

Einführung

Markus Ludwigs und José Hernán Muriel Ciceri*

Der vorliegende Band zeichnet sich durch zwei thematische Säulen aus. Im ersten Teil versammelt er Beiträge zu allgemeinen Fragen des kolumbianischen Verwaltungs- und Staatshaftungsrechts, wobei auch die rechtsvergleichende Perspektive mit der deutschen Rechtsordnung eingenommen wird. Der zweite Teil widmet sich sodann unterschiedlichen Facetten der Nachhaltigkeitsdebatte und ihres normativen Rahmens im Recht Kolumbiens und Ecuadors.

A. Beiträge zum Verwaltungsrecht sowie zum Staatshaftungsrecht

Das kolumbianische Verwaltungsrecht zeichnet sich ebenso wie das Staatshaftungsrecht durch eine hohe Dynamik aus. Entscheidende Impulse gehen dabei von der sich fortentwickelnden verwaltungsgerichtlichen Judikatur aus. Zum Teil wurden die dort entwickelten Ansätze vom Gesetzgeber aufgegriffen und bisweilen sogar kodifiziert. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Prozess auch die rechtsvergleichende Rezeption von Modellen aus anderen Rechtsordnungen. Vor diesem Hintergrund werden in den Beiträgen des ersten Teils exemplarisch zentrale Bereiche des kolumbianischen Verwaltungs- und Staatshaftungsrechts in ihrer Entwicklung nachgezeichnet. Zugleich dokumentiert der Einleitungsbeitrag zu den Entscheidungsspielräumen der Verwaltung ein mögliches Rezeptionsfeld, in dem von der deutschen Dogmatik eine Impulsfunktion für die vergleichend in Bezug genommene Rechtslage in Kolumbien ausgehen könnte.

Das erste Kapitel von *Markus Ludwigs* und *José Hernán Muriel Ciceri* widmet sich der Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte in Deutschland. Neben den dogmatischen Grundlagen werden darin auch die verfassungsrechtlichen Rahmensezungen in den Blick genommen. Neben den grundlegenden Theorien (wie der normativen Ermächtigungslehre) werden dabei auch neuere Entwicklungen erläutert, wie die Herausbildung eines sogenannten Regulierungsermessens in den Netzindustrien Telekommunikation und Energie. Einen Schwer-

* Alle zitierten Internetfundstellen sind auf dem Stand vom 13.10.2020.

punkt bilden die Anforderung der in Art. 19 Abs. 4 GG verankerten Garantie effektiven Rechtsschutzes. In den Beitrag integriert sind auch vergleichende Hinweise zur Rechtslage in Kolumbien, für deren weitere Entwicklung, die im deutschen Verwaltungsrecht herausgebildeten Strukturen eine Vorbildfunktion haben könnten.

Im zweiten Kapitel befasst sich *Milton Chaves García* mit der bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten bestehenden Problematik einer durch die Vielzahl an Prozessen ausgelösten Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Kolumbien. Hierdurch wird sowohl eine effektive Ausübung der dem obersten Verwaltungsgerichtshof zugewiesenen Funktion einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung als auch die Gewährleistung einer gerichtlichen Streitbeilegung innerhalb angemessener Zeit behindert. Vor diesem Hintergrund diskutiert *Chaves García* die Schaffung weiterer Verwaltungsgerichte auf kommunaler Ebene, die Abschaffung der Streitwerte als gerichtlicher Zuständigkeitsfaktor sowie die Etablierung des obersten Verwaltungsgerichtshofs als Revisionsinstanz sowie der Oberverwaltungsgerichte als Berufungsinstanz gegen verwaltungsgerichtliche Urteile. Dergestalt soll eine Belastungsminderung des obersten Verwaltungsgerichtshofs und eine effiziente Verteilung der verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten zwischen den Oberverwaltungsgerichten und den Verwaltungsgerichten im ganzen Land gewährleistet werden.

Das dritte Kapitel von *Ruth Yamile Salcedo Younes* setzt sich mit der in Kolumbien gesetzlich eingeführten rechtsverbindlichen Wirkung bestimmter Gutachten der nationalen Steuerbehörde für ihre Beamten auseinander. *Salcedo Younes* geht insbesondere auf die Rechtsnatur der Gutachten ein. Dabei stützt sie sich auf die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen zur Selbstbindung der Gutachten für die staatliche Steuerbehörde und auf die Rechtsprechung des kolumbianischen obersten Verfassungsgerichtshofs zur Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften. Sie gelangt zu dem Ergebnis, dass die Gutachten aufgrund der entstehenden Selbstbindung, ihrer gerichtlichen Überprüfbarkeit und Anwendbarkeit auf die Steuerzahler als Verwaltungsakte zu qualifizieren sind.

Im vierten Kapitel widmet sich *José Antonio Molina Torres* dem Rechtsrahmen öffentlicher Grundversorgung und seiner Verankerung im kolumbianischen Verwaltungsrecht. Die erfassten Leistungen können sowohl von staatlichen Einrichtungen als auch durch Private erbracht werden. Der Beitrag erläutert die Rahmenbedingungen der Erbringung von Versorgungsleistungen nach Maßgabe der kolumbianischen Verfassung und der einfachgesetzlichen Grundlagen. Herausragende Bedeutung kommt dabei der Frage zu, wann bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Bereich der Grundversorgung von einer beherrschenden Stellung der öffentlichen Hand auszugehen ist. Hier wird auch dargestellt, welche hoheitlichen Maßnahmen die Unter-

nehmen treffen dürfen. Abgerundet wird der Beitrag u. a. durch eine Darstellung von Aufgaben und Befugnissen der Regulierungsbehörden.

Das von *Ramiro Pazos Guerrero* verfasste fünfte Kapitel analysiert die seit dem 19. Jahrhundert durchlaufenen historischen Entwicklungsphasen des kolumbianischen Staathaftungsrechts. Den Ausgangspunkt markierten die Absenz einer Haftung und der mangelnde Rechtsschutz gegen rechtswidrige Staatshandlungen. Erste Ansätze zur Herausbildung einer Staatshaftung entwickelten sich mit der Judikatur des Zivilsenats des Obersten Gerichtshofs zur privatrechtlichen Staatsverantwortung, die in der Folgezeit um eine Staatshaftung wegen Auswahlverschuldens hinsichtlich einer falschen Personalauswahl oder Überwachungsverschuldens der zuständigen Hoheitsträger im Hinblick auf die Tätigkeit der eigenen Beamtinnen und Beamten erweitert wurde. Nachdem die gerichtliche Zuständigkeit lange Zeit umstritten war, wurde diese Kontroverse im Jahre 1964 mit der Zuweisung der allgemeinen Zuständigkeit im Bereich des Staatshaftungsrechts an die Verwaltungsgerichtsbarkeit gelöst, die später auch in den Verfahrens- und Verwaltungsgerichtsgesetzen aus den Jahren 1984 und 2011 festgeschrieben wurde. Einen Meilenstein bildete sodann im Jahr 1991 die ausdrückliche Einführung einer Regelung zur Staatshaftung in der kolumbianischen Verfassung. Hierin findet die von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung vorangetriebene Entwicklung des kolumbianischen Staathaftungsrechts eine verfassungsrechtliche Absicherung.

B. Beiträge zum Nachhaltigkeitsrecht

Das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung (*sustainable development*) hat durch den Bericht der *Brundtland*-Kommission aus dem Jahr 1987 seine grundlegende Prägung erhalten.¹ Zu verstehen ist hierunter eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der Gegenwart gerecht wird, ohne eine Bedürfnisbefriedigung künftiger Generationen zu gefährden. Mit der Erklärung der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro (sog. Rio-Erklärung) wurde die in der Forstwirtschaft verwurzelte Idee der Nachhaltigkeit dann auf internationaler Ebene etabliert.² Zuletzt beschloss die UN-Generalversammlung am 25. September 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung als „Aktionsplan für die Menschen, den Planeten und den Wohlstand“.³ Hierzu werden 17 Ziele zur Verwirklichung einer jeweils nachhaltigen ökonomischen, sozialen sowie ökologischen Entwicklung benannt. Aufgegriffen wurde die nachhaltige Entwicklung in der Folge auch als Kernforderung eines weltweiten Umweltschutzes im Rahmen des im Dezember 2015 von 197 Vertragsparteien geschlossenen und bereits am 4.11.2016 in Kraft getretenen Pariser Abkommens.⁴ Nicht zuletzt hat die aktuelle Situation des Planeten aufgrund der durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Krise eine kritische Reflektion darüber ausgelöst, inwieweit mangelnde Nachhaltigkeit zur Krise beigetragen und sie verschärft hat. Vor diesem Hintergrund wird COVID-19 bisweilen sogar als Chance und Ausgangspunkt für eine „Nachhaltigkeitswende“ in Richtung von mehr ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit begriffen.⁵ In diesem Sinne könnte das Nachhaltigkeitsrechts den Weg bereiten für einen wirksamen Schutz der Rechte des Menschen und seiner Umwelt in einem integralen Konzept zum Schutz unseres Planeten als „gemeinsames Haus“.⁶

¹ WCED, *Our Common Future*, S. 43 ff.; ausführlich hierzu jüngst *Mathis*, *Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit*, 2017, S. 87 ff.; s. zum folgenden auch *Ludwigs*, in: *Säcker/Ludwigs* (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Energierecht*, Bd. 2, 2019, Einl. A Rn. 7 ff., 15 ff.

² Rio Declaration on Environment and Development v. 13.6.1992, ILM 31 (1992), 874 (Principle 9).

³ UN, A/RES/70/1, 7, Nr. 21; hierzu instruktiv *Huck/Kurkin*, *ZaöRV* 78 (2018), 375 ff.

⁴ ABL EU 2016 L 282/4.

⁵ Vgl. jüngst *Bodenheimer/Leidenberger*, *COVID-19 als Chance für die Nachhaltigkeitswende?*, v. 4.6.2020; abrufbar unter <https://www.isi.fraunhofer.de/de/blog/2020/Covid-19-als-Chance-Nachhaltigkeit.html>.

⁶ Papst Franziskus, *Zyzyklika Laudato Si´ über die Sorge für das gemeinsame Haus*, 24. Mai, 2015, http://www.vatican.va/content/francesco/de/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.

In Kolumbien und anderen lateinamerikanischen Staaten wird die Frage einer nachhaltigen Entwicklung ebenfalls bereits seit Längerem diskutiert.⁷ Die Rechtswissenschaft hat diesen Diskurs aufgegriffen und in eine Vielzahl juristischer Einzelfragen ausdifferenziert. Darüber hinaus sieht die kolumbianische Verfassung z. B. in Art. 80 Abs. 1 ein Gebot zur nachhaltigen Entwicklung bei der hoheitlichen Umweltplanung vor.⁸ Daneben statuiert Art. 79 Abs. 2 eine staatliche Pflicht zum Schutz der Vielfalt und Integrität der Umwelt,⁹ die in Verbindung mit dem in Art. 79 Abs. 1 festgesetzten Jedermannsrecht auf den Genuss einer heilen Umwelt¹⁰ sogar eine subjektivrechtliche Komponente erhält. Einen Schwerpunkt bildet dabei auch der nachfolgend in mehreren Beiträgen adressierte Einsatz ökonomischer Lenkungsinstrumente.

Im sechsten Kapitel stellt *Eddy De La Guerra Zúñiga* anhand der Entwicklung des Nachhaltigkeitsbegriffs die Verzahnung zwischen dem Prinzip der Nachhaltigkeit und seiner Verwirklichung in den Bereichen des Wirtschaftsverwaltungsrechts und des öffentlichen Finanzrechts dar. Dabei gelangt sie im Lichte der ecuadorianischen Rechtslage mit einer rechtsvergleichenden Perspektive zu der Auffassung, dass staatliche Interventionen in die Wirtschaft daran zu messen sind, ob die hiermit verbundenen Ziele und Aufgaben nachhaltig, mit sozialer und umweltpolitischer Verantwortung verwirklicht werden.

Das siebte Kapitel von *Sebastián Solarte Caicedo* beschäftigt sich mit möglichen Umsetzungen der UN-Ziele zur nachhaltigen Entwicklung und der sog. „durchschlagenden Technologien“ im kolumbianischen Energiesektor. Als durchschlagende Technologien können u. a. diejenigen Innovationen bezeichnet werden, die „zwar einzelne Prozessschritte grundlegend [ändern], vorherige Investitionen des Unternehmens in Wissen, Verfahren und Anlagen [jedoch] nicht obsolet werden [lassen]“¹¹. Insofern betont er, dass die Verwirklichung der

⁷ Vgl. *Winchester*, *Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y el Caribe*, EURE, Revista Latinoamericana De Estudios Urbano Regionales, (2006), 7 ff., <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612006000200002>; *Eschenhagen Durán*, *Evolución del concepto 'desarrollo sostenible' y su implantación política en Colombia*, *Innovar*, (1998), 111 ff., <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/23826/24498>; *Flores*, *Covid-19: alimentación, salud y desarrollo sostenible*, en: *Cordera/ Provencio, Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*, 2020, 195 ff., <http://www.pued.unam.mx/opencms/publicaciones/42/cambiar.html>; Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-632/11*, 24.08.2011, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-632-11.htm>.

⁸ Vgl. *Timmermann*, *Der Schutz subjektiver Rechte in der kolumbianischen Verfassung*, VRÜ (1999), 31 (46).

⁹ Vgl. *Timmermann*, VRÜ 32 (1999), 31 (46).

¹⁰ *Timmermann*, VRÜ 32 (1999), 31 (45).

¹¹ Vgl. *Kovacs*, *Das Verhalten von Akteuren bei der Einführung des CO₂-Emissionshandels*, 2005, S. 38, in Bezug auf technologische Innovation, <https://epub.wu.ac.at/1920/1/document.pdf>.

UN-Entwicklungsziele sowohl von einer Beteiligung des Privatsektors als auch von einer hoheitlichen Regulierung zur Förderung des Unternehmergeistes im Energiebereich abhängt. Dabei werden die Funktionen der Regulierungsbehörde für diesen Bereich dargestellt.

Im achten Kapitel diskutiert *Santiago Guerrero Sabogal* die Einbeziehung von sog. grünen Kapitalanlagen auf dem kolumbianischen Finanzmarkt. Dabei werden zunächst die Initiativen des „*Network for Greening the Financial System*“, einem weltweiten Netzwerk von Zentralbanken und Aufsichtsbehörden, sowie des „*Sustainable Banking Network*“, einer freiwilligen Gemeinschaft von Aufsichtsbehörden des Finanzsektors und Bankenverbänden aus Schwellenländern, präsentiert. Hieran anknüpfend nimmt *Guerrero Sabogal* eine zwischen dem Staat und dem Privatbanksektor getroffene Vereinbarung für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung durch den Finanzsektor (das sog. Grüne Protokoll) in den Blick und würdigt diese positiv.

César Jasith Sánchez Muñoz widmet sich im neunten Kapitel sog. „*corrective taxes*“ für den Umweltschutz. Dabei handelt es sich um ein ökonomisches Lenkungsinstrument einer nachhaltigen Politik. *Sánchez Muñoz* beleuchtet die hiermit verbundene Abgabenbelastung am Maßstab der einschlägigen Vorgaben der kolumbianischen Verfassung. Im Fokus steht das Spannungsfeld zwischen den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der wirtschaftlichen Freiheit, der steuerrechtlichen Leistungsfähigkeit und des Gleichheitssatzes.

Im Zentrum des zehnten Kapitels von *Andrea Valbuena Bernal* steht die Einführung ökologischer Steuern in Kolumbien. Die Analyse konzentriert sich dabei auf die steuerrechtliche Zielsetzung und deren Vereinbarkeit mit dem Nachhaltigkeitsgrundsatz. Im Näheren beschäftigt sich *Valbuena Bernal* mit der in den letzten Jahren erlassenen ökologischen Steuerreform in Kolumbien und erachtet diese – wie Kohlenstoff- und Plastiktütensteuer – als einen ersten Schritt zur Stärkung der Nachhaltigkeit durch steuerrechtliche Instrumente.