

Verwaltungsrecht : Band 1

Ein Studienbuch

Bearbeitet von

Hans J. Wolff, Otto Bachof, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober, Prof. Dr. Winfried Kluth, PD Dr. Stefan Korte, Dr. habil. Sven Eisenmenger

13. Auflage 2017. Buch. LXII, 1004 S. Kartoniert

ISBN 978 3 406 60925 1

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

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht](#)

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

schnell und portofrei erhältlich bei

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

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

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

3. Rechtsgrundsätze und -prinzipien

Auf der Ebene der Rechtsprinzipien gilt es, zwei Bereiche zu unterscheiden. Einerseits die dem Europäischen und Deutschen Verwaltungsrecht **gemeinsamen Prinzipien**, in Bezug auf die Unterschiede nur in Nuancen zu konstatieren sind. Die betrifft die Prinzipien der Gesetzesbindung bzw. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (rule of law), den Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung (als Ausdruck des Gleichheitssatzes).⁵⁵

Andererseits kennt und normiert das Europäische Verwaltungsrecht **weitere Grundsätze**, die dem **deutschen Verwaltungsrecht** in dieser Form jedenfalls auf den ersten Blick nicht vertraut bzw. **nicht ausgebildet** sind.

Zu erwähnen sind insoweit zunächst die **Prinzipien guter Verwaltung** nach Art. 298 I AEUV: die offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung. Die Verpflichtung zur **Offenheit** knüpft an den für alle Organ, Institutionen und sonstigen Stellen der in Art. 1 II EUV und Art. 11 II und III EUV normierten Grundsatz an. Er verlangt zwar für die Verwaltung keine Öffentlichkeit der Sitzungen (anders Art. 15 II AEUV für Rat und Parlament), wohl aber den Zugang zu Dokumenten (Art. 15 III AEUV) sowie die Pflicht zur Begründung, der sich auch aus Art. 41 II lit. c GRCh EU ergibt. Als weitere verwaltungsspezifische Ausprägungen einer guten Verwaltungspraxis prägt das Prinzip der Offenheit die Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung, wobei die Anhörungspflicht (Art. 41 II lit. a GRCh EU) das rechtsstaatliche Minimum markiert.⁵⁶

Keine anderweitige primärrechtliche Verankerung mit einem detaillierten Regelungsinhalt lässt sich für den zweiten Grundsatz der **Effizienz** finden. Dieses Gebot bezieht sich auf einen als allgemeines Rechtsprinzip etablierten⁵⁷ unbestimmten Rechtsbegriff, der das Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln (Ressourcen) zu dem erzielten Erfolg (Nutzen, Outcome) beschreibt.⁵⁸ Er spiegelt sich auch im haushaltsrechtlichen **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit** wieder. An dieser Stelle ist auch die Brücke zum deutschen Verwaltungsrecht⁵⁹ zu schlagen, das in den Haushaltsordnungen das Verwaltungshandeln an diesen Grundsatz bindet (siehe exemplarisch § 7 BHO). Praktische Wirksamkeit entfaltet der Grundsatz vor allem durch die damit verbundene Verpflichtung, die Wirtschaftlichkeit/Effizienz des eigenen Handelns zu prüfen sowie die externe Rechnungshofkontrolle.

Schließlich wird durch den Grundsatz der **Unabhängigkeit** positiv die Ausrichtung an den **Unionsinteressen** sowie die **Neutralität** des amtlichen Handelns abgesichert. Insofern kann auch die allgemeine Verankerung in Art. 17 III UAbs. 3 EUV verwiesen

⁵⁵ Dazu näher mit umfangreichen Nachweisen zur einschlägigen Rechtsprechung des EuGH *v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 1996, S. 346ff.; *Terhechte*, in: ders. (Hg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2011, § 7 Rn. 19ff.; GHN/*Classen*, Art. 197 AEUV Rn. 46ff.

⁵⁶ Weiter entfaltet wird das Prinzip im dem nicht rechtsverbindlichen Musterkodex für gute Verwaltungspraxis des Europäischen Bürgerbeauftragten aus dem Jahr 2005.

⁵⁷ *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 271.

⁵⁸ *Röhl*, DVBl. 2006, 1070.

⁵⁹ S. auch unten § 59 Rn. 8f.

werden. Im deutschen Verwaltungsrecht erfüllen die Regelungen zu den Mitwirkungsverboten bzw. zur Befangenheit diese Funktion.⁶⁰

4. Die Handlungsformen

- 39 Für das **deutsche Verwaltungsrecht** sind mit den Handlungsformen klare Aussagen zur Hierarchie, zur Rechtsbindung, zum Verfahren sowie zum Rechtsschutz verbunden.⁶¹ Das gilt vor allem für den Verwaltungsakt als zentraler Handlungsform, aber auch für Gesetz, Rechtsverordnung und Satzung.
- 40 Diese systematischen und rechtlichen Funktionen sind dem **Europäischen Verwaltungsrecht** und seinen Handlungsformen⁶² weitgehend **fremd**. So wie es bereits an einer klaren und durchgängigen Normenhierarchie fehlt, können an eine Handlungsform – etwa die Verordnung – auch keine eindeutigen Zuordnungen zu Normenhierarchie, zum Erlassverfahren und zum Rechtsschutz angeknüpft werden. Verordnung und Richtlinie können zum Zweck der Gesetzgebung (Art. 289 AEUV), aber auch für den Erlass von anderem Sekundär- und Tertiärrechtsakten genutzt werden. Es besteht mithin **keine zwingende Zuordnung der Handlungsform zur Normebene**. Auch in Bezug auf die Handlungsform des Beschlusses (früher Entscheidung) bestehen zahlreiche Möglichkeiten der Verwendung und damit verbundene Unsicherheiten bei der Zuordnung.⁶³ Daran wird deutlich, dass zwischen dem deutschen und dem europäischen Verwaltungsrechtssystem erhebliche Unterschiede in Dogmatik und Systematik bestehen, die vor allem Parallelisierungen in der Handhabung und Auslegung sowie sonstige Gleichsetzungen bei den Handlungsformen verbieten.

§ 15. Das Europäische Verwaltungscooperationsrecht

Schrifttum: s. die Nachweise zu § 13 und weiter: *Frenz*, Verwaltungscooperation mit der Union im Lichte von Art. 197 AEUV und des Lissabon-Urteils, DÖV 2010, 66; *Gärdtitz*, Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags, DÖV 2010, 453; *Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, 761; *Schmidt-Aßmann*, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl. 1993, 924; *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungscooperation und Verwaltungscooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270; *Schmidt-Aßmann*, Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie, FS-Steinberger, 2002, S. 1375; *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Hg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005; *Schmidt-Aßmann*, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl. 2012, § 5; *Sydow*, Verwaltungscooperation in der EU, 2004; *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010.

I. Bedeutung der Verwaltungscooperation in der Europäischen Union

- 1 Mit dem Verweis auf den **Europäischen Verwaltungsverbund** als konzeptionellem Rahmen für das Verständnis und die systematische Erfassung des Europäischen Verwaltungsrechts ist implizit bereits die Aussage verbunden, dass der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Akteuren der Europäischen Union, namentlich den Organen und Verwaltungseinheiten der Europäischen Union einerseits sowie den Mitgliedstaaten und ihren mit Verwaltungsaufgaben befassten Untergliederungen andererseits **besondere praktische und rechtliche Bedeutung** zukommt (s. o. § 13 Rn. 20f.).

⁶⁰ S. dazu unten § 59 Rn. 13 ff.

⁶¹ *Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 294 ff.

⁶² Eingehende Analyse der Entwicklung bei *Bogdandy/Bast/Arndt*, ZaöRV 2002, 76 ff.

⁶³ *Bogdandy/Bast/Arndt*, ZaöRV 2002, 76, 94 ff.

Primärrechtlich findet diese Bewertung seit dem Vertrag von Lissabon in Art. 197 AEUV ihren sichtbaren Ausdruck: „Die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Union entscheidende **effektive Durchführung des Unionsrechts** durch die Mitgliedstaaten ist als **Frage von gemeinsamem Interesse** anzusehen“. Das Primärrecht reagiert damit auf die besonderen Anforderungen, die bei der Durchführung des Unionsrechts im Modell des in der Praxis dominierenden indirekten Vollzugs durch die Mitgliedstaaten bestehen, die in vielen Fällen eine vertikale Kooperation verlangen, um dem **tripolaren Verhältnis Union-Staat-Bürger** gerecht zu werden.¹ Da in vielen Fällen die Durchführung des Unionsrechts aber auch Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten betrifft – etwa bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen, die Unionsbürger bei der Ausübung der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit in den Aufnahmestaat mitbringen – besteht auch in Bezug auf die in diesen Fällen erforderliche horizontale Kooperation ein gemeinsames Interesse.

Die ungewöhnliche Formulierung der Norm im ersten Absatz zielt nicht darauf ab, konkrete Rechtsfolgen zu begründen, sondern den **institutionell-kompetenziellen Rahmen zu vermitteln** und zu verdeutlichen. Das gemeinsame Interesse ist der Sachgrund für die im Folgeabsatz eingeräumten Kompetenzen der Union. In der Sache wird das wechselseitig wirkende **Prinzip der Unionstreue**² aus Art. 4 III EUV konkretisiert.³

Verwaltungs Kooperation ist wie jede Form der Zusammenarbeit auf eine gemeinsame Vertrauensgrundlage, einen gemeinsamen Rechtsrahmen, wirksame Kooperationsinstrumente sowie Aufsichtsinstrumente angewiesen. Da sich das Primärrecht zu den Instrumenten nicht verhält und dafür auch keinen allgemeinen Rahmen vorgibt, müssen diese durch das **Sekundärrecht** bereitgestellt werden. Das hat zur Folge, dass es **keinen einheitlichen Rechtsrahmen** gibt.

Daran ändert auch Art. 197 II AEUV nichts, da diese Vorschrift ebenso wie die Ermächtigung in Art. 291 AEUV⁴ nur die **Kompetenzgrundlage** für entsprechende Maßnahmen schafft.

II. Rechtsgrundsätze der Verwaltungs Kooperation

1. Vertrauensgrundsatz

Der Vertrauensgrundsatz ist Ausfluss der **Entscheidung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit in der Europäischen Union**, insbesondere zur Etablierung eines Binnenmarktes sowie der Zusammenarbeit in weiteren Politikfeldern. Das grundsätzliche gegenseitige Vertrauen auf in den Mitgliedstaaten getroffene Entscheidungen und erlassene Rechtsakte hat der EuGH deshalb vor allem in der Anwendung der Grundfreiheiten als Rechtsgrundsatz entwickelt.⁵

¹ GHN/*Classen*, Art. 197 AEUV Rn. 3.

² Bzw. Prinzip der loyalen Zusammenarbeit. Zu diesem näher GHN/*von Bogdandy/Schill*, Art. 4 EUV Rn. 50ff.

³ GHN/*Classen*, Art. 197 AEUV Rn. 53.

⁴ Dazu näher *Haselmann*, Delegation und Durchführung gemäß Art. 290 und 291 AEUV, 2012, S. 152ff.

⁵ Zur administrativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten EuGH 104/75, Slg. 1976, 613 Rn. 27 – De Pijper; 251/78, Slg. 1979, 3369 Rn. 23 – Denkavit; s. zu Waren und Dienstleistungen EuGH 272/80, Slg. 1981, 3277 Rn. 14f. – Biologische Producten; 188/84, Slg. 1986, 419 Rn. 16 – Kom./Frankreich; C-293/94, Slg. 1996, I-3159 Rn. 12 – Brandsma; zu personenbezogenen Überprüfungen bei Ausbil-

- 7 Die normative Postulierung des Vertrauensgrundsatzes durch die Rechtsprechung und das darauf aufbauende Sekundärrecht etwa im Bereich der Anerkennungspflichten bei Führerscheinen⁶ und zu beruflichen Qualifikationen stößt in der Praxis aber an seine Grenzen, wenn die **Grundlagen für das Vertrauens erschüttert werden** und den Mitgliedstaaten keine Instrumente zu seiner Hinterfragung im Einzelfall zur Verfügung gestellt werden. Leichtfertig und unter Missachtung unionsrechtlicher Vorgaben ausgestellte Urkunden zur beruflichen Qualifikation und vor allem die Nichtanwendung von Unionsrecht durch Mitgliedstaaten (im Fall des Asylrechts durch Griechenland)⁷ untergraben dieses Vertrauen und zwar nicht nur in den direkt betroffenen Rechtsgebieten, sondern auch flächendeckend und systematisch, wenn die Zahl der Problemfälle zunimmt. *Schmidt-Aßmann* weist deshalb zu Recht darauf hin, dass neben vergleichbaren Rechtsregeln vor allem eine verlässliche und vergleichbaren Qualitätsstandards verpflichtete Verwaltungspraxis unverzichtbare Grundlage für die gegenseitige Anerkennung ist.⁸ Erforderlich sind deshalb sekundärrechtliche Vorbehalte, die den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnen, die Pflicht zur Anerkennung im Einzelfall bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte zu hinterfragen bzw. die Anerkennung zu verweigern.⁹

2. Wettbewerbsmodell

- 8 Im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit kann sich aber auch der Wettbewerbsgedanke auswirken, der auf der Ebene der Normsetzung als **Wettbewerb der Rechtsordnungen** etabliert ist¹⁰ und bei der Verwaltungskooperation in Bezug auf die Vollzugsmodalitäten relevant werden kann.¹¹ Geringere Anforderungen und Kontrollichten können sich vor diesem Hintergrund als Standortvorteil erweisen bzw. gezielt genutzt werden. Eine solche Verhaltensstrategie widerspricht jedoch dem Integrationskonzept, weil dadurch der gemeinsame Rechtsrahmen, auf dessen Grundlage der Wettbewerb im Binnenmarkt stattfinden soll und damit die Fairness untergeben werden.

3. Aufsichts- und Weisungsrechte

- 9 Im Interesse der rechtsstaatlichen und demokratischen **Verantwortungsklarheit**¹² setzt die arbeitsteilige Produktion von rechtsverbindlichen Entscheidungen auch den Gesamtprozess erfassende Aufsichts- und Weisungsrechte voraus. Dazu fehlt es im Pri-

dungen EuGH C-340/89, Slg. 1991, I-2357 Rn. 16 – Vlassopoulou; C-285/01, Slg. 2003, I-8219 Rn. 112 – Burbaud; zur Kontrolle von Berufspflichten EuGH verb. Rs. 110 u. 111/78, Slg. 1979, 35 Rn. 30 – van Wesemael; 279/80, Slg. 1981, 3305 Rn. 20 – Webb.

⁶ *Saurer*, Jura 2009, 260 ff.

⁷ BVerfG-K., NVwZ 2009, 1281; zur Thematik im Überblick *Bergmann*, ZAR 2015, 81 ff.

⁸ *Schmidt-Aßmann*, in: Axer/Grzeszick/Kahl/Mager/Reimer (Hg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Die Verwaltung, Beiheft 10, 2010, 263, 271.

⁹ *Schmidt-Aßmann*, in: Axer/Grzeszick/Kahl/Mager/Reimer (Hg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Die Verwaltung, Beiheft 10, 2010, 263, 272. Daran fehlt es z. B. in der Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG in den Fällen, in denen die eine Ausbildung vermittelnden Hochschulen nicht den erforderlichen Qualitätsstandards entsprechen. Die Richtlinie ermöglicht nur die Kontrolle der Echtheit der Urkunden.

¹⁰ Dazu *Asemisen*, Berufsanerkennung und Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt, 2014, S. 87 ff.

¹¹ Darauf weist GHN/*Classen*, Art. 197 AEUV Rn. 4, zu Recht hin.

¹² Dazu BVerfGE 119, 331, 366.

märrecht an tragfähigen Vorgaben und auch das Sekundärrecht ist insoweit und in Bezug auf den Rechtsschutz in einigen Bereichen defizitär.¹³

4. Unterstützungsmaßnahmen nach Art. 197 II AEUV

Eine besondere Handlungsform, die aus dem deutschen Recht am ehesten den im Recht der Kommunalaufsicht verankerten Unterstützungsaufgabe der Aufsichtsbehörden vergleichbar ist¹⁴, stellen die Art. 6 EUV konkretisierenden Unterstützungsmaßnahmen dar, die Art. 197 II AEUV regelt.¹⁵ Sie wirken sich ausweislich der klarstellenden Regelung in Absatz 3 nicht auf die Zuständigkeitsordnung aus, sondern sind „Angebote“ an die für die Durchführung des Unionsrechts zuständigen Mitgliedstaaten.¹⁶

Die unterstützenden Maßnahmen bestehen vor allem im Austausch von Informationen und Beamten sowie der Etablierung von **Netzwerken** (Programmen)¹⁷, in deren Rahmen der Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Fachverwaltungen ermöglicht wird.¹⁸

III. Erscheinungsformen der Verwaltungs Kooperation

1. Vertikale und horizontale Verwaltungs Kooperation

Die Verwaltungs Kooperation im Europäischen Verwaltungsverbund ist derart vielfältig, dass eine strenge Untergliederung in einzelne Rechtsformen nicht sinnvoll möglich ist.¹⁹ Deshalb wird im Schrifttum die offenere Ordnungsform der **Typologie** gewählt²⁰, bei der bestimmte Merkmale der Kooperation hervorgehoben werden, ohne dass in allen Details eine Übereinstimmung vorliegen muss. Zudem kann eine Erscheinungsform mehreren Typen zugeordnet werden, da diese sich nicht gegenseitig ausschließen sondern ergänzen und überlappen.

Grundlegend ist die Unterscheidung zwischen der Verwaltungszusammenarbeit von Kommission und Mitgliedstaaten (etwa bei der Notifizierung im Beihilfenrecht) einerseits und der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (etwa im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Berufsaufsicht). Man spricht hier kurz von **vertikaler und horizontaler Kooperation**, wobei beide Formen sich nicht ausschließen, sondern auch Fälle der Zusammenarbeit von Stellen der EU und mehrerer Mitgliedstaaten zum Alltag des Verwaltungsverbundes gehören.²¹ Innerhalb der vertikalen Kooperation kann auf eine Skala wiederum zwischen zwei Grundformen unterschieden werden²²,

¹³ S. *Augsberg*, in: Terhechte (Hg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2011, § 6 Rn. 77 ff.

¹⁴ Danach hat die Kommunalaufsicht „die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Kommunen zu fördern sowie Erfahrungen bei der Lösung kommunaler Aufgaben zu vermitteln“ – so exemplarisch § 143 I 2 KVG LSA.

¹⁵ Wichtig ist die Regelung, um die Finanzierung der Maßnahmen durch die Union sicherzustellen; vgl. *GHN/Classen*, Art. 197 AEUV Rn. 82.

¹⁶ Eine entsprechende Praxis gab es bislang schon. *GHN/Classen*, Art. 197 AEUV Rn. 84.

¹⁷ Exemplarisch zum Migrationsnetzwerk *Weiß*, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2010, S. 106 ff.

¹⁸ Zu Einzelheiten der Netzwerke unten Rn. 17.

¹⁹ Verwaltungsverbund ist deshalb terminologisch ein Kollektivsingular, der für eine Vielzahl unterschiedliche Verbundformen steht.

²⁰ Z. B. bei *Kahl*, in: *Holoubek/Lang* (Hg.), *Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa*, 2012, 15, 23 ff.

²¹ *Schmidt-Aßmann*, in: *GVwR I*, § 5 Rn. 39.

²² S. auch *Weiß*, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2010, S. 36, 70; *Kahl*, in: *Holoubek/Lang* (Hg.), *Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa*, 2012, S. 15, 22.

bei denen einerseits die Mitgliedstaaten an den zentralen Entscheidungszuständigkeiten der Union beteiligt werden (dazu sogleich Rn. 14f.) und andererseits Stellen der Union an dezentralen mitgliedstaatlichen Entscheidungen beteiligt werden, etwa im Rahmen von mehrstufigen Verwaltungsverfahren.

2. Verwaltungskooperation in Agenturen und Netzwerken

- 14 Besonders gelagert ist die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den mitgliedstaatlichen Fachverwaltungen in den Europäischen Agenturen und Netzwerken, bei der die mit.
- 15 Exemplarisch kann auf Art. 65 I der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 vom 31. März 2004²³ zur Europäischen Arzneimittelagentur verwiesen werden. Danach setzt sich der Verwaltungsrat aus einem Vertreter jedes Mitgliedstaats, zwei Vertretern der Kommission und zwei Vertretern des Europäischen Parlaments zusammen. Außerdem werden zwei Vertreter von Patientenorganisationen, ein Vertreter von Ärzteorganisationen und ein Vertreter von Tierärzteorganisationen vom Rat im Benehmen mit dem Europäischen Parlament anhand einer Liste ernannt, die von der Kommission erstellt wird und die eine deutlich höhere Zahl von Bewerbern enthält, als Mitglieder zu ernennen sind. Die von der Kommission erstellte Liste wird dem Europäischen Parlament gemeinsam mit der entsprechenden Dokumentation übermittelt. So rasch wie möglich und innerhalb von drei Monaten nach der Mitteilung kann das Europäische Parlament seine Positionen dem Rat zur Prüfung vorlegen, der sodann den Verwaltungsrat ernennt. Die Ernennung der Mitglieder des Verwaltungsrats erfolgt so, dass die höchste fachliche Qualifikation, ein breites Spektrum an einschlägigem Fachwissen und die größtmögliche geografische Streuung in der Europäischen Union gewährleistet sind. Daran wird deutlich, dass in einem sehr umfassenden Sinne der Sachverstand der nationalen Fachverwaltungen und der Fachorganisationen in die Entscheidungsfindungsprozesse der Agentur einbezogen werden. Fraglich bleibt dabei, welches Gewicht den einzelnen Akteuren dabei in der Praxis zukommt. Die Verantwortungsklarheit wird jedenfalls durch derartige Organstrukturen nicht gefördert.
- 16 Ähnliche Strukturen weisen die Leitungsorgane der Agenturen zur Verwaltung von Programmen sowie die zur Unterstützung des Vollzugs des Unionsrechts im Sinne des Art. 197 II AEUV gebildeten **Netzwerke** auf.²⁴ Auch dort arbeiten die Vertreter der mitgliedstaatlichen Fachverwaltungen eng mit Vertretern der Kommission und sonstigen Experten zusammen.

3. Vollzugsverbund

- 17 Unterscheidet man nach dem Gegenstand der Kooperation, so an erster Stelle der Vollzugsverbund genannt werden, der sich auf kooperative Formen von **Handlungen** bezieht, die sich im **Außenverhältnis** auswirken, also Verwaltungsakte und sonstige mehr oder weniger rechtsförmliche Maßnahmen. Es geht also einerseits um die vielfältigen Formen der Rechts- und Amtshilfe, die inzwischen in §§ 9 a ff. VwVfG geregelt sind, aber auch um die Entscheidung von Agenturen, an denen die Mitgliedstaaten beteiligt sind. Schließlich sind besondere Verfahren wie die der Erteilung von Schen-

²³ ABl. EU Nr. L 136 vom 30. 4. 2004, S. 1.

²⁴ Zu den Netzwerken näher *Kahl*, in: Holoubek/Lang (Hg.), Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa, 2012, S. 15, 29 ff.

gen-Visa nach Art. 22 Visakodex²⁵ zu erwähnen, bei denen ein Mitgliedstaat die Behörden anderer Mitgliedstaaten zu beteiligen hat und die zum Erlass eines **transnationalen Verwaltungsaktes** führen.

Bezieht sich der kooperative Vollzug auf die besonders strukturierten Bereiche des Regulierungs- oder Planungsrechts, die besonders intensiv durch unionsrechtliche Vorgaben vorgeprägt sind, so spricht man auch von einem **Regulierungs- bzw. Planungsverbund**.²⁶

4. Lenkungsverbund

Steht nicht die in der Regel auf den Einzelfall bezogene Maßnahme, sondern die dem Interessenausgleich und der Vollzugsvereinheitlichung dienende gesetz Konkretisierende **kooperative Steuerung des Verwaltungshandelns** im Vordergrund der Zusammenarbeit, so kann von einem Lenkungsverbund gesprochen werden.²⁷ Das wichtigste Instrument in diesem Bereich sind die von der Kommission veröffentlichten Leitlinien und Empfehlungen sowie die Beschlussfassungen im Ausschusswesen.²⁸ Im Vordergrund steht dabei die Vermittlung von Informationen über *best practices* sowie die Orientierung zu den Rechtsauffassungen der Kommission, um förmliche Aufsichtsmaßnahmen zu vermeiden.

5. Aufsichtsverbund

Die dezentrale Durchführung des Unionsrechts stellt besonders hohe Anforderungen an die einheitliche und wirksame Durchführung. Diese kann durch Maßnahmen des Lenkungsverbundes neben der direkten normativen Steuerung abgesichert werden. Es sind aber auch zahlreiche Maßnahmen der begleitenden und nachfolgenden Kontrolle erforderlich, die beim Zusammenwirken von verschiedenen Stellen zum Phänomen des Aufsichtsverbundes führen.²⁹ Im Bereich der gerichtlichen Kontrolle wird die Verbundarchitektur im **Vorabentscheidungsverfahren** des Art. 267 AEUV besonders deutlich, die ein Zusammenwirken der mitgliedstaatlichen Gerichte mit dem EuGH nutzt, um Kontrollmaßnahmen wirksam und einheitlich durchzuführen. **Weitere Kontrollbefugnisse** stehen neben der Kommission dem Europäischen Parlament (Art. 14 I 2 EUV), dem Europäischen Rechnungshof (Art. 285 AEUV) und dem Europäischen Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV) zu. Spezifische Instrumente der Verwaltung sind zudem die **Inspektionen**.³⁰

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. EU Nr. L 243, (zuletzt 2013 geändert, ABl. EU Nr. L 182).

²⁶ *Kabl*, in: Holoubek/Lang (Hg.), Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa, 2012, S. 15, 27ff. Vertiefend zum Planungsverbund *Gärditz*, Europäisches Planungsrecht, 2009; *Sydow*, DÖV 2003, 605, 612f.

²⁷ *Kabl*, in: Holoubek/Lang (Hg.), Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa, 2012, S. 15, 25.

²⁸ *Eeckhoff*, Die Verbundaufsicht: gemeinschaftsrechtliche Aufsichtsverfahren und -mechanismen außerhalb des Vertragsverletzungsverfahrens, 2006. S. auch *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 74ff.; *Möllers*, EuR 2002, 483, 506f.; *Groß*, DÖV 2004, 20ff.

²⁹ *Kabl*, in: Holoubek/Lang (Hg.), Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa, 2012, 15, 25f.

³⁰ *David*, Inspektionen im Europäischen Verwaltungsrecht, 2003.

6. Informationsverbund

- 21 Integriert ist in allen Erscheinungsformen des Europäischen Verwaltungsverbundes ein Informationsverbund, weil die **Sammlung und Übermittlung der erforderlichen Informationen** die Grundlage für die kooperative **Wissensgenerierung** und Entscheidung ist. Dabei ist zu beachten, dass die vollständige und zeitnahe sowie zuverlässige Bereitstellung von Wissen eine zentrale Bedingung von Qualität und natürlich auch Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist. Der Informationsverbund ist zugleich dem **Geheimnis- und Datenschutz** verpflichtet, der heute das **Informationsverwaltungsrecht**³¹ begleitet und strukturiert.

IV. Instrumente der Verwaltungskooperation

1. Beteiligungsrechte und -pflichten

- 22 Das allgemeinste Instrument der Verwaltungskooperation ist naturgemäß die Beteiligung, da sie das Wesen von Kooperation zum Ausdruck bringt. Normativ wird Kooperation deshalb in den meisten Bereichen durch die Anordnung von **Beteiligungspflichten anderer Stellen** etabliert. Dabei kann zwischen den verschiedenen **Graden der Beteiligungsintensität** unterschieden werden, die von einer rein informativischen Einbeziehung (Anhörung/Stellungnahme) bis zu einer Beteiligung in Gestalt eines Mitentscheidungsrechts (Einvernehmen/Zustimmung) reicht. Auch durch die Einbeziehung von Vertretern der Mitgliedstaaten oder der Fachverbände in die Organe von Agenturen (s. o. Rn. 14) wird ein solches Beteiligungsmodell verwirklicht.

2. Informationsrechte und -pflichten

- 23 Ebenso grundlegend sind für den Verwaltungsverbund die an zahlreichen Stellen normierten Pflichten, bestimmte Informationen an andere Stellen weiterzuleiten bzw. das Recht vor allem von aufsichtsführenden Stellen, sich bestimmte Informationen zu beschaffen. Informationsflüsse werden zu einem **zentralen Steuerungsmedium des Verwaltungsverbundes**.
- 24 Mit der Bereitstellung und Abfrage von Informationen sind **Sorgfalts- und Schutzpflichten** verbunden, die der Qualitätssicherung sowie dem Geheimnis- und Datenschutz dienen.

3. Amts- und Rechtshilfe

- 25 Rechtsförmlich am stärksten einheitlich ausgestaltet sind die Verfahren der Amts- und Rechtshilfe, die den klassischen Kernbereich der nationalen und transnationalen Verwaltungskooperation markieren. Durch die **§§ 8a bis 8f VwVfG** finden sich dazu auch allgemeine Regelungen im deutschen Recht, die den unionsrechtlichen Vorgaben entsprechen (dazu näher Band II, § 83 Rn. 131 ff.).³²

4. Verwaltungsvereinbarungen

- 26 Die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Stellen der Verwaltung kann in den Einzelheiten auch durch den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen gesteuert werden.

³¹ Kloepfer, Informationsrecht, 2002.

³² Schliesky, Die Europäisierung der Amtshilfe, 2008; Schmitz/Prell, NVwZ 2009, 1121 ff.; Schliesky/Schulz, DVBl. 2010, 601 ff.; Wettner, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 181 ff.