

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung . . . . .	1
A. <i>Gegenstand und Gang der Darstellung</i> . . . . .	2
B. <i>Sanierung und Akteure – Begriffsverständnis</i> . . . . .	3
C. <i>Verwaltungsrechtlicher Forschungsansatz</i> . . . . .	8
<b>Kapitel I: Sanierungsmandat der Finanzinstitute</b>	
<b>(IWF und ESM)</b> . . . . .	19
A. <i>Sanierungsmandat des IWF</i> . . . . .	19
I. <b>Organisationsstruktur</b> . . . . .	20
1. <b>Exekutivdirektorium</b> . . . . .	21
a) <b>Funktionen und Entscheidungsmandat</b> . . . . .	21
b) <b>Konsensuale Entscheidungsfindung</b> . . . . .	22
2. <b>Geschäftsführender Direktor</b> . . . . .	23
3. <b>IWF-Verwaltung</b> . . . . .	25
a) <b>Sanierungsverwaltungsmandat</b> . . . . .	25
b) <b>Sanierungsverwaltungsorganisation – Länderteams</b> . . . . .	27
II. <b>Rechtsrahmen für die finanzielle und technische</b>	
<b>(Sanierungs-)Unterstützung</b> . . . . .	29
1. <b>Konditionierte Finanzhilfen</b> . . . . .	30
a) <b>Bereitschaftskreditvereinbarung als einseitiger</b>	
<b>Bewilligungsbeschluss des Exekutivdirektoriums</b> . . . . .	30
b) <b>Allgemeine Zugangsvoraussetzungen</b> . . . . .	32
aa) <b>Quantitative Zugangsbeschränkung</b> . . . . .	33
bb) <b>Konditionalität (Conditionality)</b> . . . . .	34
cc) <b>Schuldentragfähigkeit</b> . . . . .	36
c) <b>(Prozedurale) Voraussetzungen für den Zugang</b>	
<b>zu Fondsmitteln in außergewöhnlichem Umfang</b> . . . . .	38
2. <b>(Programmbegleitende) Technische Dienstleistung zur</b>	
<b>institutionellen sowie personellen Kapazitätsentwicklung</b> . . . . .	39

III. Operationelle Sanierungstätigkeit (Sanierungsverwaltung) . . . .	41
1. Konditionierte Finanzhilfe . . . . .	42
a) Gestaltungsgrundsätze der operationellen Sanierungstätigkeit . . . . .	42
aa) Prinzipien und Verfahrensmodalitäten der Programmierung und Überwachung der Konditionalität . . . . .	42
(1) Makroökonomische Programmziele . . . . .	42
(2) Konditionalitätsprinzipien (Conditionality Principles) . . . . .	44
(3) Beurteilungskriterien für die Programm- überwachung . . . . .	49
bb) Erstellungsrahmen für die Schuldentragfähigkeits- analyse . . . . .	52
cc) (Administrative) Beurteilungs-, Planungs- und Ermessensspielräume . . . . .	53
b) Verfahren der Konditionalisierung und der Überwachung der Programmumsetzung . . . . .	54
aa) Konzeptionalisierung des Anpassungsprogramms . . . . .	55
(1) Fondsinterne Programmplanung (Program Design) . . . . .	55
(2) Verhandlungen mit dem Programmland (Program Discussions) . . . . .	58
(3) Finanzierungsempfehlung und Tranchenfreigabe	60
bb) Überwachung der Programmumsetzung . . . . .	62
(1) Überprüfungsmissionen . . . . .	62
(2) Neuverhandlung (Review Discussions) . . . . .	63
(3) Abschluss der Kontrollmissionen: Tranchen- freigabe- oder -suspendierungsempfehlung . . . . .	64
cc) Anschlussüberwachung . . . . .	65
dd) Exkurs: Notfallverfahren . . . . .	65
2. Programmbegleitende technische (Erfüllungs-)Hilfe . . . . .	67
a) Modalitäten technischer Hilfsleistung . . . . .	67
b) Grundsätze technischer Hilfsleistung . . . . .	68
aa) „FINE“-Modell . . . . .	68
bb) Verwaltungseigene Leitlinien für die technische Dienstleistung . . . . .	69
c) Verfahren der programmbegleitenden technischen Hilfsleistung . . . . .	71

aa) Identifizierung des technischen Unterstützungsbedarfs und Planung eines konkreten TA-Projekts . . .	72
bb) (Direkte) Technische Hilfsleistung zur Umsetzung von TA-Projekten . . . . .	73
B. Sanierungsmandat des ESM . . . . .	76
I. Organisationsstruktur . . . . .	77
1. Organe des ESM . . . . .	78
a) Gouverneursrat . . . . .	78
aa) Entscheidungsmandat . . . . .	79
bb) Beschlussfassung . . . . .	80
b) ESM-Direktorium . . . . .	82
c) Geschäftsführender Direktor . . . . .	83
2. Verwaltung . . . . .	84
a) ESM-Bedienstete . . . . .	84
b) Kommission und EZB – (operative) Programm- bzw. ESM- Eigenverwaltung . . . . .	87
aa) (Operatives) Sanierungsverwaltungsmandat . . . . .	88
(1) Materiell verselbständigtes Verhandlungs- und Bewertungsmandat . . . . .	91
(2) Interinstitutionelle Kontrolle und Anleitung der eingesetzten Organwalter . . . . .	92
bb) Sanierungsverwaltungsorganisation – Programm- und technische Hilfsteams . . . . .	94
(1) Europäische Kommission . . . . .	94
(2) Europäische Zentralbank . . . . .	98
II. Rechtsrahmen der konditionierten Stabilitätshilfe . . . . .	98
1. Vertragliche Voraussetzungen für den Zugang zu ESM-Finanzhilfen (Eligibility Conditions). . . . .	100
a) Qualität der Finanzierungsprobleme . . . . .	100
b) Unabdingbarkeitsvorbehalt – Gefährdung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets . . .	101
c) Konditionalität (Memorandum of Understanding) . . . . .	102
d) Schuldentragfähigkeit . . . . .	104
2. Ergänzende formelle Zugangsvoraussetzungen . . . . .	105
III. Operationelle Sanierungstätigkeit . . . . .	106
1. Programmverwaltung . . . . .	106
a) Materielle Vorgaben und Gestaltungspraxis der operationellen Sanierungstätigkeit . . . . .	108

aa)	Grundsätze der materiellen Programmierung	
	der Konditionalität . . . . .	108
	(1) Variabilität des Auflagenumfangs . . . . .	108
	(2) Angemessenheitsvorbehalt und Korrelation zwischen Finanzhilfsinstrument sowie Art und Umfang der Konditionalität . . . . .	108
	(3) Äußere Grenzen der materiellen Ausgestaltung: Kohärenzklausel und unionale Grundrechts- bindung . . . . .	109
bb)	Administrative Praxis der materiellen Programmgestaltung und -überwachung . . . . .	121
	(1) Makroökonomische und strukturpolitische Konzeption . . . . .	121
	(2) (Begriffliche) Übernahme der IWF-Konditionali- tätsprinzipien und Überwachungsmodalitäten . . . . .	122
	(3) Beurteilungskriterien für die Programmüberwachung . . . . .	123
cc)	Erstellungsrahmen für die erweiterte Schulden tragfähigkeitsanalyse . . . . .	125
dd)	(Administrative) Beurteilungs-, Planungs- und Ermessensspielräume . . . . .	127
b)	Verfahren der Programmkonzeptionalisierung und -überwachung . . . . .	128
aa)	Gestaltungs- und Verhandlungsphase . . . . .	129
	(1) Vorabuntersuchung der Mittelzugangs- berechtigung (Eligibility Assessment). . . . .	129
	(2) Verhandlungen mit dem Programmland . . . . .	130
	(3) Finanzierungsbeschluss und Tranchenfreigabe auf Grundlage der Verhandlungsergebnisse . . . . .	132
bb)	Programmumsetzungs- und Überwachungsphase . . . . .	133
	(1) Überprüfungsmissionen . . . . .	134
	(2) Aktualisierung der Konditionalität – Neuverhandlung . . . . .	135
	(3) Abschluss der Programmüberprüfung . . . . .	136
cc)	Anschlussüberwachung . . . . .	137
dd)	Exkurs: Dringlichkeitsabstimmungsverfahren . . . . .	138
2.	Programmbegleitende technische Unterstützung . . . . .	139
a)	Modalitäten technischer Hilfsleistung . . . . .	140
b)	Verfahren der programmbegleitenden technischen Hilfsleistung . . . . .	141

aa) Identifikations-, Planungs- und Mobilisierungsphase	142
(1) Bedarfsidentifizierung und Planung . . . . .	142
(2) Mobilisierung von externen TA-Anbietern . . . . .	145
bb) Durchführungsphase . . . . .	146
(1) Direkte technische Umsetzungsunterstützung der Kommission . . . . .	146
(2) Überwachung und Koordinierung . . . . .	147

**Kapitel 2: Internationale Staatensanierungsverwaltung**

im Verwaltungsverbund . . . . .	149
<i>A. Internationale Sanierungsverwaltung . . . . .</i>	149
I. Internationalisierung der Stabilisierungsaufgabe . . . . .	149
II. Staatensanierung als internationalisiertes Administrieren . . . . .	150
1. Operative Programmverwaltung als administrative Krisenbewältigung . . . . .	151
2. Internationalisierte Verwaltung der Gewährung von Finanzhilfen . . . . .	152
III. Erscheinungsformen der internationalen Sanierungsverwaltung	154
1. Administrative Sanierungsplanung . . . . .	154
2. Erfüllungskontrolle, Erfüllungshilfe und Planaktualisierung	156
a) Prognostizierung der nationalen Sanierungsfähigkeit und -bereitschaft . . . . .	157
b) Korrektur überoptimistischer Prognosen . . . . .	164
<i>B. Staatensanierung im Internationalen Verwaltungsverbund . . . . .</i>	167
I. Terminologie und Konzept des Verwaltungsverbunds . . . . .	168
1. Internationale (sektorale) Verbundstrukturen . . . . .	170
2. Konzeptionelle Erfassung verstetigter interadministrativer Verbindungen . . . . .	173
3. Deskriptiv-analytischer Begriff und heuristische Funktion . . . . .	176
4. Kennzeichen des Verwaltungsverbundes . . . . .	178
a) Funktionale Verflechtung organisatorisch getrennter Administrationen . . . . .	179
b) Kooperative und hierarchische Handlungskordinierung	181
II. Interadministrative Verflechtungen im Sanierungsverbund . . . . .	182
1. Vertikale Verbundstrukturen . . . . .	183
a) Informationelle sowie prozedurale Verflechtung . . . . .	184
b) Kooperative und hierarchische Handlungskordinierung	184
aa) Machtasymmetrien bestimmende Faktoren . . . . .	186

bb) (Variierende) Verhandlungsstärke der Eurozonen- Programmländer . . . . .	188
2. Horizontale Verflechtung – Sanierungsverwaltung im horizontalen Verbund der Institutionen . . . . .	191
a) Institutionalisierung der horizontalen Verbundstrukturen: Troika/Institutionen . . . . .	193
aa) Informelles Koordinierungsarrangement . . . . .	195
bb) Gläubigergremium und Expertenkomitee . . . . .	197
b) Prozedurale Verflechtungen . . . . .	198
aa) Fehlen eines spezifischen rechtlichen Kooperationsrahmens . . . . .	198
(1) (Operationeller) IWF-Weltbank- Koordinierungsrahmen . . . . .	199
(2) Kommissionsleitlinie (ECFIN/G/C ARES(2009)365646 (REV)). . . . .	203
bb) Verbundplanung und Verbundaufsicht . . . . .	204
(1) Horizontale Verbundplanung . . . . .	205
(2) Horizontale Verbundüberwachung . . . . .	208
cc) Ergänzende prozedurale Koordinierung . . . . .	209
c) Materielle Steuerungsverflechtung . . . . .	211
III. Verbundtypische Verantwortungsdiffusion . . . . .	212
1. Zuordnungsdefizite hinsichtlich der Planungsbeiträge der Institutionen . . . . .	213
a) Fehlen einer formellen Zuständigkeitsabgrenzung der kompetentiell gleichgeordneten Institutionen . . . . .	213
b) Expertisebezogene Arbeitsteilung . . . . .	215
c) Partnerschaftliches Administrieren auf operativer Ebene . . . . .	217
2. Unklarer Planungsbeitrag des Programmlands . . . . .	219
3. Plurale Interessen . . . . .	221
 Kapitel 3: Internationales Sanierungsverwaltungsrecht . . . . .	 223
A. Internationales Verwaltungsrecht . . . . .	223
I. Weiter Verwaltungsrechtsbegriff . . . . .	224
1. Soft Law als Programmierungs- und Steuerungsinstrument . . . . .	226
2. Funktionskreise des Internationalen Verwaltungsrechts . . . . .	229
II. Legitimierungsfunktion des Internationalen Verwaltungsrechts . . . . .	232
1. Verantwortungsübertragung und Kompensation bestehender Legitimationsmängel . . . . .	233
2. Legitimierung durch Programmierung . . . . .	236

<i>B. Internationales Sanierungsverwaltungsrecht</i> . . . . .	238
I. Legitimations- und Programmierungsbedürftigkeit der überstaatlichen Sanierungsverwaltung . . . . .	239
1. Verwaltungsrechtliche Legitimations- und Steuerungsbedürftigkeit des Administrierens der Institutionen . . . . .	240
a) Konditionalität als influenzierendes (determinationsrechtliches) Steuerungsinstrument . . . . .	242
aa) Informalität der vereinbarten Sanierungsaufgaben . . . . .	243
bb) Steuerungsentention und Steuerungswirkung . . . . .	246
b) Unzureichender Legitimationsbeitrag der Programmländer . . . . .	249
2. Legitimationsdefizite der globalen und europäischen Legitimationsstränge . . . . .	251
a) Schwächen einer nationalstaatlich vermittelten Legitimierung der IWF-/ESM- Sanierungsverwaltung . . . . .	253
b) Unzureichende Legitimationsstiftung über parlamentarische Kontrollbeiträge . . . . .	255
c) Eingeschränkte rechtsstaatliche Kontrollstrukturen . . . . .	259
aa) Dezentraler Rechtsschutz und Rechtsschutzlücken . . . . .	260
bb) Sanierungsprozessspezifische Grenzen einer externen Kontrolle – Zurechnungsdefizite und multikausale Erklärungen für einen Programmisserfolg . . . . .	262
II. Internationales Recht der Sanierungsverwaltung . . . . .	264
1. Sanierungsanleitendes und den nationalen Sanierungsvollzug determinierendes Aktionsrecht . . . . .	267
a) Internationales Sanierungsverwaltungsrecht als (Aktions-)Recht der Konditionalisierung . . . . .	269
b) Überschneidung von Internationalem Verwaltungsrecht und Europarecht sowie Europäischem Verwaltungsverbund . . . . .	270
2. Recht der internationalen Sanierungsverwaltung als (emergentes) Referenzgebiet des (Besonderen) Internationalen Verwaltungsrechts . . . . .	274
a) Konvergente Stabilisierungsinstrumente . . . . .	275
b) Konvergente Planungs- und Implementationsstrukturen . . . . .	276
aa) Organisationsstruktur . . . . .	276
bb) Gestuftes Konditionalisierungsverfahren . . . . .	277
(1) Verhandlung als Modus der Planungs- koordinierung . . . . .	278

(2) Steuernde Implementierungsmechanismen . . . . .	278
c) Strukturprinzipien des Internationalen Sanierungs- verwaltungsrechts (Troika-/Institutionen- Prinzipien) . . . . .	279
aa) Nationale Eigenverantwortung . . . . .	279
(1) Programminhaberschaft . . . . .	280
(2) Programmverantwortung . . . . .	281
(3) (Politischer) Sanierungswille . . . . .	282
bb) Länderspezifische Einzelfallprogrammgestaltung . . . . .	284
cc) (Wechselseitiges) Kooperationsprinzip und partnerschaftliches Administrieren . . . . .	284
Zusammenfassung/Schlussbetrachtungen . . . . .	287
Thesen . . . . .	297
Literaturverzeichnis . . . . .	303
<i>IWF- Dokumente (imf.org)</i> . . . . .	317
Länderberichte . . . . .	317
Policy Papers (einschließlich operationeller Leitlinien) . . . . .	318
Unabhängiges Evaluierungsbüro . . . . .	319
Stellungnahmen und Öffentliche Mitteilung . . . . .	319
<i>Kommissions-Dokumente</i> . . . . .	320
Programm- und Folgeberichte . . . . .	320
Quartals-/Aktivitätsberichte – Technische Hilfsleistung (TFGR/SGCY) . . . . .	322
Sitzungsprotokolle . . . . .	322
(Interne) Kommissionsleitlinien und -beschlüsse . . . . .	323
Sonstiges . . . . .	323
Sachregister . . . . .	325