

MATTHIAS ZIEGLER

Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten und Beschlüssen

Beiträge zum Verwaltungsrecht

43

Mohr Siebeck

Beiträge zum Verwaltungsrecht

herausgegeben von

Wolfgang Kahl, Jens-Peter Schneider
und Ferdinand Wollenschläger

43



Matthias Ziegler

Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten und Beschlüssen

Eine rechtsvergleichende Untersuchung zum deutschen
und europäischen Verwaltungsrecht

Mohr Siebeck

Matthias Ziegler, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Heidelberg; 2017 Erstes juristisches Staatsexamen; Rechtsreferendariat im Bezirk des OLG Karlsruhe; 2022 Zweites juristisches Staatsexamen; 2024 Promotion; Rechtsanwalt in Berlin.
orcid.org/0009-0004-4119-9105

Zugl.: Heidelberg, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Juristische Fakultät, Dissertation 2024.

ISBN 978-3-16-164532-7 / eISBN 978-3-16-164533-4

DOI 10.1628/978-3-16-164533-4

ISSN 2509-9272 / eISSN 2569-3859 (Beiträge zum Verwaltungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Mohr Siebeck, Tübingen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2024 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertationsschrift angenommen. Das Manuskript wurde im Januar 2025 abgeschlossen, Rechtsprechung und Literatur konnten bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt werden.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, für die wissenschaftliche und persönliche Betreuung, die für die Entwicklung und den Abschluss der Arbeit von herausgehobener Bedeutung war. Herrn Privatdozenten Dr. Thorsten Helm danke ich herzlich für die rasche Anfertigung des Zweitgutachtens und weiterführende Hinweise. Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Eberhard Schmidt-Aßmann gilt mein Dank für die Mitwirkung als Vorsitzender der Disputation und für wertvolle Anregungen in diesem Rahmen.

Die Arbeit ist entstanden mit Hilfe der großzügigen ideellen und finanziellen Förderung durch die Konrad-Adenauer-Stiftung, der ich hierfür zu großem Dank verpflichtet bin. Besonderer Dank gebührt ferner meinem Freund und Kollegen Stefan Heinelt für die wertvollen Korrekturanmerkungen. Ich widme die Arbeit meinen Eltern, ohne deren großzügige Unterstützung in allen Lebenslagen die Fertigstellung nicht möglich gewesen wäre.

Berlin, im Januar 2025

Matthias Ziegler

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungen	XXV
Einleitung	1
<i>A. Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im deutschen Verwaltungsrecht</i>	1
<i>B. Die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im europäischen Verwaltungsrecht</i>	4
<i>C. Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen im europäischen Verwaltungsrecht</i>	5
<i>D. Rechtsvergleichendes Untersuchungsziel</i>	6
<i>E. Gang der Untersuchung</i>	6
1. Teil: Begriffsbestimmungen	9
Kapitel 1: Tatbestandswirkung im deutschen Verwaltungsrecht	11
<i>A. Die Wirksamkeit von Verwaltungsakten</i>	11
<i>B. Materielle Rechtskraft</i>	13
<i>C. Die Bestandskraft von Verwaltungsakten</i>	17
<i>D. Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten</i>	19
<i>E. Abgrenzung von der Feststellungswirkung</i>	23
<i>F. Eigene Position</i>	31
<i>G. Zusammenfassung</i>	36

Kapitel 2: Tatbestandswirkung im europäischen Verwaltungsrecht	37
<i>A. Die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten</i>	<i>37</i>
<i>B. Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen der Unionsorgane</i>	<i>44</i>
2. Teil: Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im deutschen Verwaltungsrecht	47
Kapitel 3: Grundlagen	49
<i>A. Verbindlichkeit und Tatbestandswirkung – Fundierung</i>	<i>49</i>
<i>B. Gegenläufige Prinzipien</i>	<i>65</i>
<i>C. Inhalt und Umfang der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten ...</i>	<i>68</i>
<i>D. Zusammenfassung</i>	<i>77</i>
Kapitel 4: Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten gegenüber ressortfremden Behörden	79
<i>A. Gestufte Verwaltungsverfahren</i>	<i>79</i>
<i>B. Konkurrenz paralleler Genehmigungen</i>	<i>80</i>
<i>C. Legalisierungswirkung von Genehmigungen im Gefahrenabwehrrecht</i>	<i>83</i>
<i>D. Bindung an Ablehnungsbescheide</i>	<i>95</i>
<i>E. Zusammenfassung</i>	<i>97</i>
Kapitel 5: Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten gegenüber nationalen Gerichten	99
<i>A. Verwaltungsgerichte</i>	<i>99</i>
<i>B. Zivilgerichte</i>	<i>102</i>
<i>C. Strafgerichte</i>	<i>121</i>
<i>D. Zusammenfassung</i>	<i>161</i>
3. Teil: Die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten	163

Kapitel 6: Grundlagen	165
<i>A. Transnationale Tatbestandswirkung – Fundierung</i>	165
<i>B. Gegenläufige Prinzipien</i>	171
<i>C. Inhalt und Umfang</i>	173
<i>D. Zusammenfassung</i>	185
Kapitel 7: Referenzgebiete	187
<i>A. Gegenseitige Anerkennung im Binnenmarkt</i>	187
<i>B. Sonstige Fälle</i>	210
<i>C. Zusammenfassung</i>	213
4. Teil: Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen nach Art. 288 Abs. 4 AEUV im europäischen Verwaltungsrecht	217
Kapitel 8: Grundlagen	219
<i>A. Der adressatenbezogene, individualgerichtete Beschluss</i>	219
<i>B. Die Verbindlichkeit und Bestandskraft von Beschlüssen</i>	220
<i>C. Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen</i>	223
<i>D. Zusammenfassung</i>	228
Kapitel 9: Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen gegenüber anderen Exekutivorganen	229
<i>A. Nationale Behörden</i>	229
<i>B. Verwaltungsorgane auf Unionsebene</i>	235
<i>C. Zusammenfassung</i>	237
Kapitel 10: Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen gegenüber nationalen Gerichten und den Unionsgerichten	239
<i>A. Nationale Gerichte</i>	239
<i>B. Unionsgerichte</i>	245
<i>C. Zusammenfassung</i>	248

Schluss: Vergleich der Tatbestandswirkung im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht	251
<i>A. Voraussetzungen</i>	251
<i>B. Rechtsfolgen</i>	255
<i>C. Begründung</i>	256
<i>D. Gegenläufige Prinzipien</i>	259
<i>E. Zusammenfassung</i>	260
Literaturverzeichnis	263
Register	279

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungen	XXV
Einleitung	1
<i>A. Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im deutschen Verwaltungsrecht</i>	1
I. Untersuchungsgegenstand	1
II. Forschungsbedarf und Untersuchungsziel	3
<i>B. Die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im europäischen Verwaltungsrecht</i>	4
I. Untersuchungsgegenstand	4
II. Forschungsbedarf und Untersuchungsziel	5
<i>C. Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen im europäischen Verwaltungsrecht</i>	5
I. Untersuchungsgegenstand	5
II. Forschungsbedarf und Untersuchungsziel	6
<i>D. Rechtsvergleichendes Untersuchungsziel</i>	6
<i>E. Gang der Untersuchung</i>	6
1. Teil: Begriffsbestimmungen	9
Kapitel 1: Tatbestandswirkung im deutschen Verwaltungsrecht	11
<i>A. Die Wirksamkeit von Verwaltungsakten</i>	11
I. Äußere Wirksamkeit	11
II. Innere Wirksamkeit	11
III. Verbindlichkeit	12
<i>B. Materielle Rechtskraft</i>	13

I.	Materielle Rechtskraft gerichtlicher Urteile im Prozessrecht	13
1.	Wiederholungsverbot hinsichtlich desselben Streitgegenstandes	13
2.	Widerspruchsverbot bei Präjudizialität	13
II.	Übertragbarkeit auf Verwaltungsakte	14
III.	Ergebnis	16
C.	<i>Die Bestandskraft von Verwaltungsakten</i>	17
I.	Formelle Bestandskraft	17
II.	Materielle Bestandskraft	17
D.	<i>Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten</i>	19
I.	Tatbestandswirkung im engeren Sinne	19
II.	Tatbestandswirkung im weiteren Sinne	20
1.	Definition und Terminologie	20
2.	Dogmatische Verortung	22
E.	<i>Abgrenzung von der Feststellungswirkung</i>	23
I.	Gegenstand der Feststellungswirkung	23
II.	Verbindliche Feststellungen als Teil des Regelungsgehalts eines Verwaltungsaktes	24
1.	Verwaltungsakte mit feststellendem Regelungsteil, insbesondere Genehmigungen	25
2.	Feststellende Verwaltungsakte	26
3.	Maßgeblichkeit des materiellen Gehalts der Verbindlichkeit des Verwaltungsaktes	26
a)	Mangelnde Trennbarkeit von Regelungsgehalt und Begründung bei verbindlichen Feststellungen	26
b)	Zweckmäßigkeit der Abgrenzung	28
III.	Die sog. „Gestaltungswirkung“ in Abgrenzung zur „bloßen“ Tatbestandswirkung	29
IV.	Ergebnis	30
F.	<i>Eigene Position</i>	31
I.	„Bindung“, „Bindungswirkung“, „Drittbindungswirkung“, „Präjudizwirkung“	31
II.	„Verbindlichkeit“, „Maßgeblichkeit“, „Beachtlichkeit“	32
III.	„Tatbestandswirkung im engeren Sinne“	33
IV.	„Tatbestandswirkung im weiteren Sinne“	35
G.	<i>Zusammenfassung</i>	36
Kapitel 2: Tatbestandswirkung im europäischen Verwaltungsrecht		37
A.	<i>Die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten</i>	37
I.	Isolierter Einzelvollzug, Transnationalität und Referenzentscheidungsmodell	37

II.	Die transnationale Tatbestandswirkung	38
1.	Der transnationale Verwaltungsakt	38
2.	Unterschiede in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen	39
3.	Transnationaler Verwaltungsakt im weiteren Sinne	42
4.	Begriff der transnationalen Tatbestandswirkung	43
B.	<i>Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen der Unionsorgane</i>	44
I.	Beschlüsse als Handlungsform des Eigenverwaltungsrechts der EU	44
II.	Verbindlichkeit, Bestandskraft und Tatbestandswirkung	44
1.	Die Verbindlichkeit von Beschlüssen der Unionsorgane	44
2.	Die Bestandskraft von Beschlüssen der Unionsorgane	46
3.	Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen der Unionsorgane	46
2.	Teil: Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im deutschen Verwaltungsrecht	47
Kapitel 3:	Grundlagen	49
A.	<i>Verbindlichkeit und Tatbestandswirkung – Fundierung</i>	49
I.	Rechtliche Begründung der Verbindlichkeit von Verwaltungsakten	49
1.	Staatsautorität oder die Vermutung der Gültigkeit von Staatsakten	49
2.	Rechtliche Geltungsanordnung	51
3.	Rechtssicherheit als Verfassungsprinzip	51
a)	Erkennbarkeit des Rechts durch Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes	52
b)	Beständigkeit des Rechts durch Gültigkeit eines wirksamen Verwaltungsaktes	52
c)	Beständigkeit des Rechts durch formelle Bestandskraft des Verwaltungsaktes	54
4.	Ergebnis	55
II.	Rechtliche Begründung der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten	55
1.	Ausgangspunkt: Verwaltungsakt als Rechtsquelle aufgrund gesetzlicher Geltungsanordnung	55
2.	Rechtssicherheit: Beständigkeit des Rechts durch die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten	56
3.	Einheit bzw. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und staatlicher Entscheidungen	57
a)	Einheit bzw. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung als Postulat	57
b)	Einheit der Rechtsordnung	57
c)	Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und staatlicher Entscheidungen	58

aa) Widerspruchsfreiheit auf Gesetzesesebene	59
bb) Widerspruchsfreiheit von Einzelfallentscheidungen	60
d) Ergebnis	61
4. Rechtsstaatliche Kompetenzordnung	62
a) Koordination der rechtsstaatlichen Kompetenzordnung durch Verwaltungsakte	62
b) Einheit der Verwaltung	64
c) Grundsatz der Gewaltenteilung	64
<i>B. Gegenläufige Prinzipien</i>	65
I. Materielle Gerechtigkeit	65
II. Garantie effektiven Rechtsschutzes	66
III. Rechtsprechungsmonopol der Gerichte und richterliche Unabhängigkeit	67
1. Rechtsprechungsmonopol der Gerichte	67
2. Richterliche Unabhängigkeit	68
<i>C. Inhalt und Umfang der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten ...</i>	68
I. Voraussetzungen der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten	68
1. Zeitlicher Beginn	68
a) Wirksamkeit	68
b) Sofortige Vollziehbarkeit	69
c) Zwischenergebnis	70
2. Reichweite	70
a) Subjektive Reichweite	70
b) Objektive Reichweite	70
aa) Kongruenz von Regelungsgehalt und objektiver Reichweite der Tatbestandswirkung	70
bb) Bestimmung des Regelungsgehalts des Verwaltungsaktes durch Auslegung	71
(1) Formale Abgrenzung zwischen Entscheidung und Begründung	72
(2) Antrag und Antragsbegründung	72
(3) Gesetzliche Rechtsgrundlage	72
c) Ergebnis	73
3. Entscheidungserheblichkeit des Verwaltungsaktes	73
a) Anknüpfung an den Rechtsfolgenausspruch des Verwaltungsaktes in einer Rechtsnorm	74
b) Präjudizialität des Verwaltungsaktes als Voraussetzung seiner Entscheidungserheblichkeit	74
4. Ergebnis	75
II. Rechtsfolgen	75
1. Kein Fall der Vorfragenkompetenz	75
2. Grundsatz: Keine Aussetzung des Verfahrens	77

3. Ergebnis	77
D. Zusammenfassung	77
Kapitel 4: Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten gegenüber ressortfremden Behörden	79
A. Gestufte Verwaltungsverfahren	79
B. Konkurrenz paralleler Genehmigungen	80
C. Legalisierungswirkung von Genehmigungen im Gefahrenabwehrrecht	83
I. Begriff	83
II. Gegenstand und Reichweite der Legalisierungswirkung	84
1. Auslegung des Regelungsgehalts der Genehmigung	84
2. Rechtswidrige Genehmigungen	85
3. Beschränkung auf erkennbare Gefahrenlagen	86
4. Ausschluss der Legalisierungswirkung	88
a) Unmittelbar drohende Gefahr	88
b) Gemeinwohlwidrige Gefahren	88
c) Latente Gefahr im Bergrecht	90
5. Erstreckung auf konkludent mitgenehmigte Gefahren	91
6. Zwischenergebnis	92
III. Dogmatische Begründung der Legalisierungswirkung	92
1. Rechtsausübung in sozialüblicher Weise	92
2. Vertrauensschutz	93
3. Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	93
4. Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten	94
5. Zwischenergebnis	94
IV. Ergebnis	94
D. Bindung an Ablehnungsbescheide	95
E. Zusammenfassung	97
Kapitel 5: Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten gegenüber nationalen Gerichten	99
A. Verwaltungsgerichte	99
I. Verwaltungsakt als Rechtsgrund für die Erbringung von Leistungen	99
II. Hinderungsgrund für vorbeugende Unterlassungsklage oder Feststellungsklage	100
III. Normenkontrollverfahren; Anspruch auf baupolizeiliches Einschreiten	100

IV. Ergebnis	101
B. Zivilgerichte	102
I. Privatrechtsbindende Wirkung eines Verwaltungsaktes	102
1. Allgemeines	102
2. Begründung, Änderung und Beendigung von Rechtspositionen	103
a) Derivatives Privatrecht	103
aa) Verleihung und Sicherstellung von Rechtspositionen durch Verwaltungsakte als sonstige Rechte im Sinne von § 823 Abs. 1 BGB	103
bb) Verwaltungsakte und Schadensersatzansprüche nach § 823 Abs. 2 BGB	103
cc) Voreingriff öffentlich-rechtlicher Fragen	104
b) Privatrechtsgestaltende Verwaltungsakte im engeren Sinne	104
aa) Genehmigungsbedürftige Rechtsgeschäfte	104
bb) Eigentumsübertragung durch Rückübertragungsbescheide	104
3. Ausschluss privatrechtlicher Ansprüche durch Anlagengenehmigungen	105
a) Ausschlusswirkung aufgrund gesetzlicher Anordnung	105
aa) Gesetzliche Regelungen	105
bb) Rechtliche Begründung	106
b) Ausschlusswirkung ohne gesetzliche Anordnung	106
4. Rechtfertigende Wirkung öffentlich- rechtlicher Genehmigungen	107
a) Kein genereller Rechtfertigungsgrund	107
b) Ausschluss der Schadensersatzhaftung im Anwendungsbereich gesetzlich angeordneter Ausschlusswirkungen	108
c) Speziell: EG-Typgenehmigung eines Kraftfahrzeugs	108
5. Ausschluss wettbewerbsrechtlicher und markenrechtlicher Unterlassungsansprüche durch öffentlich- rechtliche Genehmigungen	109
a) Ausschluss eines wettbewerbsrechtlichen Unterlassungsanspruchs	109
b) Ausschluss eines markenrechtlichen Unterlassungsanspruchs	110
6. Bindung der Zivilgerichte an kartellbehördliche Verfügungen ...	111
a) Ansprüche wegen Verstoßes gegen eine kartellbehördliche Verfügung	111
b) Bindungswirkung nach § 33b GWB	111
7. Dogmatische Begründung der privatrechtsbindenden Wirkung von Verwaltungsakten	112

8. Gegengrund: Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes	112
II. Bindung der Zivilgerichte im Staatshaftungsrecht	113
1. Amtshaftungsprozess	113
a) Rechtsprechung des BGH	113
aa) Keine Bindung an bestandskräftige Verwaltungsakte	113
bb) Bindung an rechtskräftige verwaltungsgerichtliche Urteile über die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes	113
b) Stellungnahme	114
aa) Keine Missachtung der Verbindlichkeit und Bestandskraft des Verwaltungsaktes	114
bb) Keine „gestufte Bestandskraft“ von Verwaltungsakten	115
cc) Kein absoluter Vorrang des Primärrechtsschutzes	116
c) Zwischenergebnis	117
2. Entschädigung für enteignungsgleichen Eingriff, enteignenden Eingriff und Enteignung	118
a) Rechtsprechung des BGH	118
aa) Bindung nur an Planfeststellungsbeschlüsse mit Blick auf Ansprüche aus enteignendem Eingriff	118
bb) Bindung an rechtskräftige verwaltungsgerichtliche Urteile über die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes	119
b) Kritik und Stellungnahme	119
aa) Entschädigungsanspruch aufgrund (rechtswidrigen) enteignungsgleichen Eingriffs	119
bb) Entschädigungsanspruch aufgrund (rechtmäßigen) enteignenden Eingriffs und „echter“ Enteignungsentschädigungsanspruch	120
3. Zwischenergebnis	120
III. Ergebnis	121
C. Strafgerichte	121
I. Allgemeines	121
II. Strafbewehrte Verwaltungsakte	123
1. Rechtliche Anforderungen an den strafbewehrten Verwaltungsakt	124
a) BGH: Wirksamkeit und sofortige Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes als notwendige und hinreichende Voraussetzung für die Strafbarkeit	124
aa) Ausdrückliche Strafbewehrung eines Verwaltungsaktes	124
bb) Sonstige Fälle	125
b) Abweichende Auffassung: Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes als zusätzliche Strafvoraussetzung	126
c) Kritik und Stellungnahme	126
aa) Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes und Befolgungspflicht	126

bb) Wille des Gesetzgebers	128
cc) Formelle Wirksamkeit rechtswidriger strafbewehrter Verwaltungsakte und materieller Rechtsgüterschutz	129
dd) Rechtsprechungsmonopol und die Unabhängigkeit des Strafrichters	131
ee) Grundsatz der Gewaltenteilung	131
ff) Verstoß gegen das Gesetzlichkeitsprinzip nach Art. 103 Abs. 2 GG	132
gg) Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes	133
hh) Verstoß gegen Grundrechte	134
ii) Zwischenergebnis	136
d) Auswirkungen der konkreten Ausgestaltung des gesetzlichen Straftatbestandes	136
aa) Vollziehbarer oder unanfechtbarer Verwaltungsakt als Tatbestandsmerkmal	136
bb) Verwaltungsakt als Anwendungsfall eines Tatbestandsmerkmals	138
e) Ergebnis	139
2. Auswirkungen verwaltungsrechtlicher Rechtsbehelfe auf die Strafbarkeit	139
a) Rechtsprechung des BGH	139
b) Gegenauffassung	140
c) Stellungnahme	140
aa) Maßgeblicher Zeitpunkt für die Strafbarkeit	140
bb) Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes	141
d) Ergebnis	141
3. Rechtsfolgen der Tatbestandswirkung strafbewehrter Verwaltungsakte im Strafverfahren	141
a) Wirkungen während des Strafverfahrens	142
b) Wirkungen nach rechtskräftigem Abschluss des Strafverfahrens	143
4. Ergebnis	143
III. Strafbarkeitsausschließende Verwaltungsakte	143
1. Tatbestandsausschließende und rechtfertigende Genehmigungen	144
2. Maßgeblichkeit der verwaltungsrechtlichen Wirksamkeit oder Rechtmäßigkeit	146
a) Verwaltungsaktsakzessorietät	146
b) Keine strafbarkeitsausschließende Wirkung rechtswidriger Genehmigungen	146
c) Stellungnahme	147
aa) Formelle Wirksamkeit von Genehmigungen und materieller Rechtsgüterschutz	147

bb) Auslegung der gesetzlichen Straftatbestände	148
(1) Ausdrückliche Nennung der Genehmigung im Straftatbestand	148
(2) Keine ausdrückliche Nennung der Genehmigung im Straftatbestand	149
cc) Aufhebbarkeit rechtswidriger Genehmigungen	150
dd) Widerspruchsfreiheit staatlicher Einzelfallentscheidungen	150
ee) Staatliche Kompetenzordnung	151
ff) Rechtsprechungsmonopol und richterliche Unabhängigkeit, Art. 92, 97 GG	152
d) Ergebnis	153
3. Korrektur der Verwaltungsaktsakzessorietät durch die Rechtsmissbrauchslehre	153
a) Eingeschränkte Verwaltungsaktsakzessorietät	153
b) Strenge Verwaltungsaktsakzessorietät	154
c) Stellungnahme	154
aa) Formelle Wirksamkeit und materieller Rechtsgüterschutz	154
bb) Auslegung der gesetzlichen Straftatbestände und Rechtsmissbrauchsklauseln	155
(1) Ausdrückliche Nennung der Genehmigung im Straftatbestand	155
(2) Keine ausdrückliche Nennung der Genehmigung im Straftatbestand	156
cc) Vertrauensgrundsatz und Widerspruchsfreiheit staatlicher Entscheidungen	156
d) Ergebnis	157
4. Auswirkungen der nachträglichen Genehmigung und der nachträglichen Aufhebung einer Genehmigung auf die Strafbarkeit	157
a) Nachträgliche Genehmigung eines ursprünglich ungenehmigten Verhaltens	158
b) Nachträgliche Aufhebung einer ursprünglich wirksamen Genehmigung	159
c) Ergebnis	159
5. Reichweite der strafbarkeitsausschließenden Wirkung von Genehmigungen	160
6. Ergebnis	160
IV. Ergebnis	161
D. Zusammenfassung	161

3. Teil: Die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten	163
Kapitel 6: Grundlagen	165
<i>A. Transnationale Tatbestandswirkung – Fundierung</i>	165
I. Verbindlichkeit	165
II. Transnationale Tatbestandswirkung	165
1. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und europäischer Verwaltungsverbund	166
2. Grundsatz gegenseitiger Anerkennung von Verwaltungsentscheidungen	166
a) Gegenstände gegenseitiger Anerkennung	166
b) Binnenmarkt und Grundfreiheiten	167
c) Sekundärrechtliche Anerkennungspflichten	169
d) Komplementärfunktion zur Vollharmonisierung	169
e) Widerspruchsfreiheit mitgliedstaatlicher Einzelfallentscheidungen	170
3. Unionale Kompetenzordnung und internationale Zuständigkeit	170
<i>B. Gegenläufige Prinzipien</i>	171
I. Völkerrechtliches Territorialitätsprinzip	171
II. Rechtfertigungsgründe für die Nichtanerkennung von Verwaltungsakten	172
III. Effektiver Rechtsschutz	172
<i>C. Inhalt und Umfang</i>	173
I. Voraussetzungen	173
1. Entscheidungserheblichkeit des Rechtsfolgenausspruchs	173
2. Ausgestaltung der Scharniernorm	173
a) Transnationalitätsmodell	173
b) Referenzentscheidungsmodell	175
3. Einschränkungen	175
a) Schutzklauseln	175
b) Offensichtliche Unionsrechtswidrigkeit oder internationale Unzuständigkeit	176
c) Erschütterung gegenseitigen Vertrauens	176
aa) Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens	176
bb) Verknüpfung mit dem Grundsatz gegenseitiger Anerkennung	178
cc) Ungeschriebene Schranke der gegenseitigen Anerkennung von Verwaltungsentscheidungen?	179
d) Rechtsmissbrauch des Erlaubnisinhabers	181

II. Rechtsfolgen	184
1. Eingeschränkter Prüfungsmaßstab	184
2. Entscheidungskompetenz	184
D. Zusammenfassung	185
Kapitel 7: Referenzgebiete	187
A. Gegenseitige Anerkennung im Binnenmarkt	187
I. Transnationalitätsmodell	187
1. Außenwirtschafts- und Zollrecht	187
a) Ausfuhr von Kulturgütern	187
b) Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck ...	187
c) Zollrecht	189
2. Dienstleistungen	189
a) Flugsicherungsdienste	189
b) Zahlungsdienste	190
c) Versicherungen	190
3. Produktzulassungsrecht	191
a) Genetisch veränderte Organismen	191
aa) Unionsweite Verwendungsmöglichkeit nach schriftlicher Zustimmung des Herkunftsstaats	191
bb) Schutzklausel	192
b) Kfz-Zulassungsbescheinigung	192
4. Freizügigkeit von Unionsbürgern	193
a) Diplome	193
b) Führerscheine	194
aa) Grundsatz gegenseitiger Anerkennung	194
bb) Einschränkungen	196
(1) Einschränkung, Aussetzung, Entzug oder Aufhebung in einem Mitgliedstaat	196
(2) Unbestreitbare Informationen aus dem Ausstellungsmitgliedstaat	197
(3) Rechtsmissbrauch als Hilfsargument	198
cc) Gegenstand der Anerkennung	199
dd) Zusammenfassung	200
5. Freizügigkeit von Drittstaatsangehörigen	201
a) Familienangehörige eines Unionsbürgers	201
b) Sonstige Drittstaatsangehörige	202
II. Referenzentscheidungsmodell	202
1. Arzneimittel	203
a) Grundsätzliche Anerkennungspflicht	203
b) Schutzklausel	204
aa) Humanarzneimittel: öffentliche Gesundheit	204

bb) Tierarzneimittel: Gesundheit von Mensch oder Tier bzw. die Umwelt	204
cc) Divergenzbereinigungsverfahren	205
c) Erschütterung gegenseitigen Vertrauens	205
2. Pflanzenschutzmittel	206
a) Grundsätzliche Anerkennungspflicht	206
b) Schutzklausel und Verfahren	207
c) Erschütterung gegenseitigen Vertrauens	208
3. Biozidprodukte	208
a) Grundsätzliche Anerkennungspflicht	208
b) Schutzklausel	209
<i>B. Sonstige Fälle</i>	210
I. Staatsangehörigkeit als Grundlage für die Ausübung der Grundfreiheiten	210
II. Bußgeldbescheide	211
III. Migrations- und Asylrecht	212
1. Daueraufenthaltstitel	212
2. De lege ferenda: Asylbescheide	212
<i>C. Zusammenfassung</i>	213
 4. Teil: Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen nach Art. 288 Abs. 4 AEUV im europäischen Verwaltungsrecht	217
 Kapitel 8: Grundlagen	219
<i>A. Der adressatenbezogene, individualgerichtete Beschluss</i>	219
<i>B. Die Verbindlichkeit und Bestandskraft von Beschlüssen</i>	220
I. Grundsätzliche Rechtswirksamkeit auch rechtswidriger Beschlüsse	220
II. Rechtliche Begründung der Verbindlichkeit von Beschlüssen	222
<i>C. Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen</i>	223
I. Die Verbindlichkeit von Beschlüssen für nationale Behörden und Gerichte	223
1. Folgepflicht für alle Rechtssubjekte, Verwerfungsmonopol des EuGH	223
2. Verbindlichkeit für nationale Behörden und Gerichte als Adressaten des Beschlusses	224
3. Verbindlichkeit für nationale Behörden und Gerichte als Nichtadressaten	224
II. Verbindlichkeit von Beschlüssen für Verwaltungsstellen und Gerichte auf Unionsebene	225

III. Rechtliche Begründung der Tatbestandswirkung von Beschlüssen	225
1. Vorrang des Unionsrechts	225
2. Rechtssicherheit und Vermeidung sich widersprechender Entscheidungen	226
3. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	226
IV. Gegengrund: Effektiver Rechtsschutz	227
D. Zusammenfassung	228

Kapitel 9: Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen gegenüber anderen Exekutivorganen

A. Nationale Behörden	229
I. Beihilfenrecht	229
II. Kartellrecht	230
III. Produktzulassungsrecht	231
1. Arzneimittelrecht	231
2. Gentechnisch veränderte Lebensmittel	233
3. Chemische Stoffe	234
IV. Zwischenergebnis	235
B. Verwaltungsorgane auf Unionsebene	235
I. Zuständigkeitsverteilung zwischen Kommission und Rat	235
II. Keine Entscheidungsbefugnis des Rates nach endgültigem Beschluss der Kommission	236
C. Zusammenfassung	237

Kapitel 10: Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen gegenüber nationalen Gerichten und den Unionsgerichten

A. Nationale Gerichte	239
I. Allgemeines	239
II. Beschlüsse der Kommission im Kartellrecht	240
1. Kompetenzverteilung zwischen der Kommission und den nationalen Gerichten	240
2. Handlungsbefugnisse der nationalen Gerichte nach einem Beschluss der Kommission	240
3. Grundsatz effektiven Rechtsschutzes	242
4. Ergebnis	243
III. Beschlüsse der Kommission im Beihilfenrecht	244
B. Unionsgerichte	245
I. Grundsatz: Bestandskraftabhängiges Abweichungsverbot	245
II. Überprüfung der Rechtmäßigkeit bestandskräftiger Beschlüsse im Rahmen von Schadensersatzklagen nach Art. 340 Abs. 2 AEUV	246

1. Verhältnis der Schadensersatzklage zur Nichtigkeitsklage und anderen Klagearten	246
2. Gegenstand der Bestandskraft eines Beschlusses	248
3. Zwischenergebnis	248
III. Ergebnis	248
C. Zusammenfassung	248
Schluss: Vergleich der Tatbestandswirkung im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht	
	251
A. Voraussetzungen	251
I. Anknüpfung an Verbindlichkeit oder Bestandskraft; Adressatenstellung	251
II. Präjudizialität des Entscheidungsgegenstandes	252
1. Sektorale Verwirklichung der Tatbestandswirkung	252
2. Keine Präjudizialität bei Anknüpfung an Rechtswidrigkeit	253
III. Adressaten der Bindung	253
IV. Grenzen der Tatbestandswirkung	254
B. Rechtsfolgen	255
I. Eingeschränkter Prüfungsmaßstab	255
II. Entscheidungsbefugnisse	255
C. Begründung	256
I. Rechtssicherheit	256
II. Zuständigkeitsordnung; Vermeidung divergierender Entscheidungen	257
III. Grundsatz gegenseitigen Vertrauens	258
D. Gegenläufige Prinzipien	259
I. Effektiver Rechtsschutz	259
II. Grundrechte und sonstige Rechte	259
E. Zusammenfassung	260
Literaturverzeichnis	263
Register	279

Abkürzungen

Für im Rahmen dieser Arbeit verwendete Abkürzungen wird verwiesen auf *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11., neu bearbeitete und erweiterte Aufl., Berlin 2024.

Einleitung

A. Die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im deutschen Verwaltungsrecht

Verwaltungsakte sind hoheitliche Maßnahmen einer Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen (§ 35 Satz 1 VwVfG). Als solche sind sie auch in der heutigen modernen Verwaltung noch ein effektives Handlungsinstrument¹ und die praktisch bedeutsamste Handlungsform der öffentlichen Verwaltung.² Die genannte Definition des Verwaltungsaktes geht im Wesentlichen auf die Aussage *Otto Mayers* in seinem Lehrbuch „Deutsches Verwaltungsrecht“ von 1895 zurück: „Der Verwaltungsakt ist ein der Verwaltung zugehöriger obrigkeitlicher Ausspruch, der dem Unterthanen gegenüber im Einzelfall bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll.“³ Seither steht die Handlungsform des Verwaltungsaktes im Zentrum des Systems des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts.⁴

I. Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich nicht mit dem Begriff des Verwaltungsaktes als solchem, sondern mit einem konkreten Ausschnitt seiner rechtlichen Wirkungen, die an das Definitionsmerkmal „Regelung“ (§ 35 Satz 1 VwVfG) oder „Ausspruch, der dem Unterthanen gegenüber [...] bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll“ (*Otto Mayer*) anknüpfen. Es geht demnach nicht um den „Tatbestand“ des Verwaltungsaktes im Sinne seiner gesetzlichen Definitionsmerkmale, sondern um die von ihm ausgehenden Rechtsfolgen.⁵ Der Begriff des Verwaltungsaktes wird dabei nicht diskutiert, sondern vorausgesetzt.

¹ *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9 Rn. 41; *Kahl*, JURA 2001, 505.

² *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 35 Rn. 3; *Schoch*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, S. 199 (206); *Schroeder*, DÖV 2009, 217 (217).

³ *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, I, S. 95.

⁴ *von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, 1996, S. 31 ff.; allgemein zur rechtsstaatlichen Funktion der Handlungsformen ebd., S. 67 ff.

⁵ Zur Unterscheidung zwischen Tatbestand und Rechtsfolgen des Verwaltungsaktes *Hoffmann-Becking*, DÖV 1972, 196 (198).

Der Verwaltungsakt ist mit seiner Bekanntgabe wirksam und bleibt dies, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist (§ 43 Abs. 1 und 2 VwVfG). Er entfaltet Rechtswirkungen zunächst gegenüber den Beteiligten i. S. d. § 13 Abs. 1 VwVfG, d. h. der erlassenden Behörde, dem Adressaten und ggf. Drittbetroffenen. Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich darüber hinausgehend mit der Frage, inwieweit sonstige Behörden, d. h. andere Behörden als die erlassende Behörde, und Gerichte an die in einem Verwaltungsakt getroffene Regelung gebunden sind bzw. ob und ggf. inwieweit diese rechtsanwendenden Stellen im Gegenteil eine Beurteilungskompetenz, insbesondere hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes, für sich beanspruchen können.⁶ Diesem sachlichen Untersuchungsgegenstand soll der Begriff der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten zugrunde gelegt werden.⁷ Sie besagt, dass ein rechtswirksamer Verwaltungsakt grundsätzlich von allen staatlichen Rechtsanwendungsinstanzen zu beachten und als gegebener Tatbestand ohne Überprüfung seiner Rechtmäßigkeit weiteren Entscheidungen zugrunde zu legen ist.⁸ „Tatbestand“ meint in diesem Zusammenhang, dass der Verwaltungsakt von den Behörden und Gerichten in Folgeverfahren wie ein gesetzliches Tatbestandsmerkmal auszulegen und anzuwenden ist.⁹

Demgegenüber werden Fälle der Tatbestandswirkung gerichtlicher Anordnungen nicht untersucht.¹⁰ Aus Platzgründen entfällt ebenfalls die Untersuchung

⁶ Knöpfle, BayVBl. 1982, 225 (228 Fn. 39) sieht daher die Befugnis zur Inzidentprüfung als Gegenstück der Maßgeblichkeit eines Verwaltungsaktes für andere Behörden und Gerichte an.

⁷ Zur terminologischen Einordnung siehe unten Kapitel I, D. II. und F. IV.

⁸ BVerwG, Urt. v. 28.11.1986 – 8 C 122 – 125/84 – NVwZ 1987, 496; Urt. v. 24.10.2001 – 8 C 32/00 – VIZ 2002, 352 (354); Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14/01 – BVerwGE 117, 351 (354 f.); Beschl. v. 25.6.2007 – 4 BN 17/07 – ZfBR 2007, 683; Urt. v. 21.4.2009 – 4 C 3/08 – BVerwGE 133, 347 (357 Rn. 22); BayVGh, Urt. v. 22.11.1991 – 23 B 90.2199 – BeckRS 1991, 09532; OVG NRW, Urt. v. 22.6.1982 – 18 A 1855/81 – NVwZ 1983, 55; VG Köln, Urt. v. 30.3.1989 – 15 K 3633/87 – juris Rn. 22; BGH, Urt. v. 19.6.1998 – V ZR 43/97 – NJW 1998, 3055 (3055 f.); Urt. v. 4.2.2004 – XII ZR 301/01 – BGHZ 158, 19 (22); Urt. v. 14.1.2010 – IX ZR 50/07 – NVwZ-RR 2010, 372 (373); BAG, Urt. v. 2.3.2006 – 2 AZR 46/05 – BAGE 117, 168 (173 Rn. 17 f.); Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 10 Rn. 20; Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 317; Kirchhof, NJW 1985, 2977 (2983); Kahl, JURA 2001, 505 (506); Rebler, BayVBl. 2017, 81 (82); Rebler, DVBl. 2017, 1279. Unter Zugrundelegung des Begriffs der „Verbindlichkeit“ Ipsen, Verw 17 (1984), 169 (176).

⁹ Vgl. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2004, S. 337: „Der Verwaltungsakt [...] schafft einen Tatbestand, an den Folgeeregungen verlässlich anknüpfen können.“

¹⁰ Vgl. dazu BFH, Urt. v. 15.4.2015 – VIII R 1/13 – wistra 2015, 479 (481 Rn. 47).

der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im Abgabenverwaltungsverfahren,¹¹ im Sozialverwaltungsverfahren¹² und gegenüber den Arbeitsgerichten.¹³ Der Themenkreis interföderaler Verwaltungsakte in der Bundesrepublik Deutschland betrifft Grundfragen des Bundesstaats und ist deshalb aufgrund der grundlegend anders gelagerten Argumentationsmuster auszuklammern.¹⁴

II. Forschungsbedarf und Untersuchungsziel

Die vorliegenden Monografien, die sich mit der Dogmatik der Bindungswirkungen von Verwaltungsakten beschäftigen, setzen verschiedene Schwerpunkte. Abhandlungen zur Bestandskraft von Verwaltungsakten thematisieren etwa die präjudiziellen Wirkungen bestandskräftiger Verwaltungsakte für nachfolgende Verwaltungsakte der Ausgangsbehörde.¹⁵ Im Bereich der Behörden als Adressaten der Tatbestandswirkung gibt es Untersuchungen zur „Bindungswirkung“ von Verwaltungsakten gegenüber Behörden ohne Unterscheidung zwischen Ausgangsbehörde und ressortfremder Behörde und ohne Abgrenzung zwischen Tatbestands- und Feststellungswirkung,¹⁶ zur „Legalisierungswirkung“ von Genehmigungen im Gefahrenabwehrrecht als möglichem Teilbereich der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten¹⁷ oder auch zur interföderalen Wirkung von Landesverwaltungsakten im Bundesstaat.¹⁸ Gegenstand der Forschung war auch die Bindung der Gerichte an Verwaltungsakte, teilweise umfassend und unter Ein-

¹¹ Dazu und zu Versuchen einer Abgrenzung zur Feststellungswirkung BFH, Urt. v. 18.10.1988 – VII R 123/85 – BFHE 154, 446 (448); Urt. v. 18.7.1994 – X R 33/91 – BFHE 175, 294 (298); Urt. v. 15.6.1999 – VII R 3/97 – BFHE 189, 14 (19 ff.); Urt. v. 26.9.2007 – I R 43/06 – BFHE 219, 13 (15 f.); Urt. v. 30.6.2011 – V R 44/10 – BFHE 234, 504 (509 f. Rn. 22).

¹² Dazu und zur besonderen Terminologie einer sog. „Drittbindungswirkung“ BSG, Urt. v. 11.11.1975 – 3 RK 73/74 – juris Rn. 12; Urt. v. 26.7.1979 – 8b RK 5/78 – juris Rn. 15; Urt. v. 15.9.1994 – 11 RAr 99/93 – juris Rn. 25; Urt. v. 29.11.1995 – 3 RK 25/94 – BSGE 77, 108 (114); Urt. v. 18.9.1997 – 11 RAr 85/96 – NZS 1998, 191 (192); Urt. v. 17.6.1999 – B 12 KR 27/98 R – juris Rn. 13; Urt. v. 13.12.2000 – B 6 KA 26/00 R – juris Rn. 22; Urt. v. 31.8.2005 – B 6 KA 68/04 R – BSGE 95, 94 (96 f. Rn. 6); Urt. v. 24.6.2008 – B 12 KR 29/07 R – juris Rn. 11 ff.; Urt. v. 17.6.2009 – B 6 KA 16/08 R – BSGE 103, 243 (251 Rn. 42); Urt. v. 8.9.2015 – B 1 KR 16/15 R – BSGE 119, 298 Rn. 22).

¹³ Dazu BAG, Beschl. v. 22.9.1995 – 5 AZB 19/95 – juris Rn. 25 ff.; Urt. v. 18.7.2007 – 5 AZR 854/06 – NZA-RR 2008, 103 (105 Rn. 25); Urt. v. 14.9.2011 – 10 AZR 466/10 – NJOZ 2012, 688 (689 Rn. 17 ff.); Urt. v. 8.5.2018 – 9 AZR 531/17 – NJOZ 2019, 773 (775 Rn. 32 ff.).

¹⁴ Dazu BVerfG, Beschl. v. 15.3.1960 – 2 BvG 1/57 – BVerfGE 11, 6 ff.; BVerwG, Urt. v. 4.10.1965 – VIII C 112.64 – BVerwGE 22, 117 (125 ff.); Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 83 Rn. 53; Ipsen, DÖV 1956, 193 (197); KopplKopp, BayVBl. 1994, 229 (230); Oldiges, DÖV 1989, 873 (874, 879 f.); Starski, Der interföderale Verwaltungsakt, 2014, passim, insbesondere S. 64.

¹⁵ Braun, Die präjudizielle Wirkung, 1981.

¹⁶ Seibert, Bindungswirkung, 1989; insoweit enger in Bezug auf gestufte Verwaltungsverfahren Becker, Bindungswirkung, 1997.

¹⁷ Hilger, Legalisierungswirkung, 1996.

¹⁸ Starski, Der interföderale Verwaltungsakt, 2014.

schluss der Wirkungen gerichtlicher Entscheidungen,¹⁹ teilweise beschränkt auf die Bindung des Zivilrichters²⁰ oder des Strafrichters.²¹ Eine Monografie, welche die Rechtswirkungen von Verwaltungsakten in verschiedenen Rechtsgebieten und Teilrechtsordnungen übergreifend analysiert, findet sich nur im Hinblick auf einen bestimmten Typ von Verwaltungsakt, die behördliche Genehmigung.²² Eine übergreifende Darstellung, die sich insbesondere zur Aufgabe macht, die Tatbestands- und Feststellungswirkung von Verwaltungsakten voneinander abzugrenzen und die in verschiedenen Teilrechtsordnungen geführten separaten Diskurse zu einer allgemeinen Dogmatik der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten zusammenzuführen und dabei das Institut der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten zu schärfen, fehlt bisher²³ und soll mit der vorliegenden Arbeit in Angriff genommen werden. Dazu kommt eine rechtsvergleichende Perspektive zwischen dem deutschen und dem europäischen Verwaltungsrecht, die bislang in monografischer Form gleichfalls noch nicht eingenommen wurde (dazu sogleich B.).

B. Die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im europäischen Verwaltungsrecht

I. Untersuchungsgegenstand

Gegenstand der Untersuchung der transnationalen Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten ist eine grenzüberschreitende Bindung von Behörden und Gerichten anderer Mitgliedstaaten an Verwaltungsakte.

¹⁹ Nicklisch, Bindung der Gerichte, 1965.

²⁰ Insoweit mit einem umfassenden Ansatz Jesch, Die Bindung des Zivilrichters, 1956. Auf den Bereich kartellbehördlicher Verwaltungsakte beschränken sich etwa Dohrn, Die Bindungswirkung kartellrechtlicher Entscheidungen, 2010; Imgrund, Die Bindung der deutschen Zivilgerichte an Beschlüsse, 2011; Wiegandt, Bindungswirkung kartellbehördlicher Entscheidungen.

²¹ Umfassend Heghmanns, Grundzüge einer Dogmatik, 2000. Zur Bindung des Strafrichters an strafbewehrte Verwaltungsakte etwa Gornik, Die Strafbarkeit, 1971; Arnhold, Die Strafbewehrung, 1978; Lagemann, Der Ungehorsam, 1978. Zur Bindung des Strafrichters an strafbarkeitsausschließende Genehmigungen etwa Hübenett, Rechtswidrige behördliche Genehmigung, 1986; Marx, Behördliche Genehmigung, 1993; Scheele, Bindung des Strafrichters, 1993.

²² Sach, Genehmigung als Schutzschild, 1994.

²³ Schröder, Genehmigungsverwaltungsrecht, 2016, S. 144: „Die Reichweite der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten ist [...] im Detail nach wie vor ungeklärt.“

II. Forschungsbedarf und Untersuchungsziel

Bisher wurden die Begriffe der Transnationalität und des transnationalen Verwaltungsaktes vornehmlich aus der Perspektive der Verwaltungskooperation im europäischen Verwaltungsverbund analysiert und in das System des Verwaltungsvollzugs im Mehrebenensystem dogmatisch eingeordnet.²⁴ Der Begriff der Tatbestandswirkung wird in der Diskussion allenfalls am Rande erwähnt.²⁵ Die vorliegende Untersuchung richtet den Fokus nicht auf die dogmatische Ausdifferenzierung der Vollzugsmodelle, sondern das Institut einer transnationalen Tatbestandswirkung im europäischen Verwaltungsrecht.

C. Die Tatbestandswirkung von Beschlüssen im europäischen Verwaltungsrecht

Im Eigenverwaltungsrecht der Europäischen Union (EU) bilden Beschlüsse, sofern sie nach Art. 288 Abs. 4 Satz 2 AEUV adressatenbezogen und an ein Individuum gerichtet sind, eine mit nationalen Verwaltungsakten vergleichbare²⁶ Handlungsform der mit exekutiven Aufgaben betrauten Entscheidungsträger der Union. Beschlüsse sind nach Art. 288 Abs. 4 Satz 1 AEUV in allen ihren Teilen verbindlich.

I. Untersuchungsgegenstand

In Anlehnung an die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im deutschen Verwaltungsrecht und die transnationale Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten soll auch für den Bereich der Beschlüsse der Unionsorgane nach Art. 288 Abs. 4 AEUV nur die Verbindlichkeit gegenüber Behörden und Gerichten untersucht werden. Die Verbindlichkeit und Bestandskraft eines Beschlusses werden insoweit nur herangezogen, als sie die Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer möglichen Tatbestandswirkung von Beschlüssen zu verdeutlichen vermögen.

²⁴ Grdl. Sydow, Verwaltungskooperation, 2004, S. 118 ff., der im Wesentlichen nach dem Einzelvollzugsmodell, dem Transnationalitätsmodell und dem Referenzentscheidungsmodell unterscheidet. Im Anschluss daran Siegel, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 327 ff.; Glaser, Die Entwicklung, 2013, S. 554 ff.

²⁵ Ruffert, Verw 34 (2001), 453 (472); Hofmann, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 50, 55; Sydow, Verwaltungskooperation, 2004, S. 149; Ohler, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, § 9 Rn. 28; Glaser, Die Entwicklung, 2013, S. 555.

²⁶ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 288 AEUV Rn. 174; Gundel, in: Frankfurter Kommentar, IV, Art. 288 AEUV Rn. 82.

II. Forschungsbedarf und Untersuchungsziel

Zu den Rechtswirkungen von Beschlüssen der Unionsorgane gegenüber Behörden und Gerichten im Vergleich zu solchen Rechtswirkungen von Verwaltungsakten deutscher Behörden liegt die Monographie von *Daniela Schroeder* vor, die sich auf diese Drittwirkungen hingegen nicht beschränkt, sondern die Bindungswirkungen von Verwaltungsakten und Beschlüssen insgesamt untersucht.²⁷ Demgegenüber verspricht die vorliegende Untersuchung mit der Konzentration gerade auf die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten und Beschlüssen als Teilaspekt der Bindungsproblematik einen dogmatischen Mehrwert durch Vertiefung dieser Problematik, die von *Schroeder* vergleichsweise knapp behandelt wird.²⁸ Zudem ist inzwischen neue europäische Rechtsprechung ergangen, die möglicherweise neue Erkenntnisse zu den Rechtswirkungen von Beschlüssen der Unionsorgane zu Tage fördern wird.²⁹

D. Rechtsvergleichendes Untersuchungsziel

Übergeordnetes Ziel dieser Untersuchung ist es, die zeitliche und sachliche Reichweite der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten und Beschlüssen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht *vergleichend* zu erfassen. Dabei soll aus einer horizontal rechtsvergleichenden Perspektive die Tatbestandswirkung in verschiedenen Rechtsgebieten der nationalen und unionalen Rechtsordnung sowie aus einer vertikal rechtsvergleichenden Perspektive die Tatbestandswirkung im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede überprüft werden.

E. Gang der Untersuchung

Im 1. Teil wird der Untersuchungsgegenstand begrifflich eingegrenzt. Im Hinblick auf das deutsche Verwaltungsrecht erfolgt in Kapitel 1 insbesondere eine Abgrenzung des Begriffs der Tatbestandswirkung von verwandten Begriffen aus der Dogmatik der Bindungswirkungen von Verwaltungsakten – etwa der „materiellen Rechtskraft“, der „materiellen Bestandskraft“ und der „Feststellungswirkung“. In Kapitel 2 wird im Hinblick auf das europäische Verwaltungsrecht versucht, das Institut der Tatbestandswirkung behutsam auf transnationale Ver-

²⁷ Zum Rechtsakt der Entscheidung nach Art. 249 EG als Vorläufer des adressatenbezogenen Beschlusses *Schroeder*, Bindungswirkungen, 2006.

²⁸ *Schroeder*, Bindungswirkungen, 2006, S. 280 ff., 306 ff.

²⁹ Vgl. EuGH, Urt. v. 21.11.2013 – Rs. C-284/12 (Deutsche Lufthansa), ECLI:EU:C:2013:755.

waltungsakte sowie den Rechtsakt des Beschlusses nach Art. 288 Abs. 4 AEUV zu übertragen.

Der 2. Teil widmet sich umfassend der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im deutschen Verwaltungsrecht. Kapitel 3 legt die allgemeinen dogmatischen Grundlagen der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten anhand verfassungsrechtlicher Erwägungen und bestimmt ihre sachlichen Voraussetzungen einschließlich ihres subjektiven und objektiven Umfangs und ihre Rechtsfolgen. Die folgenden Kapitel untersuchen einzelne Adressaten der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten in der deutschen Rechtsordnung: Kapitel 4 die ressortfremden Behörden und Kapitel 5 die Gerichte. Hierbei werden Auswirkungen der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im Verwaltungs-, Privat- und Strafrecht deutlich. Dieser Teil der Analyse bietet eine horizontal rechtsvergleichende Perspektive, mit der verschiedene Rechtsgebiete der nationalen Rechtsordnung erfasst werden.

Der 3. Teil untersucht die Grundsätze der transnationalen Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im europäischen Unionsrecht. Kapitel 6 beleuchtet dabei die Grundlagen, Kapitel 7 einzelne ausgewählte Referenzgebiete.

Der 4. Teil behandelt das EU-Eigenverwaltungsrecht und setzt sich mit der Tatbestandswirkung der Beschlüsse nach Art. 288 Abs. 4 AEUV auseinander. Hier wird die Untersuchung angereichert durch eine vertikal rechtsvergleichende Perspektive zwischen der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten im deutschen Verwaltungsrecht und von Beschlüssen im europäischen Verwaltungsrecht. Kapitel 8 untersucht die Grundlagen einer Tatbestandswirkung von Beschlüssen. Kapitel 9 widmet sich den nationalen Behörden und exekutiven Entscheidungsträgern der EU als Adressaten der Tatbestandswirkung, Kapitel 10 den nationalen Gerichten und den Unionsgerichten.

Im Schlussteil folgt ein Rechtsvergleich der Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten, transnationalen Verwaltungsakten und Beschlüssen im Hinblick auf ihre Voraussetzungen, Rechtsfolgen und rechtliche Begründung.

1. Teil

Begriffsbestimmungen

Kapitel I

Tatbestandswirkung im deutschen Verwaltungsrecht

A. Die Wirksamkeit von Verwaltungsakten

Der Verwaltungsakt wird im deutschen Verwaltungsrecht nach § 43 Abs. 1 VwVfG¹ gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er ihm bekannt gegeben wird. Er wird und bleibt damit rechtlich existent und grundsätzlich verbindlich, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist (§ 43 Abs. 2 VwVfG).² Nur ein nichtiger Verwaltungsakt ist unwirksam (§ 43 Abs. 3 VwVfG).³

I. Äußere Wirksamkeit

§ 43 Abs. 1 VwVfG kann entnommen werden, dass ein Verwaltungsakt erst mit seiner Bekanntgabe rechtlich existent wird, sprich sog. äußere Wirksamkeit erlangt.⁴ An diese äußere Wirksamkeit knüpfen sich Aufhebungsverbote⁵ als Teil der Dogmatik der Bindungswirkungen von Verwaltungsakten.⁶

II. Innere Wirksamkeit

Mit der äußeren Wirksamkeit als rechtlicher Existenz des Verwaltungsaktes treten regelmäßig auch seine intendierten Rechtswirkungen ein (sog. innere Wirksamkeit).⁷ Aus der inneren Wirksamkeit ergibt sich der Eintritt der materiellen

¹ Das Gleiche gilt nach den Parallelvorschriften im Sozialverwaltungsverfahren und Abgabenverwaltungsverfahren, § 39 Abs. 1 SGB X und § 124 Abs. 1 AO. Aus Gründen der Übersichtlichkeit soll im Folgenden nicht zwischen § 43 BVwVfG und den inhaltsgleichen Regelungen der Landesverwaltungsverfahrensgesetze unterschieden werden; vgl. zur Entwicklung eines faktisch bundeseinheitlichen Verwaltungsverfahrensrechts *Starski*, Der interföderale Verwaltungsakt, 2014, S. 49 ff.

² Vgl. auch § 39 Abs. 2 SGB X und § 124 Abs. 2 AO.

³ Vgl. auch § 39 Abs. 3 SGB X und § 124 Abs. 3 AO.

⁴ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 546; *Seibert*, Bindungswirkung, 1989, S. 206.

⁵ *Seibert*, Bindungswirkung, 1989, S. 200; *Becker*, Bindungswirkung, 1997, S. 71.

⁶ Zur Unterscheidung zwischen Aufhebungs- und Abweichungsverböten sogleich unter 3.

⁷ *Seibert*, Bindungswirkung, 1989, S. 206; *Becker*, Bindungswirkung, 1997, S. 71.

Register

Fettgedruckte Seitenzahlen markieren besonders hervorgehobene Fundstellen. Alle kursiv gesetzten Seitenzahlen betreffen Fundstellen in Fußnoten.

- Ablehnungsbescheid 95–97
- Abweichungsverbot 12, 13, 18, **22**, 35, 224, 230, 242
 - *siehe auch* Bestandskraft, materielle
 - *siehe auch* Rechtskraft, materielle
 - *siehe auch* Tatbestandswirkung
 - bestandskraftabhängiges 242, 245–246, 251–252
 - bestandskraftunabhängiges 70, 230, 251–252
- Allgemeinwohl 169, 181
- Altlasten 85
- Amtshaftungsanspruch 113–117
- Anerkennung, gegenseitige, *siehe* Anerkennungsgrundsatz
- Anerkennungsgrundsatz 166–170, 178–181
- Anerkennungspflicht, *siehe* Anerkennungsgrundsatz
- Anfechtungslast 116–117, 119, 259
 - *siehe auch* Primärrechtsschutz
- Arzneimittel 203–206, 231–233
- Arzneimittelagentur, Europäische 232
- Arzneimittelzulassung 203–206, 231–233
 - zentralisierte 231–233
- Asylbescheid 212–213
- Aufenthaltskarte 182, 201–202
 - *siehe auch* Visum
- Aufhebungsverbot 11, 13, 54
 - *siehe auch* Bestandskraft, formelle
 - *siehe auch* Rechtskraft, formelle
- Auflage 160
- Auflage, modifizierende 160
- Aufnahmestaat 194–201
 - *siehe auch* Bestimmungsstaat
- Ausbildungsnachweise, *siehe* Diplome
- Ausfuhrgenehmigung 187–189
- Auslieferung 179
- Aussetzung des Verfahrens 77, 142, 242
 - Unionsrecht 242
- Ausstellungsstaat 178–179, 194–201
 - *siehe auch* Herkunftsstaat
- Baugenehmigung 81, 104
- Beachtlichkeit, *siehe* Verbindlichkeit
- Befolgungspflicht 127, 137, 139–141
 - *siehe auch* Gehorsamspflicht
- Begründung 18, 21, 24–30
- Behörden, ressortfremde 79
- Beihilfe 229, 235–237, 244–245
- Beihilfeaufsicht 225, 244–245
 - Durchführungsverbot 244–245
 - Eröffnungsbeschluss 245
 - Negativbeschluss 244
 - Positivbeschluss 244–245
 - Vereinbarkeitsbeschluss 245
- Beschluss 5–6, 44–46, 219–228
 - Bestandskraft 46, 224
 - Konkretisierungsfunktion 222–223
 - Tatbestandswirkung 46, 223–227
 - Verbindlichkeit 44–45, 220–223, 239
- Beschluss, adressatenbezogener 219–220
- Beschluss, individualgerichteter 219–220, 224
- Beschluss, staatterichteter 220, 225, 245
- Bestandskraft 14, **17–19**, 46, 54, 113–117, 222, 224
 - Entwicklungsgeschichte 14
 - subjektive Grenze 18, 22–23
 - Beschlüsse 46, 222, 224
- Bestandskraft, formelle 17, 54

- Bestandskraft, gestufte 115–116
 Bestandskraft, materielle 17–19
 Bestimmtheitsgebot, *siehe* Gesetzlichkeitsprinzip
 Bestimmungsstaat 167–172
 – *siehe auch* Aufnahmestaat
 Betriebsplanzulassung 90, 100
 Beurteilungsbericht 203–206
 – *siehe auch* Bewertungsbericht
 Bewertungsbericht 191, 205
 – *siehe auch* Beurteilungsbericht
 Bewilligung, *siehe* Genehmigung
 Bewilligung, wasserrechtliche 105–106, 108
 Bindung 18, 31–32
 – *siehe auch* Bestandskraft, materielle – Selbst~ 18
 Bindungswirkung 18, 31–32
 – *siehe auch* Bestandskraft, materielle
 Binnenmarkt 166, 167–169, 225
 Biozidprodukt 208–210
 Blankettstrafgesetz 132
 Bußgeldbescheid 211
- Chemikalienagentur, Europäische 234
- Daueraufenthaltstitel 212
 Diesel-Abgasskandal 108–109
 Diplome 193–194
 Dispensentscheidung 100–101
 Divergenzbereinigungsverfahren 184, 191, 205
 – Arzneimittelzulassung 205
 – Organismen, genetisch veränderte 191
 Drittbindungswirkung 22, 28, 31–32, 253
 Dual-Use-Güter 187–188
 Duldung 83, 144
 Durchführungsbeschluss 205, 209, 232–234
 Durchführungsverbot 244–245
 Durchführungsverordnung 231
- Eigenverwaltungsrecht 251
 Eingriff, enteignender 118–121
 Eingriff, enteignungsgleicher 118–121
 Einheit der Rechtsordnung 57–61, 108
 Einheit der Unionsrechtsordnung 226
- Einheit der Verwaltung 64
 Enteignung 118–121
 Enteignungsentschädigung, *siehe* Enteignung
 Entscheidung, *siehe* Beschluss
 Entscheidung, zollbehördliche 42, 189
 Entscheidung, zollrechtliche, *siehe* Entscheidung, zollbehördliche
 Entscheidungserheblichkeit 73–75, 173
 – *siehe auch* Präjudizialität
 Entscheidungsgegenstand 113–117, 120, 147–148, **252–253**
 – *siehe auch* Präjudizialität
 – *siehe auch* Regelungsgehalt
 – *siehe auch* Streitgegenstand
 Entscheidungsgründe, *siehe* Begründung
 Entscheidungsverbot 235–237
 Erlassstaat 165, 170
 – *siehe auch* Herkunftsstaat
 Erlaubnis, *siehe* Genehmigung
 Eröffnungsbeschluss 245
 Erstattungsanspruch, öffentlich-rechtlicher 99–100
 Existenz, rechtliche 12, 17, 45
 – Unionsrecht 220–222
- Fahrerlaubnis 199–200
 Fehlerkalkül 40, 127
 Fernwirkung 22
 Feststellungswirkung 23–30, 75
 – konkurrierender Genehmigungen 80–83
 – Baugenehmigung 104
 – EG-Typgenehmigung 108–109
 – kartellbehördliche Entscheidung 111–112
 Flugsicherungsdienste 189
 Freisetzungsgenehmigung 191–192
 – *siehe auch* Organismen, genetisch veränderte
 Freistellungsverordnung 240
 Freizügigkeit 195, 198, 201–202, 211
 – Bußgeldbescheide 211
 – Drittstaatsangehörige 201–202
 Fremdbindung, horizontale 56
 – *siehe auch* Fernbindung
 Führerschein 182–183, 194–201
- Gefahr, gemeinwohlwidrige 88–90

- Gefahr, latente 90–91
 Gefahr, unmittelbar drohende 88
 Gefährdungsdeldikt, abstraktes 130–131, 148
 Gehorsamspflicht 139–141
 – *siehe auch* Befolungspflicht
 Geltung 51, 128
 – *siehe auch* Gültigkeit
 Geltung, unionsweite 38, 42
 – *siehe auch* Gültigkeit, unionsweite
 Geltungsanordnung 51, 52, 56
 Genehmigung 80
 – Konkretisierungsfunktion 145–146, 147, 154
 – Konkurrenz von ~en 80–83
 – Koordinierungsfunktion 153, 154
 – Legalisierungswirkung 83–95
 – Nichtigkeit 144
 – Rechtswidrigkeit 85–86
 – Regelungsgehalt 86–88, 160
 Genehmigung, denkmalrechtliche 101
 Genehmigung, immissionsschutzrechtliche 105, 107
 Genehmigung, rechtfertigende 144–146
 Genehmigung, tatbestandsausschließende 144–146
 Gerechtigkeit, materielle 51, 61, 65–66, 154
 Gesetzlichkeitsprinzip 132–133
 – Analogieverbot 155
 – Wortlautgrenze 148–149, 156
 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 128
 Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 148
 Gestaltungswirkung 29–30
 Gesundheitsgefahr, *siehe* Gesundheitsrisiko
 Gesundheitsrisiko 204–205, 207, 231–234
 Gewaltenteilung 64–65, 131–132
 Grundfreiheiten 167–169
 Grundrechtsschutz 134–136, 259–260
 Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit 166, 176, **226–227**, 230, 240–242
 Grundsatz gegenseitigen Vertrauens **176–181**, 205–206, 258–259
 – Arzneimittelzulassung 205–206
 – Pflanzenschutzmittel 208
 Gültigkeit 52
 – *siehe auch* Geltung
 Gültigkeit, unionsweite 232
 – *siehe auch* Geltung, unionsweite
 Gültigkeit, Vermutung der 220–222, 223–224
 – *siehe auch* Rechtmäßigkeit, Vermutung der
 – Unionsrecht 220–222, 223–224
 Haftbefehl, Europäischer 178–179
 Harmonisierung 169–170
 Hausfriedensbruch 138
 Hausverbot 125, 138
 Herkunftslandprinzip, *siehe* Herkunftsstaatsprinzip
 Herkunftsstaat 184
 Herkunftsstaatsprinzip 167–171, 176
 Humanarzneimittel 203–206, 231–233
 Humanarzneimittel, Ständiger Ausschuss 205, 232
 Individualisierungsfunktion, *siehe* Konkretisierungsfunktion
 Inexistenz, *siehe* Nichtakt
 Informationsaustausch 196
 Inter-Omnes-Wirkung 21
 Investitionsschutz 93
 Inzidentfeststellung 25–26, 72, 80, 82
 Kartellbehörden 111–112, 230
 Kassationsmonopol 171, 202
 – *siehe auch* Verwerfungsmonopol
 Klarstellungsfunktion, *siehe* Konkretisierungsfunktion
 Kollusion 183
 Komitologieverfahren 192, 233, 234
 Kompetenzordnung 62–64, 151–152, 257–258
 Kompetenzordnung, unionale 170–171
 Konkretisierungsfunktion **53, 56, 64**, 128–129, 145–146, 147, 154, 222–223, 256
 Konzession, *siehe* Genehmigung
 Koordinationsfunktion, *siehe* Koordinierungsfunktion
 Koordinierungsfunktion **63–64**, 153, 171, 257
 Kulturgüter 187

- Lebensmittel, gentechnisch veränderte 233–234
- Legalisierungswirkung 83–95
- Legalität, materielle 95
- Legitimation, demokratische 50–51
- Legitimationspapier, vorläufiges 200
- Leistungsbescheid 99–100
- Loyale Zusammenarbeit, *siehe* Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit
- Luftraum, Einheitlicher Europäischer 189
- Mangel, systemischer 176–181, 208
- Maßgeblichkeit, *siehe* Verbindlichkeit
- Mindestharmonisierung 169–170
- Nachbarrecht 106–107
- Negativbeschluss 244
- Nichtakt 220–222
- Nichtigkeitsfeststellungsklage 119
- Nichtigkeitsklage 245–248
- Normenkontrollverfahren 100–101
- Normwiderspruch 59
- Notstandsbefugnis 192
- Obrigkeitsstaat, *siehe* Staatsautorität
- Ordre-Public-Vorbehalt 181
- Organismen, genetisch veränderte 191–192
- Pflanzenschutzmittel 206–208
- Planfeststellungsbeschluss 118–121
- Sperrwirkung 120
- Positivbeschluss 244–245
- Präjudizialität 13, 18, 74–75, 252–253
- *siehe auch* Präjudizwirkung
- *siehe auch* Streitgegenstand
- *siehe auch* Verfahrensgegenstand
- Präjudizwirkung 31–32
- *siehe auch* Präjudizialität
- Primärrechtsschutz 116–117, 119
- *siehe auch* Anfechtungslast
- Privatrecht, derivatives 103–104
- Raum der Freiheit und der Sicherheit des Rechts (RFSR) 166, 177
- Rechtmäßigkeit, Vermutung der 41, 45, **49–51**, 115, 126–127
- *siehe auch* Gültigkeit, Vermutung der
- Unionsrecht 177, 180
- Rechtmäßigkeitskontrolle 255
- Rechtsfolgenausspruch, *siehe* Regelungsgehalt
- Rechtsfrieden 52, 54
- *siehe auch* Rechtssicherheit
- Rechtsgut 124, 128, 134
- Rechtsgut, formalisiertes 138
- Rechtsgüterschutz, materieller 129–131, 147–148, 154
- Rechtsklarheit 56
- Rechtskraft 13–16
- Rechtskraft, formelle 13, 54
- Rechtskraft, materielle 13, 67
- Rechtsmissbrauch **153–157, 181–183**, 198–199, 201, 210–211
- Anerkennungsgrundsatz 181–183
- Aufenthaltskarte 201
- Führerschein 198–199
- Genehmigung, strafausschließende 153–157
- Unionsbürgerschaft 210–211
- Rechtsprechungsmonopol 67–68, 131, 152
- Rechtsschutz, effektiver **66–67**, 112–113, 133–134, 141, **172–173**, 227, 243, 259
- Strafgerichte 133–134, 141
- Unionsrecht 172–173, 227, 243
- Zivilgerichte 112–113
- Rechtssicherheit **51–55, 56**, 59–64, 256–257
- Unionsrecht 222–223, 226, 239
- Rechtsstaatsprinzip 51–52, 59, 62
- Unionsrecht 222–223
- Rechtswidrigkeitsbegriff 58
- Referenzentscheidungsmodell 38, 44, 175, 202–210
- Referenzmitgliedstaat 175, 203–206
- *siehe auch* Referenzentscheidungsmodell
- Referenzzulassung 204
- *siehe auch* Referenzentscheidungsmodell
- Regelungsgehalt 18–19, 23–30, **70–73**, 86–88, 160
- Auslegung 71–73, 84–85
- Regelungsteil, feststellender 25–26, 80–83

- Regelungsteil, gestattender 25–26, 80–83
- Regelungsinhalt, *siehe* Regelungsgehalt
- res iudicata, *siehe* Rechtskraft, materielle
- Richtervorlage 142
- Richtlinie 174
- Rückwirkungsfiktion 140, 158–159

- Schadensersatzklage 246–248
- Scharniernorm 74, 77, 142, 173–175, 252–253
- Schutzklausel 175–176, 184, 232
 - Arzneimittel 204–205, 232
 - Biozidprodukte 209–210
 - Lebensmittel, gentechnisch veränderte 233–234
 - Organismen, genetisch veränderte 192
 - Pflanzenschutzmittel 207–208
- Schutzmaßnahmen, vorläufige 233–234
- Selbstbindung 18, 80
 - *siehe auch* Bestandskraft, materielle
- Solange, horizontales 172–173
- Sperrfrist 197
- Staatsangehörigkeit 210–211
- Staatsautorität 49–51, 129–131
- Stabilisierungsfunktion, *siehe* Konkretisierungsfunktion
- Stoffe, chemische 234–235
- Strafaufhebungsgrund 140, 158
- Strafausschließungsgrund 126
- Strafverfahren 142–143
 - Aussetzung 142
 - Wiederaufnahme 143
- Streitgegenstand 13, 16
 - *siehe auch* Entscheidungsgegenstand

- Tatbestandsausschluss 126
- Tatbestandsmerkmal, normatives 126
- Tatbestandsmerkmal, ungeschriebenes 137
- Tatbestandswirkung 2, 20, 33–36
 - Adressaten 253–254
 - Grenzen 254–255
 - im engeren Sinne 19–20, 33–35
 - im weiteren Sinne 20–23, 35–36
 - Kurzdefinition 2, 20
 - objektive Reichweite 70–73
 - subjektive Reichweite 70
- Tatbestandswirkung, europäische, *siehe* Tatbestandswirkung, transnationale
- Tatbestandswirkung, grenzüberschreitende, *siehe* Tatbestandswirkung, transnationale
- Tatbestandswirkung, transnationale 4–5, 37–44, 165–185
- Teilgenehmigung 79–80
- Territorialitätsprinzip 37–38, **171–172**, 184
- Tierarzneimittel 203–206, 232–233
- Transnationalität 38–39
 - im engeren Sinne 42–43
 - im weiteren Sinne 42–43, 44
- Transnationalität, adressatenbezogene 39
- Transnationalität, behördenbezogene 39
- Transnationalität, wirkungsbezogene 38–39
- Transnationalitätsmodell **38**, 42–44, 173–174, 187–202

- Umsetzungsgesetz 174
- Unabhängigkeit, richterliche 68, 131, 152
- Unanfechtbarkeit **13**, **17**, 69, 105, 118, 137
 - *siehe auch* Bestandskraft, formelle
 - *siehe auch* Rechtskraft, formelle
- Unbefugtheit 144–146, 149–150
- Ungehorsam, formeller 129–131
 - *siehe auch* Verwaltungsungehorsam
- Unionsbürgerschaft 210–211
- Unionsgerichtsbarkeit 223–224
- Unionsrecht, Vorrang des ~s 225, 229
- Unionsrechtswidrigkeit, offensichtliche 176
- Unterlassungsanspruch, markenrechtlicher 109–110
- Unterlassungsanspruch, wettbewerbsrechtlicher 109–110
- Unterlassungsklage, vorbeugende 100
- Unwirksamkeit, *siehe* Verwaltungsakt, nichtiger
- Urteil 13–16
- Urteil, verwaltungsgerichtliches 113–114, 119

- Verbindlichkeit **12**, **13**, **32**, **44–45**, 49–55, 68–69, 251–252

- *siehe auch* Wirksamkeit, innere
- Vereinbarkeitsbeschluss 245
- Verfahrensgegenstand 18
- Verhaltensnorm 148, 158–159
- Verleihung, *siehe* Genehmigung
- Versammlungsfreiheit 134–136
- Versicherungen 190
- Vertrauensschutz **51, 59–61**, 63, 93, 156–157
- Verwaltungsprinzip 92
- Verwaltungsakt 1
 - Aufhebbarkeit 126–127, 150
 - Aufhebung, rückwirkende 139–141
 - Begründung 18, 21, 24–30
 - Bekanntgabe 52
 - Bestandskraft, formelle 17, 54
 - Bestandskraft, materielle 17–19
 - Definition 1
 - Feststellungswirkung 23–30
 - Konkretisierungsfunktion **53, 56, 64**, 128–129, 145–146, 147, 154
 - Koordinierungsfunktion 63–64, 153
 - Rechtsgrund 99–100
 - Rechtsquelle 55–56
 - Regelungsgehalt 18, 23, 24–30, 160
 - Tatbestandswirkung 2, 19–23
 - Verbindlichkeit 12, 13, 32
- Verwaltungsakt, feststellender 26
- Verwaltungsakt, antragsbedürftiger 72
- Verwaltungsakt, nichtiger 12, 124, 144, 251
- Verwaltungsakt, privatrechtsbindender 102–113
- Verwaltungsakt, privatrechtsgestaltender 104–105
- Verwaltungsakt, strafausschließender 121–123, 143–161
- Verwaltungsakt, strafbewehrter 121–143
- Verwaltungsakt, streitentscheidender 14
- Verwaltungsakt, transnationaler 37–44
 - Koordinierungsfunktion 171
 - Suspendierung 175, 192
 - Verbindlichkeit 165
- Verwaltungsaktsakzessorietät **121–123**, 146, 150–151
 - *siehe auch* Verwaltungsakzessorietät
- Verwaltungsaktsakzessorietät, ex-treme 157–158
- Verwaltungsaktsakzessorietät, strenge 154
- Verwaltungsakzessorietät 121–123
- Verwaltungsgerichte 99–102
- Verwaltungskooperation 37–44
 - Referenzentscheidungsmodell 38, 44, 175, 202–210
 - Transnationalitätsmodell 38, 44, 173–174, 187–202
- Verwaltungsrechtsakzessorietät **121–123**, 146–147, 150–151
 - *siehe auch* Verwaltungsakzessorietät
- Verwaltungsungehorsam 138
 - *siehe auch* Ungehorsam, formeller
- Verwaltungsverbund, Europäischer 166, 231
- Verwaltungsverfahren 2, 17–18, **22–23**, 181
 - Beteiligte 2, 17–18, 22–23
- Verwaltungsverfahren, gestufte 79–80
- Verwaltungsvollstreckung 127, 137
- Verwerfungsmonopol 142, 223–224, 226
 - *siehe auch* Kassationsmonopol
 - Bundesverfassungsgericht 142
 - Unionsgerichtsbarkeit 223–224, 226
- Visum 182, 201–202
 - *siehe auch* Aufenthaltskarte
- Vollharmonisierung 169–170
- Vollstreckungsstaat 211
- Vollziehbarkeit 136–137
- Vollziehbarkeit, sofortige 69–70, 124–125
- Vorabentscheidungsersuchen 227, 241–244, 252, 255–256
- Vorbescheid 79–80
- Vorfrage 18, 74–75, 75–76
 - *siehe auch* Entscheidungserheblichkeit
 - *siehe auch* Präjudizialität
 - *siehe auch* Regelungsgehalt
- Vorfragenkompetenz 75–76, 114
- Wertungswiderspruch 59–60
- Widerrechtlichkeit 138
- Widerspruchsfreiheit **57–61**, 93, 108, 112, 150–151
 - der Rechtsordnung **57–61**, 93, 108, 112, 150–151

- staatlicher Einzelfallentscheidungen **60–61**, 150–151, 156–157, 170
- Widerspruchsverbot 13
- *siehe auch* Abweichungsverbot
- Wiederholungsverbot 13, 19
- *siehe auch* Bestandskraft, materielle
- *siehe auch* Rechtskraft, materielle
- Wirksamkeit 11–12
- Wirksamkeit, äußere 11, 52
- Wirksamkeit, innere 11–12, 68–69
- Zahlungsdienste 190
- Zivilgerichte 102–121
- Zulassungsbescheinigung 192–193
- Zuständigkeit, internationale 170–171
- Zuständigkeitsordnung, *siehe* Kompetenzordnung
- Zuständigkeitsordnung, europäische, *siehe* Kompetenzordnung, unionale
- Zuwiderhandlung 139–141