

# Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG

Kommentar

Bearbeitet von

Herausgegeben von Michael Sachs, Universität zu Köln, und Dr. Heribert Schmitz, Ministerialrat,  
Bearbeitet von den Herausgebern und Dr. Frank Fellenberg, LL.M., Rechtsanwalt, Prof. Dr. Jan Hecker,  
LL.M., Ministerialdirektor, Dr. Manuel Kamp, Karen Keller, Vorsitzende Richterin am  
Oberverwaltungsgericht, Prof. Dr. Christoph Külpmann, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Prof. Dr.  
Thomas Mayen, Rechtsanwalt, Prof. Dr. Thorsten Siegel, Dr. Barbara Stamm, Rechtsanwältin, Prof. Dr.  
Ulrich Stelkens, und Dr- Marc Wiegand, Regierungsdirektor

9. Auflage 2018. Buch. XLVI, 2736 S. In Leinen

ISBN 978 3 406 71095 7

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht > Verwaltungsverfahren,  
Verwaltungsprozess](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of varying sizes, arranged in a slight arc. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](#) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

dann, wenn die **EU-Rechtswidrigkeit** der Entscheidung in dem Sinne „**offensichtlich**“ ist, dass sie ihr „auf die Stirn geschrieben steht“, etwa wenn sich das Fehlen grundlegender Erteilungsvoraussetzungen aus ihr selbst ergibt (so dass sie für den Inhaber auch nicht vertrauensschutzbegründend wirken konnte).<sup>744</sup> Weitere Nichtanerkennungsgründe können sich aus dem Sekundärrecht ergeben.<sup>745</sup> Ggf. kann der Ausstellerstaat auch EU-rechtl. zur Aufhebung rechtswidriger Entscheidungen verpflichtet sein. Der Rechtsschutz ist vor den Gerichten des Ausstellerstaates zu suchen.<sup>746</sup> Wohl nur eine Frage des Prozessrechts des Ausstellerstaates ist es, ob auch die anerkennungspflichtigen Behörden Klage gegen die Entscheidung erheben können, die sie wegen ihrer transnationalen Wirkung anzuerkennen haben. Eine andere Frage ist jedoch, ob der anerkennungspflichtige Staat die Anerkennung mit Wirkung ex nunc auf Grund von Umständen verweigern kann, die *nach* Erlass der transnationalen Entscheidung eingetreten sind (und die bei eigenen Entscheidungen zum Widerruf berechtigen würden).<sup>747</sup>

Die Berufung auf begünstigende transnationale Verwaltungsentscheidungen darf schließl. **184a** von den Behörden des anerkennungspflichtigen Mitgliedstaates nicht leichtfertig als „Umgehung“ der nationalen Regeln dieses Mitgliedstaates verstanden werden. Auch wenn der Begünstigte Angehöriger des anerkennungspflichtigen Mitgliedstaates ist, liegt in der Wahrnehmung der Grundfreiheiten und Freizügigkeitsrechte und der sie ergänzenden sekundärrechtl. Regelungen für sich allein kein „Missbrauch“, sondern ein Gebrauch von Freiheitsrechten, der nicht rechtfertigungsbedürftig ist, auch wenn er ermöglicht, sich hierdurch nationalen Beschränkungen zu entziehen.<sup>748</sup>

### c) Grundsatz (berechtigten) gegenseitigen Vertrauens als Voraussetzung von **185**

**Anerkennungspflichten.** Basis für die funktionssichernde Akzeptanz derartiger Anerkennungspflichten ist, dass die Sekundärrechtsakte, die Anerkennungspflichten statuieren, zugleich die materiellen Erteilungsvoraussetzungen für transnational wirkende Entscheidungen (jedenfalls) einer **Mindestharmonisierung** zuführen, insb. wenn *belastende* Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten anzuerkennen und ggf. gegenüber dem eigenen Staatsbürger durchzusetzen sind.<sup>749</sup> Zudem müssen sich die **Mitgliedstaaten** generell **wechsel-**

– Herborsch Kiere; *BGH NJW* 2008, 595 Rn. 32; *BGH NJW* 2007, 233 Rn. 26 ff.; zur **Fahrerlaubnis**: *EuGH* 29.4.2004, C-476/01 Rn. 45 ff. – Kapper; *EuGH* 6.4.2006, C-227/05 Rn. 27 ff. – Halbritter; *EuGH* 28.9.2006, C-340/05 Rn. 27 ff. – Kremer; *EuGH* 9.7.2009, C-445/08 – Wierer; *EuGH* 2.12.2010, C-334/09 Rn. 51 f. – Scheffler; *EuGH* 13.10.2011, C-224/10 Rn. 28 ff. – Apelt; *EuGH* 1.3.2012, C-467/10 Rn. 57 – Akyüz; *EuGH* 26.4.2012, C-419/10 Rn. 43 ff. – Hofmann; *EuGH* 23.4.2015, C-269/13 Rn. 45 ff. – Aykul; **allg.:** *García* in Rodríguez-Arana Muñoz (Hrsg), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, 2016, S. 15, 26 f.; *Keessen* *European Administrative Decisions*, 2009, S. 185 f.; *Hatje* *Gemeinschaftsrechtl. Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, 1998, S. 212; *Michaels* *Anerkennungspflichten*, 2004, S. 366 f.; *Ruffert* *Verwaltung* 34 (2001), 453, 474 ff.; *Schladebach* *VerwArch* 104 (2013), 188, 205; *Siegel* *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, 2009, S. 326 f.; *Sydow* *Verwaltungskooperation*, 2004, S. 148 ff.; *ders.* *JuS* 2005, 202, 204 f.

<sup>744</sup> Vgl. (für Fahrerlaubnis): *EuGH* 26.6.2008, C-329/06 und C-343/06 Rn. 67 ff. – Wiedemann; *EuGH* 19.5.2011, C184/10 Rn. 22 ff. – Grasser; *EuGH* 13.10.2011, C-224/10 Rn. 35 – Apelt; *EuGH* 1.3.2012, C-467/10 Rn. 62 ff. – Akyüz; *EuGH* 22.11.2011, C-590/10 Rn. 30 ff. – Köppl; die dortigen Ausführungen nicht für verallgemeinerungsfähig haltend *VGH Kassel NJOZ* 2010, 944, 945 f.; *OVG Koblenz DVBl* 2010, 728, 729 f.; s. a. *Wenander ZaöRV* 71 (2011), 755, 775 f.; *Winkel Müller* *Verwaltungskooperation*, 2002, S. 216 f.

<sup>745</sup> Für erschliches Visum vgl. *EuGH* 10.4.2012, C-83/12 Rn. 45 ff. – Minh Khoa Vo; *BGH NJW* 2012, 2210 Rn. 18 ff.

<sup>746</sup> *Becker* *DVBl* 2001, 855, 856; *Buchholtz* *NVwZ* 2016, 1353, 1356; *Classen* *VerwArch* 96 (2005), S. 464, 465; *Linke* *Europäisches Internationales VerwR*, 2001, S. 256 ff.; *Ruffert* *Verwaltung* 34 (2001), S. 453, 476; *Schneider* *Verwaltung* *Beih.* 8 (2009), 9, 21.

<sup>747</sup> Bejahend zur EU-Fahrerlaubnis *EuGH* 23.4.2015, C-269/13 Rn. 48 ff. – Aykul; *BVenGE* 137, 10 Rn. 23 ff.

<sup>748</sup> S. hierzu nur *EuGH* 1.3.2012, C-467/10 Rn. 75 – Akyüz; *EuGH* 17.7.2014, C-58/13 Rn. 42 ff. – Torresi; *OVG Hamburg NJW* 2007, 1160, 1163; *Möstl CMLRev* 47 (2010), 405, 423 ff.

<sup>749</sup> *Classen* in FS Schwarze, 2014, S. 556, 565 f.; *García* in Rodríguez-Arana Muñoz (Hrsg), *Recognition of Foreign Administrative Acts*, 2016, S. 15, 17; *Hatzopoulos* *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle dans la libre prestation des services*, 1999, S. 366 ff.; *Hernfeld* in FS Schwarze, 2014, 2014, S. 81, 98 ff.; *Menzel* *Internationales ÖR.*, 2011, S. 828; *Möstl CMLRev* 47 (2010), 405, 415 ff.

**seitig** insoweit **vertrauen**<sup>750</sup> können, dass diese Mindestharmonisierung bei Erlass ihrer Entscheidungen beachtet wird, was impliziert, dass die nationalen Behörden ihren Entscheidungen jew. **allg. akzeptierte „Standards guter Verwaltungspraxis“** zu Grunde legen,<sup>751</sup> wie sie z. B. durch die allg. Rechtsgrundsätze des EU-Rechts (Rn. 88 ff.) oder des „Europaratrechts“ (Rn. 1 ff.) beschrieben werden.

- 185a** In seinem **Gutachten 2/13 v. 18.12.2014** (Rn. 10) hat *EuGH* diesem **„Grundsatz gegenseitigen Vertrauens“** fundamentale Bedeutung für das EU-Recht zugewiesen, da er die Schaffung und Aufrechterhaltung eines Raums ohne Binnengrenzen ermöglicht. Dieser Grundsatz beruhe auf der grundlegenden Prämisse, dass jeder Mitgliedstaat anerkenne, dass er mit allen anderen Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Werte teile, auf die sich nach Art. 2 EUV die EU gründet. Erst dieser Grundsatz ermögliche dem EU-Recht, die Mitgliedstaaten zur wechselseitigen Anerkennung von Entscheidungen ohne eigene Prüfung ihrer EU-Rechtskonformität zu verpflichten, sofern nicht außergewöhnl. Umstände vorliegen.<sup>752</sup> Letzteres kann nach *EuGH* nur bei Vorliegen **„systemischer Mängel“** in einem bestimmten Politikbereich bei der Sicherung rechtsstaatl. Standards und Grundrechtsschutz angenommen werden, nicht aber bereits bei einzelnen rechtswidrigen Entscheidungen.<sup>753</sup> In dem betroffenen Bereich muss hiernach letztl. die von Art. 7 EUV angesprochene Situation vorliegen.<sup>754</sup> Zur Sichtweise des *EGMR* s. Rn. 186a. Dennoch kann selbst dieses „großzügige“ Vertrauen durchaus auch verspielt werden. Dies zeigen die Praktiken, die den Hintergrund für die Probleme des **Führerscheintourismus**<sup>755</sup> und v. a. der „Aussetzung“ der **Überstellung von Asylsuchenden** in bestimmte Mitgliedstaaten bilden.<sup>756</sup> Ein solcher Vertrauensverlust kann tatsächl. Vollzugsdefiziten (bis hin zu einem de-facto-Scheitern ganzer Anerkennungssysteme) und politisch zu einer sekundärrechtl. „Hochzonung“ von Verwaltungsaufgaben auf EU-Organen<sup>757</sup> oder auch zur sekundärrechtl. Begrenzung zuvor unbegrenzt geltender Anerkennungspflichten führen.<sup>758</sup>

- 186** **Einseitige nationale Abwehrmaßnahmen** eines Mitgliedstaates gegen einen anderen Mitgliedstaat wegen (behaupteter) Verletzung des EU-Rechts durch diesen anderen Mitgliedstaat bei Erlass transnationaler Verwaltungsentscheidungen sind jedoch (soweit sekun-

<sup>750</sup> Zu Versuchen, „Vertrauen“ i. d. S. rechtl. zu erfassen: *Hartmann* Europäisierung und Verbundvertrauen, 2015, S. 25 ff.

<sup>751</sup> *Buchholtz* NVwZ 2016, 1353, 1357; *Butler* ELRev 37 (2012), 397, 411 ff.; *David* Inspektionen, 2003, S. 274 ff.; *Fartunova* CdE 52 (2016), 193, 203 ff.; *Kaufhold* EuR 2012, 408 ff.; *Müller* in *Debus* u. a. (Hrsg.), Verwaltungsrechtsraum Europa, 2011, S. 33, 45 f.; *Schmidt-Aßmann* Verwaltung Beih. 10 (2010), 263, 269 ff.; *Wenander* ZaöRV 71 (2011), 755, 767 ff.; *Würtenberger* in *FS Bartsperger*, 2006, S. 233, 242 ff.

<sup>752</sup> *EuGH* 18.12.2014, Gutachten, 2/13 Rn. 168, 191 (krit. zur Relevanz dieser Ausführungen im Zusammenhang mit der Frage des Beitritts der EU zur EMRK: *Battjes/Brouwer* REALaw 8 [2015], 183, 192 f.; *Benóft-Rohmer* RTDeur. 2015, 593, 608 ff.; *Breuer* EuR 2015, 330, 334 ff.; *Dubout* CdE 51 (2015), 73, 92 ff.; *Gaudin* AJDA 2015, 1079, 1083 ff.; *Jacqué* CdE 51 (2015), 19, 33 ff.; *Pernice* CdE 51 (2015), 47, 51 ff.; *Tóda Castán* DÖV 2016, 12 ff.; *Walter* in *FS Jarass*, 2015, S. 145, 150 ff.; *Wendel*, NJW 2015, 921 ff.; *de Witte/Imamović*, ELRev. 49 [2015], 683, 701 f.; ebenso *EuGH* 5.4.2016, C-404/15 PPU Rn. 77 ff. – Aranyosi (für Europäischen Haftbefehl; hierzu *Anagnostaras* CMLRev 53 [2016], 1674 ff.) und *EuGH* 25.5.2016, C-559/14 Rn. 47 – Meroni (für justizielle Zusammenarbeit); allg. hierzu *Bribosia/Weyembergh* CdE 52 (2016), 469 ff.

<sup>753</sup> Deutl. insoweit (für Europäischen Haftbefehl) *EuGH* 5.4.2016, C-404/15 Rn. 81 ff. – Aranyosi; hierzu *Anagnostaras* CMLRev 53 [2016], 1674, 1682 ff.

<sup>754</sup> S. zu diesem Zusammenhang v. *Bogdnandy/Ionnidis* CML 51 (2014), 59 ff.

<sup>755</sup> Hierzu zusammenfassend *Blum* NZV 2014, 557 ff.; *Ruffert* Verwaltung 48 (2015), 547, 551 ff.; *Schöck* GVwR III, § 50 Rn. 379 ff.

<sup>756</sup> *EGMR* 21.1.2011, 30696/09 Rn. 216 – M. S. S. (deutsch: NVwZ 2011, 413); *EGMR* 4.11.2014, 29217/12 Rn. 93 ff. – *Tarakhel* (deutsch: NVwZ 2015, 127); *EuGH* 21.12.2011, C-411/10 Rn. 75 ff. – N. S.; s. hierzu auch v. *Arnauld* EuGRZ 2011, 238, 241 ff.; *Battjes/Brouwer* REALaw 8 (2015), 183 ff.; *Canor* CML Rev. 50 (2013), 383 ff.; *Hailbronner/Thym* NVwZ 2012, 406, 407 ff.; *Labayle* CdE 50 (2014), 501 ff.; *Lehnert* NVwZ 2016, 896, 897 f.; *Nußberger* NVwZ 2016, 815, 820 ff.

<sup>757</sup> Vgl. *Kaufhold* EuR 2012, 408, 421 ff.

<sup>758</sup> S. etwa Art. 3 Abs. 2 Satz 2 der VO 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) – sog. **Dublin III-VO**; s. hierzu *Battjes/Brouwer* REALaw 8 (2015), 183, 190.

därrechtl. Ermächtigungen fehlen) grds. **ausgeschlossen**.<sup>759</sup> Hier sind nur **Vertragsverletzungsverfahren** (Art. 258 f. AEUV) gegen den Ausstellerstaat mögl., die ggf. auch durch den anerkennungspflichtigen Staat selbst eingeleitet werden können.<sup>760</sup> Bei ständiger fehlerhafter Verwaltungspraxis kann zudem auch diese selbst Gegenstand eines solchen Vertragsverletzungsverfahrens sein, s. Rn. 148. Strengere (konsequent zu handhabende<sup>761</sup>) Aufsichtsinstrumente durch die Kommission oder eine Abschwächung von Anerkennungspflichten müssen sekundärrechtl. vorgesehen sein (s. Rn. 147), worauf im Rechtsetzungsverfahren von „misstrauischen“ Mitgliedstaaten hinzuwirken ist.

*EGMR* hat als Reaktion auf das Gutachten 2/13 des *EuGH* (Rn. 10, 185a) allerdings **186a** betont, ein Mitgliedstaat sei aus der EMRK heraus verpflichtet, das Prinzip gegenseitiger Anerkennung nicht schematisch anzuwenden, wenn in einem konkreten Einzelfall glaubhaft geltend gemacht wird, der Ausstellerstaat habe Rechte der EMRK in offenkundiger Weise verletzt. Insoweit dürfe der nach EU-Recht anerkennungspflichtige Mitgliedstaat eine Überprüfung der EMRK-Konformität der anzuerkennenden Entscheidung nicht mit der Begründung verweigern, das EU-Recht verbiete eine solche Überprüfung,<sup>762</sup> s. ferner Rn. 256.

„Vertrauenssichernd“ wirkt es v. a., wenn im VwVf vor Erlass einer transnationalen **187** Verwaltungsentscheidung die **Behörden betroffener anderer Mitgliedstaaten** (und ggf. auch Drittbetroffene) grenzüberschreitend **beteiligt** werden.<sup>763</sup> Art. 26 Abs. 1 IE-RL und Art. 7 UVP-RL (Rn. 231) sehen solche Regelungen für das standortbezogene Anlagenzulassungsverfahren vor,<sup>764</sup> s. a. Rn. 243. Auch Art. 22 Visakodex (Rn. 182) statuiert grenzüberschreitende Informations- und Konsultationspflichten der betroffenen Behörden untereinander bei der Ausstellung bestimmter Schengen-Visa.<sup>765</sup> Werden Anerkennungspflichten sekundärrechtl. begründet, werden daher zunehmend Informationssysteme aufgebaut, deren Einsatz eine Berücksichtigung der Interessen der betroffenen Behörden anderer Mitgliedstaaten erst ermöglicht, s. Rn. 189.

**d) Europäische Amtshilfe, Informationssysteme, grenzüberschreitende Ermittlungskompetenzen.** **188** Insb. wechselseitige Anerkennungspflichten (Rn. 178 ff.) erfordern Informations- und Amtshilfemaßnahmen zwischen mitgliedstaatl. Behörden. Dennoch hat der *EuGH* bisher aus Art. 4 Abs. 3 EUV über die in Rn. 178 geschilderten Grundsätze hinaus **keine allgemeinen primärrechtl. Grundsätze der Amtshilfe zwischen Mitgliedstaaten** (und zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Eigenverwaltung) im Anwendungsbereich des EU-Rechts entwickelt,<sup>766</sup> insb. keine Grundsätze, die einen direkten Verkehr zwischen den beteiligten Behörden ermöglichen. *EuGH* setzt z. B. nur voraus, dass ein Mitgliedstaat von einem anderen Mitgliedstaat die zur Beurteilung grenzüberschreitender

<sup>759</sup> Deutl. *EuGH* 6.4.1995, C-4/94 Rn. 19 f. – Hedley Thomas (bedenkl. daher *BVenwGE* 136, 149 Rn. 25: Handlungsmacht deutscher Behörde könne bei fehlender Kooperation ausl. Behörde „nicht auf Dauer beschränkt sein“); s. a. *David* Inspektionen, 2003, S. 272 ff.; *Winkelmüller* Verwaltungskooperation, 2002, S. 213 ff.

<sup>760</sup> *EuGH* 11.12.2003, C-408/02 Rn. 23 – Da Silva Carvalho; *EuGH* 29.4.2004, C-476/01 Rn. 45 ff.; *EuGH* 26.6.2008, C-329/06 und C-343/06 Rn. 57 – Wiedemann; *EuGH* 9.7.2009, C-445/08 – Wierer; ebenso für E-101-Bescheinigungen *BGH NJW* 2008, 595 Rn. 32; krit. *Brenner* *EuR* 2010, 292, 297 f.

<sup>761</sup> *Schmidt-Aßmann* Verwaltung Beih. 10 (2010), 263, 271 f.

<sup>762</sup> *EGMR* 23.5.2016, 17502/07 Rn. 116 – Avontipş (hierzu *Ress* *EuZW* 2016, 800; ferner *Bribosia/Weyembergh* *CdE* 52 [2016], 469, 508 ff.).

<sup>763</sup> *Buchholtz* *NVwZ* 2016, 1353, 1358; *Classen* in *Grabitz/Hilf*, Art. 197 AEUV Rn. 65; *Hofmann/Rowe/Türk*, S. 646 f.; *Röhl* *DVB* 2006, 1070, 1078 f.; *Sydow* Verwaltung 34 (2001), 517, 519 f.; *ders.* *JuS* 2005, 202, 205.

<sup>764</sup> Vgl. hierzu *Kment* *NuR* 2012, 321 ff.; *Sommer* Verwaltungskooperation, 2003, S. 130 ff.

<sup>765</sup> *Velasco Caballero* Verwaltung Beih. 8 (2009), 101, 115 f.

<sup>766</sup> v. *Danwitz* Verwaltungsrecht. System und Europäische Integration, 1996, S. 199 f.; *Kahl* in *Callies/Ruffert*, Art. 4 EUV Rn. 112; *Kobor* Kooperative Amtsermittlung, 2009, S. 390 f., 394; *Nowak* *EnzEuR* 3, § 34 Rn. 15 ff.; *Sommer* Verwaltungskooperation, 2003, S. 460 ff.; s. aber auch *David* Inspektionen, 2003, S. 264 ff.; *Wettner* Amtshilfe im Europäischen VerwR, 2004, S. 234 ff.; *Winkelmüller* Verwaltungskooperation, 2002, S. 50 ff.; *Weyeneth* in *Debus* u. a. (Hrsg.), Verwaltungsrechtsraum Europa, 2011, S. 79, 84 ff.; zu fehlenden allg. Grundsätzen der Vollstreckungshilfe bei ör. Forderungen *Dutta* *EuR* 2007, 744, 754 ff.

Sachverhalte notwendigen Auskünfte verlangen kann,<sup>767</sup> s. a. Rn. 178. Bei Fehlen sekundärrechtl. Regelungen folgt die Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten daher v. a. auf Grundlage der einschlägigen Europaratsabkommen<sup>768</sup> oder bilateraler völkerrechtl. Verträge,<sup>769</sup> s. Rn. 24, 243, § 4 Rn. 23 f., 48. Wegen deren Schwerfälligkeit wird jedoch die Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten vermehrt sekundärrechtl. ausgebaut.<sup>770</sup> Tendenziell verallgemeinerungsfähig sind z. B. die Regelungen zur Amtshilfe in der **DLRL**<sup>771</sup> (Rn. 237 ff.), die zur Einführung der §§ 8a ff. VwVfG geführt haben; zur Umsetzungstechnik Rn. 64, § 8a Rn. 6 ff., § 8e Rn. 2 ff. **Buch V des ReNEUAL-E** (Rn. 170b) zeigt, dass eine Verallgemeinerung derartiger Bestimmungen gesetzgebungstechnisch mögl. und sinnvoll erscheint. Hinsichtl. der Rechtsetzungskompetenz der EU für derartige allg. Regelungen s. Rn. 143.

**188a** Zunehmend ausgeweitet werden auch sekundärrechtl. Regelungen über die **Vollstreckungshilfe** bei der Durchsetzung ö. Forderungen.<sup>772</sup> Nach *BFH* erfolgt **Rechtsschutz** gegen Amtshilfeersuchen deutscher Behörden vor deutschen Gerichten, auch wenn das Ersuchen nicht als VA anzusehen ist<sup>773</sup> (vgl. § 35 Rn. 150, 166), während deutsche Behörden Vollstreckungshilfe bei Steuerforderungen aus einem andern EU-Mitgliedstaat zu verweigern haben, wenn dies gegen den „ordre public“ verstößt.<sup>774</sup>

**189** Institutionalisiert und „verstetigt“ wird die zwischenstaatl. Amtshilfe durch den zunehmenden Ausbau von **datenbankgestützten Informationssystemen**,<sup>775</sup> wie z. B. das in Art. 34 DLRL vorgesehene Binnenmarkt-Informationssystem (IMI,<sup>776</sup> hierzu § 8b Rn. 16 ff., § 8d Rn. 7) oder das Schengen-Informationssystem (SIS II)<sup>777</sup>. Solche Systeme ermöglichen einen strukturierten, auf Dauer angelegten Informationsaustausch zwischen den beteiligten nationalen Stellen und EU-Behörden,<sup>778</sup> werfen aber natürl. neben techn. Fragen der Sicherung einheitl. IuK-Standards in den beteiligten Mitgliedstaaten<sup>779</sup> auch spezifische Datenschutz-<sup>780</sup>, Rechtsschutz- und Haftungsfragen<sup>781</sup> auf, s. a. Rn. 196 ff. **Buch VI des ReNEUAL-E** (Rn. 170b) zeigt einerseits die Notwendigkeit und Möglichkeit, für diese Fragen „informationssystemübergreifend“ einheitl. Lösungen zu finden<sup>782</sup> (zur mögl. Rechtsgrundlage für eine Kodifizierung s. Rn. 143), gibt in seiner Einführung

<sup>767</sup> *EuGH* 11.6.1991, C-251/89 Rn. 47 ff. – Athanasopoulos.

<sup>768</sup> Vgl. *VGH Mannheim* VBIBW 2010, 122, 124.

<sup>769</sup> S. a. *Breitenmoser* in FS Würtenberger, 2013, S. 425, 427.

<sup>770</sup> S. *Classen* in Grabitz/Hilf, Art. 197 AEUV Rn. 56; *Hatje* Gemeinschaftsrechtl. Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, S. 136 ff.; *Kobor* Kooperative Amtsermittlung, 2009, S. 395 ff.; *Sommer* Verwaltungskooperation, 2003, S. 102 ff., 250 ff.; *Wettner* Amtshilfe im Europäischen VerwR, 2004, S. 45 ff.

<sup>771</sup> Hierzu *Günnewicht/Tiedge* WiVerw 2008, 212, 217 ff.; *Hatzopoulos* CdE 46 (2010), 47, 88 ff.; *Mirscheberger* in Debus u. a. (Hrsg.), Verwaltungsrechtsraum Europa, 2011, S. 169, 189 ff.; *Schliesky* in Schliesky (Hrsg.), Umsetzung der EU-DLRL in der deutschen Verwaltung I, 2008, S. 203, 208 ff.

<sup>772</sup> S. RL 2010/24/EU über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen; ferner *Dutta* EuR 2007, 744, 749 ff.; *Waldhoff* GVwR III, § 46 Rn. 187 ff.

<sup>773</sup> *BFHE* 226, 102 ff.; *Hartmann* DÖV 2011, 142 ff.; *Lammers* EWS 2010, 121 ff.

<sup>774</sup> *BFHE* 231, 500, Rn. 8 ff.; *BFHE* 239, 501, Rn. 25 ff.

<sup>775</sup> Aktuelle Bsp. bei *Nowak* EnzEuR 3, § 34 Rn. 24; ausf. *Heussner* Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007; ferner die Beiträge zum „Information Exchange in the EU“ in dem von *Galetta/Hofmann/Schneider* herausgegebenen Themenheft der EPL 20 (2014), 65 ff.

<sup>776</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_de.htm); hierzu ausf. *Lottini* EPL 20 (2014), 107 ff.; ferner *Mehde* in Fenzel/Kluth/Rennert, S. 47, 52 ff.; *Schneider* NVwZ 2012, 65, 68 ff.

<sup>777</sup> Hierzu z. B. *Eliantonio* MJ 3 (2016), 531, 541 ff.

<sup>778</sup> Zum Begriff *Heussner* Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 1.

<sup>779</sup> *Sydow* Verwaltungskooperation, 2004, S. 106 ff.

<sup>780</sup> *Heussner* Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 307 ff.; *Nieto-Garrido* EPL 18 (2012), 373, 390 ff.; *Weiß* Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 172 ff.; zu Aufsichtsinstrumenten: *Marsch* EPL 20 (2014), 127 ff.; s. ferner *BVerfG* NJW 2016, 1781 Rn. 333 ff.

<sup>781</sup> S. z. B. *VGH München* BayVBl 2014, 344 ff.; *VG Wiesbaden* 4.3.2010, 6 K 1371/09.WI (juris); *Heussner* Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 367 ff.; *Eliantonio* MJ 3 (2016), 531 ff.; *Hofmann/Tidghi* EPL 20 (2014), 147 ff.; *Shirvani* EuR 2011, 619, 625 ff.; *Weiß* Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 159 f.

<sup>782</sup> S. hierzu auch die Beiträge von *Caspar*, v. *Danwitz*, *Eifert*, *Schmidt-Aßmann* und *Spiecker gen. Döhlmann* in *Schneider/Rennert/Marsch*, S. 209 ff.



und seinen Erläuterungen aber zudem auch einen sehr guten Überblick über die existierenden bereichsspezifischen Regelungsmodelle und deren Lücken.<sup>783</sup>

Die Notwendigkeit von Amtshilfe- und Vollstreckungshilfemaßnahmen im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten wird letztl. ersetzt, wenn sekundärrechtl. normierte Anerkennungspflichten nach dem Herkunftslandprinzip so weitgehend ausgestaltet werden, dass die **Behörde eines Mitgliedstaates**, in dem ein zu überwachendes Unternehmen seinen Sitz hat, gestattet wird, Sachverhaltsermittlungen oder Prüfungskompetenzen (**Inspektionen auf dem Gebiet anderer Mitgliedstaaten**) auszuüben (vgl. § 53b Abs. 6 KWG).<sup>784</sup> Auch hier ist fragl., ob es ausreicht, dass gegen solche Maßnahmen Rechtsschutz nur bei Gerichten des Staates gesucht werden kann, dessen Behörde gehandelt hat.<sup>785</sup> Entspr. Fragen stellen sich bei **Art. 40 f. des Schengener-Durchführungsübereinkommens** über die Observation und Nacheile durch Sicherheitsorgane anderer Mitgliedstaaten.<sup>786</sup>

## 2. Europäische Verbundverwaltung

**a) Verbundformen (Gestufte Verwaltungsverfahren, Behördennetzwerke).** Je enger und je stetiger, je netzwerkartiger die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den betroffenen mitgliedstaatl. Behörden und/oder der EU-Eigenverwaltung durch Sekundärrecht ausgestaltet ist, desto eher geht es nicht mehr um bloße Kooperation, sondern um einen Verwaltungsverbund, wobei der Unterschied i. W. gradueller Natur ist bzw. die „**Verbundverwaltung**“ als **enge Form der Verwaltungskooperation** bezeichnet werden kann. Generell ist der Begriff des „Europäischen Verwaltungsverbundes“ – wie auch der Begriff der Europäischen Verwaltungskooperation – kein Rechtsbegriff, sondern eine **Metapher**, die auf eine **Vollzugsverflechtung** hinweisen soll.<sup>787</sup> Die hiesige Verwendung des Begriffs als Steigerung von „Kooperation“ ist auch nicht selbstverständl. Zudem ist die sekundärrechtl. jeweils angeordnete „Verbunddichte“ unterschiedlich.<sup>788</sup> Sie reicht von der Statuierung **gestufter VwVf** (Rn. 192 f.) bis zur Begründung von **Behördennetzwerken**, Rn. 194.

**Gestufte VwVf** (vgl. § 9 Rn. 127 ff., § 35 Rn. 167 ff.) können so ausgestaltet sein, dass ein Mitgliedstaat am Erlass einer Entscheidung eines anderen Mitgliedstaates zu beteiligen ist, s. a. Rn. 187. Mögl. ist auch, dass eine an einen Mitgliedstaat gerichtete Eigenverwaltungsentscheidung Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für eine Entscheidung einer nationalen Behörde ist bzw. der Mitgliedstaat hierdurch zu einer bestimmten Maßnahme gegenüber dem Bürger verpflichtet wird. Umgekehrt kann die Entscheidung eines Mitgliedstaates Voraussetzung für ein Tätigwerden oder die Rechtmäßigkeit einer Eigenverwaltungsentscheidung sein oder die Mitgliedstaaten können verpflichtet werden, von der EU-Eigenverwaltung zu entscheidende Anträge „vorzuprüfen“.<sup>789</sup> Auch Kombinationen beider „Verfahrensbausteine“ sind insb. im **Produktzulassungsrecht** übl., z. B. in der Form, dass ein Mitgliedstaat (nur) dann zur Zulassung eines Produkts (mit EU-weiter Wirkung) berechtigt ist, wenn weder die Kommission noch ein anderer Mitgliedstaat hiergegen begründete Einwendungen erhebt, andernfalls das Genehmigungsverfahren zur Kommission „hochgezont“ wird.<sup>790</sup> Ebenso besteht z. B. das Verfahren zur Festsetzung des Netzwerks „**Natu-**

<sup>783</sup> Hierzu ferner *Schneider* in *Schneider/Rennert/Marsch*, S. 197, 200 ff.

<sup>784</sup> Vgl. *Becker* DVBl 2001, 855, 863 f.; *David* Inspektionen, 2003, S. 267 ff.; *Groß* JZ 1994, 596 ff.; *Kobor* Kooperative Amtsermittlung, 2009, S. 358 ff.; *Ohler* DVBl 2002, 880 ff.; *ders.* in *Terhechte*, § 9 Rn. 34; *Ottow* EPL 18 (2012), 191, 196 f.; *Schlag* Grenzüberschreitende Verwaltungsbefugnisse, 1998, S. 56 ff.; *Schneider* NVwZ 2012, 65 ff.

<sup>785</sup> *Burgi* Verwaltungsprozess und EuropaR, 1996, S. 56; *Groß* JZ 1994, 596, 604; *Hecker* AöR 127 (2002), 291, 316 ff.; *Schlag* Grenzüberschreitende Verwaltungsbefugnisse, 1998, S. 197 ff.; *Winkel Müller* Verwaltungskooperation, 2002, S. 190 ff.

<sup>786</sup> Hierzu *Baldus* Verwaltung 32 (1999), 481 ff.; *Martínez Soria* VerwArch 89 (1998), 400, 415 ff.

<sup>787</sup> *Britz* EuR 2006, 46, 47; ähnl. auch *Kahl* Staat 50 (2011), 353, 354 f.; *Nouak* EnzEuR 3, § 34 Rn. 3 f.

<sup>788</sup> Vgl. hierzu auch *v. Arnould* in *Terhechte*, § 2 Rn. 20 ff.

<sup>789</sup> *Hofmann* Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 151 ff.; *Sommer* Verwaltungskooperation, 2003, S. 277 ff.

<sup>790</sup> Zu solchen Modellen *Hofmann* in *Hofmann/Türk*, S. 136, 139; *Lienhard* NuR 2002, 13 ff.; *Schütze* CMLRev 47 (2010), 1385, 1421 f.; *Wahl/Groß* DVBl 1998, 2, 5 ff.; zu weiteren Modellen im EU-Produkt-

ra 2000“ nach der **FFH-RL** (Rn. 232) aus verschiedenen Verfahrensschritten, die teils allein von den Mitgliedstaaten, teils von der Kommission zu verantworten sind.<sup>791</sup> Ungeklärt ist jedoch, welche Folgen die Missachtung einzelner Verfahrensschritte für die endgültig erlassene Entscheidung hat.<sup>792</sup>

- 193 Die Abgrenzung von **gestuften VwVf** und **Aufsichtsverhältnissen** zwischen EU-Eigenverwaltung und Mitgliedstaaten ist weder eindeutig noch notwendig: So lassen sich die **Art. 107 ff. AEUV** über die **Beihilfeaufsicht** nicht nur so deuten, dass die Kommission die Beihilfegewährung durch die Mitgliedstaaten kontrolliert (Rn. 104, 147), sondern auch so, dass Kommission und Mitgliedstaat bei der Gewährung nationaler Beihilfen zusammenwirken,<sup>793</sup> s. a. § 58 Rn. 41. Auch wenn letztere Deutung wegen der i. d. R. politisch gegenläufigen Interessen als gekünstelt erscheint, behandelt der *EuGH* die Fälle „gleichsinnigen Zusammenwirkens“ in gestuften VwVf und die Fälle aufsichtsähn. Rechtsverhältnisse letztl. gleich, s. Rn. 196 ff.
- 194 Werden durch Sekundärrecht **grenzüberschreitende Behördennetzwerke** errichtet, wird die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten mitgliedstaatl. Behörden und der EU-Eigenverwaltung letztl. unabhängig von konkreten VwVf institutionalisiert.<sup>794</sup> Beispiele hierfür sind der „**Regulierungsverbund**“ im Telekommunikationsrecht<sup>795</sup> (Rn. 236) und den übrigen regulierten Netzwirtschaften,<sup>796</sup> sowie das **Behördennetzwerk im Kartellrecht**, innerhalb dessen auf Grundlage der **VO (EG) 1/2003**<sup>797</sup> (nunmehr, vgl. Rn. 161) Kommission und mitgliedstaatl. Wettbewerbsbehörden gemeinsam für den Vollzug des EU-Wettbewerbsrechts Sorge tragen.<sup>798</sup> Behördennetzwerke in wohl noch weiter gesteigerter Form bilden zudem das **REACH-Kontrollsystem für Chemikalien**<sup>799</sup> und das **Europäische Finanz- und Bankenaufsichtssystem**,<sup>800</sup> s. a. Rn. 194. Der Verwaltungsverbund

zulassungsrecht: *Caspar* DVBl 2002, 1437 ff.; *Godt* NJW 2001, 1167 ff.; *Hofmann* Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 108 ff., 151 ff.; *Röhl* GVwR II, § 30 Rn. 64 ff.; *Sydow* Verwaltungskooperation, 2004, S. 118 ff.; *Winkel Müller* Verwaltungskooperation, 2002, S. 116 ff.

<sup>791</sup> *Hofmann* Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 124 ff.; *Weiß* Verwaltung 38 (2005), 517, 522 ff.

<sup>792</sup> *Kahl* Staat 50 (2011), 353, 368 f.; *Sydow* Verwaltung 34 (2001), 517, 537 f.

<sup>793</sup> Vgl. *Azoulai* in *Dutheil de la Rochère*, S. 1, 13; *Hermes* in *FS Wahl*, 2011, S. 689, 696; *Schneider* Verwaltung Beih. 8 (2009), 9, 13 f.

<sup>794</sup> *Hofmann/Türk* ELJ 13 (2007), 252, 258 ff.

<sup>795</sup> Art. 7 ff., Art. 15 ff. der **RL 2002/21/EG** über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) sowie die **VO (EG) Nr. 1211/2009** zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros; zum „Regulierungsverbund“ im Telekommunikationsrecht: *Britz* EuR 2006, 46, 53 ff.; *Hartenberger* ZSE 2008, 476 ff.; *Kahl* Staat 50 (2011), 353, 377 ff.; *Ladeur/Möllers* DVBl 2005, 525, 527; *Ottow* EPL 18 (2012), 191, 199 f.; *Röhl* GVwR II, § 30 Rn. 59 ff.; *Schaller* in *FS Scheuing*, 2011, S. 415, 417 ff.; *Schramm* DÖV 2010, 387 ff.; *Trute* in *FS Selmer*, 2004, S. 565 ff.

<sup>796</sup> v. *Arnauld* in *Terhechte*, § 2 Rn. 23; *Ruffert* DÖV 2007, 761, 765; *Schröter* GewArch 2013, 433 ff.; zur Energieregulierung: *Arndt* Verwaltung 39 (2006), 100 ff.; *Augsberg* in *Terhechte*, § 6 Rn. 56; *Britz* EuR 2006, 46, 58 ff.; *dies.* Verwaltung Beih. 8 (2009), 71, 74 ff.; *Gärditz* AöR 135 (2010), 251, 266 ff.; *Kahl*, Staat 50 (2011), 353, 379 ff.; *Ludwigs* DVBl 2011, 61 ff.; *Ottow* EPL 18 (2012), 191, 200 f.; *Röhl* GVwR II, § 30 Rn. 63a; *Schaller* in *FS Scheuing*, 2011, S. 415, 417 ff.; zur Bahnregulierung: *Britz* EuR 2006, 46, 67 ff.

<sup>797</sup> **VO (EG) Nr. 1/2003** zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln.

<sup>798</sup> S. zu dieser Reform und der hierdurch begründeten „Verbundverwaltung“ nur *Cengiz* ELRev 35 (2010), 660 ff.; *Gärditz* AöR 139 (2014), 329, 362 ff.; *Gussone/Michalczyk* EuZW 2011, 130 ff.; *Idot* RDP 2008, 787 ff.; *Mäger* in *Schulze* u. a., § 16 Rn. 24 ff.; *Ottow* EPL 18 (2012), 191, 206 f.; *Röhl* DVBl 2006, 1070, 1076; *ders.* GVwR II, § 30 Rn. 55 ff.; *Ruffert* DÖV 2007, 761, 763 f.; *Seitz* EuR – Beiheft 2/2011, 71 ff.; *Spilker* in *Debus* u. a. (Hrsg.), Verwaltungsrechtsraum Europa, 2011, S. 121, 124 ff.; *Weiß* Verwaltung 38 (2005), 517, 526 ff.; *ders.* in *Terhechte*, § 20 Rn. 47 ff.; *Weitbrecht* EuZW 2003, 69 ff.

<sup>799</sup> Hierzu *Hottat/Waeyenberge* *Revue de l'UE*, 2011, 46 ff.; *Führ* *FS H.-J. Koch*, 2014, S. 229, 233 ff.; *Siegel* *EurUP* 2007, 106 ff.; *ders.* Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 349 ff.; *ders.* Europäisierung des ÖR., 2012, Rn. 281 ff.; *Tiedemann* DVBl 2011, 993 ff.

<sup>800</sup> Hierzu *Coleart* *CMLRev.* 52 (2015), 1579 ff.; *Kaufhold* *Verwaltung* 49 (2016), 339 ff.; *Michel* *Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen*, 2014, 168 ff.; *Ohler* *Verwaltung* 49 (2016), 309 ff.; *Ruppert* *Finanzdienstleistungsaufsicht in der EU*, 2015.

bekommt hier eine deutl. organisatorische Komponente, es kommt zu einer echten grenzüberschreitenden **Mischverwaltung zwischen nationalen Behörden und der EU-Eigenverwaltung** (Kommission und ggf. Agenturen), ohne dass die insoweit getroffenen Entscheidungen vollständig zentralisiert werden. Derartige Regelungen verstehen sich als eine Alternative zu einer vollständigen Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die EU-Ebene.<sup>801</sup> Durch wechselseitige Konsultations- und Berücksichtigungspflichten und Abstimmungsforen der beteiligten Behörden wird letztl. organisatorisch gewährleistet, dass die maßgeb. sekundärrechtl. Bestimmungen in den Mitgliedstaaten einheitl. verstanden werden. Damit werden aber auch die beteiligten nationalen Behörden aus der nationalen „Verwaltungshierarchie“ herausgelöst;<sup>802</sup> zu Rechtsschutzfolgen Rn. 202. Die so entstehende jedenfalls faktische Unabhängigkeit der in das Netzwerk eingebundenen nationalen Behörden wirft Fragen ihrer demokrat. Legitimation auf.<sup>803</sup>

Völlig neue Wege der **operativen Zusammenarbeit** mitgliedstaatl. Behörden untereinander, bei deren Koordination der EU-Agentur (Rn. 164) **FRONTEX**<sup>804</sup> eine Schlüsselrolle zukommt, wurden dagegen bei der **Sicherung der EU-Außengrenzen** gegangen: Hier werden Grenzschutzbeamte aus anderen Mitgliedstaaten letztl. im Wege der Personalleihe für die Behörde des Mitgliedstaats tätig, auf dessen Hoheitsgebiet der Einsatz stattfindet<sup>805</sup> (vgl. a. § 64 Abs. 4, § 65 BPolG).

Eine Institutionalisierung des Verwaltungsverbundes im Bereich **grenznachbarschaftl. Zusammenarbeit** ermöglicht schließl. die VO (EG) 1082/2006<sup>806</sup>, die ein „Rechtsformangebot“ für die Errichtung **grenzüberschreitender Zweckverbände** (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) gibt; hoheitl. Befugnisse dürfen diesem Verband jedoch nicht übertragen werden (er soll i. W. als „Ansprechpartner“ der EU für ihre Regional- und Strukturpolitik dienen);<sup>807</sup> s. ferner Rn. 252.

**b) Rechtsschutz und Verwaltungsverfahren im Verwaltungsverbund.** Alle Formen der EU-Verbundverwaltung werfen (neben **Haftungsfragen**<sup>808</sup>) spezifische Rechtsschutzprobleme auf, da das Rechtsschutzkonzept des EU-Rechts der engen internen Verbindung der beteiligten Behörden nicht ausreichend Rechnung trägt. Dem Verwaltungsverbund steht kein Gerichtsverbund gegenüber,<sup>809</sup> der **Rechtsschutz** ist **nach dem Trennungsprinzip** konzipiert,<sup>810</sup> was Rückwirkungen auf die Rechte der Verfahrensbeteiligten im VwVf hat, s. Rn. 203.

<sup>801</sup> Vgl. Hofmann West European Politics 31 (2008), 662, 665 ff.

<sup>802</sup> v. Bogdandy IPE IV, § 57 Rn. 2; Cengiz ELRev 35 (2010), 660, 671 ff.; Franzius KJ 2009, 25, 30 f.; ders. Gewährleistung im Recht, 2009, S. 174 ff., 447 ff.; Röhl DVBl 2006, 1070, 1078; Ruffert in FS Scheuing, 2011, S. 399, 406 f.; Szydło I.CON 12 (2014), 930 ff.; Trute in FS Selmer, 2004, S. 565, 571.

<sup>803</sup> Frenz DÖV 2010, 66, 68 ff.; Gärditz AöR 135 (2010), 251, 275 ff.; Hofmann/Türk ELJ 13 (2007), 252, 263 ff.; Ludwigs DVBl 2011, 61, 67 ff.; ders. Verwaltung 44 (2011), 41, 46 ff.; Pache VVDStRL 66 (2007), 106, 137 ff.; Weiß Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 165 ff.

<sup>804</sup> Zur Neudefinition ihres Auftrags durch die VO (EU) 2016/1624: Schröder/Gerdes ZRP 2016, 238 ff.; zum früheren Recht ausführl. Fischer-Lescano/Tohidipur ZaöRV 67 (2007), 1219 ff.; Schoppa Europol, 2013, S. 267 ff.; Schöndorf-Haubold Europäisches SicherheitsverwaltungsR, 2010, Rn. 53 ff.

<sup>805</sup> Hierzu Glaser Internationale Verwaltungsbeziehungen, 2010, S. 231 f.; Mrozek DÖV 2010, 886 ff.; Schöndorf-Haubold Europäisches SicherheitsverwaltungsR, 2010, Rn. 105 ff.; ferner v. Arnould in Terhechte, § 2 Rn. 25; Schoppa Europol, 2013, S. 275 ff.

<sup>806</sup> VO (EG) 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit.

<sup>807</sup> Zum EVTZ Braun NVwZ 2017, 205 ff.; Engl EuR 2013, 285 ff.; Gärditz Europäisches PlanungsR, 2009, S. 118 ff.; Granger Revue du Marché Commun et de l'UE 2010, 91 ff.; Kment Verwaltung 45 (2012), 155 ff.; Krzymuski/Kubicki NVwZ 2014, 1338 ff.; Niedobitek JöR n. F. 62 (2014), 61 ff.; Pechstein/Deja EuR 2011, 357 ff.; Schilling EuR 2016, 338 ff.

<sup>808</sup> Guckelberger/Geber Allg. Europäisches VwVfR vor seiner unionsrechtl. Kodifizierung?, 2013, S. 64 f.; Schöndorf-Haubold Europäisches SicherheitsverwaltungsR, 2010, Rn. 189 ff.; Shirvani EuR 2011, 619 ff.

<sup>809</sup> Schramm DÖV 2010, 387, 393; Weiß Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 169 f.

<sup>810</sup> v. Arnould in Terhechte, § 2 Rn. 30; Gärditz Gutachten D zum 71. DJT, 2016, S. 93 ff.; Hofmann in Hofmann/Türk, S. 136, 150 ff.; Hofmann Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 162 ff.; Lottini EPL 18 (2012), 127, 134 ff.; Nehl Europäisches VwVf, 2002, S. 413 ff.; Röhl GVwR II, § 30 Rn. 67 ff.; Ruffert DÖV 2007, 761, 768 f.; Schneider Verwaltung Beih. 8 (2009), 9, 20 ff.; Schöndorf-



- 197 Spezifische **Rechtsschutzdefizite in gestuften VwVf** bestehen zunächst dann, *soweit* eine Eigenverwaltungsentscheidung Bindungswirkung für eine nationale Entscheidung entfaltet (es sich bei der Mitwirkungshandlung der EU-Eigenverwaltung nicht nur um eine allenfalls zu berücksichtigende Stellungnahme handelt):<sup>811</sup> Wird hier die Eigenverwaltungsentscheidung (auch) direkt an den Betroffenen gerichtet, ist dieser also Adressat der Entscheidung, muss dieser sie nach Art. 263 Abs. 4 AEUV anfechten und kann nicht erst – wie typischerweise im deutschen System, § 35 Rn. 169 ff. – deren Umsetzung durch den Mitgliedstaat abwarten, um dann gegen diese (vor den mitgliedstaatl. Gerichten) vorzugehen und hierbei inzident (ggf. im Verfahren nach Art. 267 AEUV) die Rechtmäßigkeit der Eigenverwaltungsentscheidung überprüfen lassen,<sup>812</sup> s. a. § 35 Rn. 349. Der unmittelbar Betroffene *muss* also zur Vermeidung der Bestandskraft sowohl der Eigenverwaltungsentscheidung als auch der mitgliedstaatl. Entscheidung **gegen beide Entscheidungen vor unterschiedl. Gerichten** vorgehen.<sup>813</sup>
- 198 Dasselbe gilt, wenn eine Eigenverwaltungsentscheidung nur an den Mitgliedstaat gerichtet ist, dieser aber zu einem bestimmten Handeln gegenüber **einer deshalb unmittelbar und individuell betroffenen Person** verpflichtet wird, s. § 35 Rn. 352. Dann ist diese Person wegen dieser Betroffenheit nach Art. 263 Abs. 4 AEUV klagebefugt und kann nicht nur,<sup>814</sup> sondern muss die Eigenverwaltungsentscheidung innerhalb der Frist des Art. 263 Abs. 6 AEUV anfechten, um zu verhindern, dass die Entscheidung ihr gegenüber bestandskräftig wird. Greift der Betroffene nur die mitgliedstaatl. Entscheidung vor den nationalen Gerichten an, kommt eine Inzidentprüfung der Gültigkeit der Eigenverwaltungsentscheidung im Wege der Vorlage nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV i. V. m. Art. 277 AEUV wegen Eintritts ihrer Bestandskraft sowohl gegenüber dem Kläger wie dem Mitgliedstaat nicht in Betracht.<sup>815</sup> Dass dieses Rechtsschutzmodell den Geboten **effektiven Rechtsschutzes wenig gerecht** wird, wird vermehrt hervorgehoben.<sup>816</sup> Bedenken bestehen auch, weil die Anfechtungsfristen des Art. 263 Abs. 6 AEUV gegenüber dem so Betroffenen auch dann zu laufen beginnen, wenn ihm die an den Mitgliedstaat gerichtete Entscheidung nur formlos von der Eigenverwaltung oder Dritten mitgeteilt wurde,<sup>817</sup> s. a. § 41 Rn. 240.
- 199 **Für einen** in den Fällen der Rn. 197, 198 von der Eigenverwaltungsentscheidung nicht individuell oder nicht unmittelbar und deshalb **nicht nach Art. 263 Abs. 4 AEUV gegen diese Entscheidung klagebefugten** scheint die **Rechtslage günstiger**: Mangels Möglichkeit, eine Direkt-Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV einzuleiten, greift ihm gegenüber die „Sperrwirkung“ des Art. 263 AEUV gegenüber Art. 277 AEUV nicht, so dass die Eigenverwaltungsentscheidung ihm gegenüber nicht bestandskräftig werden kann. Ein solcher Betroffener kann daher „nur“ gegen die abschließende Maßnahme des Mit-

Haubold *Europäisches SicherheitsverwaltungsR.*, 2010, Rn. 157 ff.; *Siegel* *Europäisierung des ÖR.*, 2012, Rn. 428 ff.; *Weiß* *Verwaltung* 38 (2005), 517, 536 f.

<sup>811</sup> Zum Rechtsschutz am Bsp. der Stellungnahme nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL: *BVerwG* *ZuR* 2014, 668 Rn. 87; *Berg* *NuR* 2003, 197, 198 ff.; *Weiß* *Verwaltung* 38 (2005), 517, 538 ff.; *ders.* *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2010, S. 154 f.; allg. *Kadelbach* *Allg. VerwR* unter europäischem Einfluss, 1999, S. 335 f.

<sup>812</sup> *EuGH* 30.1.1997, C-178/95 Rn. 19 ff. – *Wiljo*.

<sup>813</sup> *Deutl. Röhl* *ZaöRV* 60 (2000), 331, 357.

<sup>814</sup> *Deutl. EuGH* 13.10.2011, C-463/10 P Rn. 65 ff. – *Deutsche Post AG*.

<sup>815</sup> *EuGH* 9.3.1994, C-188/92 Rn. 12 ff. – *TWD Deggendorf*; *EuGH* 27.11.2012, C-370/12 Rn. 39 ff. – *Pringle*; *EuGH* 28.4.2016, C-191/14 u. a. Rn. 46 – *Borealis Polyolefine GmbH* u. a.; hierzu *Nehl* *Europäisches VwVf*, 2002, S. 426 ff.; *Röhl* *ZaöRV* 60 (2000), 331, 356 f.; *Türk* in *Hofmann/Türk*, S. 218, 220 ff.

<sup>816</sup> *Caspar* *DVB* 2002, 1437, 1439; *Ehlers* *DVB* 2004, 1441, 1444; *Gardtitz* *Gutachten D* zum 71. DJT, 2016, S. 95 f.; *Hofmann* *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, 2004, S. 256 ff.; *Lienhard* *NuR* 2002, 13, 16 f.; *Röhl* *DVB* 2006, 1070, 1074; *Schneider* *Verwaltung* *Beih.* 8 (2009), 9, 22 f.; *Sydow* *Verwaltungskooperation*, 2004, S. 284 ff.

<sup>817</sup> *Deutl. Röhl* *ZaöRV* 60 (2000), 331, 358; *Schroeder* *Bindungswirkungen von Entscheidungen* nach Art. 249 EG, 2006, S. 65 f. *EuG* hat auch in einem Fall, in dem dies für den Betroffenen *günstig* war, den Lauf der Klagefrist des Drittbetroffenen an die Veröffentlichung der Entscheidung im Amtsblatt geknüpft: *EuG* 15.9.1998, T-140/95 Rn. 24 ff. – *Ryanair*.