

# Internationales Verwaltungsrecht

CHRISTINE BREINING-KAUFMANN

## Zusammenfassende Thesen

1. Das Internationale Verwaltungsrecht bildet ein Rechtsgebiet *sui generis*, das sich aus materiellen und kollisionsrechtlichen Bestimmungen des Völkerrechts und des nationalen Rechts zusammensetzt.
2. Völkerrechtliche Leitprinzipien des Internationalen Verwaltungsrechts sind das Territorialitäts- und Souveränitätsprinzip. In ihrer klassischen (absoluten) Form definieren sie den staatlichen Handlungsbereich sowohl im Innen- als auch im (extraterritorialen) Aussenverhältnis. Im Zuge von Globalisierung und der damit verbundenen Internationalisierung des Verwaltungsrechts gelten beide Prinzipien heute nicht mehr absolut.
3. Normen des schweizerischen internationalen Wirtschaftsverwaltungsrechts stellen überwiegend die Umsetzung von Völkerrecht dar oder wurden im Rahmen des autonomen Nachvollzugs von Gemeinschaftsrecht erlassen. Eine Beurteilung internationaler Sachverhalte sowie die Auslegung des inländischen Internationalen Verwaltungsrechts muss sich deshalb primär an den massgebenden völker- resp. gemeinschaftsrechtlichen Prinzipien orientieren.
4. Dem Wirtschaftsverwaltungsrecht kommt in der Entwicklung eines auf internationale Sachverhalte anwendbaren öffentlichrechtlichen Konzepts eine Pionierrolle zu, die zur Etablierung allgemeiner Grundsätze, welche sich auf das gesamte Verwaltungsrecht übertragen lassen, geführt hat.
5. Das Verursacherprinzip ist heute als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Völkerrechts anzuerkennen. Es beinhaltet zum einen die Haftung resp. Kostentragungspflicht des Schadenverursachers, zum andern begründet es – neben dem Auswirkungsort – eine Zuständigkeit der Behörden am Ort der Schadensverursachung.
6. Dem Vorsorge- oder Vorbeugeprinzip kommt aufgrund der verbreiteten Staatenpraxis und des in zahlreichen rechtlich verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten zum Ausdruck gebrachten internationalen Konsenses völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zu. Damit wird der Grundsatz auch im nationalen Verwaltungsrecht verbindlich und relativiert insbesondere das Territorialitätsprinzip. Staatliche Massnahmen sind zulässig, wenn sie notwendig sind, um ein begründetes Umweltrisiko abzuwenden.
7. Mit der Formulierung des binnenmarkt-orientierten *Cassis de Dijon*-Prinzips hat der EuGH die Basis für die Entwicklung eines umfassenden allgemeinen Prinzips der Anerkennung von Akten ausländischer Staaten gelegt. Auf wirtschaftlichem Gebiet hat sich der Grundsatz, dass nach allgemein akzeptierten Standards durchgeführte staatliche Zulassungen anzuerkennen sind, neben dem Gemeinschaftsrecht auch im WTO-Recht und damit verbunden zahlreichen nationalen Rechtsordnungen etabliert. In diesem Umfang ist der Grundsatz als allgemeiner Völkerrechtsgrundsatz zu betrachten.
8. Eine völkerrechts- und europarechtskonforme Auslegung von Art. 13A FHA führt zum Ergebnis, dass das *Cassis de Dijon*-Prinzip in der Schweiz direkt anwendbar ist, soweit die in Frage stehenden Zulassungen auf von den Vertragsparteien akzeptierten Standards basieren.

9. Territorialitäts- und Souveränitätsprinzip gelten auch in kollisionsrechtlicher Hinsicht nicht mehr absolut, indem die Anwendung ausländischen Verwaltungsrechts durch Anknüpfung möglich ist. Als kollisionsrechtliches Gegenstück zum *Cassis de Dijon*-Prinzip hat sich vor allem im Aufsichtsrecht der Grundsatz der Herkunftslandkontrolle entwickelt. Vorbehalten bleiben Regelungen zum Schutz öffentlicher Güter, Gläubiger und Konsumenten vor negativen Auswirkungen.
10. Prägendes Merkmal des sich entwickelnden Internationalen Verwaltungsrechts ist die Abkehr von einem absoluten, formal ausgerichteten Verständnis der Territorialität und Souveränität hin zu einer materiellen, an zunehmend grenzüberschreitenden Sachverhalten orientierten Betrachtung. Der Regulierungsbereich des nationalen Gesetzgebers im Verwaltungsrecht wird damit gleichzeitig erweitert (Extraterritorialität) und begrenzt (internationale Zusammenarbeit).

### **Kurzzusammenfassung**

Trotz seiner grossen praktischen Bedeutung hat das Internationale Verwaltungsrecht jedoch in der Schweiz bislang kaum Beachtung in der wissenschaftlichen Diskussion gefunden. Das vorliegende Referat soll als Grundlage für eine vertiefte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem anspruchsvollen Rechtsgebiet dienen.

Das Internationale Verwaltungsrecht umfasst zum einen das *Internationalisierte* Verwaltungsrecht, welches in *völkerrechtlichen* Normen enthalten ist, zum andern *nationale* Normen, das sog. *Internationale* Verwaltungsrecht i.e.S., die sich mit dem auf internationale Sachverhalte anwendbaren Recht (kollisionsrechtlicher Aspekt) oder dem Geltungsbereich des eigenen Rechts befassen.

Im Unterschied zum Internationalen Privatrecht fehlt dem Internationalen Verwaltungsrecht ein übergreifendes allgemeines Konzept, vielmehr bildet es ein fragmentiertes Gefüge hochspezialisierter, sich weitgehend unabhängig von einander entwickelnder Rechtsgebiete.

Insbesondere im Wirtschaftsverwaltungsrecht konnten sich jedoch, wie die Untersuchung zeigt, *allgemein* anerkannte Grundsätze entwickeln, was im Bericht am Beispiel des Verursacherprinzips, des Vorsorgeprinzips und des *Cassis de Dijon*-Prinzips erläutert wird.

Dabei zeigt sich, dass das ursprünglich auf Umweltvölkerrecht basierende *Verursacherprinzip* heute als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Völkerrechts anerkannt ist. Völkergewohnheitsrechtlichen Status hat das derzeit im Umfeld der gentechnisch veränderten Lebensmittel intensiv diskutierte *Vorsorgeprinzip* erlangt.

Von besonderer Bedeutung ist das *Cassis de Dijon-Prinzip*, weil es sich international nicht nur im Wirtschaftsrecht durchgesetzt hat, sondern zunehmend als Ausdruck eines gewandelten Souveränitätsverständnisses auch auf anderen Völkerrechtsgebieten Anwendung findet. Für das schweizerische Wirtschaftsrecht zeigt der Bericht, dass das *Cassis de Dijon-Prinzip* gestützt auf das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft bereits heute direkt anwendbar ist, soweit es um gegenseitig akzeptierte Standards geht. Als kollisionsrechtliches Gegenstück zum *Cassis de Dijon-Prinzip* ist schliesslich der Grundsatz der *Herkunftslandkontrolle*, wie er im Aufsichtsrecht Anwendung findet, zu verstehen.

Als prägendes Merkmal lässt sich zusammenfassend die Abkehr von einem absoluten, formal ausgerichteten Verständnis der Territorialität und Souveränität hin zu einer materiellen, zunehmend an internationalen Sachverhalten orientierten Betrachtung identifizieren. Damit wird der Regulierungsbereich des nationalen Gesetzgebers im Verwaltungsrecht gleichzeitig erweitert (Extraterritorialität) und begrenzt (internationale Zusammenarbeit).