universität wien

DISSERTATION / DOCTORAL THESIS

Titel der Dissertation /Title of the Doctoral Thesis

„Transnationale Verwaltungsakte“

verfasst von / submitted by

Mag. iur. Christoph Danninger

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, 2019 / Vienna 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt / degree programme code as it appears on the student record sheet:	UA 783 101
Dissertationsgebiet lt. Studienblatt / field of study as it appears on the student record sheet:	Rechtswissenschaften
Betreut von / Supervisor:	Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin

Geschlechterspezifische Begriffe und Bezeichnungen schließen jeweils die männliche und die weibliche Form gleichermaßen ein.

Vorwort

Einer Untersuchung über die Handlungsform des Verwaltungsaktes haftet im Jahre 2019 mitunter der Nimbus einer überholten Diskussion an. Die wesentlichen Argumente scheinen seit *Otto Mayer* ausgetauscht. Es ist jenen Einflüssen, Herausforderungen und Veränderungen staatlicher Verwaltungen zu verdanken, die mit Begriffen wie Internationalisierung, Europäisierung, Ökonomisierung etc umschrieben werden können, welche den Verwaltungsakt wieder in das Scheinwerferlicht der Verwaltungsrechtswissenschaft rücken. Der Verwaltungsakt als zentraler Begriff der Handlungsformenlehre wird seiner nationalstaatszentrierten Konnotationen zunehmend entledigt. Unter Berücksichtigung des Souveränitätsprinzips ist der Geltungsbereich des Verwaltungsaktes grundsätzlich auf das Hoheitsgebiet des jeweils handelnden Staates beschränkt. Dieser Umstand wird den an die staatlichen Verwaltungen gestellten Anforderungen längst nicht mehr gerecht, weshalb der Grundsatz durch Ausdehnung der Wirkungsbereiche staatlicher Hoheitsakte auf fremde Staatsgebiete zunehmend Abweichungen erfährt.

Ein vertrautes Beispiel: Für die Autofahrt von Salzburg nach Innsbruck über das „Deutsche Eck“ ist zusätzlich zum österreichischen Führerschein nicht auch ein deutscher erforderlich. Der etwa von der Bezirkshauptmannschaft Liezen ausgestellte Führerschein berechtigt ua auch in Deutschland zum Lenken eines Kraftfahrzeuges. Nahezu banal wirkt eine derartige Feststellung angesichts der Selbstverständlichkeit dieses Umstandes. Schon etwas weniger banal erweist sich die Thematik, wenn ein österreichischer Führerschein wegen Trunkenheit am Steuer von der österreichischen Behörde entzogen wird und der Lenker ohne Absolvierung der vorgeschriebenen Maßnahmen zur Wiedererlangung einer Lenkberechtigung, etwa einer medizinisch-psychologischen Untersuchung, mit einem tschechischen Führerschein wieder legal am Straßenverkehr in Österreich teilnimmt. Immerhin kann man diesfalls mit gutem Grund die Verkehrssicherheit gefährdet sehen, zumal dieser Umstand auch nicht mit dem telos des Führerscheingesetzes im Einklang steht. An Dynamik gewinnt die Diskussion, wenn mit einer ausländischen Genehmigung gentechnisch veränderte Lebensmittel auch in Österreich in Verkehr gebracht werden dürfen. Ein weiteres Beispiel: Wird von einer portugiesischen Behörde die Genehmigung zum Vertrieb eines Wassers als „natürliches Mineralwasser“ erteilt, so gilt diese auch für Österreich. Österreichische Behörden wären in diesem Fall gar nicht berechtigt, ein eigenes Genehmigungs- oder ein Anerkennungsverfahren durchzuführen. Die Behörde in Portugal entscheidet für alle anderen Staaten im Unionsrechtsraum. Wie im Falle des eingangs erwähnten Beispiels zum Führerschein erlangt auch in diesem Fall ein nationaler Verwaltungsakt in fremden Staaten Rechtserheblichkeit.

Immer öfter sehen die Rechtsordnungen derartige Verwaltungsakte vor, die über die Grenzen des eigenen Hoheitsgebietes hinaus Rechtswirkungen entfalten. Dies ist keine Selbstverständlichkeit, denn Staaten können unter Wahrung des oa Souveränitätsprinzips grundsätzlich nur Verwaltungsakte mit Wirkung für ihr eigenes Hoheitsgebiet erlassen. Eben dieses Souveränitätsprinzip erfährt jedoch eine immer größer werdende Relativierung. Die administrative Permeabilität nationaler Souveränität bildet ein sich immer weiter öffnendes Einfallstor für Rechtswirkungen fremder Verwaltungsakte. Eine besondere Ausprägung derartiger grenzüberschreitend wirkender Verwaltungsakte firmiert unter dem Titel des „transnationalen Verwaltungsaktes". Diese in keinem Gesetz erwähnte Schöpfung der Rechtswissenschaft findet ausgehend von der deutschen Literatur zunehmend Verbreitung. Mittlerweile ist der Terminus in einem weiten semantischen Feld vernetzt. Die Terminologisierungsbestrebungen haben ein Meinungs- und Begriffslabyrinth auf einem rechtsdogmatisch unsicheren sowie kontroversen Terrain geschaffen.

Es wäre verfehlt, würde man Kritik an diesem Begriffsbrimborium sowie am fehlenden einheitlichen Begriffsverständnis als spießbürgerlichen Ordnungszwang abtun. Vielmehr zählt es zu den vornehmsten Aufgaben der Rechtswissenschaften, Komplexität zu reduzieren, neue Rechtsinstitute bzw Regelungsregime zu diskutieren und im Sinne der Effektivität zu systematisieren. Dahingehend stellt sich die vorliegende Arbeit der Aufgabe einer Explikation des transnationalen Verwaltungsaktes.

Dabei sollen die Wirkmechanismen von Verwaltungsakten mit grenzüberschreitender Rechtserheblichkeit in Blick genommen und Gemeinsamkeiten zur Erhöhung der Aussagekraft dieser Rechtsfigur abgeleitet werden. Der Systematisierungsleistung liegen zwei wesentliche programmatische Zielvorstellungen zu Grunde: die Konturierung der Rechtsfigur sowie die dogmatische Distinktion. Zahlreiche Termini wie „mehrstufiger gemeinschaftlicher Verwaltungsakt", „gegenseitige Anerkennung", „Gleichhaltung" etc sind mit dem transnationalen Verwaltungsakt vernetzt, gleichwohl sie von ihm zu unterscheiden sind.

So sehr die Transnationalität vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung abzugrenzen ist, ihren Ausgang fanden die Diskussionen über transnationale Verwaltungsakte im Herkunftslandprinzip des europäischen Verwaltungsrechtsraumes (Cassis-Rechtsprechung). Ein in Frankreich rechtmäßig in Verkehr gebrachter Likör soll als solcher auch in den EU-Mitgliedstaaten verkauft werden dürfen. Auf dem Fundament des Anerkennungsprinzips wurde in der Folge das Transnationalitätsmodell begründet. Im transnationalen Verwaltungshandeln wurde ein geeignetes Mittel entdeckt, um Hindernisse zur Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes zu beseitigen, ohne die nationalen Rechtsordnungen im Detail harmonisieren zu müssen. Aber auch in voll harmonisierten Bereichen wie dem Schengen-Visum findet das

in vielfältige Strukturen der Information und Kooperation eingebettete transnationale Verwaltungshandeln als äußerst praktikable Handlungsform Anwendung. Ein Staat entscheidet mit Wirkung für alle anderen Mitgliedstaaten.

Das Unionsrecht kann unbestritten als Agens der Entwicklung des Transnationalitätsmodells bezeichnet werden. Allerdings, und damit wird das Feld der communis opinio bereits wieder verlassen, Transnationalität als dogmatisches Prinzip geht weit über das Unionsrecht hinaus. Dies wird erkennbar, wenn für das Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes der Blick nicht wie in der wegweisenden Arbeit von *Volker Neßler* auf das europäische Richtlinienrecht beschränkt, sondern unabhängig von der Art der Rechtsgrundlagen auf dogmatische Gemeinsamkeiten entgrenzender, entterritorialisierender Mechanismen nationaler Verwaltungsakte gerichtet wird. Dies erfolgt durch die Analyse der grenzüberschreitenden Wirkungen von Verwaltungsakten in unterschiedlichsten Materien. Daraus folgt die Erkenntnis: kooperatives Verwaltungsrecht und grenzüberschreitende Wirkungen im Verwaltungshandeln reichen weit in die Geschichte der Industrialisierung zurück. Seit jeher wurde versucht, die vom Partikularismus genährten destruktiven Kräfte durch die Entterritorialisierung staatlichen Handelns zu neutralisieren. Der historischen Bedeutung und dem Umstand, dass die Interdependenzen im Post- und Eisenbahnverkehr bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu kooperativen Verwaltungsstrukturen geführt haben, ist der im Rahmen einer Analyse der Zulassung von Schienenfahrzeugen gebotene entwicklungsgeschichtliche Abriss geschuldet.
Das Urteil lautet: Transnationale Verwaltungsakte bilden Bestandteile von Verbundsystemen und können nicht nur im Unionsrecht, sondern auch im Völkerrecht verortet sein.
Neben dem Proömium bietet Kapitel 1 eine Standortbestimmung des transnationalen Verwaltungsaktes im Verwaltungsrechtraum Europa sowie eine Synopsis der bisherigen Systematisierungsleistungen. Die in Kapitel 2 abgeleiteten Distinktionsmerkmale der Rechtsfigur beruhen auf einer Analyse der Materien in Kapitel 3.
Der Plural im Titel dieser Arbeit ist bewusst gewählt, hat die Rechtswissenschaft doch bisher eine Vielzahl an unterschiedlichen Arten von transnationalen Verwaltungsakten hervorgebracht. Eine engere Definition reduziert nicht nur die Komplexität des Begriffs, sondern bietet die Möglichkeit einer mit konkreten Wirkungen verbundenen Aussage auf die zentrale Frage – was ist ein transnationaler Verwaltungsakt?

Für die Übernahme der Betreuung dieser Dissertation fühle ich mich Herrn *Universitätsprofessor Dr Ewald Wiederin* zu tiefstem Dank verpflichtet. Seine Geduld, permanente Bereitschaft zur Diskussion sowie die Hilfestellungen und Anregungen verdienen höchste Wertschätzung.
Außerordentlicher Dank gebührt Herrn *em Universitätsprofessor Dr Bernhard Raschauer* nicht nur für die Erstellung des Gutachtens, sondern auch für die jederzeitige und kurzfristige Bereitschaft zum fachlichen Austausch. Seine Expertise war mir eine große Hilfe.
Herrn *Universitätsprofessor Dr Karl Stöger, MJur* von der Universität Graz danke ich für die Bereitschaft zur Erstellung des Zweitgutachtens.

Dank schulde ich zudem jenen Personen, die Zeit geopfert haben und mir mit ihrem Wissen sowie ihren praktischen Erfahrungen zur Verfügung gestanden sind: Herrn *Mag Wolfgang Bauer* von der Landespolizeidirektion Wien, Herrn *DDr Wolfgang Bogensberger* von der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich, Herrn *DI Helmut Bogner* von den Österreichischen Bundesbahnen und Herrn *Universitätsprofessor Dr Harald Eberhard* von der Wirtschaftsuniversität Wien.
Herrn *Ass iur Manuel Schäffner* sei für die vielen kritischen Anmerkungen, Anregungen und Diskussionen gedankt. Herr *Robert Rothmann, Bakk MA* war während seiner Zeit als Universitätsassistent nicht nur mein Sitznachbar, sondern auch ein motivierender Gesprächspartner, der mich zur Reflexion über Geschriebenes veranlasste.
Für die Korrektur des Manuskripts danke ich Herrn *Mag Michael Matzke*.

Wien, im Mai 2019 *Christoph Danninger*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort ..... **III**
Inhaltsverzeichnis ..... **VII**
Abkürzungsverzeichnis ..... **XIII**

Kapitel 1 Dimensionen des Verwaltungshandelns **1**
I. Der Nationalstaat und sein Verwaltungshandeln im grenzüberschreitenden Kontext **1**
II. Gang der Untersuchung – Forschungsfrage **10**
III. Abgrenzungen **13**
IV. Annäherung **14**
1. Vollzug im Unionsrechtsraum 14
a) Indirekter Vollzug 15
b) Direkter Vollzug 20
aa) Nachgelagerte Verwaltungsstellen, Ämter und Agenturen 21
bb) Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht 23
c) Verbundsysteme 27
2. Das Verwaltungshandeln und die Vollzugsmodelle im Verwaltungsrechtsraum Europa 36
a) Direktvollzugsmodell 41
b) Einzelvollzugsmodell 42
c) Transnationalitätsmodell 42
d) Referenzentscheidungsmodell 43
e) Weitere Formen von Vollzugsmodellen 44
V. Der Verwaltungsakt **44**
VI. Von der Anerkennung zur Transnationalität **52**
VII. Begriffsbildungen in der Literatur **55**
1. Transnationale Verwaltungsakte als eine Form der gegenseitigen Anerkennung 57
a) Ansatz von Neßler 57
b) Ansatz von Schmidt-Aßmann 59
c) Ansatz von Kadelbach 60
d) Ansatz von Hatje 61
e) Ansatz von Fastenrath 62

f) Ansatz von Ruffert ... 62
g) Ansatz von Burbaum ... 64
h) Ansatz von Kment ... 65
i) Ansatz von Sydow ... 66
j) Ansatz von Becker ... 68
2. Transnationale Verwaltungsakte als eigenständiges dogmatisches Prinzip ... 69
a) Ansatz von Hauer ... 69
b) Ansatz von Raschauer ... 70
c) Ansatz von Schwarz ... 73
3. Weitere Systematisierungsleistungen ... 74

Kapitel 2 Der transnationale Verwaltungsakt ... 76
I. Der Verwaltungsakt im hier verstandenen Sinn ... 79
II. „Geltung" und „Wirkung" im grenzüberschreitenden Verwaltungshandeln ... 81
III. Transnationalität im Verwaltungshandeln ... 84
1. Grenzüberschreitende Tatbestandswirkung ... 85
2. Rechtsgrundlagen von Transnationalität ... 87
a) Sekundäres Unionsrecht ... 88
aa) Richtlinien ... 88
bb) Verordnungen ... 89
b) Primäres Unionsrecht ... 90
c) Völkerrecht ... 91
d) Zwischenergebnis ... 92
3. Artenvielfalt rechtlicher Transnationalität ... 93
4. Transnationalitätsbegründende Mechanismen ... 96
IV. Explikation: Merkmale transnationaler Verwaltungsakte ... 99
1. Nationales Behördenhandeln ... 100
2. Individueller Charakter und Einzelfallbezogenheit ... 102
3. Automatismus in der Entterritorialisierung ... 103
4. Zentralisierte Regelungskompetenz ... 105
5. Ersatz inländischer Verwaltungsakte ... 106
V. Abgrenzung transnationaler Verwaltungsakte vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ... 108

VI. Zwischenergebnis....117
VII. Abgrenzung zu verwandten Phänomenen....117
1. Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt....118
2. Der kooperative Verwaltungsakt....127
3. Der exterritoriale Verwaltungsakt....128
4. Der Verwaltungsakt auf fremdem Staatsgebiet....131
a) Handeln für den eigenen Staat....132
b) Handeln für einen fremden Staat....133
VIII. Kritik an alternativen Systematisierungsleistungen....133
IX. Bundesstaat und Transnationalität....135
1. Devolutionskompetenz nach Art 15 Abs 7 B-VG....137
2. Bundesstaatliche Vollzugsanalogie....141
X. Rechtmäßigkeitsmaßstab....144
XI. Absolute Nichtigkeit und Nichtakte....151
1. Rechtserheblichkeit von Verwaltungsakten....151
2. Der Stufenbau der Rechtsordnung und der Fehlerkalkül....155
3. Zwischenergebnis....159
XII. Aufhebung des Verwaltungsaktes im Erlassstaat....160
XIII. Die Rolle der Rechtsordnung von Empfangsstaaten....162
XIV. Inhibition durch Schutz- und Notfallklauseln....164
XV. Vertrauen....167
XVI. Die Eigenständigkeit der Rechtsfigur....170

Kapitel 3 Referenzgebiete....171
I. Visasystem im Schengenraum....173
1. Entwicklung der grenzüberschreitenden Rechtswirkungen im Visa-System....175
2. Das einheitliche Visum....177
a) Rechtliche Einordnung....177
b) Kompetenzen....178
c) Dogmatik....179
3. Nationale Visa....180
a) Rechtliche Einordnung....181
b) Kompetenzen....181
c) Dogmatik....182

4. Zusammenfassung 183
II. Führerscheinrecht 185
1. Rechtsgrundlagen 186
2. Grenzüberschreitende Wirkung nationaler Lenkberechtigungen 186
a) Grenzüberschreitende Wirkung von Führerscheinen aus EWR-Staaten 187
b) Grenzüberschreitende Wirkung von Führerscheinen aus Nicht-EWR-Staaten 188
aa) Wohnsitz in Österreich 189
bb) Wohnsitz im Ausland 189
3. Entzug der Lenkberechtigung 190
4. Ablehnung der „Anerkennung" fremder Lenkberechtigungen und der „Führerscheintourismus" 192
a) Verstoß gegen das Wohnsitzprinzip 193
b) Sperrfrist 196
c) Der „Führerscheintourismus" 198
5. Dogmatik 200
6. Zusammenfassung 203
III. Staatsbürgerschaftsrecht 204
1. Rechtsgrundlagen und grenzüberschreitende Verortung des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts 206
2. Die österreichische Staatsbürgerschaft 207
a) Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft 208
b) Doppelstaatsbürgerschaft 209
3. Dogmatik 210
4. Zusammenfassung 213
IV. Anerkennung natürlicher Mineralwässer 214
1. Rechtsgrundlagen 214
2. Die Anerkennung als natürliches Mineralwasser in grenzüberschreitender Dimension 215
3. Dogmatik 217
4. Zusammenfassung 219
V. Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Produkte 219
1. Rechtliche Einordnung 221

2. Verfahren zum Inverkehrbringen von GVO als Produkte oder in Produkten....222
3. Genehmigungsverfahren gem §§ 54ff GTG....223
4. Erweiterung des Wirkungsbereichs von Genehmigungsakten....225
5. Einschränkungen des Wirkungsbereichs fremder Genehmigungsakte....226
a) Schutzklausel gem § 60 GTG und Art 23 FreisetzungsRL....226
b) Einzelstaatliche Bestimmungen nach Art 114 Abs 5 AEUV....227
c) Anbauverbote gem § 63a GTG....228
d) Sozialverträglichkeitsklausel gem § 63 GTG....229
e) Änderung der Genehmigung gem § 58e GTG....230
f) Gentechnik-Vorsorgegesetze der Länder....230
6. Dogmatik....232
7. Zusammenfassung....237
VI. Zulassung von Schienenfahrzeugen....238
1. Rechtsgrundlagen....244
2. Zulassungsverfahren....246
a) Bauartgenehmigung gem § 32 EisbG....246
b) Betriebsbewilligung gem § 34 EisbG....249
c) Netzverträglichkeitsprüfung....250
3. Dogmatik der grenzüberschreitenden Wirkung ausländischer Zulassungsakte – § 41 EisbG....252
a) § 41 S 1 EisbG....253
b) § 41 S 2 EisbG....256
4. Exkurs: Viertes Eisenbahnpaket....257
5. Zusammenfassung....258

Kapitel 4 Resümee....260
Thesen....261
Kurzformel....265

Literaturverzeichnis....266
Sonstige Dokumente....297
Verzeichnis zentraler Rechtsquellen....298
Österreichisches Recht....298
Deutsches Recht....299

Unionsrecht.....300
Völkerrecht.....303
Sonstige Dokumente.....303
Verzeichnis der Rechtsprechung.....304
Europäische Union.....304
Österreich.....304
Deutschland.....305

Abstract.....306
I. Deutsche Fassung.....306
II. English Version.....308

Abkürzungsverzeichnis

aA	andere Ansicht
ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs	Absatz
Anm	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
arg	argumentum
ausf	ausführlich
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bd	Band
Be	Beschluss
bea	beachte
BGBl	Bundesgesetzblatt
BM	Bundesminister(in)
bspw	beispielsweise
BV	Bundesverfassung (schweizerische)
BVerfG	(Deutsches) Bundesverfassungsgericht
BVerwG	(Deutsches) Bundesverwaltungsgericht
bzw	beziehungsweise
DAR	Deutsches Autorecht (Zeitschrift)
DB	Deutsche Bahn AG
ders	derselbe
dh	das heißt
dies	dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
dt	deutsches/deutschen/deutschem
DS	Der Staat (Zeitschrift)
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Das Deutsche Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
endg	endgültig
erg	ergänzend
ETCS	European Train Control System
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EU-RL	EU-Richtlinie

EU-VO	EU-Verordnung
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
f	folgende
FABL	Fremden- und asylrechtliche Blätter
ff	fortfolgende
FG	Festgabe
Fn	Fußnote
FS	Festschrift
FSG	Führerscheingesetz
FS-RL	Führerscheinrichtlinie
gem	gemäß
ggf	gegebenenfalls
Ggs	Gegensatz
grds	grundsätzlich
GS	Gedenkschrift
hA	herrschende(r) Ansicht
HFR	Humboldt Forum Recht (Zeitschrift)
Hg	Herausgeber/Herausgeberin
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende(r) Meinung
ICE	Intercity-Express
idS	in dem/diesem Sinn(e)
ieS	im engeren Sinn(e)
inkl	inklusive
insb	insbesondere
IRL	International Requirement List
iS	im Sinn(e)
iSd	im Sinn(e) der/des
iSv	im Sinn(e) von
iwS	im weiteren Sinn(e)
JAP	Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung (Zeitschrift)
JBl	Juristische Blätter (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jud	Judikatur
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)

JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kap	Kapitel
KOM	Europäische Kommission
krit	kritisch
Lfg	Lieferung
LZB	Linienzugbeeinflussung
mE	meines Erachtens
ME	Musterentwurf
mwN	mit weiteren Namen
MS	Mitgliedstaat(en)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (Zeitschrift)
oa	oben angeführt
öarr	österreichisches Archiv für recht & religion (Zeitschrift)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung (Zeitschrift)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (Zeitschrift)
Pkt	Punkt
PZB	Punktförmige Zugbeeinflussung
RdU	Recht der Umwelt (Zeitschrift)
Red	Redakteur(in)/Redaktion
ReNEUAL-ME	Research Network on EU Administrative Law-Musterentwurf
RFG	Recht & Finanzen für Gemeinden (Zeitschrift)
RL	Richtlinie
Rs	Rechtssache
Rspr	Rechtsprechung
RV	Regierungsvorlage
Rz	Randzahl/Randziffer
S	Satz
s	siehe
SA	Schlussantrag

sog	sogenannte(n/r)
st Rspr	ständige(r) Rechtsprechung
SVR	Straßenverkehrsrecht (Zeitschrift)
TE	Technische Einheit
TFI	Task Force Interoperabilität
TSI	Technische Spezifikationen für Interoperabilität
ua	unter anderem/und andere/unten angeführt
UAbs	Unterabsatz
UIC	Union internationale des chemins de fer
urspr	ursprünglich
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl	vergleiche
VM	Verwaltung & Management (Zeitschrift)
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
wbl	Wirtschaftsrechtliche Blätter (Zeitschrift)
Z	Zahl, Ziffer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Zeitschrift)
ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung (Zeitschrift)
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung (Zeitschrift)
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht (Zeitschrift)
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (Zeitschrift)
ZTR	Zeitschrift für Energie- und Technikrecht (Zeitschrift)
zust	zustimmend
ZVR	Zeitschrift für Verkehrsrecht (Zeitschrift)

Kapitel 1

Dimensionen des Verwaltungshandelns

I. Der Nationalstaat und sein Verwaltungshandeln im grenzüberschreitenden Kontext

Die Anforderungen sowie Ansprüche an Staaten und deren Verwaltungen haben in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zugenommen.[1] Der weltweite Handel, die wachsende Komplexität der ökonomischen Zusammenhänge, die Globalisierung von Bedrohungen für Sicherheit und Freiheit, gesteigerte Regelungsbedürfnisse durch grenzenlose Kommunikationstechnologien, Umweltprobleme, die Einsicht, dass viele Aufgabenstellungen keine (politischen) Grenzen[2] – mehr – kennen und letztendlich die Verwirklichung des Binnenmarktes als ein Kernelement der Europäischen Union machen nationalstaatliche Lösungen zunehmend wirkungslos.[3] Dazu kommt die immer stärker werdende Konkurrenz der weltweiten Märkte. Zudem erstarkten ab dem Jahr 2015 infolge massiver Flüchtlingsströme[4] nach Europa nicht zuletzt die mit der zunehmenden gesellschaftlichen Pluralität einhergehenden staatlichen Herausforderungen.[5] Insgesamt ist das gesellschaftliche Verlangen nach Maßnahmen, unabhängig ihrer sachlichen bzw objektiven Rechtfertigung, derart hegemonial, dass viele staatliche Verwaltungen bis an die Grenzen zur Überforderung beansprucht werden.[6] Der Mitgliedschaft in einem gemeinsamen unter massivem wirtschaftlichem Druck stehenden Europa und entgrenzten Lebensumständen können staatliche

---

1 *Bernhard Raschauer,* Verwaltungsaufgaben 157; erg *Susanne Baer,* Verwaltungsaufgaben Rz 10ff; *Helmuth Schulze-Fielitz,* Aufgabenwahrnehmung Rz 13ff; *Hans-Heinrich Trute,* Verwaltungsrecht 9ff. Zum stetigen „Funktionszuwachs seitens des Staates" sowie der „Unzulänglichkeit traditioneller Mittel der Staatsorgane zur Bewältigung hochkomplexer Sachverhalte" bereits *Rolf Schmid,* Kooperatives Verwaltungshandeln in den Kartellverfahren der Schweiz und der EG (1994) 16f, 22ff.

2 Siehe etwa die Gefahr durch Atomkraftwerke; *Waldemar Hummer,* Temelin: Das Kernkraftwerk an der Grenze, ZÖR 2008, 501.

3 *Fleiner/Fleiner,* Allgemeine Staatslehre[3] (2004) 279ff; *Franz Mayer,* Internationalisierung 53.

4 *Bogumil/Kuhlmann/Proeller,* Flüchtlingskrise 7ff; *Kerstin Odendahl,* Migrationssteuerung 85ff.

5 *Steffen Augsberg,* Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union – Der Kodifikationsentwurf des „Research Network on European Administrative Law" in rechtsvergleichender Perspektive, DV 2017, 1 (1f); *Bogumil/Hafner/Kuhlmann,* Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, DV 2016, 289. Zu den durch Einwanderungsprozesse zunehmenden Herausforderungen staatlicher Verwaltungen s *Gabriele Buchholtz,* Die Herausforderungen der „Integrationsverwaltung" im Spiegel der neuen Verwaltungsrechtswissenschaft, DS 2018, 407; *Dorothea Störr-Ritter,* Verwaltungshandeln 129ff.

6 *Matzka* und *Wenda* weisen auf die Erstarkung des Staates in Zeiten finanzieller und wirtschaftlicher Krisen in einem Sammelband anlässlich des 60-jährigen Jubiläums der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (ÖVG) hin; *Matzka/Wenda,* Vorwort 6. Zu rechtlichen Auswirkungen am Beispiel der Finanzkrise s *Robert Uerpmann-Wittzack,* Völkerrecht 49. Zur Krise des Ordnungsrechts und neuen Herausforderungen durch gesellschaftlichen und technischen Wandel s *Andreas Voßkuhle,* Verwaltungsrechtswissenschaft Rz 10f.

Verwaltungen innerhalb strenger territorialer Grenzen nur mehr unzureichend gerecht werden.[7] Immer stärker wirken sich auch die Folgen der Digitalisierung aus, welche zunehmend an den Grundfesten des bisherigen Staatsverständnisses rüttelt.[8]

Spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg besteht kein Zweifel mehr: Die Zukunft dieses Kontinents liegt in der Gemeinsamkeit,[9] die eine Erweiterung nationaler Aktionsräume einschließt.

Die Staaten wachsen zusammen und versuchen auf verschiedenen Ebenen in einem vereinten Europa iSd Art 3 Abs 1 EUV „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“: politisch, intergouvernemental, verwaltungstechnisch etc.

Dies ist eine unabdingbare Konsequenz von sich globalisierenden und bis zur Unüberblickbarkeit expandierenden Lebensumständen. Man denke etwa nur an die Möglichkeit der weltweiten Verbreitung von Rundfunksendungen oder den globalen Handel mit Finanzprodukten, Waren und Dienstleistungen. Aufgrund der vielen grenzüberschreitenden Einflüsse, der sich immer weiter ausbreitenden Entterritorialisierungsphänomene, greifen auf einzelne Staaten beschränkte Handlungen meist zu kurz.[10] Streng auf nationale Territorien begrenzten Maßnahmen haften meist bemerkenswerte Defizite an Effektivität an,[11] wodurch

---

7 Dennoch ist der „europäische Gedanke“ Kritik ausgesetzt; s dazu ua *Peter-Christian Müller-Graff,* Krise 149.

8 *Volker Boehme-Neßler,* Das Ende des Staates? Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Staat, ZÖR 2009, 145.

9 Die Europaidee reicht bis in das Frankenreich zurück und erlebte viele Versuche europäischer Integration. Bereits während dieser Zeit tauchten die beiden Gedanken „Europa als Einheit in der Vielfalt“ und „Europa als Projekt zur Friedenssicherung“ immer wieder auf. Nach dem Ersten Weltkrieg war ein Tiefpunkt der gemeinsamen europäischen Ideengeschichte erreicht. In dieser Phase, im Jahr 1923 warb *Coudenhove-Kalergi* mit der von ihm gegründeten Paneuropäischen Bewegung für die Gründung der „Vereinigten Staaten von Europa“; *Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi,* Pan Europa (1924). *Churchill* forderte am 19.9.1946 anlässlich seiner berühmten Rede in Zürich, dass die europäische Völkerfamilie in einer regionalen Organisation zusammengefasst werden muss, „die man vielleicht die Vereinigten Staaten von Europa nennen könnte“. Zur Geschichte und Entwicklung der Europaidee s *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rn 9ff; erg, insb auch zur Entwicklung des Europabegriffs, s *Wolfgang Schmale,* Geschichte Europas (2000). An dieser Stelle sei auf die Schlussworte des Autors hingewiesen, der Europa als ein „Ergebnis performativer Akte, als diskursive Konstitution“ bezeichnet und mit folgenden Worten schließt: „Von Zeit zu Zeit führen die diskursiven Konstitutionen zu Sedimentierungen, zu einer weit verbreiteten, wenn auch nicht von allen geteilten Vorstellung von Europa. Die sedimentierten Vorstellungen wirken auf die Gestaltung Europas durch die behandelnden Menschen zurück. Zu Beginn der Frühen Neuzeit war dies die weibliche Form Europas, seit der Zeit um 1800 die Vorstellung von Europa als Kultur, und gegenwärtig scheint „demokratische Identität“ eine neuerliche Sedimentierung der Europavorstellung anzudeuten. Sie ist noch nicht zum Abschluss gekommen – und sie ist gefährdet“. *Derselbe,* Geschichte Europas (2000) 288f. Siehe auch *Siegfried Magiera,* Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung 75f.

10 *Gabriele Buchholtz*, Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts, NVwZ 2016, 1353 (1353f).

11 *Hans-Heinrich Trute,* Verwaltungsrecht 21ff.

der Terminus „Transnationalität“[12] als ein Ausdruck der horizontalen Entterritorialisierung[13] des Rechts in den Mittelpunkt des Interesses rückt.[14] In den vergangenen Jahren wurde dies in unverkennbarer Weise unter anderem mit der Wirtschaftskrise[15] ab dem Jahr 2008 und der sich im Jahr 2015 massiv verstärkenden Flüchtlingsströme[16] vor Augen geführt. Gerade letztgenannte Thematik lässt die Anmerkung von *Kment,* dass es kein Bedürfnis über die Transnationalität nachzudenken gäbe, wenn jeder Staat eine Insel wäre,[17] überholt erscheinen. Europa konnte oder wollte sich nicht vorstellen, dass auch widrigste Wetterbedingungen Menschen an der Überquerung der Meere nicht hindern. Aber nicht nur die Menschen sind mobiler geworden, auch das Kapital und natürlich die Kriminalität bzw der Terrorismus.[18] Auch das wurde der Weltöffentlichkeit in der jüngsten Vergangenheit ua durch die Anschläge in Belgien und Frankreich eindrucksvoll demonstriert. Uneingeschränkt beizupflichten ist dem Befund des zitierten Autors, der unser Dasein als Teil einer Weltrisikogesellschaft[19] sieht. Die Risiken werden globaler[20] und entsprechen den Lebensumständen als Teil einer immer grenzenloser werdenden Staatengemeinschaft. Den Gefahren korrespondieren aber auch

---

12 Im Sinne von „übernational“, „mehrere Nationen umfassend“, „übergreifend“.

13 *Wolfgang Hoffmann-Riem,* Europäisches Verwaltungsrecht 1360. *Schmalenbach* definiert die Entterritorialisierung des Rechts als „einen Prozess, der das Recht von seiner ursprünglich territorialen Verankerung löst“; *Kirsten Schmalenbach,* Entterritorialisierung 249f. Das Thema der Entterritorialisierung ist mittlerweile in nahezu allen Rechtsbereichen anzutreffen. Beispielhaft genannt seien zur Entterritorialisierung des Kommunikationsrechts *Walter Berka,* Meinungsfreiheit 5ff; zur Entterritorialisierung im Wirtschaftsrecht ausf *Arno Kahl* Entterritorialisierung 344 mwN; zur Entterritorialisierung im Sozialrecht *Walter Schrammel,* Sozialleistungen 87ff.

14 Transnationalität dient nicht nur im Bereich des Verwaltungsrechts als Lösungsansatz. Dem „transnationalen Recht“ wird generell zunehmende Bedeutung beigemessen. *Calliess* betont seine Funktion zur „Überbrückung der tiefen Kluft, die zwischen einer zunehmend grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Praxis und einer vorwiegend am Nationalstaat orientierten Rechtswissenschaft aufgebrochen ist“; s im Vorwort von *Gralf-Peter Calliess,* Transnationales Recht (2014). Zur abnehmenden Staatszentrierung des Rechts und transnationalem Recht iSv „hybrid law“ s *Lars Viellechner,* Transnationalisierung des Rechts (2013). Transnationales Recht im Allgemeinen steht in einem Zusammenhang mit Rechtspluralismus, der, wie *Grünberger* anmerkt, „Recht ohne Staat“ oder „Recht jenseits des Staates“ zu denken pflegt. Die Staatszentrierung des Rechts und des Rechtsbegriffs sei im Abnehmen begriffen. Ausgelöst durch Phänomene wie „private Rechtsetzung“ zeige sich dies ua in Normenordnungen wie der „lex mercatoria“, „lex informatica“, „lex sportiva“ oder der „lex maritima“; s *Michael Grünberger,* Transnationales Recht als responsiver Rechtspluralismus, DS 2016, 117 (117f). Zum Konzept des transnationalen Rechts s auch *Jürgen Basedow,* Privatrecht 141; *Lars Viellechner,* Transnationalität 57.

15 *Steffen Augsberg,* Hybride Regulierungsinstrumente im Finanzmarktrecht, DV 2016, 369 (369) mwN; *Christoph Ohler,* Modelle des Verwaltungsverbundes in der Finanzmarktaufsicht, DV 2016, 309 (309ff).

16 *Bogumil/Hafner/Kuhlmann,* Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, VM 2016, 126; *Hahlen/Kühn,* Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems, VM 2016, 157.

17 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 2.

18 *Breitenmoser/Jutzeler,* Mehrebenensystem 5ff.

19 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 2.

20 Die Risiken reichen von Naturereignissen über die Gefahren durch Finanzspekulationen, der Stromerzeugung – man denke etwa an Gefahren durch Atomkraftwerke – bis hin zur Umweltverschmutzung.

Chancen – etwa durch die Vergrößerung der Absatzmärkte. Wir leben also in einer Weltrisiko-, aber auch in einer Weltchancen- und „Weltmöglichkeitengesellschaft“. [21]

Dementsprechend trägt ein strikt auf territoriale Grenzen beschränktes Handeln staatlicher Verwaltungen den Bedürfnissen (besonders innerhalb der Europäischen Union) nicht – mehr – angemessen Rechnung.[22] Die Internationalisierung bzw Europäisierung des Rechts,[23] insb auch

---

21 An dieser Stelle sei die Anmerkung gestattet, dass einzelne sich weiter globalisierende Aufgabenstellungen in manchen Staaten auch Renationalisierungstendenzen hervorrufen. Dies hat sich ua im Zuge der Flüchtlingsströme nach Europa ab dem Jahr 2015 gezeigt.

22 Wenngleich diese Erkenntnis hohen Aktualitätsgrad hat, ist sie nicht neu; s *Ferdinand Kopp,* Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, DVBl 1967, 469.

23 Beide Termini sind Ausdruck von (rechtlichen) Entterritorialisierungsprozessen bzw Entgrenzungsphänomenen, verursacht durch vertikale und horizontale rechtliche Überwirkungen bzw Überformungen, die mit den Mechanismen von Partizipation, Verhandlung und Koordinierung korrespondieren.
Europäisierung beschreibt den Einfluss europäischen Rechts auf nationale Rechtsordnungen. Neben der Überlagerung und Umformung des innerstaatlichen Rechts, zeichnet sich die Europäisierung durch eine einheitliche Wertehaltung und einem Anwendungsvorrang des Unionsrechts aus; s *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 16f; erg *Wolfgang Hoffmann-Riem,* Europäisches Verwaltungsrecht 1325ff; *Albert Janssen,* Wandel 145; *Oliver Lepsius,* Europäisierung; *Matthias Ruffert,* Methode; *Friedrich Schoch,* Europäisierung. Zur Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts *Gunnar Folke Schuppert,* Verwaltungswissenschaft (2000) 823ff mwN; *Thorsten Siegel,* Europäisierung als Rechtsbegriff, JöR 2013, 177. Zur auf der Europäisierung beruhenden Modifikation der Rechtsquellenlehre *Matthias Ruffert,* Rechtsquellen Rz 8f. Ergänzend *Annette Guckelberger,* Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck (2017); *Reiner Schmidt,* Internationalisierung 166ff; *Hans-Heinrich Trute,* Verwaltungsrecht 21ff.
Die 75. Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer e V vom 7.-10.10.2015 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer stand im Zeichen der Europäisierung und zeigt die Aktualität der Diskussion; s Uwe Volkmann (Red), Verfassung als Ordnungskonzept, VVDStRL 75 (2016). Für *Wiederin* führt die Europäisierung allerdings auch zu einem Bedeutungsverlust des allgemeinen Verwaltungsrechts. Sie trage neben dem Aufstieg des Verfassungsrechts und der Verrechtlichung des Verwaltungsrechts zur Erosion des allgemeinen Verwaltungsrechts bei und werfe sogar die Frage nach dessen Krise auf. *Wiederin* resümiert, dass das allgemeine Verwaltungsrecht eher zu den Verlierern als zu den Gewinnern der europäischen Einigung zählt; s *Ewald Wiederin,* Allgemeines Verwaltungsrecht 282ff; erg *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Europäisierung 513.
Die Internationalisierung des Rechts beschreibt zwar ebenfalls die Durchdringung nationalen Rechts durch fremdes Recht, ist allerdings nicht auf Unionsrecht begrenzt und verändert nur bedingt staatliches Internum. *Kment* versteht darunter „Aufgabenerledigung und Aufgabenverantwortung in bestimmten Sachgebieten einer größeren Gemeinschaft zuzuordnen“ und eine Entlassung von Staaten aus der Alleinverantwortung; s *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 17ff.
Möllers sieht durch die Internationalisierung des Verwaltungsrechts die Arbeitsteilung zwischen Völkerrecht und Verwaltungsrecht mehr und mehr in Frage gestellt; s *Christoph Möllers,* Internationales Verwaltungsrecht 1. *Bast* analysiert neben der Internationalisierung auch die gegenläufige Entwicklung der De-Internationalisierung; s *Jürgen Bast,* (De-)Internationalisierung 279. Der Begriff der Internationalisierung des Rechts stellte ursprünglich auf ein „Grenzrecht“ ab. In Anlehnung an das IPR sollte es Auskunft darüber geben, welches Recht – eigenes oder fremdes – von Verwaltungsbehörden bei Sachverhalten mit Auslandsbezug anzuwenden ist. In der Folge bezog sich die Internationalisierung auf Einflüsse des Völkerrechts auf nationale Rechtsordnungen und die Europäisierung auf die Einflüsse des Europarechts; s *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Internationales Verwaltungsrechts 101. Im hier vorliegenden Zusammenhang wird die Internationalisierung weit, das Europarecht mitumfassend verstanden.
An dieser Stelle sei der Vollständigkeit halber auf den Begriff der „Globalisierung“ hingewiesen, welcher allerdings weder einen Rechtsbegriff darstellt noch eine juristische Konzeption beschreibt. Es handelt sich vielmehr um einen Ausdruck faktischer Erscheinungsformen von Denationalisierung und Entgrenzung in verschiedensten Lebensbereichen.

des Verwaltungsrechts sowie die Herausbildung eines europäischen[24] und internationalen[25] Verwaltungsrechts hat aus diesem Grunde in den vergangenen Jahren an Dynamik gewonnen.[26] Sie ist Instrument und Folge des Zusammenwachsens gleichermaßen. Und sie ist fruchtbarer Boden wissenschaftlicher Diskurse, da die allgegenwärtige Inkohärenz des Rechtsstoffes der Rechtswissenschaft neuen Raum bietet.[27] Das ist natürlich nicht nur ein Thema des Verwaltungsrechts bzw der Verwaltungsrechtswissenschaft[28]. Für die herausragende Rolle dieses Gebietes im Lichte der Entwicklung sprechen allerdings zwei wesentliche Umstände: Erstens handelt es sich beim Verwaltungsrecht um eine sehr staatszentrierte Rechtsmaterie, welche die staatliche Souveränität[29] in besonderem Maße zum Ausdruck bringt.[30] Zweitens erweist sich die wissenschaftliche Erschließung des Themas weiterhin als defizitär. Nach wie vor ist *Schmidt-Aßmann* zuzustimmen, für den die Europäisierung des Verwaltungsrechts ohne Alternative ist, aber auch nicht ohne Probleme.[31] Die Rechtsmassen des europäischen Rechts sind heterogen und oft unübersichtlich. Strukturierung tue not, und, so sein Befund, wenn die

---

24 Unter dem „europäischen Verwaltungsrecht" versteht man eine sich herausbildende europäische von nationalen Ordnungen verschiedene Rechtsordnung; s *Jürgen Schwarze,* Europäisches Verwaltungsrecht 11. Der Begriff des ist allerdings unscharf und nicht unumstritten. Zu Abgrenzungsfragen und Definitionsmöglichkeiten s auch *Ute Mager,* Entwicklungslinien 13; erg *Juliane Kokott,* Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, DV 1998, 335. Zur Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts s *Potacs/Wutscher,* Einwirkungen 497.

25 *Matthias Ruffert,* Perspektiven 395. Bereits bei *Kaltenborn* finden sich Gedanken zum internationalen Gemeinwesen auf Basis des Völkerrechts; s *Carl Baron Kaltenborn von Stachau,* Kritik des Völkerrechts (1847) 294ff; s auch *Robert von Mohl,* Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I (1859) 579ff mit Verweis auf *Bulmerincq* und *Kaltenborn.* Ausführliche Gedanken zur Entwicklung eines internationalen Verwaltungsrechts liefert *Lorenz von Stein,* Die Verwaltungslehre II (1866) 94ff; *ders,* Internationales Verwaltungsrecht 395. Zum Begriff und zur Abgrenzung des europäischen internationalen Verwaltungsrechts s *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 23ff.

26 Europa hat eine lange gemeinsame Rechtstradition, die beginnend im 13. bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts reicht. In der Folge setzte neben der Entstehung der Nationalstaaten mit den Kodifikationen (ua das preußische Allgemeine Landrecht von 1794 und das österreichische Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch (ABGB) von 1811) ein Nationalisierungsprozess des Rechts ein – ein Trend, der sich nunmehr wieder umkehrt; s dazu *Helmut Coing,* Europäische Grundlagen des modernen Privatrechts (1986) 10ff; *Volker Neßler*, Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 1; zur Internationalisierung des Verwaltungsrechts s auch *Christian Tietje,* Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Rechtstheorie 2008, 255.

27 Zu den Ausdifferenzierungs- und Diversifizierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung s *Thorsten Siegel,* Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund (2008) 4ff.

28 Zu den Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft ausf *Michael Stolleis,* Verwaltungsrechtswissenschaft.

29 Zu den Begriffen „Selbstbestimmung der Völker" und „Souveränität der Staaten" mit Verweis auf *Kelsen* s *Kurt Rabl,* Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (1973) 195ff. Zur Souveränität s *Horst Dreier,* Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates (2014) 111ff; *Fleiner/Fleiner,* Allgemeine Staatslehre[3] (2004) 281ff, 344ff; *Roman Herzog,* Allgemeine Staatslehre (1971) 87ff; *Hasso Hofmann,* „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet", DS 2005, 171 (174ff); *Helmut Quaritsch,* Staat und Souveränität (1970) 36ff; *August Reinisch,* Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I[5] (2013) Rz 29ff; *Reinhold Zippelius,* Allgemeine Staatslehre[17] (2017) § 9 II, III mwN.

30 Mit anderen Worten drücken es *Schmidt-Aßmann* und *Dragron* aus: „Das Verwaltungsrecht gilt als einer jener Teile der Rechtsordnung, die besonders intensiv von nationalen Rahmenbedingungen und Traditionen bestimmt sind"; s *Schmidt-Aßmann/Dagron,* Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen, ZaöRV 2007, 395 (396).

31 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924.

Verwaltungsrechtswissenschaft eine systembildende Aufgabe habe, dann hier.[32] Diesem Urteil aus den Neunzigerjahren ist bis heute beizupflichten. Auch für *Ruffert* ist die verwaltungsrechtswissenschaftliche Durchdringung der Vorgänge grenzüberschreitender Verwaltungskooperation und supranationaler Verwaltungsprozesse noch defizitär.[33] Mittlerweile haben sich zwar auch andere Autoren verschiedensten Aspekten des Themas gewidmet,[34] der Raum für Strukturierungsbedarf ist aber unverändert groß, denn die Vielfalt der Terminologisierungen ist gestiegen, während die dogmatischen Befunde keine Annäherung erfahren haben.[35]

Das bereits zitierte strikt auf territoriale Grenzen beschränkte Handeln staatlicher Verwaltungen ist also nicht mehr ausreichend.[36] Für diese Erkenntnis muss man aber gar nicht das Verbrechen oder große Migrationsströme bemühen. Man denke etwa nur an die Zulassung eines Kraftfahrzeuges oder anderer Produkte innerhalb der Europäischen Union. Müsste man bei jeder einzelnen Behörde der (noch) 28 Mitgliedstaaten die Zulassung beantragen, wäre ein starker gemeinsamer Markt undenkbar. Die Folge wären viele langwierige Zulassungsverfahren und hohe Kosten. Genauso wenig praktikabel wäre es, müsste man in jedem Staat, in dem man ein Kraftfahrzeug lenken möchte, um eine Fahrerlaubnis ansuchen – ob innerhalb oder außerhalb der Europäischen Union. Die Bandbreite der Problemfelder wird bewusst, wenn man sich nicht nur die Erteilung der Berechtigung zum Lenken eines Kraftfahrzeuges vor Augen führt, sondern auch deren Entzug. Darf ein Staat die Fahrerlaubnis eines anderen Staates entziehen, wenn ein Lenker einen auf seinem Hoheitsgebiet mit dem Entzug der Lenkberechtigung bedrohten Tatbestand verwirklicht hat?
Einen wesentlichen Beitrag zur Lösung dieser Probleme leistet das grenzüberschreitende hoheitliche Handeln nationaler Behörden, sohin die Überwindung der Staatsgrenzen durch nationale Verwaltungsakte.[37]

---

32 *Derselbe,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924.

33 *Matthias Ruffert,* Der Transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (454).

34 *Mayer* kritisiert die Dominanz der deutschen Rechtswissenschaft und bezeichnet das mangelnde Interesse an diesem Thema in den anderen MS der EU als „bedenklich"; s *Franz Mayer,* Internationalisierung 50.

35 Die nicht einheitliche Terminologie thematisiert auch *Müller*, der aus diesem Grunde etwa auch den Begriff der „Verwaltungsentscheidung" dem des „Verwaltungsaktes" vorzieht, um, wie er in Zusammenhang mit einer Abhandlung zur gegenseitigen Anerkennung argumentiert, Missverständnissen va in Hinblick auf § 35 dtVwVfG vorzubeugen; *Andreas Müller*, Anerkennung 34f, insb Fn 2.

36 Siehe erg *Jureit/Tietze,* Postsouveräne Territorialität, DS 2016, 353.

37 Siehe erg *Markus Glaser,* Internationale Verwaltungsbeziehungen (2010).

Darin hat auch die KOM auch ein wirksames Rezept zur Umsetzung des Binnenmarktes[38] gefunden. War man ursprünglich um eine detailreiche Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Gemeinsamen Marktes bemüht, musste man sich letztendlich ein Scheitern dieses Weges eingestehen.[39] Die Beseitigung aller materiellen, technischen und fiskalen Schranken innerhalb der Europäischen Union ist aufgrund mangelnder Konsensfähigkeit und auch der fehlenden Bereitschaft einer generellen Gleichstellung sämtlicher Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten misslungen. Politische Opportunitäten haben sich als Hemmschuh für die Gemeinschaftsziele erwiesen.

Im Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes[40] schlug die KOM auf Initiative ihres Präsidenten Jacques Delors[41] angesichts dieser Erfahrungen im Rahmen der „Neuen Konzeption" bzw „Neuen Strategie" einen alternativen Weg ein. Einzelstaatliche Unterschiede und Eigenheiten sollen bestehen bleiben und im Gemeinsamen Markt gegenseitige Anerkennung finden:

> Dies bedeutet nicht, daß überall die gleichen Regeln gelten müssen, sondern daß sich Waren, Personen und Gesellschaften innerhalb der Gemeinschaft frei bewegen können. (...) Wenn ein Erzeugnis in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht worden ist, ist nicht einzusehen, warum es nicht überall in der Gemeinschaft ungehindert verkauft werden sollte.[42]

Diese Position nahm die KOM unter der Annahme ein, dass in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich vergleichbare Mindeststandards herrschen und die bestehenden Unterschiede keine negativen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit, das menschliche Leben und die Umwelt haben.[43] Sie präsentierte nach Aufforderung des Europäischen Rates insgesamt 279

---

38 Ursprünglich sollte durch den Abbau von Handelshemmnissen in der EG der Gemeinsame Markt errichtet werden. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde der Gemeinsame Markt um den Begriff des Binnenmarktes ergänzt. Seit dem Vertrag von Lissabon existiert ausschließlich der Begriff des Binnenmarktes, weshalb dieser weit auszulegen und auch iSd früher bezeichneten „Gemeinsamen Marktes" zu verstehen ist; vgl auch *Rudolf Streinz*, Europarecht[9] (2012) Rz 782ff.

39 *Ute Mager,* Entwicklungslinien 25f.

40 Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes KOM (85) 310 endg.

41 Jaques Delors war von 6.1.1985 bis 22.1.1995 Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

42 Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes KOM (85) 310 endg, Rz 58.

43 Für den Fall inakzeptabler bzw nicht vorhandener Mindeststandards und um ein zu weites Absinken bestimmter Niveaus auf den kleinsten gemeinsamen Nenner aufgrund regionaler Unterschiede zu verhindern, ermöglichen sog Schutzklauseln Ausnahmen. Gem Art 114 Abs 10 AEUV sind bestimmte Harmonisierungsmaßnahmen mit Schutzklauseln verbunden, welche die MS ermächtigen, aus in Art 36 AEUV genannten nichtwirtschaftlichen Gründen vorläufige Maßnehmen zu treffen, die einem Kontrollverfahren der Union unterliegen. Art 36 AEUV nennt ua Gründe wie: öffentliche Sicherheit und Ordnung, Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, Schutz des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert usw. Beispielsweise normiert im Bereich der Umweltpolitik in der Union Art 191 Abs 2 AEUV unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen ein hohes

Einzelmaßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes[44] und folgte damit dem EuGH, der schon frühzeitig den Gedanken entwickelte, dass mehrfache Verwaltungsverfahren die Grundfreiheiten nicht beeinträchtigen dürfen.[45] Zu den Mindeststandards gehören auch rechtsstaatliche Garantien – etwa vergleichbarer Rechtsschutz. An die Stelle der Idee einer Vollharmonisierung trat also das Konzept der gegenseitigen Anerkennung[46], mit der Konsequenz, dass Verwaltungsakte eines Mitgliedstaates in einem anderen Staat rechtliche Wirkung[47] entfalten. Für eine bestimmte Gruppe von Verwaltungsakten, die auch in von Erlassstaaten verschiedenen Staaten Rechtswirkungen entfalten, hat sich in der Rechtswissenschaft seit den Neunzigerjahren der Begriff des „transnationalen Verwaltungsaktes" etabliert. Dabei handelt es sich allerdings um keinen normativen Begriff, sondern um das Ergebnis jahrelanger wissenschaftlicher Diskurse und der Emanation eines Phänomens, das es ansatzweise zwar weltweit gibt, aber erst durch die bzw innerhalb der Europäischen Union eine markante Verdichtung erfahren hat. So scheinbar einfach der Begriff auf den ersten Blick wirken mag, so komplex sind hingegen die Fragen und Problemstellungen zu seinen Eigenschaften und Wirkungen. Eine uneinheitliche Terminologie sowie die Vielzahl differenter dogmatischer Befunde erschweren seine Erfassung. In weiten Bereichen handelt es sich beim transnationalen Verwaltungsakt nach wie vor um eine terra incognita.

Transnationale Verwaltungsakte werden auch unter dem „Transnationalitätsmodell" im europäischen Verwaltungsvollzug diskutiert, welches typischerweise die horizontale Ebene des

---

Schutzniveau. UAbs 2 leg cit schafft die sekundärrechtliche Möglichkeit von Schutzklauseln, im Rahmen derer MS vorübergehend abweichende Maßnahmen setzen können, um ein entsprechendes Niveau nicht zu unterschreiten. Auch wenn Materien der Harmonisierung unterliegen, stellen die Schutzklauseln eine Art Souveränitätsreserve dar. Siehe auch *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 1168ff.

44 Die im Weißbuch enthaltenen Maßnahmen der Beseitigung materieller, technischer und steuerlicher Schranken reichen von der Warenkontrolle bis zur Mehrwertsteuer. Die KOM reagiert damit auf eine Aufforderung des Europäischen Rates, der im März 1985 in diesem Aktionsbereich „Maßnahmen zur Verwirklichung eines großen Binnenmarktes bis zum Jahr 1992, wodurch ein günstigeres Umfeld für die Förderung der Unternehmen, des Wettbewerbs und des Handels geschaffen wird" sowie ein detailliertes Programm verlangt. Bereits im Dezember 1982 hat der Europäische Rat auch dem Rat eine Weisung zur Umsetzung von Maßnahmen für die Stärkung des Binnenmarktes erteilt. In einer Erklärung des Europäischen Rates vom 25./26.6.1984 in Fontainebleau werden auch Maßnahmen zum Entfall aller Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr beauftragt. In einer Erklärung des Europäischen Rates in Dublin vom 3./4.12.1984 werden Schritte zur Vervollständigung des Binnenmarktes, einschließlich der Anwendung europäischer Normen gefordert; s auch Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes KOM (85) 310 endg; erg *Waldemar Hummer,* Integrationspolitik 51ff.

45 *Stefan Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 23.

46 Der Begriff der „gegenseitigen Anerkennung" ist an dieser Stelle weit und nicht isd transnationalen Verwaltungsaktes zu verstehen.

47 Der Ausdruck „rechtliche Wirkung" ist hier ebenfalls weit zu verstehen und nicht mit der gegenseitigen Anerkennung von Verwaltungsakten gleichzusetzen. Inwiefern die rechtliche Wirkung von Verwaltungsakten der Anerkennung oder anderen Mechanismen entspricht bzw inwiefern sie eine Durchbrechung des Territorialitätsprinzips darstellt, wird sich im Zuge der Arbeit zeigen.

Vollzugs bzw die horizontale Zusammenarbeit im Unionsrechtsraum beschreibt.[48] Das Transnationalitätsmodell kennzeichnet die Etablierung der Entscheidungskompetenz eines Mitgliedstaates für einen anderen, also die ipso iure verbindliche Wirkung einer mitgliedstaatlichen Verwaltungsentscheidung in (allen) anderen Mitgliedstaaten.[49] Unklar ist an dieser Stelle, ob der transnationale Verwaltungsakt bloß eine Form des Anerkennungsprinzips bezeichnet oder tatsächlich eine eigenständige verwaltungsrechtliche Rechtsfigur bzw Handlungsform darstellt.

Vor allem *Neßler*[50] und sein Doktorvater *Schmidt-Aßmann*[51] haben sich bereits Mitte der Neunzigerjahre mit dem Thema des Verwaltungskooperationsrechts und der transnationalen Verwaltungsakte im Lichte der Europäisierung auseinandergesetzt.[52] Sie beschränkten sich dabei allerdings vorwiegend auf die Auswirkungen des europäischen Richtlinienrechts auf das nationale (deutsche) Verwaltungsrecht. Dennoch haben die beiden Autoren einen wesentlichen Beitrag zur Begriffsbildung geleistet. Ihre Arbeiten stellen den Ausgangspunkt lebhafter Diskussionen über das grenzüberschreitende Verwaltungshandeln dar, deren Kontroversen bis heute Bestand haben.
Scheinbar banale Fragen münden oftmals im Kanon diffuser Ausprägungen von Verwaltungsakten oder in einem Torso aus der dichotomen Gedankenwelt einer sich entgrenzenden Handlungsformenlehre. Mitunter wird auch so mancher scheinbar etablierte Befund[53] in seinen Grundfesten erschüttert.

Existiert eine eigenständige Rechtsfigur in Gestalt des transnationalen Verwaltungsaktes? Wenn ja, was versteht man konkret darunter? Wirkt er aus sich selbst heraus? Kann transnationales Verwaltungshandeln als eine Folge des Europarechts bezeichnet werden oder existieren derartige Phänomene auch außerhalb der Unionsrechtsordnung?

---

48 Zur Orientierung und Standortbestimmung in der Verwaltungsrechtsordnung s IV.2.

49 *Hans-Heinrich Trute*, Legitimation Rz 113.

50 *Volker Neßler*, Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994); *ders*, Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts, NVwZ 1995, 863.

51 *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924.

52 Das grundsätzliche Thema der Anerkennung ausländischer (fremder) Verwaltungsakte reicht hingegen wesentlich weiter zurück; s ua *Klaus König,* Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte (1965); *Hannah Schwarz,* Die Anerkennung ausländischer Staatsakte (1935); *Käte Weiß,* Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte (1932); erg s auch *Heinrich Triepel,* Völkerrecht und Landesrecht (1899). Zu den Überwirkungen ausländischer Verwaltungen in das inländische Recht s *Karl Neumeyer,* Internationales Verwaltungsrecht IV (1936) 169ff.

53 Siehe dazu die Begriffsbildungen in der Literatur unter VII.

Der transnationale Verwaltungsakt harrt nach wie vor der konzeptionellen Klärung.[54] Diese Untersuchung stellt sich diesem Klärungsbedarf und will anhand einer dogmatischen sowie strukturellen Analyse sichtbarer Beitrag zur Erfassung des Begriffes sein.

II. Gang der Untersuchung – Forschungsfrage

Die Arbeit widmet sich in vier Kapiteln der als „transnationaler Verwaltungsakt" bezeichneten Handlungsform staatlicher Verwaltungen mit grenzüberschreitender Wirkung. Das Thema ist in das weite Feld des von Entterritorialisierungserscheinungen geprägten internationalen bzw europäischen, insb des in Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Verwaltungsakten immer wieder als Dreh- und Angelpunkt gesehenen, Verwaltungs-, Kooperations- und Verbundverwaltungsrechts[55] eingebettet.[56] In diesem Sinne enthält Kap 1 eine kompakte Darstellung des Verwaltungsvollzugs im Unionsrechtsraum und dient der Standortbestimmung, respektive Orientierung im umfangreichen Themenkomplex. Der Vollzug des Europarechts erfolgt überwiegend durch die Mitgliedstaaten, die ihrerseits auf bestehende nationale Rechtsordnungen zurückgreifen. Dies führt zu einer Koinzidenz nationalstaatlicher Vollzugsorganisationen- sowie regeln mit europäischen Verwaltungsorganisationskonzepten bzw Vollzugsanordnungen.[57] Einerseits verfügen die Nationalstaaten jeweils über eigene, teils völlig unterschiedliche Verwaltungsverfahrensrechte.[58] Andererseits existiert kein einheitliches Verwaltungsrecht auf Unionsebene.[59] Verfahrensrechtliche Anordnungen finden sich in den unterschiedlichen materiellen Bestimmungen des Unionsrechts. Daraus resultiert nicht nur eine Europäisierung nationaler Verwaltungsrechte, sondern – umgekehrt – auch eine mitgliedstaatliche Prägung europäischer Vollzugsmodelle bzw Vollzugsaufgaben[60] – erkennbar etwa am österreichischen Modell unabhängiger Regulierungsbehörden.[61]

---

54 *Matthias Ruffert*, Der Transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (454).

55 Siehe IV.

56 Auch in anderen Bereichen der Vollziehung manifestieren sich Kooperationsstrukturen; s dazu aus dem Bereich der Rechtsprechung *Christine Stix-Hackl,* Kooperation 80ff.

57 Zu den verschiedenen Verwaltungsorganisationen innerhalb und außerhalb der EU mit Blick auf den Osten des Kontinents bieten einen Überblick: Wieser/Stolz (Hg), Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa (2004); dies (Hg), Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa (2016).

58 *Craig/Curtin/Cananea/Hofmann/Mir/Schneider/Wierzbowski/Ziller,* Allgemeine Vorschriften 9.

59 Siehe IV.1.

60 *Franz Merli,* Einwirkungen 477ff.

61 *Michael Holoubek,* Verwaltungsorganisation 222ff.

Der Begriffsbildung ist iS einer Verortung des in Rede stehenden Themas ein allgemeiner Überblick in Bezug auf das Verwaltungshandeln im grenzüberschreitenden Kontext vorangestellt. Aufgrund der thematischen Vielschichtigkeit ist allerdings abseits der einführenden Synopsis ein selektiver Blick unerlässlich. Die Untersuchung konzentriert sich ausschließlich auf jene Erscheinungsformen staatlichen Handelns, die, begründet oder unbegründet, vielerorts als „transnationale Verwaltungsakte" apostrophiert werden. Der Begriff lebt mit der Problematik, dass die Terminologie keinen einheitlichen Merkmalen folgt. Eine Auswahl prominenter Definitionen verschiedenster Autoren, die in der Vergangenheit das Thema bearbeitet haben, soll den Umfang und die Vielfalt der rechtswissenschaftlichen Befunde illustrieren. Da dies allerdings in abschließender Form nicht realisierbar ist, wurde eine möglichst repräsentative Auswahl getroffen, die einen Eindruck vom Variantenreichtum der vorgeschlagenen Definitionen verschaffen soll.

Die anschließende Begriffsbildung in Kap 2 basiert auf einer Extraktion verallgemeinerungsfähiger Wesensmerkmale[62] grenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungsakten aus den einzelnen Referenzgebieten in Kap 3. Dazu werden jene Verwaltungsakte nationaler Behörden aus sechs verschiedenen Materien beleuchtet, deren Wirkungen sich über die Grenzen des jeweiligen Erlassstaates erstrecken. Dies erfolgt einerseits durch ein induktives Verfahren. Andererseits basiert die Begriffsbildung iSd von *Popper* postulierten Möglichkeit Gewissheit zu schaffen, auf einer Deduktion unter Rückgriff auf populäre Vorleistungen.

Die Untersuchung stützt sich dabei jedoch im Gegensatz zu anderen Arbeiten, wie etwa jener von *Neßler*, auf Wirkmechanismen und verharrt nicht nur in der Analyse einer bestimmten Art von Rechtsgrundlagen. Sein Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes basiert im Wesentlichen auf dem europarechtlichen Richtlinienrecht. Die Lücke zu anderen Normenkategorien soll hier geschlossen werden. Dieser Untersuchung wird demnach folgende Arbeitshypothese vorangestellt: Nicht die Art der Rechtsgrundlage, sondern die Art bzw der Mechanismus der Wirkungserstreckung über die Grenzen des Erlassstaates hinaus ist ausschlaggebend für die Qualifikation eines Verwaltungsaktes als transnational. Im Vordergrund steht dabei die zentrale Frage dieser Arbeit:

---

62 Wie *Mager* feststellt, muss zB auch *Weiß* auf Referenzgebiete zurückgreifen, um abstrakte Strukturbeschreibungen zu belegen und zu veranschaulichen; s *Ute Mager,* Buchbesprechungen, DV 2011, 443.

Was ist und worauf gründet sich ein transnationaler Verwaltungsakt?

Diese scheinbar banale Frage umfasst ein weites Feld. Handelt es sich dabei bloß um eine semantische Diskussion oder um die dogmatische Ergründung eines eigenständigen Rechtsinstitutes?
Die Frage lässt sich auch mit anderen Worten formulieren: Leistet der Begriff des „transnationalen Verwaltungsaktes" bloß eine alternative Bezeichnung für eine bestimmte Art von etablierten Handlungsformen oder wurde die Handlungsformenlehre um eine eigenständige Rechtsfigur bereichert?

Die Arbeit gründet sich auf Variablen, die zwar nicht unwidersprochen sind, aber dennoch allgemeine Anerkennung gefunden haben und dementsprechend nicht abschließend diskutiert werden. So beschäftigt sie sich nicht mit dem Geltungsgrund von Verwaltungsakten dem Grunde nach. Sie bedient sich auch immer wieder Begriffen wie „Verbundverwaltungsrecht" und „europäisches Verwaltungsrecht", begnügt sich dabei aber mit einem kurzen Überblick. Immer wieder gebietet der angedrohte selektive Blick Fragen offen zu lassen, wenngleich die Existenz von unterschiedlichen Auffassungen angedeutet wird und sie durchaus auch als Hinweise für noch bearbeitungsfähige Äcker der Verwaltungsrechtswissenschaft verstanden werden mögen. Ein Beispiel dafür liefert etwa der strapazierte Begriff des „europäischen Verwaltungsrechts". Zu den schon seit Generationen bestehenden Schwierigkeiten allein den im Zentrum des Verwaltungsrechts[63] stehenden Begriff der „Verwaltung" zu bestimmen,[64] treten noch Argumente, die gegen eine Übertragbarkeit nationaler Definitionen auf das europäische Verwaltungsrecht sprechen. *Mager* begründet dies ua damit, dass für die Darstellung der Verwaltung auf europäischer Ebene nicht, wie im nationalen Recht, das

63 *Wiederin* definiert Verwaltungsrecht als das von den Verwaltungsbehörden zu vollziehende Recht mit Ausnahme des Verfassungsrechts; s *Ewald Wiederin,* Verwaltungsrecht Österreich Rz 91.

64 In Österreich ist der formell-organisatorische Verwaltungsbegriff herrschend. Die Verwaltung wird negativ definiert als jene Staatstätigkeit, die nicht der Gesetzgebung oder Gerichtsbarkeit zugeordnet wird. Zu den Abgrenzungsfragen s *Grabenwarter/Holoubek,* Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (2014) Rz 729ff; *Michael Holoubek,* Verwaltungsrecht Österreich, Rz 1ff; *Bernhard Raschauer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (2003) Rz 29ff; *Harald Stolzlechner,* Einführung in das öffentliche Recht[6] (2013) Rz 706ff. Einen alternativen Zugang zur Definition der Verwaltung schlägt *Wiederin* vor: *Ewald Wiederin*, Verwaltungsrecht Österreich, Rz 58ff; zu Abgrenzungsfragen bzw der Gewaltengliederung in Österreich s auch *ders,* Verfassungsrecht Österreich, Rz 98ff. Ergänzend s *Walter Antoniolli,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 1ff mwN; *Michael Kloepfer,* Verfassungsrecht I[1] (2011) § 22 Rz 14ff; *Friedrich Koja,* Allgemeine Staatslehre (1993) 272; *Karl-Heinz Mattern,* Allgemeine Verwaltungslehre[2] (1985) Rz 11ff; *Christoph Möllers,* Methoden Rz 4ff mwN; *Lorenz von Stein,* Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts (2010); *Norbert Wimmer,* Dynamische Verwaltungslehre[3] (2013); *Günther Winkler,* Zum Verwaltungsbegriff, ÖZöR 1958/1959, 66; *ders,* Orientierungen im öffentlichen Recht (1979) 1ff mwN. Grundlegend auch *Turegg/Kraus,* Lehrbuch des Verwaltungsrechts[4] (1962) 3ff mwN; *von Münch/Ehlers,* Verwaltung und Verwaltungsrecht 1ff.

Gewaltenteilungsprinzip, sondern das interinstitutionelle Gleichgewicht und der Dualismus zwischen Union und Mitgliedstaaten prägend seien.[65]

Der Rechtsstaat lebt vom Rechtsschutz.[66] *Buchholtz* warnt vor einem Verantwortungsvakuum und Demokratiedefiziten. Die rechtsstaatliche Verantwortlichkeit nähme durch Intransparenz und unklare Verantwortungsstrukturen – bedingt durch die komplexen vertikalen und horizontalen Verflechtungen – Schaden.[67] Kapitel 2 erhebt den Anspruch einer Darstellung des Rechtmäßigkeitsmaßstabes transnationaler Verwaltungsakte, verweist aber dabei auch auf Desiderate im Rechtsschutz. Was im Nationalstaat selbstverständlich erscheint, wirft im transnationalen Verwaltungshandeln schwerwiegende Probleme auf. Darf etwa das Gericht eines Staates den rechtswidrigen transnationalen Verwaltungsakt der Behörde eines anderen Staates aufheben oder muss er dessen Rechtswirkungen auf seinem Staatsgebiet akzeptieren? Darf ein Staat die Rechtmäßigkeit eines fremden Verwaltungsaktes, der auf seinem Territorium gilt als hätte er ihn selbst erlassen, an der Rechtsordnung des Erlassstaates oder gar seiner eigenen prüfen? Diese und Fragen der Schutzmöglichkeiten von Empfangsstaaten im Falle von Gefährdungs- und Konfliktlagen bilden den Abschluss des Kapitels.

III. Abgrenzungen

Transnationale Verwaltungsakte können nicht ausschließlich aus der Sicht des nationalen Rechts erfasst werden. Sie stehen in Zusammenhang mit einer Überformung des staatlichen Rechts durch internationale Einflüsse. Die Arbeit konzentriert sich auf die Handlungsformen bzw die Verwaltungsakte im Rahmen dieser Überformungen und gebietet eine Abgrenzung zu mehr oder weniger verwandten Themen. So geht es nicht um Bereiche der Kollisionsrechtslehre. Auch die Abgrenzungsfragen zwischen „Internationalem Verwaltungsrecht“ und „Globalem Verwaltungsrecht“ werden nicht behandelt.[68] Globalisierung, Internationalisierung und Europäisierung finden nur – soweit erforderlich – im jeweils unmittelbaren Zusammenhang Erwähnung. Nicht Gegenstand der Betrachtungen sind die Verwaltungstätigkeiten internationaler Organisationen und die Normsetzung durch Private. Völlig unbeachtet bleiben Phänomene, die unter den Begriff „Governance without

65 *Ute Mager,* Entwicklungslinien 11f.

66 *Franz Merli,* Rechtsschutz 98ff; *Ewald Wiederin,* Rechtsschutz 295ff.

67 *Gabriele Buchholtz,* Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts, NVwZ 2016, 1353 (1357f).

68 Zur Begriffsdiskussion s *Giovanni Biaggini,* Die Entwicklung eines Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, VVDStRL 67 (2007) 413 (416ff).

government“ subsumiert werden können – das betrifft va Netzwerke aus Wirtschaftsunternehmen, NGOs etc.[69] Konsequenterweise unbeachtet bleiben auch dem Straf- oder Zivilrecht zuordenbare Akte sowie Vollstreckungstitel im Rahmen des EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetzes (EU-VStVG)[70].

IV. Annäherung

Wenngleich transnationale Verwaltungsakte, so eine These dieser Arbeit, nicht nur in Zusammenhang mit dem Recht in der Europäischen Union auftreten,[71] so ist ihre wissenschaftliche Erschließung dennoch unweigerlich mit dem Europarecht verbunden. Manche Autoren sehen den transnationalen Verwaltungsakt überhaupt ausschließlich in Zusammenhang mit der Unionsrechtsordnung.[72] Die Ursache dafür liegt in einer beispiellosen rechtlichen Verzahnung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union[73] – im Gegensatz zu allen anderen weltweiten völkerrechtlichen Beziehungen.[74] Deshalb bedeutet eine Untersuchung zum transnationalen Verwaltungsakt unweigerlich eine Auseinandersetzung mit der Unionsrechtsordnung. Transnationale Wirkungsphänomene können hier am erfolgreichsten aufgespürt werden.

1. Vollzug im Unionsrechtsraum

Das Recht der Europäischen Union wird nach traditioneller Auffassung iSd Trennungsprinzips – die Verwaltungen der Mitgliedstaaten agieren unabhängig von der Unionsverwaltung und unabhängig jeweils anderer mitgliedstaatlicher Verwaltungen – entsprechend den verantwortlichen Hoheitsträgern im Wesentlichen auf zwei verschiedene Arten vollzogen:

---

69 *Gabriele Buchholtz,* Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts, NVwZ 2016, 1353 (1354).

70 BGBl I 2008/3.

71 Wie dies ua *Frenz* insinuiert. Es entsteht der Eindruck, transnationale Verwaltungsakte seien ausschließlich eine Folge des Europarechts; *Walter Frenz,* Handbuch Europarecht V (2010) Rz 3880.

72 *Volker Neßler,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (864). Für *Neßler* ist der transnationale Verwaltungsakt eine Schöpfung des europäischen Rechts: „Besonders weitreichende Folgen hat das europäische Rechts dort, wo es neuartige Rechtsinstitute schafft, die von nationalen (Verwaltungs-) Rechtsordnungen rezipiert und in ihren Strukturen integriert werden müssen“. Zustimmend *Michael Schwarz,* Abgrenzung 58. *Ruffert* betont zwar die Rolle des Europarechts in Bezug auf transnationale Verwaltungsakte, weist allerding auch auf völkerrechtliche Wurzeln des Begriffs hin; s *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (457).

73 Zur Rechtsnatur der Europäischen Union s *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 121ff.

74 Ergänzend *Hermann-Josef Blanke,* Staatsstrukturen und Gemeinschaftsrecht.

indirekt durch die Mitgliedstaaten (mitgliedschaftlich) und direkt durch die Union selbst (unionsunmittelbar).[75]

a) Indirekter Vollzug

Während der direkte Vollzug die Ausnahme darstellt und nur vorkommt, wenn dies die Gründungsverträge vorsehen oder zum Erlass entsprechenden Sekundärrechts ermächtigen,[76] wird der überwiegende Teil des Unionsrechts indirekt vollzogen.[77] Dies stellt gem Art 291 Abs 1 AEUV, der die verwaltungsmäßige Durchführung des EU-Rechts ausdrücklich den Mitgliedstaaten überträgt, den Regelfall dar, zumal die Europäische Union in den jeweiligen Staaten über keine eigenen Verwaltungsapparate verfügt und die Mitglieder mit ihren Einrichtungen diese Aufgaben übernehmen.[78] Bei der indirekten bzw mitgliedschaftlichen Vollziehung[79] lassen sich wiederum zwei Gruppen unterscheiden.[80]

---

75 *Stefan Leo Frank,* Gemeinschaftsrecht und staatliche Verwaltung (2000) 15ff; *Andreas Hauer*, Handlungsformen 104; *Michael Mayrhofer*, Verwaltungsverbund 24; *Öhlinger/Potacs,* EU-Recht und staatliches Recht[6] (2017) 109ff; *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 571ff; *Rudolf Thienel,* Verwaltungsverbund 161.

76 *Öhlinger/Potacs,* EU-Recht und staatliches Recht[6] (2017) 18.

77 *Walter Frenz,* Europracht[2] (2015) Rz 930; *Geiger* in Geiger/Khan/Kotzur (Hg), EUV/AEUV[5] (2010) Art 4 EUV Rz 37; *Helmut Hörtenhuber,* Rechtsumsetzung; *Wolfgang Kahl,* Der europäische Verwaltungsverbund, DS 2011, 353; *ders,* Behördenkooperation 17; *Michael Kloepfer,* Verfassungsrecht I[1] (2011) § 41 Rz 140; *Michael Mayrhofer*, Verwaltungsverbund 24; *Stephan Neidhardt,* Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts (2008) 12; *Jürgen Schwarze,* Europäisches Verwaltungsrecht 19; *Harald Stolzlechner,* Einführung in das öffentliche Recht[6] (2013) Rz 103; *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 572, 575; erg *Eisenberger/Urbantschitsch,* Verwaltungszusammenarbeit 461ff. Siehe dazu erg auch die Anmerkungen von *Mölls* in Zusammenhang mit der Diskussion über ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht: *Walter Mölls,* Perspektive 49f. *Britz* bezeichnet den indirekten Vollzug mit Verweis auf den Europäischen Verwaltungsverbund als „überkommende Formel"; *Gabriele Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund, EuR 2006, 46 (46); s auch IV.1.c). Auf die zunehmende Bedeutung des Direktvollzuges weist *Hering* hin; *Laura Hering,* Eine Fehlerfolgenlehre für das europäische Eigenverwaltungsrecht, DS 2018, 601 (601).

78 *Jan Bergmann,* Europäisches Verwaltungsrecht 1006; *Jörg Gundel,* Verwaltung Rz 4; *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verfassungsprinzipien Rz 19f; *Rudolf Thienel,* Verwaltungsverbund 161f.

79 Die indirekte Vollziehung ist vom „Trennungsprinzip" gekennzeichnet, welches die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz unterschiedlichen Ebenen zuordnet. Während die Gesetzgebungskompetenz bei der Union liegt, sind die MS für die Vollziehung zuständig.

80 Diese Zweiteilung ist nicht unumstritten. So ordnet *Sydow* Verwaltungskooperationsformen dem indirekten Vollzug zu und teilt diese in drei Kategorien (indirekter Vollzug als Grundmodell der Verwaltung des Unionsraums, Anerkennungspflichten für Entscheidungen anderer MS, transnationale Entscheidungsbefugnisse eines MS) ein; s *Gernot Sydow,* Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden, DÖV 2006, 66 (67ff). Weiters wird in der Literatur vereinzelt auch eine dritte Kategorie, die des „respektvollen" oder „respektierenden" Vollzugs genannt. Diese Vollzugsform soll jene Fälle bezeichnen, in denen staatliche Instanzen ausschließlich nationales Recht vollziehen, aber auf detaillierte unionsrechtliche Vorgaben als Grenze stoßen; s *Guckelberger/Geber,* Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung? (2013) 48.

Die unmittelbare mitgliedschaftliche Vollziehung entspricht dem Vollzug von Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten aufgrund von Rechtsakten der Union, sohin unmittelbar anwendbarem Primärrecht, Verordnungen und unmittelbar wirkender Richtlinien.[81] Das heißt, österreichische Verwaltungsbehörden vollziehen mit österreichischem Verfahrensrecht (sofern nicht europarechtlich vorgegebene verfahrensrechtliche Anordnungen vorzuziehen sind) unmittelbar die entsprechenden unionsrechtlichen materiellen Bestimmungen.

Der mittelbare mitgliedschaftliche Vollzug bedeutet, dass Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten aufgrund rein nationaler formeller und materieller Rechtsgrundlagen umgesetzt wird.[82] Österreichische Behörden vollziehen mit österreichischem Verfahrensrecht nationale materielle Bestimmungen, die **inhaltlich** Unionsrecht umsetzen.[83] Dies erfolgt zB aufgrund eines Gesetzes oder einer Verordnung, das bzw die eine europarechtliche Richtlinie umsetzt oder Verordnung[84] ergänzt. Der nationale Gesetzgeber legt die jeweilige konkrete Handlungsform fest.[85] *Eberhard* weist darauf hin, dass eine Determinierung in formaler Hinsicht aufgrund der Vielzahl nationaler Handlungsformen gar nicht möglich ist.[86]

Die beiden Gruppen eint, dass nationale Behörden letztendlich Unionsrecht umsetzen,[87] unterscheiden sich aber in der Anwendung der (va materiellen) Rechtsgrundlagen, die den Entscheidungen unmittelbar zu Grunde liegen. Diese klassische Einteilung des mitgliedstaatlichen Vollzugs darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Grenzen zwischen den beiden Arten nicht immer so klar verlaufen. Ein Beispiel dafür bietet die „Fahrgastrechteverordnung" VO (EG) 1371/2007, welche die Rechte von Bahnreisenden, insb die Ansprüche im Falle von Unregelmäßigkeiten normiert. Grundsätzlich ist die Verordnung

---

81 *Michael Kloepfer,* Verfassungsrecht I[1] (2011) § 41 Rz 142f; *Öhlinger/Potacs,* EU-Recht und staatliches Recht[6] (2017) 109f.

82 *Michael Kloepfer,* Verfassungsrecht I[1] (2011) § 41 Rz 146.

83 *Öhlinger/Potacs,* EU-Recht und staatliches Recht[6] (2017) 110.

84 Beispielsweise sieht die sog „Fahrgastrechteverordnung" VO (EG) 1371/2007 an mehreren Stellen Spielräume für Konkretisierungen, Ergänzungen und Ausnahmen vor. Dies ist etwa in Art 22 Abs 2 zur Hilfeleistung an Bahnhöfen der Fall: „Die Mitgliedstaaten können für Personen, die einen Verkehrsdienst nutzen, der Gegenstand eines im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht geschlossenen gemeinwirtschaftlichen Vertrags ist, eine Ausnahme von Absatz 1 vorsehen, sofern die zuständige Behörde alternative Einrichtungen geschaffen oder Regelungen getroffen hat, die eine gleichwertige oder bessere Zugangsmöglichkeit zu den Beförderungsdiensten sicherstellen." Die Verordnung bietet den MS auch die Möglichkeit einzelne Verkehrsleistungen vom Anwendungsbereich bestimmter Normen der Verordnung auszunehmen – s Art 2 Abs 4ff leg cit.

85 *Harald Eberhard,* Legalitätsprinzip in Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, ZöR 2008, 49 (81).

86 *Derselbe,* Legalitätsprinzip in Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, ZöR 2008, 49 (81).

87 Die MS üben dabei originäre Verwaltungshoheit aus. Es handelt sich weder um ein Unionshandeln unter Rückgriff auf die MS noch werden Unionskompetenzen an die Mitgliedstaaten delegiert; *Walter Frenz,* Handbuch Europarecht V (2010) Rz 1758.

unmittelbar anwendbar und im Rahmen des unmittelbaren mitgliedschaftlichen Vollzuges umzusetzen. So gründen sich etwa Ansprüche aus Zugverspätungen im Fernverkehr unmittelbar auf Art 17 leg cit. Die Verordnung lässt den Mitgliedstaaten allerdings auch Spielräume, welche in Österreich ua mit dem Eisenbahnbeförderungs- und Fahrgastrechtegesetz (EisbBFG) sowie dem Eisenbahngesetz 1957 (EisbG) ausgefüllt werden. Vollzugsakte aufgrund dieser nationalen Rechtsvorschriften würden nach klassischer Auffassung für den mittelbaren mitgliedstaatlichen Vollzug sprechen. Betrachtet man aber zB die gesetzlich normierten Folgen von Zugausfällen und Verspätungen im Nahverkehr bzw für Personen mit Zeitfahrkarten, so ergeben sich die Ansprüche der Fahrgäste aus einem Zusammenwirken der Art 15ff VO (EG) 1371/2007 (Fahrgastrechteverordnung) und der §§ 6ff EisbBFG. Die klassische Einteilung des mitgliedstaatlichen Vollzugs wird also durch föderale Elemente ergänzt. Den Mitgliedstaaten steht es frei, das konsumentenschutzrechtliche Mindestniveau der Fahrgastrechteverordnung durch nationale Bestimmungen zu überbieten.

An der Präferenz des mitgliedstaatlichen Vollzuges von Unionsrecht wird auch im Vertrag von Lissabon gem Art 4 Abs 3 EUV sowie Art 197 Abs 1 und 291 Abs 1[88] AEUV festgehalten.[89] Die Europäische Union ist somit von einem deutlichen Vollzugsföderalismus[90] geprägt.[91] Insofern bestehen Parallelen zum österreichischen Bundesstaat, in dem die mittelbare Bundesverwaltung gem Art 102 Abs 1 B-VG ebenfalls dominiert.[92] Die unmittelbare

---

88 In Anlehnung an Art 202 EGV bringt Art 291 Abs 1 AEUV den Vorzug des indirekten bzw mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts deutlich zum Ausdruck: „Die Mitgliedstaaten ergreifen alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht".

89 *Gärditz* sieht die dezentrale Verwaltungsstruktur der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon sogar gestärkt, da die Verlagerung von Durchführungsbefugnissen nach Art 291 Abs 2 AEUV gegenüber Art 202 Spiegelstrich 4 EGV an weitere Voraussetzungen geknüpft ist; s *Klaus Ferdinand Gärditz,* Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrages, DÖV 2010, 453 (462); vgl auch insb in Bezug auf die Rechtslage vor dem Lissabon-Vertrag *Gernot Sydow,* Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden, DÖV 2006, 66 (67ff). *Schmidt-Aßmann* folgend beruht das Verwaltungskonzept nach dem Vertrag von Lissabon auf vier Komponenten:

1. Vorrang des mitgliedstaatlichen Verwaltens
2. Betonung der Exekutiv- und Verwaltungsfunktion der KOM
3. Ermächtigung der Union zu Unterstützungsmaßnahmen bei der effektiven Durchführung des Unionsrechts durch die MS
4. Normierung des Rechts auf eine gute Verwaltung iSd Art 41 GR-Charta als Verpflichtung der Union und der MS bei der Durchführung von Unionsrecht;

s *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Europäisierung 264ff.

90 *Gernot Sydow,* Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden, DÖV 2006, 66 (67); gebräuchlich ist auch der Begriff „Exekutionsföderalismus"; s *Jörg Gundel,* Verwaltung Rz 1 mwN.

91 *Wolfgang Kahl,* Der europäische Verwaltungsverbund, DS 2011, 453; *ders,* Behördenkooperation 17.

92 *Walter Berka,* Verfassungsrecht[3] (2010) Rz 722ff; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger,* Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[11] (2015) Rz 836ff; *Öhlinger/Eberhard,* Verfassungsrecht[10] (2014) Rz 302ff; *Harald Stolzlechner,* Einführung in das öffentliche Recht[6] (2013) Rz 758ff.

Bundesverwaltung ist nur in den in Abs 2 leg cit angeführten Angelegenheiten zulässig. Diesem Umstand erwächst in der vereinzelt propagierten „bundesstaatlichen Vollzugsanalogie“ noch besondere Bedeutung.[93]

Der mitgliedstaatliche Vollzug des Unionsrechts basiert dezentral auf den Einrichtungen und Verfahrensordnungen der Mitgliedstaaten,[94] wie etwa dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG). In diesem Zusammenhang wird auch von einer „dienenden Funktion“ des nationalen Rechts gesprochen,[95] weil die Mitgliedstaaten mit ihren nationalen Verwaltungsrechten das Gemeinschaftsrecht vollziehen.[96] Da es kein einheitliches Verwaltungsrecht bzw Verwaltungsverfahrensrecht[97] und auch keine einheitliche Verwaltungsorganisation in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt, treffen unterschiedliche Normen- und Organisationssysteme bei der Umsetzung einheitlichen unionalen Rechts aufeinander.[98] Auch wenn kein einheitliches EU-Verwaltungsverfahrensrecht für die Mitgliedstaaten existiert und Art 291 Abs 1 AEUV den Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten normiert, finden sich punktuell sehr wohl unionsrechtliche (verwaltungs)verfahrensrechtliche Anordnungen.[99] Diese bestehen hauptsächlich in besonders stark unionsrechtlich geprägten Materien des unmittelbaren indirekten Vollzugs, wie etwa im Zoll- und Agrarrecht. Der Unionsgesetzgeber trifft diese

---

93 Siehe Kap 2, IX.2.

94 *Gundel* betont die Kapazitätsgrenzen der Unionsverwaltung – ein Argument gegen Zentralisierung und für Dezentralisierung; s *Jörg Gundel,* Verwaltung Rz 4.

95 *Mager* bezeichnet diesen Umstand als „Indienstnahme des nationalen Rechts für den Vollzug von Unionsrecht“; s *Ute Mager,* Entwicklungslinien 14.

96 *Jürgen Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht[2] (2005) 1058.

97 In jedem MS gelten eigene verwaltungs(verfahrens)rechtliche Gesetze: in Österreich ua das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen (EGVG), das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) und das Verwaltungsstrafgesetz (VStG), in Deutschland ua das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die Vielfalt nationaler Ausprägungen im Verwaltungsrecht zeigt sich va aber etwa im Vergleich mit Frankreich. Einerseits ist in der französischen Verfassung das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht ausdrücklich normiert. Andererseits ist das französische Verwaltungsrecht im Ggs zum österreichischen von einer höheren Eigendynamik und einer fehlenden zusammenhängen Kodifikation gekennzeichnet; s *Thomas von Danwitz,* Europäisches Verwaltungsrecht (2008) 48ff. *Gonod* bezeichnet das Verhältnis zwischen Kodifikationsidee und Verwaltungsrecht in Frankreich sogar als „konfliktbeladen“; s *Pascale Gonod,* Grundzüge Frankreich 174.

98 *Friedrich Schoch,* Verwaltungskontrollen Rz 27.

99 *Stöger* betont die immer „fließender werdenden“ Trennlinien zwischen Unionsverwaltung und mitgliedstaatlicher Verwaltung und äußert Zweifel an der verfahrensrechtlichen sowie insb institutionellen Autonomie der MS am Beispiel der Energieregulierungsbehörden. Zusammenfassend hält der Autor fest: „Der Gedanke, dass die mitgliedstaatliche Behördenorganisation – bis hinauf zu ihren verfassungsrechtlich verankerten Grundzügen – vor dem Einfluss der Union in irgendeiner Weise „sicher ist“, entsprach nie der Rechtswirklichkeit.“ Als Argumentationsgrundlage dient ua Art 20 Abs 2 Z 8 B-VG; *Karl Stöger,* Gedanken zur institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten am Beispiel der neuen Energieregulierungsbehörden, ZÖR 2010, 247; erg s auch *Claus Dieter Classen,* Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts, DV 1998, 307.

formellen Normierungen individuell im Rahmen der jeweiligen materiellen Bestimmungen.[100] Sie sind sehr unterschiedlich und an die jeweilige Materie angepasst. Insofern kann also die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten partiell eingeschränkt werden. Außerdem ergeben sich aus der Loyalitätsverpflichtung iSd Art 4 Abs 3 EUV ebenfalls Einschränkungen der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie.[101]

Umstritten ist allerdings, ob für die mittelbare mitgliedschaftliche Vollziehung die gleichen Regeln gelten wie für die unmittelbare mitgliedschaftliche oder ob bei der mittelbaren indirekten Vollziehung ausschließlich österreichisches Recht anwendbar ist.[102] Meines Erachtens ergeben sich jedenfalls auch bei der mittelbaren indirekten Vollziehung aus der Loyalitätsverpflichtung Grenzen, die den Spielraum der Mitgliedstaaten einschränken.[103] Außerdem sind die Mitgliedstaaten zur richtlinienkonformen Auslegung[104] verpflichtet, um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu garantieren. Denkbar sind auch Einschränkungen durch das Frustrationsverbot[105], das bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist Richtlinien bestimmte Vorwirkungen zubilligt.

---

100 Unabhängig von der Tatsache, dass im Rahmen materieller gesetzlicher Regelwerke auch formelle Bestimmungen getroffen werden, muss die Frage nach deren Zuordnung zum allgemeinen oder zum besonderen Verwaltungsrecht gesondert beantwortet werden. Auch wenn die Frage, ob etwa transnational wirkende Verwaltungsakte dem allgemeinen oder dem besonderen Verwaltungsrecht zuzuordnen sind an dieser Stelle keine Rolle spielt, sei auf die Kontroverse hingewiesen. *Becker* ordnet die Frage der transnationalen Wirkungen von Verwaltungsakten dem besonderen Verwaltungsrecht zu, da es keine allgemeinen Erstreckungsregeln von Entscheidungswirkungen der Verwaltungsbehörden gibt, sondern unterschiedliche Regelungen in den Fachrechten normiert sind. Die genaue Wirkung der Erstreckung von Entscheidungswirkungen sei nicht verallgemeinerungsfähig. Transnationale Verwaltungsakte seien demnach dem besonderen Verwaltungsrecht zuzuordnen; s *Joachim Becker,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (861f, 866).

101 Der EuGH hat in der „Deutsche Milchkontor-Entscheidung" auch die grundsätzliche Verfahrensautonomie beim unmittelbaren indirekten Vollzug des Gemeinschafts- bzw Unionsrechts bekräftigt, allerdings auch Schranken gesetzt. Nach der sog „Soweit-Formel" müssen zwei Anwendungsschranken beachtet werden: 1. Die praktische Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen dürfen nicht vereitelt bzw erheblich eingeschränkt werden. 2. Die Anwendung des nationalen Vollzugsrechts darf nicht zu Benachteiligungen der Teilnehmer des Gemeinsamen Marktes gegenüber Teilnehmern des rein innerstaatlichen Wirtschaftsverkehrs iSd Diskriminierungsverbotes führen. Siehe *Matthias Pechstein,* Entscheidungen des EuGH[4] (2007) 11ff. Zu den Schranken bei der Anwendung nationalen Rechts beim unmittelbaren indirekten Vollzug des Unionsrechts s auch: *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 592ff.

102 *Derselbe,* Europarecht[9] (2012) Rz 599.

103 Siehe auch *Geiger* in Geiger/Khan/Kotzur (Hg), EUV/AEUV[5] (2010) Art 4 EUV Rz 8ff; *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 166ff.

104 *Derselbe,* Europarecht[9] (2012) Rz 498ff.

105 *Derselbe,* Europarecht[9] (2012) Rz 505.

b) Direkter Vollzug

Der direkte (unionsunmittelbare) Vollzug iSd Art 298 AEUV entspricht der EU-Eigenverwaltung und spielt quantitativ eine untergeordnete Rolle[106], da er entsprechend des präferierten indirekten Vollzuges auf wenige Sachbereiche beschränkt ist.[107]
Dabei werden zwei Arten unterschieden: intern und extern.

Der unionsinterne direkte Vollzug betrifft die interne Organisation der Europäischen Union, wie Personalangelegenheiten, Haushaltsplan etc.

Unter dem Titel des externen direkten Vollzugs werden jene Bereiche verstanden, in denen die Union mit eigenen Organen gegenüber Mitgliedstaaten oder natürlichen und juristischen Personen tätig wird. Dies kommt in wenigen Bereichen wie zB im Agrarrecht[108], in der Sozialpolitik[109] sowie im Beihilfen-[110] und Wettbewerbsrecht[111] vor. Gemäß Art 17 Abs 1 EUV ist die KOM das zentrale Vollzugsorgan in der Europäischen Union. Daneben besitzt der Rat ua im Bereich des Beihilfenrechts[112] und beim Erlass von Durchführungsrechtsakten[113] beschränkte Vollzugskompetenzen.
Hinzu kommen allerdings noch zahlreiche nachgelagerte Verwaltungsstellen bzw Agenturen, Ämter etc, denen von der KOM spezifische Verwaltungsaufgaben übertragen wurden und deren Anzahl in den vergangenen Jahren stetig zugenommen hat.[114]

---

106 Vor allem anhand des Zuwachses an Agenturen und der Tendenz zu Verbundstrukturen ist allerdings eine Expansion der EU-Eigenverwaltung feststellbar.

107 *Geiger* in Geiger/Khan/Kotzur (Hg), EUV/AEUV[5] (2010) Art 4 EUV Rz 37; *Jürgen Schwarze,* Lissabon 20f. Zur zunehmenden Expansion des direkten Vollzugs und der zunehmenden Bedeutung des EU-Eigenverwaltungsrechts *Laura Hering,* Eine Fehlerfolgenlehre für das europäische Eigenverwaltungsrecht, DS 2018, 601 (601f).

108 Siehe Art 38ff AEUV.

109 Siehe Art 162ff AEUV; Der Europäische Sozialfonds.

110 Siehe Art 107ff AEUV.

111 Siehe Art 101ff AEUV.

112 Siehe Art 108 AEUV.

113 Siehe Art 291 Abs 2 AEUV.

114 Auch der Vertrag von Lissabon enthält keine expliziten primären Ermächtigungsnormen für die Einrichtung von Agenturen und Ämtern. Dennoch gibt es mittlerweile fast 60 derartige Einrichtungen. Unterschieden werden Regulierungs- und Exekutivagenturen. Regulierungsagenturen sind mit der permanenten Wahrnehmung bestimmter Sachaufgaben betraut. Sie sind entweder mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, geben der KOM Empfehlungen ab oder sind mit der Sammlung sowie dem Austausch von Daten und Informationen beauftragt. Beispiele für Regulierungsagenturen: Europäische Umweltagentur, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Europäische Agentur für Flugsicherheit, Europäische Chemikalienagentur, Europäische Eisenbahnagentur, Europäische Fischereiaufsichtsagentur, Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Gemeinschaftliches Sortenamt, Europäisches Zentrum für die

Dies führt in der Konsequenz zu einer institutionellen Ausdifferenzierung sowie Erweiterung der EU-Eigenverwaltung.[115]

aa) Nachgelagerte Verwaltungsstellen, Ämter und Agenturen[116]

Ziel und Zweck dieser Auslagerungen[117] von Verwaltungstätigkeiten sind die Effizienzsteigerung und die Objektivierung der Verwaltung durch eine Verminderung von (politischen) Einflussmöglichkeiten.[118] Außerdem hat eine massive Zunahme des

---

Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union.
Exekutivagenturen leisten für die KOM Unterstützungs- und Managementaufgaben. Dazu zählen die Agenturen: für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA), für den Europäischen Forschungsrat (EFR), für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-TEA), für Forschung (REA), für Gesundheit und Verbraucher sowie für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation. Siehe dazu ausf *Ruffert* in Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV[4] (2011) Art 298 AEUV Rz 2ff; *Schmidt-Aßmann* unterteilt die Agenturen in Informations- sowie Entscheidungsagenturen und weist darauf hin, dass die Grenzen zwischen diesen Kategorien zunehmend verwischt werden; s *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Kohärenz und Konsistenz des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, DV 2011, 105 (111f); in Anlehnung an die weitere Entwicklung und der damit verbundenen Unterscheidung zwischen Exekutiv- und Regulierungsagenturen s *ders,* Europäisierung 273ff; zur Entwicklung der EU-Ämter und Agenturen s *Jörg Gundel,* Verwaltung Rz 25ff mwN; erg *Klaus Ferdinand Gärditz,* Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrages, DÖV 2010, 453 (458). Eine umfassende Darstellung zu Agenturen und Ausschüssen inkl eines Hinweises auf die Beteiligung Privater an der Unionsverwaltung bieten *Guckelberger/Geber,* Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung? (2013) 24ff mwN. *Hetmeier* ordnet die Agenturen hingegen ausschließlich der mittelbaren Unionsverwaltung zu. In ihrem Zusammenhang erachtet er den Erlass von Regelungen zur Konkretisierung von Organisation und Verfahren als vordringlich; s *Hetmeier* in Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge[5] (2010) Art 298 AEUV Rz 3, 22. Ergänzend zu Regulierungsbehörden in Österreich s *Barbara Leitl,* Regulierungsbehörden im österreichischen Recht (2006) mwN.

115 *Anna-Katrin Kaufhold,* Einheit in Vielfalt durch umgekehrten Vollzug, JöR 66 (2018) 85 (86); *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 63ff.

116 Agentur ist ein Sammelbegriff für alle Träger „mittelbarer" EU-Eigenverwaltung. Beispiele für Agenturen:
- Europäische Agentur für Grundrechte (FRA)
- Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX)
- Europäische Chemikalienagentur (ECHA)

Viele Agenturen werden allerdings nicht als Agenturen bezeichnet, wie zB:
- Ausschuss für die einheitliche Abwicklung (Single Resolution Board – SRB)
- Europäisches Polizeiamt (EUROPOL)

Ergänzend Raschauer (Hg), Europäische Agenturen (2012).

117 In Zusammenhang mit der Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten sei auch auf den Trend zur Selbstregulierung hingewiesen; s Berg/Fisch/Schmitt Glaeser/Schoch/Schulze-Fielitz, Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates – Beiheft 4, DV 2001.

118 Diese Vorgangsweise ist nicht nur auf von der KOM auf Agenturen übertragene Rechtsmaterien beschränkt, sondern tritt auch im Bereich des mitgliedstaatlichen Vollzugs von Unionsrecht auf. Als Beispiel sei der Vollzug im Rahmen der VO (EG) 1371/2007 genannt. Grundsätzlich sind die MS für den Vollzug der Verordnung zuständig. Sie sind allerdings verpflichtet, Agenturen bzw Schlichtungsstellen einzurichten, die in Streitfällen zwischen Fahrgästen und Fahrkartenverkäufer bzw Bahnunternehmen, welche sich im Rahmen der Verpflichtungen aus der Fahrgastrechteverordnung ergeben, angerufen werden können. Österreich kommt dieser Verpflichtung in Gestalt der Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (apf) nach. Diese Agentur ist eine Abteilung der SchienenControl und soll objektive außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren ermöglichen. Die SchienenControl selbst soll den diskriminierungsfreien Zugang zur Schieneninfrastruktur und sonstigen

Aufgabenspektrums der KOM einen Externalisierungsprozess ausgelöst.[119] Die Neuordnung der Finanzmarktaufsicht bzw die Schaffung eines europäischen Systems der Finanzmarktaufsicht im Rahmen der Finanzkrise hat ebenfalls zur Errichtung selbständiger und funktional unabhängiger Agenturen geführt.[120]

Auch wenn die Agenturen mancherorts als Teil der EU-Eigenverwaltung gesehen werden,[121] bestehen in der Regel dennoch unterschiedliche Verknüpfungen bzw Berührungspunkte zu den mitgliedstaatlichen Verwaltungsstrukturen. Ihnen wohnen somit unterschiedlich stark ausgeprägte föderale Elemente inne, weshalb sie *Ruffert* als „Bestandteil des europäischen

---

in diesem Zusammenhang zu erbringenden Leistungen garantieren. Die Auslagerung derartiger Aufgaben in eine von der direkten staatlichen Verwaltung verschiedenen Agentur, trägt der Objektivität und Sachlichkeit unabhängig möglicher politischer Begehrlichkeiten und Einflüsse, insb auch vor dem Hintergrund möglicher Interessenskonflikte angesichts der Eigentumsverhältnisse, bei (va staatlichen) Bahnen bei. Die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) stehen, wie auch die Deutsche Bahn AG (DB), im Alleineigentum des jeweiligen Staates. Dabei handelt es sich um sog „integrierte Bahnunternehmen", da sie sowohl Verkehrsdienstleistungen anbieten als auch die Infrastruktur betreiben – siehe auch Kap 3, VI. Infrastrukturbetreiber und Verkehrsdiensteanbieter sind Töchter einer Holding. Um einen diskriminierungsfreien Zugang zum Netz zu gewährleisten, bestehen innerhalb derartiger Konzerne Vorgaben für personelle und strukturelle Trennlinien. Dennoch existiert die Gefahr einer Bevorzugung des in einer Holding mit dem Infrastrukturbetreiber zusammengefassten EVU. Der diskriminierungsfreie Zugang zum Schienennetz soll den Wettbewerb und letztendlich die Qualität fördern. Während im Güterverkehr etwa in Österreich und in Deutschland bereits seit Jahren ein großer Wettbewerb auf dem Schienennetz herrscht, ist die Entwicklung im Personenverkehr noch nicht so weit fortgeschritten. Innerhalb des Personenverkehrs gibt es noch einmal unterschiedliche Geschwindigkeiten der Liberalisierung und des Wettbewerbs. Grundsätzlich herrscht im öffentlichen Personennahverkehr bei Ausschreibungen ein Wettbewerb **um** den Markt und weniger **im** Markt. In Deutschland wird im Bereich des Nahverkehrs rund die Hälfte der Netze ausgeschrieben. Im Gegensatz dazu fanden in Österreich bislang noch gar keine Ausschreibungen, sondern nur Direktvergaben von ÖPNV-Netzen statt. Umgekehrt zeigt sich die Situation beim Vergleich der beiden Länder im Bereich des Personenfernverkehrs. In Österreich herrscht seit dem Markteinstieg der „Westbahn" im Fernverkehr auf der Weststrecke voller Wettbewerb. Wesentlich zögerlicher entwickelt sich der Wettbewerb in diesem Marktsegment in Deutschland, wo mit dem „HKX", einem Fernverkehrsanbieter zwischen Hamburg und Köln, nur ansatzweise Konkurrenz zur DB besteht. Deutlich weiter fortgeschritten ist die diesbzgl Marktentwicklung auch in Tschechien, wo zB „Leo Express" Fernverkehre in direkter Konkurrenz zum staatlichen Bahnbetreiber „Ceske Drahy" anbietet. Ähnlich ist die Situation in Italien. Zur Unabhängigkeit nationaler Regulierungsagenturen am Beispiel der Energieregulierungsbehörde s *Renate Pirstner-Ebner*, Die Unabhängigkeit der Energie-Regulierungsbehörde im Kontext der demokratischen Legitimation der Verwaltung, ZÖR 2017, 317.
Das Phänomen der zunehmenden Gründung von und die Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf Agenturen wird vielfach als „Agencification" oder „Agenturisierung" bezeichnet; s *Steffen Augsberg,* Agencification 126ff.

119 *Raschauer* weist auf den Beginn dieser Entwicklung durch eine Entschließung vom 21.1.1974 über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm, welches die Schaffung eines europäischen Zentrums für berufliche Bildung vorgesehen hat, und den damit verbundenen Erwägungsgründen hin sowie, dass „die Gemeinschaft im Augenblick nicht in der Lage ist, Analysen und Untersuchungen durchzuführen sowie Überlegungen anzustellen, die eine wissenschaftlich fundierte, systematische Bewältigung (zur Lösung zahlreicher komplexer Probleme im Zusammenhang mit der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der modernen Gesellschaft) ermöglichen würde"; *Peter Sander,* Europäische Agenturen 1f.

120 *Christoph Ohler,* Modelle des Verwaltungsverbundes in der Finanzmarktaufsicht, DV 2016, 309 (309f).

121 *Laura Hering,* Eine Fehlerfolgenlehre für das europäische Eigenverwaltungsrecht, DS 2018, 601 (601f). *Mayrhofer* behandelt die Agenturen auch in Zusammenhang mit dem Direktvollzugsmodell; s *Michael Mayrhofer*, Verwaltungsverbund 37f.

Verwaltungsverbundes“ bezeichnet,[122] der die Folgen einer Verschmelzung von direkter und indirekter Verwaltung repräsentiert, wodurch das traditionelle Modell der beiden klassischen Vollzugsformen nur mehr ein unvollständiges Bild der Verwaltungspraxis widerspiegeln kann. Als Ausnahmen kommen allerdings Exekutivagenturen in Frage, die von der KOM selbst errichtet und ihr hierarchisch nachgeordnet sind, wie etwa das Europäische Amt für Personalauswahl[123]. Für Exekutivagenturen existiert mit der VO (EG) 58/2003 eine einheitliche Rechtsgrundlage.[124]

Die föderalen Ausprägungen von Agenturen, Ämter etc sind aber letztlich abhängig von den jeweiligen Materien und verleihen dem Verwaltungsverbund eine deutliche Agilität.[125]

Meines Erachtens ist jenen Interpretationen der Vorzug zu geben, welche die Agenturen als Teil eines sich ausgebildeten europäischen Verwaltungsverbundes verstehen, da deren Funktionsstrukturen von Vernetzungen gekennzeichnet sind und wirksame Aufgabenerfüllung in der Regel nur im Wege der Zusammenarbeit[126] von nationalen und unionalen Stellen möglich ist – unabhängig davon, ob sie in Mitgliedstaaten oder auf Unionsebene angesiedelt sind.[127] Die letztendlich gesetzten Verwaltungsakte müssen aber, das gilt für den gesamten Verwaltungsverbund, eindeutig einer Ebene zugeordnet werden. Dies ist ua zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes unerlässlich.

bb) Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht

Im Falle des direkten Vollzugs sind die Verwaltungsverfahren überwiegend durch Primär- und Sekundärrecht geregelt. Ein generelles materienübergreifendes europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, vergleichbar dem AVG in Österreich, für den direkten Vollzug wurde bislang nicht kodifiziert.[128] Nicht zuletzt aufgrund einer Entschließung des Europäischen

---

122 *Ruffert* in Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV[4] (2011) Art 298 AEUV Rz 8; *Gundel* zählt die EU-Ämter und Agenturen zu den Akteuren der Verwaltung in der EU; s *Jörg Gundel,* Verwaltung Rz 25ff.

123 Das European Personnel Selection Office (EPSO) ist mit der Personalauswahl für die Institutionen und Agenturen der Europäischen Union betraut.

124 Zum Schweigen des Vertrages von Lissabon hinsichtlich zusammenfassender Regelungen über die Rechtsgrundlagen zur Errichtung von Agenturen, ihren Strukturen und Handlungsformen s *Stephan Kirste,* Das System der Europäischen Agenturen, VerwArch 2011, 268 (271ff).

125 Zu den Wechselwirkungen zwischen nationalen Behörden, Agenturen und Verwaltungsverbund s bspw *Christoph Ohler,* Modelle des Verwaltungsverbundes in der Finanzmarktaufsicht, DV 2016, 309 (309ff). Siehe auch c).

126 Die Europäische Umweltagentur (EUA) arbeitet mit rund 300 Einrichtungen in 33 Mitgliedsländern (auch Staaten die nicht Mitglied der EU sind können sich an der Agentur beteiligen) zusammen; s auch *Arno Kahl,* Agenturen 254f.

127 *Derselbe,* Agenturen 246. *Raschauer* verweist auf eine „vertikale Form von Verwaltungskooperation“; Raschauer (Hg), Europäische Agenturen VII.

128 Es mehren sich allerdings die Stimmen, die eine Kodifikation des Verwaltungsverfahrens in der Europäischen Union befürworten. Einen erneuten Anlauf hat auch das Europäische Parlament

Parlaments vom 15.1.2013, mit der die KOM zur Ausarbeitung eines Verwaltungsrechts für den direkten Vollzug aufgefordert wird, und der Bestrebungen das Verfahren durch den Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis zumindest durch soft-law zu vereinheitlichen, wird in Bezug auf den Kodifikationsgedanken bereits von der Präkodifikation gesprochen.[129]

2009 wurde das Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) mit dem Ziel gegründet, einen Musterentwurf (ME) für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht zu erarbeiten.[130] Gemeinsam mit dem European Law Institute (ELI) wurde der ME[131] entwickelt, den das Steering Committee des ReNEUAL 2014 als „Model Rules on EU Administrative Procedure"[132] veröffentlicht hat.[133] Die Rechtsgrundlagen sowie die Reichweite des ReNEUAL-ME sind allerdings umstritten. Auch wenn der ME nicht ausschließlich auf die

---

genommen, indem es die KOM in Form einer Entschließung aufgefordert hat, einen Vorschlag für einen das Verwaltungsverfahren im direkten Vollzug regelnden Sekundärrechtsakt auszuarbeiten (P7_TA(2013)0004 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.1.2013 mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union). Zu den unterschiedlichen Positionen in Bezug auf den Kodifikationsgedanken des Verwaltungsverfahrensrechts in der Europäischen Union: *Guckelberger/Geber,* Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung? (2013) 11ff mwN. *Ipsen* sieht die Europäisierung des Verwaltungsrechts als mögliche Vorstufe zu einem gemeinsamen europäischen Verwaltungsrecht, wobei die Bezugnahme auf das nationale Verwaltungsrecht als konkretisiertes Unionsrecht darauf hindeutet, dass damit auch der mittelbare Vollzug gemeint sei; s *Jörn Ipsen,* Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2015) Rz 134; *von Danwitz* erachtet eine Kodifizierung des Eigenverwaltungsrechts als „notwenige wie sinnvolle Weiterentwicklung"; s *Thomas von Danwitz,* Europäische Verwaltungsrecht (2008) 212.

129 *Guckelberger/Geber,* Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung? (2013) 14. Der Präkodifikationsgedanke wurde allerdings auch bereits Jahre zuvor angesichts der fortschreitenden Diskussion postuliert. *Mir Puigpelat* führt die Vertiefung des Kodifikationsgedankens auf vier Faktoren zurück: 1. die Erweiterung der EU, 2. die mit dem Vertrag von Lissabon einhergehende Konstitutionalisierung der Verwaltung in der EU, 3. die zunehmende Bedeutung des Verwaltungsverfahrens, 4. die Entstehung eines „Europäischen Verwaltungsverbundes"; s *Oriol Mir Puigpelat,* Kodifikation 178.

130 *Nikolaus Marsch,* A Common Frame of Reference on European Administrative Procedural Law?, DVBl 2009, 1430.

131 Der ME besteht aus sechs Büchern, wobei ihr Anwendungsbereich nicht identisch ist.
Buch I („Allgemeine Vorschriften") regelt den allgemeinen Anwendungsbereich des ME, sein Verhältnis zu Spezialgesetzen und zum Recht der MS sowie Begriffsdefinitionen.
Die Bücher II („Administrative Normsetzung" bzw Normsetzungsverfahren der EU-Behörden, dh Verfahren, die nicht zu den im EU-Recht vorgesehenen förmlichen Gesetzgebungsverfahren gehören), III („Einzelfallentscheidungen", die im Rahmen des unmittelbaren Vollzugs oder im Rahmen einer geteilten bzw gemeinsamen Verbundverwaltung getroffen werden) und IV („Verträge" – Regelung der zum Abschluss von EU-Verträgen führenden Verfahren sowie deren Durchführung) regeln allein die Verfahren, die von Organen, Einrichtungen, Ämtern oder Agenturen der EU durchgeführt werden. Die Bücher V („Amtshilfe") und VI („Behördliches Informationsmanagement") erfassen Verfahren zwischen Einrichtungen bzw Behörden der EU und mitgliedstaatlichen Behörden. Ausführlich Schneider/Hofmann/Ziller (Hg), ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht (2015).

132 <reneual.eu>

133 *Torben Ellerbrok,* Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht in der Diskussion, DV 2016, 105; *Klaus Rennert,* ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht aus der Sicht des BVerwG, DVBl 2016, 69; *Vassilios Skouris,* Der Musterentwurf eines EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs, DVBl 2016, 201; *Bernhard Stüer,* ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht, DVBl 2016, 100.

Eigenverwaltung der EU abzielt,[134] wäre er nach hM nur auf Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union (Agenturen) anwendbar, sofern man Art 298 AEUV als primäre Rechtsgrundlage heranzieht.[135] Art 291 Abs 1 AEUV wird sogar als explizite „Sperre für ein einheitliches europäisches Verwaltungsverfahrensrecht" unter Einschluss der mitgliedstaatlichen Behörden gesehen.[136]

Vorläufig handelt es sich beim ME aber „nur" um einen vom Europäischen Parlament unterstützten unionsexternen Vorschlag,[137] der sich allerdings zu einer Orientierungslinie für ein einheitliches EU-Verwaltungsverfahrensrecht entwickelt hat.[138] Eine allgemeine Kodifikation verwaltungsrechtlicher Bestimmungen soll letztlich die Durchführung des EU-Verwaltungsrechts verbessern. Die Rechtswissenschaft hat sich neben dem Europäischen Parlament zur wesentlichen Triebfeder eines EU-Verwaltungsverfahrensrechts entwickelt.[139]

Derzeit existieren zwischen den einzelnen materienabhängigen verfahrensrechtlichen Anordnungen zwar Parallelen, gebietsübergreifend sind aber nur Teilbereiche geregelt.

Die typische Form des direkten Verwaltungshandelns ist grundsätzlich der Beschluss iSd Art 288 AEUV. Primärrechtlich verankerte materienübergreifende verfahrensrechtliche Bestimmungen sind ua die Begründungspflicht der Rechtsakte iSd Art 296 AEUV sowie Bestimmungen zu Veröffentlichung und Inkrafttreten iSd Art 297 AEUV. Im Übrigen werden die allgemeinen Rechtsgrundsätze[140] iSd Art 6 Abs 3 EUV für die Verwaltungsverfahren

---

134 Der ME beabsichtigt einen „asymmetrischen Anwendungsbereich".
Craig/Curtin/Cananea/Hofmann/Mir/Schneider/Wierzbowski/Ziller, Allgemeine Vorschriften 24: „Die Vorschriften von Buch II, III und IV gelten allgemein für EU-Behörden. Der EU-Gesetzgeber könnte sich aber auch dazu entschließen, die Vorschriften von Buch II, III und IV mittels einer sektorspezifischen Regelung im Sinne von Absatz 2 auf die Behörden der Mitgliedstaaten für anwendbar zu erklären, soweit sie EU-Recht umsetzen. Unter den in den Büchern V und VI festgelegten Bedingungen sind die einschlägigen Vorschriften des Musterentwurfs auch auf die Behörden der Mitgliedstaaten anwendbar, die an Amtshilfe und behördlichen Informationsmanagementaktivitäten beteiligt sind."

135 *Walter Mölls,* Perspektive 53f. Die Bücher V und VI regeln allerdings nicht allein die Verfahren, die von Organen, Einrichtungen, Ämtern oder Agenturen der EU durchgeführt werden, sondern auch jene zwischen den Unionseinrichtungen und den mitgliedstaatlichen Behörden. Nicht erfasst sind davon allerdings rein innerstaatliche Verwaltungsverfahren. Eine Untersuchung aller möglichen Rechtsgrundlagen für eine EU-Kodifikation liefern *Craig/Curtin/Cananea/Hofmann/Mir/Schneider/Wierzbowski/Ziller,* Allgemeine Vorschriften 10ff.

136 *Harald Eberhard,* Verwaltungsverfahrensrecht in der Europäischen Union – Der Kodifikationsentwurf des „Research Network on European Administrative Law" in rechtsvergleichender Perspektive, DV 2017, 23 (28ff).

137 *Steffen Augsberg,* Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union – Der Kodifikationsentwurf des „Research Network on European Administrative Law" in rechtsvergleichender Perspektive, DV 2017, 1 (20f).

138 *Bernhard Stüer,* Buchbesprechung zu Schneider/Hofmann/Ziller, Research Network on EU Administrative Law, DVBl 2016, 106.

139 Am 5. und 6. 11. 2015 haben sich im Bundesverwaltungsgericht Leipzig über 130 Juristinnen und Juristen dem ReNEUAL-ME gewidmet; s Schneider/Rennert/Marsch (Hg), ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht/Tagungsband (2016).

140 Nach *Sydow* sollte die in vielen Europarechtslehrbüchern (bspw *Rudolf Streinz,* Europarecht[6] (2003) Rz 478) vertretene Auffassung über die Rolle der allgemeinen Rechtsgrundsätze im allgemeinen

herangezogen. Der EuGH hat darunter insb anerkannt: den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Prinzip der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und die Pflicht zur Begründung von Einzelfallentscheidungen.[141] Außerdem wurde mit Art 41 EU-GRC ein Grundrecht auf gute Verwaltung normiert.[142] Dieses umfasst ua Anhörungs- und Akteneinsichtsrechte sowie eine Verpflichtung der Behörden in angemessener Frist zu entscheiden.

Ein Grundpfeiler des direkten EU-Verwaltungsverfassungsrechts ist der mit dem Vertrag von Lissabon neu geschaffene Art 298 AEUV. Seine Rolle ist allerdings umstritten.[143] Während *Streinz* die Bestimmung grundsätzlich als Grundlage für die künftige Normierung eines unionalen (Eigen-)Verwaltungsrechts sieht,[144] schränkt dies *Ruffert* auf das interne Organisationsrecht ein[145]. Für *Kotzur* bildet Art 298 Abs 2 AEUV wiederum die uneingeschränkte Grundlage einer „europäischen Verwaltungsgesetzgebung".[146] *Hetmeier* interpretiert die Bestimmung als klaren Auftrag an das Europäische Parlament und den Rat Vorschriften auch für die mittelbare Unionsverwaltung zu beschließen.[147] Einen kreativen Ansatz bietet *Mir Puigpelat*, der in Hinblick auf die umstrittene EU-Kompetenz einer Generalkodifikation des Verwaltungsverfahrens, auch für den mittelbaren Vollzug vorschlägt, ein diesbezügliches Verwaltungsrecht gestützt auf Art 352 AEUV „auf Vorrat" auszuarbeiten und die jeweiligen bereichsspezifischen (materiellen) Normen, die ja ohnehin oftmals mit verfahrensrechtlichen Anordnungen ausgestattet sind, mit Verweisungen auf diese Regelungen zu versehen.[148] Ablehnenden Positionen gegenüber einer Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts im Bereich des mittelbaren Vollzugs hält der Autor übermäßigen Formalismus entgegen und verleiht seinem Unverständnis Ausdruck, dass die EU

Verwaltungsrecht in Hinblick auf die intensivierte Sekundärrechtssetzung modifiziert werden; s *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 218.

141 *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 778; zur Entwicklung der Ordnungsprinzipen und allgemeiner Rechtsgrundsätze, die aus dem durch Rechtsvergleichung ermittelten Rechtsverständnis in den MS abgeleitet und mit der Notwenigkeit einer wirksamen und gleichmäßigen Verwirklichung der Vertragsziele abgewägt werden s *Ulrich Everling,* Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts, DVBl 1983, 649 (651ff); zur weiteren Entwicklung in der Folge: *ders,* Auf dem Wege zu einem europäischen Verwaltungsrecht, NVwZ 1987 (1) 8ff.

142 Zu den Wurzeln des „Rechts auf eine gute Verwaltung" s *Heinrich Siedentopf,* Gute Verwaltung 276ff.

143 *Craig/Curtin/Cananea/Hofmann/Mir/Schneider/Wierzbowski/Ziller,* Allgemeine Vorschriften 10f; *Hofmann/Schneider/Ziller,* Die ReNEUAL Model Rules 2014: Ein Verwaltungsverfahrensrecht für Europa, JZ 2015, 265 (267).

144 *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 588.

145 *Ruffert* in Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV[4] (2011) Art 298 AEUV Rz 12.

146 *Kotzur* in Geiger/Khan/Kotzur (Hg), EUV/AEUV[5] (2010) Art 298 AEUV Rz 4.

147 *Hetmeier* in Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge (2010) Art 298 AEUV Rz 22.

148 *Oriol Mir Puigpelat,* Kodifikation 206ff; aA *Guckelberger/Geber,* Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung? (2013) 146.

bereichsspezifische Normen, die von den nationalen Verwaltungsbehörden durchzuführen sind, detailreich regeln, nicht aber die auf diese Verfahren anwendbaren grundlegenden Regeln und Prinzipen kodifizieren darf.[149] Für eine europäische Generalkodifikation der grundlegenden den direkten, indirekten und gemeinschaftlichen Vollzug betreffenden Regeln werden mehr rechtspolitische als normative Argumente angeführt – allen voran die Erhöhung von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit.[150]

c) Verbundsysteme

Den beiden oa Vollzugsarten haftet eine Dichotomie an, deren Fundamente die Rechts- und Systementwicklung der vergangenen Jahre allerdings grundlegend erodieren lässt.[151] Die Ausbildung verschiedenster Formen des Zusammenwirkens hat Vollzugsmodelle zum Vorschein gebracht, die sich nicht eindeutig einer der beiden Kategorien zuordnen lassen.[152] Durch das Zusammenwirken[153] nationaler und unionaler Vollzugsapparate sowie Rechtsordnungen haben sich Mischformen[154] des Vollzugs herausgebildet, die beide Elemente[155] der klassischen Vollzugsarten inklusive deren Abwandlungen bzw nachgelagerte Verwaltungsstellen iS von Agenturen, Ämtern sowie Regulierungsbehörden unterschiedlichen Ausmaßes ineinander vereinen.[156] Ziel und Zweck dieser Entwicklung ist eine wirksame und gleichförmige Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten und die

149 *Oriol Mir Puigpelat,* Kodifikation 206.

150 *Derselbe,* Kodifikation 198f; *Kahl* argumentiert zwar auch rechtspolitisch und hält die Kodifizierung in dieser Hinsicht für erstrebenswert, betont aber die rechtlichen Schranken. Eine Kodifikation der allgemeinen Grundsätze des Eigenverwaltungsrechts der Europäischen Union hält er für kompetenzrechtlich zulässig. Der EU fehle es aber an der Kompetenz zur Kodifikation allgemeiner Vorgaben für den indirekten Vollzug des Unionsrechts; s *Wolfgang Kahl,* Europäisierung 58ff.

151 *Matthias Ruffert,* Europäisierung 1408f; *Jens-Peter Schneider,* Europäischer Verwaltungsverbund; zu rechtsstaatlichen Bedenken durch den Wildwuchs von Kooperationsbefugnissen und –pflichten *Bernhard Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 426.

152 *Eckhard Pache,* Mehrebenenverwaltung 110; *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Kohärenz und Konsistenz des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes, DV 2011, 105 (111ff).

153 *Sydow* weist darauf hin, dass die Zusammenarbeit zum Vollzug des Unionsrechts nicht ausschließlich normativ determiniert ist, sondern auch von personellen, institutionellen, finanziellen und informationellen Voraussetzungen abhängt; s *Gernot Sydow,* Vollzug des europäischen Unionsrechts in Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden, DÖV 2006, 66.

154 *Thomas von Danwitz,* Europäisches Verwaltungsrecht (2008) 609.

155 „Beide Elemente" trifft nicht nur auf die hier angeführten unionalen und mitgliedstaatlichen Verwaltungsorganisationen und Rechtsordnungen zu, sondern auch auf die Elemente „direkter" und „indirekter" Vollzug. *Holoubek* verweist auf die „ein gutes Stück weite" Auflösung der idealtypischen Trennung in direkte und indirekte Verwaltung; s *Michael Holoubek,* Kooperative Entscheidungen 351.

156 Auch die nachgelagerten Verwaltungsstellen wie Agenturen, Ämter, Regulierungsbehörden etc werden oftmals dem Verwaltungsverbund zugerechnet. Dies ist insofern nachvollziehbar, als die vielfältigen Wechselbezüglichkeiten gebietsweise immer stärkeren Verbundcharakter einnehmen. In dieser Arbeit werden sie, anderen Autoren folgend, im Kap des direkten Vollzugs angeführt, weil sie sich aus diesem heraus entwickelt haben. Siehe IV.1.b).

Vermeidung von Vollzugsdefiziten.[157] Außerdem soll die Beteiligung betroffener Mitgliedstaaten und diverser Verwaltungsstellen an kooperativen Verwaltungsstrukturen die Akzeptanz von bzw das Verständnis für Entscheidungen steigern. Es gilt auch als Versuch, aus Betroffenen Beteiligte zu machen.[158]

Für diese Formen des materienspezifisch unterschiedlich ausgestalteten Zusammenwirkens mitgliedstaatlicher Verwaltungen bzw Verwaltungsrechtsordnungen mit Unionseinrichtungen sowie fakultativ mit nachgelagerten Verwaltungsstellen hat sich der Begriff des „Europäischen Verwaltungsverbundes"[159] etabliert.[160] Es handelt sich dabei um keine neue Handlungsform, sondern um einen sich traditioneller Handlungsformen bedienenden Mechanismus der Kooperation. *Britz* bezeichnet ihn als „Metapher, mit deren Hilfe bestimmte institutionelle Entwicklungen der Verwaltungen in Europa systematisierend auf einen aussagekräftigen Begriff gebracht werden können".[161] Mit dieser Metapher soll also auf Vollzugsverflechtungen hingewiesen werden. Der Verwaltungsverbund bzw das Kooperationsverwaltungsrecht drückt verschiedenartigste Formen der Zusammenarbeit von an der Erzeugung eines Verwaltungsaktes Beteiligten aus. Unzählige Begriffe entstammen dem großen Kap der Verbundsysteme, deren vielfältige Erscheinungsformen in den wissenschaftlichen Notationen anhand der jeweiligen Funktionen unterschieden werden können – so zB in Informations-, Entscheidungs- und Amtshilfeverbund.[162] Art 170ff AEUV etwa normieren den primärrechtlichen Rahmen für die von Union und Mitgliedstaaten gemeinsam zu verwirklichenden Transeuropäischen Netze (TEN). Für dieses va im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen genützte Entwicklungsfeld hat sich der Typus eines Planungsverbundes entwickelt.[163] Diese Kategorisierungen sind allerdings nur bedingt

---

157 *Thomas von Danwitz,* Europäisches Verwaltungsrecht (2008) 610.

158 Weitere Argumente finden sich in Wirtschaftlichkeitserwägungen der Verwaltung sowie in der von *Schwind* angeführten Reduktion von Komplexität; s *Manuel Patrick Schwind,* Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht (2018) 8. Zur Kritik von *Luhmann* am Wirtschaftlichkeitskriterium s Pkt 19 in Kap 4.

159 *Claudio Franzius,* Gewährleistung im Recht (2009) 170f; *Michael Mayrhofer*, Verwaltungsverbund 24f; s auch *Thorsten Siegel,* Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund (2008) 11ff; *Wolfgang Weiß*, Der europäische Verwaltungsverbund: Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen. Schriften zum Europäischen Recht, Band 153 (2010).

160 *Michael Holoubek,* Kooperative Entscheidungen 354. Eng verbunden mit den Diskussionen über Verbundsysteme ist das Thema der „Netzwerke"; s *Manuel Patrick Schwind,* Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht (2018) 151ff.

161 *Gabriele Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund?, EuR 2006, 46 (47).

162 *Janine Haller,* Der Verwaltungsverbund in der Energieregulierung (2013) 27ff; *Andreas Hauer*, Handlungsformen 123; *Ute Mager,* Entwicklungslinien 17f; *Jens-Peter Schneider,* Europäisches Wirtschaftsrecht 147ff; *Julia Sommer,* Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht (2003) 73ff. Zu legislativen Verbundstrukturen s *Aron Buzogány,* Auf dem Weg zum Parlamentsverbund? Kooperativer Parlamentarismus in der Europäischen Union, ZSE 2016, 192.

163 *Christoph Rung,* Strukturplanungen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen (2013) 56ff. Als ein Ausfluss der „Gemeinsamen Verkehrspolitik" entstanden Strukturbeschreibungen wie der

aussagekräftig, da es sich um keine abgeschlossenen autonomen Systeme handelt. Die einzelnen Modelle bzw deren Instrumente sind unterschiedlich stark miteinander verzahnt. So bedürfen Entscheidungen im Verwaltungs- bzw Entscheidungsverbund grundsätzlich auch entsprechender Informationsflüsse, dh die Verwaltungen müssen sich im Rahmen der (Entscheidungs-)Verfahren auch eines Informationsverbundes bedienen. An dieser Stelle sei etwa auf das Schengen-System hingewiesen, das nicht nur aus einem Entscheidungsverbund besteht, sondern auch ausgeprägte Elemente eines Informationsverbundes im Rahmen des Schengen Informationssystems (SIS) beinhaltet.[164] Außerdem bedingen die fortschreitenden Ansprüche an Verwaltungen einer ständigen Erweiterung von Aktionsradien sowie Entwicklung neuartiger Verbundstrukturen, wie etwa dem Vollstreckungsverbund, der in Österreich im Rahmen des EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetzes (EU-VStVG)[165] die Vollstreckung von Entscheidungen nicht gerichtlicher Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Inland und jene österreichischer Verwaltungsbehörden in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ermöglicht.

Der Verwaltungsverbund zeichnet sich durch eine funktionale Verbindung organisatorisch getrennter Vollzugsapparate aus. Die Fülle an Erscheinungsformen ist detailreich und kaum überblickbar. *Thienel* trifft eine grobe Kategorisierung und unterscheidet:[166]

- organisatorische Verbindungen, bei denen Einrichtungen geschaffen werden, in denen verschiedene Hoheitsträger zusammenwirken, wie etwa das Ausschusswesen und Agenturen[167];
- Fälle, in denen Akte eines Hoheitsträgers Wirkungen für die anderen Hoheitsträger haben, wie etwa supranationale Akte der Gemeinschaft oder **transnationale Verwaltungsakte**;
- grenzüberschreitendes Einschreiten von Organen eines Mitgliedstaates in einem anderen Mitgliedstaat;

„Europäische Verkehrsraum“ und der „Verkehrsbinnenmarkt“; *Bieber/Maiani,* Europäisches Verkehrsrecht (2015) 71ff.

164 Beachte Kap 3, I.

165 BGBl I 3/2008.

166 *Rudolf Thienel,* Verwaltungsverbund 163.

167 An dieser Stelle sei der erneute Hinweis darauf gestattet, dass Agenturen oftmals der EU-Eigenverwaltung zugerechnet und nicht in Zusammenhang mit Verbundsystemen behandelt werden. Aufgrund des integralen Charakters der Einrichtungen ist ihre Zuordnung zum Kap des Direktvollzuges genauso nachvollziehbar wie jene in den Bereich der Verbundsysteme.

- verfahrensrechtliche Verbindungen, wie Akte der Amtshilfe, Abgabe von Stellungnahmen in Verfahren vor Behörden anderer Hoheitsträger oder bindende Mitwirkungsakte in mehrstufigen Entscheidungen.

Gleichwohl der Verwaltungsverbund ein Ausdruck dieser kooperativen Verwaltungsformen sein mag, der Begriff ist weder normativ – EUV und AEUV erwähnen ihn an keiner Stelle[168] – noch eindeutig und unumstritten. Zudem sind die Grenzen zwischen den beiden traditionellen Vollzugsformen und dem Verwaltungsverbund fließend, wie man auch im oa Bereich der Agenturen erkennt. Lassen sich die Agenturen einerseits in Form nachgelagerter Verwaltungsstellen als Teil des externen direkten bzw unionsunmittelbaren Vollzugs verstehen, können sie durch ihre vielschichtige Ausgestaltung auch als typische Repräsentanten kooperativer Strukturen in Form eines Verwaltungsverbundes qualifiziert werden.
Daneben haben sich noch weitere Termini wie Verwaltungskooperation[169], Mehrebenenverwaltung[170], Verwaltungsgemeinschaft[171] und Mischverwaltung[172] herausgebildet[173], die synonym verwendet werden oder auch mehr oder weniger abweichende Konzepte beschreiben. Die Interpretationen und Darstellungen sind uneinheitlich.[174]
Die Begriffe, über deren konzeptionellen Zugriff *Sydow* zutreffender Weise im politikwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Schrifttum mangelnde Einigkeit konstatiert,[175] sind Produkte der Wissenschaft und rezeptive Ausflüsse deskriptiver Begriffsbildungen, deren Blicke sich auf Mutationen sowie Interaktionen eigenständiger nationalstaatlicher bzw mitgliedstaatlicher Verwaltungsrechtsordnungen mit europäischen

168 Aus diesem Grunde bezeichnet Kahl die Rückkoppelung des Integrationsprozesses an verfassungsrechtliche Determinanten als „Desiderat der Stunde"; s *Wolfgang Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund, DS 2011, 354 (387). Der AEUV enthält lediglich den Begriff „Zusammenarbeit bzw Verwaltungszusammenarbeit"; s zB Art 6 leg cit (Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten); Art 33 leg cit (Zusammenarbeit im Zollwesen); Art 46a leg cit (Herstellung der Freizügigkeit); Art 50 Abs 2b leg cit (Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit); Art 197 leg cit (Unterstützung durch die Union; Förderung der besseren Verwaltungszusammenarbeit, ohne das Prinzip der Verwaltungskooperation bzw des Verwaltungsverbundes ausdrücklich zu normieren).

169 *Gernot Sydow,* Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden, DÖV 2006, 66.

170 *Wolfgang Wessels,* Die Öffnung des Staates: Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis (2000) 137ff. „Mehrebenensystem" bei *Hannes Schammann,* Mehrebenensystem.

171 *Siedentopf/Speer,* Europäischer Verwaltungsraum oder Europäische Verwaltungsgemeinschaft?, DÖV 2002, 753.

172 *Armin Hatje,* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung (1998) 47ff.

173 *Thomas von Danwitz,* Europäisches Verwaltungsrecht (2008) 610ff mwN.

174 *Thomsen* verweist etwa auf konzeptionelle Unterschiede der Begriffe „Europäischer Veraltungsverbund" und „Verwaltungskooperation". Während der Verwaltungsverbund hierarchische Elemente enthalte, sei die Verwaltungskooperation lediglich ein Sammelbegriff für vielfältige Formen der Zusammenarbeit; s *Katrin Thomsen,* Verwaltungszusammenarbeit bei der Abfallverbringung in der EU (2010) 27.

175 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 5.

verwaltungsrechtlichen bzw verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften richten und dem Terminologisierungsdrang der Wissenschaft entspringen.[176] Spätestens an diesem Punkt endet allerdings der Grundkonsens über das Wesen und die Reichweite des Begriffes „Verwaltungsverbund". Gleichwohl lässt seine Manifestation in der wissenschaftlichen Literatur eine grundsätzliche Verlagerung der Diskussion erkennen. War man ursprünglich bestrebt, die Auswirkungen des Europarechts auf die nationalen Verwaltungsrechte zu analysieren, rückt nun der Verwaltungsverbund zunehmend in das Zentrum der Diskussion.[177] Manche Autoren sehen das Thema der Europäisierung des (nationalen) Rechts überhaupt durch die Diskussion über Verbundsysteme abgelöst.[178]

Hauer beschreibt den „Europäischen Verwaltungsverbund" als „eine Bezeichnung der Literatur für die koordinierte Kooperation der Unionsverwaltung und der mitgliedstaatlichen Verwaltungen" und weist auch zutreffend darauf hin, dass es sich um „kein absichtsvoll konzipiertes Verwaltungsmodell aus einem Guss" handelt, sondern um eine Entwicklung des Zusammenwachsens.[179]

Thienel sieht im Begriff des „Europäischen Verwaltungsverbundes" hingegen lediglich eine griffige Metapher, aber kein brauchbares theoretisches Konzept.[180] Begriff und Konzept des „Europäischen Verwaltungsverbundes" seien zu unscharf und folglich nicht überzeugend.[181] *Siegel* mache diese Unschärfe deutlich, indem er den Begriff des „Verwaltungsverbundes" an

176 *Michael Mayrhofer*, Verwaltungsverbund 25.

177 *Mager* zeichnet Entwicklungslinien von Fragen des Europäischen Verwaltungsrechts zum Kooperationsverwaltungsrecht; *Ute Mager,* Entwicklungslinien 11f.

178 *Matthias Ruffert,* Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, 761; *ders,* Europäisiertes allgemeines Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund, DV 2008, 543.

179 *Andreas Hauer*, Handlungsformen 102.

180 „Konzeptionelle Unsicherheiten" sind für *Thienel* Ursache dafür, dass sich Proponenten des „Europäischen Verwaltungsverbundes" darüber nicht einig seien, welche Interaktionen zwischen den Verwaltungsapparaten der MS und der Union sie als Aspekte des „Europäischen Verwaltungsverbundes" qualifizieren wollen. Er kommt zum Ergebnis: „Ein Verwaltungsverbund als eigenständige Zurechnungsebene ist im positiven Recht nicht vorgesehen. Der Wunsch nach einer Komplexitätsreduktion, die kaum überblickbaren und systematisch so divergierenden Interaktionsformen auf einen klaren Begriff zu bringen, ist naturgemäß verständlich. Mit dem „Europäischen Verwaltungsverbund" scheint ein solcher Begriff gefunden, der diesem Verlangen besser entgegen kommt, als seine terminologischen Konkurrenten und Vorgänger. Allein: Die Komplexität der Verwaltungsbeziehungen in der EU lässt sich nicht durch eine Zauberformel bannen, mag sie noch so griffig klingen. Soweit der „Europäische Verwaltungsverbund" als Ausdruck eines theoretischen Konzepts verstanden wird, ist nicht zu sehen, was damit zur Lösung der tatsächlichen Probleme gewonnen wird: Zu unscharf und inkonsistent sind die darin zum Ausdruck kommenden Vorstellungen, zu stark verschwimmen die Grenzen zwischen Analyse des bestehenden Rechts und politischem Wunsch. In dieser Unschärfe mag ein gewisser Charme liegen. Ein brauchbares Konzept wird damit nicht geboten". Siehe *Rudolf Thienel*, Verwaltungsverbund 168ff.

181 *Derselbe,* Verwaltungsverbund 168.

jenen des „sozialen Netzwerks“ knüpft, wodurch sich die Frage stellt, ob es sich überhaupt um ein rechtswissenschaftliches oder doch eher sozialwissenschaftliches Konzept handle.[182]
Kahl stellt auf das Zusammenwirken der Akteure ab, indem er den Europäischen Verwaltungsverbund als „die Summe höchst vielgestaltiger Formen der – vertikalen oder horizontalen – Verflechtung verschiedener Akteure der europäischen wie auch der nationalen Ebenen bei der Durchführung von Unionsrecht, bei denen erst aus dem Zusammenwirken (Interaktion) der verschiedenen Stellen ein bindendes, durchsetzbares Verwaltungshandeln oder ein rechtlich unverbindliches, soft-law-förmiges Handeln hervorgeht“.[183]

Die Absicht hinter den Begriffsbildungen ist letztlich die Benennung eines komplexen Systems des Zusammenwirkens nationaler und gemeinschaftlicher bzw unionaler Verwaltungsapparate sowie Verwaltungsrechtsordnungen, bedingt durch die Anforderungen zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts. Hinter dem Begriff verbirgt sich aber nicht gezwungenermaßen ein abgeschlossenes, exakt konturiertes Rechtsgebilde. Nach *von Danwitz* wird das sogenannte Kooperations- oder Verbundverwaltungsrecht als das Recht des Zusammenwirkens mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher Verwaltungsträger zur gemeinsamen, arbeitsteiligen Aufgabenerfüllung wahlweise als eigenes Rechtsgebilde betrachtet oder dem Eigen- bzw Gemeinschaftsverwaltungsrecht zugeordnet.[184] Ob sich durch die Kooperationspflichten aber neben den beiden klassischen Unterteilungen in direkten und indirekten Vollzug eine dritte Kategorie entwickelt hat, ist jedoch umstritten. *Von Danwitz* führt das in manchen Bereichen erhebliche Ausmaß der Kooperationspflichten als Argument für eine zusätzliche Kategorie an, hält dem aber gleichzeitig entgegen, dass aus kompetenzrechtlicher Sicht immer eine Behörde auf nationaler oder europäischer Ebene die Letztentscheidung gegenüber dem Bürger trifft.[185] Insofern sei schon aus Gründen der Verantwortungszurechenbarkeit an den Kategorien des direkten und indirekten Vollzugs festzuhalten.[186] Dieser Gedanke wird auch aus der Sicht eines effektiven Rechtsschutzes[187] gestützt, da dieser eine klare Zurechenbarkeit zu einer jeweils handelnden Behörde erfordert. Art und Umfang der Zusammenarbeit im direkten und indirekten Vollzug sind allerdings so

182 *Derselbe,* Verwaltungsverbund 168.
183 *Wolfgang Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund, DS 2011, 353 (355).
184 *Thomas von Danwitz,* Europäisches Verwaltungsrecht (2008) 6; zust *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Europäisches Verwaltungsrecht als systematische Ordnung, DV 2009, 439 (445).
185 *Thomas von Danwitz,* Europäisches Verwaltungsrecht (2008) 612f.
186 *Derselbe,* Europäisches Verwaltungsrecht (2008) 613.
187 *Wolfgang Kahl*, Kontrolle.

beachtlich, dass sich *von Danwitz* im Ergebnis aber doch für eine eigenständige kategorielle Erfassung des Verbund- und Kooperationsverwaltungsrechts ausspricht.[188]

Trotz der Vielfalt an Definitionen und unterschiedlichen Vorstellungen über den Verwaltungsverbund, zeigt sich unabhängig von der Frage, ob es sich um eine eigene Art der Vollziehung handelt, der Begriff steht für, wenn auch unterschiedliche, Interaktionen bzw Zusammenhänge von Rechtsordnungen. Er beschreibt differenzierte Wirkmechanismen und Wechselbezüglichkeiten, die eines der vielen Elemente des europäischen Verwaltungsrechts[189] bzw des europäischen Verwaltungsrechtsraumes[190] darstellen.

Meines Erachtens sind jene Interpretationen des Begriffs Verwaltungsverbund vorzuziehen, die ihn auf die kooperativen Strukturen, auf die Mechanismen des Zusammenwirkens der traditionellen Varianten des direkten und indirekten Vollzugs, des Verwaltungsrechts beziehen. Diese Position steht im Gegensatz zu *Ruffert,* der den europäischen Verwaltungsverbund auf den gesamten Vollzug des Europarechts bezieht.[191] Unklar bleibt diesfalls aber, was damit gewonnen wäre. Eine engere Interpretation des Verwaltungsverbundes drückt, wenn er schon keine eigene Vollzugsebene bezeichnet, eine jeweils über eine einzelne traditionelle Vollzugsform hinausreichende Verwaltungshandlung aus. Würde man jede erdenkliche auf Unionsrecht basierende Vollzugshandlung unter den Begriff des Verwaltungsverbundes subsumieren, blieben wiederum alle Varianten offen.

Bei aller Kritik von *Thienel*[192] am theoretischen Konzept und dem Gehalt des Begriffes Verwaltungsverbund, eignet er sich zumindest dafür, den Mechanismus unionsrechtlich

---

188 *Thomas von Danwitz,* Europäisches Verwaltungsrecht (2008) 613.

189 *Derselbe*, Europäisches Verwaltungsrecht (2008); s auch Erbguth/Masing (Hg), Verwaltung unter dem Einfluss des Europarechts (2006); *Diana-Urania Galeatta*, Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise lost? A Study on the „Functionalized Procedural Competence" of EU Member States (2010); *Jans/de Lange/Prechal*, Europeanisation of Public Law (2007); *Möllers/Voßkuhle/Walter*, Internationales Verwaltungsrecht, Ius Internationale et Europaeum, XVI (2007); *Stephan Neidhardt*, Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts (2008); *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Europäisches Verwaltungsrecht als systematische Ordnung, DV 2009, 439 (445); er weist darauf hin, dass Europäisches Verwaltungsrecht „alles andere als ein Recht verwaltungstechnischen Vollzuges" ist; *Jürgen Schwarze*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts: rechtsvergleichende Analysen (2008); erg *Jörg Philipp Terhechte*, Verwaltungsrechte der Europäischen Union (2011).

190 *Sabine Müller-Mall*, Verwaltungsrechtsraum; *Siedentopf/Speer,* Verwaltungsraum.

191 *Matthias Ruffert,* Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DV 2007, 761 (769).

192 *Rudolf Thienel,* Verwaltungsverbund 168ff.

begründeten Zusammenwirkens zu bezeichnen.[193] Insofern ist an den beiden traditionellen Vollzugsformen und -ebenen grundsätzlich festzuhalten. Der Verwaltungsverbund beschreibt aber eine Form der Interaktion zwischen den beiden Ebenen. Er stellt keine dritte Schicht neben den beiden traditionellen Vollzugsformen dar,[194] bezeichnet aber einen Mechanismus des Zusammenwirkens, dessen Resultat durch eine konkret zurechenbare Verwaltungshandlung einer europäischen oder mitgliedstaatlichen Behörde gebildet wird. Die Regeln über Verwaltungskooperationen begründen keine „Mischverwaltungsbehörden".[195] Der letztlich ergehende Verwaltungsakt muss aus kompetenzrechtlicher sowie aus Gründen des Rechtsschutzes einer Behörde in einem Mitgliedstaat oder auf Unionsebene zuordenbar sein.

Kahl postuliert zu diesem funktionsorientierten Konzept noch das Erfordernis eines Mindestmaßes an Interaktionsintensität der miteinander verflochtenen Akteure. Der Verwaltungsverbund zeichne sich dadurch aus, dass die Verflechtungen dauerhafter Natur sind und „eine gewisse Intensität der Interaktion in zumindest einer wesentlichen Phase der – prozedural verstandenen – Entscheidung (einschließlich deren Vorbereitung und Kontrolle) vorliegt".[196] Der Autor bezeichnet den Verwaltungsverbund als deskriptiven Begriff, da er rechtliche und faktische Phänomene „nur" beschreibe und ordnet ihn als integrative Überlagerung zwischen den beiden traditionellen Vollzugsmodellen ein.[197]

Wie *Thienel* entwickelte auch *Kahl*[198] eine Ordnungsidee innerhalb des Europäischen Verwaltungsverbundes, die sich vor allem an den Aufgaben und Mechanismen des Zusammenwirkens bzw Formen der Interaktion orientiert.

Unabhängig vom Stellenwert des Begriffes Verwaltungsverbund zeigt sich, dass, abgesehen von Interpretationen, die bereits die bloße Existenz von parallel existierenden Rechtsordnungen ohne jegliches Mindestmaß an Funktionszusammenhang unter den Begriff subsumieren,[199]

---

193 Auch Gärditz hebt den Beschreibungswert der Verbundmetapher hervor; s *Klaus Ferdinand Gärditz,* Entwicklungen und Entwicklungsperspektiven des Verwaltungsprozessrechts zwischen konstitutioneller Beharrung und unionsrechtlicher Dynamisierung, DV 2013, 257 (268).

194 So auch *Wolfgang Kahl,* Der Europäische Verwaltungsverbund, DS 2011, 353 (356).

195 *Bernhard Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 427.

196 *Wolfgang Kahl,* Der europäische Verwaltungsverbund, DS 2011, 352 (355).

197 *Derselbe,* Der europäische Verwaltungsverbund, DS 2011, 352 (355f).

198 *Kahl* unterscheidet zwei Grundformen der Verflechtung: die Beteiligung dezentraler (nationaler) Stellen an zentralen (europäischen) Entscheidungszuständigkeiten sowie die Mitwirkung dezentraler Stellen am zentralen Vollzug. Außerdem verweist er auf Sonderformen, wie der horizontalen Zentralisierung von Entscheidungen im Rahmen der Transnationalitäts- und Referenzentscheidungsmodelle sowie die Einbeziehung von Privaten (sog „benannte Stellen"). Zudem unterscheidet er die drei großen Gruppen Vollzugs-, Lenkungs- und Aufsichtsverbund. Ergänzt wird diese Typologie durch Mischformen als Aufsichts-, Regulierungs-, Planungs- und Informationsverbund. Siehe *ders,* Der europäische Verwaltungsverbund, DS 2011, 352 (360ff).

199 *Matthias Ruffert,* Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, 761 (769); *Ruffert* lehnt eine enge Fassung des Begriffes Verwaltungsverbund ab und zieht es vor, ihn auf den gesamten Vollzug des Verwaltungsrechts zu beziehen: „Auf diese Weise präsentiert er (der Verwaltungsverbund, Anm) sich als Korrelat zum

seine Grundpfeiler nach überwiegender Ansicht in nationalen oder europäischen Behörden zuordenbaren Verwaltungshandlungen liegen, deren Entstehungsprozesse durch gemeinschaftliche grenzüberschreitende Mechanismen gekennzeichnet sind. Das heißt, die Qualifikation eines Verwaltungsaktes als ein Produkt des Verwaltungsverbundes setzt im Entstehungsprozess an und kann nicht bloß an der letztlich ihn erlassenden Behörde festgemacht werden.
Die Interoperabilität ist ein Merkmal von Verbundstrukturen, die sich, in Anlehnung an die von *Thienel* vorgeschlagene Kategorisierung, vielseitig gestalten.

Die vorliegende Untersuchung greift jenes Element aus dem Verwaltungsverbund heraus, dessen Akte von Hoheitsträgern Wirkungen für andere gleichranginge Hoheitsträger entfalten, sohin auf gleicher, auf horizontaler Ebene. Diese Form der Verbundstruktur bedeutet eine Zentralisierung von Verwaltungsentscheidungen auf gleicher Ebene, indem Verwaltungsakte eines Staates auch in anderen Staaten Rechtserheblichkeit erlangen. Transnationalität als ein Element des Europäischen Verwaltungsverbundes ist unweigerlich mit dem Unionsrecht verbunden. Wie bereits oa, lautet eine These der vorliegenden Untersuchung aber auch, Transnationalitätsregime[200] sind nicht ausschließlich in der Unionsrechtsordnung verortet, treten in diesem Rechtsraum allerdings markant auf. Unbestritten bleibt jedoch die Rolle des Unionsrechts als Nährboden der wissenschaftlichen Diskussion über transnationale Verwaltungsakte.

Die weiterhin zunehmende Ausbildung des Europäischen Verwaltungsverbundes bzw die Intensivierung von Verbundstrukturen bedeutet auch eine weitere Etablierung transnationaler Verwaltungsakte als Elemente des Verwaltungsverbundes. Dass es innerhalb des Verwaltungsverbundes zu einer Ablösung des transnationalen Verwaltungsaktes zugunsten kooperativer Verwaltungsakte kommt, wie dies *Holoubek* diagnostiziert,[201] ist angesichts des Entwicklungsstandes nicht nachvollziehbar. Bislang mangelt es nicht an Materien, die sich des transnationalen Verwaltungshandelns bedienen.
Ergänzend sei allerdings auf eine neuartige Entwicklung hingewiesen: der Vollzug mitgliedstaatlichen Rechts durch unionale Verwaltungsstellen. Im Bereich des

---

Verfassungsverbund im Sinne einer administrativen Föderalisierung, und es wird sogleich deutlich, dass es das Element des „Verbundenen", des „Bündischen" ist, das die Struktur der europäischen Integration prägt – und daher vertieft zu analysieren ist – und dass es weniger auf die Frage nach Erhalt der Nationalstaaten, Souveränitätsverlust und Bundesstaatenbildung ankommt".

200 Zur Diskussion über transnationales Recht im Allgemeinen s *Lars Viellechner,* Transnationalisierung des Rechts (2013).

201 *Michael Holoubek,* Kooperative Entscheidungen 353.

Bankenaufsichtsrechts wurde als Reaktion auf die Finanzkrise der Vollzug des mitgliedstaatlichen Bankenrechts in erheblichem Umfang in die Hände der EZB gelegt.[202]

2. Das Verwaltungshandeln und die Vollzugsmodelle im Verwaltungsrechtsraum Europa

Im Verwaltungsrechtsraum Europa existieren – wie soeben gezeigt – unterschiedliche Vollzugsmodelle, die bei einer wirkungsbezogenen Betrachtungsweise verschiedene Wirkrichtungen der Verwaltungsakte aufweisen. Der Blick wendet sich nunmehr von der grundsätzlichen Betrachtung des Vollzuges auf die konkreten Verwaltungsakte. Die Handlungsstränge der Verwaltungsakte verlaufen nicht nur im Rahmen einer Über- und Unterordnung, wie dies typischerweise im nationalstaatlichen Verwaltungsrecht der Fall ist, wenn etwa eine Baubehörde gegenüber einem Genehmigungswerber einen Bescheid erlässt, sondern auch auf gleicher Ebene.

Das Verwaltungshandeln im Verwaltungsrechtsraum ist grundsätzlich von zwei wesentlichen Merkmalen geprägt. Erstens zeigt sich eine außerordentliche wirkungs- und handlungsförmige Entgrenzung, sohin eine Abkehr vom Territorialitätsprinzip. Der Begriff des „Territoriums" als „geografischer Herrschaftsbereich einer politischen Entität"[203] erfährt eine Relativierung. Die Exklusivität der Kontrolle über Personen und Sachen auf einem Territorium geht verloren.[204] Aus der Entterritorialisierung resultiert ein „Bedeutungsverlust von Raum und Distanz"[205]. Deutlich erkennbar ist dieses Merkmal zB an der immer geringer werdenden Rolle des Einzelvollzugsmodells und dem Trend zu Verbundsystemen. Zweitens weisen die Baugesetze der Verwaltungsakte eine ausgesprochene Vielfalt auf. Dies betrifft mitunter auch die Anzahl bzw den Umfang rechtlicher Grundlagen, vor allem aber die funktionellen und organisatorischen Abläufe bzw die Konstruktionsmechanismen der Verwaltungsakte.[206] Das erkennt man an der Tendenz zu Verbundmodellen, deren Verwaltungsakte auf Systemen des Zusammenwirkens verschiedener Verwaltungsbehörden beruhen. Letztendlich ist diese Vielfalt die Folge eines fehlenden allgemeinen Verwaltungsrechts im Unionsrechtsraum.[207]

---

202 Dazu ausf *Ann-Katrin Kaufhold,* Einheit in Vielfalt durch umgekehrten Vollzug, JöR 2018, 85.

203 *Kirsten Schmalenbach,* Entterritorialisierung 248.

204 Beachte *dies,* Entterritorialisierung 248.

205 *Matthias Cornils,* Entterritorialisierung 392.

206 Etwa gemeinschaftliche mehrstufige Verwaltungsakte; vgl Kap 2, VII.; Kap 3, V.

207 *Susanne Hegels,* EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht (2001) 193ff.

Grundsätzlich sind Hoheitsakte von Staaten auf deren Territorium begrenzt.[208] Das Völkerrecht schließt extraterritoriale Geltung von Hoheitsakten im Grundsatz aus.[209] Ausnahmen vom völkerrechtlichen Territorialitätsprinzip sind nur mit ausdrücklicher Zustimmung oder Duldung des betroffenen Staates zulässig.[210] Innerhalb der Europäischen Union wird das völkerrechtliche Territorialitätsregime allerdings, wie bereits mit der oa Abkehr vom Territorialitätsprinzip angedeutet, in vielen Bereichen durchbrochen. Dies ist die Folge der, mitunter supranationalen, Unionsrechtsordnung und ihrer inhärenten Ermächtigung zur Normierung grenzüberschreitender Regelungsregime.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, das Vollzugskonzept im Unionsrechtsraum ist einerseits von einem deutlichen Vollzugsföderalismus[211] geprägt, andererseits auch von einer Entterritorialisierung[212] des Rechts, die sich va in der Form des transnationalen Verwaltungsaktes deutlich manifestiert.
In den Fokus rückte der transnationale Verwaltungsakt, ungeachtet seiner völkerrechtlichen Verortung, in Zusammenhang mit der Europäischen Union und ihrem Regelungsgefüge. Dahinter steckt letztendlich das Bedürfnis und die damit einhergehenden normativen Konzepte, den Grundfreiheiten zum Durchbruch zu verhelfen sowie die Tatsache, dass der Vollzug innerhalb der Europäischen Union mangels entsprechender Harmonisierung nicht auf einem einheitlichen Verfahrensrecht[213] und auf keiner einheitlichen Verwaltungsorganisation basiert.[214]

Wie unter 1. gezeigt, lassen sich im Verwaltungsrechtsraum Europa verschiedene grundlegende Formen des Vollzugs unterscheiden. Damit einher gehen mit Blick auf die Verwaltungsakte

---

208 „All legislative is prima facie territorial"; *Hans-Jürgen Schlochauer,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten (1962) 41; zur Souveränität *Mattias Wendel,* Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht (2011) 75ff.

209 Die „negative Seite" der Souveränität eines Staates schützt ihn davor, „durch irgend eine andere Macht gegen den eigenen Willen rechtlich beschränkt" zu werden. „Nach der positiven Seite hin aber besteht die Souveränität in der ausschließlichen Fähigkeit der Staatsgewalt, ihrem Herrscherwillen einen allseitig bindenden Inhalt zu geben, nach allen Richtungen hin die eigene Rechtsordnung zu gestalten"; *Georg Jellinek,* Allgemeine Staatslehre[3] (1929) 31f.

210 *Jürgen Schwarze*, Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1996) 135.

211 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 1.

212 *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (936); *Schmidt-Aßmann* merkt kritisch an, dass Staaten die Kontrolle über ihren eigenen Rechtsraum verlieren, da in ihn hinein nun auch andere nationale Rechte wirken. Zum Kontrollverlust über den eigenen Rechtsraum *Kirsten Schmalenbach,* Entterritorialisierung 254.

213 Ausführlich *Galetta Diana-Urania Galeatta*, Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise lost? A Study on the „Functionalized Procedural Competence" of EU Member States (2010) 7ff.

214 *Gernot Sydow,* Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren, DV 2001, 517 (518).

auch unterschiedliche Wirkungsstränge. Der Blick richtet sich diesfalls nicht auf die prinzipiellen Unterschiede der Vollzugsarten hinsichtlich ihrer normativen und organisatorischen Eigenschaften, sondern auf die rechtlichen Wirkungsbereiche bzw Wirkungsstränge der in ihrem Rahmen begründeten Verwaltungsakte.

Im europäischen Verwaltungsrecht lassen sich bezogen auf diese Wirkungen von Verwaltungsakten zwei grundlegende Ebenen unterscheiden: vertikale und horizontale.[215]

Die vertikale Wirkung ist Ausdruck einer Über- bzw Unterordnung, mitunter ein Ausfluss von Supranationalität in der Europäischen Union. Ein typisches Beispiel dafür ist der Wirkungsstrang von der Unionsebene auf den einzelnen Mitgliedstaat oder, in selteneren Fällen, direkt auf eine juristische bzw natürliche Person in den Mitgliedstaaten. Diese vertikale Wirkung von Verwaltungsakten auf Personen tritt im Falle des direkten Vollzugs von Unionsrecht ein. Während sich das vertikale Verhältnis also durch eine unterschiedliche Rangordnung der Beteiligten im Verwaltungshandeln ausgezeichnet, stehen sich auf horizontaler Ebene gleichberechtigte Entitäten, letztlich auch Staaten und deren Rechtsunterworfene gegenüber. Hierbei handelt es sich um die horizontale Wirkung von Verwaltungsakten.
Diese vereinfachte, auf den ersten Blick dichotome, Darstellung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen der vertikalen und der horizontalen Ebene systematische Verknüpfungen existieren.
Erstens liegt der Ursprung von direkt auf der Unionsrechtsordnung, sohin auf Verordnungen, basierenden horizontal wirkenden (Verwaltungs)Akten in der Vertikalen. Dies ist eine Konsequenz der erforderlichen Ermächtigungsnormen, die das Gültigkeitsspektrum von Verwaltungsakten bestimmen, wenn man davon ausgeht, dass diese nicht „aus sich heraus“ wirken, sondern einer rechtlichen Grundlage bzw entsprechender Anordnung bedürfen.[216] Das trifft auch auf scheinbar nur in der Horizontalen verlaufende grenzüberschreitende Wirkungen von Verwaltungsakten, wie etwa bei der gegenseitigen Anerkennung, zu. Wenn ein Staat den Verwaltungsakt eines anderen Staates anerkennt als hätte er ihn selbst erlassen, mangelt es im Falle einer nationalstaatlichen Anordnung zur Anerkennung nur auf den ersten Blick an einem vertikalen Element. Innerhalb des Verwaltungsrechtsraumes Europa gründen sich die Anerkennungspflichten grundsätzlich auf primärem oder sekundärem Unionsrecht.

215 *Andreas Hauer,* Handlungsformen 104ff.
216 Siehe V.

Zweitens existieren zwischen den beiden Ebenen oft auch funktionelle Verbindungen, wie sich ua bei Genehmigungsakten zum Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen zeigt.[217] In diesen Fällen ist der Entstehungsprozess von Verwaltungsakten durch aktives Zusammenwirken mehrerer Akteure geprägt. Die Systementwicklung lässt bereits seit Jahren einen eindeutigen Trend zu kooperativen Strukturen erkennen, der sich weiter fortsetzt. Insofern wird eine wirkungsbezogene Betrachtungsweise unter strenger Abgrenzung der Kategorien der vertikalen und horizontalen Ebene, die Handlungs- bzw Wirkungsstränge eines Verwaltungsaktes zunehmend seltener vollständig abbilden können. Ein Beispiel dafür liefert ua auch das Asylwesen. Neben der horizontalen Informationskooperation existieren hier Verbindungen zwischen vertikaler und horizontaler Verwaltungskooperation. Unter Koordination der KOM haben sich Expertenkomitees etabliert, die Auslegungsleitlinien er- und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie der KOM sicherstellen.[218] Art 23 der Dublin II VO ermöglicht den Mitgliedstaaten Verwaltungsvereinbarungen im Rahmen der Umsetzung von Asyl-Richtlinien und Verordnungen zu treffen. Diese Verwaltungsvereinbarungen müssen der KOM mitgeteilt werden, die ein diesbezügliches Prüfrecht auf die Vereinbarkeit mit den zu Grunde liegenden Verordnungen besitzt. Auch die Schaffung von Agenturen[219] wie dem Asyl-Unterstützungsbüro (EASO) zur Gewährleistung und Koordination operativer Unterstützung für Mitgliedstaaten sowie der Förderung der Kooperation ist mitunter Ausdruck einer Verschränkung zwischen horizontaler und vertikaler Ebene.[220]

Die vertikale Durchbrechung territorialer Grenzen, die Öffnung „nach oben", ist eine Folge der supranationalen Unionsrechtsordnung. Die Union übt damit jene Kompetenzen bzw Souveränitätsrechte aus, die ihr durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Verträge übertragen wurde.

Eine horizontale Öffnung staatlicher Souveränität bedeutet eine Öffnung „zur Seite" hin, auf gleicher Ebene, letztendlich gegenüber gleichberechtigten Staaten. Dieser Mechanismus erweckt Aufmerksamkeit, weicht er vom zuvor zitierten Grundsatz, dass Hoheitsakte von Staaten grundsätzlich auf deren Territorium begrenzt sind, ab. Schon *Mayer* hat 1896 formuliert: „Unsere Staatsgewalt beansprucht nicht die Staatsgewalt für die ganze Welt. (...) Innerhalb ihres Gebietes ist sie Herr, ist sie allein das, was nach einem allgemeinen Begriff

217 Kapitel 3, V.

218 *Wolfgang Taucher*, Verwaltungskooperation 218f.

219 Siehe auch 1.b); 1.c).

220 *Wolfgang Taucher*, Verwaltungskooperation 219ff.

Staatsgewalt sein soll. Dem Gebiet ihrer Schwestern erkennt sie für diese die gleiche Bedeutung zu.“[221]

Gerade die unproblematischere vertikale Durchbrechung bildet jedoch im dezentralen Vollzugskonzept der Europäischen Union die Ausnahme.[222]

Die horizontale Durchbrechung erscheint insoweit diskussionswürdiger, als sich gleichberechtigte Staaten gegenüberstehen, die einander ihre Souveränitätsrechte nicht abgetreten haben.

Die beiden Wirkungsmodi – vertikal und horizontal – eint, dass sie jeweils mit einer mehr oder weniger stark ausgeprägten Durchbrechung des Territorialitätsprinzips zur Umsetzung von Unionsrecht im europäischen Verwaltungsrechtsraum einhergehen. Sie sind somit Ausdruck rechtlicher Entterritorialisierung und überwinden die territorialen Grenzen von Staaten. Der Begriff „Transnationalität“ hat in der Literatur ausschließlich für die handlungsförmige Entgrenzung auf horizontaler Ebene Anerkennung gefunden. Auch wenn der Ursprung transnationaler Wirkungen in der Vertikalen liegt, stellt dieser Begriff immer auf Rechtswirkungen zwischen gleichberechtigten Staaten ab. Die Diskussion um transnationale Verwaltungsakte hat sich somit, trotz unterschiedlicher Definitionen, zu einer Diskussion um horizontales grenzüberschreitendes einzelstaatliches Handeln entwickelt.

An dieser Stelle sei auch auf den Begriff der „diagonalen Kooperation“[223] hingewiesen. Diese Bezeichnung wurde für die Zusammenarbeit zwischen mitgliedstaatlichen Behörden und vom Erlassstaat verschiedener Gerichte vorgeschlagen. Sie ist eine Folge von Strukturunterschieden in Mitgliedstaaten, die sich darin äußern, dass vergleichbare Aufgaben in einem Land von Verwaltungsbehörden und in einem anderen Land von Strafverfolgungsbehörden wahrgenommen werden.[224]

Innerhalb der Einteilung in die beiden beschriebenen grundlegenden Wirkungsebenen und unabhängig von der unter 1. vorgestellten grundsätzlichen Einteilung von Vollzugkonzepten im Unionsrechtsraum lassen sich Verwaltungsakte im Rahmen unterschiedlicher Modelle des Verwaltungshandelns unterscheiden. Während für die vertikale Wirkungsebene das

221 *Otto Mayer,* Deutsches Verwaltungsrecht II[1] (1896) 453.

222 Siehe auch *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270.

223 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 4.

224 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 4 mwN.

Direktvollzugsmodell typisch ist, bestehen auf horizontaler Ebene mehrere Modelle, um Verwaltungsakten nationaler Behörden in anderen Staaten Wirkungen zu verleihen.

Anhand des Wirkungsumfanges bzw der Wirkungsstränge von Verwaltungsakten können die Verwaltungs- bzw Kooperationsmodelle eingeteilt werden. Die Verwaltungsrechtsdogmatik hat zahlreiche Modelle hervorgebracht, die aufgrund der dynamischen Systementwicklung und deskriptiven Spielräume aber keine abschließende Darstellung bieten können. Grundlegend genießen jedoch einige Modelle allgemeine Anerkennung, von denen das Direkt- und das Einzelvollzugsmodell jenen der Verbundmodelle gegenübergestellt werden kann.

a) Direktvollzugsmodell

Dieses Modell bezeichnet, wie unter 1.b) skizziert, den im Rahmen der kompetenzbegrenzenden Prinzipien[225] zulässigen direkten bzw gemeinschaftsunmittelbaren Vollzug und ist von den im Anschluss dem indirekten Vollzug zuordenbaren Konzeptionen abzugrenzen. Die Union selbst wird aufgrund der ihr übertragenen Kompetenzen tätig,[226] die sie im vertikalen Verhältnis gegenüber Staaten oder natürlichen bzw juristischen Personen ausübt. Dies kann auch im Rahmen des Direktvollzugsmodells mit oder ohne Kooperationselementen erfolgen. Vor allem der externe direkte Vollzug wird oftmals mit Kooperationselementen versehen.[227] Die Verwaltungsakte iSd Art 288 AEUV wirken unmittelbar und bedürfen, sofern sie an Personen gerichtet sind, keiner Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Das Direktvollzugsmodell zählt somit, hier besteht eine Gemeinsamkeit mit dem Transnationalitätsmodell, zu den – allerdings auf vertikaler Ebene – zentralisierenden Vollzugskonzepten. Auch wenn in Anlehnung an die Vollzugsdichotomie dieses Modell des direkten Vollzugs dem ebenfalls – hingegen auf horizontaler Ebene – zentralisierenden transnationalen gegenübersteht, gibt es zwischen den beiden Modellen noch weitere Gemeinsamkeiten, etwa den mitunter unionsweiten Wirkungsbereich von Verwaltungsentscheidungen. Es zeigt sich auch hier, Dichotomien, Gegensätze und Abgrenzungen fügen sich letztendlich zumindest punktuellen Gemeinsamkeiten und sind nicht in der auf den ersten Blick oftmals erscheinenden Ausschließlichkeit gegeben. Um

225 An dieser Stelle sein erneut auf den Vorzug des indirekten Vollzugs im Unionsrecht hingewiesen; bea Art 291 AEUV. Der gemeinschaftsunmittelbare Vollzug ist nur im Rahmen der durch das Prinzip der begrenzen Einzelermächtigung sowie der des Verhältnismäßigkeits- und des Subsidaritätsprinzips gesteckten Grenzen zulässig. Ergänzend *Öhlinger/Potacs,* EU-Recht und staatliches Recht[6] (2017) 14ff.

226 *Michael Mayrhofer*, Verwaltungsverbund 37.

227 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 218ff.

Unterschiede und Gemeinsamkeiten offenzulegen, sind Kriterien- und Perspektivenwechsel erforderlich.

Das Direktvollzugsmodell umfasst auch die zum gemeinschaftsunmittelbaren Vollzug zählenden nachgelagerten Verwaltungsstellen in Form von Ämtern, Agenturen, Behörden etc.[228] Sie sind eine Folge des Ausdifferenzierungsprozesses der EU-Eigenverwaltung.[229]

b) Einzelvollzugsmodell

Das Einzelvollzugsmodell entspricht der ursprünglichen Vorstellung über das Verwaltungshandeln im Unionsrechtsraum und stellt die Grundform des indirekten Vollzugs dar. Im Rahmen dieses Modells ergehende Verwaltungsakte setzen zwar Unionsrecht um, weisen aber kein grenzüberschreitendes Element auf, da deren Wirkung jeweils auf das Hoheitsgebiet des Erlassstaates begrenzt ist. In diesen Fällen setzt jeder Staat für sich, für sein Territorium Vollzugsakte.[230]

Die Europäische Union (Europäische Gemeinschaft) sah man nach dem traditionellen Verständnis entsprechend als Rechtsetzungsgemeinschaft. Der Vollzug sollte isoliert einzelstaatlich stattfinden.[231] Dieses Modell entspricht dem durch das Unionsrecht auch im Vertrag von Lissabon geprägten Vollzugsföderalismus zwar am deutlichsten, bildet aber den von zunehmender Kooperation geprägten Vollzug nicht mehr ab. Das Modell hat sich zu transnationalen und kooperativen Formen des indirekten Vollzugs weiterentwickelt. Dahinter stecken nicht nur Zweckmäßigkeitsüberlegungen und die Bestrebungen zur Ökonomisierung von Verwaltungsverfahren, sondern auch die Problematik, dass es zu Differenzen bei der Anwendung des Rechts in den einzelnen Mitgliedstaaten kommen kann. Dies liegt schon allein aufgrund der Auslegungsbedürftigkeit von Rechtsnormen in der Natur der Sache.

c) Transnationalitätsmodell

Das Transnationalitätsmodell steht für jene Verwaltungsakte, die ein transnationales, sohin ein auf horizontaler Ebene grenzüberschreitendes Element aufweisen – also für die typischerweise

228 In dieser Deutlichkeit trifft dies nur auf den „gemeinschaftsunmittelbaren Vollzug“ zu, da Ämter, Agenturen etc nicht grundsätzlich zum Direktvollzugsmodell gezählt werden. Ihre Zuordnung ist, abhängig funktionaler sowie organisatorischer Verflechtungen und Kooperationsmechanismen, anhand des jeweiligen Einzelfalls vorzunehmen. Siehe auch 1.b); bea insb die Argumente für eine Zuordnung zum Verwaltungsverbund.

229 Siehe 1.b)aa).

230 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 127.

231 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 126f.

als transnationale Verwaltungsakte bezeichneten Handlungen staatlicher Behörden. Wie beim Direktvollzugsmodell findet hier eine Zentralisierung der Verwaltungshandlungen statt, allerdings nicht in der Vertikalen, auf einer übergeordneten Verwaltungsebene, etwa bei der KOM, sondern in der Horizontalen, auf gleicher Ebene, in einem Mitgliedstaat. Transnationalität bedeutet hier „Öffnung zur Seite hin", eine Durchbrechung des Territorialitätsprinzips, eine administrative Permeabilität[232] nationaler Souveränität.
Die Konzentration bzw Zentralisierung der Entscheidungskompetenz findet in einem Mitgliedstaat statt. Bei manchen Autoren hat sich für diese Form des Verwaltungsvollzugs auch der Begriff des Entscheidungsprinzips „einer für alle"[233] eingebürgert. Es sind jene Verwaltungshandlungen, die diese Arbeit unter dem Titel der transnationalen Verwaltungsakte analysiert.

d) Referenzentscheidungsmodell[234]

Referenzentscheidungsmodelle zählen ebenfalls zum indirekten Vollzug, weisen Verbundcharakter auf und beinhalten Elemente des mitgliedstaatlichen Einzelvollzuges sowie transnationaler Verwaltungsakte, unter Umständen auch solche des Direktvollzugsmodells. Die konkrete Ausgestaltung des Referenzentscheidungsmodells ist materienspezifisch verschieden. Allgemein lässt sich feststellen, dass die Entscheidungen eines Staates rechtliche Folgewirkungen für einen anderen Staat haben. Die Referenzentscheidung kann von der Behörde eines Staates, in dem die ursprüngliche Entscheidung nicht getroffen wurde, anerkannt werden.[235] Andernfalls muss sie zB ein Schlichtungsverfahren einleiten. Die Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten entscheiden zwar selbst, ziehen dazu aber eine bereits in einem anderen Land getroffene Entscheidung heran. Andere Formen dieses Modells sehen etwa eine vertikale Ingerenz von Unionsorgangen vor, sofern die horizontale Kooperation zwischen den beteiligen Staaten keinen positiven Abschluss finden.[236]

232 Zur Souveränität als (Vor-)Bedingung der Gestaltungsform rechtlicher Permeabilität *Mattias Wendel,* Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht (2011) 103f.
233 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 138.
234 *Andreas Hauer*, Handlungsformen 114f.
235 *Derselbe*, Handlungsformen 114f.
236 *Michael Mayrhofer*, Verwaltungsverbund 37.

e) Weitere Formen von Vollzugsmodellen

Die oa Kategorien bilden das Spektrum an Vollzugsmodellen nicht vollständig ab. Materienspezifische Besonderheiten prägen die handlungsförmige Diversifikation und erschweren Konturierungen.

Eine besondere Ausprägung stellen etwa auch Formen von exterritorialer Zwangsgewalt[237] dar. Dies betrifft zB Fälle, in denen Organe eines Staates auf dem Territorium eines anderen Staates Akte von Zwangsgewalt – etwa im Rahmen der grenzüberschreitenden Nacheile iSd Art 41 des Schengener Durchführungsübereinkommens oder der Vorortprüfung von Banken – setzen. Hier zeigen sich transnationale Elemente und auch solche, die für eine Zuordnung in den Bereich des Einzelvollzugsmodells sprechen.

Bei den auch aus dem österreichischen Recht bekannten mehrstufigen Verwaltungsakten[238] hängen die Entscheidungen von mehreren unselbständigen Akten der Verwaltungsbehörden anderer Staaten ab.[239] Beispielsweise darf eine Behörde erst dann einen Bescheid erlassen, wenn sie eine Zustimmung oder Genehmigung einer anderen Behörde eingeholt hat. Derartige Verwaltungsakte können im Falle verbandsweiter Wirkungen nach außen hin den Eindruck transnationaler Verwaltungsakte erwecken, sind aber dennoch von diesen abzugrenzen.

V. Der Verwaltungsakt

Die Untersuchung des transnationalen Verwaltungsaktes gebietet einen Blick auf den Verwaltungsakt an sich. Nicht um einen weiteren Beitrag zu einer geschichtsträchtigen, bereits von vielen Altmeistern der Verwaltungsrechtswissenschaft wie *Antoniolli*, *Bernatzik*, *Forsthoff*, *Hatschek*, *Herrnritt*, *Jellinek*, *Kormann*, *Mayer*, *Merkl* oder *Tezner* geführten Diskussion zu leisten, sondern um notwendige Eckpfeiler für die gestellte Aufgabe einzuschlagen. Am Beginn steht der Überblick. In der Folge gilt es, eine Ausgangshypothese zu formulieren, die dem Verwaltungsakt in seiner transnationalen Dimension zu Grunde gelegt wird – s Kap 2, V.

Wenn in diesem Kap eine Synopse des Verwaltungsrechts in seiner grenzüberschreitenden Dimension in Rede steht, darf auch hier der Begriff des Verwaltungsaktes nicht fehlen, da er im Spannungsfeld aufeinandertreffender nationalstaatlich geprägter Handlungsformenlehren

237 *Andreas Hauer*, Handlungsformen 122.

238 *Derselbe*, Handlungsformen 119ff; *Rudolf Thienel,* Der mehrstufige Verwaltungsakt (1996).

239 Zum mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakt s Kap 2, VII.1.; Kap 3, V.

steht. Mangels eines einheitlichen europäischen Verwaltungsrechts und aufgrund unterschiedlicher einzelstaatlicher verwaltungsrechtlicher Traditionen, Verwaltungsrechte sowie Handlungsformenlehren herrschen über den Begriff des Verwaltungsaktes in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Vorstellungen. Dieser Umstand erlangt dann besondere Bedeutung, wenn die Formulierung eines länder- bzw staatenübergreifenden Rechtsinstitutes zur Aufgabe steht.

Bei dem von *Mayer*[240] geprägten und aus Frankreich[241] übernommenen Begriff des Verwaltungsaktes handelt es sich um eine umfangreiche Gruppe von Verwaltungsmaßnahmen, die gemeinsame Merkmale aufweisen und gemeinsamen Regeln unterworfen sind.[242] Berühmtheit erlangte seine Definition für den Verwaltungsakt, als es sich dabei um einen „obrigkeitlichen Ausspruch, der dem Unterthanen gegenüber im Einzelfall bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll"[243] handelt.[244] Die Anwendungsbereiche bzw Einsatzgebiete für Verwaltungsakte sind so vielfältig wie die Aufgaben[245] der staatlichen Verwaltung selbst.[246] Die Palette reicht von der Genehmigung gentechnisch veränderter Lebensmittel über die Verhängung einer Verkehrsstrafe bis hin zur Erteilung eines Aufenthaltstitels. *Thienel* sieht im Verwaltungsakt eine Zweckkonstruktion als Kulminationspunkt des Liberalismus im 19. Jahrhundert, dessen Gedankengut den Schutz subjektiver Rechte gegen (eingreifendes) Staatshandeln in den Vordergrund stellte.[247] Für *Ossenbühl* sind die Handlungsformen der Verwaltung „Tore, durch welche die in ihrer Vielfalt unüberschaubare, amorphe Tätigkeit der

240 *Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht I[1] (1895) 95; erg *Reimund Schmidt-De Caluwe,* Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers (1999).

241 *Poul Andersen,* Ungültige Verwaltungsakte (1927) 3ff.

242 *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17](2009) 190.

243 *Otto Mayer,* Deutsches Verwaltungsrecht I[3] (1924) 93.

244 „Obrigkeitliche Verwaltungsakte" heißt es bei *Friedrich Tezner,* System der obrigkeitlichen Verwaltungsakte, ÖZöR 1914, 1, 360.

245 „Wie sich (...) erwiesen hat, muss jeder Versuch, die Verwaltungsaufgaben in einer einigermaßen erschöpfenden Form zu erfassen, an der Komplexität der Verwaltungswirklichkeit scheitern"; s *Norbert Wimmer,* Dynamische Verwaltungslehre[3] (2013) 137ff. Der Autor zitiert in Bezug auf die Verwaltungsaufgaben *Rüfner*: „Wir sprechen von hoheitlicher, nichthoheitlicher, obrigkeitlicher, befehlender, pflegender, schlichthoheitlicher, fiskalischer Verwaltung, von Eingriffs- und Leistungsverwaltung, von Interventionsverwaltung, Ordnungsverwaltung und anderem mehr. Diese wahllos aufgezählten Termini bedeuten teilweise dasselbe, teilweise Ähnliches, können aber sicher nicht alle zugleich in ein logisch einwandfreies System gebracht werden. Die terminologische Verwirrung wird va dadurch hervorgerufen, daß Bezeichnungen für Verwaltungshandeln und solche für die Verwaltungszwecke vermengt werden, obwohl zwischen beiden logisch notwendige Verknüpfungen nicht bestehen". Siehe erg *Klaus Lenk*, Transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft, VM 2017, 115.

246 „Das Verwaltungshandeln stellt sich in einer Vielfalt dar, die eine vernünftige Umschreibung, geschweige denn eine in irgendeiner Hinsicht präzise Systematisierung nicht zulässt", konstatiert *Raschauer;* s *Bernhard Raschauer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 673; erg *Ino Augsberg,* Multidisziplinarität 5ff.

247 *Rudolf Thienel,* Der mehrstufige Verwaltungsakt 1996 (285).

Verwaltung in die ordnende Tätigkeit des Rechts eingeschleust wird“[248] – eine Definition, die nicht nur den Variantenreichtum des Verwaltungshandelns zum Ausdruck bringt, sondern auch die ordnende Funktion des Verwaltungsrechts. *Kormann* baut in seinem bekannten Werk „System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte“[249] auf eine Analogie zwischen der Rechtsgeschäftslehre des Zivilrechts und dem öffentlichen Recht, wofür er von *Jellinek* Kritik erntet.[250]

Während das deutsche (Bundes-)Verwaltungsverfahrensgesetz[251] (VwVfG) in § 35 eine Legaldefinition enthält,[252] ist der Verwaltungsakt in Österreich ausschließlich ein Produkt der Rechtswissenschaft,[253] welcher ursprünglich vor allem als „Zweckkonstruktion im Dienste des Rechtsschutzes“[254] verstanden wurde.[255] Hierzulande gilt der Bescheid[256] als typischer Repräsentant des Verwaltungsaktes.[257] Neben Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt[258] wurden in der Vergangenheit in einem weiteren Sinne auch Verordnungen als Verwaltungsakte bezeichnet. *Merkl* nennt die Verordnung überhaupt als „die wichtigste Art der Verwaltungsakte“[259] – allerdings nicht ohne einen Hinweis darauf, dass auf

248 *Fritz Ossenbühl,* Die Handlungsformen der Verwaltung, JuS 1979, 681 (681).

249 *Karl Kormann,* System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte (1910).

250 *Walter Jellinek,* Verwaltungsrecht[3], Nachdruck 1931 (1966) 258f: „Die Sprache wird nie zulassen, daß man die Enteignung, die Steuerveranlagung, das Polizeiverbot, den Widerruf einer polizeilichen Genehmigung als „Rechtsgeschäft“ bezeichnet. Die Sprache hat aber mit ihrer Unterscheidung auch recht. Denn das Verhältnis des Verwaltungsaktes zum Gesetze ist ein anderes als das des privaten Rechtsgeschäfts.“

251 Zum Teil verfügen die Bundesländer über eigene Verwaltungsverfahrensgesetze, teilweise verweisen sie auf das VwVfG des Bundes. Hingewiesen sei auf die Diskussion, ob es sich bei Letzteren um dynamische oder statische Verweisungen handelt.

252 Die Legaldefinition wurde mit dem am 1.1.1977 in Kraft getretenen VwVfG eingeführt; zur Diskussion davor ua *Giese/Neuwiem/Cahn,* Deutsches Verwaltungsrecht (1930) 93ff; *Georg Meyer,* Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts[3] (1910) 29ff. Vor der Normierung des § 35 dt VwVfG galt der Begriff des Verwaltungsaktes auch in der deutschen Handlungsformenlehre als eine „Zweckschöpfung“ der Wissenschaft; *Erwin Kraus,* Lehrbuch des Verwaltungsrechts[4] (1962) 123. Zur historischen Entwicklung des Begriffs in Deutschland *Uta Rüping,* Verwaltungswille und Verwaltungsakt (1986) 1ff.

253 *Bernd-Christian Funk,* Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem (1978) 12f; *Günther Winkler,* Der Bescheid (1956) 1ff, 142ff. *Bender* bezeichnete in der deutschen rechtswissenschaftlichen Diskussion den Verwaltungsakt vor der Einführung des § 35 VwVG als „einen auf Erfahrung gegründeten zweckbestimmten Begriff“; *Bernd Bender,* Allgemeines Veraltungsrecht[2] (1956) 96.

254 *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht IV[1] (2009) Rz 50.002.

255 Ergänzend *Ewald Wiederin,* Verwaltungsrecht Österreich Rz 40.

256 Grundlegend *Günther Winkler,* Der Bescheid (1956).

257 *Harald Eberhard,* Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der österreichischen Dogmatik (2002) 3; *Bernd-Christian Funk,* Verwaltungshandeln 167. *Barfuß* zufolge soll der „Verwaltungsakt“ als terminus technicus überhaupt dem Bescheid als Verwaltungsakt im engsten Sinn vorbehalten bleiben; *Walter Barfuß,* Die Weisung (1967) 60.

258 Vergleiche *Bernd-Christian Funk,* Der verfahrensfreie Verwaltungsakt (1975) 174ff zum Begriff des „verfahrensfreien Verwaltungsaktes“; „Polizeiverwaltungsakte ohne förmliches Verfahren“ bei *Walter Antoniolli,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 198; „befehlende Verwaltungsakte“ bei *Ernst Forsthoff,* Lehrbuch des Verwaltungsrechts I[10] (1973) 209.

259 *Adolf Merkl,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 179.

die „individuellen obrigkeitlichen Verwaltungsakte“ die „engste Bedeutung der Verwaltungsakte beschränkt zu werden pflegt“.[260] Zu eng erscheint die Definition des Verwaltungsaktes von *Mayer*, welche die Anordnungen und Maßnahmen von Exekutivorganen, etwa eine Festnahme, ausschließe, im Lichte der bei *Jellinek* dargebotenen Beispiele: „Die Verbringung des Trunkenen oder der Dirne auf die Wache, des gefährlichen Massenführers in Schutzhaft, des lästigen Ausländers an die Grenze, die Zwangsimpfung, Zwangsheilung, Zwangsentlausung, das Eindringen in eine Wohnung, die Vornahme von Arbeiten auf einem Privatgrundstück, die Plombierung eines Bierhahns“ seien als „Verwaltungsakte tatsächlicher Art“ zu qualifizieren.[261]

Wie ersichtlich, das Feld der historischen Terminologisierungen ist weit. Allerdings, und dahingehend ist *Antoniolli* zuzustimmen, eine zu allgemeine Definition – in einem weitesten Sinn kann man wie *Lenzbauer* alle Akte der Verwaltung als Verwaltungsakte auffassen –[262] ist unbrauchbar.[263]

In einem engeren Sinn – und damit nähert man sich den gegenwärtigen Vorstellungen – bezeichnet ein Verwaltungsakt Akte der Hoheitsverwaltung, die von Verwaltungsorganen einseitig und außenwirksam dem individuellen Adressaten gegenüber erlassen werden und dessen Rechtssphäre gestalten oder beschränken.[264] Das Merkmal der Außenwirksamkeit in dieser Definition liefert ein Argument gegen die Subsumtion der Handlungsform einer Weisung[265] unter den Begriff des Verwaltungsaktes, richtet sie sich doch als Instrument der Verwaltungssteuerung an den verwaltungsinternen Bereich.[266] Mit dem selben Argument scheidet *Maurer* auch die Zustimmungsakte im Rahmen mehrstufiger Verwaltungsakte vom Begriff des Verwaltungsaktes aus.[267]

---

260 *Derselbe,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 185.

261 *Walter Jellinek,* Verwaltungsrecht[3], Nachdruck 1931 (1966) 258. Zur Differenzierung „tatsächlicher Verrichtungen“ *Andreas Wittern,* Grundriß des Verwaltungsrechts[9] (1973) 104.

262 *Martin Lenzbauer,* Schlichte Hoheitsverwaltung (2018) 33.

263 *Walter Antoniolli,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 195; zust ua *Walter Barfuß,* Die Weisung (1967) 60; „wertlos“ bei *Karl Kormann,* System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte (1910) 13, 27.

264 *Michael Holoubek,* Verwaltungsrecht Österreich Rz 71f.

265 *Derselbe,* Verwaltungsrecht Österreich Rz 70ff.

266 *Poul Andersen,* Ungültige Verwaltungsakte (1927) 32; *Walter Antoniolli,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 195; *Walter Barfuß,* Die Weisung (1967) 60; *Bernd-Christian Funk,* Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem (1978) 44f, 75f; *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 9 Rz 24ff. Trotz großer Ähnlichkeiten ist die an Organe und nicht an Personen gerichtete Weisung vom Bescheid abzugrenzen; *Günther Winkler,* Der Bescheid (1956) 121f.

267 *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 9 Rz 28; s Kap 2, VII.1.

Die soeben zitierte von *Holoubek* vorgeschlagene Definition des Verwaltungsaktes kann anhand der Adressaten von Allgemeinregelungen abgegrenzt werden. Nach diesem Verständnis sind Verwaltungsakte ieS individuelle Akte, deren Adressaten als Einzelpersonen bestimmt oder bestimmbar sind.[268] *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger* weisen darauf hin, dass die derart vorgenommene Abgrenzung dahingehend zu präzisieren ist, ob es sich um eine primär rechtsetzende oder primär rechtsvollziehende Anordnung handelt.[269] Wenn *Antoniolli* schlicht vom „Verwaltungsakt" schreibt, zielt er ebenfalls auf eine enge Interpretation des Begriffs ab: „Verwaltungsakt ist die hoheitliche Willensäußerung einer Verwaltungsbehörde für den Einzelfall".[270] *Herrnritt* bezeichnet derartige Verwaltungsakte als solche ieS.[271]

Folgt man *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, zeichnet sich der Verwaltungsakt durch die Einseitigkeit der Erzeugung, einen hoheitlichen sowie individuellen Charakter, entsprechende Außenwirkung sowie eine rechtsgestaltende Funktion aus.[272] Das sind Merkmale wie sie typischerweise auf den Bescheid zutreffen, der als Dreh- und Angelpunkt zur Geltendmachung subjektiver Rechte gilt. *Eberhard* sieht im Bescheid eine den Verwaltungsakt, verstanden als idealtypischer wissenschaftlicher Zweckbegriff, in nahezu vollständiger Weise repräsentierende Handlungsform.[273]

Die in § 35 S 1 dt VwVfG normierte Legaldefinition[274] des Verwaltungsaktes versteht darunter „jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur

---

268 *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht IV[1] (2009) Rz 50.017. Zur Abgrenzung des Bescheides von der Verordnung s *Günther Winkler,* Der Bescheid (1956) 82ff.

269 *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger,* Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[11] (2015) Rz 593.

270 *Walter Antoniolli,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 196. Ausgeschieden werden explizit „privatwirtschaftliche, interne und generelle Akte". So auch *Bernd Bender,* Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (1956) 95 und *Franz Mayer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[3] (1972) 82f.

271 *Rudolf Herrnritt,* Oesterreichisches Verwaltungsrecht (1925) 29f.

272 *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht IV[1] (2009) Rz 50.017; *Bernd-Christian Funk,* Verwaltungshandeln 160ff.

273 *Harald Eberhard,* Verwaltungsaktlehre 453; mit Verweis auf Adamovic.
Allerdings zeigt sich auch die Weite des Bescheidbegriffs in der Tatsache, dass sich der verfassungsrechtliche Bescheidbegriff nicht in jenem des AVG erschöpfe. *Eberhard* untermauert diese Ansicht mit dem Argument, dass bis zur B-VG Novelle 1975 die nicht in der Verfassung explizit genannten AuvBZ als mündlich verkündete Bescheide gedeutet wurden, gegen die daher nach dem damaligen System die direkte Anrufung der beiden Höchstgerichte des öffentlichen Rechts offen stand; s *ders,* Verwaltungsaktlehre 455f.

274 Vor Erlass des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes fehlte es auch hier an einer Legaldefinition. Eine Ausnahme bildete § 106 Abs 1 des schleswig-holsteinischen Landesverwaltungsgesetzes vom 18.4.1967; dazu *Jörn Ipsen,* Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2015) Rz 308. Zum Verwaltungsakt als eine Zweckschöpfung der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft *Turegg/Kraus,* Lehrbuch des Verwaltungsrechts[4] (1962) 123ff.

Regelung eines Einzelfalls[275] auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkungen nach außen gerichtet ist". Mit der Normierung dieser Definition hat der Gesetzgeber in Deutschland der Diskussion über den Verwaltungsakt weitgehend den Wind aus den Segeln genommen. Außerdem hat der Begriff an Bedeutung eingebüßt, da mit der Eröffnung des handlungsformunabhängigen Rechtsweges gem der Generalklausel in § 40 Abs 1 S 1 dt VwGO[276] der Individualrechtsschutz nicht mehr an ihn gebunden ist.[277] *Ruffert* betont aber dennoch seine weiterhin bestehenden rechtssichernden und stabilisierenden Funktionen.[278] Der Begriff des Verwaltungsaktes kommt jedoch auch in vielen deutschen Spezialgesetzen gar nicht vor. Geläufig sind etwa die Begriffe Bescheid, Erlaubnis, Genehmigung, Beschluss, Verfügung etc. Umgekehrt findet man in der Verwaltungspraxis wiederum verwaltungsakttypische Bezeichnungen für Maßnahmen, denen der Verwaltungscharakter fehlt. Die Legaldefinition im deutschen Recht bietet sohin gleichfalls keinen Schutz vor terminologischer Heterogenität, weshalb der Verwaltungsaktcharakter einer Maßnahme auch dort regelmäßig zu prüfen ist.[279]

In Österreich spielt der Begriff des Verwaltungsaktes seit jeher eine wesentlich geringere Rolle, da der Rechtsschutz an die jeweilige konkrete Handlungsform, wie etwa den Bescheid oder den Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt, gebunden ist („Aktbezogenheit des Rechtsschutzsystems"[280]). Nichtsdestotrotz sei sein Beitrag zur ordnenden und systematisierenden Aufgabe der Verwaltungsrechtswissenschaften nicht minder

---

275 Die in § 35 S 2 dt VwVfG normierte „Allgemeinverfügung" ist nach österreichischem Verständnis im konkreten Einzelfall als Verwaltungsakt oder Verordnung zu qualifizieren. Zu Abgrenzungsfragen in der deutschen Diskussion *Menger/Erichsen,* Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 1968, 366 (366ff). Die Allgemeinverfügung hat vielfach Verkehrszeichen im Blick, die vereinzelt wiederum auch als dingliche Verwaltungsakte qualifiziert werden; *Hans-Uwe Erichsen,* Verwaltungshandeln 254f. In der urspr Diskussion sprachen sich *von Turegg/Kraus* für den Vorzug der konkreten Einzelfallbezogenheit aus. *Von Turegg/Kraus,* Lehrbuch des Verwaltungsrechts[4] (1962) 125: „In dem Ringen um die Abgrenzung des Verwaltungsaktes von anderen Verwaltungsmaßnahmen hat diejenige Meinung den Sieg davongetragen, die ihn der Regelung von konkreten Einzelfällen vorzubehalten wünscht."

276 Die Bestimmung eröffnet den Verwaltungsrechtsweg grds für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, wodurch ein lückenloser Rechtsschutz gegen hoheitliche Gewalt verwirklicht wird; *Sodan* in Sodan/Ziekow (Hg), Verwaltungsgerichtsordnung[3] (2010) § 40 VwGO Rz 33.

277 In den Verwaltungsgerichtsgesetzen nach dem Zweiten Weltkrieg war der Rechtsschutz gegen alle Verwaltungsakte geregelt. In einer Militärregierungsverordnung von 1948 erfolgte die erste gesetzliche Definition des Verwaltungsaktes im deutschen Recht; s *Hartmut Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) 190f.

278 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DÖV 2001, 453 (454). Zu den Funktionen des Verwaltungsaktes vor dem Hintergrund seiner rechtsstaatlichen Ordnungsfunktion *Gunnar Folke Schuppert,* Verwaltungswissenschaft (2000) 155ff.

279 *Jörn Ipsen,* Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2015) Rz 319.

280 *Harald Eberhard,* Legalitätsprinzip in Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, ZÖR 2008, 49 (82); im Ggs zur „Formenneutralität des Rechtsschutzsystems" im Unionsrecht in Bezug auf Art 263 AEUV.

geschätzt.[281] Wenngleich *Funk* die Bedeutungslosigkeit des Verwaltungsaktes als Rechtsbegriff in der österreichischen Rechtsordnung postuliert,[282] schränkt er in der Folge dieses Urteil dann doch ein und verweist auf seine systematisierende Funktion sowie seine nicht nur wissenschaftsgeschichtliche Bedeutung.[283]

Unterschiede bestehen zwischen dem hierzulande vorherrschenden Verständnis und dem französischen acte administratif, der etwa auch den Beschluss einen Verwaltungsvertrag zu schließen (nicht aber den Verwaltungsvertrag selbst), Organisationsakte und, wie auch das griechische Verwaltungsrecht, Rechtsverordnungen umfasst.[284]

Im italienischen Verwaltungsrecht werden Rechtsverordnungen ebenfalls als Verwaltungsakte qualifiziert, wobei die Anfechtungsklage in diesen Fällen meist wegen fehlender Klagebefugnis ausgeschlossen wird.[285]

Das schweizerische Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) des Bundes enthält in Art 5 Abs 1 eine Legaldefinition der „Verfügungen",[286] die zu den Verwaltungsakten zählen,[287] worunter Anordnungen der Behörden im Einzelfall verstanden werden, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und zum Gegenstand haben: a. Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten; b. Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten; c. Abweisung von Begehren auf Begründung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten oder Nichteintreten auf solche Begehren. Die „Verfügung" ist dennoch auch nur ein Oberbegriff für in den materiellen Bestimmungen verwendete Bezeichnungen konkreter Verwaltungsakte,[288] wie etwa Führerausweis, Gewerbeschein oder Baubewilligung. *Tschannen/Zimmerli/Müller* charakterisieren die Verfügung als „Sammelbegriff zur Bezeichnung verschiedenster Verwaltungsrechtsverhältnisse, die auf eine bestimmte gemeinsame Art und Weise zustande gekommen sind und daher auch eine bestimmte gemeinsame Struktur aufweisen".[289]

---

281 „Die Verwaltungsaktlehre zählt seit jeher zum Kernbereich der österreichischen Verwaltungsrechtswissenschaft"; *Elisabeth Dujmovits,* Janusköpfige Verwaltungsakte 111.

282 *Bernd-Christian Funk,* Verwaltungshandeln 158.

283 *Derselbe,* Verwaltungshandeln 160.

284 *Albert Bleckmann*, Zur Dogmatik des Allgemeinen Verwaltungsrechts I[1] (1999) 175f.

285 *Derselbe*, Zur Dogmatik des Allgemeinen Verwaltungsrechts I[1] (1999) 178.

286 *Häfelin/Müller,* Allgemeines Verwaltungsrecht[6] (2010) 192ff.

287 *Jürg Stadelwieser,* Die Eröffnung von Verfügungen (1994) 5 mwN.

288 „Verwaltungsrechtsakte" bei *Jürg Bickel,* Auslegung von Verwaltungsrechtsakten (2014) 11ff, der als weitere Form öffentlich-rechtliche Verträge anführt.

289 *Tschannen/Zimmerli/Müller*, Allgemeines Verwaltungsrecht[4] (2014) 239.

Es wird also deutlich, dass der „Verwaltungsakt“ weder in allen Ländern gesetzlich normiert ist noch ein einheitliches Verständnis über den Terminus existiert.[290] Diese Tatsache mag durchaus die Gefahr einer Vernebelung bei der Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes erhöhen und zusätzlichen Raum für Missverständnisse schaffen, weshalb *Müller* im Rahmen grenzüberschreitender Verwaltungshandlungen die Verwendung des Begriffs „Verwaltungsentscheidung“ vorschlägt, worunter er „eine individuelle, förmliche, hoheitlich erlassene, außenwirksame Entscheidung einer mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörde“ versteht.[291] Was dadurch gewonnen werden soll, bleibt aber unklar. Er umgeht zwar die Problematik der unterschiedlichen Auffassungen über den Verwaltungsakt in verschiedenen Ländern, verlagert sie aber auf einen anderen Begriff. *Thomsen* schlägt wiederrum die Verwendung des Begriffs „transnationale Entscheidung“ statt „transnationaler Verwaltungsakt“ vor, da nicht alle Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten einen Verwaltungsaktbegriff kennen und zudem eine Assoziation mit § 35 dt VwVfG problematisch sei.[292] Die Kernfrage der dogmatischen Konstruktion, der Wirkung und Geltung einer grenzüberschreitenden verwaltungsbehördlichen Handlung, eines Aktes, würde aber auch dadurch nicht simplifiziert. Eine Darstellung des transnationalen Verwaltungsaktes muss letztendlich mit der Tatsache leben, dass die Auffassungen über den Begriff des „Verwaltungsaktes“ in verschiedenen Ländern mitunter erheblich differieren. Außerdem möge man den Handlungsformenlehren zubilligen, dass sich als Folge der Internationalisierung bzw Europäisierung des Verwaltungsrechts ein neues, eigenständiges, Begriffsverständnis über den Verwaltungsakt entwickelt.[293] Es gebietet sich auch aus nationaler Perspektive zu differenzieren, ob ein „rein nationaler“ oder „transnationaler“ Verwaltungsakt zur Diskussion steht. Wie oa Autoren demonstrieren, liegen schon dem nationalen Verwaltungsaktbegriff unterschiedliche Vorstellungen zu Grunde. Der transnationale Verwaltungsakt bereichert diesen Kanon an Auffassungen. Löst man sich von nationalen Denkmustern der Handlungsformenlehren, verharrt man nicht auf dem Feld der Semantik und richtet den Blick auf dogmatische Gemeinsamkeiten vergleichbarer Erscheinungen, schafft man damit Raum für

290 *Albert Bleckmann*, Zur Dogmatik des Allgemeinen Verwaltungsrechts I[1] (1999) 175ff.

291 *Andreas Müller*, Anerkennung 35; mE ist an dieser Stelle im Zuge einer grundsätzlichen Definition das Erfordernis der „Mitgliedstaatlichkeit“ überflüssig.

292 *Katrin Thomsen,* Verwaltungszusammenarbeit bei der Abfallverbringung in der EU (2010) 34.

293 Das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Verständnisse bzw Merkmale gleichlautender Begrifflichkeiten geht weit über die Handlungsformenlehre hinaus und betrifft auch grundlegende Prinzipen von Rechtsordnungen wie zB das Legalitätsprinzip. Während sich der Gesetzesvorbehalt iSd Art 18 B-VG auf Inhalt und Form des staatlichen Handelns bezieht, stellt jener des „europäischen Legalitätsprinzips“ nur auf den Inhalt ab. Das Rechtsquellensystem des Gemeinschaftsrechts ist von einer relativen Offenheit geprägt; s *Harald Eberhard,* Legalitätsprinzip in Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, ZÖR 2008, 49 (81).

den Begriff eines Verwaltungsaktes in transnationaler Dimension, der den nationalen Terminologisierungen zur Seite gestellt werden kann.

Wenn also in dieser Untersuchung Normensysteme aufeinanderprallen, deren Vorstellungen über den Verwaltungsakt nicht ident sind, erfordert das ein von Nationalstaaten losgelöstes Verständnis über die Rechtsfigur. In diesem Sinne wird der dogmatischen Analyse des transnationalen Verwaltungsaktes in Kap 2 unter I. eine Arbeitshypothese, eine von nationalen Auffassungen bzw Interpretationen losgelöste Vorstellung über den Verwaltungsakt zu Grunde gelegt.

VI. Von der Anerkennung zur Transnationalität

Die Überschrift dieses Kap mag eine Erwartung hervorrufen, der dann nicht entsprochen wird, wenn man ihr zufolge eine dogmatische Auseinandersetzung erwartet. Vorerst sei zur Steigerung des Begriffsverständnisses bloß auf die historische Entwicklung der Begriffe in der Literatur hingewiesen. Das Verhältnis der beiden Termini (Anerkennung und Transnationalität) zueinander sowie deren systematische Durchdringung wird sich im Laufe der Untersuchung noch zeigen. Ebenso wie die Tatsache, dass kein autorenübergreifender Befund existiert – einem Faktum, dem man bei der Bearbeitung des Themas immer wieder begegnet.
Transnationalität iwS, verstanden als horizontale grenzüberschreitende (rechtliche) Wirkungen[294] verwaltungsbehördlicher Akte, ist, wie bereits oa, keine Schöpfung des Europarechts. So erlangt etwa die Verleihung der Staatsbürgerschaft einer japanischen Behörde unter bestimmten Umständen auch in Österreich rechtliche Wirkung. Ebenso entfaltet ein moldawischer Führerschein in Österreich Rechtswirkungen, in dem er hierzulande zum Lenken eines Kraftfahrzeuges berechtigt. Auch das in Portugal zugelassene Kraftfahrzeug darf in Österreich betrieben werden und bedarf keines eigenen Zulassungsaktes einer Behörde.

Der Begriff „Transnationalität“ und das damit verbundene rechtliche Phänomen des „transnationalen Verwaltungsaktes“ hielt aber erst im Rahmen der Unionsrechtsentwicklung

294 Mit „Wirkung“ wurde an dieser Stelle bewusst ein weiterer Begriff als „Geltung“ verwendet. Verwaltungsakte, die Wirkungen in anderen Ländern entfalten, müssen dort nicht zwangsläufig auch (wie eigene) gelten. Sie können etwa auch „nur“ über Tatbestandswirkungen für andere Verwaltungsakte verfügen. Bei einer besonders weiten Interpretation von „Wirkung“ können darunter auch Folgen von Verwaltungsakten in vom Erlassstaat verschiedenen Staaten verstanden werden, denen keine rechtliche Relevanz beizumessen ist – zB die Genehmigung einer Betriebsanlage, die, und das liegt oft in der Natur der Sache, grenzüberschreitende Auswirkungen auf die Natur hat.

Einzug in die wissenschaftliche Literatur. Die transnationale Wirkung von Verwaltungsakten wurde in der Europäischen Gemeinschaft bzw Europäischen Union auf ein völlig neues Maß verdichtet und ist in seiner heutigen Ausgestaltung deshalb auch außerordentlich von Europa- bzw Unionsrecht geprägt.

Transnationalität ist ein inhärentes Element des von Verbundstrukturen geprägten Unionsrechtsraumes und untrennbar mit der Verwirklichung der Grundfreiheiten verbunden.[295] Sie wohnt dem Keim effektiver Grundfreiheiten unter Wahrung des Subsidaritätsprinzips inne. Im Verwaltungsrechtsraum Europa hat sich die Diskussion um das transnationale Verwaltungshandeln als Folge des Anerkennungsprinzips, ursprünglich eine Schöpfung des EuGH, entwickelt.[296] Hintergrund war, dass viele verschiedene Verwaltungsverfahren im, von einer Vollharmonisierung des Rechts weit entfernten, Unionsrechtsraum (damals Gemeinschaftsrechtsraum) die Grundfreiheiten nicht beeinträchtigen und somit der Entwicklung eines gemeinsamen Marktes nicht hinderlich sein sollten. Im Urteil de Peijper[297] taucht dieser Gedanke erstmals auf, in dem der EuGH einen Verstoß gegen Art 28 EG gesehen hat, wenn aufwendige Unterlagen für die Zulassung eines Arzneimittels in einem Gemeinschaftsmitglied verlangt werden, obwohl dasselbe Mittel für ein anderes Unternehmen bereits zugelassen ist. In diesem Fall bezog sich die gegenseitige Anerkennung allerdings noch nicht auf einen Verwaltungsakt, sondern auf eine Tatbestandsvoraussetzung zum Erlass desselben. Einen Meilenstein in der Entstehungsgeschichte des Prinzips der gegenseitigen und grenzüberschreitenden Anerkennung von Verwaltungsakten bedeutete in der Folge die Cassis de Dijon-Entscheidung[298] im Jahr 1979.[299] Die „Cassis-Formel" bedeutet die Aufgabe des Bestimmungslands- und ist gleichzeitig Grundlage des Herkunftslandprinzips. Mit dieser Entscheidung hat der EuGH in der Konsequenz eine gegenseitige Anerkennung nationaler Produktstandards bewirkt, in dem er festgestellt hat, dass es keinen stichhaltigen Grund dafür gibt, zu verhindern, dass in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in Verkehr gebrachte alkoholische Getränke in einen anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden.[300] Einer Harmonisierung bedurften somit nur mehr Bereiche, die einer Berufung auf Art 36 AEUV oder

---

295 Zu transnationalen Wirkungen nationaler Entscheidungen als Form horizontaler Verwaltungskooperation s *Hermann Pünder,* Verwaltungsverfahren Rz 51.

296 Auch wenn der EuGH als Vater des Anerkennungsprinzips im Verwaltungsrechtsraum Europa bezeichnet werden kann, ist die grundsätzliche Möglichkeit der Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte nicht seine Errungenschaft. Die Rechtswissenschaft hat sich schon lange vor seiner einschlägigen Rechtsprechung dem Thema gewidmet; s ua *Klaus König,* Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte (1965).

297 EuGH 20.5.1976 Rs 104/75 (Adrian de Peijper).

298 EuGH 20.9.1979 Rs 120/78 (Cassis de Dijon).

299 *Claus-Michael Happe,* Die grenzüberschreitenden Wirkungen von nationalen Verwaltungsakten (1987) 81ff; *Arno Kahl,* Entterritorialisierung 363ff.

300 *Matthias Pechstein*, Entscheidungen des EuGH[4] (2007) 422ff.

der immanenten Schranken des Art 34 AEUV zugänglich waren. Die gegenseitige Anerkennung gehört auch zu den zentralen Elementen der bereits unter I. zitierten „Neuen Konzeption“ und entwickelte sich zum Motor in der Verwirklichung der Grundfreiheiten. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986[301], der ersten bedeutenden Vertragsänderung nach dem Abschluss der Römischen Verträge von 1957, fand der Binnenmarkt auch seine primärrechtliche Verankerung.[302] In seinem Sinne, insb einer Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit, standen folglich Sekundärrechtsakte bspw zur Anerkennung von Diplomen und anderen berufsqualifizierenden Abschlüssen[303]. Primärrechtlich stellt nunmehr Art 53 AEUV die rechtliche Grundlage zum Erlass von Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und der sonstigen Befähigungsnachweise dar.[304] Das Anerkennungsprinzip hielt auch in sensibleren Bereichen wie der Zulassung gentechnisch veränderter Lebensmittel Einzug. Aufgrund der zunehmenden horizontalen Zentralisierung von Verwaltungsentscheidungen bzw Verwaltungsakten und der weiteren Etablierung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung entwickelten sich ab den Neunzigerjahren zunehmend Diskussionen um die dogmatische Natur und auch die Bedeutung des Begriffs („Anerkennung“). In der Folge verfestigte sich im Rahmen der Auseinandersetzungen auch der Terminus „transnationaler Verwaltungsakt“. Oft als Synonyme verwendet, haben die Arbeiten von *Neßler*[305] und *Schmidt-Aßmann*[306] zu einer differenzierten Sicht geführt. Ihre Werke waren Ausgangspunkt sich beschleunigender Prozesse von Verifikation und Falsifikation. In der deutschen Rechtwissenschaft begann die Suche nach der Identität transnationaler Verwaltungsakte, der sich nur zögerlich auch österreichische Autoren angeschlossen haben. Parallel zu dieser Entwicklung ergriff das Thema Europäisierung nationaler Verwaltungsrechte Raum und verlagerte sich in den letzten Jahren zunehmend auf Aspekte der Verwaltungskooperation.

---

301 Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurde am 17.2.1986 beschlossen und trat am 1.7.1987 in Kraft.

302 Es wurde eine schrittweise Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31.12.1992 in Form einer politischen Selbstverpflichtung vorgesehen. *Streinz* weist darauf hin, dass das Konzept ein voller Erfolg war. Obwohl der Binnenmarkt bis zur vereinbarten Deadline nicht vollständig umgesetzt wurde, konnte das umfangreiche Programm in erheblichem Umfang realisiert werden. Der Autor betont dennoch auch bestehende Umsetzungsdefizite; s *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 969ff.

303 RL 89/48/EWG; neuer RL 2005/36/EG (mit dieser RL wurde ein einheitlicher Grundsatz zur Anerkennung aller Berufsabschlüsse eingeführt) geändert durch RL 2013/55/EU.

304 Siehe RL 2005/36/EG.

305 *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994).

306 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924; *ders,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270.

Beherrschten ursprünglich die Auswirkungen des Europarechts auf österreichische[307] und andere nationale Verwaltungsrechtsordnungen sowie -systeme die wissenschaftliche Literatur,[308] sind es nunmehr überwiegend Fragen des Verbundverwaltungsrechts, einer deskriptiven terminologischen Schöpfung, um der Kumulation unterschiedlicher nationaler und (ihnen überlagerter) unionaler Rechtsvorschriften einen Namen zu geben, die mitunter einen Gradmesser der horizontalen Zentralisierung sowie der Integrationsdichte[309] – mit ihrer prägendsten Ausformung in Gestalt der transnationalen Verwaltungsakte – darstellt. Der Verwaltungsverbund erfreut sich aufgrund der Expansion kooperativer Verwaltungsstrukturen in der wissenschaftlichen Literatur zunehmender Beliebtheit. Er löst die transnationalen Verwaltungsakte jedoch nicht ab, sondern schließt sie ein.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Die Geburtsstätte des Begriffs „transnationaler Verwaltungsakt“ liegt im unionsrechtlich (europarechtlich) begründeten Prinzip der Anerkennung. Diese begriffshistorische Entwicklung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine terminologische Separation zur Verselbständigung transnationaler Verwaltungsakte geführt hat. Dennoch kann Transnationalität dogmatisch nicht ohne das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung erfasst werden. Entweder, weil – wie von der Mehrheit der Autoren vertreten – das Transnationalitätsmodell dogmatisch mit dem Anerkennungsprinzip begründet wird oder, weil es in Abgrenzung der beiden Prinzipien konturiert wird.

VII. Begriffsbildungen in der Literatur

Eine Legaldefinition des Begriffes transnationaler Verwaltungsakt existiert nicht. Er ist eine Schöpfung der Rechtswissenschaft und unterschiedlichen, mithin widersprüchlichen Definitionen ausgesetzt.[310] In der rechtswissenschaftlichen Literatur hat sich im Laufe der Jahre

307 *Stefan Leo Frank,* Gemeinschaftsrecht und staatliche Verwaltung (2000) 213ff.

308 Grundsätzliche Fragen zur Interdependenz, Wechselwirkungen und Anerkennung im öffentlichen Recht sind keine neuen Erscheinungen und waren ursprünglich im Themenkomplex des Kollisionsrechts beheimatet; s *Jost Delbrück,* Bericht über die wissenschaftlichen Kolloquien anläßlich des 50jährigen Jubiläums des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, DVBl 1965, 319; *Ferdinand Kopp,* Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, DVBl 1967, 469.

309 Die Integrationsdichte stellt hier in erster Linie auf das Recht ab. Letztendlich lässt sich die (verwaltungs)rechtliche Integration aber nicht von der politischen trennen.

310 *Sydow* betont die Schwierigkeiten bei der Begriffsbildung aufgrund terminologischer Unbefangenheit sowie unterschiedliche Verständnisse über den Verwaltungsakt und schlägt deshalb eine Vermeidung mitgliedstaatlicher Bezugnahmen vor; s *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 142f.

eine beachtliche Vielfalt dogmatischer Befunde über das grenzüberschreitende Verwaltungshandeln entwickelt. Abstrakte Strukturbeschreibungen zur Ableitung verallgemeinerungsfähiger Eigenschaften erfolgen in der Regel unter einem Rückgriff auf Referenzgebiete bzw durch die Analyse entsprechender Materien. Eine Untersuchung transnationaler Verwaltungsakte erfordert neben materienbasierenden Analysen auch eine Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Vorleistungen.

Der folgende Abschnitt verschafft einen Eindruck vom Bestand der Systembildung und demonstriert die Breite der sich in den letzten Jahren intensivierenden Diskussion. Die terminologische sowie dogmatische Diversität erschwert die Vergleichbarkeit der einzelnen Figuren. Grundlegend lassen sich aber zwei Konzepte gegenüberstellen – jenes, welches die Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes als eine Form des Anerkennungsprinzips versteht, gegenüber einem dichotomen Konzept, welches das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung dem Transnationalitätsmodell gegenüberstellt. Diesen beiden unterschiedlichen Konzepten folgt auch der nachstehende Überblick. Die Theorien von *Neßler* und *Schmidt-Aßmann* stehen am Beginn der Übersicht, da ihre Arbeiten begriffsprägend sind und den Ausgangspunkt der Diskussion bilden. Über *Kadelbach* bis *Becker* zeigt sich in der Folge die Vielfalt der Befunde jener Autoren, die transnationales Verwaltungshandeln als eine Form der gegenseitigen Anerkennung verstehen. Ungeachtet dieser Gemeinsamkeit bildeten sich innerhalb dieses Verständnisses Abstufungen und Differenzierungen heraus, die verschiedentlich als echte, vermittelte, anerkennungsbedingte, wirkungsbezogene, behördenbezogene etc Transnationalität zu Tage treten. *Becker* versteht den transnationalen Verwaltungsakt zwar ebenfalls als eine Form des Anerkennungsprinzips, lehnt jedoch seine Eigenständigkeit als Rechtsfigur gänzlich ab.

Im Gegensatz dazu ziehen *Hauer, Raschauer* und *Schwarz* klare Grenzen zwischen den beiden Prinzipien. Auch wenn ihre dogmatischen Befunde den dichotomen Blick beflügeln, unterscheiden sie sich untereinander detailreich. Die Frage einer erforderlichen Intentionalität als konstitutives Merkmal wird ebenso unterschiedlich beantwortet wie die rechtlichen Grundlagen transnationaler Wirkungen von Verwaltungsakten.

1. Transnationale Verwaltungsakte als eine Form der gegenseitigen Anerkennung

a) Ansatz von Neßler

Für *Neßler* ist der transnationale Verwaltungsakt eine Folge der Europäisierung des (nationalen) Rechts, die dieses Rechtsinstitut durch die Normierung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung konstituiert hat.[311]

„Ein transnationaler Verwaltungsakt ist ein Verwaltungsakt einer nationalen Behörde, der innerhalb der gesamten EG wirkt. Er entfaltet also nicht mehr nur nationale, sondern transnationale Wirkungen."[312]

Transnationalität und die damit verbundenen grenzüberschreitenden Wirkungen hoheitlicher Akte ortet der Autor nicht nur im primären und sekundären Unionsrecht (Gemeinschaftsrecht), sondern auch im Völkerrecht.[313] Wenngleich die im deutschsprachigen Schrifttum am Ausgangspunkt stehende, bei *Schmidt-Aßmann* verfasste, Dissertation von *Neßler* das europäische Recht, insb das Richtlinienrecht, als Dreh- und Angelpunkt von Transnationalitätsregimen ausweist, werden sie zutreffender Weise dogmatisch nicht darauf beschränkt.
Zu den Wesenszügen eines derartigen Verwaltungsaktes zählt, dass die anerkennende Behörde die gesetzte Rechtsfolge so behandelt, als ob sie selbst so entschieden hätte. Entscheidend ist dabei, dass die Anerkennung nicht im Einzelfall erfolgt, sondern generell im Voraus.[314] Den Rechtmäßigkeitsmaßstab bildet ausschließlich die Rechtsordnung des Erlassstaates.[315] In der Konsequenz bedeutet dies eine Anerkennung fremder Normen und eine damit verbundene Modifikation des Gesetzmäßigkeitsgrundsatzes iSd Art 20 Abs 3 dt GG. Transnationale Verwaltungsakte sind nach einer vom Empfangsstaat verschiedenen Rechtordnung erlassene Verwaltungsakte, die sogar Vorrang vor dem deutschen Recht beanspruchen.[316] Deutsche Behörden werden dadurch an Verwaltungsakte anderer Staaten gebunden.

---

311 *Volker Neßler,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (863f).
312 *Derselbe,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 5.
313 *Derselbe,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 10ff.
314 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (865).
315 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (865).
316 *Derselbe,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 96.

Neßler hält grundsätzlich fest, transnationale Verwaltungsakte sind grundgesetzkonform und auch gegen die Übertragung der Befugnis Verwaltungsakte auf deutschem Boden zu erlassen bestehen keine Bedenken.[317] Kritik erntet *Neßler* ua von *Kadelbach* für seine Feststellung, dass mit den Rechtsgrundlagen für transnationale Verwaltungsakte Hoheitsgewalt auf andere Staaten übertragen wird.[318] Die „Durchgriffswirkung" der Verwaltungsakte sei ein Charakteristikum, das sie von der bloßen Übernahme fremder Hoheitsakte unterscheide, argumentiert *Neßler.*[319]

Als Rechtsgrundlagen für die Wirkung transnationaler Verwaltungsakte dienen vorwiegend Richtlinien, die den Vorrang dieser Akte implizit enthalten.[320] Nicht entscheidend sei dabei, ob der Hoheitsakt auf einer von Mitgliedstaaten umgesetzten oder direkt wirkenden Richtlinie beruht.

Abgesehen von dieser sekundärrechtlichen Verankerung grenzüberschreitender Verwaltungsakte verleihe auch das Primärrecht ausländischen Akten Wirkung, etwa im Falle der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Prüfungszeugnissen sowie im Bereich der Warenverkehrsfreiheit, konkret zB im Produktzulassungsrecht.[321] Wenngleich der Feststellung, dass auch das Völkerrecht eine Grundlage transnationaler Hoheitsakte bilden kann, nicht grundsätzlich zu widersprechen ist, liefert das von *Neßler* angeführte EuGVÜ kein Beispiel völkervertraglich verorteter transnationaler Verwaltungsalte, da es sich dabei um die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen, sohin um keine Verwaltungsakte, handelt.[322]

Neßler zeigt in seiner Dissertation deutlich, wie die Grenzen rechtswissenschaftlich geschaffener Kategorien im Verwaltungsrechtsraum Europa verschwinden. Versteht man den transnationalen Verwaltungsakt als ein Element eines europäischen Verbundsystems, so kann man dies nicht isoliert betrachten. Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln ist eingebettet

317 *Derselbe,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 94f.

318 *Stefan Kadelbach,* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1999) 37.
Art 24 Abs 1 dt GG normiert die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf ausländische Staaten ist im GG zwar nicht angeführt, *Neßler* erachtet sie dennoch für zulässig. Begründet wird dies ua damit, dass die Bundesrepublik Teile ihres Staatsgebietes an andere Staaten abtreten kann. Auf dem abgetretenen Gebiet würde dann der begünstigte Staat alle Staatsfunktionen allumfänglich ausüben. Wenn also die sachlich unbeschränkte Übertragung von Hoheitsgewalt auf andere Staaten zulässig ist, dann muss dies wohl auch für die partielle Übertragung gelten. Betont wird in diesem Zusammenhang allerdings schon, dass diese These in einem Spannungsfeld zur demokratischen Legitimation und der rechtsstaatlichen Struktur steht; s *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 79ff.

319 *Derselbe,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 80.

320 *Derselbe,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 95.

321 *Derselbe,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 13ff.

322 *Derselbe,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 10ff.

in ein System vielfältiger Formen der Zusammenarbeit wie einem Informations- und Kommunikationsverbund. Die Pflichten der Verwaltungskommunikation sind genauso wie die grenzüberschreitenden Verwaltungsakte im Richtlinienrecht verankert.[323]

b) Ansatz von Schmidt-Aßmann

Für *Schmidt-Aßmann* handelt es sich bei transnationalen Verwaltungsakten „um einen besonders herausgehobenen Tatbestand der grenzüberschreitenden Wirkung fremder Hoheitsakte".[324] Dabei werden Behörden an Verwaltungsentscheidungen anderer Behörden, die mit demselben Aufgabenkreis befasst sind, gebunden, die gewissermaßen „in Stellvertretung" agieren.[325] Mit anderen Worten ausgedrückt, es handelt sich dabei um eine „Form dezentralisierter Entscheidungen mit gemeinschaftsweiter Wirkung"[326]. Diese Form des dezentralen (horizontalen) Vollzugs steht im Gegensatz zum zentralen (vertikalen) Konzept, bei dem supranational wirkende Entscheidungen direkt von Unionsorganen getroffen werden.
Auch dieser Autor sieht das Europarecht und die mit ihm verbundenen Pflichten zur gegenseitigen Anerkennung als Geburtsstätte des Rechtsinstituts. Rechtsgrundlagen können nationale Normen, die EU-Richtlinien umsetzen, direkt wirkende Richtlinien und EU-Verordnungen sein.[327]
Wesentliche Eigenschaft sog transnationaler Verwaltungsakte ist, dass sie unmittelbar auf oa Rechtsgrundlagen beruhen und keiner besonderen administrative Anerkennung in den Aufnahmestaaten bedürfen.[328] Neben dieser Form der „echten Transnationalität" durch die ex lege erfolgende Geltungserweiterung nationaler Hoheitsakte werden noch die durch Sekundärrecht vorgegebenen Anerkennungstechniken der „vermittelnden Transnationalität" und der „Transnationalität unter Prüfungsvorbehalt" unterschieden. Bei der vermittelten Transnationalität erfolgt eine „ausdrückliche Bestätigung" durch den Aufnahmestaat.[329] Unter Prüfungsvorbehalt steht die Transnationalität, wenn im Aufnahmestaat noch selbständige (eigene) Prüfungsschritte im Zuge des Verwaltungs- bzw Anerkennungsverfahrens erfolgen.[330]

---

323 *Derselbe,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 54ff.

324 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (935).

325 *Derselbe,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 (299).

326 *Derselbe,* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee (1998) 336.

327 *Derselbe,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (935).

328 *Derselbe,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (935).

329 *Derselbe,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 (301).

330 *Derselbe,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 (301).

Wenn betont wird, dass der Entscheidungsgehalt eines derartigen Verwaltungsaktes Ausdruck von Hoheitsgewalt fremder Staaten ist und nicht einmal „mittelbar oder partiell eine Legitimationsteilhabe deutscher Stellen“ konstruierbar sei,[331] dann ist dem nur insofern zuzustimmen, als sich die Aussage ausschließlich auf den materiellen Gehalt und nicht die Geltung des Verwaltungsaktes im fremden Staat dem Grunde nach bezieht. Inhaltlich beruht ein transnationaler Verwaltungsakt auf der Rechtsordnung des Erlassstaates, die dadurch im Umfang seines Regelungsgehaltes in allen Aufnahmestaaten rechtliche Verbindlichkeit erhält.

Dieser Umstand veranlasst *Schmidt-Aßmann* zur Feststellung, dass die Mitgliedstaaten die Kontrolle über ihren Rechtsraum verlieren, da in ihn hinein nun andere nationale Rechte wirken.[332] Der Kritik ist allerdings entgegenzuhalten, dass sich der Inhalt transnationaler Verwaltungsakte auf jene Materien beschränkt, die einer entsprechenden unionalen bzw durch bi- oder multinationale Verträge vorgesehenen Regelung zugänglich sind. Nicht jedem beliebigen Verwaltungsakt kann grenzüberschreitende Wirkung verliehen werden. Die rechtliche Permeabilität in den Empfangsstaaten unterliegt weiterhin dem Souveränitätsprinzip.[333] Es obliegt der Entscheidung der einzelnen Staaten in einem Verbandsbereich inwieweit sie sich für fremde Verwaltungsakte „öffnen“.
Außerdem können sich Aufnahmestaaten im Falle transnational wirkender Verwaltungsakte in Ausnahmefällen auch auf Instrumente nationaler Souveränitätsreserven, etwa Notstandsklauseln, berufen.[334] Damit wird die Handlungsunfähigkeit von Aufnahmestaaten in Gefahrenfällen vermieden. Derartige Notstandsklauseln sind für *Becker* Anlass zur Kritik am Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes.[335]

c) Ansatz von Kadelbach

Keinen Antagonismus, sondern einen inhärenten Mechanismus transnationalen Verwaltungshandelns sieht *Kadelbach* im Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Bei grenzüberschreitenden Verwaltungsakten ersetzt die gemeinschaftsrechtliche Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung eine erneute Prüfung durch nationale Verwaltungen in den

331 *Derselbe,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (935f).

332 *Derselbe,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (936).

333 *Mattias Wendel,* Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht (2011) 103f.

334 Auch *Schmidt-Aßmann* verweist etwa auf die Möglichkeit eines Gefahrenvorbehalts im Produktsicherheits- und Zulassungsrecht; s *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 (301); Kap 2, XIV.

335 *Joachim Becker,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (861); j).

Empfangsstaaten.[336] Der nationale Verwaltungsakt wirkt nicht aus sich selbst heraus über die Grenzen des Erlassstaates hinweg. Es wird auch keine Hoheitsgewalt übertragen, sondern ein gemeinschaftsrechtlich gebotener Verzicht auf ein erneutes Genehmigungsverfahren legislativ ausgeführt – eine Feststellung, die sich namentlich gegen *Neßler* richtet.[337] Für *Kadelbach* entspricht transnationales Verwaltungshandeln keiner neuen Handlungskategorie, sondern bleibt auf nationale Prinzipien beschränkt, die mit gemeinschaftsrechtlich bedingten Anerkennungspflichten und daraus resultierenden Prüfungsverzichten mitgliedstaatlicher Behörden verbunden sind.

d) Ansatz von Hatje

Transnationale Verwaltungsakte bezeichnen keine Erstreckung nationaler Hoheitsgewalt auf das gesamte Gebiet der EG, sondern sind ein Begriff für die gemeinschaftsrechtlich bedingte Anerkennung fremder Verwaltungsakte.[338] *Hatje* bejaht zwar die Entterritorialisierung des Verwaltungsrechts,[339] sieht transnationale Verwaltungsakte aber weiterhin als national wirkende Akte, die im Zusammenwirken der einzelnen Staaten entstehen und mittels gegenseitiger Anerkennung zu gemeinschaftsweiter Wirkung gelangen.[340] Die einzelnen Verwaltungen gehen arbeitsteilig vor und treten nach außen hin wie eine Einheit auf.[341]
Parallelen zum Bundesstaat, in dem Landesverwaltungsakte aufgrund von Bundesrecht in allen Bundesländern gelten, hält *Hatje* für verfehlt, da die EG kein Verband ist, dessen Integrationsdichte das Niveau eines staatlichen Gemeinwesens erreicht.[342] Transnationalität ist eine Form der Anerkennung und nicht der Wirkungserstreckung einzelner Verwaltungsakte. Sie beschreibt weniger einen Mechanismus der Entterritorialisierung als ein gemeinschaftliches rechtlich normiertes abgestimmtes auf einzelne Territorialstaaten begrenztes hoheitliches Handeln von gleichberechtigten Behörden.

---

336 *Stefan Kadelbach,* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1999) 36.

337 *Derselbe,* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1999) 37.

338 *Armin Hatje,* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung (1998) 210.

339 *Derselbe,* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung (1998) 211.

340 Beispielhaft angeführt wird die Anerkennung von tatsächlichen Feststellungen und Vorentscheidungen der Behörden „anderer" MS gem Art 250 UAbs 1 Zollkodex (ZK) bzw die verbindliche Zolltarifauskunft gem Art 12 ZK; s *ders,* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung (1998) 208f.

341 *Derselbe,* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung (1998) 210; erg zum mehrstufigen (gemeinschaftlichen) Verwaltungsakt s Kap 2, VII.1.; Kap 3, V.

342 *Derselbe,* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung (1998) 210; s auch Kap 2, IX.2.

e) Ansatz von Fastenrath

Auch wenn *Fastenrath* unter transnationalen Verwaltungsakten solche versteht, deren „Wirkungen nicht auf das Staatsgebiet der erlassenden Behörde beschränkt sind“,[343] besteht bei seiner Begründung der „Wirkungserstreckung“ eine Affinität zur Theorie von *Hatje*. Demnach tritt Transnationalität auf zwei verschiedene Weisen auf. Dies erfolgt entweder in Form des Herkunftslandprinzips, wonach die Aufnahmestaaten[344] auf die Anwendung ihres eigenen Verwaltungsrechts verzichten oder durch einen Gleichstellungsakt, der den fremden Verwaltungsakt behandelt als hätte ihn die Behörde des Aufnahmestaates selbst erlassen.[345] Transnationalität beruht bei beiden Prinzipien aber immer auf Akten bzw Normen der Aufnahmestaaten.[346] Transnationalität ist kein Gegenstand der Durchbrechung des Territorialitätsprinzips, sondern ein abgestimmtes Verhalten nationaler Behörden.

f) Ansatz von Ruffert

„Der transnationale Verwaltungsakt lässt sich definieren als behördliche Einzelfallentscheidung, die darauf gerichtet ist, im Ausland Rechtswirkungen zu erzeugen, indem entweder allein die Rechtswirkungen im Ausland eintreten sollen, sich der Adressat jenseits der Staatsgrenze aufhält oder die Behörde die Grenze physisch überschreitet.“[347]

Ruffert unterscheidet in seiner Typologie anhand des jeweiligen Transnationalitätsgrades bzw Bestimmungsortes hoheitlicher Evokation unterschiedliche Arten transnationaler Verwaltungsakte. Bei der „wirkungsbezogenen Transnationalität“ ergeht ein nationaler Verwaltungsakt gegenüber einem im Erlassstaat ansässigen Adressaten. Die Rechtswirkungen entfalten sich allerdings auch in anderen Staaten. Als Beispiel wird etwa die Verleihung einer Staatsbürgerschaft oder eines Führerscheins genannt. Also genau jene Fälle, die im Modell von

343 *Ulrich Fastenrath,* Die veränderte Stellung der Verwaltung und ihr Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluss des europäischen Verwaltungsrechts, DV 1998, 277 (301).

344 Gemeint sind die in der vorliegenden Arbeit als solche bezeichneten Empfangsstaaten.

345 *Derselbe,* Die veränderte Stellung der Verwaltung und ihr Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluss des europäischen Verwaltungsrechts, DV 1998, 277 (301f)

346 *Fastenrath* verwendet den Begriff der „Auslandswirkung transnationaler Verwaltungsakte“. Dieser Ausdruck scheint erklärungsbedürftig, da nach hM transnationale Verwaltungsakte per se solche mit Auslandswirkung sind. Entweder handelt es sich um eine durch semantische Ungenauigkeit entstehende Tautologie oder der Terminus ist missverständlich; s *ders,* Die veränderte Stellung der Verwaltung und ihr Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluss des europäischen Verwaltungsrechts, DV 1998, 277 (303).

347 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (469).

Raschauer aufgrund mangelnder Intentionalität in Bezug auf die Auslandswirkung nicht zu den transnationalen Verwaltungsakten zählen.[348]

Im Bereich von Zulassungsentscheidungen hinsichtlich der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit beruhen transnationale Verwaltungsakte oftmals auf europarechtlichen Richtlinien. Ein Beispiel dafür ist die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Hochschulabschlüssen. Im Banken- und Versicherungsrecht basieren die gemeinschaftlichen Zulassungsentscheidungen ebenfalls auf Richtlinien, die für *Ruffert* verbunden mit deutschen Umsetzungsakten Ausdruck „echter Transnationalität" sind. Der Umsetzungsakt sei dabei allerdings nur ein bedingt konstitutives Merkmal, da seine Rolle aufgrund einer möglichen Direktwirkung von Richtlinien stark relativiert ist.[349]

Für Verwaltungsakte mit echter Transnationalität schafft der Autor vier Voraussetzungen:[350] Erstens müssen sie darauf gerichtet sein, Rechtswirkungen außerhalb des Territoriums des Sitzstaates der erlassenden Behörde zu erzeugen. Dieses Erfordernis der Intentionalität[351] grenzüberschreitender Wirkung zeigt, dass nicht jeder Verwaltungsakt mit Auslandsbezug als transnational gilt. Zweitens müssen die Rechtswirkungen als solche zielgerichtet sein und dürfen sich nicht auf faktische Auswirkungen beschränken. Drittens muss der Akt von einer Stelle der öffentlichen Verwaltung ergehen. Viertens muss es sich um eine Einzelfallentscheidung handeln.

Neben all diesen Formen der wirkungsbezogenen Transnationalität unterscheidet der Autor noch die „adressatenbezogene"[352] und die „behördenbezogene"[353]. Im Falle der adressatenbezogenen Transnationalität befinden sich Behörde und Adressat in unterschiedlichen Ländern. Beispielhaft genannt wird die europäische Abfallverbringungsverordnung, wonach die Abfallverbringungsgenehmigung von der Behörde des Bestimmungsstaates gegenüber dem Versandstaat erteilt wird.[354] Die Rechtsform (in diesem Fall eine EU-VO) scheint für die typologische Einordnung nicht entscheidend zu sein.

Auch wenn grenzüberschreitende Nacheile, Observation und verdeckte Ermittlungen den Bereich der Strafverfolgung zugeordnet werden, führt sie *Ruffert* als möglichen Ursprung

348 Siehe 2.b).

349 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (461).

350 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (463).

351 Auch für *Raschauer* ist die Intentionalität konstitutives Merkmal transnationaler Verwaltungsakte; s *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 679.

352 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 464ff.

353 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (466ff).

354 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (464f).

behördenbezogener Transnationalität im Rahmen des Verwaltungshandelns an.[355] Dieses Modell stellt auf jene Fälle ab, in denen eine Behörde selbst die Staatsgrenzen überschreitet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass transnationales Verwaltungshandeln, und hier besteht eine Parallele zu *Kment*,[356] mitunter auf den Aufenthaltsort von handelnder Behörde sowie Empfänger abstellt und die Art der Rechtsquelle zur Wirkungserstreckung für den jeweiligen Transnationalitätsgrad nicht ausschlaggebend ist. So ist es nur konsequent, wenn der Autor festhält, dass Erscheinungen transnationaler Verwaltungsakte auch im Völkerrecht bzw in über das Unionsrecht hinausgehenden Materien wurzeln.[357]

g) Ansatz von Burbaum

Mit dem transnationalen Verwaltungsakt hat sich nach *Burbaum* zwar eine eigenständige Rechtsfigur konstituiert,[358] die aber letztlich nur eine Form der Anerkennung bezeichnet. Transnationales Verwaltungshandeln wird als „nationales Hoheitshandeln, das aufgrund europarechtlicher Verpflichtungen in allen Mitgliedstaaten als dem eigenen gleichstehend anzuerkennen ist“[359], definiert. Die transnationale Wirkung von Verwaltungsakten beruht auf zwei Elementen. Neben einer grenzüberschreitenden Tatbestandswirkung stellt die Anerkennung das Fundament der Transnationalität dar.[360] Die Anerkennung erfolgt durch die Rechtsordnung der Aufnahmestaaten[361] und kann völkerrechtlich oder unionsrechtlich (früher gemeinschaftsrechtlich) bedingt sein. Innerhalb der EU kann transnationales Verwaltungshandeln auf Primärrecht und Sekundärrecht beruhen. Bei sekundärrechtlichen Rechtsgrundlagen kommen Richtlinien und Verordnungen in Frage. Mit Bezugnahme auf *Schmidt-Aßmann* unterscheidet *Burbaum* zwischen „vermittelter Transnationalität“, wenn Richtlinien als Rechtsgrundlage dienen und „echter Transnationalität“ im Falle von Verordnungen.[362] Die Argumentation, transnationale Verwaltungsakte würden der Anerkennung von Empfangsstaaten unterliegen, wird allerdings im Falle von EU-Verordnungen nicht aufrechterhalten. Da der Wirkungsbereich derartiger Verwaltungsakte dem Geltungsbereich der Verordnungen entspricht, erfolgt in den Empfangsstaaten keine

355 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (467).
356 Siehe h).
357 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (456f).
358 *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 32, 64.
359 *Derselbe,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 19.
360 *Derselbe,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 32.
361 *Derselbe,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 26.
362 *Derselbe,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 38.

Anerkennung mehr. EU-Verordnungen gelten in sämtlichen Empfangsstaaten unmittelbar und bedürfen keiner Umsetzung in nationales Recht. Diesfalls trete der Fall „echter Transnationalität“ ein. Der Anerkennungsbefehl erfolge „automatisch“ aufgrund europarechtlicher Anordnung.[363]
Aus der Anerkennungskonstruktion folgt, dass auch in diesem Modell keine Übertragung von Hoheitsrechten erfolgt, weshalb sich *Burbaum* ebenfalls gegen *Neßler* richtet.[364]

h) Ansatz von Kment

Eine besondere Erscheinungsform der Anerkennung[365] ausländischer Verwaltungsentscheidungen mit innerstaatlichen Auswirkungen stellen die transnationalen Verwaltungsentscheidungen[366] dar.[367] Transnationalität steht bei *Kment* nicht in einem Gegensatz zum Anerkennungsprinzip, sondern bildet eine spezielle Ausprägung dessen.[368]
Transnationale Verwaltungsentscheidungen beruhen auf zwei kumulativen Erfordernissen: Erstens muss eine völkerrechtlich (unionsrechtlich) begründete Anerkennungspflicht vorliegen. Zweitens wohnt ihnen ein Automatismus inne, der sie einer einzelfallbezogenen Prüfung vor ihrer Anerkennung im Empfangsstaat entzieht.[369]
Kment grenzt diese als „wirkungsveranlasste Transnationalität“[370] bezeichnete Form der Anerkennung von grenzüberschreitenden Handlungen durch Institutionen (Zweckverbänden) und Verwaltungsentscheidungen auf fremdem Staatsgebiet ab.[371] Die beiden letztgenannten Fälle weisen zwar transnationale Elemente auf, sind aber keine Anwendungsfälle des Anerkennungsprinzips. Infolgedessen handle es sich auch nicht um „echte transnationale Verwaltungsentscheidungen“.[372]

---

363 *Derselbe,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 42.

364 *Derselbe,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 33.

365 Im Ggs zur Achtung, bei der ein fremder Hoheitsakt nicht anerkannt, sondern nur nicht beeinträchtigt wird; s *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 530.

366 *Kment* zieht in Bezug auf das Transnationalitätsmodell den Begriff „Verwaltungsentscheidung“ dem des „Verwaltungsaktes“ vor, um eine Abgrenzung zu §35 dt VwVfG zu verdeutlichen; s *ders,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468.

367 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468, 531, 739.

368 Andere Ansicht ua *Schwarz*; s 2.c).

369 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468.

370 Als Beispiele werden genannt: die Genehmigungsfreistellung ausländischer Kreditinstitute, die Anerkennung von Schul- und Hochschulqualifikationen sowie ausländischer Steuerbescheide, die Anerkennung von Fahrerlaubnissen und Fahrzeugzulassungen im Bereich der Kraftfahrzeuge, Luftfahrt und Binnenschifffahrt; s *ders,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 739.

371 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468.

372 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468, 531, 739.

Das Erfordernis völkerrechtlich begründeter Anerkennungspflichten bedeutet, transnationales Verwaltungshandeln existiert auch außerhalb des Europarechts. Gleichzeitig betont der Autor allerdings die besondere Ausprägung transnationaler Verwaltungsakte[373] durch Unionsrecht, die sich in dieser Form auf internationaler bzw globaler Ebene nicht findet.[374] Infolge der supranationalen Unionsrechtsordnung ersetzen gemeinschaftliche Regelungen das Anerkennungselement. Gemeinschaftliche Regelungen verleihen fremden Verwaltungsakten unmittelbare Verbindlichkeit in den Empfangsstaaten. *Kment* lehnt in diesen speziellen Fällen sogar ab von Anerkennung zu sprechen, da die Empfangsstaaten nicht nur aufgrund unionsrechtlicher Anordnungen an den fremden Verwaltungsakt gebunden, sondern auch, und damit folgt er *Raschauer*[375], in der Sache unzuständig sind.[376] Den Empfangsstaaten ist es verwehrt, abweichende Entscheidungen zu treffen. Transnationale Verwaltungsakte müssen allerdings nicht absichtlich auf eine extraterritoriale Wirkung gerichtet sein – Intentionalität sei sohin nicht erforderlich.[377]
Transnationale Verwaltungsentscheidungen sind in den Empfangsstaaten hinsichtlich ihrer Existenz und ihres Inhaltes verbindlich. Ersetzen sie innerstaatliche Akte, führe dies zu ihrer Anwendung, aber nicht zur Geltung im Empfangsstaat.[378]

i) Ansatz von Sydow

Der Begriff transnationaler Verwaltungsakt bezeichnet Verwaltungsentscheidungen, denen ipso iure unionsweite Wirkung zukommt.[379] In den Empfangsstaaten sind keine Verfahren zur Anerkennung bzw Erstreckung der Rechtswirkungen des fremden Hoheitsaktes auf ihr Territorium erforderlich. Die mitgliedstaatlichen Entscheidungen entfalteten auch in ihrem materiellen Regelungsgehalt eine unmittelbare grenzüberschreitende Wirkung – im Gegensatz zu den rein prozeduralen Wirkungen von Referenzentscheidungen im Referenzentscheidungsmodell.[380]

---

373 In Zusammenhang mit dem Europarecht verwendet der Autor den Begriff „transnationale Verwaltungsakte“ statt des sonst präferierten Ausdrucks der „transnationalen Verwaltungsentscheidungen“; s *ders,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 469.

374 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 469.

375 *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 680.

376 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 469.

377 *Derselbe*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 739; aA *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 679.

378 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 531.

379 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 141. Demzufolge werden die Verwaltungshandlungen, wie bei *Thienel*, im Verwaltungsverbund bzw Verwaltungskooperationsrecht verortet (s IV.1.c) und dem Transnationalitätsmodell (s IV.2.c) zugeordnet.

380 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 139.

Um terminologische Schwierigkeiten zu entschärfen, schlägt *Sydow* vor, den Begriff des transnationalen Verwaltungsaktes durch die Termini „transnationaler Hoheitsakt“ oder „Verwaltungsentscheidung mit unionsweiter Geltung“ zu ersetzen.[381] Dadurch sollen Missverständnisse vermieden werden, da die Vorstellungen über den Verwaltungsakt in den verschiedenen Ländern nicht ident sind.[382] *Sydow* gesteht allerdings ein, dass auch diese Begriffsbildung nicht frei von Unschärfen und der Gefahr von Verwechslungen ist, da er auf eine notwendige Abgrenzung zu EG-Entscheidungen iSd Art 249 Abs 4 EGV hinweist. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zwar die Bezeichnung der Entscheidung im oa Sinn aufgegeben und der Beschluss gem Art 288 Abs 4 AEUV eingeführt,[383] das Grundproblem terminologischer Disparitäten bleibt aber bestehen.

Als normative Grundlagen transnationaler Verwaltungsakte kommen Anerkennungsbestimmungen in den Empfangsstaaten und unmittelbar anwendbare Bestimmungen des unionalen Sekundärrechts in Betracht. Letztere zielen va auf EU-Verordnungen ab. Die jeweilige Verordnung muss allerdings eine explizite oder zumindest durch systematische Interpretation ermittelbare Geltungserstreckungsregel enthalten. Eine generelle transnationale Wirkung mitgliedstaatlicher Hoheitsakte im Vollzug einer Verordnung lehnt *Sydow* ab.[384]

Kritik wird am Modell von *Neßler* geübt, nach dem die Grundlage transnationaler Verwaltungsakte in EU-Richtlinien liegt. Richtlinien können nur Staaten verpflichten ausländischen Hoheitsakten im Inland Geltung zu verschaffen.[385] Dazu bedarf es einer doppelten Umsetzung, und zwar im Erlassstaat sowie in sämtlichen Empfangsstaaten. Richtlinien besitzen aber grundsätzlich keine primärrechtlich normierte das Territorialitätsprinzip überwindende Direktwirkung.[386] Auch das Argument von *Ruffert*, wonach aufgrund der Möglichkeit unmittelbarer Wirkung von Richtlinien und der Pflicht zu richtlinienkonformer Auslegung den mitgliedstaatlichen Umsetzungsakten „kein allzu großes Gewicht“ beizumessen sei, überzeuge nicht.[387]

---

381 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 143.

382 Siehe V. Auch *Müller* vermeidet aus diesem Grunde den Begriff des Verwaltungsaktes; s *Andreas Müller,* Anerkennung 35.

383 Mit der Bezeichnung „Beschluss“ wurde ein Oberbegriff für Handlungsformen geschaffen, die über die „Entscheidungen“ iSv Art 249 Abs 4 EGV hinausgehen. Aus diesem Grunde findet *Bergmann* den in diesem Zusammenhang oft verwendeten alternativen Begriff des EU-Verwaltungsaktes nur teilweise zutreffend; s *Jan Bergmann,* Europäisches Verwaltungsrecht 812.

384 *Gernot Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 145f.

385 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 146f.

386 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 146.

387 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 144.

Kritik erntet auch *Becker*[388], der dem transnationalen Verwaltungsakt wiederum jegliche Eigenschaften als übergreifendes europäisches Rechtsinstitut abspricht und in sämtlichen Erstreckungsregeln nur Auslöser nationalstaatlicher Anerkennungsregeln sieht. Dieser Theorie folgend existiere gar kein grenzüberschreitendes Hoheitshandeln, sondern bloß ein koordiniertes mitgliedstaatliches Handeln von Verwaltungsbehörden. Für *Sydow* stellt dies eine verkürzte Perspektive dar, die auf unsystematisch herangezogene Sekundärliteratur sowie fehlender Analyse normativer Bestimmungen zurückzuführen ist.[389]

j) Ansatz von Becker

Becker reduziert die Fragen grenzüberschreitenden Verwaltungshandelns auf nationale Anerkennungsmechanismen in den Empfangsstaaten und hält fest: „Die europarechtliche Verpflichtung zur inhaltlichen Anerkennung von behördlichen Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten schafft kein übergreifendes Rechtsinstitut des europäischen allgemeinen Verwaltungsrechts in Form eines transnational wirkenden Verwaltungsaktes.“[390] Ein eigenständiges grenzüberschreitendes Rechtsinstitut wird also abgelehnt und transnationales Verwaltungshandeln auf rein nationale Mechanismen reduziert.
Gegen *Neßler* gerichtet, kritisiert der Autor die Theorie einer Übertragung von Hoheitsrechten durch die europarechtlich begründeten Anerkennungspflichten.[391] Die Bindungswirkungen von Verwaltungsakten können grundsätzlich nicht auf die Akte selbst, sondern nur auf Geltungsanordnungen der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zurückgeführt werden. Konsequenterweise ergibt sich die Bindungswirkung an fremde Verwaltungsakte in Empfangsstaaten ebenfalls aus deren nationaler Rechtsordnung.[392] Für *Becker* erweitern diese Rechtsordnungen die Bindungswirkungen fremder Verwaltungsakte. Eine den Verwaltungsakten inhärente europäische Tatbestandswirkung sowie eine europäische Bindungswirkung wird abgelehnt.[393]
Insgesamt wird bei der dargestellten Theorie das grenzüberschreitende Verwaltungshandeln auf nationale Anerkennungsprinzipien reduziert. Die Folgen unterschiedlicher Rechtsgrundlagen bzw Rechtsquellen werden nicht thematisiert. Dies scheint va in Hinblick auf eine mögliche Direktwirkung von Richtlinien sowie Verordnungen defizitär, da diesfalls mit nationalen

388 Siehe sogleich unter j).
389 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 144 insb Fn 26.
390 *Joachim Becker,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (866).
391 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (860).
392 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (860).
393 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (860).

(mitgliedstaatlichen) Erstreckungsregeln nicht mehr argumentiert werden kann. In diesen Fällen existieren gerade keine mitgliedstaatlichen Umsetzungsakte.

Die Existenz von Notstandsklauseln bzw Schutz-, Vorbehalts- und Kongruenzklauseln sei ein weiteres Indiz gegen die Existenz transnationaler Wirkungen von Verwaltungsakten.[394] Derartige Klauseln wären mit einem Transnationalitätsmodell unvereinbar, da nach diesem Konzept Behörden in Empfangsstaaten die Wirkung von Verwaltungsakten der Erlassstaaten ja nicht aufheben können. Diese Argumentation verkennt allerdings die Funktion derartiger Klauseln, die Verwaltungsakte nicht aufheben, sondern nur deren Wirkungsbereich temporär beschränken.[395] Als Souveränitätsreserve sollen sie in besonders begründeten Fällen die Wirkung von Verwaltungsakten in Empfangsstaaten hemmen. Souveränitätsreserven haben als Rettungsanker nationaler Sicherheitsbedürfnisse in Anbetracht der Entterritorialisierung des Rechts Einzug gehalten (wodurch de lege lata Rechtsschutz- und Strukturdefizite innerhalb eines Verwaltungsverbundes offenbart werden).

2. Transnationale Verwaltungsakte als eigenständiges dogmatisches Prinzip

a) Ansatz von Hauer

Eingebettet in den Europäischen Verwaltungsverbund stellt der transnationale Verwaltungsakt eine spezifische Handlungsform des Entscheidungsverbundes dar. Transnationales Verwaltungshandeln leitet sich bei *Hauer* aus dem Europarecht ab und ist Teil eines sich permanent in Veränderung begriffenen europäischen Verwaltungsrechtsraumes.[396] Durch das Unionsrecht hat sich ein kooperativen Verwaltungsstrukturen inhärentes Rechtsinstitut in Form des transnationalen Verwaltungsaktes konstituiert.

„In einem engeren Sinn ist unter einem transnationalen Verwaltungsakt (...) eine Zulassungsentscheidung eines Mitgliedstaates zu verstehen, die eine Zulassungsentscheidung durch einen anderen Mitgliedstaat erübrigt und ersetzt."[397]

---

394 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (860f).

395 Siehe Kap 2, XIV.

396 *Hauer* bezeichnet den Europäischen Verwaltungsverbund als „lebendes, sich permanent weiterentwickelndes Gebilde"; s *Andreas Hauer,* Handlungsformen 102.

397 *Derselbe*, Handlungsformen 106.

Diese Definition bezieht sich auf Verwaltungsakte in horizontaler Ebene. Insofern zählen Akte von Gemeinschaftsorganen nicht zu den transnationalen.[398] Weitere Abgrenzungen werden zu Verwaltungshandlungen gezogen, die zwar grenzüberschreitende Elemente aufweisen, aber keine Zulassungsentscheidungen ersetzen. Dementsprechend zählen auch nicht zu den transnationalen Verwaltungsakten:[399]

- Verwaltungsakte eines Mitgliedstaates, die zB im Rahmen des EU-VerwaltungsstrafvollstreckungsG in Österreich vollstreckt werden sollen.
- Verwaltungshandlungen, die im Rahmen der Amtshilfe im Verwaltungsverbund ergehen.
- Das Einschreiten von mitgliedstaatlichen Exekutivorganen auf fremdem Staatsgebiet (exterritoriales Einschreiten).

Die Bejahung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Übertragung von Hoheitsgewalt an ausländische Behörden gem Art 9 Abs 2 B-VG lässt den Rückschluss zu,[400] dass *Hauer* von einer europarechtlich bedingten Disposition mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt im Verwaltungshandeln ausgeht.
Als Rechtsgrundlagen für transnationale Verwaltungsakte kommen nur österreichische Gesetze oder EU-VO in Betracht. EU-Richtlinien können mitgliedstaatlichen Verwaltungsakten keine Transnationalität verleihen, da sie, abgesehen von Fällen unmittelbarer Anwendbarkeit wegen Umsetzungsverzuges, in nationales Recht umgesetzt werden müssen.[401] Diese Theorie steht in Widerspruch zur Darstellung von *Neßler,* der transnationale Verwaltungsakte grundsätzlich durch EU-Richtlinien begründet sieht. Ein Geltungsgrund „aus sich selbst heraus", aus dem Titel transnationaler Verwaltungsakt, wird abgelehnt.

b) Ansatz von Raschauer

„Als transnational können Verwaltungsakte (...) dann bezeichnet werden, wenn eine bestimmte Kombination von Zuständigkeitsregelung und Einmaligkeit der Entscheidung gegeben ist, welche die Annahme einer gemeinschaftsweiten Geltung und damit im Zusammenhang die Annahme der Bindung auch der Behörden anderer Mitgliedstaaten rechtfertigt."[402]

398 *Derselbe,* Handlungsformen 106.
399 *Derselbe,* Handlungsformen 106.
400 *Derselbe,* Handlungsformen 108f.
401 *Derselbe,* Handlungsformen 107f.
402 *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 679.

Raschauer setzt Transnationalität in einen Antagonismus zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung,[403] weshalb er den Cassis de Dijon-Fall als Gegenbeispiel zu einem transnationalen Verwaltungsakt klassifiziert.[404] In diesem Fall wurde eine Vertriebsgenehmigung für Frankreich erteilt, die auch in Deutschland anzuerkennen ist. Die Entscheidung der französischen Behörde an sich war aber grundsätzlich nicht auf eine Zulassung im Gemeinschaftsraum gerichtet. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung hat der Verwaltungshandlung letztendlich in Deutschland zu Wirksamkeit verholfen. Dem Verwaltungsakt fehlt es in Bezug auf eine gemeinschaftsweite Zulassung allerdings an Intentionalität.[405] Erteilt hingegen eine französische Behörde einem Kreditinstitut die Zulassung für den EWR, dann ist sie damit im Ggs zum Cassis de Dijon-Fall in Deutschland nicht nur anzuerkennen, sondern verbindlich.[406] Die Entscheidung ist sohin keine nationale Entscheidung, die in vom Erlassstaat verschiedenen Staaten „bloß" anerkannt wird, sondern von Beginn an mit ihrer Wirksamkeit auch auf die Empfangsstaaten gerichtet. Dadurch haftet diesem Verwaltungsakt eine wirkungsbezogene Intentionalität grenzüberschreitenden Handelns an, weil die Behörde des Erlassstaates für die Genehmigung in allen Empfangsstaaten zuständig ist. Die Union kann aufgrund ihrer supranationalen Befugnisse Behördenzuständigkeiten regeln und auf eigene Organe oder eben auch Behörden von Mitgliedstaaten übertragen.[407]

Damit scheint nicht die von *Kadelbach*[408] kritisierte Übertragung von Hoheitsgewalt gemeint, sondern eine Zuständigkeitsentscheidung, die letztendlich auch mit einer Wirksamkeitserstreckung verbunden sein muss.

Begründet das Unionsrecht die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates in anderen Staaten verbindliche Verwaltungsentscheidungen zu treffen, ist eines der oa konstitutiven Merkmale transnationaler Verwaltungsakte gegeben. Die Behörden in den Empfangsstaaten[409] sind dann nicht zur Anerkennung verpflichtet, sondern unzuständig und an den fremden Verwaltungsakt gebunden.[410] *Raschauer* betont, dass es im Falle von Transnationalität verfehlt wäre, von

403 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 680.

404 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 679.

405 Aufgrund dieser Argumentation zählt *Raschauer* auch die Verleihung einer Staatsbürgerschaft nicht zu den transnationalen Verwaltungsakten, da sie intentional für den eigenen Verbandsbereich verliehen und aufgrund des Völkerrechts gegenseitig anerkannt wird; s *ders,* Transnationale Verwaltungsakte 679 Fn 60.

406 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 679.

407 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 680.

408 *Stefan Kadelbach,* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss (1999) 37.

409 *Raschauer* verwendet den Begriff „Ausübungsstaaten".

410 *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 680.

Anerkennung zu sprechen.[411] Die zuständige Behörde übt auch keine „fremde Hoheitsgewalt" aus, sondern ihre eigene, die Kraft unionaler Rechtsgrundlage mit unionsweiter Wirksamkeit ausgestattet ist.[412]

Das Merkmal eines konstitutiven Elements, der Einmaligkeit bei transnationalen Verwaltungsentscheidungen, beinhaltet auch den Verzicht von individuellen Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren in den Empfangsstaaten.[413] Vereinfacht ausgedrückt handelt es sich dabei um das „einer für alle – Prinzip", wodurch sich die Vorteile transnationaler Verwaltungsakte etwa im Binnenmarkt deutlich zeigen.

Kritik übt der Autor an den mancherorts propagierten Tatbestandswirkungen im Rahmen transnationaler Verwaltungsakte, da es nicht auf das tatbestandmäßige Anknüpfen an Verwaltungsakte in Erlassstaaten[414] ankommt, sondern auf die Rechtsgestaltungs- und Feststellungswirkung.[415] Am Kulminationspunkt transnationalen Verwaltungshandelns treffen diese Wirkungen mit einer entsprechenden Intentionalität zusammen. So lassen sich die Grenzen zu Verwaltungsakten ziehen, die *Raschauer* nicht als transnational bezeichnet – etwa die beispielhaft angeführte Verleihung einer Staatsbürgerschaft.[416] Ihr mangelt es mitunter an der geforderten Intentionalität, da sie grundsätzlich für den eigenen Verbandsbereich verliehen wird. Ihre Wirkung beruht auf dem völkerrechtlich begründeten Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Internationale Gepflogenheiten und Staatsverträge verpflichten zB auch im Führerscheinrecht zu gegenseitiger Anerkennung, wirken aber nicht transnational.[417] Grenzen zieht *Raschauer* unter Bezugnahme auf *Burbaum* außerdem zum Kollisionsrecht, das nicht auf die geforderte Intentionalität gemeinschaftsweiter Wirkungen von Verwaltungsakten abstellt.[418]

Zusammenfassend lässt sich sohin festhalten: Transnationale Verwaltungsakte sind nationale Verwaltungsakte mit intentional gemeinschaftsweiten Rechtswirkungen, die aufgrund entsprechender Zuständigkeitsregeln keiner Anerkennung in den Empfangsstaaten bedürfen.

411 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 680.
412 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 680f.
413 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 681.
414 *Raschauer* verwendet den Begriff „Herkunftsstaaten".
415 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 681; s auch Kap 2, III.1.
416 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 679.
417 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 680.
418 *Derselbe,* Transnationale Verwaltungsakte 679.

c) Ansatz von Schwarz

Schwarz stellt anhand der die Verwaltungsakte begründenden Rechtsgrundlagen des Europarechts den transnationalen Verwaltungsakt dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gegenüber.[419] Beide Rechtsfiguren zielen dabei auf Verwaltungsentscheidungen mitgliedstaatlicher Behörden ab, die rechtliche Wirkungen in anderen Staaten entfalten. Auch wenn die normativen Grundlagen einem vertikalen Verhältnis aus dem Unionsrecht entspringen, zählen die beiden Handlungsformen zum Horizontalitätsmodell – es stehen einander gleichberechtigte Staaten gegenüber.

Die gewählte handlungsformorientierte Abgrenzung bzw normtheoretische Methode unterscheidet anhand der europarechtlichen Sekundärrechtsakte von Verordnungen und Richtlinien iSd Art 288 AEUV, ob ein transnationaler Verwaltungsakt vorliegt oder eine Verwaltungsentscheidung kraft Anerkennung in einem Empfangsstaat wirkt.[420] „Echte transnationale Verwaltungsakte" basieren demnach, wie auch *Burbaum* propagiert,[421] auf Verordnungen.[422] Normieren Richtlinien die grenzüberschreitende Wirkung einer Verwaltungsentscheidung, sind nationale Umsetzungsakte erforderlich. Die Verbindlichkeitsverleihung erfolgt durch eine Anerkennung in den Empfangsstaaten.[423]

Auch direkt wirkende Richtlinien können nach *Schwarz* keine echten transnationalen Verwaltungsakte bewirken, weil dies die Intention des europäischen Gesetzgebers missachten und eine „Umgehung der sekundärrechtlich fundierten Pflicht zur Etablierung von reziproken Anerkennungsklauseln im nationalen Recht" bedeuten würde.[424]

Zentrales Merkmal transnationaler Verwaltungsakte ist die Verkehrsfähigkeit im Unionsraum. Wenn der (rechtliche) Wirkungsbereich eines Verwaltungsaktes dem Geltungsbereich der ihn begründenden Rechtsnorm entspricht, kann nur eine Verordnung echte Transnationalität im hier gemeinten Sinn bewirken, da nur in ihrem Fall kein nationaler Umsetzungsakt erforderlich ist, da sie ja unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gilt.

Demzufolge definiert *Schwarz* den transnationalen Verwaltungsakt als „Einzelfallentscheidung, die aufgrund von Europarecht (unmittelbare) Geltung in anderen

---

419 *Michael Schwarz,* Abgrenzung 56.

420 Die handlungsformorientierte Abgrenzung wählt auch *Müller*; s *Andreas Müller,* Anerkennung 34. Missverständlich ist allerdings die Darstellung des Anerkennungsprinzips „unter Einbezug" transnationaler Verwaltungsakte; s *ders,* Anerkennung 35.

421 Siehe 1.g).

422 *Michael Schwarz,* Abgrenzung 74.

423 *Derselbe,* Abgrenzung 74. *Burbaum* verwendet für diese Fälle den Begriff der „vermittelten Transnationalität"; s 1.g).

424 *Michael Schwarz,* Abgrenzung 77.

Mitgliedstaaten beansprucht, deren rechtliche Wirkungen also nicht auf das Staatsgebiet der erlassenden Behörde beschränkt sind".[425]
Ob damit auch eine Übertragung von Hoheitsgewalt auf fremde Behörden verbunden ist, geht aus der Darstellung von *Schwarz* nicht hervor.

3. Weitere Systematisierungsleistungen

Transnationale Verwaltungsakte werden in sämtlichen Abhandlungen in einen Zusammenhang mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gesetzt.[426] Sei es aus historischen, weil sie sich nach Ansicht vieler Autoren aus dem Anerkennungsprinzip heraus entwickelt haben, oder aus dogmatischen Gründen. Deckungsgleich sind die Darstellungen dahingehend, dass Transnationalität eine Form rechtlicher Entgrenzung bzw Entterritorialisierung darstellt. Die dogmatische Ausgestaltung dieser Wirkungserstreckung[427] zeigt sich allerdings höchst unterschiedlich. Stellt *Schwarz* anhand der handlungsformorientierten Abgrenzung den transnationalen Verwaltungsakt in einen Gegensatz zum Anerkennungsprinzip,[428] vereint *Buchholtz* beide Begriffe in Gestalt der „anerkennungsbedingten Transnationalität"[429]. Wie bei *Schwarz* orientiert sich diese These zwar auch an den beiden sekundärrechtlichen Handlungsformen des Unionsrechts Verordnungen und Richtlinien, allerdings begründen beide – im Gegensatz zur normtheoretischen Methode – transnationale Verwaltungsakte. Da im Fall von Verordnungen keine nationalen Umsetzungsakte zur Wirkungserstreckung erforderlich sind, grenzt sie *Buchholtz* als „echte transnationale Verwaltungsakte" von den übrigen Erscheinungen, die nur als „transnationale Verwaltungsakte" bezeichnet werden, ab.[430] Würde man diese Diskussion dem Vorwurf einer hyperkritischen Silbenstecherei oder Spiegelfechterei aussetzen, wäre ihr Unrecht getan. Die bislang getätigten Systematisierungsleistungen beschreibt *Stelkens* aber mit der Feststellung zutreffend, dass es nicht „den" transnationalen Verwaltungsakt gibt.[431] Während sich die Theorie von *Stelkens*, wie jene der zuvor genannten Autoren, an den sekundärrechtlichen Normen des Unionsrecht orientiert, trifft *Bast* eine andere

425 *Derselbe,* Abgrenzung 58.
426 Unter anderem bei *Sascha Michaels,* Anerkennungspflichten im Wirtschaftsverwaltungsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland (2004) 486f.
427 Wirkung ist in diesem Zusammenhang weit zu verstehen. Es wird an dieser Stelle nicht zwischen Geltung, Achtung und Wirkung ieS differenziert.
428 Siehe 2.c).
429 *Gabriele Buchholtz,* Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts, NVwZ 2016 (1353) 1356ff.
430 *Dieselbe,* Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts, NVwZ 2016 (1353) 1356.
431 *Stelkens* in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), Verwaltungsverfahrensgesetz[8] (2014) EuR Rz 179.

Unterscheidung. Der zufolge ist Transnationalität ein Ausfluss horizontaler Interaktion, einer von Staaten „systembedingten Öffnung zur Seite hin". Dies beschränkt sich nicht auf Unionsrecht, da die transnationale Einwirkung auf Staaten auch von Völkerrecht angeordnet werden kann.[432] Maßgeblich ist bloß die Anordnung durch „höhere Ebenen". Deshalb begründen EU-Verordnungen und Richtlinien[433] gleichermaßen transnationale Verwaltungsakte. Dass Richtlinien erst eines nationalen Umsetzungsaktes bedürfen, ändert dieser Theorie folgend nichts am Ergebnis. Die jeweilige mitgliedstaatliche Anerkennungsnorm diene lediglich als „Scharnier" zur europarechtlichen Rechtsgrundlage und vermittle dieser eine „logische Sekunde" später in den betreffenden Staaten Wirksamkeit.[434] Bei *Bast* ist aber auch ersichtlich, transnationales Verwaltungshandeln ist, wie bereits thesenhaft angeführt, nicht nur ein Thema des Europarechts.

Diesem breiteren Blick folgend stützt sich die materienbasierende Analyse zur Ableitung verallgemeinerungsfähiger Gemeinsamkeiten auf die Wirkmechanismen und nicht die Art der die grenzüberschreitenden Wirkungen normierenden Rechtsgrundlagen.

---

432 *Jürgen Bast,* Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums (2006) 11f.

433 Da *Bast* zufolge Verordnungen und Richtlinien gleichermaßen transnationale Verwaltungsakte begründen können, ist eine Diskussion der Rolle direkt wirkender Richtlinien in diesem Zusammenhang nicht erforderlich. Grundsätzlich besteht dahingehend allerdings keine Einigkeit. Vereinzelt werden Richtlinien mit Direktwirkung als Rechtsgrundlagen für transnationale Verwaltungsakte abgelehnt, manche Autoren wiederum setzen sie mit den Auswirkungen von Verordnungen gleich; s *Sascha Michaels,* Anerkennungspflichten im Wirtschaftsverwaltungsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland (2004) 361.

434 *Jürgen Bast,* Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums (2006) 12f.

Kapitel 2

Der transnationale Verwaltungsakt

Für den Begriff des transnationalen Verwaltungsaktes, einer Schöpfung der Rechtswissenschaft, hat sich, wie in Kap 1 unter VII. skizziert, keine einheitliche Begriffsdefinition, kein allgemein anerkanntes Begriffsverständnis herausgebildet. Die Rechtsfigur wird in diversen Modellen dogmatisch unterschiedlich begründet, vereinzelt auch ihre Eigenständigkeit in Frage gestellt[435].

Einigkeit besteht im Wesentlichen noch in der Kohärenz zwischen transnationalen Verwaltungsakten und kooperativen Verwaltungssystemen bzw Verwaltungsverbünden[436]. Dabei handelt es sich nicht nur um eine thematische Affinität, sondern um unabdingbare Funktionszusammenhänge. Transnationalität im Verwaltungshandeln ist untrennbar mit kooperativen Verwaltungsstrukturen verbunden.[437] Transnationale Verwaltungsakte existieren – das zeigen auch die Untersuchungen in Kap 3 – innerhalb von unterschiedlich stark ausgeprägten Verbundstrukturen. Grenzüberschreitende Wirkungen von Verwaltungshandlungen und Kooperationspflichten[438] von Verwaltungsstellen verhalten sich wie kommunizierende Gefäße. Der Durchbrechung des Territorialitätsprinzips bzw der Permeabilität nationaler Souveränität von Empfangsstaaten stehen zur Wahrung deren Interessen[439] Mechanismen der Information, Kooperation etc innerhalb der Verbundstrukturen gegenüber. Dadurch soll die Balance zwischen der Permeabilität der Souveränität von Empfangsstaaten und der Effektivität des Rechts (inkl der Ausgleichsmechanismen zur Verhinderung von Kontrollverlust[440]) gewahrt werden.[441] Gerät dieses Verhältnis in Schieflage, treten Defizite wie ein Absinken des Schutzniveaus oder Missbrauchsmöglichkeiten auf.[442]

---

435 *Joachim Becker,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (866).

436 Der Plural ist an dieser Stelle bewusst gewählt, um dem Umstand Ausdruck zu verleihen, dass kein einheitlicher Verwaltungsverbund „aus einem Guss" existiert, sondern für jeden Verwaltungsbereich ein eigenständig konzipierter Mix aus kooperativen Aufgaben und Befugnissen besteht; s *Bernhard Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 424.

437 *Dominik Rabe*, Der „Verwaltungsakt" nach deutschem und nach spanischem Recht (2011) 131, 141.

438 Innerhalb der unionalen Kooperationspflichten lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Die vertikale Verwaltungskooperation bezeichnet Kooperations- und auch Informationspflichten zwischen der EU-Eigenverwaltung und den mitgliedstaatlichen Verwaltungen. Davon sind allerdings sog „Aufsichtssituationen" abzugrenzen. Die horizontale Verwaltungskooperation stellt auf die unmittelbare Kooperation mitgliedstaatlicher Behörden untereinander ab.

439 Zu den Interessen der Empfangsstaaten zählt insb die Wahrung eines bestimmten Qualitäts- bzw Sicherheitsniveaus; erg *Martin Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 470f.

440 *Paulina Starski*, Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 411.

441 Siehe auch *Mattias Wendel,* Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht (2011) 103ff.

442 Siehe zum „Führerscheintourismus" Kap 3, II.4.

Die Erkenntnis, dass transnationale Verwaltungsakte zwingend Elemente von Verwaltungsverbünden repräsentieren, hat in den bislang verfassten Arbeiten zur Begriffsbildung noch keinen konsequenten Niederschlag gefunden. Neben differenten Terminologisierungen und unterschiedlichen geltungstheoretischen Ansätzen[443] scheint die Rechtswissenschaft auch noch keine überzeugende Antwort auf die Frage des Verhältnisses transnationaler Verwaltungsakte zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gefunden zu haben. Verschärfend tritt hinzu, dass mancherorts auch mit Abstufungen von Transnationalitätsgraden bzw -intensitäten[444] operiert wird, wodurch die Grenzen zum Anerkennungsprinzip mitunter in einem sehr diffusen Licht erscheinen.[445] Abgesehen von Termini wie „unmittelbarer" und „mittelbarer" Transnationalität, erschwert etwa der Begriff der „anerkennungsbedingten Transnationalität" jegliche terminologische Konturierung.[446] Gegen eine Verselbständigung transnationaler Verwaltungsakte als ein eigenständiges Rechtsinstitut spricht sich dezidiert *Becker* aus,[447] der die Antworten aller in Zusammenhang mit Transnationalität im Verwaltungsrecht auftretenden Fragen ausschließlich im dogmatischen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ortet.

Auch wenn das Unionsrecht die Geburtsstätte der wissenschaftlichen Diskussionen über transnationale Verwaltungsakte darstellt und die wegweisenden Arbeiten von *Neßler*[448] und *Schmidt-Aßmann*[449] explizit auf europäische Richtlinien abstellen, engen Betrachtungen mittels normtheoretischer Methodik bzw handlungsformorientierter Unterscheidung[450] den Blick auf das Rechtsinstitut ein. Die Insuffizienz vieler Untersuchungen besteht in der Methodik, die Frage der Transnationalität ausschließlich anhand der Art der dem Verwaltungshandeln zu Grunde liegenden Rechtsnormen zu beantworten. Das hier gewählte Konzept stützt sich im Gegensatz dazu auf die Wirkmechanismen von Verwaltungsakten mit Auslandsbezug. Die dogmatische Aufarbeitung und Begriffsbildung basiert auf den Mechanismen bzw der Funktionalität territorialer Entgrenzung. Der Fokus liegt sohin auf den der „administrativen Permeabilität nationaler Souveränität"[451] zu Grunde liegenden Funktionszusammenhängen.[452]

---

443 Vergleiche zB *Michael Schwarz,* Abgrenzung.

444 Siehe III.3.

445 Zur Grenzziehung s V.

446 Siehe auch III.3.

447 *Joachim Becker,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (866).

448 *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994).

449 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924.

450 *Michael Schwarz,* Abgrenzung.

451 *Bernhard Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 424.

452 Der Nationalstaat wird „zur Seite", zu anderen MS hin „porös"; *Armin von Bogdandy,* Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform (1999) 18.

Der Blick richtet sich nicht auf das „Wodurch“, sondern auf das „Wie“ ein, durch den Anthropomorphismus der „Permeabilität“ beschriebenes, Einfließen von Normgehalten in eine Rechtsordnung, die einer von ihr getrennten Rechtsquelle entstammen, erfolgt. Im Mittelpunkt steht die Frage der Ausgestaltung, der konstitutiven Merkmale jener Mechanismen, welche die Rechtserheblichkeit fremder Verwaltungsakte in Empfangsstaaten (Nichterlassstaaten) bewirken. Verallgemeinerungsfähige Elemente werden aus den Funktionszusammenhängen von materienspezifisch unterschiedlich normierten Wirkungserstreckungen abgeleitet. Jedoch gilt: „Tragfähige Begriffe und Kategorien kann nur bilden, wer sich auf einen Vergleichsmaßstab der zu ordnenden Phänomene, ein tertium comparationis, stützt (...).“[453] Dies eröffnet damit die Möglichkeit, transnationale Verwaltungsakte auch außerhalb des Unionsrechts aufzuspüren. Die zentrale Rolle des Unionsrechts bleibt unbestritten, allerdings, so lautet eine These dieser Arbeit, es ist nicht zwingende Voraussetzung für transnational wirkende Verwaltungshandlungen.[454]

Die Diskussion über Existenz, Wesen und Problemstellungen transnationaler Verwaltungsakte ist allerdings nur ertragreich, wenn man nicht der Versuchung erliegt, einfach über einen „Weltrechts-Gedanken“ oder die Grundnorm als gemeinsame geltungsbegründende Rechtsgrundlage allen Verwaltungsakten weltweite Wirkung zuzuerkennen.[455] Zu vereinfacht scheint auch eine bloße Analogie über die Wirkung von Verwaltungsakten innerhalb des Unionsrechtsraumes zu jener von Landesverwaltungsakten im Bundesstaat. Vertreter dieses Lösungsansatzes umschiffen zwar schwierige dogmatische Fragestellungen, mühen sich dann aber ua an der Diskussion über die Staatseigenschaft der Europäischen Union ab.[456]

Das folgende Kap beinhaltet den Versuch einer allgemeinen Definition sowie einer dogmatischen Darstellung transnationaler Verwaltungsakte basierend auf der Analyse ausgewählter Referenzgebiete in Kap 3.

---

453 *Karl-Peter Sommermann,* Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, DÖV 1999, 1017 (1017).

454 In einer Randbemerkung nimmt *Ruffert* auch auf das Völkerrecht als Quelle für transnationale Verwaltungsakte Bezug: „(...) vom transnationalen Verwaltungsakt als vorwiegend europarechtlichem Verwaltungsakttypus (mit Ausdehnungen im Internationalen Verwaltungsrecht/Völkerrecht) (...)“; s *Matthias Ruffert,* Europäisierung Rz 41.

455 *Albert Bleckmann*, Zur Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, JZ 1985, 1072 (1073) mwN; erg s auch *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 78f.

456 Siehe IX.2.

I. Der Verwaltungsakt im hier verstandenen Sinn

Das Thema des Verwaltungsaktes wurde allgemein in Kap 1, V. bereits kurz beleuchtet. An dieser Stelle muss der Begriffsbildung ein Verständnis über den Verwaltungsakt schlechthin zu Grunde gelegt werden. Die Betrachtung von Verwaltungsakten in ihrer transnationalen Dimension erfordert aufgrund der vielen länderspezifischen Ausprägungen ein von nationalen Definitionen gelöstes Verständnis.[457] Dieses befindet sich dabei am Kulminationspunkt von aufeinandertreffenden nationalen Rechtsordnungen mit internationalem bzw europäischem[458] Recht. Dem Verwaltungsakt im hier verstandenen Sinne liegt jedenfalls ein insb von § 35 dt VwVfG[459] entkoppeltes Verständnis als ein „Staatsakt im Funktionsbereich der Verwaltung" zu Grunde.[460]

Ein allgemeiner Überblick, va auch die materienbasierende Analyse in Kap 3, zeigt, die von *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank* propagierten Merkmale des Verwaltungsaktbegriffs (ieS) treffen regelmäßig auf transnationale Verwaltungsakte zu: Einseitigkeit der Erzeugung bzw hoheitlicher Charakter, Außenwirkung, rechtsgestaltende Funktion und ein individueller Charakter im Unterschied zu Allgemeinregelungen wie zB Verordnungen.[461] In Zusammenhang mit Transnationalität sind Verwaltungsakte als solche ieS, mit individuellem Charakter[462] zu verstehen.[463] Ein zu weites Verständnis wäre ohne Aussagekraft.[464] Sie betreffen in der Regel behördliche Genehmigungen, Zulassungen, Berechtigungen etc. Auch wenn die Verwaltungsrechtswissenschaft in Österreich mitunter Verordnungen unter den Begriff des Verwaltungsaktes subsumiert,[465] lässt sich den Materien im vorliegenden Zusammenhang ein derart weites Verständnis nicht entnehmen.

Die Frage der Zulässigkeit „janusköpfiger Verwaltungsakte"[466] muss für das in Rede stehende Thema nicht weiter vertieft werden und hat sich im Rahmen der Materienanalyse nicht gestellt.

---

457 *Dominik Rabe*, Der „Verwaltungsakt" nach deutschem und nach spanischem Recht (2012) 138.

458 Gemeint ist an dieser Stelle europäisches Recht in einem weiteren Sinne.

459 *Gunnar Folke Schuppert,* Verwaltungswissenschaft (2000) 154ff.

460 *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht IV (2009) Rz 50.010.

461 *Dieselben*, Österreichisches Staatsrecht IV (2009) Rz 50.010ff. Zu den Abgrenzungsproblemen zwischen Bescheid und Verordnung ausf *Florian Herbst,* Die Abgrenzung von Bescheid und Verordnung (2017) 144ff. Dazu ebenfalls *Bernhard Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 815. Einen Überblick über Grenzfälle in der Hoheitsverwaltung bietet *Martin Lenzbauer,* Schlichte Hoheitsverwaltung (2018) 47ff.

462 Siehe erg Kap 3, VI.2.b).

463 *Dominik Rabe*, Der „Verwaltungsakt" nach deutschem und nach spanischem Recht (2012) 139, 187f.

464 Wie etwa bei *Martin Lenzbauer,* Schlichte Hoheitsverwaltung (2018) 33, der unter einem Verwaltungsakt einen „Akt der Verwaltung, nicht mehr und nicht weniger" versteht.

465 *Manfred Stelzer*, Grundzüge des Öffentlichen Rechts[3] (2016) 97.

466 *Josef Aichlreiter,* Janusköpfiger Verwaltungsakt; *Elisabeth Dujmovits,* Janusköpfige Verwaltungsakte 112ff; *Bernhard Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 753, 840, demzufolge

Um einer Verwechslungsgefahr vorzubeugen und den Begriff des Verwaltungsaktes in transnationaler Dimension von nationalen Begriffsverständnissen abzugrenzen, wird, wie bereits erwähnt, mitunter eine alternative Terminologie vorgeschlagen.[467] Dies mag auf den ersten Blick verlockend wirken, löst aber die Problematik nicht, dass ein derartiger Begriff der Vielfalt nationaler Handlungsformenlehren unterliegt. Unklar bleibt somit, was damit gewonnen wäre, wenn man Verwaltungsakte im Falle grenzüberschreitender Wirkungen zB als „Verwaltungsentscheidungen"[468] bezeichnet.[469] Die dahinterstehenden dogmatischen Fragestellungen blieben unverändert. Vielmehr sähe sich der Begriff der Verwaltungsentscheidung ebenfalls länderspezifischen Einflüssen ausgesetzt, da sich hinter seiner Konstruktion weiterhin Phänomene verbergen, die in den beteiligten Staaten unter dem Titel des Verwaltungsaktes firmieren würden. Eine Abkehr vom Begriff des Verwaltungsaktes im Rahmen des Transnationalitätsmodells ist daher abzulehnen.

Der ReNEUAL-ME schlägt „Verwaltungsmaßnahme" als Überbegriff für die in den einzelnen Büchern II bis VI enthaltenen speziellen Handlungsformen vor.[470] In Anlehnung an den Verwaltungsakt ieS enthält der ME unter III-2 Abs 1 die „Entscheidung".[471] Diese Termini folgen der Idee einer unionsweiten Kodifikation des EU-Eigenverwaltungsrechts[472] und bezeichnen keine mitgliedstaatlichen (nationalen) Verwaltungsentscheidungen mit grenzüberschreitender Wirkung (im horizontalen Verhältnis).
Eine analoge Anwendung des Begriffs auch für Verwaltungsakte der Mitgliedstaaten im gesamten Verwaltungsrechtsraum Europa, sohin auch auf horizontaler Ebene, wäre mangels harmonisierten Verwaltungsrechts erneut mit dem Desiderat der Differenzierung behaftet.

„janusköpfige Verwaltungsakte" als eigenständige Verwaltungsakttypen nicht existieren. „Wird ein Akt in diesem Sinn qualifiziert, so handelt es sich um einen gedanklichen Zwischenschritt bei der Analyse der (nicht als Tatbestandswirkungen auflösbaren) Verbindlichkeitsdimensionen eines Aktes."

467 *Angelos Gerontas,* Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011) 41. Zur Vermeidung missverständlicher Konnotationen s *Andreas Glaser*, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre (2013) 555.

468 *Derselbe*, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre (2013) 555.

469 Auch *Sydow* sieht in einer alternativen Terminologie keine Lösung. Im Bewusstsein um die Problematik der Begriffsbildung solle die eingeführte Terminologie als transnationaler Verwaltungsakt beibehalten werden; s *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 143.

470 *Craig/Curtin/Cananea/Hofmann/Mir/Schneider/Wierzbowski/Ziller,* Allgemeine Vorschriften 26.

471 *Craig/Cananea/Mir/Schneider/Tünsmeyer/Wierzbowski,* Einzelfallentscheidungen 52ff.

472 *Torben Ellerbrok,* Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht in der Diskussion, DV 2016, 105 (117).

Zusammenfassend wird dieser Untersuchung des transnationalen Verwaltungsaktes eine Auffassung vorangestellt, die den Verwaltungsakt in Anlehnung an *Antoniolli*[473], *Apelt*[474] oder *Mayer*[475] als solchen ieS, sohin den Einzelfall betreffend, versteht.[476]

Wenngleich die grundsätzliche Frage des Geltungsgrundes von Verwaltungsakten nicht Thema dieser Arbeit ist, so muss ihr doch eine Vorstellung darüber zu Grunde gelegt werden. Diese geht davon aus, dass Verwaltungsakte, entgegen der bei *Mayer* noch herrschenden Vorstellung,[477] nicht aus sich selbst heraus gelten, also den Geltungsgrund nicht in sich tragen,[478] sondern aufgrund einer Geltungsanordnung wirken.[479] Der Geltungsbereich des Verwaltungsaktes entspricht demnach, so lautet die Arbeitshypothese an dieser Stelle, im Grundsatz jenem der ihn begründenden Rechtsnorm.

II. „Geltung" und „Wirkung" im grenzüberschreitenden Verwaltungshandeln

Immer wieder ist von grenzüberschreitender oder transnationaler „Wirkung"[480] der Verwaltungsakte die Rede. Sie ist von der Geltung zu unterscheiden und beschreibt ihre

473 *Walter Antoniolli,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1954) 196.

474 *Willibalt Apelt,* Der verwaltungsrechtliche Vertrag (1920) 87.

475 *Otto Mayer,* Deutsches Verwaltungsrecht I³ (1924) 93.

476 Kritik erntet *Jellinek* von *Mayer* für seine weite Interpretation des Verwaltungsaktes, da er jede „Tätigkeitsäußerung" der Verwaltung als Verwaltungsakt versteht – etwa die Herrichtung von Schulzimmern. *Mayer* weist darauf hin, dass das Wort aus dem französischen „acte administratif" übersetzt ist und man es entweder gar nicht gebrauchen oder bei seinem ursprünglichen Sinne belassen solle; s *ders,* Deutsches Verwaltungsrecht I[1] (1895) 95; erg *Franz Mayer,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1970) 80ff.

477 *Otto Mayer,* Deutsches Verwaltungsrecht I[1] (1895) 97: „(...) und es zeigt sich sofort, daß der Verwaltungsakt seine Wirkung übt aus eigener Kraft."

478 *Max-Jürgen Seibert,* Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten (1989) 111: „Die der konstitutionellen Ära verhaftete Argumentation, der Geltungsgrund des Verwaltungsaktes entspringe der staatlichen Autorität und der Selbsterzeugung des Verwaltungsaktes, konnte rechtsstaatlichen Vorstellungen ebenso wenig gerecht werden wie die häufig vorgetragene Fiktion, der Verwaltungsakt trage die Vermutung der Richtigkeit in sich."

479 *Joachim Becker,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (858); aA *Mayer:* „Das Gerichtsurteil ergeht nur aufgrund des Gesetzes. Der Verwaltungsakt auch, soweit der Vorbehalt des Gesetzes reicht oder tatsächlich ein Gesetz sich der Materie bemächtigt hat. Das letztere ist entfernt nicht für alle Lebensbeziehungen der Verwaltung geschehen (absichtlich nicht!); der Vorbehalt aber lässt Lücken frei. Soweit das der Fall ist, wirkt dann der Verwaltungsakt selbständig. Er ist nicht wie das Rechtsgeschäft der Privaten, das alle seine rechtliche Wirksamkeit aus dem Gesetz zieht, sondern ist selbst öffentliche Gewalt, die aus sich selber rechtlich bestimmend wirkt, soweit ihr nicht besonders Schranken gesetzt sind." Siehe *Otto Mayer,* Deutsches Verwaltungsrecht I³ (1924) 97.

480 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 138.

Verbindlichkeit über das Hoheitsgebiet des Erlassstaates hinaus.[481] Die Wirkungsentfaltung in den Nichterlassstaaten ist eine Folge der „administrativen Permeabilität der nationalen Souveränität" – eine Sentenz, die *Raschauer* in Zusammenhang mit der europäischen Behördenkooperation formuliert hat.[482] Das heißt, Staaten „öffnen sich zur Seite hin", wodurch Verwaltungsakte fremder Staaten im Inland Bindungswirkung entfalten. Auch rechtswidrige Verwaltungsakte entfalten Wirksamkeit, solange die Grenze zur absoluten Nichtigkeit nicht überschritten wird.[483]

Besondere Bedeutung erlangt die Unterscheidung zwischen Wirkung und Geltung in Konfliktlagen. *Neßler* stellt dabei auf Konflikte zwischen nationalen und Gemeinschaftsinteressen ab, in denen es zu einer Reduktion der „gemeinschaftsrechtlichen Pflichten" kommen kann.[484] Letztlich soll die Bindungswirkung transnationaler Verwaltungsakte gelockert werden, wenn in Empfangsstaaten eine Gefahr für grundlegendste Schutzgüter besteht. Anders formuliert: Die verschiedenen transnationalitätsbegründenden Regelwerke enthalten grundsätzlich Bestimmungen, welche eine Flexibilisierung der grenzüberschreitenden Wirkung von Verwaltungsakten in Konfliktlagen normieren. Während Empfangsstaaten im Rahmen bestimmter Schutzklauseln über Möglichkeiten der Inhibition verfügen und damit den Wirkungsbereich von Verwaltungsakten einschränken können,[485] obliegt hingegen die Aufhebung der Geltung oder die Einschränkung des Geltungsbereichs von Verwaltungsakten generell den Erlassstaaten.

Die Geltung bezeichnet die grundsätzliche Eigenschaft, Element der Rechtsordnung zu sein.[486] Empfangsstaaten können die Geltung eines von Behörden fremder Staaten erlassenen Verwaltungsaktes ohne besondere gesetzliche Grundlage nicht aufheben. Dies würde dem Souveränitätsprinzip[487] widersprechen.[488] Ein herausragendes Beispiel dafür, dass in Ausnahmefällen auch Empfangsstaaten Verwaltungsakte aufheben können, stellt das

481 *Paulina Starski,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 53ff.

482 *Bernhard Raschauer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 424.

483 *Paulina Starski,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 56; s auch XI.

484 *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 40ff.

485 Siehe XIV.

486 *Paulina Starski,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 55.

487 *Rudolf Geiger,* Grundgesetz und Völkerrecht[5] (2010) 281f; *August Reinisch,* Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I[5] (2013) Rz 29ff, insb Rz 36.

488 *Albert Bleckmann,* Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre (1995) 89ff mwN; ausf *Mattias Wendel,* Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht (2011) 77ff mwN.

Schengen-Visum dar. Gem Art 34 Abs 1 VK können auch vom Erlassstaat verschiedene Behörden ein Kurzzeitvisum aufheben bzw annullieren.[489]

Ungeachtet dieses seltenen Falles der Möglichkeit von Staaten, Verwaltungsakte anderer Staaten aufzuheben, finden sich in nahezu allen Materien Rechtsgrundlagen, um den Wirkungsbereich von Verwaltungsakten einzuschränken. Für diese Instrumente haben sich Begriffe wie die bereits erwähnten Schutzklauseln[490] sowie Notfall-, Vorbehalts-, Kongruenz- und Notstandsklauseln etabliert.[491] Derartige Klauseln stehen in der Regel unter nachprüfender gerichtlicher Kontrolle und greifen die Verwaltungsakte nicht an der Wurzel an. Das heißt, die Verwaltungsakte bleiben dem Grunde nach unberührt. Wird die Wirksamkeit eines transnationalen Verwaltungsaktes im Gebiet eines Empfangsstaates aufgrund einer Schutzklausel gehemmt, bleibt er aber weiterhin in Geltung – der Verwaltungsakt bleibt Element der Rechtsordnung. Wird etwa der Handel eines natürlichen Mineralwassers von der österreichischen Behörde aufgrund einer mutmaßlichen Gefahr für die öffentliche Gesundheit iSd Art 11 Abs 1 RL 2009/54/EG eingeschränkt bzw ausgesetzt, bleibt der Verwaltungsakt weiterhin in Geltung und auch seine transnationalen Wirkungen in Bezug auf alle anderen Empfangsstaaten unberührt.[492]
Auch im Fall des „Entzuges" einer ausländischen Lenkberechtigung wird nur die Wirkung eines fremden Verwaltungsaktes gem § 30 FSG für den einzelnen Empfangsstaat, in diesem Fall Österreich, gehemmt. Die Lenkberechtigung bleibt aber weiterhin in Geltung, dh der Führerscheinbesitzer ist in allen anderen Empfangsstaaten weiterhin zum Lenken eines Kraftfahrzeuges berechtigt.[493] Deutlich kommen die Folgen eines Führerscheinentzuges im Falle einer ausländischen Lenkberechtigung in der deutschen Fahrerlaubnisverordnung (dt FeV) zum Ausdruck, die in § 36 normiert, dass eine Entziehung die Wirkung der „Aberkennung des Rechts, von der Fahrerlaubnis im Inland Gebrauch zu machen" zur Folge hat. Von der weiterhin in Geltung stehenden Fahrerlaubnis darf sohin (nur) in Deutschland nicht mehr Gebrauch gemacht werden.

Die territorialen Dimensionen von Geltungs- und Wirkungsbereichen erweisen sich demnach nicht immer als kongruent. Während Empfangsstaaten üblicherweise auf den Wirkungsbereich Einfluss nehmen können, kann die Geltung von Verwaltungsakten – sofern keine abweichende

489 Siehe Kap 3, I.2.b).
490 *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 958.
491 *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 40f.
492 Siehe Kap 3, IV.2.
493 Siehe Kap 3, II.4.

sondergesetzliche Regelung besteht – nur durch jene Staaten aufgehoben werden, deren Behörden sie ursprünglich erlassen haben. Dies ist einerseits eine Folge des Souveränitätsprinzips, andererseits aber auch eine Konsequenz aus der Konzentration von Entscheidungskompetenzen im Transnationalitätsmodell als ein Konzept, in welchem „einer mit Wirkung für alle" entscheidet.

Auf die Unterscheidung zwischen Geltungs- und Wirkungsbereich ist insb in Konfliktlagen Bedacht zu nehmen. Wenngleich die Transnationalität von Verwaltungsakten auf den Wirkungsbereich abstellt, ist dieser dogmatisch vom Geltungsbereich zu unterscheiden.

III. Transnationalität im Verwaltungshandeln

Transnationale Verwaltungsakte sind durch grenzüberschreitende rechtliche Wirkungen nationaler Verwaltungshandlungen zwischen (gleichberechtigen) Staaten gekennzeichnet. Insofern sind in diesem Kontext andere Formen von Transnationalität abzugrenzen: strafrechtliche[494], ökonomische, ökologische, politische, technische etc.[495]
Auch wenn die Genehmigung eines grenznahen Atomkraftwerks verschiedenartigste Wirkungen über die Grenzen des Hoheitsgebietes eines Erlassstaates hinaus bedeutet, besteht deshalb nicht automatisch Transnationalität iS eines transnationalen Verwaltungsaktes. Ebenso begründet eine mögliche Parteistellung im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens über staatliche Grenzen hinweg keine Transnationalität im hier – im Gegensatz zum von *Jessup*[496] deutlich weiter – verstandenen Sinn. Transnationale Wirkungen von Verwaltungsakten zeichnen sich durch ihre rechtliche, durch ihre (verwaltungs-)handlungsförmige territoriale Entgrenzung auf horizontaler Ebene aus. Hat Transnationalität rechtliche Wirkungen im Blick, sind in diesem Zusammenhang Verwaltungsakte im hier verstandenen[497] engeren Sinne von jenen im weiteren Sinn abzugrenzen – sowie von Normen, die auch keinen Verwaltungsakten iwS zugeordnet werden können.[498]

---

494 *Florian Jeßberger*, Der transnationale Geltungsbereich des deutschen Strafrechts (2011); *Thomas Krüßmann,* Transnationales Strafprozessrecht (2009) 129ff.

495 *Manuel Schmitz*, Weltpolitik transnational (2010); erg *Matthias Niedobitek,* Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge (2001) 37ff.

496 *Philip Jessup,* Transnational Law (1956) 2.

497 Siehe I.

498 Zu transnationalen Normen s *Olaf Dilling*, Grenzüberschreitende Produktverantwortung (2010) 158f; *Reingard Zimmer*, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen (2008) 314ff; zu transnationalen privaten Normen s *Carola Glinski*, Die rechtliche Bedeutung der privaten Regulierung globaler Produktstandards (2011) 66ff.

1. Grenzüberschreitende Tatbestandswirkung

Transnationale Wirkungen von Verwaltungsakten werden im Schrifttum vereinzelt auf den Zusammenhang einer „grenzüberschreitenden Tatbestandswirkung" mit Anerkennungspflichten in den Empfangsstaaten zurückgeführt.[499] Diese Konstruktion baut grundsätzlich auf dem Institut des Anerkennungsprinzips auf und begreift Transnationalität nicht als einen davon abzugrenzenden Wirkmechanismus. Der Zusammenhang zwischen Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung und entsprechender Regelungsermächtigungen in den beteiligten Staaten führe zu einer konkludenten räumlichen Erweiterung der Tatbestandswirkung.[500] Unter anderem *Burbaum* hat das Element der Tatbestandswirkung[501] nationaler Verwaltungsakte aufgegriffen und in das Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes übernommen. Nur mit dieser erweiterten Tatbestandswirkung sei das Phänomen der Transnationalität aufgrund von Anerkennungsakten in Empfangsstaaten erklärbar. Andernfalls stünde die transnationale Wirkung von Verwaltungsakten ausschließlich im Belieben des entsprechenden Empfangsstaates, wodurch sich dieser einen Verwaltungsakt des Erlassstaates (Herkunftsstaates) sogar ohne dessen Einverständnis zu eigen machen könnte.[502] Dieser Ansicht sind mehrere Argumente entgegenzuhalten.

Erstens: Transnationalität existiert, wie auch in sämtlichen untersuchten Materien in Kap 3 ersichtlich, innerhalb von Verbundstrukturen und bedingt eine Konzentration von Entscheidungskompetenzen, die nicht einseitig erwirkt werden kann.[503] Eine einseitige Übernahme fremder Entscheidungskompetenzen, sohin ohne Zustimmung des anderen Staates, wäre mit dem Souveränitätsprinzip nicht vereinbar.[504] Dementsprechend entsteht ein transnationaler Verwaltungsakt nicht dadurch, indem sich ein Staat eines fremden Verwaltungsaktes bemächtigt.

Zweitens: Die Empfangsstaaten knüpfen nicht an die Existenz eines Tatbestandes im Erlassstaat an und führen dessen Inhalt durch Anerkennung in ihren eigenen Wirkungsbereich über. Abgesehen von der Feststellung *Seiberts*, der den im deutschen Schrifttum häufig

499 *Stefan Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 32ff mwN.

500 *Derselbe*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 33.

501 *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 11 Rz 8; krit und mwN *Max-Jürgen Seibert,* Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten (1989) 69ff.

502 *Stefan Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 33.

503 Siehe IV.4.

504 *August Reinisch,* Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I[5] (2013) Rz 36.

anzutreffenden Begriff der „Tatbestandswirkung“ als „mehrdeutig, überaus unklar und zum Teil amorph“ bezeichnet,[505] halte ich eine Übertragung derselben auf den transnationalen Verwaltungsakt für verfehlt. *Kormann* führt ein Beispiel an, wonach ein Verwaltungsakt ergehen soll, wenn ein Beamter ein „ehrenrühriges Verhalten begangen hat“, etwa einen Diebstahl. Ein Verwaltungsgesetz kann aber auch vorsehen, dass ein Verwaltungsakt zu ergehen hat, wenn der Betreffende „wegen eines ehrenrührigen Verhaltens strafgerichtlich verurteilt worden ist“.[506] Erfolgt nun das verwaltungsrechtliche Einschreiten aufgrund der bloßen Tatsache, dass der Betroffene strafrechtlich verurteilt ist, steht eine „einfache Tatbestandswirkung des Strafurteils in Frage“ und „die Verwaltungsbehörde hat gegen den Verurteilten einzuschreiten, ohne daß sie Raum hätte für die Prüfung, ob der Verurteilte wirklich der Dieb war“. „Soll hingegen das verwaltungsrechtliche Einschreiten erfolgen auf Grund der Tatsache, daß der Verurteilte den Diebstahl begangen hat, so ist dieses Einschreiten nicht Tatbestandswirkung des Urteils, sondern des Diebstahls, und dem Urteil kann für die Verwaltungsbehörde eine rechtliche Bedeutung nur dann zukommen, wenn es mit bindender Kraft auch gegenüber dieser Behörde die Feststellung enthält, daß der Verurteilte den Diebstahl begangen hat, eine Feststellung, die zwar notwendige Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der vollzogenen Verurteilung ist, aber sich mit der Tatsache dieser Verurteilung nicht deckt.“[507] In Anlehnung an dieses Beispiel bezeichnet *Kormann* als Tatbestandswirkung jene „Wirkung, die ein Staatsakt als solcher durch die bloße Tatsache seines Vorhandenseins hat“[508]. *Hatschek* argumentiert gleichermaßen.[509]

Folgt man dieser Auffassung, ist das Merkmal der erweiterten Tatbestandswirkung mE nicht zur Beschreibung transnationaler Wirkungen von Verwaltungsakten geeignet. Die Behörden in Empfangsstaaten knüpfen ja nicht an einen Tatbestand eines ausländischen Verwaltungsaktes an. Sie sind nicht im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens tatbestandsmäßig an Verwaltungsakte anderer Behörden gebunden,[510] sondern unzuständig. Der ausländische Verwaltungsakt wird weder anerkannt noch „übergeführt“. Vielmehr kommt dem transnationalen Verwaltungsakt, wie *Raschauer* feststellt, Rechtsgestaltungs- und Feststellungswirkung zu.[511]

---

505 *Max-Jürgen Seibert,* Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten (1989) 71.

506 *Karl Kormann,* Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung, JöR 1913, 1 (13).

507 *Derselbe,* Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung, JöR 1913, 1 (14).

508 *Derselbe,* Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung, JöR 1913, 1 (14).

509 *Julius Hatschek,* Verwaltungsrecht (1919) 35 mwN; auch in späteren Ausgaben – s *ders,* Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts[7,8] (1931) 27.

510 *Max-Jürgen Seibert,* Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten (1989) 73ff.

511 *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 681.

2. Rechtsgrundlagen von Transnationalität

Transnationale Verwaltungsakte tragen die Transnationalität nicht in sich, sondern sie wird ihnen von entsprechenden Rechtsgrundlagen verliehen. Insofern wird im Folgenden geklärt, welche Normen dazu geeignet sind, transnationale Wirkungen von Verwaltungsakten zu begründen. Auf Basis verschiedener Arten transnationalitätsbegründender Normen haben viele Autoren unterschiedliche Transnationaliätsregime entwickelt. Dem sei entgegenhalten, dass eine Veränderung des Blickwinkels, weg von der äußeren Gestalt der Rechtsgrundlagen, hin zu den konkreten Wirkmechanismen der territorialen Entgrenzung von Verwaltungsakten, einer konturierten Begriffsbildung zuträglicher ist. Aus diesem Grunde folgt diese Arbeit nicht einer handlungsformorientierten, sondern einer an den grenzüberschreitenden Wirkmechanismen orientierten Differenzierung.

Wenn, wie bereits angeführt, Verwaltungsakte nicht aus sich selbst heraus gelten, sondern entsprechender Geltungsanordnungen bedürfen,[512] trifft dies auch in transnationaler Dimension zu. Wie *Hauer* zutreffend feststellt, ist ein Geltungsgrund aus dem Titel „transnationaler Verwaltungsakt“ abzulehnen.[513]

Wenn nunmehr der Geltungsgrund transnationaler Verwaltungsakte herausgestellt werden soll, sind zwei grundlegende Umstände in Erinnerung zu rufen.
Erstens: Verwaltungsakte gelten grundsätzlich nur im Hoheitsgebiet des Erlassstaates.[514]
Zweitens: Die Rechtsordnung kennt keine Norm zur generellen Erstreckung des Geltungs- bzw Wirkungsbereichs von Verwaltungsakten über die Grenzen eines Staates hinaus.

512 Siehe I.

513 *Andreas Hauer,* Handlungsformen 107f.

514 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Internationales Verwaltungsrecht 103f; erg *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 111f.

a) Sekundäres Unionsrecht

aa) Richtlinien

Die ursprünglichen Arbeiten von *Neßler*[515] und *Schmidt-Aßmann*[516] haben das europäische Richtlinienrecht im Blick. Die Untersuchung entsprechender Materien zeigt in der Tat, das sekundäre Unionsrecht erweist sich als umfangreicher Nährboden transnationalen Verwaltungshandelns. Ungeachtet des Phänomens der Direktwirkung sind Richtlinien alleine jedoch nicht imstande Verwaltungsakten transnationale Wirkung zu verleihen, da sie grundsätzlich durch nationale Rechtsordnungen umgesetzt werden müssen. Aus diesem Grunde sind transnationale Verwaltungsakte, entgegen dem Konzept von *Neßler*[517], nicht als Institut des Richtlinienrechts selbst, sondern als richtlinienbedingtes Rechtsinstitut zu verstehen. Aus Letzterem folgt, die Transnationalität gründet sich auf dem Zusammenwirken von in Richtlinien verorteten Kompetenzzuweisungen mit nationalen Normen, die den Wirkungsbereich der fremden Verwaltungsakte auf das Hoheitsgebiet der Empfangsstaaten erstrecken, wie dies beispielsweise beim Inverkehrbringen natürlicher Mineralwässer erfolgt.[518] Die Mineralwasser-RL normiert die alleinige Zuständigkeit eines Staates, dessen Behörde das jeweilige Verfahren zur Anerkennung eines Mineralwassers als natürliches durchzuführen hat. Den anderen Staaten im Verbandsbereich ist es verwehrt, ein eigenständiges Verfahren durchzuführen. Die Entscheidungskompetenz ist also bei der Behörde eines Staates konzentriert. Damit wird durch die RL zwar der Wirkungsbereich des nationalen Verwaltungsaktes des Erlassstaates noch nicht unmittelbar erweitert, allerdings wird den Behörden der Empfangsstaaten die Entscheidungskompetenz im konkreten Einzelfall entzogen. Die vom Erlassstaat verschiedenen Staaten sind unzuständig. Die Wirkungserstreckung eines Verwaltungsaktes auf das Hoheitsgebiet der Empfangsstaaten erfolgt in Umsetzung der RL durch die nationalen Rechtsordnungen der Nichterlassstaaten, in Österreich durch eine Gleichstellungsanordnung in § 13 Abs 2 MWV.[519] Meines Erachtens wäre es, wie mancherorts vertreten wird, verfehlt, dem nationalen Umsetzungsakt nur eine untergeordnete Bedeutung

515 *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994).

516 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924; *ders,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270.

517 *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 27f.

518 Siehe Kap 3, IV.

519 Siehe Kap 3, IV.2.

beizumessen,[520] die sie bloß als einen technischen Mechanismus, als ein Scharnier versteht. Eine derartige Position würde innerstaatliche Rechtserzeugungsprozesse als bedeutungslos qualifizieren und verkennen, dass nationale Normen in Umsetzung von Richtlinien dem vollen Repertoire der Gesetzgebungsprozesse sowie Rechtsschutzmöglichkeiten der einzelnen Nationalstaaten unterliegen. Insoweit bildet das Richtlinienrecht alleine keine ausreichende Rechtsgrundlage für Transnationalität, sondern nur in einem Zusammenwirken, wenn es eine Kompetenzkonzentration in einem Staat normiert und der Wirkungsbereich von Verwaltungsakten durch die Rechtsordnung der Empfangsstaaten auf deren Hoheitsgebiet erweitert wird.

bb) Verordnungen

Ohne nationale Umsetzungsakte zur Wirkungserstreckung vermögen hingegen EU-Verordnungen transnationale Wirkungen begründen. Dies kann auf zwei unterschiedliche Arten erfolgen.

Entweder bilden EU-Verordnungen im Rahmen des unmittelbaren mitgliedschaftlichen Vollzugs, wie zB im Falle des „einheitlichen Visums", eine direkte Rechtsgrundlage für Verwaltungsakte mitgliedstaatlicher Behörden.[521] Die Reichweite des Verwaltungsaktes entspricht dann dem Geltungsbereich der EU-Verordnung.

Oder unionsweit geltende Verordnungen überformen nationale Verwaltungsakte mitgliedstaatlicher Behörden und erweitern dadurch ihren Wirkungsbereich, wie etwa im Falle der Wirkungserstreckung nationaler Visa durch Art 21 SDÜ.[522] Diesfalls beruht die Transnationalität auf einem Zusammenwirken nationaler Verwaltungsakte mit dem europäischen Verordnungsrecht.

Die beiden Varianten unterscheiden sich dadurch, dass im zweiten Fall ein nationaler Verwaltungsakt überformt und somit sein Wirkungsbereich durch eine VO über die Grenzen seines Hoheitsgebietes hinaus erweitert wird, während im ersten Fall keine Erweiterung erfolgt, sondern der Verwaltungsakt bereits intentional auf den gesamten Verbandsbereich erlassen

---

520 Nach *Ruffert* sollte auf den jeweiligen Umsetzungsakt „kein allzu großes Gewicht gelegt werden, denn dessen Bedeutung ist durch richtlinienrechtlichen Detailvorgaben sowie die Möglichkeit unmittelbarer Wirkung und richtlinienkonformer Auslegung stark relativiert"; *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (461). Zu diesem in der Literatur wiederholt ausgetragenen Streitpunkt über die Rolle mitgliedstaatlicher Umsetzungsakte s auch *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 144.

521 Siehe Kap 3, I.2.

522 Siehe Kap 3, I.3.

wird. Daraus lässt sich allerdings nicht schließen, dass die Intentionalität ein konstitutives Element transnationalen Verwaltungshandelns bildet.
Beiden Varianten ist hingegen gemein, dass die Entscheidungskompetenz bei der Behörde des jeweiligen Erlassstaates konzentriert ist. Im Ergebnis entspricht der Wirkungsbereich des Verwaltungsaktes jenem der Verordnung, die letztlich in beiden aufgezeigten Varianten eine Grundlage für Transnationalität bildet.

Inwieweit direkt wirkende Richtlinien den Verordnungen vergleichbare Wirkungen verursachen und damit Transnationalität begründen können, lässt sich mangels entsprechender Judikatur nicht abschließend beantworten. Innerhalb der engen Grenzen bzw Voraussetzungen einer Direktwirkung müssten jedenfalls zwei Voraussetzungen gegeben sein: eine Konzentration der Entscheidungskompetenz bei den Behörden eines ausländischen Staates (und somit die Unzuständigkeit der Behörden in Empfangsstaaten) sowie eine ausreichende materielle Determinierung des Verwaltungsaktes. Das heißt, der ausländische Zulassungsakt eines Schienenfahrzeuges muss auch den inhaltlichen Voraussetzungen, etwa der Gleichwertigkeit entsprechen.[523]

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl das europäische Richtlinienrecht in Verbindung mit nationalen Erstreckungsnormen als auch das Verordnungsrecht normative Grundlagen für Transnationalität bilden können.

b) Primäres Unionsrecht

Im Gegensatz dazu sind dem primären Unionsrecht keine dementsprechenden Regeln zu entnehmen. Es enthält weder materienspezifische Kompetenzzuweisungen noch generelle transnationalitätsbegründende Normen. Die im Primärrecht verankerten Freiheiten, Bestimmungen zum Binnenmarkt und Harmonisierungsgrundlagen erweitern nicht den Wirkungsbereich der Verwaltungsakte in transnationaler Dimension, sondern bilden Grundlagen für Sekundärrechtsakte, die ihrerseits als Rechtsgrundlagen für transnationale Verwaltungsakte fungieren können. Erkennt man an, dass es sich beim Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und dem transnationalen Verwaltungsakt um verschiedene Prinzipien handelt, gelangt man unweigerlich zur Erkenntnis, dass dem im Primärrecht verorteten Binnenmarktprinzip keine Transnationalität zu entnehmen ist. Das

523 Siehe Kap 3, VI.3.

Binnenmarktprinzip bewirkt keine Erweiterung des Wirkungsbereichs eines Verwaltungsaktes, sondern normiert Beschränkungsverbote.[524] Damit sind die Behörden in Empfangsstaaten jedoch nicht automatisch unzuständig. Dieser insb auch in Hinblick auf die Abgrenzung zwischen dem Anerkennungsprinzip und transnationalen Verwaltungsakten relevante Umstand legt nahe, dass das Primärrecht alleine nicht geeignet ist, transnationale Wirkungen von Verwaltungsakten zu begründen.[525]

c) Völkerrecht

Wenn Richtlinien, welche die Mitgliedstaaten verpflichten, erst im Zusammenwirken mit nationalen Umsetzungsakten transnationale Wirkungen begründen, stellt sich die Frage, inwieweit nicht auch das die Staaten bindende Völkerrecht Transnationalität begründen kann. Europäische Richtlinien erfüllen in Zusammenhang mit Transnationalität zwei Funktionen. Einerseits normieren sie in der Regel bestimmte Mindeststandards, ein Mindestmaß an materieller Harmonisierung in Bezug auf die von ihnen erfassten Fachgebiete. Andererseits treffen sie indirekt, vorwiegend unter dem Titel der „Anerkennung“[526], Kompetenzregelegungen, die zu einer Zentralisierung der Verfahrens- und Entscheidungskompetenz in einem Staat, im Erlassstaat, führt.

Materienspezifische Harmonisierungen reichen allerdings weit über die Geschichte des Unionsrechts zurück. Im Eisenbahnrecht etwa fungierte das Völkerrecht schon lange vor der Existenz des Europarechts als tragende Säule der technischen Harmonisierung.[527] Der völkerrechtliche Vertrag über die Technische Einheit (TE) wurde bereits 1887 abgeschlossen,[528] um die technische Bauart von Eisenbahnwagen unter Berücksichtigung der Betriebssicherheit zu vereinheitlichen.[529] Schon innerhalb des Deutschen Bundes zwang das zersplitterte Eisenbahnwesen zu Vereinheitlichungen durch „Vereinbarungen“, da in den einzelnen Staaten verschiedene Gesetze zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen existierten.[530]

---

524 *Paulina Starski,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 418ff.

525 Siehe V.

526 „Anerkennung“ ist hier als Überbegriff und nicht iSd dogmatischen Prinzips der gegenseitigen Anerkennung zu verstehen.

527 Zum Eisenbahnvölkerrecht s *Carl Koehne,* Grundriß des Eisenbahnrechts (1906) 3ff.

528 Österreich ist dem Vertrag 1951 beigetreten; BGBl 56/1951. Die Gültigkeit des Vertrages über die TE endete im Jahr 2011.

529 Kapitel 3, VI.

530 Der Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen, er gilt als erster Wirtschaftsverband des deutschen Verkehrswesens, war die Triebfeder hinter sog „Abmachungen“ bzw Vereinbarungen und nahm maßgeblichen Einfluss auf die Gesetzgebung; *Ernst Rudolf Huber,* Deutsche Verfassungsgeschichte IV (1969) 1002.

Abgesehen von der Normierung bestimmter Mindeststandards enthält das transnationalitätsbegründende Richtlinienrecht die erwähnten Verpflichtungen zur „gegenseitigen Anerkennung", womit implizit (in seltenen Fällen explizit) Kompetenzregelungen getroffen werden können, welche die Entscheidungskompetenz bei den Behörden eines Mitgliedstaates im Verbandsbereich konzentriert und damit die Empfangsstaaten binden. So auch im Völkerrecht: Österreichische Behörden sind etwa an in Nicht-EWR-Staaten ausgestellte Führerscheine ohne Anerkennungs- und Nostrifikationsverfahren gem § 23 FSG gebunden und unzuständig, sofern der Erlassstaat dem Pariser Übereinkommen, dem Genfer Abkommen oder dem Wiener Übereinkommen angehört. Die Transnationalität beruht diesfalls ebenso auf einer – allerdings völkerrechtlich bedingten – die Staaten bindenden Kompetenzregelung in Verbindung mit einer nationalen Norm, die, unter einer in den Verträgen festgelegten Mindestharmonisierung, den Wirkungsbereich des jeweiligen Verwaltungsaktes auf den Empfangsstaat erweitert.[531] Der Verwaltungsakt entfaltet die Wirksamkeit im Zeitpunkt seines Erlasses auch in allen Empfangsstaaten und bedarf keines Anerkennungsaktes. Vielmehr sind die Behörden in Empfangsstaaten unzuständig. Der Antrag auf einen Führerschein eines Nicht-EWR-Bürgers wäre von der österreichischen Behörde zurückzuweisen.

Im Ergebnis ist *Bast*[532], *Kemper*[533], *Peine*[534] und *Ruffert*[535] insoweit zu folgen, als auch das Völkerrecht eine Grundlage transnationaler Wirkungen bilden kann.[536]

d) Zwischenergebnis

Die Normen zur Konzentration der Entscheidungskompetenz bei der Behörde des jeweiligen Erlassstaates stellen also ein zentrales Element von Transnationalität dar. Daraus folgt aber auch, dass rein nationale Bestimmungen eines Staates keine transnationalen Wirkungen normieren können, weil dementsprechend weiterhin alle Staaten zuständig bleiben und es in ihrem Belieben bleibt, inwieweit sie den ausländischen Verwaltungsakt auf ihrem

531 Kapitel 3, II.2.b).

532 *Jürgen Bast,* Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums (2006) 13f.

533 *Till Kemper,* Der transnationale Verwaltungsakt im Kulturgüterschutzrecht, NuR 2012, 751 (758).

534 *Franz-Joseph Peine,* Allgemeines Verwaltungsrecht[11] (2014) Rz 477.

535 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (457f).

536 So auch bei *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 26ff; *Matthias Ruffert,* Rechtsquellen Rz 142: „(...) der Begriff des transnationalen Verwaltungsaktes (herausgebildet), der konzeptionell über den EG-rechtlichen Rahmen hinausreicht"; aA ua *Michael Schwarz,* Abgrenzung 59f.

Hoheitsgebiet akzeptieren. Wenngleich die Frage zentralisierter Entscheidungskompetenz mitunter durch Interpretation zu beantworten ist, scheint mir eine rein national verortete Begründung des Transnationalitätsmodells nicht möglich. Letztlich bedarf es immer einer Rechtsgrundlage, welche die grenzüberschreitende Wirkung eines Verwaltungsaktes nicht in das Belieben von Empfangsstaaten stellt.

„Gesetze, die die Geltung und den Vorrang transnationaler Verwaltungsakte anordnen", übertragen jedoch nicht, wie von *Neßler* dargestellt,[537] Hoheitsgewalt auf ausländische Staaten, sondern treffen Kompetenzregelungen und öffnen das Hoheitsgebiet in Empfangsstaaten für die Wirkungsentfaltung fremder Hoheitsakte.

Dahingehend lautet der Zwischenbefund, dass neben dem sekundären Unionsrecht auch das Völkerrecht, gemeinsam mit nationalen Umsetzungsnormen, eine Grundlage für Transnationalität bilden kann, wenn sie Empfangsstaaten der Entscheidungskompetenz eines anderen Staates unterwerfen, indem die Behördenzuständigkeit im Erlassstaat konzentriert wird. Transnationale Verwaltungsakte sind demnach kein Institut des Europarechts, sondern eine Rechtsfigur, die auf einer bestimmten Kombination aus Kompetenz- und Erstreckungsbestimmungen beruht.

3. Artenvielfalt rechtlicher Transnationalität

Die Verwaltungsrechtswissenschaft hat eine beachtliche Vielfalt an „Transnationalitätsregimen" hervorgebracht, wobei hier sämtliche Systematisierungsleistungen allgemein anerkannte Konturierungen vermissen lassen. Zu beantworten ist also die Frage, wann gelten grenzüberschreitende rechtliche Wirkungen von Verwaltungsakten als transnational. Die meisten Darstellungen stimmen dahingehend überein, dass nicht „die" Transnationalität existiert, sondern verschiedene Arten bzw Abstufungen davon.

Bei vielen Autoren ist eine Dreiteilung von Transnationalitätsregimen auf Akzeptanz gestoßen. Unterschieden wird dabei zwischen wirkungsveranlasster Transnationalität, Transnationalität

537 *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 80ff; aA *Stefan Kadelbach,* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1999) 37. Verfehlt auch *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (935f).

durch Institutionenbildung sowie solche durch Grenzübertritt.[538] Im ersten Fall wird eine völkervertraglich begründete Anerkennungspflicht mit einer nationalen Rechtsnorm zum Vollzug der Anerkennung verbunden. *Kment* bezeichnet diese Form der Transnationalität als „echten Anerkennungsfall" und grenzt sie damit von den beiden anderen Fällen ab.[539] Allen drei Varianten in dieser Kategorisierung wohnt dennoch das Anerkennungsprinzip als inhärentes transnationalitätsbegründendes Element inne. Eine spezielle Ausprägung transnationaler Verwaltungsakte seien solche aufgrund der Unionsrechtsordnung (im unmittelbaren indirekten Vollzug), weil in ihrem Fall gar keine Anerkennung als transnationalitätsbegründendes Element erforderlich ist, da sie direkt auf übergeordnetem Recht beruhen.[540] Nach diesem Verständnis besteht zwischen dem Konzept der Transnationalität und dem des Anerkennungsprinzips dennoch keine Dichotomie. Vielmehr werden transnationale Wirkungen letztlich auch hier auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zurückgeführt.[541] Die Besonderheit wird nur darin gesehen, dass ein nationaler Anerkennungsakt direkt durch das Unionsrecht ersetzt wird. Folglich fungiert die Art der Anerkennung als Gradmesser der Transnationalität.

Die unterschiedlichen Arten und der damit verbundenen Wirkungen der transnationalitätsbegründenden Rechtsnormen führen mancherorts zu einer Unterscheidung zwischen „echter"[542] und „unechter" Transnationalität.[543] Damit soll der Umfang bzw die Intensität transnationaler Bindungswirkungen beschrieben werden. Auch *Kment* bedient sich dieser Unterscheidung. Entscheidend ist dabei, ob die grenzüberschreitende Wirkung unmittelbar aufgrund der den Verwaltungsakt begründenden Rechtsnorm eintritt oder, ob ein nationaler Vermittlungsakt erforderlich ist. Letzteres trifft insb im Falle von europäischen Richtlinien zu, die in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen.[544] Aufgrund dieses erforderlichen Umsetzungsaktes im nationalen Recht wird vielfach von „unechter"[545]

538 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468ff.

539 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468, 531.

540 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 469.

541 Zur erforderlichen Abgrenzung bzw Differenzierung s hingegen V.

542 *Gabriele Buchholtz,* Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts, NVwZ 2016, 1353 (1354f); *Angelos Gerontas,* Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011) 223ff; *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1993, 270 (301).

543 *Dominik Rabe*, Der „Verwaltungsakt" nach deutschem und spanischem Recht (2011) 132f.

544 Einen „echten transnationalen Verwaltungsakt" sieht *Ohler* hingegen auch in der in Art 5 RL 92/49/EWG normierten gemeinschaftsweiten Zulassung von Instituten im Bereich der Schadensversicherung; *Christoph Ohler,* Modelle des Verwaltungsverbundes in der Finanzmarktaufsicht, DV 2016, 309 (313).

545 *Dominik Rabe*, Der „Verwaltungsakt" nach deutschem und nach spanischem Recht (2011) 132 mwN.

oder „vermittelter“[546] Transnationalität gesprochen. Eine Richtlinie alleine sei eben nicht fähig, Transnationalität zu begründen. „Echte“ Transnationalität beruhe *Rabe* zufolge hingegen auf unionsrechtlichen Verordnungen, da sie ohne Umsetzungsakte in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirken.[547] Dem steht die Theorie von *Ruffert* entgegen, der „echte Transnationalität“ auf Richtlinien im Zusammenwirken mit nationalen (deutschen) Umsetzungsakten zurückführt.[548]

Besonders in Zusammenhang mit dem Richtlinienrecht wird die Bandbreite der dogmatischen Befunde sichtbar. *Buchholtz*[549] propagiert diesfalls den Begriff der „anerkennungsbedingten Transnationalität“[550], während *Schwarz*[551] darin gar das zum transnationalen Verwaltungsakt dichotome Institut der gegenseitigen Anerkennung erblickt.

Meines Erachtens sind derartige Unterteilungen und Abstufungen der Intensitätsgrade von Transnationalitäten einer klaren Begriffsbildung abträglich. Sie sind auch gar nicht erforderlich, wenn man zur Analyse transnationaler Wirkungen von Verwaltungsakten nicht eine formale, die Art der Rechtsgrundlagen in den Mittelpunkt stellende oder eine an der Notwendigkeit nationaler Umsetzungsakte orientierte, sondern eine auf die Wirkmechanismen zielende Perspektive wählt. Anstatt eines geltungstheoretischen Begründungsmodells[552] wählt diese Arbeit eine im Folgenden beschriebene, an den Mechanismen der Entterritorialisierung orientierte Differenzierung.[553] Dieser Entscheidung liegt die Absicht zu Grunde, dem Begriff des Verwaltungsaktes eine klare Gestalt zu geben, ihn als konturierte Rechtsfigur abzubilden.

---

546 *Angelos Gerontas,* Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011) 223f; *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 (301).

547 *Dominik Rabe*, Der „Verwaltungsakt“ nach deutschem und nach spanischem Recht (2011) 132 mwN.

548 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (461).

549 *Gabriele Buchholtz,* Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts, NVwZ 2016, 1353 (1356).

550 Der „anerkannte transnationale Verwaltungsakt“ heißt es bei *Wolfgang Hofmann-Riem,* Eigenständigkeit Rz 80.

551 *Michael Schwarz,* Abgrenzung 60f.

552 *Derselbe,* Abgrenzung 61.

553 Zur Reduktion von Komplexität als klassische Aufgabe der Rechtswissenschaft *Karl-Peter Sommermann,* Das Verhältnis von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis im Verwaltungsrecht, DV 2017, 77 (80f).

4. Transnationalitätsbegründende Mechanismen

Wenn diese Arbeit die Qualifikation grenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungsakten nicht an die Art der Rechtsgrundlagen, sondern an den jeweiligen Wirkmechanismus knüpft, ist eine Vorstellung über die als transnational zu bezeichnende Ausgestaltung dieser handlungsförmlichen Entgrenzung von Verwaltungsakten unerlässlich. Nicht die formale Frage, jene der Gestalt einer Rechtsgrundlage, ist dafür entscheidend, ob einem Verwaltungsakt transnationale Wirkungen anhaften, sondern deren Regelungsgehalt.

Einigkeit herrscht in sämtlichen Systembildungen über die Transnationalität von Verwaltungsakten, wenn sie von mitgliedstaatlichen Behörden aufgrund von EU-Verordnungen erlassen werden, da diese gem Art 288 AEUV in allen Mitgliedstaaten direkt gelten, sohin keiner Umsetzungsakte bedürfen. Folgt der Ausdehnungsgrad des rechtlichen Wirkungsbereichs eines Verwaltungsaktes dem Geltungsbereich der ihn begründenden Norm, besteht ein durchgehender Wirkungsstrang zwischen dem Erlassstaat und den Empfangsstaaten. Das in einem Mitgliedstaat ausgestellte Schengen-Visum gilt aufgrund der ihm zugrunde liegenden EU-VO direkt auch in allen anderen Staaten des Verbandsraumes. Die Empfangsstaaten sind unzuständig. Der entsprechende Erlassstaat hat auch für sie entschieden.

Deutlich differenzierter fällt der Befund im Fall von in EU-Richtlinien normierten „Anerkennungspflichten“ aus. Richtlinien müssen durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Die Erweiterung des Wirkungsbereichs von Verwaltungsakten erfolgt, wenn auch richtlinienbedingt, durch nationale Bestimmungen in den Empfangsstaaten. Die nationalen Normen dienen als „Türöffner“ für fremde Verwaltungsakte.
Derartige Umsetzungsakte seien allerdings nach Ansicht mancher Autoren nicht mit dem Transnationalitätsmodell vereinbar. Für *Schwarz* impliziert die Wahl der Handlungsform einer Richtlinie die Anwendung des Anerkennungsprinzips.[554] Im Gegensatz dazu erachtet *Bast* in der Umsetzungsbedürftigkeit von Richtlinien kein Argument gegen das rechtliche Phänomen der Transnationalität. Die nationalen Umsetzungsakte würden bloß unschädliche „Scharniere“ bilden, welche den Verwaltungsakten „nur eine logische Sekunde später“ in allen Staaten Wirkung verleihen würden.[555]

554 *Michael Schwarz,* Abgrenzung 61.

555 *Jürgen Bast,* Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums (2006) 12.

Die Frage der Transnationalität lässt sich jedoch auch abseits des diesen Vermittlungsakten beigemessenen Stellenwerts beantworten,[556] indem das Erfordernis eines durchgehenden, unterbrechungsfreien Wirkungsstranges im Zeitpunkt des Erlasses eines Verwaltungsaktes, mithin auch eine Zentralisierung der Entscheidungskompetenz bei einer ausländischen Behörde, als Kriterium herangezogen wird.
Diesem Gedanken zufolge entscheidet nicht die Existenz eines nationalen Vermittlungsaktes über die transnationale Eigenschaft eines Verwaltungsaktes, sondern die Frage, ob der Wirkungserstreckung eine Kompetenz zu einzelfallbezogenen Überführungsakten in den Empfangsstaaten zwischengeschaltet ist oder, ob spätestens im Moment des Erlasses eines Verwaltungsaktes die territoriale Entgrenzung entlang eines durchgehenden Wirkungsstranges ohne Verfahrensbeteiligung von Behörden in Empfangsstaaten angelegt ist. Eine nicht transnationalitätsbegründende Kompetenz zu Überführungsakten in Empfangsstaaten kann positiv, durch aktives Behördenhandeln, oder negativ, durch Prüfungsfreistellungen, bestehen.

Transnationalität existiert also nur entlang eines durchgehenden Wirkungsstranges, welcher sich, auf einer Rechtsnorm (wie im Falle einer EU-Verordnung) oder auf der Aneinanderreihung mehrerer nationaler Erstreckungsnormen in Form nationaler Umsetzungsakte gründen kann. Knüpft eine nationale Umsetzungsnorm an den national wirkenden Ausgangsakt im Erlassstaat an und führt sie ihn ohne Kompetenz zu einzelfallbezogenen Vermittlungshandlungen in den Rechtskreis des Empfangsstaates ein, besteht ein derartiger durchgehender Wirkungsstrang.
Wenn § 1 Abs 4 FSG die einem ausländischen Führerscheinbesitzer vom Erlassstaat erteilten Berechtigungen in den österreichischen Rechtskreis einführt, besteht ein transnationalitätsbegründender, durchgehender Wirkungsstrang, sofern inländische Behörden über keine Regelungskompetenz verfügen, also keine zusätzlichen (potenziellen) Verwaltungshandlungen zwischengeschaltet sind. Im Gegensatz dazu berechtigt § 41 S 2 EisbG die österreichische Eisenbahnbehörde zur Anerkennung ausländischer „Genehmigungen Bewilligungen oder sonstiger für die Ausübung der Zugangsrechte erforderlichen Rechtsakte“. Es besteht kein durchgehender im Vorhinein festgelegter Wirkungsstrang des ausländischen Verwaltungsaktes, sondern seine einzelfallbezogene Übernahme, da der Empfangsstaat weiterhin über verfahrensleitende Kompetenzen im Einzelfall verfügt.

556 Die Rolle der nationalen Vermittlungs- bzw Umsetzungsakte bezeichnet Sydow als „relevanter Streitpunkt“; *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 144.

Entterritorialisierende Mechanismen begründen dann Transnationalität, wenn ihre Wirkungsvermittlung im Zeitpunkt des Erlasses eines Verwaltungsaktes feststeht und keine einzelfallbezogene Erstreckung durch aktive Handlungen oder durch Unterlassen auf den Empfangsstaat erfolgt, da die alleinige Kompetenz zum Erlass des Verwaltungsaktes im Ausübungsstaat (Erlassstaat) liegt.
Diese Sichtweise schließt das Völkerrecht als Quelle transnationaler Verwaltungsakte ein.

Fraglich ist angesichts vorstehender Bemerkungen jedoch, ob eine weder völker- noch unionsrechtlich verortete grenzüberschreitende Wirkung von Verwaltungsakten auch Transnationalität begründen kann, indem ausschließlich nationale Rechtsordnungen für ihr Staatsgebiet ausländische Verwaltungsakte übernehmen. *Burbaum* formuliert es mit der Frage, ob sich ein Staat einen Verwaltungsakt eines anderen Staates aneignen darf.[557] Ein durchgehender Wirkmechanismus schiene demnach durchaus gegeben. Die Antwort ist auch diesfalls in der Kompetenzregelung zu suchen. Transnationalität bedeutet, eine nationale Verwaltungsbehörde erlässt in Wahrnehmung der ihr obliegenden Kompetenz einen Verwaltungsakt mit gleichlautender Wirkung auch für die Hoheitsgebiete anderer Staaten. Das Prinzip „einer für alle“ setzt voraus, dass sich „alle auf einen“ einigen, der „für alle“ entscheidet. Die Aneignung eines fremden Verwaltungsaktes würde jedenfalls im Belieben des sich aneignenden Staates liegen, weshalb von einem durchgehenden, unterbrechungsfreien, ohne Kompetenz zu Vermittlungsakten des Empfangsstaates angelegten Wirkungsstrang nicht ausgegangen werden könnte.

Zusammenfassend wird festgehalten, als transnationalitätsbegründend ist ein Wirkmechanismus zu qualifizieren, wenn ein nationaler Verwaltungsakt die territorialen Grenzen des Erlassstaates überwindet, indem er seinen materiellen Gehalt ohne einzelfallbezogene Überführungskompetenz von Empfangsstaaten in deren Rechtskreis einführt und sie dadurch gebunden werden. Als durchgehend gilt ein Wirkmechanismus, wenn im Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsaktes einer nationalen Behörde die Erweiterung des Bereichs seiner Rechtserheblichkeit auf fremde Hoheitsgebiete feststeht.

557 *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 113.

IV. Explikation:
Merkmale transnationaler Verwaltungsakte

Der Analyse nachstehender Materien[558] können dogmatische Gemeinsamkeiten handlungsförmlicher Entgrenzung von Verwaltungsakten entnommen werden, die sich als konstitutive Elemente transnationaler Verwaltungsakte erweisen. Vorweg sei festgehalten: Ein enges Verständnis über das Rechtsinstitut des transnationalen Verwaltungsaktes ist vorzugswürdig. Je weiter die Rechtsfigur interpretiert wird, umso diffuser erscheinen die Grenzen zu verwandten Phänomenen. Indifferent zeigt sich in diesen Fällen insb die Abgrenzung zum dogmatischen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Transnationale Verwaltungsakte und das Anerkennungsprinzip weisen zwar Gemeinsamkeiten auf, sind dogmatisch aber unterschiedlich konstruiert. Die „Anerkennung" als genus proximum für das Phänomen grenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungshandlungen ist vom dogmatischen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zu unterscheiden. So normiert etwa Art 2 Abs 1 der 3. FS-RL die „gegenseitige Anerkennung" nationaler Führerscheine. Die damit – im FSG hinter dem Terminus der „Gleichstellung"[559] verorteten – verbundenen Rechtswirkungen erweisen sich in der Analyse als dem dogmatischen Prinzip der Transnationalität entsprechend. Dieses Beispiel zeigt die Notwendigkeit terminologischer Grenzziehung, idS der Begriff „Anerkennung" dem dogmatischen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung vorbehalten bleiben sollte. Sind Gesetzestexten Begriffe wie „Anerkennung", „Gleichstellung", „gleichhalten" etc zu entnehmen, kann erst durch eine Analyse der Wirkmechanismen eine Aussage über die damit verwirklichte Rechtsfigur bzw dogmatische Konstruktion getroffen werden. Transnationale Verwaltungsakte sind anhand konstitutiver Merkmale und nicht anhand von Bezeichnung ergründbar. „Nicht auf den Namen, sondern auf die Sache kommt es an", hat schon *Merkl* postuliert.[560]

Welche konstitutiven Merkmale weisen nun transnationale Verwaltungsakte auf?

558 Siehe Kap 3.

559 § 1 Abs 4 FSG.

560 *Adolf Merkl,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1927).

1. Nationales Behördenhandeln

Transnationale Verwaltungsakte werden grundsätzlich von nationalen Behörden erlassen.[561] Sie handeln dabei nicht für übergeordnete Stellen, sondern üben die ihnen übertragene Verwaltungstätigkeit in horizontaler Ebene aus. So wird etwa ein für den gesamten Schengen-Raum gültiges „Schengen-Visum" gem Art 5 VK von mitgliedstaatlichen Behörden erteilt.[562] Auch die Anerkennung eines natürlichen Mineralwassers[563] oder die Erteilung einer Bauartgenehmigung gem § 32 EisbG und einer Betriebsbewilligung gem § 34 leg cit für ein Schienenfahrzeug[564] erfolgt, wie auch die Erteilung einer Lenkberechtigung,[565] durch nationale Behörden.

Transnationalität als Sammelbegriff für „überstaatliche" Rechtsphänomene ist kein Thema von Suprematie, sondern existiert zwischen Staaten – auf gleichberechtigter Ebene. Transnationale Verwaltungsakte sind immer Verwaltungsakte nationaler Behörden und von Entscheidungen der auf Unionsebene angesiedelten Verwaltungsstellen zu unterscheiden. Sie existieren somit ausschließlich auf horizontaler Vollzugsebene.

Diese Erkenntnis reiht sich in alle bisher geleisteten Systembildungen ein und erntet von keiner Seite Widerspruch – im Gegensatz zu der Frage, welche Bedeutung der Intentionalität des Verwaltungsaktes der nationalen Behörde beizumessen ist. Von manchen Autoren wird vertreten, dass ein nationaler Verwaltungsakt auf die Wirkung im Ausland gerichtet sein muss, um als transnational zu gelten.[566] *Raschauer* verneint die Transnationalität von Zulassungsakten im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit, da diese weder intentional noch rechtsstrukturell darauf gerichtet seien und durch die Art 28ff AEUV[567] lediglich die Befugnis beschränkt wird, „Produktzulassungsregime ohne besondere Rechtfertigung auch auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Waren zur Anwendung zu bringen".[568] Auch wenn in diesen Fällen dem Ergebnis zuzustimmen ist, liegt die Begründung mE nicht in der fehlenden Intentionalität, sondern in der fehlenden Kompetenzkonzentration im Erlassstaat. Die

561 *Stefan Kadelbach,* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1999) 36; *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 5.

562 Kapitel 3, I.2.b).

563 Kapitel 3, IV.2.

564 Kapitel 3, VI.2.

565 Kapitel 3, II.2.

566 Unter anderem *Dominik Rabe,* Der „Verwaltungsakt" nach deutschem und nach spanischem Recht (2011) 139.

567 Ex Art 23ff EGV.

568 *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 668f.

Begründung über die mangelnde Transnationalität derartiger Zulassungsakte ist vielmehr in der Abgrenzung zum Anerkennungsprinzip zu finden.[569]

Für die Transnationalität eines Verwaltungsaktes, insoweit ist *Kment*[570] zu folgen, ist somit nicht ausschlaggebend ist, ob er im Zeitpunkt seines Erlasses durch eine nationale Behörde intentional auf einen über das Hoheitsgebiet des eigenen Staates hinaus, sohin auf grenzüberschreitende Wirkung, gerichtet ist.[571] Auch *Ruffert* ist zuzustimmen, wenn er festhält, dass „nicht jeder deutsche Verwaltungsakt mit Auslandsbezug ein transnationaler Verwaltungsakt ist"[572]. Wenn er allerdings fordert, dass transnationale Verwaltungsakte darauf gerichtet sein müssen, „außerhalb des Territoriums des Sitzstaates der erlassenden Behörde Wirkungen zu erzeugen"[573], ist dem entgegenzuhalten, dass etwa Lenkberechtigungen, die aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen auch im Ausland zum Lenken von Kraftfahrzeugen berechtigen, und auch in seinen Ausführungen transnationale Verwaltungsakte darstellen[574], intentional „nur" für den eigenen Verbandsbereich ausgestellt werden. Die Wirkungserstreckung resultiert aus einer völkerrechtlich verankerten Regelungszuständigkeit, verbunden mit einer nationalen Norm, welche die Berechtigung aufgrund des ausländischen Führerscheins auf das Hoheitsgebiet des jeweiligen Empfangsstaates erweitert. Auch die Zulassung eines Schienenfahrzeuges durch nationale Behörden erfolgt intentional für den eigenen Verbandsbereich. Die transnationale Wirkung ergibt sich erst aus den in der IOP-RL verwurzelten Kompetenzzuweisungen, verbunden mit nationalen Normen, die den Wirkungsbereich auf das eigene Hoheitsgebiet erstrecken, in Österreich zB durch § 41 EisbG.[575] Die Staatsbürgerschaftsverleihung erfolgt, wie die Zulassung eines Schienenfahrzeuges, intentional ebenso auf das eigene Staatsgebiet gerichtet.[576] Im Gegensatz zu Zulassungsakten von Schienenfahrzeugen entspricht sie, wie *Raschauer* zutreffend feststellt,[577] jedoch keinem transnationalen Verwaltungsakt. Die Begründung für diese Erkenntnis liegt allerdings nicht im Merkmal der Intentionalität, sondern in einer fehlenden

---

569 Siehe V.

570 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 470.

571 *Kment* verneint das Erfordernis „absichtlicher" Intentionalität und führt stattdessen ein „Mindestvertrauen in die materiellrechtliche Gestaltung anderer Rechtsordnungen oder die einheitliche Interessenlage, die ein bestimmtes Qualitäts- bzw Sicherheitsniveau, das von dem anerkennenden Staat prinzipiell vorausgesetzt wird" ein; *ders,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 739.

572 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (463).

573 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (463).

574 *Derselbe,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (457f).

575 Siehe Kap 3, VI.3.

576 Siehe Kap 3, III.2.

577 *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 679.

Entscheidungskompetenz des jeweiligen Erlassstaates für die anderen Staaten. Die Staatsbürgerschaft wird intentional und rechtsstrukturell für den eigenen Verbandsbereich verliehen. Auch wenn sie in der Folge von anderen Staaten „anerkannt" wird, bleiben die verleihenden Staaten zuständig. Ihrer Regelungskompetenz obliegt es, ob sie ihrerseits derselben Person zB eine eigene Staatsbürgerschaft verleihen.

Die angeführten Beispiele betreffen jene Verwaltungsakte, deren grenzüberschreitende Wirkungen im europäischen Richtlinienrecht oder Völkerrecht, verbunden mit nationalen Umsetzungs- bzw Erstreckungsnormen, verwurzelt sind. Im Falle europäischer Verordnungen besteht insoweit ein Unterschied, als nicht der Wirkungsbereich fremder nationaler Verwaltungsakte durch Normen in den Empfangsstaaten erweitert wird, sondern die grenzüberschreitende Dimension bereits durch die den Verwaltungsakten zu Grunde liegenden Verordnungen besteht. Dies folgt aus dem Umstand, dass der Wirkungsbereich eines Verwaltungsaktes dem territorialen Geltungsbereich der ihn begründenden Rechtsnorm entspricht. Demzufolge ist die Erteilung eines Schengen-Visums durch eine nationale Behörde intentional auf den gesamten Schengen-Raum ausgerichtet.

Somit kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass transnationale Verwaltungsakte aus nationalen Behördenentscheidungen resultieren, deren Wirkungsbereich intentional auf das Gebiet anderer Staaten ausgerichtet sein kann, aber nicht muss.

2. Individueller Charakter und Einzelfallbezogenheit

Transnationale Verwaltungsakte erweisen sich als Verwaltungsakte im engeren Sinn, in Form von Einzelakten,[578] die anhand der Adressaten von Allgemeinregelungen abgegrenzt werden können. Sie stellen individuelle Akte dar,[579] deren Adressaten als Einzelpersonen angesprochen werden. Damit wird das Verständnis über den Verwaltungsakt in transnationaler Dimension, wie bereits unter I. angeführt, zumindest dahingehend eingeengt, dass er normative Akte wie Rechtsverordnungen und Satzungen,[580] die in bestimmten Verwaltungsrechtskreisen ebenfalls

578 *Dominik Rabe,* Der „Verwaltungsakt" nach deutschem und nach spanischem Recht (2011) 139.

579 *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht IV[1] (2009) Rz 50.017; *Grabenwarter/Holoubek,* Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (2014) Rz 950.

580 *Peter Huber,* Grundzüge Rz 105ff.

unter seinen Begriff subsumiert werden, ausklammert.[581] Wie in Kap 3 ersichtlich, betreffen transnationale Verwaltungsakte in der Regel Zulassungen, Genehmigungen etc: Kurzzeitvisa, Zulassungen von Schienenfahrzeugen, Anerkennung natürlicher Mineralwässer usw.

Mit diesem konstitutiven Merkmal vereinbar zeigen sich Verwaltungsakte in Form von dinglichen Bescheiden, wie sie etwa im Rahmen der Zulassung von Schienenfahrzeugen ergehen.[582] Unschärfen können allerdings darüber hinaus etwa im Falle von dem österreichischen Recht fremden Allgemeinverfügungen iSd § 35 S 2 dt VwVfG auftreten.[583] Dieser Unterfall des in S 1 leg cit legal definierten Verwaltungsaktes ist nach österreichischem Verständnis nicht eindeutig zuordenbar. Je nach Lage des Einzelfalls kann eine Allgemeinverfügung einer Verordnung oder einem Bescheid entsprechen.[584] Letztlich ist auch in diesen Fällen anhand der Einzelfallbezogenheit bzw Individualität zu entscheiden, inwiefern es sich um einen dem Transnationalitätsmodell zu Grunde liegenden Verwaltungsakt handelt.

3. Automatismus in der Entterritorialisierung

Grenzüberschreitende (rechtliche) Wirkungen von Verwaltungsakten in horizontaler Ebene gelten nicht grundsätzlich als transnational. Insbesondere in Abgrenzung zum Anerkennungsprinzip kommt der Art und dem Zeitpunkt der Wirkungsvermittlung entscheidende Bedeutung zu.[585]

Wenn vielfach auf den Terminus der „antizipierten Anerkennung" rekurriert wird,[586] soll damit ausgedrückt werden, dass die Wirkungsvermittlung automatisch, sohin ohne weitere

---

581 Eine aA vertritt *Gerontas*, derzufolge auch „von der Exekutive erlassene Rechtsnormen (etwa Rechtsverordnungen des deutschen Rechts)" vom Begriff des transnationalen Verwaltungsaktes erfasst seien. Wenngleich derartige Fälle „kaum vorstellbar" seien, gebiete die Vollständigkeit und die Präzision ein derartiges Verständnis; *Angelos Gerontas,* Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011) 40f.

582 Kapitel 3, VI.2.b).

583 Vergleiche *Erbguth/Guckelberger,* Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2018) 157f.

584 Zur Qualifikation von Verkehrszeichen als Verwaltungsakt ua *Anna Leisner,* Geeignetheit als Rechtsbegriff, DÖV 1999, 807 (810ff).

585 Sogleich unter V.

586 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 739; *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 15f; *ders,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (865). *Michaels* verwendet den Begriff der „abstrakt-antizipierten Anerkennung"; s *Sascha Michaels,* Anerkennungspflichten im Wirtschaftsverwaltungsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland (2004) 108; zust *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 139.

Verfahrensschritte im jeweiligen Empfangsstaat, erfolgt. Zwar ist der Begriff der „Anerkennung“ zur Beschreibung transnationaler Wirkungen abzulehnen, während sich die Antizipation als immanenter Bestandteil des Transnationalitätsregimes erweist, sofern man darunter die spätestens im Zeitpunkt des Erlasses eines Verwaltungsaktes angelegte grenzüberschreitende Wirkung versteht. Die territoriale Entgrenzung[587] eines Verwaltungsaktes erfolgt demnach ohne positive oder negative[588] Vermittlungsakte einer Behörde in Empfangsstaaten.

Ein von einer nationalen Behörde erteiltes Schengen-Visum iSd Art 24 VK gilt in den Empfangsstaaten automatisch. Insbesondere grenzüberschreitend wirkende Verwaltungsakte aufgrund von unmittelbar anwendbarem Unionsrecht werden vielfach als Fälle „echter“ Transnationalität bezeichnet. Allerdings erfolgt die richtlinienbedingte Wirkungsvermittlung etwa im Falle ausländischer Führerscheine ebenfalls automatisch. Sie stützt sich aufgrund der nationalen Umsetzungsbedürftigkeit von RL nicht direkt Art 2 der 3. FS-RL, sondern auf § 1 Abs 4 FSG. Die Entgrenzung des Verwaltungsaktes erfolgt demnach nicht durch eine direkt wirkende EU-VO, sondern durch nationales Recht, wenngleich in Umsetzung einer EU-RL. Dennoch erfolgt die grenzüberschreitende Wirkungserstreckung automatisch, also ohne weitere Verfahrensschritte in Österreich.
Unbestritten besteht zwischen grenzüberschreitenden Verwaltungsakten aufgrund einer VO im Vergleich zu jenen aufgrund von RL insoweit ein Unterschied, als erstere ihre transnationale Wirkung aus der sie begründenden Norm beziehen, während letztere erst durch nationale Umsetzungsnormen in Empfangsstaaten ihre Entgrenzung erfahren. Allerdings ist es nicht entscheidend, ob ein Verwaltungsakt seine transnationalen Wirkungen aus einer direkt anwendbaren Norm des Unionsrechts oder aus einer „Aneinanderreihung“ nationaler Normen, wenngleich in Umsetzung anderen Rechts, bezieht. In beiden Fällen erfolgt die Entgrenzung der Verwaltungsakte automatisch und insofern antizipiert, als ihr grenzüberschreitender Wirkungsbereich (spätestens) im Zeitpunkt des Erlasses eines Verwaltungsaktes durch eine nationale Behörde feststeht.

587 „Entgrenzung“ steht für eine Erweiterung des Wirkungsumfanges, sohin eine Verschiebung der Grenzen.

588 Negative Vermittlungsakte entsprechen dem Verzicht auf eine eigenständige Vermittlungshandlung, etwa in Form einer Prüfungsfreistellung. Bereits die Entscheidung zu einem derartigen Regelungsverzicht bedeutet die Inanspruchnahme einer eigenen Regelungskompetenz und entspricht somit nicht dem Transnationalitätsmodell.

4. Zentralisierte Regelungskompetenz

Würde jede automatische grenzüberschreitende Wirkung von Verwaltungsakten unter das Transnationalitätsmodell subsumiert werden, stünde der transnationale Verwaltungsakt auch im Belieben jener Staaten, die für ihr Hoheitsgebiet einen fremden Verwaltungsakt für verbindlich erklären. Dieser Gedanke stößt, wie bereits erwähnt, bei *Burbaum* zutreffend auf Kritik.[589] Die Lösung dieses Problems findet er nicht in einer Abgrenzung zur Anerkennung, sondern in einer konkludenten, räumlichen Erweiterung der Tatbestandswirkung.[590] Diese – unter III.1. bereits einer Kritik unterzogenen – erweiterte Tatbestandswirkung resultiere aus einem Zusammenhang zwischen der Regelungsermächtigung und der Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung. Die Tatbestandswirkung führe im Zusammenwirken mit der Anerkennung der „Verwaltungsentscheidung" im Empfangsstaat durch die fremde Rechtsordnung zur transnationalen Wirkung.[591] Wenn man das Transnationalitätsmodell als ein Konzept zentralisierten Verwaltungshandelns auf horizontaler Ebene, sohin als das Prinzip „einer für alle",[592] versteht, liegt das transnationalitätsbegründende Element jedoch nicht in einer erweiterten Tatbestandswirkung, sondern in einer Regelung, welche die Entscheidungskompetenz bei den Behörden des Erlassstaates konzentriert.[593] So sind österreichische Behörden in Umsetzung der Mineralwasser-RL nicht nur an einen ausländischen Verwaltungsakt über die „Anerkennung eines Mineralwassers als natürliches"[594] gem § 13 Abs 2 MWV gebunden, sondern in der Sache unzuständig. Zuständig sind die Behörden jener EU- (oder EWR-)Staaten, aus deren Boden das Mineralwasser gewonnen wurde. Unzuständig sind österreichische Behörden etwa auch zur Erteilung einer Bauartgenehmigung iSd § 32 EisbG oder einer Betriebsbewilligung iSd § 34 leg cit, wenn ein Schienenfahrzeug im Ausland bereits zugelassen wurde. Ihnen obliegt nur insoweit eine Kompetenz, als sie den Umfang (inwieweit, zu welchem Zweck etc wurde ein Fahrzeug genehmigt?) eines gem § 41 EisbG gleichzuhaltenden ausländischen Genehmigungsaktes prüfen dürfen.

589 *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 33.

590 *Derselbe,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 33 mwN.

591 *Derselbe,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 33.

592 Siehe auch *Angelos Gerontas,* Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011) 38f.

593 Vergleiche *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 681.

594 Gemeint ist hier nicht das dogmatische Prinzip der Anerkennung, sondern ein Verwaltungsakt, mit dem ein Wasser von einer nationalen Behörde als natürliches Mineralwasser anerkannt wird.

Verwaltungsakte zum Inverkehrbringen von GVO ergehen von nationalen Behörden und wirken automatisch in allen Empfangsstaaten. Allerdings ist die Verfahrenskompetenz nicht beim Erlassstaat konzentriert, die Empfangsstaaten sind nicht unzuständig. Vielmehr sind alle Staaten im Verbandsbereich am Verfahren beteiligt.[595] Die vom Erlassstaat verschiedenen Staaten sind nicht unzuständig, sondern auch zuständig und verfügen über verfahrensentscheidende Mitwirkungskompetenzen. Alle Verbandsstaaten sind gemeinsam am Zustandekommen des Verwaltungsaktes beteiligt, weshalb es sich um einen vom transnationalen Verwaltungsakt abzugrenzenden mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakt handelt.[596]
Ebenso wenig ist die Entscheidungskompetenz über Staatsbürgerschaften bei einem Staat konzentriert, der mit Wirkung für alle entscheidet.[597] Auch wenn die österreichische Rechtsordnung fremden Staatsangehörigkeiten rechtliche Bedeutsamkeit verleiht, handelt es sich nicht um transnationale Wirkungen, da die österreichischen Behörden deshalb nicht unzuständig sind – sie verfügen also weiterhin über die Regelungskompetenz.[598]

Wie ersichtlich, setzt Transnationalität voraus, dass die Behördenkompetenz in einem Staat konzentriert ist und die Behörden in Empfangsstaaten unzuständig bzw gebunden sind.[599] Dabei ist nicht entscheidend, ob die entsprechenden Rechtsgrundlagen explizite Bestimmungen über die Regelungskompetenz beinhalten. Mitunter sind diese durch Interpretation zu ermitteln. In der Regel enthalten die einzelnen Materien keine expliziten Kompetenzzuweisungen. Diese folgen zumeist aus materienspezifischen Anordnungen zur „Anerkennung“ oder „Gleichhaltung“ ausländischer Rechtsakte.

5. Ersatz inländischer Verwaltungsakte

Die Zentralisierung der Entscheidungskompetenz bei der nationalen Behörde eines Staates führt dazu, dass die Behörden in den Empfangsstaaten unzuständig sind und eine Entscheidung ihrerseits ersetzt wird. Dies ist die logische Konsequenz des Prinzips „einer für alle“. Die Kompetenz zur Anerkennung eines Wassers für das Inverkehrbringen als natürliches

595 Siehe Kap 3, V.6.
596 Siehe VII.1.
597 Siehe Kap 3, III.3.
598 Vergleiche auch *Andreas Hauer,* Handlungsformen 106.
599 *Gernot Sydow,* Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden, DÖV 2006, 66 (69).

Mineralwasser ist bei der Behörde eines Staates konzentriert. Derartige Anerkennungsakte wirken in den Empfangsstaaten so, als hätten sie diese selbst erlassen. Damit werden Anerkennungsakte[600] in den Empfangsstaaten ersetzt.

Ein Blick auf die Kehrseite der Medaille ergibt sich, wenn etwa § 41 EisbG normiert, dass „in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in anderen Vertragsparteien des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder in der Schweizer Eidgenossenschaft erteilte Genehmigungen, Bewilligungen oder sonstige für die Ausübung der Zugangsrechte erforderlichen Rechtsakte, die inhaltlich den nach diesem Bundesgesetz erforderlichen entsprechen", letzteren „gleichgehalten" werden. Demnach wird der ausländische Verwaltungsakt so behandelt, als hätte ihn die österreichische Behörde selbst erlassen. Er ersetzt sohin einen Verwaltungsakt der Behörde im Empfangsstaat. Damit wird aber auch gleichzeitig die Entscheidungskompetenz im jeweiligen Erlassstaat konzentriert.

Im Gegensatz dazu ersetzt eine ausländische Staatsbürgerschaft keine österreichische. Letztere kann unter den engen Grenzen der Voraussetzungen für Doppelstaatsbürgerschaften zusätzlich bestehen bzw erteilt werden.[601] Daraus folgt gleichzeitig eine dezentrale Verteilung der Regelungskompetenz, dh alle Staaten bleiben zur Regelung von Angelegenheiten der Staatsbürgerschaft zuständig.

Aus der zentralisierten Entscheidungskompetenz bei der Behörde eines Mitgliedstaates resultiert damit auch der Ersatz von Verwaltungsakten in Empfangsstaaten.[602] Umgekehrt führt der Ersatz eines inländischen Verwaltungsaktes durch die Normierung eines „Gleichhaltens" ausländischer Verwaltungsakte zur Konzentration der Entscheidungskompetenz in jenem Staat, dessen behördliche Entscheidung jener im Empfangsstaat gleichzusetzen ist.

Zusammenfassend ergibt sich sohin aus der Anordnung des Ersatzes inländischer Verwaltungsakte eine Zentralisierung der Entscheidungskompetenz beim jeweiligen Erlassstaat und umgekehrt. Es handelt sich somit um zwei Seiten einer Medaille, welche ein konstitutives Merkmal transnationaler Verwaltungsakte bildet.

600 Siehe Fn 594.

601 Siehe Kap 3, III.2.b).

602 *Andreas Hauer,* Handlungsformen 106.

V. Abgrenzung transnationaler Verwaltungsakte vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung

Unabhängig der unter IV. genannten Merkmale ist das Phänomen transnationaler Verwaltungsakte nicht ohne eine Vorstellung über und letztlich auch nicht ohne eine Abgrenzung vom dogmatischen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Verwaltungsakten darstellbar. Sämtliche Typologisierungen des Transnationalitätsmodells kommen nicht ohne – wenn auch unterschiedlich ausgestaltete – Bezugnahme auf das Anerkennungsprinzip aus. Entweder, weil sie, wie etwa *Becker*[603], *Hatje*[604], *Kadelbach*[605], *Kment*[606], *Neßler*[607], *Reinacher*[608] und *Starski*[609], transnationale Verwaltungsakte als eine Ausprägung des Anerkennungsprinzips, als eine besondere Form der Anerkennung verstehen, oder, weil sie, wie *Schwarz*[610], anerkannte Verwaltungsakte iS eines dichotomen Blickwinkels als jene mit grenzüberschreitenden Wirkungen interpretieren, die nicht dem Transnationalitätsmodell entsprechen.

Historisch gesehen hat sich die Diskussion über den transnationalen Verwaltungsakt aus der im europäischen Binnenmarktkonzept verorteten gegenseitigen Anerkennung[611] entwickelt.[612] Zwischen der Anerkennung von Verwaltungsakten fremder Staaten und dem Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes besteht jedoch ein dogmatischer Unterschied. Das an dieser Stelle angesprochene Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (im Rahmen der Grundfreiheiten) ist im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz[613] verwurzelt, demzufolge eine beschränkende Maßnahme im Empfangsstaat verfassungslegitime Ziele verfolgen sowie geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. Der nachprüfenden Kontrolle des EuGH unterliegt es, festzustellen, ob Maßnahmen aufgrund „zwingender Gründe des Allgemeinwohls" ausnahmsweise gerechtfertigt sind. Entsprechend dem Ergebnis dieser Prüfung verfügt der jeweilige

603 *Joachim Becker,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (861).

604 *Armin Hatje,* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung (1998) 209f.

605 *Stefan Kadelbach,* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1999) 36.

606 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468f.

607 *Volker Neßler,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (864ff).

608 *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 78.

609 *Paulina Starski,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 408.

610 *Michael Schwarz,* Abgrenzung 72ff.

611 Siehe ua *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 24ff; *Volker Neßler,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (864f).

612 Siehe ua *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 19ff.

613 *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 888.

Empfangsstaat über eine eigene (gerechtfertigte) Regelungsbefugnis oder nicht. Genau dieser Umstand widerspricht jedoch dem Regelungskonzept des Transnationalitätsmodells, welches die Regelungskompetenz grundsätzlich beim jeweiligen Erlassstaat konzentriert. Transnationale Verwaltungsakte zeichnen sich durch eine automatische, nicht am Verhältnismäßigkeitsprinzip orientierte Entgrenzung des Wirkungsbereichs aus. Ausnahmen bestehen nur innerhalb enger Grenzen der Inhibition.[614]

Viele Systembildungen begründen das Transnationalitätsmodell mit dem im sekundären Unionsrecht verwurzelten Anerkennungsprinzip.[615] „Grundlage des transnationalen Verwaltungsaktes" ist *Neßler* zufolge „das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, das sich im Richtlinienrecht findet".[616] *Starksi* betrachtet die Anerkennung als zentrales Element transnationaler Regelungsregime, indem Anerkennungspflichten vom „unmittelbaren staatlichen Willen gelöst und in höherrangigen Bestimmungen verortet" werden.[617] Auch *Kment* führt die Transnationalität auf das Anerkennungsprinzip zurück, indem völkerrechtlich begründete Anerkennungspflichten mit einer deutschen Rechtsnorm zum Vollzug der Anerkennung verbunden werden.[618] In gleicher oder ähnlicher Weise bildet in vielen Darstellungen das Anerkennungsprinzip die Grundlage für transnationale Verwaltungsakte.[619] Wenngleich sich die Wissenschaft bei der Entwicklung des Transnationalitätsmodells bislang vor allem auf das im Richtlinienrecht verortete Anerkennungsprinzip gestützt hat, liegen den beiden Prinzipien, wie erwähnt, unterschiedliche dogmatische Konzepte zu Grunde. Schon *Raschauer* hat festgehalten, dass es in Fällen von Transnationalität verfehlt sei, von Anerkennung zu sprechen.[620]

Das dogmatische Prinzip der gegenseitigen Anerkennung unterscheidet sich von transnationalen Verwaltungsakten durch die Behörden- bzw Regelungskompetenz. Im Falle des Anerkennungsprinzips verfügen Behörden in Empfangsstaaten über eine eigene Regelungskompetenz, die sie zur Überführung des ausländischen Verwaltungsaktes in den eigenen Rechtskreis ermächtigt. Dies kann positiv, durch einen eigenständigen Anerkennungs-

614 Siehe XIV.

615 Siehe Kap 1, VII.1.

616 *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 5.

617 *Paulina Starski,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 408.

618 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468.

619 Unter anderem auch *Burbaum*, der die Anerkennungspflicht als „Fundament" des transnationalen Verwaltungsaktes bezeichnet; s *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 32.

620 *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 680.

bzw Nostrifikationsakt, oder negativ, durch Verzicht auf ein eigenständiges Verfahren im Anerkennungsstaat, erfolgen. In welcher Form Staaten von ihrer eigenen Regelungskompetenz Gebrauch machen, bleibt ihnen überlassen. Die Anerkennung kann in Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erfolgen. Denkbar wäre aber etwa auch, dass Staaten aus ökonomischen Gründen und ohne überstaatliche Verpflichtung auf ein eigenes Genehmigungsverfahren verzichten und ausländische Verwaltungsakte als den eigenen gleichstehend anerkennen. Entscheidend ist, ob sie über die potentielle Möglichkeit der eigenständigen Regelung oder Prüfung verfügen. Auch wenn zB die Verleihung einer Staatsbürgerschaft im Ausland Rechtswirkungen in Österreich erzeugt, sind österreichische Behörden zur Entscheidung über Staatsbürgerschaftsangelegenheiten derselben Person nicht unzuständig.[621] Es obliegt, innerhalb völkerrechtlicher Grenzen, den Behörden in Österreich, ihrerseits die ausländische Staatsbürgerschaft anzuerkennen und auch gegebenenfalls selbst ein staatsbürgerschaftliches Verfahren vollumfänglich zu führen, da keine bei den Behörden eines anderen Staates zentralisierte Regelungskompetenz der Staatsbürgerschaft einer Person besteht. Anders gelagert zeigt sich die Situation etwa im Bereich der Zulassung von Schienenfahrzeugen. Im Falle gem § 41 S 1 EisbG gleichzuhaltender ausländischer Zulassungsakte sind österreichische Behörden unzuständig.[622] Sie sind gebunden und verfügen auch über keinen Ermessensspielraum. Eine Kompetenz zur Durchführung eines eigenständigen Verwaltungsverfahrens für die Erteilung einer Bauartgenehmigung oder Betriebsbewilligung besteht nicht. Eine in beschränktem Rahmen vorhandene Prüfkompetenz bezieht sich allenfalls nur auf die Feststellung des Bestandes einer ausländischen Zulassung, jedoch nicht auf den materiellen Gehalt des Genehmigungsaktes selbst. Es finden keine Tatbestandsprüfungen mehr statt. Auch im Falle einer gem § 1 Abs 4 S 1 FSG gleichgestellten ausländischen Lenkberechtigung[623] oder einer gem § 13 Abs 2 MWV gleichgestellten ausländischen Anerkennung natürlicher Mineralwässer[624] sind österreichische Behörden unzuständig. Die Entscheidungskompetenzen sind in all diesen Fällen in horizontaler Ebene zentralisiert und obliegen den Behörden in den Erlassstaaten.

Mit Blick auf die zentrale Regelungskompetenz scheinen nationale Langzeitvisa, deren Wirkungsbereich temporär auf den gesamten Schengenraum erstreckt wird, dem Transnationalitätsmodell zu entsprechen. Grundsätzlich erteilt der Ausstellerstaat ein

621 Siehe Kap 3, III.2.
622 Siehe Kap 3, VI.3.
623 Siehe Kap 3, II.2.
624 Siehe Kap 3, IV.2.

nationales Langzeitvisum für sein Hoheitsgebiet in Form eines nationalen Verwaltungsaktes. Das direkt anwendbare SDÜ überlagert den nationalen Verwaltungsakt und dehnt den Wirkungsbereich gem Art 21 aus, wodurch dem Begünstigten ermöglicht wird, sich bis zu drei Monate frei im Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten zu bewegen. Die Kompetenz zur Erteilung eines Langzeitvisums liegt ausschließlich beim jeweiligen Erlassstaat. Jedoch sprechen letztlich doch zwei Argumente gegen eine Subsumtion unter das Transnationalitätsmodell:
Erstens handelt es sich bei der Genehmigung zur freien Bewegung im Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten um keinen eigenständigen Verwaltungsakt. Art 21 SDÜ knüpft die beschriebenen Rechtsfolgen an die Erteilung eines Langzeitvisums.
Zweitens verfügen die Empfangsstaaten über die Möglichkeit, die Wirkungserstreckung auf ihr Hoheitsgebiet iSd Art 25 SDÜ zu verweigern, sofern der Drittausländer in die nationale Ausschreibungsliste aufgenommen wurde, nachdem der Erlassstaat trotz Ausschreibung ein Visum erteilt hat. Die Möglichkeit der Empfangsstaaten, die Ausdehnung des Geltungsbereichs eines fremden Verwaltungsaktes auf ihr Hoheitsgebiet zu unterbinden, geht damit weit über die Grenzen der Inhibition hinaus. Insbesondere unterliegt eine derartige Ausnahme ihres Hoheitsgebietes keiner nachprüfenden Kontrolle an den Maßstäben von Schutz- und Notfallklauseln.
Ebenso wenig scheint in diesem Fall jedoch das dogmatische Prinzip der Anerkennung gegeben. Die einzelnen Mitgliedstaaten verfügen über keine Kompetenz zur Prüfung und (negativen oder positiven) Anerkennung der mit einem nationalen Langzeitvisum vermittelten verbandsweiten Berechtigung. Die vom Erlassstaat verschiedenen Staaten sind weder zu einer Tatbestandsprüfung noch zu Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren jedweder Art ermächtigt.
Gleichermaßen abzulehnen ist eine Form des gemeinschaftlichen Verwaltungsaktes, da die Mitgliedstaaten nicht beim Zustandekommen eines Verwaltungsaktes zusammenwirken, sondern gem Art 25 SDÜ nur eine Einschränkung des Wirkungserstreckung bewirken können. Treffender scheint eine Qualifikation in Form eines nationalen Verwaltungsaktes mit transnationalen Elementen. Ein transnationaler Verwaltungsakt also solcher liegt jedoch nicht vor.

Wie ersichtlich, bildet der Modus des Zustandekommens grenzüberschreitender Wirkungen, der Mechanismus der Wirkungsvermittlung, ein entscheidendes Merkmal für die Qualifikation eines Verwaltungsaktes. Aus der bloßen Existenz einer grenzüberschreitenden (rechtlichen) Wirkung lässt sich nicht zwangsläufig auf das Vorliegen eines transnationalen Verwaltungsaktes schließen. Ein zentrales Element zur Qualifikation und Abgrenzung der

Rechtsinstitute bildet auch die Art bzw die Intensität von dem Transnationalitätsmodell nicht grundsätzlich fremden Beteiligungen anderer Staaten im Rahmen des Erlasses von Verwaltungsakten, wie das Beispiel der Genehmigung zum Inverkehrbringen von GVO zeigt. Auch wenn gem § 54 Abs 4 GTG derartigen Genehmigungen jene gleichstehen, die von den Behörden eines anderen Mitgliedstaates der EU oder des EWR erteilt worden sind und demzufolge automatische grenzüberschreitende Wirkungen des Verwaltungsaktes entstehen, liegt kein transnationaler Verwaltungsakt vor. Zwar ergeht eine Genehmigung zum Inverkehrbringen in Form eines Verwaltungsaktes nationaler Behörden mit Wirkung für alle Mitgliedstaaten, jedoch infolge eines mehrstufigen gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens.[625] Die verfahrensbeendende Entscheidung wird von der federführenden nationalen Behörde unter Mitwirkung der anderen Mitgliedstaaten sowie der KOM getroffen. Dabei ist sie in ihrer Entscheidung nicht frei, sondern an das Ergebnis eines Ausschussverfahrens gebunden. Die Einleitung eines Ausschussverfahrens hängt wiederum davon ab, ob begründete Einwände gegen das Inverkehrbringen von GVO von anderen Mitgliedstaaten erhoben werden. Diese Verfahrenskonstruktion geht über Informations- oder Koordinationspflichten hinaus und beteiligt die Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls die KOM in der Phase zwischen dem verfahrenseinleitenden Antrag und Erlass des Verwaltungsaktes unmittelbar an dessen Zustandekommen. Die Entscheidungskompetenz liegt, entgegen dem ersten Anschein, bei allen beteiligten Mitgliedstaaten sowie fakultativ der KOM, weshalb kein transnationaler, sondern ein mehrstufiger gemeinschaftlicher Verwaltungsakt vorliegt.[626] Demzufolge scheidet auch eine Subsumtion unter das Anerkennungsprinzip aus, da die Mitgliedstaaten zwar über Mitwirkungsrechte, nicht aber über exklusive Entscheidungs- bzw Regelungskompetenzen verfügen.

Im Ergebnis ist die hier gewählte Abgrenzung des Anerkennungsprinzips vom Transnationalitätsmodell anhand der Kompetenzen vorzugswürdig, da sie zu klaren Konturen des transnationalen Verwaltungsaktes führt. Es zeigt sich aber auch, dass nicht jeder nationale Verwaltungsakt mit grenzüberschreitender Wirkung unter eines der beiden Modelle von Anerkennung oder Transnationalität subsumierbar sind. Jenseits dieser Strukturprinzipien existieren neben mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakten weitere Phänomene, zB im Falle der nationalen Langzeitvisa.

---

625 Siehe VII.1.; Kap 3, V.

626 *Johannes Casper,* Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformiertem Lebensmittelrecht, DVBl 2002, 1437 (1437ff); erg s auch *Hans-Werner Rengeling,* Europarechtliche Vorgaben für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in Deutschland, NuR 2000, 549 (556); VII.1.

Auch jene Modelle, welche die Transnationalität als eine Form der Anerkennung verstehen, müssen jedoch eine Grenze definieren, um Unterschiede zwischen den beiden Begriffen aufzuzeigen. Die Systembildung erscheint dahingehend oftmals in einem Zwiespalt. Einerseits wird der transnationale Verwaltungsakt auf dem Anerkennungsprinzip aufgebaut. Andererseits soll er durch ein Mindestmaß an Eigenständigkeit als Rechtsfigur von der Anerkennung unterscheidbar sein. Daraus resultieren mancherorts Termini, welche zum Ausdruck bringen, dass der transnationale Verwaltungsakt letztlich nur eine besondere Form der Anerkennung sei – etwa in Gestalt der „anerkennungsbedingten Transnationalität". Derartige Systematisierungen stellen zur Entwicklung der Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes nicht die Entscheidungskompetenz der einzelnen Staaten in den Mittelpunkt, sondern den Automatisationsgrad des entsprechenden Anerkennungsaktes.[627] Differenzierungsmerkmale wurden folglich anhand des Automatisierungsgrades der Wirkungserstreckung herausgearbeitet. *Kment* unterscheidet transnationale Verwaltungsakte „von den herkömmlichen Anerkennungsfällen dadurch, dass ihnen ein gewisses Moment der Verselbständigung (Automatismus) innewohnt, der den ausländischen Ausgangsakt von der einzelfallbezogenen Prüfung vor seiner Anerkennung befreit"[628]. Dabei werden – wie bereits oa – verschiedene Ausprägungen unterschieden: wirkungsveranlasste Transnationalität, Transnationalität durch Institutionenbildung und die Verwaltungsentscheidung auf fremdem Staatsgebiet. Gleichzeitig schränkt der Autor wiederum ein, dass es sich nur im Falle der erstgenannten Kategorie um einen „echten Anerkennungsfall" handele.[629] Zudem sei es im Falle von gemeinschaftsrechtlichen Regelungen, die das Anerkennungselement ersetzen (insb im Falle von EU-VO), verfehlt, von Anerkennung zu sprechen.[630] Bereits bei *Schmidt-Aßmann* finden sich Differenzierungen innerhalb der Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes. Je nach Automatisationsgrad des Anerkennungsaktes unterscheidet er zwischen echter und vermittelter Transnationalität sowie der Transnationalität unter Prüfungsvorbehalt.[631]

---

627 Missverständlich ist die Terminologie bei *Gerontas,* der zwar von einer zentralisierten Entscheidungskompetenz im Transnationalitätsmodell ausgeht („einer für alle"), jedoch unter dem Titel „vermittelter transnationaler Verwaltungsakte" von einer Verpflichtung „transnationale Verwaltungsakte anzuerkennen" spricht; *Angelos Gerontas,* Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011) 46, 226.

628 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468.

629 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 531.

630 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 469.

631 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 (300f).

Im Ergebnis mindern diese weiten Interpretationen die Aussagekraft der Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes, weshalb ein enges Verständnis auf Grundlage der Regelungskompetenzen sowie der Wirkmechanismen den Vorzug verdient.

Eine klare Abgrenzung des transnationalen Verwaltungsaktes vom dogmatischen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung versucht die handlungsformorientierte Unterscheidung. Zwischen der Anerkennung fremder Hoheitsakte und dem Rechtsinstitut des transnationalen Hoheitsaktes als den „zwei Modi der Horizontalität" bestehe ein „an der sekundärrechtlich gewählten Handlungsform orientierter, letztlich jedoch geltungstheoretisch begründeter Unterschied in Bezug auf die Begründung der Verbindlichkeit hoheitlicher Akte in Nichterlassmitgliedstaaten, welcher es erlaubt, die beiden Rechtsfiguren rechtstheoretisch voneinander abzugrenzen".[632] Wenn der rechtliche Wirkungsbereich eines Verwaltungsaktes dem territorialen Ausdehnungsgrad der Verbindlichkeit der für ihn konstitutiven Rechtsnorm entspricht, erstreckt er sich im Falle unionsrechtlicher Verordnungen auf den gesamten Unionsrechtsraum. In diesem Fall liege ein transnationaler Verwaltungsakt vor.[633] Im Gegensatz dazu verpflichten unionsrechtliche Richtlinien nur die Mitgliedstaaten. Grenzüberschreitende Wirkungen kämen nationalen Verwaltungsakten erst zu, wenn sie in Umsetzung von Richtlinien durch die Behörden in Nichterlassstaaten anerkannt würden. Insofern normiere die sekundärrechtliche Handlungsform der Richtlinie das Anerkennungsprinzip.[634] Dieser Theorie zufolge schließt ein nationaler Umsetzungsakt unionsrechtlicher Verpflichtungen zur Wirkungserstreckung eine Subsumtion unter das Transnationalitätsmodell aus. Die Schwächen dieser auf den ersten Blick verlockend einfachen Differenzierung offenbaren sich jedoch bei näherer Betrachtung materienspezifischer Verwaltungsakte mit grenzüberschreitenden Wirkungen, da sie dogmatische Unterschiede ignoriert. Dies konterkariert letztlich auch die begrüßenswerte Absicht der Simplifizierung und mindert die Aussagekraft des Begriffes „transnationaler Verwaltungsakt". Dieses Urteil verifiziert *Schwarz* letztlich selbst, indem er in seinen Schlussfolgerungen mit „Stufungen der Transnationalitätsmodi" operiert und sich in die Reihen jener Autoren einordnet, die den Begriff eines „echten" transnationalen Hoheitsaktes bemühen. Offen bleibt nicht nur die Frage, welche Erscheinungen sodann eine Form „unechter" transnationaler Hoheitsakte darstellen, sondern auch, welchen Gewinn die Rechtsdogmatik aus einer Begriffsbildung zieht, die der Rechtsfigur ein derart diffuses Erscheinungsbild verleiht.

632 *Michael Schwarz,* Abgrenzung 57.
633 *Derselbe,* Abgrenzung 60.
634 *Derselbe,* Abgrenzung 60f.

Der handlungsformorientierten Unterscheidungsmethode zufolge würden die grenzüberschreitenden Wirkungen von Anerkennungsakten von Wasser als natürliches Mineralwasser dem Anerkennungsprinzip entsprechen. Wenn Art 1 Abs 1 RL 2009/54/EG die Zuständigkeit eines Staates zur Durchführung eines derartigen Anerkennungsverfahrens normiert und alle anderen Staaten gem Abs 2 leg cit zur „Anerkennung dieser Anerkennungsakte" verpflichtet sind, ist jedoch mE eine Subsumtion unter das Anerkennungsprinzip verfehlt. Das Verfahren zur Anerkennung als natürliches Mineralwasser ist bei den Behörden eines Staates konzentriert, alle anderen Staaten sind unzuständig und gebunden, weshalb es sich um transnationale Verwaltungsakte handelt.[635] Die Behörden eines Staates entscheiden nach dem Prinzip „einer für alle".

Auch die richtlinien- und völkerrechtlich bedingte „gegenseitige Anerkennung" von Führerscheinen entspricht nicht dem Anerkennungsprinzip, sondern ist unter das Transnationalitätsmodell zu subsumieren. Den Behörden in Empfangsstaaten ist es verwehrt, Verfahren zur Anerkennung durchzuführen. Sie sind unzuständig und verfügen auch über keine Kompetenz zur Überprüfung der Rechtsmäßigkeit von im Ausland erteilten Lenkberechtigungen. Die grenzüberschreitende Wirkung der von nationalen Behörden anderer Staaten ausgestellten Führerscheinen tritt ex lege ein. Die Empfangsstaaten sind inkompetent.

Der Tatsache, dass die grenzüberschreitenden Wirkungen in diesen Fällen nicht auf einem einzigen Rechtsakt, auf einer EU-VO, sondern auf dem Zusammenwirken von richtlinienbedingen Kompetenzzuweisungen und nationalen Erstreckungsnormen beruhen, kommt keine entscheidende Bedeutung zu. Transnationale Verwaltungsakte zeichnen sich dadurch aus, dass eine nationale Behörde für alle Verbandsmitglieder entscheidet und in den Empfangsstaaten keine Anerkennungsakte im Einzelfall stattfinden. Wie *Sydow* zutreffend feststellt, wird eine „mitgliedstaatliche Entscheidung nach den Grundannahmen des Transnationalitätsmodells unmittelbar unionsweit wirksam. Es bedarf keiner nachfolgenden Verfahren in anderen Mitgliedstaaten, in denen über ihre Anerkennung und die Erstreckung ihrer Rechtswirkungen auf das Hoheitsgebiet dieser Mitgliedstaaten zu entscheiden wäre."[636]

Die dogmatischen Unterschiede zwischen dem Transnationalitätsmodell und dem Anerkennungsprinzip werden auch im erwähnten § 41 EisbG deutlich. Während S 1 ein richtlinienbedingtes „Gleichhalten" ausländischer Rechtsakte normiert und den österreichischen Behörden die Durchführung von Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren verwehrt, sind im Falle von auf S 2 abstellenden ausländischen Verwaltungsakten entsprechende Anerkennungsverfahren durchzuführen.

635 So auch bei *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 161.

636 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 139.

Zusammengefasst erweist sich die handlungsformorientierte Unterscheidungsmethode zur Abgrenzung des transnationalen Verwaltungsaktes vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung als nicht zweckmäßig. Auch wenn EU-VO in der Regel, wie etwa im Falle des „Schengen-Visums", transnationale Verwaltungsakte begründen, ist dies nicht zwingend der Fall. *Sydow* sieht zwar ebenfalls eine regelmäßige Übereinstimmung des Geltungsbereichs von Hoheitsakten mit jenem der sie begründenden Rechtsnormen, leitet daraus aber keine normativ zwingenden Schlüsse ab. Das europäische Primärrecht ordne die allgemeine unmittelbare Geltung von Verordnungen, nicht jedoch der sich auf sie stützenden Verwaltungsakte an.[637] Dem ist insofern zuzustimmen, als theoretisch auch unionsweit geltende Verordnungen nur einen beschränkten Wirkungsbereich der auf sie beruhenden Verwaltungsakte oder mitgliedstaatliche Überführungs- bzw Nostrifikations- bzw Anerkennungsakte anordnen können. Letztlich ist die Frage der transnationalen Wirkung von Verwaltungsakten im konkreten Fall durch Interpretation der entsprechenden Rechtsgrundlagen festzustellen. Auf die Bezeichnung kommt es dabei nicht an. Das „Gleichhalten" oder die „Anerkennung" von Veraltungsakten führt zur Transnationalität, wenn damit eine Kompetenzkonzentration verbunden ist.

Das Resultat der handlungsformorientierten Unterscheidungsmethode, Richtlinien würden grundsätzlich das Anerkennungsprinzip normieren, ist in diesem Sinne genauso verfehlt wie die von *Neßler* gewonnene Erkenntnis, sie würden generell transnationale Hoheitsakte begründen. *Neßler* erachtet transnationale Verwaltungsakte ja als ein Rechtsinstitut des Richtlinienrechtes selbst und nicht als ein richtlinienbedingtes Institut.

Die Lösung des Abgrenzungsproblems liegt im Inhalt jener Rechtsnormen, welche die Entscheidungskompetenz bei den Behörden eines Staates konzentrieren und somit die Unzuständigkeit aller anderen Staaten im Zeitpunkt des Erlasses eines Verwaltungsaktes normieren. Dabei ist die Art der Rechtsgrundlage nicht entscheidend, weshalb transnationale Verwaltungsakte neben dem sekundären Unionsrecht auch im Völkerrecht verortet sein können, wie das Beispiel grenzüberschreitender Wirkungen ausländischer Lenkberechtigungen zeigt.

637 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 145f.

VI. Zwischenergebnis

Verwaltungsakte sind dann als transnational zu qualifizieren, wenn sie von nationalen Behörden in Ausübung einer zentralen bzw bei der jeweiligen Erlassbehörde konzentrierten Entscheidungskompetenz mit Wirkung für alle anderen Verbandsstaaten erlassen werden. Die grenzüberschreitende Wirkung muss spätestens im Zeitpunkt des Erlasses bestehen und darf keinen einzelfallbezogenen Vermittlungsakten in Empfangsstaaten unterliegen. Transnationale Verwaltungsakte bilden keinen Unterfall des Anerkennungsprinzips, sondern ein davon zu unterscheidendes Phänomen territorialer Entgrenzung von Verwaltungsakten. Als wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und dem Transnationalitätsmodell dient die Entscheidungskompetenz. Während das Anerkennungsprinzip eine Kompetenz des Empfangsstaates zur Anerkennung fremder Verwaltungsakte, sei es positiv durch aktive Verfahrenshandlungen, sei es negativ durch Unterlassen eigener Verfahrensschritte, erfordert, sind sie im Falle transnationaler Verwaltungsakte unzuständig und an eine ausländische Entscheidung gebunden.

VII. Abgrenzung zu verwandten Phänomenen

Manche Erscheinungen grenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungsakten weisen Elemente transnationaler Verwaltungsakte und des Anerkennungsprinzips auf, lassen sich jedoch keinem der beiden Modelle eindeutig zuordnen, worauf die Rechtswissenschaft mit der Entwicklung weiterer Rechtsfiguren antwortet. Deutlich wird dies etwa am Beispiel des Inverkehrbringens von Produkten bzw Erzeugnissen, die gentechnisch veränderte Organismen (GVO) enthalten.[638] Derartige Verfahren weisen transnationale Elemente auf, da die Verwaltungsakte jeweils von einer nationalen Behörde mit Wirkung für alle anderen Staaten ergehen. Allerdings sind die dem Erlass der Verwaltungsakte vorgelagerten Verfahren derart von kooperativen Strukturen geprägt, sodass von einem mehrstufigen gemeinschaftlichen und nicht einem transnationalen Verwaltungsakt gesprochen werden muss. Zutreffender Weise stellt *Lienhard* die Transnationalität von Verwaltungsakten zum Inverkehrbringen von GVO in Frage.[639] Dieses mehrstufige Zustandekommen von Genehmigungsakten findet nicht nur auf horizontaler Ebene, sohin unter Beteiligung anderer Staaten im Verbandsbereich, statt, sondern

638 Siehe Kap 3, V.

639 *Ulrich Lienhard,* Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2002, 13 (14).

im Falle einer „Hochzonung“ auch unter Einbindung der KOM. Insofern wird das mehrstufige Verfahren auf horizontaler Ebene durch vertikale Elemente ergänzt.[640]

Neben dem mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakt haben sich noch viele andere Formen von Verwaltungsakten herausgebildet, die zwar ebenfalls in grenzüberschreitender Dimension wirken, allerdings nicht als transnational zu qualifizieren sind. Grundsätzlich kann man den Gesetzgebern bei der Normierung neuer Handlungsformen in grenzüberschreitender Dimension mangelnden Innovationsgeist nicht vorwerfen. Die Übergänge zwischen den verschiedenen Rechtsfiguren gestalten sich fließend. Außerdem sind die bisher geleisteten Systembildungen nicht von herausragender Homogenität geprägt. Dies belebt die Vielfalt. Im Rahmen dieser Arbeit soll keine Definition sämtlicher Handlungsformen in grenzüberschreitender Dimension geleistet werden. Allerdings ist zur Darstellung des transnationalen Verwaltungsaktes eine Grenzziehung zu verwandten Rechtsfiguren, deren prominentesten Vertreter herausgegriffen werden, unumgänglich.

1. Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt[641]

Der transnationale Verwaltungsakt ist mit einem isolierten Blick auf die Rechtswirkungen vom mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakt nicht zu unterscheiden, weshalb *Sydow* in letzterem auch keine vom transnationalen Verwaltungsakt abzugrenzende Handlungsform, sondern einen Unterfall des transnationalen Verwaltungsaktes erblickt.[642] So ähnlich die beiden Formen von Verwaltungsakten prima facie erscheinen, so verschieden erweisen sie sich letztendlich bei ihrer dogmatischen Analyse, die zwei eigenständige Rechtsfiguren zu Tage befördert. Vor deren Abgrenzung seien die Gemeinsamkeiten herausgestellt.

Es handelt sich in beiden Fällen um Verwaltungsakte, die jeweils von einer nationalen Behörde erlassen werden und im gesamten Verbandsbereich ohne Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren Wirkung entfalten. Dem Adressaten des jeweiligen Verwaltungsaktes tritt in allen Fällen eine nationale Behörde gegenüber. Die grenzüberschreitenden Wirkungen entstehen im Moment seines Erlasses. Insoweit haften auch mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakten „transnationale Wirkungen“[643] an. Aus einem auf die Entscheidungswirkung

640 *Derselbe,* Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2002, 13 (16).

641 Gelegentlich auch als „gemeinschaftlicher mehrstufiger Verwaltungsakt“ bezeichnet.

642 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 153.

643 Transnationale Wirkungen bezeichnen in diesem Zusammenhang pauschal die grenzüberschreitenden Wirkungen. Derartige Verwaltungsakte lassen sich deshalb jedoch noch nicht unter den Begriff des transnationalen Verwaltungsaktes subsumieren, da diesfalls weitere Voraussetzungen erforderlich sind.

beschränkten Blickwinkel erweisen sich die beiden Arten von Verwaltungsakten in der Tat als identisch.[644]

Dennoch handelt es sich bei mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakten – entgegen diesem Anschein – nicht um eine Form transnationaler Verwaltungsakte, sondern um eine davon abzugrenzende eigenständige Rechtsfigur, die auf einem dogmatisch anderen Fundament fußt. Transnationale Verwaltungsakte ergehen als Ausdruck einer zentralisierten Entscheidungskompetenz des Erlassstaates mit Wirkung für alle Empfangssaaten. Die Behörden wenden dabei ausschließlich das im Erlassstaat geltende Recht an. Die gesamte Verfahrenskompetenz ist in diesem Staat konzentriert, wodurch dessen Recht über den transnationalen Verwaltungsakt in die anderen Staaten „transportiert" wird. Empfangsstaaten sind zwar im Rahmen der materienspezifisch ausgestalteten Verbundstrukturen in Form von Kooperations- und Konsultationsmechanismen am jeweiligen Verfahren zumindest latent beteiligt, sie tragen jedoch keine Regelungsverantwortung und sind nicht zur Rechtmäßigkeitsprüfung berechtigt. Die Tiefe der Verfahrenspartizipation von Empfangsstaaten erreicht nicht das Maß selbstverantwortlicher verfahrensleitender Handlungen.

Im Gegensatz dazu ist die Entscheidungskompetenz im Falle mehrstufiger gemeinschaftlicher Verwaltungsakte nicht bei den Behörden eines Staates konzentriert, sondern auf alle Verbandsstaaten, sohin in horizontaler Ebene, und gegebenenfalls[645] auf Unionsebene aufgeteilt.[646] Die Mitgliedstaaten verfügen gleichermaßen über Regelungsverantwortung[647] und Prüfkompetenzen.[648]

Der Begriff des gemeinschaftlich mehrstufigen bzw mehrstufig gemeinschaftlichen Verwaltungsaktes hat sich ausgehend von der Rechtsfigur des aus der deutschen übernommenen und von *Thienel* in die österreichische Literatur eingeführten (nationalen)

Insbesondere erfordert eine Subsumtion unter das Transnationalitätsmodell eine zentralisierte Entscheidungskompetenz, die an dieser Stelle noch zu prüfen ist. Vergleiche auch *Matthias Vogt,* Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts (2005) 143.

644 Beachte *Sydow*, der aufgrund eines auf die Entscheidungswirkung isolierten Blickwinkels mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakte als einen Unterfall transnationaler Verwaltungsakte qualifiziert; *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 153.

645 Wie noch gezeigt wird, hängt die Verfahrensbeteiligung der Union im herangezogenen Beispiel des Inverkehrbringens gentechnisch veränderter Organismen (GVO) von einer „Hochzonung" des Verfahrens ab – deshalb wird der Ausdruck „gegebenenfalls" verwendet.

646 Zu unterscheiden ist zwischen einer Mitwirkungsbefugnis und einer dezentralen Entscheidungsbefugnis, im Rahmen derer jede zuständige Behörde über die gleiche Regelungsbefugnis verfügt wie die nach außen hin auftretende Behörde; vgl *Friedrich Koja,* Mitwirkung und Mitverantwortung eines Bundesministers bei Vollzugsakten (Bescheiden) des Bundespräsidenten, JBl 1964, 440 (447).

647 *Ulrich Lienhard,* Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2002, 13 (16).

648 Die Verantwortung für eine Zulassungsentscheidung ist damit auf eine möglichst breite Basis gestellt.

mehrstufigen Verwaltungsaktes entwickelt.[649] Mit Verweis auf *Menger*[650] schlägt ua *Woywod* in Deutschland bereits in den Sechzigerjahren des vorigen Jahrhunderts die Bezeichnung „mehrstufiger Verwaltungsakt“[651] für jene Verwaltungsakte vor, deren Zustandekommen auf dem Zusammenwirken verschiedener Behörden durch verschiedene selbständige Stufen oder Abschnitte beruht.[652] Die Entscheidungsbildung erfolgt in einem stufenweisen Prozess durch mehrere Stellen.[653] „Die Entscheidung wird in Wahrheit inhaltlich nicht von einer Behörde allein getroffen, sondern von mehreren Behörden, die hintereinander Willenserklärungen abzugeben haben. Durch die Mitwirkungshandlung wird die Enderledigung vorgeprägt.“[654] Die Willensbildung erfolgt sohin in einem gestuften Verfahren, dessen Mitwirkungsakte verschiedener Behörden eine Stufe bilden.

Inwiefern es sich bei den Mitwirkungsakten[655] um eigenständige Verwaltungsakte, insb Bescheide, oder um verwaltungs- bzw behördeninterne Vorgänge handelt, ist umstritten. Einem Urteil des VGH München, wonach der erforderliche Zustimmungsakt der Bankenaufsichtsbehörde zur Genehmigung der Erweiterung einer Sparkassenzweigstelle durch die Kommunalaufsichtsbehörde einen Teilakt bildet, der mit dem nach außen tretenden Verwaltungsakt verschmilzt und es sich nicht bloß um einen verwaltungsinternen Vorgang handelt, wurde in der Folge weder vom dt BVerfG noch in der Literatur Überzeugungskraft attestiert. Nach Ansicht des dt BVerwG bilden Mitwirkungsakte nur dann selbständig anfechtbare Verwaltungsakte, wenn der mitwirkenden Behörde „die ausschließliche Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und die alleinige Geltendmachung besonderer Gesichtspunkte übertragen ist“[656]. In der Folge verfestigte sich in der deutschen Judikatur die Ansicht, dass die Mitwirkungsakte regelmäßig als verwaltungsinterne Vorgänge zu

649 Siehe *Rudolf Thienel,* Der mehrstufige Verwaltungsakt (1996).

650 *Christian-Friedrich Menger,* Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 1959, 387 (397).

651 Zur Terminologie erg *Suckow/Weisemann,* Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz[16] (2014) Rz 100.

652 *Uwe Woywod,* Der mehrstufige Verwaltungsakt (1968) 15.

653 *Tanzer* formuliert es mit den Worten: „Die erste Stufe bedingt derart die nächste, dass erst unter ihrer Einbeziehung der betreffende Verwaltungsakt rechtsrichtig vollendet wird“; *Michael Tanzer,* Rechtskraft 169.

654 *Rudolf Thienel,* Der mehrstufige Verwaltungsakt (1996) 37.

655 „Teilgenehmigungen“ bei *Max-Jürgen Seibert,* Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten (1989) 457ff.

656 *Elmar Schuegraf,* Der mehrstufige Verwaltungsakt, NJW 1966, 177 (177).

qualifizieren sind.[657] *Maurer* ist dem gefolgt.[658] Das gleiche Bild bietet die Judikatur in Österreich.

Erhebliche Bedenken äußert *Kucsko-Stadlmayer* gegenüber der Ansicht, Mitwirkungsakte im Rahmen des Erlasses zustimmungspflichtiger Bescheide seien keine Verwaltungsakte bzw Bescheide.[659] Würde eine erforderliche Zustimmung nicht erteilt, müsste die federführende Behörde einen Antrag abweisen. Mangels Verwaltungsaktqualität des negativen Zustimmungsaktes wäre der Antragsteller ohne Rechtsschutz. Der „entscheidende Willensbildungsprozess wäre an eine unkontrollierbare Stelle verlagert"[660], die Rechtsstellung des Einzelnen jener im „Polizeistaat vergleichbar"[661]. Im Ergebnis bezieht *Kucsko-Stadlmayer* gegen die Ansicht des VwGH Position, qualifiziert Zustimmungsakte bzw deren Verweigerung als individuelle Verwaltungsakte und bejaht die Bescheidqualität.[662] *Stöger* ist der Kritik von *Kucsko-Stadlmayer* gefolgt und hält der auch seiner Ansicht nach unzutreffenden Jud ebenfalls Rechtsschutzerwägungen entgegen.[663]

Mitwirkungsakte werden vielfach dann als Verwaltungsakte qualifiziert, wenn sie, und das gilt in nationalen wie in gemeinschaftlich mehrstufigen Verfahren, dem Zulassungswerber gegenüber eine eigene und unmittelbare Rechtswirkung entfalten.[664] Für *Kucsko-Stadlmayer* liegt dann ein Mitwirkungsakt in Gestalt eines Verwaltungsaktes vor, wenn in einem gestuften Verfahren ein Willensakt aufgrund der Rechtsordnung gesetzt wird und dem daraus resultierenden Rechtsakt eine Norm des Verwaltungsrechts zu Grunde liegt.[665] *Maurer* hingegen sieht in den Zustimmungsakten mangels Außenwirkung wiederum regelmäßig nur verwaltungsinterne Erklärungen und keine Verwaltungsakte.[666] Auch *Raschauer* argumentiert

---

657 *Georg Engelhard,* Der mehrstufige Verwaltungsakt und seine prozessuale Behandlung (1974) 42, *Elmar Schuegraf,* Der mehrstufige Verwaltungsakt, NJW 1966, 177 (177ff).

658 *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 8 Rz 28

659 *Gabriele Kucsko-Stadlmayer,* Der zustimmungsbedürftige Bescheid, JBl 1983, 577 (581f).

660 *Dieselbe,* Der zustimmungsbedürftige Bescheid, JBl 1983, 577 (579).

661 *Dieselbe,* Der zustimmungsbedürftige Bescheid, JBl 1983, 577 (579).

662 *Dieselbe,* Der zustimmungsbedürftige Bescheid, JBl 1983, 577 (581f).

663 Kritik an der Jud äußert *Stöger* bereits in seiner Dissertation; s *Karl Stöger,* Die Wirkung der verwaltungsrechtlichen Kassation auf „aufbauende Bescheide" (2001) 61; in der Folge *ders,* Verwaltungsgerichtliche Kassation und „aufbauende Bescheide" (2002) 69.

664 *Henneke* in Busch/Clausen/Dürr/Henneke/Meyer (Hg), Verwaltungsverfahrensgesetz (2000) § 35 VwVfG Rz 107; vgl auch die von *Potacs* vorgenommene Abgrenzung bzw Differenzierung zwischen einem „mehrstufigen Verwaltungsakt" in Gestalt eines abgeleiteten Bescheides und des mehrstufigen Verwaltungsaktes bei *Thienel*; *Michael Potacs,* Rechtskraft 155.

665 *Gabriele Kucsko-Stadlmayer,* Der zustimmungsbedürftige Bescheid, JBl 1983, 577 (581f).

666 *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 9 Rz 28; so auch *Suckow/Weisemann,* Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz[16] (2014) Rz 100.
Zur Diskussion über die Rechtsnatur von Mitwirkungsakten s auch *Hellmuth Amberg,* Rechtsnatur und prozessuale Behandlung behördlicher Mitwirkungsakte bei mehrstufigen Verwaltungsakten (1966) 55; *Krzysztof Chmielewski,* Bindung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an einen Mitwirkungsakt des BFA

dahingehend, wenn Teilakte nicht in ein Verfahrensrechtsverhältnis zwischen einer mitwirkenden Behörde und den Parteien ergehen.[667] *Stelkens* greift die Ansicht des dt BVerwG auf und bejaht die Verwaltungsaktqualität von Mitwirkungsakten regelmäßig nur dann, wenn der mitwirkenden Behörde die „ausschließliche Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und die alleinige Geltendmachung besonderer Gesichtspunkte übertragen sind".[668] Im Zweifel sei ein Verwaltungsinternum anzunehmen.[669]

Es stellt sich die Frage, inwiefern sich der Ausgang dieses Streits auf die dogmatische Konstruktion des transnationalen Verwaltungsaktes auswirkt. Die Antwort ist ungeachtet der Qualifikation des jeweiligen Mitbestimmungs- oder Zustimmungsaktes anhand der Entscheidungskompetenz des die Sache erledigenden Verwaltungsaktes zu treffen. Sobald Behörden anderer Staaten über die Kompetenz für einzelne Verfahrensschritte verfügen, liegt mangels konzentrierter Zuständigkeit der federführenden Behörde keine Form der Transnationalität vor. Auch wenn die einzelnen Stufen eines mehrstufigen Verwaltungsaktes als Bescheide qualifiziert werden, sohin im Falle aufbauender Bescheide,[670] beruht die endgültige Entscheidung, der dem Zulassungswerber gegenüber erlassene Verwaltungsakt auf einem dezentralen und damit dem Transnationalitätsmodell widersprechenden Entscheidungskonzept.

Ein Beispiel für gemeinschaftlich mehrstufige Verwaltungsakte bilden die oa Genehmigungen zum Inverkehrbringen von Produkten bzw Erzeugnissen, die gentechnisch veränderte Organismen (GVO) enthalten.[671] Derartige Genehmigungen werden durch Verwaltungsakte nationaler Behörden mit Wirkung für den gesamten Verbandsbereich erteilt. Die Entscheidungsbildung zum Inverkehrbringen erfolgt jedoch in einem mehrstufigen Prozess. Nur eine abschlägige Entscheidung des Antrages endet nach einem ausschließlich nationalen Verwaltungsverfahren ohne Beteiligung der anderen Mitgliedstaaten mit einem (nationalen) Akt, dessen Wirkungsbereich auf den Erlassstaat beschränkt bleibt.[672]

---

im asylrechtlichen Familiennachzugsverfahren, migraLex 2016, 8 (12); *Hubert Sauer,* Das normativ vorgeschriebene Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsbehörden beim Erlass von Verwaltungsakten (1966) 29ff; *Jörg Schlüter,* Das Zusammenwirken von Verwaltungsbehörden beim Erlass eines Verwaltungsaktes (1966) 47ff; *Uwe Woywod,* Der mehrstufige Verwaltungsakt (1968) 137ff.

667 *Bernhard Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 842.

668 *Stelkens* in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), VwVfG[8] (2014) § 35 VwVfG Rz 170.

669 *Derselbe* in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), VwVfG[8] (2014) § 35 VwVfG Rz 169.

670 *Karl Stöger,* Verwaltungsgerichtliche Kassation und „aufbauende Bescheide" (2002) 71.

671 Siehe Kap 3, V.6.

672 Siehe Kap 3, V.3.

Entscheidet die federführende Behörde, dass dem Antrag stattgegeben werden sollte, wird damit eine zweite Phase des Verfahrens, der gemeinschaftliche Prozess eingeleitet. Ein diesfalls erforderlicher positiver Bewertungsbericht wird von der verfahrensführenden Behörde an die KOM weitergeleitet, die ihn ihrerseits den zuständigen Behörden aller anderen Verbandsstaaten übermittelt. In diesem Verfahrensstadium nimmt die KOM eine Verteilerfunktion ein. Alle Verbandsstaaten verfügen gem Art 15 Abs 1 FreisetzungsRL[673] über das Recht, weitere Informationen anzufordern, Bemerkungen vorzubringen oder begründete Einwände gegen das Inverkehrbringen des/der betreffenden GVO zu erheben. Werden begründete Einwände geltend gemacht und auch nach einem Divergenzbereinigungsverfahren aufrechterhalten, erfolgt eine „Hochzonung“[674] des Verfahrens auf Unionsebene. In der Folge ergeht eine Entscheidung der KOM, welche durch einen Verwaltungsakt der verfahrensführenden nationalen Behörde mit Wirkung für alle Verbandsstaaten umzusetzen ist. Diesfalls ist die nationale Behörde gebunden und verfügt über keinen eigenen Ermessensspielraum. Nach außen hin tritt nur diese eine nationale Behörde auf, deren Verwaltungsakt jedoch einen Ausdruck des mehrstufigen gemeinschaftlich Verfahrens der Willensbildung darstellt. Es liegt sohin kein transnationaler Verwaltungsakt vor, da die dem Antragswerber gegenüber handelnde Behörde nicht in Ausübung einer bei ihr zentralisierten Entscheidungskompetenz handelt, sondern einen mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakt als Ausdruck einer dezentralen, auf alle Mitgliedstaaten gleichermaßen aufgeteilten und aufgrund der Hochzonung mit Elementen des Direktvollzugs überlagerten Verfahrenskompetenz erlässt.[675]

Die Kompetenzkonzentration im Erlassstaat als konstitutives Merkmal transnationaler Verwaltungsakte negiert *Sydow*, wenn er eine „Differenzierung zwischen prozeduralem Zustandekommen einer Entscheidung auf der einen und Entscheidungswirkung auf der anderen Seite“[676] trifft. Kann man den Prozess des Zustandekommens eines Verwaltungsaktes vom Verwaltungsakt und dessen Wirkungen selbst trennen? Schon *Bernatzik* und *Tezner* haben den Verwaltungsakt als Ergebnis eines vorausgegangenen Verfahrens gesehen.[677] Eine „Abschichtung“ des Verfahrens ist verfehlt. Der „sogenannte Akt“ baut sich bei *Merkl* aus „unendlich vielen Teilakten“ auf.[678] *Merkl* zieht einen Vergleich: „Nicht der Prozeß, sondern

673 RL 2001/18/EG.

674 Mitunter wird auf den Begriff der „echten Hochzonung“ zurückgegriffen; s *Matthias Vogt,* Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts (2005) 131.

675 Andere Ansicht *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 152.

676 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004), 153.

677 *Günther Winkler,* Der Bescheid (1956) 4.

678 *Adolf Merkl,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 174.

das Zivil- und Strafurteil sind Akte der Justiz; diesen deutlichsten Zäsuren im Justizbetriebe gehen freilich vorbereitende Akte voran, wie etwa eine Klageerhebung, Ausschreibung der Verhandlung mit der Vorladung von Zeugen und Parteien, Eröffnung der Verhandlung, Beweisaufnahme, Schluß, allenfalls Vertagung der Verhandlung usw"; die Krone der Akte sei das Urteil.[679] Auch *Eberhard* betont, „das Verwaltungshandeln in der Praxis beginnt weit vor einer Bescheiderlassung".[680] „Die Handlungsformenlehre bezieht sich damit nicht nur auf eine punktuelle Betrachtung eines bestimmten Teils eines Verwaltungsverfahrens, sie bezieht sich vielmehr auf das Handeln der Verwaltung in einer prozesshaften Perspektive."[681] Aufgrund der zitierten bei *Sydow* vorherrschenden Trennung sowie der grenzüberschreitenden Wirkung am Ende eines Verfahrens stehenden nationalen Verwaltungsaktes, kommt er zu jenem Resultat, welches dem eingangs formulierten ersten Anschein entspricht, sohin einer Form des transnationalen Verwaltungsaktes.[682] Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt sei keine vom transnationalen Verwaltungsakt abzugrenzende Handlungsform, sondern ein Unterfall dessen, der in einem besonderen Verfahren zustande gekommen sei.[683] Diese Darstellung fußt zudem auf einer fehlenden Differenzierung zwischen den Vollzugsebenen.[684] Im Falle einer Hochzonung des Verfahrens zum Inverkehrbringen von GVO, erfolgt die Entscheidung nur scheinbar auf horizontaler Ebene. Die Kommissionsentscheidung ist für die federführende Behörde verbindlich, wodurch funktional ein Wechsel auf die vertikale Ebene erfolgt. Transnationale Verwaltungsakte ergehen als eine Form nationaler Verwaltungsentscheidungen mit grenzüberschreitender Wirkung ausschließlich auf horizontaler Ebene. Außerdem unterscheiden sich die beiden in Rede stehenden Rechtsfiguren durch die Entscheidungskompetenzen – ein Umstand, den *Sydow* bei seiner Beurteilung ebenfalls ausklammert.

Während im Rahmen des mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsaktes alle Staaten Regelungsverantwortung tragen und über Befugnisse zur Rechtsmäßigkeitsprüfung verfügen, liegt die Entscheidungskompetenz im Falle des transnationalen Verwaltungsaktes ausschließlich im Erlassstaat. So sind österreichische Behörden etwa im Falle ausländischer Lenkberechtigungen unzuständig und gebunden. Ausnahmen bestehen nur innerhalb enger Grenzen der Inhibition.[685] Unabhängig davon, ob die österreichischen

679 *Derselbe,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 174.

680 *Harald Eberhard,* Handlungsformen 73.

681 *Derselbe,* Handlungsformen 73.

682 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 153.

683 *Derselbe,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 153.

684 So auch *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 73.

685 Siehe XIV.

Erteilungsvoraussetzungen gegeben sind, berechtigt – abgesehen von bestimmten Einschränkungen im Falle der Verwirklichung von Entzugstatbeständen (zB Trunkenheit am Steuer oder auch aufgrund pathologischer Krankheitsbilder[686]) – ein fremder Führerschein hierzulande zum Lenken eines Kraftfahrzeuges.[687] Österreichische Behörden verfügen über keine Mitwirkungsrechte bei der Ausstellung eines Führerscheines durch eine ausländische Behörde.

Ähnlich erweist sich die Situation auch bei transnationalen Verwaltungsakten im Rahmen der Zulassung von Schienenfahrzeugen. So ist zB die österreichische Eisenbahnbehörde auch nicht berechtigt, einer der Bauartgenehmigung iSd § 32 EisbG und einer der Betriebsbewilligung iSd § 34 EisbG gleichzuhaltenden ausländischen Genehmigung eines Schienenfahrzeuges zu prüfen oder Widerspruch im Rahmen eines von einer ausländischen Behörde durchzuführenden Genehmigungsverfahrens einzulegen.[688] Sie verfügt über keine Verfahrenskompetenzen im Rahmen der Erteilung dieser Zulassungsakte im Ausland.

Gegen das Konzept des mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsaktes und für die Qualifikation einer Genehmigung zum Inverkehrbringen von GVO als transnationaler Verwaltungsakt wird mancherorts vorgebracht, dass in jenen Fällen, in denen die Mitgliedstaaten keine Einwendungen erheben, gar keine Mitwirkungshandlungen existieren. Da die FreisetzungsRL keine expressis verbis ergehenden Zustimmungsakte der Mitgliedstaaten vorsieht, können sie ihr Einverständnis nur durch Schweigen ausdrücken. Nicht zustimmende Behörden müssen „reden". *Vogt* äußert Zweifel am Konzept einer fiktiven Zustimmung und lehnt die Mitverantwortung eines schweigenden Mitgliedstaates ab, da dies eine Überinterpretation seines Verhaltens sei.[689] Mit Verweis auf § 36 Abs 2 dt BauGB ersetze nur im Falle expliziter Normierung ein Schweigen die Erklärung.[690]

Dem sei einerseits entgegengehalten, dass auch die behördeninterne Entscheidung, keine Einwände zu erheben, einen entsprechenden Willensbildungsprozess erfordert. Nach Weiterleitung des Bewertungsberichtes beginnt die Frist zur Erhebung eines Einwandes zu laufen. Das Verstreichenlassen der Frist entspricht andererseits der gesetzlich vorgesehenen Ausdrucksform des Einverständnisses.[691] Ein Schweigen der Behörde ist Ausdruck der

---

686 Etwa im Falle sog „Reichsbürger"; *Dieter Müller,* Die fahrerlaubnisrechtliche Behandlung der „Reichsbürger", NZV 2019, 119.

687 Siehe Kap 3, II.2.

688 Siehe Kap 3, VI.3.

689 *Matthias Vogt,* Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts (2005) 142.

690 *Derselbe,* Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts (2005) 142.

691 Vergleiche dazu analog aus dem Zivilrecht OGH 21.1.2011, 9 Ob 26/10d: „Das Schweigen muss als Annahme und Zustimmung dort angenommen werden, wo der Nichtzustimmende nach Treu und Glauben

Zustimmung[692] in Form einer fingierten Genehmigung, die der Rechtsfigur des „fiktiven Verwaltungsaktes“[693] im nationalen Recht vergleichbar ist.[694]

Unabhängig von der Diskussion über den Erklärungswert einer schweigenden Behörde und des Konzeptes des fiktiven Verwaltungsaktes bzw fingierten Mitbestimmungsaktes in der Gestalt unterlassener Einwendungen ist die Subsumtion eines Verwaltungsaktes unter das Transnationalitätsmodell im Falle einer Genehmigung zum Inverkehrbringen von GVO jedenfalls verfehlt. Sie ignoriert den Umstand, dass die Verfahrenskompetenz auch dann nicht im Erlassstaat konzentriert, sondern dezentral auf Verbandsstaaten aufgeteilt ist, wenn keine Einwände erhoben werden. Das Schweigen der Mitgliedstaaten führt zu keiner Kompetenzverschiebung. Lehnt man das Konzept einer fingierten Genehmigung bzw eines fiktiven Mitbestimmungsaktes ab, liegt mangels Kompetenz-Konzentration dennoch kein transnationaler Verwaltungsakt der Erlassbehörde vor.

Zusammenfassend lässt sich sohin festhalten, der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt bildet, entgegen der Darstellung von *Sydow*[695], keinen Unterfall des transnationalen Verwaltungsaktes, sondern eine davon abzugrenzende Rechtsfigur. Auch wenn in beiden Fällen dem Empfänger des Verwaltungsaktes jeweils eine nationale Behörde gegenübertritt, fußen sie auf unterschiedlichen Entscheidungskompetenzen und Willensbildungsprozessen. Die von *Sydow* vorgenommene Differenzierung zwischen der Wirkung von Verwaltungsakten und der Phase ihres prozeduralen Zustandekommens ist verfehlt.[696] Sie übersieht das konstitutive Merkmal der im Erlassstaat zentralisierten Entscheidungskompetenz im Transnationalitätsmodell. Insoweit ist *Caspar*[697], *Lienhard*[698] und

---

oder nach der Verkehrssitte reden hätte müssen“. Zum Schweigen als Zustimmung ausf *Gerhard Frotz,* Schweigen insb 91ff.

692 Das Verstreichenlassen der Frist ist für *Lienhard* eine konstitutive Mitwirkungshandlung der Behörde; s *Ulrich Lienhard,* Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2002, 13 (16).

693 *Johannes Casper,* Der fiktive Verwaltungsakt – Zur Systematisierung eines aktuellen verwaltungsrechtlichen Institutes, AöR 2000, 131 (131f).

694 *Derselbe,* Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformiertem Lebensmittelrecht, DVBl 2002, 1437 (1438).

695 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 153.

696 *Reinacher* spricht sich ebenfalls dezidiert gegen *Sydow* aus; s *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 147.

697 *Johannes Caspar,* Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformiertem Lebensmittelrecht, DVBl 2002, 1437 (1438).

698 *Ulrich Lienhard,* Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2002, 13 (16).

Reinacher[699] zu folgen, als sie dem transnationalen Verwaltungsakt den gemeinschaftlichen mehrstufigen Verwaltungsakt als eigenständige Rechtsfigur zur Seite stellen. Transnationale Verwaltungsakte ergehen im Rahmen von Verbundstrukturen, deren Partizipationstiefe maximal jenes Maß erreicht, welches die Regelungsverantwortung eines Verwaltungsaktes ausschließlich bei der Behörde des jeweiligen Erlassstaates belässt. Entgegen der Ansicht von *Caspar* gründet sich der transnationale Verwaltungsakt zwar nicht auf dem Anerkennungsprinzip, mit dem von ihm geforderten Element der „antizipierten" Anerkennung wird jedoch implizit zutreffend zum Ausdruck gebracht, dass nur dann ein transnationaler Verwaltungsakt vorliegt, wenn die grenzüberschreitende Wirkung von Verwaltungsakten ohne (verfahrensleitende) Handlungen bzw Mitwirkungsakte im vorgelagerten Verfahren eintritt.[700] Transnationale Verwaltungsakte zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sie keiner „Übernahme" einzelner Teilakte ausländischer Behörden bedürfen, sondern das Verfahren in einem Staat konzentriert ist, dessen Entscheidung „für alle" gilt.

2. Der kooperative Verwaltungsakt

Ein gemeinschaftliches Zusammenwirken von Verwaltungsbehörden auf horizontaler und vertikaler Ebene liegt auch dem Konzept des kooperativen Verwaltungsaktes zu Grunde. Die Grenzen zu anderen Rechtsfiguren wie dem mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakt sind unscharf, die Literatur uneinheitlich. Im Gegensatz zum transnationalen Verwaltungsakt handelt es sich aber auch hierbei um ein gemeinschaftliches, kooperatives Zustandekommen von Verwaltungsakten, bei dem die Partizipationstiefe der einzelnen Mitgliedstaaten jenes Maß erreicht, in dem sie selbst Regelungsverantwortung tragen. Das Transnationalitätsmodell als Form zentralisierter Entscheidungsbefugnis steht einem Modell kooperativer Verwaltungsakte als Ausfluss dezentraler Verfahrenskompetenzen gegenüber. Das Vorliegen eines transnationalen Verwaltungsaktes ist sohin dann zu verneinen, wenn die federführende Behörde nur unter verfahrensleitender Mitbestimmung ausländischer Verwaltungsorganisationen entscheiden darf. Mit jener Klarheit, mit der sich der kooperative vom transnationalen Verwaltungsakt abgrenzen lässt, wird die Figur des kooperativen Verwaltungsaktes selbst nicht sichtbar. Seine Apologeten lassen durchaus noch Raum für Konturierungen. Mitunter fällt die

699 *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 73, 147.

700 Siehe *Johannes Caspar,* Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformiertem Lebensmittelrecht, DVBl 2002, 1437 (1438).

Definition sehr weit aus, wenn, wie bei *Holoubek*, kooperative Verwaltungsakte dem Abschluss unterschiedlichster Kooperationsformen in Verwaltungsverfahren unterstellt werden: „Vertikal kooperierende Verwaltungsverfahren wie beispielsweise das Verfahren, das am Ende in einem nationalen Zuteilungsplan für Emissionszertifikate mündet, stehen neben horizontalen kooperativen Verwaltungsverfahren wie dem Schutzklauselverfahren im Produktrecht."[701] Mancherorts wird auch darauf hingewiesen, dass der kooperative Verwaltungsakt eine Folge harmonisierten Verwaltungsrechts sei. Die beteiligten Staaten wenden dabei nicht ihr eigenes (nationales) Verwaltungsrecht an, sondern beteiligen sich an einem auf gemeinsamen Verfahrensvorschriften basierenden Prozess der Entscheidungsfindung.[702] Dahingehend lässt sich ebenfalls eine Grenze zum transnationalen Verwaltungsakt ziehen, dessen Rechtsgrundlagen grundsätzlich auf der im Erlassstaat geltenden Rechtsordnung beruhen.

3. Der exterritoriale Verwaltungsakt

Mancherorts trifft man in der Literatur auf den (mittlerweile) weniger gebräuchlichen Begriff des „exterritorialen Verwaltungsaktes"[703]. Dieser Terminus hat bereits lange vor der Diskussion über den transnationalen Verwaltungsakt Einzug in die rechtswissenschaftliche Literatur gehalten und beschreibt durchaus ähnliche Phänomene.[704] Der exterritoriale oder extraterritoriale Verwaltungsakt entspringt der Völkerrechtsdogmatik[705] und wird uneinheitlich charakterisiert. Ohne für diese Schöpfung der Rechtswissenschaft eine abschließende Definition zu leisten, werden an dieser Stelle wiederholt nur Grenzen zum transnationalen Verwaltungsakt gezogen.

Sehr weit gefasste Ansätze bezeichnen Verwaltungsakte dann als exterritorial, wenn sie auf hoheitliche Tätigkeiten der vollziehenden Gewalt im Ausland abstellen[706] oder auf das Gebiet eines anderen Staates hinüberwirken bzw im Ausland befindliche Personen oder Sachen

701 *Michael Holoubek,* Kooperative Entscheidungen 353.

702 *Andreas Glaser,* Die Entwicklung des europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformen (2013) 556, *Michael Holoubek,* Kooperative Entscheidungen 353.

703 Teilweise wird auch die Bezeichnung „extraterritorialer" Verwaltungsakt verwendet; s ua *Holger Kastler,* Föderaler Rechtsschutz (2017) 115ff; *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 33; *Paulina Starski,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 407; *Gerhard Thallinger,* Grundrechte und extraterritoriale Hoheitsakte (2008).

704 Siehe ua *Karl Neumeyer,* Internationales Verwaltungsrecht IV (1936) 514ff; *Hans-Jürgen Schlochauer,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962).

705 *Derselbe,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962) 10f.

706 *Gerhard Thallinger,* Grundrechte und extraterritoriale Hoheitsakte (2008) 1.

betreffen[707]. Letzterem folgen *Wolff/Bachof/Stober*, die erg festhalten, dass die „exterritoriale Wirkung erst mit ihrer Anerkennung durch den betreffenden fremden Staat" eintritt.[708] *Gerontas* zufolge wird auf „fremdem Gebiet rechtmäßig Gebietshoheit ausgeübt".[709] Gemein ist diesen Definitionen, dass außerhalb des Hoheitsgebietes eines Erlassstaates rechtliche Wirkungen eintreten, sohin Verwaltungsakte „von innen (Erlassstaat) nach außen (Empfangsstaat)" wirken.[710] Dies entspricht auch der Auffassung von *Schlochauer*, derzufolge „die Wirkung des Hoheitsaktes außerhalb des Staatsgebietes eintritt", während das „erlassende Organ sich auf dem Territorium des eigenen Staatsgebietes befindet".[711] Hierin ist mE ein Unterschied zur Ansicht von *Starski* zu sehen, der zufolge „der extraterritoriale Akt lediglich in der Rechtsordnung des Erlassstaates gilt, sich aber auf einen ausländischen Sachverhalt bezieht".[712] Diesfalls richtet sich der Blick offenbar auf Wirkungen von „außen nach innen", indem ein nur im Erlassstaat wirkender Verwaltungsakt (sein Geltungsbereich wird also nicht auf fremdes Staatsgebiet erweitert) auf einen ausländischen Sachverhalt Bezug nimmt. Dieses Begriffsverständnis rekurriert mitunter auf die Feststellungs- und Gestaltungswirkung ausländischer Verwaltungsakte, die sich nach dem Recht der Erlassstaates bemessen und bei der rechtlichen Beurteilung eines grenzüberschreitenden Sachverhaltes als Vorfrage erheblich sind.[713] Unabhängig von der Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Wirkungen befindet sich das handelnde Organ aber immer im Erlassstaat. Hierin lässt sich ein Unterschied zum Verwaltungsakt auf fremdem Staatsgebiet erkennen.[714] Die Abgrenzung zum transnationalen Verwaltungsakt ist jedoch noch präzisionsbedürftig.

Für die Qualifikation eines transnationalen Verwaltungsaktes ist nämlich nicht der Aufenthaltsort eines handelnden Organs entscheidend, sondern die Zuordnung des jeweiligen Verwaltungsaktes zu einer Behörde und dessen Wirkmechanismus über Staatsgrenzen hinweg. Ist ein Verwaltungsakt einer ausländischen Behörde zuzurechnen und ergeht er in Ausübung einer gemeinsamen Regelungskompetenz, entspricht er damit einem transnationalen Verwaltungsakt. Der Begriff des exterritorialen Verwaltungsaktes ist weiter gefasst und

---

707 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 269f; *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 33; *Hans-Jürgen Schlochauer,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962) 10ff.

708 *Wolf/Bachof/Stober,* Verwaltungsrecht II[6] (2000) 98.

709 *Angelos Gerontas,* Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011) 39f.

710 Siehe auch *Dave Siegrist,* Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet (1987) 2 mwN.

711 *Hans-Jürgen Schlochauer,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962) 10.

712 *Paulina Starski,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 407.

713 So auch *Rudolf Geiger,* Grundgesetz und Völkerrecht[5] (2010) 295.

714 Siehe sogleich unter 4.

beschreibt inhomogene Phänomene grenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungshandlungen. Auch wenn sich *Schlochauer* iSd Prägnanz seines juristischen Inhalts gegen eine zu weite Ausdehnung des Begriffs ausspricht,[715] bietet auch seine Definition einen Überbegriff, der den transnationalen Verwaltungsakt mitumfasst. Wenn als exterritoriale Hoheitsakte solche gelten, „die unmittelbare Wirkung auf im Ausland befindliche Personen und Sachen entfalten, unabhängig von, jedoch möglicherweise vor deren Übertritt in das Inland“,[716] sind davon auch anerkannte Verwaltungsakte umfasst.

Kein exterritorialer Verwaltungsakt in Form eines transnationalen Verwaltungsaktes liegt mE vor, wenn er nicht in Ausübung einer zentralisierten Entscheidungskompetenz im Verbandsbereich ergeht.
Kritikwürdig erscheint dahingehend jedoch die Vorstellung von *Gerontas*, derzufolge exterritoriale Verwaltungsakte einseitiger Natur und kein Ergebnis „kooperativer Entgrenzung“ des Verwaltungshandelns seien.[717] Diese Definition ist mE zu eng, da sie zur Folge hätte, dass im Falle des Vorliegens jedweder kooperativer Strukturen, unabhängig ihrer Intensität, die Exterritorialität eines Verwaltungsaktes grundsätzlich zu verneinen wäre.

Zusammenfassend wird dem exterritorialen Verwaltungsakt zu Grunde gelegt, dass er keine eigenständige Rechtsfigur beschreibt, sondern einen Überbegriff für Verwaltungsakte bildet, die unmittelbare Wirkungen auf im Ausland befindliche Personen und Sachen entfalten. Der Begriff des exterritorialen Veraltungsaktes schließt sohin die Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes mit ein. Inwiefern ein transnationaler Verwaltungsakt vorliegt, ist anhand des jeweiligen Wirkmechanismus der territorialen Entgrenzung festzustellen. Exterritoriale Verwaltungsakte existieren auch ohne Kompetenzzuweisung bzw Kompetenzkonzentration, indem fremde Staaten Verwaltungsakten einseitig rechtliche Wirkung für ihr Hoheitsgebiet zuerkennen. Gemein ist den genannten Begriffen, dass sie, entgegen der Ansicht von *Glaser*, der auf faktische Wirkungen wie etwa Umweltverschmutzungen durch grenznahe Anlagen abstellt,[718] nur rechtliche Wirkungen betreffen. Exterritoriale Verwaltungsakte sind sohin in einem umfassenderen Sinn zu verstehen und liegen auch dann vor, wenn Empfangsstaaten zuständig und ungebunden bleiben.

---

715 *Hans-Jürgen Schlochauer,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962) 11.

716 *Derselbe,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962) 11f.

717 *Angelos Gerontas,* Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011) 40; *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 270.

718 *Markus Glaser,* Internationale Verwaltungsbeziehungen (2010) 203.

4. Der Verwaltungsakt[719] auf fremdem Staatsgebiet

Befindet sich das handelnde Organ bei Erlass eines Verwaltungsaktes nicht auf seinem eigenen Staatsgebiet, wird von „Verwaltungsakten auf fremdem Staatsgebiet gesprochen".[720] Auch dieser Begriff repräsentiert keine eigenständige Rechtsfigur. Wie *Schlochauer* festhält, unterscheidet er sich vom exterritorialen Verwaltungsakt dadurch, dass er im fremden Staatsgebiet selbst bewirkt wird und nicht von außen auf ein fremdes Staatsgebiet einwirkt.[721] Verwaltungsakte auf fremdem Staatsgebiet müssen gleichermaßen einer konkreten Behörde zugeordnet werden. Aus dem entsprechenden Wirkmechanismus lässt sich in der Folge die den dogmatischen Prinzipien entsprechende Rechtsfigur ableiten. Der Verwaltungsakt auf fremdem Staatsgebiet steht allerdings in keinem dichotomen Verhältnis zum exterritorialen Verwaltungsakt. Es lassen sich zwar Grenzen zwischen den beiden Termini ziehen, jedoch können Verwaltungsakte auf fremdem Hoheitsgebiet auch über exterritoriale Wirkungen verfügen.[722]

Funktional entsprechen Verwaltungsakte auf fremdem Staatsgebiet meist grenzüberschreitenden, da – abgesehen von Fällen der Organleihe – die Handlungen der Organe ausländischen Behörden zuzurechnen sind. Ergeht ein grenzüberschreitend wirkender Verwaltungsakt in Ausübung einer gemeinsamen Regelungskompetenz, ist dieser als transnationaler Verwaltungsakt zu qualifizieren. Im Falle einer dezentralen

---

719 Teilweise findet auch der Begriff des „Hoheitsaktes" Verwendung. Ohne eine weitere Begriffsdiskussion zu eröffnen, sei darauf hingewiesen, dass der gewählte Terminus des „Verwaltungsaktes" im vorliegenden Zusammenhang angebracht ist, da etwa legislative oder judikative Hoheitsakte (genannt werden etwa eine Parlamentssitzung auf fremdem Staatsgebiet oder die Tagung eines Gerichtes im Ausland) nicht zum Gegenstand dieser Untersuchung zählen; s *Dave Siegrist,* Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet (1987) 1.

720 *Lothar Harings,* Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland (1998) 153; *Holger Kastler,* Föderaler Rechtsschutz (2017) 116; *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 270; *Hans-Jürgen Schlochauer,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962) 15; *Dave Siegrist,* Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet (1987) 1.

721 *Hans-Jürgen Schlochauer,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962) 10f.

722 *Siegrist* erweckt den Eindruck eine sehr enge Grenze zwischen den beiden Termini ziehen zu wollen, verweist aber auch auf *Schlochauer*, dessen Position oa Feststellung entspricht; *Dave Siegrist,* Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet (1987) 2; *Hans-Jürgen Schlochauer,* Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962) 11: „Der extraterritoriale Hoheitsakt wirkt also nur auf fremdes Staatsgebiet ein, während der Hoheitsakt auf fremdem Staatsgebiet im fremden Staatsgebiet selbst bewirkt wird. Beide Begriffe können sich überschneiden: Der Hoheitsakt auf fremdem Staatsgebiet kann extraterritoriale Wirkung haben, muß aber nicht mit ihr verbunden sein (Beispiel eines Hoheitsaktes auf fremdem Staatsgebiet ohne extraterritoriale Wirkung wäre die seitens einer diplomatischen Vertretung im Ausland vorgenommene Amtshandlung, die sich lediglich auf Staatsangehörige des Entsendestaates mit Wirkung für deren Heimatstaat auswirkt.)."

Entscheidungskompetenz wäre eine grenzüberschreitende Wirkungserstreckung gegebenenfalls auch unter das Anerkennungsprinzip zu subsumieren.
Der Verwaltungsakt auf fremdem Staatsgebiet bildet sohin einen Überbegriff für Verwaltungsakte, bei deren Erlass sich das handelnde Organ nicht auf dem eigenen Staatsgebiet befindet, unabhängig davon, ob und inwieweit grenzüberschreitende Wirkungen der von ihm erlassenen Verwaltungsakte eintreten. Der Begriff trifft keine Aussage über den Wirkungsbereich eines Verwaltungsaktes.

a) Handeln für den eigenen Staat

Inwieweit hoheitliche Akte auf fremdem Staatsgebiet der Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes entsprechen, ist nicht nur anhand der Kompetenzregelung beantwortbar, sondern führt zum Ausgangspunkt der Diskussion über den Begriff des Verwaltungsaktes selbst. Während transnationale Verwaltungsakte üblicherweise in Form eines Bescheides ergehen, werden Verwaltungsakte auf fremdem Staatsgebiet zumeist durch faktische Handlungen verwirklicht. In der Literatur werden etwa völkerrechtswidrige Entführungen[723] genannt, wenngleich sie wohl auch in Ermangelung einer zentralisierten Entscheidungskompetenz nicht als transnationale Verwaltungsakte qualifizierbar sind. Als weitere Beispiele werden auch verdeckte Ermittlungen, Observationen oder die polizeiliche Nacheile angeführt.[724] Eine Abgrenzung zum Institut des transnationalen Verwaltungsaktes kann auch diesbezüglich über die fehlende Verwaltungsakt-Eigenschaft erfolgen. In den von *Siegrist* genannten polizeilichen Befugnissen von Schiffskapitänen in fremden Hoheitsgewässern sind mitunter Verwaltungsakte auf fremdem Hoheitsgebiet zu erblicken.[725] Eine dem Transnationalitätsregime immanente Kompetenzkonzentration scheint aber ausgeschlossen. Gleiches gilt für den Bereich des Luftverkehrs. Staatliches Handeln auf fremdem Staatsgebiet scheint sohin zumeist faktischer Natur zu sein. Dies zeigt sich auch im Rahmen des europäischen Bankenaufsichtsrechts bei der Vorortprüfung[726] von Banken. Die Aufsichtsbehörde des jeweiligen Herkunftsstaates ist für die Überwachung eines in seinem Hoheitsgebiet zugelassenen Kreditinstitutes (KI) zuständig, wenn es gemeinschaftsweit tätig

723 *Lothar Harings,* Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland (1998) 153.

724 *Derselbe,* Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland (1998) 154.

725 *Dave Siegrist,* Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet (1987) 53ff.

726 *Nicolas Raschauer,* Grenzüberschreitende Vorortprüfungen im Bankenaufsichtsrecht, ÖJZ 2008, 261 (262ff).

ist.[727] Die Herkunftsstaatbehörden sind zur Vornahme grenzüberschreitender Aufsichtshandlungen bei der Prüfung ausländischer Zweigstellen berufen.[728] Bei Akten ausländischer Behörden im Rahmen derartiger Prüfungen ist jedoch zu unterscheiden, ob die Handlungen der ausländischen Behörde zurechenbar sind oder im Rahmen einer Zusammenarbeit in Form von Rechts- und Amtshilfe dem Aufnahmestaat zugerechnet werden müssen.

b) Handeln für einen fremden Staat

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass von der an dieser Stelle in Rede stehenden Konstellation eines handelnden Organs auf fremdem Staatsgebiet das Handeln eines Organs auf dem eigenen Staatsgebiet für eine fremde Behörde abzugrenzen ist. Dies ist etwa im Rahmen der Amtshilfe zugunsten eines fremden Staates auf dem eigenen Territorium der Fall.[729] Im Bereich des Bankenaufsichtsrechts normiert die Bankenaufsichtsrichtlinie eine geteilte Zuständigkeit bei der Vorortprüfung.[730] Herkunftsstaatsbehörden verfügen über die Kompetenz zu grenzüberschreitenden Aufsichtshandlungen von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Kreditinstituten, sind jedoch zur zwangsweisen Durchsetzung von Maßnahmen an die Amtshilfe des Aufnahmestaates gebunden. Letztere trifft die Verpflichtung zu einer Zusammenarbeit in Form der Rechts- und Amtshilfe. Transnationale Verwaltungsakte sind dahingehend auszuschließen, als Akte im Rahmen der Rechts- und Amtshilfe dem ausländischen Staat zuzurechnen sind und nicht die Wirkung eines Verwaltungsaktes in Ausübung einer gemeinsamen Entscheidungskompetenz auf das Territorium eines vom Erlassstaat verschiedenen Staates erstreckt wird.

VIII. Kritik an alternativen Systematisierungsleistungen

Die Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes als ein herausragendes Phänomen der verwaltungsrechtlichen Handlungsformenlehre ist nicht geeignet, jedwede Form grenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungshandlungen zu beschreiben. Die

727 *Derselbe,* Aktuelle Strukturprobleme des europäischen und österreichischen Bankenaufsichtsrechts (2010) 396ff.

728 Art 49ff RL 2013/36/EU.

729 *Lothar Harings,* Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland (1998) 153.

730 *Nicolas Raschauer,* Grenzüberschreitende Vorortprüfungen im Bankenaufsichtsrecht, ÖJZ 2008, 261 (262).

Begriffsbildung muss als gescheitert betrachtet werden, wenn ihr ein derart weites Verständnis anheimgestellt wird, sodass die Aussagekraft des Terminus nicht jenes Maß erreicht, durch welches ihm konkret zuordenbare Rechtswirkungen entnommen werden können.

Eine ausdrückliche kritische Würdigung gebieten insb jene Systematisierungen, die mit dem Begriff der „echten Transnationalität" operieren. Offen bleibt zumeist, was dann im Gegenzug mit „unechter Transnationalität" gemeint sei.

Kment gründet das Transnationalitätsmodell auf dem dogmatischen Prinzip der Anerkennung und unterteilt es in Fälle der wirkungsveranlassten Transnationalität, der Transnationalität aufgrund grenzüberschreitender örtlicher Zweckverbände (Institutionenbildung) und der Verwaltungsentscheidung auf fremdem Staatsgebiet.[731] Im selben Atemzug wird wiederum betont, dass die durch Institutionenbildung und Grenzübertritt hervorgerufene Transnationalität keine Anwendungsfälle der Anerkennung fremder Verwaltungsentscheidungen „im hier verstandenen Sinne" sind. Dies bleibe letztlich der wirkungsveranlassten Transnationalität vorbehalten, die einen „echten Anerkennungsfall" beschreibe,[732] wobei es wiederum verfehlt sei von Anerkennung zu sprechen, wenn das Anerkennungselement vollständig durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen ersetzt wird.[733] Eine derart weite Begriffsbildung verhindert letztlich, der Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes konkrete Wirkungen zuzuschreiben. Insbesondere verschleiert sie, dass sich das Anerkennungsprinzip dogmatisch vom Transnationalitätsmodell unterscheidet.

Eine ähnliche Dreiteilung liegt den Typologisierungen von *Starski*[734] und *Ruffert*[735] zu Grunde. Neben dem Hauptfall der wirkungsbezogenen Transnationalität wird zwischen der adressatenbezogenen und der behördenbezogenen unterschieden.

Abhängig davon, ob die transnationale Wirkung eines Verwaltungsaktes auf europäischen Verordnungen oder Richtlinien basiert, hat schon *Schmidt-Aßmann*[736] zwischen „echter" und „vermittelter" Transnationalität unterschieden. *Burbaum*[737] ist ihm gefolgt. Im Falle von Richtlinien wird von *Schwarz* entgegen dem Konzept von *Neßler* das vom Transnationalitätsmodell abzugrenzende Anerkennungsprinzip normiert.

731 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 468.
732 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 531.
733 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 469.
734 *Paulina Starski,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014) 406f.
735 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (457ff).
736 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 (300f).
737 *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 38.

Auch innerhalb eines Verwaltungsverbundes können Verwaltungsakte – unabhängig von der Vollzugsebene – immer einer konkreten Behörde zugeordnet werden. Entscheidend ist, ob ein Verwaltungsakt von einer einem anderen Staat zugehörigen Behörde mit Wirkung für Nichterlassstaaten in Ausübung einer gemeinsamen Regelungskompetenz ergeht. Er ersetzt damit einen Verwaltungsakt im jeweiligen Empfangsstaat. Nur dann liegt ein transnationaler Verwaltungsakt vor.[738]

Ein Verwaltungsakt wirkt nicht transnational, weil das handelnde Organ die Staatsgrenze physisch überschreitet. Die transnationale Wirkung beruht auf einer Wirkungserstreckung des Verwaltungsaktes jener zentral zuständigen nationalen Behörde, der das Organ angehört. Auch im Falle von Zweckverbänden ist ein Verwaltungsakt einer konkreten Behörde zuordenbar. Anhand der Regelungskompetenzen ist zu entscheiden, inwiefern ein transnationaler Verwaltungsakt vorliegt. So sind unter Umständen Verwaltungsakte im Rahmen grenzüberschreitender Zweckverbände auch nicht als transnational zu qualifizieren. Dies ist insb dann der Fall, wenn die beteiligten Staaten während des Zustandekommens eines Verwaltungsaktes über verfahrensleitende Einflussmöglichkeiten verfügen. Die Folge wäre eine Form eines mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsaktes.[739]

IX. Bundesstaat und Transnationalität

Einer Beschränkung des Erscheinungsbildes transnationaler Verwaltungsakte auf den Unionsrechtsraum liegt die Idee der Analogiebildung zwischen dem bundesweiten Wirkungsbereich von landesbehördlichen Verwaltungsakten und unionsweit wirkenden Verwaltungsakten mitgliedstaatlicher Behörden zu Grunde. Wenngleich sich transnationale Verwaltungsakte – so viel sei vorweggenommen – mit den Prinzipien von über Bundeslandgrenzen hinauswirkenden landesbehördlichen Verwaltungsakten nicht hinreichend begründen lassen, bietet die Struktur des Verwaltungsvollzuges im Bundesstaat dennoch einen lohnenden Vergleich, um das Transnationalitätsmodell zu konturieren. Eine dogmatische Ausleuchtung von Bundesländergrenzen überschreitenden landesbehördlichen Verwaltungsakten im Bundesstaat lässt die Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes deutlicher erscheinen.

738 *Andreas Hauer,* Handlungsformen 106.

739 Siehe VII.1.

Auf den ersten Blick besteht zwischen dem Vollzug in Bundesstaaten[740] wie Österreich[741] oder Deutschland[742] und jenem im Unionsrechtsraum eine bestechende Parallele. Einerseits stechen in der Kompetenzverteilung der österreichischen Verfassung die Generalklausel zugunsten der Länder gem Art 15 Abs 1 B-VG[743] und das unionsrechtliche Subsidiaritätsprinzip gem Art 5 EUV[744] in das Auge. Andererseits erklärt Art 102 Abs 1 B-VG die mittelbare Bundesverwaltung zum Regelfall,[745] während die Vollziehung des Unionsrechts iSd Art 291 Abs 1 AEUV[746] grundsätzlich den Mitgliedstaaten obliegt.[747] Im Bundesstaat Österreich sowie im Unionsrechtsraum stellt demnach der mittelbare Vollzug – des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten bzw des Bundesrechts durch die Bundesländer – die Regel dar.[748]

Das dt GG enthält in Art 30 eine allgemeine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder.[749] Art 83 folgt dem in Art 30 leg cit normierten „deutschen Exekutivföderalismus“,[750] der als Grundregel den Landesvollzug beschreibt.[751] Die „bundeseigene Verwaltung“ (unmittelbare Bundesverwaltung) gilt sohin auch im dt GG als Ausnahme und ist nur in den von Art 86ff leg cit normierten Materien zulässig.[752]

---

740 Siehe *Walter Berka,* Verfassungsrecht[3] (2010) Rz 155ff; *Herbert Schambeck,* Bundesstaatlichkeit 7; erg *Fleiner/Fleiner,* Allgemeine Staatslehre[3] (2004) 532ff.

741 *Ludwig Adamovich,* Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts[6] (1971) 83ff mwN; *Walter Berka,* Verfassungsrecht[3] (2010) 170ff; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger,* Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[11] (2015) Rz 160f mwN. Der bundesstaatliche Aufbau wird mit dem B-VG 1920 zum Ausdruck gebracht. Deutschösterreich (seit dem Staatsvertrag von Saint Germain vom 10.9.1919 „Österreich“) war ursprünglich als zentralistisch organisierter Einheitsstaat konzipiert, in dem die Länder keine Zuständigkeit in Gesetzgebung und Verwaltung hatten. Entgegen dieser verfassungsrechtlichen Regelungen bildeten sich jedoch provisorische Landesversammlungen, welche für sich das Recht der Gesetzgebung beanspruchten; *Herbert Schambeck,* Bundesstaatlichkeit 7ff; erg *Karl Edtstadler,* Bundesstaat; *Karl Weber,* Bundesstaat; *Gerhard Wielinger,* Bundesstaat und Verwaltung. *Wiederin* zur Transformation des Einheitsstaates in einen Bundesstaat: *Ewald Wiederin,* Verfassungsrecht Österreich Rz 22. Zudem attestiert *Wiederin* der österreichischen Bundesstaatlichkeit „schon fast paradoxe Züge“. „So schwach sie in der Praxis entwickelt ist, so stark präsentiert sie sich in der Theorie.“ Siehe *ders,* Verfassungsrecht Österreich Rz 78ff.

742 *Michael Kloepfer,* Verfassungsrecht I[1] (2011) § 9 Rz 1ff; erg *Hendrick Hoppenstedt,* Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zwischen Unitarismus und Föderalismus (2000) 33ff.

743 *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger,* Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[11] (2015) Rz 269ff; *Heinz Schäffer,* Kompetenzverteilung 70ff.

744 *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 172f.

745 *Ewald Wiederin,* Verfassungsrecht Österreich Rz 86.

746 *Erbguth/Guckelberger,* Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2018) § 3 Rz 8; *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 575.

747 Siehe Kap 1, IV.1.

748 Unter anderem *Erbguth/Guckelberger,* Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2018) 53f.

749 *Michael Kloepfer,* Verfassungsrecht I[1] (2011) § 22 Rz 23.

750 Art 83 dt GG ist eine Konkretisierung des Art 30 leg cit, der zentralen Aufgaben und Funktionsverteilungsnorm für das Bund-Länder-Verhältnis; s *Trute* in Stark (Hg), GG III[6] (2010) Art 83 GG Rz 12. Zum Föderalismus des deutschen Verfassungsmodells *Anika Klafki,* Kooperationsmechanismen im modernen Bundesstaat, VerwArch 2017, 96 (98ff).

751 *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 22 Rz 3ff.

752 *Michael Kloepfer,* Verfassungsrecht I[1] (2011) § 22 Rz 25, 30, 103ff.

Auch die schweizerische Bundesverfassung (BV) sieht in Art 46 den Vollzugsföderalismus vor.[753] Neben dem in diesem Umstand verorteten und unter dem Titel der „bundesstaatlichen Vollzugsanalogie“ firmierenden Modell der Übertragung geltungstheoretischer Begründungen von bundesländergrenzenübergreifenden Wirkungen landesbehördlicher Verwaltungsakte auf staatenübergreifende mitgliedstaatliche Verwaltungsakte im Unionsrechtsraum, sei zuvor die im Jahr 2012 aufgehobene Devolutionskompetenz gem Art 15 Abs 7 B-VG aufgegriffen. Wenngleich die Bestimmung mittlerweile dem Reigen der Rechtsgeschichte angehört, bietet der Rückgriff auf diese ehemals spezielle Norm innerhalb der Kompetenzverteilung ein besonders geeignetes Instrument zur dogmatischen Präzisierung der Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes, indem die Unterschiede herausgestellt werden.

1. Devolutionskompetenz nach Art 15 Abs 7 B-VG

Der bis zur Aufhebung[754] im Jahr 2012 existierende Art 15 Abs 7[755] B-VG lautete:[756]

> Wenn ein Akt der Vollziehung eines Landes in den Angelegenheiten der Art 11, 12, 14 Abs 2 und 4 und Art 14a Abs 3 und 4 für mehrere Länder wirksam werden soll, so haben die beteiligten Länder zunächst einvernehmlich vorzugehen. Wird ein einvernehmlicher Bescheid nicht innerhalb von sechs Monaten seit dem Anfall der Rechtssache erlassen, geht die Zuständigkeit zu einem solchen Akt auf Antrag eines Landes oder einer an der Sache beteiligten Partei an den zuständigen Bundesminister über. Das Nähere können die nach den Art 11, 12, 14 Abs 2 und 3 und 14a Abs 3 und 4 ergehenden Bundesgesetze regeln.

Die Bedeutung dieser Bestimmung war seit „jeher unklar“.[757] *Wiederin* schloss sich der herrschenden Lehre an, der zufolge Sinn und Zweck in der Sicherstellung einer einheitlichen und überregionalen Entscheidung in Angelegenheiten, in denen erstens der Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz ein besonderes Interesse hat sowie zweitens die mit einer Sache befassten Landesbehörden zu keinem einheitlichen Urteil kommen lag.[758] Voraussetzung

753 *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Schweizerisches Verfassungsrecht[3] (2016) Rz 818ff.

754 BGBl I 2012/51.

755 Der ursprüngliche Art 15 Abs 3 B-VG wurde im Rahmen der B-VGNov 1929 mit Abs 7 nummeriert; s BGBl 1929/392, § 5 Z 2. Im Vorentwurf zum B-VG 1920 war die Bestimmung in Art 13 Abs 3 vorgesehen; s *Felix Ermacora,* Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1967) 511.

756 Zur Entstehung und Entwicklung ausf *Wiederin* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 1ff.

757 *Heinz Mayer,* Rechtliche Aspekte landesübergreifender Stromversorgung (1994) 29; *Wiederin* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 5 mwN.

758 *Derselbe* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 12; aA ua *Peter Pernthaler,* Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 532.

der Anwendbarkeit des Art 15 Abs 7 B-VG war, dass es sich um eine unter Art 11, 12, 14 Abs 2 und 3 oder 14a Abs 3 und 4 leg cit subsumierbare Angelegenheit handelte. Diesen Kompetenztatbeständen ist gemein, dass es sich um geteilte Kompetenzen handelt. Die Vollziehung obliegt dabei grundsätzlich den Ländern. Bundessache ist die Gesetzgebung zur Gänze oder hinsichtlich der Grundsätze, während im letzten Fall die Erlassung von Ausführungsgesetzen den Ländern zukommt. Als Beispiele für die Anwendbarkeit des Art 15 Abs 7 B-VG wurden genannt: die Erteilung einer wasserrechtlichen Konzession in Bezug auf eine Flussstrecke, die das Gebiet mehrerer Länder durchläuft sowie eine Triftbewilligung für eine derartige Flussstrecke,[759] bundesländerübergreifende Baustellen,[760] das Nachtfahr- und Feiertagsfahrverbot,[761] der Bau einer die Landesgrenzen schneidenden Krankenanstalt[762] und die Genehmigung eines Radrennens[763].

Zur Beurteilung, inwieweit der Regelungsgehalt des Art 15 Abs 7 B-VG „interföderale", transnationalen vergleichbare Rechtswirkungen verwirklichen konnte, sind drei Fragen zu beantworten. Dabei wird die Diskussion über die grundsätzliche Vergleichbarkeit bundesländergrenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungsakten im Bundesstaat mit Staatsgrenzen überschreitenden Wirkungen von Verwaltungsakten vorerst ausgeklammert.[764] Erstens, auf welche Verwaltungsakte stellt die Bestimmung ab? Zweitens, wird der ursprünglich auf das Territorium des erlassenden Bundeslandes beschränkte Wirkungsbereich eines Verwaltungsaktes auf das Territorium eines anderen Bundeslandes erstreckt? Und wird drittens die Entscheidungskompetenz bei den Behörden eines Bundeslandes konzentriert?

Hinsichtlich der von Art 15 Abs 7 B-VG umfassten Verwaltungsakte, ist der Text unklar. Während S 1 leg cit auf einen „Akt der Vollziehung eines Landes" abstellt, nennt S 2 den „Bescheid". Im Ergebnis ist *Wiederin* zu folgen, der einer engeren Deutung den Vorzug gibt und auf die Erlassung eines Bescheides abstellt,[765] da man andernfalls auch Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt, Weisungen und schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln unter

---

759 *Felix Ermacora,* Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1967) 301; *Kelsen/Froehlich/Merkl,* Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 80.

760 SN Amt der niederösterreichischen Landesreg ME 28. StVO Novelle 2016 22/SN-244/ME XXV. GP 4f.

761 III-145 BlgNR XI. GP; s auch IA 295/A XXV. GP.

762 *Heinz Mayer,* Rechtliche Aspekte landesübergreifender Stromversorgung (1994) 30.

763 *Derselbe,* Rechtliche Aspekte landesübergreifender Stromversorgung (1994) 30.

764 Auf diese Thematik wird sogleich unter 2. eingegangen. Der Analyse hinsichtlich Art 15 Abs 7 B-VG ist die vorläufige Ausklammerung des Themas nicht abträglich.

765 Andere Ansicht *Peter Pernthaler,* Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 532.

die Bestimmung subsumieren hätte müssen.[766] Genau dies hatte der Gesetzgeber nicht vor Augen, da er die Devolutionsfolge mit der B-VGNov 1925[767] durch eine Änderung von S 2 explizit an einen Bescheid knüpft.[768] Insoweit besteht eine Übereinstimmung mit dem für transnationale Verwaltungsakte konstitutiven Erfordernis einer Einzelfallentscheidung.

Eine Erweiterung eines grundsätzlich auf das Territorium des Erlassbundeslandes beschränkten Wirkungsbereichs[769] von Verwaltungsakten ist Art 15 Abs 7 B-VG nicht zu entnehmen.[770] Unklar bleibt, worauf *Pernthaler* den Sinn der Bestimmung gründet, „die Rechtswirkungen eines Vollzugsaktes über die Landesgrenzen auszudehnen“[771]. Auch *Kelsen* ist dahingehend missverständlich, wenn er in diesem Zusammenhang erklärt, dass „die Länder ihre Exekutivgewalt nur im Bereiche ihres Landes ausüben dürfen und dass die Gewalt nicht über die Grenzen ihres Landes wirken kann“[772]. Bei Art 15 Abs 7 B-VG, und damit wird die zweite Frage beantwortet, handelt es sich um eine § 4 AVG korrespondierende Norm auf Verfassungsstufe, die auf den örtlichen Kompetenzbereich von Behörden, aber nicht auf den Geltungs- und Wirkungsgebereich von Verwaltungsakten abstellt.

Als ein wesentliches Anliegen von Art 15 Abs 7 B-VG galt, Pattstellungen zwischen Ländern aufzulösen, wenn ein Vorhaben von Behörden verschiedener Länder unterschiedlich beurteilt wird.[773] In diesem Fall geht die Zuständigkeit zur Erlassung eines Verwaltungsaktes auf Antrag eines Landes oder einer an der Sache beteiligten Partei endgültig an den zuständigen Bundesminister über (endgültige Devolution)[774]. Die Devolution bewirkt eine „Hochzonung“, analog zum Direktvollzugsmodell im Verwaltungsrechtsraum Europa. Wenn die Entscheidungskompetenz im Falle einer Devolution beim Bundesminister konzentriert wird, ergehen Verwaltungsakte folglich in vertikalem Verhältnis. Eine für das

---

766 *Wiederin* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 12; aA ua *Peter Pernthaler,* Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 532.

767 BGBl 1925/268, § 8.

768 S 2 lautete in der Stammfassung des B-VG 1920: „Falls sie sich nicht einigen können, geht die Zuständigkeit zu einem solchen Akt auf Antrag eines Landes an das zuständige Bundesministerium über.“ Mit der B-VGNov 1925 wurde S 2 wie folgt geändert: „Wird ein einvernehmlicher Bescheid nicht innerhalb von sechs Monaten seit dem Anfall der Rechtssache getroffen, geht die Zuständigkeit zu einem solchen Akt auf Antrag eines Landes oder einer an der Sache beteiligten Partei an das zuständige Bundesministerium über.“ Siehe *Wiederin* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 2f.

769 Beachte auch die Ausführungen zum Wirkungsbereich sogleich unter 2.

770 *Klaus Berchtold,* Der örtliche Wirkungsbereich von Akten der Vollziehung, ZfV 1994, 401 (404).

771 *Peter Pernthaler,* Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 531f.

772 *Felix Ermacora,* Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1967) 301.

773 *Wiederin* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 6, 14.

774 *Walter/Mayer,* Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts[8] (1996) Rz 855.

Transnationalitätsmodell typische horizontale Kompetenzkonzentration liegt diesfalls nicht vor.

Die erwähnten Pattstellungen können jedoch überhaupt erst entstehen, wenn mehrere Behörden zur Genehmigung eines Vorhabens zuständig sind. Beurteilungsdivergenzen setzen voraus, dass die Entscheidungskompetenz nicht bei der Behörde eines Bundeslandes konzentriert ist. Sind gem § 3 AVG oder Sonderregelungen in den Verwaltungsvorschriften mehrere Behörden örtlich zuständig, wird diese Kompetenzaufteilung durch Art 15 Abs 7 B-VG vor einer Devolution nicht geändert.[775] Vielmehr kommt diese Bestimmung überhaupt nur zur Anwendung, wenn der Gesetzgeber mehreren Ländern Zuständigkeiten oder Mitentscheidungsbefugnisse in derselben Sache zugewiesen hat. Insofern liegt auch dann nicht das dem Transnationalitätsmodell zu Grunde liegende konstitutive Element der Kompetenzkonzentration auf horizontaler Ebene vor.
Dies ändert auch der in S 2 angeführte „einvernehmliche Bescheid" in beiden Lesarten nicht. Folgt man der Lehre, die aufgrund einer bestehen bleibenden Zuständigkeitskonkurrenz davon ausgeht, dass sämtliche Behörden aufeinander abgestimmte Bescheide zu erlassen haben, die eine Art „virtuellen Gesamtbescheid" ergeben,[776] ändern sich dadurch weder die Wirkungsbereiche der einzelnen Verwaltungsakte noch die Kompetenzen. Folgt man dem Standpunkt der Rechtsprechung, der zufolge ein einziger einvernehmlicher Bescheid zu ergehen hat,[777] beruht dieser Verwaltungsakt ebenfalls auf einer dezentralen Entscheidungskompetenz. Der Bescheid muss diesfalls zwar einer einzelnen Behörde zurechenbar sein, setzt jedoch iSd S 1 leg cit ein Einvernehmen voraus, welches wiederum eine Mehrfachkompetenz bedingt. Ein Merkmal transnationaler Verwaltungsakte ist, dass gerade ein derartiges Einvernehmen nicht erforderlich ist, da die alleinige Entscheidungskompetenz bei der Behörde eines Staates konzentriert ist.[778] Welcher Ansicht man auch folgt, die Zuständigkeitsordnung wird durch Art 15 Abs 7 B-VG nicht verändert, die Kompetenz wird nicht bei der zuständigen Behörde eines Bundeslandes konzentriert.[779]

775 *Wiederin* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 16.

776 *Derselbe* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 16.

777 *Derselbe* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 16.

778 Vergleiche zum mehrstufigen Verwaltungsakt unter VII.1.

779 An dieser Stelle sei nur auf die Diskussion über Sinn und Zweck von Art 15 Abs 7 B-VG hingewiesen. Im Ergebnis wurde der Bedarf an dieser Bestimmung bezweifelt und in der Folge aufgehoben; s ausf *Wiederin* in Korinek/Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG Rz 5ff, 24. Vereinzelt wird deren Wiedereinführung gefordert.

Zusammenfassend erweist sich der Regelungsinhalt des Art 15 Abs 7 B-VG in Ermangelung einer Konzentration der Entscheidungskompetenz auf horizontaler Ebene als nicht geeignet, um den transnationalen Verwaltungsakten entsprechende Wirkmechanismen zu verwirklichen. Ebenso wenig erfolgt die Erstreckung einer grundsätzlich auf ein Bundesland beschränkten Wirkung von Verwaltungsakten. Dies ist schon deshalb nicht möglich, weil der Wirkungsbereich von landesbehördlichen Verwaltungsakten in Vollziehung von Bundesgesetzen nicht – wie der Normtext und vereinzelte Kommentierungen[780] insinuieren – grundsätzlich auf das Territorium des Behördensprengels bzw Bundeslandes beschränkt ist.[781] Erweiterbar ist ja nur ein beschränkter Wirkungsbereich.

2. Bundesstaatliche Vollzugsanalogie

Den warnenden Worten *Engels* – „wer die Europäische Gemeinschaft mit einem Bundesstaat vergleicht, betritt vermintes Gelände“[782] – zum Trotz scheinen die Verlockungen des unter dem Titel der „bundesstaatlichen Vollzugsanalogie“ firmierenden Vergleichsmodells groß. *Engel* hält in der Folge aber auch fest, dass bei bloßem Blick auf die Verwaltungen die Parallele zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sehr nahe liegt.[783] Dem ist nicht zu widersprechen, folgen doch, wie unter 1. bereits erwähnt, die Vollzugsmodelle im Unionsrechtsraum und in Bundesstaaten wie Österreich oder Deutschland grundsätzlich gleichlautenden Konzepten. Dennoch sind die Strukturprinzipien nicht direkt übertragbar und die Dogmatik transnationaler Verwaltungsakte mit Wirkungszusammenhängen aus dem Bundesstaat nicht hinreichend darstellbar.

Die bundesstaatliche Vollzugsanalogie zieht eine Parallele zwischen bundesweit wirkenden Verwaltungsakten von Landesbehörden und unionsweit wirkenden Verwaltungsakten mitgliedstaatlicher Behörden.[784] Es ist kein außergewöhnlicher Umstand im Bundesstaat, dass

---

780 „Es gibt Fälle von Vollzugsakten, die für mehrere Länder Geltung erhalten sollen, zB die Erteilung einer wasserrechtlichen Konzession in Bezug auf eine Flußstrecke, die das Gebiet mehrerer Länder durchläuft, (...).“ Siehe *Kelsen/Froehlich/Merkl,* Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 80.

781 *Klaus Berchtold,* Der örtliche Wirkungsbereich von Akten der Vollziehung, ZfV 1994, 401 (404).

782 *Christoph Engel,* Die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht, DV 1992, 437 (470).

783 *Derselbe,* Die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht, DV 1992, 437 (472).

784 Zunehmender Beliebtheit erfreuen sich Untersuchungen zu interföderalem Recht und interföderalen Verwaltungsakten; s ua *Daniel Krausnick,* Grundfragen der intraföderalen Rechtsvergleichung, JöR 2014, 33; *Starski Paulina,* Der interföderale Verwaltungsakt (2014).

Verwaltungsakte von Behörden außerhalb ihres Amtssprengels Rechtswirkungen entfalten. So berechtigt etwa ein von der Bezirkshauptmannschaft Liezen in der Steiermark ausgestellter Führerschein auch im Bezirk Horn in Niederösterreich zum Lenken eines Kraftfahrzeuges. Eine von der Kärntner Landesregierung iSd Art 6 Abs 1 B-VG erteilte Staatsbürgerschaft erzeugt in Vorarlberg gleichermaßen Rechtswirkungen. Dies folgt aus dem Umstand, dass Vollziehungsakte den örtlichen Geltungsbereich jener generellen Normen teilen, die sie vollziehen – können diesen gegebenenfalls jedoch enger ziehen.[785] Wenn wie im oa Fall des Art 15 Abs 7 B-VG mehrere Zuständigkeiten von Landesbehörden vorliegen, die einvernehmlich vorzugehen haben, dann betrifft dies allerdings ausschließlich den Behördensprengel und nicht den Wirkungsbereich der Verwaltungsakte. Die örtliche Zuständigkeit einer Behörde steht in keiner Beziehung zum örtlichen Geltungsbereich der von ihr erlassenen Norm. Art 15 Abs 7 B-VG liefert keine Antwort auf eine Frage des „örtlichen Geltungsbereichs von Verwaltungsakten".[786]

Verwaltungsakte in Vollziehung von Bundesgesetzen gelten sohin, sofern sie keine Einschränkungen treffen, im gesamten Bundesgebiet. Folgt also der Wirkungsbereich eines Verwaltungsaktes dem Geltungsbereich der ihn begründenden Norm, ist damit auch die unionsweite Wirkung mitgliedstaatlicher Verwaltungsakte aufgrund von EU-Verordnungen erklärbar (unmittelbare mitgliedschaftliche Vollziehung).[787] Eine dogmatische Begründung für transnationale Verwaltungsakte aufgrund von EU-Richtlinien oder gar im Bereich des Völkerrechts liefert dieser Analogieschluss allerdings nicht. Wie *Schwarz* zutreffend formuliert, fehlt mit Blick auf die deutsche Rechtsordnung im Übrigen auch das Korrelat, da die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 abgeschafft wurde.[788] Aber auch die in Art 12 B-VG normierte Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung des Bundes bietet kein entsprechendes Korrelat, da die Grundsatzgesetze weder eine Wirkungserstreckung der aufgrund von Ausführungsgesetzen der Länder ergehenden und auf deren Territorien begrenzte Verwaltungsakte anordnen noch die Entscheidungskompetenz bei den Behörden eines Bundeslandes konzentrieren. Gerade derartige Anordnungen zur Kompetenzkonzentration enthalten jedoch die EU-RL oder das Völkerrecht, sofern das Transnationalitätsmodell normiert wird.

---

785 *Klaus Berchtold,* Der örtliche Geltungsbereich von Akten der Vollziehung, ZfV 1994, 401 (403).

786 *Derselbe,* Der örtliche Geltungsbereich von Akten der Vollziehung, ZfV 1994, 401 (404).

787 Siehe Kap 1, IV.1.a).

788 *Michael Schwarz,* Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (2016) 112.

Ohne in die Diskussion über die rechtliche Natur bzw die Staatenqualität der Europäischen Union einzusteigen, muss sich die bundesstaatliche Vollzugsanalogie auch dem Vorwurf aussetzen, dass sie nicht ausreichend zwischen Gliedstaaten bzw Bundesländern und (Mitglied-) Staaten differenziert.[789] Die Bundesländer im Bundesstaat nehmen eine andere Rolle als die einzelnen Mitgliedstaaten im Gefüge der Europäischen Union ein. Die Souveränität bildet ein wesentliches Merkmal des Staates.[790] Ungeachtet der Frage, inwiefern dem Bund bzw den Ländern Souveränität zukommt,[791] verfügt ausschließlich der Bund über die Kompetenz-Kompetenz.[792] Dies gilt nicht nur für den relativ schwach ausgebildeten Bundesstaat Österreich,[793] sondern auch etwa für die Schweiz, deren Kantone „als politisch autonome Gebietskörperschaften von beschränkter Staatlichkeit"[794] iSd Art 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) über eine große Eigenständigkeit verfügen.[795] Die Kantone gelten dennoch nicht als „souverän" iSd Völkerrechts.[796] „Den Kantonen fehlt auch die Letztentscheidungsbefugnis innerhalb der Schweiz, da sie nur Aufgaben erfüllen können, die nicht – vom (Bundes-)Verfassungsgeber – dem Bund übertragen worden sind."[797] Transnationale Verwaltungsakte zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Wirkungen die Grenzen souveräner Staaten überwinden. Aus der Perspektive von Empfangsstaaten betrachtet, bedeuten transnationale Verwaltungsakte eine Einschränkung der Souveränität. Empfangsstaaten sind im

789 Dieser Vorwurf geht über die von *Schwarz* geäußerte Kritik, die bundesstaatliche Vollzugsanalogie bediene sich – was abzulehnen sei – eines staatsrechtlichen Vokabulars, hinaus; vgl *ders,* Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (2016) 112f.

790 Die internationale Verflechtung von Staaten, die anhaltende Europäisierung sowie die Internationalisierung gebieten die Feststellung, dass sich der Begriff der „Souveränität" zunehmend relativiert. Immer mehr als „Fiktion" erweist sich die Souveränität nach *August Reinisch,* Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I[5] (2013) Rz 39. Im vorliegenden Zusammenhang soll der Terminus jedoch nur der Differenzierung zwischen Bundesländern und Mitgliedstaaten der Europäischen Union dienen, zu deren Zweck er sich nach wie vor eignet. Ergänzend *Helmut Quaritsch,* Staat und Souveränität I (1970) 249ff.

791 Weder Bund noch Ländern kommt Souveränität zu, sondern allein der Gesamtverfassung. Zur Bundesstaatskonzeption *Kelsens*, insb der Drei-Kreise-Theorie s *Ewald Wiederin,* Bundesrecht und Landesrecht (1995) 12ff; erg zum Überblick über das „Bund-Länder-Verhältnis in der Dogmengeschichte des Bundesstaates" *ders,* Bundesrecht und Landesrecht (1995) 2ff.

792 Siehe auch *Öhlinger/Potacs,* EU-Recht und staatliches Recht[6] (2017) 4f.

793 *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger,* Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[11] (2015) Rz 161.

794 *Pierre Tschannen,* Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft[2] (2007) 241.

795 *Fleiner/Misic,* Ordnungsprinzip Rz 23ff.

796 *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Schweizerisches Verfassungsrecht[3] (2016) Rz 634; aA *Fleiner/Misic,* Ordnungsprinzip Rz 23f. Die Souveränität der Kantone kann als „relativiert" bezeichnet werden, weshalb angeregt wurde, den Begriff durch die Bezeichnung „Eigenständigkeit" oder „Hoheitsbefugnisse" zu ersetzen. Letztlich wurde jedoch aus Gründen der Tradition am Terminus der „Souveränität" festgehalten; *Schweizer* in Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hg), Die schweizerische Bundesverfassung (2002) Art 3 Rz 8.

797 *Rhinow/Schefer/Uebersax,* Schweizerisches Verfassungsrecht[3] (2016) Rz 634.
Zwar erklärt Art 3 schweizerischer BV die Kantone für souverän – „diese Souveränität reicht aber nur soweit, als sie nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist"; *Pierre Tschannen,* Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft[2] (2007) 241.

konkreten Einzelfall unzuständig und gebunden. Eine Überwindung von Grenzen souveräner Gliedstaaten erfolgt im Bundesstaat bei der bundesweiten Wirkung von Verwaltungsakten durch Landesbehörden jedoch nicht. *Schwarz* warnt zudem vor einer derartigen Analogiebildung, „weil sie mit Begrifflichkeiten arbeitet, die sie dem staatsrechtlichen Vokabular entlehnt und insoweit (...) vor einer staatszentristischen Hintergrundfolie operiert, die gerade das ursprüngliche Dilemma beschwor, das in der Beschreibung der Union als Rechtsordnung „sui generis" resultierte".[798] Dem ist insofern zu folgen, als die Union eben kein Staat und Bundesländergrenzen keine Staatsgrenzen sind.

Mit Blick auf die Rechtswirkungen wäre es zudem nicht nachvollziehbar, würde man das Transnationalitätsmodell auf den Unionsrechtsraum reduzieren. Ein Analogieschluss vom Vollzugsmodell im Bundesstaat auf völkerrechtlich bedingte grenzüberschreitende Wirkungen von Verwaltungsakten ist in Ermangelung übertragbarer Strukturprinzipien überhaupt abzulehnen.

Letztlich erweist sich die bundessstaatliche Vollzugsanalogie als untauglicher Versuch die Dogmatik transnationaler Verwaltungsakte zu ergründen, da die Gliedstaaten weder souveräne Entitäten bilden, deren Grenzen von auf grundsätzlich ihr Territorium beschränkten Verwaltungsakten überwunden werden müssen, noch eine dem Transnationalitätsmodell immanente Kompetenz-Konzentration stattfindet.

X. Rechtmäßigkeitsmaßstab

Transnationale Verwaltungsakte existieren im Allgemeinen im Bereich jener Materien, in denen eine bestimmte Mindestharmonisierung gewährleistet ist.[799] Das bedeutet im Umkehrschluss, dass im Rahmen des Transnationalitätsmodells als Alternative zum Konzept der Vollharmonisierung bestimmte materielle Unterschiede in Kauf genommen werden. So bestehen etwa im Bereich des Führerscheinwesens bezüglich der Erteilungs- und Entzugsvoraussetzungen länderspezifische Unterschiede. Nationale Spezifika der

---

798 *Michael Schwarz,* Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (2016) 112f.

799 Der transnationale Verwaltungsakt kann sich nach *Hoffmann-Riem* nur dann ohne Widersprüche und ohne eklatante Verletzung von Gleichbehandlungserwartungen in die Regelungsstrukturen der jeweils anderen Rechtsordnung einfügen, „wenn für ein hinreichendes Maß an Homogenität der rechtlichen Anforderungen unter Einschluss ihrer Kontrollierbarkeit gesorgt ist"; *Wolfgang Hoffmann-Riem,* Eigenständigkeit 935; erg *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 470f.

Führerscheingesetze werden über die transnationalen Verwaltungsakte in die Rechtskreise der Empfangsstaaten „transportiert".[800] Inwieweit Unterschiede bei der Erteilung von Berechtigungen, Genehmigungen etc zugelassen werden, hängt vom materienspezifisch normierten Mindestniveau ab. In besonders sicherheitsrelevanten Bereichen sind ausnahmsweise auch keine Unterschiede zulässig. Ein Beispiel dafür liefern die gem § 41 S 1 EisbG gleichzuhaltenden Zulassungsakte von Schienenfahrzeugen. Die Voraussetzungen zur Erteilung von Bauartgenehmigungen und Betriebsbewilligungen von Schienenfahrzeugen sind mittlerweile durch Unionsrecht (TSI iVm der IOP-RL)[801] vereinheitlicht. Davor haben zahlreiche völkerrechtliche Verträge bzw das sog Eisenbahnverbandsrecht weitgehend einheitliche Standards festgelegt.[802]

Grundsätzlich ergehen transnationale Verwaltungsakte aufgrund der Rechtsordnung des Erlassstaates. Dies betrifft – mangels eines einheitlichen europäischen Verwaltungsverfahrensrechts – Verfahrensvorschriften sowie materielle Erteilungsvoraussetzungen.[803] Neben den nationalen Rechtsordnungen sind in der Regel auch unions- oder völkerrechtliche Bestimmungen heranzuziehen. Es gilt jedoch der Grundsatz, dass transnationale Verwaltungsakte dem vom jeweiligen Erlassstaat anzuwendenden Recht entsprechen müssen.[804] Als Rechtmäßigkeitsmaßstab transnationaler Verwaltungsakte dient sohin das im jeweiligen Erlassstaat anzuwendende Recht.[805] Das heißt, ein von österreichischen Behörden ausgestellter Führerschein berechtigt auch dann zum Lenken eines Kraftfahrzeuges in Deutschland, wenn die dort geltenden Erteilungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.[806] Dieser Umstand ist, wie bereits erwähnt, insoweit akzeptabel, als ein bestimmtes Mindestniveau nicht unterschritten wird.[807]

---

800 Siehe Kap 3, II.2.

801 Siehe Kap 3, VI.1.

802 Siehe die einleitenden Worte zu Kap 3, VI.

803 *Andreas Hauer,* Handlungsformen 111.

804 *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 66; *Andreas Hauer* Handlungsformen 112; *Till Kemper,* Der transnationale Verwaltungsakt im Kulturgüterschutzrecht, NuR 2012, 751 (753); *Volker Neßler,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (865); *ders,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 30; *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 96; *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (474); *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 148. Für *Kadelbach* kann „eine Prüfungs- und Verwerfungspflicht der Zielstaatbehörden am Maßstab der eigenen Rechtsordnungen nicht ungemindert bestehen bleiben"; *Stefan Kadelbach,* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1999) 36.

805 *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 681; *Marcus Schladebach,* Der nichtige Verwaltungsakt, VerwArch 2013, 188 (205); *Gernot Sydow,* Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden, DÖV 2006, 66 (67).

806 Dies betrifft den Regelfall, ungeachtet der Thematik des „Führerscheintourismus"; s Kap 3, II.4.

807 *Wolfgang Hoffmann-Riem,* Europäisches Verwaltungsrecht 1360.

Mit der Kompetenz zum Erlass eines Verwaltungsaktes korrespondiert auch die Befugnis zur Aufhebung desselben. Existiert keine gesonderte gesetzliche Ermächtigung, wie etwa im Falle der Schengen-Visa,[808] können nur die Behörden jener Staaten einen Verwaltungsakt aufheben, die ihn ursprünglich erlassen haben.[809] Ein vom Erlassstaat verschiedener Staat ist sohin nicht ermächtigt, den Verwaltungsakt aufzuheben oder abzuändern.[810] Der Verwaltungsakt ist der Jurisdiktion von Empfangsstaaten entzogen.[811] Andernfalls würde gegen das Souveränitätsprinzip verstoßen und das Selbstbestimmungsrecht des Erlassstaates verletzt werden.[812] Daraus folgt, Rechtsschutz ist grundsätzlich in jenem Staat zu suchen, dem die erlassende Behörde angehört.[813] *Schmidt-Aßmann* fordert sogar die Entwicklung einer besonderen Bestandskraftlehre, um den Zugriff von Empfangsstaaten auf im Ausland getroffene Entscheidungen aufgrund ihrer Rechtswidrigkeit oder geänderter Verhältnisse möglichst weit einzuschränken.[814]

Abgesehen vom Fall der (absoluten) Nichtigkeit[815] entfalten auch fehlerhafte Verwaltungsakte transnationale Wirkungen.[816] Die Behörden in Empfangsstaaten verfügen über keine Verwerfungskompetenz und sind somit auch an rechtswidrige Verwaltungsakte gebunden.[817]

---

808 *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (476).

809 *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 66; *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 112; *Gernot Sydow,* Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden, DÖV 2006, 66 (67).

810 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 462.

811 *Friedrich Schoch,* Verwaltungskontrollen Rz 369.

812 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 461.

813 *Ulrich Fastenrath,* Die veränderte Stellung der Verwaltung und ihr Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluss des europäischen Verwaltungsrechts, DV 1998, 277 (302); *Dominik Rabe,* Der „Verwaltungsakt" nach deutschem und nach spanischem Recht (2011) 136; *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 96; *Stelkens* in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), VwVfG[7] (2008) § 35 VwVfG Rz 360; *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 148.

814 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (936).

815 Siehe dazu sogleich unter XI.; erg *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (475).

816 *Till Kemper,* Der transnationale Verwaltungsakt im Kulturgüterschutzrecht, NuR 2012, 751 (753); *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 682; *Stelkens* in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), VwVfG[7] (2008) § 35 VwVfG Rz 360. Missverständlich *Matthias Ruffert,* Rechtsquellen Rz 142: Von der Wirksamkeit rechtswidriger transnationaler Verwaltungsakte gebe es keine Ausnahme. Auch nichtige Verwaltungsakte seien wirksam, „weil Nichtigkeit nichts anderes als eine im Maß gesteigerte Rechtswidrigkeit" sei. Sofern „Nichtigkeit" iSv „absoluter Nichtigkeit" gemeint ist, ist diese Ansicht abzulehnen; s dazu XI. *Ruffert* weist auf den bislang beispiellosen Fall tatsächlich unausführbarer oder sittenwidriger Verwaltungsakte hin, die keine transnationale Wirkungen entfalten würden; s *ders,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (575) mit Verweis auf *Käte Weiß,* Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte (1932) 45. *Burbaum* verweist darauf, dass die im Rahmen transnationaler Verwaltungsakte erreichten Freiheiten zunichte gemacht würden, „wenn Behörden der Aufnahmestaaten das Recht und möglicherweise die Pflicht hätten, rechtswidrige Entscheidungen zu ignorieren oder aufzuheben"; *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 61.

817 *Franz-Joseph Peine,* Allgemeines Verwaltungsrecht[11] (2014) Rz 482. Missverständlich erscheint die Position von *Neßler,* der zwar eine Verwerfungskompetenz ebenfalls ablehnt, jedoch transnationale

Wie bereits erwähnt, folgt überdies aus dem Souveränitätsprinzip, dass eben nur Gerichte bzw Behörden des Erlassstaates Verwaltungsakte aufheben können[818] – ein Umstand, der auch zu einer dem Transnationalitätsmodell immanenten Konzentrationswirkung im Rechtsweg führt.[819]

Nach der Ansicht von *Kemper* sei es jedoch „im Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts anerkannt, dass der transnationale Verwaltungsakt nicht anerkannt werden muss, wenn ein bestimmter Rechtfertigungsgrund besteht".[820] Ein solcher Fall liege etwa dann vor, wenn trotz zugesicherter Warenverkehrsfreiheit die Versagung einer Produktzulassung zur Wahrung der körperlichen Unversehrtheit notwendig sei. Diese Argumentation verkennt jedoch den dogmatischen Unterschied zwischen dem Anerkennungsprinzip und transnationalen Verwaltungsakten.[821] Zulassungen bzw Genehmigungen in Gestalt transnationaler Verwaltungsakte werden nicht anerkannt, sie gelten aufgrund einer zentralisierten Regelungskompetenz sowie entsprechend angeordneter Wirkungserstreckung (automatisch) verbandsweit.[822] Die Transnationalität hängt eben nicht von einem Anerkennungsakt im Empfangsstaat ab. Es entspricht dem Wesen eines transnationalen Verwaltungsaktes, dass er keines derartigen Vermittlungsaktes bedarf. Im Rahmen transnationaler Verwaltungsakte kann die Wirkung in Empfangsstaaten nur innerhalb der engen Grenzen von Schutz- und Notfallklauseln unter nachprüfender Kontrolle temporär gehemmt werden. Derartige Beschränkungen des Wirkungsumfanges werden in dieser Arbeit unter den Begriff der „Inhibition" subsumiert.[823]

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit Behörden in Empfangsstaaten die Rechtmäßigkeit von im Ausland ergangenen transnationalen Verwaltungsakten an der

---

Wirkungen rechtswidriger Verwaltungsakte verneint; s *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 31. Im Ggs dazu bejaht *Neßler* andernorts die transnationale Wirkung rechtswidriger Verwaltungsakte; s *ders,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (865).

818 *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 66.

819 Im Ggs zu *Linke* erkenne ich keine Modifikation dieses Prinzips, die aus der „Nicht-Anerkennung" ausländischer Verwaltungsakte ableitbar wäre. Ungeachtet der Abgrenzungsfrage zwischen dem transnationalen Verwaltungsakt und dem Anerkennungsprinzip, führt die Rücknahme eines Anerkennungsaktes ausländischer Verwaltungsakte zu keiner Aufhebung des Ausgangsaktes. Die Rücknahme der Anerkennung führt zur Aufhebung der Wirkungserstreckung eines Verwaltungsaktes auf das Hoheitsgebiet eines Empfangsstaates, berührt den Verwaltungsakt des Erlassstaates jedoch nicht; s *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 112.

820 *Till Kemper,* Der transnationale Verwaltungsakt im Kulturgüterschutzrecht, NuR 2012, 751 (753) mit Bezugnahme auf *Klaus König,* Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte (1965) 16ff.

821 Siehe V.

822 Beachte *Rudolf Streinz,* Europarecht[9] (2012) Rz 888ff.

823 Siehe XIV.

Rechtsordnung des Erlassstaates prüfen dürfen und inwieweit sie Rechtswidrigkeiten geltend machen können.

Da transnationale Verwaltungsakte ihre grenzüberschreitende Wirkung im Zeitpunkt ihres Erlasses entfalten und nicht von Vermittlungsakten in den Empfangsstaaten abhängen, käme allenfalls eine nachträgliche Prüfung in Betracht. Eine derartige Prüfungsbefugnis ist der Rechtsordnung nicht zu entnehmen.[824] Sie würde auch dem Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes als nationale Entscheidung mit Wirkung für den gesamten Verbandsraum widersprechen. *Reinacher* sähe diesfalls zudem das beabsichtigte Ziel der Verwaltungsvereinfachung gefährdet.[825]

Auch in Bezug auf die im Ausland rechtsmissbräuchliche Wiedererlangung von im Inland entzogenen Führerscheinen hält der EuGH an seiner langjährigen Judikatur fest, wonach die Empfangsstaaten etwa die Einhaltung des Wohnsitzprinzips nicht prüfen dürfen, sondern im Kern an die Informationen des Ausstellerstaates gebunden sind. Der EuGH schließt eine dahingehende Prüfkompetenz auf die Einhaltung des vom Ausstellerstaat anzuwendenden Rechts durch Empfangsstaaten auch bei begründetem Verdacht nach wie vor aus.[826]

Auch wenn Empfangsstaaten über die Rechtswidrigkeit eines transnational wirkenden Verwaltungsaktes Kenntnis erlangen, können sie dessen Geltung oder transnationale Wirkung nicht aufheben.[827] Dies vermögen auch Schutz- und Notfallklauseln nicht zu leisten, da diese nur innerhalb der vorgegebenen materienspezifischen engen Grenzen die Wirkungen fremder Verwaltungsakte temporär hemmen.[828]

Auch besteht keine Klagelegitimation von Empfangsstaaten im Falle rechtswidriger transnationaler Verwaltungsakte. Dieser Umstand verdient Kritik, steht er doch der Effektivität des objektiven Rechts entgegen. Zwischen absoluter Nichtigkeit und der Wirkungseinschränkung im Rahmen von Schutz- und Notfallklauseln entsteht mitunter ein Raum für rechtswidrige Verwaltungsakte, die von Empfangsstaaten nicht bekämpft werden können.[829] Die Konsequenzen treten etwa in Form des bereits erwähnten sog „Führerscheintourismus“ zu Tage und sind letztlich ein Resultat des Umstandes, dass die

824 Siehe auch *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 148.

825 *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 96.

826 Siehe Kap 3, II.4.a).

827 Vergleiche *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 466.

828 Siehe XIV.

829 Zur Problematik des „Führerscheintourismus“ s Kap 3, II.4.

Staaten im Verbandsbereich aufgrund eines gegenseitigen Mindestvertrauens einen Teil ihrer Souveränitätsrechte aufgegeben haben.

Eine Prüfbefugnis am Maßstab der Rechtsordnung von Empfangsstaaten ist ebenfalls abzulehnen,[830] da die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes an jenen Normen gemessen werden muss, auf deren Grundlage er erlassen worden ist. Da für die Erteilung eines transnationalen Verwaltungsaktes die vom Erlassstaat anzuwendenden Gesetze heranzuziehen sind, bemisst sich auch dessen Rechtmäßigkeit ausschließlich an diesem Recht.

Der transnationalitätsbegründende Mechanismus transportiert die nationalen Wirkungen eines Verwaltungsaktes über das Hoheitsgebiet des Erlassstaates hinaus, in die Empfangsstaaten hinein. „Transportgegenstand" sind die Wirkungen des von einer nationalen Behörde erlassenen Verwaltungsaktes. Demzufolge können mit transnationalen Verwaltungsakten nur jene Wirkungen in die Empfangsstaaten transportiert werden, die ihnen im Erlassstaat zuteilwerden. Daraus folgt, dass ein im Erlassstaat absolut nichtiger Verwaltungsakt in Nichterlassstaaten ebenso keine Wirksamkeit erlangt – er kann keine transnationalen Wirkungen entfalten.[831] Wie *Reinacher* zutreffend feststellt, würde dies zu einem unerwünschten Auseinanderfallen der Rechtslage in den Mitgliedstaaten führen, „was der transnationale Verwaltungsakt aber gerade verhindern soll".[832]

Auch wenn eine Rechtmäßigkeitsprüfung und Verwerfungskompetenz durch Nichterlassstaaten dem Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes widerspricht, ist eine Prüfkompetenz von Empfangsstaaten hinsichtlich der normativen Existenz eines Verwaltungsaktes zu bejahen. Die Frage der „normativen Existenz" ist eine Frage der „rechtlichen Geltung", die wiederum der „Gültigkeit" gleichzusetzen ist.[833] Voraussetzung für das Bestehen eines transnationalen Verwaltungsaktes ist ein existierender Verwaltungsakt im Erlassstaat – unabhängig von seiner Rechtmäßigkeit. Prüfungsgegenstand in Empfangsstaaten ist sohin die „normative Existenz". Es geht um die Beantwortung der Frage, ob ein zur Welt des Rechts zählender Akt vorliegt oder nicht. Die Grenze zwischen der Welt des Rechts und der des Nicht-Rechts wird durch jene der absoluten Nichtigkeit gezogen, die *Mayer* mit

---

830 *Marcus Schladebach,* Der nichtige Verwaltungsakt, VerwArch 2013, 188 (205f); *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 148.

831 Siehe XI.; erg *Volker Neßler,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (865).

832 *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 97.

833 *Felix Ermacora,* Der Verfassungsgerichtshof (1956) 244.

Verweis auf *Kelsen* als eine Frage der Rechtslogik erachtet.[834] Es obliegt insb auch den Empfangsstaaten, festzustellen, ob überhaupt ein Verwaltungsakt vorliegt – oder nur der Schein dessen Existenz hervorgerufen wird. Mit anderen Worten: Die bisher getroffenen Feststellungen müssen dahingehend ergänzt werden, als Empfangsstaaten prüfen können, ob, gemessen an der Rechtsordnung des Erlassstaates, ein absolut nichtiger Akt vorliegt. Dieser Umstand trifft allerdings auf komplexe Abgrenzungsfragen, auf die nachfolgend eingegangen wird.[835]

Die Prüfung eines mutmaßlichen transnationalen Verwaltungsaktes hinsichtlich seiner normativen Existenz widerspricht weder dem Prinzip der Kompetenz-Konzentration des Transnationalitätsmodells noch dem Souveränitätsprinzip.[836] Inwieweit Empfangsstaaten eigene Recherchen anstellen dürfen, ist damit allerdings noch nicht geklärt. Abgesehen von Fällen offensichtlicher (absoluter) Nichtigkeit, sind etwa in Anlehnung an das Urteil des EuGH im Fall „Kapper" zur Beurteilung Informationen heranzuziehen, die vom jeweiligen Erlassstaat selbst stammen.[837] *Reinacher* argumentiert, dass angesichts typischer Tatbestandsvoraussetzungen von Nichtigkeitsbestimmungen bereits eine erste Plausibilitätskontrolle den Verdacht der Nichtigkeit erwecken wird, der dann durch Rückfrage bei der Erlassbehörde geklärt werden kann.[838]

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden: Voraussetzung eines transnationalen Verwaltungsaktes ist die Existenz eines – wenn auch rechtswidrigen – Verwaltungsaktes im Erlassstaat. Seine Rechtmäßigkeit bemisst sich an der im jeweiligen Erlassstaat geltenden Rechtsordnung, der auch zur Rechtmäßigkeitskontrolle berufen ist. Empfangsstaaten sind weder zur Prüfung der Rechtmäßigkeit an der Rechtsordnung des Erlassstaates noch an deren eigenen befugt. Ebenso wenig verfügen sie über eine Verwerfungskompetenz rechtswidriger Verwaltungsakte. Ausnahmen von diesen Grundsätzen bedürfen entsprechender Rechtsgrundlagen, wie sie im Falle von Schengen-Visa existieren.

---

834 *Heinz Mayer,* Fehlerkenntnis 475.

835 Siehe XI.

836 Vergleiche *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 245.

837 Siehe Kap 3, II.4. Im Ergebnis auch *Ruffert* unter Rückgriff auf allgemeine Rechtsgrundsätze; *Matthias Ruffert,* Der transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453 (475). *Stelkens* verneint die Bindungswirkung transnationaler Verwaltungsakte im Falle „offensichtlicher EU-Rechtswidrigkeit", wenn dem Verwaltungsakt die Rechtswidrigkeit „auf die Stirn geschrieben steht"; *Stelkens* in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), VwVfG[8] (2014) EuR Rz 184.

838 *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 98.

Im Allgemeinen gilt jedoch der Grundsatz: Rechtsschutz ist im jeweiligen Erlassstaat entsprechend dem von ihm anzuwendenden Recht zu suchen.[839] Dieser Umstand korrespondiert mit der schon im Rahmen der Erteilung transnationaler Verwaltungsakte bestehenden zentralisierten Behördenkompetenz im Erlassstaat.

XI. Absolute Nichtigkeit und Nichtakte

1. Rechtserheblichkeit von Verwaltungsakten

Wenn oben festgestellt wurde, dass auch rechtswidrige Verwaltungsakte transnationale Wirkungen entfalten und Empfangsstaaten – mit Ausnahme materienspezifisch positivierter Sonderregelungen – über keine Kompetenzen zur Rechtmäßigkeitsprüfung verfügen,[840] steht dies nicht im Widerspruch zu deren Prüfung, ob überhaupt ein rechtserheblicher Akt des Erlassstaates existiert oder ein absolut nichtiger Akt vorliegt. Die absolute Nichtigkeit wird von *Winkler* als „korrespondierender logischer Gegensatz zur Rechtserheblichkeit, der sich erschöpfender ausdrücklicher Regelung entzieht“[841] bezeichnet. Es handelt sich um ein rechtliches Nichts,[842] welches von vornherein keine Rechtswirkungen hervorzubringen vermag und dementsprechend auch nicht aufgehoben werden muss bzw kann.[843] Vor allem in Hinblick auf die deutsche Terminologie ist zu beachten, dass derartige unwirksame, unverbindliche Akte oft als schlichtweg „nichtig“ bezeichnet werden.[844] Dementsprechend sind im vorliegenden

839 So auch *Friedrich Schoch,* Verwaltungskontrollen Rz 368.

840 Siehe X.

841 *Günther Winkler,* Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960) 15.

842 *Markus Helmreich,* Recht auf Widerstand, ÖJZ 2006, 13 (15).

843 Rechtserheblichkeit war nie gegeben. Verfehlt ist die Ansicht, dass ein rechtliches Etwas an einem derart schweren Mangel leidet, welcher die Vernichtung des Verwaltungsaktes zur Folge hat. Zutreffend bezeichnet *Winkler Kormanns* Ansicht als „unrichtig“, derzufolge die Nichtigkeit (iSd absoluten Nichtigkeit) jene Unwirksamkeit sei, bei der die Rechtsmängel so groß seien, dass sie das Rechtsgeschäft vollständig vernichten würden. „Im Rechtssinn war daher nie etwas gegeben, das hätte vernichtet werden können“; *Günther Winkler,* Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960) 17f. *Winkler* hält *Ermacora*, der in die Richtung *Kormanns* argumentiert, eine „rechtslogisch unhaltbare petitio principii“ entgegen; *ders,* Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960) 17. Es sei eine Folge der Ungenauigkeit des eingebürgerten sprachlichen Ausdrucks, wenn man aus dem Begriff „nichtiger Verwaltungsakt“ folgert, dass ursprünglich ein Verwaltungsakt vorgelegen sein muss. Diese Deutung würde der „Rechtslogik Gewalt“ antun; *ders,* Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960) 23.

844 Siehe *Erbguth/Guckelberger,* Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2018) § 15 Rz 5ff; *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 10 Rz 31ff. *Winkler* gibt dem Ausdruck der „absoluten Nichtigkeit“ aus begriffsökonomischen Erwägungen den Vorzug, da in deutschen Gesetzen „Nichtigkeit“ auch iSv „Aufhebbarkeit“ oder „Anfechtbarkeit“ verwendet wird; *Günther Winkler,* Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960) 10. Ergänzend s auch *Abdellatif Dakkak,* Der Kaufvertrag im marokkanischen und im deutschen Recht (2011) 62.

Zusammenhang nichtige Verwaltungsakte als absolut nichtige zu verstehen.[845] *Merkl* unterscheidet idS die Nichtigkeit von der Anfechtbarkeit oder Vernichtbarkeit.[846]

Verwaltungsakte, denen es an normativer Existenz mangelt,[847] werden von *Mayer* unter den Begriff des „Nichtaktes" subsumiert.[848] Wenngleich es sich beim Nichtakt mE um eine contradictio in adiecto handelt, da er das Gegenteil eines Aktes im rechtlichen Sinn bezeichnet, hat er sich als terminus technicus zur Erfassung eines rechtlichen Nullums etabliert. Die Anwendungsbereiche dieses Begriffs erweisen sich allerdings als sehr disparat.[849] An dieser Stelle wird weder ein Beitrag zur Beseitigung dieses Umstandes noch eine dogmatische Rekonstruktion geleistet, sondern die für eine Erörterung des in Rede stehenden Themas ausreichende Annahme getroffen, dass Nichtakte als absolut nichtige Akte zu verstehen sind.[850] Damit reicht das Verständnis deutlich über jenes von *Münkler* hinaus, wonach die Figur des Nichtaktes nur für ein nicht dem Staat zuzurechnendes Handeln eines Privaten im Namen des Staates steht.[851] Dies wird als „eigentlicher Referenzfall" des Nichtaktes bezeichnet.[852]

Es kann als eine vornehme Aufgabe von Empfangsstaaten bezeichnet werden, festzustellen, inwiefern ein Nichtakt bzw absolut nichtiger Verwaltungsakt, oder anders ausgedrückt, ein nicht rechtserheblicher Akt im Erlassstaat vorliegt, denn derartige Akte können keine

---

845 Siehe erg *Günther Winkler,* Die Absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960) 7f.

846 *Adolf Merkl,* Allgemeines Verwaltungsrecht (1927) 194.

847 *Simon Schnelle,* Eine Fehlerfolgenlehre für Rechtsverordnungen (2007) 157ff.

848 *Heinz Mayer,* Das Abkommen von Stresa – ein Nichtakt, ecolex 1995, 139 (141). Zur Entwicklung des Begriffs s *Laura Münkler,* Der Nichtakt (2015) 22ff.

849 *Winkler* richtet sich gegen die dogmatisch unbegründete Unterscheidung zwischen Nichtakt und absolut nichtigem Akt; *Günther Winkler,* Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1969) 15.

850 Zum Beispiel das mangelhafte Erscheinungsbild von Bodenmarkierungen nach Ablauf der Übergangsfrist des § 104 Abs 7 S 1 StVO, wonach seit dem 1.1.2004 die „alten gelben österreichischen" Bodenmarkierungen unzulässig sind; *Dittrich/Tichy,* Mangelhafte Erscheinungsbilder von Bodenmarkierungen und ihre Rechtsfolgen, ZVR 2004, 183 (188).

851 *Laura Münkler,* Der Nichtakt (2015) 96, 119. *Klement* hält dagegen, dass „Akte aus allen möglichen Gründen und nicht nur mangels Zurechenbarkeit zum Staat zum Nichtakt werden. Auch der Rechtsschein der „Aktlichkeit" und der Staatlichkeit ist kein Wesensmerkmal des Nichtakts, sondern nur ein Attribut." Siehe *Jan Henrik Klement,* Buchbesprechung von *Laura Münkler,* Der Nichtakt, DV 2016, 592 (592). Ausgehend vom in der Literatur verwendeten Begriff des Nichtaktes fasst *Münkler* drei Konstellationen zusammen:

- das Fehlen einer staatlichen Handlung
- dem Staat nicht zurechenbare Handlungen
- Handlungen, die in der falschen Rechtsform ergangen sind.

Diese Konstellationen kann man unter vom Staat veranlasste oder dem Staat nicht zurechenbare Rechtsscheintatbestände subsumieren. *Münkler* stellt neben den Begriff des Nichtaktes den oft synonym verwendeten Terminus des „Scheinaktes" und bezeichnet in der Folge nur „dem Staat nicht zurechenbare Rechtsscheintatbestände" als Nichtakt; *Laura Münkler,* Der Nichtakt (2015) 193. Die beiden selbständigen Begriffe stünden unter einem – allerdings nicht bezeichneten – gemeinsamen Oberbegriff; *dies,* Der Nichtakt (2015) 173.

852 *Dieselbe,* Der Nichtakt (2015) 96.

Grundlage transnationaler Verwaltungsakte bilden. Die der Transnationalität zu Grunde liegende Wirkungserstreckung über das Hoheitsgebiet eines Staates hinaus, setzt die normative Existenz des Aktes im Erlassstaat voraus. Ein Akt, der im Erlassstaat nie in die „Welt des Rechts" gesetzt wurde, ist auch nicht auf die „Welt des Rechts anderer Staaten" erweiterbar. Nur existierende Wirkungen können in Gestalt transnationaler Verwaltungsakte auf das Hoheitsgebiet anderer Staaten „transportiert" werden. Verfehlt ist demnach die Ansicht von *Linke*, dass ein Anerkennungsakt eines Empfangsstaates konstitutiv wirkt und damit ein im Erlassstaat absolut nichtiger Verwaltungsakt im anerkennenden Staat rechtserheblich wird.[853] Die Überführung eines rechtlichen Nichts führt im anerkennenden Staat nicht zu einem rechtlichen Etwas. Erkennt der anerkennende Staat nicht, dass der ausländische Akt absolut nichtig ist, wird dieser Umstand durch seinen Anerkennungsakt nicht saniert. Ein Anerkennungsakt wirkt nicht konstitutiv, da er keiner Erzeugungsregel eines Verwaltungsaktes entspricht. Der Verwaltungsakt existiert damit nur scheinbar. Dementsprechend muss die Anerkennung im Falle eines späteren Erkennens der absoluten Nichtigkeit des Aktes im Erlassstaat durch die Behörden von Empfangsstaaten nicht aufgehoben werden.[854] Auch wenn Argumente der Rechtssicherheit durchaus für die Ansicht von *Linke* sprechen, ist sie dogmatisch nicht begründbar, da die Erweiterung des Wirkungsbereichs eines rechtlichen Nichts in den Erweiterungsgebieten (= in den Empfangsstaaten) ebenfalls ein Nichts bleibt. Die bloße Anerkennung eines Nichtaktes macht daraus keinen Akt. Die bei *Linke* fehlende Differenzierung zwischen dem Anerkennungsprinzip und dem Transnationalitätsmodell führt auch dazu, dass die oa Argumentation ohnehin nicht durchgehalten werden kann, wenn die Anerkennung im Empfangsstaat nicht durch einen eigenen Anerkennungsakt, sondern „kraft Gesetz" erfolgt.[855] Diesfalls ist ja kein eigenständiger Überführungsakt zwischengeschaltet, woraus auch *Linke* ableitet, dass ein im Erlassstaat (absolut) nichtiger Akt auch im Empfangsstaat keine Rechtswirkungen entfalten kann.[856] Diese Begründung ist mE dogmatisch inkonsequent.

Ein mutmaßlicher Empfangsstaat kann durch Anerkennung qua Gesetz oder durch einen eigenständigen Anerkennungsakt nicht einen fremden im Erlassstaat absolut nichtigen und sich somit außerhalb der Rechtserheblichkeit befindlichen Akt in die Welt seines Rechts überführen. Ein derartiger Akt würde ja keiner Rechtsordnung entsprechen, wenn er weder nach den Regeln

853 *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 137.

854 Andere Ansicht *dies,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 245.

855 *Dieselbe,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 137.

856 *Dieselbe,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 137.

des Erlassstaates noch eines Empfangsstaates erzeugt wurde. „Anerkennungsfähig" sind nur Verwaltungsakte, die nach den Regeln eines Staates erzeugt und in die Welt des Rechts gesetzt wurden, sohin in Geltung stehen bzw in Anlehnung an *Ermacora* „da sind"[857]. Würde man *Linke* folgen, käme es nicht nur zu einem Auseinanderfallen der Rechtswirkungen in Erlass- und Empfangsstaaten, sondern auch zur Existenz von Verwaltungsakten, die keinem materiellen Recht eines Staates entsprechen.

An dieser Stelle kann zusammenfassend gesagt werden, dass (absolut) nichtige Akte keine Grundlage transnationaler Verwaltungsakte bilden können und damit auch in mutmaßlichen Empfangsstaaten keine Wirkungen entfalten. Die Feststellung, ob ein Verwaltungsakt der Welt des Rechts angehört, sohin nicht als absolut nichtig gilt, ist eine von den Empfangsstaaten zu beantwortende Frage der Rechtserheblichkeit am Maßstab der Rechtsordnung des Erlassstaates.[858] Nur in Erlassstaaten rechtserhebliche Verwaltungsakte entfalten transnationale Bindungswirkungen.

Dies führt jedoch unweigerlich in ein Spannungsfeld zwischen dem Umstand, dass Empfangsstaaten die Rechtmäßigkeit fremder Verwaltungsakte nicht prüfen dürfen und der mitunter gebotenen Feststellung, ob überhaupt ein (transnationaler) Verwaltungsakt vorliegt. Letzteres bereitet in der Praxis insb in jenen Bereichen große Schwierigkeiten, in denen Verbundstrukturen unzureichend ausgeprägt sind oder sich andere Staaten unkooperativ verhalten. Das Spannungsfeld resultiert vor allem auch aus der Tatsache, dass die Fragen der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes und jene der absoluten Nichtigkeit bzw des Nichtaktes nicht selbständig nebeneinanderstehen. Nicht nur für die wissenschaftliche Forschung gilt die Feststellung von *Winkler*, dass die Frage der absoluten Nichtigkeit der allgemeinen Problematik des fehlerhaften Staatsaktes angehört.[859]

857 *Felix Ermacora,* Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation, ZÖR 1953, 101 (104).

858 Maßgeblich ist auch *Linke* zufolge ausschließlich die Rechtsordnung des Erlassstaates; *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 137.

859 *Günther Winkler,* Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960) 11.

2. Der Stufenbau der Rechtsordnung und der[860] Fehlerkalkül

Eine Möglichkeit der Annäherung zum zitierten Spannungsfeld führt über den Stufenbau der Rechtsordnung. Im Stufenbau muss jeder Akt, jede Norm, sei sie individuell oder allgemein, auf eine höhere Norm zurückgeführt werden können. „Die höherrangige Regel ist rechtliche Voraussetzung, Determinante und Maßstab für die niedrigerrangige Regel.“[861] Jedes Abweichen von einer Erzeugungsregel müsste demnach zu einem Scheitern der intendierten Rechtssetzung führen. Es würde diesfalls kein (Verwaltungs-)Akt, kein der Welt des Rechts angehörender Akt entstehen. Nicht nur, aber insb auch im Verwaltungsrecht sind jedoch Fehler im Rahmen des Organhandelns unvermeidbar, weshalb Argumente der Rechtssicherheit dafürsprechen, die Erzeugung eines Verwaltungsaktes bzw einer Norm nicht bei jedem Abweichen von Erzeugungsregeln scheitern zu lassen. Fehler in der Erzeugung eines Verwaltungsaktes sollen nicht schlechthin zur absoluten Nichtigkeit führen.[862] Es soll also auch „rechtswidriges Recht“, ein rechtswidriger (fehlerhafter)[863] Verwaltungsakt entstehen können. Wenn *Winkler* von der Annahme ausgeht, dass neben Bescheiden auch Nichtbescheide (nichtige Bescheide) existieren, schafft er damit den fehlerhaften Bescheid nicht aus der Welt.[864] Vielmehr betont er, „der fehlerhafte Bescheid des positiven Rechts ist eine Konzession an die menschliche Unzulänglichkeit im Dienste der Rechtssicherheit“[865]. Zur Aufrechterhaltung der Ordnung werden also bestimmte Fehler in Kauf genommen. Damit gehören auch rechtswidrige Verwaltungsakte der Welt des Rechts an, sie gelten als rechtserheblich. Fehlerhafte, aber nicht absolut nichtige Verwaltungsakte unterscheiden sich damit hinsichtlich der Rechtserheblichkeit nicht von fehlerfreien.[866]

Dem Bedürfnis, dass nicht jeder Fehler zur absoluten Nichtigkeit führen soll, kommt die Rechtsordnung mit Bestimmungen nach, auf welche die Rechtswissenschaft mit verschiedenen Konzepten reagiert, um sie auch in Einklang mit der Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung zu bringen. *Merkl* antwortet unter der Prämisse des Stufenbaus und auf das auch von ihm postulierte rechtpolitische Bedürfnis, dass nicht jeder Fehler zu einer absoluten Nichtigkeit

860 Zum Artikel *Alexander Balthasar,* Absolute Nichtigkeit genereller Normen in der österreichischen Rechtsordnung (2016) 15, insb Fn 79.

861 *Bernhard Raschauer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 544.

862 *Hans-Uwe Erichsen,* Verwaltungshandeln 278ff.

863 Bereits ausf *Fritz Ossenbühl,* Die Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte[2] (1965) 6 ff mwN.

864 *Günther Winkler,* Der Bescheid (1956) 40.

865 *Derselbe,* Der Bescheid (1956) 40.

866 Vergleiche auch *ders,* Der Bescheid (1956) 40.

führt, mit dem „positivrechtlichen Fehlerkalkül“.[867] Wenngleich der Fehlerkalkül nicht das einzige Konzept darstellt,[868] sei dieses Modell aus drei Gründen herausgegriffen: Den ersten Grund liefert *Wiederin*: „Sowohl die Lehre vom Stufenbau als auch die Lehre vom Fehlerkalkül wurden maßgeblich von Merkl entwickelt, und Merkl selbst hat auf die wechselseitigen Interdependenzen seiner Theorien hingewiesen.“[869] Den zweiten Grund bietet *Hilbert*, der das Konzept vom Fehlerkalkül vorzugswürdig hält.[870] Und drittens lässt sich mit dem klaren Konzept des Fehlerkalküls die in Rede stehende Problematik anschaulich und erschöpfend darstellen.

Jene Normen, die verhindern, dass ein Abweichen von Erzeugungsregeln zur absoluten Nichtigkeit führen, subsumiert *Merkl* unter sein Konzept des Fehlerkalküls. Die Bandbreite eines Fehlerkalküls reicht von der Anordnung, dass bestimmte Fehler auf die Gültigkeit eines Aktes ohne Einfluss sind („Ratihabierung“[871]), bis hin zur Vernichtbarkeit desselben.[872] Damit wird ein Akt vor dem rechtlichen Nichts bewahrt. Der Fehlerkalkül umfasst somit jene Normen des positiven Rechts, die fehlerhaften (Verwaltungs-)Akten rechtliche Geltung verleihen.[873] Nicht die Mängel werden beseitigt, sondern die Konsequenzen.[874] Die absolute Nichtigkeit wird soweit ausgeschlossen, soweit der Fehlerkalkül reicht. Dadurch werden die Erzeugungsregeln modifiziert und die vom Fehlerkalkül erfassten Voraussetzungen „zu bloßen Wünschen herabgesetzt“.[875] Ein Fehlerkalkül kann in der Rechtsordnung implizit enthalten sein, bedarf aber jedenfalls einer positivrechtlichen Normierung – so etwa im Fall von Art 140 B-VG, §§ 68 Abs 4 AVG, 42 Abs 2 dt VwGG oder 46 dt VwVfG.[876] *Wiederin* verweist auf die nahezu unerschöpflichen Einsatzgebiete und Variationsbreiten des Fehlerkalküls,[877] welches fälschlicherweise oft auf Rechtsmittelbestimmungen reduziert wird.[878]

---

867 *Adolf Merkl,* Die Lehre von der Rechtskraft (1923) 277.

868 Etwa das von *Kelsen* entwickelte Konzept der Alternativbestimmungen; s *Patrick Hilbert,* Fehlerkalkül oder Alternativbestimmungen, ZÖR 2017, 549 (557ff).

869 *Ewald Wiederin,* Stufenbaulehre 121f.

870 *Patrick Hilbert,* Fehlerkalkül oder Alternativbestimmungen, ZÖR 2017, 549 (574).

871 *Hilbert* verweist auf terminologische Auffassungsunterschiede zum Begriff der „Ratihabierung“. Einerseits wird angenommen, *Merkl* bezeichne mit diesem Terminus die endgültige Heilung von Fehlern, die eine Aufhebung ausschließe. Andererseits wird vertreten, „Ratihabierung“ bezeichne eine Wirkung des Fehlerkalküls, die trotz Nichterfüllung der Erzeugungsbedingungen eine Norm entstehen lasse – unabhängig von ihrem weiteren Schicksal – in Form von endg Heilung oder Aufhebung; *Patrick Hilbert,* Fehlerkalkül oder Alternativbestimmungen, ZÖR 2017, 549 (554f).

872 *Ewald Wiederin,* Stufenbaulehre 122.

873 *Rainer Lippold,* Gilt im deutschen Recht ein Fehlerkalkül für Gesetze?, DS 1990, 185 (185f).

874 *Günther Winkler,* Der Bescheid (1956) 40f mit Kritik an der Ansicht von *Merkl*, dass der Akt „gleichsam a posteriori fehlerfrei wird“. *Winkler* folgend *Ewald Wiederin,* Stufenbaulehre 127.

875 *Patrick Hilbert,* Fehlerkalkül oder Alternativbestimmungen, ZÖR 2017, 549 (552).

876 In anderen Rechtsgebieten bspw §§ 210 Abs 3, 215 Abs 3, 212 Z 3 StPO, § 41 GmbHG.

877 *Ewald Wiederin,* Stufenbaulehre 122.

878 *Patrick Hilbert,* Fehlerkalkül oder Alternativbestimmungen, ZÖR 2017, 549 (552f).

Nicht die absolute Nichtigkeit ist demnach positiviert, sondern deren Vermeidung.[879] Inwiefern ein Abweichen von der Rechtsordnung zu einem rechtwidrigen Verwaltungsakt oder zu einem absolut nichtigen Akt führt, ist ein Ergebnis der Interpretation des positiven – und damit des den Fehlerkalkül normierenden – Rechts. Wenn nun der eingangs formulierten These folgend ein transnationaler Verwaltungsakt voraussetzt, dass ein rechtserheblicher Verwaltungsakt im Erlassstaat vorliegt und Empfangsstaaten zwar nicht dessen Rechtmäßigkeit, jedoch die Frage zu beurteilen haben, ob überhaupt ein rechtserheblicher Akt oder ein Nichtakt existiert, so ist dies nur möglich, wenn sie die durch das positive Recht gebildete Grenze zur absoluten Nichtigkeit erkennen. Empfangsstaaten müssen demzufolge die durch den Fehlerkalkül gezogene Grenze der Rechtserheblichkeit finden. Da Akten deren Rechtserheblichkeit oder Rechtsunerheblichkeit nicht „auf die Stirn" geschrieben ist, stehen Empfangsstaaten zu deren Feststellung vor der Aufgabe, die Rechtsordnung des Erlassstaates hinsichtlich des Fehlerkalküls zu analysieren, sohin das positive Recht eines Erlassstaates zu interpretieren. Auch ein weitreichender Fehlerkalkül wie in § 68 Abs 4 AVG oder etwa in § 44 dt VwVfG, wonach nur offenkundige und schwerwiegende Rechtswidrigkeiten zur absoluten Nichtigkeit führen,[880] hilft bei der dogmatischen Lösung nicht weiter. *Mayer* hat zudem wiederholt darauf hingewiesen, dass ein Fehlerkalkül die absolute Nichtigkeit aus einer Rechtsordnung nicht vollständig verbannen kann.[881] Mit Verweis auf *Winkler* betont er die Rolle der absoluten Nichtigkeit als Grenze zwischen Recht sowie Nichtrecht und kommt zum Ergebnis, dass ein derart weitreichender Fehlerkalkül die Rechtsordnung der Vernichtung preisgeben würde.[882]

Empfangsstaaten verharren also in einem Spannungsfeld, da es zwar nicht zu ihren Aufgaben zählt, die Rechtmäßigkeit eines fremden Verwaltungsaktes zu prüfen, sie aber sehr wohl die Grenze der absoluten Nichtigkeit nach der Rechtsordnung des Erlassstaates feststellen sollen. Letzteres bedeutet, den Umfang bzw die Reichweite des Fehlerkalküls zu interpretieren. Das bedeutet für einen Empfangsstaat damit letztlich aber auch, festzustellen, ob er etwa zur Erteilung der Bauartgenehmigung eines Schienenfahrzeuges zuständig oder an den Zulassungsakt eines fremden Staates gebunden ist. Die Kenntnis seiner Regelungskompetenz ist für einen Staat essentiell, da ein Antrag auf eine Bauartgenehmigung im Falle eines bereits

879 Da auf Landesebene für den Fall der Überschreitung des verfassungsrechtlich zulässigen Gegenstandes eines Untersuchungsausschusses kein Fehlerkalkül normiert ist, folgt die absolute Nichtigkeit von durch den Untersuchungsausschuss gesetzten Akten; *Peter Bußjäger,* Untersuchungsausschüsse im Bund und bei den Ländern, ÖJZ 2016, 348 (354).

880 *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 10 Rz 25.

881 *Heinz Mayer,* Fehlerkenntnis 479.

882 *Derselbe,* Fehlerkenntnis 480.

existierenden transnational wirkenden Verwaltungsaktes nach einem Zulassungsverfahren im Ausland zurückzuweisen wäre. Wird ein Antrag auf eine Bauartgenehmigung eines Schienenfahrzeuges bei der österreichischen Eisenbahnbehörde gestellt, hat diese die Zulässigkeit des Antrages ja zu prüfen und ihn gegebenenfalls zurückzuweisen. Dies setzt allerdings auch voraus, dass die Behörde ihre Zuständigkeit kennt, die wiederum aus der Rechtserheblichkeit und damit verbundenen transnationalen Wirkung eines Genehmigungsaktes im Ausland resultiert. Auch wenn ein vom Erlassstaat verschiedener Staat nicht zur Rechtmäßigkeitsprüfung eines transnationalen Verwaltungsaktes befugt ist, bleibt ihm die Prüfung der Rechtserheblichkeit eines derartigen Aktes sohin nicht verwehrt.
Niemand, auch kein Staat, ist an einen Akt jenseits des Rechts, an einen absolut nichtigen (Verwaltung-)Akt gebunden. Jeder kann eine absolute Nichtigkeit geltend machen.[883]

Ob man dem Modell vom Fehlerkalkül folgt oder nicht, es bleibt Aufgabe der Empfangsstaaten die Grenze zwischen Rechtserheblichkeit und Nichtakt zu erkennen. Auch andere Konzepte, wie die durch § 41 Abs 1 dt VwVfG in das Recht übernommene Evidenztheorie der hL in Deutschland,[884] befreien von dieser Aufgabe nicht. Wenngleich an dieser Stelle keine umfassende Darstellung der Abgrenzungsmöglichkeiten zwischen absoluter Nichtigkeit und Vernichtbarkeit bzw Rechtserheblichkeit geleistet werden kann, sei auf die der Rechtssicherheit abträgliche Position von *Kelsen* hingewiesen, wenn er zum Ergebnis kommt, dass jedes Auftreten eines gesetzlich ungeregelten Mangels zu absoluter Nichtigkeit führt. Eine derart streng formale Betrachtungsweise wäre mit dem Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes nicht vereinbar und würde dessen Vorzüge konterkarieren, da jeder Empfangsstaat zu einer umfassenden Rechtmäßigkeitsprüfung anhand der fremden Rechtsordnungen gezwungen wäre, um das Damoklesschwert der normativen Unerheblichkeit über mutmaßlichen transnationalen Verwaltungsakten zu beseitigen. Wenn *Winkler* die formale Rechtsbetrachtung *Kelsens* im Rahmen nationaler Verwaltungsakte als „wirklichkeitsfremd“[885] bezeichnet, trifft dieses Urteil in transnationaler Dimension umso mehr zu. Im Gegensatz dazu steht die materielle Betrachtungsweise von *Jellinek* im Dienste der Rechtssicherheit, wenn er festhält, „dass ein Verwaltungsakt im Zweifel nicht nichtig ist, mag er auch noch so schwere Fehler aufweisen“. Die materielle Betrachtungsweise orientiert sich an den beiden Indikatoren

883 *Erbguth/Guckelberger,* Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2018) § 15 Rz 7; *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 10 Rz 35. „Der nichtige (iSv absolut nichtig, Anm) Verwaltungsakt ist (...) rechtlich unwirksam und braucht daher von niemandem (Bürger, Behörde, Gericht) beachtet zu werden“; *Hans-Uwe Erichsen,* Verwaltungshandeln 278f.

884 *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 10 Rz 31ff.

885 *Günther Winkler,* Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960) 28.

der Gravität und Evidenz. Die Einordnung von Fehlerfolgen rückt einerseits die Schwere (= Gravität) von Mängeln in den Mittelpunkt. Andererseits wird als zweites Korrektiv die Offenkundigkeit (= Evidenz) danebengestellt. Demnach orientiert sich die absolute Nichtigkeit an der Schwere und Offenkundigkeit von Mängeln. Insbesondere im transnationalen Verwaltungshandeln scheinen diese Indikatoren iSd Praktikabilität und der Rechtssicherheit zur Abgrenzung der absoluten Nichtigkeit gegenüber der streng formalen Betrachtungsweise *Kelsens* vorzugswürdig.

3. Zwischenergebnis

Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Ein Nichtakt bzw absolut nichtiger Akt kann keine transnationalen Wirkungen entfalten. Es obliegt den Empfangsstaaten die absolute Nichtigkeit eines fremden Aktes anhand der Rechtsordnung des jeweiligen Erlassstaates festzustellen. Dies erfordert mitunter auch eine Interpretation der fremden Rechtsordnung, aus deren in ihr positiviertem Fehlerkalkül sich die Rechtserheblichkeit eines Aktes bestimmt. Auch wenn man nicht der Lehre über den Fehlerkalkül folgt, ändert sich diese Herausforderung für Empfangsstaaten im Grundsatz nicht. Erfolgen Grenzziehungen zwischen Rechtswirksamkeit und absoluter Nichtigkeit am Maßstab von Gravität und Evidenz, ändert sich dadurch die Verantwortung der Empfangsstaaten nicht. Ob man iSv *Jellinek* mit einer materiellen Rechtsbetrachtung oder iSv *Kelsen* mit einer formellen argumentiert,[886] die Empfangsstaaten bleiben zur Feststellung absoluter Nichtigkeit berufen. Somit muss die These, dass Empfangsstaaten nicht zur Rechtmäßigkeitsprüfung eines transnationalen Verwaltungsaktes zuständig sind, insoweit ergänzt werden, als sie am Maßstab der Rechtsordnung des Erlassstaates[887] dessen normative Existenz, seine Rechtserheblichkeit sehr wohl festzustellen haben.

Ungeachtet dieses dogmatischen Resultates werden die Behörden in der Verwaltungsrealität vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt, da die Feststellung der Reichweite eines Fehlerkalküls in Erlassstaaten die Überwindung bedeutender ökonomischer, technischer und sprachlicher Barrieren bedeutet. In Anlehnung an die in Deutschland durch § 44 Abs 1 dt VwVfG in das Gesetz übernommene Evidenztheorie, scheint die Würdigung offensichtlicher und schwerwiegender Fehler von Akten im transnationalen Verwaltungshandeln durch

886 *Derselbe,* Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960) 28.

887 *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 137.

Empfangsstaaten praktikabel. Im Sinne der Rechtssicherheit sind jedoch auch Instrumente der Amtshilfe unausweichlich. Eine effiziente Lösung kann letztlich nur in einer konsequenten Umsetzung von Verbundstrukturen erblickt werden, die derzeit materienspezifisch unterschiedlich ausgeprägt sind und deren Optimierung als Desiderat im transnationalen Verwaltungshandeln bezeichnet werden kann.

XII. Aufhebung des Verwaltungsaktes im Erlassstaat

Wie soeben festgestellt, entfalten im Erlassstaat absolut nichtige Verwaltungsakte keine transnationalen Wirkungen. Davon zu unterscheiden ist der nachträgliche Wegfall der Rechtserheblichkeit eines transnational wirkenden Verwaltungsaktes im Erlassstaat. Dies tritt etwa im Falle der Aufhebung des Verwaltungsaktes ein. Die Rechtserheblichkeit kann aber auch aufgrund einer Befristung oder einer Bedingung wegfallen.

Da die transnationalitätsbegründenden Mechanismen die Rechtswirkungen eines Verwaltungsaktes über die Grenzen eines Erlassstaates hinaus „transportieren", folgt daraus im Umkehrschluss, dass aus einer Aufhebung der Rechtserheblichkeit im Ursprungsstaat der Wegfall von zu transportierenden Rechtswirkungen resultiert. Das heißt, wird ein transnationaler Verwaltungsakt im Erlassstaat aufgehoben, fällt seine Rechtserheblichkeit auch in allen Empfangsstaaten weg. Dies ist die umgekehrte Seite derselben Medaille. Der Regelungsgehalt transnationaler Verwaltungsakte entspricht jenem Wirkungsumfang, der ihnen durch die Erlassbehörden jeweils verliehen wurde. Die Rechtserheblichkeit in Empfangsstaaten verhält sich akzessorisch zu jener in Erlassstaaten. Ein Auseinanderfallen der Rechtswirkungen würde jeder normativen Grundlage entbehren. Zutreffend verweist *Kment* in diesem Zusammenhang auch auf die „Interessenlage der Staaten", denen daran gelegen ist, dass ein Verwaltungsakt auf ihrem Hoheitsgebiet nicht Rechtswirkungen entfalten kann, die ihm im Ursprungsland entzogen wurden.[888] Das Resultat wäre in der Tat unbefriedigend. Es würde etwa bedeuten, dass eine von der Ausstellerbehörde entzogene ausländische Lenkberechtigung in Österreich weiterhin zum Lenken eines Kraftfahrzeuges berechtigt – und dies, obwohl in keinem Land die Erteilungsvoraussetzungen mehr vorlägen. Im Erlassstaat wurde diesfalls die Berechtigung ja entzogen und in Österreich nie erteilt.

888 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 466.

Verfehlt ist die Ansicht von *Linke*, derzufolge mit der Aufhebung eines Verwaltungsaktes im Erlassstaat nicht zwangsläufig die Rechtserheblichkeit in Empfangsstaaten entfällt.[889] Der Grund dafür liege im Umstand, dass es sich beim ursprünglichen Verwaltungsakt und dessen Anerkennung um „selbständige Hoheitsakte" handle.[890] Dabei verkennt *Linke* jedoch, dass ein Anerkennungsakt nur die Überführung eines fremden Verwaltungsaktes in das Inland leistet, aber kein Substitut für weggefallene Rechtswirkungen ausländischer Akte bieten kann. Anerkennungsfähig sind nur existierende Rechtswirkungen. Anerkennungsakte iSd Anerkennungsprinzips bilden zwar selbständige Akte, die jedoch nur den Wirkungsbereich von nach dem materiellen Recht eines Erlassstaates erzeugten Akten auf das eigene Hoheitsgebiet ausdehnen. Wiederholt sei an dieser Stelle auf die Defizite der mangelnden Differenzierung zwischen dem Anerkennungsprinzip und dem transnationalen Verwaltungsakt hingewiesen.[891] Im Falle transnationaler Verwaltungsakte würde die Ansicht, dass ein antizipierter Anerkennungsakt (auf den sich *Linke* zufolge die Transnationalität stützt) im Falle der Aufhebung des Ausgangsaktes konstitutiv wirkt, zu einem Kompetenzkonflikt führen. Wenn die österreichische Führerscheinbehörde eine Lenkberechtigung entzieht, stünde ein fingierter Erteilungsakt in Gestalt der Anerkennung bspw durch eine tschechische Behörde in einem Widerspruch zur Kompetenzkonzentration. Die tschechische Behörde wäre ja aufgrund der durch Wohnsitzprinzip normierten Kompetenzkonzentration nicht zuständig. Sofern das Wohnsitzprinzip weiterhin die Zuständigkeit der Behörde in Österreich vorsieht, würde ein konstitutiver Anerkennungsakt in Tschechien diese Kompetenzbestimmung umgehen.

Somit gilt für transnationale Verwaltungsakte wie für das Anerkennungsprinzip: Die Aufhebung bzw der Wegfall des ausländischen Verwaltungsaktes führt zum Entfall der Rechtserheblichkeit in allen Empfangsstaaten. *Kment* ist zuzustimmen, dass die Rechtswirkungen in Aufnahmerechtsordnungen entfallen, wenn der ausländische Grundakt entfällt.[892]

---

889 *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 138.

890 *Dieselbe,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 138.

891 Etwa hier: Der „transnationale Hoheitsakt" sei kein „neues Rechtsinstitut", sondern nur eine neue Bezeichnung für Verwaltungsakte, die infolge von Anerkennung Rechtswirkungen in anderen Staaten entfalten; s *dies,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 33f.

892 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 465f. *Kment* hält zudem fest, „dass die Anerkennung einer ausländischen Verwaltungsentscheidung stets unter dem Vorbehalt eines späteren Geltungsverlustes in der Herkunftsrechtsordnung steht, worauf die innerstaatlichen Stellen (in Empfangsstaaten, Anm) ohnehin keinen Einfluss ausüben können"; *ders,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 466.

Aus der Akzessorietät der Rechtserheblichkeit folgt auch, dass Änderungen des Verwaltungsaktes in Erlassstaaten zur Änderung des Regelungsgehalts in Empfangsstaaten führen. Werden bspw zum Betrieb eines im Ausland zugelassenen Schienenfahrzeuges nachträglich Auflagen oder Einschränkungen, etwa die Herabsetzung der höchstzulässigen Geschwindigkeit, erteilt, so gelten die aktualisierten Zulassungsbedingungen gleichermaßen für alle Empfangsstaaten. Andernfalls dürfte ein Fahrzeug in Empfangsstaaten mit einer höheren Geschwindigkeit verkehren als dies die Zulassungsbehörde genehmigt hat. Ein Auseinanderdriften der Rechtswirkungen ist nicht nur dogmatisch abzulehnen, sondern hätte in sicherheitsrelevanten Bereichen fatale Folgen und einen Kontrollverlust zur Folge.
Aus dem bisher Gesagten und der unter X. getroffenen Feststellung, dass grundsätzlich Erlassstaaten zur Rechtmäßigkeitsprüfung und Wahrung des Rechtsschutzes zuständig sind folgt, dass auch die rechtswidrige Aufhebung oder Änderung eines transnationalen Verwaltungsaktes gleichermaßen in allen Empfangsstaaten gilt.[893] Das heißt, zur Rechtmäßigkeitsprüfung sind auch diesfalls nur die Erlassstaaten zuständig.

Zusammenfassend wird festgehalten: Die nachträgliche Aufhebung oder Änderung eines transnational wirkenden Verwaltungsaktes führt auch zu einer gleichlautenden Änderung bzw eines Entfalls der Rechtserheblichkeit in allen Empfangsstaaten. Eine Rechtswidrigkeit im jeweiligen Erlassstaat beeinträchtigt die grenzüberschreitende Wirkungsvermittlung nicht und ist ausschließlich von dessen Behörden bzw Gerichten wahrzunehmen. Rechtswidrig aufgehobene transnationale Verwaltungsakte büßen sohin ebenfalls in allen Empfangsstaaten ihre Rechtserheblichkeit ein, wie rechtswidrige Änderungen in Erlassstaaten ebenfalls transnationale Wirkungen entfalten.

XIII. Die Rolle der Rechtsordnung von Empfangsstaaten

Wenn festgestellt wurde, dass sich die Rechtserheblichkeit wie auch die Rechtmäßigkeit transnationaler Verwaltungsakte an der Rechtsordnung des jeweiligen Erlassstaates bemisst, bleibt dennoch jener Bereich auszuleuchten, der die Rechtsordnung von Empfangsstaaten in den Mittelpunkt rückt. Die rechtlichen Voraussetzungen für transnationale Verwaltungsakte können, wie unter III.2. gezeigt, im unmittelbar wirkenden Unionsrecht oder im – gegebenenfalls unions- oder völkerrechtlich angeordneten – Zusammenwirken nationaler

893 So auch *ders,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 466.

Rechtsordnungen enthalten sein. Hier spielt die „Öffnung“ eines Staates für fremde Verwaltungsakte durch seine Rechtsordnung eine zentrale Rolle, um das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten zu wahren.[894] Es zählt zu den Wesensmerkmalen transnationaler Verwaltungsakte, dass diese Öffnung vor Erlass des jeweiligen Verwaltungsaktes feststeht und die alleinige Entscheidungskompetenz beim verfahrensführenden Staat liegt. Die Rolle der Rechtsordnung von Empfangsstaaten ist somit im Vorfeld des Erlasses eines Verwaltungsaktes eine sehr entscheidende, denn nur durch sie kann ein grenzüberschreitender Wirkungsstrang angelegt werden. Somit bleibt die Frage, ob nach dem Erlass eines Verwaltungsaktes in Anbetracht der eingangs festgestellten Erheblichkeit der Rechtsordnung von Erlassstaaten jene von Empfangsstaaten noch eine Rolle spielt. Dem telos des Transnationalitätsmodells entspricht es, dass diese Rolle nur mehr in eingeschränktem Umfang existiert. So sind in den meisten transnationalitätsbegründenden Materienbestimmungen des Unionsrechts „Auffangnetze“ in Form von Schutz- und Notfallklauseln vorgesehen, die, wenn auch geringen, Raum für die Erheblichkeit nationaler Bestimmungen von Empfangsstaaten bieten. Die Rolle der Empfangsstaaten bleibt jedoch im Transnationalitätsmodell eingeschränkt. Hierin ist mE der wesentliche Unterschied zum Anerkennungsprinzip zu sehen, in dessen Rahmen die Überführung fremder Verwaltungsakte auf Grund der – wenn auch unions- oder völkerrechtlich verpflichtet – Rechtsordnung der Nichterlassstaaten im Einzelfall erfolgt. Die Rechtmäßigkeit der Anerkennungsakte bemisst sich an der Rechtordnung der Empfangsstaaten, sohin der anerkennenden Staaten. Rechtsschutz ist dementsprechend auch bei den Gerichten in Nichterlassstaaten zu suchen, wobei nur die Anerkennungsakte selbst und nicht die anzuerkennenden Verwaltungsakte an sich bekämpfbar sind.[895]

Die Rolle der Rechtsordnungen in Empfangsstaaten unterscheidet sich demnach im Falle transnationaler Verwaltungsakte wesentlich von jener im Rahmen des Anerkennungsprinzips. Transnationales Verwaltungshandeln stellt innerhalb des Verbandsbereichs hohe Ansprüche an die Vertrauenswürdigkeit,[896] da die Rechtsordnung der Empfangsstaaten, im Gegensatz zum Anerkennungsprinzip, zurücktritt und sich dem fremden Recht öffnet. Nur im Rahmen enger Grenzen verfügen Nichterlassstaaten über Mechanismen zum Schutz elementarer Rechtsgüter.

894 Vergleiche *ders,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 272.

895 *Derselbe,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 462ff.

896 Beachte XV.

XIV. Inhibition durch Schutz- und Notfallklauseln

Zum Schutz von Rechtsgütern grundlegendster Bedeutung, etwa der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, sehen die materienspezifischen Rechtsgrundlagen transnationaler Verwaltungsakte in der Regel kurzfristig wirksame Schutzmechanismen in Empfangsstaaten vor,[897] welche die Wirkungen fremder Verwaltungsakte in Ausnahmesituationen vorübergehend hemmen können.[898] Die meist unter dem Titel sog „Schutz- und Notfallklauseln" normierten Institute bilden keine Instrumente eines umfassenden Rechtsschutzes, sondern dienen, bis zur endgültigen Entscheidung im Rahmen des Rechtsweges, der unmittelbaren Gefahrenabwehr.[899] Sie bilden ein Instrument zur Wahrnehmung der Schutzpflichten eines Staates gegenüber seinen Bürgern.

Mit Hilfe dieser Klauseln können im Notfall bzw bei begründetem Gefahrenverdacht die transnationalen Wirkungen von Verwaltungsakten temporär gehemmt werden. So ermächtigt etwa Art 11 Abs 1 Mineralwasser-RL[900] die Staaten zur vorübergehenden Einschränkung oder Aussetzung des Handels von im Ausland für den gesamten Verbandsraum zugelassenen natürlichen Mineralwässern, wenn sie die öffentliche Gesundheit als gefährdet erachten. Diese vorübergehende Maßnahme steht einerseits unter nachprüfender Kontrolle der KOM, die in der Folge iSd Abs 3 leg cit „geeignete Maßnahmen" trifft und andererseits auch unter gerichtlicher Kontrolle.[901]

Wenngleich das gemeinschaftsweite Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in Form mehrstufiger gemeinschaftlicher Verwaltungsakte erfolgt, bildet es dennoch ein herausragendes (und vielfach zitiertes) Beispiel für die intensive Inanspruchnahme einer Schutzklausel im Rahmen grenzüberschreitend wirkender Verwaltungsakte.[902] Art 23 FreisetzungsRL normiert für Mitgliedstaaten die Möglichkeit, „den Einsatz und/oder Verkauf dieses GVO als Produkt oder in einem Produkt in seinem Hoheitsgebiet vorübergehend einzuschränken oder zu verbieten", wenn eine Gefahr für die

---

897 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 (301).

898 Auch wenn in den meisten Materien Schutzklauseln vorgesehen sind, existiert keine generelle Verpflichtung zur Normierung derartiger Klauseln.

899 *Schmidt-Aßmann* betont, dass die erforderliche Bestandkraft transnationaler Verwaltungsakte nicht dazu führen dürfe, dass „Aufnahmestaaten" im Gefahrenfall handlungsunfähig sind; *ders,* Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924 (936).

900 RL 2009/54/EG.

901 *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 140f.

902 Siehe Kap 3, V.5.

menschliche Gesundheit oder Umwelt besteht. Von dieser durch § 60 GTG in nationales Recht umgesetzten Möglichkeit hat Österreich durch Erlass zahlreicher Versagungs-Verordnungen vielfach Gebrauch gemacht.

Derartige Schutzklauseln eröffnen keinen zusätzlichen Rechtsweg. Ihre Inanspruchnahme ist immer an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Art 11 Abs 1 Mineralwasser-RL verlangt eine Gefahr „für die öffentliche Gesundheit", Art 23 Abs 1 Freisetzung-RL stellt auf eine Gefahr „für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt" aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse bzw Informationen ab. Somit können nicht alle Rechtswidrigkeiten aufgegriffen werden, sondern nur Eingriffe in die von den Klauseln geschützten Rechtsgüter. Auch für den Rechtsschutz gilt die dem Transnationalitätsmodell immanente Konzentrationswirkung. Schutz- und Notfallklauseln greifen dieses Konzept nicht an, sondern dienen als grobmaschiges Auffangnetz zur unmittelbaren Abwehr bestimmter Gefahren. Sie bilden ein Schutzinstrument für den einzelnen sich darauf berufenden Empfangsstaat, während der allgemeine Rechtsschutz ausschließlich in der Kompetenz des Erlassstaates liegt.[903]

Setzt ein Staat aufgrund einschlägiger Schutz- oder Notfallklauseln Maßnahmen, wird damit weder der Verwaltungsakt noch seine Transnationalität aufgehoben.[904] Es wird nur die transnationale Wirkung im Hoheitsgebiet des sich auf eine Klausel berufenden Staates gehemmt. Das heißt, die Verbindlichkeit des transnationalen Verwaltungsaktes besteht weiterhin für den gesamten Verbandsbereich, mit Ausnahme für das Hoheitsgebiet des die Maßnahmen (zB Versagung der Gebrauchmachung, Verweigerung des Netzzuganges etc) ergreifenden Staates. Hier bleibt die Wirkung des fremden Verwaltungsaktes bis zur endgültigen gerichtlichen Entscheidung gehemmt.[905] Mancherorts firmieren derartige Maßnahmen auch unter dem Titel „einstweiliger Verwaltungsführung".[906] In der Folge kann die Maßnahme als unzulässig erklärt werden oder, je nach Ausgestaltung der Möglichkeiten in den materienspezifischen Regelwerken, eine Anpassung des Wirkungsumfanges bzw Aufhebung des transnationalen Verwaltungsaktes erfolgen. Das Aufhebungsmonopol des Verwaltungsaktes verbleibt beim Erlassstaat.[907] Er nimmt die Lenkungs- und

903 Siehe X.

904 *Andreas Hauer,* Handlungsformen 111; *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 682.

905 *Sydow* spricht von „Suspensionsanordnungen"; *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 163; s auch *Andreas Hauer,* Handlungsformen 111.

906 *Christoph Brüning,* Einstweilige Verwaltungsführung (2003).

907 *Neßler* spricht im Falle besonderer „Gefährdungslagen" von einer Modifikation des Aufhebungsmonopols. Meines Erachtens berühren Schutzklauseln jedoch nicht das Aufhebungsmonopol, sondern den transnationalitätsbegründenden Mechanismus. Die Klauseln ermöglichen Empfangsstaaten

Überwachungsaufgaben für alle anderen Staaten wahr.[908] Dies ist eine Konsequenz aus der erwähnten dem Transnationalitätsmodell zu Grunde liegenden Kompetenzkonzentration.[909] Der zentralen Befugnis zur Erteilung eines Verwaltungsaktes korrespondiert jene der Aufhebung desselben.[910] Schutz- und Notfallklauseln bilden keinen actus contrarius, sie sind sohin kein Thema der Invalidation, sondern der Inhibition.

Becker erblickt in der Existenz von Schutz-, Notfall-, und Vorbehaltsklauseln ein Argument gegen das Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes und erklärt dessen Wirkungen ausschließlich mit Hilfe des Anerkennungsprinzips. Es sei keine transnationale Wirkung von Verwaltungsakten oder Behördenentscheidungen anzunehmen, sondern diese Wirkungen seien als Erstreckungsregelungen der eigenen Rechtsordnung zuzuweisen.[911] Dieser Schlussfolgerung ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Klauseln nur auf Notlagen abstellen, welche Empfangsstaaten zu keiner Rechtmäßigkeitsprüfung ermächtigten, sie unter nachträglicher gerichtlicher Kontrolle stehen und weder die beim Erlassstaat des transnationalen Verwaltungsaktes zentralisierte Regelungskompetenz noch dessen Aufhebungsmonopol modifizieren. Das Argument, der transnationale Verwaltungsakt erweise sich aufgrund des Umstandes, dass in Notlagen die Wirkungserstreckung gehemmt werden könne, als eine Form des Anerkennungsprinzips, ignoriert die dogmatischen Unterschiede zwischen den beiden Konstruktionen.[912] In diesem Sinne ist auch die von *Burbaum* gewählte Theorie abzulehnen, der zufolge Schutzklauseln den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, „in Ausnahmesituationen von der Pflicht zur Anerkennung der fremden Verwaltungsentscheidung abzuweichen".[913] Wie *Neßler* treffend formuliert, federt das in Form von Schutzklauseln verwirklichte Prinzip der „Bindungsflexibilisierung" die Einschränkungen der staatlichen Handlungsfreiheit ab.[914] Dies bedeutet aber nicht, dass Empfangsstaaten über transnationale Verwaltungsakte disponieren können.

---

keinen Zugriff auf den Verwaltungsakt, sondern modifizieren den Mechanismus des Zustandekommens der Transnationalität bzw hemmen die Wirkungserstreckung im jeweiligen Empfangsstaat; vgl *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 34.

908 *Ulrich Fastenrath,* Die veränderte Stellung der Verwaltung und ihr Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluss des europäischen Verwaltungsrechts, DV 1998, 277 (303).

909 *Volker Neßler,* Der transnationale Verwaltungsakt, NVwZ 1995, 863 (865).

910 Ausnahmen von diesem Prinzip bedürfen gesetzlicher Grundlagen; zur Aufhebung von Schengen-Visa durch Nichterlassstaaten s Kap 3, I.2.

911 *Joachim Becker,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (861).

912 Siehe V.

913 *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 58.

914 *Volker Neßler,* Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994) 54.

Schutz- und Notfallklauseln schwächen das Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes nicht ab, sondern bilden ein Element jener Verbundstrukturen, die als Ausgleich zur Einschränkung nationaler Souveränität geschaffen wurden und der Wahrung des Interessengleichgewichts im Transnationalitätsmodell dienen. Dies erfolgt, indem sie den Nichterlassstaaten in besonderen Konfliktlagen bzw Gefahrensituationen eine Rechtsgrundlage bieten, um die Wirkungen fremder Verwaltungsakte auf ihrem Hoheitsgebiet bis zur endgültigen Klärung im Rahmen des Rechtsweges zu hemmen.

XV. Vertrauen

Wie gezeigt, die Kompetenz zur Wahrung der Rechtskonformität transnationaler Verwaltungsakte liegt in den institutionellen Händen der Erlassstaaten.[915] So ist etwa der Verstoß gegen das Wohnsitzprinzip und eine damit verbundene Einschränkung der transnationalen Wirkung bei der Ausstellung eines Führerscheines nur dann berücksichtigungsfähig, wenn er aus dem Führerschein selbst ersichtlich[916] ist oder „aufgrund anderer, vom Ausstellerstaat herrührender unbestreitbarer Informationen hervorgeht".[917] Mit anderen Worten: Gibt der Erlassstaat die Missachtung der Erteilungsvoraussetzungen bei der Ausstellung eines Führerscheines nicht selbst zu, sind die Empfangsstaaten voll umfänglich gebunden, unzuständig und der Führerscheinbesitzer zum Lenken eines Kraftfahrzeuges dennoch berechtigt. Die Empfangsstaaten verfügen in derartigen Fällen über keine Klagelegitimation im jeweiligen Erlassstaat. Sie müssen sohin auf die rechtsstaatliche Qualität transnationaler Verwaltungsakte vertrauen.[918] Der Transnationalität als ein Element von Verbundstrukturen bzw Verwaltungsverbünden, als ein Ausdruck horizontaler Öffnungen liegt damit unabdingbar ein wechselseitiges Vertrauen zu Grunde.[919] Dieses Vertrauen ist normativ[920] angeordnet und bildet ein essentiale transnationalen Verwaltungshandelns.[921]

---

915 Siehe X.

916 Die Eintragung kann nur durch den Ausstellerstaat erfolgen.

917 Kapitel 3, II.4.a).

918 Zum Vertrauen in eine kompetente und unparteiische Amtsführung im Verwaltungsverbund *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verfassungsprinzipien Rz 28a.

919 *Claudio Franzius,* Europäisches Vertrauen?, HFR 2010, 159 (161); *Matthias Ruffert,* Europäisierung 1413; *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verfassungsprinzipien Rz 28a.

920 *Franz Leidenmühler,* Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in der Unionsrechtsordnung, öarr 2017, 283 (293, 294).

921 Zum Vertrauen als Grundvoraussetzung erfolgreicher „netzwerkartiger Kooperationen" s *Manuel Patrick Schwind,* Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht (2018) 133.

Dass Behörden auf Entscheidungen anderer Behörden vertrauen (müssen), ist prinzipiell nicht außergewöhnlich – etwa das Vertrauen einer Sozialbehörde auf die Entscheidung einer Staatsbürgerschaftsbehörde. Nicht nur die öffentliche Verwaltung, sondern schlicht die Existenz der Menschheit setzt Vertrauen im Grundsatz voraus.[922] Ohne Vertrauen könnte der Mensch „morgens sein Bett nicht verlassen, unbestimmte Angst, lähmendes Entsetzen befielen ihn, nicht einmal ein bestimmtes Misstrauen könnte er formulieren".[923] Alles wäre möglich. Da solch eine unvermittelte Konfrontation „mit der äußersten Komplexität der Welt" kein Mensch aushält, ist er gezwungen zu vertrauen.[924] Dieses Vertrauen definiert *Luhmann* als einen „Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität".[925]

Vertrauen als Komplexitätsreduktion beschränkt sich nicht auf das Feld der Soziologie, sondern bildet gleichermaßen – wie auch für das Recht im Allgemeinen – eine wesentliche Grundlage verwaltungsbehördlichen Handelns. Schon innerhalb eines Staates ist die Verwaltung auf kooperatives und koordiniertes Handeln durch die Reduktion von Komplexität angewiesen. In einem grenzüberschreitenden Kontext, insb im Unionsrechtsraum, bildet dieses Vertrauen nicht minder einen Bestandteil der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Zur Verwirklichung der Grundfreiheiten, va auch des Binnenmarktes iSd Art 26 AEUV, hat hier ein normativ angeordnetes Vertrauen in Entscheidungen fremder Staaten eine großflächige Verdichtung erfahren.[926] Ausgehend von der Cassis-Rechtsprechung beruht die Effektivität des Herkunftslandprinzips auf einem wechselseitigen Vertrauen. „Fundamentale Bedeutung" spricht der EuGH dem „Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten im Unionsrecht" zu.[927] Während dieses gegenseitige Vertrauen im Bereich des Anerkennungsprinzips noch als Verhältnismäßigkeitskriterium herangezogen werden kann,[928] bildet es einen immanenten Bestandteil transnationaler Verwaltungsakte. Um beim Ausgangsbeispiel zu bleiben: Das im sekundären Unionsrecht verortete Führerscheinrecht

---

922 Vertrauen stellt für das Recht eine generelle Voraussetzung dar; *Franz Leidenmühler,* Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in der Unionsrechtsordnung, öarr 2017, 283 (283).

923 *Niklas Luhmann,* Vertrauen[5] (2014) 8.

924 *Derselbe,* Vertrauen[5] (2014) 30f: „Wer sich unbewaffnet unter Mitmenschen begibt, vertraut ihnen, ohne heutzutage ernstlich die Alternative zu erwägen, ein Schwert oder eine Pistole mit sich herumzuschleppen."

925 *Derselbe,* Vertrauen[5] (2014) 1.

926 Über den „Charakter einer Rechtsnorm" verfügt Vertrauen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung bei *Franz Leidenmühler,* Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in der Unionsrechtsordnung, öarr 2017, 283 (294).

927 EuGH 18.12.2014, Gutachten 2/13 Rz 191.

928 *Derselbe,* Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in der Unionsrechtsordnung, öarr 2017, 283 (290f): „Gleichwohl können aber die in anderen Mitgliedstaaten durchgeführten Zulassungsverfahren und Kontrollen dennoch für die Zulässigkeit der Beschränkung einer Grundfreiheit durch einen Mitgliedstaat von Bedeutung sein: diese Verfahren und Kontrollen – und damit Aspekte des gegenseitigen Vertrauens – fließen nämlich in die im Rahmen eines jeden Grundfreiheiteneingriffs durchzuführende Verhältnismäßigkeitsprüfung ein."

normiert nicht nur die Kompetenzkonzentration zur Erteilung einer Lenkberechtigung im „Wohnsitzland", sondern, und hier billigt der EuGH den Empfangsstaaten nur einen äußerst geringen Spielraum zu, auch das Vertrauen aller Staaten darauf, dass der jeweilige Erlassstaat all jene Maßnahmen setzt, die eine Verwirklichung bzw Umsetzung des Führerscheinrechts erfordern.[929] Wenn alle Empfangsstaaten an den Verwaltungsakt des Erlassstaates ohne Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren gebunden sind, wird dadurch Komplexität im Verwaltungsrechtsraum reduziert sowie die Entscheidungsökonomie erhöht. Damit wird der Partikularismus in vielen Verwaltungsbereichen überwunden. Die Vorteile liegen auf der Hand. Ein Beispiel: Die mit der Zulassung eines Schienenfahrzeuges in einem Mitgliedstaat erwirkte Verkehrsfähigkeit dieses Produkts im gesamten Unionsrechtsraum erspart langwierige Zulassungsverfahren in den anderen Ländern, dient der Verwirklichung des Binnenmarktes am Schienenfahrzeugsektor, beschleunigt die Inbetriebnahme, senkt die Kosten[930] etc.

Die Normierung transnationaler Verwaltungsakte als zentralisiertes Entscheidungsmodell gleicht im Ausmaß der Komplexitätsreduktion dem Direktvollzugmodell – nur eben nicht auf vertikaler, sondern auf horizontaler Ebene. Dies bedeutet gleichzeitig nicht nur ein Höchstmaß an Effektivität von Verwaltungsverfahren, sondern auch an Vertrauen. Wenngleich das Transnationalitätsmodell nur in jenen Bereichen implementiert wird, die über einen bestimmten Mindestharmonisierungsgrad verfügen, bleiben für Empfangsstaaten Risiken bestehen, die durch das grobmaschige Netz der Schutz- und Notfallklauseln nicht vollständig aufgefangen werden können. Ein Beispiel dafür liefert der bereits erwähnte Führerscheintourismus.[931] Das ungelöste Problem des Führerscheintourismus liegt in einer Enttäuschung des normativ gewährten Vertrauens. Vertrauenspersonen, in diesem Fall (Erlass-)Staaten, genießen einen „gewissen Kredit", der den Empfangsstaaten (zB im Führerscheinwesen) eine hohe Risikobereitschaft aufbürdet.[932] Vertrauen bleibt damit, wie schon *Luhmann* festgestellt hat, ein Wagnis.[933] Das mit ihm verbundene Risiko bildet jene Währung, in der sich die Erlassstaaten ihre Entscheidungen (Verwaltungsakte) für die Nichterlassstaaten bezahlen lassen. Wenngleich

929 Beachte Kap 3, II.4.a) und c).

930 Vertragsgegenstand sind in der Regel zugelassene Schienenfahrzeuge. Die Reduktion von Aufwand bzw Kosten der Zulassung wirkt sich somit auch auf den Kaufpreis aus.

931 Kapitel 3, II.4.

932 *Eberhard Schmidt-Aßmann,* Verfassungsprinzipien Rz 28a mit dem Hinweis darauf, dass „grobe strukturelle Mängel" dem Vertrauen die Basis entziehen und damit die „Verbundidee ihre legitimierende Kraft" verliert.

933 *Niklas Luhmann,* Vertrauen[5] (2014) 32. *Luhmann* pflichtet *Simmel* bei, der Vertrauen als eine „Mischung aus Wissen und Nichtwissen" bezeichnet.

Vertrauen in der Verwaltung nicht außergewöhnlich erscheint, exzeptionell erweist sich im Falle transnationaler Verwaltungsakte jedoch seine Intensität.

XVI. Die Eigenständigkeit der Rechtsfigur

Die Internationalisierung des Rechts hat den Nährboden zur Herausbildung eines eigenständigen Rechtsinstitutes in Gestalt des transnationalen Verwaltungsaktes durch die Verwaltungsrechtswissenschaft bereitet. Allerdings erweisen sich die bislang gebotenen dogmatischen Explikationen von Verwaltungsakten mit grenzüberschreitenden Wirkungen als derart inhomogen, dass der nunmehr vorgeschlagenen engen Interpretation bzw Ausgestaltung der Rechtsfigur Vorzug zu gewähren ist. Sie steht im Dienste der von *Sommermann* propagierten zentralen Aufgabe der Rechtswissenschaft: der Schaffung von Orientierung.[934] Der „wachsenden Unübersichtlichkeit des Rechts in sich weiter ausdifferenzierenden Mehrebenensystemen“[935] sei entgegenzutreten. Mit der Ablehnung unterschiedlicher Transnationalitätsmodi bzw -intensitäten[936] und einer deutlichen Abgrenzung des Transnationalitätsmodells vom Anerkennungsprinzip[937] wird die Aussagekraft des transnationalen Verwaltungsaktes, erhöht. Die Spezifika transnationaler Verwaltungsakte lassen sich dogmatisch nicht hinreichend mit dem Anerkennungsprinzip oder bloßen Erstreckungsregeln erklären, weshalb entgegen der Ansicht von *Becker* sehr wohl ein übergreifendes Institut in Form eines transnational wirkenden Verwaltungsaktes geschaffen wurde.[938] Die Charakteristika transnationaler Verwaltungsakte würden nicht herausgestellt, die dogmatischen Unterschiede zu anerkannten, mehrstufigen gemeinschaftlichen etc Verwaltungsakten verschleiert, lehne man die Eigenständigkeit der Rechtsfigur ab. Insbesondere die Kompetenzkonzentration auf horizontaler Ebene lässt sich nicht mit dem Anerkennungsmodell in Einklang bringen, weshalb der transnationale Verwaltungsakt als ein eigenständiges übergreifendes Rechtsinstitut zu identifizieren ist.[939]

---

934 *Karl-Peter Sommermann,* Das Verhältnis von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis im Verwaltungsrecht, DV 2017, 77 (94).

935 *Derselbe,* Das Verhältnis von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis im Verwaltungsrecht, DV 2017, 77 (94).

936 Siehe III.2. und 3.

937 Siehe V.

938 *Joachim Becker,* Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855 (866).

939 So auch *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 138.

Kapitel 3

Referenzgebiete

Grenzüberschreitende Wirkungen von Verwaltungsakten sind in einer unüberschaubaren Anzahl materieller Vorschriften nationaler Verwaltungsrechte sowie des Unions- und Völkerrechts verortet. Die dogmatischen Erkenntnisse sowie die systematische Begriffsbildung in Kap 2 basieren auf der Analyse von Referenzgebieten. In Anlehnung an die Sentenz von *Wiederin*, „ein System des allgemeinen Verwaltungsrechts zu entwerfen, bedeutet ein repräsentatives Set von Schlüsselmaterien auf Strukturprobleme zu untersuchen und die Ergebnisse der Suche miteinander abzugleichen“[940], seien im folgenden Kap Materien grenzüberschreitenden Verwaltungshandelns, die sich aufgrund der ihnen innewohnenden Ausprägungen handlungsformorientierter Entterritorialisierungserscheinungen als herausragende Repräsentanten des zu untersuchenden Themas erweisen, herausgegriffen.

Das „Schengen-Visum“[941] darf in einer derartigen Abhandlung nicht fehlen, gilt es doch als idealtypische Erscheinung eines transnationalen Verwaltungsaktes.[942] Wie auch in allen anderen Referenzgebieten existieren die transnationalen Wirkungen von Verwaltungsakten im Schengen-Raum innerhalb eines Verbundsystems. Transnationale Verwaltungsakte bedeuten eine Einschränkung staatlicher Souveränität, eine Öffnung der Staaten für hoheitliche Akte ausländischer Behörden, eine Öffnung „zur Seite hin“.[943] Die Verbundstrukturen sind materienspezifisch geregelt und stellen Ausgleichsmechanismen zur Wahrung eines effektiven Rechtsschutzes und Verhinderung von Kontrollverstust in gebundenen Staaten, sohin in Empfangsstaaten dar. Treten in derartigen Systemen Schieflagen ein, führt dies zu Defiziten, wie sie etwa unter dem Titel des „Führerscheintourismus“ zu Tage treten. Das Führerscheinrecht[944] eignet sich nicht nur als Materie, anhand derer Desiderate im grenzüberschreitenden Verwaltungshandeln offengelegt werden können, sondern auch als Referenz dafür, dass transnationales Verwaltungshandeln nicht nur im europäischen Richtlinienrecht, sondern auch im Völkerrecht verortet sein kann. Dies bedeutet gleichzeitig

940 *Ewald Wiederin,* Allgemeines Verwaltungsrecht 301.

941 Siehe I.

942 *Angelos Gerontas,* Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011) 230f.

943 Souveränitätsinteressen stehen in einem „eigentümlichen Spannungsverhältnis zu den modernen Staatsinteressen an der Wohlfahrt des Volkes“. Der Gedanke von der Verabsolutierung des Souveränitätsprinzips wurde aufgegeben. Die Staaten verzichten iSd sozialen Interessen ihrer Bevölkerung partiell auf ihre Souveränität; s *Albert Bleckmann,* Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre (1995) 96f.

944 Siehe II.

eine Falsifikation der These, der transnationale Verwaltungsakt sei ausschließlich unionsrechtlich bedingt.

Aus dem Zusammenwirken völker- bzw unionsrechtlicher Bestimmungen mit nationalen Regelungen resultieren im Falle grenzüberschreitender Wirkungen jedoch nicht zwingendermaßen transnationale Verwaltungsakte. Ein wesentliches Element zur Einordnung von grenzüberschreitenden Wirkungen im Verwaltungshandeln stellt die Regelungskompetenz dar. Transnationalität ist keine Folge jeglicher grenzüberschreitenden Wirkung von Verwaltungsakten, sondern nur jener, welche aus einer zentralisierten Form behördlicher Entscheidungsfindung resultiert. Auch wenn fremde Staatsbürgerschaften[945] in grenzüberschreitender Dimension rechtliche Bedeutung erfahren, bleiben ihre entterritorialisierenden Wirkungen eine Folge des Anerkennungsprinzips. Anhand dieses Referenzgebietes erkennt man die entscheidende Rolle der Kompetenzfrage.

Transnationale Verwaltungsakte werden mitunter auch nur in (direkt wirkenden) EU-Verordnungen verortet. Vor allem die handlungsformorientierte Unterscheidungsmethode grenzt sie dahingehend vom auf das europäische Richtlinienrecht rekurrierenden Anerkennungsprinzip ab.[946] Die grenzüberschreitende Wirkung von Anerkennungsakten natürlicher Mineralwässer[947] dient als Antithese.

Das europäische Richtlinienrecht bildet unbestritten einen umfangreichen Nährboden transnationaler Verwaltungsakte – eine Erkenntnis, die seit *Neßler* nur vereinzelt bestritten wird. Dass Theorien, welche nur auf die äußere Gestalt von Rechtsgrundlagen abstellen, bei genauerer dogmatischer Analyse an Überzeugungskraft einbüßen, zeigt sich im Bereich des Eisenbahnrechts. Die im europäischen Richtlinienrecht sowie im Völkerrecht verortete Rechtserheblichkeit ausländischer Zulassungsakte von Schienenfahrzeugen[948] kann sowohl dem Transnationalitätsmodell als auch dem Anerkennungsprinzip entsprechen. Das Eisenbahnrecht bildet einen Beleg dafür, dass das Innere (einer Norm) mehr zählt als das Äußere (ihre Art). Dem Thema wird großer Raum gewidmet, begleitet doch das Thema Eisenbahn das Verwaltungsrecht seit jeher.[949]

Nicht nur die Falsifikation der handlungsformorientierten Unterscheidungsmethode fällt einer Analyse der Verwaltungsakte zum Inverkehrbringen von Produkten, die gentechnisch

945 Siehe III.

946 Siehe Kap 2, V.

947 Siehe IV.

948 Siehe VI.

949 So bereits in *Otto Mayer,* Deutsches Verwaltungsrecht I[1] (1895) 17; *Georg Meyer,* Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts[3] (1910) 279ff.

veränderte Organismen (GVO) enthalten,[950] anheim. Ihr fällt auch der Dualismus von Anerkennungsprinzip und Transnationalitätsmodell zum Opfer. Weder einem übertriebenen Ordnungssinn noch dem Geist von dem Heureka-Effekt erlegenen Juristen ist es zuzuschreiben, dass die Handlungsformenlehre für Genehmigungsakte – wie etwa im Falle des Inverkehrbringens von GVO – weitere Institute entwickelt hat. Es zeigt sich, dass Verwaltungsakte existieren, denen durchaus grenzüberschreitende Wirkungen anhaften, die allerdings dogmatisch weder dem Transnationalitätsmodell noch dem Anerkennungsprinzip einwandfrei zuordenbar sind. Derartige Verwaltungsakte werden zwar jeweils von einer nationalen Behörde erlassen und erlangen in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen Rechtserheblichkeit, bilden jedoch nicht den Ausfluss von bei Behörden eines Staates konzentrierten Verwaltungsverfahren. Der scheinbar transnationale Veraltungsakt beruht nicht auf dem Prinzip „einer für alle", sondern auf einem partizipatorischen Verfahren unter Beteiligung aller Verbandsmitglieder. Der Verwaltungsakt wird von einer nationalen Behörde erlassen, welche an das Resultat eines mehrstufigen gemeinschaftlichen Verfahrens gebunden ist. Demnach muss die Qualifikation eines Verwaltungsaktes unweigerlich seine Urheberschaft im Blick haben.

I. Visasystem im Schengenraum

Das sogenannte „Schengen-Visum"[951] ist ein einheitliches Visum, das den Inhaber berechtigt, sich im Rahmen eines zweckgebundenen Kurzaufenthaltes innerhalb des gesamten Gebietes der Schengen-Mitgliedstaaten[952] frei zu bewegen. Insgesamt wenden derzeit 26 EU-Mitgliedstaaten und assoziierte Staaten den Schengen-Besitzstand vollständig an.[953] Das Schengen-Visum gilt in der Literatur vielfach als Paradebeispiel eines transnationalen

950 Siehe V.

951 Art 2 Z 3 VK normiert den Ausdruck „einheitliches Visum". Der Begriff des „Schengen-Visums" hat sich allerdings (wenngleich etwa der mittlerweile durch den VK ersetzte Abschnitt 1 in Kap 3 des SDÜ die Bezeichnung „Sichtvermerke" verwendet) derart etabliert, dass er in der Literatur vielfach Verwendung findet. Im Ggs zum Fremdenpolizeigesetz (FPG) normiert das dt Aufenthaltsgesetz (AufenthG) den Begriff „Schengen-Visum"; s ua §§ 6, 15, 54, 69, 71 dt AufenthG. Ergänzend s auch *Reinhard Marx,* Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht[5] (2015) Rz 287; allg zur Funktion des Visums *Martin Keicher,* Das Europäische Visumrecht (2012) 12ff; zu den Begrifflichkeiten *ders,* Das Europäische Visumrecht (2012) 16ff.

952 Die Schengen-Mitgliedstaaten sind nicht identisch mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Bezeichnung „Mitgliedstaaten" bezieht sich in diesem Kap grundsätzlich auf jene des Schengen-Raumes.

953 Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn; erg *Jean-Luc Vez,* Schengen und Dublin 1, 5.

Verwaltungsaktes.[954] Das Schengen-System zeigt gleichzeitig auch deutlich, transnationale Verwaltungsakte stellen keine autarken Phänomene, sondern Mechanismen innerhalb eines Verwaltungsverbundes dar. Transnationalität als Rechtsfigur ist eingebettet in ein System von Wechselbezüglichkeiten und Kooperationsmechanismen. Neben den unmittelbaren Regelungen zur Erteilung und Änderung bereits erteilter Visa existieren in diesem Sinne zahlreiche Bestimmungen zur Kooperation und Konsultation. Diese vielfältigen Verbundstrukturen wurden als Gegengewicht zum Souveränitätsverlust[955] der einzelnen Mitgliedstaaten und als Ausgleich zur Aufgabe der Kontrollen an den Binnengrenzen innerhalb des Schengen-Raumes geschaffen. Als ein Beispiel dafür sei das mittlerweile zur zweiten Generation fortentwickelte Schengener Informationssystem (SIS II)[956] genannt, mit dessen Hilfe allen Mitgliedstaaten ua Informationen über zur Fahndung ausgeschriebene Personen grenzüberschreitend und automatisiert zur Verfügung gestellt werden. Damit soll mitunter verhindert werden, dass Drittausländer eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die nationale Sicherheit darstellen. Das SIS ist allerdings nicht nur auf Schengen-Visa begrenzt, sondern wird von den Behörden gem § 20 Abs 2 Z 6 FPG auch bei der Erteilung nationaler Visa „D“ iSd § 20 leg cit angewendet.

Ein weiteres System institutionalisierter Verwaltungs- bzw Behördenkooperation stellt das dem Austausch von Visadaten dienende Visa-Informationssystem (VIS) dar.[957] Neben Einrichtungen wie dem VIS und dem SIS sind in zahlreichen Bestimmungen unterschiedlichste Verbundmechanismen normiert, die mitunter auch nationale Visa umfassen. So legen etwa Art 22 und 31 VK Konsultations- bzw Unterrichtspflichten fest, wenn Visa erteilt oder Anträge eingereicht werden. Bei der Annullierung eines einheitlichen Visums besteht eine Unterrichtspflicht gem Art 34 Abs 1 VK.

954 Unter anderem *Stelkens* in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), VwVfG[7] (2008) § 35 VwVfG Rz 359. Neben dem Schengen-Visum wird auch die zollrechtliche Entscheidung nach Art 17 MZK genannt; *ders* in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), VwVfG[8] (2014) EuR Rz 182.

955 Siehe dazu *Albert Bleckmann,* Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre (1995) 96ff.

956 VO (EG) 1987/2006; erg s auch *Murschetz* in Mayer/Stöger (Hg), EUV/AEUV (189. EL 2016) Art 87 AEUV Rz 8.

957 *Dannecker* in Streinz (Hg), EUV/AEUV[2] (2012) Art 87 AEUV Rz 12.

1. Entwicklung der grenzüberschreitenden Rechtswirkungen im Visa-System

Die Entwicklung des Schengen-Besitzstandes hat einerseits zur Herausbildung eines eigenständigen „europäischen Visums“ und andererseits zu einer unionsrechtlichen Überformung weiterhin bestehender nationaler Sichtvermerke geführt. Insofern muss zwischen dem Schengen-Visum und den nationalen Visa (mit ggf grenzüberschreitenden Wirkungen) unterschieden werden.

Der Schengen-Besitzstand ist heute ein Teil der Unionsrechtsordnung.[958] Demnach gilt nunmehr für das „Schengen-System“ der rechtliche und institutionelle Rahmen der EU. Dieser Umstand steht am Ende einer wechselvollen Entwicklung, die sich in den Mitgliedstaaten unterschiedlich schnell vollzogen hat. Daraus resultiert die in diesem Zusammenhang oft verwendete Bezeichnung des „Europas der zwei Geschwindigkeiten“.[959]

Nach dem gescheiterten Plan einer Passunion[960] in den 1970er Jahren folgten viele kleine Schritte, um dem Bedürfnis nach Reisefreiheit Rechnung zu tragen.[961] In einer Entschließung des Rates und der Regierungsvertreter im Jahr 1974 wurden verschiedene Maßnahmen zur Reduktion der Grenzwartezeiten vorgeschlagen.[962] Dennoch kam vorerst keine gemeinsame Lösung zustande. Dieser Umstand beflügelte die Eigeninitiative einzelner Staaten. Die Folge war das Saarbrücker Abkommen 1984[963] im Windschatten des Europäischen Rates vom 25. und 26.6.1984 in Fontainebleau, welches den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen zwischen Frankreich und Deutschland vorsah. Am 12.12.1984 schlugen die Regierungen Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs der französischen und der deutschen Regierung in einem Memorandum vor, das Saarbrücker Regierungsübereinkommen auf die Passunion der

---

958 Zum „Schengener Recht“ als „Europarecht ieS“ s *Breitenmoser/Jutzeler,* Mehrebenensystem 22ff.

959 *Heinrich Neisser,* Die Rolle der Kleinstaaten in der Europäischen Union, ZfRV 1995, 224; *Bruno Zandonella,* Pocket Europa (2009) 24.

960 *Martin Keicher,* Das Europäische Visumrecht (2012) 29f.

961 In Pkt 10 des Schlusskommuniqués der Pariser Gipfelkonferenz 1974 wird festgehalten, dass „eine Arbeitsgruppe eingesetzt wird, die die Möglichkeit prüfen soll, eine Paßunion zu schaffen und bereits vorher einen einheitlichen Paß einzuführen“; s Bull.EG 12-1974 Z 1104.
Außerhalb der Gemeinschaftsebene haben sich schon nach dem Zweiten Weltkrieg mehrere „travel areas“ etabliert. 1954 entstand die Nordische Passunion zwischen Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen. Später traten auch Island und die Färöer-Inseln bei. Reisefreiheit wurde auch durch den Benelux-Vertrag 1958 und ein darauffolgendes Protokoll eingeführt. Die „Common Travel Area“ stellt eine Großbritannien, Irland und die Kanalinseln umfassende Passunion dar.

962 Entschließung 84/C 159/01 des Rates und der Regierungsvertreter.

963 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze vom 30.7.1984.

Benelux-Staaten[964] auszudehnen. Ein halbes Jahr später kam es dann zum Abschluss des daraus resultierenden Übereinkommens von Schengen.[965]

Da auf Gemeinschaftsebene weiterhin keine Einigung erzielt werden konnte, vollzog sich die Entwicklung im Rahmen der „Schengener Zusammenarbeit" auf völkerrechtlicher Ebene.[966] Auch wenn diese Schritte in Richtung europäischer Integration seitens der EG grundsätzlich begrüßt wurden, stand die KOM dem Europa der zwei Geschwindigkeiten mit Reserviertheit gegenüber. Zudem äußerte sie Bedenken, ob das Abkommen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei.[967] Fünf Jahre später folgte dann das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). Zwischenzeitig legte die Einheitliche Europäische Akte (EEA) das Binnenmarktkonzept, ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, im EWGV fest.[968] Mit Norwegen und Island wurden Assoziierungsabkommen vereinbart, um die Nordische Passunion aufrechterhalten zu können.

Die Vergemeinschaftung des Visumrechts setzte mit dem Vertrag von Maastricht[969] ein. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der Schengen-Besitzstand in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union übergeführt.[970] Die Integration des Schengen acquis erfolgte durch das zweite Protokoll zum Amsterdamer Vertrag.[971] Aus dem „Europa der zwei Geschwindigkeiten" entwickelte sich daraus allerdings ein „Europa à la Carte", da Großbritannien, Irland und Dänemark opt-in bzw opt-out Möglichkeiten zugestanden wurden.[972] Nach dem Beschluss zur Weiterentwicklung der Visumpolitik im Haager Programm[973] trat am 5.4.2010 der Visakodex (VK)[974] in Form einer europarechtlichen

964 Basierend auf dem Benelux-Vertrag vom 3.5.1958, mit dem die Benelux-Wirtschaftsunion eingeführt wurde. Der am 1.11.1960 in Kraft getretene Vertrag war auf 50 Jahre befristet. Am 17.6.2008 wurde das Nachfolge-Vertragswerk unterzeichnet.

965 Am 14.6.1985 wurde im luxemburgischen Grenzort Schengen das Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen abgeschlossen.

966 Zur Vorgeschichte und Entwicklung der Schengener Abkommen s auch *Michael Funke-Kaiser,* Schengen 827.

967 *Hans Claudius Taschner,* Schengener Übereinkommen 1340.

968 Art 13 EEA verankerte in Art 8a EWGV das Binnenmarktkonzept. Der Binnenmarkt ist nach dem Vertrag von Lissabon in Art 26 AEUV definiert.

969 ABl 1992 C191.

970 *Hailbronner/Thiery,* Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstandes auf EU-Ebene, EuR 1998, 583 (606ff).

971 Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union, ABl C 340/93.

972 Zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit wurden diese Möglichkeiten in Protokollen zum Vertragstext verankert.

973 2005/C 53/01.

974 VO (EG) 810/2009.

Verordnung in Kraft. Durch den VK wurden zentrale Bestimmungen zum Visumsystem zusammengeführt, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten sowie einzelne Bestimmungen des SDÜ und die Gemeinsame Konsularische Instruktion (GKI)[975] inklusive eines Großteiles ihrer 18 Anlagen aufgehoben.[976] Ebenso wurden elf Beschlüsse des Schengener Exekutivausschusses aufgenommen. Aus der ursprünglichen Idee des SDÜ, der gegenseitigen Anerkennung nationaler Visa, entwickelte sich ein eigenständiger Aufenthaltstitel.[977]
Es ist bemerkenswert, dass sich in diesem Politikbereich – zumindest in Bezug auf Kurzzeitvisa (einheitliche Visa) – der Vollharmonisierungsgedanke weitgehend durchgesetzt hat.[978]

2. Das einheitliche Visum

Das in Art 24 VK als „einheitliches Visum“[979] bezeichnete „Schengen-Visum“ berechtigt iSd Art 1 Abs 1 und Art 2 Z 2 leg cit[980] zur Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder geplanten Aufenthalten in diesem Gebiet von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen. Gemäß Art 19 Abs 1 SDÜ darf sich der Berechtigte durch das einheitliche Visum innerhalb seiner Geltungsdauer im Hoheitsgebiet aller Schengen-Mitgliedstaaten frei bewegen, sofern die Einreisevoraussetzungen gem Art 5 Abs 1 Schengener Grenzkodex (SGK) erfüllt sind. Neben dem einheitlichen Visum gem Art 24 VK existieren noch das Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit gem Art 25 VK[981] und das Visum für den Flughafentransit gem Art 26 VK[982].

a) Rechtliche Einordnung

Die wesentlichen Normen zur Erteilung und Änderung bereits erteilter Visa sind in Form von unionsrechtlichen Verordnungen ergangen. Zentrale Rechtsgrundlagen sind der VK, der SGK, das SDÜ und die EU-Visum-Verordnung[983]. Die mitgliedstaatlichen Behörden wenden iSd unmittelbaren mitgliedschaftlichen Vollziehung dieses Unionsrecht an. Dies trifft jedoch nicht

975 ABl EU C 326/1.
976 Zu den Zielen des VK sowie zum Funktionieren seiner Durchführung s COM (2014) 165 final.
977 *Martin Keicher,* Das Europäische Visumrecht (2012) 32.
978 Siehe sogleich unter 2.
979 Uniform Schengen Visa (USV).
980 Beachte Art 6 VO (EU) 610/2013.
981 Limited territorial validity visas (LTV).
982 Einheitliches Visum der Kategorie „A“.
983 VO (EU) 2018/1806.

uneingeschränkt für die gesamte Materie zu. Rechtsmittel sind gem Art 34 Abs 7 VK nach dem mitgliedstaatlichen Recht jenes Staates zu führen, dessen Behörden ein Visum annulliert oder aufgehoben haben. Das Schengen-System beruht demnach nicht ausschließlich auf Unionsrecht, sondern bedient sich insb im Bereich des Verfahrensrechts auch mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen. Eine noch ausgeprägtere Koinzidenz nationaler Rechtsordnungen und dem Unionsrecht liegt, wie noch gezeigt wird, im Falle nationaler Langzeitvisa vor.[984]

b) Kompetenzen

Grundsätzlich sind für die Prüfung und Bescheidung von Anträgen auf Schengen-Visa gem Art 5 VK die Mitgliedstaaten zuständig. Im konkreten Einzelfall sind das die Behörden jenes Mitgliedstaates, in dem die Reiseziele liegen. Im Falle von Reisezielen in verschiedenen Mitgliedstaaten, sind gem Abs 1 lit b leg cit die Behörden des Hauptziellandes zuständig. Falls kein Hauptreiseziel bestimmt werden kann, ist in jenem Mitgliedstaat die Entscheidung zu treffen, auf dessen Hoheitsgebiet die Außengrenze überschritten wird.
Die Gültigkeit von bereits erteilten Visa kann auch verlängert oder aufgehoben bzw annulliert werden. Für die Verlängerung eines Visums ist gem Art 33 Abs 4 VK jener Mitgliedstaat zuständig, in dem sich der Drittstaatsangehörige zum Zeitpunkt der Beantragung befindet.
Stellt sich nach Erteilung eines Visums heraus, dass die Erteilungsvoraussetzungen zum Ausstellungszeitpunkt bereits nicht erfüllt waren (etwa aufgrund arglistiger Täuschung bei der Beantragung), kann es annulliert werden. Eine Aufhebung erfolgt, wenn Erteilungsvoraussetzungen nachträglich wegfallen. Für beide Fälle normiert Art 34 Abs 1 VK grundsätzlich die Zuständigkeit der Behörden jenes Mitgliedstaates, in dem das Visum ausgestellt wurde. Allerdings sind auch die Behörden anderer Mitgliedstaaten zur Annullierung bzw Aufhebung berechtigt. Art 34 Abs 1 leg cit ermöglicht sohin die Aufhebung eines Verwaltungsaktes durch eine vom Erlassstaat verschiedene Behörde. Diese Befugnis von Behörden in Empfangsstaaten ist mit Unterrichtspflichten der Ausstellerstaaten verknüpft.
Das Schengen-Visum kann demnach als eine Art „zirkulierender“ Verwaltungsakt verstanden werden, auf dessen „Wurzel“ innerhalb des Schengen-Raumes – ungeachtet staatlicher Territorien – Behörden verschiedener Staaten zugreifen können. Aus einer anderen Perspektive betrachtet, zirkuliert nicht der Verwaltungsakt selbst, sondern die Regelungskompetenz. Die Zuständigkeit zur Bescheidung des Einzelfalls ist immer bei einer verfahrensführenden

984 Siehe 3.

Behörde konzentriert – sie entscheidet autonom. Jedoch kann nach Erteilung eines Visums die Kompetenz zur Annullierung oder Aufhebung von Behörden eines Nichterteilungsstaates begründet werden, die in der Folge ihrerseits, in Ausübung zentralisierter Zuständigkeit, eine Entscheidung mit Wirkung für den gesamten Verbandsbereich treffen.

c) Dogmatik

Verwaltungsakte zur Erteilung von Schengen-Visa werden von nationalen Behörden erlassen und basieren auf unmittelbar geltendem Unionsrecht in Form von Verordnungen. Das einheitliche Visum berechtigt den Inhaber zur Einreise in den bzw zum Aufenthalt im Schengen-Raum. Entspricht die „Reichweite" des Verwaltungsaktes dem Geltungsbereich der ihn begründenden Rechtsnorm, stellt das Schengen-Visum bereits „bei seiner Geburt" auf den gesamten Verbandsbereich von Schengen ab. Der Verwaltungsakt in Form eines einheitlichen Visums ist gem Art 2 Z 3 VK intentional auf grenzüberschreitende bzw transnationale Wirkung gerichtet, da dieser Sichtvermerk für das gesamte Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ausgestellt wird. Die grenzüberschreitenden Wirkungen treten ohne Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren im gesamten Verbandsbereich ein. Die Transnationalität entsteht nicht durch eine „überlagerte" Erstreckungsnorm, sondern stützt sich originär auf eine unionsrechtliche Verordnung als die den Verwaltungsakt begründende Rechtsgrundlage. Es liegen sohin im Falle von Schengen-Visa keine rein nationalen Verwaltungsakte vor, deren Wirkungsbereich erst durch übergeordnetes oder mitgliedstaatliches Recht erstreckt wird, da sich der Geltungsbereich der sie begründenden Norm bereits auf den gesamten Verbandsraum erstreckt. Demnach erfolgen auch keine antizipierten „Anerkennungsakte" von Behörden in den Empfangsstaaten.[985] Ein vom Ausstellerstaat erteiltes Visum gilt unmittelbar in allen Empfangsstaaten. Die Wirkung tritt ohne Umsetzungsakte in allen Empfangsstaaten automatisch gleichermaßen ein. Das Schengen-Visum ist somit auch kein mit Erstreckungsmechanismen verbundenes nationales Visum, sondern ein eigenständiger nicht anerkennungsbedürftiger Einreisetitel, der intentional mit Wirkung auf den gesamten Verbandsbereich erteilt wird.

985 *Kment* spricht davon, dass „das Anerkennungselement vollständig durch die verbindliche gemeinschaftsrechtliche Regelung ersetzt" wird; *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 469.

Nicht nur die unmittelbare verbandsweite Wirkung und die Entbehrlichkeit nationaler Erstreckungsnormen sprechen für die Eigenständigkeit des Schengen-Visums, sondern auch § 2 Abs 1 FPG, da Visa gem VK zusätzlich zu nationalen Visa angeführt sind.[986]
Es wäre also verfehlt, die Schengen-Visa als rein nationale Verwaltungsentscheidungen zu qualifizieren, deren Geltungsbereich durch Erstreckungsnormen in den Empfangsstaaten erweitert wird. Dafür sprechen auch die Kompetenzen zur Annullierung und Aufhebung erteilter Visa. Art 34 Abs 1 und Abs 2 VK sehen auch die Möglichkeit der Annullierung bzw Aufhebung erteilter Visa „von den zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaates", sohin von Empfangsstaaten vor. Das heißt, Staaten sind ermächtigt, Verwaltungsakte von Behörden fremder Staaten aufzuheben – sohin an der Wurzel anzugreifen.

Zusammenfassend lassen sich folgende dogmatische Elemente abstrahieren:

- Die Verwaltungsakte werden von nationalen Behörden erlassen.
- Die Verfahrenskompetenz ist im Zeitpunkt des Erlasses eines Verwaltungsaktes bei den Behörden des Erlassstaates konzentriert.
- Die Behörden agieren im unmittelbaren mitgliedschaftlichen (indirekten) Vollzug – sohin auf horizontaler Ebene.
- Die Geltungsanordnung erfolgt ohne nationale Erstreckungsnormen.
- Die grenzüberschreitende Wirkung ist im Vorhinein durch die den Geltungsbereich des Verwaltungsaktes begründende Rechtsnorm festgelegt.
- Die Wirkung tritt ohne Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren ein.
- In den Empfangsstaaten entfalten Schengen-Visa automatisch dieselben Wirkungen wie im Erlassstaat.
- Empfangsstaaten können Verwaltungsakte in Form einheitlicher Visa auch mit Wirkung in Erlassstaaten aufheben bzw annullieren.

3. Nationale Visa

Visa für längerfristige Aufenthalte von mehr als drei Monaten unterliegen nach wie vor dem nationalen Recht. Nationale Visa, Visa der Kategorie „D", werden gem §§ 20ff FPG erteilt und berechtigen iSd Abs 2 leg cit zu einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten im Bundesgebiet

986 Auch §6 dt AufenthaltG spricht für die Konzeption eines eigenständigen von nationalen Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen abgelösten Visums.

der Republik Österreich. Gemäß Art 21 Abs 2a SDÜ dürfen sich Drittausländer, die Inhaber eines gültigen, von einer Vertragspartei iSd Art 18 leg cit ausgestellten Aufenthaltstitels sind, bis zu drei Monate im Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten frei bewegen. Durch eine unionsrechtliche Anordnung im SDÜ wird die Wirkung des nationalen Visums für einen bestimmten Zeitraum auf den gesamten Schengenraum erstreckt. Eine nationale Prüfungsfreistellung oder ein formales Anerkennungsverfahren in den Empfangsstaaten ist nicht vorgesehen.

a) Rechtliche Einordnung

Visa der Kategorie „D“ werden aufgrund nationaler Rechtsnormen erlassen. Voraussetzungen, Wirkung und Reichweite des Verwaltungsaktes beruhen grundsätzlich auf §§ 20 FPG. Außerdem sind auch in Bezug auf nationale Visa zahlreiche Bestimmungen des Schengen-Rechts beachtlich. Art 25 SDÜ normiert auch im Rahmen von Verfahren zur Erteilung nationaler Visa Konsultations- und Kooperationspflichten innerhalb des Schengen-Raumes. Das Unionsrecht bettet nationale Visa-Systeme nicht nur in eine Verbundstruktur ein, sondern beeinflusst durch Überlagerung auch direkt den Geltungsumfang nationaler Sichtvermerke.
Verwaltungsakte in Form nationaler Visa beruhen zwar auf nationalen Rechtsgrundlagen, sowohl die Verfahren als auch der Wirkungsbereich der daraus ergehenden Verwaltungsakte sind durch unmittelbar anwendbares Unionsrecht überformt.

b) Kompetenzen

Für die Erteilung nationaler Visa sind die Behörden der einzelnen Staaten zuständig. Die entsprechenden Stellen arbeiten dabei allerdings nicht isoliert von anderen Behörden, sondern sind auch diesfalls in eine Verbundstruktur eingebettet und wickeln die Verwaltungsverfahren in Kooperation bzw in Abstimmung mit den anderen Schengen-Staaten ab. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat die Ausstellung eines (nationalen) Aufenthaltstitels, so werden systematisch die Daten im SIS abgerufen. Ist der Drittausländer zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben, so muss die verfahrensführende Behörde gem Art 25 Abs 3 SDÜ auch vor Ausstellung eines nationalen Sichtvermerks den ausschreibenden Mitgliedstaat konsultieren. Wird ein Aufenthaltstitel erteilt, so zieht der ausschreibende Staat gem Art 25 Abs 1 SDÜ die Ausschreibung zurück, wobei es ihm unbenommen bleibt, den betroffenen Drittausländer in die nationale Ausschreibungsliste aufzunehmen.

Die Regelungen zeigen deutlich, dass nationale Behörden nicht nur Unionsrecht umsetzen, sondern auch nationale Verfahren und nationale Verwaltungsakte unionsrechtlich überformt werden.

c) Dogmatik

Im Gegensatz zum einheitlichen Visum gründen sich Verwaltungsakte für nationale Visa grundsätzlich nicht auf direkt anwendbarem Unionsrecht, sondern auf innerstaatlichen Rechtsordnungen. Es handelt sich dabei um Verwaltungsakte, die intentional auf das Gebiet des Ausstellerstaates gerichtet sind. Entspricht die Reichweite derartiger Verwaltungsakte dem Geltungsbereich der sie begründenden Rechtsnormen (§§ 20 FPG), sind sie grundsätzlich auf das Staatsgebiet der Erlassstaaten begrenzt. Das FPG vermag den Geltungsumfang der auf seiner Grundlage ausgestellten Visa nicht auf die Gebiete anderer Staaten auszudehnen. Die grenzüberschreitende, auf den gesamten Schengen-Raum abstellende Rechtserheblichkeit wird den nationalen Verwaltungsakten erst durch Art 21[987] SDÜ verliehen. Die Wirkungserstreckung erfolgt somit durch unmittelbar anwendbares Unionsrecht, ohne Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren. Vielmehr ist die territoriale Durchbrechung der nationalen Verwaltungsakte im Voraus festgelegt. Die den Geltungsumfang begründenden nationalen Normen werden von Unionsrecht überlagert, verwehren den Empfangsstaaten allerdings im Gegensatz zum einheitlichen Visum den direkten Zugriff auf den Bestand der Verwaltungsakte. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat einem zur Einreiseverweigerung Ausgeschriebenen ein nationales Visum aufgrund der in Art 25 Abs 1 SDÜ genannten Gründe zu erteilen, so muss der ausschreibende Staat die Ausschreibung zurückziehen. Es bleibt ihm allerdings unbenommen, den Drittausländer – wie oa – in die nationale Ausschreibungsliste aufzunehmen. Der ausschreibende Mitgliedstaat hat jedoch im Gegensatz zu den Regelungen im Rahmen einheitlicher Visa keine Kompetenz nationale Visa anderer Staaten aufzuheben. Er hat nur die Möglichkeit die Geltungserstreckung für sein eigenes Territorium zu versagen.

Der Wirkungsbereich nationaler Visa wird durch Überlagerung von unmittelbar anwendbarem Unionsrecht auf Nichterlassstaaten erstreckt, die ihrerseits über keine Kompetenzen zur Durchführung von Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren verfügen. Insoweit scheidet eine Subsumtion unter das Anerkennungsprinzip aus. Die territoriale Dimension der Wirkungserstreckung steht im Zeitpunkt der Erledigung des Antrages = der Erteilung des

987 Beachte Änderung durch VO (EU) 265/2010.

Visums durch die Erlassbehörde fest, die den konkreten Einzelfall in Ausübung ihrer Zuständigkeit autonom entscheidet. Insoweit scheinen nationale Visa „D“ dem Transnationalitätsmodell zu entsprechen, als ihnen durch unmittelbar anwendbares Unionsrecht verbandsweite Wirkung verliehen wird. Allerdings verfügen die nationalen Empfangsbehörden über eine Möglichkeit zur Einschränkung des Geltungsbereichs auf ihr Hoheitsgebiet durch eine Aufnahme von Personen in die nationale Ausschreibungsliste. Insoweit sind Nichterlassstaaten dann nicht gebunden. Außerdem sind Nichterlassstaaten hinsichtlich der Erteilung eines nationalen Visums nicht unzuständig, weil ein anderer Staat bereits ein nationales Visum erteilt hat.

Zusammenfassend lassen sich folgende dogmatische Elemente abstrahieren:

- Die Verwaltungsakte werden von nationalen Behörden erlassen.
- Nationalen Visa werden (begrenzte) transnationale Wirkungen verliehen.
- Der Wirkungsbereich wird ohne Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren erweitert.
- Die Geltungsanordnung in den Empfangsstaaten beruht ausschließlich auf Unionsrecht und bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht.
- Die Empfangsstaaten verfügen über die Möglichkeit einer Einschränkung der Geltungserweiterung auf ihr Hoheitsgebiet.

Nationale Visa „D“ verfügen demnach über transnationale Wirkungen. Sie sind allerdings mangels entsprechender Kompetenzkonzentration nicht als transnationale Verwaltungsakte zu qualifizieren.

4. Zusammenfassung

Das Schengen-Visumsystem beinhaltet zwei in ihrer dogmatischen Konstruktion unterschiedliche Visa-Arten. Während das einheitliche Visum (Kurzzeitvisum) in Gestalt eines transnationalen Verwaltungsaktes ergeht und seine transnationale Wirkung aus der den Verwaltungsakt begründenden Rechtsnorm, einer europarechtlichen Verordnung, bezieht, wird der Geltungsbereich des auf nationalen Rechtsgrundlagen beruhenden Langzeitvisums durch Überlagerung von Europarecht erstreckt. Die Rechtserheblichkeit nationaler Visa wird durch

direkt wirkendes Unionsrecht auf andere Mitgliedstaaten erweitert. In beiden Fällen liegt die Verfahrenskompetenz bei den Behörden des jeweiligen Erlassstaates.
Das einheitliche Visum stellt insofern einen besonderen Repräsentanten transnationaler Verwaltungsakte dar, als, abgesehen von der unionsweiten Geltung eines derartigen von einer nationalen Behörde erlassenen Verwaltungsaktes, alle Empfangsstaaten auch Kompetenzen zur Annullierung oder Aufhebung der Visa begründen können. Das System ist also derart „vergemeinschaftet", dass Behörden in Empfangsstaaten die Verwaltungsakte auch mit Wirkung für Erlassstaaten aufheben bzw annullieren können. Dies ist aufgrund unionsrechtlicher Ermächtigungen, die letztlich durch Sekundärrechtsakte in Form von Verordnungen ausgeübt werden, mit dem Souveränitätsprinzip vereinbar. Die Folge dieser „mobilen Regelungszuständigkeit" kann als zirkulierende Entscheidungskompetenz bezeichnet werden. Auch wenn diese Kompetenz von einem Staat zu einem anderen „wandert", entscheidet die verfahrensführende Behörde für alle Staaten im Verbandsraum. Das heißt, im Moment der Entscheidung liegt die Kompetenz ausschließlich bei der verfahrensführenden Behörde.
Dem äußeren Anschein nach, bleiben die Verwaltungsakte dadurch nicht bei einer nationalen Behörde verwurzelt, sondern sind innerhalb des Verbandsbereiches „verkehrsfähig". Unabhängig vom Erlassstaat können sie von allen Mitgliedstaaten auf Basis ihrer Verfahrensrechte aufgehoben oder annulliert werden. Dieser Anschein ist eine Folge des Blickwinkels und ändert nichts am Prinzip „einer für alle", da die jeweils zuständige Behörde mit Wirkung in allen anderen Verbandsstaaten entscheidet. Die Entscheidung bedarf in Empfangsstaaten keiner Anerkennung mehr. Demnach ist der Begriff der „zirkulierenden Kompetenz" gegenüber jenem des „zirkulierenden Verwaltungsaktes" vorzugswürdig.

Im Gegensatz dazu sind nationale Langzeitvisa zwar mit transnationalen Wirkungen versehen, sind in ihrem Bestand dem Zugriff von Empfangsstaaten jedoch entzogen. Sie können nur vom jeweiligen Erlassstaat aufgehoben werden. Um die Interessen der Empfangsstaaten zu wahren, sind insb im Falle von Sicherheitsbedenken Mechanismen vorgesehen, die zwar keinen Zugriff fremder Staaten auf nationale Visa gestatten, aber eine Einschränkung des Geltungsbereichs ermöglichen. Demnach verfügen nationale Visa zwar über transnationale Elemente, bilden jedoch keinen transnationalen Verwaltungsakt.

Im Ergebnis verfügt das Schengen-System über zwei verschiedene Arten von Sichtvermerken, wobei das Kurzzeitvisum das Transnationalitätsmodell in seiner vollendeten Form verwirklicht. Dogmatisch unterscheiden sie sich jedoch in der Konstruktion der Wirkungserstreckung. Das

einheitliche Visum (Schengen-Visum) bezieht seine transnationale Wirkung aus der dem Verwaltungsakt zugrunde liegenden Rechtsnorm in Gestalt einer unionsrechtlichen Verordnung. Langzeitvisa beruhen grundsätzlich auf nationalem Recht, deren Wirkungsbereich durch eine Überlagerung von direkt wirkendem Unionsrecht (VO) erweitert wird.

II. Führerscheinrecht

Im Führerscheinwesen offenbaren sich die Vorteile und Desiderate im Rahmen grenzüberschreitender Verwaltungshandlungen unübersehbar. Müssten Verkehrsteilnehmer in jedem Staat, in dem sie beabsichtigen ein Fahrzeug zu lenken, eine Lenkberechtigung erwerben, wäre das moderne Leben, insb der Personen- und Warenverkehr in seiner heutigen Form,[988] nicht möglich. Die Internationalisierung des Führerscheinwesens blickt auf eine lange Entwicklungsgeschichte zurück. Zwischen dem Pariser Übereinkommen[989] aus dem Jahr 1926 und der dritten EU-Führerscheinrichtlinie[990] liegen über 80 Jahre. Ein zentrales Ziel besteht unverändert: die Gewährleistung individueller Mobilität. Verändert haben sich jedoch die Rahmenbedingungen. Beinhaltet das Pariser Übereinkommen unter anderem völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten zur gegenseitigen Anerkennung von Lenkerberechtigungen, geht die dritte EU-Führerscheinrichtlinie weit darüber hinaus, indem sie die Mitgliedstaaten zur Schaffung von Kooperations- bzw Verbundstrukturen[991] verpflichtet. Dies soll den Empfangsstaaten ermöglichen, ihre Interessen zu wahren, wenn sie sich gegenüber Verwaltungsakten anderer Staaten – namentlich fremder Führerscheine – öffnen.[992] Diese Interessen manifestieren sich, abgesehen von den Vorteilen grenzenloser Mobilität, vor allem im Bereich von Maßnahmen bzw Regelungen hinsichtlich der Verkehrssicherheit, die zu den obersten Prämissen des Führerscheinwesens zählt.[993] In Anbetracht der zunehmenden Verkehrsdichte befindet sich das Führerscheinrecht heute auf der seit seinem Bestehen schwierigsten Gratwanderung zwischen Freiheit und Sicherheit.

---

988 Dies betrifft nicht nur den EU-Binnenmarkt, sondern generell das mittlerweile erreichte Niveau der Entwicklung in Wirtschaft und Tourismus.

989 Siehe 1.

990 Siehe 1.

991 Art 15 RL 2006/126/EG.

992 Vorweggenommen sei an dieser Stelle, dass die „Wahrung nationaler Interessen" mitunter erhebliche Defizite aufweist; s insb 4.

993 *Armin Kaltenegger*, 20 Jahre Führerscheingesetz, ZVR 2017, 356.

1. Rechtsgrundlagen

Die zentralen nationalen Rechtsgrundlagen finden sich im Führerscheingesetz (FSG)[994] sowie der Führerscheingesetz-Durchführungsverordnung (FSG-DV)[995].[996] Völkerrechtliche Bestimmungen beinhalten das Pariser Internationale Abkommen über den Kraftfahrzeugverkehr (Pariser Übereinkommen)[997], das Genfer Abkommen über den Straßenfahrzeugverkehr (Genfer Abkommen)[998] sowie das Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr (Wiener Übereinkommen)[999]. Völkerrechtliche Abkommen wurden vielfach auch auf bilateraler Ebene abgeschlossen, etwa zwischen Österreich und der Schweiz.[1000] Im Unionsrecht ist mittlerweile die mehrfach novellierte dritte Führerscheinrichtlinie (3. FS-RL)[1001] in Kraft getreten. Sie schafft einen europäischen (EU-/EWR-) „Führerscheinraum" und enthält im Vergleich zu den vorangegangenen Regelwerken Präzisierungen sowie Neuregelungen, welche die Staaten im Interesse der Verkehrssicherheit beim Kampf gegen den Führerscheintourismus[1002] unterstützen sollen. Zudem ist das Führerscheinrecht außerordentlich stark von der europäischen Rechtsprechung geprägt.[1003]

2. Grenzüberschreitende Wirkung nationaler Lenkberechtigungen

Das FSG normiert in den ersten beiden Abschnitten die allgemeinen Voraussetzungen zur Erteilung von Lenkberechtigungen. Inwieweit ausländische Führerscheine[1004] zum Lenken von

994 BGBl I 120/1997.

995 BGBl II 320/1997.

996 *Armin Kaltenegger*, 20 Jahre Führerscheingesetz, ZVR 2017, 356.

997 Zwischenstaatliches Übereinkommen über den Verkehr von Kraftfahrzeugen BGBl 304/1930.

998 Konferenz der Vereinten Nationen über den Straßen- und Kraftfahrzeugverkehr Abkommen über den Straßenverkehr BGBl 222/1955.

999 Übereinkommen über den Straßenverkehr BGBl 289/1982.

1000 Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den grenzüberschreitenden Verkehr mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Straßen BGBl 123/1959.

1001 RL 2006/126/EG.

1002 Siehe 4.

1003 Eine Übersicht enthält *Dietmar Zwerger,* Fahrspaß ohne Grenzen?, DAR 2014, 636 (637f).

1004 *Zwerger* verweist auf die inhomogene Terminologie. Während in der europarechtlichen Diktion überwiegend vom „Führerschein" die Rede ist, entspricht die „Fahrerlaubnis" der deutschen Terminologie. „Das Erfassen der Problematik wird zudem durch die Unschärfe, ob im Einzelfall mit dem Begriff „Führerschein" die materiell-rechtliche Befugnis – nach deutschem Verständnis die Fahrerlaubnis – oder das Dokument gemeint ist, das diese Befugnis verkörpert – nach deutschem Verständnis der Führerschein –, erschwert." Siehe *ders,* Fahrspaß ohne Grenzen?, DAR 2014, 636 (636).

Kraftfahrzeugen in Österreich berechtigen, bestimmt das FSG in Umsetzung unions- und völkerrechtlicher Vorgaben. Die Rechtserheblichkeit ausländischer Führerscheine ist differenziert nach dem Erlassstaat sowie dem Wohnsitz der berechtigten Person zu beurteilen.

a) Grenzüberschreitende Wirkung von Führerscheinen aus EWR-Staaten

Gem § 1 Abs 4 S 1 FSG ist eine von der zuständigen Behörde eines EWR-Staates erteilte Lenkberechtigung einer österreichischen iSd Abs 3 leg cit gleichgestellt, sofern dessen Besitzer über einen Wohnsitz außerhalb des Bundesgebietes verfügt. Verlegt der Besitzer einer ausländischen Lenkberechtigung seinen Wohnsitz nach Österreich, gilt die von einem EWR-Staat erteilte Berechtigung gem S 4 leg cit als österreichische. Mit diesen Bestimmungen setzt der Gesetzgeber die in Art 2 Abs 1 der 3. FS-RL normierte „gegenseitige Anerkennung" mitgliedstaatlicher Führerscheine national um. Im Gegensatz zur FS-RL verwendet das FSG allerdings nicht den Begriff „gegenseitige Anerkennung"[1005], sondern jenen der „Gleichstellung". Lenkberechtigungen anderer EWR-Staaten berechtigen somit ohne jegliche Formalität, Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren zum Lenken von Fahrzeugen in Österreich. Es besteht weder eine Melde- oder Anzeigepflicht seitens der Berechtigen noch eine Registrierungspflicht der Nichterlassstaaten. Das FSG führt nicht nur die in der FS-RL verorteten und mit der st Rspr des EuGH[1006] in Einklang stehenden Erweiterung des Geltungsbereichs nationaler Lenkberechtigungen fremder Staaten für österreichisches Hoheitsgebiet legislativ aus, sondern setzt auch die in der RL festgelegten Kompetenzregelungen um. Eine österreichische Führerscheinbehörde ist in diesem Sinne nur dann zur Ausstellung einer Lenkberechtigung berechtigt, wenn das Wohnsitzerfordernis gem § 5 Abs 1 Z 1 FSG erfüllt ist. Das heißt, die betreffende Person muss sich iSd Abs 2 leg cit nachweislich aufgrund ihrer persönlichen und – sofern vorhanden – beruflichen Bindungen während der letzten zwölf Monate mindestens 185 Tage in Österreich aufgehalten haben. Außerdem darf der Antrag zur Erteilung einer Lenkberechtigung gem Abs 1 Z 3 leg cit nur dann gestellt werden, wenn der Antragsteller noch keine Lenkberechtigung für die angestrebte

---

Dogmatisch ist zwischen der „Lenkberechtigung" als der von der Behörde erteilten Berechtigung, ein Kraftfahrzeug zu lenken, und dem Führerschein als Dokument zum Nachweis dieses Rechts zu unterscheiden. Nach st Rspr kommt einem Führerschein dann Bescheidcharakter zu, wenn die Lenkberechtigung nicht mit gesondertem Bescheid erteilt, sondern nur ein Führerschein ausgestellt wurde; VwGH 17.12.2002, 2001/11/0051 mit Verweis auf VwGH 23.10.1990, 90/11/0085 und VwGH 11.04.2000, 99/11/0352. Im vorliegenden Zusammenhang sind die verwendeten Termini synonym (iS einer materiell-rechtlichen Befugnis) zu verstehen.

1005 In diesem Zusammenhang wird der Begriff „gegenseitige Anerkennung" nicht als Ausdruck des gleichlautenden dogmatischen Prinzips verwendet, sondern iSd FS-RL wiedergegeben.

1006 Ausgehend von EuGH 29.2.1996 Rs C-193/93 (Skanavi) insb Rz 39.

Klasse besitzt. Jede Person darf nur Inhaber einer einzigen Lenkberechtigung sein.[1007] Das heißt, eine österreichische Führerscheinbehörde ist trotz Erfüllung des Wohnsitzerfordernisses auch dann nicht für die Erteilung einer Lenkberechtigung zuständig, wenn eine Behörde ich einem anderen EWR-Staat bereits einen Führerschein für die angestrebte Klasse ausgestellt hat. Im Falle einer Verlegung des ordentlichen Wohnsitzes verlagert sich allerdings die Kompetenz zum Ersatz eines Führerscheins – etwa im Fall von Verlust oder Diebstahl – zu den Behörden jenes Staates, in dem das nunmehrige Wohnsitzerfordernis erfüllt wird. Die Behördenkompetenz bleibt also immer bei einem Staat konzentriert und „wandert dem Wohnsitz nach".

b) Grenzüberschreitende Wirkung von Führerscheinen aus Nicht-EWR-Staaten

Das Lenken von Kraftfahrzeugen mit Führerscheinen aus Nicht-EWR-Staaten ist gem § 23 FSG zulässig, sofern sie von Behörden einer Vertragspartei des Pariser Übereinkommens, des Genfer Abkommens oder des Wiener Übereinkommens ausgestellt wurden.[1008] Eine gleiche Regelung enthält etwa auch § 29 dt FeV.[1009] Abhängig vom Wohnsitz des Führerscheinbesitzers sind allerdings zwei Regelungskonzepte zu unterscheiden.

1007 *Ursula Zelenka,* Auswirkungen der EuGH-Entscheidungen Kapper und Halbritter, ZVR 2006, 366 (367).

1008 § 23 Abs 1 FSG: „Das Lenken eines Kraftfahrzeuges und das Ziehen von Anhängern auf Grund einer von einer Vertragspartei des Pariser Übereinkommens über den Verkehr von Kraftfahrzeugen, BGBl Nr 304/1930, des Genfer Abkommens über den Straßenverkehr, BGBl Nr 222/1955, oder des Wiener Übereinkommens über den Straßenverkehr, BGBl Nr 289/1982, in einem Nicht-EWR-Staat erteilten Lenkberechtigung durch Personen mit Wohnsitz (§ 5 Abs. 1 Z 1) im Bundesgebiet ist zulässig, wenn seit dessen Begründung nicht mehr als sechs Monate verstrichen sind und der Besitzer der Lenkberechtigung das 18. Lebensjahr (16. Lebensjahr im Fall der Klasse A1) vollendet hat. Die Behörde hat auf Antrag diese Frist um weitere sechs Monate zu verlängern, wenn sich der Antragsteller nachweislich aus beruflichen Gründen oder zum Zwecke der Ausbildung nicht länger als ein Jahr in Österreich aufhalten wird. (...) Abs 5 leg cit: Das Lenken von Kraftfahrzeugen und das Ziehen von Anhängern auf Straßen mit öffentlichem Verkehr durch Personen ohne Wohnsitz (§ 5 Abs. 1 Z 1) im Bundesgebiet ist auf Grund einer von einer Vertragspartei des Pariser Übereinkommens über den Verkehr von Kraftfahrzeugen, BGBl Nr 304/1930, des Genfer Abkommens über den Straßenverkehr, BGBl Nr 222/1955, oder des Wiener Übereinkommens über den Straßenverkehr, BGBl Nr 289/1982, erteilten Lenkberechtigung bis zu einer Dauer von zwölf Monaten ab Eintritt in das Bundesgebiet unbeschadet gewerberechtlicher und arbeitsrechtlicher Vorschriften zulässig, wenn (...)."

1009 § 29 Abs 1 dt FeV: „Inhaber einer ausländischen Fahrerlaubnis dürfen im Umfang ihrer Berechtigung im Inland Kraftfahrzeuge führen, wenn sie hier keinen ordentlichen Wohnsitz nach § 7 haben. Für die Berechtigung zum Führen von Fahrzeugen der Klassen AM, L und T gilt § 6 Absatz 3 entsprechend. Begründet der Inhaber einer in einem anderen MS der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum erteilten Fahrerlaubnis einen ordentlichen Wohnsitz im Inland, richtet sich seine weitere Berechtigung zum Führen von Kraftfahrzeugen nach § 28. Begründet der Inhaber einer in einem anderen Staat erteilten Fahrerlaubnis einen ordentlichen Wohnsitz im Inland, besteht die Berechtigung noch sechs Monate. Die Fahrerlaubnisbehörde kann die Frist auf Antrag bis zu sechs Monate verlängern, wenn der Antragsteller glaubhaft macht, dass er seinen ordentlichen Wohnsitz nicht länger als zwölf Monate im Inland haben wird. Auflagen zur ausländischen Fahrerlaubnis sind auch im Inland zu beachten."

aa) Wohnsitz in Österreich

Das Lenken eines Kraftfahrzeuges ist gem § 23 Abs 1 FSG mit der Lenkberechtigung aus einem Nicht-EWR-Staat zulässig, sofern dieser einem der oa völkerrechtlichen Abkommen beigetreten ist. Die Berechtigung ist auf einen Zeitraum von sechs Monaten ab der Wohnsitzbegründung begrenzt und kann durch den jeweiligen Empfangsstaat um weitere sechs Monate verlängert werden. Dem Besitzer der ausländischen Lenkberechtigung ist auf Antrag gem § 23 Abs 3 FSG ein österreichischer Führerschein im gleichen Berechtigungsumfang auszustellen, wenn die Voraussetzungen iSd Z 1 bis 5 vorliegen. Die Behörde hat hiebei nicht nur die Erfüllung des Wohnsitzerfordernisses in Österreich zu prüfen, sondern ua auch das Vorliegen der fachlichen Befähigung. Letzteres ist dann erfüllt, wenn die Befähigung durch eine praktische Fahrprüfung nachgewiesen wird oder eine Gleichwertigkeit der Erteilungsvoraussetzungen gem §§ 23 Abs 3 Z 5 FSG iVm 9 Abs 1 FSG-DV[1010] vorliegt. Die österreichische Führerscheinbehörde ist demnach nicht unzuständig und zu einem Anerkennungsverfahren verpflichtet. Bei Erfüllung aller Voraussetzungen ist die ausländische Lenkberechtigung anzuerkennen und von der Behörde durch einen österreichischen Führerschein zu ersetzen[1011] („Umschreibung“).[1012] Ungeachtet der Möglichkeit einer Umschreibung des ausländischen Führerscheines ist es der betreffenden Person nicht verwehrt, einen Antrag auf Erteilung einer Lenkberechtigung gem §§ 3ff FSG zu stellen.

bb) Wohnsitz im Ausland

Personen ohne österreichischen Wohnsitz iSd § 5 Abs 1 Z 1 FSG sind gem § 23 Abs 5 leg cit bis zu zwölf Monate ab Eintritt in das Bundesgebiet zum Lenken eines Kraftfahrzeuges in dem vom einem der oa Abkommen angehörenden Ausstellerstaat erteilten Umfang berechtigt.[1013] Damit wird die – etwa in Art 41 Z 2 des Wiener Übereinkommens – völkerrechtlich vorgegebene Erweiterung des Wirkungsbereichs der nationalen Lenkberechtigung einer

1010 Dies ist im Falle folgender Länder für alle Klassen der Fall: Andorra, Guernsey, Insel Man, Japan, Jersey, Monaco, San Marino, Schweiz, Serbien. Für viele Staaten existieren Sonderregelungen. Nach der FSG-DVO besteht Gleichwertigkeit von durch die Republik Südkorea erteilten Lenkberechtigungen nur im Falle der Klasse „B“, und auch nur dann sofern sie nach dem 1.1.1997 ausgestellt wurden.

1011 Gem § 23 Abs 4 FSG hat der Antragsteller bei der Ausfolgung des österreichischen Führerscheins seinen bisherigen Führerschein der Behörde „abzuliefern“.

1012 Zur Diskussion, ob es sich im Falle eines „Umtausches“ einer Lenkberechtigung um einen Verwaltungsakt iSd Neuerteilung oder bloß um einen Austausch des Legitimationspapiers (einer Urkunde) handelt, s *Harald Geiger,* Aktuelle Rechtsprechung zum Fahrerlaubnisrecht, DAR 2014, 121 (121).

1013 Die Frist beginnt mit jeder Wiedereinreise in das Bundesgebiet neu zu laufen; VwGH 11.4.2000, 2000/11/0012.

ausländischen Behörde für österreichisches Hoheitsgebiet durch nationales Recht umgesetzt. In Übereinstimmung mit Art 41 Z 2 lit a) des Übereinkommens sind österreichische Behörden gem § 5 Abs 1 Z 1 FSG für Anträge von Personen ohne Erfüllung des Wohnsitzerfordernisses iSd Abs 2 leg cit nicht zuständig. Ein Antrag wäre diesfalls zurückzuweisen. Das heißt, die österreichische Behörde verfügt weder über eine Kompetenz zur Erteilung noch zu einer Anerkennung (Umschreibung) der ausländischen Lenkberechtigung. Der ausländische Verwaltungsakt vermittelt die nach dem Recht des Erlassstaates erteilen Berechtigungen auch mit Wirkung für österreichisches Hoheitsgebiet, ohne dass es einer einzelfallbezogenen Wirkungsvermittlung bedürfte. Österreichische Behörden sind unzuständig.

3. Entzug der Lenkberechtigung

Grundsätzlich kann ein Staat nur Verwaltungsakte seiner eigenen Behörden aufheben. Der Befugnis auf seinem Territorium Lenkberechtigungen zu erteilen korrespondiert jene des Entzuges bzw der Einschränkung oder Erlöschung gem §§ 24ff FSG. Eine Aufhebung von Verwaltungsakten fremder Staaten würde, sofern keine dementsprechende rechtliche Grundlage existiert, das Souveränitätsprinzip verletzen. Im Gegensatz zum Schengen-System wurden im Führerscheinwesen zwar Mechanismen zur „grenzüberschreitenden Erteilung“ von Lenkberechtigungen geschaffen, jedoch nicht zu deren „grenzüberschreitenden Aberkennung“ durch Behörden in Empfangsstaaten.[1014] Empfangsstaaten können mangels rechtlicher Grundlagen keine Kompetenz zum auch in Ausstellerstaaten sowie allen anderen Empfangsstaaten wirksamen Entzug von Führerscheinen begründen.[1015]

Der Entzug einer Lenkberechtigung durch den Ausstellerstaat besitzt hingegen insofern grenzüberschreitende Bedeutsamkeit, als folglich gar kein mit einer Wirkungserstreckung versehbarer Verwaltungsakt mehr vorliegt – der Entzug wirkt verbandsweit.

Komplex gestalten sich die Folgen im Falle von Entziehungstatbeständen bei Besitzern ausländischer Lenkberechtigungen in Empfangsstaaten. Wie bereits oa, fehlen rechtliche Grundlagen, die den Behörden in Empfangsstaaten die Aufhebung von Verwaltungsakten des Ausstellerstaates ermöglichen. In Umsetzung von Art 11 Z 4 der 3. FS-RL ist gem § 30 FSG Besitzern ausländischer Lenkberechtigungen im Falle eines „Entzuges“ das Recht von diesen

1014 Vergleiche I.2.

1015 In diesem Sinne spricht § 30 Abs 1 FSG zutreffend von „Aberkennung“.

Berechtigungen Gebrauch zu machen abzuerkennen. Der ursprüngliche Verwaltungsakt in Form der Lenkberechtigung bleibt sohin in Geltung. Dem Führerscheinbesitzer wird durch ein nationales Gesetz allerdings versagt, auf österreichischem Territorium dieses Recht in Anspruch zu nehmen – auch wenn der Führerschein entgegen des Wortlautes („Entzug") dem Grunde nach nicht entzogen wird.[1016] Dieser Argumentation entspricht etwa auch ein Beschluss des OVG Lüneburg, demzufolge Maßnahmen in Empfangsstaaten aufgrund von nach der Führerscheinerteilung im Ausland eingetretenen Umständen die grundsätzliche Anerkennung in Empfangsstaaten nicht in Zweifel ziehen.[1017] Ein Führerscheinentzug hat somit nur dann grenzüberschreitende Wirkung, wenn er durch die Behörden eines Ausstellerstaates erfolgt. Der „Entzug" in Empfangsstaaten wirkt grundsätzlich nur national – auf ihrem eigenen Staatsgebiet.[1018] Insofern ist der Terminus des „Entzuges" in diesem Zusammenhang missverständlich,[1019] denn der Verwaltungsakt in Form der Lenkberechtigung bleibt weiterhin Bestandteil der Rechtsordnung.[1020] In allen anderen Ländern bleibt die Lenkberechtigung weiterhin bestehen.[1021] Es erfolgt keine Invalidation, sondern eine Inhibition in Gestalt eines nationalen Verbotes zur Gebrauchmachung,[1022] wodurch die einzelstaatliche Erweiterung des Wirkungsbereichs im jeweils handelnden Empfangsstaat eingeschränkt bzw gehemmt wird.

1016 Siehe auch *Harald Geiger*, Die Umsetzung der 3. Führerscheinrichtlinie in Deutschland, ZVR 2010, 452 (454).

1017 OVG Lüneburg 27.1.2015, Be 12 LA 9/14 = DAR 2015, 590 (591f).

1018 *Koehl* bezeichnet die Entziehung einer ausländischen EU-Fahrerlaubnis als „Aberkennung der Inlandsgültigkeit"; s *Felix Koehl*, Europäischer Führerscheintourismus: Eine aktuelle Bestandsaufnahme, NVZ 2015, 7 (11).

1019 Siehe auch *Harald Geiger*, Die Umsetzung der 3. Führerscheinrichtlinie in Deutschland, ZVR 2010, 452 (454).

1020 Zutreffender Weise normiert idS § 30 FSG die Folgen des „Entziehungs**verfahrens**" und nicht die Folgen einer Entziehung für Besitzer von ausländischen Lenkberechtigungen und Führerscheinen.

1021 Zutreffend *Franz Triendl,* Fahrverbot in Deutschland nach § 25 dStVG, ZVR 2018, 320 (321f).

1022 Die Verwaltungspraxis zum Vollzug nationaler Fahrverbote stößt auf Schwierigkeiten in der Umsetzung und begegnet rechtlichen Bedenken. Das Fehlen einheitlicher landesweiter Führerscheinregister erschwert die Feststellung etwaiger Einschränkungen bzw Fahrverbote durch die Überwachungsorgane. Die Einführung des Scheckkartenführerscheins hat die Möglichkeit zur Eintragung von Vermerken erschwert. Deutsche Behörden bringen ein „Pickerl" an. Mitunter wurde der Scheckkartenführerschein gelocht und mit einer kleinen Kette versehen. Alternativ wird der Führerschein bei der ausländischen Behörde verwahrt. Alle Maßnahmen widersprechen *Triendl* zufolge dem nationalen deutschen Recht sowie dem Unionsrecht; *ders,* Fahrverbot in Deutschland nach § 25 dStVG, ZVR 2018, 320 (323ff).

4. Ablehnung der „Anerkennung“ fremder Lenkberechtigungen und der „Führerscheintourismus“

Eng verknüpft mit dem Entzug von Lenkberechtigungen sind Fragen der Wiedererlangung entzogener Führerscheine im Ausland sowie die „Nichtanerkennung“ durch vom Ausstellerstaat verschiedene Staaten. Unproblematisch zeigt sich die erneute Erteilung einer Lenkberechtigung nach Erfüllung der Wiedererlangungsvoraussetzungen im ursprünglichen Erlassstaat. Problembehaftet erscheint hingegen der Fall, dass die Lenkberechtigung in einem anderen Staat erneut erteilt wird als sie ursprünglich entzogen wurde. In Einklang mit Art 11 Z 4 S 2 der 3. FS-RL lehnt ein Staat die „Anerkennung“ der Gültigkeit fremder Führerscheine grundsätzlich ab, sofern sie auf seinem Territorium eingeschränkt, ausgesetzt oder entzogen worden sind. Diese Fallkonstellation führt in der Praxis allerdings zu erheblichen Schwierigkeiten.

Die beiden oben aufgeworfenen Aspekte (Wiedererlangung und „Nichtanerkennung“) manifestieren sich in einer Konstellation, die unter dem Begriff „Führerscheintourismus“[1023] Berühmtheit erlangte. Dieser Terminus hat sich für den rechtsmissbräuchlichen Erwerb einer EU- oder EWR-Fahrerlaubnis zur Umgehung nationaler Erteilungsvoraussetzungen eingebürgert.[1024] Dabei haben Personen, deren Lenkberechtigungen zB von österreichischen Behörden entzogen worden sind, in einem anderen Land rechtsmissbräuchlich Fahrerlaubnisse erworben, um die Maßnahmen zur Wiedererlangung, etwa verkehrspsychologische Untersuchungen (VPU), zu umgehen bzw trotz Führerscheinentzugs in Österreich über eine (gültige) Lenkberechtigung zu verfügen.[1025] Dieser Umstand steht nicht nur in Widerspruch zu der auch in den Erwägungsgründen der 3. FS-RL propagierten Verkehrssicherheit, sondern konterkariert auch die im FSG vorgesehenen Maßnahmen gegen Risikolenker.[1026] Seit der EuGH-Entscheidung „Kapper“[1027] im Jahr 2004 stellt der Führerscheintourismus ein bislang

1023 Siehe auch c).

1024 *Daniel Plate*, Europäischer Führerscheintourismus, SVR 2015, 366 (367).

1025 *Albin Larcher*, Der zulässige Erwerb einer Lenkberechtigung im Ausland nach einem rechtskräftigen Entzug derselben in Österreich, ZVR 2010, 122 (122); *Daniel Plate*, Europäischer Führerscheintourismus, SVR 2015, 366 (366). „Missbräuchliche Berufung auf Grundfreiheiten“ bei *Matthias Ruffert,* Europäisierung 1413.

1026 Das Europäische Parlament und der Rat kritisierten die uneinheitlichen Vorschriften in den MS der EU über die körperlichen und geistigen Voraussetzungen des Erwerbs einer Fahrerlaubnis, die ursächlich für den Führerscheintourismus seien; s Burmann/Heß (Hg), Handbuch des Straßenverkehrsrechts (2017) 4.

1027 EuGH 29.4.2004 Rs C-476/01 (Kapper). Diese Entscheidung hat eine Neufassung der FS-RL bewirkt. Dem dahinterstehenden Anspruch, die Verkehrssicherheit zu erhöhen, konnte jedoch auch in der Folge nicht entsprochen und der Führerscheintourismus nicht eingedämmt werden; s auch *Ursula Zelenka,* Auswirkungen der EuGH-Entscheidungen Kapper und Halbritter, ZVR 2006, 366 (369).

ungelöstes Problem dar.[1028] In der Folge sind zahlreiche weitere Entscheidungen des EuGH ergangen,[1029] die zu keiner Lösung geführt haben. Nach dem wegweisenden Urteil im Fall „Hofmann“[1030] besteht auch nach Inkrafttreten der 3. FS-RL kein wirksames Instrument gegen den Führerscheintourismus.[1031] Während gem Art 8 Abs 4 der 2. FS-RL[1032] ein Mitgliedstaat die Anerkennung der Gültigkeit eines Führerscheines ablehnen **konnte**, wenn der Besitzer auf seinem Hoheitsgebiet mit einem Fahrverbot belegt war, besitzen die Staaten gem Art 11 Z 4 S 2 der nunmehr in Geltung stehenden 3. FS-RL diesbezüglich keinen Ermessensspielraum mehr. Ungeachtet dessen hält der EuGH im Fall „Hofmann“ allerdings fest, dass der Unterschied im Wortlaut dieser beiden Bestimmungen „nicht geeignet ist, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Voraussetzungen in Frage zu stellen, unter denen die Anerkennung eines Führerscheins aufgrund der Bestimmungen der RL 91/439 abgelehnt werden konnte und nunmehr aufgrund der Bestimmungen der RL 2006/126 abgelehnt werden muss“.[1033] Eine Ablehnung der „Anerkennung“ einer Lenkberechtigung anderer EWR-Staaten ist nach den vom EuGH in langjähriger Judikatur aufgestellten Grundsätzen weiterhin nur unter den Voraussetzungen möglich, dass sie während einer laufenden Sperrfrist (im Empfangsstaat) (b.) oder unter einem berücksichtigungsfähigen Verstoß gegen das Wohnsitzprinzip (a.) erteilt worden ist.[1034] Diese Erkenntnisquellen sind nach Ansicht des Gerichtshofes abschließend und erschöpfend.[1035]

a) Verstoß gegen das Wohnsitzprinzip

Das Wohnsitzprinzip stellt den zentralen Anknüpfungspunkt der Behördenkompetenz dar. Bei einer österreichischen Behörde darf nur dann ein Antrag auf eine Lenkberechtigung gestellt werden, wenn der Antragsteller einen Wohnsitz iSd § 5 Abs 2 FSG in Übereinstimmung mit Art 7 Z 1 lit e) und 12 der 3. FS-RL nachweisen kann. Dies setzt ua voraus, dass sich die

1028 So auch *Felix Koehl*, Europäischer Führerscheintourismus: Eine aktuelle Bestandsaufnahme, NZV 2015, 7 (7); *Plate/Hillmann,* Schluss mit dem Führerscheintourismus – Ein Lösungsvorschlag, DAR 2014, 7 (7f).

1029 EuGH 6.4.2006 Rs C-227/05 (Halbritter/Freistaat Bayern); EuGH 28.9.2006 Rs 340/05 (Kremer).

1030 EuGH 26.4.2012 Rs C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern).

1031 *Buchardt/Möller* bezeichnen die Auslegung der 3. FS-RL durch den EuGH in der RS C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern) als „Rückschlag in der Bekämpfung des Führerscheintourismus“; s *Buchardt/Möller*, Europas Bemühungen bei der Bekämpfung des Führerscheintourismus, SVR 2015, 1 (3); zur mangelnden Wirksamkeit der 3. FS-RL gegen den Führerscheintourismus s auch *Othmar Thann*, Neues aus Brüssel und Luxemburg, ZVR 2012, 290 (291).

1032 RL 91/439/EWG.

1033 EuGH 26.4.2012 Rs C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern) Rz 65.

1034 EuGH 26.4.2012 Rs C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern) Rz 48f.

1035 EuGH 1.3.2012 Rs C-467/10 (Akyüz).

betreffende Person aufgrund ihrer persönlichen und – sofern vorhanden – beruflichen Bindungen innerhalb der letzten zwölf Monate nachweislich während mindestens 185 Tagen in Österreich aufgehalten hat oder glaubhaft macht, dass sie beabsichtigt, sich für mindestens 185 Tage in Österreich aufzuhalten.[1036] Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass für eine Person, die das Wohnsitzerfordernis in Österreich erfüllt, ausländische Führerscheinbehörden unzuständig sind. Wird die Lenkberechtigung von der Behörde eines Staates ausgestellt, in dem das Wohnsitzerfordernis nicht erfüllt wird, stellt dies einen Verstoß gegen das Wohnsitzprinzip dar. Dies führt jedoch nicht automatisch zur Ungültigkeit des Führerscheins, es handelt sich sohin nicht um einen absolut nichtigen Akt. Aus dieser Rechtswidrigkeit resultiert im Falle der Berücksichtigungsfähigkeit des Wohnsitzverstoßes nur eine Beschränkung des überstaatlichen (grenzüberschreitenden) Wirkungsumfanges. Der widerrechtlich erlassene Verwaltungsakt ist sohin gültig, erlangt jedoch keine grenzüberschreitende Wirksamkeit. Dementsprechend begründet das dt BVerwG, dass im Falle der Erteilung einer Lenkberechtigung in einem anderen EWR-Staat unter Missachtung des Wohnsitzprinzips in Deutschland ex tunc keine Wirkungen eintreten.[1037] Damit kann der Verwaltungsakt auch keine transnationale Wirkung erlangen, weshalb konsequenter Weise iSd § 28 Abs 4 S 2 dt FeV keine konstitutive Einzelfallentscheidung gem § 28 Abs 4 S 1 Z 2 und 3 leg cit erforderlich ist, im Rahmen derer die Behörde durch einen feststellenden Verwaltungsakt über die fehlende Berechtigung abspricht.[1038]

Berücksichtigungsfähig ist ein Verstoß gegen das Wohnsitzprinzip iSd Art 5 Abs 1, 2 FSG in Übereinstimmung mit Art 12 RL 2006/126/EG:

- wenn er aus dem Führerschein[1039] selbst ersichtlich ist oder
- aufgrund anderer, vom Ausstellerstaat herrührender unbestreitbarer Informationen hervorgeht.[1040]

Aus dem Führerschein selbst ersichtlich ist ein Verstoß gegen das Wohnsitzprinzip etwa dann, wenn eine ausländische Behörde von der **fakultativ** vorgesehenen Möglichkeit der Eintragung

---

1036 Zum Begriff des „ordentlichen Wohnsitzes“ in § 7 Abs 1 dt FeV und dessen Auslegung mit Verweis auf die Durchführungsverordnung der KOM 987/2009 s *Daniel Plate*, Europäischer Führerscheintourismus, SVR 2015, 366 (369).

1037 Deutsches BVerwG 25.8.2011, 3 C 25.10 Rz 19.

1038 Damit hat der Fahrzeuglenker beim in Rede stehenden Fall den Tatbestand des Fahrens ohne Fahrerlaubnis gem § 21 dt StVG verwirklicht.

1039 EuGH 17.10.2011 Rs C-224/10 (Apelt) Rz 35.

1040 EuGH 26.6.2008 verb Rs C-329/06 und C-343/06 (Wiedemann/Baden-Württemberg und Funk/Stadt Chemnitz) Rz 72; EuGH 19.5.2011 Rs C-184/10 (Grasser/Freistaat Bayern) Rz 23; s auch VwGH 7.7.2015, 2015/11/0028.

eines österreichischen Wohnsitzes in das Führerscheindokument Gebrauch macht.[1041] In der Praxis ist dies inzwischen jedoch relativ selten der Fall.[1042]

Die Anerkennung eines fremden EWR-Führerscheines ist wie oa von Behörden in Empfangsstaaten auch dann zu versagen, wenn „aufgrund anderer vom Ausstellerstaat herrührender unbestreitbarer Informationen" feststeht, dass das Wohnsitzprinzip nicht beachtet wurde.[1043] Was unter „unbestreitbaren" Informationen zu verstehen ist, hat der EuGH bislang nicht abschließend geklärt.[1044] Grundsätzlich versuchen österreichische Behörden bei Anhaltspunkten – die nicht vom Ausstellerstaat herrühren müssen – in diesem Sinne auch Informationen beim Ausstellerstaat einzuholen. Die Behörden des Empfangsstaates sind dabei nicht nur auf Informationen beschränkt, die der Ausstellerstaat von sich aus zur Verfügung stellt. Sie sind berechtigt, auch in anderen Mitgliedstaaten Informationen einzuholen. Allerdings müssen letztlich diejenigen Informationen, die zur Schlussfolgerung führen, dass gegen das Wohnsitzprinzip verstoßen wurde, im Kern vom Ausstellerstaat selbst stammen.[1045] Der OGH hat dem VwGH folgend den „Entzug" einer tschechischen Lenkberechtigung mehrfach als rechtswidrig qualifiziert, da die Geltendmachung des Verstoßes gegen das Wohnsitzprinzip ausschließlich auf Recherchen der österreichischen Führerscheinbehörde beruhte.[1046] Der Führerscheinbesitzer verfügte im Zeitpunkt des Führerscheinerwerbs nachweislich über keinen Wohnsitz in Tschechien und war in Österreich gemeldet. Die österreichische Führerscheinbehörde stützte sich bei einer (rechtswidrigen) Entscheidung ausschließlich auf den Eintrag im österreichischen Melderegister sowie auch auf Angaben des Führerscheinbesitzers selbst, der ebenfalls bestätigte, zum maßgeblichen Zeitpunkt über keinen Wohnsitz in Tschechien verfügt zu haben. Im Gegensatz dazu vertritt das OLG München zumindest hinsichtlich freiwilliger Angaben des Führerscheinbesitzers die mE nicht mit der engen Auslegung des EuGHs in Einklang stehende Ansicht, dass freiwillige Angaben des Führerscheinbesitzers den Angaben des Ausstellungsstaates gleichstehen.[1047]

1041 Die Eintragung von Wohnort, Wohnsitz oder Postanschrift im Führerscheindokument ist fakultativ vorgesehen; s Anhang 1 Nr 3 lit d Z 8 der RL 2006/126/EG.

1042 *Felix Koehl*, Europäischer Führerscheintourismus: Eine aktuelle Bestandsaufnahme, NZV 2015, 7 (9).

1043 EuGH 26.4.2012 Rs C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern) Rz 48; *Plate* mit dem Hinweis, dass nicht alle MS ein mit Deutschland vergleichbares Melderegister führen und den damit verbundenen Unsicherheiten *Daniel Plate*, Europäischer Führerscheintourismus, SVR 2015, 366 (379).

1044 *Felix Koehl*, Europäischer Führerscheintourismus: Eine aktuelle Bestandsaufnahme, NZV 2015, 7 (9).

1045 *Derselbe*, Europäischer Führerscheintourismus: Eine aktuelle Bestandsaufnahme, NZV 2015, 7 (9f). Wegweisend EuGH 29.4.2004 Rs C-476/01 (Kapper) Rz 49.

1046 OGH 31.1.2017, 1 Ob 236/16m; OGH 26.4.2017, 1 Ob 43/17f; VwGH 27.5.2014, 2013/11/0068.

1047 NZV 2013, 154 (154) zu OLG München 4.7.2012, 4 St RR 95/12.

Im Ergebnis ist die Missachtung des Wohnsitzprinzips damit nur berücksichtigungsfähig, wenn der Ausstellerstaat selbst einräumt, die Erteilungsvoraussetzungen für die Lenkberechtigung missachtet zu haben.

Es ist somit im Wesentlichen Aufgabe des Ausstellerstaates zu prüfen, ob die Mindestvoraussetzungen zur Erteilung einer Lenkberechtigung, insb hinsichtlich des Wohnsitzes, erfüllt sind.[1048] Zudem hat der EuGH in mehreren Urteilen festgehalten, dass der Besitz eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins grundsätzlich als Nachweis dafür anzusehen ist, dass der Inhaber dieses Führerscheins am Tag der Erteilung diese Voraussetzungen erfüllt hat.[1049]
All diese Umstände führen im Falle mangelhafter Behördenkooperation[1050] oder lückenhaft geführter Verfahren zur Frustration jener Bestimmungen, die den Führerscheintourismus verhindern sollen.[1051]

b) Sperrfrist

Trotz Erfüllung des Wohnsitzprinzips ist die „Anerkennung" ausländischer EWR-Führerscheine zu versagen, wenn sie (rechtswidrig) während einer in Österreich laufenden Sperrfrist (etwa nach einem Führerscheinentzug aufgrund Drogenkonsums) ausgestellt wurden. Diesfalls sprechen österreichische Behörden iSd §§ 3 Abs. 2 iVm § 1 Abs 4 FSG ein „Verbot" aus, von der ausländischen Lenkberechtigung „Gebrauch zu machen".[1052] Die Sperrfrist bezeichnet jene Zeitspanne, während der dem Betroffenen keine neue Lenkberechtigung erteilt werden darf.[1053] Nach Ablauf dieser Frist im EWR-Ausland erworbene Führerscheine berechtigen hingegen auch dann iSd § 1 Abs 4 FSG zum Lenken von Fahrzeugen, wenn die österreichischen Voraussetzungen zur Wiedererlangung der Lenkberechtigung nicht erfüllt

1048 EuGH 1.3.2012 Rs C-467/10 (Akyüz) Rz 41f; EuGH 26.4.2012 Rs C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern) Rz 45ff; EuGH 23.4.2015 Rs C-260/13 (Aykul/Land Baden-Württemberg) Rz 46f.

1049 *Albin Larcher*, Der zulässige Erwerb einer Lenkberechtigung im Ausland nach einem rechtskräftigen Entzug derselben in Österreich, ZVR 2010, 122 (124); EuGH 19.2.2009 Rs C-321/07 (Schwarz) Rz 77; EuGH 19.5.2011 Rs C-184/10 (Grasser/Freistaat Bayern) Rz 21.

1050 Kritik übt *Gehrmann* am nach wie vor nicht funktionierenden Informationsaustausch; *Ludwig Gehrmann,* Fahrerlaubnis Rz 7.

1051 Zustimmend *Buchardt/Möller*, Europas Bemühungen bei der Bekämpfung des Führerscheintourismus, SVR 2015, 1 (3).

1052 VwGH 27.2.2007, 2006/02/0291.

1053 EuGH 29.4.2004 Rs C-476/01 (Kapper) Rz 75f; EuGH 6.4.2006 Rs C-227/05 (Halbritter/Freistaat Bayern) Rz 27; *Albin Larcher*, Der zulässige Erwerb einer Lenkberechtigung im Ausland nach einem rechtskräftigen Entzug derselben in Österreich, ZVR 2010, 122 (124).

sind.[1054] Ein Empfangsstaat, der die ursprünglich von ihm erteilte Lenkberechtigung entzogen hat, kann die „Anerkennung" eines nachträglich im EWR-Ausland erworbenen Führerscheines sohin nicht davon abhängig machen, ob seine eigenen Voraussetzungen zur Wiedererteilung erfüllt werden.[1055] Dieser Umstand hat den Führerscheintourismus beflügelt, indem Personen nach einem Führerscheinentzug in Österreich ohne Erfüllung der nationalen Voraussetzungen zur Wiedererlangung, etwa die Absolvierung einer verkehrspsychologischen Untersuchung (VPU), in einem anderen EWR-Staat Lenkberechtigungen erworben haben, die dann hierzulande wirksam sind.[1056]

Auch wenn die Wiedererteilungsvoraussetzungen im Entzugsstaat nicht erfüllt werden, liegt nach Ablauf der Entzugszeit dogmatisch gesehen keine Sperrfrist mehr vor, da der Erwerb einer Lenkberechtigung grundsätzlich möglich ist und subjektiv nur mehr im Ermessen des Betroffenen steht.[1057] § 24 Abs 3 FSG normiert, dass die Entziehungsdauer nicht vor der Befolgung einer von der Behörde angeordneten Maßnahme endet. Nach Ablauf einer Entziehungsdauer von mehr als 18 Monaten erlischt allerdings gem § 27 Abs 1 Z 1 FSG eine Lenkberechtigung. Nach Ansicht des VwGH endet mit dem Erlöschen einer Lenkberechtigung die Entziehung, folglich keine Sperrfrist mehr vorliegen kann.[1058] Diese Rechtsansicht stößt bei *Pürstl* auf Kritik, demzufolge das österreichische Entziehungssystem „durchgängig von der Möglichkeit einer aufrechten Entziehung auch noch nach Erlöschen der zugrunde liegenden Lenkberechtigung ausgeht".[1059]

Wurde ein Führerschein im Ausstellerstaat allerdings während einer laufenden Sperrfrist im Empfangsstaat erworben, wird er auch nach Ablauf der Frist nicht „anerkannt".[1060] Das heißt, die grenzüberschreitende Wirkung der Lenkberechtigung „lebt" nach Ablauf der Sperrfrist in Empfangsstaaten „nicht auf". Voraussetzung für die „Anerkennung" der Lenkberechtigung im Empfangsstaat ist somit, dass sie erst nach Ablauf der Sperrfrist im anerkennenden Staat durch den Ausstellerstaat (= Erlassstaat) erteilt wurde.

1054 Vergleiche *Holger Niehaus,* Entziehung Rz 230.

1055 *Albin Larcher*, Der zulässige Erwerb einer Lenkberechtigung im Ausland nach einem rechtskräftigen Entzug derselben in Österreich, ZVR 2010, 122 (124).

1056 Das Europäische Parlament und der Rat der EU kritisierten die für den Führerscheintourismus ursächlichen uneinheitlichen Vorschriften in den MS über die körperlichen und geistigen Voraussetzungen des Erwerbs einer Fahrerlaubnis; s *Ludwig Gehrmann,* Fahrerlaubnis Rz 7.

1057 *Albin Larcher*, Der zulässige Erwerb einer Lenkberechtigung im Ausland nach einem rechtskräftigen Entzug derselben in Österreich, ZVR 2010, 122 (124); *Riccabona-Zecha/Vergeiner*, Praxisrelevante Fragen rund um die Entziehung der Lenkberechtigung, ZVR 2010, 116 (121).

1058 VwGH 27.5.2014, 2013/11/0068.

1059 *Gerhard Pürstl,* Besprechung von VwGH 27.5.2014, 2013/11/0068, ZVR 2014, 376.

1060 *Daniel Plate*, Europäischer Führerscheintourismus, SVR 2015, 366 (368).

c) Der „Führerscheintourismus“

Um das Wohnsitzerfordernis in einem anderen EWR-Land zu erfüllen, haben die Betroffenen zu diesem Zweck im Ausland scheinbar einen Wohnsitz begründet. Ein Einfallstor für den Missbrauch besteht aufgrund des Umstandes, dass die EWR-Staaten über keine einheitlichen Erfassungsmethoden der Meldedaten verfügen. Mancherorts besteht gar keine Meldepflicht, in manchen Staaten beruhen die Meldedaten auf formlosen Erklärungen zum Wohnsitz und dessen Dauer.[1061] Kritik wird mitunter dahingehend geäußert, dass in einigen EWR-Staaten keine objektive Überprüfung des Wohnsitzes erfolgt.[1062] Auch im Erkenntnis des VwGH Ra 2014/11/0084 wird auf Informationen seitens der einer tschechischen Führerscheinbehörde übergeordneten Behörde verwiesen, wonach „festgestellt worden sei, dass von der Führerscheinbehörde bei Führerscheinerteilungen an fremde Staatsangehörige der Nachweis über den üblichen Wohnsitz des Antragstellers auf dem Gebiet der Tschechischen Republik nicht ausreichend verlangt worden sei“.[1063]

Im Fall Hofmann bekräftigt der EuGH seine bisherige Position, dass ein Mitgliedstaat der EU die Anerkennung einer von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Fahrerlaubnis nicht verweigern darf, wenn die Sperrfrist im Zeitpunkt der Ausstellung abgelaufen war und die Voraussetzung eines ordentlichen Wohnsitzes im Ausstellerstaat eingehalten wurde.[1064] Die Knüpfung der Wiedererteilungsvoraussetzungen an die Vorschriften des Entzugsstaates hätte nämlich zur Folge, dass der Betroffene im Falle eines Wohnsitzwechsels keinen Führerschein mehr erwerben könnte. Bei den Behörden des Entzugsstaates dürfte mangels Erfüllung des Wohnsitzerfordernisses im alten Heimatstaat ja kein Antrag auf Wiedererteilung der Lenkberechtigung mehr eingebracht werden. Dies wäre nach Ansicht des EuGH einerseits ein Verstoß gegen Art 21 AEUV und es würde andererseits „der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Führerscheine, der den Schlussstein des mit der Richtlinie 2006/126 geschaffenen Systems darstellt, geradezu negiert, wenn man einen Mitgliedstaat für berechtigt hielte, die Anerkennung der Gültigkeit eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins unter Berufung auf seine nationalen Vorschriften unbegrenzt zu verweigern“[1065]. Vielmehr entspricht die Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung der von Mitgliedstaaten

1061 *Plate/Hillmann,* Schluss mit dem Führerscheintourismus, DAR 2014, 7 (8).

1062 *Dies,* Schluss mit dem Führerscheintourismus, DAR 2014, 7 (8); *Ursula Zelenka,* Auswirkungen der EuGH-Entscheidungen Kapper und Halbritter, ZVR 2006, 366 (366).

1063 VwGH 16.12.2014, Ra 2014/11/0084.

1064 EuGH 26.4.2012 Rs C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern) Rz 91.

1065 EuGH 26.4.2012 Rs C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern) Rz 78.

ausgestellten Führerscheine, „ohne jegliche Formalität", der ständigen Rechtsprechung des EuGH.[1066]

Dieser Umstand sowie die unter a) erwähnten fehlenden Möglichkeiten der Empfangsstaaten, Verstöße gegen das Wohnsitzprinzip, und damit auch die Unzuständigkeit der ausländischen Behörde, rechtswirksam festzustellen,[1067] führen letztlich nach wie vor zur Umgehung von Erteilungsvoraussetzungen sowie zur Missachtung der unionsrechtlich vorgesehenen Kompetenzkonzentration, die insb auch darauf beruht, dass gem Art 7 Z 5 lit a) und b) 3. FS-RL jede Person nur Inhaber eines Führerscheines sein kann, welcher gem Art 7 Z 1 lit e) 3. FS-RL nur vom Wohnsitzstaat iSd Art 12 leg cit ausgestellt werden darf. Auch wenn der Besitzer eines – trotz Nichterfüllens behördlicher Auflagen im Inland nach Ablauf von 18 Monaten erworbenen – ausländischen Führerscheines beim Erwerb dieser Lenkberechtigung nach seinen eigenen Angaben sowie über einen im österreichischen Melderegister eingetragenen aufrechten Wohnsitz im Inland verfügt hat, ist der Verstoß gegen das Wohnsitzprinzip nicht berücksichtigungsfähig. Erteilt die ausländische Behörde rechtswidrig eine Lenkberechtigung, berechtigt diese dennoch zum Lenken eines Kraftfahrzeuges in den Empfangsstaaten, solange sie nicht selbst die Missachtung des Wohnsitzprinzips bestätigt.
Damit legt der europäische Führerscheinraum Zeugnis über seine Unvollständigkeit ab, da das System der grenzüberschreitenden Berechtigungen nicht jenem der Sanktionen korreliert.[1068] Dieser Umstand lässt sich auch nicht durch die Hinweise des EuGH beseitigen, dass „Aufnahmemitgliedstaaten" (= Empfangsstaaten), welche „ernsthafte Gründe, die Ordnungsmäßigkeit eines oder mehrerer von einem Mitgliedstaat ausgestellte(r) Führerscheine" zu bezweifeln haben, den Ausstellerstaat im Rahmen der gegenseitigen Unterstützungspflichten informieren oder ein Vertragsverletzungsverfahren anstrengen können.[1069]

1066 EuGH 23.4.2015 Rs C-260/13 (Aykul/Baden-Württemberg) Rz 45.

1067 Siehe auch *Grundtner/Pürstl,* FSG[6] (2015) § 30 FSG, E 11.

1068 Ist ein Führerschein in einem EU-Mitgliedstaat unter Umgehung der Wiedererteilungsvoraussetzungen erst einmal erworben, ist dies von österreichischen Behörden „zähneknirschend" hinzunehmen; *Christian Huber,* Unberechtigter Entzug eines im EU-Ausland erworbenen Führerscheins, ZVR 2019, 56 (59). Die Erwartungen an die 3. FS-RL, den Führerscheintourismus einzudämmen, scheinen bislang nicht in Erfüllung gegangen zu sein; erg inkl einer Auseinandersetzung mit der Jud des OVG Münster und des BayVGH s *Alfred Scheidler,* Bessere Möglichkeiten deutscher Behörden, ausländischen Führerscheinen die Aberkennung zu versagen durch die 3. Führerscheinrichtlinie?, NZV 2012, 66.

1069 EuGH 29.4.2004 Rs C-476/91 (Kapper) Rz 48.

5. Dogmatik

Mit Blick auf grenzüberschreitende Wirkungen von Verwaltungsakten in Form von Lenkberechtigungen sind dem FSG unter anderem folgende zwei grundlegende Regelungen zu entnehmen. Einerseits erstreckt es den Wirkungsbereich von Führerscheinen ausländischer Behörden auf österreichisches Hoheitsgebiet, andererseits setzt es die unionsrechtlich vorgegebenen Kompetenztatbestände national um.

Die Wirkungserstreckung einer von der nationalen Behörde eines EWR-Staates erteilten Lenkberechtigung auf österreichisches Staatsgebiet erfolgt in Umsetzung der Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung nach Art 2 der 3. FS-RL durch § 1 Abs 4 FSG in Form einer „Gleichstellungsanordnung". Die Führerscheine des Ausstellungsstaates (= Erlassstaates) verleihen damit deren Besitzern in Österreich ohne förmliche Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren die darin ausgewiesenen Berechtigungen. Der Umfang und die Voraussetzungen dieser Lenkberechtigungen werden durch die Rechtsordnung des Erlassstaates und nicht durch jene des Empfangsstaates bestimmt. Insofern findet die fremde Rechtsordnung über nationale Vorschriften in Umsetzung der europarechtlichen Bestimmungen Eingang in den jeweiligen Empfangsstaat. Aus dem Wohnsitzprinzip ergibt sich eine innerhalb des gesamten Unionsrechtsraumes bzw EWR zentralisierte Kompetenz zur Erteilung einer Lenkberechtigung bei den Behörden jenes Staates, in dem der Antragsteller über einen Wohnsitz iSd FS-RL verfügt.[1070] Alle vom Wohnsitzstaat verschiedene Staaten sind unzuständig und an die Entscheidungen des Ausstellerstaates gebunden. Empfangsstaaten sind auch nicht berechtigt, diese Verwaltungsakte auf Einhaltung der im Ausstellerstaat geltenden Vorschriften – oder gar ihrer eigenen – zu prüfen. Fehlerhafte Lenkberechtigungen entfalten gleichermaßen grenzüberschreitende Rechtswirkungen.[1071] Eine Korrektur oder Nachprüfung fällt ausschließlich in die Kompetenz des jeweiligen Erlassstaates.[1072] Außerdem fehlt es Empfangsstaaten, im Gegensatz zum Schengen-System und entgegen dem Wortlaut im FSG, an der Kompetenz, Führerscheine anderer Staaten zu „entziehen". Im Falle der Berücksichtigungsfähigkeit eines Wohnsitzverstoßes oder der Erteilung einer Lenkberechtigung durch Behörden eines Ausstellerstaates während einer laufenden Sperrfrist im Empfangsstaat ist die „Anerkennung" des Führerscheines iSd Art 11 Z 4 der 3. FS-RL zu

1070 Siehe 4.a).

1071 *Maier* in Stiefel/Maier (Hg), Kraftfahrversicherung: AKB[19] (2017) D.1 Rz 107.

1072 EuGH 1.3.2012 Rs C-467/10 (Akyüz) Rz 41f; EuGH 26.4.2012 Rs C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern) Rz 46.

versagen. Damit bleibt der Verwaltungsakt in Form der Lenkberechtigung dem Grunde nach allerdings unberührt – er bleibt Teil der Rechtsordnung. Die auf den einzelnen nationalen gesetzlichen Umsetzungsakten beruhende grenzüberschreitende Wirkung der Verwaltungsakte bleibt in der Gesamtheit des Verbandsbereichs ebenfalls bestehen. Sie wird im Falle einer Sperrfrist nur territorial, mit Wirkung ausschließlich für den einzelnen Empfangsstaat, gehemmt. In den grenzüberschreitenden Wirkmechanismus als solchen wird jedoch nicht eingegriffen. Insofern ist *Kment* zu folgen, der dies als Begrenzung des Anwendungsbereichs der gesetzlichen Wirkungsvermittlung bezeichnet.[1073] Zudem verfügen die Empfangsstaaten in diesen Fällen nur über sehr eingeschränkte Prüfmöglichkeiten.[1074] „Der Besitz eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins ist (...) Beweis (...), dass sein Inhaber am Tag seiner Ausstellung diese Voraussetzungen erfüllte."[1075] Es gilt der Grundsatz, dass der Ausstellerstaat mit Wirkung für alle anderen Mitgliedstaaten handelt. Der entsprechende Verwaltungsakt des Ausstellerstaates ist demnach grundsätzlich ein nationaler, er ist intentional nur auf das eigene Hoheitsgebiet gerichtet, der aber richtlinienbedingt durch nationale Normen in den Empfangsstaaten auf deren Hoheitsgebiet erstreckt wird.

Wenngleich die Rechtsordnung an vielen Stellen von Anerkennung spricht, wäre es verfehlt, diesen Mechanismus unter das dogmatische Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zu subsumieren – wie dies etwa auch die handlungsformorientierte Methode, insb in Hinblick auf die richtlinieninduzierten Regelungen, nahelegen würde.[1076] Das Anerkennungsprinzip setzt eine grundsätzliche Kompetenz des Anerkennungsstaates voraus, welcher positiv, nach der Durchführung eines Anerkennungsverfahrens, oder negativ, durch eine Prüfungsfreistellung, einen ausländischen Verwaltungsakt anerkennt. Die Regelungs- bzw Entscheidungskompetenz bleibt im Gegensatz zum Transnationalitätsmodell beim Anerkennungsstaat, der eine ausländische Entscheidung im Einzelfall übernimmt. Dies ist jedoch bei ausländischen EU-/EWR-Führerscheinen nicht der Fall, da Empfangsstaaten weder zuständig noch zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens befugt, sondern unzuständig bzw gebunden sind. Die Regelungskompetenz ist bei den Behörden eines Staates konzentriert. Sohin sind Verwaltungsakte in Gestalt von Lenkberechtigungen innerhalb des Unionsrechtsraumes unter das Transnationalitätsmodell zu subsumieren.

1073 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 473.

1074 Siehe 4.

1075 EuGH 1.3.2012, Rs C-467/10 (Akyüz) Rz 41; VwGH 20.3.2013, 2013/11/0013.

1076 *Michael Schwarz*, Abgrenzung 60ff. Aus diesem Ansatz folgt bei *Neßler* im Ggs zu *Schwarz* das Transnationalitätsmodell; vgl Kap 1, VII.1.a); Kap 1, VII.2.c).

Differenziert lautet der Befund hinsichtlich der grenzüberschreitenden Wirkung von Führerscheinen aus Nicht-EWR-Staaten. Sofern eine Person über keinen Wohnsitz in Österreich verfügt, berechtigt der ausländische Führerschein gleichermaßen zum Lenken eines Kraftfahrzeuges.[1077] Österreichische Behörden sind aufgrund des Wohnsitzerfordernisses weder zur Erteilung einer Lenkberechtigung an derartige Antragswerber berechtigt noch dürfen sie ein Prüf- oder Anerkennungsverfahren durchführen.[1078] Völkerrechtliche Verträge verpflichten die Staaten nicht nur zur „Anerkennung" von Führerscheinen aus Nicht-EWR-Staaten, sondern treffen auch Regelungen hinsichtlich des Wohnsitzerfordernisses. Aus dem Zusammenwirken der völkerrechtlichen Bestimmungen mit den nationalen Umsetzungsnormen resultieren eine Erweiterung des Umfanges der Rechtserheblichkeit sowie eine Kompetenzkonzentration. Auf einer Kumulation dieser beiden Elemente beruht das Prinzip der Transnationalität. Ein Staat entscheidet für alle anderen Staaten im Verbandsbereich. Der nationale Verwaltungsakt seiner Behörden verleiht in allen anderen Verbandsstaaten gleichlautende Wirkungen. Die Tatsache, dass die in Rede stehenden Lenkberechtigungen ihre Wirkung zeitlich begrenzt entfalten, ändert den grundsätzlichen Wirkmechanismus nicht.[1079] Dementsprechend sind Lenkberechtigungen aus Nicht-EWR-Staaten als transnationale Verwaltungsakte zu qualifizieren, sofern der jeweilige Ausstellerstaat einem entsprechenden völkerrechtlichen Abkommen angehört und der Berechtigte über keinen Wohnsitz in Österreich verfügt.

Wenn eine Person mit Wohnsitz in Österreich über einen Nicht-EWR-Führerschein verfügt, ist sie bis zu sechs bzw über Antrag bis zu zwölf Monate zum Lenken eines Kraftfahrzeuges in Österreich berechtigt.[1080] Darüber hinaus muss der Führerschein nach Feststellung der Gleichwertigkeit und einer gegebenenfalls erforderlichen praktischen Prüfung „umgeschrieben" werden. Österreichische Behörden sind demnach nicht unzuständig. Abgesehen von der Möglichkeit einer Neubeantragung einer Lenkberechtigung, sind österreichische Führerscheinbehörden zur Durchführung eines Anerkennungsverfahrens zuständig. Die österreichischen Behörden sind kompetenzrechtlich nicht gebunden, weshalb die Wirkung derartiger Führerscheine unter das Anerkennungsprinzip zu subsumieren ist.

1077 So auch in Deutschland; s § 29 Abs 1 dt FeV.

1078 Unklar ist, worauf *Linke* die Ansicht gründet, die Rechtserheblichkeit des ausländischen Führerscheines liege im Ermessen des Empfangsstaates; *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 109.

1079 So auch *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 472f.

1080 So auch in Deutschland; s § 29 Abs 1 dt FeV.

6. Zusammenfassung

Lenkberechtigungen stellen intentional nationale Verwaltungsakte dar, die für das eigene Staatsgebiet erteilt werden, und deren Wirkungsbereich durch richtlinieninduzierte und völkerrechtlich induzierte nationale Normen der Empfangsstaaten erweitert wird. Führerscheine eines EWR-Staates erlangen automatisch, ohne Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren, im gesamten Verbandsbereich Rechtserheblichkeit. Die Kompetenz zur Ausstellung eines Führerscheines ist bei den Behörden eines Staates, des Wohnsitzstaates, konzentriert. Die Behörden aller anderen Staaten sind unzuständig. Dementsprechend bilden Führerscheine von Behörden aus EWR-Staaten innerhalb des Verbandsraumes gleichermaßen transnationale Verwaltungsakte.

Im Falle von Führerscheinen aus Nicht-EWR-Staaten sind österreichische Behörden dann unzuständig, wenn die Besitzer über keinen Wohnsitz in Österreich verfügen. In Umsetzung völkerrechtlicher Abkommen wird durch das FSG nicht nur die Behördenkompetenz zentralisiert, sondern auch der Wirkungsbereich auf österreichisches Staatsgebiet erweitert. Dahingehend ist mE kein Unterschied zur richtlinieninduzierten Rechtserheblichkeit ausländischer Führerscheine in Österreich zu sehen, weshalb der Wirkmechanismus ebenfalls dem Transnationalitätsmodell entspricht.
Im Gegensatz dazu verwirklicht die Erweiterung des Wirkungsbereichs von Führerscheinen aus Nicht-EWR-Staaten bei Personen mit Wohnsitz in Österreich das Anerkennungsprinzip. Österreichische Behörden sind diesfalls nicht unzuständig. Einerseits verfügen sie über die Kompetenz zur Ausstellung einer Lenkberechtigung entsprechend den österreichischen Erteilungsvoraussetzungen. Andererseits prüfen sie im Falle einer „Umschreibung“ des ausländischen Führerscheines die Gleichwertigkeitsvoraussetzungen oder verifizieren die im ausländischen Dokument bestätigte Befähigung im Rahmen einer praktischen Fahrprüfung. Die Wirkungsvermittlung erfolgt sohin durch einzelfallbezogene Verfahrenshandlungen österreichischer Behörden, die kompetenzrechtlich nicht gebunden sind. Die jeweilige Behörde im Ausland hat nicht nach dem Prinzip „einer für alle“ entschieden, weshalb die grenzüberschreitende Rechtserheblichkeit dem Anerkennungsprinzip entspricht.

Im Ergebnis führt das Führerscheinrecht zur Erkenntnis, dass – dahingehend ist *Kment* zu folgen –[1081] auch das Völkerrecht eine Grundlage von Transnationalität bilden kann.[1082]

1081 *Martin Kment,* Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010) 471ff, 492ff, 530ff, 739.

1082 Vergleiche *Christine Linke,* Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001) 33, 107ff.

III. Staatsbürgerschaftsrecht[1083]

Die Staatsbürgerschaft[1084] ist ein Ausdruck staatlicher Souveränität, indem sie den Kreis der Staatsbürger festlegt. An dieser Rolle hat auch die mit ihr verbundene Unionsbürgerschaft nichts geändert.[1085] Unter der Staatsbürgerschaft ist nach hM ein rechtlicher „Status" zu verstehen, der die Zugehörigkeit zu einem staatlichen Verband, die Mitgliedschaft zum jeweiligen Staat bezeichnet.[1086] Die von *Jellinek* entwickelte Statuslehre[1087] qualifiziert die Staatsbürgerschaft als „rechtliche Eigenschaft", an die dann vom positiven Recht geschaffene Rechte und Pflichten anknüpfen. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass es keine mit der Staatsbürgerschaft „wesensmäßig" verbundenen Rechte und Pflichten gibt.[1088] Die Staatsbürgerschaft vermittelt ihrem Besitzer zwar die Eigenschaft des Staatsbürgers, aber nicht automatisch Rechte und Pflichten, sondern die potentielle Fähigkeit deren Träger zu werden.[1089] In diesem Sinne ist ein Staatsbürger zB nicht automatisch wahlberechtigt, sondern erst nach Erfüllung zusätzlicher in den Wahlgesetzen normierten Voraussetzungen, wie etwa dem Wahlalter.[1090]

Die Summe der Staatsbürger bildet allerdings noch nicht das Staatsvolk im völkerrechtlichen Sinne,[1091] sondern stellt innerhalb dessen eine besonders berechtigte sowie verpflichtete

---

1083 Zur historischen Entwicklung des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts s *Rudolf Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I (1989) 32ff.

1084 Auf die Diskussion zur Differenzierung zwischen den Begriffen „Staatsbürgerschaft" und „Staatsangehörigkeit" wird verzichtet. Mit Blick auf Verwaltungsakte in der zu bearbeitenden Materie werden die beiden Termini synonym verwendet; s auch *Peter Slominski*, Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft (2001) 28; erg *Ewald Wiederin*, Staatsbürgerschaft in Europa: Elemente und Entwicklungen, ZÖR 2009, 421 (422f) mwN.
Ebenso verzichtet wird auf die Diskussion zur Unterscheidung zwischen „innerer" und „äußerer" Staatsangehörigkeit; s *Rudolf Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft II (1990) 15ff mwN.

1085 *Wiederin* sieht die Bedeutung der Staatsbürgerschaft durch die Unionsbürgerschaft sogar gestiegen; *Ewald Wiederin*, Staatsbürgerschaft in Europa: Elemente und Entwicklungen, ZÖR 2009, 421 (431).

1086 *Walter Berka*, Verfassungsrecht[3] (2010) Rz 366ff; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/*Stöger, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[11] (2015) Rz 199; *Rudolf Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I (1990) 30; *ders*, Österreichische Staatsbürgerschaft II (1990) 20; *Ewald Wiederin*, Staatsbürgerschaft in Europa: Elemente und Entwicklungen, ZÖR 2009, 421 (422); aA *Albert Bleckmann,* Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre (1995) 836.

1087 *Georg Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte[2] (1928) 81ff.

1088 *Rudolf Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I (1989) 28.

1089 *Derselbe*, Österreichische Staatsbürgerschaft I (1989) 29. In diese Richtung auch *Markus Krajewski,* Status 136; arg: „der **mit der** Staatsangehörigkeit verliehenen Rechte" und nicht „**durch die** Staatsangehörigkeit verliehene Rechte".

1090 Zur „Staatsangehörigkeit als Voraussetzung gewisser Rechte und Pflichten" *Alexander Makarov,* Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts (1962) 5ff.

1091 Andere Ansicht *Ute Sacksofsky*, Mehrfache Staatsangehörigkeit 317. *Sacksofsky* weicht von ihrer eingangs formulierten Darstellung in der Folge allerdings insofern ab, als die Frage formuliert wird, ob schon lange in Deutschland lebende Ausländer nicht auch zum Staatsvolk gehören sollen; s *dies,* Mehrfache Staatsangehörigkeit 318.

Gruppe von Menschen dar.[1092] Demgegenüber zählen zum Staatsvolk all jene Menschen, die der staatlichen Herrschaft unterworfen sind.[1093]

Das Staatsbürgerschaftsrecht ist überaus komplex, technisch, detailverliebt und sehr uneinheitlich. Es besteht grundsätzlich aus den drei Elementen Blut, Treue und Boden, deren Mischverhältnisse in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich ausgeprägt sind.[1094] Trotz dieser auf den ersten Blick sehr nationalstaatlich geprägten, staatszentrierten Wesensart des Staatsbürgerschaftsrechts, steht es in einer äußerst internationalen bzw grenzüberschreitenden Dimension. Das Staatsbürgerschaftsrecht ist zwar stark im Nationalstaat verwurzelt, gleichzeitig sind aber die mit ihm verbundenen Verwaltungshandlungen, allen voran die Verleihung und der Entzug von Staatsbürgerschaften, aufgrund ihrer Anknüpfungspunkte und Auswirkungen von deutlichen Mechanismen der Entterritorialisierung geprägt. Das Staatsbürgerschaftsrecht steht seit jeher in einer staatenübergreifenden Dimension, weshalb ein Blick auf die ihm entspringenden Verwaltungsakte einen fruchtbaren Beitrag zur Erfassung der grenzüberschreitenden Wirkungen von Verwaltungsakten leistet.

Erstens unterscheidet die Auffassung von der Doppelnatur der Staatsbürgerschaft zwischen einem innerstaatlichen und einem völkerrechtlichen Rechtsbegriff.[1095] Letzterer knüpft die Rechtsfolgen der Staatsbürgereigenschaften an das Völkerrecht, wenngleich die Festsetzung, wer als Angehöriger eines Staates anzusehen ist, sich nicht nach völkerrechtlichen, sondern nach nationalen Rechtsnormen bestimmt. Umgekehrt sind dem innerstaatlichen Rechtsbegriff der Staatsbürgerschaft wiederum völkerrechtliche Schranken gesetzt.[1096] Dies äußerst sich insb dahingehend, dass die Zuerkennung der Angehörigkeit zu einem Staat nur im Falle einer bestimmten Mindestbeziehung zulässig ist.[1097] Vertreter der Theorie von der Doppelnatur der Staatsbürgerschaft, weichen von den eingangs formulierten Ausführungen insofern ab, als sie für den innerstaatlichen Rechtsbegriff „wesensnotwendige“ Rechte und Pflichten zwar ebenfalls verneinen, aber das Bestehen essentieller Rechte und Pflichten in Bezug auf den völkerrechtlichen Begriff der Staatsbürgerschaft bejahen. Beispielhaft genannt werden das Schutzrecht des Staates, das Recht auf Aufenthalt im Staatsgebiet und die Personalhoheit.[1098]

1092 *Hans Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (1925) 160.

1093 *Derselbe*, Allgemeine Staatslehre (1925) 149. *Kelsen* argumentiert, der Staat muss Untertanen, aber keine „Staatsbürger“ haben.

1094 *Ewald Wiederin*, Staatsbürgerschaftsrecht in Europa: Elemente und Entwicklungen, ZÖR 2009, 421 (421).

1095 *Wolfgang* Fasching, Staatsbürgerschaftsrecht im Wandel (2014) 1; *Rudolf Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft I (1989) 30.

1096 *Derselbe*, Österreichische Staatsbürgerschaft I (1989) 21.

1097 *Derselbe*, Österreichische Staatsbürgerschaft I (1989) 21.

1098 *Derselbe*, Österreichische Staatsbürgerschaft I (1989) 27f.

Diesem Verständnis über die Wesensart der Staatsbürgerschaft liegt sohin schon eine über die Grenzen des Nationalstaates hinausragende rechtlich bedeutsame Vorstellung zu Grunde.
Zweitens, der Erwerb und auch der Verlust einer Staatsbürgerschaft steht (insb mit Blick auf Österreich) in einem direkten Zusammenhang mit dem Besitz einer fremden Staatsangehörigkeit. Insofern befinden sich sämtliche Staatsbürgerschaftsrechtsordnungen in einem grenzüberschreitenden Kontext, da sie auf bestehende Staatsbürgerschaften aus anderen Ländern – zwar in unterschiedlichem Ausmaß, aber dennoch – grundsätzlich Bezug nehmen.
Drittens verleiht das Unionsrecht den nationalen Staatsbürgerschaftsrechten eine unionsweite Dimension, da es die Rechte und Pflichten aus der Unionsbürgerschaft gem Art 20ff AEUV an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates anknüpft sowie beim Entzug von Staatsbürgerschaften insb durch die Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte und der allgemeinen Rechtsgrundsätze beachtlich sein kann.[1099] Erhebliche Auswirkungen ergeben sich zudem im Zusammenwirken der Unionsbürgerschaft mit dem Diskriminierungsverbot, etwa in Bezug auf die Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Unionsbürger.[1100]

Das (nationale) Staatsbürgerschaftsrecht weist damit zahlreiche Elemente territorialer Entgrenzung des Verwaltungshandelns auf, indem es Verwaltungsakten Wirkungen über das eigene Hoheitsgebiet hinaus verleiht.

1. Rechtsgrundlagen und grenzüberschreitende Verortung des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts

Die Kompetenz zur Ausübung des Staatsbürgerschaftsrechts liegt bei den einzelnen Staaten und wird von Völker- sowie Unionsrecht beeinflusst.[1101] Art 6 Abs 1 B-VG normiert eine einheitliche Staatsbürgerschaft für die Republik Österreich.[1102] Gem Art 11 Abs 1 B-VG ist die Gesetzgebung Bundes- und die Vollziehung Landessache. Die nationalen Rechtsvorschriften, allen voran das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (StbG), sind durch Völkerrecht und im Verwaltungsrechtsraum Europa auch durch Unionsrecht[1103] überformt. Auch innerhalb der

1099 *Rainer Lukits*, Der Einfluss des Unionsrechts auf das Staatsbürgerschaftsrecht der Mitgliedstaaten, migraLex 2014, 14 (14ff).

1100 *Rudolf Streinz*, Europarecht[9] (2012) Rz 983ff.

1101 *Rainer Lukits*, Der Einfluss des Unionsrechts auf das Staatsbürgerschaftsrecht der Mitgliedstaaten, migraLex 2014, 14.

1102 Siehe auch VwGH 3.5.2000, 1998/01/0136.

1103 *Eberwein/Steiner*, Die Unionsbürgerschaft nach Art 20 AEUV, FABL 2012, 35 (40).

Europäischen Union verbleibt das Staatsbürgerschaftsrecht in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, wobei die Unionsbürgerschaft an die mitgliedstaatliche Staatsbürgerschaft anknüpft.[1104] Die Unionsbürgerschaft[1105] ersetzt sie nicht, sondern tritt gem Art 20 Abs 1 AEUV zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu und verleiht den Unionsbürgern die in Art 20ff AEUV genannten Rechte bzw Pflichten.[1106] Völkerrechtliche Verpflichtungen wie etwa das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit[1107] oder das Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit[1108] wirken auch auf die Staaten außerhalb des Unionsrechtsraumes ein. Ungeachtet völker- und unionsrechtlicher Einflüsse verleihen auch die rein nationalen Rechtsordnungen der verschiedenen Staaten dem Staatsbürgerschaftsrecht eine grenzüberschreitende Dimension, indem sie vielerorts an das Bestehen oder Nicht-Bestehen fremder Staatsangehörigkeiten und somit an Verwaltungsakte von Behörden außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes anknüpfen. Dies zeigt sich va beim Erwerb und dem Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft.

2. Die österreichische Staatsbürgerschaft

Der österreichischen Staatsbürgerschaftsrecht liegen mehrere Grundsätze zu Grunde, von denen vor allem der Grundsatz der engeren Beziehung zu Österreich, der Grundsatz der Vermeidung mehrfacher Staatsangehörigkeit sowie der Grundsatz der Vermeidung der Staatenlosigkeit bei der Betrachtung grenzüberschreitender Wirkungen besonders in das Blickfeld geraten.[1109] Sie verwirklichen den Konnex zum Bestand fremder Staatsangehörigkeiten und verleihen damit Verwaltungsakten fremder Staaten im Inland

---

1104 In der Rs *Rottmann* bekräftigt der EuGH die grundsätzliche Kompetenz der MS, verweist aber auf die Beachtlichkeit des Unionsrechts beim Verlust einer mitgliedstaatlichen Staatsbürgerschaft, der auch den Verlust der Unionsbürgerschaft nach sich zieht; s EuGH 2.3.2010 Rs C-135/08 (Rottman/Freistaat Bayern); NVwZ 2010, 509; Zur Akzessorietät s *dies*, Die Unionsbürgerschaft nach Art 20 AEUV, FABL 2012, 35 (37).

1105 *Manfred Degen,* Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag über die Europäische Union unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, DÖV 1993, 749 (751f); *Stephan Hobe,* Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht, DS 1993, 245 (258ff).

1106 *Rudolf Streinz*, Europarecht[9] (2012) Rz 979.

1107 Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit BGBl 538/1974.

1108 Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in Fällen mehrfacher Staatsangehörigkeit BGBl 471/1975.

1109 Zu den Grundsätzen des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechtes s *Rudolf Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft II (1990) 123ff.

rechtliche Bedeutsamkeit. Über all diesen Prinzipien steht der tragende Grundsatz des „ius sanguinis“, von dem nur in Ausnahmefällen abgewichen wird.[1110]

a) Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft

Die österreichische Staatsbürgerschaft wird durch Abstammung, Legitimation, Verleihung oder Anzeige erworben. Für die Verleihung müssen einerseits zahlreiche Voraussetzungen gegeben sein (§§ 10 ff StbG), während keine Hinderungsgründe (§ 10 Abs 2 bis 5 StbG) vorliegen dürfen. § 10 Abs 3 StbG bringt zum Ausdruck, dass das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht grundsätzlich mehrfache Staatsangehörigkeiten vermeiden möchte,[1111] indem der Besitz fremder Staatsbürgerschaften ein Verleihungshindernis darstellt.[1112]

Umgekehrt führt der Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit, neben dem Eintritt in den Militärdienst eines fremden Staates, der Entziehung und dem Verzicht, zum Verlust einer bestehenden österreichischen Staatsbürgerschaft, sofern keine Bewilligung iSd § 28 StbG vorliegt. Der Verlust gem § 27 Abs 1 StbG tritt allerdings nur ein, wenn die fremde Staatsangehörigkeit aufgrund eines Antrages, einer Erklärung oder ausdrücklichen Zustimmung erworben wurde. Der Verlusttatbestand erfordert sohin eine positive Willenserklärung,[1113] die auf den Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit gerichtet sein muss.[1114] Stellt die Willenserklärung primär auf ein anderes Ziel ab, mit der aber der Erwerb einer Staatsangehörigkeit verbunden ist (zB der Antritt eines Lehramtes an einer ausländischen Hochschule), führt dies nicht zu einem Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft.[1115] Der Gesetzgeber möchte damit verhindern, dass ein fremder Staat durch einseitigen Gesetzgebungsakt den, im Falle von § 27 StbG ex lege eintretenden, Verlust einer österreichischen Staatsbürgerschaft erwirken kann.[1116] Dies ist insofern von großer Bedeutung, als die Verleihung von Staatsbürgerschaften an die Betroffenen theoretisch auch ohne deren

---

1110 Zu den Prinzipien der deutschen Staatsbürgerschaft s *Andrea Kießling,* Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit, DS 2015, 1 (2ff).

1111 *Clemens Rieder*, Zur Bewilligung von DoppelstaatsbürgerInnenschaften im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, juridikum 2016, 339 (339).

1112 *Wolfgang* Fasching, Staatsbürgerschaftsrecht im Wandel (2014) 6f.

1113 VwGH 19.4.2013, 2010/01/0021.

1114 Ein Irrtum über die Auswirkungen eines gewollten Erwerbes einer fremden Staatsangehörigkeit führt dennoch zum Verlust der österreichischen. Der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft tritt unabhängig davon ein, ob er beabsichtigt war, auch wenn die/der Betroffene sie behalten wollte; s VwGH 19.12.2012, 2012/01/0059.

1115 VwGH 19.2.2009, 2006/01/0884.

1116 Bei unfreiwilligem Erwerb einer ausländischen Staatsbürgerschaft bleibt die österreichische erhalten; *August Reinisch,* Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I[5] (2013) Rz 646.

Zustimmung oder Kenntnis möglich ist, sofern es die entsprechenden nationalen Rechtsordnungen vorsehen. Ein iSd § 27 StbG ex lege eingetretener Verlust kann allerdings auch durch nachträgliche Bewilligung nicht geheilt werden.[1117] Eine Bewilligung zur Beibehaltung der österreichischen Staatsbürgerschaft im Falle des Erwerbs einer fremden gem § 28 StbG ist vor dem Verlust einzuholen und führt bei Erfüllung einer der darin genannten Voraussetzungen zu einer der im Staatsbürgerschaftsgesetz vorgesehenen Möglichkeiten einer Doppelstaatsbürgerschaft.

b) Doppelstaatsbürgerschaft

Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht sieht Doppelstaatsbürgerschaften[1118] als Ausnahmetatbestände im Rahmen der Bestimmungen zum Verlust und Erwerb der Staatsbürgerschaft vor. Wie oa kann vor dem ex lege eintretenden Verlust iSd § 27 StbG unter Beibehaltung der österreichischen Staatsbürgerschaft bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen gem § 28 StbG der Erwerb einer fremden bewilligt werden. Dies betrifft etwa Fälle, in denen die vom Staatsbürger erbrachten oder von ihm noch zu erwartenden Leistungen im Interesse der Republik liegen.[1119] Der Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft tritt allerdings, wie unter a) erwähnt, auch ohne Bewilligung nicht ein, wenn keine positive auf den Erwerb der fremden Staatsangehörigkeit gerichtete Willenserklärung vorliegt.
Doppelstaatsbürgerschaften gestattet das StbG ausnahmsweise auch im Zuge des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft. Dies kann im Falle der Abstammung gem § 7 StbG eintreten sowie durch Verleihung gem § 10 StbG, sofern kein Hinderungsgrund iSd Abs 3 leg cit vorliegt, und in jenen Fällen, in denen iSd Abs 6 leg cit ein besonderes Interesse der Republik besteht,[1120] wobei dies, im Ggs zu § 28 Abs 1 Z 1 leg cit,[1121] durch die Bundesregierung zu bestätigen ist.[1122]

1117 VwGH 28.6.2005, 2004/01/0014.

1118 Zur Mehrfachstaatsbürgerschaft im faktischen und rechtlichen Wandel s *Matthias Neumayr,* Doppelstaatsbürgerschaft – doppelte Freude oder doppelte Last, ZfV 2015, 257 (258f); Argumente für und gegen Doppelstaatsbürgerschaften bzw mehrfache Staatsangehörigkeiten in Hinblick zunehmender gesellschaftlicher Pluralität s *Ute Sacksofsky*, Mehrfache Staatsangehörigkeit 338f.

1119 *Clemens Rieder*, Zur Bewilligung von DoppelstaatsbürgerInnenschaften im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, juridikum 2016, 339 (340ff).

1120 *Thomas Schmitt*, Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2013, migraLex 2013, 38 (42f).

1121 Die Beurteilung des Vorliegens oder Nichtvorliegens des Interesses der Republik hängt gem § 28 Abs 1 Z 1 im Ggs zu § 10 Abs 6 StbG nicht von einer Bestätigung der Bundesregierung ab; s VwGH 4.4.1990, 89/01/0119. Die Bewilligung ist kein Ermessensakt. Bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen besteht ein Rechtsanspruch; s VwGH 20.9.2011, 2009/01/0023.

1122 Die in ihrer Rechtsnatur umstrittene Bestätigung der Bundesregierung ist Tatbestandsvoraussetzung; s VwGH 03.05.2000, 1998/01/0136.

Als zentrale Anknüpfungspunkte dienen jeweils Verwaltungsakte jener staatlichen Verbände, welche die entsprechenden Personen zu ihren Angehörigen erklären bzw erklärt hatten – unabhängig der dahingehend verschiedenen Rechtsvorschriften in den Ausstellerstaaten.

3. Dogmatik

Verwaltungsakte im Rahmen des Staatsbürgerschaftsrechts stellen trotz umfassender unionsrechtlicher und völkerrechtlicher Determinierungen grundsätzlich nationale Verwaltungsakte dar. Diesen Umstand vermag auch die Unionsbürgerschaft nicht ändern, da sie weder durch einen eigenständigen (unionsweit wirkenden) Verwaltungsakt verliehen wird noch den Regelungsgehalt der mitgliedstaatlichen Staatsbürgerschaft auf alle Mitgliedstaaten ausdehnt,[1123] sondern ex lege durch Unionsrecht zu den nationalen Staatsangehörigkeiten hinzutritt und damit zusätzliche unionsweit geltende Rechte sowie Pflichten verleiht.[1124] Auch wenn beim Entzug einer Staatsbürgerschaft, der zugleich den Entzug der Unionsbürgerschaft herbeiführt, Unionsrecht zu beachten ist, bleiben die Verwaltungsakte nationale.[1125]
In diesem Sinne sind auch die in Zusammenhang mit der österreichischen Staatsbürgerschaft ergehenden Bescheide nationale Verwaltungsakte auf Grundlage des StbG.[1126] Wenn der Geltungsumfang bzw die Reichweite eines Verwaltungsaktes jenem der ihn begründenden Rechtsnorm entspricht, beschränkt sich der Wirkungsumfang eines Verwaltungsaktes in Form einer österreichischen Staatsbürgerschaft grundsätzlich auf österreichisches Hoheitsgebiet. Die Staatsbürgerschaft wird dem Grunde nach auch rechtsstrukturell und intentional mit Wirkung für das österreichische Staatsgebiet ausgestellt.[1127]

Mit Blick auf den nationalen Verwaltungsakt tritt grenzüberschreitende rechtliche Bedeutsamkeit in diesem Zusammenhang in zwei Konstellationen auf.[1128]

1123 *Eberwein/Steiner*, Die Unionsbürgerschaft nach Art 20 AEUV, FABL 2012, 35 (37).

1124 *Wolfgang Fasching*, Staatsbürgerschaftsrecht im Wandel (2014) 19ff.

1125 EuGH 2.3.2010 Rs C-135/08 (Rottman/Freistaat Bayern); *Rainer Lukits*, Der Einfluss des Unionsrechts auf das Staatsbürgerschaftsrecht der Mitgliedstaaten, migraLex 2014, 14 (14ff); *Rudolf Streinz*, Europarecht[9] (2012) Rz 980.

1126 Nicht davon erfasst sind Feststellungen zur Staatenlosigkeit. § 3 StbG normiert lediglich eine Vermutung der Staatenlosigkeit über die nicht durch Bescheid abgesprochen wird. Vielmehr hat jede Behörde selbständig über das Vorliegen von Staatenlosigkeit zu entscheiden; s auch *Rudolf Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft II (1990) 104f.

1127 Siehe auch *Bernhard Raschauer*, Transnationale Verwaltungsakte, 679, insb Fn 60.

1128 Innerhalb des Unionsrechtsraumes besteht im Rahmen der Grundfreiheiten zusätzlich eine grenzüberschreitende Bedeutsamkeit nationaler Staatsbürgerschaften. Der EuGH betont die Zuständigkeit der MS zur Festlegung der Bestimmungen für den Erwerb und den Verlust der

Erstens, wenn sich Staatsbürger im Ausland aufhalten bzw ausländische (Materien-)Gesetze an (fremde) Staatsangehörigkeiten anknüpfen.
Zweitens, wenn nationale Staatsbürgerschaftsrechte auf fremde Staatsangehörigkeiten Bezug nehmen.[1129]
In beiden Konstellationen scheiden materielle Einwirkungen in Form von Rechten und Pflichten der Rechtsordnung eines Ausstellerstaates in den Empfangsstaaten insoweit aus, als mit der Staatsbürgerschaft nur ein „Status", der die Fähigkeit Träger von in Materiengesetzen normierten Rechten und Pflichten sein zu können, vermittelt wird.[1130] Das heißt, das Wahlrecht eines Staatsbürgers oder seine Ansprüche auf Sozialleistungen sind Gegenstand der entsprechenden Materiengesetze, die wiederum keine Grundlage der Verwaltungsakte in Bezug auf das Staatsbürgerschaftsrecht bilden. Der in Rede stehende über die Grenzen der Hoheitsgebiete zu „transportierende Gegenstand" ist nur der „Status", aber keine damit verbundenen und in Materiengesetzen normierten Rechte oder Pflichten – diese sind eben nicht „wesensmäßig". So sind etwa auch die Rechtsfolgen fremder Staatsangehörigkeiten, innerhalb völker- und unionsrechtlicher Schranken, eine Frage des nationalen Rechts im jeweiligen Zielland – und werden eben nicht über die Grenze „transportiert".
Dogmatisch lassen sich die angeführten Konstellationen nicht gänzlich trennen, da in beiden Fällen, wenn auch unterschiedliche, nationale Rechtsnormen an die Existenz einer fremden Staatsangehörigkeit anknüpfen. Der erstgenannte Fall zielt dabei überwiegend auf materielle Bestimmungen ab, welche bestimmte Rechtsfolgen, zB im Sozialrecht, an Fremde in einem Staat knüpfen.
Für die vorliegende Untersuchung scheint der Blick auf den zweitgenannten Fall jedoch ertragreicher. Das betrifft die Anknüpfung des Staatsbürgerschaftsrecht an den Bestand einer fremden Staatsangehörigkeit.

Eine überstaatliche Erstreckungsregel, die den Wirkungsbereich von Verwaltungsakten generell auf die Hoheitsgebiete anderer Staaten ausdehnt, existiert nicht. So bleibt nur die Aufgabe, jenes Einfallstor zu finden, wodurch Verwaltungsakte ohne Verletzung des Souveränitätsprinzips in den Rechtskreis eines anderen Staates einzudringen und rechtliche

---

Staatsbürgerschaft, verbietet allerdings zusätzliche Voraussetzungen zur Anerkennung fremder Staatsangehörigkeiten, mit denen die Grundfreiheiten beschränkt werden. Insofern besteht auch eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Anerkennung; s EuGH 7.7.1992 Rs C-369/90 (Micheletti/Delegación del Gobierno en Cantabria) Rz 10.

1129 Siehe 2.

1130 Darin besteht der Unterschied etwa zum Führerscheinrecht, das auch in Empfangsstaaten die vom Ausstellerstaat verliehenen materiellen Rechte des Berechtigten vermittelt. Die materiellen Bestimmungen des Führerscheinrechts im Ausstellerstaat erlangen damit in Empfangsstaaten – unabhängig der dort bestehenden Führerscheingesetze – Rechtserheblichkeit.

Bedeutsamkeit zu erlangen vermögen. In Österreich vermittelt das StbG fremden Staatsangehörigkeiten rechtliche Bedeutsamkeit, indem es Rechtsfolgen an deren Bestand knüpft. Österreichische Behörden sind jedoch nicht bedingungslos an Verwaltungsakte fremder Staaten gebunden, mittels derer sie Personen zu ihren Angehörigen erklären. Prominente Beispiele finden sich in Rechtsprechung und Lehre hinsichtlich völkerrechtswidriger zwangsweiser Einbürgerungen österreichischer Staatsbürger in das Dritte Reich.[1131] Auch das nunmehr in Geltung stehende StbG stellt die Anknüpfung an fremde Staatsangehörigkeiten unter den Vorbehalt völkerrechtlicher Schranken. Demzufolge sind österreichische Behörden nicht nur zur Prüfung der Einhaltung dieser Schranken berechtigt, sondern sogar verpflichtet, fremdes Staatsangehörigkeitsrecht nicht unreflektiert anzuwenden.[1132]

Unabhängig völkerrechtlicher Schranken gilt für die jeweiligen Staatsangehörigkeiten das Recht des Ausstellerstaates. Nimmt das StbG auf fremde Staatsangehörigkeiten Bezug, gilt für diese das fremde Recht als Rechtmäßigkeitsmaßstab. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit österreichische Behörden hinsichtlich deren Rechtmäßigkeit prüfberechtigt sind. *Thienel* folgt im Ergebnis *Makarovs* sowie der Jud des VwGH, als eine Nachprüfung insoweit in Betracht kommt, „als der betreffende Akt auch von den Organen des fremden Staates nachprüfbar ist".[1133] Das heißt, Österreich bzw generell die Empfangsstaaten sind in Bezug auf fremde Staatsangehörigkeiten innerhalb der Staatengemeinschaft nicht unzuständig und nicht gebunden.

Sohin verfügen österreichische Behörden hinsichtlich fremder Staatsbürgerschaften nicht nur über Prüfkompetenzen im Einzelfall, sondern es liegt auch keine zentralisierte Regelungskompetenz bei den Behörden eines Staates vor. Das im Rahmen der Staatsbürgerschaften anzuwendende Recht normiert keine Kompetenz-Konzentration in einem Mitgliedstaat, der mit seinem Verwaltungsakt eine Entscheidung für alle Staaten trifft bzw Entscheidungen anderer Staaten ersetzt.[1134] Die Rechtserheblichkeit der jeweiligen Staatsbürgerschaft in einem Nichterlassstaat unterliegt der Anerkennung im konkreten Einzelfall. Im Gegensatz zum Modell des transnationalen Verwaltungsaktes erfolgt, wie auch *Hauer* zutreffend feststellt, keine Erledigung gemeinsamer Angelegenheiten durch eine

1131 *Rudolf Thienel*, Österreichische Staatsbürgerschaft II (1990) 106f.
1132 *Derselbe*, Österreichische Staatsbürgerschaft II (1990) 107.
1133 *Derselbe*, Österreichische Staatsbürgerschaft II (1990) 112.
1134 Vergleiche *Andreas Hauer,* Handlungsformen 106.

Zentralisierung auf horizontaler Ebene,[1135] sondern eine, wie *Raschauer* resümiert, in der nationalen Rechtsordnung verortete Anerkennung fremder Staatsangehörigkeiten[1136].

4. Zusammenfassung

Staatsbürgerschaften bzw Staatsangehörigkeiten befinden sich im Gravitationsfeld nationaler und völker- sowie unionsrechtlicher Rechtsnormen. Die in ihrem Zusammenhang ergehenden Verwaltungsakte basieren allerdings auf nationalen, von Völker- und Unionsrecht überformten, Rechtsgrundlagen, deren grenzüberschreitende Bedeutsamkeit auf der Anerkennung durch andere Staaten beruht.
Die Kompetenz zur Festlegung des Kreises der Staatsbürger liegt bei den einzelnen Staatsverbänden, die im Rahmen ihrer einschlägigen Verwaltungsverfahren die Existenz fremder Staatsangehörigkeiten regelmäßig anerkennen, da sie als Tatbestandselement in ihren Staatsangehörigkeitsrechten normiert sind. Die Verleihung einer Staatsbürgerschaft erlangt durch die tatbestandsmäßige Anknüpfung in einem anderen Staat rechtliche Bedeutsamkeit. Es erfolgt jedoch keine Erstreckung des Wirkungsbereichs eines ausländischen Verwaltungsaktes. Weder das Völkerrecht noch das Unionsrecht normieren eine gemeinsame, zentrale Regelungskompetenz. Somit bleiben die einzelnen Staaten zuständig.

Es erfolgt keine antizipierte Wirkungserstreckung des fremden Verwaltungsaktes in den Empfangsstaaten. Die Kompetenz zur Bestimmung der normativen Wirkungen von Staatsangehörigkeiten fremder Staaten liegt ausschließlich bei Zielstaaten, weshalb es verfehlt wäre, die grenzüberschreitenden Wirkungen als transnational zu qualifizieren. Die Tatsache, dass die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Staatsbürgerschaftsrechte unions- und völkerrechtlichen Schranken unterliegen, entledigt sie nicht ihrer Regelungskompetenz.

1135 *Derselbe,* Handlungsformen 106.
1136 *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 679.

IV. Anerkennung natürlicher Mineralwässer

Natürliches Mineralwasser[1137] darf unter dieser Bezeichnung nur in Verkehr gebracht werden, wenn es als solches von einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR amtlich anerkannt wurde. Es muss aus dem Boden des anerkennenden Mitgliedstaates oder eines Drittstaates stammen. Die umfangreichen Bestimmungen iSd fünften Erwägungsgrundes der RL 2009/54/EG über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern sollen die Gesundheit der Verbraucher schützen, deren Irreführung verhindern und einen fairen Handel sicherstellen.[1138] Auch wenn die Mitgliedstaaten durch oa Richtlinie zu umfangreichen geologischen, hydrogeologischen, physikalischen und chemischen Untersuchungen verpflichtet werden, sind die Kriterien zur Anerkennung als natürliches Mineralwasser nicht vollständig harmonisiert.[1139] Das Unionsrecht hat grundlegende Standards geschaffen, überlässt die konkrete Festlegung von Grenzwerten allerdings den einzelnen Mitgliedstaaten.[1140] Der erreichte Harmonisierungsgrad bildet den vorläufigen Schlusspunkt eines langen und komplexen Prozesses innerhalb der EU bzw des EWR sowie auch auf globaler Ebene[1141].[1142] Zur Analyse der in Zusammenhang mit der Anerkennung als natürliches Mineralwasser ergehenden Verwaltungsakte in ihrer grenzüberschreitenden Dimension beschränkt sich der Blick aus Zweckmäßigkeitsgründen auf den unionsrechtlich geprägten Raum.

1. Rechtsgrundlagen

Die Mineralwasser- und Quellwasserverordnung[1143] (MWV) bildet in Umsetzung der RL 2009/54/EG[1144] (Mineralwasser-RL) die zentrale Rechtsgrundlage zur Anerkennung natürlicher Mineralwässer in Österreich. Die Mineralwasser-RL normiert einerseits eine Mindestharmonisierung iSd in den Erwägungsgründen formulierten programmatischen

1137 *Karl Wolfgang Evers*, Wasser als Lebensmittel (2009) 327ff.

1138 *Cecilia León Ramírez*, Der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 (2007) 80ff, 89ff, 372ff.

1139 Der EuGH hält fest, dass auch die Europäische Wasserrahmenrichtlinie nicht auf eine vollständige Harmonisierung der wasserrechtlichen Vorschriften der MS abzielt; EuGH 30.11.2006 Rs C-32/05 (KOM/Luxemburg) Rz 41.

1140 Siehe 2. Erwägungsgrund zur RL 2009/54/EG.

1141 Siehe dazu die Lebensmittelnormen, Leitlinien sowie internationale und harmonisierte Vorschriften im Codex alimentarius; Codex Alimentarius Commission – Procedural Manual[21] (2013).

1142 Vergleiche dazu die Ausführungen des GA im SA *Jääskinen* 14.04.2015 Rs C-207/14 (Hotel Sava Rogaška).

1143 BGBl II Nr 309/1999.

1144 Ersetzt die in § 16 Z 1 MWV angeführte RL 80/777/EWG.

Auftrages und dient andererseits, gestützt auf Art 114 AEUV, der Verwirklichung eines funktionierenden Binnenmarktes im Lebensmittelbereich. Flankiert werden diese sekundärrechtlichen Bestimmungen ua durch die Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch[1145], die Richtlinie zur Festlegung der Bestandteile von natürlichen Mineralwässern, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen können[1146] und die Richtlinie über das Konzept medizinischer Wässer[1147]. Detailreiche einschlägige Regelungen finden sich auch noch in zahlreichen nationalen Rechtsvorschriften, wie etwa der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung 1993[1148]. Sowohl die Anerkennung eines Mineralwassers als natürliches als auch die durch das Richtlinienrecht induzierten grenzüberschreitenden Wirkungen der Anerkennungsakte werden von der MWV legislativ ausgeführt.

2. Die Anerkennung als natürliches Mineralwasser in grenzüberschreitender Dimension

Die Anerkennung von Wässern als natürliche Mineralwässer erfolgt durch Verwaltungsakte mitgliedstaatlicher Behörden aufgrund nationaler Rechtsvorschriften. Zuständig sind iSd Art 1 Abs 1 RL 2009/54/EG die Behörden jener EU- oder EWR- Staaten, aus deren Boden die Mineralwässer gewonnen werden. Stammt das Wasser aus dem Boden eines Drittstaates und wird es in die Gemeinschaft eingeführt, muss es von den Behörden eines beliebigen Mitgliedstaates iSd Abs 2 leg cit anerkannt werden. Mit der Anerkennung durch einen Mitgliedstaat erlangt das entsprechende Mineralwasser für den gesamten Verbandsraum seine Verkehrsfähigkeit. Ein von den Behörden eines anderen Mitgliedstaates anerkanntes Mineralwasser gilt auch als in Österreich anerkannt, denn der Anerkennung eines natürlichen Mineralwassers nach § 13 Abs 1 MWV ist die Anerkennung durch die zuständige Behörde eines anderen Staates gem Abs 2 leg cit „gleichgestellt“. Eine inhaltlich idente Gleichstellungsanordnung enthält etwa auch § 3 Abs 2 dt Mineral- und Tafelwasser-Verordnung. Das heißt, in anderen Mitgliedstaaten nach deren nationalen Kriterien anerkannte Mineralwässer sind gem § 13 Abs 2 MWV wie nach Abs 1 leg cit von österreichischen

1145 RL 98/93/EG.
1146 RL 2003/40/EG.
1147 RL 2001/83/EG.
1148 BGBl Nr 72/1993 idgF.

Behörden zugelassene „anzuerkennen“[1149]. Österreichische Behörden sind in diesen Fällen unzuständig und an die Zulassungsentscheidung ausländischer Stellen gebunden. Die nationalen Anerkennungsverfahren der Mineralwässer werden von den Behörden autonom, ohne Beteiligung der Empfangsstaaten nach ihren nationalen Rechtsordnungen durchgeführt. Konsultations- und Kooperationsmechanismen sind nur in beschränktem Ausmaß vorgesehen. Art 1 Abs 5 der Mineralwasser-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Unterrichtung der KOM über die Gewährung oder Zurücknahme der Anerkennung eines natürlichen Mineralwassers. Die KOM ist allerdings, wie auch die anderen Mitgliedstaaten, an den konkreten Anerkennungsverfahren nicht beteiligt.

Die Behörden in den Empfangsstaaten sind weder zu Rechtmäßigkeitsprüfungen der fremden Anerkennungsakte noch zur deren Aufhebung oder Rücknahme berechtigt. § 13 Abs 4 MWV ermöglicht den Behörden nur die Rücknahme österreichischer Anerkennungsakte. Im Falle einer Gefahr für die öffentliche Gesundheit oder eines mutmaßlichen Verstoßes gegen die RL 2009/54/EG sind Empfangsstaaten gem Art 11 Abs 1 der RL allerdings berechtigt den Handel mit dem Erzeugnis auf ihren Gebieten einzuschränken bzw auszusetzen. Dabei wird der entsprechende ausländische Verwaltungsakt allerdings nicht dem Grunde nach angegriffen, sondern nur dessen Wirkung auf dem Gebiet des von dieser Notstandsklausel Gebrauch machenden Staates gehemmt. Die Wurzel des fremden Anerkennungsaktes bleibt unberührt. Der jeweilige Empfangsstaat ist verpflichtet, die anderen Mitgliedstaaten sowie die KOM über derartige Maßnahmen zu informieren. Am Ende eines in der Folge einsetzenden Konsultationsverfahrens gibt die KOM eine Stellungnahme ab und trifft „geeignete Maßnahmen“. Letztere zielen etwa auf den Erlass von Empfehlungen gegenüber dem Ausübungsstaat sowie Warnungen der Öffentlichkeit ab.[1150] Diese erst 1996 als Ergänzung zur mittlerweile durch die RL 2009/54/EG ersetzten RL 80/777/EWG eingeführte Notstandsklausel normiert ein Mindestmaß an kooperativen Verfahrenselementen und bettet das System in eine, wenn auch sehr schwach ausgebildete, Verbundstruktur ein.
Art 11 Mineralwasser-RL enthält zwar Notstandsklauseln und normiert Mechanismen der Kooperation sowie Konsultation, überträgt allerdings keine Entscheidungskompetenzen. Die Zuständigkeit verbleibt bei der jeweils den Verwaltungsakt erlassenen Behörde. Bei Verstößen

1149 An dieser Stelle ist zwischen der Anerkennung eines Wassers als natürliches Mineralwasser durch nationale Behörden nach einem entsprechenden Prüfverfahren und der „Anerkennung einer derartigen Anerkennung“ durch Behörden eines anderen Staates zu unterscheiden; bea auch Fn 1151.

1150 *Kerstin Reinacher*, Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 141; *Gernot Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 164.

gegen die RL käme allenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren in Betracht. Eine Möglichkeit zur Aufhebung der Anerkennungsakte durch von Erlassstaaten verschiedene Behörden oder die KOM findet keine Rechtsgrundlage.

3. Dogmatik

Grundsätzlich erstreckt sich der Wirkungsbereich von Verwaltungsakten, bei der in Rede stehenden Materie in Form von Anerkennungsakten[1151] natürlicher Mineralwässer, auf das Hoheitsgebiet jener Staaten, deren Behörden sie erlassen haben. In Österreich erfolgt dies gem § 13 Abs 1 MWV für österreichisches Staatsgebiet.

Das Richtlinienrecht verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht nur zur Normierung entsprechender Mindestvoraussetzungen für die Anerkennung von Wässern als natürliche Mineralwässer, sondern auch deren Handel auf ihrem Gebiet zuzulassen, sofern sie ein anderer Mitgliedstaat als solche anerkannt hat. Der Gesetzgeber hat dies in Österreich, wie auch etwa in Deutschland, durch eine Gleichstellungsanordnung umgesetzt. § 13 Abs 2 MWV erweitert den Wirkungsbereich eines ausländischen Anerkennungsaktes auf österreichisches Hoheitsgebiet. Auch wenn der nationale Gesetzgeber damit eine richtlinienbedingte Pflicht erfüllt, beruht die Erweiterung des Wirkungsbereichs auf einer nationalen Rechtsnorm. Ohne Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren wird den fremden Verwaltungsakten ex lege jene Wirkung zuerkannt, als hätten sie österreichische Behörden selbst erlassen. Die nationalen Behörden sind an die ausländischen Entscheidungen gebunden und in der Sache unzuständig – ein weiteres Anerkennungsverfahren für den eigenen Wirkungsbereich ist ihnen verwehrt.

Die unter 2. angeführten Notstandsklauseln übertragen den Behörden in Empfangsstaaten weder eine Prüfkompetenz auf die Rechtsmäßigkeit der fremden Anerkennungsakte noch berühren sie die Verwaltungsakte dem Grunde nach. Die Empfangsstaaten werden nur dazu ermächtigt, die Wirkungserstreckung unter bestimmten Voraussetzungen und unter nachprüfender gerichtlicher Kontrolle zu hemmen. Die Notstandsklauseln bieten damit ein in Verbundstrukturen normiertes Gegengewicht zur Öffnung von Empfangsstaaten gegenüber den Verwaltungsakten ausländischer Behörden. Ergänzend können sie bei den Erlassstaaten eine

1151 An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass zwischen der „Anerkennung natürlicher Mineralwässer“ und der Anerkennung als dogmatisches Prinzip grenzüberschreitender Wirkung von Verwaltungsakten zu unterscheiden ist. Diese terminologische Verwechslungsgefahr lässt sich aufgrund der Wortwahl der Gesetz- bzw Verordnungsgeber nicht vermeiden.

Rechtmäßigkeitsprüfung anregen. Eine Klagebefugnis ist aber weder aus dem einschlägigen Richtlinienrecht noch aus den nationalen Rechtsordnungen ableitbar.

Die insb in Hinblick auf die handlungsformorientierte Abgrenzungsmethode naheliegende These, die grenzüberschreitende Wirkung der Verwaltungsakte beruhe auf dem richtlinieninduzierten dogmatischen Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, ist insofern verfehlt, als es in der vorliegenden Materie den Empfangsstaaten überhaupt an der Kompetenz zur Setzung von Anerkennungsakten fehlt.[1152] Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung setzt eine grundsätzliche Zuständigkeit zur Anerkennung fremder Verwaltungsakte der Behörden in Empfangsstaaten voraus. Dieser Kompetenz hat sich Österreich aufgrund richtlinienbedingter Kompetenzzuweisungen durch § 13 Abs 2 MWV entledigt, indem die Anerkennungsakte fremder Behörden jener österreichischer gleichgestellt werden.

Die in der Mineralwasser-RL verortete Zentralisierung der Entscheidungskompetenz bei den Behörden eines Staates normiert im Zusammenwirken mit der Gleichstellungsanordnung der MWV das Transnationalitätsmodell, da österreichische Behörden damit über keine Kompetenz zur Setzung von Anerkennungsakten verfügen. Im Ergebnis stimmt diese Erkenntnis (es liegt ein Fall transnationaler Veraltungsakte vor) mit jener von *Reinacher* überein, wenngleich die dogmatische Begründung dafür nicht im Anerkennungsprinzip liegt.[1153] Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ist dogmatisch vom Transnationalitätsmodell zu differenzieren. *Sydow* trifft diese Unterscheidung ebenso nicht und sieht in den Anerkennungsverfahren für Wässer als natürliche Mineralwässer überhaupt das Transnationalitätsmodell in seiner „unmodifizierten Grundstruktur“ verwirklicht.[1154]
Auch der Umstand, dass die nationalen Verwaltungsakte zur Anerkennung der Mineralwässer rechtstrukturell nur für den eigenen Verbandsbereich ausgerichtet sind, vermögen diesen Wirkmechanismus nicht zu ändern, weshalb mE eine auf grenzüberschreitende Wirkung gerichtete Intentionalität kein konstitutives Merkmal transnationaler Verwaltungsakte bildet.[1155]

1152 Andere Ansicht *Michael Schwarz,* Abgrenzung 60f; erg s Kap 2, V.

1153 *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 139f.

1154 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 161.

1155 *Raschauer* sieht in der Intentionalität hingegen ein konstitutives Element transnationaler Verwaltungsakte; s *Bernhard Raschauer,* Transnationale Verwaltungsakte 679.

4. Zusammenfassung

Die Anerkennung natürlicher Mineralwässer erfolgt aufgrund richtlinienbedingter Vorgaben von den Behörden eines Staates. Die Anerkennungsakte werden zwar intentional nur für das Hoheitsgebiet des Erlassstaates gesetzt, allerdings in ihren Wirkungsbereich aufgrund der nationalen Rechtsordnungen in den Empfangsstaaten erweitert. Deren Behörden sind an den ausländischen Verwaltungsakt gebunden und in der Sache (unionsrechtlich bedingt) unzuständig, weshalb sie weder zur Anerkennung berufen noch zur Rechtmäßigkeitsprüfung berechtigt sind. In eine Verbundstruktur eingebettet erhalten die nationalen Anerkennungsakte von den mitgliedstaatlichen Behörden ex lege ihre verbandsweite Verkehrsfähigkeit, weshalb ihnen die Eigenschaft eines transnationalen Verwaltungsaktes anhaftet.[1156]

V. Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Produkte

In der Literatur werden Verwaltungsakte zum genehmigungspflichtigen Inverkehrbringen von Produkten (Erzeugnissen), welche gentechnisch veränderte Organismen (GVO) enthalten, vielfach als transnational qualifiziert.[1157] Grundsätzlich handelt es sich bei diesem Themenfeld des besonderen Verwaltungsrechts um einen Teilbereich des (Agro-)Gentechnikrechts[1158]. Das Gentechnikrecht im Allgemeinen[1159] zeichnet sich durch eine volatile Verzahnung horizontaler

---

1156 Im Ergebnis gleichlautend *Kerstin Reinacher*, Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 139f; *Gernot Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 161f. Die handlungsformorientierte Abgrenzungsthese würde für das dogmatische Prinzip der Anerkennung bzw des „Anerkennungsmodus" sprechen; vgl *Michael Schwarz,* Abgrenzung 60f.

1157 *Ulrich Lienhard,* Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2002, 13 (14); *Bernhard Raschauer*, Verwaltungsakte 667.

1158 Als Gentechnik bezeichnet man einen Teilbereich der Biotechnologie, der die Gesamtheit der Methoden zur Charakterisierung und Isolierung von genetischem Material, zu dessen Rekombination und zur Wiedereinführung und Vermehrung des rekombinierten Materials in anderer biologischer Umgebung bezeichnet.
In der Literatur hat sich die folgende anwendungsorientierte Differenzierung etabliert:
- Grüne Gentechnik (Agrogentechnik)
- Rote Gentechnik (Anwendung bei Organismen mit rotem Blut oder Zellen aus diesen Organismen)
- Weiße Gentechnik (Anwendung im Bereich der Industrie)
- Graue Gentechnik (Anwendung im Bereich der Abfallwirtschaft).

Siehe *Holzer/Reischauer*, Agrarumweltrecht (2015) 401.

1159 Zur historischen Entwicklung der Gentechnik sowie deren Verrechtlichung *Stelzer/Schmiedecker*, Gentechnikrecht 667ff; zur wissenschaftlichen Entwicklung der Genetik im Allgemeinen s *Albin Christoph Lohninger,* Grundlagen der Gen- und Biotechnologie (2007) 59ff; zur Entwicklung des Gentechnikrechts speziell in Österreich *Walter Selb*, Zum Entwurf eines Gentechnikgesetzes, JBl 1991, 749; *Martin Kind*, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Gentechnik, ÖJZ 2002, 81 (82ff); *Stelzer/Schmiedecker*, Gentechnikrecht 669f; zur historischen Entwicklung der in diesem Kap

und vertikaler Verfahrenselemente bzw Ausprägungen kooperativer Verwaltungsstrukturen zwischen den einzelnen Akteuren in den Verwaltungsverfahren aus. Abhängig von Umfang, Art und Zweck einer beantragten Zulassung unterscheidet sich die Ausgestaltung der Verbundstruktur. Die weitreichende unionsrechtliche Determinierung der Rechtsmaterie beruht im Wesentlichen auf drei grundlegenden (europäischen) Rechtsakten: der Richtlinie über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen (SystemRL)[1160], der Richtlinie über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt (FreisetzungsRL)[1161] sowie der Verordnung über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel (Lebens- und FuttermittelVO)[1162]. Während Letztere unmittelbar anwendbar ist, werden die System- und FreisetzungsRL in Österreich durch das Gentechnikgesetz (GTG)[1163] in nationales Recht umgesetzt.

Das gesamte Zulassungssystem ist einerseits vom Vorsorgeprinzip iSd Art 1 der FreisetzungsRL getragen, um nachteilige Auswirkungen von GVO auf Mensch, Tier und Umwelt zu verhindern.[1164] Andererseits dient es auch der Schaffung eines Binnenmarktes für gentechnisch veränderte Erzeugnisse. Dem trägt das GTG iSd in den Zielbestimmungen in § 1 normierten Schutz- (Z 1) und Förderzwecks[1165] (Z 2) sowie einer „Gleichstellungsanordnung“[1166] in § 54 Abs 4 Rechnung.

Diese grundlegende normative Ausrichtung des Gentechnikrechts wird in Österreich durch eine Verwaltungspraxis der Prohibition überschattet,[1167] welche sich ua durch extensive Inanspruchnahme von Schutzklauseln offenbart. Aber nicht nur die Institutionen auf Vollzugsebene, sondern auch die Gesetzgeber selbst haben das Gentechnikrecht in ein besonderes Spannungsfeld[1168] manövriert. Mehrfachkompetenzen sowie der Mangel an einheitlichen Zulassungsverfahren verleihen der Materie eine außerordentliche Komplexität. Die Rolle der einzelnen Akteure sowie die Zuordnung zu den Vollzugsebenen weisen eine

---

zentralen FreisetzungsRL ausf *Conrad von Kameke*, Gemeinschaftliches Gentechnikrecht: Die Freisetzungsrichtlinie 90/220/EWG (1995) 33ff; erg *Erwin Deutsch*, Genehmigungsbedürftigkeit- und Fähigkeit gentechnischer Anlagen, NJW 1990, 336.

1160 RL 2009/41/EG (ersetzt die urspr SystemRL 90/219/EWG sowie deren Änderung durch RL 98/81/EG).

1161 RL 2001/18/EG (ersetzt die urspr FreisetzungsRL 90/220/EWG).

1162 VO (EG) 1829/2003.

1163 BGBl 510/1994 idgF.

1164 So auch *Thorsten Griebsch,* Anwendbarkeit des Gentechnikgesetzes auf nach CRISPR/Cas9 verändertes Saatgut, NuR 2018, 92 (100).

1165 Der gesetzlich normierte Förderzweck wird bislang weitgehend ignoriert; s *Stelzer/Schmiedecker*, Gentechnikrecht 671.

1166 Siehe 4.

1167 Zur Missachtung des allgemeinen Förderzwecks s *dies,* Gentechnikrecht 671.

1168 Das zitierte Spannungsfeld durch die Gesetzgeber manifestiert sich einerseits in Vielfachkompetenzen – s 3. – andererseits im Aufeinandertreffen unterschiedlicher Absichten der Gesetzgeber. Während das GTG den Förderzweck explizit normiert, ist den Gentechnik-Vorsorgegesetze der Länder ein prohibitiver Charakter immanent; s *dies*, Gentechnikrecht 607ff.

markante Diversität auf.[1169] Generell lässt sich im Bereich des Gentechnikrechts jedoch eine zunehmende Vertikalisierung, dh eine zunehmende Übertragung von Aufgaben in den Direktvollzug, beobachten.[1170] Verwaltungsakte zum in Rede stehenden Inverkehrbringen von GVO werden zwar von nationalen Behörden erlassen, bilden jedoch den Abschluss eines mehrstufigen gemeinschaftlichen Verfahrens. Auch wenn diese nationalen Zulassungsakte eine unionsweite Verkehrsfähigkeit der Produkte bewirken, ist aufgrund der dahinterstehenden Verfahrensstrukturen *Lienhard* zu folgen, der die vielfach dargestellte Eigenschaft derartiger Genehmigungen als transnationale Verwaltungsakte in Frage stellt.[1171]

1. Rechtliche Einordnung

Das genehmigungspflichtige Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die aus GVO bestehen oder solche enthalten, ist – wie das Freisetzen von GVO – im dritten Abschnitt des GTG normiert. Gemeinsam mit dem im zweiten Abschnitt geregelten Arbeiten mit GVO in geschlossenen Systemen setzt das GTG die FreisetzungsRL sowie die SystemRL in nationales Recht um.[1172] Neben diesen beiden grundlegenden europäischen Rechtsakten werden mit dem GTG (sowie den darin enthaltenen Verordnungsermächtigungen) und den Gentechnik-Vorsorgegesetzen der Länder[1173] zahlreiche weitere unionsrechtliche Bestimmungen umgesetzt, etwa die RL(EU) 2015/412, mit der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet wird, den Anbau von GVO auf ihren Hoheitsgebieten zu untersagen.[1174] Keiner Umsetzung in nationales Recht bedarf aufgrund ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit die Lebens- und FuttermittelVO, wenngleich §§ 62c[1175] und 63a[1176] GTG auch auf Zulassungsverfahren in ihrem Rahmen anwendbar sind.

1169 Aufgrund der zahlreichen unterschiedlichen Vollzugsregelungen innerhalb des Gentechnikrechts urteilen manche Autoren mit den Worten „Chaos“ und „kafkaesker Verwirrung“; s *Klaus Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht (2011) § 20 Rz 2 mwN.

1170 Kritik an der zunehmenden Vertikalisierung und der damit einhergehenden Unübersichtlich- bzw Uneinheitlichkeit üben *Stelzer* und *Schmidecker*; s *Stelzer/Schmiedecker*, Gentechnikrecht 675.

1171 *Ulrich Lienhard*, Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2002, 13 (14).

1172 Zur Entwicklung des dt Gentechnikgesetzes GenTG *Broks/Pohlmann/Senft,* Das neue Gentechnikgesetz (1991) 48ff; zur rechtlichen Erfassung der Gentechnik in Deutschland vor Inkrafttreten des dt GenTG *dies,* Das neue Gentechnikgesetz (1991) 13ff.

1173 Bgld GtVG, K-GtVG, NÖ-GtVG, Oö-Gt-VG, Salzburger Gentechnik-Vorsorgegesetz, StGTVG, Tiroler Gentechnik-Vorsorgegesetz, Wiener Gentechnik-Vorsorgegesetz. In Vorarlberg sind Regelungen über den Anbau von GVO im Vorarlberger Naturschutzgesetz enthalten.

1174 Siehe 5.c).

1175 § 62c GTG betrifft die Vermeidung der Vermischung von GVO-Produkten mit Waren, die keine GVO enthalten dürfen (Sorgfaltspflicht).

1176 § 63a GTG normiert die Möglichkeit, den Anbau von GVO im Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen.

Das B-VG kennt keinen Kompetenztatbestand „Gentechnikrecht“. Die nationalen Bestimmungen des Gentechnikrechts rekurrieren auf eine Vielzahl von Kompetenzbestimmungen, weshalb in der Literatur in diesem Zusammenhang vielfach der Terminus „Mosaikkompetenz“ Verwendung findet.[1177] Als zentrale Kompetenznorm dient Art 10 Abs 1 Z 12 BV-G, demzufolge Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich des Gesundheitswesens in die Zuständigkeit des Bundes fällt. Ergänzend stützt sich das GTG auch auf die Kompetenztatbestände Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie (Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG), Wasserrecht (Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG), Hochschulwesen (Art 14 Abs 1 B-VG) sowie Luftreinhaltung und Abfallwirtschaft (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG). De lege lata lassen sich gentechnisch relevante Sachverhalte sohin keinem konkreten Kompetenztatbestand im B-VG zuordnen.[1178]

Unionsrechtlich stützt sich die FreisetzungsRL auf Art 114 AEUV mit dem Ziel der Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Im Gegensatz dazu wurde für die SystemRL die Umweltschutzkompetenz gem Art 192 AEUV als Grundlage gewählt, während sich die Lebens- und FuttermittelVO auf Art 43 und 117 AEUV stützt. Den unionsrechtlichen Grundlagen kommt insb hinsichtlich der Schutzmaßnahmen sowie einzelstaatlicher Sonderregelungen große Bedeutung zu.[1179]

2. Verfahren zum Inverkehrbringen von GVO als Produkte oder in Produkten

Das Inverkehrbringen von Produkten bzw Erzeugnissen, die aus GVO bestehen oder solche enthalten, bedarf gem § 54 GTG einer Genehmigung[1180] durch die Behörde. Als zentrales Tatbestandsmerkmal dient der Begriff des bzw der „gentechnisch veränderter Organismen“ (GVO), welcher iSd § 4 Z 3 GTG Organismen beschreibt, deren genetisches Material so verändert worden ist, wie dies unter natürlichen Bedingungen durch Kreuzen oder natürliche Rekombination oder andere herkömmliche Züchtungstechniken nicht vorkommt.

1177 *Holzer/Reischauer,* Agrarumweltrecht (2015) 404; *Martin Kind,* Verfassungsrechtliche Grundlagen der Gentechnik, ÖJZ 2002, 81 (84).

1178 Das GTG begegnet in mehrfacher Hinsicht kompetenzrechtlichen Bedenken; s dazu *Stelzer/Schmiedecker*, Gentechnikrecht 673f.

1179 Siehe 5.b).

1180 Die Termini Genehmigung, Zulassung und Zustimmung werden in diesem Zusammenhang synonym verwendet.

Die Genehmigung des Inverkehrbringens ist zweifach abzugrenzen. Einerseits betreffen die Regelungen der FreisetzungsRL sowie des GTG grundsätzlich nicht Lebensmittel und Futtermittel, auf welche die VO (EG) 1829/2003 anzuwenden ist. Andererseits muss das Inverkehrbringen nach § 54 GTG vom Freisetzen nach § 36 leg cit abgegrenzt werden, während ersteres (also das Inverkehrbringen) auf die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Erzeugnissen für Dritte sowie deren Verbringung in das Bundesgebiet abstellt.[1181] *Stelzer/Schmiedecker* rekurrieren dabei auf das in der deutschen Literatur in diesem Zusammenhang besonders betonte „subjektive Moment": Wird ein Wechsel des Herrschaftsbereichs eines Produktes oder Organismus vom Betreiber heraus in jenen eines Dritten intendiert, liegt begrifflich Inverkehrbringen vor.[1182] Demnach unterliegt das Inverkehrbringen etwa von genetisch verändertem Saatgut, welches nicht Ausgangsmaterial für Lebens- und Futtermittel ist (zB Saatgut für Industrie- und Energiepflanzen), genetisch verändertem Pflanzgut von Obst, Gemüse und Zierpflanzen sowie GVO-enthaltende Dünge- und Pflanzenschutzmittel dem Zulassungs- bzw Genehmigungsregime nach §§ 54ff GTG bzw der FreisetzungsRL.

3. Genehmigungsverfahren gem §§ 54ff GTG

Im Sinne des in Teil B des dritten Abschnitts im GTG geregelten Genehmigungsverfahrens ist das Inverkehrbringen vom Hersteller oder Importeur der Erzeugnisse bei der Behörde zu beantragen. Zuständig sind jeweils die nationalen Behörden, in Österreich gem § 100 Abs 1 Z 2 GTG der Bundesminister für Gesundheit und Frauen.[1183]

Das gesamte Genehmigungsverfahren besteht aus zwei Phasen: einem rein nationalen Verwaltungsverfahren sowie einem gemeinschaftlichen Verfahren, in dem verschiedene Akteure zusammenwirken.

Mit der Antragstellung wird die nationale Phase des Genehmigungsverfahrens eingeleitet. Vom Genehmigungswerber sind zahlreiche Angaben bzw Unterlagen zur Abwicklung des Ermittlungsverfahrens beizubringen, ua eine Sicherheitsbewertung gem § 37 Abs 2 Z 2 GTG. In der Folge hat die Behörde ein Gutachten des wissenschaftlichen Ausschusses für

---

1181 Es bestehen schwierige Abgrenzungsfragen – etwa bei der Abgabe von Erzeugnissen an Transportunternehmen im Rahmen eines arbeitsteiligen Herstellungsprozesses; erg *Anna Hochreuter,* Die Regelungen für gentechnische Arbeiten in geschlossenen Systemen und für Freisetzungen (1996) 68f.

1182 *Stelzer/Schmiedecker*, Gentechnikrecht 684f. Zum Begriff des „Inverkehrbringens" s auch *Brocks/Pohlmann/Senft,* Das neue Gentechnikgesetz (1991) 103f.

1183 Die Bezeichnung des zuständigen BM entspricht dem Wortlaut der zitierten Norm.

Freisetzungen und Inverkehrbringen der Gentechnikkommission einzuholen sowie einen Bewertungsbericht nach den Leitlinien des Anhangs VI der FreisetzungsRL zu erstellen.
Fällt der Bewertungsbericht negativ aus, so hat die Behörde unmittelbar nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens das Inverkehrbringen des Erzeugnisses gem § 58 Abs 5 leg cit zu untersagen. In diesem Fall endet das gesamte Genehmigungsverfahren auf rein nationaler Ebene. Die Entscheidungskompetenz verbleibt ausschließlich bei der verfahrensführenden nationalen Behörde, welche zwar gem § 54 Abs 5 Z 2 leg cit eine Ausfertigung des Bewertungsberichts an die KOM weiterleitet, aber die Untersagungsentscheidung autonom trifft. Weder die KOM noch andere Mitgliedstaaten können gegen die Untersagung Einwände erheben. Die Untersagung erfolgt in Form eines nationalen Verwaltungsaktes der mitgliedstaatlichen Behörde aufgrund eines rein nationalen Verwaltungsverfahrens. Ihm haften keine grenzüberschreitenden Wirkungen an, wodurch eine erneute Einreichung des Antrages in einem anderen Mitgliedstaat möglich ist und dadurch nicht präjudiziert wird.[1184]

Liegt hingegen ein positiver Bewertungsbericht vor, wird damit die Phase des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens eingeleitet, welches sich in das Standardverfahren gem Art 15 FreisetzungsRL und dem Gemeinschaftsverfahren im Falle von Einwänden gem Art 18 leg cit gliedert.
Ein positiver Bewertungsbericht ist von der verfahrensführenden nationalen Behörde an die KOM zu übermitteln, die ihn ihrerseits den zuständigen Behörden aller anderen Mitgliedstaaten weiterleitet. Innerhalb von 60 Tagen nach Weiterleitung können sämtliche Behörden oder die KOM weitere Informationen anfordern, Bemerkungen vorbringen oder begründete Einwände gegen das Inverkehrbringen des/der betreffenden GVO erheben. Wurden offene Fragen gelöst oder liegt kein begründeter Einwand vor, hat die nationale Behörde das Inverkehrbringen gem § 58 Abs 6 Z 1 GTG zu genehmigen.[1185]
Im Falle der Geltendmachung von Einwänden ist, sofern diese aufrechterhalten werden, gem Art 30 Abs 2 FreisetzungsRL von der KOM ein Ausschussverfahren einzuleiten. Die KOM wird dabei von einem Ausschuss im Rahmen des Regelungsverfahrens iSd Art 5 des Beschlusses 1999/476/EG unterstützt. Das Ergebnis des Ausschussverfahrens bildet die Grundlage für eine Entscheidung der KOM oder des Rates, an deren Ergebnis die nationale Zulassungsbehörde gebunden ist.[1186] Im Falle einer positiven Entscheidung hat die nationale

1184 Siehe 36. Erwägungsgrund der RL 2001/18/EG.

1185 Die Behörde verfügt über keinen Ermessensspielraum (arg „hat“).

1186 Vergleiche EuGH 21.3.2000 Rs C-6/99 (Greenpeace France/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche) Rz 47; s auch Art 13 Abs 4 RL 90/220/EWG teleologisch gleichbedeutend mit Art 18 Abs 2 RL 2001/18/EG.

Behörde die Genehmigung zum Inverkehrbringen gem § 58 Abs 6 Z 2 GTG zu erteilen, andernfalls zu untersagen. Auch wenn die Einleitung des Ausschussverfahrens eine „Hochzonung" des Entscheidungsprozesses auf die Unionsebene bewirkt, ergehen die letztlich erlassenen Verwaltungsakte durch eine nationale, in diesen Fällen gebundene, mitgliedstaatliche Behörde.

4. Erweiterung des Wirkungsbereichs von Genehmigungsakten

Gem § 54 Abs 4 GTG stehen „der Genehmigung zum Inverkehrbringen durch die Behörde Genehmigungen zum Inverkehrbringen gleich, die von den Behörden eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder des EWR in Anwendung der Richtlinie 90/220/EWG oder der Richtlinie 2001/18/EG erteilt worden sind". Diese in der nationalen Rechtsordnung verankerte Gleichstellungsanordnung erweitert den Umfang der Rechtserheblichkeit von in anderen Mitgliedstaaten erteilten Genehmigungen auf österreichisches Hoheitsgebiet.[1187] Ein in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenes Erzeugnis bedarf sohin keiner weiteren Genehmigung und erlangt mit dieser Wirkungserstreckung ohne Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren in Österreich seine Verkehrsfähigkeit.[1188] Vielmehr sind österreichische Behörden iSd Art 12 FreisetzungsRL – wie auch alle anderen in Empfangsstaaten – diesfalls unzuständig. Das GTG setzt damit die in Art 19 FreisetzungsRL normierte Bestimmung um, die das gemeinschaftsweite Inverkehrbringen eines Produktes vorsieht, indem es von der Genehmigungspflicht befreit ist, sobald ein Mitgliedstaat eine schriftliche Zustimmung erteilt hat. Die Summe der nationalen Gentechnikgesetze dient damit der Verwirklichung des Binnenmarktes für GVO, auf deren „freie Zirkulation"[1189] die FreisetzungsRL abzielt.[1190] Aufgrund dieser richtlinieninduzierten national ausgeführten Erstreckung des Wirkungsbereichs derartiger Verwaltungsakte werden sie vielfach als transnational qualifiziert.[1191]

1187 Siehe auch *Petra Kauch,* Gentechnikrecht (2009) Rz 279.

1188 *Stelzer/Schmiedecker*, Gentechnikrecht 699.

1189 *Astrid Epiney,* Umweltrecht der Europäischen Union[3] (2013) 479.

1190 Die Organismen erlangen die „freie Verkehrsfähigkeit in der EU"; s *Petra Kauch,* Gentechnikrecht (2009) Rz 274.

1191 *Gernot Sydow,* Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004) 170; s auch 6.

5. Einschränkungen des Wirkungsbereichs fremder Genehmigungsakte

Grundsätzlich führen die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen der Empfangsstaaten die in der FreisetzungsRL normierte Erweiterung des Wirkungsbereichs mitgliedstaatlicher Genehmigungsakte auf deren Hoheitsgebiet legislativ aus. Dies erfolgt durch die oa ex lege angeordnete Gleichstellung der entsprechenden fremden Verwaltungsakte. Mitgliedstaaten können im Rahmen des Zulassungsverfahrens begründete Einwände erheben. Sie sind allerdings in der Folge an die von ausländischen Verwaltungsbehörden erlassenen Genehmigungsakte zum Inverkehrbringen von GVO gebunden. Die Behörden der Empfangsstaaten verfügen über keine weiteren Kompetenzen zur Prüfung, Anerkennung oder Nostrifikation. Auch eine nachträgliche Änderung oder Aufhebung einer Genehmigung ist nur durch die Erlassbehörde möglich.[1192]

Der Entterritorialisierung von Verwaltungsakten korrespondieren in allen Referenzgebieten mehr oder weniger stark ausgeprägte Verbundmechanismen, welche einen Interessensausgleich zur Bindung der Empfangsstaaten darstellen, um einen Kontrollverlust zu vermeiden. Nach Erlass der jeweiligen Verwaltungsakte existieren für Empfangsstaaten generell jedoch nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten der Wirkungserstreckung entgegenzutreten. Das europäische Primär- und Sekundärrecht sieht dies üblicher Weise im Rahmen von Schutz- und Notfallklauseln mit Wirkung für das eigene Hoheitsgebiet vor.[1193] Das heißt, erstreckungshemmende Klauseln wirken jeweils nur auf dem Hoheitsgebiet des sie in Anspruch nehmenden Staates und greifen die Verwaltungsakte nicht an deren „Wurzel“ an. Dieser Systematik folgt auch das in Rede stehende Zulassungsverfahren, wobei über Schutz- und Notfallklauseln hinausgehend Möglichkeiten zur Beschränkung von Wirkungserstreckungen fremder Zulassungsakte geschaffen wurden.[1194]

a) Schutzklausel gem § 60 GTG und Art 23 FreisetzungsRL

Gelangt die Behörde nach einer im Ausland erteilten Genehmigung aufgrund neuer oder zusätzlicher Informationen bzw der Neubewertung vorliegender Informationen aufgrund neuer oder zusätzlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse zur Auffassung, dass das Inverkehrbringen eines Erzeugnisses eine Gefahr für die Sicherheit von Mensch oder Umwelt darstellt, so kann

1192 Siehe e).
1193 Siehe Kap 2, XIV.
1194 Vergleiche c), d), f).

sie dies gem § 60 GTG durch Verordnung mit Wirkung für das eigene Hoheitsgebiet vorübergehend einschränken oder verbieten. Diese in Art 23 FreisetzungsRL verankerte Möglichkeit der Beschränkung des Wirkungsbereichs fremder Hoheitsakte in den einzelnen Mitgliedstaaten ist als nur vorübergehend konzipiert und steht unter nachprüfender Kontrolle der KOM bzw des Rates, welche im Rahmen eines Ausschussverfahrens iSd Art 30 Abs 2 FreisetzungsRL die endgültige Entscheidung treffen. *Mengozzi* betont in einem SA, dass derartige Sofortmaßnahmen – wie auch jene aufgrund Art 34 Lebens- und FuttermittelVO – das Vorliegen eines signifikanten und nicht nur hypothetischen Risikos schädlicher Wirkungen für die Gesundheit oder die Umwelt voraussetzen.[1195] In grenzüberschreitender Dimension führen Verbote oder Beschränkungen gem § 60 GTG dogmatisch betrachtet zu einer Hemmung der in § 54 Abs 4 leg cit angeordneten Wirkungserstreckung. Der Verwaltungsakt selbst bleibt dem Grunde nach unberührt. Sofortmaßnahmen auf Grundlage der in Art 23 FreisetzungsRL normierten Schutzklausel gelten grundsätzlich nur auf dem Hoheitsgebiet des sie in Anspruch nehmenden Empfangsstaates und führen zu keinen unmittelbaren Auswirkungen in den anderen Mitgliedstaaten.[1196] Österreich hat von dieser Möglichkeit vielfach Gebrauch gemacht und zahlreiche Untersagungs-Verordnungen erlassen.[1197]

b) Einzelstaatliche Bestimmungen nach Art 114 Abs 5 AEUV

Die FreisetzungsRL stützt sich auf Art 114 AEUV (ex Art 95 EGV), welcher in Abs 5 Mitgliedstaaten nach erfolgter Harmonisierung zum Schutz der Umwelt oder Arbeitsumwelt „aufgrund eines spezifischen Problems" ermöglicht, strengere nationale Vorschriften zu erlassen bzw von einer Harmonisierungsmaßnahme abzuweichen. Voraussetzung dafür sind allerdings „neue wissenschaftliche Erkenntnisse", die ua Österreich bei Berufung auf diese Bestimmung zur Erteilung eines Anbauverbotes von GVO in der Vergangenheit nicht erbringen konnte. Zudem erkannte der EuGH in den Vorbringen Österreichs kein „spezifisches Problem".[1198] Die Voraussetzungen des Abs 5 leg cit müssen kumulativ vorliegen. In der Folge wurden sämtliche derartige mitgliedstaatliche Maßnahmen vom EuGH bislang als europarechtswidrig erachtet.[1199]

1195 SA *Paolo Mengozzi* 22.3.2011 verb Rs C-58/10-68/10 (Monsanto SAS ua).

1196 Dies stellt einen zentralen Unterschied zu Sofortmaßnahmen nach Art 34 der Lebens- und FuttermittelVO dar, welche ihre Wirkung im gesamten Unionsgebiet entfalten.

1197 *Holzer/Reischauer,* Agrarumweltrecht (2015) 406; *Stelzer/Schmiedecker,* Gentechnikrecht 704.

1198 *Fischer* in Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge[5] (2010) Art 114 AEUV Rz 30.

1199 *Christoph Völk,* Der Anbau genetisch veränderter Organismen in der EU – Stand und Ausblick, ecolex 2011, 868 (869).

Der Kritik, diese im Primärrecht verankerte „opting-out"-Möglichkeit privilegiere ökologische Gesichtspunkte gegenüber Gesundheitsinteressen wird entgegengehalten, dass iS eines Größenschlusses auch Verstärkungsmaßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit zulässig seien.[1200]

Maßnahmen nach Art 114 Abs 5 AEUV stehen jedenfalls unter nachprüfender Kontrolle der KOM und hemmen nur die Wirkungserstreckung des fremden Zulassungsaktes, der auch diesfalls dem Grund nach unberührt bleibt.[1201] Auch die jeweils billigende oder ablehnende Entscheidung der KOM betrifft jeweils nur den Wirkungsbereich des konkreten die Schutzmaßnahmen ergreifenden Staates. Werden Einschränkungen der Harmonisierungsmaßnahmen gebilligt, gelten sie nur für das Hoheitsgebiet des sich auf Art 114 Abs 5 AEUV berufenden Staates, während die grenzüberschreitende Wirkung des Genehmigungsaktes zum Inverkehrbringen von GVO in allen anderen Empfangsstaaten nicht beeinflusst wird.

c) Anbauverbote gem § 63a GTG

Mit der RL (EU) 2015/412 wurde in die FreisetzungsRL Art 26 b eingefügt, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, den Anbau von GVO in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen.[1202] Gem des darauf rekurrierenden § 63 a GTG kann die Behörde während eines Zulassungsverfahrens iSd der FreisetzungsRL den Anmelder dazu auffordern, das Bundesgebiet ganz oder teilweise vom Anbau auszuschließen. Im Gegensatz zu Maßnahmen aufgrund der Schutzklauseln nach § 60 GTG oder einzelstaatlichen Bestimmungen zum Schutze der Umwelt oder der Arbeitsumwelt nach Art 114 Abs 5 AEUV führt ein derartiges Anbauverbot nicht zur Hemmung einer Wirkungserstreckung, sondern zu einer Modifikation des territorialen Geltungsbereichs eines Genehmigungsaktes selbst. Die Einschränkung des „geografischen Geltungsbereichs" knüpft an der Wurzel des entsprechenden Verwaltungsaktes an. Derartige Einschränkungen führen dazu, dass sich Genehmigungsakte nicht auf das Hoheitsgebiet auf von dieser opting-out-Möglichkeit Gebrauch machenden Staaten erstrecken. Die Einschränkungen eines Verwaltungsaktes gem §

1200 *Derselbe,* Der Anbau genetisch veränderter Organismen in der EU – Stand und Ausblick, ecolex 2011, 868 (869). *Fischer* lehnt einen Rückgriff auf andere Gründe als dem Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt ab, betont jedoch die Zulässigkeit des Schutzes der menschlichen Gesundheit im Rahmen des Schutzes der Arbeitsumwelt; s *Fischer* in Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge[5] (2010) Art 114 AEUV Rz 29.

1201 In der Praxis hat die KOM Anträgen auf Beibehaltung einzelstaatlicher Maßnahmen aufgrund Abs 5 regelmäßig abgelehnt; *ders* in Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge[5] (2010) Art 114 AEUV Rz 34.

1202 *Ulrike/Hautzenberg/Rummel,* Neues aus Europa, ecolex 2015, 441.

63a Abs 1 GTG sind allerdings auf den Anbau beschränkt. Die territoriale Begrenzung der Wirkungserstreckung nationaler Zulassungsakte ist nicht umfassend und nimmt bestimmte Staaten nicht generell aus, sondern nur in Bezug auf einen konkreten materiellen Inhalt, sohin des Anbaus. Dafür sind allerdings keine weiteren Voraussetzungen, etwa der Nachweis einer Gefährdung menschlicher Gesundheit, erforderlich.

d) Sozialverträglichkeitsklausel[1203] gem § 63 GTG

Die Bundesregierung hat auf Vorschlag des Bundesministers für Gesundheit und Frauen das Inverkehrbringen von GVO iSd § 54 Abs 1 GTG gem § 63 Abs 2 leg cit zu untersagen, wenn eine soziale Unverträglichkeit zu erwarten ist. Diese liegt gem § 63 Abs 1 leg cit vor, „wenn aufgrund sachlicher Grundlagen anzunehmen ist, dass solche Erzeugnisse zu einer nicht ausgleichbaren Belastung der Gesellschaft oder gesellschaftlicher Gruppen führen könnten, und wenn diese Belastung für sie Gesellschaft aus volkswirtschaftlichen, sozialen oder sittlichen Gründen nicht annehmbar erscheint".[1204] Ungeachtet der europarechtlichen Zulässigkeit der Sozialverträglichkeitsklausel begegnet sie auch verfassungsrechtlichen Bedenken. Dem Wortlaut der Bestimmung folgend, greift sie einerseits im Falle eines nationalen Genehmigungsverfahrens in Österreich, andererseits auch bei Genehmigungsakten zum Inverkehrbringen durch ausländische Behörden, da diese gem § 54 Abs 4 GTG jenen nach Abs 1 leg cit gleichgestellt sind. Während bei einem nationalen (österreichischen) Verwaltungsverfahren zum Inverkehrbringen von GVO die Sozialverträglichkeitsklausel den Entstehungsprozess des Verwaltungsaktes bereits beeinflusst, berührt sie im Falle eines fremden Genehmigungsaktes die ex lege Wirkungserstreckung durch § 54 Abs 4 GTG. Wenngleich die Klausel bislang noch nicht angewendet und ihr praktischer Bezug noch nicht erhellt wurde,[1205] bietet sie jedenfalls keine rechtliche Grundlage, um fremde Genehmigungsakte aufzuheben oder abzuändern. Vergleichbar dem Prinzip der Schutzklauseln ermöglicht die Sozialverträglichkeitsklausel die national normierte Wirkungserstreckung fremder Genehmigungsakte im Inland zu hemmen.
Obwohl die Sozialversicherungsklausel in der FreisetzungsRL nicht explizit normiert ist, wird ihre unionsrechtliche Deckung im neunten Erwägungsgrund der RL verortet, demzufolge

1203 *Iris Eisenberger,* Innovation im Recht (2016) 263ff.

1204 Zur Ermangelung hinreichend bestimmter Prüfkriterien der Sozialverträglichkeitsprüfung s *dies,* Innovationen im Recht (2016) 270, 272. Ergänzend *Manfred Stelzer,* Moratorium der Gentechnik? (2003) 29, 31.

1205 Die Sozialverträglichkeitsklausel zielt, unabhängig von ihrer europarechtlichen Bewertung, auf die Untersagung des Inverkehrbringens eines Produktes; s *ders,* Moratorium der Gentechnik? (2003) 31.

Mitgliedstaaten ethische Aspekte im Rahmen des Inverkehrbringens von GVO berücksichtigen können. Die Sozialverträglichkeitsklausel wird als Einfallstor anerkannter ethischer Grundsätze in das Gentechnikrecht erachtet.[1206]

e) Änderung der Genehmigung gem § 58e GTG

Nach Erteilung einer Genehmigung zum Inverkehrbringen hat die Behörde die Zulassung nach einem Verfahren gem Art 20 Abs 3 FreisetzungsRL zu ändern oder aufzuheben, wenn sie Informationen über Umstände erhält, denen zufolge die Gesundheit des Menschen gefährdet oder die Umwelt von Schäden bedroht sein könnte. Die Norm verpflichtet jenen Staat, dessen Behörde die Genehmigung erlassen hat. Sie bietet keine rechtliche Grundlage zur Bekämpfung von ausländischen Genehmigungsakten durch Behörden in Empfangsstaaten und auch nicht zur Einschränkung des Wirkungsbereichs in vom Erlassstaat verschiedenen Staaten, diesfalls in Österreich. In grenzüberschreitender Dimension erlangt § 58e GTG insoweit Bedeutsamkeit, als die Aufhebung oder Änderung des Genehmigungsaktes im jeweiligen Erlassstaat auch in allen Empfangsstaaten eine kongruente Änderung der Rechtswirkungen zur Folge hat. Es kommt zu keinem „Auseinanderdriften" der Rechtswirkungen. Wird der Genehmigungsakt im Erlassstaat aufgehoben, dürfen die GVO auch in sämtlichen Empfangsstaaten nicht mehr inverkehrgebracht werden.

f) Gentechnik-Vorsorgegesetze der Länder

Die ursprüngliche Intention der Errichtung bundeslandweiter GVO-freier Zonen durch Landesgesetze scheiterte, nachdem das Oberösterreichische Gentechnik-Verbotsgesetz 2002 für unionsrechtswidrig erklärt wurde.[1207] Dem Land Oberösterreich ist weder der Nachweis eines spezifischen Problems noch ein Nachweis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse gelungen. Es folgte eine Abkehr von der Idee genereller bundeslandweiter Verbote von GVO hin zur Schaffung rechtlicher Voraussetzungen, um die Koexistenz zwischen konventioneller bzw biologischer Produktion und jener unter dem Einsatz von GVO bestmöglich zu gewährleisten.[1208] Nach dem Vorbild eines in Kärnten ausgearbeiteten Entwurfs wurden in fast

1206 *Stelzer/Schmiedecker,* Gentechnikrecht 707. Im Unionsrecht fungieren „Vermarktungsklauseln" als „Einbruchstellen für sozio-ökonomische Kriterien"; s *Iris Eisenberger,* Innovationen im Recht (2016) 271f.

1207 EuGH 13.9.2007 verb Rs C-439/05 und C454/05 (Land Oberösterreich und Österreich).

1208 Die Koexistenz-Maßnahmen sollen den Landwirten eine Wahlfreiheit zwischen den verschiedenen Formen des Anbaus bieten; *Nowotny/Reinl,* Gentechnikrecht 299.

allen Bundesländern[1209] Gentechnik-Vorsorgesetze geschaffen.[1210] Diese von den Landesgesetzgebern unterschiedlich ausgestalteten Gesetze[1211] normieren im Wesentlichen Koexistenz-Maßnahmen[1212] zur Sicherstellung ökologischer Bewirtschaftungsformen, zur Vorsorge gegen unbeabsichtigte Vermischung von GVO mit anderen Produkten und der Erhaltung biologischer Vielfalt ohne Beeinträchtigung durch GVO sowie zum Erhalt von wildwachsenden Pflanzenarten und freilebenden Tieren.[1213] Zuständige Behörde ist die jeweilige Landesregierung bzw in Wien der Magistrat. Die Genehmigungsverfahren sehen eine Bewilligungs- oder Anzeigepflicht vor.[1214] Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung dieser Koexistenz-Strategie sind unvollständig und orientieren sich maßgeblich an unverbindlichen Leitlinien der KOM.[1215]

Verwaltungsakte aufgrund der Gentechnik-Vorsorgegesetze können zwar Maßnahmen iSd Koexistenz vorsehen, bieten allerdings keine Rechtsgrundlage, um ausländische Genehmigungsakte von GVO „an der Wurzel" anzugreifen. Genehmigungen zum Inverkehrbringen bzw Anbau von GVO erfolgen ausschließlich auf Grundlage der FreisetzungsRL, in Österreich umgesetzt durch das GTG. Die Koexistenzmaßnahmen bieten auch keine rechtlichen Grundlagen zur Prüfung der Genehmigungsakte durch Behörden anderer Staaten, sondern schaffen Rahmenbedingungen, um die freie Wahl zwischen den Produktionssystemen zu gewährleisten. Die Maßnahmen dürfen sich dabei allerdings nur auf

---

1209 *Stelzer* verortet die Zuständigkeit für das „Anbau-Management" primär bei den Bundesländern; *Stelzer/Schmiedecker,* Gentechnikrecht 708.

1210 *Roland Norer,* „Gentechnikfreie Zonen in Österreich", RdU 2006, 187 (192).

1211 In Deutschland normiert § 1 Z 2 dt GenTG eine Koexistenzregel.

1212 Als derartige Maßnahmen kommen insb in Betracht:
- die Vorschreibung von Sicherheitsabständen
- die Einrichtung von Pufferzonen
- die Errichtung von Pollenfallen und Pollenbarrieren
- die Einhaltung von Fruchtfolgen
- die Beschränkung der Sortenwahl
- die Wahl spezifischer Aussaatzeiten und Anbauverfahren
- Maßnahmen gegen Verschleppung durch landwirtschaftliche Maschinen und Geräte.

Siehe auch *Gottfried Holzer,* Agrarrecht[3] (2014) 307f.

1213 Zur dt Koexistenzregel s *Petra Kauch,* Gentechnikrecht (2009) 69f; zu Regelungen in Deutschland, der Schweiz, Italien, Spanien, Dänemark und Brasilien s *Eckard Rehbinder,* Koexistenz und Haftung im Gentechnikrecht in rechtsvergleichender Sicht, NuR 2007, 115 (116ff).

1214 *Stelzer/Schmiedecker,* Gentechnikrecht 710.

1215 Empfehlung der KOM vom 23.7.2003 mit Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen; 2004/556/EG; erg s auch einen Bericht der KOM über die Durchführung der einzelstaatlichen Maßnahmen für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen, KOM (2006) 104 endg.

wirtschaftliche Aspekte stützen, da Umwelt- und Gesundheitsaspekte in Verfahren zur Freisetzung durch die nationale verfahrensführende Behörde zu berücksichtigen sind.[1216]

6. Dogmatik

Grenzüberschreitende Wirkungen von Verwaltungsakten treten in Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von GVO nur in der zweiten Phase, im gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren auf. Die erste Phase des Verfahrens endet mit einer Untersagung zum Inverkehrbringen in Form eines nationalen Verwaltungsaktes, dessen Wirkungsbereich auf das Hoheitsgebiet des Erlassstaates beschränkt bleibt.[1217] Diesfalls erfolgt keine Erweiterung des Wirkungsbereichs, denn § 54 Abs 4 GTG oder etwa auch § 14 Abs 5 dt GenTG stellen explizit auf „Genehmigungen zum In-Verkehr-Bringen" ab. Demzufolge steht es dem Zulassungswerber auch frei, in einem anderen Mitgliedstaat erneut das Inverkehrbringen des jeweiligen GVO zu beantragen.[1218]

Eine Erweiterung des Wirkungsbereichs erfahren somit nur jene nationalen Genehmigungsakte, die nach Abschluss eines gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens das Inverkehrbringen von GVO genehmigen. Die in dieser zweiten Phase des Verfahrens ergehenden Verwaltungsakte nationaler Behörden bilden den Schlusspunkt eines umfangreichen und komplexen Prozesses im Rahmen kooperativer Verwaltungsstrukturen. Die jeweilige Erlassbehörde entscheidet nicht autonom. Einerseits wirken am Genehmigungsverfahren die Behörden sämtlicher Empfangsstaaten mit, indem sie Informationen einfordern und Einwände vorbringen können, wodurch sie den Verfahrensablauf gegebenenfalls ändern. Andererseits ist die verfahrensführende Behörde des Erlassstaates im Falle einer „Hochzonung"[1219] an eine Entscheidung auf Unionsebene gebunden. Der Genehmigungsakt zum Inverkehrbringen am Ende eines derartigen Verfahrens ergeht zwar von einer nationalen (mitgliedstaatlichen) Behörde, allerdings im Rahmen des erwähnten gemeinschaftlichen Verfahrens.

1216 Empfehlung der KOM vom 23.07.2003 mit Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen; KOM 2003/556/EG.

1217 Siehe 3.

1218 Im Sinne des 36. Erwägungsgrundes der RL 90/220/EWG. Das Wahlrecht des Zulassungswerbers führt zu einer Konkurrenzsituation zwischen den MS aufgrund unterschiedlicher Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens sowie der Verfahrensdauer; s *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 148.

1219 Siehe 3. letzter Abs.

§ 54 Abs 4 GTG normiert, dass bereits von Behörden anderer EU- (oder EWR-) Mitgliedstaaten zum Inverkehrbringen genehmigte Erzeugnisse keiner Genehmigungspflicht mehr unterliegen, da derartige Genehmigungen jenen österreichischer „gleichzuhalten" sind. Damit führt das GTG die in Art 19 FreisetzungsRL normierte „Verkehrsfähigkeit" im Binnenmarkt legislativ aus. Entgegen dem ersten Anschein besteht allerdings ein grundlegender Unterschied zu „gleichzuhaltenden" Rechtsakten etwa iSd § 41 Abs 1 EisbG[1220] oder zur grenzüberschreitenden Wirkung von Führerscheinen iSd § 1 Abs 4 FSG[1221]. Sowohl im Falle ausländischer Führerscheine als auch ausländischer Zulassungen von Schienenfahrzeugen sind österreichische Behörden unzuständig bzw gebunden. Die dogmatischen Differenzen treten bei einem Blick auf die Urheberschaft der Verwaltungsakte zu Tage. Führerscheine ergehen ausschließlich nach dem Recht des Ausstellerstaates (= Erlassstaates), dessen Behörden die Entscheidung autonom treffen. Die Empfangsstaaten sind nicht zur Prüfung der Rechtmäßigkeit der auf ihrem Hoheitsgebiet wirkenden fremden Verwaltungsakte berechtigt. Da die Rechtsvorschriften in den einzelnen Staaten üblicherweise nicht vollständig harmonisiert sind, findet dadurch das Recht eines Erlassstaates Eingang in die Empfangsstaaten. Gleiches gilt, obgleich in dieser Materie aufgrund technischer Anforderungen die Harmonisierung weit fortgeschritten ist, für Zulassungsakte von Schienenfahrzeugen. Dies trifft jedoch im Falle der Verfahren zum Inverkehrbringen von GVO nicht zu. Die Beteiligung der mitgliedstaatlichen Behörden geht weit über die dem Transnationalitätsmodell innewohnenden Mechanismen der Konsultation und Kooperation hinaus. Zudem erfolgt fakultativ im Falle einer Hochzonung des Verfahrens eine Beteiligung von übergeordneten Stellen auf Unionsebene. Die verfahrensführende Behörde entscheidet sohin nicht autonom, sondern unter Beteiligung aller anderen Behörden in den Mitgliedstaaten. Das Verwaltungsverfahren besteht aus einem stufenweisen Prozess, in dem alle zuständigen Behörden Willenserklärungen abgeben und verfahrensleitende Handlungen setzen können.

Verwaltungsakte, deren Entstehung auf gestuften Verfahren beruhen, in dem mehrere Behörden hintereinander Willenserklärungen abgeben, werden als „mehrstufige Verwaltungsakte" bezeichnet.[1222] Dieser von *Thienel* übernommene terminus technicus wird ua von *Woywod* mit Verweis auf *Menger* vorgeschlagen.[1223] Die entscheidende Willensbildung erfolgt nicht in

---

1220 Siehe VI.3.

1221 Siehe II.2.

1222 *Rudolf Thienel,* Der mehrstufige Verwaltungsakt (1996) 37.

1223 *Uwe Woywod,* Der mehrstufige Verwaltungsakt (1968) 15; zu alternativen Begriffsbildungen s *ders,* Der mehrstufige Verwaltungsakt (1968) 13ff.

einem Akt, sondern in einem gestuften Verfahren durch mehrere Behörden.[1224] Befürwortet die verfahrensführende Behörde, bei der ein Antrag eingebracht wurde, das Inverkehrbringen des GVO, wird der positive Bewertungsbericht an die KOM übermittelt, die ihn wiederum an alle anderen zuständigen Behörden verteilt. Letztere erklären in der Folge durch einen begründeten Einwand oder durch Verstreichenlassen der Frist (Schweigen) ihren Willen und begründen damit eine „Stufe"[1225] innerhalb des Entstehungsprozesses eines Verwaltungsaktes.[1226] Dieser mehrstufige Prozess auf horizontaler Verwaltungsebene wird im Falle eines gescheiterten Divergenzbereinigungsverfahrens bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Behörden der einzelnen Staaten durch eine verbindliche Entscheidung der KOM, sohin durch ein vertikales Element, ergänzt.[1227] Aus dieser gemeinschaftlichen Regelungsverantwortung resultiert das Institut des gemeinschaftlichen mehrstufigen bzw mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsaktes.[1228]

Es wäre verfehlt, würde man den das Ende eines Genehmigungsverfahrens bildenden Verwaltungsakt getrennt von der Phase seines Entstehens betrachten. Transnationale Verwaltungsakte zeichnen sich durch eine bei einer nationalen Behörde konzentrierten Entscheidungskompetenz aus. Das heißt, etwa im Gegensatz zum Anerkennungsprinzip muss die Kompetenz bei den Behörden eines Staates konzentriert sein, in welchem der Verwaltungsakt nach dem Prinzip „einer für alle" erlassen wird. Bei Genehmigungsverfahren

---

1224 Für diese weit in die Vergangenheit der Verwaltungsrechtswissenschaft zurückreichende Form des Zusammenwirkens verschiedener Verwaltungsbehörden bei hoheitlicher Willensbetätigung haben unterschiedlichste Bezeichnungen Verwendung gefunden – ua „zusammengesetzter", „gebundener", „mitwirkungsbedürftiger" Verwaltungsakt; ausf *Hubert Sauer,* Das normativ vorgeschriebene Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsbehörden beim Erlass von Verwaltungsakten (1966) 8ff.

1225 *Hellmuth Amberg,* Rechtsnatur und prozessuale Behandlung behördlicher Mitwirkungsakte bei mehrstufigen Verwaltungsakten (1966) 10.

1226 Zur Diskussion, ob es sich bei dem jeweiligen Mitwirkungsakt um einen nicht anfechtbaren behördeninternen Vorgang oder um einen eigenständigen und anfechtbaren Verwaltungsakt handelt, s *Krzysztof Chmielewski,* Bindung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an einen Mitwirkungsakt des BFA im asylrechtlichen Familiennachzugsverfahren?, migraLex 2016, 6 (12); zur Rechtsprechung des VfGH über die Bindungswirkung des Mitwirkungsaktes s *ders,* Bindung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an einen Mitwirkungsakt des BFA im asylrechtlichen Familiennachzugsverfahren?, migraLex 2016, 6 (13f). Zur Rechtsnatur behördlicher Mitwirkungsakte s erg *Hubert Sauer,* Das normativ vorgeschriebene Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsbehörden beim Erlass von Verwaltungsakten (1966) 28ff; *Jörg Schlüter,* Das Zusammenwirken von Verwaltungsbehörden bei Erlass eines Verwaltungsaktes (1966) 47ff.

1227 *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 54.

1228 Begriffsprägend ist *Lienhard,* der vom „mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakt" spricht; *Ulrich Lienhard,* Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2001, 13 (16). *Reinacher* wählt die Terminologie des „gemeinschaftlich mehrstufigen Verwaltungsaktes"; *Kerstin Reinacher,* Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005) 72f, 147f. In der vorliegenden Arbeit sind die beiden Termini synonym zu verstehen; erg s Kap 2, VII.1.

zum Inverkehrbringen von GVO sind die Kompetenzen hingegen auf alle Staaten im Verbandsbereich gleichermaßen aufgeteilt.

Demnach lautet der Zwischenbefund: In Ermangelung einer beim jeweiligen Erlassstaat konzentrierten Entscheidungskompetenz ergehen Genehmigungen zum Inverkehrbringen von GVO nicht in Form transnationaler Verwaltungsakte. Die auf – in horizontaler und fakultativ vertikaler Ebene – dezentralen Verfahrenskompetenzen beruhenden Verfahren finden ihren Abschluss in Gestalt mehrstufiger gemeinschaftlicher Verwaltungsakte.

Trifft dieser Befund uneingeschränkt zu, sohin auch für den Fall, dass kein Staat Einwendungen erhebt? In diesem Fall erlässt eine nationale Behörde einen Verwaltungsakt nach dem in ihrem Staat anzuwendenden Recht, der ohne weitere Akte von Empfangsstaaten oder der Union im gesamten Verbandsraum wirkt. Es entsteht der Anschein eines transnationalen Verwaltungsaktes. Die Antwort ist diesfalls ebenso in den Kompetenzregelungen zu suchen. Auch wenn kein Staat Einwendungen erhebt, wird die dezentrale Verfahrensstruktur nicht verändert. Für die Subsumtion unter ein Vollzugsmodell ist nicht entscheidend, inwiefern ein Staat seine Kompetenzen in Anspruch nimmt, sondern, ob er über sie verfügt. Schon die potentielle Möglichkeit verfahrensleitender Handlungen mutmaßlicher Empfangsstaaten ist mit dem Transnationalitätsmodell nicht vereinbar. Wenn man das Nichterheben von Einwendungen der Empfangsstaaten gegenteilig – etwa iS eines „Kompetenzverzichts" – deuten wollte, bliebe das Resultat unverändert. Ein „Schweigen" der Behörden eines Mitgliedstaates ist gleichsam als Beteiligungshandlung zu sehen. Wenn allen Mitgliedstaaten ein Bewertungsbericht iSd Art 14 FreisetzungsRL übermittelt wird, die dann gem Art 15 Abs 1 leg cit weitere Informationen anfordern und Bemerkungen vorbringen können, folgt dem ein behördeninterner Meinungsbildungsprozess. Eine explizite Zustimmungserklärung der Empfangsstaaten ist in der FreisetzungsRL nicht vorgesehen[1229] – diese ergeht in Gestalt des Nichterhebens von Einwendungen, sohin als Schweigen.
Somit bleibt festzuhalten, auch wenn keine Einwendungen erhoben werden, führt dies nicht zu einer dem Transnationalitätsmodell immanenten Kompetenz-Konzentration.

Die handlungsformorientierte Unterscheidungsmethode und die in ihrem Zusammengang skizzierte Dichotomie zwischen transnationalen Verwaltungsakten und dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung legt die These nahe, es handle sich bei den richtlinienbasierenden

1229 *Irina Bernert,* Haftung für den „Genmais", JAP 2004/2005, 119 (I).

Genehmigungsakten zum Inverkehrbringen von GVO um Verwaltungsakte, deren grenzüberschreitende Wirkung auf dem richtlinienbedingten Anerkennungsprinzip beruhe.[1230] Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass im Falle des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung auf die „Übernahme“ eines fremden „fertigen“ Verwaltungsaktes durch die Empfangsstaaten abgestellt wird. In der hier untersuchten Materie werden hingegen keine Verwaltungsakte anerkannt, sondern unter Beteiligung aller zuständigen Behörden in einem mehrstufigen Prozess gestaltet.

Somit scheidet eine Subsumtion unter die Rechtsfigur des transnationalen Verwaltungsaktes wie auch unter das Anerkennungsprinzip aus. Diesen beiden Formen des grenzüberschreitenden Verwaltungshandelns muss der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt zur Seite gestellt werden.

Zu prüfen bleibt noch, inwieweit die umfangreichen Möglichkeiten zur Einschränkung der territorialen Ausbreitung nationaler Genehmigungsakte mit diesem Konzept vereinbar sind. Grundsätzlich lassen zwei verschiedene Arten der Beschränkung des Wirkungsbereichs unterscheiden. Schutz- und Notfallklauseln hemmen die (grenzüberschreitenden) Wirkungen von Verwaltungsakten ausländischer Behörden im jeweiligen Empfangsstaat, greifen sie aber nicht dem Grunde nach an. Diese auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen rekurrierenden Maßnahmen dienen der unmittelbaren Gefahrenabwehr, bieten jedoch keine Grundlage umfassender Rechtmäßigkeitsprüfungen. Zudem stehen sie unter nachprüfender gerichtlicher Kontrolle.
Eine zweite Art der Einschränkung des Wirkungsbereichs findet sich im Rahmen der „opt-out“-Möglichkeiten. Sie berühren die Verwaltungsakte an der Wurzel an, indem sie zu einer Einschränkung des „geografischen Geltungsbereichs“ in Bezug auf den Anbau von GVO führen. Das heißt, der Genehmigungsakt schließt intentional bestimmte Hoheitsgebiete hinsichtlich des Anbaus aus. Damit wird nicht nur der Wirkungsbereich eingeschränkt bzw gehemmt, sondern der Geltungsbereich des grenzüberschreitenden Verwaltungsaktes begrenzt. Beide Instrumente stehen nicht im Widerspruch zur Rechtsfigur des mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsaktes. Ihre Wirkungen knüpfen allerdings an unterschiedliche Zeitpunkte an. Schutz- und Notfallklauseln hemmen die Wirkung „fertiger“ Verwaltungsakte, während etwa § 63 a GTG in den Entstehungsprozess des Genehmigungsaktes eingreift.

1230 Siehe Kap 2, V.

Dogmatisch ist die Sozialverträglichkeitsklausel beiden Kategorien zuordenbar, wenngleich mangels praktischer Umsetzung kein abschließender Befund möglich ist.

In Abgrenzung zum transnationalen Verwaltungsakt unterscheidet sich damit die Genehmigung zum Inverkehrbringen von GVO in Form eines mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsaktes durch eine dezentrale Kompetenzverteilung, die sich in Form eines mehrstufigen Prozesses während der Urheberschaft des Verwaltungsaktes manifestiert.[1231]

7. Zusammenfassung

Zur Qualifikation grenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungsakten erweist sich der bloße Blick auf die Art der Rechtsgrundlagen als unzureichend. Auch der Blick auf die Enderledigung und den territorialen Ausbreitungsgrad des Wirkungsumfanges eines Verwaltungsaktes genügt nicht zu dessen Qualifikation. Vielmehr bedarf es zur dogmatischen Erfassung einer Analyse der Mitwirkungskompetenzen während der Urheberschaft eines Verwaltungsaktes. Das heißt, der Zeitraum zwischen Verfahrenseinleitung und Erlass des Verwaltungsaktes ist von entscheidender Bedeutung.
Wenngleich das dogmatische Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und transnationale Verwaltungsakte in einem dichotomen Verhältnis stehen, lassen sich (grenzüberschreitende) Genehmigungen zum Inverkehrbringen von GVO unter keines dieser beiden Modelle subsumieren. Im Gegensatz zum Anerkennungsprinzip handelt es sich hiebei nicht um die Anerkennung eines „fertigen“ Verwaltungsaktes. Im Gegensatz zum transnationalen Verwaltungsakt ergeht die Genehmigung zum Inverkehrbringen von GVO nicht in Wahrnehmung einer zentralisierten Entscheidungskompetenz nationaler Behörden, sondern im Rahmen eines mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsaktes, der einen stufenweisen Prozess gemeinschaftlicher Willensbildung zum Abschuss bringt. Weder das dogmatische Prinzip der Anerkennung noch der transnationale Verwaltungsakt sind geeignet die grenzüberschreitenden Wirkungen von Verwaltungsakten zur Genehmigung des Inverkehrbringens von GVO abzubilden.

[1231] Siehe Kap 2, VII.1.

VI. Zulassung von Schienenfahrzeugen

Schienenfahrzeuge bedürfen vor deren Inbetriebnahme einer Zulassung (Homologation).[1232] Dies erfolgt durch mehrere einzelne, von nationalen Bestimmungen sowie Unions- und Völkerrecht geprägten, Genehmigungsverfahren, die in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet sind.[1233] Zwei Gründe gebieten es, sich einige Gedanken zur historischen Entwicklung des Eisenbahnwesens vor Augen zu führen.

Erstens: In kaum einem anderen Gebiet des Verwaltungsrechts tritt das Bedürfnis nach grenzüberschreitendem Verwaltungshandeln derart stark zu Tage. Gleichzeitig scheint bis heute ein Umstand nicht überwunden, gegen den bereits Bismarck die reformatorische Kraft des Rechts in Stellung brachte: anhaltender Partikularismus, der seinen prohibitiven Charakter gegenüber den Interessen des Gemeinwohls im Deutschen Reich[1234] entfalten konnte und bis heute gerade im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr die Grenzen in den Mittelpunkt stellt. Gegen (macht-)politische und rechtliche Hürden stellte sich Bismarck im Kampf um die Reichsmonopole, der sich nicht nur, aber vor allem auf die Eisenbahn bezog. „Der deutsche Partikularismus erstreckte seine Neigung zur Destruktion schon im 19. Jahrhundert bevorzugt auf Einrichtungen, die nach ihrer technischen Eigenart der überterritorialen Einheit in besonderem Maß bedürftig sind“, kommentiert *Huber* das Übel der deutschen Vielstaaterei in Gestalt komplizierter Rechtsbedingungen.[1235]

Zweitens dient der Blick zurück als Hilfestellung zum Verständnis der komplexen Regelungsstruktur des Zulassungsregimes, ist doch das Eisenbahn- und das zu ihm zählende Zulassungsrecht eng mit der Entwicklung dieses Verkehrsträgers verbunden. Wie nie zuvor stehen einander heute normative[1236] sowie technische nationale Ausprägungen und Bestrebungen der Entterritorialisierung gegenüber.[1237] Nicht nur technische und rechtliche Harmonisierungen, sondern auch grenzüberschreitende Verwaltungshandlungen sollen den Grundfreiheiten in der EU auch im Bereich des Schienenverkehrs zum Durchbruch verhelfen

---

1232 Bereits § 4 des preußischen Eisenbahngesetzes vom 3.11.1838 sah eine Genehmigungspflicht von Triebfahrzeugen vor: „Die Genehmigung der Bahnlinie und ihrer vollständigen Durchführung durch alle Zwischenpunkte wird dem Handelsministerium vorbehalten, ebenso sind die Verhältnisse der Konstruktion, sowohl der Bahn als der anzuwendenden Fahrzeuge, an diese Genehmigung gebunden. (...)“.

1233 Beachte die bereits im 42. Erwägungsgrund zur RL 2008/57/EG geäußerten Kritik an den komplizierten und vielfältigen Genehmigungsverfahren.

1234 Zur Zeit der Reichsgründung zählte man im Reichsgebiet ohne Bayern rund 1.400 verschiedene Eisenbahntarife; *Ernst Rudolf Huber,* Deutsche Verfassungsgeschichte IV (1996) 1058.

1235 *Derselbe,* Deutsche Verfassungsgeschichte IV (1996) 1058.

1236 *Andreas Netzer,* Das Eisenbahngesetz, ZVR 2016, 40.

1237 Siehe auch den siebenten und achten Erwägungsgrund der RL 2008/57/EG.

und anhaltendem Protektionismus entgegentreten.[1238] Das betrifft einerseits den Markt für Schienenfahrzeuge und andererseits den Markt für Eisenbahnverkehrsdienste. Beide Märkte sind eng miteinander verbunden, beide versuchen die Gesetzgeber mit zwei für das Bahnwesen spezifischen Instrumenten umzusetzen: Interoperabilität sowie Cross Acceptance. Diese beiden Begriffe stehen in einem direkten Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Wirkung nationaler Zulassungsakte.

Interoperabilität[1239] beschreibt die (technische) Kompatibilität der Eisenbahnsysteme unterschiedlicher Länder, „die Eignung eines Eisenbahnsystems für den sicheren und durchgehenden Zugverkehr, indem den erforderlichen Leistungskennwerten entsprochen wird“[1240].

Der Terminus Cross Acceptance hat zur Beschreibung grenzüberschreitender Wirkungen[1241] nationaler Genehmigungsakte bzw deren gegenseitigen Anerkennung im Eisenbahnwesen Verbreitung gefunden.

Das Konzept der Schaffung eines gemeinsamen Marktes durch territoriale Entgrenzung von Verwaltungsakten gestaltet sich aufgrund der tiefgreifenden technischen Divergenzen unvergleichbar hindernisreich und steht demnach unter der faktischen Bedingung entsprechender Interoperabilität.

Im Bereich des Straßen-, Luft- und Wassertransportwesens zählen grenzüberschreitende Verkehre zur Selbstverständlichkeit, auf der Schiene stoßen sie – trotz ihrer auch historischen Bedeutung – bis heute auf große Hindernisse. So muss etwa ein zwischen Wien und Rom verkehrender Zug im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern ungleich mehr verschiedenen technischen sowie rechtlichen Anforderungen gerecht werden. Die Unterschiedlichkeit der Anforderungen kann als erheblich bezeichnet werden. Lagen in der Anfangszeit des Eisenbahnwesens die Ursachen für System-Inkompatibilitäten vor allem in der technischen

---

1238 Insbesondere die Verwirklichung eines freien Marktes soll zur Qualitätssteigerung im Bahnverkehr beitragen und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern erhöhen. Bereits sehr früh hat sich das Desiderat eines europäischen Eisenbahnraumes zur Verwirklichung des gemeinsamen Marktes offenbart; s *Walter Linden,* Verkehrsprobleme des gemeinsamen Marktes im Lichte der Erfahrungen der Montan-Union, ZfV 1958, 125; erg *Günter Krauss,* Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, ZfV 1976, 1.

1239 Siehe den dritten Erwägungsgrund der RL (EU) 2016/797.

1240 Art 2 Z 2 RL (EU) 2016/797; s auch Art 2 b RL 2008/57/EG.

1241 Es wird an dieser Stelle bewusst auf den Begriff der „gegenseitigen Anerkennung“ verzichtet, um den in diesem Zusammenhang weit zu verstehenden Terminus von der Rechtsfigur des dogmatischen Prinzips der gegenseitigen Anerkennung (Anerkennung ieS) abzugrenzen. Die Differenzierung ist im Rahmen der Abgrenzung grenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungsakten aufgrund des Anerkennungsprinzips von transnationalen Verwaltungsakten relevant; Kap 2, V.

Unerfahrenheit,[1242] traten in späteren Jahrzenten strategische[1243] und (macht-)politische Motive in den Vordergrund.[1244] Außerdem waren die Bahnsysteme am Beginn eher an einzelnen, von privaten Bahngesellschaften[1245] betriebenen Strecken[1246] – und ihren mitunter topografischen Eigenheiten[1247] – orientiert. Die Bahnnetze wurden von einer Vielzahl an unterschiedlichen autonom agierenden Gesellschaften betrieben.[1248] Erst mit der Verstaatlichung[1249] wurden ausgedehnte Netze unter dem Dach der jeweiligen Staatsbahnen vereint.[1250] Dennoch blieben

---

1242 Teilweise führte auch die Verbindung unterschiedlicher Betriebsarten bzw Netze zu System-Inkompatibilitäten. Die „Preßburgerbahn" zwischen Wien und Preßburg wies drei verschiedene Stromsysteme auf, weshalb ein mehrfacher Lokomotivwechsel erforderlich war. Die Ursache dafür lag in einer Kombination aus Straßenbahn im Stadtgebiet und konventioneller Eisenbahn im Überlandbetrieb; s *Heinrich Kraus,* Weiße Kohle für Österreich Bahnen (1992) 18.

1243 Ergänzend *Carl Koehne,* Grundriß des Eisenbahnrechts (1906) 21f.

1244 Dazu kamen noch tarifliche und wirtschaftliche Schwierigkeiten; s *Leopold Mayer,* Entwicklung und Aufbau des österreichischen Eisenbahn-Gütertarifwesens, ZfV 1926, 254 (254ff). Auch politische Veränderungen, etwa die Aufteilung der Donaumonarchie, haben zu Systemänderungen und damit verbundenen Inkompatibilitäten geführt; s *Walter Tuckermann*, Die verkehrsgeographischen Änderungen in den europäischen Eisenbahnsystemen seit den politischen Umwälzungen, ZfV 1922, 37 (40ff).

1245 *Claudia Albrecht,* Bismarcks Eisenbahngesetzgebung (1994) 2; *Lorenz von Stein,* Handbuch der Verwaltungslehre (1876) 406ff, *Leopold Werner,* Die Eisenbahnhoheit (1947) 62.

1246 Von 1824 bis 1841 wurden in der österreichischen Reichshälfte etwa 570 km Eisenbahnlinien von privaten Eisenbahnunternehmen betrieben und errichtet. Der erste Akt der österreichischen Eisenbahngesetzgebung war die Privilegiumsurkunde vom 7.9.1824 zur Errichtung der Pferdeeisenbahn Linz – Budweis; s *Klaus Zeleny,* Eisenbahnplanungs- und Baurecht (1994) 33ff.

1247 Topografische Gegebenheiten waren oft für die Wahl der Spurweite und des Antriebssystems entscheidend. Beeindruckend ist die Vielfalt der Spurweiten-Entwicklung auf den verschiedenen Kontinenten; s *Karl Remy,* Die Spurweiten der Welteisenbahnen des öffentlichen Verkehrs und der Stand ihrer Vereinheitlichung auf dem afrikanischen Kontinent, ZfV 1948, 202.

1248 *Edmund Hofbauer,* Die ersten österreichischen Eisenbahnplanungen, ihre volkswirtschaftlichen Grundlagen und verkehrspolitischen Auswirkungen, GOF-Verkehrs-Schriftenreihe 1952, 1 (10).
„Der Bau einer Eisenbahn von Staats wegen war nicht die ursprüngliche Form, in der das Verkehrsmittel in Erscheinung getreten war. Für diese heute schon der Geschichte des Eisenbahnwesens zugehörige Tatsache ist es auch bezeichnend, daß z.B. im österreichischen Rechtsbereich allgemeine Normen für das Entstehen oder den Bestand von Staatsbahnen vorerst nicht geschaffen wurden"; s *Leopold Werner,* Die Eisenbahnhoheit (1947) 62. Auch große Staatsbahnlinien befanden sich unter den privaten Eisenbahnunternehmen; s *Arno Kahl,* Der öffentliche Personennahverkehr auf dem Weg zum Wettbewerb (2005) 264 mwN; erg *Albert Theodor Michel,* Oesterreichs Eisenbahnrecht (1860) 1ff.

1249 *Maximilian Schantl,* Grundtatsachen zur Verwaltungsreform des österreichischen Eisenbahnnetzes, GOF – Schriftenreihe 1952, 1 (2ff). Zum Umfang der vom Staat betriebenen Streckenlängen s *Leopold Mayer,* Entwicklung und Aufbau des österreichischen Eisenbahn-Gütertarifwesens, ZfV 1926, 254 (254).

1250 Die Entwicklung verlief allerdings inkonsistent.
Zeleny unterteilt die Entwicklung des Eisenbahnwesens in Österreich am Verlauf dieser Entwicklung orientierten Perioden:
- Privilegiumszeit (1824-1841)
- Erste Staatsbahnperoide (1841-1854)
- Privatbahnperiode (1854-1879)
- Zweite Staatsbahnperiode (1879 bis zur Gegenwart).

Siehe *Klaus Zeleny,* Eisenbahnplanungs- und Baurecht (1994) 33ff. Zum Wechsel zwischen Staats- und Privatbahnsystem s auch *Arno Kahl,* Der öffentliche Personennahverkehr auf dem Weg zum Wettbewerb (2005) 263ff. Ergänzend *Theodor Haberer,* Das österreichische Eisenbahnrecht (1885) 21ff; dazu krit *Georg Eger,* Besprechung von Haberer, Das österreichische Eisenbahnrecht, AöR 1886, 449. Zur historischen Entwicklung in Deutschland *Michael Ronellenfitsch,* Privatisierung und Regulierung des Eisenbahnwesens, DÖV 1996, 1028 (1030ff). Zu wiedererstarkenden Privatisierungstendenzen *Bernhard Wegener,* Bahnprivatisierung und Eisenbahnverkehrsverwaltung, DÖV 1996, 305 (305ff). Zur

technische Unterschiede, teilweise auch innerhalb der großen Staatsbahnen, bestehen. So existieren bis heute in Österreich verschiedene Sicherheits-[1251] und Antriebskonzepte[1252].

Diese Voraussetzungen sind nicht nur für die Verwirklichung des Binnenmarktes denkbar ungünstig, da Schienenfahrzeuge gleichzeitig unterschiedlichste länderspezifische Anforderungen erfüllen müssen, sondern bremsen auch die Konkurrenzfähigkeit des Verkehrsträgers Eisenbahn.[1253] Die nach den Verstaatlichungen in Europa entstandenen großen integrierten Bahnunternehmen[1254] erfuhren und erfahren durch das Europarecht nach wie vor gravierende Veränderungen. Das dem Protektionismus und nationalen Verkehrspolitiken ausgelieferte Eisenbahnwesen war mit dem EWG-Vertrag und dem Konzept eines gemeinsamen Marktes nicht vereinbar.[1255] Nach einem Urteil[1256] des EuGH über die Verletzung der Dienstleistungsfreiheit im Bereich des internationalen Verkehrs wurde die RL 91/440 EWG erlassen und in Österreich durch das Eisenbahngesetz (EisbG) sowie das Bundesbahngesetz (BBG) 1992 umgesetzt.[1257] Die Liberalisierung bzw Marktöffnung[1258] ist mittlerweile iSd Schaffung eines europäischen Eisenbahnraumes[1259] weit fortgeschritten und betrifft einerseits die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) sowie die Eisenbahnindustrie. Die Marktöffnung hat dazu geführt, dass mehr EVU über Staatsgrenzen hinweg Verkehre anbieten und ein gemeinsamer Markt für die Eisenbahnindustrie entstanden ist. Dennoch bleiben die technischen

---

Verstaatlichung der Eisenbahnen im Deutschen Reich und Bismarcks Plan der Errichtung einer „Reichseisenbahn“ ausf *Ernst Rudolf Huber,* Deutsche Verfassungsgeschichte IV (1996) 1057ff.

1251 Auf österreichischen Hauptstrecken sind drei verschiedene Zugsicherungssysteme implementiert: PZB, LZB und ETCS.

1252 Gemeint sind die beiden überwiegend vorhandenen Antriebskonzepte des Elektro- und Dieselbetriebes. Besonderheiten existieren für Werks- und Freizeitbahnen. Die Zillertalbahn AG hat im Jahr 2019 entschieden, das Konzept des Dieselbetriebs aufzugeben und die Fahrzeuge auf Wasserstoffantrieb umzustellen. Sie verfügt damit als erste Schmalspurbahn der Welt über wasserstoffbetriebene Fahrzeuge.

1253 *Stefanie Sendmeyer,* Transport und Verkehrsrecht Rz 60.

1254 Als integrierte Bahnunternehmen gelten gem § 1 c EisbG Eisenbahnunternehmen, die sowohl Eisenbahn**infrastruktur**unternehmen als auch Eisenbahn**verkehrs**unternehmen sind.

1255 Ergänzend *Leopold Werner,* Die Eisenbahnhoheit (1947).

1256 EuGH 22.5.1985 Rs 13/83 (Parlament/Rat).

1257 Zur Liberalisierung s auch *Arno Kahl,* Der öffentliche Personennahverkehr auf dem Weg zum Wettbewerb (2005) 145ff.

1258 *Rittner/Dreher,* Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht[3] (2008) §35 Rz 1ff; erg *Bernhard Raschauer*, Verwaltungsaufgaben 220.
Die Idee einer allgemein zugänglichen Eisenbahninfrastruktur bzw eines freien Wettbewerbs auf Schienen ist nicht neu. Bereits in der Anfangszeit der Eisenbahn herrschte in England die Auffassung, dass die von einem Unternehmer hergestellten Schienenwege gegen Entgelt von jedermann benützt werden könne, der über entsprechende Fahrzeuge verfügte. Auch das Preußische Eisenbahngesetz vom 2.11.1838 tendierte in diese Richtung, da in § 8 von der „Bahn als eine öffentliche Straße zur allgemeinen Benutzung“ die Rede ist; *Leopold Werner,* Die Eisenbahnhoheit (1947) 15.

1259 *Kahl/Müller,* Verkehrspolitik 437f.

Unterschiede (Inkompatibilitäten) bis heute der größte Stolperstein in der Verwirklichung eines europäischen Eisenbahnraumes.[1260]

Ungeachtet dieser Entwicklungen wurden die Nachteile der Inkompatibilitäten sehr wohl frühzeitig erkannt. Auch wenn daraus keine generelle technische Harmonisierung resultierte,[1261] wurden zumindest einzelne Bereiche aufeinander abgestimmt.[1262] Ein großes gemeinsames Anliegen war insb der grenzüberschreitende Verkehr von Güter-[1263] und Personenwagen. Bereits 1887 wurde der Staatsvertrag über die technische Einheit im Eisenbahnwesen (TE), dem Österreich 1951 beigetreten ist,[1264] abgeschlossen, um die technische Bauart von Eisenbahnwagen zu vereinheitlichen.[1265] Andernfalls wäre es gar nicht möglich gewesen, Güter- oder Personenwagen unterschiedlicher Länder aneinander zu kuppeln. Die Gründung des internationalen Eisenbahnverbandes (UIC),[1266] das spätere Arbeitsorgan der TE, sowie zahlreiche weitere Institutionen haben die Kompatibilität der Eisenbahnsysteme vorangetrieben. Ein von der Arbeitsgruppe Task Force Interoperabilität (TFI)[1267] erstellter Anforderungskatalog für Eisenbahnfahrzeuge (IRL – International Requirement List) sollte die länderübergreifende Zulassung von Schienenfahrzeugen erleichtern. Der Inhalt dieses Kataloges wurde in der Folge in die mittlerweile mehrfach weiterentwickelten von der KOM erlassenen technischen Spezifikationen für Interoperabilität (TSI)[1268] übernommen, die im gesamten europäischen Eisenbahnraum Anwendung finden.[1269] Trotz dieser zunehmenden Vereinheitlichungen bestehen allerdings nach wie vor beachtliche

---

1260 Die im sechsten Erwägungsgrund der mittlerweile außer Kraft getretenen RL 2007/58/EG betonte „Notwendigkeit erheblicher Fortschritte im Bereich der Interoperabilität zur Öffnung des Marktes für grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste“ ist aktueller denn je.

1261 Zur Internationalisierung rechtlicher Regelungen technischer Sachverhalte allg *Milos Vec,* Technikrecht 38ff.

1262 Zur Entwicklung in rechtlicher Hinsicht *Alfred von der Leyen,* Das internationale Eisenbahnverkehrsrecht seit dem Weltkrieg, ZfV 1925, 97. Zu internationalen Verflechtungen im Eisenbahnrecht allg *Hans-Jürgen Kühlwetter,* Verflechtungen.

1263 *Paul Sommerlatte,* Der Güterwagendienst der Deutschen Reichsbahn und seine internationalen Beziehungen, ZfV 1928, 1.

1264 Kundmachung über den Beitritt der Republik Österreich zur „Technischen Einheit im Eisenbahnwesen, Fassung 1938“ in BGBl 1951/56.

1265 *Georg Eger,* Eisenbahnrecht im Deutschen Reich und in Preußen (2011) 111ff.

1266 *Otto Seidelmann,* Der Internationale Eisenbahnverband (UIC), Verkehrsannalen 1969, 78; *Alfred von der Leyen,* Das internationale Eisenbahnverkehrsrecht seit dem Weltkrieg, ZfV 1925, 97 (100f).

1267 Dabei handelt es sich um eine Arbeitsgruppe, welcher jeweils ein Vertreter der Eisenbahnbehörde und des Infrastrukturbetreibers folgender Länder angehören: Deutschland, Italien, Niederlande, Österreich, Schweiz.

1268 Technische Spezifikation für Interoperabilität (TSI) bezeichnet „eine nach dieser Richtlinie angenommene Spezifikation, die für jedes Teilsystem oder Teile davon im Hinblick auf die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen gilt und die Interoperabilität des Eisenbahnsystems der Union gewährleistet“; s Art 2 Z 11 RL (EU) 2016/797.

1269 Beachte 1.; erg *Bernhard Stüer,* Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XV, DVBl 2009, 1498 (1499).

technische Unterschiede. So werden etwa in Europa acht verschiedene Arten von Stromabnehmern benötigt, während auf einer Lokomotive aus Platzgründen maximal vier montiert werden können. Es existieren viele verschiedene Zugfunk- und Zugsicherungssysteme. Sogar innerhalb einzelner Staaten kommen unterschiedliche Sicherungssysteme zum Einsatz. Alleine die Westbahnstrecke in Österreich verfügt über drei verschiedene Systeme.[1270]

Die Liberalisierung des Eisenbahnwesens hat in den vergangenen Jahren zur Gründung privater EVU geführt sowie das Engagement der Staatsbahnen im Ausland beflügelt.[1271] Wurden Verkehre früher in der der Regel nur im Heimatstaat des jeweiligen EVU (von der dort ansässigen Staatsbahn) angeboten und an der Grenze an das EVU des Nachbarlandes übergeben, führen die Unternehmen mittlerweile Verkehre in Eigenregie durch mehrere Länder durch.[1272] Das erfordert auch die durch den technischen Fortschritt eröffnete Möglichkeit, ganze Züge[1273] (Triebwagen, Wagen inklusive Lokomotiven) und nicht nur einzelne Wagen oder Wagengruppen über Staatsgrenzen hinweg (und damit auf technisch unterschiedlichen Infrastrukturen) zu führen.[1274] Außerdem bestehen Bestrebungen die zeit- und kostenintensiven Lokomotivwechsel an den Grenzen zu vermeiden. Zudem ist im grenzüberschreitenden Personenverkehr ein Trend von lokomotivbespannten Zügen zu Triebwagen feststellbar.[1275] Insofern kommt der grenzüberschreitenden Zulassung von Schienenfahrzeugen eine immer größere Bedeutung zu, da Triebwagen über keine an den Staatsgrenzen austauschbaren Lokomotiven verfügen.[1276] Nur im jeweiligen Land zugelassene Schienenfahrzeuge dürfen auf dessen Netz verkehren. Folglich hängt die Verkehrs- bzw Verkaufsfähigkeit von Fahrzeugen, und somit auch der Binnenmarkt für Schienenfahrzeuge, vom Zulassungsregime ab. Genauso wie die wirtschaftliche Effizienz der EVU davon abhängt, ob und unter welchen Bedingungen ihre Fahrzeuge über Staatsgrenzen hinweg betrieben werden dürfen. Einen entscheidenden Stellenwert nehmen dabei die Zulassungsverfahren selbst ein. Je mehr Verfahren erforderlich

1270 ETCS, LZB und PZB.

1271 *Stefanie Sendmeyer,* Transport und Verkehrsrecht Rz 62ff.

1272 Zentrale Bedeutung kommt dem Kabotagerecht zu.

1273 Im Sinne von Wagen inkl Lokomotiven.

1274 Eine weitere zentrale Voraussetzung dafür ist das auf die (mittlerweile nicht mehr in Geltung stehende) Marktöffnungsrichtlinie (RL 2007/58/EG) zurückgehende Kabotagerecht für internationale Züge, um Fahrgäste in anderen MS aufnehmen und absetzen zu dürfen.

1275 Dieser Trend folgt einer im Binnenverkehr schon lange anhaltenden Entwicklung, die vor allem im Nahverkehr und auf Nebenbahnen ihren Ausgang fand. Ergänzend s *Wolfgang Hamacher,* Die verkehrswirtschaftliche Bedeutung des Schienentriebwagens, ZfV 1938, 77.

1276 Zum Beispiel der zwischen Deutschland und Österreich verkehrende ICE der Deutschen Bahn AG.

sind, je umfangreicher sie sich gestalten und je unterschiedlicher die Anforderungen für positive Zulassungsentscheidungen sind, desto unwirtschaftlicher gestaltet sich der Bahnbetrieb.

In den 26 EU-Mitgliedstaaten mit Eisenbahnen existieren derzeit 30 verschiedene Zulassungen für Schienenfahrzeuge. Um den Aufwand und die Kosten für eine Unzahl an Zulassungsverfahren[1277] zu senken, normieren europäische Richtlinien Verbundmechanismen und Kooperationsstrukturen. Im grenzüberschreitenden Verwaltungshandeln wird auch hier eine Möglichkeit zur Verwirklichung des Binnenmarktes gesehen. Mehrfachgenehmigungen sollen dadurch nach Möglichkeit vermieden werden. Zudem soll durch die Herstellung von Interoperabilität durch Implementierung verbindlicher gemeinsamer technischer Standards in Form der TSI eine Zentralisierung der Fahrzeugzulassungen erleichtert werden.

Das momentan vorherrschende Zulassungsregime ist allerdings einem intensiven Wandel unterworfen. Die Zulassungen innerhalb des Unionsrechtsraumes erfolgen derzeit noch auf Ebene der Mitgliedstaaten.[1278] Mit der neuen IOP-RL (EU) 2016/797 schlägt der europäische Gesetzgeber einen neuen Weg ein. Bis in das Jahr 2020 erfolgt eine zunehmende Vertikalisierung der Verfahren. Der mitgliedschaftliche Vollzug wird weitgehend vom Direktvollzugsmodell abgelöst.[1279]

1. Rechtsgrundlagen

Die Zulassung von Schienenfahrzeugen ist im auf Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG rekurrierenden Eisenbahngesetz 1957 (EisbG)[1280] geregelt.[1281] Dabei ist insb zwischen der Bauartgenehmigung iSd §§ 32ff und der Betriebsbewilligung iSd §§ 34ff zu unterscheiden. Abgesehen von zahlreichen Staatsverträgen,[1282] die in Zusammenhang mit der gegenseitigen „Anerkennung" von ausländischen Zulassungsakten relevant sind, unterliegt das Zulassungsregime der sich auf

1277 Zur Illustration der wirtschaftlichen Dimension des Zulassungswesens von Schienenfahrzeugen: Bereits im Jahr 1925 verfügte die Deutsche Reichbahn über 811.000 Fahrzeuge; s *Karl Koch,* Das Beschaffungswesen der Deutschen Reichsbahn, ZfV 1925, 72 (72).

1278 Beachte 2.

1279 Siehe 4.

1280 *Wilhelm Marhold*, Das neue österreichische Eisenbahngesetz, ZVR 1958, 7, 26.

1281 Zu historischen Entwicklung des Eisenbahnrechts erg *Erich Jarisch,* Aktuelle Probleme des österreichischen Eisenbahnrechts, GOF – Verkehrsschriftenreihe 1952, 1 (2ff).

1282 Generell stützt sich der Eisenbahnverkehr auf eine Vielzahl internationaler Regelwerke. Siehe etwa zum Eisenbahngüterverkehr *Ronellenfitsch/Maier,* Rechtsfragen zum Spannungsfeld von Transport- und Umweltrecht, VerwArch 2016, 31 (33).

Art 91 und 172 AEUV stützenden (alten) Interoperabilitätsrichtlinie 2008/57/EG[1283] und den TSI, welche zunehmend einzelstaatliche bzw nationale Spezifikationen ersetzen und – in den sie umfassenden Bereichen[1284] – den „Stand der Technik"[1285] weitgehend repräsentieren.[1286] Nach der Legaldefinition in Art 2 Z 11 RL (EU) 2016/797 bezeichnet der Ausdruck TSI (eine) technische Spezifikation(en) für Interoperabilität, „die für jedes Teilsystem oder Teile davon im Hinblick auf die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen gilt und die Interoperabilität des Eisenbahnsystems der Union gewährleistet".[1287] Die mittlerweile große Bereiche[1288] des Zulassungsregimes von Schienenfahrzeugen, und darüber hinausgehende Systembereiche bzw Teilsysteme[1289], abdeckenden TSI[1290] werden nunmehr in Rechtsform einer Verordnung von der KOM auf Vorschlag der Europäischen Eisenbahnagentur (Agentur)[1291] erlassen.[1292] Unbestritten ist die unmittelbare Anwendbarkeit der TSI in Form von EU-VO. Ursprünglich gestalteten sich die Rechtsakte zur Erlassung der TSI allerdings uneinheitlich. Sie erfolgten als Entscheidung oder Beschluss. Unabhängig der damit verbundenen Rechtswirkungen ging das EisbG im Ergebnis jedoch auch bereits in der Anfangszeit von einer unmittelbaren Anwendbarkeit der TSI aus.[1293]

Zu beachten sind auch noch die Anforderungen der Eisenbahnbau- und -betriebsverordnung (EisbBBV)[1294], soweit ein Teilbereich nicht durch TSI abgedeckt ist.

1283 Diese RL wird durch die neue bereits in Geltung stehende RL (EU) 2016/797 gem Art 58 leg cit am 16.6.2020 aufgehoben; bea 4. Ergänzend auch *Zeleny* in Mayer/Stöger (HG), EUV/AEUV (189. EL 2016) Art 172 AEUV Rz 10.

1284 Nicht alle Systeme und Teilsysteme sind durch TSI abgedeckt.

1285 § 9 b EisbG.

1286 Ergänzend *Bieber/Maiani,* Europäisches Verkehrsrecht (2015) 185ff.

1287 Siehe auch Art 2 lit i RL 2008/57/EG und § 89 EisbG.

1288 Mittlerweile existiert eine beachtliche Anzahl an TSI. Im Sinne des vierten Erwägungsgrundes zum Be (KOM) 2017/1474 soll durch Umgestaltungen und Zusammenführungen die Anzahl der Rechtsakte verringert und die Kohärenz zwischen den TSI gesteigert werden.

1289 Das Eisenbahnsystem der EU wird iSd Anhang II der RL (EU) 2016/797 in folgende Teilsysteme untergliedert:

a. strukturelle Bereiche:
   - Infrastruktur
   - Energie
   - streckenseitige Zugsteuerung/Zugsicherung und Signalgebung
   - fahrzeugseitige Zugsteuerung/Zugsicherung und Signalgebung
   - Fahrzeuge

b. funktionelle Bereiche:
   - Betriebsführung und Verkehrssteuerung
   - Instandhaltung
   - Telematikanwendungen für Personen- und Güterverkehr.

1290 Derzeit stehen 54 TSI für sämtliche Teilsysteme in Geltung. Diesem Umstand kommt die in § 101 Abs 3 EisbG normierte Verpflichtung des BM für Verkehr, Innovation und Technologie entgegen, die Rechtsakte zu den TSI auf der Internetseite des BMVIT zu veröffentlichen.

1291 European Union Agency for Railways; bis 2016 European Railway Agency (ERA).

1292 Die Ausarbeitung, Annahme und Überarbeitung normieren Art 5 ff IOP-RL.

1293 *Catharin* in Catharin/Gürtlich (Hg), Eisenbahngesetz[3] (2015) § 89 Rz 1ff.

1294 BGBl 398/2008.

In Hinblick auf die Netzverträglichkeitsprüfung sind die von jedem Eisenbahninfrastrukturunternehmen gem § 59 EisbG aufzustellenden Schienennetznutzungsbedingungen (SNNB) sowie zahlreiche Regelwerke über technische Anforderungen relevant, die vielfach als allgemeine Geschäftsbedingungen qualifiziert werden.[1295]

2. Zulassungsverfahren

Die Zulassung von Schienenfahrzeugen erfolgt im Unionsrechtsraum durch die Mitgliedstaaten und besteht in Österreich[1296] aus drei Genehmigungsakten. Einerseits wird über einen Antrag auf Erteilung einer Bauartgenehmigung (§§ 32ff EisbG) und einer Betriebsbewilligung (§§ 34ff EisbG) gem § 12 Abs 3 Z 7 EisbG vom Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie durch Bescheid abgesprochen. Andererseits ist eine Zustimmungserklärung über die Netzzulassung durch den Infrastrukturbetreiber erforderlich, der damit die Netzverträglichkeit des Fahrzeuges bestätigt.

a) Bauartgenehmigung gem § 32 EisbG

Gem § 32 Abs 1 EisbG ist für die Inbetriebnahme einzelner oder zahlenmäßig unbestimmter baugleicher Schienenfahrzeuge vor Erteilung einer Betriebsbewilligung eine Bauartgenehmigung erforderlich. Dem Wortlaut der Bestimmung zufolge ist der Bau selbst genehmigungsfrei. Für die Erteilung einer Bauartgenehmigung ist die Erfüllung mehrerer Voraussetzungen durch Gutachten nachzuweisen, die der Behörde im Zuge der Antragstellung zu übermitteln sind.[1297]

Grundsätzlich ist eine Bauartgenehmigung gem § 32 b Abs 1 EisbG nur zu erteilen, wenn das Schienenfahrzeug zum Zeitpunkt des verfahrenseinleitenden Antrages bei der Behörde dem Stand der Technik entspricht. Der in § 9 b leg cit normierte Stand der Technik zielt nicht auf einzelne Rechtsvorschriften ab, sondern umfasst auch darüberhinausgehende Regeln über technologische Entwicklungen, deren Funktionstüchtigkeit erwiesen und erprobt sind. Dieser Stand der Technik wurde lange Zeit durch bewährte Standards des Eisenbahn-Verbandrechts,

1295 *Derselbe* in Catharin/Gürtlich (Hg), Eisenbahngesetz[3] (2015) § 59 Rz 1.

1296 Die Zulassungsverfahren sind in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgestaltet.

1297 Beachte § 32a Abs 3 EisbG.

etwa RIC und RIV[1298],[1299] festgelegt und ist gegebenenfalls durch Sachverständige festzustellen.[1300] Mittlerweile umfassen die nunmehr in Form von EU-Verordnungen erlassenen TSI jedoch bereits den gesamten Schienenfahrzeugsektor, weshalb andere Regelwerke zunehmend an Bedeutung einbüßen. Ursprünglich wurden die TSI für den Bereich des Hochgeschwindigkeitsverkehrs erlassen, seit 2014 sind die Schienenfahrzeuge (bea: nur die Schienen**fahrzeuge** – **nicht** die Schienen**infrastruktur**!) des gesamten Eisenbahnsystems erfasst. Dieser Umstand hat für Österreich insoweit besondere Bedeutung, als hierzulande, im Gegensatz zu Strecken in Deutschland, Frankreich und Italien, keine exklusiven Hochgeschwindigkeitsstrecken existieren. Das heißt, es verkehren oftmals TSI-konforme Züge auf nicht TSI-konformen Strecken. Auf dem (zum Teil TSI-konformen und zum Teil nicht TSI-konformen) österreichischen Bahnnetz besteht ein Mischverkehr aus schnellen und langsamen Personen- sowie Güterzügen.

Für Triebfahrzeuge und Personenwagen[1301] gilt die TSI „Fahrzeuge – Lokomotiven und Personenwagen“[1302], für Güterwagen die TSI „Fahrzeuge – Güterwagen“[1303]. Dieses System von TSI deckt allerdings noch nicht alle relevanten Bereiche ab. So sind etwa die TSI für „Fahrzeuge – Lärm“[1304] und TSI für „Sicherheit in Eisenbahntunneln“[1305] zu beachten. Abhängig von der Art des zu genehmigenden Schienenfahrzeuges, sind weitere einschlägige TSI anzuwenden. Im Falle der Genehmigung eines Triebwagens etwa trifft die TSI für „Menschen mit Behinderung und Menschen mit eingeschränkter Mobilität“[1306] Festlegungen, die von der Ausgestaltung der Rollstuhlabstellplätze bis hin zu den akustischen Warnsignalen der Fahrgasttüren reichen. Zu beachten ist außerdem, dass auch in den TSI länderspezifische Besonderheiten normiert sein können. So müssen beispielsweise Personenwagen für das

---

1298 *Alfred von der Leyen,* Das internationale Eisenbahnverkehrsrecht seit dem Weltkrieg, ZfV 1925, 97 (99).

1299 *Wolfgang Catharin,* Die Eisenbahnsicherheit und ihre Vorschriften im Schienenverkehrsmarkt, ZVR 2004, 276.

1300 *Schneider* verweist auf die unionsrechtliche Bedenklichkeit der in der Literatur vertretenen Ansicht, der Stand der Technik sei in Hinblick auf § 19 EisbG neben den TSI aus einem Konglomerat innerstaatlicher und europäischer Normen zu eruieren. Das Problem ist mittlerweile allerdings insofern bereits kleiner geworden, als immer mehr Teilsysteme durch die (als EU-VO erlassenen) TSI abgedeckt werden und sich dadurch der Spielraum für nationalstaatliche Bestimmungen verringert; s *Christian Schneider,* Die Zulassung von Schienenfahrzeugen nach dem EisbG, ZVR 2008, 570 (571).

1301 Als Personen- oder Reisezugwagen gelten nicht nur jene, die dem Transport von Personen dienen. Der Begriff „Reisezugwagen“ umfasst etwa auch Hilfszugwagen, Messwagen, Begleitwagen für die Rollende Landstraße („RoLa“), Wagen zum ausschließlichen Transport von Straßenkraftfahrzeugen, Gepäckwagen, Generatorwagen für die elektrische Versorgung des Zuges, Wagen mit Stromabnehmern, die während der Fahrt angehoben sein dürfen und Wagen mit Stromabnehmern, die nur im Stillstand angehoben sein dürfen; s VO (EU) 1302/2014.

1302 VO (EU) 1302/2014.

1303 VO (EU) 321/2013.

1304 VO (EU) 1304/2014.

1305 VO (EU) 1303/2014.

1306 VO (EU) 1300/2014.

italienische Schienennetz besondere Anforderungen an den Brandschutz erfüllen, in Spanien gelten abweichende Mindest-Spurkranzdicken und in Österreich sowie in Deutschland bedingt ein ungehinderter Netzzugang bei winterlicher Witterung das Vorhandensein von Sandstreueinrichtungen.[1307]

Ergänzende nationale Bestimmungen enthalten die §§ 70 – 78 der EisBBV, welche jedoch nur insoweit anzuwenden sind, als die TSI keine anderen Regelungen treffen.

Abgesehen von oa Genehmigungsvoraussetzungen sind gem § 32 b Abs 1 EisbG auch Anforderungen der „Sicherheit und Ordnung" zu berücksichtigen. Gemeint sind Maßnahmen zur betriebs- und verkehrstechnischen Sicherung, welche die Konformität mit Anforderungen des Fahrweges dem Grunde nach sicherstellen sollen. Dies ist im Falle einer TSI-Konformität von Zügen und Infrastruktur jedenfalls gegeben, wobei auf länderspezifischen Bestimmungen in den TSI Bedacht zu nehmen ist. Eine zusätzliche detaillierte Prüfung der Netzverträglichkeit (Netzkompatibilität) erfolgt im weiteren Zulassungsprozess im Rahmen der vom Infrastrukturbetreiber durchzuführenden Netzverträglichkeitsprüfung.[1308]
Die dem Antrag auf eine Bauartgenehmigung beizugebenden Gutachten müssen außerdem gem § 32a Abs 3 EisbG die Berücksichtigung der Anforderungen des Arbeitnehmerschutzes belegen. Dies betrifft insb den Nachweis über die Einhaltung der Anforderungen gem § 5 Abs 2 der ArbeitnehmerInnenschutzverordnung Verkehr (AVO).

Sind die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt, hat die Behörde eine Bauartgenehmigung zu erteilen. Sie kann im Genehmigungsbescheid jedoch verschiedene Einschränkungen vorsehen. Einerseits besteht gem § 32c EisbG die Möglichkeit, aufgrund von Kompatibilitätsproblemen zwischen Fahrweg und Fahrzeug Bedingungen festzulegen, unter welchen das Schienenfahrzeug uneingeschränkt oder eingeschränkt betrieben werden darf. Die Behörde kann auch den Einsatzbereich nach der Art von Eisenbahnen festlegen. Andererseits ist gem § 32d leg cit eine Bauartgenehmigung grundsätzlich befristet zu erteilen. Damit berücksichtigt der Gesetzgeber im Zulassungsverfahren den technischen Fortschritt. Es soll verhindert werden, dass Schienenfahrzeuge einer Bauart in einem unbestimmt langen Zeitraum in Betrieb genommen werden dürfen und damit schon im Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme veraltet sind.[1309]

1307 Siehe „Sonderfälle" in VO (EU) 1302/2014 Anhang 7.3.

1308 Siehe c).

1309 Siehe auch den vierten Erwägungsgrund zur VO (EU) 1302/2014 (TSI „Fahrzeuge – Lokomotiven und Personenwagen).

In der Genehmigung ist deshalb eine angemessene Frist unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklung des Standes der Technik festzusetzen. Die Behörde hat jedoch die Möglichkeit die Frist im Bedarfsfall zu verlängern. Dies ist dann sinnvoll, wenn es innerhalb der im Bescheid festgesetzten Frist zu keiner maßgeblichen Änderung des Standes der Technik gekommen ist.

Grundsätzlich bestehen im Rahmen der Bauartgenehmigung zwei verschiedene Ausnahmetatbestände von der Genehmigungspflicht.
§ 32 Abs 2 EisbG enthält eine Ausnahmeregelung für Reisezug- und Güterwagen, die im Ausland zugelassen sind und früher traditionellen Bauartregeln wie RIC und RIV unterlagen, denen nunmehr Bestimmungen der TSI entsprechen. Derartige Wagen dürfen in Österreich ohne Bauartgenehmigung (und Betriebsbewilligung) betrieben werden. Von dieser Ausnahmeregelung sind Triebfahrzeuge explizit nicht erfasst. Sie können nur im Rahmen des § 41 EisbG mit einer ausländischen Genehmigung in Österreich betrieben werden.[1310]
Außerdem ist für die Inbetriebnahme von Schienenfahrzeugen (einschließlich Triebfahrzeugen) im Rahmen bestimmter, in § 36 Abs 4 EisbG aufgezählten Fahrten keine Bauartgenehmigung erforderlich, wenn diese „unter der Leitung von im Verzeichnis gemäß § 40 geführten Personen erfolgen“ und Vorkehrungen zur Sicherstellung von „Sicherheit und Ordnung“ getroffen sind. Damit soll ua die Phase zwischen Antragstellung und Genehmigungserteilung überbrückt werden, indem etwa Test- und Messfahrten genehmigungsfrei gestellt werden. Weitere Ausnahmetatbestände bilden zB Überstellungs- und Ausbildungsfahrten.

b) Betriebsbewilligung gem § 34 EisbG

Die Betriebsbewilligung gem § 34 EisbG ist vor der Inbetriebnahme zusätzlich zur Bauartgenehmigung nach § 32 leg cit erforderlich und markiert eine abschließende Stufe im Zulassungsregime der Eisenbahnbehörde. Das ursprüngliche Konzept einer Prüfung der in den Bauartgenehmigungen vorgeschriebenen Ausführungen hat sich insofern gewandelt, als nunmehr nicht der Bau, sondern die Inbetriebnahme Gegenstand der Bauartgenehmigung ist. Die Betriebsbewilligung ist akzessorisch zur Bauartgenehmigung und soll sicherstellen, dass das Schienenfahrzeug genehmigungskonform ausgeführt wurde. Diesbezügliche Überprüfungen erfolgen ua durch Probefahrten.

1310 Siehe 3.

Eine Betriebsbewilligung ist nur im Falle der Erteilung einer Bauartgenehmigung erforderlich. Deshalb stellen genehmigungsfreie Vorhaben iSd § 36 EisbG keinen Gegenstand einer Betriebsbewilligung dar. Ein Antrag auf Betriebsbewilligung wäre diesfalls zurückzuweisen.

Üblicherweise wird über die Bauartgenehmigung und die Betriebsbewilligung iSd § 34a Z 2 EisbG in einem Bescheid gemeinsam abgesprochen.

Ein wesentliches Merkmal des Bescheides als rechtlich formalisierte Form administrativer Entscheidungen bildet der bzw bilden die individuell bestimmte(n) Adressat(en). Auch wenn dem Hersteller des Schienenfahrzeuges die Bauartgenehmigung sowie Betriebsbewilligung für ein Schienenfahrzeug erteilt wurden, sind im Falle eines Eigentumsüberganges keine weiteren Bewilligungen erforderlich. *Raschauer* folgend tritt nur eine scheinbare „Erweiterung" des Adressatenkreises ein, „wenn der Bescheid im Rahmen eines Rechtsverhältnisses ergeht, das als ein dingliches zu bezeichnen ist".[1311] Nach hA liegt in beiden Fällen, einer Bauartgenehmigung und einer Betriebsbewilligung, ein „dinglicher Bescheid"[1312] vor. Das rechtliche Schicksal des Bescheides bzw gegebenenfalls der Bescheide ist nicht an den ursprünglichen Antragsteller gebunden. Die Bescheidwirkungen werden „auf die Rechtsnachfolger der Partei in dem zur Erlassung des betreffenden Bescheides führenden Verwaltungsverfahrens" erstreckt.[1313]

c) Netzverträglichkeitsprüfung

Bauartgenehmigungen und Betriebsbewilligungen stellen behördliche Berechtigungen zur Inbetriebnahme von Schienenfahrzeugen dem Grunde nach dar. Eisenbahnnetze weisen jedoch spezifische streckenbezogene technische Besonderheiten auf, aufgrund derer vor der tatsächlichen Inbetriebnahme eines Schienenfahrzeuges seine Kompatibilität mit dem Netz, die Netzverträglichkeit geprüft bzw sichergestellt sein muss. Aus diesem Grunde sind die

1311 *Bernhard Raschauer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017) Rz 857; *Thienel/Schulev-Steindl,* Verwaltungsverfahrensrecht[5] (2009) 213f; s auch *Mathis Fister,* Dingliche Bescheidwirkung und Haftung im Abgabenrecht, RFG 2007, 35 (35f).

1312 *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank,* Österreichisches Staatsrecht IV (2009) Rz 50.018; *Johannes Hengstschläger,* Verwaltungsverfahrensrecht[4] (2009) Rz 560; *Kolonovits/Muzak/Stöger,* Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts[10] (2014) Rz 489; *Hartmut Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009) § 9 Rz 57 mwN; *Ewald Wiederin,* Sperrstundenbeschränkung und Betriebsnachfolge, wbl 2011, 694. Ausführlich auch *Dietmar Pauger,* Der dingliche Bescheid, ZfV 1984, 93, 250. Zum dinglichen Verwaltungsakt *Norbert Niehues,* DÖV 1965, 319. Kritik am dinglichen Verwaltungsakt äußert *Peine*, der für eine Aufgabe dieser Rechtsfigur plädiert; *Franz-Joseph Peine,* Allgemeines Verwaltungsrecht[11] (2014) Rz 463.

1313 *Ewald Wiederin,* Sperrstundenbeschränkung und Betriebsnachfolge, wbl 2011, 694 (695).

Eisenbahninfrastrukturunternehmen gem § 59 EisbG verpflichtet, Schienennetz-Nutzungsbedingungen (SNNB) zu erstellen, auf welche die entsprechenden Regelwerke der Netzkonformität rekurrieren, und einen diskriminierungsfreien Zugang zum Netz zu gewährleisten. Im Gegensatz zu den TSI handelt es sich bei den SNNB jedoch nicht um staatliches Recht oder Unionsrecht, sondern um Allgemeine Geschäftsbedingungen, die dem Infrastrukturnutzungsvertrag zwischen den EVU und dem Infrastrukturbetreiber zu Grunde liegen.

Auch wenn im Rahmen der Bauartgenehmigung die grundsätzliche Kompatibilität der zu genehmigenden Schienenfahrzeuge mit dem Netz berücksichtigt wird,[1314] werden die detaillierten betrieblichen und technischen Konformitätsparameter in einem eigenen Verfahren geprüft. Diese Netzverträglichkeitsprüfung bzw Netzzustimmungsprüfung wird in Österreich durch die ÖBB-Infrastruktur AG durchgeführt, welche den überwiegenden Teil des Bahnnetzes betreibt.

Die der Netzverträglichkeitsprüfung zu Grunde liegenden technischen Spezifikationen[1315] sind in zahlreichen Regelwerken festgelegt.[1316] Darin werden die Besonderheiten des Bahnnetzes berücksichtigt. So verfügt Österreich über einen vergleichsweisen hohen Anteil an Tunnelstrecken, weshalb spezifische Anforderungen, etwa sog Notbremsüberbrückungen, bei Reisezügen bestehen. Die geografischen Eigenheiten eines Netzes finden auch im vorgeschriebenen Umgang mit mindertauglichen Triebfahrzeugen Niederschlag. Im Vergleich zum Netz der Deutschen Bahn AG liegen zB, bedingt durch eine höhere Sensibilität der Sicherungsanlagen, die Grenzen für Störströme niedriger.

Im Rahmen der Zustimmungsprüfung wird die Kompatibilität des zuzulassenden Schienenfahrzeuges mit diesen netzspezifischen Eigenheiten geprüft. Dafür existieren drei verschiedene Verfahren. Das Verfahren I wird für Probe-, Mess- und Versuchsfahrten angewendet. Das Verfahren II entspricht dem Standardverfahren für neu zuzulassende Schienenfahrzeuge. Nach einem Umbau oder technischen Änderungen tritt die ursprüngliche Zustimmungserklärung außer Kraft, welche im Rahmen des Verfahrens III erneuert werden kann.

1314 Siehe 2.a).

1315 Nicht zu verwechseln mit den TSI.

1316 Siehe ua ÖBB Infra – Anforderungskatalog Triebfahrzeuge, Triebzüge und Reisezugwagen, Regelwerk 02.01 (2017); ÖBB Infra – Störstromverhalten und elektrische Rückwirkungsfreiheit, Regelwerk 02.04 (2016).

Die Netzkonformität des entsprechenden Schienenfahrzeuges wird nach erfolgreicher Prüfung von der ÖBB-Infrastruktur AG in Form einer privatrechtlichen „Zustimmungserklärung" bestätigt, womit das Schienenfahrzeug für das Netz zugelassen ist.[1317] Auch diese Zustimmung kann unter der Erteilung von Auflagen erfolgen, wodurch ein im Rahmen der behördlichen Bauartgenehmigung und Betriebsbewilligung grundsätzlich uneingeschränkt beschiedener Einsatzbereich beschränkt werden kann. So kann etwa die Netzzustimmungserklärung die Höchstgeschwindigkeit von Fahrzeugen oder den Einsatz von Mehrfachtraktionen beschränken. Die Netzzustimmung kann auch für nur bestimmte Streckenabschnitte erfolgen.[1318]

3. Dogmatik der grenzüberschreitenden Wirkung ausländischer Zulassungsakte – § 41 EisbG

Im Sinne des 42. Erwägungsgrundes sowie von Art 21ff der RL 2008/57/EG und des 49. Erwägungsgrundes der RL (EU) 2016/797 setzt das EisbG das in beiden RL enthaltene Konzept der gegenseitigen Anerkennung[1319] von Genehmigungsakten um. Mit Blick auf Rechtswirkungen von Fahrzeugzulassungen in grenzüberschreitender Dimension enthält § 41 EisbG zwei Tatbestände:

S 1 normiert ein automatisches „Gleichhalten" von Genehmigungsakten der Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, des EWR oder der Schweizer Eidgenossenschaft.
S 2 normiert die auf Antrag mögliche Anerkennung ausländischer Genehmigungsakte durch Bescheid.

1317 Es existiert in den verschiedenen Ländern kein einheitliches Konzept für Netzkonformitätsprüfungen. So ist in der Schweiz etwa die Netzzustimmung ein Teil des hoheitlichen Zulassungsaktes durch die Behörde. Der Infrastrukturbetreiber stellt dem Zulassungswerber gegebenenfalls eine „Unbedenklichkeitserklärung" aus, die der Antragsteller dem Zulassungsantrag bei der Behörde beizugeben hat.

1318 Dies ist etwa bei Doppelstockwagen der Fall, die aufgrund ihrer Höhe nicht uneingeschränkt im österreichischen Bahnnetz verkehren können.

1319 An dieser Stelle wird der in den RL verwendete Terminus „Anerkennung" verwendet, der allerdings weit zu verstehen ist und nicht iSd in dieser Arbeit entwickelten Rechtsfigur des Anerkennungsprinzips.

a) § 41 S 1 EisbG

Die Anordnung des „Gleichhaltens“ ausländischer Rechtsakte befreit ein im EU- bzw EWR-Ausland oder in der Schweiz zugelassenes Schienenfahrzeug von der Durchführung eines Verfahrens zur Erteilung einer Bauartgenehmigung und Betriebsbewilligung in Österreich. Dem Gesetzestext ist keine Grundlage für ein Genehmigungs- oder Anerkennungs- bzw Nostrifikationsverfahren zu entnehmen. Der von einer ausländischen Behörde erteilte Genehmigungsakt ersetzt einen Zulassungsakt der österreichischen Behörde. Das „Gleichhalten“ entspricht in seinen Rechtswirkungen einem „Gleichsetzen“. Die österreichische Behörde hat einen ausländischen Verwaltungsakt so zu behandeln, als hätte sie ihn selbst erlassen. Der fremde Verwaltungsakt erlangt im Zeitpunkt seines Erlasses auch in Österreich Rechtserheblichkeit. Dies trifft jedoch nur für jene fremden Verwaltungsakte zu, die „inhaltlich den nach diesem Bundesgesetz erforderlichen entsprechen“[1320]. Daraus lässt sich keine Kompetenz zur Rechtsmäßigkeitsprüfung des jeweiligen Zulassungsaktes durch eine österreichische Behörde ableiten, jedoch eine Kompetenz zur Feststellung des Umfanges einer im Ausland erteilten und in Österreich rechtserheblichen Berechtigung bzw Genehmigung – wobei der Bezeichnung des jeweiligen Aktes keine Bedeutung zukommt. Die Behörde im Empfangsstaat ist somit nicht zu einer inhaltlichen Prüfung des Verwaltungsaktes berechtigt. Sie darf die Rechtskonformität des ausländischen Verwaltungsaktes weder an der vom Erlassstaat anzuwendenden Rechtsordnung noch an der eigenen prüfen. Fragen der Rechtmäßigkeit sind ausschließlich von den Institutionen des Erlassstaates zu beantworten. Die österreichische Behörde ist unzuständig und an die ausländische Behördenentscheidung gebunden. Die Kompetenz zur Ausstellung der Genehmigung ist bei der Behörde des Erlassstaates konzentriert. Ein Antrag auf eine Bauartgenehmigung oder Betriebsbewilligung wäre von der österreichischen Behörde diesfalls zurückzuweisen.[1321]

Die Zulassung von Schienenfahrzeugen unterliegt, im Gegensatz zu personenbezogenen Rechtsakten für die Ausübung von Zugangsrechten zum Schienennetz, etwa hinsichtlich der Sicherheitsbescheinigungen gem § 37 Z 2 EisbG, nicht dem Sitzstaatprinzip. Es steht dem Zulassungswerber grundsätzlich frei, in welchem Staat er den Antrag einbringt. Er kann sich das „genehmigungsfreundlichste“ Land aussuchen, wodurch auch ein Wettbewerb der

1320 § 41 S 1 EisbG.

1321 BMVIT-350.302/0002-IV/SCH2/2008.

Verwaltungen entsteht.[1322] Die Kompetenz-Konzentration tritt erst mit dem Erlass des Verwaltungsaktes ein. Ab diesem Zeitpunkt ist ein Antrag von der österreichischen Behörde zurückzuweisen, sofern im Ausland bereits eine Zulassung erfolgt ist, da folglich alle anderen Staaten unzuständig sind. Auch die grenzüberschreitende Wirkungserstreckung (auf österreichisches Hoheitsgebiet) tritt mit Erlass des Verwaltungsaktes ex lege[1323] ein.

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden: Zulassungsakte von Schienenfahrzeugen erfolgen aufgrund der Kompetenzkonzentration im jeweiligen Erlassstaat sowie der im nationalen Recht angeordneten Wirkungserstreckung in Gestalt transnationaler Verwaltungsakte. Alle anderen Staaten sind dann unzuständig bzw gebunden.

Die auf einem Zusammenwirken von § 41 S 1 EisbG mit Art 21ff RL 2008/57/EG (IOP-RL) beruhende Transnationalität der Zulassungsakte von Schienenfahrzeugen steht allerdings unter dem Vorbehalt der TSI-Konformität von Fahrzeugen und Netz[1324]. Nur wenn keine TSI-Konformität gegeben ist, etwa im Falle von Bahnstrecken älterer Bauart, entfällt die unionsrechtlich verortete Bindung bzw Kompetenz-Konzentration. Technische Inkompatibilitäten können durch die Rechtsordnung nicht beseitigt werden. Insofern weichen Art 23 und 25 der IOP-RL vom Transnationalitätsmodell ab, indem es in der Kompetenz aller Staaten liegt, Kompatibilitätskriterien zu prüfen und gegebenenfalls ausländische Genehmigungsakte anzuerkennen. In diesen Fällen beruht die grenzüberschreitende Wirkung der Verwaltungsakte auf dem Anerkennungsprinzip, da die Empfangsstaaten nicht unzuständig sind und die Entscheidungen anderer Behörden im Einzelfall „übernehmen".

Außerhalb des Rahmens der TSI haben allerdings einzelne Staaten Abkommen geschlossen, die anhand einer Klassifizierung technischer Spezifikationen die Kompatibilität der Fahrzeuge festlegen und dann Grundlage transnationaler Verwaltungsakte bilden, wenn sie die vom Erlassstaat verschiedenen Staaten kompetenzrechtlich binden.[1325] Aus diesen völkerrechtlichen

---

1322 *Emmerich Bachmayer,* Wettbewerb 30ff; *Andreas Musil,* Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung (2005) 13ff.

1323 „Automatisch" bei *Catharin* in Catharin/Gürtlich (Hg), Eisenbahngesetz[3] (2015) § 41 Rz 1.

1324 Ergänzend *Andreas Netzer,* Eisenbahngesetz und EG-Prüfung, ZVR 2014, 232 (233ff).

1325 Aus diesem Grunde haben die MS in den vergangenen Jahren unzählige bilaterale Abkommen geschlossen, die eine dreistufige Kategorisierung im Rahmen einer Checkliste bei der Zulassung von Lokomotiven und personenbefördernden Eisenbahnfahrzeugen vorsehen. Damit wird insb für nicht TSI-konforme Fahrzeuge der Umfang zusätzlicher Genehmigungsschritte festgelegt. Die „Checklisten" sind gleichlautend in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen enthalten. Die technischen Punkte der Listen wurden folgendermaßen kategorisiert:

- Kategorie A: Sie umfasst die technischen Bestimmungen, die keiner weiteren Verifizierung für die Zulassung mehr bedürfen, wenn sie bereits von einer Behörde verifiziert wurden.

Abkommen resultieren im Zusammenwirken mit nationalen Umsetzungsnormen wie § 41 S 1 EisbG gleichermaßen transnationale Verwaltungsakte.
Sehen die Abkommen allerdings aufgrund der Kategorisierung technischer Spezifikationen eine Kompetenz der Empfangsstaaten zur einzelfallbezogenen Übernahme = Anerkennung der ausländischen Genehmigungsakte vor, verwirklichen sie das dogmatische Prinzip der Anerkennung.
Daraus folgt die Erkenntnis, dass mit bloßem Blick auf die Art der die Staaten verpflichtenden Rechtsgrundlagen eine Transnationalität von Verwaltungsakten nicht erkennbar ist. Nur anhand der Wirkmechanismen können Verwaltungsakte unter eine bestimmte Handlungsform subsumiert werden.

Intentional sind die Verwaltungsakte zur Zulassung von Schienenfahrzeugen grundsätzlich auf das eigene Hoheitsgebiet und nicht auf den gesamten Verbandsraum gerichtet. Die jeweilige Erlassbehörde genehmigt ein Fahrzeug durch einen nationalen Verwaltungsakt für das Hoheitsgebiet ihres Staates, dessen Wirkungen erst etwa durch § 41 EisbG auf österreichisches Hoheitsgebiet erstreckt werden. Die Intentionalität erweist sich damit nicht als ein konstitutives Merkmal transnationaler Verwaltungsakte.

Burbaum hat ja darauf hingewiesen, dass sich ein Staat nicht einseitig fremde Hoheitsakte zueigen machen darf und Transnationalität dann nicht entstehe, wenn die grenzüberschreitende

---

- Kategorie B: Sie umfasst Bestimmungen, die zurzeit für ein Land spezifisch sind und
  - die in Kategorie A fallen könnten;
  - die ergänzende Untersuchungen erforderlich machen, um festzulegen, ob sie vollständig oder teilweise in die Kategorien A oder C fallen;
  - die keine wesentlichen und vorgeschriebenen Anforderungen sind, die aber wegen der technischen Eigenschaften der Infrastruktur für die Sicherheit und die Interoperabilität eines Landes relevant sind.

Diese Punkte erfordern eine sorgfältige Prüfung.
- Kategorie C: Sie umfasst die Bestimmungen, die eindeutig an die technischen Eigenschaften der Infrastruktur des Netzes gebunden sind. Diese Punkte müssen immer auf nationaler Ebene geprüft werden.
Beispielhaft für die völkerrechtlichen Abkommen seien genannt:
- Vereinbarung über das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung der Zulassung für Lokomotiven und personenbefördernde Eisenbahnfahrzeuge zwischen den nationalen Eisenbahnsicherheitsbehörden Deutschlands und Österreichs vom 15. Juli 2013;
- Vereinbarung über das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung der Zulassung für Lokomotiven und personenbefördernde Eisenbahnfahrzeuge zwischen den nationalen Eisenbahnsicherheitsbehörden der Schweiz und Österreichs vom 9. April 2013.
- Ergänzend s auch Memorandum of Understanding on the implementation of approval procedures for rolling stock and cross-acceptance of approval procedures of the competent supervisory authorities between The Ministry of Transport, Public Works and Water Management of the Netherlands, The Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs of the Federal Republic of Germany, The Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications of Switzerland, The Federal Ministry of Transport, Innovation, and Technology of Austria, The Ministry of Transport of Italy vom 7. Juni 2007.

Wirkung ausschließlich im Belieben des Empfangsstaates stünde.[1326] Dem ist zu folgen, da die Transnationalität erkennbar eine, entweder im Richtlinienrecht oder im Völkerrecht verortete, kompetenzrechtliche Bindung voraussetzt. Meines Erachtens ist eine explizite Normierung der Kompetenz-Konzentration nicht erforderlich. Die Feststellung der Regelungszuständigkeit von Empfangsstaaten kann im Einzelfall auch eine Interpretation des positiven Rechts erfordern.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass § 41 S 1 EisbG dann transnationale Wirkungen begründet, wenn die österreichische Behörde aufgrund einer im Völker- oder Unionsrecht verorteten Kompetenzbestimmung gebunden und die Entscheidungskompetenz bei einer ausländischen Erlassbehörde konzentriert ist. Wie ersichtlich, kann Transnationalität auch unter einem Vorbehalt, in diesem Fall eisenbahntechnischer Konformität, stehen. Daraus resultiert, dass die in Rede stehenden Normen auch das dogmatische Prinzip der Anerkennung normieren können. Inwieweit Transnationalität oder das Anerkennungsprinzip vorliegt ist, wie oa, von der in den TSI bzw völkerrechtlichen Abkommen festgelegten Interoperabilität abhängig und mitunter durch Interpretation festzustellen.

b) § 41 S 2 EisbG

Liegt keine inhaltliche Entsprechung des ausländischen Verwaltungsaktes iSd § 41 S 1 EisbG vor, können gem S 2 leg cit „ausländische Genehmigungen, Bewilligungen oder sonstige für die Ausübung der Zugangsrechte erforderlichen Rechtsakte, soweit hiefür nicht staatsvertragliche Regelungen bestehen, auf Antrag mit Bescheid der Behörde anerkannt werden, wenn der Antragsteller einen zugrundeliegenden gleichwertigen Sicherheitsstandard belegt“. Das Wort „können“ normiert keinen Ermessensspielraum der Behörde, sondern überträgt dem Antragsteller die Entscheidungsmöglichkeit, ob er einen derartigen Antrag einbringt oder ein eigenständiges Bauartgenehmigungs- und Betriebsbewilligungsverfahren beantragt.
Im Falle des S 2 ist die Entscheidungskompetenz nicht bei einer ausländischen Behörde konzentriert. Auch wenn der Antragsteller belegt, dass der ausländischen Genehmigung ein gleichwertiger Sicherheitsstandard zugrunde liegt, erfolgt keine ex lege Erstreckung dieses Verwaltungsaktes auf österreichisches Hoheitsgebiet. Die Empfangsbehörde ist zuständig und hat vielmehr ein eigenständiges Verwaltungsverfahren zur Anerkennung des im Ausland ergangenen Genehmigungsaktes durchzuführen.

1326 *Stefan Burbaum,* Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003) 33.

Auch wenn § 41 S 2 EisbG die Behörde zur Anerkennung verpflichtet, ist sie damit nicht unzuständig. Im Gegensatz zu S 1 leg cit wird in diesem Anerkennungsverfahren auch ein Tatbestand festgestellt. Es existiert keine antizipierte Wirkungserstreckung des ausländischen Verwaltungsaktes, sondern eine unter das Anerkennungsprinzip zu subsumierende einzelfallbezogene „Übernahme" eines ausländischen Genehmigungsaktes.

4. Exkurs: Viertes Eisenbahnpaket

Das „vierte Eisenbahnpaket" beschreibt ein Bündel an Legislativmaßnahmen,[1327] welches ua eine Neufassung der noch in Geltung stehenden IOP-RL 2008/57/EG in Gestalt der RL (EU) 2016/797 umfasst. In der spätestens bis 16.6.2020 umzusetzenden RL erfährt das Zulassungssystem für Schienenfahrzeuge im gesamten Unionsraum eine grundlegende Änderung. Genehmigungen für das Inverkehrbringen von Fahrzeugen werden künftig gem Art 21 RL (EU) 2016/797 von der Agentur erteilt. Insofern kommt es diesfalls zu einer „Hochzonung" der Entscheidungskompetenz, welche in der Folge im direkten Vollzug durch die Agentur wahrgenommen wird.

Daraus ergibt sich unweigerlich, dass derartige Zulassungen über keine transnationalen Wirkungen mehr verfügen werden, da das derzeit noch bestehende, den transnationalen Verwaltungsakten immanente, horizontale Verwaltungsverfahren in ein vertikales geändert wird.

Art 21 Abs 8 leg cit normiert zwar weiterhin Kompetenzen für Fahrzeugzulassungen der nationalen Behörden, allerdings nur für das Hoheitsgebiet ihres Sitzstaates. Das

---

1327 Das vierte Eisenbahnpaket umfasst mehrere Legislativmaßnahmen, die in zwei Pfeiler unterteilt werden: einen Marktpfeiler und einen technischen Pfeiler.
Der Marktpfeiler umfasst:
- eine Verordnung betreffend die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für inländische Schienenpersonenverkehrsdienst („PSO-Verordnung"),
- eine RL über die Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und die Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur („Governance-Richtlinie") sowie
- eine Verordnung über staatliche Beihilfen für Eisenbahnunternehmen.

Der technische Pfeiler umfasst:
- eine neue Verordnung über die Eisenbahnagentur der EU,
- eine RL über die Eisenbahnsicherheit und
- die neue oben in Rede stehende IOP-RL (Neufassung der IOP-RL 2008/57/EG).

Zum vierten Eisenbahnpaket s *Giera/Hautzenberg/Rummel,* Eisenbahnrecht, ecolex 2016, 642; zu sämtlichen Eisenbahnpaketen und deren Regelungen erg *Klaus Gstettenbauer,* Die sogenannten „Eisenbahnpakete" der Europäischen Union, ZVR 2009, 504.

Verwendungsgebiet muss sich also auf das Netz eines Mitgliedstaates beschränken. Insofern ist derartigen Verwaltungsakten künftig keine transnationale Wirkung zu entnehmen.

5. Zusammenfassung

Die Zulassung von Schienenfahrzeugen erfordert in Österreich eine Bauartgenehmigung gem § 32 EisbG sowie eine Betriebsbewilligung gem § 34 EisbG, über die durch Bescheid abgesprochen wird. Wurde ein Schienenfahrzeug in einem Mitgliedstaat der EU, des EWR oder in der Schweiz bereits zugelassen, werden die Genehmigungsakte der ausländischen Behörden gem § 41 EisbG den inhaltlich entsprechenden österreichischen „gleichgehalten" (S 1) oder auf Antrag mit Bescheid anerkannt (S 2). Damit setzt das EisbG die im europäischen Richtlinienrecht sowie im Völkerrecht verortete Rechtserheblichkeit ausländischer Zulassungsakte um. Ein Befund hinsichtlich der territorialen Dimension dieser Verwaltungsakte fällt differenziert aus.

§ 41 S 1 EisbG normiert ein „Gleichhalten" ausländischer Genehmigungsakte, sofern diese inhaltlich den im EisbG in Form von Bauartgenehmigung und Betriebsbewilligung normierten Inbetriebnahmegenehmigungen entsprechen. Diese Entsprechung ist dann gegeben, wenn die ausländische Genehmigung aufgrund gemeinsamer technischer Standards ergangen ist, sohin Interoperabilität besteht. Interoperabilität ergibt sich entweder aus der TSI-Konformität oder aus der Erfüllung völkerrechtlich festgelegter gemeinsamer Standards. Insoweit setzt das EisbG die in Art 21ff RL 2008/57/EG normierte „gegenseitige Anerkennung" von Genehmigungen um. In diesen Fällen sind die zuständigen Behörden ausschließlich jene, bei denen die erstmalige Zulassung erfolgt. Der Verwaltungsakt des Erlassstaates zur Genehmigung des Schienenfahrzeuges wirkt dann aufgrund der Wirkungserstreckung in § 41 S 1 EisbG (automatisch) auch in Österreich. Die österreichische Behörde ist an den Verwaltungsakt gebunden und unzuständig. Sie darf kein Anerkennungs- oder Nostrifikationsverfahren durchführen. Die grenzüberschreitende Wirkung des ausländischen Verwaltungsaktes tritt ex lege ein. Insoweit entsprechen derartige Genehmigungen ausländischer Verwaltungsbehörden dem Konzept des transnationalen Verwaltungsaktes, da die grenzüberschreitenden Wirkungen der nationalen Akte nicht nur ohne Anerkennungsverfahren eintreten, sondern die Behörden in Empfangsstaaten auch unzuständig sind.[1328]

[1328] *Liebmann* versteht § 41 EisbG generell als Anerkennungsregel. Anerkennung würde ich in diesem Zusammenhang nur in einem weiteren Sinn verstehen. Dogmatisch normiert die Bestimmung das Prinzip

Die Transnationalität steht jedoch unter dem Vorbehalt der Interoperabilität. Soweit letztere nicht gegeben ist, fällt es in die Zuständigkeit der Empfangsstaaten, fremden Zulassungsakten Rechtserheblichkeit auf ihrem Hoheitsgebiet zu verleihen. Insoweit schließt § 41 S 1 EisbG das Anerkennungsprinzip nicht aus.

Im Gegensatz dazu normiert § 41 S 2 EisbG grundsätzlich das dogmatische Prinzip der Anerkennung, da die ausländischen Zulassungsakte nicht automatisch übernommen werden, sondern ihnen von der österreichischen Behörde in Ausübung ihrer Verfahrenskompetenz durch Bescheid Rechtserheblichkeit im Inland verliehen wird. Die österreichische Behörde ist damit nicht unzuständig, sondern nur insoweit gebunden, als sie die ausländische Genehmigung durch Bescheid anzuerkennen hat, wenn der Antragsteller einen gleichwertigen Sicherheitsstandard belegt. Es obliegt der österreichischen Behörde den Verwaltungsakt in den nationalen Rechtskreis einzuführen. Der Anerkennungsakt ergeht zwar in Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung, jedoch ist er nicht als bedeutungsloses Scharnier zu qualifizieren, welches nur als ein technisches Glied eines transnationalitätsbegründenden Mechanismus interpretiert werden kann. Vielmehr beruht die Anerkennung auf einem eigenständigen Verwaltungsverfahren, dessen Rolle nicht dadurch gemindert wird, dass die Behörde an Tatbestände (ausländischer Behörden) anknüpft.
Insoweit lautet das Resultat, dass § 41 S 1 EisbG in Umsetzung der IOP-RL bzw völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich das Verwaltungshandeln in Gestalt transnationaler Verwaltungsakte normiert und im Falle fehlender Interoperabilität Grundlage des Anerkennungsprinzips bilden kann. Welchem Konzept der jeweilige Zulassungsakt unterliegt, ist durch Interpretation festzustellen. S 2 leg cit normiert generell das dogmatische Prinzip der Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte, da die Entscheidungskompetenz diesfalls bei der österreichischen Behörde liegt.

der Anerkennung wie auch das Transnationalitätsmodell; vgl *Liebmann* in Liebmann (Hg), EisbG^3 (2014) § 41 EisbG.

Kapitel 4

Resümee

Die Signifikanz grenzüberschreitender (horizontaler) Rechtserheblichkeit einer bestimmten Gruppe von Verwaltungsakten nationaler Behörden hat zur Herausbildung des transnationalen Verwaltungsaktes als ein eigenständiges Rechtsinstitut geführt. Neben diesem Ergebnis hat die Untersuchung einzelner Materien in Kap 3 zwei weitere Erkenntnisse zu Tage befördert. Erstens: Transnationale Verwaltungsakte lassen sich mit Hilfe des dogmatischen Prinzips der gegenseitigen Anerkennung nicht hinreichend darstellen.[1329] Vielmehr handelt es sich dabei um zwei differente Modelle der grenzüberschreitenden Wirkung von Verwaltungsakten. Zweitens: Auch wenn der Begriff des transnationalen Verwaltungsaktes als eine auf dem Boden des Unionsrechts aufkeimende Invention der Rechtswissenschaft das Licht der Welt erblickt hat, vermag das Recht außerhalb des Verwaltungsrechtsraumes Europa gleichermaßen seine normative Grundlage bilden. Diese Feststellung impliziert auch bereits eine weitere zentrale Erkenntnis: So sehr die Simplifizierung im Dienste der Rechtswissenschaft steht und in ihrem Sinne die handlungsformorientierte Unterscheidungsmethode auf den ersten Blick ein Bild klarer Konturen und einfacher Konzepte zu zeichnen vermag, so unzufriedenstellend sind ihre dogmatischen Antworten.[1330] Die vorliegende Arbeit folgt dem Weg einer systematischen, an den Wirkmechanismen territorialer Entgrenzung nationaler Verwaltungsakte orientierten Begriffsbildung, deren Basis mit der im ersten Abs von Kap 3 zitierten Sentenz von *Wiederin*, „ein System des allgemeinen Verwaltungsrechts zu entwerfen, bedeutet ein repräsentatives Set von Schlüsselmaterien auf Strukturprobleme zu untersuchen und die Ergebnisse der Untersuchung miteinander abzugleichen“, trefflich beschrieben werden kann. Es entspricht einem hypothetisch-deduktiven Ansatz, mit dessen Hilfe die handlungsformorientierte Unterscheidungsmethode falsifiziert wird.

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung mögen als Plädoyer dafür verstanden werden, den Blick von formalen Fragen, wie jene der Art von Rechtsgrundlagen, abzuwenden, hin zu den Wirkmechanismen.

(Transnationale) Verwaltungsakte tragen die Wirkung nicht in sich. Ihr Wirkungsbereich verhält sich kongruent zum Geltungsbereich der sie begründenden Rechtsnormen. Transnationalitätsbegründende Normen übertragen aber keine Hoheitsgewalt, sondern bilden

1329 Siehe Kap 2, V.

1330 Siehe Kap 2, V.

einen grenzüberschreitenden Strang der Rechtserheblichkeit. Die Entwicklung des Rechtsinstitutes „transnationaler Verwaltungsakt“ erfolgt damit nicht über die Frage, auf welcher Art von Rechtsgrundlage sie beruhen, sondern welche Wirkungen, welchen Mechanismus der grenzüberschreitenden Rechtserheblichkeit die Rechtsnormen anordnen. Dieser Blickwinkel steht in Kombination mit einer engen Konstruktion der Rechtsfigur im Dienste der terminologischen Aussagekraft.

Im Sinne dieses Weges lautet die Antwort auf die in Kap 1 unter II. formulierte zentrale Forschungsfrage, dass unter einem transnationalen Verwaltungsakt ein von der Behörde eines Staates (Erlassstaat) in Ausübung einer gemeinsamen – auf horizontaler Ebene zentralisierten – Entscheidungskompetenz erlassener Verwaltungsakt zu verstehen ist, der in anderen Staaten (Empfangsstaaten) gleichlautende Rechtswirkungen erzeugt. Der transnationale Verwaltungsakt bedarf keiner Anerkennung in den Empfangsstaaten, denn sie sind diesfalls unzuständig bzw gebunden.

Sowohl die konstitutiven Merkmale als auch die Abgrenzung zu anderen Rechtsinstituten sowie die Verortung in materienspezifisch unterschiedlich ausgestalteten Verbundstrukturen lassen sich aus den untersuchten Referenzgebieten ableiten und in folgenden Thesen zusammenfassen:

Thesen

1. Transnationale Verwaltungsakte beruhen auf folgenden konstitutiven Elementen:

   - Der Verwaltungsakt wird von einer nationalen Behörde erlassen.[1331]
   - Der Behördenakt ergeht in Form eines Verwaltungsaktes ieS und betrifft somit den Einzelfall.[1332]
   - Die grenzüberschreitende Wirkung tritt „automatisch“, ohne einzelfallbezogenen Vermittlungsakt in Empfangsstaaten ein.[1333]

1331 Siehe Kap 2, IV.1.
1332 Siehe Kap 2, IV.2.
1333 Siehe Kap 2, IV.3.

- Die Entscheidungskompetenz ist im Zeitpunkt des Erlasses eines Verwaltungsaktes bei den Behörden des Erlassstaates (Ausübungsstaates) konzentriert.[1334]

2. Transnationale Verwaltungsakte erlangen im Zeitpunkt ihres Erlasses in allen Verbandsstaaten Rechtserheblichkeit. Sie entsprechen der grenzüberschreitenden Erledigung von Verwaltungsaufgaben nach dem Prinzip „einer für alle“ und sind Ausdruck einer rechtlichen Permeabilität der nationalen Rechtsordnungen.

3. Transnationalen Verwaltungsakten liegt ein von nationalen Vorstellungen, insb von § 35 dt VwVfG, entkoppeltes Verständnis über den Verwaltungsakt zu Grunde.

4. Rechtsgrundlagen transnationaler Verwaltungsakte können all jene Normen bilden, welche die Entscheidungskompetenz bei den Behörden eines Staates konzentrieren und den Wirkungsbereich der Verwaltungsakte auf das Gebiet von Nichterlassstaaten erweitern. Dabei ist nicht entscheidend, ob die Rechtsgrundlage(n) auf zusammenwirkenden Rechtsakten, etwa EU-RL oder völkerrechtlichen Verträgen und nationalen Umsetzungsnormen, oder auf einem einzelnen Rechtsakt, in der Regel einer EU-VO, beruhen.[1335] Entscheidend ist, dass ein durchgehender Wirkungsstrang im Zeitpunkt der Entscheidung angelegt ist, der die antizipierte Erweiterung der Rechtserheblichkeit auf das Territorium von Nichterlassstaaten normiert. Das Europarecht kann nicht als Mutter transnationalen Verwaltungshandelns bezeichnet werden, hat jedoch maßgeblich zu seiner Ausbreitung beigetragen.

5. Transnationale Verwaltungsakte tragen demnach ihre Wirkung nicht in sich, sondern bekommen sie durch die Rechtsordnung verliehen.

6. Die transnationalitätsbegründenden Normen übertragen keine Hoheitsgewalt, sondern führen nationale Verwaltungsakte eines Staates in den Rechtskreis anderer Staaten ein – sie erweitern den Umfang der Rechtserheblichkeit.

7. Transnationalität beschreibt einen das Territorialitätsprinzip überwindenden Wirkmechanismus, sohin eine territoriale Entgrenzung von Verwaltungsakten.

1334 Siehe Kap 2, IV.4., 5.

1335 Siehe Kap 2, III.2., V.

Daraus resultiert der in diesem Zusammenhang vielfach verwendete Terminus der „Entterritorialisierung des Rechts“.

8. Transnationale Verwaltungsakte sind ein Ausdruck zentralisierter Entscheidungskompetenz auf horizontaler Verwaltungsebene und ergehen in Ausübung einer bei den Behörden eines Staates konzentrierten Kompetenz. Sie werden von einem Staat (Erlassstaat) mit Wirkung für alle anderen Staaten im Verbandsbereich (Empfangsstaaten) erlassen. Auf vertikaler Ebene, im direkten Vollzug des Unionsrechts, ist Transnationalität ausgeschlossen.

9. Das Transnationalitätsmodell ist vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zu unterscheiden. Während im Falle der Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte die „Empfangsstaaten“ in Ausübung ihrer Regelungszuständigkeit den Wirkungsbereich eines fremden Verwaltungsaktes im Einzelfall auf ihr Hoheitsgebiet erweitern, trifft im Falle eines transnationalen Verwaltungsaktes die Behörde eines fremden Staates in Ausübung der bei ihm konzentrierten Kompetenz eine Entscheidung mit Wirkung für alle Staaten im Verbandsbereich.[1336] Die Empfangsstaaten sind diesfalls unzuständig.

10. Transnationalität ist weder eine Frage der Anerkennung fremder Verwaltungsakte noch einer erweiterten Tatbestandswirkung, sondern eine Kompetenzfrage.

11. Durch die in einem Staat auf horizontaler Ebene konzentrierte Entscheidungskompetenz unterscheidet sich der transnationale Verwaltungsakt auch vom mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakt.[1337] Dahingehend ist auch ein Unterschied zum kooperativen Verwaltungsakt zu sehen.[1338]

12. Transnationale Verwaltungsakte und das Verbundverwaltungsrecht stehen weder in einem Antagonismus noch nebeneinander. Transnationales Verwaltungshandeln existiert in einem materienspezifisch unterschiedlich ausgeprägten System von Verbundstrukturen und ist als ein Element des Verbundverwaltungsrechts zu verstehen.

1336 Siehe Kap 2, V.
1337 Siehe Kap 2, VII.1.
1338 Siehe Kap 2, VII.2.

13. Als Rechtmäßigkeitsmaßstab transnationaler Verwaltungsakte dient ausschließlich das im jeweiligen Erlassstaat anzuwendende Recht.[1339] Rechtsschutz ist grundsätzlich im Erlassstaat zu suchen. Ausnahmen bedürfen einer entsprechenden rechtlichen Grundlage.

14. Auch rechtswidrige Verwaltungsakte entfalten transnationale Wirkungen.[1340] Empfangsstaaten verfügen über keine Verwerfungskompetenz.

15. Transnationale Verwaltungsakte können grundsätzlich nur vom Erlassstaat aufgehoben oder abgeändert werden. Wird ein transnationaler Verwaltungsakt vom Erlassstaat aufgehoben, fällt auch die transnationale Wirkung und damit auch die Rechtserheblichkeit in allen Empfangsstaaten weg.[1341] Es kommt zu keinem „Auseinanderdriften" der Rechtswirkungen in Erlass- und Empfangsstaaten. Die Wirkung transnationaler Verwaltungsakte in Empfangsstaaten steht in einem akzessorischen Verhältnis zu jener im Erlassstaat.

16. Absolut nichtigen Akten mangelt es an Rechtserheblichkeit, weshalb sie keine transnationalen Wirkungen entfalten können.[1342] Die absolute Nichtigkeit liegt jenseits der von der Rechtsordnung des Erlassstaates gezogenen Grenze zur Rechtserheblichkeit.

17. Der Kompetenz von Empfangsstaaten obliegt es mitunter die Rechtserheblichkeit fremder Akte festzustellen.[1343] Sie sind nur an Akte gebunden, die der „Welt des Rechts" angehören. Nichtakte entfalten keine Bindungswirkung.

18. Materienspezifisch normierte Schutz- und Notfallklauseln können zum Schutz elementarer Rechtsgüter die Wirkung transnationaler Verwaltungsakte im Hoheitsgebiet der sich auf derartige Klauseln berufenden Staaten hemmen.[1344] Sie stellen jedoch die Kompetenzkonzentration des Transnationalitätsmodells nicht in Frage, sondern bieten vorübergehenden Schutz. Der jeweilige transnationale

1339 Siehe Kap 2, X.
1340 Siehe Kap 2, X., XI.
1341 Siehe Kap 2, XII.
1342 Siehe Kap 2, XI.
1343 Siehe Kap 2, XI.
1344 Siehe Kap 2, XIV.

Verwaltungsakt bleibt dem Grunde nach unberührt. Derartige Klauseln bilden keinen actus contrarius. Sie sind kein Thema der Invalidation, sondern der Inhibition.

19. Der transnationale Verwaltungsakt ist kein Auslaufmodell, sondern ein Rechtsinstitut, dessen Bedeutung im Verwaltungsrechtsraum Europa deutlich gestiegen ist.[1345] Steht er in Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes zu Recht im Mittelpunkt, ist aber va auch seine grundlegende Bedeutung für die Verwaltungsökonomie, die Wirtschaftlichkeit[1346] der Verwaltung hervorzuheben. So ist etwa im Bereich der Zulassung von Schienenfahrzeugen erkennbar, dass sich auch Verwaltungen zunehmend internationalem Wettbewerb ausgesetzt sehen. Schienenfahrzeuge werden tendenziell in Ländern mit einfachen Zulassungsprozessen („One-Stop-Shop-Prinzip“) zugelassen, da die Zulassung mit Wirkung für den gesamten Verbandsbereich erfolgt. Zulassungswerber können sohin die für sie „günstigste“ Zulassungsbehörde wählen. Dieser Trend in einem Verwaltungsrechtsraum volatiler Prozesse verläuft jedoch materienspezifisch unterschiedlich. Im Bereich des Führerscheinwesens besteht aufgrund des Wohnsitzprinzips (noch) keine Wahlmöglichkeit.

Kurzformel

Verwaltungsakte gelten dann als transnational, wenn sie von nationalen Behörden in Ausübung einer bei ihnen zentralisierten Entscheidungskompetenz erlassen werden und in anderen Staaten im Zeitpunkt ihres Erlasses gleichlautende Rechtswirkungen entfalten. Transnationale Verwaltungsakte beruhen auf einer horizontalen Kompetenzkonzentration und bedürfen keiner Anerkennungsakte in den Empfangsstaaten, denn diese sind unzuständig sowie gebunden.

1345 In diese Richtung auch *Claudio Franzius,* Europäisches Vertrauen?, HFR 2010, 159 (173): „Das europäische Verwaltungsrecht wird sich zu einem guten Teil als transnationales Recht weiterentwickeln“.

1346 *Niklas Luhmann,* Kann Verwaltung wirtschaftlich handeln?, VerwArch 1960, 97 (115). *Luhmann* bestreitet, dass die Verwaltung wirtschaftlich handeln kann. Das Wirtschaftlichkeitskriterium habe versagt, dem Brauchbarkeitsmodell sei der Vorzug zu geben. Dagegen vertritt *von Arnim* die Auffassung, dass Wirtschaftlichkeit entgegen der Ansicht *Luhmanns* keine „einzig-richtigen Entscheidungen“ voraussetzt. Eine Beschränkung des Begriffs Wirtschaftlichkeit (= Rationalität) auf „einzig-richtige Lösungen“ sei verfehlt; *Hans Herbert von Arnim,* Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip (1988) 45f. Im Ergebnis lehnen beide das Optimalmodell ab und unterscheiden sich im Verständnis über die „Wirtschaftlichkeit“.

Literaturverzeichnis

Adamovich, Ludwig, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts[6] (1971)

Adamovich, Ludwig / Funk, Bernd-Christian / Holzinger, Gerhart / Frank, Stefan Leo, Österreichisches Staatsrecht IV[1] (2009)

Aichlreiter, Josef, Janusköpfiger Verwaltungsakt und Erosion des Rechtsstaates, in Akyürek / Baumgartner / Jahnel / Lienbacher / Stolzlechner (Hg), Staat und Recht in europäischer Perspektive – FS für Heinz Schäffer (2006) 10 [Janusköpfiger Verwaltungsakt]

Albrecht, Claudia, Bismarcks Eisenbahngesetzgebung (1994)

Amberg, Hellmuth, Rechtsnatur und prozessuale Behandlung behördlicher Mitwirkungsakte bei mehrstufigen Verwaltungsakten (1966)

Andersen, Poul, Ungültige Verwaltungsakte (1927)

Antoniolli, Walter, Allgemeines Verwaltungsrecht (1954)

Apelt, Willibalt, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (1920)

Augsberg, Ino, Multi-, inter-, transdisziplinär?, in Augsberg (Hg), Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht (2013) 3 [Multidisziplinarität]

Augsberg, Steffen, Agencification der Kommissionsverwaltung, in Terhechte (Hg), Internationale Dimensionen des europäischen Verwaltungsrechts – Beiheft 1, EuR 2016, 119 [Agencification]

Augsberg, Steffen, Hybride Regulierungsinstrumente im Finanzmarktrecht, DV 2016, 369

Augsberg, Steffen, Verwaltungsverfahrensrecht der Europäischen Union – Der Kodifikationsentwurf des „Research Network on European Administrative Law" in rechtsvergleichender Perspektive, DV 2017, 1

Bachmayer, Emmerich, Verwaltungen im (Qualitäts-)Wettbewerb, in ÖVG (Hg), Europäisierung der öffentlichen Verwaltung (2003) 30 [Wettbewerb]

Baer, Susanne, Verwaltungsaufgaben, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts I[2] (2012) § 11 [Verwaltungsaufgaben]

Balthasar, Alexander, Absolute Nichtigkeit genereller Normen in der österreichischen Rechtsordnung (2016)

Barfuß, Walter, Die Weisung (1967)

Basedow, Jürgen, Komplexität der Wissenschaft, Allokation des Wissens und privates Privatrecht, in Calliess (Hg), Transnationales Recht (2014) 141 [Privatrecht]

Bast, Jürgen, Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums (2006)

Bast, Jürgen, Internationalisierung und De-Internationalisierung der Migrationsverwaltung, in Möllers / Vosskuhle / Walter (Hg), Internationales Verwaltungsrecht (2007) 279 [(De-)Internationalisierung]

Becker, Joachim, Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl 2001, 855

Bender, Bernd, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (1956)

Berchtold, Klaus, Der örtliche Wirkungsbereich von Akten der Vollziehung, ZfV 1994, 401

Berg / Fisch / Schmitt Glaeser / Schoch / Schulze-Fielitz (Hg), Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates – Beiheft 4, DV 2001

Bergmann, Jan, Verwaltungsrecht, Europäisches, in Bergmann (Hg), Handlexikon der Europäischen Union[5] (2015) [Europäisches Verwaltungsrecht]

Berka, Walter, Verfassungsrecht[3] (2010)

Berka, Walter, The Free Speech Debate: Bedarf die Meinungsfreiheit einer Neuvermessung?, in Berka / Holoubek / Leitl-Staudinger (Hg), Meinungs- und Medienfreiheit in der digitalen Ära: Eine Neuvermessung der Kommunikationsfreiheit (2017) 1 [Meinungsfreiheit]

Bernert, Irina, Haftung für den „Genmais", JAP 2004/2005, 119 (I)

Biaggini, Giovanni, Die Entwicklungslinien des Internationalen Verwaltungsrechts als Aufgabe der Rechtswissenschaft, in VVDStRL 67 (2007) 413

Bickel, Jürg, Auslegung von Verwaltungsrechtsakten (2014)

Bieber, Roland / Maiani, Francesco, Europäisches Verkehrsrecht (2015)

Blanke, Hermann-Josef, Föderative Staatsstrukturen und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in Siedentopf (Hg), Europäische Integration und nationalstaatliche Verwaltung (1991) 65 [Staatsstrukturen und Gemeinschaftsrecht]

Bleckmann, Albert, Zur Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, JZ 1985, 1072

Bleckmann Albert, Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre (1995)

Bleckmann, Albert, Zur Dogmatik des Allgemeinen Verwaltungsrechts I[1] (1999)

Boehme-Neßler, Volker, Das Ende des Staates? Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Staat, ZÖR 2009, 145

Bogdandy, Armin von, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform (1999)

Bogumil, Jörg / Hafner, Jonas / Kuhlmann, Sabine, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, DV 2016, 289

Bogumil, Jörg / Hafner, Jonas / Kuhlmann Sabine, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, VM 2016, 126

Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine / Proeller, Isabella, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, in Bogumil / Kuhlmann / Proeller (Hg), Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise (2019) 7 [Flüchtlingskrise]

Breitenmoser, Stephan / Jutzeler, Michel, Schengen und Dublin im Mehrebenensystem, in Breitenmoser / Lagodny / Uebersax (Hg), Schengen und Dublin in der Praxis (2018) 3 [Mehrebenensystem]

Britz, Gabriele, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund, EuR 2006, 46

Broks, Dietrich / Pohlmann, Andreas / Senft, Mario, Das neue Gentechnikgesetz (1991)

Brüning, Christoph, Einstweilige Verwaltungsführung (2003)

Buchardt, Ingo / Möller, Anke, Europas Bemühungen bei der Bekämpfung des Führerscheintourismus, SVR 2015, 1

Buchholtz, Gabriele, Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts, NVwZ 2016, 1353

Buchholtz, Gabriele, Die Herausforderungen der „Integrationsverwaltung" im Spiegel der neuen Verwaltungsrechtswissenschaft, DS 2018, 407

Burbaum, Stefan, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003)

Burmann / Heß (Hg), Handbuch des Straßenverkehrsrechts (2017)

Bußjäger, Peter, Untersuchungsausschüsse im Bund und bei den Ländern, ÖJZ 2016, 348

Buzogány, Aron, Auf dem Weg zum Parlamentsverbund? Kooperativer Parlamentarismus in der Europäischen Union, ZSE 2016, 192

Calliess, Gralf-Peter, Transnationales Recht (2014)

Casper, Johannes, Der fiktive Verwaltungsakt – Zur Systematisierung eines aktuellen verwaltungsrechtlichen Institutes, AöR 2000, 131

Casper, Johannes, Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformiertem Lebensmittelrecht, DVBl 2002, 1437

Catharin, Wolfgang, Die Eisenbahnsicherheit und ihre Vorschriften im Eisenbahnverkehrsmarkt, ZVR 2004, 276.

Catharin, Wolfgang in Catharin / Gürtlich (Hg), Eisenbahngesetz[3] (2015) §§ 41, 59, 89

Chmielewski, Krzysztof, Bindung der Verwaltungsgerichtsbarkeit an einen Mitwirkungsakt des BFA im asylrechtlichen Familiennachzugsverfahren, migraLex 2016, 8

Classen, Claus Dieter, Das nationale Verwaltungsverfahren im Kraftfeld des Europäischen Gemeinschaftsrechts, DV 1998, 307

Coing, Helmut, Europäische Grundlagen des modernen Privatrechts (1986)

Cornils, Matthias, Entterritorialisierung im Kommunikationsrecht, in Jestaedt (Red), VVDStRL 76 (2017) 391 [Entterritorialisierung]

Coudenhove-Kalergi, Richard Nocolaus von, Pan-Europa (1924)

Craig, Paul / Cananea, Giacinto della / Mir, Oriol / Schneider, Jens-Peter / Tünsmeyer, Vanessa / Wierzbowsky, Marek, Buch III – Einzelfallentscheidungen, in Schneider / Hofmann / Ziller (Hg), ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht (2015) 49 [Einzelfallentscheidungen]

Craig, Paul / Curtin, Deirdre / Cananea, Giacinto della / Hofmann, Herwig / Mir, Oriol / Schneider, Jens-Peter / Wierzbowski, Marek / Ziller, Jacques, Buch I – Allgemeine Vorschriften, in Schneider / Hofmann / Ziller (Hg), ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht (2015) 1 [Allgemeine Vorschriften]

Dakkak, Abdellatif, Der Kaufvertrag im marokkanischen und im deutschen Recht (2011)

Dannecker, Gerhard in Streinz (Hg), EUV/AEUV[2] (2012) Art 87 AEUV

Degen, Manfred, Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag über die Europäische Union unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts, DÖV 1993, 749

Delbrück, Jost, Bericht über die wissenschaftlichen Kolloquien anläßlich des 50jährigen Jubiläums des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, DVBl 1965, 319

Deutsch, Erwin, Genehmigungsbedürftigkeit- und Fähigkeit gentechnischer Anlagen, NJW 1990, 336

Dilling, Olaf, Grenzüberschreitende Produktverantwortung (2010)

Dittrich, Robert / Tichy, Heinz, Mangelhafte Erscheinungsbilder von Bodenmarkierungen und ihre Rechtsfolgen, ZVR 2004, 183

Dreier, Horst, Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates (2014)

Dujmovits, Elisabeth, Janusköpfige Verwaltungsakte oder was es alles gibt, in Eisenberger / Golden / Lachmayer / Marx / Tomasovsky (Hg), Norm und Normvorstellung – FS für Bernd-Christian Funk (2003) 111 [Janusköpfige Verwaltungsakte]

Eberhard, Harald, Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der österreichischen Dogmatik (2002)

Eberhard, Harald, Legalitätsprinzip in Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, ZÖR 2008, 49

Eberhard, Harald, Handlungsformen und Rechtsstaat, in Ennöckl / Raschauer / Schulev-Steindl / Wessely (Hg), FS für Bernhard Raschauer (2013) 65 [Handlungsformen]

Eberhard, Harald, Verwaltungsaktlehre und Unionsrecht, in Griller / Kahl / Kneihs / Obwexer (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 451 [Verwaltungsaktlehre]

Eberhard, Harald, Verwaltungsverfahrensrecht in der Europäischen Union – Der Kodifikationsentwurf des „Research Network on European Administrative Law" in rechtsvergleichender Perspektive, DV 2017, 23

Eberwein, Helgo / Steiner, Anna-Zoe, Die Unionsbürgerschaft nach Art 20 AEUV, FABL 2012, 35

Edtstadler, Karl, Das Werden des Bundesstaates, in Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 23 [Bundesstaat]

Eger, Georg, Besprechung von Haberer, Das österreichische Eisenbahnrecht, AöR 1886, 449

Eger, Georg, Eisenbahnrecht im Deutschen Reich und in Preußen – Nachdruck der Originalausgabe 1910 (2011)

Eisenberger, Iris, Innovationen im Recht (2016)

Eisenberger, Iris / Urbantschitsch, Wolfgang, Europäische Verwaltungszusammenarbeit dargestellt am Beispiel des Energierechts, in Holzinger / Oberndorfer / Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre[3] (2013) 461 [Verwaltungszusammenarbeit]

Engel, Christoph, Die Einwirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Verwaltungsrecht, DV 1992, 437

Engelhard, Georg, Der mehrstufige Verwaltungsakt und seine prozessuale Behandlung (1974)

Ellerbrok, Torben, Der ReNEUAL-Musterentwurf für ein europäisches Verwaltungsverfahrensrecht in der Diskussion, DV 2016, 105

Epiney, Astrid, Umweltrecht der Europäischen Union[3] (2013)

Erbguth, Wilfried / Guckelberger, Annette, Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2018)

Erbguth / Masing (Hg), Verwaltung unter dem Einfluss des Europarechts (2006)

Erichsen, Hans-Uwe, Das Verwaltungshandeln, in Erichsen / Martens (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (1992) 179 [Verwaltungshandeln]

Ermacora, Felix, Das Wesen und die Grundformen der Zentralisation und Dezentralisation, ZÖR 1953, 101

Ermacora, Felix, Der Verfassungsgerichtshof (1956)

Ermacora, Felix, Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1967)

Everling, Ulrich, Elemente des europäischen Verwaltungsrechts, DVBl 1983, 649

Everling, Ulrich, Auf dem Wege zu einem europäischen Verwaltungsrecht, NVwZ 1987, 1

Evers, Karl Wolfgang, Wasser als Lebensmittel (2009)

Fasching, Wolfgang, Staatsbürgerschaftsrecht im Wandel (2015)

Fastenrath, Ulrich, Die veränderte Stellung der Verwaltung und ihr Verhältnis zum Bürger unter dem Einfluss des europäischen Verwaltungsrechts, DV 1998, 277

Fischer, Hans Georg in Lenz / Borchardt (Hg), EU-Verträge[5] (2010) Art 114 AEUV

Fister, Mathis, Dingliche Bescheidwirkung und Haftung im Abgabenrecht, RFG 2007, 3

Fleiner, Thomas / Basta Fleiner, Lidija, Allgemeine Staatslehre[3] (2004)

Fleiner, Thomas / Misic, Alexander, Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung, in Thürer / Aubert / Müller (Hg), Verfassungsrecht der Schweiz (2001) § 27 [Ordnungsprinzip]

Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I[10] (1973)

Frank, Stefan Leo, Gemeinschaftsrecht und staatliche Verwaltung (2010)

Franzius, Claudio, Gewährleistung im Recht (2009)

Franzius, Claudio, Europäisches Vertrauen?, HFR 2010, 159

Frenz, Walter, Handbuch Europarecht V (2010)

Frenz, Walter, Europarecht[2] (2015)

Frotz, Gerhard, Schweigen als Zustimmung, in Aicher / Koppensteiner (Hg), Beiträge zum Zivil- und Handelsrecht – FS für Rolf Ostheim (1990) 75 [Schweigen]

Funk, Bernd-Christian, Der verfahrensfreie Verwaltungsakt (1975)

Funk, Bernd-Christian, Der Verwaltungsakt im österreichischen Rechtssystem (1978)

Funk, Bernd-Christian, Verwaltungshandeln und Verwaltungsakt, in Ermacora / Winkler / Koja / Rill / Funk (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht – FG für Walter Antoniolli (1979) 157 [Verwaltungshandeln]

Funke-Kaiser, Michael, Schengener Abkommen, Schengener Übereinkommen, in Bergmann (Hg), Handlexikon der Europäischen Union[5] (2015) [Schengen]

Galeatta, Diana-Urania, Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise lost? A Study on the „Functionalized Procedural Competence" of EU Member States (2010)

Gärditz, Klaus Ferdinand, Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrages, DÖV 2010, 453

Gärditz, Klaus Ferdinand, Entwicklungen und Entwicklungsperspektiven des Verwaltungsprozessrechts zwischen konstitutioneller Beharrung und unionsrechtlicher Dynamisierung, DV 2013, 257

Gehrmann, Ludwig, Erteilung und Anerkennung der Fahrerlaubnis nach europäischem Fahrerlaubnis- und Führerscheinrecht, in Berz / Burmann (Hg), Handbuch des Straßenverkehrsrechts (Lfg August 2017) [Fahrerlaubnis]

Geiger, Harald, Die Umsetzung der 3. Führerscheinrichtlinie in Deutschland – Sonderheft Verkehrsrechtstag 2010, ZVR 2010, 452

Geiger, Harald, Aktuelle Rechtsprechung zum Fahrerlaubnisrecht, DAR 2014, 121

Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht[5] (2010)

Geiger, Rudolf in Geiger / Khan / Kotzur (Hg), EUV/AEUV[5] (2010) Art 4 EUV

Gerontas, Angelos, Europäisierung und Internationalisierung des Verwaltungshandelns (2011)

Giera, Ulrike / Hautzenberg, Maximilian / Rummel, Markus-Florian, Neues aus Europa, ecolex 2015, 441

Giera, Ulrike / Hautzenberg, Maximilian / Rummel, Markus-Florian, Eisenbahnrecht, ecolex 2016, 642

Giese, Friedrich / Neuwiem, Erhard / Cahn, Ernst, Deutsches Verwaltungsrecht (1930)

Glaser, Markus, Internationale Verwaltungsbeziehungen (2010)

Glaser, Andreas, Die Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre (2013)

Glinski, Carola, Die rechtliche Bedeutung der privaten Regulierung globaler Produktstandards (2011)

Gölsdorf, Karl, Lokomotivbau in Alt-Österreich (1978)

Gonod, Pascale, Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Frankreich, in Bogdandy / Cassese / Huber (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum V (2014) 159 [Grundzüge Frankreich]

Grabenwarter, Christoph / Holoubek, Michael, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (2014)

Griebsch, Thorsten, Anwendbarkeit des Gentechnikgesetzes auf nach CRISPR/Cas9 verändertes Saatgut, NuR 2018, 92

Grünberger, Michael, Transnationales Recht als responsiver Rechtspluralismus, DS 2016, 117

Gstettenbauer, Klaus, Die sogenannten „Eisenbahnpakete" der Europäischen Union, ZVR 2009, 504

Guckelberger, Annette, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck (2017)

Guckelberger, Annette / Geber, Frederic, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung? (2013)

Gundel, Jörg, Verwaltung, in Schulze / Zuleeg / Kadelbach (Hg), Europarecht[2] (2010) 135 [Verwaltung]

Grundtner, Herbert / Pürstl, Gerhard, Führerscheingesetz[6] (2015) [FSG[6]]

Haberer, Theodor, Das österreichische Eisenbahnrecht (1885)

Häfelin, Ulrich / Müller, Georg, Allgemeines Verwaltungsrecht[6] (2010)

Hahlen, Johann / Kühn, Hannes, Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems, VM 2016, 157

Hailbronner, Kay / Thiery, Claus, Amsterdam – Vergemeinschaftung der Sachbereiche freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung sowie Überführung des Schengen-Besitzstandes auf EU-Ebene, EuR 1998, 583

Haller, Janine, Der Verwaltungsverbund in der Energieregulierung (2013)

Hamacher, Wolfgang, Die verkehrswirtschaftliche Bedeutung des Schienentriebwagens, ZfV 1938, 77

Happe, Claus-Michael, Die grenzüberschreitenden Wirkungen von nationalen Verwaltungsakten (1987)

Harings, Lothar, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland (1998)

Hatje, Armin, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung (1998)

Hatschek, Julius, Verwaltungsrecht (1919)

Hatschek, Julius, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts[7,8] (1931)

Hauer, Andreas, Spezifische Handlungsformen im Verwaltungsverbund, in ÖVG (Hg), Der Europäische Verwaltungsverbund (2010) 101 [Handlungsformen]

Hegels, Susanne, EG-Eigenverwaltungsrecht und Gemeinschaftsverwaltungsrecht (2001)

Helmreich, Markus, Recht auf Widerstand, ÖJZ 2006, 13

Hengstschläger, Johannes, Verwaltungsverfahrensrecht[4] (2009)

Henneke, Hans-Günter in Busch / Clausen / Dürr / Henneke / Meyer (Hg), Verwaltungsverfahrensgesetz[7] (2000) § 35 VwVfG

Herbst, Florian, Die Abgrenzung von Bescheid und Verordnung (2017)

Hering, Laura, Eine Fehlerfolgenlehre für das europäische Eigenverwaltungsrecht, DS 2018, 601

Herrnritt, Rudolf, Oesterreichisches Verwaltungsrecht (1925)

Herzog, Roman, Allgemeine Staatslehre (1971)

Hetmeier, Heinz in Lenz / Borchardt (Hg), EU-Verträge[5] (2010) Art 298 AEUV

Hilbert, Patrick, Fehlerkalkül oder Alternativbestimmungen – zu den Strategien der Geburtshilfe im Stufenbau der Rechtsordnung, ZÖR 2017, 549

Hobe, Stephan, Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht, DS 1993, 245

Hochreuter, Anna, Die Regelung für gentechnische Arbeiten in geschlossenen Systemen und für Freisetzungen (1996)

Hofbauer, Edmund, Die ersten österreichischen Eisenbahnplanungen, ihre volkswirtschaftlichen Grundlagen und verkehrspolitischen Auswirkungen, GOF-Verkehrs-Schriftenreihe 1952, 1

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Die Eigenständigkeit der Verwaltung, in Hoffmann-Riem (Hg), Offene Rechtswissenschaft (2010) 925 [Eigenständigkeit]

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Perspektiven der Systembildung, in Hoffmann-Riem (Hg), Offene Rechtswissenschaft (2010) 1323 [Europäisches Verwaltungsrecht]

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Eigenständigkeit der Verwaltung, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts I[2] (2012) § 10 [Eigenständigkeit]

Hofmann, Hasso, „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet", DS 2005, 171.

Hofmann, Herwig / Schneider, Jens-Peter / Ziller, Jacques, Die ReNEUAL Model Rules 2014: Ein Verwaltungsverfahrensrecht für Europa, JZ 2015, 265

Holoubek, Michael, Dynamische Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsorganisationskonzept der Bundesverfassung, in Arnold / Bundschuh-Rieseneder / Kahl / Müller / Wallnöfer (Hg), Recht Politik Dynamische Perspektiven – FS für Norbert Wimmer (2008) 221 [Verwaltungsorganisation]

Holoubek, Michael, Kooperative Entscheidungen im europäischen Behördenverbund – von der Tatbestandswirkung zum kooperativen Verwaltungsakt?, in Holoubek / Lang (Hg), Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa (2011) 349 [Kooperative Entscheidungen]

Holoubek, Michael, Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Österreich, in Bogdandy / Cassese / Huber (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum V: Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge (2014) § 79 [Verwaltungsrecht Österreich]

Holzer, Gottfried, Agrarrecht[3] (2014)

Holzer, Gottfried / Reischauer, Ernst, Agrarumweltrecht (2015)

Hoppenstedt, Hendrik, Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes zwischen Unitarismus und Föderalismus (2000)

Hörtenhuber, Helmut, Ist Österreichs Verwaltung europareif? Rechtsumsetzung in Österreich, in ÖVG (Hg), Verwaltung im Umbruch (2007) 221 [Rechtsumsetzung]

Huber, Christian, Unberechtigter Entzug eines im EU-Ausland erworbenen Führerscheins, ZVR 2019, 56

Huber, Ernst Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte IV (1969)

Huber, Peter, Grundzüge des Verwaltungsrechts in Europa – Problemaufriss und Synthese, in Bogdandy / Cassese / Huber (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum V (2014) § 73 [Grundzüge]

Hummer, Waldemar, Ziele, Methoden und Ergebnisse der österreichischen Integrationspolitik, in Koppensteiner (Hg), Der Weg in den Binnenmarkt (1991) 27 [Integrationspolitik]

Hummer, Waldemar, Temelin: Das Kernkraftwerk an der Grenze, ZÖR 2008, 501

Ipsen, Jörn, Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (2015)

Jans, Jan / Lange, Roel de / Prechal, Sacha, Europeanisation of Public Law (2007)

Janssen, Albert, Notwendiger Wandel der Dogmatik des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts in einem zusammenwachsenden Europa?, in Grawert / Schlink / Wahl / Wieland (Hg), Offene Staatlichkeit – FS für Ernst-Wolfgang Böckenförde (1995) 145 [Wandel]

Jarisch, Erich, Aktuelle Probleme des österreichischen Eisenbahnrechts, GOF – Verkehrsschriftenreihe 1952, 1

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre[3] (1920)

Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte[2] (1928)

Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht[3], Nachdruck 1931 (1966)

Jeßberger, Florian, Der transnationale Geltungsbereich des deutschen Strafrechts (2011)

Jessup, Philip, Transnational Law (1956)

Jureit, Ulrike / Tietze, Nikola, Postsouveräne Territorialität, DS 2016, 353

Kadelbach, Stefan, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1999)

Kahl, Arno, Der öffentliche Personennahverkehr auf dem Weg zum Wettbewerb (2005)

Kahl, Arno, Europäische Agenturen im Lichte dynamischer Verwaltungslehre, in Arnold / Bundschuh-Rieseneder / Kahl / Müller / Wallnöfer (Hg), Recht – Politik – Wirtschaft – Dynamische Perspektiven – FS für Norbert Wimmer (2008) 245 [Agenturen]

Kahl, Wolfgang, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, in Axer / Grzeszick / Kahl / Mager / Reimer (Hg), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase – Beiheft 10, DV 2010, 39 [Europäisierung]

Kahl, Wolfgang, Der europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, DS 2011, 353

Kahl, Wolfgang, Europäische Behördenkooperation – Typen und Formen von Verbundsystemen und Netzwerkstrukturen, in Holoubek / Lang (Hg), Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa (2011) 15 [Behördenkooperation]

Kahl, Wolfgang, Begriff, Funktionen und Konzept von Kontrolle, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts III[2] (2013) § 47 [Kontrolle]

Kahl, Arno, Entterritorialisierung im Wirtschaftsrecht, in Jestaedt (Red), VVDStRL 76 (2017) 343 [Entterritorialisierung]

Kahl, Arno / Müller, Thomas, Verkehrspolitik, in Eilmansberger / Herzig (Hg), Europarecht Jahrbuch (2010) 429 [Verkehrspolitik]

Kaltenborn von Stachau, Carl, Kritik des Völkerrechts (1847)

Kaltenegger, Armin, 20 Jahre Führerscheingesetz, ZVR 2017, 357

Kameke, Conrad von, Gemeinschaftliches Gentechnikrecht: Die Freisetzungsrichtlinie 90/220/EWG (1995)

Kastler, Holger, Föderaler Rechtsschutz (2017)

Kauch, Petra, Gentechnikrecht (2009)

Kaufhold, Anna-Katrin, Einheit in Vielfalt durch umgekehrten Vollzug, JöR 2018, 85

Keicher, Martin, Das Europäische Visumrecht (2012)

Kelsen, Hans, Allgemeine Staatslehre (1925)

Kelsen, Hans / Froehlich, Georg / Merkl, Adolf, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922)

Kemper, Till, Der transnationale Verwaltungsakt im Kulturgüterschutzrecht, NuR 2012, 751

Kießling, Andrea, Die Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässliche Grundlage gleichberechtigter Zugehörigkeit, DS 2015, 1

Kind, Martin, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Gentechnik, ÖJZ 2002, 81

Kirste, Stephan, Das System der Europäischen Agenturen, VerwArch 2011, 268

Klafki, Anika, Kooperationsmechanismen im modernen Bundesstaat, VerwArch 2017, 96

Klement, Jan Henrik, Buchbesprechung von Münkler – Der Nichtakt, DV 2016, 592

Kloepfer, Michael, Verfassungsrecht I[1] (2011)

Kment, Martin, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln (2010)

Koch, Karl, Das Beschaffungswesen der Deutschen Reichsbahn, ZfV 1925, 72

Koehl, Felix, Europäischer Führerscheintourismus: Eine aktuelle Bestandsaufnahme, NZV 2015, 7

Koehne, Carl, Grundriss des Eisenbahnrechts (1906)

Koja, Friedrich, Mitwirkung und Mitverantwortung eines Bundesministers bei Vollzugsakten (Bescheiden) des Bundespräsidenten, JBl 1964, 440

Koja, Friedrich, Allgemeine Staatslehre (1993)

Kokott, Juliane, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, DV 1998, 335

Kolonovits, Dieter / Muzak, Gerhard / Stöger, Karl, Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts[10] (2014)

König, Klaus, Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte (1965)

Kopp, Ferdinand, Kollisionsrecht im öffentlichen Recht, DVBl 1967, 469

Kormann, Karl, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte (1910)

Kormann, Karl, Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung, JöR 1913, 1

Kotzur, Markus in Geiger / Khan / Kotzur (Hg), EUV/AEUV[5] (2010) Art 298 AEUV

Krajewski, Markus, Status als Instrument des Migrationsrechts, in Jestaedt (Red), VVDStRL 76 (2017) 123 [Status]

Kraus, Erwin, Lehrbuch des Verwaltungsrechts[4] (1962)

Kraus, Heinrich, Weiße Kohle für Österreichs Bahnen (1992)

Krausnick, Daniel, Grundfragen der intraföderalen Rechtsvergleichung, JöR 2014, 33

Krauss, Günter, Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, ZfV 1976, 1

Krüßmann, Thomas, Transnationales Strafprozeßrecht (2009)

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, Der zustimmungsbedürftige Bescheid, JBl 1983, 577

Kühlwetter, Hans-Jürgen, Internationale Bindungen und Verflechtungen im Eisenbahnrecht, in Foos (Hg), Eisenbahnrecht und Bahnreform[3] (2003) 47 [Verflechtungen]

Larcher, Albin, Der zulässige Erwerb einer Lenkberechtigung im Ausland nach einem rechtskräftigen Entzug derselben in Österreich, ZVR 2010, 122

Leidenmüller, Franz, Der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens in der Unionsrechtsordnung, öarr 2017, 283

Leitl, Barbara, Regulierungsbehörden im österreichischen Recht (2006)

Leisner, Anna, Geeignetheit als Rechtsbegriff, DÖV 1999, 807

Lenk, Klaus, Transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft, VM 2017, 115

Lenzbauer, Martin, Schlichte Hoheitsverwaltung (2018)

Lepsius, Oliver, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?, in Axer / Grzeszick / Kahl / Mager / Reimer (Hg), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase – Beiheft 10, DV 2010, 179 [Europäisierung]

Liebmann, Hanno in Liebmann (Hg), EisbG^{3} (2014)

Lienhard, Ulrich, Der mehrstufige gemeinschaftliche Verwaltungsakt am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie, NuR 2002, 13

Linden, Walter, Verkehrsprobleme des gemeinsamen Marktes im Lichte der Erfahrungen der Montan-Union, ZfV 1958, 125

Linke, Christine, Europäisches Internationales Verwaltungsrecht (2001)

Lippold, Rainer, Gilt im deutschen Recht ein Fehlerkalkül für Gesetze?, DS 1990, 185

Lohninger, Albin Christoph, Grundlagen der Gen- und Biotechnologie (2007)

Luhmann, Niklas, Vertrauen^{5}, Nachdruck der Originalausgabe 1968 (2014)

Luhmann, Niklas, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?, VerwArch 1969, 97

Lukits, Rainer, Der Einfluss des Unionsrechts auf das Staatsbürgerschaftsrecht der Mitgliedstaaten, migraLex 2014, 14

Mager, Ute, Entwicklungslinien des Europäischen Verwaltungsrechts, in Axer / Grzeszick / Kahl / Mager / Reimer (Hg), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase – Beiheft 10, DV 2010, 11 [Entwicklungslinien]

Mager, Ute, Buchbesprechungen, DV 2011, 443

Magiera, Siegfried, Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung in der Europäischen Union, in Magiera (Hg), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive – FS für Heinrich Siedentopf (2008) 75 [Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung]

Maier, Karl in Stiefel / Maier (Hg), Kraftfahrtversicherung: AKB[19] (2017) D.1 Rz 107

Makarov, Alexander, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts (1962)

Marhold, Wilhelm, Das neue österreichische Eisenbahngesetz, ZVR 1958, 7, 26

Marsch, Nikolaus, A Common Frame of Reference on European Administrative Procedural Law?, DVBl 2009, 1430

Marx, Reinhard, Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht[5] (2015)

Mattern, Karl-Heinz, Allgemeine Verwaltungslehre[2] (1985)

Matzka, Manfred / Wenda, Gregor, Vorwort, in ÖVG (Hg), Verwaltungswissenschaften auf neuen Wegen (2012) 5 [Vorwort]

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht[17] (2009)

Mayer, Franz, Allgemeines Verwaltungsrecht (1970)

Mayer, Franz, Allgemeines Verwaltungsrecht[3] (1972)

Mayer, Franz, Internationalisierung des Verwaltungsrechts, in Möllers / Voßkuhle / Walter (Hg), Internationales Verwaltungsrecht (2007) 49 [Internationalisierung]

Mayer, Heinz, Rechtliche Aspekte landesübergreifender Stromversorgung (1994)

Mayer, Heinz, Das Abkommen von Stresa – ein Nichtakt, ecolex 1996, 139

Mayer, Heinz, Das Fehlerkenntnis eines Höchstgerichts – ein „Nichtakt"?, in Jabloner / Kolonovits / Kucsko-Stadlmayer / Laurer / Mayer / Thienel (Hg), GS Robert Walter (2013) 473 [Fehlerkenntnis]

Mayer, Heinz / Kucsko-Stadlmayer, Gabriele / Stöger, Karl, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts[11] (2015)

Mayer, Leopold, Entwicklung und Aufbau des österreichischen Eisenbahn-Gütertarifwesens, ZfV 1926, 254.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht I[1] (1895)

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht II[1] (1896)

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht I[3] (1924)

Mayrhofer, Michael, Von den nationalen Verwaltungen zum Europäischen Verwaltungsverbund, in ÖVG (Hg), Der Europäische Verwaltungsverbund (2010) 23 [Verwaltungsverbund]

Menger, Christian-Friedrich, Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 1959, 387

Menger, Christian-Friedrich / Erichsen, Hans-Uwe, Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VerwArch 1968, 366

Merkl, Adolf, Die Lehre von der Rechtskraft (1923)

Merkl, Adolf, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927)

Merli, Franz, Rechtsstaatlichkeit in Österreich, in Hofmann / Marko / Merli / Wiederin (Hg), Rechtsstaatlichkeit in Europa (1996) 83 [Rechtsstaatlichkeit]

Merli, Franz, Einwirkungen des Unionsrechts auf die Verwaltungsorganisation, in Griller / Kahl / Kneihs / Obwexer (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 475 [Einwirkungen]

Meßerschmidt, Klaus, Europäisches Umweltrecht (2011)

Meyer, Georg, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts[3] (1910)

Michaels, Sascha, Anerkennungspflichten im Wirtschaftsverwaltungsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland (2004)

Michel, Albert Theodor, Oesterreichs Eisenbahnrecht (1860)

Mir Puigpelat, Oriol, Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts im Verwaltungsverbund, in Schneider / Caballero (Hg), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbundes – Beiheft 8, DV 2009, 177 [Kodifikation]

Möllers, Christoph, Internationales Verwaltungsrecht, in Möllers / Vosskuhle / Walter (Hg), Internationales Verwaltungsrecht (2007) 1 [Internationales Verwaltungsrecht]

Möllers, Christoph, Methoden, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts I[2] (2012) § 3 [Methoden]

Möllers, Christoph / Voßkuhle, Andreas / Walter, Christian, Internationales Verwaltungsrecht, Ius Internationale et Europaeum Bd 16 (2007)

Mölls, Walter, Die Perspektive der Europäischen Kommission: derzeitiger Stand und Herausforderungen, in Schneider / Rennert / Marsch (Hg), ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht – Tagungsband (2016) 48 [Perspektive]

Müller, Andreas, Gegenseitige Anerkennung von Verwaltungsakten, in Debus / Kruse / Peters / Schröder / Seifert / Sicko / Stirn (Hg), Verwaltungsrechtsraum Europa – Tagungsband der 51. Assistententagung Öffentliches Recht (2011) 33 [Anerkennung]

Müller, Dieter, Die fahrerlaubnisrechtliche Behandlung der „Reichsbürger", NZV 2019, 119

Müller-Graff, Peter-Christian, Europa-Idee in der Krise?, in Hatje (Hg), Verfassungszustand und Verfassungsentwicklung der Europäischen Union – Beiheft 2, EuR 2015, 149 [Krise]

Müller-Mall, Sabine, Verwaltungsrechtsraum Europa – Zur Möglichkeit seiner rechtswissenschaftlichen Erschließung, in Debus / Kruse / Peters / Schröder / Seifert / Sicko / Stirn (Hg), Verwaltungsrechtsraum Europa – Tagungsband der 51. Assistententagung Öffentliches Recht (2011) 9 [Verwaltungsrechtsraum]

Münkler, Laura, Der Nichtakt (2015)

Murschetz, Verena in Mayer / Stöger (Hg), EUV/AEUV (189. EL 2016) Art 87 AEUV

Musil, Andreas, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung (2005)

Neidhardt, Stephan, Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Veraltungsrechts (2008)

Neisser, Heinrich, Die Rolle der Kleinstaaten in der Europäischen Union, ZfRV 1995, 224

Neßler, Volker, Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht (1994)

Neßler, Volker, Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstitutes, NVwZ 1995, 863

Netzer, Andreas, Eisenbahngesetz und EG-Prüfung, ZVR 2014, 232

Netzer, Andreas, Das Eisenbahngesetz, ZVR 2016, 40

Neumayr, Matthias, Doppelstaatsbürgerschaft – doppelte Freude oder doppelte Last, ZfV 2015, 257

Neumeyer, Karl, Internationales Verwaltungsrecht IV (1936)

Niedobitek, Matthias, Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge (2001)

Niehaus, Holger, Entziehung der Fahrerlaubnis durch die Strafgerichte, in Berz / Burmann (Hg), Handbuch des Straßenverkehrsrechts (2015) [Entziehung]

Niehues, Norbert, Dingliche Verwaltungsakte, DÖV 1965, 319

Norer, Roland, „Gentechnikfreie Zonen in Österreich", RdU 2006, 187

Nowotny, Daniela / Reinl, Anton, Gentechnikrecht, in Norer (Hg), Handbuch des Agrarrechts (2005) 283 [Gentechnikrecht]

Odendahl, Kerstin, Migrationssteuerung im Mehrebenensystem, in Jestaedt (Red), VVDStRL 76 (2017) 49 [Migrationssteuerung]

Ohler, Christoph, Modelle des Verwaltungsverbundes in der Finanzmarktaufsicht, DV 2016, 309

Öhlinger, Theo / Eberhard, Harald, Verfassungsrecht[10] (2014)

Öhlinger, Theo / Potacs, Michael, EU-Recht und staatliches Recht[6] (2017)

Ossenbühl, Fritz, Die Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte[2] (1965)

Ossenbühl, Fritz, Die Handlungsformen der Verwaltung, JuS 1979, 681

Pache, Eckhard, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, in Pieroth (Red), VVDStRL 66 (2007) 106 [Mehrebenenverwaltung]

Pauger, Dietmar, Der dingliche Bescheid, ZfV 1984, 93, 250

Pechstein, Matthias, Entscheidungen des EuGH[4] (2007)

Peine, Franz-Joseph, Allgemeines Verwaltungsrecht[11] (2014)

Pernthaler, Peter, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004)

Pirstner-Ebner, Renate, Die Unabhängigkeit der Energie-Regulierungsbehörde im Kontext der demokratischen Legitimation der Verwaltung, ZöR 2017, 317

Plate, Daniel, Europäischer Führerscheintourismus, SVR 2015, 366

Plate, Daniel / Hillmann, Frank-Roland, Schluss mit dem Führerscheintourismus – Ein Lösungsvorschlag, DAR 2014, 7

Potacs, Michael, Rechtskraft und „mehrstufiger Verwaltungsakt" (abgeleiteter Bescheid) im Verwaltungsverfahren, in Holoubek / Lang (Hg), Rechtskraft im Verwaltungs- und Abgabenverfahren (2008) 155 [Rechtskraft]

Potacs, Michael / Wutscher, Claudia, Einwirkungen des Unionsrechts auf das Verwaltungsverfahren, in Griller / Kahl / Kneihs / Obwexer (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs (2015) 497 [Einwirkungen]

Pünder, Hermann, Modifikation des Grundmodells: Planfeststellungsverfahren und andere besondere Verfahrensarten und -gestaltungen, in Erichsen / Ehlers (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht[13] (2006) § 14 [Verfahrensarten]

Pürstl, Gerhard, Besprechung von VwGH 27.5.2014, 2013/11/0068, ZVR 2014, 376

Quaritsch, Helmut, Staat und Souveränität I (1970)

Rabe, Dominik, Der „Verwaltungsakt" nach deutschem und nach spanischem Recht (2011)

Rabl, Kurt, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (1973)

Ramírez, Cecilia León, Der Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 510/2006 (2007)

Raschauer, Bernhard, Allgemeines Verwaltungsrecht[2] (2003)

Raschauer, Bernhard, Transnationale Verwaltungsakte, in Hammer / Somek / Stelzer / Weichselbaum (Hg), Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa – FS für Theo Öhlinger (2004) 661 [Transnationale Verwaltungsakte]

Raschauer, Bernhard, Verwaltungsaufgaben, in Holzinger / Oberndorfer / Raschauer (Hg), Österreichische Verwaltungslehre[2] (2006) 157 [Verwaltungsaufgaben]

Raschauer, Bernhard, Allgemeines Verwaltungsrecht[5] (2017)

Raschauer, Nicolas, Grenzüberschreitende Vorortprüfungen im Bankenaufsichtsrecht, ÖJZ 2008, 261

Raschauer, Nicolas, Aktuelle Strukturprobleme des europäischen und österreichischen Bankenaufsichtsrechts (2010)

Raschauer (Hg), Europäische Agenturen (2012)

Rehbinder, Eckard, Koexistenz und Haftung im Gentechnikrecht in rechtsvergleichender Sicht, NuR 2007, 115

Reinacher, Kerstin, Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie (2005)

Reinisch, August, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts I[5] (2013)

Remy, Karl, Die Spurweiten der Welteisenbahnen des öffentlichen Verkehrs und der Stand ihrer Vereinheitlichung auf dem afrikanischen Kontinent, ZfV 1948, 202

Rengeling, Hans-Werner, Europarechtliche Vorgaben für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in Deutschland, NuR 2000, 549

Rennert, Klaus, ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht aus der Sicht des BVerwG, DVBl 2016, 69

Rhinow, René / Schefer, Markus / Uebersax, Peter, Schweizerisches Verfassungsrecht[3] (2016)

Riccabona-Zecha, Claudia / Vergeiner, Martin, Praxisrelevante Fragen rund um die Entziehung der Lenkberechtigung, ZVR 2010, 116

Rieder, Clemens, Zur Bewilligung von DoppelstaatsbürgerInnenschaften im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, juridikum 2016, 339

Rittner, Fritz / Dreher, Meinrad, Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht[3] (2008)

Ronellenfitsch, Michael, Privatisierung und Regulierung des Eisenbahnwesens, DÖV 1996, 1028

Ronellenfitsch, Michael / Maier, Christina, Rechtsfragen zum Spannungsfeld von Transport- und Umweltrecht, VerwArch 2016, 31

Rossberg, Ralf Roman, Geschichte der Eisenbahn (1977)

Ruffert, Matthias, Der Transnationale Verwaltungsakt, DV 2001, 453

Ruffert, Matthias, Perspektiven des Internationalen Verwaltungsrechts, in Möllers / Vosskuhle / Walter (Hg), Internationales Verwaltungsrecht (2007) 395 [Perspektiven]

Ruffert, Matthias, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, 761

Ruffert, Matthias, Europäisiertes allgemeines Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund, DV 2008, 543

Ruffert, Matthias, Hat die Europäisierung des Verwaltungsrechts Methode?, in Axer / Grzeszick / Kahl / Mager / Reimer (Hg), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase – Beiheft 10, DV 2010, 205 [Methode]

Ruffert, Matthias, Kohärente Europäisierung: Anforderungen an den Verfassungs- und Verwaltungsverbund, in Hoffmann-Riem (Hg), Offene Rechtswissenschaft (2010) 1397 [Europäisierung]

Ruffert, Matthias in Callies / Ruffert (Hg), EUV/AEUV[4] (2011) Art 298 AEUV

Ruffert, Matthias, Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts I[2] (2012) § 17 [Rechtsquellen]

Ruffert, Matthias, Europäisierung des Verwaltungsrechts, in Bogdandy / Cassese / Huber (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum V (2014) § 94 [Europäisierung]

Rung, Christoph, Strukturplanungen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen (2013)

Rüping, Uta, Verwaltungswille und Verwaltungsakt (1986)

Sacksofsky, Ute, Mehrfache Staatsangehörigkeit – ein Irregulare?, in Grawert / Schlink / Wahl / Wieland (Hg), Offene Staatlichkeit – FS für Ernst-Wolfgang Böckenförde (1995) 317 [Mehrfache Staatsangehörigkeit]

Sander, Peter, Europäische Agenturen: Rechtsgrundlagen in und sonstige Berührungspunkte mit dem primären Unionsrecht, in Raschauer (Hg), Europäische Agenturen (2012) 1 [Europäische Agenturen]

Saria, Gerhard, Technikklauseln und technische Normen, ZTR 2011, 24.

Sauer Hubert, Das normativ vorgeschriebene Zusammenwirken verschiedener Verwaltungsbehörden beim Erlass von Verwaltungsakten (1966)

Schäffer, Heinz, Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, in Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 65 [Kompetenzverteilung]

Schambeck, Herbert, Die Bundesstaatlichkeit und das Verfassungssystem Österreichs, in Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 7 [Bundesstaatlichkeit]

Schammann, Hannes, Migrationspolitik im Mehrebenensystem, in Bogumil / Kuhlmann / Proeller (Hg), Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise (2019) 27 [Mehrebenensystem]

Schantl, Maximilian, Grundtatsachen zur Verwaltungsreform des österreichischen Eisenbahnnetzes, GOF – Verkehrsschriftenreihe 1952, 1

Scheidler, Alfred, Bessere Möglichkeiten deutscher Behörden, ausländischen Führerscheinen die Aberkennung zu versagen durch die 3. Führerscheinrichtlinie?, NZV 2012, 66

Schladebach, Marcus, Der nichtige Verwaltungsakt, VerwArch 2013, 188

Schlochauer, Hans-Jürgen, Die extraterritoriale Wirkung von Hoheitsakten nach dem öffentlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland und nach internationalem Recht (1962)

Schlüter, Jörg, Das Zusammenwirken von Verwaltungsbehörden bei Erlass eines Verwaltungsaktes (1966)

Schmale, Wolfgang, Geschichte Europas (2000)

Schmalenbach, Kirsten, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, in Jestaedt (Red), VVDStRL 76 (2017) 245 [Entterritorialisierung]

Schmid, Rolf, Kooperatives Verwaltungshandeln in den Kartellverfahren der Schweiz und der EG (1994)

Schmidt, Reiner, Die Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts, in Berg / Fisch / Schmitt Glaeser / Schoch / Schulze-Fielitz (Hg), Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht – Beiheft 2, DV 1999, 165 [Internationalisierung]

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl 1993, 924

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Zur Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts, in Badura / Scholz (Hg), Wege und Verfahren des Verfassungslebens – FS für Peter Lerche (1993) 513 [Europäisierung]

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee (1998)

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Überlegungen zu Begriff und Funktionsweisen des Internationalen Verwaltungsrechts, in Magiera (Hg), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive – FS für Heinrich Siedentopf (2008) 101 [Internationales Verwaltungsrecht]

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Europäisches Verwaltungsrecht als systematische Ordnung, DV 2009, 439

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Perspektiven der Europäisierung des Verwaltungsrechts, in Axer / Grzeszick / Kahl / Mager / Reimer (Hg), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase – Beiheft 10, DV 2010, 263 [Europäisierung]

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Kohärenz und Konsistenz des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, DV 2011, 105

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts I^2 (2012) § 5 [Verfassungsprinzipien]

Schmidt-Aßmann, Eberhard / Dagron, Stéphanie, Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen, ZaöRV 2007, 395

Schmidt-De Caluwe, Reimund, Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers (1999)

Schmitt, Thomas, Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2013, migraLex 2013, 38

Schmitz, Manuel, Weltpolitik transnational (2010)

Schneider, Jens-Peter, Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung – Bilanz und Ausblick, in Schneider / Schwarze / Müller-Graff (Hg), Vollzug des Europäischen Wirtschaftsrechts zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung – Beiheft 2, EuR 2005, 141 [Europäisches Wirtschaftsrecht]

Schneider Christian, Die Zulassung von Schienenfahrzeugen nach dem EisbG, ZVR 2008, 570

Schneider, Jens-Peter, Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbundes, in Schneider / Caballero (Hg), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbundes – Beiheft 8, DV 2009, 9 [Europäischer Verwaltungsverbund]

Schneider / Hofmann / Ziller (Hg), ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht (2015)

Schneider / Rennert / Marsch (Hg), ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht – Tagungsband (2016)

Schnelle, Simon, Eine Fehlerfolgenlehre für Rechtsverordnungen (2007)

Schoch, Friedrich, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft, in Berg / Fisch / Schmitt Glaeser / Schoch / Schulze-Fielitz (Hg), Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht – Beiheft 2, DV 1999, 135 [Europäisierung]

Schoch, Friedrich, Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts III[2] (2013) § 50 [Verwaltungskontrollen]

Schrammel, Walter, Export von Sozialleistungen, in Brodil (Hg), 20 Jahre EU-Beitritt (2016) 87 [Sozialleistungen]

Schuegraf, Elmar, Der mehrstufige Verwaltungsakt, NJW 1966, 177

Schulze-Fielitz, Helmuth, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts I[2] (2012) § 12 [Aufgabenwahrnehmung]

Schuppert, Gunnar Folke, Verwaltungswissenschaft (2000)

Schwarz, Hannah, Die Anerkennung ausländischer Staatsakte (1935)

Schwarz Michael, Europa in der Horizontalen – Zur Abgrenzung des Prinzips gegenseitiger Anerkennung vom Rechtsinstitut des transnationalen Hoheitsakts, in Debus / Kruse / Peters / Schröder / Seifert / Sicko / Stirn (Hg), Verwaltungsrechtsraum Europa – Tagungsband der 51. Assistententagung Öffentliches Recht (2011) 55 [Abgrenzung]

Schwarz, Michael, Grundlinien der Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (2016)

Schwarze, Jürgen, Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß (1996)

Schwarze, Jürgen, Europäisches Verwaltungsrecht[2] (2005)

Schwarze, Jürgen, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts: rechtsvergleichende Analysen (2008)

Schwarze, Jürgen, Formen, Standards und Zukunftsperspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, in Schwarze (Hg), Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts (2008) 11 [Europäisches Verwaltungsrecht]

Schwarze, Jürgen, Der Reformvertrag von Lissabon – Wesentliche Elemente des Reformvertrages, in Schwarze / Hatje (Hg), Der Reformvertrag von Lissabon – Beiheft 1, EuR 2009, 9 [Lissabon]

Schweizer, Rainer in Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hg), Die schweizerische Bundesverfassung (2002) Art 3

Schwind, Manuel Patrick, Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht (2018)

Seibert, Max-Jürgen, Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten (1989)

Seidelmann Otto, Der internationale Eisenbahnverband (UIC), Verkehrsanalen 1969, 78

Selb Walter, Zum Entwurf eines Gentechnikgesetzes, JBl 1991, 749

Sendmeyer, Stefanie, Transport- und Verkehrsrecht in Schulze / Zuleeg / Kadelbach (Hg), Europarecht[2] (2010) § 34 [Transport- und Verkehrsrecht]

Siedentopf, Heinrich, Das Recht auf eine gute Verwaltung – eine verfassungsrechtliche Analyse, in ÖVG (Hg), Verwaltung im Umbruch (2007) 275 [Gute Verwaltung]

Siedentopf, Heinrich / Speer, Benedikt, Der Europäische Verwaltungsraum, in König (Hg), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert (2002) 305 [Verwaltungsraum]

Siedentopf, Heinrich / Speer, Benedikt, Europäischer Verwaltungsraum oder Europäische Verwaltungsgemeinschaft?, DÖV 2002, 753

Siegel, Thorsten, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund (2008)

Siegel, Thorsten, Europäisierung als Rechtsbegriff, JöR 2013, 177

Siegrist, Dave, Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet (1987)

Skouris, Vassilios, Der Musterentwurf eines EU-Verwaltungsverfahrensgesetzes aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofes, DVBl 2016, 201

Slezak, Josef Otto, Die Lokomotiven der Republik Österreich (1983)

Slominski, Peter, Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft (2001)

Sodan, Helge in Sodan / Ziekow (Hg), Verwaltungsgerichtsordnung (2010) § 40 VwGO

Sommer, Julia, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht (2003)

Sommerlatte, Paul, Der Güterwagendienst der Deutschen Reichsbahn und seine internationalen Beziehungen, ZfV 1928, 1

Sommermann, Karl-Peter, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, DÖV 1999, 1017

Sommermann, Karl-Peter, Das Verhältnis von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis im Verwaltungsrecht, DV 2017, 77

Stadelwieser, Jürg, Die Eröffnung von Verfügungen (1994)

Starski, Paulina, Der interföderale Verwaltungsakt (2014)

Stelkens, Ulrich in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), VwVfG[7] (2008) § 35 VwVfG

Stelkens, Ulrich in Stelkens/Bonk/Sachs (Hg), VwVfG[8] (2014) EuR, § 35 VwVfG

Stelzer, Manfred, Moratorium der Gentechnik? (2003)

Stelzer, Manfred, Grundzüge des Öffentlichen Rechts[3] (2016)

Stelzer, Manfred / Schmiedecker, Katharina, Gentechnikrecht, in Holoubek / Potacs (Hg), Öffentliches Wirtschaftsrecht II[3] (2013) 665 [Gentechnikrecht]

Stix-Hackl, Christine, Kooperation der nationalen und der europäischen Rechtsprechung, in ÖVG (Hg), Europäisierung der öffentlichen Verwaltung (2003) 80 [Kooperation]

Stöger, Karl, Die Wirkung der verwaltungsgerichtlichen Kassation auf „aufbauende Bescheide“ (2001)

Stöger, Karl, Verwaltungsgerichtliche Kassation und „aufbauende Bescheide“ (2002)

Stöger, Karl, Gedanken zur institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten am Beispiel der neuen Energieregulierungsbehörden, ZÖR 2010, 247

Stolleis, Michael, Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts I[2] (2012) § 2 [Verwaltungsrechtswissenschaft]

Stolzlechner, Harald, Einführung in das öffentliche Recht[6] (2013)

Störr-Ritter, Dorothea, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, in Bogumil / Kuhlmann / Proeller (Hg), Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise (2019) 127 [Verwaltungshandeln]

Streinz, Rudolf, Europarecht[9] (2012)

Stüer, Bernhard, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XV, DVBl 2009, 1498

Stüer, Bernhard, Buchbesprechung zu Schneider / Hofmann / Ziller, Research Network on EU Administrative Law, DVBl 2016, 106

Stüer, Bernhard, ReNEUAL-Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht, DVBl 2016, 100

Suckow, Horst / Weisemann, Holger, Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsschutz[16] (2014)

Sydow, Gernot, Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren, DV 2001, 517

Sydow, Gernot, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union (2004)

Sydow, Gernot, Vollzug des europäischen Unionsrechts im Wege der Kooperation nationaler und europäischer Behörden, DÖV 2006, 66

Tanzer, Michael, Rechtskraft und „mehrstufiger Verwaltungsakt" (abgeleiteter Bescheid) im Abgabenverfahren, in Holoubek / Lang (Hg), Rechtskraft im Verwaltungs- und Abgabenverfahren (2008) 167 [Rechtskraft]

Taschner, Hans Claudius, Schengener Übereinkommen, in Von der Groeben / Thiesing / Ehlermann (Hg), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag V[5] (1997) 1327 [Schengener Übereinkommen]

Taucher, Wolfgang, Verwaltungskooperation in Europa am Beispiel Asyl, in ÖVG (Hg), Der Europäische Verwaltungsverbund (2010) 213 [Verwaltungskooperation]

Terhechte, Jörg Philipp, Verwaltungsrechte der Europäischen Union (2011)

Tezner, Friedrich, System der obrigkeitlichen Verwaltungsakte, ÖZöR 1914, 1, 360

Thallinger, Gerhard, Grundrechte und extraterritoriale Hoheitsakte (2008)

Thann, Othmar, Neues aus Brüssel und Luxemburg, ZVR 2012, 290

Thienel, Rudolf, Österreichische Staatsbürgerschaft I (1989)

Thienel Rudolf, Österreichische Staatsbürgerschaft II (1990)

Thienel Rudolf, Der mehrstufige Verwaltungsakt (1996)

Thienel, Rudolf, Rechtsschutz im Verwaltungsverbund – Spielraum und Einfluss der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, in ÖVG (Hg), Der Europäische Verwaltungsverbund (2011) 161 [Verwaltungsverbund]

Thienel, Rudolf / Schulev-Steindl, Eva, Verwaltungsverfahrensrecht[5] (2009)

Thomsen, Katrin, Verwaltungszusammenarbeit bei der Abfallverbringung in der EU (2010)

Tietje, Christian, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Rechtstheorie 2008, 255

Triendl, Franz, Fahrverbot in Deutschland nach § 25 dStVG, ZVR 2018, 320

Triepel, Heinrich, Völkerrecht und Landesrecht (1899)

Trute, Hans-Heinrich, Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, in Berg / Fisch / Schmitt Glaeser / Schoch / Schulze-Fielitz (Hg), Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht – Beiheft 2, DV 1999, 9 [Verwaltungsrecht]

Trute, Hans-Heinrich in Starck (Hg), GG III[6] (2010) Art 83 GG

Trute, Hans-Heinrich, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts I[2] (2012) § 6 [Legitimation]

Tschannen, Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft[2] (2007)

Tschannen, Pierre / Zimmerli, Ulrich / Müller, Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht[4] (2014)

Tuckermann, Walter, Die verkehrsgeographischen Änderungen in den europäischen Eisenbahnsystemen seit den politischen Umwälzungen, ZfV 1922, 37

Uerpmann-Wittzack, Robert, Völkerrecht als Ausweichrechtsordnung – am Beispiel der Eurorettung, in Hatje (Hg), Die Einheit des Unionsrechts im Zeichen der Krise – Beiheft 2, EuR 2013, 49 [Völkerrecht]

Vec, Milos, Kurze Geschichte des Technikrechts, in Schulte (Hg), Handbuch des Technikrechts (2002) 3 [Technikrecht]

Vez, Jean-Luc, Die Bedeutung von Schengen und Dublin in der Praxis, in Breitenmoser / Gless / Lagodny (Hg), Schengen und Dublin in der Praxis (2010) 1 [Schengen und Dublin]

Viellechner, Lars, Was heißt Transnationalität im Recht?, in Calliess (Hg), Transnationales Recht (2014) 57 [Transnationalität]

Viellechner, Lars, Transnationalisierung des Rechts (2013)

Vogt, Matthias, Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts (2005)

Völk, Christoph, Der Anbau gentechnisch veränderter Organismen in der EU – Stand und Ausblick, ecolex 2011, 868

Volkmann, Uwe (Red), Verfassung als Ordnungskonzept, VVDStRL 75 (2016)

Von Arnim, Hans Herbert, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip (1988)

Von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht (2008)

Von der Leyen, Alfred, Das internationale Eisenbahnverkehrsrecht seit dem Weltkrieg, ZfV 1925, 97

Von Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I (1859)

Von Münch, Ingo / Ehlers, Dirk, Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen sozialen Rechtsstaat, in Erichsen / Martens (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht[9] (1992) 1 [Verwaltung und Verwaltungsrecht]

Von Stein, Lorenz, Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht, in Schmoller (Hg), Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft (1882) [Internationales Verwaltungsrecht]

Von Stein, Lorenz, Die Verwaltungslehre II (1866)

Von Stein, Lorenz, Handbuch Verwaltungslehre (1876)

Von Stein, Lorenz, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts – Neuedition (2010)

Von Turegg, Kurt Egon / Kraus, Erwin, Lehrbuch des Verwaltungsrechts[4] (1962)

Voßkuhle, Andreas, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg), Grundlagen des Verwaltungsrechts I[2] (2012) § 1 [Verwaltungsrechtswissenschaft]

Walter, Robert / Mayer, Heinz, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts[8] (1996)

Weber, Karl, Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, in Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 37 [Bundesstaat]

Wegener, Bernhard, Bahnprivatisierung und Eisenbahnverkehrsverwaltung, DÖV 1996, 305

Weiß, Käte, Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte (1932)

Weiß, Wolfgang, Der europäische Verwaltungsverbund: Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen, Schriften zum Europäischen Recht Bd 153 (2010)

Wendel, Mattias, Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht (2011)

Werner, Leopold, Die Eisenbahnhoheit (1947)

Wessels, Wolfgang, Die Öffnung des Marktes: Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis (2000)

Wiederin, Ewald, Bundesrecht und Landesrecht (1995)

Wiederin, Ewald, Rechtsstaatlichkeit und Europäische Menschenrechtskonvention, in Hofmann / Marko / Merli / Wiederin (Hg), Rechtsstaatlichkeit in Europa (1996) 295 [Rechtsstaatlichkeit]

Wiederin, Ewald, Grundlagen und Grundzüge des staatlichen Verfassungsrechts: Österreich, in Bogdandy / Villalón / Huber (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum I: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts (2007) § 7 [Verfassungsrecht Österreich]

Wiederin, Ewald in Korinek / Holoubek (Hg), B-VG (8. Lfg 2007) Art 15 Abs 7 B-VG

Wiederin, Ewald, Allgemeines Verwaltungsrecht: Auf der Suche nach dem Sinn, in Ennöckl / Raschauer / Schulev-Steindl (Hg), Über Struktur und Vielfalt im Öffentlichen Recht – FS für Bernhard Raschauer (2008) 280 [Allgemeines Verwaltungsrecht]

Wiederin, Ewald, Staatsbürgerschaft in Europa: Elemente und Entwicklungen, ZÖR 2009, 421

Wiederin, Ewald, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Österreich, in Bogdandy / Cassese / Huber (Hg), Handbuch Ius Publicum Europaeum III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen (2010) § 46 [Verwaltungsrecht Österreich]

Wiederin, Ewald, Die Stufenbaulehre Adolf Julius Merkls, in Griller / Rill (Hg), Rechtstheorie (2011) 81 [Stufenbaulehre]

Wiederin, Ewald, Sperrstundenbeschränkung und Betriebsnachfolge, wbl 2011, 694

Wielinger, Gerhard, Bundesstaat und Verwaltung – Verwaltung im Bundesstaat, in Schambeck (Hg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1927) 89 [Bundesstaat und Verwaltung]

Wieser / Stolz (Hg), Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa (2004)

Wieser / Stolz (Hg), Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa (2016)

Wimmer, Norbert, Dynamische Verwaltungslehre[3] (2013)

Winkler, Günther, Der Bescheid (1956)

Winkler, Günther, Zum Verwaltungsbegriff, ÖZöR 1958/1959, 66

Winkler, Günther, Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten (1960)

Winkler, Günther, Orientierungen im öffentlichen Recht (1979)

Wittern, Andreas, Grundriß des Verwaltungsrechts[9] (1973)

Wolf, Hans / Bachof, Otto / Stober, Rolf, Verwaltungsrecht II[6] (2000)

Woywod, Uwe, Der mehrstufige Verwaltungsakt (1968)

Zandonella, Bruno, Pocket Europa (2004)

Zelenka, Ursula, Auswirkungen der EuGH-Entscheidungen Kapper und Halbritter, ZVR 2006, 366

Zeleny, Klaus, Eisenbahnplanungs- und Baurecht (1994)

Zeleny, Klaus in Mayer / Stöger (Hg), EUV/AEUV (189. EL 2016) Art 172 AEUV

Zimmer, Reingard, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen (2008)

Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre[17] (2017)

Zwerger, Dietmar, Fahrspaß ohne Grenzen?, DAR 2014, 636

Sonstige Dokumente

EuGH 18.12.2014, Gutachten 2/13

Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes KOM (85) 310 endg

Verzeichnis zentraler Rechtsquellen

Österreichisches Recht

Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl 51/1991 idF BGBl I 58/2018 [AVG]

ArbeitnehmerInnenschutzverordnung Verkehr 2017, BGBl II 17/2012 idF BGBl II 288/2918 [AVO]

Bundes-Verfassungsgesetz BGBl 1/1930 idF BGBl I 49/2012 [B-VG]

Bundes-Verfassungsgesetz BGBl 1/1930 idF BGBl I 14/2019 [B-VG]

Gesetz vom 19. Mai 2005 über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge, LGBl 64/2005 [Bgld GtVG]

Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen, BGBl 60/1957 idF BGBl I 137/2015 [EisbG]

Bundesgesetz über die Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen von Verwaltungsbehörden im Rahmen der Europäischen Union (EU-Verwaltungsstrafvollstreckungsgesetz – EU-VStVG), BGBl I 3/2008 idF BGBl I 33/2013 [EU-VStVG]

Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl I 100/2005 idF BGBl I 56/2018 [FPG]

Bundesgesetz über die Führerschein BGBl I 120/1997 idF BGBl I 37/2018 [FSG]

Gesetz vom 6.3.1906, über Gesellschaften mit beschränkter Haftung, RGBl 58/1906 idF BGBl I 51/2018 [GmbHG]

Gentechnikgesetz 1994, BGBl 510/1994 idF BGBl I 59/2018 [GTG]

Gesetz über die Regelung von Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge, LGBl für Kärnten 5/2005 [K-GtVG]

NÖ Gentechnik-Vorsorgegesetz, LGBl für Niederösterreich 6180-0 [NÖ-GtVG]

Landesgesetz über Regelungen und Maßnahmen zur Gentechnik-Vorsorge, LGBl für Oberösterreich 79/2006 [Oö Gt-VG 2006]

Gesetz vom 7. Juli 2004 über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge, LGBl für Salzburg 75/2004 [Salzburger Gentechnik-Vorsorgegesetz]

Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, BGBl 311/1985 idF BGBl I 61/2018 [StBG]

Gesetz vom 24. Mai 2006, mit dem Maßnahmen zur Gentechnik-Vorsorge getroffen werden, LGBl für Steiermark 97/2002 [StGtVG]

Strafprozessordnung 1975, BGBl 631/1975 idF BGBl I 70/2018 [StPO]

Gesetz vom 9. März 2005, mit dem Maßnahmen zur Gentechnik-Vorsorge getroffen werden, LGBl für Tirol 36/2005 [Tiroler Gentechnik-Vorsorgegesetz]

Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl für Vorarlberg 22/1997 [Vorarlberger Naturschutzgesetz]

Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985, BGBl 10/1985 idF BGBl I 58/2018 [VwGG]

Gesetz über Maßnahmen der Gentechnik-Vorsorge, LGBl für Wien 53/2005 [Wiener Gentechnik-Vorsorgegesetz]

Eisenbahnbau- und -betriebsverordnung, BGBl 398/2008 idF BGBl II 157/2014 [EisbBBV]

Führerscheingesetz-Durchführungsverordnung, BGBl II 320/1997 idF BGBl II 349/2018 [FSG-DV]

Mineralwasser- und Quellwasserverordnung, BGBl II 309/1999 idF BGBl II 500/2004 [MWV]

Lebensmittelkennzeichnungsverordnung 1993, BGBl 72/1993

Kundmachung des Bundeskanzleramtes vom 19. Februar 1951 über den Beitritt der Republik Österreich zur "Technischen Einheit im Eisenbahnwesen, Fassung 1938", BGBl 56/1951

Deutsches Recht

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet vom 25.2.2008, BGBl I S 162 idF BGBl I S 1147 [AufenthG]

Baugesetzbuch vom 3.11.2017, BGBl I S 3634 [BauGB]

Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13.12.2010, BGBl I S 1980 idF BGBl I S 566 [FeV]

Gesetz zur Regelung der Gentechnik vom 16.12.1993 idF BGBl I S 2412 [GenTG]

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 idF BGBl I S. 2347 [GG]

Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl I S 102 idF BGBl I S 2639 [VwVfG]

Gesetz über die Eisenbahn-Unternehmungen vom 3.11.1838 [Preußisches Eisenbahngesetz - prEG]

Mineral- und Tafelwasserverordnung vom 1.8.1984, BGBl I S 1036 idF BGBl I S 2272 [Mineral- und Tafelwasserverordnung]

Unionsrecht

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl C 326 vom 26.10.2012 [AEUV]

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.3.1957 [EGV]

Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.11.2018 [EU-Visum-Verordnung]

Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.9.2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel
[Lebens- und FuttermittelVO]

Verordnung (EU) 321/2013 der Kommission vom 13.3.2013 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems Fahrzeuge — Güterwagen des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union [TSI „Fahrzeuge – Güterwagen“]

Verordnung (EU) 1304/2014 der Kommission vom 26.11.2014 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems „Fahrzeuge – Lärm“
[TSI „Fahrzeuge – Lärm“]

Verordnung (EU) 1302/2014 der Kommission vom 18.11.2014 über eine technische Spezifikation für die Interoperabilität des Teilsystems „Fahrzeuge – Lokomotiven und Personenwagen“ des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union Text von Bedeutung für den EWR [TSI „Fahrzeuge – Lokomotiven und Personenwagen“]

Verordnung (EU) 1300/2014 der Kommission vom 18.11.2014 über die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität
[TSI „Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität“]

Verordnung (EU) 1303/2014 der Kommission vom 18.11.2014 über die technische Spezifikation für die Interoperabilität bezüglich der „Sicherheit in Eisenbahntunneln“ im Eisenbahnsystem der Europäischen Union
[TSI „Sicherheit in Eisenbahntunneln“]

Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation [SIS II]

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft [VK]

Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.10.2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union [ZK]

Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.3.2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates [FreisetzungsRL]

Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über den Führerschein [3. FS-RL]

Richtlinie (EU) 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.5.2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union [IOP-RL]

Richtlinie 2009/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.6.2009 über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern
[Mineralwasser-RL]

Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel
[Richtlinie über das Konzept medizinischer Wässer]

Richtlinie 2009/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.5.2009 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen [SystemRL]

Richtlinie (EU) 2015/412 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.3.2015 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen

Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.11.2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“)

Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG

Richtlinie 2008/57/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft

Richtlinie 2007/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft sowie der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur

Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.9.2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen

Richtlinie 2003/40/EG der Kommission vom 16.5.2003 zur Festlegung des Verzeichnisses, der Grenzwerte und der Kennzeichnung der Bestandteile natürlicher Mineralwässer und der Bedingungen für die Behandlung natürlicher Mineralwässer und Quellwässer mit ozonangereicherter Luft

Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3.11.1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch

Richtlinie 90/220/EWG des Rates vom 23.4.1990 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt

Richtlinie des Rates 89/48/EWG vom 21.12.1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen

Richtlinie 80/777/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern

Völkerrecht

Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den grenzüberschreitenden Verkehr mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Straßen, BGBl Nr 123/1959

Genfer Abkommens über den Straßenverkehr, BGBl Nr 222/1955

Pariser Übereinkommens über den Verkehr von Kraftfahrzeugen, BGBl Nr 304/1930

Technische Einheit im Eisenbahnwesen vom 29. April 1887 [Technische Einheit]

Übereinkommen über die Verminderung der Fälle mehrfacher Staatsangehörigkeit und über die Militärdienstpflicht in solchen Fällen BGBl 471/1975 idF BGBl III 168/2014

Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit BGBl 538/1974

Vereinbarung über das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung der Zulassung für Lokomotiven und personenbefördernde Eisenbahnfahrzeuge zwischen den nationalen Eisenbahnsicherheitsbehörden Deutschlands und Österreichs vom 15. Juli 2013

Vereinbarung über das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung der Zulassung für Lokomotiven und personenbefördernde Eisenbahnfahrzeuge zwischen den nationalen Eisenbahnsicherheitsbehörden der Schweiz und Österreichs vom 9. April 2013

Wiener Übereinkommens über den Straßenverkehr, BGBl Nr 289/1982

Sonstige Dokumente

ÖBB Infra – Anforderungskatalog Triebfahrzeuge, Triebzüge und Reisezugwagen, Regelwerk 02.01 (2017)

ÖBB Infra – Störstromverhalten und elektrische Rückwirkungsfreiheit, Regelwerk 02.04 (2016)

Eisenbahnrechtliche Genehmigung von Schienenfahrzeugen – BMVIT-350.302/0002-IV/SCH2/2008

Memorandum of Understanding on the implementation of approval procedures for rolling stock and cross-acceptance of approval procedures of the competent supervisory authorities between The Ministry of Transport, Public Works and Water Management of the Netherlands, The Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs of the Federal Republic of Germany, The Federal Department of the Environment, Transport,

Energy and Communications of Switzerland, The Federal Ministry of Transport, Innovation, and Technology of Austria, The Ministry of Transport of Italy vom 7. Juni 2007.

Verzeichnis der Rechtsprechung

Europäische Union

EuGH 23.4.2015 Rs C-260/13 (Aykul/Baden-Württemberg)
EuGH 26.4.2012 Rs C-419/10 (Hofmann/Freistaat Bayern)
EuGH 1.3.2012 Rs C-467/10 (Akyüz)
EuGH 13.10.2011 Rs C-224/10 (Apelt)
EuGH 19.5.2011 Rs C-184/10 (Grasser/Freistaat Bayern)
EuGH 2.3.2010 Rs C-135/08 (Rottman/Freistaat Bayern)
EuGH 19.2.2009 Rs C-321/07 (Schwarz)
EuGH 26.6.2008 verb Rs C-329/06 und C-343/06 (Wiedemann/Baden-Württemberg und Funk/Stadt Chemnitz)
EuGH 13.9.2007 verb Rs C-439/05 und C-454/05 (Land Oberösterreich und Österreich)
EuGH 30.11.2006 Rs C-32/05 (KOM/Luxemburg)
EuGH 28.9.2006 Rs 340/05 (Kremer)
EuGH 6.4.2006 Rs C-227/05 (Halbritter/Freistaat Bayern)
EuGH 29.4.2004 Rs C-476/01 (Kapper)
EuGH 21.3.2000 Rs C-6/99 (Greenpeace France/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche)
EuGH 29.2.1996 Rs C-193/93 (Skanavi)
EuGH 7.7.1992 Rs C-369/90 (Micheletti/Delegación del Gobierno en Cantabria)
EuGH 22.5.1985 Rs 13/83 (Parlament/Rat)
EuGH 20.9.1979 Rs 120/78 (Cassis de Dijon)
EuGH 20.5.1976 Rs 104/75 (Adrian de Peijper)
SA 14.4.2015 Rs C-207/14 (Hotel Sava Rogaška)
SA 22.3.2011 verb Rs C-58/10 – C-68/10 (Monsanto SAS ua)

Österreich

OGH 26.4.2017, 1 Ob 43/17f
OGH 31.1.2017, 1 Ob 236/16m
OGH 21.1.2011, 9 Ob 26/10d
VwGH 7.7.2015, 2015/11/0028
VwGH 16.12.2014, Ra 2014/11/0084
VwGH 27.5.2014, 2013/11/0068
VwGH 19.4.2013, 2010/01/0021

VwGH 20.3.2013, 2013/11/0013
VwGH 19.12.2012, 2012/01/0059
VwGH 20.9.2011, 2009/01/0023
VwGH 19.2.2009, 2006/01/0884
VwGH 27.2.2007, 2006/02/0291
VwGH 28.6.2005, 2004/01/0014
VwGH 17.12.2002, 2001/11/0051
VwGH 3.5.2000, 1998/01/0136
VwGH 11.4.2000, 2000/11/0012
VwGH 11.4.2000, 99/11/0352
VwGH 23.10.1990, 90/11/0085
VwGH 4.4.1990, 89/01/0119

Deutschland

BVerwG 25.8.2011, 3 C 25.10
OVG Lüneburg 27.1.2015, Be 12 LA 9/14
OLG München 4.7.2012, 4 St RR 95/12

Abstract

I. Deutsche Fassung

Die vorliegende Dissertation leistet einen Beitrag zur Klärung des Wesens transnationaler Verwaltungsakte und stellt die Merkmale dieses von der Wissenschaft entwickelten eigenständigen Rechtsinstitutes heraus. Es weicht vom Grundsatz ab, dass der Wirkungsbereich eines von nationalen Behörden erlassenen Verwaltungsaktes auf das Hoheitsgebiet jenes Staates beschränkt ist, dessen Behörde ihn erlassen hat. Die Liste mehr oder weniger prominenter Beispiele reicht von der Berechtigung mit einem österreichischen Führerschein auch in Italien ein Fahrzeug zu lenken, über die Genehmigung einer französischen Behörde, mittels derer ein natürliches Mineralwasser in Österreich als solches verkauft werden darf, bis zur auch in Deutschland rechtserheblichen Zulassung eines Schienenfahrzeuges durch eine österreichische Behörde und ließe sich ad infinitum fortsetzen. So alltäglich transnationale Verwaltungsakte prima facie erscheinen, so unklar zeigt sich allerdings bislang ihre Gestalt. Ausgehend vom europäischen Richtlinienrecht hat die Rechtswissenschaft ein Meinungs- und Begriffslabyrinth auf einem dogmatisch unsicheren sowie kontroversen Terrain hervorgebracht. Termini wie anerkennungsbedingte, behördenbezogene, echte und vermittelte Transnationalität tragen zu einem diffusen Erscheinungsbild der Rechtsfigur bei. Die Grenzen zu verwandten Begriffen bleiben oftmals unklar.

Der transnationale Verwaltungsakt wird in der wissenschaftlichen Diskussion überwiegend als ein Ausfluss der Europäisierung des Rechts verstanden. Vereinzelt wird wiederum die Eigenständigkeit der Rechtsfigur in Frage gestellt. Beide Thesen verdienen Widerspruch. Transnationale Verwaltungsakte sind weder eine Invention des Europarechts noch werden traditionelle Terminologien den Besonderheiten dieser Form des Verwaltungshandelns gerecht. Die Arbeit widmet sich der Explikation des transnationalen Verwaltungsaktes und versucht durch eine Konturierung sowie Simplifizierung die Aussagekraft der Rechtsfigur zu stärken. Die Falsifikation bestehender Systematisierungsleistungen im Sinne eines deduktiven Verfahrens sowie die Terminologisierung stützen sich auf ein tertium comparationis unter einem Rückgriff auf verschiedene Referenzgebiete. Da bislang weder ein internationales noch ein europäisches allgemeines Verwaltungsrecht kodifiziert wurde, sind grenzüberschreitende Wirkungen von Verwaltungsakten in den einzelnen materiellen Rechtsvorschriften enthalten. Dies reicht weit über die Historie des Europarechts hinaus. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die Entgrenzung von Verwaltungsakten zur Bewältigung der

Interdependenzen im internationalen Post- und Eisenbahnverkehr herangezogen. Am Beispiel der Zulassung von Schienenfahrzeugen wird nicht nur die historische Dimension des grenzüberschreitenden Verwaltungshandelns ersichtlich, sondern auch seine Vorteile und seine Grenzen. Die Materienanalyse reicht vom Schengen-Visum, als typischer Repräsentant transnationaler Verwaltungsakte, bis zum Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen.

Allerdings verwirklicht nicht jede Form grenzüberschreitender Wirkungen von Verwaltungsakten das Transnationalitätsmodell. Zur Erhöhung der terminologischen Aussagekraft wird ein an den Wirkmechanismen orientiertes enges Verständnis des transnationalen Verwaltungsaktes vorgeschlagen. In diesem Sinne gelten von nationalen Verwaltungsbehörden erlassene Verwaltungsakte nur dann als transnational, wenn sie in Ausübung einer ihnen obliegenden zentralen Entscheidungskompetenz im Zeitpunkt ihres Erlasses in allen Empfangsstaaten ohne Anerkennungsakte gleichlautende Rechtserheblichkeit erlangen. Derartige Verwaltungsakte überwinden die territorialen Grenzen einzelner Staaten und sind Ausdruck einer administrativen Permeabilität nationaler Souveränität. Der dem Souveränitätsprinzip entsprechende Grundsatz, dass Staaten nur mit Wirkung für ihr eigenes Hoheitsgebiet Verwaltungsakte erlassen können, wird modifiziert.
Neben einer Exposition der konstitutiven Merkmale sowie des Rechtmäßigkeitsmaßstabes werden Grenzen zu verwandten Erscheinungen wie dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und den mehrstufigen gemeinschaftlichen Verwaltungsakten gezogen.

II. English Version

The present doctoral thesis is a contribution towards clarifying the nature of transnational administrative acts and highlights the characteristics of that legal institution, which was developed by academics. It derogates from the principle that the purview of an administrative act issued by national authorities is limited to the sovereign territory of the state whose authority issued the same. The list of more or less prominent examples reaches from permission for the holder of an Austrian driving licence to drive a motor vehicle also in Italy, via the authorisation given by a French authority on the basis of which natural mineral water may be sold as such in Austria to the authorisation of a rail vehicle by an Austrian authority which is also of legal relevance in Germany, and could be continued ad infinitum. As ordinary as transnational administrative acts may appear prima facie, as unclear their form may sometimes be. Starting from the European law of directives, jurisprudence has produced a labyrinth of opinions and terms on a terrain that is dogmatically uncertain and controversial. Terms such as "anerkennungsbedingte Transnationalität" (transnationality subject to recognition) or "behördenbedingte Transnationalität" (transnationality related to a specific authority), or genuine or exequatur transnationality, contribute to a vague picture of this legal concept. How to distinguish it from related terms often remains unclear.

In academic debate transnational administrative acts are often understood as an outflow of the Europeanisation of the law. Some, in turn, question the autonomy of that legal institution. Both doctrines deserve opposition. Transnational administrative acts are neither an invention of European law nor do traditional terminologies take account of the particularities of this form of administrative acts. The thesis intends to explicate transnational administrative acts and tries to strengthen the significance of this legal institution by providing a clear outline and simplification. Falsification of existing systemisation efforts following deductive methodology and terminologisation are based on a tertium comparationis with recourse to different reference areas. Since neither international nor general European administrative law has been codified to date, transnational effects of administrative acts are contained in the specific substantive law provisions. This reaches far beyond the history of European law. As early as in the second half of the 19th century the boundaries were lifted for administrative acts to cope with interdependencies in international mail and rail transport. The example of authorisation of rail vehicles not only shows the historic dimension of transnational administrative actions but also their advantages and limitations. The analysis of materials reaches from the Schengen visa as a typical representative of transnational administrative acts to introducing genetically modified organisms into the stream of commerce.

However, not every form of transnational effects of administrative acts realises the transnationality model. In order to increase the terminological significance, narrow interpretation of transnational administrative acts which is oriented towards the mode of action is proposed. In this context administrative acts issued by national administrative authorities are only deemed to be transnational if, in exercising their central decision-making power, they become relevant in law in all receiving states without acts of recognition at the time they are issued. Such administrative acts overcome the territorial borders of specific states and are an expression of an administrative permeability of national sovereignty. The principle according to which states may issue administrative acts only with effect for their own sovereign territory, which is in line with the principle of sovereignty, is modified.

Apart from an exposition of the constitutive features and the standard of lawfulness the concept will set limits to related manifestations, such as the principle of mutual recognition and the multi-tiered Community administrative acts.