2008/36, 2008.
- UNDP*, UNDP engagement in sector budget support and pooled funding, 2009.
- UNDP*, UNDP Knowledge Products – Quality Assurance Process – Typology of Knowledge Products, 2009, [Quelle: http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=15588].
- UNDP*, UNDP Legal Framework for Addressing Non-Compliance with UN Standards of Conduct, 2010 [Quelle: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Transparency/UNDP%20Legal%20Framework%20-%20with%20hyperlink%20for%20English%20or%20French%20docs.pdf>].
- UNDP*, UNDP for Beginners, New York, 2011 [Quelle: http://www.jposc.org/documents/UNDP%20for%20Beginners/UNDP_for_Beginners_en.pdf].
- UNDP*, Evaluating a Programme, 2011, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Vendor Sanction Procedures, 2011, POPP Contract and Procurement [Quelle: <https://info.undp.org/global/popp/cap/pages/Vendor-Sanction-Procedures.aspx>].
- UNDP*, Human Development Report 2013: The Rise of the South, New York, 2013 [Quelle: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf].
- UNDP*, Information Disclosure Policy, März 2013 [Quelle: http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy.html].
- UNDP*, UNDP Global Programme 2014–2017, 2014.

- UNDP*, UNDP Knowledge Management Strategy Framework 2014–2017, New York, 2014.
- UNDP*, Annual Report 2013/14, New York, 2014 [Quelle: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-in-action/2014/UNDP_AR2014_english.pdf].
- UNDP*, Social and Environmental Screening Procedure, 2014 [Quelle: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Social-and-Environmental-Policies-and-Procedures/UNDP-Social-Environmental-Screening-Procedure-1January2015.pdf?download>].
- UNDP*, Social and Environmental Standards, 2014 [Quelle: https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/default.aspx].
- UNDP*, Stakeholder Response Mechanism: Overview and Guidance, 2014 [Quelle: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Social-and-Environmental-Policies-and-Procedures/SRM%20Guidance%20Note%20r4.pdf?download>].
- UNDP*, Investigation Guidelines: Social and Environmental Compliance Unit, 2014.
- UNDP*, Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2013 – A/69/5/Add.1*, 2014 [Quelle: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Transparency/UNDP_Audited_Financial_Statements_2013.pdf].
- UNDP*, Evaluation, 2015, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Legal Framework, 2015, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Producing a Human Development Report: some general principles, Internal Note, 2015.
- UNDP*, Programme Management, 2015, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Project Management, 2015, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Quality Assurance Procedure for Global and Regional Products and Publications, 2015, POPP Results and Accountability.
- UNDP*, UNDP for Beginners, New York, 2015 [Quelle: http://www.jposc.org/documents/UNDP%20for%20Beginners/UNDP_for_Beginners_en.pdf].
- UNDP*, UNDP policy against fraud and other corrupt practices, 2015, POPP Results and Accountability [Quelle: http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/about/transparencydocs/UNDP_Anti-fraud_Policy_English_FINAL.pdf].
- UNDP*, Specific Policies for Global and Regional Programming, 2016, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Defining a Project, 2016, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Implementing a Programme, 2016, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Implementing a Project, 2016, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Initiating a Project, 2016, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Justifying a Project, 2016, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Programme Completion and Transition, 2016, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Programme Strategic Planning and Initiation, 2016, POPP Programmes and Projects.
- UNDP*, Roadmap and Analysis for a Programme, 2016, POPP Programmes and Projects.
- UNDP Administrator*, Update on Human Development Report consultations, DP 2008/30, 2008, UNDP Executive Board Documents.
- UNDP Evaluation Office*, Evaluation of National Human Development Report System, 2006.
- UNDP Evaluation Office*, Evaluation of the UNDP Strategic Plan 2008–2013, New York, 2013 [Quelle: <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=6837>].

- UNDP Evaluation Office*, Evaluation of the Fourth Global Programme, New York, 2013.
- UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the UNDP Executive Board during 1994 – DP/1995/1, 1994.
- UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the UNDP Executive Board during 1995 DP/1995/1, 1995.
- UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board During 1996, 1996 [Quelle: <http://web.undp.org/execbrd/pdf/9628205e.pdf>].
- UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board during 1998 – DP/1999/2, 1998.
- UNDP Executive Board*, Report of the Executive Board on its work during 1997, E/1997/33, 1998, Economic and Social Council Official Records 1997 Supp. 13 [Quelle: <http://web.undp.org/execbrd/pdf/e97-33e.pdf>].
- UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board during 1999 – DP/2000/2, 1999.
- UNDP Executive Board*, UNDP strategic plan 2008–2011 – Decision 2007/32; UN Doc. DP/2007/43/Rev.1, 2008 [Quelle: <http://web.undp.org/execbrd/pdf/dp07-43Rev1.pdf>].
- UNDP Executive Board*, The UNDP accountability system – UN Doc. DP/2008/16/Rev.1, 2008.
- UNDP Executive Board*, Rules of Procedure, 2011.
- UNDP Executive Board*, The evaluation policy of UNDP, DP/2011/3, 2011 [Quelle: <http://web.undp.org/evaluation/documents/evaluation-policy.pdf>].
- UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board at its first regular session 2011, DP/2011/21, 2011 [Quelle: <http://web.undp.org/execbrd/pdf/dp2011-21e.pdf>].
- UNDP Executive Board*, Decision 2011/33, Financial Regulations and Rules, 2012.
- UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board in 2012, DP/2013/2, 2012 [Quelle: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Executive%20Board/2013/English/dp2013-2e.pdf>].
- UNDP Executive Board*, Strategic Plan 2014–17 – UN Doc. DP/2013/40, New York, 2013 [Quelle: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP_strategic-plan_14-17_v9_web.pdf].
- UNDP Executive Board*, Decisions adopted by the Executive Board at its first regular session 2014, 2014.
- UNDP Governing Council*, Decisions 1989 E/1989/32, 1989.
- UNDP Governing Council*, Collected Decisions E/1990/29, 1990.
- UNDP Governing Council*, Decisions of the UNDP Governing Council, 1990 [Quelle: <http://web.undp.org/execbrd/archives/gcdecisions/GC%20Dec%20Org-Mt-Feb90%20SpSesFeb90%20%2037thSessJun90.pdf>].
- UNDP Governing Council*, Collected Decisions E/1991/34/Add. 1, 1991.
- UNDP Independent Evaluation Office*, Evaluation of the Contribution of the Global and Regional Human Development Reports to Public Policy Processes, 2015.
- UNGA*, Res. 200 (III) Technical assistance for economic development, 1948.
- UNGA*, Res. 304 (IV) Expanded programme of technical assistance of under-developed countries, 1949.
- UNGA*, Res. 1240 (XIII) Establishment of the special fund, 1958.
- UNGA*, Res 2029 (XX) – Consolidation of the Special Fund and the Expanded Programme of Technical Assistance in a United Nations Development Programme, 1965.

- UNGA*, Res. 2625 (XXV) Friendly Relations Declaration, 24. 10. 1970.
- UNGA*, Res. 2688 (XXV) The capacity of the UN development system, 1970.
- UNGA*, Res. 3405 New dimensions in technical cooperation, 1975.
- UNGA*, Decision A/33/419 – Rules of Procedure for UN Pledging Conferences, 1978, Supp. 45 (A/33/45) p. 238.
- UNGA*, Res. A/RES/36/103, 1981.
- UNGA*, Res. 45/95 Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, U. N. Doc. A/44/49, 1990.
- UNGA*, Res. 46/218 UNDP Human Development Report, 1991.
- UNGA*, Res. 46/219 Operational activities of the UN system, 1991.
- UNGA*, Res. 47/199 Triennial policy review of the operational activities for development within the UN system, 1992.
- UNGA*, Res. 48/162 Further measures for the restructuring and revitalization of the UN in the economic, social and related fields, 1993.
- UNGA*, Res. 49/38 Questions relating to information, 1994.
- UNGA*, Res. 49/123 UNDP and the Human Development Report, 1994.
- UNGA*, Res. 53/192 Triennial policy review of operational activities for development of the UN system, 1998.
- UNGA*, Res. 55/2 United Nations Millennium Declaration, 2000.
- UNGA*, Res. 56/201 Triennial policy review of operational activities for development of the UN system, 2001.
- UNGA*, Res. 57/264 Human Development Report, 2002.
- UNGA*, Res. 59/250 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the UN system, 2004.
- UNGA*, Res. 62/208 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2007.
- UNGA*, Res. 62/208 Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2008.
- UNGA*, Res. 64/289 System-wide coherence, 2010.
- UNGA*, Res. 67/226 Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2012.
- UNGA*, Res. 67/290 Format and organizational aspects of the high-level political forum on sustainable development, 23. 8. 2013.
- UNGA*, Res. 69/176 The right to privacy in the digital age, 2013.
- UNGA*, Res. 70/1 Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, 25. 9. 2015.
- Unger, Barbara*, Datenschutz in internationalen Organisationen, München, 1991.
- UNICEF*, The „rights“ start to life. A statistical analysis of birth registration, New York, 2005.
- UNICEF*, Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration, New York, 2013 [Quelle: http://www.unicef.org/mena/MENA-Birth_Registration_report_low_res-01.pdf].
- Urueña, René*, Indicators a political spaces, International Organizations Law Review 12 (1) (2015), S. 1–18.
- Urueña, René*, Global Administrative Law and the Global South, in: Cassese (Hrsg.), Research handbook on global administrative law, Cheltenham, 2016, S. 392–414.

- Värk, René*, Diplomatic and Consular Privileges and Immunities in Case of Unfriendly Cyber Activities, *Baltic Yearbook of International Law Online* 14 (1) (2015), S. 125–136.
- Varney, Eliza*, Convention on the Rights of Persons with Disabilities: ensuring full and equal access to information, in: McGonagle/Donders (Hrsg.), *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives*, Cambridge, 2015, S. 171–207.
- Vattel, Emer*, *Le droit des gens*, 1758.
- Vaughn, Robert*, Transparency in the administration of laws: The relationship between differing justifications for transparency and differing views of administrative law, *American University International Law Review* 26 (4) (2011), S. 969–982.
- Vec, Milos*, Grundrechte der Staaten, *Rechtsgeschichte* 18 (2011), S. 66–94.
- Venzke, Ingo*, International Bureaucracies from a Political Science Perspective – Agency, Authority and International Institutional Law, *German Law Journal* 9 (11) (2008), S. 1401–1428.
- Venzke, Ingo*, *How interpretation makes international law. On semantic change and normative twists*, Oxford, 2012.
- Verdirame, Guglielmo*, The Definition of Developing Countries under GATT and other International Law, *German Yearbook of International Law* 39 (1996), S. 164–197.
- Verma, Surinder*, Protection of Trade Secrets under the TRIPS Agreement, and Developing Countries, *Journal of World Intellectual Property* 1 (5) (2005), S. 723–742.
- Vermeule, Adrian*, *Local and Global Knowledge in the Administrative State*, Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series, 2013.
- Vesting, Thomas*, Die Bedeutung von Information und Kommunikation für die verwaltungsrechtliche Systembildung, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band II Informationsordnung Verwaltungsverfahren Handlungsformen*, München, 2. Auflage, 2012, S. 1–35.
- Vetterlein, Antje*, Seeing Like the World Bank on Poverty, *New Political Economy* 17 (1) (2012), S. 35–58.
- Vielajus, Martin*, The challenge of accountability for development agencies within their own countries and before their peers, 2009, Agence Française de Développement [Quelle: <http://www.oecd.org/dev/devcom/44251093.pdf>].
- Virally, Michel*, Vers un droit international du développement, *Annales françaises de droit international* 11 (1965), S. 3–12.
- Visvanathan, Shiv*, *A carnival for science. Essays on science, technology, and development*, Delhi, 1997.
- Vitzthum, Wolfgang*, *Völkerrecht*, Berlin, 7. Auflage, 2016.
- Vivien-Milburn, Maria*, The United Nations and personal data protection, *Jusletter*, 2005 [Quelle: www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=4236].
- Voßkuhle, Andreas*, Das Konzept des rationalen Staates, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden, 2008, S. 13–32.
- Voßkuhle, Andreas*, Sachverständige Beratung des Staates als Governanceproblem, in: Botzem/Hofmann/Quack/Schuppert/Straßheim (Hrsg.), *Governance als Prozess: Koordinationsformen im Wandel*, Baden-Baden, 2009, S. 547–574.
- Voßkuhle, Andreas*, § 1 Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Voßkuhle/Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts: Band I Methoden Maßstäbe Aufgaben Organisation*, München, 2. Auflage, 2012, S. 1–61.

- Voßkuhle, Andreas*, §43 Personal, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts Band III: Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, Staatliche Einstandspflichten, München, 2013, S. 1–90.
- Wade, Robert*, Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in a Political Perspective, *New Left Review* 217 (1996), S. 3–36.
- Wade, Robert*, Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty, *World Development* 29 (8) (2001), S. 1435–1441.
- Waeyenberge, Elisa van*, Selectivity at Work: Country Policy and Institutional Assessments at the World Bank, *European Journal of Development Research* 21 (2009), S. 792–810.
- Waeyenberge, Elisa van/Fine, Ben*, A Knowledge Bank?, in: Bayliss/Waeyenberge/Fine (Hrsg.), The political economy of development: The World Bank, neoliberalism and development research, London, New York et al., 2011, S. 26–48.
- Wahi, Namita*, A human rights critique of the IMF and the World Bank, *U.C. Davis Journal of Intl. Law and Policy* 12 (2005), S. 331–363.
- Wahl, Rainer*, Der einzelne in der Welt jenseits des Staates, *Der Staat* 40 (1) (2001), S. 45–72.
- Walker, Jack*, The Diffusion of Innovations Among the American States, *American Political Science Review* 63 (3) (1969), S. 880–899.
- Ward, Michael*, Quantifying the World. UN ideas and statistics, Bloomington, 2004.
- Watts, Sean*, Low-Intensity Cyber Operations and the Principle of Non-Intervention, *Baltic Yearbook of International Law Online* 14 (1) (2015), S. 137–161.
- Weber, Max*, Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe, Tübingen, 5. Auflage, 1972.
- Wegener, Bernhard*, Der geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, Göttingen, 2006.
- Weichert, Thilo*, Globaler Kampf um digitale Grundrechte, *Kritische Justiz* (2014), S. 123–134.
- Weichert, Thilo*, UNO-Resolution „zum Schutz der Privatheit im digitalen Zeitalter“, *DuD* (2014), S. 403–404.
- Weinlich, Silke*, Reforming Development Cooperation at the United Nations. An analysis of policy position and actions of key states on reform options, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, 2011.
- Weiß, Norman*, Kompetenzlehre internationaler Organisationen, Berlin [u. a.], 2009.
- Weiß, Norman*, Neue Weltinformationsordnung reloaded? Eine globale Informationsordnung als Herausforderung für das Völkerrecht, in: Löhr/Rehling (Hrsg.), Global Commons im 20. Jahrhundert: Entwürfe für eine globale Welt, München, 2014, S. 167–198.
- Welling, Judith*, International Indicators and Economic, Social, and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly* 30 (4) (2008), S. 933–958.
- Wenjing, Liu*, The role of the courts in China's progress towards transparency, in: Ala'i/Vaughn (Hrsg.), Research handbook of transparency, Cheltenham, UK, 2014, S. 215–245.
- Wenzel, Nicola*, Das Spannungsverhältnis zwischen Gruppenschutz und Individualschutz im Völkerrecht, Berlin, 2008.
- Werra, Jacques de*, Patents and trade secrets in the internet age, *Revue de Droit Suisse* 134 (2) (2015), S. 123–190.
- Wessels, Wolfgang*, Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960–1995, Opladen, 2000.

- Westin, Alan*, Privacy and freedom, New York, 1967.
- Wet, Erika de*, Holding International Institutions Accountable: The Complementary Role of Non-Judicial Oversight Mechanisms and Judicial Review, *German Law Journal* 9 (11) (2008), S. 1987–2012.
- Whitfield, Lindsay* (Hrsg.), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, 2008.
- Wiegand, Gerd*, Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe. Ein Beitrag zur Organisationsanalyse internationalen Organisationen am Beispiel des UNDP und der Weltbank, Berlin, 1978.
- Wiens, Marcus*, Vertrauen in der ökonomischen Theorie. Eine mikrofundierte und verhaltensbezogene Analyse, Berlin, 2013.
- Wilks, Alex/Lefrançois, Fabien*, Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies, Bretton Woods Project, 2002 [Quelle: https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Alex_Wilks_Science.pdf].
- Williams, David*, The World Bank and social transformation in international politics. Liberalism, governance and sovereignty, New York, 2008.
- Williams, Sope*, The debarment of corrupt contractors from World Bank-financed contracts, *Public Contract Law Journal*, 36 (3) (2007), S. 277–306.
- Willke, Helmut*, Systemisches Wissensmanagement, Stuttgart, 2. Auflage, 2001.
- Wirth, David/Devarajan, Sukanya*, Public Access to Information and Documentation at the United Nations Development Programme: Issues, Findings, and Recommendations, 1996, [Quelle: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2018&context=lsfp>].
- Witjes, Nina*, Whose knowledge for development? Knowledge management in development cooperation: Lessons from the Development Gateway, *German Journal for Young Researchers* 3 (3) (2011), S. 29–43.
- Witzmann, Bernd*, Völkerrechtliche Aspekte der Bemühungen um eine neue Weltinformationsordnung, München, 1984.
- Wolfensohn, James*, People and Development. Annual Meetings Address, Washington D. C., 1. 10. 1996 [Quelle: <http://go.worldbank.org/SA5WLZWH70>].
- Wolff, Heinrich/Brink, Stefan* (Hrsg.), *Datenschutzrecht in Bund und Ländern*, München, 2013.
- Wolfrum, Rüdiger*, Cooperation, International Law of, in: Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, New York, 2010, www.mpil.com.
- Wollenschläger, Burkard*, Wissensgenerierung im Verfahren, Tübingen, 2009.
- Woods, Ngaire*, The challenges of multilateralism and governance, in: Gilbert/Vines (Hrsg.), *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, 2000, S. 132–156.
- Woods, Ngaire*, The globalizers. The IMF, the World Bank, and their borrowers, Ithaca, 2006.
- World Bank*, Independent Evaluation Group IEG Mandate of the Director-General, Evaluation, Washington D. C., k. D.
- World Bank*, World Development Reports pre-1988 [Quelle: <http://go.worldbank.org/DDMZQCBWT0>].
- World Bank*, World Development Report, Washington D. C., 1978.
- World Bank*, World Development Report, Washington D. C., 1980.
- World Bank*, Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth, Washington D. C., 1989.

- World Bank*, Governance and Development, Washington D. C, 1992.
- World Bank*, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Washington D. C., 1993.
- World Bank*, Review of the Resolution establishing the Inspection Panel – 1996 Clarification of certain aspects of the resolution, 1996 [Quelle: <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelMandateDocuments/ReviewResolution1966.pdf>].
- World Bank*, World Development Report 1997, Washington D. C., 1997.
- World Bank*, Knowledge for Development. World Development Report 1998/1999, Washington D. C, 1999.
- World Bank*, 1999 Clarification of the Board's Second Review of the Inspection Panel, 1999 [Quelle: <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelMandateDocuments/ClarificationSecondReview.pdf>].
- World Bank*, World Development Report 2000–2001: Attacking Poverty, Washington D. C., 2001.
- World Bank*, The IDA Deputies A Historical Perspective, 2001 [Quelle: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/deputS.pdf>].
- World Bank*, World development report 2004: Making services work for poor people, Washington, D. C., 2003.
- World Bank*, Doing Business in 2004. Understanding Regulation, Washington D. C., 2004.
- World Bank*, Issues and Options for Improving Engagement Between the World Bank and Civil Society Organizations, Washington D. C., 2005 [Quelle: http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues_and_Options_PUBLISHED_VERSION.pdf].
- World Bank*, Review of World Bank Conditionality, Washington D. C., 2005 [Quelle: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1114615847489/webConditionalitysept05.pdf>].
- World Bank*, Chief Economist's Response: An Evaluation of World Bank Research, 1998–2005, Washington D. C., 2006 [Quelle: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1109362238001/726454-1164121166494/Research-Evaluation-2006-Chief-Economist-Response-11-27-06-FINAL.pdf>].
- World Bank*, Doing Business 2007. How to reform, Washington D. C., 2006.
- World Bank*, Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform. A Sourcebook for Development Practitioners, Washington D. C., 2007 [Quelle: http://siteresources.worldbank.org/EXTTOPPSISOU/Resources/1424002-1185304794278/TIPs_Sourcebook_English.pdf].
- World Bank*, Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank, DC2007–0020, Washington D. C., 2007.
- World Bank*, The Inspection Panel at 15 Years: Accountability at the World Bank, Washington D. C, 2009.
- World Bank*, Guidance Note for World Bank Group Staff on the Use of the Doing Business Employing Workers Indicator for Policy Advice, Washington D. C., 2009 [Quelle: <http://www.doingbusiness.org/methodology/~media/fpdkm/doing%20business/documents/methodology/ewi/ewi-guidance-note.pdf> (10.05.2012)].
- World Bank*, Transforming the Bank's Knowledge Agenda: A Framework for Action, 2010 [Quelle: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/02/10/000334955_20100210020037/Rendered/PDF/529890BRD0Box310only10SecM201010052.pdf (24.04.2012)].
- World Bank*, Access to Information Policy, 2010.

- World Bank*, An Information Note on the Doing Business project For the World Bank Board of Executive Directors Meeting of Oct. 19, 2010, Washington D. C., 2010 [Quelle: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/10/05/000356161_20101005001231/Rendered/PDF/569020BR0SecM21Official0Use0Only161.pdf].
- World Bank*, 2011 Annual Meetings of the Boards of Governors Summary Proceedings, 2011 [Quelle: <http://go.worldbank.org/OGEGO35LL0>].
- World Bank*, A Guide to the World Bank, Washington D. C., 3. Auflage, 2011.
- World Bank*, The state of World Bank knowledge services, Washington D. C., 2011.
- World Bank*, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development, Washington D. C., 2011 [Quelle: http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf].
- World Bank*, Report from the Executive Directors of the IDA to the Board of Governors, Additions to IDA Resources: Sixteenth Replenishment. IDA 16: Delivering Development Results, 2011.
- World Bank*, A new instrument to advance development effectiveness: Program for results lending, 2011 [Quelle: http://siteresources.worldbank.org/EXTRESLENDING/Resources/P4R_CN_2-23-2011_SECPO.final.pdf].
- World Bank*, Operationalizing the 2011 World Development Report: Conflict, Security, and Development. DC2011-0003, 2011 [Quelle: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22884392/DC2011-0003\(E\)WDR2011.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22884392/DC2011-0003(E)WDR2011.pdf)].
- World Bank*, Doing Business Employing Workers Consultative Group Final Report, 2011 [Quelle: [http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Miscellaneous/Final-EWI-CG-report-2011.pdf](http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Miscellaneous/Final-EWI-CG-report-2011.pdf)].
- World Bank*, CPIA 2011 Criteria, 2011 [Quelle: <http://www.worldbank.org/ida/papers/CPIAcriteria2011final.pdf>].
- World Bank*, Access to Information Annual Report FY2012, Washington, D. C., 2012.
- World Bank*, Using History to Inform Development Policy: The Role of Archives. Workshop Summary October 25–26, 2012, Washington, D. C., 2012.
- World Bank*, Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Program-for-Results Financing, 2012 [Quelle: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/ACS.pdf>].
- World Bank*, Sanctions Procedures, 2012 [Quelle: http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/WBGSanctions_Procedures_April2012_Final.pdf].
- World Bank*, Guidance for staff on handling procurement information, 2012.
- World Bank*, Bringing the state back into the favelas of Rio de Janeiro, Washington D. C., 2012 [Quelle: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/15/000333037_20130315115010/Rendered/PDF/760110ESWOP12300Rio0de0Janeiro02013.pdf].
- World Bank*, Access to Information Annual Report FY2013, Washington, D. C. 2013.
- World Bank*, Annual Report 2013, Washington D. C., 2013 [Quelle: http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2013/Resources/9304887-1377201212378/9305896-1377544753431/1_AnnualReport2013_EN.pdf].
- World Bank*, A Common Vision for the World Bank Group (DC2013-0002), Washington D. C., 2013 [Quelle: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23394965/DC2013-0002\(E\)CommonVision.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23394965/DC2013-0002(E)CommonVision.pdf)].
- World Bank*, Independent Panel Review of the Doing Business report, Washington D. C., 2013.

- World Bank*, World Bank President Jim Yong Kim's Statement on the Independent Panel Review of Doing Business, Press Release, 2013 [Quelle: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/06/07/world-bank-president-jim-yong-kim-statement-on-the-independent-panel-review-of-doing-business>].
- World Bank*, Changes to the World Bank Policy on Access to Information, 2013 [Quelle: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/6/686971434634658575/AI-Policy-revisions-of-July1-2013.pdf>].
- World Bank*, Freedom of Information Systems – Background Primer, Public Accountability Mechanisms (PAM) Initiative of The World Bank Public Sector and Governance Group, 2013 [Quelle: https://agidata.org/Pam/Documents/FOI%20Primer_30Sep2013.pdf].
- World Bank*, Access to Information Annual Report FY 2014, 2014 [Quelle: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/04/03/000406484_20150403083740/Rendered/PDF/954560WP00PUBL0port0FY02014000Final.pdf].
- World Bank*, Administrative Manual, Stand 2014.
- World Bank*, Annual Report 2014, 2014 [Quelle: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20093/WB%20Annual%20Report%202014_EN.pdf?sequence=13].
- World Bank*, Big data in Action for Development, Washington, 2014 [Quelle: http://live.worldbank.org/sites/default/files/Big%20Data%20for%20Development%20Report_final%20version.pdf].
- World Bank*, Doing Business 2015. Going Beyond Efficiency, Washington D. C., 2014 [Quelle: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>].
- World Bank*, Global Civil Registration and Vital Statistics. Scaling up Investment Plan 2015–2024, 2014.
- World Bank*, Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations, Washington D. C., 2014.
- World Bank*, Suspension and Debarment – Report on Functions, Data and Lessons Learned 2007–2013, 2014 [Quelle: <http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/OSDReport.pdf>].
- World Bank*, 2015 Development Policy Financing Retrospective, OPCS, 2015 [Quelle: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2016/3/420441457100264616/DevelopmentPolicyRetrospective2015.pdf>].
- World Bank*, A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity. Concepts, Data, and the Twin Goals, Policy Research Report, Washington D. C., 2015, [Quelle: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/20384/9781464803611.pdf>].
- World Bank*, Labor Market Regulation Methodology, Doing Business Project, 2015 [Quelle: <http://www.doingbusiness.org/methodology/labor-market-regulation>].
- World Bank*, Program-for-results: Two-year review, Washington D. C., 2015 [Quelle: <https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/program-results-pforr-two-year-reviewopenconsultationtemplate/materials/pforr2yearreviewpaper2015pdf.pdf>].
- World Bank*, Bank Directive/Procedure: Access to Information, 2015.
- World Bank*, Bank Policy: Access to Information, 2015.
- World Bank*, Digital Dividends. World Development Report, Washington D. C., 2016.

- World Bank*, Environmental and Social Framework, 2016 [Quelle: <http://documents.worldbank.org/curated/en/383011492423734099/pdf/114278-WP-REVISED-PUBLIC-Environmental-and-Social-Framework-Web-005-Corrected-Footnotes.pdf>].
- World Bank/EU*, Framework Agreement between the European Commission and the World Bank, 2014.
- World Bank Access to Information Committee*, AI Policy Interpretations, 2014 [Quelle: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/6/453041434139030640/AI-Interpretations.pdf>].
- World Bank Board of Executive Directors*, Resolution No. IBRD 93–10, IDA 93–6 „The World Bank Inspection Panel“, 1993.
- World Bank Board of Governors*, Resolution No. 227 Additions to Resources: Sixteenth Replenishment, Adopted 2011.
- World Bank DEC*, Research at Work. Assessing the Influence of World Bank Research. Research Report 2012, Washington D. C., 2012 [Quelle: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1109362238001/726454-1170367040939/Research_Report_2012.pdf].
- World Bank General Counsel*, Advisory Opinion on Certain Issues Arising in Connection with Recent Sanctions Cases No. 2010/1, 2010 [Quelle: <http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/3601045-1377105390925/AdvisoryOpinion.pdf>].
- World Bank Group*, Sanctions Board Statute, 2010 [Quelle: http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/SanctionsBoardStatute_9_15_2010.pdf].
- World Bank Group*, World Bank Administrative Manual, AMS 14.40, Open Access Policy for Formal Publications, 2012.
- World Bank Group*, World Bank Group Strategy, 2013 [Quelle: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16095/32824_ebook.pdf].
- World Bank Group*, A Stronger, Connected Solutions World Bank Group. An Overview of the World Bank Group Strategy, Washington D. C., 2014 [Quelle: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16093/32813_ebook.pdf?sequence=5].
- World Bank Group*, Bank Policy: Policy and Procedure Framework, 2014 [Quelle: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b082dd19b5.pdf>].
- World Bank Group*, Interim Guidelines for Systematic Country Diagnostic, 2014 [Quelle: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/03/11/000333037_20140311165242/Rendered/PDF/859050WP0World00Box382171B00PUBLIC0.pdf].
- World Bank Group*, The WBG: A New Approach to Country Engagement, 2014 [Quelle: https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/towards-country-partnership-frameworkopenconsultationtemplate/materials/new_approach_to_country_engagement_april_29_1.pdf].
- World Bank Group*, Directive on Country Engagement, 2014.
- World Bank Group*, Guidance Country Partnership Framework Products, 2014 [Quelle: <http://siteresources.worldbank.org/EXTOPMANUAL/Resources/502183-1404156575856/CPFGuidance7-01-14.pdf>].
- World Bank Group*, Research at Work: Turning Insight Into Impact, Washington, 2015.
- World Bank Group*, World Bank Group Procedure: Country Engagement. EXC5.01-PROC.02, 2015.

- World Bank Group Sanctions Board*, Law Digest, 2011 [Quelle: <http://siteresources.worldbank.org/INTOFFEVASUS/Resources/3601037-1342729035803/SanctionsBoardLawDigest.pdf>].
- World Bank Inspection Panel and General Counsel*, Joint Statement on the Use of Country Systems, 2004 [Quelle: <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelManDateDocuments/JointStatementUseCountrySystems.pdf>].
- World Bank Integrity Vice Presidency*, Policy on Disclosure of Information, 2011.
- World Bank LEGVP*, The World Bank: Legal Aspects, Washington D. C., 2011.
- World Bank LEGVP*, World Bank Policy on Access to Information: Experience in the first 18 months of implementation, Washington, D. C., 2012.
- World Bank LEGVP*, Annual Report FY2014. Legal Aspects of the World Bank's Involvement in the Security Sector, Washington, D. C., 2014.
- World Bank LEGVP*, Reimbursable Advisory Services, in: World Bank LEGVP (Hrsg.), Law and Policy Digest, Washington D. C., 2014.
- World Bank OPCS*, Toward Greater Transparency through Access to Information: The World Bank's Disclosure Policy, Washington, D. C., 2009.
- World Bank OPCS*, Reimbursable Advisory Services: A Review of the Fee Based Services Framework, Washington D. C., 2012.
- World Bank OPCS*, Operational Memorandum – The Provision of Reimbursable Advisory Services – filed with OP 8.40, 2012.
- World Bank OPCS*, Guidelines: Entering Client Information in the Operations Portal, 2013.
- World Bank OPCS*, Guidelines: Programmatic Approach for ESW and TA with RAS, 2014.
- World Bank OPCS*, Guidelines: Reimbursable Advisory Services (RAS) – Discrete ESW/TA, 2014.
- World Bank OPCS*, Reimbursable Advisory Services Policy Guidance FAQ, 2014.
- Wright, Quincy*, Mandates under the League of Nations, Chicago, 1930.
- Young, Aaron*, Deconstructing International Organization Immunity, *Georgetown Journal of International Law* 44 (2012), S. 331–365.
- Youngs, Gillian*, The United Nations Development Programme: A better way?, *Development* 50 (2007), S. 153–159.
- Yupsanis, Athanasios*, Article 27 of the ICCPR Revisited – The Right to Culture as a Normative Source for Minority/Indigenous Participatory Claims in the Case Law of the Human Rights Committee, *Hague Yearbook of International Law* 26 (2013), S. 359–410.
- Zakim, Michael*, Inventing Industrial Statistics, *Theoretical Inquiries in Law* 11 (1) (2010), S. 283–318.
- Ziamou, Theodora*, Public Participation in Administrative Rulemaking. The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 60 (1) (2000), S. 41–101.
- Zimmermann, Stephen/Fariello, Frank*, Coordinating the Fight against Fraud and Corruption: Agreement on Cross-Debarment among Multilateral Development Banks, in: Cissé/Bradlow/Kingsbury (Hrsg.), *International Financial Institutions and Global Legal Governance: The World Bank Legal Review Vol. 3*, Washington D. C., 2012, S. 189–205.

- Zoellner, Carl-Sebastian*, Das Transparenzprinzip im internationalen Wirtschaftsrecht. Konturen und Perspektiven des transparenzrelevanten Einwirkens transnationaler Vorgaben auf die innerstaatliche Rechts- und Verwaltungspraxis, Halle a. d. Saale, 2009.
- Zumbansen, Peer*, Knowledge in Development, Law and Regulation, in: Búrca/Kilpatrick/Scott (Hrsg.), *Critical legal perspectives on global governance: Liber amicorum David M. Trubek*, London, 2014, S. 103–125.
- Zürn, Michael*, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt a. M., 2. Auflage, 2005.

Personen- und Sachregister

- Aarhus-Konvention 268, 274
Access to Information Appeals Board/
Committee *s. Weltbank*
Access to Information Policy *s. Weltbank*
Accountability 78–79, 108, 151–161,
185, 265
Administrator *s. UNDP*
Afghanistan 95
African Development Bank 271
Afrikanische Charta der Menschenrechte
und Rechte der Völker (Banjul Charta)
s. Menschenrechte
Agenda 2030 *s. Sustainable Development
Goals*
Agendasetting 68–72, 82, 406, 427
Aid effectiveness 75, 153
– s. a. Effektivität
– s. a. Wirkungsorientierung
Akteneinsichtsrecht 266, 352
Allgemeine Erklärung der Menschen-
rechte *s. Menschenrechte*
Allgemeine Geschäftsbedingungen
s. Weltbank
Amerikanische Menschenrechtskon-
vention *s. Menschenrechte*
Analytical and Advisory Activities
s. Weltbank
Anghie, Anthony 39–40
Anhörungsrecht
– als Regelung des Informationshandelns
134–138
– als Verfahrensbaustein 198
– individuelles 275–279, 338–339
– von Staaten/Regierungen 221, 229,
313, 316, 384, 410
Anreizsteuerung
– finanzielle/ökonomische 58, 192
– reputationelle 4, 68–74, 402, 427,
432–434
Antragsprinzip 149, 163, 229, 233, 301,
315, 338, 357
Äquatorprinzipien 261
Argentinien 95, 252
Arkanprinzip 31, 43, 140, 183, 362
Armut 50–51, 83, 114–115, 174–175,
329–331, 424
Armutsindikatoren, Armutsmessung
s. Indikatoren
Asian Development Bank (ADB) 271,
274
Asian Infrastructure Investment Bank
(AIIB) 272
Aufgabenangemessene Informations-
kooperation *s. Informationskoope-
ration*
Auskunftsanspruch 135, 141, 255, 266,
369, 376, 386, 388–389
Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und
kulturelle Rechte *s. Menschenrechte*
Australien 266
Autorität
– epistemische/kognitive 61, 78–84,
139, 205–206, 247
– s. a. Gewalt
Beamte *s. Dienstrecht*
Bedingung
– Abschlussbedingungen für Finanzie-
rungsverträge (prior actions) 324, 342,
394
– aufschiebende 127
– Auszahlungsbedingung 127
– s. a. Konditionalität
– s. a. Weltbank – Allgemeine Geschäfts-
bedingungen
Begründung 224, 263, 275–276, 320,
347–348, 353, 383, 413, 432
Behinderung

- Menschen mit B. 278, 280–281, 288, 291
- Disaggregation von Daten 83, 241, 345
- Behörde
 - Wissensorganisation 146–147
 - Mandatskommission des Völkerbundes als Behörde 38
 - Datenschutzbehörde 257
- Beibringungsgrundatz 134, 198
- Benchmarking *s. Indikatoren*
- Beratung, sachverständige
 - allgemein in der EZ 16–18, 297–301
 - als Beihilfehandlung 246–247
 - durch die UN/UNDP 44, 87, 302–303
 - durch die Weltbankgruppe 48, 63, 68, 116–120, 321–331
 - von Rechtsreformen 18, 64–65, 288
- Berichtsverfahren
 - finanzielle 322
 - menschenrechtliche *s. Menschenrechte*
 - UN-Sonderberichterstatte *s. Menschenrechte*
- Beteiligung
 - allgemein im Verwaltungsfahren 149–151, 229, 198, 275–279, 298–299, 360
 - im Leistungsverfahren bei UNDP 317–319
 - im Leistungsverfahren der Weltbank 343–347
 - an einem völkerrechtlichen Delikt 246
 - s. a. Anhörung
 - s. a. Partizipation
- Betriebsgeheimnis *s. Geschäftsgeheimnis*
- Big Data 53, 78
- Bogdandy, Armin v.* 205, 439
- Brasilien 45, 67, 69, 82, 252, 267, 326, 361
- Brown, Mark* 76, 97
- Budgethilfe
 - Weltbank 323–325, 342–343
 - UNDP 302–303
 - Strukturanpassungsprogramme 47, 63, 323–324
- Bundesverfassungsgericht 17, 202, 434
- Charta *s. Vereinte Nationen*
- Charta der Grundrechte der Europäischen Union 250–251, 270
- Chile 267, 321
- China 67, 69, 267, 321
- Common Country Assessment (CCA) *s. Vereinte Nationen*
- Compliance 54, 299–300, 314
- Compliance Advisory Office/Ombudsman *s. International Finance Corporation*
- Country Assistance Strategy/Country Partnership Framework (CAS/CPF) *s. Weltbank*
- Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) *s. Weltbank*
- Creative Commons 262, 404, 423
- Critical Race Theory 290, 448
- Cyberspace *s. Internet*
- Dann, Philipp* 25–26, 129, 396, 442
- Daten
 - Begriff 10
 - Erhebungsmethoden 48–56
 - personenbezogene 4–5, 374–375, 385–386
 - Metadaten 78, 133, 250, 254
 - s. a. Statistik
- Datenschutz
 - als Teilprinzip des Informationsverwaltungsrechts 292
 - Datenschutzfolgeabschätzung/privacy impact assessment 292, 446
 - im nationalen Recht 249–250, 290, 293, 361
 - im Völkerrecht 250–252, 289
 - in internationalen Institutionen 237, 252–258, 289, 386–387
 - Zweckbindung 138, 189, 250, 255
 - s. a. Menschenrechte – Recht auf Privatleben/-sphäre
- Davis, Kevin* 205
- Debarment *s. Vergaberecht*
- Dekolonisierung 43, 50, 204
 - s. a. Postkolonialismus
 - s. a. Selbstbestimmungsrecht
- Delikt, völkerrechtliches *s. Verantwortlichkeit*
- Demokratie
 - deliberative 212–213, 401, 441
 - partizipative 396
 - und Statistik 32–33

- und Informationszugang 238, 263–265, 270, 395–397
- völkerrechtlicher Schutz 209–210
- völkerrechtliches Demokratiegebot 212
- Department for International Development (DFID) 196
- Desrosières, Alain* 33
- Deutschland 2, 67, 71, 77, 94, 259, 266, 443, 448
- Development Policy Loan *s. Budgethilfe*
- Dienstrecht, internationales 96, 148, 157, 197–198, 228, 252, 277
- Digital Divide 19, 204
- Disaggregation *s. Diskriminierung*
- Diskriminierung
 - Datenerhebung, Disaggregation 3, 54, 241, 280, 287–291, 309, 448
 - Diskriminierungsmerkmale/geschützte Gruppen 241, 280, 287, 345, 448
 - Intersektionalität/Mehrfachdiskriminierung 291
 - Verbot 34, 241, 247, 280, 287–291, 309
- Doing Business (DB) Indikatoren/Projekt
 - Funktion und Steuerungswirkung 3–4, 68–74, 148, 427
 - Inhalt und Methode 56, 66–68
 - Organisation und Rechtsrahmen, 120, 135, 222–223, 426–433
- domaine réservé 51, 100, 204–205, 214–219, 232
 - s. a. Vereinte Nationen – Neutralität
 - s. a. Weltbank – nichtpolitisches Mandat
- Draper, William* 97, 99
- Dritte Welt 40
 - s. a. Globaler Süden, Entwicklungsländer
- due diligence 247–248
- ECOSOC *s. Vereinte Nationen*
- Effektivität, Wirksamkeit
 - als rechtliches Gebot/Prinzip 188, 201–202
 - der EZ *s. Entwicklungszusammenarbeit*
 - s. a. Aid effectiveness
 - s. a. Wirkungsorientierung
- Effizienz, Wirtschaftlichkeit
 - als rechtliches Gebot/Prinzip 188, 190, 201–202, 333
 - ökonomische Effizienz des Rechts 56, 66–71, 222
- Ehre
 - persönliche 254, 375
 - Staatenehre 207–208
- Eigentum, Eigentumsrechte
 - als Grund- und Menschenrecht 259–260, 278
 - als Entwicklungsfaktor 114, 239, 242, 333
 - Enteignung *s. Umsiedlung*
 - geistiges 142, 258–262, 316
- Eigenverantwortlichkeit 100, 207–211, 230, 317, 357
- Eingriffsverwaltung *s. Verwaltung*
- Einzelermächtigung *s. Kompetenzen*
- Enteignung *s. Umsiedlung*
- Entwicklung
 - als rechtliches Prinzip/Gebot 38–39, 40–41, 171–175, 201–202
 - Daten/Messung/Statistik 17, 42, 49–53, 77–78
 - Kritik/post-development 19
 - menschliche/nachhaltige 41, 51–52, 83, 97–98, 114–115, 171–176
 - wirtschaftliche 49–51, 64
 - s. a. Armut
 - s. a. Good Governance
 - s. a. Menschenrechtsansatz
 - s. a. Millennium Development Goals
 - s. a. Sustainable Development Goals
- Entwicklungsländer
 - Begriff/Klassifikation 50
 - Stellung im Entwicklungsverwaltungsrecht 19, 44–45, 86, 95
 - Stellung im Informationsverwaltungsrecht 43, 50, 61, 64, 204–206, 436
- Entwicklungsverwaltungsrecht
 - Begriff/Konzeption 14–19, 129
 - der Weltbank 109–115, 122–128
 - der Vereinten Nationen (einschl. UNDP) 85–108, 128
 - Durchsetzung/Rechtsschutz 107–108, 127, 151–163

- Prinzipien 128, 165, 171–172, 188, 201, 233, 237, 293
- Typen von Entwicklungsverwaltungen 128, 443–444
- Entwicklungsprogramm der VN *s. UNDP*
- Entwicklungsvölkerrecht 25, 165, 172–173
- Entwicklungszusammenarbeit (EZ)
 - Begriff und Verrechtlichung 15
 - finanzielle Zusammenarbeit (FZ) 44, 110, 327
 - Geschichte und Wandel 16–17, 48, 300–301
 - Informations-/Wissensprobleme 59–60, 64–65, 187–192, 201, 205
 - technische Zusammenarbeit (TZ) 19, 44–45, 62–63, 98–99, 302–304, 327–329
 - Wirksamkeit 59, 75, 78–80, 155, 202, 326, 333
 - *s. a.* Entwicklung
 - *s. a.* Entwicklungsverwaltungsrecht
 - *s. a.* Evaluation
 - *s. a.* Official Development Assistance
 - *s. a.* Vereinte Nationen – UN-Entwicklungsinstitutionen
- Ermessen 138, 141, 166, 187, 195, 381, 384, 400, 419
- Equator Principles *s. Äquatorprinzipien*
- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) *s. Menschenrechte*
- Europäischer Gerichtshof (EuGH) 394
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) *s. Menschenrechte*
- Europäische Union (EU)
 - Datenschutz/Privatsphäre 250–253
 - Entwicklungszusammenarbeit 81, 426
 - Informationsbeziehungen im Mehrebenensystem 21, 234, 242, 293
 - Informationszugang 234, 270, 272, 470
 - *s. a.* Charta der Grundrechte der Europäischen Union
- Europarat 268–269
- Evaluation
 - als Rechenschafts-/Kontrollmechanismus 127, 151–153, 156
 - der EZ 79–80, 152–156, 200
 - mittels Indikatoren 54, 79, 188, 309, 339, 342
- Randomized Controlled Trials (RCT) 153
- UNDP 312–314
- Weltbank 127, 336, 339, 349, 423, 432
- *s. a.* Wirkungsorientierung
- Expanded Programme for Technical Assistance (EPTA) *s. Vereinte Nationen*
- Experte, Expertise 44–45, 62, 135, 181, 222, 302–305, 409
- Fact Finding 158, 350
- Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) *s. Entwicklungszusammenarbeit*
- Fragile Staatlichkeit 334, 337, 425
- Frankreich 33, 67, 69, 71–72, 266
- Frauenrechte *s. Menschenrechte*
- Foucault, Michel* 31
- Food and Agriculture Organization (FAO) 42
- Frankenberg, Günter* 65
- GATT *s. Welthandelsrecht*
- Geheimnisschutz *s. Arkanprinzip, Geschäftsgeheimnis*
- General Comment *s. Menschenrechte*
- Generalsekretär *s. Vereinte Nationen*
- Generalversammlung *s. Vereinte Nationen*
- Gerechtigkeit
 - epistemische/kognitive 19, 36–37, 205–206, 294, 449
 - globale 19, 80
- Geschäftsgeheimnis 258–262, 375, 385–386
- Geschlecht
 - Datensammlung, Disaggregation 83, 175, 239, 287–290, 309, 407
 - Gleichstellung/Nichtdiskriminierung 98, 287, 290, 318, 345
 - *s. a.* Diskriminierung
 - *s. a.* Menschenrechte – Frauenrechte
- Gewährleistungspflichten *s. Menschenrechte*
- Gewalt
 - epistemische 36
 - Herrschaft/Hoheitsgewalt jenseits des Staates 24, 130

- internationale öffentliche G. 4, 24, 130–131, 145, 205, 227–228, 247, 401, 426
- s. a. Autorität
- Gewaltverbot 216
- Gewohnheitsrecht s. *Rechtsquellen*
- Gleichheit
 - individuelle s. *Diskriminierung*
 - souveräne 57, 86, 128, 206, 231
- Global Administrative Law 28
- Globaler Süden 86, 232–233, 449
 - s. a. Entwicklungsländer
- Global Governance 6–7, 12, 24, 130, 199, 433
- Goldmann, Matthias* 24, 205, 227, 439
- Good Governance
 - als entwicklungspolitisches Konzept 59–66, 77, 174, 287, 425
 - Indikatoren/Messung s. *Indikatoren*
- Gouvernementalität 31–32, 40, 73–83
- Governance by information 23–24, 49, 66–74, 205
 - s. a. Anreize – reputationelle
 - s. a. Autorität – epistemische/kognitive
- Großbritannien 43, 94
- Gute Regierungsführung s. *Good Governance*

- Handlungsformen
 - Empfehlungen 87, 89, 217, 398, 421, 426, 434
 - Handlungsformenlehre 24, 130–131, 145
 - Politikbewertung 205, 227, 401–402, 406–412, 426–432, 438–439
 - Realakte 6, 72, 129
 - Warnungen 20, 72, 398, 434
 - s. a. Indikatoren
 - s. a. Publikumsinformation
- Haushaltsrecht, Haushaltsverfahren
 - der Weltbank 331–334
 - der Vereinten Nationen 89
 - des UNDP 96, 106, 305–307, 315
 - s. a. Effizienz
- Herrschaft/Hoheitsgewalt s. *Gewalt*
- Human Development Index/Report 52, 282, 403–414
- Human Rights Council s. *Menschenrechte*

- IBSA-Verfahren s. *Menschenrechte*
- Immunität
 - informationelle Rechtsfolgen 136, 139, 180–183, 199, 394
 - internationaler Institutionen 156–157, 160, 366, 376
- Implied powers s. *Kompetenzen*
- Independent Evaluation Group (IEG) s. *Weltbank*
- Independent Information Disclosure Panel s. *UNDP*
- Indien 36, 47, 67, 69, 267, 315, 326
- Indigene Völker 261, 279, 317, 319, 344–346
- Indikatoren
 - als Steuerungsinstrument 4, 12, 83, 437
 - Armutsindikatoren, Armutsmessung 47, 50–52, 83, 115, 250, 330
 - Begriff 12
 - Funktionen im Leistungsverfahren 326, 332–334, 341–342, 349
 - Governance- und Rechtsstaatsindikatoren 55–56, 332–334
 - Menschenrechtsindikatoren/-messung 9, 53–55, 241, 280–286, 309, 316
 - Methoden, Operationalisierung 54, 281–282, 447–448
 - Rechtliche Anforderungen 188–192, 205–207, 218–219, 227, 230
 - Sozialindikatoren 51–52
 - s. a. Doing Business
 - s. a. Entwicklung – Daten/Messung/Statistik
 - s. a. Evaluation – mittels Indikatoren
 - s. a. Human Development Index
 - s. a. Millennium Development Goals
 - s. a. Sustainable Development Goals
 - s. a. Weltbank – Country Policy and Institutional Assessment, World Development Report, World Development Indicators, Worldwide Governance Indicators
- Individualbeschwerdeverfahren s. *Rechtsschutz*
- Individuelle Informationsautonomie s. *Informationsautonomie*

- Individuum
- Mediatisierung im Völkerrecht 59, 235, 362
 - Rechtsstellung im Informationsverwaltungsrecht 8, 235–240, 362
 - s. a. Informationsautonomie
- Information
- als Bezugspunkt der Dogmatik 6, 10
 - Begriff 9–12, 132
- Informationelle Selbstbestimmung
s. *Selbstbestimmung*
- Informationsautonomie, individuelle
- als Prinzip des Informationsverwaltungsrechts 18, 234–295, 445
 - im Leistungsverfahren 299, 318, 359–362
 - beim individuellen Informationszugang 364–365, 369, 392, 443
 - bei Publikumsinformationen 402, 439–440
- Informationsfreiheit s. *Informationszugang*
- Informationshandeln (internationaler Institutionen)
- Begriff und dogmatische Funktion 6–7, 129–132
 - Handlungssystem 163–164, 296
 - Internationalisierung 34–40
 - Modalitäten (Gewinnung, Verarbeitung, Verbreitung) 6, 132–142
 - rechtliche Relevanz, Regelungsmodus 8–9, 18, 84, 131, 143–150, 165, 201
 - Rechtsschutz/Kontrolle 151–163, 180–181
 - s. a. Handlungsformen
 - s. a. Indikatoren
- Informationskonditionalität s. *Konditionalität*
- Informationskooperation, aufgabenan-gemessene
- als Prinzip des Informationsverwaltungsrechts 18, 169–203, 261, 276, 442–443
 - im Leistungsverfahren 318, 350, 354–357
 - beim individuellen Informationszugang 364–365, 371, 391–393
 - bei Publikumsinformationen 400–401, 408, 410, 413, 434–439
- Informationsverwaltung s. *Informationshandeln*
- Informationsverwaltungsrecht (deutsches Recht)
- Begriff und Dogmatik 20, 164, 258, 397, 441
 - im nationalen Rechtsvergleich 251–252, 259–260, 266–267
 - vertikaler Vergleich 17, 138, 164, 202–203, 233–234, 293, 448
- Informationsverwaltungsrecht interna-tionaler Institutionen
- Begriff, Konzeption 5–14, 129–132, 441–449
 - Handlungs- und Normkomplexe 163–164, 296–440
 - Durchsetzung 8–9, 107–108, 127, 151–164, 236–237
 - Methoden 27–28, 165–166
 - Prinzipien 18, 164–167, 168–295
 - Rechtsgrundlagen/-quellen 8, 102–109, 122–127
 - Regelungsmodus, Kontextsteuerung 8–10, 131–132, 143–150, 193
 - s. a. Datenschutz
 - s. a. Informationshandeln
 - s. a. Informationszugang
- Informationszugang (nationales Recht) 220, 264–265
- Informationszugang (internationale Institutionen)
- Access to Information Policy s. *Weltbank*
 - als subjektives Recht/Individualanspruch 4, 141, 270–275, 368–370, 378–379
 - als Handlungs- und Normkomplex 163, 362–397
 - als Teilprinzip des Informationsverwaltungsrechts 8, 263–267
 - Ausnahmen 142, 183–184, 220–221, 253, 259–260, 370–375, 379–387
 - Durchsetzungsverfahren 8–9, 108, 121, 157, 161–163, 375–376, 387–390
 - Information Disclosure Policy s. *UNDP*

- menschenrechtlicher Anspruch 273–275, 391–395
- überwiegendes öffentliches Interesse 371, 380–381
- s. a. Menschenrechte – Informationszugang
- s. a. Transparenz
- Inspection Panel *s. Weltbank*
- Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte *s. Menschenrechte*
- International Atomic Energy Agency (IAEA) 94, 259
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) *s. Weltbank*
- International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) *s. Weltbank*
- International Development Association (IDA) *s. Weltbank*
- International Finance Corporation (IFC)
 - Aufgaben und Organisation 109–113
 - Beratungsaktivitäten 67–68, 120, 196, 327, 428–429
 - Compliance Advisory Office/Ombudsman 159, 200, 351
 - Rechtsgrundlagen 123–125
 - Transparenz 259, 387
 - Umwelt- und Sozialstandards/Performance Standards 261
 - s. a. Doing Business
- International Labour Organisation (ILO) 4, 37–38, 42, 70–71, 176–177, 432–433
- International Law Commission *s. Vereinte Nationen*
- Internationale Hoheitsgewalt *s. Gewalt*
- Internationale Institution/Organisation
 - Begriff 93
 - s. a. Accountability
 - s. a. Immunität
 - s. a. Kompetenzen
 - s. a. Rechtsquellen
- Internationale öffentliche Gewalt *s. Gewalt*
- Internationaler Gerichtshof 145, 160, 181–182
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte *s. Menschenrechte*
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte *s. Menschenrechte*
- Internationaler Währungsfonds (IWF) 42, 47, 178, 277, 426–427
- Internet
 - Informationshandeln im I. 7, 78, 121, 134, 249–250, 271, 368
 - rechtliche Regelung 22, 204–205
 - Zugang zum I. 19
- Interpol 8, 157, 181–182, 236, 253, 257
- Intervention, Interventionsverbot
 - informationelle 3, 204, 214–218
 - wirtschaftliche 218–219
- Japan 34, 425
- Kaiser, Anna-Bettina* 441
- Kim, Jim* 116, 120
- Kingsbury, Benedict* 205
- Kinderrechte *s. Menschenrechte*
- Kollektive informationelle Selbstbestimmung *s. Selbstbestimmung*
- Kolonialismus, Kolonien 35–37, 38–40, 304
 - s. a. Dekolonisierung
 - s. a. Postkolonialismus
- Kolumbien 252, 267
- Kompetenz
 - Einzelermächtigung, Prinzip der 144, 206
 - Informationskompetenzen 132–133, 143–146, 176–178, 214–218
 - Implied powers 144–146, 177, 217
 - Modalität 145–146, 216–218
 - Modus 145–146
 - Organkompetenz 146–147, 193–194, 226–228, 354
 - Verbandskompetenz 144–146, 176, 217
- Konditionalität
 - Begriff 58
 - Informationskonditionalität 60–61, 132–135, 179, 322, 384, 394, 426
 - menschenrechtliche 242–243
 - s. a. Strukturanpassungsprogramme
- Konstitutionalisierung *s. Völkerrecht*

- Kontrolle
- Formen und Funktionen 143–162, 199–200
 - im Leistungsverfahren, 311–314, 348–353
 - im Informationszugangsverfahren 375–376, 388–390
 - von Publikumsinformationen 413, 432–433
- Korruption, Korruptionsbekämpfung
- als Entwicklungshemmnis 185
 - in der EZ 108, 135, 151–153, 159–160, 313, 327, 352–353
 - s. a. Vergaberecht
- Law and Development *s. Recht und Entwicklung*
- Legitimation, Legitimität 23, 201, 396–397, 433, 438–439, 444
- Leistungsvergleich 24, 56, 66–74, 141, 191–192, 234, 398–399, 402
- s. a. Indikatoren
- Leistungsverwaltung *s. Verwaltung*
- Lepenes, Philipp* 436
- Mandatsgebiete *s. Völkerbund*
- Mandatskommission *s. Völkerbund*
- Maruhn, Thilo* 438
- McNamara, Robert* 47, 52
- MDGs *s. Millennium Development Goals*
- Mediatisierung *s. Individuum*
- Mehrebenensystem
- Entwicklungsverwaltung als M. 19, 372, 445
 - EU als M. 21, 234, 293
 - Informationsbeziehungen und Wissensorganisation im M. 21, 136, 144, 170, 176, 301, 365, 445
 - Sustainable Development Goals als M. 77, 416
 - s. a. Menschenrechte – Mehrebenensystem
- Menschenrechte
- Achtungspflichten 241, 243–245
 - Adressaten/Verpflichtete 241–248, 256, 273
 - Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (Banjul Charta) 268
 - Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 268, 278
 - Amerikanische Menschenrechtskonvention 250, 254, 268
 - Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 174, 278, 282–284
 - Behinderung, Rechte von Menschen mit 278, 280–281, 288, 448
 - Beihilfe/Beteiligung an Verletzungen 243–248, 256, 285, 318, 360, 395
 - Berechtigte/Inhaber 239, 258, 260–261, 294–295
 - Bildung, Recht auf 278, 284
 - Bindung internationaler Institutionen 243–248
 - Entwicklung/EZ, menschenrechtsbasierte 54–55, 80, 91, 101–102, 172, 240–243, 284–285
 - Eingriff, Eingriffsrechtfertigung 131, 254–256, 361, 403
 - Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 250, 268
 - Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 250, 254–255, 268, 278
 - Frauenrechte 77, 87, 239, 279, 281–282, 287
 - Geburtenregistrierung, Recht auf 286–287
 - General Comment 174, 250, 253–255, 269, 273, 282–284
 - Gesundheit, Recht auf 269, 274, 278, 281
 - Gewährleistungspflichten 241, 243, 280–286
 - Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) 283
 - IBSA-Verfahren (Indicators, Benchmarks, Scoping, Assessment) 54, 283–284
 - Indikatoren/Messung 9, 53–55, 241, 280–286, 309, 316
 - Informationszugang, Recht auf 267–270, 273–275, 391–395

- Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte 238, 250, 268
- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR/Zivilpakt) 238, 248, 252–256, 268–269, 273–275, 278, 375, 391–392
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR/Sozialpakt/WSK-Pakt) 172, 241, 260–261, 284–287
- Kinderrechte 282–283, 286–287
- Konditionalitäten, menschenrechtliche 242–243
- Mehrebenensystem, im 240, 249, 257, 264, 293, 391–393
- Menschenrechtsansatz in der EZ *s. Menschenrechte – Entwicklung*
- Menschenrechtsausschuss 250, 254, 269, 273
- Menschenrechtsrat 269
- Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung 247, 280, 285, 288, 292
- Monitoring 22, 54, 61, 102, 218, 241, 280–287, 412
- Nahrung, Recht auf 278
- Partizipation, Recht auf 278–279
- Privatleben/-sphäre, Recht auf 134, 249–258, 275, 361, 374–375, 392–393
- Rechtsschutz, Recht auf effektiven 157, 248
- Schutzpflichten 241, 243, 345
- Sonderberichterstatter 53–54, 160, 174, 282
- Staatenberichtsverfahren 54, 283–284
- völkerrechtliche Verantwortlichkeit 244
 - s. a. Diskriminierung
 - s. a. Eigentum
 - s. a. Rassismus, Rassendiskriminierung
 - s. a. Recht, subjektives
 - s. a. Recht auf Entwicklung
- Menschenrechtsausschuss, Menschenrechtsrat *s. Menschenrechte*
- Merry, Sally* 205
- Messung *s. Indikatoren*
- Metadaten *s. Daten*
- Mexiko 252, 267, 326
- Millennium Development Goals (MDGs) 52, 74–83, 414–415, 436–437
- Möllers, Christoph* 206
- Monitoring
 - Begriff 188–189
 - der MDGs/SDGs 75–83, 288, 414–418, 436
 - Wirkungsmonitoring in der EZ 54, 79, 153–154, 188, 339, 341–343
- Nebenbestimmung 299–300
- Neue Weltinformationsordnung 19, 43, 204–205, 210
- Neue Weltwirtschaftsordnung 19, 43, 210
- Neutralität *s. Vereinte Nationen*
- New Public Management 75, 153, 265
- NGO *s. Zivilgesellschaft*
- Nigeria 267
- Norwegen 94, 266
- öffentliches Gut 16, 68, 115, 117–118, 175, 400, 419
- Öffentlichkeit, Öffentlichkeitskontrolle 127, 161–163, 184–186, 200, 212–213, 270, 364
- Official Development Assistance (ODA) 15–18, 57, 79, 85–86, 112, 188, 219
- Operationalisierung *s. Indikatoren*
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 205–206, 227, 251, 429
- Ownership *s. Eigenverantwortlichkeit*
- OHCHR *s. Menschenrechte*
- Pariser Erklärung 75, 79, 154, 180, 207, 230, 341
 - s. a. Aid effectiveness
 - s. a. Eigenverantwortlichkeit
- Partizipation 241, 276–279, 293, 364, 383
 - s. a. Anhörung
 - s. a. Beteiligung
 - s. a. Menschenrechte – Partizipation
- Personal *s. Dienstrecht*
- Planung 45, 91–92, 106, 147–150, 307–309, 315–318, 334–337, 355–358

- s. a. Vereinte Nationen – Common Country Assessment (CCA), United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)
- s. a. Weltbank – Country Assistance Strategy/Country Partnership Framework (CAS/CPF)
- Pluralismus, Pluralität
 - Rechtspluralismus *s. Völkerrecht – Pluralismus*
 - von Wissen 11, 122, 197–198, 222
- Politikbewertung *s. Handlungsformen*
- Postkoloniale Theorie, Postkolonialismus 19, 25, 35–37, 62, 204, 449
- Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) *s. Weltbank*
- Prinzipien
 - des allgemeinen Völkerrechts 128, 133, 145, 164–165, 178–179, 204–212, 446
 - des Entwicklungsvölkerrechts 165, 167, 175
 - Prinzipientheorie 165–167
 - s. a. Entwicklungsverwaltungsrecht – Prinzipien
 - s. a. Informationsverwaltungsrecht – Prinzipien
 - s. a. Sozialstaatsprinzip
- Privatheit, Privatleben, Privatsphäre 4, 142, 237–238, 249–258, 289, 361, 374–375, 392
- s. a. Menschenrechte – Privatleben
- s. a. Datenschutz
- Privatisierung 273, 395–396
- Program for Results *s. Weltbank*
- Programme and Operations Policies and Procedures (POPPs) *s. UNDP*
- Programme for International Student Assessment (PISA) 71, 205, 227, 399
- Programmierung *s. Planung*
- Projekthilfe 302–303, 309–311, 321–323, 337–340
- Publikumsinformation (deutsches Recht) 164, 397, 399
- Publikumsinformation, globale
 - Begriff 141, 163–164, 400
 - Steuerungswirkung 70–74, 82–84, 218–219
 - Rechtsregime 189, 218, 224, 227, 397–440
 - s. a. Doing Business
 - s. a. Handlungsformen
 - s. a. Human Development Index
 - s. a. MDGs/SDGs
- Quantifizierung
 - als Informations-/Wissensform 12, 33–40, 60, 83–84, 116, 201, 355–356, 359
 - wirtschaftlicher/sozialer Entwicklung 49–53, 76
 - rechtliche Vorgaben zur Q. 135–136, 191–192, 309, 326, 339, 341–342
 - von Recht 53–56, 66–70, 281–283
 - s. a. Indikatoren
 - s. a. Statistik
- Ranking *s. Leistungsvergleich*
- Rassismus, Rassendiskriminierung 36–37, 241, 287–288, 290, 361, 448
- Realakt *s. Handlungsformen*
- Recht, subjektives 4, 136, 141, 235–241, 250, 291–294, 362, 446
- Recht auf Entwicklung 55, 173, 240
- Recht und Entwicklung (Law and Development)
 - Law and Development-Bewegung/Ansatz 25, 59, 64–65
 - Rechtsreform in der EZ 3, 18, 68–70
 - Rechtsstaatsförderung 64–65, 98, 144
- Rechtspluralismus *s. Völkerrecht*
- Rechtsquellen
 - des Informationsverwaltungsrechts *s. Informationsverwaltungsrecht*
 - Gewohnheitsrecht 8, 172, 206, 214, 220, 245–246, 252, 273–274, 278–279
 - Primärrecht 103–104, 123–124
 - Rechtsgrundsätze, allgemeine 8, 253, 272–273
 - Rechtsquellenlehre 8, 20, 173, 277, 447
 - Sekundärrecht 8, 104–109, 124–127, 225–228, 446
 - Vertrag, völkerrechtlicher 8, 37, 107, 123–124, 127, 244, 337, 447
 - s. a. Prinzipien

- s. a. UNDP – Programme and Operations Policies and Procedures
- s. a. Weltbank – Articles of Agreement
- s. a. Weltbank – Operational Policies/ Bank Procedures
- Rechtsreform (in der EZ) *s. Recht und Entwicklung*
- Rechtsschutz
 - als Entwicklungsfaktor 55
 - gegen Informationshandeln 152, 157, 236, 263, 353
 - gegen internationale Institutionen *s. Immunität*
 - Individualbeschwerdeverfahren 4, 8–9, 156–163, 236–237, 314–315, 349–353
 - s. a. Entwicklungsverwaltungsrecht – Durchsetzung
 - s. a. Menschenrechte – Rechtsschutz
 - s. a. UNDP – Independent Information Disclosure Panel
 - s. a. Weltbank – Access to Information Appeals Board, Inspection Panel
- Rechtsstaatlichkeit/Rule of law
 - als Entwicklungsfaktor 55, 332
 - Messung/Indikatoren *s. Indikatoren*
 - s. a. Good Governance
 - s. a. Recht und Entwicklung
- Rechtsstaatsförderung in der EZ *s. Recht und Entwicklung*
- Rechtsvergleichung
 - im Informationsverwaltungsrecht 252–253, 266–267, 277
 - in der EZ 18, 55, 59, 65
 - kritische 65, 449
 - quantitative 53, 55, 66–67, 70, 398–399, 431
 - Transplants 65
- Replenishments *s. Weltbank*
- Reputation *s. Anreize – reputationelle*
- Resident Coordinator *s. Vereinte Nationen*
- Resident Representative *s. UNDP*
- Risiko
 - Risikorecht 337–338, 354, 360
 - Risikoprüfung in der EZ 135, 310, 319, 338
- Rule of Law *s. Rechtsstaatlichkeit*
- Russland 67, 69, 321, 437
- Sachverständiger *s. Experte*
- Safeguard Policies *s. Weltbank*
- Schweden 266
- SDGs *s. Sustainable Development Goals*
- Selbstbestimmung, informationelle (deutsches Grundrecht) 143, 207–208, 237, 258
- Selbstbestimmung, kollektive informationelle
 - als Prinzip des Informationsverwaltungsrechts 18, 131, 203–234, 276, 283, 442–444, 448
 - im Leistungsverfahren 288–299, 354, 357–359, 362
 - bei individuellem Informationszugang 365–366, 373, 385, 393–395
 - bei Publikumsinformationen 401, 410–411, 418, 430, 438–439
- Selbstbestimmungsrecht der Völker 209–212
 - s. a. Dekolonisierung
- Sen, Amartya* 409
- Shihata, Ibrahim* 146, 242, 244, 335, 358
- Short, Clare* 75
- Soft Law 23–24, 130
- Souveränität 51, 100, 133–134, 137, 204–212, 219–221, 225–226, 373, 446
 - s. a. Gleichheit, souveräne
 - s. a. Eigenverantwortung
- Soziale Rechte *s. Menschenrechte*
- Sozialstaat, Sozialstaatsprinzip 17, 33, 202
- Sozialstandards *s. Umwelt- und Sozialstandards*
- Sozialverträglichkeitsprüfung 134–135, 318–319, 323, 339, 344, 348, 350
- Special Fund *s. Vereinte Nationen*
- Subjekte *s. Völkerrecht*
- Südafrika 69, 242, 267, 321
- Sustainable Development Goals (SDGs)
 - Entstehung, Rechtsgrundlagen 77, 416–417
 - Entwicklungsverständnis, Inhalte 3, 77, 174, 265, 287–288, 448
 - Implementierung, Zuständigkeiten 78, 88, 98–100, 207, 227, 415–418, 448
 - Indikatoren, Datenerhebung 77–78, 83, 227, 417–418

- Funktion, Wirkung 2–3, 74–83, 88–89
- Staatenehre *s. Ehre*
- Staatsschulden 63, 322, 426, 428
 - s. a. Weltbank – Debt Sustainability Assessment
- Statistik
 - Entwicklungsstatistik 49–53, 99–100, 403, 418
 - internationaler Institutionen 42, 37–40, 49–53, 82, 88, 403–404, 419–422
 - Internationalisierung 34–40, 204–205
 - Rechtsgrundlagen, Regelung internationaler S. 37–38, 42, 223, 252–253, 288, 403–404, 412–413, 419, 421
 - staatliche 31–34, 82–83, 356
- Strukturanpassungsprogramme 47, 63, 243, 247, 285, 323–324
 - s. a. Budgethilfe
 - s. a. Konditionalitäten
- Technische Zusammenarbeit (TZ) *s. Entwicklungszusammenarbeit*
- Technologietransfer 46, 258, 297
- Third World Approaches to International Law (TWAAIL) 232–233, 449
- Transnationale Unternehmen 277, 400, 429
- Transparenz
 - Begriff und Regelung, 121, 161, 164, 263–265, 292, 394, 396
 - völkerrechtliche Entwicklung 141–142, 185, 235–236, 268, 275, 362–363, 377
 - Funktionen (insbes. Legitimation und Kontrolle) 23, 152, 184–186, 200, 238, 364
 - im Leistungsverfahren 319–320, 347–349
 - in privatwirtschaftlichen Unternehmen 239, 259–261
 - von Publikumsinformationen 411–413, 432
 - s. a. Arkanprinzip
 - s. a. Informationszugang
- Treu und Glauben 179
- Treuhandfonds *s. Weltbank*
- TRIPS *s. Welthandelsrecht*
- Truman, Harry 16, 46
- Türk, Danilo 282
- Ul-Haq, Mahbub* 409
- Umsiedlung 243, 319, 344–345
- Umweltinformationen 261, 266, 268, 274, 363, 366
 - s. a. Aarhus-Konvention
- Umweltverträglichkeitsprüfung 141, 278, 310, 320, 344, 377, 384
- Umweltvölkerrecht 50, 268, 274, 447
 - s. a. Aarhus-Konvention
 - s. a. Klimaschutz
- Umwelt- und Sozialstandards 248, 261, 317–319, 344–348, 360
 - s. a. Safeguard Policies
 - s. a. Äquatorprinzipien
- UNCTAD 89
- UNDP
 - Administrator 76, 90, 95–100, 105, 310, 313–314, 405
 - Executive Board (vormals Governing Council) 95–96, 102, 104–106, 227, 306–313, 372, 405, 409–413
 - Forschung, Forschungsförderung 45, 99, 404–406
 - Geschichte, Gründung 44–46, 86–87, 93–95, 303–304
 - Independent Information Disclosure Oversight Panel 9, 108, 161–163, 375–376
 - Information Disclosure Policy 106–108, 141–142, 319–320, 365–376, 393–397, 404, 407
 - Kompetenzen, Mandat 97–102, 174, 177, 242–243, 285, 366, 403, 411–412
 - Koordinationsfunktion 95, 98–99
 - Menschenrechtsansatz 91, 101–102, 240, 242–243, 285, 359–360
 - Menschenrechtsbindung 243–248, 252, 256, 273, 279, 395
 - Mitgliedschaft/Teilnahme 94
 - Neutralität/Unvoreingenommenheit 100–101, 137, 220–223, 373, 413
 - Organe 95–97, 147
 - Programme and Operations Policies and Procedures (POPP) 106, 297, 302, 310, 403, 405
 - Rechtspersönlichkeit 93–94

- Resident Representative 96–99, 310–311
- Standard Basic Assistance Agreement 102, 107, 134, 179, 301, 303, 366
- Stimmrechte 86, 95
- UNESCO 19, 43, 51, 407, 415
- UNICEF 42, 89–90, 287
- United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) *s. Vereinte Nationen*
- United Nations Development Group (UNDG) *s. Vereinte Nationen*
- United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) *s. Vereinte Nationen*
- United States Agency for International Development (USAID) 69
- UNO *s. Vereinte Nationen*
- Untersuchungsgrundsatz 188, 198
- Urheberprinzip
 - Begriff, Inhalt 136, 138–142, 220–221, 233–234, 443–445
 - in Ausnahmen vom Informationszugang 372–374, 384–387, 392–395
 - in Publikumsinformationen 426–427

- Verantwortlichkeit, völkerrechtliche
 - Beihilfe/Beteiligung an Völkerrechtsverstößen 246–247, 256, 285, 318, 360, 395
 - internationaler Institutionen/Organisationen 182, 240, 244
 - ILC-Artikel (DARIO), 244, 246–247
- Vereinigte Staaten von Amerika (USA) 32–34, 49, 94, 97, 110, 259–260, 266, 424–425
- Vereinte Nationen
 - Charta 57, 87, 103–104, 128, 156, 177–178, 181, 252, 273
 - Common Country Assessment (CCA) 92, 308, 315, 317, 319
 - Entwicklungsinstitutionen/-system 44–46, 85–93
 - Expanded Programme for Technical Assistance (EPTA) 44–45, 93, 95, 97, 103, 303–304
 - Generalsekretär 44, 76, 89–91, 96, 415–417
 - Generalversammlung 87–89, 92–96, 103–104, 227, 311, 409, 416–417
 - Hilfsorgane 88–89, 93, 103–104, 177, 311
 - Hochkommissar für Menschenrechte *s. Menschenrechte*
 - Informationsverwaltung, Entwicklung der 40–46, 85–87
 - Innere Angelegenheit/Nichteinmischung *s. domaine réservé*
 - International Law Commission (ILC) 244, 246
 - Kompetenzen, Mandat 40–44, 87–89, 177
 - Menschenrechtsausschuss *s. Menschenrechte*
 - Menschenrechtsrat *s. Menschenrechte*
 - Neutralität/Unvoreingenommenheit 100–101, 220–223
 - Organe 87–88
 - Rechtspersönlichkeit 93
 - Resident Coordinator 91–92, 99, 285, 306–307
 - Sicherheitsrat 216, 235
 - Sonderberichterstatte *s. Menschenrechte*
 - Special Fund 44–45, 93, 95, 302
 - Statistikkommission 42, 49, 51, 88, 205, 412–414, 417
 - United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 308–310, 317, 319
 - United Nations Development Group (UNDG) 90–93, 95, 98–99, 107, 128, 308
 - United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) 101
 - Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) 77, 87–90, 108, 311, 403, 416–417
 - World Food Programme 42, 89
 - Ziele und Grundsätze 40–41, 51, 57, 100, 206, 214, 216–217
- Verfahren
 - als informationelle Kontextsteuerung 149–152, 198–199
 - Informationszugangsverfahren 161–162, 375–376, 387–388

- Leistungsverfahren 163, 305–311, 331–349
- Publikumsinformationsverfahren 409–411, 427–429
- Verfahrenstypen 150, 163–164
- s. a. Anhörung
- s. a. Beteiligung
- s. a. Partizipation
- s. a. Planung
- Verfassung, Verfassungsrecht
 - Begriff, Abgrenzung zu Verwaltung 13
 - Gründungsverträge als V. 104, 123
 - Informationsverfassung, internationale 43, 126, 171, 257, 446–447
 - nationales Verfassungsrecht 32, 123, 290, 362, 448
 - s. a. Völkerrecht – Konstitutionalisierung
- Vergaberecht (für private Auftragnehmer)
 - UNDP 135, 160, 313, 375
 - Weltbank 135, 160, 340, 352–353
 - Debarment 157, 160
 - s. a. Leistungsverfahren
- Verwaltung, internationale
 - Begriff 13–14, 447
 - Eingriffsverwaltung 160, 186, 202, 233, 235, 313, 352–353
 - Leistungsverwaltung 15, 59, 134, 202, 237, 243, 297–300, 447
 - Netzwerk, Verwaltungsnetzwerk 7, 45, 87, 90, 112, 405, 419–420
 - Kontrolle 151–163
 - Verbundverwaltung, Verwaltungsverbund 7, 21, 93, 128, 445
 - Verwaltungsraum, überstaatlicher 90, 128, 195
- Verwaltungsorganisationsrecht, internationales 93–94, 143–149
- Verwaltungsrecht, internationales
 - Begriff, Konzeption 8, 13–14, 20–22, 233, 237
 - Fortentwicklung 5, 15, 26, 446–449
 - Methoden 26–28
 - Kosmopolitische Elemente 4, 161, 362
 - Referenzgebiete 14–15, 18, 168
- Verwaltungsverfahrenrecht *s. Verfahren*
- Völkerbund
 - als Entwicklungsverwaltung 38, 442
 - als Informationsverwaltung 38–40, 169–170
 - Mandatsgebiete 38–39
 - Mandatskommission 37–39, 442
- Völkerrecht
 - als Kooperationsordnung 169–170
 - Entformalisierung 23–24, 130, 213
 - Fragmentierung 42, 51–53, 448
 - Konstitutionalisierung 104, 123, 145, 446–447
 - Pluralismus 28
 - Völkerrechtssubjekte 93, 109, 235, 245–246
 - s. a. Prinzipien
 - s. a. Rechtsquellen
- Warnungen *s. Handlungsformen*
- Washington Consensus 63, 76, 324, 425
- Wettbewerb
 - öffentlicher Verwaltungen 34
 - unlauterer 259
 - wirtschaftlicher 65, 71, 258–259, 375
 - zwischen Geberinstitutionen 186
 - zwischen Staaten/Rechtsordnungen 17, 66, 73, 398, 402
 - s. a. New Public Management
- Weltbank
 - Access to Information Appeals Board 4, 121, 161–162, 386, 388–390
 - Access to Information Committee 162, 380–382, 386–390
 - Access to Information Policy 121, 141–142, 185–186, 347–348, 376–397, 419
 - Allgemeine Geschäftsbedingungen 179, 337, 339, 341
 - Analytical and Advisory Activities (AAA) 117, 321
 - Articles of Agreement 109, 122–123
 - Board of Directors/Exekutivdirektoren 74, 110–111, 123–126, 147, 333–338, 382–383
 - Country Assistance Strategy (CAS) 335
 - Country Partnership Framework (CPF) 335–336
 - Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) 56, 332–334, 383, 426–430, 432

- Debt Sustainability Assessment (DSA) 218–219, 247, 322, 426–430, 432
- Development Policy Lending (Budgethilfe) 321, 323–325
- Doing Business Projekt s. *Doing Business*
- Forschung, Development Economics Vice Presidency (DEC) 47, 117–119, 196, 420–425, 429, 435
- General Counsel 111, 123, 244, 323, 358
- Geschichte, Gründung 44–48, 109
- Independent Evaluation Group (IEG) 127, 155–156, 336, 349, 432
- Inspection Panel 158–159, 199, 349–352, 390
- International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) 109
- International Centre for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) 110–111
- International Development Association (IDA) 109
- Investment Project Financing (Projekthilfe) 321–323
- Kompetenzen 110–115, 123, 146, 215, 376, 418
- Management 111, 126, 128, 194, 314, 335, 357, 420, 429
- Menschenrechtsbindung 243–248, 252, 256, 273–274, 344
- Mitgliedschaft 109
- nichtpolitisches Mandat 113–114, 132, 137, 146, 215, 223, 359
- Operational Policies and Bank Procedures (OP/BPs) 124, 126, 297, 320, 435
- Organe 110–111, 128, 147
- Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) 81, 335
- Präsident 48, 52, 111–112, 116, 228
- Program for Results 119, 300, 321, 325–327, 338
- Rechtspersönlichkeit 109
- Replenishment 111, 125, 331–332, 433
- Safeguard Policies/Umwelt- und Sozialstandards 126, 272, 276, 322, 325–326, 343–345, 446
- Sanctions Board 151–152, 352–353, 361
- Stimmrechte 110, 332, 385, 439
- Treuhandfonds 117, 329, 331, 419
- Weltbankgruppe 109–112, 114–115, 335
- World Development Indicators 52, 117–118, 418, 422
- World Development Report 47–48, 118, 185, 422–426
- Worldwide Governance Indicators 56
- s. a. International Finance Corporation (IFC)
- Welthandelsrecht, Welthandelsorganisation
 - GATT 50
 - WTO 50, 268
 - TRIPS 260–261, 375
- Widerspruchsverfahren 362, 375–376, 378, 387–388, 391
- Wiener Vertragsrechtskonvention/Übereinkommen über das Recht der Verträge 166, 207, 227, 244, 273, 290
- Wirkungsorientierung 153–155, 188, 325–326, 328, 341–342
 - s. a. Aid effectiveness
 - s. a. Effektivität
 - s. a. Evaluation
- Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte s. *Menschenrechte*
- Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) s. *Vereinte Nationen*
- Wissen
 - Begriff 10–12, 116, 443–444
 - explizites/implizites 17, 83, 138, 195
 - Formalisierung, „knowledge products“ 11, 116–117, 310, 327–330
 - koloniales 35–36
 - lokales 17, 59–60, 136, 195, 198
 - Modalitäten rechtlicher Regelung, Kontextsteuerung 9, 131–132, 143–144, 148–149
 - Nichtwissen, Ungewissheit 190–192, 195, 336, 338
 - öffentliches Gut 16, 117–118, 175, 400, 434–435
 - Organisation, Wissensmanagement 21, 48, 143–144, 154–156, 170

- quantitatives/statistisches 12, 35, 83, 191–192, 286
- staatliches 20, 31–34
- Transfer, Wissensvermittlung 16, 17–18, 44, 46, 62–65, 129, 140, 258, 300–305, 327
- Wissenssoziologie 11, 27, 64, 147, 189, 232
- s. a. Eigentum – geistiges
- Wissenschaftsfreiheit 381, 410, 429
- Wolfensohn, James* 48
- World Development Report *s. Weltbank*
- World Development Indicators *s. Weltbank*
- World Food Programme (WFP) *s. Vereinte Nationen*
- World Intellectual Property Organization (WIPO) 142, 262, 423
- Worldwide Governance Indicators *s. Weltbank*
- WTO *s. Welthandelsrecht*
- Zielvereinbarung 75, 326
- Zivilgesellschaft
 - als Kommunikationsmittler 294–295
 - Rechtsmobilisierung 239, 265
 - Rolle beim Informationszugang 53, 162, 388, 396
 - Verfahrensrechte 88, 198, 275–276, 317, 335, 388
- Zugang zu Dokumenten *s. Informationszugang*
- Zwangstheorie 129
- Zweckbindung *s. Datenschutz*
- Zwecksicherung 57, 59, 299