



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten und
Beschlüssen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht“**

Dissertation vorgelegt von Matthias Ziegler

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Thorsten Helm

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Der Begriff der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im weiteren Sinne beinhaltet, dass ressortfremde Behörden und Gerichte den Rechtsfolgenausspruch eines wirksamen Verwaltungsaktes ihrer Entscheidung zugrunde zu legen haben. Verbindliche behördliche Feststellungen unterfallen nicht der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten, auch wenn sie formal dem Rechtsfolgenausspruch des Verwaltungsaktes zugerechnet werden. Sie werden vom Rechtsinstitut der Feststellungswirkung von Verwaltungsakten erfasst.

Voraussetzung für die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten ist, dass ein wirksamer und sofort vollziehbarer Verwaltungsakt besteht, dessen Regelungsgehalt im Sinne des Ausspruchs einer Rechtsfolge für die Folgeentscheidung der ressortfremden Behörde oder des Gerichts präjudiziell und damit entscheidungserheblich ist. Die *Rechtsfolge* auf verfahrensrechtlicher Ebene besteht darin, dass die ressortfremde Behörde oder das Gericht in ihrer Entscheidungsfreiheit dahingehend eingeschränkt sind, dass sie nicht die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes, sondern nur seine Gültigkeit und die Reichweite seiner Regelung ihrer Entscheidung zugrunde legen dürfen.

Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob es sich um begünstigende oder belastende Verwaltungsakte handelt. In der rechtlichen *Begründung* gibt es den gemeinsamen Ausgangspunkt des Prinzips der Rechtssicherheit. Für begünstigende Verwaltungsakte lassen sich als ergänzende Prinzipien der Vertrauensschutz und die Widerspruchsfreiheit staatlicher Einzelfallentscheidungen anführen. Für belastende Verwaltungsakte sind zusätzlich die Prinzipien der Rechtsbeständigkeit und Rechtsklarheit maßgeblich. Die Tatbestandswirkung verleiht dem Verwaltungsakt über seine Konkretisierungsfunktion hinaus eine Koordinierungsfunktion im Hinblick auf die Vermeidung divergierender staatlicher Entscheidungen.

Die Tatbestandswirkung im deutschen Verwaltungsrecht kann zunächst ein Abweichungsverbot für *ressortfremde Behörden* begründen, d.h. solche Behörden binden, die den Verwaltungsakt selbst nicht erlassen haben und auch nicht zu dessen Überprüfung im Widerspruchsverfahren berufen sind (vgl. §§ 68 ff. VwGO). Ein Verwaltungsakt kann Tatbestandswirkung gegenüber ressortfremden Behörden entfalten, soweit die in ihm getroffene Regelung im Sinne eines Rechtsfolgenausspruchs präjudiziell für Entscheidungen der anderen Behörde ist. Im Rahmen sog. gestufter Verwaltungsverfahren erfolgt eine Selbstbindung der Erlassbehörde an den feststellenden Gehalt von Genehmigungen, so dass kein Fall der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten vorliegt. Die Legalisierungswirkung von Genehmigungen im Gefahrenabwehrrecht ist ein Anwendungsfall der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten. Durch die Begrenzung auf den Regelungsgehalt der Genehmigungen sind Fälle der Legalisierung gefährlicher Folgen, die aus dem die Genehmigung ausnutzenden Verhalten erwachsen, allerdings selten.

Wirksame und sofort vollziehbare, entscheidungserhebliche Verwaltungsakte entfalten auch gegenüber *Gerichten* Tatbestandswirkung, aber je nach Gerichtsbarkeit in unterschiedlicher Häufigkeit:

– Die *Verwaltungsgerichte* sind die zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit und ggf. der Aufhebung von Verwaltungsakten berufenen Gerichte (§ 113 VwGO) und deshalb nur in einigen wenigen Fällen an den Rechtsfolgenausspruch eines Verwaltungsakts gebunden. Dies ist etwa der Fall, wenn der Verwaltungsakt einen Rechtsgrund für die Erbringung von Leistungen bildet und damit einen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch ausschließt, ein begünstigender Verwaltungsakt einer vorbeugenden Unterlassungsklage oder Feststellungsklage entgegensteht, eine behördliche Dispensentscheidung (z. B. denkmalrechtliche Befreiung) das Normenkontrollgericht bei der Überprüfung eines

Bebauungsplans bindet, oder ein begünstigender Verwaltungsakt einem Anspruch des Nachbarn auf baupolizeiliches Einschreiten entgegensteht (Legalisierungswirkung).

– Die *Zivilgerichte* sind nur insoweit an einen Verwaltungsakt gebunden, als die in ihm ausgesprochene Rechtsfolge eine für ihre Entscheidung erhebliche Vorfrage verbindlich entscheidet. Dies kann etwa bei Genehmigungen mit anspruchsausschließender Wirkung oder kartellbehördlichen Verfügungen der Fall sein. Dies ist im Staatshaftungsrecht nur bei Entscheidungen über die Entschädigung aufgrund enteignenden Eingriffs der Fall, nicht aber bei Entscheidungen über den Amtshaftungsanspruch, die Entschädigung aufgrund enteignungsgleichen Eingriffs und die „echte“ Enteignungsentschädigung.

– Die *Strafgerichte* sind am häufigsten an Verwaltungsakte gebunden, nämlich insoweit, als das jeweils anzuwendende Strafgesetz ausdrücklich oder implizit auf sie Bezug nimmt. Dies kann in Form eines strafbewehrten belastenden Verwaltungsaktes oder einer strafbarkeitsausschließenden Genehmigung der Fall sein. Bei Nichtbefolgung eines strafbewehrten Verwaltungsaktes ist trotz einer etwaigen Rechtswidrigkeit bei Vorliegen der übrigen Deliktsvoraussetzungen von einer Strafbarkeit auszugehen. Eine spätere Aufhebung des strafbewehrten Verwaltungsaktes wirkt sich auch im Falle einer verwaltungsrechtlichen Rückwirkungsfiktion auf die einmal begründete Strafbarkeit nicht aus. Ein Handeln im Rahmen einer straffausschließenden Genehmigung kann trotz etwaiger Rechtswidrigkeit dieser Genehmigung nicht bestraft werden. Hierbei wirkt die Genehmigung entweder tatbestandsausschließend oder als Rechtfertigungsgrund. Dieser Grundsatz der Verwaltungsaktsakzessorietät der Strafgesetze, die auf eine Genehmigung Bezug nehmen, wird nicht durch den allgemeinen Gedanken des Rechtsmissbrauchs durchbrochen, soweit das Strafgesetz keine ausdrückliche Rechtsmissbrauchsklausel enthält. Eine nachträgliche Genehmigung oder Aufhebung einer Genehmigung wirkt sich auf die Strafbarkeit des genehmigten oder zu genehmigenden Verhaltens nicht aus.

Deutsche Behörden und Gerichte können im Wege der Tatbestandswirkung an transnationale Verwaltungsakte eines anderen Mitgliedstaats gebunden sein, soweit sie aufgrund einer primär- oder sekundärrechtlichen Anordnung im europäischen Unionsrecht zur Anerkennung verpflichtet sind. Im Falle der Richtlinien tritt als Rechtsgrundlage das nationale Umsetzungsgesetz hinzu. Die *transnationale Tatbestandswirkung* im europäischen Unionsrecht basiert auf dem Prinzip gegenseitiger Anerkennung mitgliedstaatlicher Verwaltungsakte, das die Verwirklichung der Freizügigkeitsrechte und Grundfreiheiten im gemeinsamen Binnenmarkt befördern soll. Voraussetzung für die transnationale Tatbestandswirkung ist die Entscheidungserheblichkeit des Rechtsfolgenausspruchs des Verwaltungsaktes für eine Folgeentscheidung des Bestimmungsstaats. Solange die Scharniernorm des unionalen Sekundärrechts an die Wirksamkeit des mitgliedstaatlichen Verwaltungsaktes anknüpft, kommt eine transnationale Tatbestandswirkung sowohl im Transnationalitätsmodell als auch im Referenzentscheidungsmodell in Betracht. Die Rechtsfolge der transnationalen Tatbestandswirkung besteht darin, dass die Behörden und Gerichte des Bestimmungsstaats den wirksamen, entscheidungserheblichen Verwaltungsakt des Herkunftsstaats ihrer Folgeentscheidung zugrunde legen müssen, ohne eine eigenständige Rechtmäßigkeitsprüfung vorzunehmen. Ihre Grenzen findet die transnationale Tatbestandswirkung in den sog. Schutzklauseln, die im europäischen Sekundärrecht ausdrücklich vorgesehen sind und es dem Bestimmungsstaat bei Vorliegen konkreter Gefahren für Rechtsgüter des Allgemeinwohls erlauben, die Anerkennung des transnationalen Verwaltungsakts zu verweigern (siehe z.B. Art. 114 Abs. 10 AEUV). Unter bestimmten Voraussetzungen kommen auch ungeschriebene Schranken der transnationalen Tatbestandswirkung in Betracht. Ergibt sich aus dem transnationalen Verwaltungsakt selbst oder sonstigen Informationen, die aus dem Herkunftsstaat stammen, dass dieser Verwaltungsakt unionsrechtswidrig ist (offensichtliche Unionsrechtswidrigkeit), kann die Anerkennung des Verwaltungsakts verweigert werden. Wird

das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Einhaltung unionsrechtlicher Standards erschüttert, kann dies einen Grund zur Verweigerung der Anerkennung eines transnationalen Verwaltungsakts bilden. Die Anforderungen an die Erschütterung des Vertrauens sind aber hoch – es muss im Herkunftsmitgliedstaat ein systemischer Mangel der Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens feststellbar sein, der zu einer tatsächlichen Gefahr einer schwerwiegenden Grundrechtsverletzung – vor allem der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes Dritter – oder einer Verletzung zwingender Gründe des Allgemeinwohls führt.

Die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten ist im unionalen Sekundärrecht – und ausnahmsweise im Primärrecht (Art. 53 Abs. 1 AEUV) – in unterschiedlicher Weise verwirklicht. Gemeinsam ist allen Anwendungsfällen, dass dem Bestimmungsstaat die Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines nach den Regeln des Herkunftsstaats wirksamen Verwaltungsakts grundsätzlich verwehrt ist. Zumeist steht den Mitgliedstaaten auch kein Ermessensspielraum zu, die Anerkennung des Verwaltungsakts zu verweigern.

Ihre Grenzen findet die transnationale Tatbestandswirkung grundsätzlich nur in ausdrücklichen Bestimmungen des Unionsrechts. Die Mitgliedstaaten dürfen demnach die Anerkennung nicht von zusätzlichen Anforderungen abhängig machen, die über die im Unionsrecht ausdrücklich vorgesehenen hinausgehen. Ebenso wenig dürfen sie einem transnationalen Verwaltungsakt grundsätzlich über die im Unionsrecht – vor allem den sog. Schutzklauseln im Produktzulassungsrecht – vorgesehenen Gründe hinaus die Anerkennung verweigern. Im *Transnationalitätsmodell* haben die Bestimmungsstaaten keinerlei Kontrollbefugnisse im Zusammenhang mit dem originären Erlass des transnationalen Verwaltungsakts – es sollen schließlich unionsweit die gleichen Bedingungen herrschen. Nachträglich wird nur im Fall des Gentechnikrechts eine Suspendierungsbefugnis des Bestimmungsstaats vorgesehen, die neue Tatsachen oder Erkenntnisse über die Gefahrenlage voraussetzt und eine Aussetzung der Wirkungen des transnationalen Verwaltungsakts nur vorübergehend bis zum entsprechenden Beschluss der Kommission erlaubt. Im *Referenzentscheidungsmodell* gibt es von vornherein ein behördliches Verfahren der gegenseitigen Anerkennung, in dem Bedenken der anderen Mitgliedstaaten gegen den vom Referenzmitgliedstaat vorgelegten Beurteilungsbericht mit Blick auf die mit der Zulassung eines Produkts verbundenen Gefahren berücksichtigt werden. Die Genehmigung des Beurteilungsberichts kann – je nach Regulierungsbereich – aufgrund einer potenziell schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Gesundheit, eines potenziell ernsthaften Risikos für die Gesundheit von Mensch oder Tier bzw. die Umwelt, eines trotz erfolgter Risikominderungsmaßnahmen noch immer unannehmbaren Risikos für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt oder aus anderen Gründen verweigert werden.

Als – restriktiv zu handhabende – ungeschriebene Grenzen der transnationalen Tatbestandswirkung kommen die im Recht der gegenseitigen Anerkennung von Führerscheinen entwickelte offensichtliche Unionsrechtswidrigkeit, eine Erschütterung des gegenseitigen Vertrauens der Mitgliedstaaten durch schwerwiegende Mängel im Verwaltungsverfahren und eine konkrete Gefahr einer Verletzung des effektiven Rechtsschutzes Dritter sowie die rechtsmissbräuchliche Erlangung eines transnationalen Verwaltungsaktes in Betracht. Sollte ein Gericht des Bestimmungsstaats über das Vorliegen eines ungeschriebenen Verweigerungsgrundes nachdenken, der in der Rechtsprechung des EuGH noch nicht anerkannt ist, darf es dies nicht in eigener Verantwortung annehmen, sondern muss die Frage dem EuGH vorlegen. Die Rechtsfolgen der transnationalen Tatbestandswirkung beinhalten prozedurale Besonderheiten nur im Falle der sekundärrechtlichen Schutzklauseln, in denen zugleich die Grenze der transnationalen Tatbestandswirkung zum Ausdruck kommt. Im Referenzentscheidungsmodell innerhalb des Produktzulassungsrechts dürfen Mitgliedstaaten die Anerkennung der betreffenden Zulassungsentscheidung nicht aus eigener Machtvollkommenheit verweigern, sondern müssen den Weg eines

Divergenzbereinigerungsverfahren beschreiten, an dessen Ende die Kommission im Falle fortbestehender Meinungsverschiedenheiten durch Beschluss entscheidet. Anders liegt es nur im Bereich der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Hier erfolgt nur ein Bericht an die Kommission, doch erfolgt die Anfechtung vor den nationalen Gerichten (Art. 36 Abs. 3 UAbs. 3 und 4 VO [EG] 1107/2009).

Adressatenbezogene *Beschlüsse* nach Art. 288 Abs. 4 Satz 2 AEUV können Tatbestandswirkung gegenüber nationalen Behörden und Gerichten entfalten, sofern sie an Individuen gerichtet sind. Eine Tatbestandswirkung kommt gegenüber Verwaltungsstellen und Gerichten auf Unionsebene auch in Betracht, wenn es sich um staatengerichtete Beschlüsse handelt. Beschlüsse entfalten grundsätzlich Rechtswirkungen, auch wenn sie rechtswidrig sind, solange sie nicht von den Unionsgerichten für nichtig erklärt worden sind. Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen rechtfertigt sich durch den Vorrang des Unionsrechts, den Grundsatz der Rechtssicherheit und der Widerspruchsfreiheit von Einzelfallentscheidungen und den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Sie verstößt nicht gegen den Grundsatz effektiven Rechtsschutzes.

Beschlüsse der Kommission entfalten, soweit es sich um ein bestandskraftunabhängiges Abweichungsverbot handelt, Tatbestandswirkung gegenüber nationalen Behörden. Im *Beihilfenrecht* sind die nationalen Behörden als Organe des Mitgliedstaates Adressaten eines Beschlusses zur Rückforderung einer staatlichen Beihilfe und stehen damit nicht als Dritte außerhalb des mit dem Beschluss geregelten Rechtsverhältnisses. Sie treten gleichsam als Vollstreckungsbehörden des zu befolgenden Beschlusses auf. Die rechtliche Begründung des Abweichungsverbots für nationale Behörden erschöpft sich in einem Verweis auf den Vorrang des Unionsrechts. Ein Fall der Tatbestandswirkung von Beschlüssen liegt nicht vor. Im *Wettbewerbsrecht* sind die nationalen Behörden nicht selbst Adressaten eines Beschlusses der Kommission, stehen demnach als Dritte außerhalb des geregelten Rechtsverhältnisses. Zur rechtlichen Begründung eines Abweichungsverbots für nationale Behörden muss über den bloßen Vorrang des Unionsrechts hinaus der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV herangezogen werden. Damit liegt ein Fall der Tatbestandswirkung von Beschlüssen vor. Im *Produktzulassungsrecht* gelten die zentralisierten Zulassungsbeschlüsse der Kommission in der gesamten Union und bilden damit eine einheitliche Zulassungsentscheidung, die zum Inverkehrbringen des zugelassenen Produkts in allen Mitgliedstaaten berechtigt. Die mitgliedstaatlichen Behörden können das Inverkehrbringen in ihrem Staatsgebiet nur unter den ausdrücklich im Sekundärrecht geregelten Voraussetzungen, d. h. zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier und der Umwelt, verhindern (sog. Schutzklauseln). Die mitgliedstaatlichen Behörden müssen den (Durchführungs-)Beschluss der Kommission unabhängig von seiner (Unions-)Rechtmäßigkeit ihrer Entscheidung zugrunde legen. Sie können das Inverkehrbringen des Produkts im betreffenden Mitgliedstaat nicht außerhalb der unionsrechtlichen Einschränkungsmöglichkeiten von einer nationalen Genehmigung abhängig machen. Gegenüber dem Rat als EU-Organ besteht im Beihilfenrecht im Ergebnis ein absolutes Entscheidungsverbot. Aus Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 und 4 AEUV ergibt sich, dass der Rat nur unter außergewöhnlichen Umständen feststellen darf, dass eine Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar gilt, nach einem Beschluss der Kommission allerdings keinerlei Entscheidungsbefugnis mehr innehat.

Die Frage, inwieweit Beschlüsse der Kommission Tatbestandswirkung gegenüber den nationalen Gerichten entfalten, ist je nach Referenzgebiet unterschiedlich zu beantworten. Im *Wettbewerbsrecht* gilt die *Masterfoods*-Rechtsprechung und ihre Kodifizierung in Art. 16 Abs. 1 VO (EG) 1/2003, wonach ein Abweichungsverbot für nationale Gerichte mit dem Vorbehalt eines Vorabentscheidungsersuchens besteht. Im *Beihilfenaufsichtsrecht* werden verschiedene bestandskraftabhängige Abweichungsverbote diskutiert, doch liegt aufgrund der Adressatenstellung aller mitgliedstaatlichen Organe von vornherein keine Tatbestandswirkung

vor. Für die Unionsgerichte besteht ein bestandskraftabhängiges Abweichungsverbot gegenüber Beschlüssen der Kommission. Hier kann jedoch in Anlehnung an die Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts nicht von einer Tatbestandswirkung gesprochen werden, weil diese bereits an die Verbindlichkeit eines Verwaltungsakts anknüpft, die bereits mit der inneren Wirksamkeit und sofortigen Vollziehbarkeit eintritt.

Rechtsvergleichend ist festzuhalten, dass die *Voraussetzungen* der nationalen und transnationalen Tatbestandswirkung im Wesentlichen gleich sind – es muss ein entscheidungserheblicher, verbindlicher Verwaltungsakt vorliegen. Die Tatbestandswirkung ist jeweils nur im Rahmen einer nationalen oder sekundärrechtlichen Scharniernorm verwirklicht. Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im nationalen Recht enthält die immanente Begrenzung auf den Regelungsgehalt und die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts, findet aber darüber hinaus in der jeweiligen Scharniernorm selten ausdrückliche *Grenzen*. Eine Ausnahme bilden die Rechtsmissbrauchsklauseln des verwaltungsaktsakzessorischen Strafrechts, die einem Handeln ohne Genehmigung das Handeln aufgrund einer rechtsmissbräuchlich erlangten Genehmigung gleichstellen. Darüber hinaus sind ungeschriebene Grenzen der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten abzulehnen. Demgegenüber findet die sektoral verwirklichte transnationale Tatbestandswirkung eine fundamental andere Situation vor. Das Spannungsfeld zwischen dem Herkunfts- und Bestimmungslandprinzip veranschaulicht, dass als Maßstab der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes, der transnationale Wirkungen entfalten soll, zwei verschiedene Rechtsordnungen in Betracht kommen, die sich zunächst einmal das gegenseitige Vertrauen entgegenbringen müssen, beim Erlass eines transnationalen Verwaltungsakts die unionsrechtlichen Standards einzuhalten. Das EU-Sekundärrecht versucht, die Verwirklichung des Binnenmarktes mit den damit einhergehenden Gefahren gegeneinander abzuwägen und sieht je nach Harmonisierungsgrad der Regelungsmaterie eine unterschiedlich strenge Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Verwaltungsakte vor. Dies kommt in den vorgesehenen Schutzklauseln mit unterschiedlicher Tragweite zum Ausdruck. Die *verfahrensrechtlichen Rechtsfolgen* sind insoweit gleich, als die mit dem Verwaltungsakt befassten Behörden und Gerichte seinen Regelungsgehalt ihrer Folgeentscheidung zugrunde zu legen haben, ohne in eigener Machtvollkommenheit seine Rechtmäßigkeit nachprüfen zu dürfen. Es besteht aber insoweit ein Unterschied, als die Behörden und Gerichte im nationalen Recht sofort eine endgültige Sachentscheidung treffen müssen, die im Einklang mit dem Regelungsgehalt des Verwaltungsakts steht. Die transnationale Tatbestandswirkung ist in der Rechtsfolge demgegenüber in den Fällen des Produktzulassungsrechts dahingehend eingeschränkt, dass von den nationalen Behörden unter Umständen ein Divergenzbereinigungsverfahren eingeleitet werden kann und die Gerichte zu einem Vorabentscheidungsersuchen berechtigt sind.

Eine Tatbestandswirkung von Beschlüssen von Unionsorganen, die sich an der Terminologie und Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts orientiert, besteht nur eingeschränkt. Alle Voraussetzungen und Rechtsfolgen sind nur im Falle eines Abweichungsverbots gegenüber nationalen Behörden außerhalb des europäischen Beihilfenrechts gegeben. Im Übrigen bestehen hinsichtlich der Voraussetzungen und Rechtsfolgen Unterschiede im Falle eines Abweichungsverbots gegenüber den nationalen Gerichten und den Unionsgerichten, das die Rechtsfolge einer endgültigen Sachentscheidung unter Zugrundelegung des Rechtsfolgenausspruchs des Beschlusses an die Bestandskraft des Beschlusses knüpft, während im Falle bloßer Verbindlichkeit des Beschlusses noch ein verfahrensrechtliches Instrument der Gerichte in Form des Vorabentscheidungsersuchens besteht, um eine endgültige Sachentscheidung vorerst zu vermeiden und das Verfahren aussetzen zu können. Die Rechtsfolgen des Abweichungsverbots gegenüber dem Rat im europäischen Beihilfenrecht unterscheiden sich in dem Sinne von der Tatbestandswirkung nach nationalem Recht, dass der Rat aufgrund der Regelung in Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 und 4 AEUV nach Erlass eines

Kommissionsbeschlusses überhaupt keine Entscheidung mehr treffen darf. Im Ergebnis wird dem Rat demnach ein absolutes Entscheidungsverbot auferlegt, das über eine bloße Tatbestandswirkung, bei der ein wirksamer Verwaltungsakt einer Folgeentscheidung lediglich zugrunde gelegt wird, hinausgeht.

Die *Begründung* der Tatbestandswirkung ist jeweils ähnlich: Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten nach deutschem Recht dient in dem Sinne der *Rechtssicherheit*, dass sie an die Konkretisierungsfunktion des Verwaltungsakts anknüpft und die Stabilität der in dem Verwaltungsakt getroffenen Regelung dadurch erhöht, dass auch ressortfremde Behörden und Gerichte von dieser nicht abweichen dürfen. Die transnationale Tatbestandswirkung bzw. die zugrunde liegende gegenseitige Anerkennung von Verwaltungsentscheidungen der Mitgliedstaaten wird zumeist in irgendeiner Form auf die Verwirklichung des Binnenmarkts zurückgeführt – sich widersprechende Entscheidungen sollen im Sinne einer einheitlichen Rechtslage in der gesamten Union vermieden werden. Damit wird zwar nicht ausdrücklich der Grundsatz der Rechtssicherheit angesprochen, doch ist dieser wenigstens mittelbar berührt. Die Unionsbürger, die ihre Grundfreiheiten ausüben möchten, finden in der transnationalen Tatbestandswirkung von verwaltungsrechtlichen Zulassungsentscheidungen Orientierung und Halt für ihre wirtschaftlichen Dispositionen. Die (eingeschränkte) Tatbestandswirkung von Beschlüssen wird ebenfalls mit der Vermeidung sich widersprechender Entscheidungen unter Berufung auf den Grundsatz der Rechtssicherheit begründet. Der *Grundsatz gegenseitigen Vertrauens* bildet im indirekten Vollzug des Unionsrechts allerorten eine mindestens ungeschriebene Grundlage für die gegenseitige Anerkennung und damit transnationale Tatbestandswirkung mitgliedstaatlicher Verwaltungsakte. Durch sektorale Harmonisierung und damit Schaffung gleichwertiger rechtlicher Maßstäbe wird überhaupt erst ein gegenseitiges Vertrauen in den ausreichenden Schutz von Rechtsgütern im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts geschaffen, das die gegenseitige Anerkennung der Verwaltungsakte ohne Prüfung ihrer Rechtmäßigkeit, d. h. in diesem Fall ihrer Vereinbarkeit mit Unionsrecht, rechtfertigt. Innerhalb der gleichen Rechtsordnung unter der Herrschaft des Grundgesetzes braucht ein gegenseitiges Vertrauen der unterschiedlichen Staatsgewalten nicht erst geschaffen werden, es wird aufgrund der von vornherein gleichen Rechtsmaßstäbe grundsätzlich vorausgesetzt. Im Falle von Kommissionsbeschlüssen trägt der Gedanke des gegenseitigen Vertrauens nicht, weil es sich nicht um Rechtsakte gleichberechtigter Mitgliedstaaten handelt. Hier erwächst das Vertrauen in die Einhaltung unionsrechtlicher Standards bereits aus der gemeinsamen Übertragung von Hoheitsrechten von den Mitgliedstaaten auf die Unionsorgane.

Zu den der Tatbestandswirkung *gegenläufigen Prinzipien* gibt es ebenfalls parallele Befunde: Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten und ähnliche Bindungsphänomene im europäischen Verwaltungsrecht verstoßen nicht gegen den *Grundsatz effektiven Rechtsschutzes*. Dieser vermittelt jeweils nur einen Anspruch auf umfassende Nachprüfung des betreffenden Rechtsakts vor den jeweils hierfür zuständigen Organen. Im deutschen Verwaltungsrecht sind dies die Verwaltungsgerichte, im Falle transnationaler Verwaltungsakte die Verwaltungsgerichte des Herkunftsstaats und im Falle der Beschlüsse der Unionsorgane die Unionsgerichte nach Maßgabe des Art. 263 Abs. 4 und Art. 267 AEUV. Ein darüberhinausgehender Anspruch auf Nachprüfung eines Rechtsakts durch Organe, die zu einer Folgeentscheidung berufen sind, lässt sich weder Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG noch Art. 47 GRCh entnehmen. Allen dargestellten Rechtsschutzsystemen wohnt eine Anfechtungslast inne. Den Rechtsschutzsuchenden ist zuzumuten, den betreffenden Rechtsakt vor dem jeweils zuständigen Nachprüfungsorgan anzufechten. Versäumen sie dies, bleibt ihnen die Nachprüfung in den Fällen der Tatbestandswirkung oder ähnlicher Bindungsphänomene bei Folgeentscheidungen verwehrt. Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im nationalen Recht verletzt grundsätzlich nicht die *Grundrechte* und grundrechtsgleichen Rechte des Grundgesetzes. Selbst die grundrechtssensibelste Strafbewehrung belastender Verwaltungsakte

verstößt nicht von vornherein gegen den Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 103 Abs. 2 GG. Das BVerfG hat nur in eng begrenzten Einzelfällen eine grundrechtskonforme Auslegung von Straftatbeständen vorgenommen, die an die Zuwiderhandlung gegen einen belastenden Verwaltungsakt anknüpfen, und die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts ausnahmsweise berücksichtigt. Demnach genügt grundsätzlich der allgemeine Nichtigkeitsfilter des § 44 VwVfG, um einen Grundrechtsverstoß auszuräumen. Eine Verletzung von Grundrechten durch die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten wird, zumal es sich in allen Fällen um begünstigende Zulassungsentscheidungen handelt, nur selten anzutreffen sein. Über die ausdrücklich unionsrechtlich angeordneten Schutzklauseln hinaus ist eine ungeschriebene Schranke der transnationalen Tatbestandswirkung nur bei offenkundigen und systematischen Mängeln im Verwaltungsverfahren eines Mitgliedstaats und einer zugleich drohenden Grundrechtsverletzung bei Dritten denkbar.

Veröffentlichung vorgesehen für August 2025, Mohr Siebeck, Tübingen

Matthias Ziegler