

MARKUS A. GLASER

Internationale Verwaltungsbeziehungen

Jus Internationale et Europaeum

42

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

42



Markus A. Glaser

Internationale Verwaltungsbeziehungen

Mohr Siebeck

Markus A. Glaser, geboren 1976; 1996–2002 Studium der Rechtswissenschaft in Trier, Lausanne und Freiburg; 2002–2003 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg; 2005–2007 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg; 2009 Promotion; seit 2009: Postdoctoral Fellow an Sciences Po Paris, Zentrum „Transformationen des öffentlichen Rechts und Governance“.

Gedruckt mit Unterstützung der DFG und der Stiftung LBBW.

e-ISBN PDF 978-3-16-151181-3

ISBN 978-3-16-150367-2

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 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 Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2008/2009 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Sie ist im Rahmen eines Forschungsprojekts am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg entstanden. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat die Durchführung des Projekts und diese Publikation durch großzügige Finanzierung unterstützt.

Mein Dank gilt Herrn Professor Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann für die vorbildliche Betreuung dieser Arbeit, deren Fortgang er mit großem Interesse begleitet hat, und für die wissenschaftliche Förderung, die er mir hat zuteil werden lassen. Ihm verdanke ich wissenschaftlichen Freiraum, wichtige Denkanstöße und wertvolle Anmerkungen. Herrn Professor Dr. Ulrich Beyerlin danke ich für die kurzfristige Erstellung des Zweitgutachtens; Herrn Professor Dr. Thilo Marauhn und Herrn Professor Dr. Christian Walter für die Aufnahme in diese Schriftenreihe.

Im Rückblick erst ist mir bewusst geworden, wie sehr die Diskussion und der wissenschaftliche Austausch, Gemeinschaft und Zusammenhalt am Heidelberger Institut das Gelingen meines Promotionsvorhabens befördert haben. Hierfür danke ich allen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen sowie den Institutsgästen. Besonders in Erinnerung sind mir Alban Barrón, Julia Heesen, Rainer Keil und José María Rodríguez de Santiago. Gerne denke ich auch an die intensiven und anregenden Diskussionen im Kolloquium Rechtsphilosophie unter der Leitung von Professor Dr. Hans-Joachim Cremer an der Universität Mannheim zurück.

Dankbar bin ich all den Menschen, die mich auf meinem Weg zur Promotion ermutigt, inspiriert, unterstützt und begleitet haben. Angela Broda und Simone Schmon gebührt mein besonderer Dank.

Viele der Grundlagen dafür, dass ich diesen Weg einschlagen konnte, verdanke ich meinen Eltern, Ingeburg und Jürgen Glaser. Für ihre uneingeschränkte Unterstützung bin ich von Herzen dankbar.

Paris, im Mai 2010

Markus A. Glaser

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Kapitel 1: Grundlegung: Internationale Verwaltungsbeziehungen	1
A. Gegenstand und Konzeption	1
B. Die Verwaltung als internationaler Akteur	4
I. Eigene versus klassische Phänomenwahrnehmung	4
II. Handlungssubjekt: die Behörde	10
III. Verwalten durch internationale Beziehungen	11
1. Differenzierung zwischen Regierungs- und Verwaltungshandeln	11
2. Der gewählte Ansatz: Orientierung an administrativen Aufgaben	11
3. Erste Folgerungen	13
4. Ausscheiden anderer Ansätze	14
a. Systematik des Art. 59 Abs. 2 GG als Orientierung	14
b. Erfordernis eines parlamentarischen Akts als Differenzierungskriterium	15
c. Handlungsform des nationalen Vollzugs als Differenzierungskriterium	15
C. Rechtsschichten und internationale Verwaltungsbeziehungen	16
I. Zusammenspiel der Rechtsschichten	16
II. Abgrenzung zu den horizontalen Beziehungen des Europäischen Verwaltungsverbands	18
D. Aktualität, Ziel und weiterer Gang der Untersuchung	21
Kapitel 2: Strukturierung der internationalen Verwaltungsbeziehungen nach Typen	27

A.	Bildung einer Typenreihe	27
B.	Erster Typus: internationale Verbundverwaltung	28
I.	Typusbeschreibung	28
II.	Zwei Ausprägungen der internationalen Verbundverwaltung . . .	29
1.	Staatenübergreifende Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben	29
a.	Charakterisierung und Überblick	29
b.	Illustration	29
aa.	Antarktisschutz	29
bb.	Schutz von Kindern bei der internationalen Adoption	30
cc.	Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Banken . .	30
dd.	Gesundheitsversorgung im deutsch-französischen Grenzgebiet	31
ee.	Vermeidung doppelter Einkunftsbesteuerung	32
ff.	Liberalisierung der grenzüberschreitenden Perso- nenbeförderung	32
gg.	Rentenleistung für die Rheinschiffer	33
2.	Zwischenstaatliche Koordinierung der Regelungszuständigkeit	33
a.	Charakterisierung	33
b.	Illustration	34
aa.	Koordinierung der Beschäftigungserlaubnis für ge- meinsame Projekten	34
bb.	Versicherungspflicht bei der Auslandsentsendung .	34
c.	Analyse	35
aa.	Koordination durch Kollisionsnorm	35
bb.	Kollisionslage	36
cc.	Koordinationsfunktion der Kollisionsnorm	39
III.	Vergleichende Analyse der beiden Ausprägungen	40
1.	Verhältnis der Regelungsfelder	40
2.	Funktion der Verwaltungsbeziehungen	41
3.	Verbundbegründung durch informales Regierungshandeln . .	41
a.	Informalität als übergreifender Modus	41
b.	Verfassungsrechtliche Fragestellung	41
c.	Vorzug der informalen Rechtskoordination	42
C.	Zweiter Typus: transnationale Kooperationsverwaltung	43
I.	Typusbeschreibung	43
II.	Drei Ausprägungen transnationaler Kooperationsverwaltung . . .	43
1.	Verwaltungsbeziehungen angesichts getrennter Verwaltungs- apparate	43
2.	Verwaltungsbeziehungen angesichts isolierter Rechtsord- nungen	45

a.	Im Blick auf exekutive Rechtsetzung	46
b.	Im Blick auf Normanwendung	46
3.	Verwaltungsbeziehungen angesichts begrenzter Aktionsräume	46
III.	Analyse	49
D.	Dritter Typus: Verwaltungsbeziehungen zur Durchführung zwischenstaatlicher Rechtsbeziehungen	50
I.	Typusbeschreibung und Fallgruppen	50
II.	Ausgewählte Sachbereiche	51
1.	Grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen	52
2.	Ausgleichsanspruch für erbrachte Leistungsaushilfe	53
3.	Verwaltung von Kontingenten	53
III.	Analyse	54
E.	Analyse der Typenreihe	54
I.	Koordinationsfunktion	54
II.	Art der internationalen Beziehungen	56
III.	Art der völkerrechtlichen Basisverträge	56
IV.	Methoden der Auslegung	58
 Kapitel 3: Konsensuale Handlungsformen		 63
A.	Grundlagen und Abgrenzung	63
I.	Konsensuale Normsetzung als Verwaltungshandeln	63
II.	Abgrenzung zur Sekundärrechtsetzung durch internationale Institutionen	64
III.	Transfer und Vollzug völkerrechtlicher Normen	65
1.	Begrifflichkeiten: Transfer und Vollzug	66
a.	Transfer	66
b.	Vollzug	66
2.	Zwei Transfermodalitäten	67
3.	Speziell: Vollzug der völkerrechtlichen Exekutivrechtsetzung	70
a.	Auffassung im Schrifttum	70
b.	Kritik	71
B.	Konsensuale Handlungsformen der internationalen Verbundverwaltung	73
I.	Exekutivrechtsetzung durch völkerrechtlichen Exekutivvertrag .	73
1.	Skizzierung	73
2.	Zuordnung des völkerrechtlichen Exekutivvertrags	74
a.	Verfassungsrechtlich: Exekutivvertrag als Verwaltungsabkommen?	75
b.	Völkerrechtswissenschaftliche Zuordnung	75

	aa. Exekutivvertrag als „executive agreement“?	76
	bb. Exekutivvertrag als „administrative agreement“?	76
3.	Der Transfer in die nationale Rechtsordnung	77
	a. Zwei Transfermodalitäten	77
	b. Speziell: Durchführungsverordnungsgebung	78
	aa. Beschreibung	78
	bb. Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative	79
	α. Eine Auffassung	79
	β. Gegenauffassung	79
	γ. Weitere Auffassung	80
	δ. Stellungnahmen	81
	αα. Stellungnahme zur Gegenauffassung	81
	ββ. Stellungnahme zur ersten sowie zur weiteren Auffassung	82
	c. Speziell: Inkraftsetzungsverordnung	85
	aa. Beschreibung	85
	bb. Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative	86
	α. Meinungsbild im Schrifttum	86
	β. Eigene Auffassung	86
	d. Innerstaatlicher Rang	87
	e. Fazit	88
4.	Abschlusszuständigkeit	89
	a. Kompetenz zur völkerrechtlichen Vertretung	89
	b. Sachkompetenz	90
	aa. Zuständigkeit der Gubernative	90
	α. Ausgangspunkt: Zuständigkeit der Bundesregierung als Kollegialorgan	90
	β. Zuständigkeit eines Bundesministers als Organ der Regierung	91
	bb. Unzulässigkeit der Delegation auf eine nachgeordnete Behörde	93
	α. Delegation als einschlägiges Institut	93
	β. Deutsche Staats- und Vertragspraxis	94
	γ. Auffassungen im Schrifttum	94
	δ. Kritik und eigene Auffassung	95
II.	Konsensuale Handlungsform im Blick auf die Normanwendung: die Verwaltungsvereinbarung	98
	1. Übergreifende Skizzierung	98
	a. Begriffliche Klärungen	98
	aa. Begriffsbestimmung	98
	bb. Bezeichnung als Verwaltungsvereinbarung	98

b.	Thematisierung im völkerrechtlichen Schrifttum	99
2.	Speziell: Normkonkretisierung durch die abstrakte Verwaltungsvereinbarung	101
a.	Bestandsaufnahme	101
aa.	Überblick	101
bb.	Speziell: die abstrakte Verständigungsvereinbarung im Steuerrecht	102
α.	Rechtsgrundlage	102
β.	Zuständigkeit	103
γ.	Regelungsgegenstände	103
b.	Funktion	105
3.	Speziell: Einzelfallbezogene Rechtsanwendung durch die konkrete Verwaltungsvereinbarung	105
a.	Bestandsaufnahme	106
aa.	Überblick	106
bb.	Speziell: die konkrete Verständigungsvereinbarung im Steuerrecht	107
b.	Regelungsgegenstände	108
c.	Funktion	108
4.	Horizontale Bindungswirkung der Verwaltungsvereinbarung	109
a.	Die Grundlegung eines Vertrages	109
b.	Überblick über die Qualifikationen im Schrifttum	111
aa.	Völkerrechtlicher Vertrag	111
bb.	Unverbindliche Abrede	112
cc.	Informeller Akt	113
c.	Kritik	114
aa.	Zur ersten Auffassung	114
bb.	Zur zweiten Auffassung	115
cc.	Zur dritten Auffassung	116
d.	Eigene Auffassung: Verwaltungsvereinbarung als sekundäres Vertragsrecht	118
aa.	Skizzierung	118
bb.	Möglichkeit der Grundlegung durch den völkerrechtlichen Basisvertrag	120
α.	Verneinende Auffassung	120
β.	Bejahende Auffassung	120
γ.	Stellungnahme	121
cc.	Keine Grundlegung durch die einzelstaatlichen Rechtsordnungen	122
e.	Verpflichtetes Subjekt	122

5.	Bindungswirkung der Verwaltungsvereinbarung im Staat-Bürger-Verhältnis	123
a.	Bindungswirkung der abstrakten Verständigungsvereinbarung	124
aa.	Überblick über die Rechtsprechung	124
α.	Allgemeine Konstellation	124
β.	Sonderfall	127
bb.	Analyse der Rechtsprechung	129
cc.	Überblick über das Schrifttum	130
α.	Fehlende Bindungswirkung	130
β.	Innerstaatliche Verbindlichkeit	131
dd.	Eigene Auffassung	131
α.	Geltung in der nationalen Rechtsordnung	131
β.	Veröffentlichung	132
γ.	Grenze der Bindungswirkung	133
δ.	Bindung der Judikative	133
ε.	Art der Bindung der Judikative	134
b.	Bindungswirkung der konkreten Verständigungsvereinbarung	136
III.	Konsensuale Handlungsformen zur abstrakt-generellen Rechtsetzung: Zusammenschau und Folgerungen	138
1.	Gemeinsamkeit: Normenvertrag	138
2.	Die beiden Handlungsformen in der Systematik des Grundgesetzes (Art. 59 Abs. 2)	139
a.	Meinungsbild im Schrifttum	139
aa.	Ausgangspunkt der allgemeinen Auffassung: Dichotomie völkerrechtlicher Verträge	139
bb.	Bestimmung der Kategorie der „Verwaltungsabkommen“	140
α.	Zustimmungsbedürftigkeit als Bezugspunkt	140
β.	Verwaltungstätigkeit als Bezugspunkt	140
γ.	Analyse: Verwischung des dichotomen Ansatzes	141
cc.	Fazit	141
dd.	Funktion des Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG nach dem dichotomen Ansatz	142
α.	Begründung der internationalen Eigenständigkeit der Exekutive?	142
β.	Bestimmung der gubernativen Zuständigkeit?	143
γ.	Sicherung von Mitwirkungsrechten des Bundesrats?	144
b.	Eigene These zum Regelungsbereich des Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG	146

aa.	These	146
bb.	Begründungselemente	147
α.	Wortlautargument	147
β.	Historisches Argument	147
γ.	Bestätigende Formulierungen in Geschäftsordnungen des Bundestags	149
3.	Folgerung: Verfassungsrechtliche Formung der beiden Handlungsformen	150
a.	Völkerrechtlicher Exekutivvertrag	150
b.	Abstrakte Verwaltungsvereinbarung	150
4.	Verhältnis der beiden konsensualen Handlungsformen	151
a.	Abschlusszuständigkeit	151
b.	Abschlussverfahren	151
c.	Zulässige Regelungsgegenstände	153
d.	Fazit	155
C.	Konsensuale Handlungsformen der transnationalen Kooperationsverwaltung	155
I.	Völkerrechtlicher Exekutivvertrag	155
1.	Im Blick auf Exekutivrechtsetzung: Koordinierung von Frequenzen	156
a.	Interadministrative Koordinierung	156
b.	Transfer der konsensualen Planung	157
2.	Im Blick auf den Verwaltungsvollzug	158
a.	Interadministrative Koordinierung	158
aa.	Anerkennung der Hochschulzugangsberechtigung	158
bb.	Anerkennung einzelner Studien- oder Prüfungsleistungen	158
b.	Innerstaatlicher Vollzug	159
II.	Interadministrative Absprache	160
1.	Absprachen zur Erweiterung des ausländischen Aktionsraums	160
2.	Absprachen zur Koordination des materiellen Rechts	161
a.	Im Blick auf Exekutivrechtsetzung	161
aa.	Frequenzplanung im Rahmen von CEPT und ITU	161
bb.	Standardsetzung im Rahmen der JAA	162
cc.	Eigenkapitalausstattung von Banken	163
b.	Im Blick auf Verwaltungsvollzug: Anerkennung im Hochschulbereich	163
3.	Absprachen im Blick auf ausländische Kooperationsbeiträge	164
a.	Bei der Gefahrenabwehr	164
b.	Bei der Arbeitsverwaltung	164

c.	Bei der Kontrolle von Produkten	166
4.	Analyse	166
a.	Zuständigkeit	166
b.	Art des zuständigkeitsbestimmenden Rechtsakts	167
c.	Verwirklichung der Abspracheninhalte	168
III.	Übergreifende Analyse der beiden konsensualen Handlungsformen	170
1.	Funktion	170
2.	Informalität oder Formalität der Handlungsform	170
a.	Exekutivrechtsetzung	170
aa.	Informalität aus Notwendigkeit	171
bb.	Ausnahmsweise: Formalität aus Notwendigkeit	172
b.	Normanwendung	172
aa.	Formalität aus Notwendigkeit	172
bb.	Informalität aus Notwendigkeit	173
cc.	Informalität aus Zweckmäßigkeit	173
3.	Verwaltungszuständigkeit bei der Exekutivrechtsetzung	174
Kapitel 4: Organisationsarrangements		177
A.	Organisationsarrangement einfacher Art	178
I.	Beispiele zur Illustration	178
1.	Beispiele aus der transnationalen Kooperationsverwaltung	178
a.	Auslandsaufenthalt von Versicherten	178
b.	Grenzüberschreitende Personenbeförderung	179
c.	Vermittlung von Arbeitskräften aus dem Ausland	179
2.	Beispiele aus den zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen	179
a.	Grenzüberschreitende Güterbeförderung	179
b.	Grenzüberschreitende Nacheile	180
3.	Beispiele aus der internationalen Verbundverwaltung	180
a.	Internationale Adoption	180
b.	Auslandsentsendung von Beschäftigten	181
II.	Funktion	181
III.	Rechtliche Wirkungen	182
B.	Koordinierte Verwaltungszuständigkeit	183
I.	Beispiele zur Illustration	183
1.	Grenzüberschreitende Personenbeförderung	183
2.	Grenzüberschreitende Bankdienstleistungen	184
3.	Geschäftstätigkeit einer Bank durch eine Auslandsniederlas- sung	185
4.	Grenzüberschreitende Güterbeförderung	186

II.	Analyse	187
1.	Gegenstand	187
2.	Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung	187
3.	Unterschiede zur kollisionsrechtlichen Koordinierung	188
4.	Gleichwertige Standards als Voraussetzung	188
5.	Begleitendes Arrangement	189
6.	Typusbezogene Analyse	189
C.	Zwischenstaatliche Aufgabenübertragung	190
I.	Beispiele zur Illustration	190
1.	Flugüberwachung	190
2.	Kommunale Zusammenarbeit bei der Daseinsvorsorge	190
3.	Sonderfall: Gesundheitsversorgung im deutsch-französi- schen Grenzgebiet	191
II.	Analyse	191
1.	Konstruktion: Besondere Art einer Kollisionsnorm	191
2.	Abgrenzung zur kollisionsrechtlichen Aufgabenkoordinierung	192
3.	Abgrenzung zur Erweiterung des Aktionsraums	192
4.	Rechtliche Grundlage	192
a.	Erfordernis eines völkerrechtlichen Vertrags	192
b.	Pathologischer Fall: Informalität der Koordinierung	193
aa.	Beispiel: Flugüberwachung durch Skyguide	193
bb.	Exkurs: Rechtliche Konsequenzen	194
5.	Typusbezogene Analyse	195
D.	Transnationale Bindungswirkung	195
I.	Charakterisierung	195
II.	Typusbezogener Befund	197
1.	Einsatz bei der transnationalen Kooperationsverwaltung	197
2.	Kein Einsatz bei der internationalen Verbundverwaltung	197
3.	Kein Einsatz bei den zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen	199
III.	Analyse	199
1.	Konstruktion der transnationalen Bindungswirkung	199
a.	Eigene Auffassung: Nationalrechtlicher Geltungsbefehl	199
b.	Andere Konstruktionsansätze	200
aa.	Geltungserstreckung	200
bb.	Transnationale Bindungswirkung als Auflösung ei- nes Widerspruchs	201
c.	Weitere Klarstellungen	202
d.	Unterschied zum extraterritorialen Hoheitsakt	203
2.	Zwei Transfermodalitäten	204
3.	Gleichwertigkeit als Voraussetzung	205

E. Übergreifende Analyse der komplexen Organisationsarrangements . . .	206
I. Befund	206
II. Analyse	207
1. Keine Erklärung: Interessenlage	207
2. Typenbildendes Kriterium als Erklärung	207
3. These	208
III. Die Hoheitsrechtsübertragung auf einen anderen Staat	208
1. Entfaltung der These	208
a. Ansatz: Ineinandergreifen staatlicher Rechtsordnungen	209
b. Präzisierung anhang der Ausprägungen von Hoheitsgewalt	210
2. Überprüfung der These	211
a. Verfassungsregime der Hoheitsrechtsübertragung	211
aa. Keine Ermächtigung durch Art. 59 Abs. 2 GG	212
bb. Keine analoge Anwendung von Art. 24 Abs. 1 GG	212
cc. Kein Minus zur verfassungsrechtlich zulässigen Gebietsabtretung	213
b. Bestimmung von Hoheitsrechtsübertragung	213
aa. Meinungsspektrum im Schrifttum	214
α. Ansatz: Durchgriffswirkung	214
β. Ansatz: Verbot der internationalen Organleihe	214
γ. Ansatz: genereller Rechtsanwendungsbefehl	215
δ. Ansatz: Autor des überwirkenden Rechtsakts	215
ε. Ansatz: zuständige Staatsgewalt	216
ζ. Ansatz: Gebietshoheit	216
bb. Kritik/Stellungnahme	218
α. Zum ersten Ansatz (Durchgriffswirkung)	218
β. Zum zweiten Ansatz (Organleihe)	218
γ. Zum dritten Ansatz (genereller Rechtsanwendungs- befehl)	219
δ. Zum vierten Ansatz (Autor des Rechtsakts)	220
ε. Zum fünften Ansatz (zuständige Staatsgewalt)	220
ζ. Zum sechsten Ansatz (Gebietshoheit)	220
3. Weitere Bestätigung der These: Zulässigkeit der vorgestell- ten Arrangements	222
a. Erweiterung des ausländischen Aktionsraums	222
b. Transnationale Bindungswirkung	223
c. Kooperationsbeiträge im Blick auf ein konkretes Ver- waltungsverhältnis	224
d. Koordinierte Verwaltungszuständigkeit	224
e. Zwischenstaatliche Aufgabenübertragung	224

f.	Grundlegung eines interadministrativen Vertrags im ausländischen Recht	225
Kapitel 5: Interadministrative Verwaltungsverfahren		227
A.	Internationale Amtshilfe	227
I.	Begriff	228
II.	Zwei Ausprägungen der internationalen Amtshilfe	228
1.	Kooperationsbeitrag im Blick auf ein konkretes Verwaltungsverhältnis	228
2.	Personalleihe	231
a.	Beschreibung	231
b.	Verfassungsrechtliche Anforderungen	233
III.	Übergreifende Funktion der internationalen Amtshilfe	233
IV.	Ergänzungsfunktion als Merkmal der internationalen Amtshilfe	235
1.	Bestimmung des Merkmals	235
2.	Konsequenzen	236
V.	Ausschlusskriterium: Hilfeleistung als eigene Aufgabe	238
1.	Bestimmung des Ausschlusskriteriums	238
2.	Konsequenzen	240
a.	Konsequenzen für die zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen	240
b.	Konsequenzen für die Verbundverwaltung	241
c.	Konsequenzen für die Kooperationsverwaltung	241
VI.	Alternativen zur internationalen Amtshilfe	242
1.	Informationsgewinnung und Verwaltungszwang	243
a.	Funktionales Äquivalent: Selbstvornahme	243
b.	Verfassungsrechtliche Beurteilung	244
c.	Wirksamkeit der Selbstvornahmekompetenz	245
2.	Vollstreckung von Geldforderungen	245
B.	Koordinierungsverfahren	246
I.	Koordinierung von Verwaltungshandeln	246
1.	Koordinierung von zwei Verwaltungshandlungen	246
a.	Illustration	247
b.	Speziell: die steuerlichen Koordinierungsverfahren	248
c.	Im Detail: das steuerliche Verständigungsverfahren	249
aa.	Erste Phase: Politische Streitbeilegung	250
bb.	Zweite Phase: Diplomatische Streiterledigung	250
cc.	Dritte Phase: Diplomatischer Schutz	251
α.	Die Rechtsfigur des diplomatischen Schutzes	251

β.	Kritische Stellungnahme	252
d.	Analyse	252
aa.	Typusbezogene Analyse	252
bb.	Verfahrenskoordination und Handlungsform	253
2.	Koordinierung durch Verfahrensbeteiligung	254
a.	Illustration	254
b.	Analyse	255
II.	Koordinierung von Handlungsgrundlagen	256
1.	Koordinierung durch Spontaninformation	256
a.	Illustration	256
aa.	Koordinierte Besteuerung von Einkünften	256
bb.	Konsolidierte Bankenaufsicht	257
cc.	Aufsicht über inlandsgerichtete Auslandstätigkeiten	258
b.	Funktion und Voraussetzung	259
c.	Typusbezogene Analyse	260
2.	Koordinierung der Informationsgewinnung	261
a.	Erscheinungsformen	261
aa.	Abstimmung im Vorfeld von Prüfungsmaßnahmen	261
bb.	Beteiligung ausländischer Amtswalter an der Informationsgewinnung	262
b.	Analyse	263
C.	Netzwerk	263
I.	Netzwerkbegriff	264
1.	Netzwerk als variabler Begriff	264
2.	Netzwerk und horizontale Verwaltungskooperation	266
a.	Methodischer Ansatz	266
b.	Skizzierung des internationalen Netzwerks	267
3.	Grundlage: das Netzwerk der Neuen Institutionenökonomik	268
a.	Netzwerkbegriff und Netzwerktheorie	268
b.	Eigenschaften des Netzwerks nach Powell	269
4.	Folgerungen aus dem skizzierten Netzwerkbegriff	270
a.	Netzwerk als Verfahrensarrangement	270
b.	Fehlende Akteurseigenschaft des Netzwerks	271
c.	Netzwerk versus Vernetzung	272
II.	Funktionen des internationalen Netzwerks	273
1.	Netzwerk zur Gewährleistung von Gegenseitigkeit	273
a.	Zu Grunde liegende Konstellation	273
b.	Inhalt der Verhaltenserwartungen	274
c.	Netzwerk als Regelungsstrategie	274
aa.	Netzwerk als Alternative zur völkerrechtsförmigen Gestaltung	274

bb.	Netzwerk zur Intensivierung von Austauschbeziehungen	275
2.	Netzwerk zur Qualitätssicherung von Kooperationsbeiträgen	275
a.	Zu Grunde liegende Konstellation	275
b.	Inhalt der Verhaltenserwartungen	276
c.	Netzwerk als Regelungsstrategie	277
3.	Netzwerk als Begleitphänomen von Organisationsarrangements	278
a.	Von Netzwerkbeziehungen begleitete Arrangements	278
aa.	Atypisch: zwischenstaatliche Aufgabenübertragung	278
bb.	Organisationsarrangement einfacher Art	279
cc.	Koordinierte Verwaltungszuständigkeit	280
b.	Inhalt der Verhaltenserwartungen	281
c.	Netzwerk als Regelungsstrategie	281
III.	Übergreifende Analyse	282
1.	Netzwerkbildung	282
2.	Hintergrund: Konkurrenz von staatlichen Rechtsordnungen	282
3.	Keine Handlungskoordination im Netzwerk	283
4.	Verwirklichungsmodus im Netzwerk	284
a.	Vertrauen	284
b.	Akteursbestimmung	285
c.	Anzahl der Netzwerkpartner	286
5.	Formung der Netzwerkbeziehungen	287
a.	Informalität als Verwirklichungsmodus	287
b.	Spezielle Erwägungen hinsichtlich der einzelnen Funktionen	288
aa.	Erste Netzwerkfunktion	288
bb.	Zweite Netzwerkfunktion	291
cc.	Dritte Netzwerkfunktion	291
	Schlussfolgerungen und Ausblick	293
	Literaturverzeichnis	303
	Stichwortverzeichnis	321

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
aF	alte Fassung
AHG	Amtshilfegesetz
AJSoc	American Journal of Sociology
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz, hrsg. v. E. Denninger, W. Hoffmann-Riem, H.-P. Schneider und E. Stein
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art. und Artt.	Artikel
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
Az.	Aktenzeichen
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAnz	Bundesanzeiger
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
BerDGVR	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
Bek.	Bekanntmachung
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BFH/NV	Sammlung der amtlich nicht veröffentlichten Entscheidungen des BFH
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt (Teil I und Teil II)
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshof in Zivilsachen
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. v. R. Dolzer, C. Waldhoff und K. Graßhoff
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache

BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BStBl.	Bundessteuerblatt (Teil I und Teil II)
Bull.	Bulletin
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BYIL	British Yearbook of International Law
bzw.	beziehungsweise
CanYIL	Canadian Yearbook of International Law
ColJTL	Columbia Journal of Transnational Law
CR	Computer-Recht
DB	Der Betrieb
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
ders./dies.	derselbe/dieselben
DFS	Deutsche Flugsicherung
d.h.	das heißt
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DuD	Datenschutz und Datensicherung
DV	Die Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EG	Europäische Gemeinschaft; Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
Einl.	Einleitung
EJIL	European Journal of International Law
EP	Europäisches Parlament
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
ESTG	Einkommensteuergesetz
et al.	et alii (und andere)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EP	Europäisches Parlament
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f./ff.	folgende
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichts-Gesetz
FG	Festgabe; Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote

FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts, hrsg. v. W. Hoffmann- Riem, E. Schmidt-Aßmann und A. Voßkuhle
GYIL	German Yearbook of International Law
H/H/S	Hübschmann/Hepp/Spitaler, Kommentar zur Abgabenordnung und Finanzgerichtsordnung
HK-VerwR	Handkommentar Verwaltungsrecht, hrsg. v. M. Fehling, B. Kastner und V. Wahrendorf
Hervorh. i. Orig. hrsg./Hrsg.	Hervorhebung im Original herausgegeben/Herausgeber
HS	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts, hrsg. v. J. Isensee und P. Kirchhof
idF	in der Fassung
Int.	international (e/r/s)
IPR	Internationales Privatrecht
IStR	Internationales Steuerrecht (Zeitschrift)
iVm	in Verbindung mit
JapAnIL	Japanese Annual of International Law
JbIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KWG	Kreditwesengesetz
lit.	litera
LCP	Law and Contemporary Problems
LG	Landgericht
LSG	Landessozialgericht
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MA	Musterabkommen
MoU	Memoranda of Understanding
MPYIL	Max-Planck Yearbook of International Law
mwN	mit weiteren Nachweisen
Nr.	Nummer
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NJIL	Nordic Journal of International Law
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NYU JILP	New York University Journal of International Law and Politics
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OFD	Oberfinanzdirektion
OVG	Oberverwaltungsgericht

PYIL	Polish Yearbook of International Law
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdC	Recueil des Cours, Académie de droit international
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SAYIL	South African Yearbook of International Law
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Rechtsprechungssammlung des EuGH
sog.	sogenannte (n/r/s)
SozR	Sozialrecht (Entscheidungssammlung)
StanJIL	Stanford Journal of International Law
StuW	Steuer und Wirtschaft
SWI	Steuer und Wirtschaft International
TKG	Telekommunikationsgesetz
Tz	Textziffer
Urt.	Urteil
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VerwA	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VJIL	Virginia Journal of International Law
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WissR	Wissenschaftsrecht (Zeitschrift)
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WTO	World Trade Organisation
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Ziff.	Ziffer
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie

Kapitel 1

Grundlegung: Internationale Verwaltungsbeziehungen

A. Gegenstand und Konzeption

Gegenstand dieser Untersuchung sind Beziehungsgefüge zwischen Verwaltungsbehörden, die unterschiedlichen Staaten angehören. In solchen Beziehungsgefügen tauschen die Verwaltungen Informationen aus, verhandeln über Rechtsetzung und Normanwendung, stimmen ihre Zuständigkeit und ihr Verwaltungshandeln aufeinander ab.

Wenn sich die Untersuchung interadministrativen Interaktionszusammenhängen widmen will, so bedeutet dies, die beteiligten Akteure *gemeinsam* in den Blick zu nehmen. Das Geschehen in einem Beziehungsgefüge lässt sich nicht adäquat beschreiben, wenn man die Handlungen eines einzelnen Akteurs *isoliert* betrachtet. Der eine Akteur leistet einen Beitrag zu einem Sinnzusammenhang, der sich nur durch gleichzeitigen Blick auf das Verhalten des Verwaltungspartners erschließt. Verwaltungsbeziehungen setzen sich aus aufeinander bezogenen Verhaltensbeiträgen der Beteiligten zusammen. Beziehungen sind strukturell mehrseitig.

Internationale Verwaltungsbeziehungen haben die Funktion, verschiedene Verwaltungsrechtsordnungen, Verwaltungsorganisationen und Verwaltungsräume zu verbinden. Sie werden nicht in einem undefinierten, ungeordneten Raum unterhalten, sondern sind in einen rechtlichen Rahmen eingebettet: Sie sind von den Staaten entweder gemeinsam mit Blick auf einen staatenübergreifenden Regelungszusammenhang konzipiert oder zur wechselseitigen Verwirklichung des nationalen Rechts eingerichtet. Die Beschreibung und Analyse muss das Umfeld an materiellen oder organisatorischen Regelungen mit in den Blick nehmen. Hierbei lässt sich in begrifflicher Parallele zu der Diskussion um das Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben von einer „Regelungsstruktur“ sprechen, die einem bestimmten „Aufgabenerledigungszusammenhang“ zu Grunde liegt.¹

¹ Diese beiden Begriffe haben *Trute/Denkhaus/Kühlers*, DV 37 (2004), 451 (458), eingeführt. Der Begriff der Regelungsstruktur habe die Funktion, auf die „staatliche und private Akteure umgreifenden Aufgabenerledigungszusammenhänge“ zu reagieren. Die Autoren wollen ihn nicht auf den Bereich der gemeinsamen Aufgabenerledigung beschränkt begreifen, er solle auch andere Formen der Handlungskoordination erfassen (ebenda, S. 457).

Die Untersuchung geht damit im Sinne des *Governance*-Ansatzes vor. Dieser Begriff und diese Analyseverfahren haben in jüngerer Zeit Eingang in die Rechtswissenschaft gefunden.² Hauptanwendungsfeld ist dabei bislang das Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure³ Auch über den innerstaatlichen Kontext hinaus hat *Governance* Karriere gemacht: als EU-*Governance* und als *Global Governance*.⁴ Die Regierungsbeziehungen sind vor allem im Fokus von *Governance*-Analysen. Internationale Beziehungen zwischen Verwaltungen werden im Rahmen übergreifender Abhandlungen lediglich erwähnt; eine systematische Aufarbeitung liegt nicht vor.⁵

Wie *Trute*, *Denkhaus* und *Kühlers* ausführen lenkt *Governance* den Blick darauf, „dass nicht ein einheitlich gedachtes Handlungssubjekt Staat agiert, sondern staatliche und nicht-staatliche Akteure (...), um ein bestimmtes Ziel zu erreichen.“⁶ Bei *Governance* geht es um Koordination, und zwar um die Koordination von Handlungen unterschiedlicher Akteure.⁷ *Governance* erfasst dabei über deren Handeln hinaus auch die Strukturen, d.h. die institutionellen Rahmenbedingungen, der Koordination.⁸ Für die Analyse des Phänomens der internationalen Verwaltungsbeziehungen ist dieses Konzept daher prädestiniert.

Um die Funktion der Verwaltungsbeziehungen zu erfassen, muss nicht nur das Verhalten der Verwaltungen im Beziehungsgefüge, sondern auch das Verwaltungshandeln der Partnerbehörden gegenüber dem Einzelnen, das auf die Verwirklichung der interadministrativen Verhaltenserwartungen zielt, mit in den

² Siehe statt vieler *Trute/Denkhaus/Kühlers*, DV 37 (2004), 451ff.; *Franzius*, VerwA 97 (2006), 186ff.; *Schuppert*, DV 40 (2007), 463ff.

³ Ein besonderes Thema ist *Governance* in zerfallenen Staaten, in sog. „Räumen begrenzter Staatlichkeit“, dem Thema des gleichnamigen Sonderforschungsbereichs an der Freien Universität Berlin.

⁴ Siehe die Beiträge in: *Schuppert/Zürn* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, von *Jachtenfuchs*, Institutionelle Struktur und *Governance* in der EU (S. 383ff.), *Börzel*, „Der Schatten der Hierarchie“ – Ein *Governance*-Paradox? (S. 118ff.), und *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zu *Global Governance* (S. 43ff.). Für die Politikwissenschaft grundlegend: *Zürn*, *Regieren jenseits des Nationalstaates*.

⁵ Siehe *Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, S. 33, der die Zusammenarbeit substaatlicher Behörden in internationalen Gremien als „transnationale Verwaltungsorganisation“ bezeichnet und diese Konstellation den global *governance*-Mechanismen zuordnet; *Schuppert*, *Der Staat* 47 (2008), 325 (337), spricht „transnationale Regulierungsverbände“ an. Regierung und Verwaltung unter der Bezeichnung „transnationale Verwaltungsbeziehungen“ in den Blick nehmend *König*, VerwA 92 (2001), 475 (489f.); so auch der Untersuchungsansatz von *Slaughter*, *A New World Order*, S. 14, 19. Vgl. auch *Walter*, GYL 44 (2001), 170 (183ff.).

⁶ *Trute/Kühlers/Pilniok*, *Governance-Ansatz*, in: *Schuppert/Zürn* (Hrsg.), *Governance*, S. 173 (173).

⁷ *Trute/Denkhaus/Kühlers*, DV 37 (2004), 451 (469); *Schuppert*, DV 40 (2007), 463 (487).

⁸ *Trute/Kühlers/Pilniok*, *Governance-Ansatz*, in: *Schuppert/Zürn* (Hrsg.), *Governance*, 173 (173). *Schuppert*, DV 40 (2007), 463 (489), gefällt der Begriff „Koordinationsstruktur“.

Blick genommen werden. Denn die Beziehungen zwischen den Verwaltungen zielen darauf, Rechtsverhältnisse zwischen ihnen und dem Einzelnen zu gestalten oder durchzusetzen.

Es liegt auf der Hand, dass internationale Verwaltungsbeziehungen die nationale Verwaltung – im Vergleich zu den national-autonomen Verwaltungsmaßnahmen – auf besondere Weise fordern. Sollen zum Beispiel Kooperationsbeiträge für eine ausländische Behörde geleistet werden, ist zu vermuten, dass sich das Handeln der inländischen Verwaltung an den Erfordernissen der ausländischen Rechtsordnung ausrichtet. Ferner muss die Verwaltung ihr Verhalten mit ausländischen Partnerbehörden koordinieren, was besondere Herausforderungen und Instrumente nahelegt.

Aus der Bestimmung des Gegenstands folgt, dass es dieser Untersuchung nicht um Konstellationen geht, in denen die nationale Verwaltung Normen vollzieht, die sich zwar auf einen grenzüberschreitenden Sachverhalt beziehen, jedoch durch den nationalen Gesetzgeber einseitig – ohne Bezug auf die Regelungsstruktur einer ausländischen Rechtsordnung – gesetzt sind. Eine solche Gestaltung ist abgrenzender Natur und nicht auf eine staatenübergreifende Koordination hin angelegt.⁹ Es fehlt in dieser Konstellation an Kommunikationsvorgängen zwischen Verwaltungen beim Normvollzug. Die nationale Regelungsstruktur ist einseitig, sofern die inländische Verwaltungsnorm in dem bloßen Wissen ausgestaltet worden ist, dass das zu regulierende Verhalten des Einzelnen einer weiteren staatlichen Rechtsordnung unterliegt.

Für das hier interessierende Phänomen kommt zur Beschreibung der Begriff der Verwaltungskooperation zwar grundsätzlich in Frage. Dieser Begriff scheint jedoch zu eng und nicht in der Lage zu sein, alle Inhalte internationaler Verwaltungsbeziehungen abzubilden. Kooperation umfasst allgemeinsprachlich alle Arten von Tätigkeiten, die auf ein Ziel hin vereinigt sind. Eine bestimmte Aufgabe muss dabei nicht unbedingt gemeinsam bewältigt werden, es reicht, dass jeder Kooperationspartner einen bestimmten Bereich übernimmt.¹⁰ Verwaltungszusammenarbeit erfordert allerdings zumindest ein Zusammenwirken von Verwaltungsbehörden zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe.¹¹

⁹ Für gewöhnlich werden solche Regelungen als Kollisionsrecht bezeichnet; siehe z.B. *Meng*, Extraterritoriale Jurisdiktion, S. 570; *Ohler*, Kollisionsordnung, passim. In diese Richtung – wenn auch weiter ausgreifend – *Biehler*, Auswärtige Gewalt, S. 14, der Konstellationen untersucht, in denen in einer Rechtsordnung Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung eines inländischen Rechtsverhältnisses berücksichtigt werden, die dieser Rechtsordnung nicht unterworfen sind. Sein wichtigstes Referenzgebiet ist das Außenwirtschaftsrecht. Ihm geht es um ein „außenpolitisches Kollisionsrecht“ (*Biehler*, ebenda, S. 99ff., 328).

¹⁰ Siehe Duden, Universalwörterbuch, Stichwort: zusammenarbeiten; Duden, Fremdwörterbuch, Stichwort: Kooperation.

¹¹ Ebenso *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, S. 33.

Mit dem Begriff der Verwaltungskooperation lassen sich unter anderem solche Arrangements nur schwerlich fassen, die darauf hin konzipiert sind, dass eine Verwaltungsbehörde aktiv tätig werden, die andere dagegen untätig bleiben soll.¹² Beide Verhaltensweisen können dabei sehr wohl aufeinander bezogen sein. Der Begriff der internationalen Verwaltungsbeziehungen ist außerdem besser in der Lage, Interaktionsprozesse zu erfassen, bei denen das Handeln von Verwaltungen in einer funktionalen – nur in einem weiten Sinne kommunikativen – Beziehung miteinander verbunden ist. Zu denken ist an spezielle Auslegungsregeln, die dazu führen, dass die Entscheidungspraxis einer ausländischen Behörde bei der eigenen Verwaltungsentscheidung berücksichtigt wird.

B. Die Verwaltung als internationaler Akteur

I. Eigene versus klassische Phänomenwahrnehmung

Die Identifizierung und Thematisierung der nationalen Verwaltung als internationaler Akteur ist ein Ansatz, der mit klassischen Grundannahmen in der deutschen Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaften über die Außenbeziehungen des Staates bricht. Die wissenschaftliche Erfassung der Verwaltungswirklichkeit ist auch heutzutage von einem Denken und einer Begriffsbildung geprägt, die innen und außen als zwei voneinander getrennte rechtliche Sphären begreift.¹³ So findet sich beispielsweise im Lehrbuch zum Verwaltungsrecht von *Wolff/Bachof/Stober* im Jahre 1999 die Bemerkung: „Ferner scheidet die *Besorgung der äusseren Angelegenheiten* der Staaten aus dem Begriff der Verwaltung im Sinne des Lehrgebiets „Verwaltungsrecht“ aus.“¹⁴

Anders gewendet führt dieselbe Sicht zu der Aussage, nach außen werde ausschließlich regiert, nicht verwaltet, sowie zur Aussage, der Staat gestalte seine Außenbeziehungen nach Völkerrecht, nicht nach Verwaltungsrecht.¹⁵ Diese Vorstellung findet sich bereit bei *O. Mayer* im Jahre 1895: „[A]usgeschlossen sind von der Verwaltung alle Tätigkeiten des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke, mit welchen er *aus dem Bereiche dieser Rechtsordnung heraustritt*.“¹⁶ Der gesamte völkerrechtliche Verkehr einschließlich des völkerrechtlichen Vertragsschlusses stünde „für seine Verwirklichung nicht mehr unter den Regeln

¹² *Hofmann*, ebenda, S. 33, spricht diesbezüglich davon, dass der Bedeutungsgehalt von Zusammenarbeit nicht „gegenseitiges passives Anpassen“ umfasst.

¹³ Ebenso die Analyse von *Möllers*, Eine Einführung, in: *Möllers/Voßkuhle/Walter* (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, S. 1 (1).

¹⁴ *Wolff/Bachof/Stober*, VerwR Bd. 1, § 2 Rn. 35, 11. Aufl. (Hervorh. abweichend vom Orig.).

¹⁵ *W. Jellinek*, Verwaltungsrecht, S. 3f.

¹⁶ *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 10, Hervorh. i. Orig., Fußnote weggelassen.

unserer eigenen Rechtsordnung“; es liege nach „Grund, Form und Wirkung“ Völkerrecht vor.¹⁷ Im Blick auf die gegenwärtige Völkerrechtspraxis verkennt eine solche Auffassung, dass nicht jeder Außenkontakt ein Kontakt von „Staat zu Staat“ ist.¹⁸

Die Innen-Außen-Differenzierung drückt sich in der Verwaltungsrechtswissenschaft gegenwärtig insbesondere darin aus, dass völkerrechtsförmiges Handeln wie der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags¹⁹ und weitergehend auch jedwedes Handeln im Rahmen völkerrechtlicher Verträge²⁰ aus dem Gegenstand von Verwaltungshandeln ausgeklammert wird.

Herausgefordert wird die klassische Vorstellung durch die Zunahme der außengerichteten Tätigkeit nationaler Verwaltungseinheiten. Der Dreiklang von Außenbezug, Regierungstätigkeit und völkerrechtlichem Akt wird hierdurch notgedrungen in Frage gestellt. Durch die klassische Vorstellung ist es auch geprägt, dass eine Autorin darauf aufmerksam macht, dass die Staaten nach außen nicht mehr ausschließlich durch die Organe handeln, die für die völkerrechtliche Vertretung zuständig sind.²¹ Verarbeitet wird die Phänomenbeobachtung in der Folge als Auflösung der klassischen Einheit der staatlichen Außenvertretung: der Staat disaggregiere in die verschiedenen Teile seiner Organisation.²² Der analysierte Wandel wird dabei auf den Staat bezogen, der in seinen Beziehungen zu anderen Staaten nicht länger als Monolith wahrzunehmen sei. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Einheitsvorstellung mit der klassischen Vorstellung

¹⁷ O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 10. Ebenso Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, S. 8, der dies damit begründet, hierfür seien „nicht die Normen der eigenen staatlichen Rechtsordnung, sondern die Regeln des Völkerrechts maßgebend.“ Anderer Auffassung G. Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, S. 106 ff.; von Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, S. 264ff. In dem Sinne der Gegenauffassung für die Konzeption eines Internationalen Verwaltungsrechts Schmidt-Aßmann, Structures and functions, in: Barnes (Hrsg.), Transforming, S. 43 (67); ders., Der Staat 45 (2006), 315 (336).

¹⁸ Tomuschat, ZaöRV 33 (1973), 179 (182).

¹⁹ Für den völkerrechtlichen Vertragsschluss Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 54 Rn. 69; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 169: völkerrechtliche Akte seien „in der Regel“ Regierungstätigkeit. Ebenso wird in der deutschen Staatsrechtslehre verfahren, siehe z.B. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, S. 686.

²⁰ Kastner, in: Hk-VerwR, § 1 VwVfG Rn. 41, qualifiziert generell Handeln, „das völkerrechtlich bestimmt ist, in den jeweiligen Institutionen stattfindet oder auf den Abschluss von Verträgen gem. Art. 59 [GG]“ gerichtet ist, bei materieller Betrachtung als Regierungstätigkeit. Für „Tätigkeit auf dem Gebiet des Völkerrechts“ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 167.

²¹ Slaughter, A New World Order, S. 12ff.

²² Slaughter, StanJIL 43 (2004), 283ff.; dies., A New World Order, S. 266ff. Vgl. auch Ladeur, Synthese, in: Möllers/Voßkuhle/Walter (Hrsg.), Internationales Verwaltungsrecht, 375 (377f.).