FRANZ MERLI

Was ist Global Administrative Law?

I. Prolog

Hubert Isak hat einen guten Teil seines Denkens der Frage gewidmet, wie neue und größere Rechtsräume entstehen und wie sie funktionieren. Diese Frage bewegt natürlich auch das Verwaltungsrecht. Als das Verwaltungsrecht sich als Wissenschaftsdisziplin herausbildete, wurde es selbstverständlich als Teil des nationalen Rechts verstanden, aber mit einem wachen Bewusstsein von ausländischen Parallelen und staatenübergreifenden Problemen, Lösungen und Strukturen. Der Rechtsvergleich war explizit oder latent allgegenwärtig, in *Otto Mayers »Deutschem Verwaltungsrecht«* (1895/96), das sich seiner Auseinandersetzung mit französischem Recht verdankt, oder in vielen Einzelstudien wie *Layers »Principien des Enteignungsrechtes«* (1902), und als Allgemeines am Allgemeinen Verwaltungsrecht galt das Übernationale, bei *Adolf Merkl* etwa »das für jede positive Verwaltungsrechtsordnung oder wenigstens für eine Mehrzahl von Verwaltungsrechtsordnungen Allgemeingültige«,¹ oder noch in *Thomas Fleiners »Grundzügen des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts«* (1977). Nach einer gewissen nationalen Beschränkung des österreichischen Blicks nach dem zweiten Weltkrieg² hat die Globalisierung der letzten Jahrzehnte und vor allem die EU-Mitgliedschaft des Landes deutlich werden lassen, wie sehr sich auch das Verwaltungsrecht internationalisiert hat.³ In der Verwaltungsrechtslehre entwickelten sich dazu verschiedene Forschungsrichtungen; eine davon ist »Global Administrative Law«. Die folgenden Beobachtungen sollen klären, was Global Administrative Law ausmacht und in welcher Beziehung es zum traditionellen Verwaltungsrecht steht.⁴ Vereinfachung und Zuspitzung bitte ich mir nachzusehen.

¹ Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927, Neudruck 1999) XII.

² Nur als Beispiel: *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht² (1986) mit dem den »allgemeinen Lehren des österreichischen Verwaltungsrechts« als behandelten Themenkreis (III).

³ ZB Merli, Die Zukunft der Verwaltung (2010) 15 ff; *Griller/Kahl/Kneiß/Obwexer* (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2016).

⁴ Die Recherche dazu durfte ich großteils als Gast des Exzellenzclusters »Kulturelle Grundlagen der Integration« der Universität Konstanz durchführen. Dankbar bin auch für die inspirierende

II. Ein guter Name als Beginn

Die Entstehung von Global Administrative Law lässt sich genau datieren: auf die Vorstellung eines entsprechenden Forschungsprojekts der NYU School of Law im Jahr 2005.⁵ Die Datierung wäre nicht möglich, und die ganze Forschungsrichtung wäre wohl auch nicht als neu empfunden worden, wenn sie nicht die Benennung »*global*« trüge. Hätten die Initiatoren das Projekt einfach International Administrative Law genannt, wäre es wohl nicht so aufgefallen; erst die Bezeichnung als »*global*« macht es unterscheidbar.

Für die Bezeichnung werden natürlich auch sachliche Gründe vorgebracht: International Administrative Law klinge zu sehr nach Völkerrecht; Global Administrative Law sei aber mehr, nämlich international *plus* national.⁶ Das mag richtig sein, aber es gibt so viele Spielarten von »*international*«, dass man auch damit das Auslangen hätte finden können.⁷

Ob gerechtfertigt oder nicht, die Benennung war eine gute Marketingidee, und von Erfolg gekrönt: Global Administrative Law hat sich prächtig entwickelt und ist aufgeblüht. Die New Yorker Initiatoren fanden bald Partner in Italien (vor allem *Sabino Cassese*), dann in anderen Ländern. Jährliche Konferenzen in Viterbo erweiterten Themenspektrum und Rezeption.⁸ 2015 wurde in einer Zehnjahres-Jubiläumstagung Bilanz gezogen.⁹ Ein Casebook zum Global Administrative Law ist schon in dritter Auflage erschienen,¹⁰ dazu ein Research Handbook¹¹. Die Max Planck Encyclopedia of Public International Law und auch Wikipedia

Atmosphäre in der Konstanzer Bischofsvilla und Reaktionen der Zuhörerschaft auf die Vorstellung meines Projekts dort und bei einem Vortrag an der Universität Zürich.

- 5 *Kingshury/Krisch/Stewart*, The Emergence of Global Administrative Law, *Law and Contemporary Problems* 2005, 15.
- 6 *Kingshury/Donaldson*, Global Administrative Law, in Wolfrum (Hg), *Max Planck Encyclopedia of International Law* (2011) Rn 1, abrufbar unter: <<https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e948?rskey=XfXVx5&result=1&prd=MPIL>> (2011) (zuletzt abgerufen am: 15.03.2020).
- 7 Vgl. z.B. *Möllers/Voßkuhle/Walter* (Hg), *Internationales Verwaltungsrecht* (2007); und *Menzel*, *Internationales Öffentliches Recht* (2011), 635 ff. zum »*Internationalen Verwaltungsrecht*« mit ganz unterschiedlicher Verwendung von »*international*«. Übersichten zum Begriffsgebrauch geben *Biaggi*, Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, *VVDStRL* 2008, 413 (416 ff.); *Möllers/Terhechte*, Europäisches Verwaltungsrecht und Internationales Verwaltungsrecht, in *Terhechte* (Hg), *Verwaltungsrecht der EU* (2011) § 40 Rz. 3 ff.
- 8 Vgl. unter: <<https://www.irpa.eu/ricerche/viterbo-gal-seminars/>> (zuletzt abgefragt am: 15.03.2020).
- 9 Die Beiträge sind abgedruckt in *Int J Const Law* 2015, 465 ff.
- 10 *Cassese et al* (Hg), *Global Administrative Law: The Casebook* (2012).
- 11 *Cassese* (Hg), *Research Handbook on Global Administrative Law* (2017).

haben Global Administrative Law einen eigenen Eintrag gewidmet.¹² Spezielle Bibliographien¹³ und Homepages versuchen einen Überblick über Literatur und Aktivitäten zu schaffen,¹⁴ und daneben ist eine schwer überschaubare Vielfalt von Publikationen entstanden, die sich in irgendeiner Weise auf das Global Administrative Law berufen.

Die Benennung hält auch Heterogenes zusammen, wie sich gleich zeigen wird: unterschiedliche Arten von Recht vom Völkerrecht bis zum Privatrecht für die Tätigkeit internationaler Organisationen, staatliche, private und hybride Akteure; politik- und rechtswissenschaftliche Zugänge; deskriptive und normative Absichten. Das ist eine große Leistung für ein kleines Wort.

III. Ein grenzenloses Unterfangen

Grenzenlosigkeit kann man bei globalen Erscheinungen erwarten, für die Abgrenzung einer Forschungsrichtung oder eines Fachs bereitet sie aber Schwierigkeiten.

Den Ausgangspunkt für die Begriffsbildung des Global Administrative Law bilden nicht rechtsimmanente Kriterien, sondern die Tätigkeiten international agierender Organisationen. Die Strategie besteht darin, zuerst internationale Verwaltung zu identifizieren und dann Recht dafür zu finden.

Selbstbeschreibungen des Global Administrative Law¹⁵ kreisen regelmäßig um drei Elemente: »Administration«, »international«, und »Law«. In allen drei Dimensionen zeigen sich Abgrenzungsprobleme.

Verwaltung lässt inhaltlich schwer fassen, weil sie so vielfältig ist. Das kennen wir aus dem nationalen Verwaltungsrecht und bestimmen die Verwaltung daher meist negativ und/oder institutionell: als Tätigkeiten von staatlichen Organen außerhalb von Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit. Im internationalen Bereich fehlen dafür zT die Äquivalente, zT gibt es Überschneidungen:

»Global regulatory regimes feature legislation (treaties, rules, policies, standards, soft law) without legislatures; dispute settlement functions with only a limited number of courts (but a great number of quasi-judicial reviewing bodies); implementation without an executive branch (through indirect rule,

¹² Kingsbury/Donaldson in Wolfrum.

¹³ A Global Administrative Law Bibliography, Law and Contemporary Problems 2005, 357.

¹⁴ Vgl unter: <<https://www.iilj.org/gal/>> (zuletzt abgerufen am: 15.03.2020).

¹⁵ ZB Kingsbury/Donaldson in Wolfrum Rn 1.

and by monitoring and controlling implementation and enforcement through national bodies).«¹⁶

Verwaltung mit »implementation« gleichzusetzen, würde sie über Gebühr verkürzen, und an Akteure anzuknüpfen, scheitert daran, dass es jenseits des Staates abgesehen von ihrer Tätigkeit oft keine Grundlage für ihre Zuordnung zur Verwaltung oder überhaupt keine Verwaltung als Ensemble eigener Organe gibt. An staatlichen Beispielen geschult, kann man Verwaltung auf internationaler Ebene wiedererkennen, aber kaum abgrenzen.

Auch mit dem *Internationalen* kämpft das Global Administrative Law; deshalb nennt es sich ja »global«. Die angebotenen Formulierungen wollen letztlich alles erfassen, was nicht rein national ist; also auch das Nationale, soweit es eine Verbindung zum Internationalen hat.¹⁷ Wenn man das ernst nimmt, gibt es wenig Verwaltungsrecht, das heute nicht zum Global Administrative Law gehört.

Unter *Recht* fallen nach Herkunft und Wirkungsweise ganz unterschiedliche Arten von Normen: das Völkerrecht natürlich; aber auch nationales Recht, weil es die Mitwirkung nationaler Instanzen an der Schaffung und Umsetzung von internationalem Verwaltungsrecht regelt und weil es die Grundlage für die Entwicklung allgemeiner Rechtsprinzipien bildet; das Europarecht, soweit die EU in die Betrachtung integriert wird, als übernationaler »administrative space« oder als Akteur auf der globalen Ebene; das Privatrecht für private Mitwirkende und private Verbände, aber auch für die privatrechtsförmige Zusammenarbeit staatlicher Akteure und internationaler Organisationen. Zu Rechtsregeln und -prinzipien treten institutionelle Normen, rechtsähnliche Strukturen und Praktiken.¹⁸

Die Unschärfe der Abgrenzung wird von den Vertretern des Global Administrative Law ausdrücklich anerkannt:

»It is now clear that global administrative law is not only global, not only administrative, and not only law. It is not only global, because it includes many supranational regional or local agreements and authorities. It is not only administrative, because it includes many private and constitutional law elements. [...] Global administrative law is not only law, because it also includes many types of soft law and standards.«¹⁹

16 Cassese, *Global Administrative Law: The State of the Art*, Int J of Const Law 2015, 463 (466).

17 Kingsbury/Donaldson in Wolfrum Rn 1.

18 Kingsbury/Donaldson in Wolfrum Rn 3.

19 Cassese, Int J of Const Law 2015, 466.

IV. Eine Lehre aus Einzelfällen

Das Feld, das Global Administrative Law beackert, ist riesig; und herausfordernd, »by the massive volume, polycentricity, and obscurity of the interactions which constitute this administration«²⁰.

Massive polyzentrische Obskürität ist wissenschaftlich attraktiv, aber nicht einfach zu bearbeiten. Die Lösung lautet: mit Fallanalysen. So ist auch jenes Werk, das einer Gesamtdarstellung von Global Administrative Law am nächsten kommt, ein Casebook.²¹

Das Buch beginnt mit Akteuren (Internationale Organisationen und einzelne ihrer Organe, hybride öffentlich-private Organisationen, Private, die öffentliche Funktionen ausüben, und Netzwerke), wendet sich dann Rechtsinhalten zu (von diesen Akteuren geschaffenen globalen Standards und globalen Prinzipien des Verwaltungsrechts) und behandelt schließlich die Rechtsdurchsetzung (durch nationale Organe, internationale Aufsicht, peer to peer review und internationale Gerichte). Dazu kommen Abschnitte über Konflikte zwischen verschiedenen Rechtsregimen, globale Dimensionen der Demokratie und »Europe in the Global Space«.

Die systematische Einteilung täuscht allerdings. Das Buch erhebt keinen Anspruch auf einen Überblick. Wie sein Titel verspricht, bietet es nur eine systematisch geordnete Sammlung von Fallstudien. Typische Beitragstitel lauten »Obligation to Consult: Pulp Mills on the River Uruguay« oder »Global Competition and Territorial Limits: The Microsoft Case«. Gemeinsam sind ihnen eine große Überschrift, ein kleiner Gegenstandsbereich, eine dichte Beschreibung und ein exemplarischer Anspruch. Exemplarisch – aber wofür?

V. Der verwaltungsrechtliche Blick

Die Frage betrifft Sinn und Ziel des Unternehmens. Global Administrative Law verdankt sich dem verwaltungsrechtlichen Blick auf das Internationale: der plötzlichen Einsicht und wachsenden Erfahrung, dass internationale Aktivitäten in vielen Fällen fruchtbar als Verwaltung verstanden und in der Sprache und mit den Instrumenten der Verwaltungswissenschaften und eben auch des Verwaltungsrechts analysiert werden können; der Fruchtbarkeit der national geschulten Perspektive für die Problemsicht und Lösungsvorschläge.

20 Kingsbury/Donaldson in Wolfrum Rn 2.

21 Cassese ua, Global Administrative Law.

Global Administrative Law will diese internationale Verwaltung erfassen und beschreiben, aber auch und vor allem allgemeine Rechtsprinzipien gewinnen, denen sie unterliegt, etwa zu Partizipation der Betroffenen und Transparenz, zur Begründungspflicht von Entscheidungen oder zu Rechtsschutz und Verantwortlichkeit.

Solche Ansprüche werden meist bewusst verwaltungsrechtlich formuliert und auf das Verfahren konzentriert. Das hängt mit der Herkunft des Global Administrative Law aus dem US-amerikanischen Verwaltungsrecht zusammen, hat aber auch pragmatische Gründe. Im Mittelpunkt stehen

»process values, rather than substantive values (such as distributive justice, political democracy, sustainability, non-domination, or individual autonomy and capabilities), which are extremely difficult to ground as generally-accepted bases for most global administrative structures.«²²

Damit erweist sich die Lehre vom Global Administrative Law als kleine Schwester der Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Sie vermeidet die typische verfassungsrechtliche und oft moralisch aufgeladene Fragestellung nach demokratischer Legitimation und Rechtsstaatlichkeit internationaler Herrschaftsausübung und spricht stattdessen über eher technische verwaltungsrechtliche Verfahrensgrundsätze. Die kleine Schwester spricht also bescheidener als die große und will doch oft auch dasselbe.²³

VI. Recht finden und erfinden

Wie ihre große Schwester schillert auch die Lehre vom Global Administrative Law zwischen deskriptiven und normativen Ansprüchen.²⁴ Sie beginnt mit dem Staunen über die bunte Verwaltungswelt jenseits des Staates, interessiert sich dann für ihre Akteure, Mechanismen, Instrumente und Machteffekte und lässt

²² *Kingsbury/Donaldson* in Wolfrum Rn 3.

²³ Zu Parallelen auch *Biaggini*, *VVDStRL* 2008, 421 Fn 37 und 423 Fn 44. Das Verhältnis ist freilich umstritten, was mit der jeweiligen Abgrenzung von Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht und dem Grad der Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechts in den nationalen Rechtsordnungen zusammenhängt. Dazu zB *Cassese*, *Int J of Const Law* 2015, 465; *Möllers*, Ten years of global administrative law, *Int J of Const Law* 2015, 469 [471]; *Savino*, What if Global Administrative Law Is a Normative Project?, *Int J of Const Law* 2015, 492 [497]; *Craig*, UK, EU and Global Administrative Law. Foundations and Challenges [2015] 629 ff.

²⁴ *Casini*, Global Administrative Law Scholarship, in Cassese (Hg), *Research Handbook on Global Administrative Law* (2017) 548 (553 und 561).

sie uns durch ihre Analysen besser verstehen. Global Administrative Law hat so zunächst eine aufklärende, »empirisch-politikwissenschaftliche«²⁵ Funktion.

Aber schon die bloße Beschreibung entwickelt einen normativen Sog: durch die Fallstudien, die immer nur das konkrete Einzelne darstellen und doch exemplarisch für das »Normale« und Allgemeine oder für das Notwendigkeit von Regeln stehen; durch den Blick auf die Erwartungen der Beteiligten, der Öffentlichkeit, der NGOs oder der Politik, die Regeln voraussetzen, behaupten oder fördern. Zu diesen implizierten und externen normativen Standards kommen dann Prinzipien, die durch Abstraktion aus Einzelentscheidungen gewonnen und mit dem Anspruch auf allgemeine Befolgung als echtes Recht ausformuliert werden.

Angesichts des normativen Hungers der mittlerweile riesigen internationalen Verwaltung ist das eine wichtige Arbeit: Woran soll sich denn die Weltbank orientieren, wenn sie eine Regelung treffen muss, wie sie einzelne korrupte Firmen von allen Auftragsvergaben aus Weltbankmitteln ausschließen kann? Natürlich, jedenfalls aus der Sicht entwickelter westlicher Verwaltungssysteme,²⁶ geht es da um transparente allgemeine Regeln, ein geordnetes Verfahren, das Recht der Betroffenen, gehört zu werden, eine begründete Entscheidung und Rechtsschutz durch unabhängige Instanzen. Wenn Global Administrative Law zeigen kann, dass solche Prinzipien existieren, ist allen geholfen.

Das Unternehmen stößt allerdings auf die allgemeinen Schwierigkeiten, die die induktive Herleitung von Recht begegnet, etwa: Wessen und wieviel Praxis ist relevant? Welche Rolle spielen Verhaltensweisen, die sich mit dem möglicherweise dahinterstehenden Prinzip nicht vereinbaren lassen? Beruhen Regelmäßigkeiten im Verhalten auf normativen Überzeugungen? Bilden wir uns ein Prinzip nur ein, bildet es sich gerade heraus oder ist es schon da? Dazu kommen einige spezifische Probleme, etwa dass es oft an Verfahren fehlt, in denen Verstöße gegen die behaupteten Rechtsinhalte Rechtsfolgen haben könnten, so dass ihr Rechtscharakter fraglich bleibt,²⁷ und (immer noch oft) an gerichtlichen Instanzen, die sie anerkennen könnten; und manchmal auch an einer konkreten Rechtsordnung, zu der sie gehören: Während Gedanken keine Heimat brauchen, können Prinzipien nur in einer bestimmten Rechtsordnung gewonnen werden und Wirkung entfalten. Ohne Rechtsordnung als Rahmen funktioniert die Verallgemeinerung von Einzelregelungen oder -entscheidungen nicht. Die Heimat der Prinzipien des Global Administrative Law könnte das Völkerrecht

25 Möllers, *Int J of Const Law* 2015, 470.

26 Zu diesem Problem Craig, *Administrative Law* 654 ff mwN.

27 Vgl. Somek, *The Concept of »Law« in Global Administrative Law: A Reply to Benedict Kingsbury*, *EJIL* 2009, 985 (993 f).

sein, in dem ja Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsprinzipien anerkannte Rechtsquellen darstellen, auch wenn nicht von vornherein feststeht, dass die interne Praxis einer internationalen Organisation verbindliches Recht für eine andere schafft, man also Teilrechtsordnungen unterscheiden müsste. Das hilft aber nicht weiter, soweit die behaupteten Prinzipien über das Völkerrecht hinausgehen sollen.²⁸

Diese Schwierigkeiten spiegeln sich in vielen Arbeiten zum Global Administrative Law, in denen Normativität und normativer Rahmen unklar bleiben. Wird etwa das Global Administrative Law der Weltbank empfohlen, um die Legitimität ihrer Sanktionen zu stärken, die sie gegen korrupte Auftragnehmer verhängt,²⁹ bleibt unklar, ob das ein empirischer Hinweis darauf ist, dass Sanktionen eher als legitim empfunden werden, wenn sie Global Administrative Law Prinzipien entsprechen; ob das ein rechtspolitisch gemeinter Vorschlag ist, wie die Weltbank ihr Sanktionenregime verbessern sollte; oder eine Erinnerung daran, was zu beachten sie ohnehin schon verpflichtet ist, also eine Aussage über geltendes Recht. Bei anderen Arbeiten stürzt einen schon der Titel ins Nachdenken, so »*The human right to water as a creature of global administrative law*«³⁰: Hat Global Administrative Law ermöglicht, ein existierendes Recht auf Wasser erst zu erkennen, oder hat es dieses Recht tatsächlich geschaffen? Manchmal werden die gewünschten Inhalte auch schon in den Begriff des öffentlichen Rechts gesteckt, sodass es kein Entkommen daraus gibt;³¹ manchmal wird die normative Natur offen eingeräumt;³² und regelmäßig ist der Platz von Global Administrative Law ein »*global administrative space*«, in dem nationale und internationale, öffentliche und private Dimensionen schwimmen.³³

So scheint es manchmal, dass sich Global Administrative Law selbst zur Rechtsordnung ernennt, die es beschreibt.

28 Dazu zB von *Bogdandy/Dann/Goldmann*, *Developing the Publicness of Public International Law*, *German L. J.* 2005, 1375 (1393); *Craig*, *Administrative Law* 627 ff und 632 ff; *Casini* in *Casese* 553, 560 und 563.

29 *Dubois/Nowlan*, *Global Administrative Law and the Legitimacy of Sanctions Regimes in International Law*, *Yale J of Int Law Online* 2010, 15.

30 *McIntyre*, *The Human Right to Water as a Creature of Global Administrative Law*, *Water International* 2012, 1.

31 *ZB Kingsbury*, *The Concept of »Law« in Global Administrative Law*, *EJIL* 2009, 23 (30); kritisch dazu *Somek*, *EJIL* 2009.

32 *ZB Kingsbury/Krisch/Stewart*, *Law and Contemporary Problems* 2005, 42; *Savino*, *Int J of Const Law* 2015; *Craig*, *Administrative Law* 644.

33 *ZB Kingsbury/Krisch/Stewart*, *Law and Contemporary Problems* 2005, 25 ff; *Kingsbury/Donaldson* in *Wolfrum Rn 1*; *Kingsbury*, *EJIL* 2009, 30.

VII. Global Administrative Law und nationales Verwaltungsrecht

Global Administrative Law ist zunächst interessant für sich, als Wahrnehmungsmaschine, als Einführung in eine neue Welt und als Schatzkiste von Einzeluntersuchungen. Global Administrative Law lenkt die Aufmerksamkeit auf einiges, was sonst leicht übersehen wird, zB die wichtige Rolle privater und hybrider Organisationen oder die informelle und privatrechtliche Zusammenarbeit, die auch Staaten und internationale Organisationen pflegen, und allgemein auf jene Verwaltung, die an den Staaten vorbei und unter der Aufmerksamkeitschwelle des Völkerrechts stattfindet.³⁴

Interessant an Global Administrative Law sind auch die Parallelen zu nationalen Verwaltungsrecht. Vieles an Global Administrative Law erinnert ja an die Entstehung der nationalen Verwaltungsrechte: die sich langsam durchsetzende Idee von der Verwaltung als rechtlich gebundener Tätigkeit, der unstillbare Bedarf an Regeln, die Verallgemeinerung von Einzelfällen zu generellen Regeln und Prinzipien, die Ambivalenz zwischen bloßer Systematisierung und normativem Programm und das Herbeischreiben von Normativität durch Beobachtung. Das sind Entwicklungen, die bei der Entstehung des europäischen Verwaltungsrechts wiederkehrten und unter anderem zum Recht auf eine gute Verwaltung in Art 41 GRC geführt haben. Der Vergleich macht aber auch die Unterschiede deutlich: Nationales und europäisches Verwaltungsrecht entwickelten sich in relativ klar abgegrenzten Rechtsordnungen mit zentralen Gerichten und Rechtsetzungsautoritäten, die Anerkennung, Sanktionierung und Positivierung erleichterten und damit Zweifel an seinem Rechtscharakter ausräumen konnten.

Für das nationale Verwaltungsrecht ist Global Administrative Law vor allem dort von Interesse, wo die beiden aneinanderstoßen, zunächst bei der Einwirkung von Global Administrative Law auf das nationale Verwaltungsrecht: Welche verfassungsrechtlichen Filter gelten für die Einbeziehung von Inhalten des Global Administrative Law in das nationale Recht? Wie werden Global Administrative Law-Inhalte auf nationaler Ebene umgesetzt und mit Normativität ausgestattet? Welche Formen der Kooperation zwischen übernationalen und nationalen Stellen kommen dafür in Frage? Wie verteilt sich der Rechtsschutz auf die verschiedenen Ebenen? Wie funktioniert eine internationale Kontrolle? Wichtig ist aber auch die andere Richtung: die Mitwirkung nationaler Organe

34 *Savino*, Int J of Const Law 2015, 477.

an der Entstehung von Global Administrative Law, etwa durch informelle Zusammenarbeit und die Mitgliedschaft und Tätigkeit in privatrechtlichen oder hybriden Organisationen, die übernationales Recht oder soft law schaffen. Hier sind viele Fragen offen, weil diese Aktivitäten oft gar nicht wahrgenommen werden und die klassischen Zuständigkeitsregeln und Legitimationstechniken für formelles Völker- oder Europarecht auf sie nicht einfach übertragbar sind. Will man ein relevantes Außenverwaltungsrecht oder Verwaltungskooperationsrecht entwickeln, kommt man am Global Administrative Law nicht vorbei.

Die nationale Perspektive ist eine wichtige Ergänzung, denn nicht schon durch Vermischung, sondern erst durch die Kombination unterschiedener und aufeinander bezogener Regeln unterschiedlicher Rechtsordnungen entstehen echte Rechtsräume.