

Europäisches Verwaltungsrecht

§ 8 Indirekter Vollzug des Unionsrechts III: Auswirkungen des Unionsrechts auf die Organisation und Aufgaben der mitgliedstaatlichen Verwaltungen

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht



§ 8 Indirekter Vollzug des Unionsrechts III: Auswirkungen des Unionsrechts auf die Organisation und Aufgaben der mitgliedstaatlichen Verwaltungen

- A) Auswirkungen des Unionsrechts auf die Form der Erfüllung der Aufgaben der mitgliedstaatlichen Verwaltungen**
- B) Auswirkungen des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation**
- C) Begrenzung unionsrechtlicher Vorgaben für die Verwaltungsorganisation durch Art. 4 Abs. 2 EUV?**

A) Auswirkungen des Unionsrechts auf die Form der Erfüllung der Aufgaben der mitgliedstaatlichen Verwaltungen

- I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung**
- II. Von der „Selbsterfüllung“ von Verwaltungsaufgaben zur „Ausschreibungsverwaltung“**
- III. Veränderungen in der Ordnungsverwaltung: Zertifizierung durch akkreditierte Private statt staatlicher (Voll-)Überwachung**
- IV. Von der Vorhabenplanung zur Umweltplanung**
- V. Informationsfreiheit, Informationsverwaltungsrecht und Open Government**

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Ausgangspunkt: „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) und Beihilferecht:

Art. 106 AEUV

- (1) Die Mitgliedstaaten werden in Bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine den Verträgen und insbesondere den Artikeln 18 und 101 bis 109 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.
- (2) Für Unternehmen, die mit **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse** betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, **soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.** Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.
- (3) Die Kommission achtet auf die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Beschlüsse an die Mitgliedstaaten.

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Ausgangspunkt: „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) und Beihilferecht:

Sondervorschrift für DAWI in **Titel VI** des AEUV („**Verkehr**“) für Verkehrsbereich (wo jedoch hierfür der unklare Begriff des „öffentlichen Dienstes“ gebraucht wird):

Art. 93 AEUV

Mit den Verträgen vereinbar sind Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs **oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen** entsprechen.

- In der Praxis wird der Begriff des „öffentlichen Dienstes“ i. S. des Art. 93 AEUV mit dem der „DAWI“ gleichgesetzt
- Jedenfalls soll Art. 93 AEUV neben Art. 107 AEUV als Rechtfertigungsgrund für Beihilfen dienen

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Ausgangspunkt: „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) und Beihilferecht:

Begriff der DAWI wird weder vom Primärrecht noch vom Sekundärrecht oder dem EuGH allgemein definiert

Definition der DAWI in [Mitteilung KOM/2011/900 endg. v. 20.11.2011: Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa](#)

„Dienste bzw. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse:

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind wirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden. Die Gemeinwohlverpflichtung wird dem Leistungserbringer im Wege eines Auftrags auferlegt, der eine Gemeinwohlkomponente enthält, sodass sichergestellt ist, dass die Dienstleistung unter Bedingungen erbracht wird, die es dem Leistungserbringer ermöglichen, seinen Auftrag zu erfüllen.“

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Ausgangspunkt: „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) und Beihilferecht:

- Welche Dienstleistungen von allgemeinen wirtschaftlichen Interesse anzusehen sind, bestimmt im Grundsatz der jeweilige Mitgliedstaat (er entscheidet im Wesentlichen, in welchen Umfang er seinen Bürgern Zugang zu bestimmten Dienstleistungen garantieren will.
- In der Praxis geht es v. a. um Verkehrsdienstleistungen, Post- und Telekommunikationsdienstleistungen und Strom und Gasversorgung und sonstige Bereiche, die in Deutschland unter das Konzept der „Daseinsvorsorge“ fallen, aber auch öffentliche Rundfunkanstalten
- Entscheidend ist die Anerkennung der Angewiesenheit der Bürger darauf, dass bestimmte Dienstleistungen zu bezahlbaren Preisen erbracht werden, das „Ob“ und „Wie“ der Dienstleistungserbringung also nicht ausschließlich Marktmechanismen überantwortet werden kann/soll

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Ausgangspunkt: „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) und Beihilferecht:

- **Grundregel:** An sich unterfallen auch DAWI den Wettbewerbsregeln der Art. 102 AEUV und dem Beihilferecht der Art. 107 ff. AEUV, so dass eine Subventionierung von DAWI als Eingriff in den Wettbewerb verstanden wird, der gerechtfertigt werden muss (deutlich [EuGH \(GK\), C-445/19 v. 24.11.2020, Rn. 15 ff. – Viasat Broadcasting UK Ltd](#)).
- Aus Art. 106 Abs. 1 und Art. 345 AEUV („Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt“) folgt, dass aus den Art. 107 ff. AEUV **kein Privatisierungsgebot** für öffentliche Unternehmen hergeleitet werden kann. Öffentliche Unternehmen sind jedoch an die Wettbewerbsregeln gebunden, dürfen also grundsätzlich keine Privilegien genießen
- **Aber:** Anwendung der Art. 107 ff. AEUV auf DAWI darf nicht dazu führen, dass die Mitgliedstaaten zu einer „Liberalisierung“ von DAWI in einem Umfang verpflichtet werden, der deren Erbringung zu den von dem jeweiligen Mitgliedstaaten für notwendig erachteten Konditionen von vornherein ausschließt.

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Primärrechtliche Anerkennung (auch) des Unionsinteresses an „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI)

Art. 14 AEUV

Unbeschadet des Artikels 4 des Vertrags über die Europäische Union und der Artikel 93, 106 und 107 dieses Vertrags und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge dafür Sorge, **dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können.** Diese Grundsätze und Bedingungen werden vom Europäischen Parlament und vom Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt, unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren.

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Primärrechtliche Anerkennung (auch) des Unionsinteresses an „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI)

Art. 1 des Protokolls (Nr. 26) über Dienste von allgemeinem Interesse

Zu den gemeinsamen Werten der Union in Bezug auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Artikels 14 [AEUV] zählen insbesondere:

- die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind;
- die Vielfalt der jeweiligen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und die Unterschiede bei den Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer, die aus unterschiedlichen geografischen, sozialen oder kulturellen Gegebenheiten folgen können;
- ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Primärrechtliche Anerkennung (auch) des Unionsinteresses an „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI)

Art. 36 GRCh

Die Union anerkennt und achtet den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit den Verträgen geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern.

Zum Verhältnis zwischen Wettbewerb und Daseinsvorsorge nach dem Vertrag von Lissabon (mit unterschiedlichen Bewertungen):

- *Bauby*, Revue de l'Union européenne 2013, 393 ff.
- *Blanke*, DVBl. 2010, 1333, 1335 ff.
- *Bracq*, RTDeur 47 (2011), 517 ff.
- *Destailleur*, Cahiers de droit européen, 2020, 667 ff.
- *Kaloudas*, Revue de l'Union européenne 2013, 156 ff.
- *v. Komorowski*, EuR 2015, 310 ff.
- *Kotzur*, JöR n. F. 61 (2013), S. 195 ff.;
- *Meng*, in: Festschrift Eckart Klein, 2013, S. 569, 573 ff.;
- *Rodrigues*, Revue de l'Union européenne 2018, 283 ff.
- *Weiß*, EuR Beih. 2011, 47 ff.

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Problem der Finanzierung von DAWI:

- Grundsatz: Soweit DAWI von den Marktteilnehmern zu akzeptablen (sozialverträglichen) Preisen und in guter Qualität erbracht werden, besteht kein Anlass zur Subventionierung und zum Ausschluss von Wettbewerb (zu Gunsten eines [Staats-]Monopolisten)
- Wettbewerb als „Entdeckungsverfahren“ kann sowohl durch Qualitäts- und Preiswettbewerb zu einer Verbesserung der Leistungen von DAWI führen (etwa indem die Unternehmen wegen des Preiswettbewerbs zu Effizienzsteigerungen gezwungen werden, um preiswertere Leistungen anbieten zu können)
- Wettbewerb gibt jedoch keine Garantie, dass auch solche Dienstleistungen (dauerhaft) zu sozialverträglichen Preisen erbracht werden, die von der (lokalen, regionalen, nationalen) Politik als notwendiger Bestandteil der Daseinsvorsorge gesehen werden. Die Erbringung von DAWI kann für die Privatwirtschaft zu den gewünschten Bedingungen schlicht nicht lukrativ genug sein

Ziel der Wettbewerbspolitik der Kommission seit den 1990er Jahren:

Aufbrechen früherer (Staats-)Monopole durch Liberalisierung, Schaffung von mehr Transparenz bei der Bestimmung und Finanzierung des „Gemeinnützigkeitsanteils“ von DAWI durch die Mitgliedstaaten

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Grundsatzentscheidung zur Finanzierung von DAWI und zum Beihilfebegriff i. S. des Art. 107 Abs. 1 AEUV:

[EuGH, C-280/00 v. 24.7.2003 – Altmark Trans](#) (Folie 1 von 4)

„83. Eine staatliche Maßnahme fällt jedoch nur dann unter [Art. 107 Abs. 1 AEUV], wenn sie [...] auch als Vorteil für das begünstigte Unternehmen angesehen werden kann. [...].

87. [E]ine staatliche Maßnahme [fällt] nicht unter [Art. 107 Abs. 1 AEUV], soweit sie als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugute kommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden, so dass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen.

88. Ein derartiger Ausgleich ist im konkreten Fall jedoch nur dann nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren, wenn eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sind.

89. [...].“

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

[EuGH, C-280/00 v. 24.7.2003 – Altmark Trans](#) (Folie 2 von 4)

„89. Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein. Im Ausgangsverfahren hat das vorlegende Gericht somit zu prüfen, ob sich die gemeinwirtschaftlichen Pflichten, die Altmark Trans auferlegt wurden, klar aus den nationalen Rechtsvorschriften und/oder den im Ausgangsverfahren streitigen Genehmigungen ergeben.

90. Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen, um zu verhindern, dass der Ausgleich einen wirtschaftlichen Vorteil mit sich bringt, der das Unternehmen, dem er gewährt wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt.

91. Gleich daher ein Mitgliedstaat, ohne dass zuvor die Parameter dafür aufgestellt worden sind, die Verluste eines Unternehmens aus, wenn sich nachträglich herausstellt, dass das Betreiben bestimmter Dienste im Rahmen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nicht wirtschaftlich durchführbar war, so stellt dies ein finanzielles Eingreifen dar, das unter den Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne von [Art. 107 Abs. 1 AEUV] fällt.“

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

[EuGH, C-280/00 v. 24.7.2003 – Altmark Trans](#) (Folie 3 von 4)

„92. Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. Nur bei Einhaltung dieser Voraussetzung ist gewährleistet, dass dem betreffenden Unternehmen kein Vorteil gewährt wird, der dadurch, dass er die Wettbewerbsstellung dieses Unternehmens stärkt, den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht.

93. Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.“

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

[EuGH, C-280/00 v. 24.7.2003 – Altmark Trans](#) (Folie 4 von 4)

„94 Aus dem Vorstehenden folgt, dass öffentliche Zuschüsse, die ausdrücklich mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betrauten Unternehmen gewährt werden, um die bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen entstehenden Kosten auszugleichen, nicht unter [Art. 107 Abs. 1 AEUV] fallen, sofern sie die in den Randnummern 89 bis 93 dieses Urteils genannten Voraussetzungen erfüllen. Hingegen stellt eine staatliche Maßnahme, die eine oder mehrere dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, eine staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung dar.“

Grundregeln (siehe hierzu etwa *Fiedziuk*, CML Rev. 50 [2013], 87 ff.)

- Der Zuschussgeber (z. B. Gemeinde) muss selbst definieren, welche Leistungen er eigentlich für unerlässlich hält (und darf dies nicht dem Zuschussempfänger [z. B. Stadtwerken] überlassen)
- Der „Einkauf“ von Leistungen bei einem Unternehmen von Leistungen der Daseinsvorsorge ist keine Beihilfe, soweit sie zu marktgerechten Preises erfolgt
- DAWI sind nicht allgemein zu subventionieren, sondern nur in Bezug auf die Leistungen, die (nachweisbar) nicht kostendeckend erbracht werden können.

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Jüngere Entwicklung der Kommissionspolitik zu DAWI (hierzu *Blanke*, DVBl. 2010, 1333, 1335 ff.; *Busson/Kirchhof/Müller-Kabisch*, KommJur 2014, 88 ff.; *Pauly/Jedlitschka*, DVBl. 2012, 1269 ff.) – **Folie 1 von 2**

- [Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse \(KOM/2003/270 endg\)](#) (noch *ohne* Berücksichtigung der Altmark-Trans-Entscheidung)
- [Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse \(KOM/2004/374 endg\)](#) (*mit* Berücksichtigung der Altmark-Trans-Entscheidung)
- Verabschiedung des sog. "[Monti-Kroes-Pakets](#)" zur Umsetzung der [Altmark-Trans-Entscheidung durch die Kommission am 15.7.2005](#)
- [RL 2006/111/EG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen \(kodifizierte Fassung\)](#) - zielt auf die Gewährleistung von Transparenz in finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und öffentlichen Unternehmen und damit auf die Gewährleistung von fairem Wettbewerb mit und Nichtbenachteiligung von privaten Unternehmen ab.

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Jüngere Entwicklung der Kommissionspolitik zu DAWI (hierzu *Blanke*, DVBl. 2010, 1333, 1335 ff.; *Busson/Kirchhof/Müller-Kabisch*, KommJur 2014, 88 ff.; *Pauly/Jedlitschka*, DVBl. 2012, 1269 ff.) – **Folie 2 von 2**

- Ersetzung des „Monti-Kroes-Paket“ durch das sog. "[Almunia“-Paket in 2011/2012](#) (wichtiger Bestandteil ist die [Mitteilung KOM/2011/900 endg. v. 20.11.2011: Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa](#))
- Commission Staff Working Document SWD (2013)53 final/2 v. 29.4.2014: [Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest](#)

Siehe aber auch [EuGH \(GK\), C-445/19 v. 24.11.2020 – Viasat Broadcasting UK Ltd](#): Soweit eine eine Ausgleichsleistung für DAWI als Beihilfe einzustufen ist, muss sie nach Art. 108 Abs. 3 AEUV notifiziert und von der Kommission genehmigt werden, auch wenn sie materiell den Anforderungen des Art. 106 Abs. 2 AEUV entspricht.

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Instrumente Unionspolitik zu DAWI (ergibt sich aktuell aus einer Zusammenschau der [RL 2006/111/EG](#) und der [Mitteilung KOM/2011/900 endg. v. 20.11.2011](#)):

- Grundsätzliche Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen im Steuerrecht und beim „Wettbewerb“ um staatliche Förderung
- Keine pauschale Einordnung einer bestimmten Dienstleistung als nur mittels Ausschließlichkeitsrechten wirtschaftlich erbringbar
- Pflicht zur Definition/Präzision des „Gemeinnützigkeitsanteils“ einer Wirtschaftstätigkeit (Welche konkrete Leistungen werden für notwendig erachtet, auch wenn sie unter Wettbewerbsbedingungen nicht erbracht werden können?).
- Strukturelle Trennung „gemeinnütziger“ von anderen Geschäftsbereichen (keine [intransparente] Quersubventionierung – hierzu *Alpha*, NVwZ 2021, 598 ff.)
- Ausgliederung öffentlicher Unternehmen aus der Verwaltungshierarchie
- Schaffung eines Wettbewerbs um Subventionen durch Ausschreibungsverpflichtungen (nur soviel Subventionen wie notwendig)
- Sicherstellung der Erbringung von DAWI durch Regulierung und Universaldienstverpflichtungen

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Regulierungs- und Gewährleistungsverwaltungsrecht als „Liberalisierungsfolgerecht“ (Folie 1 von 3)

- Liberalisierung und Wettbewerb verlangen nach stärkerer öffentlich-rechtlicher Regulierung der Pflichten der im Bereich der Daseinsvorsorge tätigen Unternehmen zur tatsächlichen Sicherstellung des „Gemeinnützigkeitsanteils“ der DAWI
- Führt zu einer **Weiterentwicklung des Regulierungsrechts**, das ursprünglich vor allem als spezielles Wettbewerbssicherungsrecht zu Lasten der früheren Monopolisten im Bereich der Netzwirtschaften (Post, Telekommunikation, Bahn, Energie) konzipiert war, zu einem Recht, das auch die tatsächliche Erbringung von DAWI (zu vertretbaren Preisen) sicherstellen soll, ggf. durch sogenannte **Universaldienstverpflichtungen**
- Entwicklung des Regulierungsverwaltungsrecht war in den 1990er Jahren weniger gemeinschaftsrechtlich veranlasst, als dass sie auf einer „autonomen“ Übernahme eines angelsächsisch inspirierten Regulierungsbegriffs durch Deutschland und andere europäische Staaten beruhte.

Zusammenfassend [U. Stelkens, in: Seok/Ziekow \(Hrsg.\), Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, 2008, S. 77 ff.](#)

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Regulierungs- und Gewährleistungsverwaltungsrecht als „Liberalisierungsfolgerecht“ (Folie 2 von 3)

- Auf dem (zunehmend unionsrechtlich determinierten) Regulierungsrecht entwickelt sich (in Deutschland) das „Leitbild“ des „**Gewährleistungsstaates**“ als neue Aufteilung der Verantwortungen von Staat und Gesellschaft.
- Der Staat (einschließlich seiner Untergliederungen) erbringt hiernach Daseinsvorsorgeleistungen nicht mehr (durch öffentliche Unternehmen) selbst, sondern überwacht und gewährleistet (auch in Form einer Auffangverordnung), dass die notwendigen und politische gewünschten Leistungen erbracht werden

Grundlegend [Voßkuhle, VVDStRL 62 \(2003\), 266, 310 ff.](#); ferner *Franzius*, VerwArch 99 (2008), 351 ff.; *Schoch*, NVwZ 2008, 241 ff. (**nächste Folie**);

- Diese Entwicklung wurde durch die „DAWI-Politik“ der Kommission sicherlich beschleunigt, ist aber nicht allein hierauf zurück zu führen. Von der hiervon besonders betroffenen Kommunalpolitik wird dies oft verkannt.

Zusammenfassend zu den Diskussionsthemen der 1990er Jahre in diesem Zusammenhang: *Cathaly-Stelkens*, Kommunale Selbstverwaltung und Ingerenz des Gemeinschaftsrechts, 1996, S. 29 ff. und S. 99 ff. Für die spätere Entwicklung: *Blanke*, DVBl 2010, 1333, 1335 ff.; *Krausnick*, VerwArch 102 (2011), 359 ff.; *Meyer*, NVwZ 2007, 20 ff.

I. Daseinsvorsorge: Von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung

Regulierungs- und Gewährleistungsverwaltungsrecht als „Liberalisierungsfolgerecht“ (Folie 3 von 3)

Schoch, NVwZ 2008, 241 f.

„Dieses Leitbild [des Gewährleistungsstaates] bringt eine Tendenz zum Ausdruck, die eine bemerkenswerte Veränderung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben markiert: Der Staat (einschließlich seiner Untergliederungen) sieht in immer weiteren Bereichen (vornehmlich der Daseinsvorsorge) davon ab, die ihm obliegenden Aufgaben selbst wahrzunehmen, sondern ermöglicht Privaten im Rahmen hoheitlich gesetzter regulativer Vorgaben (z. B. Zielsetzungen, Verfahrensregeln, Organisationsmodellen) die Aufgabenerledigung; an die Stelle der „eigenhändigen“ staatlichen Leistungserbringung tritt die private Aufgabenerfüllung, allerdings nicht im Wettbewerb des „reinen Marktes“, sondern im Rahmen staatlicher Vorkehrungen zur Verwirklichung (auch) von Gemeinwohlzielen durch Private, so dass der „Gewährleistungsstaat“ unter Rückbau des traditionellen Wohlfahrts- und Interventionsstaates in vielen Bereichen (z. B. Telekommunikation, Post, Abfallwirtschaft) private Initiative ermöglicht und dennoch Gemeinwohlbelange (z. B. Versorgungssicherheit, Verbraucherschutz, Umweltschutz) schützt.“

II. Von der „Selbsterfüllung“ von Verwaltungsaufgaben zur „Ausschreibungsverwaltung“

„Ausschreibungsverwaltung“ (Begriff von *Burgi*, DVBl. 2003, 949 ff. [dort aber teilweise andere Verwendung]) zeichnet sich dadurch aus,

- dass die Verwaltung bestimmte Leistungen nicht (durch eigenes Personal und unter Einsatz eigener Sachmittel) selbst erbringt, sondern Anreize für die Erbringung der Leistung durch Private schafft
- dazu vorab definiert, welche Leistungen im Gemeinwohlinteresse erbracht werden sollen, und worin der von der Verwaltung zu gewährende Anreiz für den privaten Leistungserbringer bestehen soll, damit dieser an der Leistungserbringung Interesse hat (Entgelt, Förderung, Ausschließlichkeitsrecht ...),
- um dann mittels einer Ausschreibung und einem anschließendem Auswahlverfahren ermittelt, welche privaten Anbieter diese Leistungen am wirtschaftlichsten anbieten können
- ist damit letztlich eine Verallgemeinerung des Ansatzes von [EuGH, C-280/00 v. 24.7.2003, Rn. 83 ff. – Altmark Trans](#) (hierzu **§ 8 A I des Kurses**)

II. Von der „Selbsterfüllung“ von Verwaltungsaufgaben zur „Ausschreibungsverwaltung“

EU-Vergaberecht als Ursprung eines „Ausschreibungsverfahrens“ zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Angebote für eine von einer Behörde benötigte/gewünschte Leistung:

- [RL 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe](#)
- [RL 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe](#)
- [RL 2014/25/EU über über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste](#)
- [RL 2009/81/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit](#)
- [VO \(EG\) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße](#)
- [RL 1989/665/EWG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge](#)

II. Von der „Selbsterfüllung“ von Verwaltungsaufgaben zur „Ausschreibungsverwaltung“

Entwicklung eines **allgemeinen Transparenzgrundsatzes für Verteilungsverfahren** durch Verallgemeinerung der aus den Vergaberichtlinien bekannten Prinzipien, nach denen (**Folie 1 von 2**)

- die Behörde eine anstehende Vergabe *ex ante* möglichst weitgehend aktiv bekanntgeben muss (ohne dass dies eine Verpflichtung zur förmlichen Ausschreibung umfasst) und in dieser Bekanntmachung alle diejenigen Informationen enthalten sein müssen, die ein Interessent für die Entscheidung benötigt, ob er Interesse an dem Auftrag bekunden soll.
- das sich hieran anschließende Vergabeverfahren entsprechen den allg. Grundsätzen ordnungsgemäßer Verwaltung durchzuführen ist, das durch ein grundsätzliches „Nachverhandlungsverbot“ ergänzt werden

II. Von der „Selbsterfüllung“ von Verwaltungsaufgaben zur „Ausschreibungsverwaltung“

Entwicklung eines **allgemeinen Transparenzgrundsatzes für Verteilungsverfahren** durch Verallgemeinerung der aus den Vergaberichtlinien bekannten Prinzipien (**Folie 2 von 2**)

- Grundsatz wurde zunächst (nur) als in den Grundfreiheiten verankerter Grundsatz entwickelt, der die Mitgliedstaaten auch außerhalb des Anwendungsbereichs der Vergaberichtlinien an Grundsätze transparenter Auftragsvergabe bei der Vergabe solcher Aufträge binden sollte, an denen ein grenzüberschreitendes Interesse bestehen könnte

Zusammenfassung der Rechtsprechung des EuGH hierzu in [Mitteilung 2006/C179/02 der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen](#). Diese Mitteilung wurde als grundsätzlich zutreffend bestätigt durch [EuG, T-258/06 v. 29.4.2009, Rn. 24 ff. - Deutschland ./ Kommission](#) (Näheres zum Verfahren insoweit bei **§ 2 B VI des Kurses**)
- Allgemeiner Transparenzgrundsatz wird auf immer mehr Bereiche ausgeweitet und gilt unabhängig davon, ob die zu verteilende „Begünstigung“ durch Verwaltungsakt, öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag gewährt wird (**nächste Folien**)

II. Von der „Selbsterfüllung“ von Verwaltungsaufgaben zur „Ausschreibungsverwaltung“

Verallgemeinerung des allgemeinen Transparenzgrundsatzes für Verteilungsverfahren zu einem allgemeinen Grundsatz für Verteilungsverfahren

- [EuGH, C-280/00 v. 24.7.2003, Rn. 83 ff. – Altmark Trans](#) und die hierauf aufbauende „DAWI-Politik“ der Kommission (hierzu **§ 8 A I des Kurses**)
- Ausschreibungspflichten zur Vermeidung des Verdachts rechtswidriger Beihilfen (betrifft auch Vermögensveräußerungen)

Hierzu *Fiedziuk*, CMLRev. 50 (2013), 87, 96 ff.; *Knauff/Badenhausen*, VerwArch 105 (2014), 32, 38 ff.; [Wollenschläger, REALaw 8:1 \(2015\), 205, 242 ff.](#)

- Ausschreibungsverpflichtungen zur Förderung eines Wettbewerbs um Förderungen bei erneuerbaren Energien: [Mitteilung der Kommission 2014/C 2000/01, Rn. 126](#)

Zur Umsetzung durch (die seit 2017 geltenden) [§§ 22 ff. EEG](#), [§§ 14 ff. WindseeG](#): *Bahmer/Loers* GewArch 2017, 406 ff.; *Boemke* NVwZ 2017, 1, 3 ff.; *Knauff* NVwZ 2017, 1561 ff.; *Uibeleisen* NVwZ 2017, 7, 8 ff.

II. Von der „Selbsterfüllung“ von Verwaltungsaufgaben zur „Ausschreibungsverwaltung“

„Ausschreibungsverwaltung“ ist gegenüber „Selbsterfüllung“ nicht verpflichtend

[EuGH, C-285/18 v. 3.10.2019, Rn. 44 f. - Kauno miesto savivaldybė](#)

„45. Die Freiheit der Mitgliedstaaten, die Art der Erbringung von Dienstleistungen, durch die die öffentlichen Auftraggeber für ihren eigenen Bedarf sorgen, zu wählen, ergibt sich auch aus dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/24, in dem es – insoweit die Rechtsprechung des Gerichtshofs aus der Zeit vor dieser Richtlinie aufnehmend – heißt, dass „die Mitgliedstaaten durch diese Richtlinie in keiner Weise dazu verpflichtet werden, die Erbringung von Dienstleistungen an Dritte oder nach außen zu vergeben, wenn sie diese Dienstleistungen selbst erbringen oder die Erbringung durch andere Mittel als öffentliche Aufträge im Sinne dieser Richtlinie organisieren möchten“.

Deutlich auch

[EuGH, C-260/17 v. 25.10.2018, Rn. 25 - Anod iki](#)

Ausführlich zum „Grundsatz der Ausschreibungsfreiheit der Eigenerledigung“
Eisentraut, EuZW 2022, 981 ff.

II. Von der „Selbsterfüllung“ von Verwaltungsaufgaben zur „Ausschreibungsverwaltung“

„Ausschreibungsverwaltung“ ist höchst anspruchsvoll ([U. Stelkens, DVBl. 2012, 609, 613 ff.](#))

- „Ausschreibungsverwaltung“ stellt erhebliche Ansprüche an die Verwaltung bei der Leistungsbeschreibung, also der Erstellung des Anforderungsprofils für die künftige Leistungserbringung/den künftigen Leistungserbringer
- Was nicht vereinbart wurde, wird nicht gemacht (kein „trial and error“ und „learning by doing“ für die Verwaltung): „Kulanz“ des Vertragspartners nicht selbstverständlich. Vertrags- und Gesetzeslücken werden bei wirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit bis ins Letzte ausgereizt werden. Vorausschauende Vertragsgestaltung ist notwendig, aber extrem schwierig und komplex.
- Dies kann erhebliche Abhängigkeiten der Verwaltung von Beratern bei der Entscheidungsfindung und Gefahr einer faktischen Entmachtung „an sich“ zuständiger Entscheidungsträger (z. B. des Gemeinderates) begründen
- Hauptproblem ist **Sicherstellung eines angemessenen Vertragsmanagements und Vertragscontrollings** trotz i.d.R. erheblichem Wissensvorsprungs des privaten Vertragspartners und trotz zunehmender Abhängigkeit der Verwaltung von dem privaten Dienstleister, je weiter das Projekt fortgeschritten und je mehr sein Scheitern auch als Verwaltungsversagen angesehen wird

III. Veränderungen in der Ordnungsverwaltung: Zertifizierung durch akkreditierte Private statt staatlicher (Voll-)Überwachung

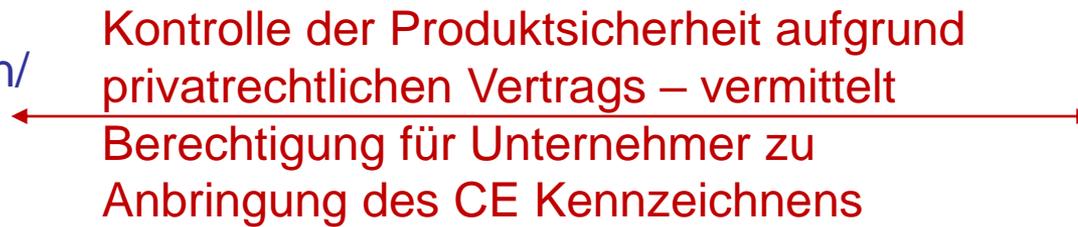
Ausgangspunkt: Europäisches Produkzulassungs- und Produktsicherheitsrecht (insbesondere: Verfahren zur Anbringung von CE-Kennzeichen)

- [Beschluss Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten;](#)
- Art. 4 ff. [VO \(EG\) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten](#)
- [VO \(EU\) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten \(mit Änderung der VO \(EU\) Nr. 765/2008 in Art. 39 und Umbenennung dieser VO in VO \(EG\) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung\)](#)

Dziallas/Kullick, NZBau 2012, 560 f.; *Kapoor/Klindt*, EuZW 2009, 134 ff.; *Pünder*, ZHR 170 (2006), 567, 569 ff.; *Schucht*, EuZW 2017, 46 ff.; *Schucht*, NJW 2019, 1335 ff.

III. Veränderungen in der Ordnungsverwaltung: Zertifizierung durch akkreditierte Private statt staatlicher (Voll-)Überwachung

Unternehmen/
Produkt



Konformitäts-
bewertungsstelle
(privater Dienst-
leister)

- Konformität eines Produkts mit technischen Vorgaben wird durch Konformitätsbewertungsstelle im Auftrag des Unternehmers (auf Grund eines privatrechtlichen Vertrags) „zertifiziert“, was zur Anbringung des CE-Kennzeichnens berechtigt
- Zuverlässigkeit/Sachkunde etc. der Konformitätsbewertungsstelle wird durch Akkreditierung durch eine öffentliche Stelle (Behörde) sichergestellt und Konformitätsbewertungsstelle wird durch Akkreditierungsstelle überwacht.
- Siehe hierzu auch [Erläuterungen des BMWi](#)



Akkreditierungsstelle
(Behörde)

III. Veränderungen in der Ordnungsverwaltung: Zertifizierung durch akkreditierte Private statt staatlicher (Voll-)Überwachung

[VO \(EG\) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung](#)

Art. 5 Durchführung der Akkreditierung

(1) Auf Antrag einer Konformitätsbewertungsstelle überprüft die nationale Akkreditierungsstelle, ob diese Konformitätsbewertungsstelle über die Kompetenz verfügt, eine bestimmte Konformitätsbewertungstätigkeit auszuführen. Wird ihre Kompetenz festgestellt, stellt die nationale Akkreditierungsstelle eine entsprechende Akkreditierungsurkunde aus.

(2) [...].

(3) Die nationalen Akkreditierungsstellen überwachen die Konformitätsbewertungsstellen, denen sie eine Akkreditierungsurkunde ausgestellt haben.

(4) Stellt eine nationale Akkreditierungsstelle fest, dass eine Konformitätsbewertungsstelle, der eine Akkreditierungsurkunde ausgestellt wurde, nicht mehr über die Kompetenz verfügt, eine bestimmte Konformitätsbewertungstätigkeit auszuführen, oder ihre Verpflichtungen gravierend verletzt hat, trifft diese nationale Akkreditierungsstelle innerhalb einer angemessenen Frist alle geeigneten Maßnahmen, um die Akkreditierungsurkunde einzuschränken, auszusetzen oder zurückzuziehen.

(5) [...].

III. Veränderungen in der Ordnungsverwaltung: Zertifizierung durch akkreditierte Private statt staatlicher (Voll-)Überwachung

Verallgemeinerung des Verfahrensmodells Zertifizierung/Akkreditierung

- **Öko-Audit** gem. [VO \(EG\) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung](#) (hierzu *Thoma*, Regulierte Selbstregulierung in der Ordnungsverwaltung, 2008, S. 226 ff.)
- [Art. 26 Abs. 1 lit. a der Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt](#): „Die Mitgliedstaaten ergreifen in Zusammenarbeit mit der Kommission begleitende Maßnahmen, um die Dienstleistungserbringer dazu anzuhalten, freiwillig die Qualität der Dienstleistungen zu sichern, insbesondere durch [...] Zertifizierung ihrer Tätigkeiten oder Bewertung durch unabhängige oder akkreditierte Einrichtungen“.
- **Freiwillige Übernahme des „Zertifizierungsmodells in nationales Recht z. B. bei Studiengangsakkreditierung** (hier Begriffsverwendung „falsch“)

Weitere Bsp.: *Burgi*, 67. DJT (2008), D 42 ff.; *Eifert*, Die Verwaltung 39 (2006), 309, 310 ff.; *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgesetz*, 2002, S. 279, 308 ff.

III. Veränderungen in der Ordnungsverwaltung: Zertifizierung durch akkreditierte Private statt staatlicher (Voll-)Überwachung

Verfahrensmodell der Zertifizierung im Allgemeinen:

- Der Gesetzgeber sieht als gesetzliches Tatbestandvoraussetzung für das Recht, ein bestimmtes Produkt zu vertreiben/eine bestimmte Leistung zu erbringen/eine staatliche Förderung zu erhalten/an Vergabeverfahren teilzunehmen/ein bestimmtes „Label“ für Werbezwecke nutzen zu dürfen die **„Zertifizierung“** des Produkts/der Dienstleistung/des Unternehmens vor.
- Der Staat **„akkreditiert“** private Sachverständige, die so ermächtigt werden, im eigenen Namen zu „zertifizieren“.
- Der Private, der sich bzw. sein Produkt/deine Dienstleistung „zertifizieren“ lassen will, beauftragt einen „akkreditierten“ Sachverständigen mittels privatrechtlichen Vertrags und bezahlt ihn für die Zertifizierung, die nach bestimmten Standards erfolgt.
- Staatliche Kontrolle beschränkt sich somit darauf, den privaten Kontrolleur zu kontrollieren.

Siehe hierzu *Thoma*, Regulierte Selbstregulierung in der Ordnungsverwaltung, 2008, S. 377 ff.

III. Veränderungen in der Ordnungsverwaltung: Zertifizierung durch akkreditierte Private statt staatlicher (Voll-)Überwachung

Ziel des Verfahrensmodells der Zertifizierung: Staatsentlastung

- Private werden dazu gebracht, die für die Überwachung ihrer Tätigkeit notwendigen Ressourcen selbst aufzubringen
- An den privaten Sachverständigen geleistetes „Entgelt“ ersetzt öffentlich-rechtliche Gebühr für staatliche Genehmigungen
- Der Staat muss selbst keinen eigenen „Sachverstand“ vorhalten, sondern eröffnet einen Markt für private Sachverständige

IV. Von der Vorhabenplanung zur Umweltplanung

„Klassischer“ Ansatz der umweltgerechten Planung: Im Rahmen eines Zulassungsverfahrens für ein potentiell umweltschädliches Vorhaben werden die Umweltauswirkungen des Vorhabens geprüft und mittels Auflagen zur Genehmigung o. ä. versucht, das Vorhaben möglichst umweltgerecht auszugestalten. Umweltprüfung wird dementsprechend in das Zulassungsverfahren eingebunden, damit aber auch nur bezogen auf das beabsichtigte Vorhaben isoliert durchgeführt.

Konzept der „umweltgerechten Planung“ liegt auch folgenden Unionsrechtsakten zu Grunde:

- [RL 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten](#)
- [RL 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme](#)
- [RL 2010/75/EU über Industrieemissionen \(integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung\)](#)

IV. Von der Vorhabenplanung zur Umweltplanung

Ansatz der Umweltplanung: Zunehmende unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einer anlassunabhängigen Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes der Umwelt, die ihrerseits als Grundlage für weitere behördliche Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltstandards dienen sollen ([U. Stelkens, NuR 2005, 362 ff.](#))

Ausdrückliche Regelungen für Umweltbestandsaufnahmen und Umweltplanungen:

- [RL 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa](#)
- [RL 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm](#)
- [RL 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik](#)

Implizite Regelung einer einer „Umweltbestandsaufnahme“ und Umweltplanung

- [RL 2009/17/EU über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten](#) (s. hierzu z. B. [VGH Mannheim, 5 S 1770/18 v. 1.7.2021, Rn. 33 ff.](#) = NuR 2022, 281 Rn. 33 ff.)
- [RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen](#)

IV. Von der Vorhabenplanung zur Umweltplanung

Auswirkungen der Umweltplanung auf möglich auf ([U. Stelkens, NuR 2005, 362 ff.](#))

- Alternativenprüfung bei Vorhabenplanungen kann auf Grund besserer, bereits anlassunabhängig erhobener Umweltdaten auf sichererer Grundlage erfolgen
- Vorbereitung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei Vorhabenplanungen kann durch vorhergehende umfassende Datenerhebung bei der Umweltplanung objektiver werden
- Umweltbehörden werden gegenüber Planungsbehörden gestärkt, da sie die Daten selbständig erheben (und nicht nur die Datenerhebung durch die Planungsbehörden „begleiten“)

IV. Von der Vorhabenplanung zur Umweltplanung

Verpflichtung zur Durchsetzung (*enforcement* – hierzu **§ 6 A II 3 des Kurses**) des Umweltplanungsrechts führt zur Anerkennung gerichtlich durchsetzbarer Ansprüche jedes Betroffenen (und zu Verbandsklagemöglichkeiten von Umweltverbänden) auf Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltbedingungen

- [EuGH, C-237/07 v. 25.7.2008, Rn. 34 ff. – Janecek](#): Gerichtlich durchsetzbarer Anspruch der Anwohner auf Durchführung einer *Luftreinhalteplanung* nach Maßgabe der [RL 2008/50/EG](#) bei Gefahr der Grenzwertüberschreitung (ebenso : [EuGH, C-723/17 v. 26.6.2019, Rn. 32 – Crayenest u. a.](#))
hierzu *Cancik*, WiVerw 2012, 210, 223 f.; *Faßbender*, EuR 2009, 400 ff.; *Jans*, in: FS Slot, 2009, S. 267 ff.; *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 ff ; *Köck/Lehmann*, ZUR 2013, 67, 72; *Kotulla/Rolfen*, JZ 2009, 209 ff.;
- [EuGH, C-723/17 v. 26.6.2019, Rn. 31 ff. – Craeynest u. a.](#): Betroffene können auch durchsetzen, dass die Mitgliedstaaten die Luftqualität in Ballungsräumen auf Grundlage von Luftprobeentnahmen feststellen, die den Art. 7 und 10 i. V. mit Anhang III B und C der [RL 2008/50/EG](#) entsprechen.

IV. Von der Vorhabenplanung zur Umweltplanung

Verpflichtung zur Durchsetzung (*enforcement* – hierzu **§ 6 A II 3 des Kurses**) des Umweltplanungsrechts führt zur Anerkennung gerichtlich durchsetzbarer Ansprüchen jedes Betroffenen (und zu Verbandsklagemöglichkeiten von Umweltverbänden) auf Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltbedingungen (siehe hierzu auch **§ 10 B I 5 des Kurses**)

Siehe zu Umweltplanungsansprüchen bei

- der **Gewässerbewirtschaftung**: *Durner*, NuR 2019, 1 ff.
- der **Lärmaktionsplanung**: *Cancik*, WiVerw 2012, 210, 223 f.; anders [BVerwG, 7 C 2/18 v. 28.11.2019, Rn. 16 ff.](#) = BVerwGE 167, 147 Abs. 16 ff.

IV. Von der Vorhabenplanung zur Umweltplanung

Verpflichtung zur nationalen Energie- und Politikplanung durch [VO \(EU\) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz](#) verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten

- zur Erstellung von **integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen** (NECP - National Energy and Climate Plans); sie sollen die Ziele und Maßnahmen für die Treibhausgasminderung bis 2030 in den Bereichen Dekarbonisierung, Energieeffizienz, Energiesicherheit, Binnenmarkt sowie Forschung, Innovation und Wettbewerb enthalten sollen
- Entwicklung von Langfriststrategien bis 2050

„Weiche“ Steuerung der Umsetzung der Klimaschutzziele des Pariser Abkommens durch „integrierte“ Planung und Berichtspflichten (ausführlich *Schlacke/Knodt*, ZUR 2019, 404 ff.).

NECP und Langfriststrategien dienen der Koordinierung der nationalen Energie- und Klimaschutzpolitik (zur Umsetzung des Pariser Abkommens).

V. Informationsfreiheit, Informationsverwaltungsrecht und Open Government

Entwicklung des unionsrechtlichen Informationsverwaltungsrechts zunächst durch Schaffung voraussetzungsloser Informationszugangsansprüche:

- [RL 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt](#)
Zur Bedeutung *Guckelberger*, NuR 2018, 378 ff.; *Wegener*, NVwZ 2015, 609 ff.; wurde durch [RL 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen](#) ersetzt
- 1999: Verankerung des Transparenzgedankens gegenüber den Organen und Einrichtungen der EG durch Vertrag von Amsterdam (heute Art. 15 AEUV, Art. 42 GRCh und [VO \(EG\) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates des Parlaments und der Europäischen Kommission](#))
- **Art. 4** des 1998 von der EG und allen Mitgliedstaaten der EG ratifizierten, 2001 in Kraft getretenen [Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten \("Übereinkommen von Aarhus"\)](#) sieht Zugang zu Umweltinformationen vor und führt zur [RL 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG](#)

V. Informationsfreiheit, Informationsverwaltungsrecht und Open Government

Weiterentwicklung des unionsrechtlichen Informationsverwaltungsrechts durch Schaffung von Informationsweiterverwendungsansprüchen

- [RL 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors](#) (aufgehoben durch Art. 19 RL (EU) 2019/1024)
Hierzu *Beyer-Katzenberger*, DÖV 2014, 144 ff.
- [RL 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft \(INSPIRE\)](#) – führt zu Aufbau des INSPIRE Geoportals (<https://inspire.ec.europa.eu/>)
Hierzu ausführlich: *Damm*, Zugang zu staatl. Geodaten als Element der Daseinsvorsorge, 2017, S. 110 ff.; ferner *Martini/Damm*, DVBl 2013, 1 ff.; *Polenz* NVwZ 2010, 485 ff.
- [Beschluss 2011/8333/EU der Kommission über die Weiterverwendung von Kommissionsdokumenten](#)
- [RL \(EU\) 2019/1024 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors \(Neufassung\)](#) – hierzu *Knockaert/Michel*, RTDEur 2023, 71 ff.)
- [VO \(EU\) 2022/868 über Europäische Daten-Governance \(Daten-Governance-Rechtsakt\)](#)

V. Informationsfreiheit, Informationsverwaltungsrecht und Open Government

Unionsrechtlich inspiriertes Informationsverwaltungsrecht erfasst

- den in den [Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen](#) geregelten Zugang des Einzelnen zu staatlichen Informationen
- das Recht der aktiven Publikumsinformation und Informationsvorsorge durch die öffentliche Hand
- Recht des (grenzüberschreitenden) Informationsaustauschs zwischen den Behörden
- Recht der Weiterverwendung von bei der Verwaltung vorhandenem Wissen als Ressource für Private und andere Verwaltungsträger (hierzu [Gesetz für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors \[Datennutzungsgesetz – DNG\]](#) – siehe hierzu auch [Martini/Haußecker/Wagner, NVwZ-Extra 11/2022, 1 ff.](#))

Steht in einem engen Zusammenhang mit

- der Weiterentwicklung des eGovernments und Automatisierung von Verwaltungsabläufen
- der **Open-Data und Open-Government Diskussion**

B) Auswirkungen des Unionsrechts auf die mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation

- I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind**
- II. Beispiele für fachrechtliche unionsrechtliche Vorgaben zur Organisation und Zuständigkeiten nationaler Fachbehörden**

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden

- leiten sich aus **Art. 4 Abs. 3 EUV** ab und dienen dem „**enforcement**“ des **Unionsrechts** (hierzu **§ 6 A II 3** des Kurses)
- werden auch von **Art. 197 Abs. 1 und 2 AEUV** (hierzu bereits **§ 6 B II des Kurses**) vorausgesetzt
- Nichtbeachtung kann **Vertragsverletzung i. S. des Art. 258 AEUV** sein, wenn hierdurch die durch einen Unionsrechtsakt vorgeschriebenen Ziele nicht erreicht werden (hierzu **§ 7 A I 2 des Kurses**)
- Nichtbeachtung kann im Bereich der Agrarpolitik und der Fondsverwaltung **Anlastungen und Finanzkorrekturen** rechtfertigen (hierzu **§ 7 C I des Kurses**)

Zu den allgemeinen unionsrechtlichen Anforderungen: *Augsberg*, in: Terhechte (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2022, § 6 Rn. 22 ff.; *Classen*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Recht der EU*, Art. 197 AEUV Rn. 28 ff. (Bearbeitung 2021); *Kahl*, *Die Verwaltung* 29 (1996), 341, 348 ff.; *Kugelman*, *VerwArch* 98 (2007), 78 ff.

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

[EuGH, 8/88 v. 12.6.1990 – Deutschland ./ . Kommission](#) (Folie 1 von 3) – zu einem Anlastungsverfahren (hierzu [§ 7 C I des Kurses](#))

„11. Die Kommission rügt Unregelmäßigkeiten der deutschen Behörden bei der Verwaltung von EU-Mitteln, die darin bestanden], daß ein angemessenes System von Verwaltungskontrollen und Kontrollen an Ort und Stelle sowie Nachweise fehlten, daß bestimmte Verwaltungskontrollen durchgeführt und Kontrollen an Ort und Stelle in befriedigender Weise vorgenommen worden seien.

12. Die fraglichen Kontrollregelungen sind in der Bundesrepublik Deutschland nicht durch Entscheidung des Bundes einheitlich für das gesamte Hoheitsgebiet festgelegt, sondern unterliegen der Verantwortung der einzelnen Länder. Die Kommission wirft den Bundesbehörden vor, den Ländern keine detaillierten Instruktionen zur Art und zur Häufigkeit der Kontrollen gegeben zu haben, die geeignet wären, die Einhaltung der nach der Gemeinschaftsregelung geltenden Bedingungen für die Gewährung der streitigen Prämien zu gewährleisten. Den Ländern wirft sie vor, keine geeigneten Kontrollmaßnahmen festgelegt und angewandt zu haben.

13. Hierzu ist festzustellen, daß **es Sache aller mitgliedstaatlichen Behörden ist**, seien es solche der staatlichen Zentralgewalt, eines Gliedstaats oder sonstiger Gebietskörperschaften, **im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten [...].“**

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

[EuGH, 8/88 v. 12.6.1990 – Deutschland ./.](#) [Kommission](#) (Folie 2 von 3) – zu einem Anlastungsverfahren (hierzu [§ 7 C I des Kurses](#))

„13. [...] Dagegen ist es nicht Aufgabe der Kommission, sich zur Verteilung der Zuständigkeiten aufgrund der organisationsrechtlichen Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten [...] zu äußern. **Sie kann nur nachprüfen, ob das gemäß den Bedingungen der nationalen Rechtsordnung errichtete System von Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen so wirksam ist, daß es eine richtige Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften erlaubt.**

14. [Es ist daher nicht zu prüfen], ob die Bundesregierung [...] den Bundesländern ausreichende Instruktionen gegeben hatte. [Zu prüfen sind nur die Vorwürfe der Kommission], mit denen diese das Fehlen von Vorschriften über die Modalitäten der Kontrolle der Einhaltung [des Gemeinschaftsrechts], das Fehlen wichtiger Verwaltungskontrollen sowie einer konkreten Überwachung der nachgeordneten ausführenden Stellen, das Fehlen oder die Unzulänglichkeit von konkreten Anweisungen an die mit der Kontrolle an Ort und Stelle betrauten Beamten, das Fehlen jedweder Vorgaben für die Häufigkeit dieser Kontrollen und das Fehlen jedweder Art von schriftlichem Bericht über die an Ort und Stelle durchgeführten Kontrollen und deren Ergebnisse rügt . Bei den betreffenden Pflichten handelt es sich nach Ansicht der Kommission um Mindestanforderungen gemäß den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften.“

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

[EuGH, 8/88 v. 12.6.1990 – Deutschland ./.. Kommission](#) (Folie 3 von 3) – zu einem Anlastungsverfahren (hierzu [§ 7 C I des Kurses](#))

„15. Die Klägerin macht im wesentlichen geltend, diese von der Kommission aufgestellten Forderungen stellen für die Mitgliedstaaten zusätzliche Verpflichtungen dar, die in den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften keine Grundlage fänden; sie seien daher auch kein taugliches Kriterium, um zu beurteilen, wie die fraglichen Prämienregelungen in den drei betroffenen Bundesländern angewandt worden seien.

16. Hierzu ist festzustellen, daß [das EG-Recht] zwar die Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich verpflichtet, solche Überwachungsmaßnahmen und Kontrollmodalitäten einzuführen [...], daß sich eine derartige Verpflichtung aber gleichwohl implizit daraus ergibt, daß die Mitgliedstaaten [EG-rechtlich] verpflichtet sind, die streitigen Prämienregelungen anzuwenden und ein Kontroll- und Überwachungssystem einzurichten. [...]

21. Fehlt ein solches Kontrollsystem oder weist das von einem Mitgliedstaat eingeführte System derartige Mängel auf, daß Zweifel an der Erfüllung der für die Gewährung der fraglichen Prämien geltenden Voraussetzungen bestehen, so ist die Kommission berechtigt, bestimmte von dem betreffenden Mitgliedstaat getätigte Ausgaben nicht anzuerkennen."

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

Bereichsspezifische „Klarstellung“ des Grundsatzes von [EuGH, 8/88 v. 12.6.1990 – Deutschland ./.](#) [Kommission](#)

VO (EU) Nr. 2021/2116 über die Finanzierung, die Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Art. 59 – Schutz der finanziellen Interessen der Union

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen im Rahmen der GAP, unter Achtung der geltenden Verwaltungssysteme, alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften und ergreifen alle sonstigen Maßnahmen, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gewährleisten, einschließlich der wirksamen Anwendung der in Artikel 37 festgelegten Kriterien zur Förderfähigkeit der Ausgaben. [...].

(2) Die Mitgliedstaaten richten wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme ein, um die Einhaltung der Unionsvorschriften für Interventionen der Union sicherzustellen.

Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um die ordnungsgemäße Funktionsweise ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben zu gewährleisten.

[...].

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

Bereichsspezifische „Klarstellung“ des Grundsatzes von [EuGH, 8/88 v. 12.6.1990 – Deutschland ./.](#) [Kommission](#):

VO (EU) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen über [die Europäischen Fonds]

Art. 69 – Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten

(1) Die Mitgliedstaaten **verfügen über Verwaltungs- und Kontrollsysteme** für ihre Programme gemäß diesem Titel und **stellen deren Funktionieren** im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und den in Anhang XI aufgeführten Kernanforderungen **sicher**.

(2) **Die Mitgliedstaaten** stellen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in der bei der Kommission eingereichten Rechnungslegung sicher und **ergreifen alle notwendigen Maßnahmen, um Unregelmäßigkeiten, einschließlich Betrug, zu verhüten, aufzudecken und zu korrigieren und darüber Bericht zu erstatten.** [...].

(7) **Die Mitgliedstaaten treffen Vorkehrungen, um die wirksame Untersuchung von Beschwerden in Bezug auf die Fonds sicherzustellen.** Der Geltungsbereich, die Vorschriften und die Verfahren bezüglich dieser Vorkehrungen fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gemäß ihrem institutionellen und rechtlichen Rahmen.[...].

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

Verallgemeinerung des Grundsatzes [EuGH, 8/88 v. 12.6.1990 – Deutschland](#) ./ [Kommission](#) über die geteilte Mittelverwaltung hinaus:

[RL \(EU\) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften](#)

Art. 5 – Ressourcen

(1) Die Mitgliedstaaten stellen mindestens sicher, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden über eine ausreichende Zahl qualifizierter Mitarbeiter und ausreichende finanzielle, technische und technologische Ressourcen verfügen, die sie für die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben und für die wirksame Ausübung ihrer Befugnisse im Zusammenhang mit der Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV nach Absatz 2 dieses Artikels benötigen.

(2) Für die Zwecke von Absatz 1 müssen die nationalen Wettbewerbsbehörden mindestens in der Lage sein, Untersuchungen im Hinblick auf die Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV durchzuführen, Entscheidungen zur Anwendung dieser Artikel auf der Grundlage des Artikels 5 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zu erlassen und im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes eng zusammenzuarbeiten, um die wirksame und einheitliche Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV zu gewährleisten. [...].

(3) und 4 [...].

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

Verallgemeinerung des Grundsatzes von [EuGH, 8/88 v. 12.6.1990 – Deutschland ./.](#) [Kommission](#) über die geteilte Mittelverwaltung hinaus:

RL (EU) 2019/1 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften

Art. 57 – Benennung und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden

(1) bis (4) [...].

(5) Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde stellen die Mitgliedstaaten insbesondere sicher,

a) [...]

b) dass die Regulierungsbehörde mit allen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wird, die sie benötigt, um ihre Aufgaben und Befugnisse wirksam und effizient wahrzunehmen;

c) bis g) [...].

(6) und (7) [...].

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

Verallgemeinerung des Grundsatzes von [EuGH, 8/88 v. 12.6.1990 – Deutschland ./.](#) [Kommission](#) über die geteilte Mittelverwaltung hinaus:

RL (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)

Art. 6 - Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden

(1) [...].

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden ihre Befugnisse unparteiisch, transparent und innerhalb eines angemessenen Zeitraums ausüben. **Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass ihnen angemessene technische, finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können.**

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

Verallgemeinerung des Grundsatzes von [EuGH, 8/88 v. 12.6.1990 – Deutschland ./.](#) [Kommission](#) über die geteilte Mittelverwaltung hinaus:

27.4.2001

DE

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

L 118/41

EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom 4. April 2001

zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten

(2001/331/EG)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 175 Absatz 1,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses ⁽¹⁾,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen ⁽²⁾,

unterstützen und dadurch die derzeitigen großen Unterschiede zwischen den Inspektionssystemen der einzelnen Mitgliedstaaten zu verringern.

- (3) In der Entschließung des Rates vom 7. Oktober 1997 zur Formulierung, Durchführung und Durchsetzung des Umweltschutzes der Gemeinschaft ⁽⁶⁾ wurde die Kommission ersucht, dem Rat insbesondere auf der Grundlage der Arbeiten des EIL-Netzes für die Anwendung und

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

Grundsatz angemessener personeller und sachlicher Ausstattung der mit dem Vollzug des Unionsrechts betrauten nationalen Behörden wird auch von Art. 197 Abs. 1 AEUV vorausgesetzt:

Art. 197 AEUV

(1) Die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Union entscheidende effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten ist als Frage von gemeinsamem Interesse anzusehen.

(2) Die Union kann die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um eine Verbesserung der Fähigkeit ihrer Verwaltung zur Durchführung des Unionsrechts unterstützen. [...]. Die Mitgliedstaaten müssen diese Unterstützung nicht in Anspruch nehmen. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen die erforderlichen Maßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

(3) Dieser Artikel berührt weder die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Unionsrecht durchzuführen, noch die Befugnisse und Pflichten der Kommission. [...].

I. Allgemeine unionsrechtliche Anforderungen an Aufbau und Ausstattung nationaler Behörden, die mit dem Vollzug von Unionsrecht betraut sind

Wiederholung von **§ 6 B I des Kurses** (hierzu *Classen* in Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 197 AEUV Rn. 82 [Bearbeitung 2021]; [U. Stelkens, EuR 2012, 511, 534 ff.](#))

- **Art. 197 Abs. 1 i.V. mit Abs. 2 Satz 1 AEUV** begründet eine Kompetenz der Union, die Befähigung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen zu fördern, Unionsrecht i. S. des Art. 4 Abs. 3 AEUV effektiv zu verwirklichen
- **Art. 197 Abs. 2 Satz 2 und 3 AEUV** regelt die Frage, auf welche Weise die Förderung der Bemühungen der Mitgliedstaaten, die Fähigkeit ihrer jeweiligen Verwaltung zur Durchführung des Unionsrechts von der Union unterstützt werden kann (insbesondere die Erleichterung des Austauschs von Informationen und von Beamten sowie die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen)
- **Art. 197 Abs. 2 Satz 4 AEUV** begründet einer Kompetenz der Union zur Ausgestaltung der Förderprogramme durch Verordnungen. Klargestellt wird, dass **diese** Kompetenz nicht die Kompetenz begründet, etwa das nationale Beamtenrecht, den nationalen Behördenaufbau oder das nationale Verwaltungsverfahrenrecht durch Verordnungen zu harmonisieren.
- **Art. 197 Abs. 3 AEUV** stellt klar, dass die Begrenzungen des Art. 197 Abs. 2 AEUV nicht über den Anwendungsbereich des Art. 197 Abs. 1 AEUV hinaus gehen.

II. Beispiele für fachrechtliche unionsrechtliche Vorgaben zur Organisation und Zuständigkeiten nationaler Fachbehörden

- 1. Einheitlicher Ansprechpartner nach Art. 6 RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt**
- 2. Organisationsrechtliche Folgen des Konzepts des „integrativen Umweltschutzes“ in Art. 5 RL 2010/75/EU über Industrieemissionen**
- 3. „Inneradministrative Gewaltenteilung“ nach Art. 6 Abs. 3 RL 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme**
- 4. „Flussgebietseinheitszuständigkeiten“ nach Art. 3 RL 2000/60/EG (sog. Wasserrahmenrichtlinie)**
- 5. Verwaltungsorganisatorische Rechtsschutzbündelung nach Art. 55 ff. RL 2012/34/EU**
- 6. Wettbewerbsbehördennetzwerk nach VO (EG) Nr. 1/2003**
- 7. Unabhängigkeitsanforderungen für Datenschutzbeauftragten nach VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung)**
- 8. Regulierungsbehördennetzwerk nach RL (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)**
- 9. Regulierungsbehörden nach RL (EU) 2019/944 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung)**
- 10. Asylbehörden nach RL 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)**

1. Einheitlicher Ansprechpartner nach Art. 6 RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt:

Art. 6 Einheitliche Ansprechpartner

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Dienstleistungserbringer folgende Verfahren und Formalitäten über einheitliche Ansprechpartner abwickeln können:

a) alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind, insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden, einschließlich der Beantragung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder der Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen;

b) die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen.

(2) Die Schaffung einheitlicher Ansprechpartner berührt nicht die Verteilung von Zuständigkeiten und Befugnissen zwischen Behörden innerhalb der nationalen Systeme.

1. Einheitlicher Ansprechpartner nach Art. 6 RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt

- Art. 6 [RL 2006/123/EG](#) verlangt mit der Schaffung eines einheitlichen Ansprechpartners das Angebot einer Frontoffice/Backoffice-Konstruktion für den gesamten Anwendungsbereich der Richtlinie

Der Anwendungsbereich jedenfalls der Kapitel II und III der [RL 2006/123/EG](#) betrifft nach neuerer Rechtsprechung des EuGH nicht nur grenzüberschreitende, sondern auch rein innerstaatliche Sachverhalte (vgl. etwa [EuGH \(GK\), C-360/15 und C-31/16 v. 30.1.2018, Rn. 99 ff. - X und Visser](#); [EuGH, C-377/17 v. 4.7.2019, Rn. 57 – Kommission ./ Deutschland \(HOAI\)](#); [EuGH \(GK\), C-724/18 und C-727/18 v. 22.9.2020, Rn. 56 – Cali Apartment](#)); ausführlich zur diesbezüglichen Rechtsprechungsentwicklung [Stelkens/Seyfarth, FÖV Discussion Paper Nr 88, 2019, S. 4 ff.](#)

- Die Mitgliedstaaten haben sehr unterschiedliche Wege gewählt, um diesen Anforderungen nachzukommen (*Stelkens/Weiß/Mirschberger*, in: *dies.* [Hrsg.], *The Implementation of the EU Services Directive*, 2012, S. 3, 16 ff.)
- EU Kommission hat Anforderungen in ihrem [Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 21 ff.](#) konkretisiert (**nächste Folien**). Die [Neufassung des Handbuchs von 2022, S. 31 ff.](#) (nur in englisch verfügbar) baut hierauf auf.

1. Einheitlicher Ansprechpartner nach Art. 6 RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Zum Zweck des einheitlichen Ansprechpartners: [EU Kommission, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 21 ff.](#)

Die „einheitlichen Ansprechpartner“ sollen die institutionellen Gesprächspartner aus der Sicht des Dienstleistungserbringers sein, so dass dieser nicht Kontakt mit verschiedenen zuständigen Behörden oder Körperschaften aufnehmen muss, um alle notwendigen Informationen zu sammeln und alle notwendigen Schritte im Hinblick auf seine Dienstleistungen abzuwickeln. Die Mitgliedstaaten müssen die „einheitlichen Ansprechpartner“ für alle Erbringer von Dienstleistungen zugänglich machen, unabhängig davon, ob diese ihren Sitz in ihrem Hoheitsgebiet oder im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates haben. Selbstverständlich findet die Verpflichtung nur auf durch die Richtlinie erfassten Dienstleistungsbereiche Anwendung. Die Mitgliedstaaten können aber auch eine Ausdehnung der Tätigkeiten der „einheitlichen Ansprechpartner“ auf alle oder einige der von der Richtlinie ausgenommenen Sektoren in Erwägung ziehen. Das gleiche gilt auch im Hinblick auf bestimmte, aus der Richtlinie ausgenommene Bereiche. So könnten beispielsweise die Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Einbeziehung bestimmter steuerbezogener Anforderungen, wie z.B. die Zuteilung von Mehrwertsteuernummern, bei den „einheitlichen Ansprechpartnern“ in Erwägung ziehen.

Die Zielsetzung der Einrichtung von „One Stop Shops“ für Unternehmen wurde durch die Mitgliedstaaten bereits mehrere Jahre verfolgt. Die in der Dienstleistungsrichtlinie enthaltene Verpflichtung steht daher im Einklang mit den Zielen anderer Gemeinschaftsinitiativen, insbesondere der vom Europäischen Rat gemachten Zusage zur Einrichtung dieser „One Stop Shops“ für Start-ups bis zum Ende des Jahres 2007, und ergänzt diese⁽⁴³⁾. Allerdings ist die in der Dienstleistungsrichtlinie enthaltene rechtliche Verpflichtung umfassender und deckt alle Arten von Unternehmen (nicht nur Start-ups), die Empfänger von Dienstleistungen (für Informationszwecke) sowie alle Arten von Verfahren (nicht nur Verfahren zur Unternehmensgründung) ab. Andererseits ist klar, dass andere Funktionen, welche die „One-Stop Shops“ für Start-ups erfüllen sollen⁽⁴⁴⁾, wie die Beratung, Schulung, Finanzberatung und Unterstützung im Hinblick auf Geschäftspläne, über die in der Dienstleistungsrichtlinie festgelegten Verpflichtungen hinausgehen. Die Umsetzung der vom Europäischen Rat festgesetzten Ziele des „One Stop Shops“ trägt zur Umsetzung der „einheitlichen Ansprechpartner“ bei. Auf jeden Fall ist klar, dass die Mitgliedstaaten keine zwei getrennten Netzwerke schaffen müssen und dass sie auf bestehende Initiativen aufbauen können, um die in der Dienstleistungsrichtlinie enthaltene rechtliche Verpflichtung zu erfüllen.

1. Einheitlicher Ansprechpartner nach Art. 6 RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Zu den Anforderungen an den einheitlichen Ansprechpartner: [EU Kommission, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 21 ff.](#)

Jeder Mitgliedstaat kann frei darüber entscheiden, wie die „einheitlichen Ansprechpartner“ in seinem Hoheitsgebiet organisiert werden sollen, aber er muss sicherstellen, dass sie sämtlichen Dienstleistungserbringern zur Verfügung stehen, denen durch die Richtlinie die Erfüllung aller Verfahren und Formalitäten im Hinblick auf Dienstleistungen und Angelegenheiten, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, ermöglicht wird.

Das Konzept der „einheitlichen Ansprechpartner“ bedeutet nicht, dass die Mitgliedstaaten eine einzige zentralisierte Einrichtung innerhalb ihres Hoheitsgebiets schaffen müssen. Die Mitgliedstaaten können sich auch entscheiden, mehrere „einheitliche Ansprechpartner“ innerhalb ihres Hoheitsgebiets zu schaffen. Der „einheitliche Ansprechpartner“ muss allerdings aus der Sicht des einzelnen Dienstleistungserbringers „einheitlich“ sein (d. h., der Dienstleistungserbringer sollte in der Lage sein, sämtliche Verfahren unter Hinzuziehung nur eines solchen Ansprechpartners zu erfüllen).

Die Mitgliedstaaten können sich entscheiden, verschiedene „einheitliche Ansprechpartner“ für verschiedene Sektoren, wie beispielsweise „einheitliche Ansprechpartner“ für reglementierte Berufe und „einheitliche Ansprechpartner“ für kommerzielle Tätigkeiten, wie z. B. den Einzelhandel usw., einzuführen. Allerdings ist es wichtig, dass mögliche Lücken in der Erfassung abgedeckt werden. Aus diesem Grund gilt, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie sich entscheiden, „einheitliche Ansprechpartner“ nach spezifischen Sektoren einzuführen, (zusätzliche) „einheitliche Ansprechpartner“ benötigen, die für alle Dienstleistungen kompetent sind, die unter Umständen nicht durch die sektorenspezifischen „einheitlichen Ansprechpartner“ abgedeckt werden. Auf jeden Fall sollten, wenn ein Mitgliedstaat sich entscheidet, unterschiedliche „einheitliche Ansprechpartner“ zu schaffen, die Zuständigkeiten für den Dienstleistungserbringer leicht zu erkennen sein. Dies erfordert wahrscheinlich eine zentrale Webseite, die die Dienstleistungserbringer in die Lage versetzen würde, den betreffenden „einheitlichen Ansprechpartner“ in einem Mitgliedstaat leicht zu identifizieren und Kontakt mit diesem aufzunehmen. Überdies sollte, wenn es verschiedene „einheitliche Ansprechpartner“ gibt, ein „einheitlicher Ansprechpartner“, mit dem ein Dienstleistungserbringer Kontakt aufgenommen hat, der aber für diese Tätigkeiten nicht zuständig ist, den Dienstleistungserbringer dabei unterstützen, den in seinem Fall zuständigen „einheitlichen Ansprechpartner“ zu finden.

1. Einheitlicher Ansprechpartner nach Art. 6 RL 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Zu den Anforderungen an den einheitlichen Ansprechpartner: [EU Kommission, Handbuch zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, 2007, S. 21 ff.](#)

- Einrichtung verschiedener „einheitlicher Ansprechpartner“ könne für ausländische und nationale Dienstleistungserbringer Diskriminierung zur Folge haben
- Mitgliedstaaten können entscheiden, dass die „einheitlichen Ansprechpartner“ nur eine koordinierende Rolle erfüllen, so dass die endgültigen Entscheidungen bei den bestehenden zuständigen Behörden verbleiben
- Mitgliedstaaten steht frei, zu entscheiden, an wen sie die Aufgabe der „einheitlichen Ansprechpartner“ vergeben wollen: an die zuständigen Behörden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene, an die Berufskammern, an andere Berufsorganisationen oder sogar an private Betreiber.
- Überdies können sich die Mitgliedstaaten auch entscheiden, „**einheitliche Ansprechpartner**“ **nur auf elektronischer Grundlage einzuführen** und somit keine spezifische physische Infrastruktur zu schaffen, zu der die Dienstleistungserbringer tatsächlich gehen können (so auch [Handbook on the implementation of the Services Directive, 2. Aufl. 2022, S. 32 f.](#)).
- Auch Regelung der Finanzierung steht den Mitgliedstaaten frei.

2. Organisationsrechtliche Folgen des Konzepts des „integrativen Umweltschutzes“ in Art. 5 RL 2010/75/EU über Industrieemissionen

[RL 2010/75/EU über Industrieemissionen \(integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung – Neufassung\)](#):

Art. 5

Erteilung einer Genehmigung

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen für eine vollständige Koordinierung der Genehmigungsverfahren und der Genehmigungsaufgaben, wenn bei diesen Verfahren mehrere zuständige Behörden oder mehr als ein Betreiber mitwirken oder wenn mehr als eine Genehmigung erteilt wird, um ein wirksames integriertes Konzept aller für diese Verfahren zuständigen Behörden sicherzustellen.

Organisationsrechtlichen Folgen: Notwendigkeit der „Verknüpfung“ von Behörden, die jeweils für den Schutz eines Umweltmediums (Wasser, Luft, Lärmschutz, Boden usw.) zuständig sind (entgegen dem früheren strikten Trennungsprinzip in Deutschland).

Siehe hierzu in Zusammenhang mit der Vorgänger-Richtlinie: *Calliess*, DVBl 2010, 1, 3 ff.; *ders.*, in: Ruffert (Hrsg.), *Recht und Organisation*, 2003, S. 73 ff.; *Martini VerwArch* 100 (2009), 40, 50 ff.

3. „Inneradministrative Gewaltenteilung“ nach Art. 6 Abs. 3 RL 2001/42/EG

Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme:

Art. 6. Konsultationen.

(1) Der Entwurf des Plans oder Programms und der [...] Umweltbericht werden den in Absatz 3 genannten Behörden [...] zugänglich gemacht.

(2) Den Behörden nach Absatz 3 [...] wird innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit gegeben, vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen.

(3) Die Mitgliedstaaten bestimmen die **zu konsultierenden Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein könnten.**

(4) [...].

(5) Die Einzelheiten der Information und Konsultation der Behörden und der Öffentlichkeit werden von den Mitgliedstaaten festgelegt.

3. „Inneradministrative Gewaltenteilung“ nach Art. 6 Abs. 3 RL 2001/42/EG

[EuGH, C-474/10 v. 20.10.2011, Rn. 34 ff. – Department of the Environment of Northern Ireland/Seaport:](#)

„(39) Den Vorschriften der Richtlinie 2001/42 würde jedoch die praktische Wirksamkeit genommen, wenn es für den Fall, **dass die nach Art. 6 Abs. 3 dieser Richtlinie bestimmte Behörde auch selbst einen Plan oder ein Programm ausarbeiten oder annehmen müsste**, in der Verwaltungsstruktur des betreffenden Mitgliedstaats keine andere Stelle gäbe, die diese Konsultationsaufgabe wahrnehmen dürfte.

(41) In einer [...] Situation, in der [...] eine einzige Behörde nach Art. 6 Abs. 3 [...] bestimmt worden ist und diese Behörde in einem bestimmten Fall für die Ausarbeitung eines Plans oder eines Programms zuständig ist, verlangt diese Vorschrift nicht, dass eine andere Behörde in diesem Mitgliedstaat [...] bestimmt wird, damit die [...] vorgesehenen Konsultationen stattfinden können..

(42) Art. 6 verlangt in einer solchen Situation jedoch, dass **innerhalb der normalerweise für die Konsultation in Umweltfragen zuständigen Behörde eine funktionelle Trennung stattfindet** [...verlangt wird tatsächliche Autonomie, eigene Verwaltungsressourcen und eigenes Personal]).“

4. „Flussgebietseinheitszuständigkeiten“ nach Art. 3 RL 2000/60/EG

Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

Art. 3 - Koordinierung von Verwaltungsvereinbarungen innerhalb einer Flussgebietseinheit

(1) Die Mitgliedstaaten bestimmen die einzelnen Einzugsgebiete innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets und ordnen sie für die Zwecke dieser Richtlinie jeweils einer Flussgebietseinheit zu. Kleine Einzugsgebiete können gegebenenfalls mit größeren Einzugsgebieten zusammengelegt werden oder mit benachbarten kleinen Einzugsgebieten eine Flussgebietseinheit bilden. Grundwässer, die nicht in vollem Umfang in einem einzigen Einzugsgebiet liegen, werden genau bestimmt und der am nächsten gelegenen oder am besten geeigneten Flussgebietseinheit zugeordnet. Auch die Küstengewässer werden bestimmt und der bzw. den am nächsten gelegenen oder am besten geeigneten Flussgebietseinheit(en) zugeordnet.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen für geeignete Verwaltungsvereinbarungen, **einschließlich der Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde**, damit diese Richtlinie innerhalb jeder Flussgebietseinheit ihres Hoheitsgebiets angewandt wird.

(3 bis 9) [...].

4. „Flussgebietseinheitszuständigkeiten“ nach Art. 3 RL 2000/60/EG

Art. 3 RL 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

- berührt **örtliche Zuständigkeiten** der Wasserbehörden
- Mitgliedstaaten sollen diese grundsätzlich nicht nach nationalen Verwaltungsbezirken bestimmen, sondern nach „**Flussgebietseinheiten**“, d. h. nach „Einzugsgebieten“ der Flüsse



5. Verwaltungsorganisatorische Rechtsschutzbündelung nach Art. 55 ff. RL 2012/34/EU

RL 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums

Art. 55. Regulierungsstelle. (1) Jeder Mitgliedstaat richtet für den Eisenbahnsektor eine einzige nationale Regulierungsstelle ein. Diese Stelle ist unbeschadet des Absatzes 2 eine eigenständige Behörde, die in Bezug auf ihre Organisation, Funktion, hierarchische Stellung und Entscheidungsfindung rechtlich getrennt und unabhängig von anderen öffentlichen oder privaten Stellen ist. Sie ist außerdem organisatorisch, bei ihren Finanzierungsbeschlüssen, rechtlich und in ihrer Entscheidungsfindung von Infrastrukturbetreibern, entgelterhebenden Stellen, Zuweisungsstellen und Antragstellern unabhängig. Darüber hinaus ist die Regulierungsstelle funktionell unabhängig von allen zuständigen Behörden, die bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge mitwirken.

(2) [...].

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Regulierungsstelle so mit Personal ausgestattet ist und geleitet wird, dass ihre Unabhängigkeit garantiert ist. [...]. [Verantwortliche Personen] holen bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Regulierungsstelle weder Weisungen von staatlichen, öffentlichen oder privaten Stellen ein noch nehmen sie welche entgegen und verfügen bei der Einstellung und Verwaltung des Personals der Regulierungsstelle über umfassende Entscheidungsgewalt.

5. Verwaltungsorganisatorische Rechtsschutzbündelung nach Art. 55 ff. RL 2012/34/EU

RL 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums

Art. 56. Aufgaben der Regulierungsstelle. (1) Ist ein Antragsteller der Auffassung, ungerecht behandelt, diskriminiert oder auf andere Weise in seinen Rechten verletzt worden zu sein, so hat er unbeschadet des Artikels 46 Absatz 6 das Recht, die Regulierungsstelle zu befragen, und zwar insbesondere gegen Entscheidungen des Infrastrukturbetreibers oder gegebenenfalls des Eisenbahnunternehmens oder des Betreibers einer Serviceeinrichtung betreffend:

a) bis f) [...]

g) den Zugang zu Leistungen gemäß Artikel 13 und die dafür erhobenen Entgelte..
(2) bis (5) [...].

(6) Die Regulierungsstelle gewährleistet, dass die vom Infrastrukturbetreiber festgesetzten Entgelte dem Kapitel IV Abschnitt 2 entsprechen und nichtdiskriminierend sind. Verhandlungen zwischen Antragstellern und einem Infrastrukturbetreiber über die Höhe von Wegeentgelten sind nur zulässig, sofern sie unter Aufsicht der Regulierungsstelle erfolgen. Die Regulierungsstelle hat einzugreifen, wenn bei den Verhandlungen ein Verstoß gegen die Bestimmungen dieses Kapitels droht.

(7) bis (13) [...].

5. Verwaltungsorganisatorische Rechtsschutzbündelung nach Art. 55 ff. RL 2012/34/EU

[EuGH, C-489/15 v. 9.11.2017, Rn. 14 ff. – CTL-Logistics](#) (zu Art. 30 der RL 2001/14/EG, der Art 56 RL 2012/34/EU entsprach)

- **Rn. 55 ff.:** Überwachung der Nutzungsentgelte im Eisenbahnbereich erfolgt zwingend über Regulierungsstelle im Verfahren nach (heute) Art 56 RL 2012/34/EU – Dies gewährleistet, dass die Regulierungsstelle nicht nur die im Einzelfall anwendbaren Entgelte beurteilen, sondern dafür Sorge tragen kann, dass die Gesamtheit der Entgelte, d. h. die Entgeltregelung, mit der Richtlinie in Einklang steht. Hierzu dient insbesondere die *erga omnes* Wirkung für alle von einer Entscheidung der Regulierungsbehörde Betroffenen.
- **Rn. 69 ff.:** Dieses System schließt aus, dass die nationalen Gerichte die Billigkeit der Nutzungsentgelte in einem privatrechtlichen Rechtsstreit zwischen privaten Unternehmen nur mit *inter partes* Wirkung unabhängig von dem (heute) in Art 56 RL 2012/34/EU geregelten Verfahren überprüfen, weil dies zu widersprüchlichen Ergebnissen führen könne

5. Verwaltungsorganisatorische Rechtsschutzbündelung nach Art. 55 ff. RL 2012/34/EU

[EuGH, C-489/15 v. 9.11.2017, Rn. 14 ff. – CTL-Logistics](#)

„86. Wenden die mit Rechtsstreitigkeiten im Bereich der Wegeentgelte befassten nationalen Zivilgerichte bei der Beurteilung der Berechnungsmodalitäten und der Höhe der Entgelte im Rahmen der Billigkeitskontrolle gemäß § 315 BGB die Vorschriften [des AEG und der EIBV] an, werden die Vorschriften des Eisenbahnregulierungsrechts gemäß der Richtlinie 2001/14 somit nicht nur von der zuständigen Regulierungsstelle beurteilt und dann ex post von den mit Rechtsbehelfen gegen deren Entscheidungen befassten Gerichten überprüft, sondern auch durch jedes zuständige nationale Zivilgericht, das angerufen wird, angewandt und präzisiert. Dies verstößt gegen die der Regulierungsstelle durch Art. 30 der Richtlinie 2001/14 zuerkannte ausschließliche Zuständigkeit.

87. Die Uniformität der Kontrolle durch die zuständige Regulierungsstelle – gegebenenfalls unter dem Vorbehalt späterer Überprüfung durch die Gerichte, hier die Verwaltungsgerichte, die über Rechtsbehelfe gegen die Entscheidungen der Regulierungsstelle zu befinden haben [...] würde infolgedessen durch verschiedene, unter Umständen nicht durch eine höchstrichterliche Rechtsprechung harmonisierte Entscheidungen unabhängiger Zivilgerichte unterlaufen, so dass in offenkundigem Widerspruch zu dem mit Art. 30 der Richtlinie 2001/14 verfolgten Ziel zwei unkoordinierte Rechtswege nebeneinander bestünden“

5. Verwaltungsorganisatorische Rechtsschutzbündelung nach Art. 55 ff. RL 2012/34/EU

Aufgrund [EuGH, C-489/15 v. 9.11.2017, Rn. 14 ff. – CTL-Logistics](#) hat der BGH seine Rechtsprechung Entgeltbilligkeitskontrolle von Nutzungsentgelten im Eisenbahnbereich angepasst:

[BGH, KZR 12/15 v. 29.1.2019, Rn. 11 ff.](#) = NVwZ-RR 2019, 595 ff.

- Konzept der Art. 55 ff. RL 2012/34/EU führt damit zu einer Rechtsschutzkonzentration im Eisenbahnbereich über die nationale Regulierungsstelle
- Streitigkeiten über privatrechtliche Schuldverhältnisse zwischen den privaten Eisenbahnunternehmen werden auf einer ersten Stufe über streitentscheidende privatrechtsgestaltende Verwaltungsakte der Regulierungsstelle mit *erga omnes* Wirkung entschieden, gegen die Rechtsschutz nur vor den Verwaltungsgerichten gegeben ist.

Aber: [BGH, KZR 39/19 v. 29.10.2019, Rn. 15 ff.](#) = NJW 2020, 1436 ff.

- Ein Gericht kann die Nichtigkeit eines Nutzungsentgeltsvertrags nach § 134 BGB wegen Verstoßes gegen Art. 102 AEUV feststellen – Streitschlichtungsmechanismus nach Art. 55 ff. RL 2012/34/EU errichtet insoweit keine „Sperrwirkung“

5. Verwaltungsorganisatorische Rechtsschutzbündelung nach Art. 55 ff. RL 2012/34/EU

Rechtsschutzbündelungskonzept von [EuGH, C-489/15 v. 9.11.2017, Rn. 14 ff. – CTL-Logistics](#) (bestätigt für Eisenbahnbereich von [EuGH, C-721/20 v. 27.10.2022, Rn. 51 ff. - DB Station & Service](#)) wird auch auf andere Bereiche mit ähnlichen Preisregulierungskonzepten übertragen

So entschieden für Übertragung auf **Flughafenentgeltgenehmigung** der unabhängigen Aufsichtsbehörde nach Art. 6 Abs. 3 bis 5, Art. 11 Abs. 7 der [RL 2009/12/EG über Flughafenentgelte](#) durch [EuGH, C-379/18 v. 21.11.2019 Rn. 65 ff. – Lufthansa](#) (hierzu *Stelter*, NVwZ 2020, 272 ff.)

„67. Insoweit genügt die Feststellung, dass, wie der Gerichtshof bereits in einem vergleichbaren Kontext entschieden hat, mit der Anwendung von § 315 Abs. 3 BGB dadurch, dass ausschließlich darauf abgestellt wird, dass der individuelle Vertrag wirtschaftlich vernünftig ist, verkannt wird, dass nur dann gewährleistet werden kann, dass die Entgeltpolitik auf alle betroffenen Unternehmen gleich angewandt wird, wenn die Entgelte anhand einheitlicher Kriterien festgelegt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. November 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, Rn. 74).“

6. Wettbewerbsbehördennetzwerk nach VO (EG) Nr. 1/2003

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

Art. 35 - Bestimmung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten.

(1) Die Mitgliedstaaten bestimmen die für die Anwendung der Artikel 81 und 82 des Vertrags zuständige(n) Wettbewerbsbehörde(n) so, dass die Bestimmungen dieser Verordnung wirksam angewandt werden. Sie ergreifen vor dem 1. Mai 2004 die notwendigen Maßnahmen, um diesen Behörden die Befugnis zur Anwendung der genannten Artikel zu übertragen. Zu den bestimmten Behörden können auch Gerichte gehören.

(2) Werden einzelstaatliche Verwaltungsbehörden und Gerichte mit der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft betraut, so können die Mitgliedstaaten diesen unterschiedliche Befugnisse und Aufgaben zuweisen.

(3 bis 4) [...]

6. Wettbewerbsbehördennetzwerk nach VO (EG) Nr. 1/2003

Wettbewerbsbehördennetzwerk nach [VO \(EG\) Nr. 1/2003 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln](#)

- **Art. 11:** Zusammenarbeit mit Kommission/Bindungswirkung von Kommissionsentscheidungen
- **Art. 12:** Informationsaustausch zwischen nationalen Wettbewerbsbehörden untereinander und im Verhältnis zur Kommission
- **Art. 13, 15 und 16:** Gewährleistung einheitlicher Rechtsanwendung
- **Art. 14:** Gemeinsamer beratender Ausschuss aus Vertretern der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörde

Hierzu *Weiß*, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. 2022, § 18 Rn. 47 ff.

7. Unabhängigkeitsanforderungen für Datenschutzbeauftragten nach VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung)

[VO \(EU\) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr \(Datenschutz-Grundverordnung\)](#)

Art. 51. Aufsichtsbehörde. (1) Jeder Mitgliedstaat sieht vor, dass eine oder mehrere unabhängige Behörden für die Überwachung der Anwendung dieser Verordnung zuständig sind, damit die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung geschützt werden und der freie Verkehr personenbezogener Daten in der Union erleichtert wird (im Folgenden „Aufsichtsbehörde“).

(2) bis (4) [...].

Art. 52. Unabhängigkeit. (1) Jede Aufsichtsbehörde handelt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Ausübung ihrer Befugnisse gemäß dieser Verordnung völlig unabhängig.

(2) Das Mitglied oder die Mitglieder jeder Aufsichtsbehörde unterliegen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und der Ausübung ihrer Befugnisse gemäß dieser Verordnung weder direkter noch indirekter Beeinflussung von außen und ersuchen weder um Weisung noch nehmen sie Weisungen entgegen.

(3) bis (6) [...].

7. Unabhängigkeitsanforderungen für Datenschutzbeauftragten nach VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung)

[EuGH \(GK\), C-518/07 v. 9.3.2010, Rn. 14 ff. – Kommission ./ Deutschland \(zu Art. 28 RL 95/46/EG\)](#) – Folie 1 von 2:

18. Was erstens den Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 95/46 angeht, ist angesichts des Fehlens einer Definition in der Richtlinie auf den gewöhnlichen Sinn der Wendung „in völliger Unabhängigkeit“ abzustellen. **In Bezug auf öffentliche Stellen bezeichnet der Begriff „Unabhängigkeit“ in der Regel eine Stellung, in der gewährleistet ist, dass die betreffende Stelle völlig frei von Weisungen und Druck handeln kann.**

19. Entgegen dem Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland deutet nichts darauf hin, dass das Unabhängigkeitserfordernis allein das Verhältnis zwischen den Kontrollstellen und den ihrer Kontrolle unterstellten Einrichtungen betreffe. **Im Gegenteil wird der Begriff „Unabhängigkeit“ durch das Adjektiv „völlig“ verstärkt, was eine Entscheidungsgewalt impliziert, die jeglicher Einflussnahme von außerhalb der Kontrollstelle, sei sie unmittelbar oder mittelbar, entzogen ist.**

7. Unabhängigkeitsanforderungen für Datenschutzbeauftragten nach VO (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung)

[EuGH \(GK\), C-518/07 v. 9.3.2010, Rn. 14 ff. – Kommission ./ Deutschland \(zu Art. 28 RL 95/46/EG\)](#) – Folie 2 von 2:

„25. Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der nationalen Kontrollstellen soll die wirksame und zuverlässige Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherstellen und ist im Licht dieses Zwecks auszulegen. Sie wurde eingeführt, um die von ihren Entscheidungen betroffenen Personen und Einrichtungen stärker zu schützen, und nicht, um diesen Kontrollstellen selbst oder ihren Bevollmächtigten eine besondere Stellung zu verleihen. **Folglich müssen die Kontrollstellen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben objektiv und unparteiisch vorgehen. Hierzu müssen sie vor jeglicher Einflussnahme von außen einschließlich der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme des Bundes oder der Länder sicher sein und nicht nur vor der Einflussnahme seitens der kontrollierten Einrichtungen.**“

Hierzu *Bull*, EuZW 2010, 488 ff.; *Frenzel*, DÖV 2010, 925 ff.; *Roßnagel*, EuZW 2010, 299 ff.; *Spiecker gen. Döhmann*, JZ 2010, 787 ff.; *Wolff*, FS Bull, 2011, S. 1071 ff.

8. Regulierungsbehördennetzwerk nach RL (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)

Unabhängigkeitsanforderungen für nationale Regulierungsbehörde nach [RL \(EU\) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation \(Neufassung\)](#)

Art. 6 - Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden, indem sie dafür sorgen, dass sie rechtlich und funktional von jeder natürlichen oder juristischen Person unabhängig sind, die elektronische Kommunikationsnetze, -geräte oder -dienste anbietet. Wenn Mitgliedstaaten weiterhin an Unternehmen, die elektronische Kommunikationsnetze oder -dienste anbieten, beteiligt sind oder diese kontrollieren, müssen sie eine wirksame strukturelle Trennung der hoheitlichen Funktion von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigentum oder der Kontrolle sicherstellen.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die nationalen Regulierungsbehörden und anderen zuständigen Behörden ihre Befugnisse unparteiisch, transparent und innerhalb eines angemessenen Zeitraums ausüben. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass ihnen angemessene technische, finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können.

8. Regulierungsbehördennetzwerk nach RL (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)

Unabhängigkeitsanforderungen für nationale Regulierungsbehörde nach [RL \(EU\) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation \(Neufassung\)](#)

Art. 8 - Politische Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der nationalen Regulierungsbehörden

(1) Unbeschadet des Artikels 10 handeln die nationalen Regulierungsbehörden — auch bei der Ausarbeitung interner Verfahren und der Personalverwaltung — unabhängig und objektiv, arbeiten entsprechend dem Unionsrecht in transparenter und verantwortungsvoller Weise **und holen im Zusammenhang mit der laufenden Erfüllung der ihnen nach nationalem Recht zur Umsetzung des Unionsrechts übertragenen Aufgaben weder Weisungen einer anderen Stelle ein noch nehmen sie solche entgegen.** Dies steht einer Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht entgegen. Ausschließlich Beschwerdestellen nach Artikel 31 sind befugt, Entscheidungen der nationalen Regulierungsbehörden auszusetzen oder aufzuheben.

(2) [...].

8. Regulierungsbehördennetzwerk nach RL (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)

Regulierungsbehördennetzwerk nach [RL \(EU\) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation \(Neufassung\)](#):

- **Art. 10:** Einbindung der NRB in Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK)
- **Art. 32 Abs. 2:** „ Die nationalen Regulierungsbehörden tragen zur Entwicklung des Binnenmarkts bei, indem sie miteinander und mit der Kommission sowie dem GEREK jeweils auf transparente Weise zusammenarbeiten, um in allen Mitgliedstaaten eine kohärente Anwendung dieser Richtlinie zu gewährleisten. Zu diesem Zweck arbeiten sie insbesondere mit der Kommission und dem GEREK bei der Ermittlung der Arten von Mitteln und Abhilfemaßnahmen zusammen, die zur Bewältigung bestimmter Situationen auf dem Markt am besten geeignet sind.“
- **Art. 64 bis 66:** Zusammenarbeit der NRB mit Kommission im GEREK bei Marktanalyse und Marktdefinition



Führt zu einer **gezielten Herauslösung der NRB aus nationaler Verwaltungshierarchie und nationalen Legitimationszusammenhängen**

Siehe zum Regulierungsverbund im Telekommunikationsrecht nach den (vergleichbaren) Vorgaben der Vorgängerrichtlinie: *Britz*, EuR 2006, 46, 53 ff.; *Kahl*, Staat 50 (2011), 353, 377 ff.

8. Regulierungsbehördennetzwerk nach RL (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)

„Politische Unabhängigkeit“ der NRB als Freiheit vor ministeriellen Weisungen: [EuGH, C-560/15 v. 26.7.2017, Rn. 49 ff – Europa Way](#) (Folie 1 von 2)

„51. Gemäß dem [11.] Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie zielte ihr Art. 3 in seiner ursprünglichen Fassung im Wesentlichen darauf ab, durch die **Sicherstellung der Trennung hoheitlicher und betrieblicher Funktionen die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der NRB** zu garantieren. Mit der Richtlinie 2009/140 beabsichtigte der Unionsgesetzgeber, wie sich aus deren 13. Erwägungsgrund ergibt, die **Unabhängigkeit der NRB zu stärken, um eine wirksamere Anwendung des Rechtsrahmens zu gewährleisten und sowohl ihre Amtsgewalt zu stärken als auch ihre Entscheidungen vorhersehbarer zu machen.** [...].

54. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass die Rahmenrichtlinie den NRB spezifische Regulierungsaufgaben zuweist, die in den Art. 8 bis 13 dieser Richtlinie definiert sind. Nach Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie obliegt diesen Behörden die Zuteilung von Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste [...].

55. Die Durchführung eines Auswahlverfahrens zur Vergabe von digitalen Funkfrequenzen, wie des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden „beauty contest“, gehört folglich zur Wahrnehmung einer Regulierungsaufgabe im Sinne der Rahmenrichtlinie, für die eine NRB zuständig ist.“

8. Regulierungsbehördennetzwerk nach RL (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung)

„Politische Unabhängigkeit“ der NRB als Freiheit vor ministeriellen Weisungen: [EuGH, C-560/15 v. 26.7.2017, Rn. 49 ff – Europa Way](#) (Folie 2 von 2)

„56. Die Unabhängigkeit einer solchen Behörde wäre beeinträchtigt, wenn es außenstehenden Stellen – wie im Ausgangsverfahren dem italienischen **Minister** für wirtschaftliche Entwicklung **oder** dem italienischen **Gesetzgeber** – gestattet wäre, jenseits der Aufsichts- und Beschwerdefälle gemäß Art. 3 Abs. 3a Unterabs. 1 der Rahmenrichtlinie ein unter der Verantwortung dieser Behörde durchgeführtes laufendes Auswahlverfahren zur Vergabe von Funkfrequenzen auszusetzen oder gar für nichtig zu erklären.“

57. Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht hervor, dass der italienische Gesetzgeber – im Anschluss an einen Eingriff des Ministers [...] – in ein von der [NRB] durchgeführtes laufendes Auswahlverfahren eingegriffen und dieses beendet hat. Es steht jedoch fest, dass der nationale Gesetzgeber und der Minister [...] im Ausgangsverfahren nicht als Beschwerdestellen im Sinne von Art. 4 der Rahmenrichtlinie gehandelt haben; indes sind nach Art. 3 Abs. 3a dieser Richtlinie allein diese Stellen dafür zuständig, Entscheidungen der NRB auszusetzen oder aufzuheben. Folglich stehen die Erfordernisse der Unabhängigkeit der NRB solchen Eingriffen entgegen.“

9. Regulierungsbehörden nach RL (EU) 2019/944 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung)

Unabhängigkeitsanforderungen für nationale Regulierungsbehörde nach nach Art. 57 Abs. 5 [RL \(EU\) 2019/944](#)

Art. 57 Benennung und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden

(5) Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde stellen die Mitgliedstaaten insbesondere sicher,

- a) dass die Regulierungsbehörde **unabhängig von allen politischen Stellen selbständige Entscheidungen** treffen kann,
 - b) dass die Regulierungsbehörde mit allen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet wird, die sie benötigt, um ihre Aufgaben und Befugnisse wirksam und effizient wahrzunehmen,
 - c) dass der Regulierungsbehörde jedes Jahr separate Haushaltsmittel zugewiesen werden, und dass sie den ihr zugewiesenen Haushalt eigenverantwortlich ausführen kann,
 - d) dass die Mitglieder des Leitungsgremiums der Regulierungsbehörde [...] für eine Amtszeit von fünf bis sieben Jahren ernannt werden, die einmal verlängert werden kann,
 - e) bis g) [...]
- [...]

9. Regulierungsbehörden nach RL (EU) 2019/944 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung)

[EuGH, C-718/18 v. 2.9.2021 – Kommission ./ Deutschland](#) (Folie 1 von 3)

„118. Was erstens den **Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie** anbelangt, sind die Mitgliedstaaten nach Art. 288 AEUV verpflichtet, bei der Umsetzung einer Richtlinie deren vollständige Wirksamkeit zu gewährleisten, wobei sie aber über einen weiten Wertungsspielraum hinsichtlich der Wahl der Mittel und Wege zu ihrer Durchführung verfügen. Diese Freiheit lässt die Verpflichtung der einzelnen Mitgliedstaaten unberührt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vollständige Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten [...].

119. Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten bei der Organisation und Strukturierung ihrer NRB zwar über eine Autonomie verfügen, diese Autonomie jedoch unter vollständiger Beachtung der in den Richtlinien 2009/72 und 2009/73 festgelegten Ziele und Pflichten auszuüben ist (vgl. in diesem Sinne [Urteil vom 11. Juni 2020, Präsident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462](#), Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung), mit denen sichergestellt werden soll, dass die NRB bei der Ausübung der ihnen vorbehaltenen Zuständigkeiten ihre Entscheidungen autonom erlassen.“

9. Regulierungsbehörden nach RL (EU) 2019/944 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung)

[EuGH, C-718/18 v. 2.9.2021 – Kommission ./ Deutschland](#) (Folie 2 von 3)

„126. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass das Demokratieprinzip dem nicht entgegensteht, dass es außerhalb des klassischen hierarchischen Verwaltungsaufbaus angesiedelte, von der Regierung mehr oder weniger unabhängige öffentliche Stellen gibt, die oftmals Regulierungsfunktionen oder Aufgaben wahrnehmen, die der politischen Einflussnahme entzogen sein müssen, dabei aber an das Gesetz gebunden und der Kontrolle durch die zuständigen Gerichte unterworfen bleiben. Der Umstand, dass den NRB eine von der allgemeinen Staatsverwaltung unabhängige Stellung zukommt, ist für sich allein noch nicht geeignet, diesen Behörden die demokratische Legitimation zu nehmen, sofern sie nicht jeder parlamentarischen Einflussmöglichkeit entzogen sind [...].

127. Die Richtlinien 2009/72 und 2009/73 stehen dem indessen nicht entgegen, dass die **Personen, die die Leitung der NRB ausüben, vom Parlament oder von der Regierung ernannt werden** [...]. Ebenso wenig stehen sie einer **parlamentarischen Kontrolle** dieser Behörden nach dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten entgegen, wie sich aus dem 34. Erwägungsgrund der erstgenannten und dem 30. Erwägungsgrund der zweitgenannten Richtlinie ergibt.“

9. Regulierungsbehörden nach RL (EU) 2019/944 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (Neufassung)

[EuGH, C-718/18 v. 2.9.2021 – Kommission ./ Deutschland](#) (Folie 3 von 3)

„128. Im Übrigen verpflichten Art. 37 Abs. 17 der Richtlinie 2009/72 und Art. 41 Abs. 17 der Richtlinie 2009/73 die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass auf nationaler Ebene geeignete Verfahren bestehen, die einer betroffenen Partei das Recht geben, gegen eine Entscheidung der NRB bei einer von den beteiligten Parteien und Regierungen unabhängigen Stelle Beschwerde einzulegen. Ein solches Erfordernis leitet sich aus dem **Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes** ab, der ein allgemeiner, in Art. 47 der Charta verankerter Grundsatz des Unionsrechts ist [...].

129. Unter diesen Umständen kann sich die Bundesrepublik Deutschland nicht auf das in der Union garantierte Demokratieprinzip berufen, um einer anderen Behörde als der NRB Zuständigkeiten zuzuweisen, die gemäß Art. 37 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 6 Buchst. a und b der Richtlinie 2009/72 sowie Art. 41 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 6 Buchst. a und b der Richtlinie 2009/73 ausschließlich der NRB zustehen.“

Hierzu *Frenz*, ZRP 2022, 59 f.; *Gundel*, EnWZ 2021, 339 ff.; *Kaufhold*, CML Rev. 59 (2022), 1853 ff.; *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2021, 589 ff.

10. Asylbehörden nach RL 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)

Art. 4 - Zuständige Behörden

(1) **Die Mitgliedstaaten benennen für alle Verfahren eine Asylbehörde, die für eine angemessene Prüfung der Anträge gemäß dieser Richtlinie zuständig ist.** Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Maßgabe dieser Richtlinie angemessen ausgestattet ist und über kompetentes Personal in ausreichender Zahl verfügt.

(2) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass eine andere Behörde als die in Absatz 1 genannte für folgende Tätigkeiten zuständig ist.:

- a) die Bearbeitung von Anträgen nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 und
- b) die Gewährung oder die Verweigerung der Einreise im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 43 unter den dort genannten Voraussetzungen und auf der Grundlage der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Asylbehörde.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass das Personal der in Absatz 1 genannten Asylbehörde hinreichend geschult ist. Hierzu stellen die Mitgliedstaaten einschlägige Lehrgänge mit den in Artikel 6 Absatz 4 Buchstaben a bis e der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 genannten Bausteinen bereit..[...].

(3) und (4) [...].

10. Asylbehörden nach RL 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)

EuGH, C-159/21 v. 22.9.2022 - GM ./. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
(Folie 1 von 2)

Asylbehörde war nach ungarischem Recht systematisch verpflichtet, einer (nicht begründeten) Feststellungen der Sicherheitsbehörden, dass eine Person eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstelle, Folge zu leisten und auf Grundlage dieser Stellungnahme solchen Personen keinen subsidiären Schutz zu gewähren, bzw. diesen Schutz abzuerkennen.

- Rn. 66: Art. 4 RL 2013/32/EU soll gewährleisten, dass die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz durch eine gerichtsähnliche Behörde oder eine Verwaltungsstelle, die mit besonderen Mitteln und Fachpersonal ausgestattet ist, erfolgt
- Rn. 72: Dies setzt auch voraus, dass die zuständige Behörde in jedem Einzelfall eine Würdigung der genauen tatsächlichen Umstände, die ihr bekannt sind, vornimmt, um zu ermitteln, ob schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass die Situation der betreffenden Person, die im Übrigen die Voraussetzungen, um internationalen Schutz zu erlangen oder diesen Schutz weiter zu genießen, erfüllt, zu einem der in diesen Bestimmungen genannten Fälle gehört

10. Asylbehörden nach RL 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)

EuGH, C-159/21 v. 22.9.2022 - GM ./. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
(Folie 2 von 2)

- Rn. 75 ff.: Asylbehörde darf sich nicht darauf beschränken eine von einer anderen Behörde erlassene Entscheidung, die für sie nach nationalem Recht verbindlich ist, umzusetzen, und dass sie nicht allein auf dieser Grundlage die Entscheidung treffen darf, die Gewährung subsidiären Schutzes auszuschließen oder einen zuvor gewährten internationalen Schutz abzuerkennen.
- Rn. 80 ff.: Die Asylbehörde muss vielmehr über alle relevanten Informationen verfügen und anhand dieser Informationen ihre eigene Würdigung des Sachverhalts und der Umstände vornehmen, um den Inhalt ihrer Entscheidung zu bestimmen und diese umfassend zu begründen.
- Rn. 83: Tragweite von Informationen anderer Behörden und ihre Relevanz für die Entscheidung der Asylbehörde muss von dieser Behörde frei beurteilt werden können, so dass sie nicht verpflichtet sein kann, sich auf eine nicht begründete Stellungnahme zu stützen, die von mit Aufgaben der nationalen Sicherheit betrauten Fachbehörden auf der Grundlage einer Bewertung abgegeben wurde, deren Tatsachengrundlage ihr nicht mitgeteilt wurde.

C) Begrenzung unionsrechtlicher Vorgaben für die Verwaltungsorganisation durch Art. 4 Abs. 2 EUV?

Besondere Sensibilität des nationalen Verwaltungsorganisationsrechts gegenüber unionsrechtlichen „Überformungen“ auf Grund von Art. 4 Abs. 2 EUV (hierzu auch **§ 6 B des Kurses**)

Art. 4 EUV

(1) Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben gemäß Artikel 5 bei den Mitgliedstaaten.

(2) Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und *ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.* Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit. Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten.

(3) [...]

C) Begrenzung unionsrechtlicher Vorgaben für die Verwaltungsorganisation durch Art. 4 Abs. 2 EUV?

Besondere Sensibilität des nationalen Verwaltungsorganisationsrechts gegenüber unionsrechtlichen „Überformungen“ auf Grund von Art. 4 Abs. 2 EUV (hierzu auch [§ 6 B des Kurses](#))

[BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019](#) = [BVerfGE 151, 202 ff.](#) – Bankenunion

„243. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Europäische Union ein Verwaltungsverbund ist, dessen Aufgaben vorwiegend in den Händen der nationalen Verwaltung liegen. **Ihr Aufbau und ihre Organisation wurzeln in den politischen und sozialen Traditionen der Mitgliedstaaten [...]** und **prägen vielfach deren nationale Identität im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV.** Die nationalen Verwaltungen bilden die Basis des Verwaltungsverbunds, weil ihnen nicht nur der Vollzug nationalen Rechts aufgegeben ist, sondern [...] grundsätzlich auch der Vollzug des Unionsrechts [...].“

C) Begrenzung unionsrechtlicher Vorgaben für die Verwaltungsorganisation durch Art. 4 Abs. 2 EUV?

Vornehmlich in der deutschen Literatur zum Verwaltungsorganisationsrecht werden insoweit v. a. zwei Probleme gesehen:

- I. Kann Unionsrecht den Mitgliedstaaten vorschreiben, weisungsungebundene Behörden einzurichten?**
- II. Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union**

I. Kann Unionsrecht den Mitgliedstaaten vorschreiben, weisungsungebundene Behörden einzurichten?

Beispiele zum Datenschutz und zu den Regulierungsbehörden im Telekommunikations- und Energierecht (hierzu **§ 8 B II 7 bis 9 des Kurses**) zeigen, dass Unionsrecht vielfach (Zusammenstellung bei *Kaufhold*, CML Rev. 59 (2022), 1853 ff.; *Ludwigs*, DVBl. 2023, 577 ff.; *Sześciło*, EPL 27 [2021], 191, 196 ff.) verlangt, dass

- nationale Fachbehörden errichtet werden,
- die keiner Fachaufsicht durch die nationalen Regierungen unterliegen und
- denen insbes. untersagt wird, fachliche Einzelweisungen entgegenzunehmen

Ziel derartiger Unabhängigkeitserfordernisse ist

- **Nachbildung „richterlicher Unabhängigkeit“**, soweit die Fachbehörden (wie z. B. die Datenschutzbeauftragten) u. a. die Regierung selbst „beaufsichtigen“ oder Streitigkeiten zwischen Privaten schlichten sollen (hierzu auch **§ 8 B II 5 des Kurses**)
- Gewährleistung, dass behördliche Entscheidungsfindung allein auf ihrer besonderen (**technischen oder ökonomischen**) **Expertise** erfolgt und nicht aufgrund „willkürlicher“ politischer Eingriffe

V. Durchsetzung finanzwirksamer Aufsichtsinstrumente

Problem derartiger Unabhängigkeitsanforderungen:

- Gewollte eigenständige **Unionsrechtskonkretisierung** jenseits von legitimationsstiftenden Gerichtsverfahren (*Buchheim*, AöR 148 [2023], 521, 560 ff.)
- „**Expertokratie**“ kann sich in eine „**Fachidiotie**“ wandeln, die Entscheidungen fällt, die sich nach der „reinen Lehre“ (vielleicht) technisch/ökonomisch begründen lassen, aber politisch nicht mehr vermittelbar, mit anderen Politiken unabgestimmt und letztlich unbrauchbar sind oder große „Flurschäden“ anrichten
- Problem des „**Regulatory Capture**“: Fachbehörde kann auf Grund der stetigen Zusammenarbeit mit den „regulierten“ Unternehmen (i. a. mit solchen mit großer Marktmacht) mehr und mehr deren Interessen mit den Gemeinwohlinteressen gleichsetzen (der Erfolg der [marktmächtigen] "regulierten" Unternehmen also auch als Erfolg der Regulierungsbehörde ansehen, auch wenn dies etwa zu Lasten von KMU, des Verbraucher- oder Umweltschutzes geht)

Einen Überblicksaufsatz zur ökonomischen Konzept des „Regulatory Capture“ findet sich bei *Dal Bó*, Oxford Review of Economic Policy 22 (2006), 203 ff. (Juristen dürfen die mathematischen Formeln [S. 206 – 210] überspringen – habe ich auch getan); ferner *Carrigan*, in: Carpenter/Moss (Hrsg.), Preventing Regulatory Capture, 2014, 239 ff.; [Saltelli/Dankel/Di Fore/Holland/Pigeon, Futures 135 \(2022\), 102860](#)

I. Kann Unionsrecht den Mitgliedstaaten vorschreiben, weisungsungebundene Behörden einzurichten?

Grundproblem von Fachbehörden mit „völliger Unabhängigkeit“ ist daher die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die von den Unabhängigkeitsanforderungen verfolgten Ziele die mit einer „Expertokratie“ verbundenen Risiken der „Abgehobenheit“ und „fehlenden Erdung“ der zu treffenden Behördenentscheidungen rechtfertigen.



Problem der Sicherstellung **hinreichender demokratischer Legitimation** derartiger Behörden, was in Deutschland v. a. als verfassungsrechtliches Problem (auch) des **Art. 20 i. V. mit Art. 79 Abs. 3 GG** und damit als Problem unüberwindbarer verfassungsrechtlicher Integrationsgrenzen gesehen wird (vgl. hierzu **§ 4 C III des Kurses**)

I. Kann Unionsrecht den Mitgliedstaaten vorschreiben, weisungsungebundene Behörden einzurichten?

Aus der deutschen Literatur zur Frage der demokratischen Legitimation unionsrechtlich vorgesehener „völlig unabhängiger“ Fachbehörden (und ihrer Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG):

- *Bauer/Seckelmann*, DÖV 2014, 951 ff. (Energierregulierung)
- *Dechent*, NVwZ 2015, 767, 769 ff. (Finanzmarktaufsicht)
- *Gärditz*, AöR 135 (2010), 251, 275 ff. (Energierregulierung)
- *Lewinski*, DVBl. 2013, 339 ff. (allgemein)
- *Ludwigs*, Die Verwaltung 44 (2011), 41 ff. (Regulierungsrecht)
- [Pache VVDStRL 66 \(2007\), 106, 137 ff.](#) (allgemein)

Zu Überlegungen aus der nicht-deutschen Literatur

- *Enqvist/Naarttijärvi*, EPL 27 (2021), 707 ff.
- *Hofmann/Türk*, ELJ 13 (2007), 252, 263 ff.
- *Sześciło*, EPL 27 (2021), 191 ff.

I. Kann Unionsrecht den Mitgliedstaaten vorschreiben, weisungsungebundene Behörden einzurichten?

BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019 = BVerfGE 151, 202 ff.

– **Bankenunion** (hierzu *Ludwigs/Pascher/Sikora*, EWS 2020, 1, 4 ff.)

- **Abs. 122 ff.:** Herleitung von demokratischen Anforderungen an den Zuschnitt von Aufgaben und Befugnissen unabhängiger Behörden aus Art. 20 GG
- **Abs. 130 ff.:** Modifikationen demokratischer Legitimationsvermittlung durch Kompensation von „Einflussknicken“ (auf Grund Weisungsfreiheit einer Behörde) durch effektive gerichtliche Kontrolle und parlamentarische Informations- und Kontrollrechte möglich, bedarf jedoch einer besonderer Rechtfertigung
- **Abs. 135 ff.:** Bisherige Rechtsprechung des EuGH zu dieser Frage ist im Prinzip ausreichend – jedoch wird diese dann doch wieder sehr im Sinne des deutschen Verständnisses gelesen (unter Hinzuziehung ausschließlich deutschsprachiger Literatur) bzw. ein sehr enges Verständnis unterstellt.
- **Abs. 222 ff.:** Vorgabe eines ministerialfreien Raums steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu dem durch Art. 20 Abs. 2 Satz 1 i.V. mit Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsatz der Volkssouveränität – und ist bei nationalen Finanzaufsichtsbehörden gerade noch in Ordnung

I. Kann Unionsrecht den Mitgliedstaaten vorschreiben, weisungsungebundene Behörden einzurichten?

Zur Frage der „Kompensationsmöglichkeit“ geringerer demokratischer Legitimation durch strikte Gesetzesbindung (mit entsprechender Gerichtskontrolle), die aber auch die eigentlichen Probleme (Fachidiotentumsgefahr + Regulatory Capture) nicht löst

- *Classen*, in: FS Scheuing, 2011, S. 293 ff.;
- *Gundel*, EWS 2017, 301 ff.
- *Steinbach*, Die Verwaltung 50 (2017), 507 ff.

Generell stellt sich die Frage, ob die sehr abstrakte (deutsche) Diskussion zur „demokratischen Legitimation“ von „völlig unabhängigen Regulierungsbehörden“ auf Grund ihrer Abstraktheit wirklich zur eigentlichen Problematik derartiger Behörden (eben der Gefahr von Fachidiotentum + des Regulary Capture) durchdringt.

II. Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union

Ausgangspunkt der Fragestellung in Deutschland:

- Veränderungen im Bereich der Daseinsvorsorge (Stichwort: Gewährleistungsverwaltung – s. § 8 A I des Kurses)
- Veränderungen im Bereich der Auftragsvergabe (Stichwort: Ausschreibungsverwaltung – s. § 8 A II des Kurses)
- Verpflichtungen zur „Umweltplanung“, die als Verhinderungsplanung und als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung verstanden wird (hierzu § 8 A IV des Kurses und Behnsen, in: Delbrück u. a. [Hrsg.], Aus Kiel in die Welt, 2014, S. 825 ff.)
- Begrenzung kommunaler Wirtschafts-, Kultur- und Sportförderung durch EU-Beihilferecht (hierzu Käppel/Schneider/Tschirmer, EWS 2015, 310 ff.)
- Veränderungen im Bereich staatlicher Förderung durch Einbeziehung von Kommunen in Förderprogramme der EU („Goldener Zügel“)

Literatur: *Blanke* DVBl 2010, 1333, 1335 ff.; *Heberlein*, BayVBl. 2013, 193 ff.; *Krausnick*, VerwArch. 102 (2011), S. 359 ff.; *Meyer*, NVwZ 2007, 20 ff.; *Ruffert*, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis I, 3. Aufl. 2007, § 38 Rn. 25 ff.; *Schmidt-Eichstaedt*, KommJur 2009, 249 ff.; *Schwind*, in: FS Schmidt-Jortzig, 2011, S. 133 ff.; *ders.*, NdsVBl. 2009, 277 ff.; *Stern*, NdsVBl. 2010, 1 ff.

II. Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union

NVwZ, 2007, 20 ff.

Dr. Hubert Meyer, Hannover

*Kommunen als Objekte und wehrlose Verwalter Europas?**

Das europäische Primärrecht in der integrationsfördernden Interpretation der Europäischen Institutionen erschüttert Kernbereiche deutscher kommunaler Selbstverwaltung, insbesondere im Bereich der so genannten Daseinsvorsorge. Daneben sind die Gemeinden und Landkreise aber auch vielfältig eingeschaltet in den Vollzug europäischen Sekundärrechts, das inzwischen weite Teile einzelner Segmente des nationalen Rechts prägt. Der vorliegende Beitrag zeigt dies anhand aktueller Entwicklungen auf und hinterfragt vor diesem Hintergrund die Möglichkeiten der Einflussnahme der Kommunen auf die Entstehung und Ausgestaltung des durch ihnen zu vollziehenden Rechts.

* Der Autor ist geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Lehrbeauftragter an der Ernst-Moritz-Universität Greifswald sowie Mitherausgeber der NVwZ.

II. Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union

Problembehandlung in Frankreich I:

- Forderung nach „**strenger**“ **Kommunalaufsicht** wegen staatlicher Verantwortung für kommunale Unionsrechtsverletzungen in Vertragsverletzungsverfahren (siehe hierzu **§ 7 A I 2 des Kurses**)

Colavitti, Revue du Marché commun et de l'Union européenne 2009, 640 ff.

- Diskussion zur Notwendigkeit einer Zentralisierung von Gemeindeaufgaben und der Einführung eines Zwangs zur kommunalen Zusammenarbeit

Cathaly-Stelkens, Kommunale Selbstverwaltung und Ingerenz des Gemeinschaftsrechts, 1996, S. 158 ff.

- Diskussion zur Notwendigkeit eines direkten Zugangs der Kommunen und Regionen zum EuGH (Ausweitung des Art. 263 Abs. 3 AEUV auf lokale Gebietskörperschaften) und Beteiligung in Verfahren vor der Kommission

Fines, Revue du Marché commun et de l'Union européenne 2009, 645 ff.;

Mayeur-Carpentier, rfa 2010, 1035 ff.; *Monjal*, Revue de l'Union européenne, 2011, 424 ff.; *Monjal*, AJDA 2011, 1169 – zur Problematik in Deutschland: *Burger*, KommJuR 2013, 6 ff. und 41 ff.

II. Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union

Problembehandlung in Frankreich II:

- Diskussion zur Notwendigkeit einer Anpassung des EU-Rechts, um geringerer Verwaltungskraft Rechnung zu tragen

Platon, Revue de l'Union Européenne 2015, 136 ff.

- Diskussion zur Notwendigkeit einer „Professionalisierung“ der Gemeinden, um Risiko der Unionsrechtswidrigkeit gemeindlichen Handelns zu erkennen?

Gautier-Audebert, Revue de l'Union Européenne 2015, 209 ff.; *Monjal*, Revue de l'Union Européenne 2015, 148 ff.

II. Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union

Auf der Suche nach einer Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Primärrecht

- Verweis auf explizite Erwähnung der „regionalen und lokalen Selbstverwaltung“ in **Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV** i.d.F. des Vertrags von Lissabon.“
- Verweis auf **Art. 5 Abs. 3 S. 1 EUV i.d.F. des Vertrags von Lissabon** : „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten **weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene** ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“
- Verweis auf [Europäische Charta für kommunale Selbstverwaltung vom 15.10.1985](#) (hierzu **§ 1 D des Kurses**) als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes des EU-Rechts (hierzu **§ 1 B VI des Kurses**)

paradigmatisch zu entsprechenden Bemühungen: *Stern*, NdsVBl. 2010, 1, 5 f.; ausführlich *Schaffarzik* („optimistisch“) und *Ruffert* („pessimistisch“), jeweils in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis - Bd. 1, 3. Aufl. 2007, S. 269 ff. und S. 1077 ff.

II. Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union

Art der Ingerenz des Unionsrechts auf die Kommunen als „Eingriff“ in die kommunale Selbstverwaltung?

- Sind die dargestellten Entwicklungen wirklich „Eingriffe“ in die kommunale Selbstverwaltung oder nicht einfach nur gesetzliche Änderungen der ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der kommunalen Aufgabenerfüllung, denen bei rein innerstaatlicher Regelung Art. 28 Abs. 2 GG ebenfalls nicht entgegen gehalten werden könnte.

Cathaly-Stelkens, Kommunale Selbstverwaltung und Ingerenz des Gemeinschaftsrechts, 1996, S. 95 ff.; *Schwind*, NdsVBl. 2009, 277 ff.

- Geht es in Wirklichkeit nur um Verlust von Einflussmöglichkeiten auf die (früher nationale, jetzt europäische) Rechtsetzung ...

Vgl. *Wessels*, in: Epiney/Haag/Heinemann (Hrsg.), Herausforderung und Grenzen – Festschrift für Roland Bieber, 2007, S. 447 ff.

- ... und um das Problem der und die [Unterrepräsentanz der deutschen Kommunen](#) im [Europäischen Ausschuss der Regionen](#) (Art. 300 Abs. 3, Art. 305 – 307 AEUV)?