Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht 4

Wolfgang Kahl | Ute Mager (Hrsg.)

Verwaltungsorganisation

Nomos

Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A. und Prof. Dr. Ute Mager

Band 4

Wolfgang Kahl | Ute Mager (Hrsg.)

Verwaltungsorganisation

Nomos

Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-7560-1177-3 (Print)
ISBN 978-3-7489-1769-4 (ePDF)

1. Auflage 2023
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der vorliegende Band dokumentiert die Vorträge, die bei den „4. Arbeitsgesprächen zum Verwaltungsrecht“ am 5. und 6. Mai 2023 im Internationalen Wissenschaftsforum Heidelberg (IWH) gehalten und diskutiert wurden.

Die Veranstaltungsreihe dient als institutionalisiertes Forum für den transdisziplinären Dialog zwischen Rechtswissenschaft und Rechtspraxis über Grundfragen des Rechts im europäischen Verwaltungsverbund. Durch die Einladung auch von jüngeren Juristinnen und Juristen bezweckt sie zugleich die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses im Öffentlichen Recht. Nachdem auf der ersten Tagung (2019) sehr grundsätzlich über das Verhältnis von Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis nachgedacht wurde, auf der zweiten Tagung (2021) Verwaltungsaufgaben und die Legitimation der Verwaltung im Mittelpunkt standen und auf der dritten Tagung (2022) das Verwaltungshandeln diskutiert wurde, bildete das Generalthema der vierten Tagung (2023) die Verwaltungsorganisation. Im Einzelnen wurde über die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für Steuerung und Reform der Verwaltung, Auswahl und Qualifikation des Verwaltungspersonals, aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation im europäischen Verwaltungsverbund, organisationsrechtliche Fragen der europäischen Netzwerkverwaltung, die Organisation der Europäischen Kommission sowie unabhängige Verwaltungseinheiten jeweils aus der Perspektive von Wissenschaft und Praxis berichtet.

Unser Dank gebührt erneut der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, namentlich Frau Geschäftsführerin Barbara Frenz, sowie der Heinz Nixdorf Stiftung, für Ihre sehr freundliche ideelle und großzügige finanzielle Unterstützung unseres Projekts im Rahmen der Universitas-Initiative „Interdisziplinäre Dozentenkolloquien Wissenschaft und Praxis“.

Für die Unterstützung bei der Organisation und für die redaktionelle Bearbeitung der Manuskripte danken wir Herrn Wiss. Mitarbeiter Dr. Paul Hüther sowie Herr Wiss. Mitarbeiter Christian Müller.

Heidelberg, im September 2023 *Wolfgang Kahl*

Ute Mager

Inhaltsverzeichnis

Ute Mager
Einleitende Bemerkungen 9

Jörg Bogumil
Die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für die Reform der öffentlichen Verwaltung 41

Patrick Hilbert
Die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für Steuerung und Reform der Verwaltung 59

Andreas Voßkuhle
Das Personal der Verwaltung – Auswahl und Qualifikation 83

Ulf Domgörgen
Das Personal der Verwaltung – Auswahl und Qualifikation: Rechtsstellung des Beamten und Rechtsschutzaspekte 107

Wolfgang Weiß
Aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation im Europäischen Verwaltungsverbund 135

Annegret Groebel
Aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation im Europäischen Verwaltungsverbund
– Governance in EU-Mehrebenen-Regulierungssystemen in der Praxis am Beispiel von ACER (Energie) und BEREC (Telekommunikation) – 157

Jörg Gundel
Organisationsrechtliche Fragen der europäischen Netzwerkverwaltung: Das Beispiel der Energiebinnenmarkt-Verwaltung 219

Felix Ortgies
Europäische Netzwerkverwaltung 239

Christian Calliess
Die Organisation der Europäischen Kommission: Zwischen Bewährung und Reformbedarf 255

Natasa Athanasiadou
Die Organisation der Europäischen Kommission zwischen Bewährung und Reformbedarf 293

Arne Pilniok
Organisationsfragen unabhängiger Behörden 313

Nicolas Sölter
Das Haushaltsrecht als Medium von Unabhängigkeit in der Verwaltungsorganisation 349

Wolfgang Kahl
Verwaltungsorganisation – Schlussbemerkungen 377

Stichwortverzeichnis 417

Teilnehmerverzeichnis 421

Einleitende Bemerkungen

Ute Mager[*]

Gegenstand der 4. Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht ist die Verwaltungsorganisation im weitesten Sinne. Die Themen lauten: Die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für Steuerung und Reform der Verwaltung (I.). Es geht des Weiteren um das wichtige Thema des Personals und um dessen Auswahl und Qualifikation, denn jede Verwaltung ist nur so gut wie die für sie handelnden Menschen (II.). Der Einfluss des Unionsrechts ist allgegenwärtig. Ein wichtiges Thema ist deshalb die aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation im Verwaltungsverbund, von der die Netzwerkverwaltung eine spezifische Ausprägung darstellt (III). Die Organisation der Europäischen Kommission zwischen Bewährung und Reformbedarf wird zu untersuchen sein (IV.) Schließlich wird es um unabhängige Verwaltungseinheiten gehen (V.).

I. Die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für Steuerung und Reform der Verwaltung

1. Grundstrukturen des Verwaltungsaufbaus

Das Ideal der deutschen Verwaltungsorganisation ist die Hierarchie. Den Hintergrund bildet das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip. Es bedeutet die Steuerung der Verwaltung durch Rechtsaufsicht und Fachaufsicht. So einfach ist es natürlich schon lange nicht mehr. Nichtsdestotrotz bleibt das Grundgerüst der unmittelbaren Verwaltung der im Regelfall dreistufige Verwaltungsaufbau in den Ländern, bestehend aus Landräten, Regierungspräsidien und Ministerien.[1] In Baden-Württemberg sind bekanntlich die Stadtkreise zugleich untere Verwaltungsbehörde.[2] Ähnliches gilt für kreis-

* Für wertvolle Unterstützung und kritische Lektüre danke ich meinen Mitarbeitern Frau Referendarin *Rabia Atasoy*, Herrn Richter *Felix Bruckert* und Herrn Notarassessor *Christian Müller*.

1 *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 22 Rn. 16.

2 § 15 Abs. 1 Nr. 2 Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg.

freie Städte in anderen Bundesländern.[3] In diesen Zusammenhängen gilt der Grundsatz von Rechtsaufsicht und Fachaufsicht.[4] Auf der Bundesebene sind nur einzelne Aufgaben vollständig in staatlicher Hand. Das ist zum einen die Bundeswehr[5], zum anderen die Bundespolizei[6] und der Zoll[7]. Demgegenüber können Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung[8], der Eisenbahnverwaltung[9], sowie der Bundesstraßen[10] bis auf die Bundesautobahnen den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen werden. Für die Bundeswasserstraßenverwaltung gilt gemäß Art. 89 GG ein gespaltenes Regime: Sofern die Bundeswasserstraße sich über mehrere Länder erstreckt, ist der Bund zuständig. Liegt eine Bundeswasserstraße auf dem Gebiet eines Landes, so kann der Bund diese dem Land auf Antrag als Auftragsverwaltung übertragen.[11] Ebenfalls auf Antrag der Länder kann der Bund ein Land beauftragen, wenn eine Wasserstraße das Gebiet mehrerer Länder berührt. Im Fall der Auftragsverwaltung ist der Bund gemäß Art. 85 Abs. 3 GG zu Weisungen berechtigt. Diese sind an die obersten Landesbehörden zu richten, sofern es sich nicht um eine besonders dringliche Angelegenheit handelt. Die obersten Landesbehörden haben den Vollzug der Weisungen sicherzustellen. Auch im Bereich der Auftragsverwaltung wird auf diese Weise der Föderalismus respektiert.

Der größte Teil des Vollzugs von Bundesgesetzen findet jedoch im Rahmen der Aufsichtsverwaltung statt.[12] In diesem Rahmen ist es Sache der Länder, die Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln.[13] Der Vollzug von Landesgesetzen ist ohnehin Angelegenheit der Länder. Hier versuchen zum Teil Landesministerkonferenzen der Vielfalt von Polizeige-

3 So etwa Art. 9 Abs. 1 S. 1 Gemeindeordnung Bayern; § 3 Abs. 4 Sächsische Gemeindeordnung; § 18 i. V. m. § 6 Abs. 1 S. 2 Kommunalverfassungsgesetz Niedersachsen.
4 *Maurer/Waldhoff* (Fn. 1), § 22 Rn. 31 ff.
5 Art. 87a, 87b GG.
6 Vor dem 1. Juli 2005 noch „Bundesgrenzschutz", Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG i. V. m. § 1 BPolG.
7 Art. 108 Abs. 1 GG i. V. m. § 1 ZollVG.
8 Art. 87d GG.
9 Art. 87e GG.
10 Art. 90 Abs. 2, 3 GG.
11 Art. 89 Abs. 2 S. 3 GG.
12 Grundnorm dieses sog. „Exekutivföderalismus" ist Art. 83 GG, weiterführend dazu *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 100. EL 2023, Art. 83 Rn. 1 ff.
13 Art. 84 Abs. 1 GG.

setzen oder Landesbauordnungen einen gewissen Rahmen zu setzen.[14] Für Schul- oder Hochschulgesetze ist dies bisher nicht gelungen.

2. Sonderformen

Eine wichtige Rolle spielen die weisungsunabhängigen Einrichtungen wie Datenschutzbeauftragte, Rechnungshöfe, die Bundesbank im Kontext der Europäischen Zentralbank und weitere Prüfungs- und Sachverständigenausschüsse, die grundsätzlich allein einer richterlichen Kontrolle unterworfen sind.[15]

Daneben hat sich eine Vielzahl an weiteren Organisationsformen entwickelt. Beispielhaft lassen sich auf der Bundesebene die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen oder das Bundeskartellamt als obere Bundesbehörden nennen. Diese sind wiederum in unionsrechtliche Zusammenhänge eingebunden.[16]

Die Gemeinden können Zweckverbände zur Wahrnehmung ihrer in der gemeindlichen Selbstverwaltung wurzelnden Aufgaben bilden, etwa für die gemeinsame Wasserversorgung oder die Müllabfuhr.[17]

Nicht zuletzt gibt es die funktionale Selbstverwaltung durch Kammern wie die Industrie- und Handelskammern, Ärztekammern, Apothekerkammern oder Rechtsanwaltskammern.

Weitere Organisationsformen sind die Beleihung[18] – Stichwort TÜV –, verschiedene Formen der Privatisierung[19], namentlich Organisationspriva-

---

14 https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20210616-18/anlage-zu-top-17.pdf?__blob=publicationFile&v=2; https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Rechtsgrundlagen/MBO.PDF (beide zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023).

15 *Ludwigs*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. II, 2021, § 44 Rn. 38 f.; *Huber*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. II, 2021, § 54 Rn. 59, 75, 81. Weitere Beispiele auch bei *Mayen*, DÖV 2004, S. 45 (46); *von Lewinski*, DVBl. 2013, S. 339 ff.

16 Siehe dazu den Abschnitt III. 2 und 3.

17 Bspw. nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Baden-Württemberg (GKZ).

18 Zur Beleihung, ihren Voraussetzungen und Rechtsfolgen im Allgemeinen etwa *Schoch*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 3. EL 2022, § 1 VwVfG Rn. 161 ff.; zur Beleihung im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung etwa *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 100. EL 2023, Art. 86 Rn. 75 ff.

19 Zur Privatisierung im Allgemeinen etwa *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 1 Rn. 121 ff.; *Maurer/Waldhoff* (Fn. 1), § 23 Rn. 62 ff.; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, Rn. 895 ff.

tisierung, Erfüllungsprivatisierung, Aufgabenprivatisierung. So wird die Grundversorgung vor Ort mit Strom, Gas oder Fernwärme häufig von Stadtwerken in der Rechtsform einer GmbH oder AG durchgeführt. Private Unternehmen werden mit dem Straßenbau beauftragt; der Telekommunikationssektor wurde vollständig privatisiert. Für den Fall nicht hinreichender Versorgung mit Telekommunikationsleistungen gibt es das neuerdings so benannte „Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen", zuvor Universaldienstleistungen. Dieses ist in den §§ 156–163 TKG aufwändig geregelt. Bisher musste von dem in § 163 TKG vorgesehenen Umlageverfahren noch kein Gebrauch gemacht werden.[20]

Wie *Groß* in den Grundlagen des Verwaltungsrechts zutreffend ausführt, ist Organisation ein Mittel zur Erzeugung von Legitimation. Auf diese Weise wird das Demokratieprinzip für die Exekutive konkretisiert: „Dabei wirken sachlich-inhaltliche Legitimation durch die anzuwendenden Normen, die personelle Legitimation durch die Auswahl der Amtsträger und die institutionell-funktionale Legitimation durch die aufgabenadäquate Gestaltung der Organisation zusammen."[21]

3. Organisationsstrukturen

Geht man ins Detail der Organisationsgestaltung, so umfasst die Organisationsgewalt die „Rechtsmacht zur Gründung und Auflösung sowie Ausgestaltung der jeweiligen Organisationseinheiten in Bezug auf das Personal, die Sachentscheidungen und den Haushalt."[22]

Die aufgabenangepasste Organisation ist zudem Grundlage für gelingende Entscheidung und Entscheidungsfindung. Hierfür bedarf es verstärkt verwaltungswissenschaftlicher Forschung, wofür sich eine interdisziplinäre Zusammenarbeit mit der Politikwissenschaft und der Soziologie anbietet.[23]

Problematisch ist es, wenn in einem Bereich eine Vielzahl verschiedener Behörden tätig werden: So sind im Bereich Asyl und Integration das Bundesamt für Migration, kommunale Ausländerbehörden, kommunale Sozial-

20 *Uerpmann-Wittzack*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 87f Rn. 15.
21 *Groß*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVwR, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 15 Rn. 91.
22 *Jestaedt*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVwR, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 16 Rn. 58.
23 Siehe dazu ausführlich *Hilbert*, in diesem Band, S. 72 ff.

ämter, die Bundesagentur für Arbeit, Jobcenter wie auch Schulbehörden tätig.[24]

Auf der anderen Seite ist Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationseinheiten durchaus erforderlich. Sie lässt sich gewährleisten durch die Herstellung von Einvernehmen, z. B. das Einvernehmen gemäß § 36 BauGB zwischen der Baugenehmigungsbehörde und der Gemeinde in Bezug auf die §§ 31, 33–35 BauGB,[25] oder Benehmen, etwa der Naturschutzbehörde bei der Inanspruchnahme des Außenbereichs[26]. Es gibt Pflichten zur Zusammenarbeit, z. B. Art. 9 Abs. 1 BayPOG, welcher die Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden und anderen für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden regelt, oder Beteiligungsrechte, z. B. § 3 Abs. 5 BNatSchG, der den Behörden von Bund und Ländern Informationspflichten auferlegt und die Naturschutzbehörden zur Stellungnahme berechtigt[27].

Nicht zuletzt erfolgt Zusammenarbeit im Wege der Amts- und Vollzugshilfe sowohl zwischen deutschen Behörden mit verfassungsrechtlicher Grundlage in Art. 35 GG und ausführenden Regelungen in den §§ 4–8 VwVfG[28] als auch im Verwaltungsverbund auf der Grundlage der Dienstleistungsrichtlinie[29] mit ausführenden Regelungen in den §§ 8a-8e VwVfG.

Eine weitere Besonderheit stellt das in den §§ 71a–e VwVfG geregelte Verfahren über eine einheitliche Stelle dar.[30] Auch dieses Verfahren ist in

---

24 Siehe dazu *Bogumil*, in diesem Band, S. 50 ff.

25 Das Einvernehmen gibt eine Vetoposition, siehe § 36 Abs. 1 BauGB. Nach den Bauordnungen der Länder kann das Einvernehmen allerdings ersetzt werden, wogegen die Gemeinde wiederum ein Klagerecht hat, so etwa § 54 Abs. 4 S. 1 LBO Baden-Württemberg; Art. 67 Abs. 1 S. 1. Hs. 2 LBO Bayern; § 71 Abs. 1 S. 1 LBO Brandenburg; § 71 Abs. 1 S. 1 LBO Mecklenburg-Vorpommern; § 73 Abs. 1 S. 1 LBO Nordrhein-Westfalen; § 71 Abs. 1 LBO Rheinland-Pfalz; § 72 Abs. 1 LBO Saarland; §71 Abs. 1 LBO Sachsen; § 70 Abs. 1 LBO Sachsen-Anhalt; § 70 Abs. 1 S. 1 LBO Thüringen. Zum Klagerecht der Gemeinde siehe *Dürr*, in: Brügelmann (Hrsg.), Baugesetzbuch, 125. EL 2023, Bd. 3, § 36 BauGB Rn. 77 ff.

26 Benehmen meint nur Gelegenheit zur Stellungnahme, siehe zu § 17 BNatSchG *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), UmweltR, 100. EL 2023, § 17 BNatSchG Rn. 7; siehe zu § 9 BNatSchG a. F. BVerwGE 92, 258 ff.

27 Beispiele nach *Jestaedt* (Fn. 22), § 16 Rn. 61 Fn. 362 und 363.

28 Siehe zu den §§ 4–8 VwVfG *Hebeler*, JA 2019, S. 881 ff.; *Lucks*, NVwZ 2015, S. 1648 ff.

29 Art. 21, 28–35 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 12. 12. 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. 2006 L Nr. 376, S. 1 (36) und dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, S. 1121 ff.

30 §§ 71a–e VwVfG; siehe dazu *Schmitz/Prell*, NVwZ 2009, S. 1 ff.; *Ernst*, DVBl. 2009, S. 953 ff.; siehe auch *Caralp*, Die Auswirkungen von One-Stop-Government und von Netzwerkstrukturen auf das Allgemeine Verwaltungsrecht, 2013 (Dissertation); *Car-*

der Dienstleistungsrichtlinie vorgesehen und wird dort als Verfahren über „einheitliche Ansprechpartner" bezeichnet.[31]

Betrachtet man schließlich die Art und Weise der Ausführung von Bundes- wie Landesgesetzen, so zeigen sich seit Beginn der 1990er Jahre Reformbestrebungen im Sinne eines Neuen Steuerungsmodells (New Public Management). Es setzt auf den Aufbau unternehmensähnlicher Führungs- und Organisationsstrukturen, auf eine Outputsteuerung, welche die Leistungsseite in den Blick nimmt, sowie eine Aktivierung dieser neuen Struktur durch Wettbewerb und Kundenorientierung.[32] Die Ziele des Neuen Steuerungsmodells umfassen eine effizientere Verwaltung, flache Hierarchien, Kundenorientierung, Zielvereinbarungen, Benchmarking, sowie eine stärkere Leistungsorientierung in der Personalpolitik.[33] Insbesondere in den Kommunen fanden Reformen nach diesem Modell statt, wobei die Erfolge differenziert zu betrachten sind.[34] Beispielhaft lässt sich die Einführung eines Bürgeramts in den Kommunen nennen, welches als Anlaufstelle für eine Vielzahl verschiedener Anliegen der Bürgerinnen und Bürger dient. Nach Umfragen hat die Einführung des Bürgeramts die Zufriedenheit mit der Verwaltung in der Bevölkerung erhöht.[35]

4. Zwischenfazit

Verwaltungsorganisation ist die Grundlage jeglichen Entscheidens. Ihr muss mehr Aufmerksamkeit von Seiten der Verwaltungsrechtswissenschaft gewidmet werden. Hierzu ist verwaltungswissenschaftliche Forschung erforderlich, wofür sich die interdisziplinäre Zusammenarbeit mit der Politikwissenschaft und vor allem der Soziologie anbietet.

Zum Teil leidet die Verwaltungsorganisation an Unübersichtlichkeit. Dies ist auch eine Folge des Föderalismus. Hier könnte möglicherweise ein

---

ra, Die einheitlichen Ansprechpartner aufgrund der EU-Dienstleistungsrichtlinie im föderalen System der BRD aus Sicht insbesondere inländischer KMU, 2013 (Dissertation).

31 Art. 6 und 7 der Dienstleistungsrichtlinie (Fn. 29); siehe dazu *Schliesky*, in: Kahl/Mager (Hrsg.), Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis, 2019, S. 45 (62).

32 *Schuppert*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVwR, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 52 ff.; siehe auch *Shirvani*, DÖV 2008, S. 1 ff.; kritisch *Leuze*, VR 2012, S. 145 ff.

33 *Schuppert* (Fn. 32), § 17 Rn. 59 ff.

34 *Reichard*, in: Festschr. für Dieter Grunow, 2010, S. 163 ff.; siehe auch *Bogumil u.a.*, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, 2007.

35 *Reichard* (Fn. 34), S. 173.

einheitlicher Ansprechpartner nach dem Modell der Dienstleistungsrichtlinie Verbesserung bewirken.

Auf kommunaler Ebene haben die Bürgerämter sich als Erfolgsmodell erwiesen.

II. Das Personal der Verwaltung – Auswahl und Qualifikation

1. Der Grundsatz der Bestenauslese

Die Qualität der Verwaltung steht und fällt mit ihrem Personal. Daran wird auch der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) nur wenig ändern.[36] Die öffentliche Verwaltung kennt drei Arten von Mitarbeitern: Beamte, Angestellte und Arbeiter. Während das Beamtenverhältnis öffentlich-rechtlich geregelt ist, unterfallen Angestellte und Arbeiter einem privatrechtlichen Dienstverhältnis. Beamte werden alimentiert, Angestellte und Arbeiter nach konkreten Tätigkeitsmerkmalen und nach Berufserfahrung vergütet. Beamte unterliegen zudem einer gesteigerten Treuepflicht.[37] Der weitere große Vorteil ist das dem Beamtenstatus immanente Streikverbot. Dessen Zulässigkeit hat das BVerfG zurecht auch im Lichte der EMRK bejaht.[38] Die der EGMR-Rechtsprechung zugrundeliegenden Sachverhalte waren und sind mit dem deutschen Beamtenstatus nicht zu vergleichen.[39] Zutreffend führt das BVerfG aus, dass die Leit- und Orientierungswirkung besonders intensiv ist, wenn Parallelfälle im Geltungsbereich derselben Rechtsordnung

36 Siehe zum Einsatz von KI im öffentlichen Dienst *Etscheid/von Lucke/Stroh*, Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung, 2020; *Hornung*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht, 3. EL 2022, § 35a VwVfG Rn. 35 ff. und Rn. 96 ff. zu Art. 155 Abs. 4 AO; siehe auch das KI-Pilotprojekt des Innovationslabors Baden-Württemberg (InnoLab_bw).

37 Sie werden etwa konkretisiert in den §§ 60 ff. BBG. Siehe zur Treuepflicht m. w. N. *Battis*, in: Battis (Hrsg.), BBG, 6. Aufl. 2022, § 4 Rn. 4 ff.

38 BVerfGE 148, 296 ff. – Beamtenstreik.

39 Das BVerfG nutzt hierfür den von *Kaiser* (AöR 142 [2017], S. 417 ff.) eingeführten Begriff der „Kontextualisierung" der EGMR-Rechtsprechung (BVerfGE 148, 296, Rn. 132) und führt zum Streikverbot aus, es sei eine „nationale Besonderheit der Bundesrepublik Deutschland, die dem Umstand geschuldet ist, dass sich die Staaten in Europa kulturell und historisch sehr unterschiedlich entwickelt haben" (BVerfGE 148, 296, Rn. 181).

in Rede stehen.[40] Es kommt hinzu, dass letztlich das BVerfG selbst die Angemessenheit der Gehälter prüft.[41]

Die vom Personal wahrzunehmenden Aufgaben sind in ihrer Vielfalt kaum zu überblicken, wobei durch spezifische Laufbahnen eine gewisse Strukturierung stattfindet.

Für alle drei Statusgruppen gilt gemäß Art. 33 Abs. 2 GG der Grundsatz der Bestenauslese. Er findet sowohl bei der Einstellung als auch bei der Beförderung Anwendung. Die in Art. 33 Abs. 2 GG genannten Kriterien Eignung, Befähigung und fachliche Leistung sind unbestimmte Rechtsbegriffe. Eignung umfasst insbesondere die Gesundheit und charakterliche Eigenschaften, aber auch die Verfassungstreue.[42] Befähigung bezieht sich vor allem auf die wahrzunehmende Aufgabe und die dafür notwendige Aus- und Vorbildung.[43] Die fachliche Leistung kann eigentlich so richtig erst nach Arbeitsantritt beurteilt werden. Neben der Gesundheit hat im Rahmen der Eignung vor allem die Frage der Verfassungstreue aufgrund des zunehmenden Rechtsextremismus neue Aktualität erlangt.[44] Die Anzahl an rechtsextremen Polizisten, Soldaten aber selbst Richtern macht nachdenklich.[45]

Unvereinbar mit der Bestenauslese ist selbstverständlich die Ämterpatronage.[46] Sie ist dennoch (zu) häufig und betrifft insbesondere die parteipolitische Patronage. Werden nicht die Besten, sondern die am besten Vernetzten eingestellt, kann dies zu einer erheblichen Beeinträchtigung der

40 BVerfGE 148, 296, Ls. 3 lit. b), Rn. 132 ff.

41 Siehe BVerfGE 99, 300 ff. – unangemessene Besoldung in den Gruppen A, B und R; 130, 263 ff. – Professorenbesoldung W 2 in Hessen; 139, 64 ff. – Richter und Staatsanwälte in Sachsen-Anhalt; 140, 240 ff. – Besoldung sächsischer Beamter der Besoldungsgruppe A 10; 155, 1 ff. – Besoldung der Richter und Staatsanwälte im Land Berlin; ebd. S. 77 ff. – Besoldung der Richter und Staatsanwälte im Land Nordrhein-Westfalen.

42 *Badura*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 100. EL 2023, Art. 33 Rn. 30.

43 *Badura* (Fn. 42), Art. 33 Rn. 31.

44 *Voßkuhle*, NVwZ 2022, S. 1841 ff.; siehe auch in diesem Band, S. 88 ff.; sowie *Domgörgen*, in diesem Band, S. 129 f.

45 Siehe dazu die einleitenden Beispiele und Zahlen bei *Voßkuhle* (Fn. 44), S. 1841 f. sowie in diesem Band, S. 88 ff.

46 Ausführlich hierzu *Battis* (Fn. 37), § 9 Rn. 4; zu den Umgehungsversuchen in der Praxis *Braun*, NJOZ 2019, S. 1585 ff.; differenzierend für die Gubernative *Schwarz*, in: BeckOK Beamtenrecht Bund, 30. Ed. 2023, § 9 BBG Rn. 6.1.

Funktionsfähigkeit der Verwaltung führen.[47] Ein Heilmittel ist insoweit vor allem die Konkurrentenklage.[48]

Bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung können Hilfskriterien eine Rolle spielen.[49] Dies sind zum einen Frauenquoten im öffentlichen Dienst, die § 9 BBG ausdrücklich zulässt. In Berlin ist die Berücksichtigung des Migrationshintergrunds erlaubt,[50] auch dies selbstverständlich nur bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung.

Ein erhebliches Problem stellt in der Praxis die Anwendung dieses Maßstabs dar. Bei Neueinstellungen kommen Vorstellungsgespräche oder ggf. Assessment-Verfahren in Betracht.[51] Geht es um eine Beförderung, bildet die dienstliche Beurteilung die Grundlage. Dies verlangt aussagekräftige dienstliche Beurteilungen.

Insoweit ist die Rechtsprechung des BVerwG im Rahmen von Konkurrentenklagen zunehmend strikter geworden.

2. Konkurrentenklagen

Bekanntermaßen kann wegen des Grundsatzes der Ämterstabilität[52] ein einmal vergebenes Amt nicht ein zweites Mal vergeben werden, weshalb noch im Jahre 1988 die Klage einer Lehrerin erfolglos blieb.[53]

Dies führte zur Verlagerung der Konkurrentenklagen in den vorläufigen Rechtsschutz, was nicht verhinderte, dass Dienstherren unter Missachtung des vorläufigen Rechtsschutzes eine Planstelle vergaben. Insoweit urteilte das BVerwG: „Wird entgegen einer einstweiligen Anordnung ein Mitbewerber befördert, so kann der im vorläufigen Rechtsschutz obsiegende Beamte seinen Bewerbungsverfahrensanspruch im Hauptsacheverfahren weiterverfolgen. Dies setzt nicht die Möglichkeit voraus, die bereits erfolgte Ernennung aufzuheben.“[54]

---

47 Siehe dazu *Voßkuhle*, in diesem Band, S. 91 ff.; *Domgörgen*, in diesem Band, S. 111 f.
48 Siehe dazu Abschnitt II. 2. und 3.
49 M. w. N. *Badura* (Fn. 42), Art. 33 Rn. 26.
50 §§ 7 ff. Gesetz zur Förderung der Partizipation in der Migrationsgesellschaft des Landes Berlin (Partizipationsgesetz – PartMigG) v. 5. 7. 2021 (GVBl. S. 842) und *Voßkuhle*, in diesem Band, S. 98 f.
51 Siehe dazu *Voßkuhle*, in diesem Band, S. 101.
52 Siehe zum Grundsatz der Ämterstabilität *Domgörgen*, in diesem Band, S. 124 ff. mit dem Hinweis, dass dieser Grundsatz letztlich ohne rechtliche Grundlage ist.
53 BVerwGE 80, 127 ff.
54 BVerwGE 118, 370 Leitsatz.

Die Problematik, die sich nunmehr ergab, war, dass der Grundsatz der Ämterstabilität weiter galt, mit der Folge, dass ggf. eine weitere Stelle zu schaffen war. „Die Beförderung eines erweislich zu Unrecht nicht ausgewählten Bewerbers ist von Rechts wegen nicht ausgeschlossen, wenn der Dienstherr eine einstweilige Sicherungsanordnung missachtet hat. Das trifft auch für das Haushaltsrecht zu. Ebenso wenig wie der Dienstherr einem Schadensersatzanspruch wegen rechtswidrig und schuldhaft unterbliebener Beförderung einen Mangel an Haushaltsmitteln entgegenhalten kann, vermag er sich auf das Fehlen einer besetzbaren Planstelle zu berufen, wenn er diese unter Verstoß gegen eine einstweilige Anordnung mit einem Konkurrenten besetzt hat."[55]

Diese Auffassung geht aber wohl doch zu weit, denn es ist zu bezweifeln, dass Gerichte dem Haushaltsgesetzgeber Vorgaben machen können. Mag es zutreffend sein, dass einem Schadensersatzanspruch fehlende Haushaltsmittel nicht entgegengehalten werden können, so hat doch die Einrichtung einer Planstelle eine andere Dimension.

Dementsprechend stellte das BVerwG in seiner Entscheidung im 138. Band fest, dass der Grundsatz der Ämterstabilität der Aufhebung der Ernennung auf Klage eines unterlegenen Bewerbers nicht entgegensteht, wenn dieser daran gehindert worden ist, die Rechtsschutzmöglichkeiten vor der Ernennung auszuschöpfen.[56]

3. Die Rolle der dienstlichen Beurteilung

Beförderungsentscheidungen gehen die regelmäßig stattfindenden dienstlichen Beurteilungen sowie die sog. Anlassbeurteilung voraus.[57] Insoweit urteilte das BVerwG bereits in seiner Entscheidung vom 17. 9. 2020, dass es einer gesetzlichen Grundlage mit den wesentlichen Vorgaben für die Erstellung dieser Beurteilungen bedarf, die im konkreten Fall in § 92 LBG NRW

55 BVerwGE 118, 370 (375).

56 BVerwGE 138, 102, Ls. 2; *Domgörgen* weist in seinem Beitrag darauf hin, dass das Bundesverwaltungsgericht letztlich nur wenig Einfluss auf die Rechtsprechung hat, da diese im vorläufigen Rechtsschutz erfolgt und diese Verfahren im Wesentlichen vor den Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen stattfinden.

57 Beides ergibt sich für Bundesbeamte etwa aus § 21 Abs. 1 S. 1 und 2 BBG; siehe zum Anspruch auf die Anlassbeurteilung etwa BVerwGE 165, 305 ff.

vorhanden war.[58] Demgegenüber waren die Regelungen in Rheinland-Pfalz unzureichend.[59] Das BVerwG stellte fest, dass der verfassungsrechtliche Wesentlichkeitsgrundsatz auf die Erstellung von dienstlichen Beurteilungen von Beamten wegen ihrer Bedeutung für die Verwirklichung ihres Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG anzuwenden ist. Dementsprechend bedarf es einer Entscheidung des Gesetzgebers und darauf beruhend des Verordnungsgebers. Die Annahme, die Rechtsgrundlage für dienstliche Beurteilungen könne sich allein aus Verwaltungsvorschriften ergeben, sei überholt. Die Einschätzung, welche rechtlichen Anforderungen für Regelungen im Beamtenverhältnis im Hinblick auf die Frage der Wesentlichkeit und damit einer hinreichenden (parlaments-)gesetzlichen Grundlage gelten, stelle sich unter dem im Lauf der Zeit gewandelten verfassungsrechtlichen Blickwinkel anders dar als noch vor einigen Jahren.[60]

Weiter heißt es: „Für eine dienstliche Beurteilung wesentlich in diesem Sinne sind die Entscheidung über das Beurteilungssystem (Regelbeurteilungen oder bloße Anlassbeurteilungen, ggf. Letztere als Ausnahme der Erstgenannten) und die Vorgabe der Bildung des abschließenden Gesamturteils unter Würdigung aller Einzelmerkmale. Dieses abschließende Gesamturteil ist Ausgangspunkt des Vergleichs der Bewerber nach Maßgabe des Art. 33 Abs. 2 GG […]."[61]

Und ferner: „Der Gesetzgeber darf die Exekutive ermächtigen, durch Rechtsverordnung weitere Vorgaben zu regeln. Dabei kommt Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und den entsprechenden Bestimmungen der Verfassungen der Länder (hier: Art. 110 Abs. 1 Satz 2 LVerf RP), wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung im Gesetz bestimmt werden müssen, als Ausprägung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts die Funktion zu, die Festlegung der Bedingungen für die Ausübung des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 33 Abs. 2 GG durch die Exekutive nachvollziehbar auf eine parlamentarische Willensäußerung zurückzuführen. Die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung muss so bestimmt sein, dass vorauszusehen ist, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt

58 BVerwGE 169, 254 Rn. 16 f.
59 BVerwGE 173, 81 Rn. 24 ff.
60 BVerwGE 173, 81 Rn. 33.
61 BVerwGE 173, 81 Rn. 34.

die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können […]."[62] Dieser Auffassung ist uneingeschränkt zuzustimmen.

Die dienstliche Beurteilung selbst stellt einen klassischen Fall des Beurteilungsspielraums dar, bei der sich die verwaltungsgerichtliche Kontrolle „auf die Überprüfung beschränkt, ob der Dienstherr gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat, von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, die anzuwendenden Begriffe oder den gesetzlichen Rahmen verkannt, allgemein gültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt hat."[63] Dem Dienstherrn steht angesichts des ihm vorbehaltenen Akts wertender Erkenntnis eine sich aus der gesetzlichen Regelung ergebende immanente Beurteilungsermächtigung zu.[64]

4. Zwischenfazit

Der Grundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG, wonach jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt haben soll, wird in der Praxis zum Teil unterlaufen. Umso wichtiger sind Konkurrentenklagen und zutreffende dienstliche Beurteilungen, die ihrerseits gerichtlich überprüfbar sind, wenn auch angesichts des Beurteilungsspielraums des Dienstherrn nur eingeschränkt.

III. Aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation im Verwaltungsverbund

Das dritte Thema dieser Tagung ist die aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation im Verwaltungsverbund, von der die Verwaltung in Netzwerken eine eigene Variante darstellt.

1. Charakteristika des Verwaltungsverbunds

Markus Ludwigs kennzeichnet in seinen Ausführungen zum Europäischen Verwaltungsverbund in Band 2 des Handbuchs des Verwaltungsrechts den Verwaltungsverbund als Informations-, Entscheidungs- und Kontrollver-

62 BVerwGE 173, 81 Rn. 35.
63 BVerwGE 173, 81 Rn. 10.
64 BVerwGE 173, 81 Rn. 10.

bund.[65] *Wolfgang Kahl* spricht von Vollzugs-, Lenkungs-, Aufsichts-, Regulierungs-, Planungs- und Informationsverbund.[66]

Dieser Verbund hat mittlerweile praktisch alle Lebensbereiche erfasst: Zu nennen sind ohne Anspruch auf Vollständigkeit die Bankenaufsicht, das Datenschutzrecht, das Produktzulassungsrecht, das Stoffrecht (Chemikalien-, Lebens-, Futter-, Arznei- und Pflanzenschutzmittelrecht), die Strukturfonds, das Planungsrecht, das Umweltrecht sowie die Regulierung von Telekommunikation, Energie- und Eisenbahnen.[67]

Ludwigs charakterisiert die Funktionen der Verbundverwaltung in diesem Beitrag folgendermaßen:[68]

Es gehe um eine wirksame und gleichförmige Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten. Insoweit bestehen Informations-, Berichts- und Beratungspflichten der sachnäheren dezentralen Stellen, um den problemferneren Stellen Wissen zu vermitteln, wofür Datenbanken und Register aufgebaut werden müssen. Insbesondere ist Informationsaustausch im Hinblick auf die notwendige Überwachung der im Binnenmarkt zirkulierenden Güter erforderlich,[69] wofür beispielsweise das Informationssystem RAPEX besteht[70].

Notwendig ist des Weiteren die Identifikation eines die nationale Ebene übersteigenden öffentlichen Interesses. Im Rahmen des Vollzugs von Unionsrecht bedarf es der wechselseitigen Kontrolle durch Aufsichtsmaßnahmen oder in Ausschussverfahren. Derartige Verfahren, in denen regelmäßig Vertreter der Mitgliedstaaten zu finden sind, ermöglichen (hoffentlich) eine Steigerung der Akzeptanz von Entscheidungen und eine Kompensation von Zuständigkeitsverlusten.[71]

Die Hauptakteure der Verbundverwaltung sind einerseits die Kommission, andererseits die nationalen Verwaltungen.[72] Hinzukommen mittlerweile

---

65 *Ludwigs* (Fn. 15), § 36 Rn. 2.

66 *Kahl*, Der Staat 50 (2011), S. 353 (361); *ders.*, in: Holoubek/Lang (Hrsg.), Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa, 2012, S. 15 (23 ff.).

67 *Ludwigs* (Fn. 15), § 36 Rn. 10.

68 *Ludwigs* (Fn. 15), § 36 Rn. 17.

69 *Ludwigs* (Fn. 15), § 36 Rn. 17.

70 https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/04_Warn_und_Informations
systeme/00_Warn_und_Informationssysteme/03_RAPEX/RAPEX_node.html (zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023); siehe dazu noch Abschnitt III. 3.

71 *Ludwigs* (Fn. 15), § 36 Rn. 17. Der Zusatz „hoffentlich" findet sich nicht bei Ludwigs, sondern ist von mir.

72 *Ludwigs* (Fn. 15), § 36 Rn. 18.

35 Agenturen,[73] zum Teil mit Regelungsbefugnis nach außen, z. B. Frontex[74], das Gemeinschaftliche Sortenamt[75] oder die Europäische Chemikalienagentur[76]. Eine wichtige Rolle spielen Netzwerke[77] und auch Private. So werden Private etwa im Rahmen des Produktsicherheitsrechts eingesetzt, namentlich die sog. Konformitätsbewertungsstellen,[78] oder die Umweltgutachter, die ihrerseits durch Zulassungsstellen die Betätigungserlaubnis erhalten[79].

Die Steuerung innerhalb der Verbundverwaltung erfolgt über Verordnungen und Richtlinien. Insoweit ist die Kommission befugt, diese ggf. im Wege der delegierten Gesetzgebung zu ergänzen, Art. 290 AEUV. Soweit Rechtsakte grundsätzlich durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungen ausgeführt werden, sichert die Komitologie die Beteiligung der Mitgliedstaaten im Verfahren der Durchführungsgesetzgebung gemäß Art. 291 Abs. 2–4 AEUV.[80]

Der transnationale Verwaltungsakt betrifft die horizontale Zusammenarbeit. Grundsätzlich bedeutet dies, dass eine nationale Behörde entscheidet und diese Entscheidung sodann Verbindlichkeit in allen anderen Mitglied-

---

73 Siehe dazu *Pilniok*, in diesem Band, S. 313 ff. und *Weiß*, in diesem Band, S. 145 ff. Die Zahl der Agenturen variiert je nach Zählung. Siehe auch *Groebel*, in diesem Band, S. 157 ff.

74 Siehe Art. 8 der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14. 9. 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, ABl. 2016 L Nr. 251, S. 1.

75 Z. B. Art. 20 und 21 der Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates v. 27. 7. 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz, ABl. 1994 L Nr. 227, S. 1.

76 Z. B. Art. 77 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18. 12. 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. 2006 L Nr. 396, S. 1; siehe zur Funktion des Sekretariats außerdem Art. 76 Abs. 1 lit. g sowie Art. 87 Abs. 2.

77 Siehe dazu Abschnitt III. 3.

78 Siehe dazu §§ 12 ff. ProdSG, die zurückgehen auf Art. R13 ff. des Beschlusses Nr. 768/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 7. 9. Juli 2008 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung des Beschlusses 93/465/EWG des Rates, ABl. 2008 L Nr. 218, S. 1 (82).

79 § 9 Umweltauditgesetz.

80 Allgemein zur „Komitologie“ *Bergmann*, in: Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 6. Aufl. 2022 unter dem entsprechenden Stichwort; konkret zur Bedeutung im Verwaltungsverbund *Ludwigs* (Fn. 15), § 36 Rn. 19.

staaten hat.[81] Dies setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten darauf vertrauen können, dass in dem entscheidenden Mitgliedstaat die gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden.[82] Der sogenannte Führerscheintourismus hat dieses gegenseitige Vertrauen erheblich auf die Probe gestellt.[83]

Anders ist das Referenzentscheidungsmodell. Insoweit erfolgt eine Vorentscheidung durch einen Mitgliedstaat. Diese Entscheidung bedarf der Anerkennung durch die anderen Mitgliedstaaten.[84] Dieses Modell gilt etwa für Arzneimittel und Tierarzneimittel.[85] Im Streitfall gibt es von der Kommission koordinierte Schlichtungsverfahren.[86] Das Referenzentscheidungsverfahren gilt auch für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, allerdings mit einigen Besonderheiten. Seit 2011 gilt die EU-Pflanzenschutzmittelverordnung, die das sogenannte zonale Verfahren als Regelverfahren für die Erstzulassung einführt.[87] Anders als früher ist die Kommission hieran nicht mehr beteiligt. Daneben gibt es das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung.[88]

Nicht zuletzt finden sich in den Richtlinien und Verordnungen eine Vielzahl von Informationspflichten. Verdichten sich diese zu einem Informationsverbund, so handelt es sich m. E. um ein Netzwerk,[89] wobei der Begriff des Netzwerks schillernd ist.[90]

Ausdruck von Zusammenarbeit im Binnenmarkt ist auch die Dienstleistungsrichtlinie, die in Deutschland in verschiedenen Gesetzen des Gewerberechts und in allgemeiner Form in den Regelungen über das Verfahren

81 Allgemein zum transnationalen Verwaltungsakt *Ellerbrok*, JA 2022, S. 969 ff.; *Schoch* (Fn. 18), Einl. Rn. 521 ff., 624 ff.; grundlegend *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004.

82 M. w. N. *Schoch* (Fn. 18), Einl. Rn. 530.

83 BVerwGE 140, 256 ff.; 144, 220 ff.; 162, 308 ff.; EuGH, Rs. C-334/06 (Zerche u.a./Landkreis Mittweida), EU:C:2008:367; siehe zur Notwendigkeit von Vertrauen auch *Weiß*, in diesem Band, S. 152; *Poulou*, Vertrauensgrundsatz und Rechtsstaatlichkeitskrise in der EU, im Erscheinen.

84 *Schoch* (Fn. 18), Einl. Rn. 503 ff.

85 Art. 28 Gemeinschaftskodex Humanarzneimittel (Richtlinie 2001/83/EG des europäischen Parlaments und des Rates v. 6. 11. 2001, ABl. 2001 L Nr. 311, S. 67); Art. 48 ff. Tierarzneimittel-Verordnung (Verordnung [EU] 2019/6 des europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 12. 2018, ABl. 2019 L Nr. 4, S. 43).

86 Etwa nach Art. 30 ff. Gemeinschaftskodex Humanarzneimittel oder Art. 54 Tierarzneimittel-Verordnung.

87 Siehe dazu *Ortgies*, in diesem Band, S. 249 ff.

88 *Ortgies*, in diesem Band, S. 248 ff.

89 Siehe dazu Abschnitt III. 3.

90 Siehe zu einer Definition sogleich unter III. 3.

über eine einheitliche Stelle nach den §§ 71a–e VwVfG sowie über die Amtshilfe der §§ 8a–e VwVfG Niederschlag gefunden hat. Die Dienstleistungsrichtlinie verlangt die Schaffung einer Gesamtgenehmigung, die Pflicht zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungsverfahren, siehe § 3a VwVfG, und die Einführung einer Genehmigungsfiktion, § 42a VwVfG.[91]

Der Sicherung des Wettbewerbs im Binnenmarkt dient die Genehmigungsbedürftigkeit von Beihilfen. Insoweit handelt es sich um Eigenverwaltungsrecht der Kommission. Hierzu hat die Kommission eine Vielzahl von Leitlinien erlassen.[92]

Es wird deutlich, dass sich der Verwaltungsverbund mittlerweile von der Sicherung eines gemeinsamen Marktes zur Sicherung eines gemeinsamen Lebensraums entwickelt hat.[93] Wenn auch in unterschiedlicher Intensität, erstrecken sich die Kompetenzen der EU inzwischen auf fast alle staatlichen Aufgabenbereiche.[94]

Dies zeigt sich nicht zuletzt in den nun anzusprechenden organisationsrechtlichen Fragen der Verbund- und Netzwerkverwaltung.

2. Zwischen Verbund und Netzwerk

Eine Zwitterstellung zwischen Verbundverwaltung und Netzwerkverwaltung zeigt sich in der Regulierung des Energiebinnenmarktes. Zu diesem Zweck wurde durch Verordnung die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden gegründet, englisch ACER – Agency for the Cooperation of Energy Regulators.[95] Es gibt einen Verwaltungsrat, der allerdings anders zusammengesetzt ist als sonst üblich.

---

91 Siehe dazu schon oben die Nachweise in Fn. 28–31.

92 Siehe dazu *Mögele*, in: Kahl/Mager (Hrsg.), Verwaltungshandeln, 2022, S. 203 (220 ff.). Die Kommission stellt eine (englischsprachige) Übersichtsseite über die zahlreichen beihilfebezogenen Rechtsakte bereit, https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation_en (zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023).

93 *Mager* (Fn. 15), § 32 Rn. 102; von einem gemeinsamen Lebensraum spricht bereits *Schmidt-Aßmann*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 9 (12, 13 f.); *von Bogdandy*, in: von Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. IV, 2011, § 57 Rn. 1 f. spricht von einem europäischen Rechtsraum.

94 *Mager* (Fn. 15), § 32 Rn. 102; die Charakteristika des Verwaltungsverbundes fasst *Weiß* präzise zusammen, siehe in diesem Band, S. 135 ff.

95 Verordnung (EG) Nr. 713/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, neugefasst durch Verordnung EU 2019/942 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5. 6. 2019, ABl. 2019 L Nr. 158, S. 1 (22).

Er besteht nicht aus Vertretern der Mitgliedstaaten, sondern aus fünf vom Rat und aus je zwei von der Kommission und dem Europäischen Parlament bestimmten Persönlichkeiten. Hinzu kommt der Regulierungsrat, der sich aus den Vertretern der jeweiligen Netzagenturen der Mitgliedstaaten zusammensetzt, sowie der Direktor. Da die Agentur Entscheidungen mit Außenwirkung treffen kann, ist auch ein Beschwerdeausschuss erforderlich.[96] Die Aufgaben von ACER betreffen u. a. die Regulierung der Netzbetreiber sowie die Entwicklung von Netzkodizes und Leitlinien.[97] In die Entwicklung dieser Netzkodizes sind die Netzbetreiber eingebunden.[98] Ebenso werden die Verbände, namentlich der Verband der Europäischen Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E) wie auch die Organisation der Verteilernetzbetreiber (EU-VNBO) angehört. Innerhalb von ACER gestaltet sich der Entscheidungsprozess sodann komplex.[99] Insgesamt lässt sich die Organisation der Regulierung des Energiebinnenmarktes tendenziell einer Verwaltung im Verbund zuordnen, auch wenn durch die Beteiligung aller Nationalen Regulierungsagenturen ein gewisser Netzwerkcharakter nicht abzusprechen ist.

3. Organisationsrechtliche Fragen der Netzwerkverwaltung

Wie oben schon gesagt, ist der Begriff des Netzwerks schwer zu definieren. Es handelt sich um das kooperative Zusammenwirken der 27 Mitgliedstaaten ggf. unter der Führung der Kommission wie im Netzwerk der Kartellbehörden (a). Anders stellt sich die Situation im Rahmen des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation dar. Hier sind Mehrheitsentscheidungen möglich (dazu unter b). Schließlich kann es sich um reine Informationsaustauschsysteme handeln. Hierzu gehört das Informationssystem RAPEX (dazu unter c) sowie diverse weitere Informationsaustauschnetzwerke (dazu unter d).

96 Zu Recht kritisch zur zurückgenommenen Kontrolle des Beschwerdeausschusses *Gundel*, in diesem Band, S. 232 ff. mit Nachweisen auch der Rechtsprechung, die ebenfalls eine striktere Kontrolle verlangt.

97 Siehe dazu im Einzelnen die Auflistung bei *Groebel*, in diesem Band, S. 170 ff.

98 *Gundel*, in diesem Band, S. 223 ff.; siehe auch *Groebel*, in diesem Band, S. 170 f.

99 Siehe dazu *Groebel*, in diesem Band, S. 177 ff.

a) Das Netzwerk der Kartellbehörden

Ein besonders wichtiges Netzwerk ist das Europäische Netzwerk der Wettbewerbsbehörden. War bis 2002 die Kommission für sämtliche Wettbewerbsverstöße mit Relevanz für den Gemeinsamen Markt zuständig, erfolgte durch die Neufassung der Kartellverordnung im Jahre 2002 eine konzeptionelle Änderung.[100] Sie beseitigte die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission für alle Wettbewerbsverstöße mit Relevanz für den Gemeinsamen Markt und ersetzte diese durch ein aus der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden bestehendes Netzwerk, das die Wettbewerbsregeln des Vertrags in enger Zusammenarbeit anwenden soll.[101] Zu diesem Zweck werden Informations- und Konsultationsverfahren eingeführt. Ist in einem Fall von gemeinschaftsrechtlicher Relevanz eine mitgliedstaatliche Behörde mit dem Fall befasst, können andere ebenfalls betroffene Behörden das Verfahren aussetzen.[102] Die Kommission kann gemäß Art. 11 Abs. 6 der Verordnung jedes Verfahren an sich ziehen.[103] Auf diese Weise wird ein erheblich flexibleres Vorgehen ermöglicht.[104]

b) Das Netzwerk der Regulierungsstellen für die elektronische Kommunikation

Ein weiteres Behördennetzwerk ist das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikationen (GEREK) bzw. Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC). Das GEREK setzt sich aus den Leitern der 27 nationalen Regulierungsbehörden zusammen und wird von einem Büro in Riga, Lettland, unterstützt, bei der es sich um eine dezentrale Agentur handelt.[105]

Zu den Aufgaben von GEREK gehört insbesondere die Koordinierung der jeweiligen nationalen Regulierungspraxis, um eine möglichst einheitli-

100 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates v. 16. 12. 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, Abl. 2003 L Nr. 1, S. 1.

101 Art. 4 ff. Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Fn. 100).

102 Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Fn. 100).

103 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Fn. 100).

104 Siehe dazu auch *Mager* (Fn. 15), § 32 Rn. 71.

105 Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25. 11. 2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros, ABl. 2009 L Nr. 337, S. 1. Siehe dazu ausführlich *Groebel*, in diesem Band, S. 190 ff.

che Anwendung des europäischen Rechtsrahmens zu gewährleisten. Weitere Aufgaben sind die Teilnahme an Konsultationen im Rahmen des EU-Konsultationsverfahrens, der Austausch bewährter Regulierungsverfahren, die den Regulierungsbehörden bei der Umsetzung der Telekommunikationsregeln helfen, sowie die Beratung der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates zur Telekommunikationspolitik.[106] Vertreter der Bundesnetzagentur nehmen an den GEREK-Vollversammlungen und den Treffen zur Vorbereitung der Vollversammlung teil.[107] Insbesondere die Mitwirkung in den thematisch aufgeteilten Arbeitsgruppen ist von großer Bedeutung. Verhältnismäßig neu ist die Ermächtigung des GEREK, auf der Grundlage der Richtlinie über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation[108] Leitlinien zu schaffen, womit eine Aufwertung der Befugnisse des GEREK einhergeht, da diese Leitlinien ebenso wie die Empfehlungen der Kommission weitestgehend zu berücksichtigen sind.[109] Besonders interessant ist das sog. Contact-Network, das dazu dient, die vorgelegten Entwürfe auf ihre Entscheidungsreife hin zu prüfen. An diesem „Netzwerk" sind auch Vertreter von Regulierungsbehörden aus Drittstaaten beteiligt. Auch wenn die Zusammenarbeit einen erheblichen Verdichtungsgrad erreicht hat, lässt sich diese Variante der Kooperation noch als Netzwerk einordnen, denn die nationalen Behörden haben die Letztentscheidungsbefugnis, wenn auch unter Berücksichtigung der Leitlinien von GEREK und den Empfehlungen der Kommission.[110]

c) Das Informationsnetzwerk RAPEX

Ein weiteres wichtiges Netzwerk stellt RAPEX dar, das Rapid Exchange of Information System, das dem Verbraucherschutz dient. Die Rechtsgrundlagen für RAPEX findet sich in der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit[111] sowie in der Verordnung für die Akkreditierung und Markt-

106 Siehe dazu die Tabelle bei *Groebel*, in diesem Band, S. 193 f.
107 *Groebel*, in diesem Band, S. 197 ff.
108 Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 12. 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung), ABl. 2018 L Nr. 321, S. 1 (36). Siehe Art. 10 Abs. 2; siehe auch Art. 12 Abs. 4 a.E.; Art. 22 Abs. 7; Art. 61 Abs. 3 etc.
109 *Groebel*, in diesem Band, S. 194 ff.
110 *Groebel*, in diesem Band, S. 198 ff.
111 Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 3. 12. 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. 2002 L Nr. 11, S. 4 ff.

überwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten[112]. Rechtsgrundlagen im nationalen Recht sind das Produktsicherheitsgesetz und das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch. In Deutschland ist die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin die nationale Kontaktstelle. Sie ist eingebunden in das Netzwerk der Überwachungsbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Kommission. Verbunden sind sämtliche Behörden über eine Online-Plattform. Für die Informationsübermittlung wird die Onlineanwendung „Safety Gate RAPEX" genutzt. Sie wird von der Europäischen Kommission verwaltet.[113]

d) Weitere Informationsnetzwerke

Daneben gibt es eine Vielzahl an Informationsnetzwerken: das Mehrwertsteueraustauschsystem, das Schengener Informationssystem SIS II, Europol-Datenbanken, das Zollinformationssystem ZIS I und ZIS II, das EURODAC-System zur Erfassung von Fingerabdrücken von Asylbewerbern, Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, die die Grenze illegal überschritten haben, das VISA-Informationssystem, das Einreise/Ausreise-System, das Europäische Strafregisterinformationssystem, das europäische Grenzüberwachungssystem Eurosur, die Fluggastdatenspeicherung PNR Passenger Name Records, oder das Gemeinsame Europäische Umweltinformationssystem.[114]

Diese Informationsnetzwerke bilden einen außerordentlich wichtigen Teil der Behördenkooperation im Verwaltungsverbund. Dabei ist die Qualität der Informationen, die in sie eingespeist werden, entscheidend. Sie müssen „relevant, verständlich, vergleichbar, wahr, vollständig und aktuell"[115] sein.

112 Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 9. 7. 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates, ABl. 2008 L Nr. 218, S. 30 ff.

113 Siehe zu RAPEX *Klindt*, Produktsicherheitsgesetz, 3. Aufl. 2021, § 30; *Bernhardt/Wuhrmann*, in: Ruhmannseder/Lehner/Beukelmann (Hrsg.), Compliance aktuell, 22. EL 2023, I.–IV.

114 Diese Auflistung folgt *von Bogdandy/Hering*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVwR, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 25 Rn. 30.

115 *von Bogdandy/Hering* (Fn. 114), § 25 Rn. 26.

e) Agenturen

Zum Teil sind derartige Netzwerke auch in Form von Agenturen organsiert. Dies gilt etwa für die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Security Agency). Sie beruht auf der sog. Basisverordnung.[116] Ihre vielfältigen Aufgaben nimmt sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten wahr.[117] Hierzu gehören Datenaustausch, Zusammenarbeit bei der Risikobewertung, ggf. Krisenmanagement und ein System von nationalen und europäischen Referenzlaboren. In Deutschland arbeiten mit der EFSA neben dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) sowie fünf weitere Institute der Bundesebene zusammen.[118] Hierbei ist das BfR die EFSA-Kontaktstelle (focal point), die der Koordination mit allen relevanten Stakeholdern dient.[119]

4. Zwischenfazit

Wie bereits gesagt, durchdringt das Recht der Europäischen Union inzwischen fast alle Lebensbereiche. Die Zusammenarbeit findet sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene statt, sei es durch Verfahren gegenseitiger Anerkennung, durch Kooperation in Agenturen oder durch Verfahren in Netzwerkstrukturen. In allen diesen Zusammenhängen spielt die Europäische Kommission eine zentrale Rolle.

IV. Die Organisation der Europäischen Kommission zwischen Bewährung und Reformbedarf

Die Europäische Kommission ist in gewisser Weise Regierung und Verwaltung der Europäischen Union. Obwohl dies in Art. 17 Abs. 5 EUV anders vorgesehen ist, hat jeder Mitgliedstaat nach wie vor seinen Kommissar. Dies lässt sich vermutlich nicht ändern, da letztlich alle Mitgliedstaaten in

116 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28. 1. 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. 2002 L Nr. 31, S. 1.

117 Siehe *Ortgies*, in diesem Band, S. 243 ff.

118 *Ortgies*, in diesem Band, S. 247.

119 *Ortgies*, in diesem Band, S. 247.

der Kommission vertreten sein wollen, auch wenn Art. 17 Abs. 3 Uabs. 2 ausdrücklich die volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit verlangt und Uabs. 3 das Einholen von Weisungen strikt verbietet. Die Kommissare sollen das allgemeine Interesse der Union fördern und nicht das der Mitgliedstaaten.

1. Die Aufgaben der Kommission

Die Aufgaben der Kommission finden sich in Art. 17 EUV.

Nach Art. 17 Abs. 2 EUV hat die Kommission das Initiativrecht im Sinne eines grundsätzlichen Initiativmonopols; dies umfasst auch die Bestimmung der Rechtsgrundlage.

Die weiteren Aufgaben ergeben sich aus Art. 17 Abs. 1 EUV:

Sie fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Diese Aufgabe steht in Bezug zu Art. 17 Abs. 2 EUV.

Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen.

Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der EU. Insoweit geht es im Wesentlichen um die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV. Deren Einleitung liegt notwendig im Ermessen der Kommission.

Sie führt das Unionsrecht aus. Soweit eigene Zuständigkeiten bestehen, etwa im Bereich des Beihilfenrechts, wird sie im direkten Vollzug tätig, im Übrigen: wie bereits dargestellt, in vielfältiger Kooperation mit den Mitgliedstaaten.

Sie führt den Haushaltsplan aus und und verwaltet die EU-Programme, in Bezug auf letzteres wiederum in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Des Weiteren hat die Kommission gemäß Art. 318 AEUV alljährlich Rechenschaft vor dem Rat und dem Parlament abzulegen.

Ihr obliegt die Außenvertretung zur Aushandlung von Verträgen, nicht zum Abschluss; ebenfalls die Vertretung bei Internationalen Organisationen, wofür sie einen Europäischen Auswärtigen Dienst unterhält, der dem Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt ist.[120]

120 https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy.html (zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023).

Sie leitet zudem die jährliche und mehrjährige Programmplanung, mit dem Ziel interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen, Art. 17 Abs. 1 S. 7 EUV. Hierfür verfasst sie vorbereitend Grünbücher[121], die nach Konsultationsverfahren ggf. zu Weißbüchern werden.[122] In diesem Rahmen stimmt sich die Kommission in der Regel mit dem Europäischen Parlament und dem Rat ab. Viele Initiativen der Kommission haben ihren Ursprung in Anregungen, Wünschen und Forderungen aus den Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament.[123] Hierbei verwendet die Kommission Instrumente und Verfahren, die sie unter dem Oberbegriff „Bessere Rechtsetzung" entwickelt hat und die inzwischen Eingang in eine Interinstitutionelle Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament und dem Rat gefunden haben.[124] In diesem Rahmen nimmt die Kommission Evaluationen der bestehenden Politik vor, konsultiert ggf. Betroffene und führt Folgenabschätzungen durch.[125] „Ziel ist eine möglichst evidenzbasierte, zielorientierte, kosteneffektive und partizipative Rechtsetzung".[126]

2. Die Zusammensetzung der Kommission

Dem Kollegium der Kommissionsmitglieder gehören die Kommissionspräsidentin, ihre acht Vizepräsidenten und -präsidentinnen einschließlich der drei Exekutiv-Vizepräsident(inn)en, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie 18 Kommissarinnen und Kommissare an.

Zentral ist die Rolle des Präsidenten. Ausdrücklich steht ihm nach Art. 17 Abs. 6 lit. a und b EUV die Befugnis zu, die Leitlinien (sog. Mission Letters[127]) festzulegen, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt, sowie die interne Organisation der Kommission zu beschließen, um Kohärenz, Effizienz und das Kollegialitätsprinzip im Rahmen ihrer Tätigkeit (Art. 17 Abs. 6 Uabs. 1 lit. b EUV) sicherzustellen. Wichtig ist zudem die

121 https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/green-paper.html (zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023).
122 https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/white-paper.html (zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023).
123 *Mögele* (Fn. 92), S. 211.
124 *Mögele* (Fn. 92), S. 211 f.; siehe dazu auch *Mödinger*, Bessere Rechtsetzung, 2020 (Dissertation).
125 *Mögele* (Fn. 92), S. 212.
126 *Mögele* (Fn. 92), S. 212 mit weiteren Nachweisen zu den Better Regulation-Guidelines.
127 *Mögele* (Fn. 92), S. 210.

Möglichkeit, Kommissare zu entlassen, da auf diese Weise gewährleistet werden kann, dass die politischen Prioritäten der Kommissionspräsidentin verfolgt werden.[128]

Mit der Juncker-Kommission wurde ein Erster Vizepräsident (Frans Timmermans) eingeführt. Seine Aufgabe war zum einen die Vertretung des Präsidenten, zum anderen die Wahrnehmung besonders wichtiger Aufgaben, namentlich die Verantwortung für eine bessere Rechtsetzung und die Wahrung der Grundrechte in der Arbeit der Kommission. Außerdem wurde die Generaldirektion Kommunikation zu einem dem Präsidenten direkt zugeordneten Dienst.[129] Die jetzige Kommission unter Ursula von der Leyen hat drei Exekutiv-Vizepräsidenten, die jeweils für eine spezifische, mit Priorität ausgestattete Aufgabe zuständig sind.[130]

Die interne Organisation der Kommission ist komplex. Von besonderer Bedeutung ist zum einen das Generalsekretariat mit rund 700 Mitarbeitern.[131] Die Funktion des Generalsekretariats besteht darin, für die Umsetzung der politischen Prioritäten der Kommission zu sorgen und im Übrigen die „Kohärenz, Effizienz und Ordnungsmäßigkeit"[132] des Handelns der Kommission mit ihren Generaldirektionen, Direktionen und Referaten zu überwachen. Dem Generalsekretariat steht der Generalsekretär vor. Seine Rolle und Aufgaben sind in Art. 10 Abs. 1, 17 Abs. 1 S. 2 und insbesondere Art. 20 der Geschäftsordnung geregelt. Er unterstützt den Präsidenten und soll auf inhaltliche Kohärenz und ein abgestimmtes Vorgehen der Kommission und ihrer Dienste achten.[133] Gemäß Art. 10 GO nimmt der Generalsekretär an den Sitzungen der Kommission teil, soweit die Kommission nichts anderes bestimmt. Art. 20 GO umfasst das weitgespannte Aufgabenspektrum des Generalsekretärs, das von der Vorbereitung der Sitzungen, der Koordination der Dienststellen, der Sicherung der amtlichen Veröffentlichung bis zum Kontakt mit den anderen Organen der EU reicht.[134]

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist auch der Juristische Dienst, der wie das Generalsekretariat unmittelbar der Kommissionspräsidentin

128 Siehe dazu *Calliess*, in diesem Band, S. 258 f.
129 *Athanasiadou*, in diesem Band, S. 295.
130 *Wopke Hoekstra* (Niederlande) zuständig für den Green Deal, *Margrethe Vestager* (Dänemark), zuständig für Digitalisierung, und *Valdis Dombrovski* (Lettland), zuständig für Wirtschaft.
131 *Athanasiadou*, in diesem Band, S. 293.
132 *Athanasiadou*, in diesem Band, S. 293.
133 *Mögele* (Fn. 92), S. 211.
134 Generalsekretärin ist zurzeit die Lettin *Ilze Juhansone*.

untersteht und gemäß Art. 23 Abs. 4 GO zu allen Rechtsakten mit rechtlicher Relevanz zu hören ist. Er vertritt zudem die Kommission vor dem Gerichtshof der Europäischen Union.[135]

Die Arbeitsweise richtet sich nach der Geschäftsordnung der Kommission, die verschiedene Entscheidungsverfahren kennt[136] und auch die Gliederung in Generaldirektionen, Direktionen und Referate in Art. 21 GO vorgibt.

Nicht zuletzt hat die Covid-Krise Transformationsimpulse auf die Kommission ausgeübt.[137] Insbesondere wurden Verfahren zur Beschleunigung der Entscheidungen geschaffen und zahlreiche Entscheidungen im schriftlichen Verfahren getroffen.[138]

Hervorzuheben ist schließlich der Kodex für die gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit, der einen Anhang zur Geschäftsordnung bildet[139] und der für die rund 32.000 Bediensteten der Kommission verbindlich ist.[140]

3. Reformbedarf?

Inwieweit die Organisation der Kommission der Reform bedarf, ist schwer zu sagen. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2010 befasst sich mit vier verschiedenen Reforminitiativen und zeigt die Erfolgsbedingungen derartiger Reformen auf.[141]

Des Weiteren stellt sich die Frage, inwieweit auf der Grundlage von Art. 298 Abs. 1 AEUV allgemeine Regeln für das Verwaltungshandeln der Kommission geschaffen werden können. Im Rahmen des Projekts ReNEU-

---

135 *Athanasiadou*, in diesem Band, S. 293; siehe auch *Calliess*, in diesem Band, S. 263.

136 Siehe dazu *Athanasiadou*, in diesem Band, S. 296 ff., *Calliess*, in diesem Band, S. 271 ff.

137 *Athanasiadou*, in diesem Band, S. 303 ff.

138 *Athanasiadou*, in diesem Band, S. 303 f.

139 Geschäftsordnung der Europäischen Kommission, zuletzt geändert am 22. 4. 2020, Anhang.

140 https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_de Hierzu zählen Beamte und Vertragsbedienstete, Referenten, Forscher, Rechtsanwälte und Übersetzer (zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023).

141 Siehe dazu *Bauer/Heisserer*, integration, Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, 33. Jahrgang Nr. 1, 2010, S. 21 ff.: Reforminitiative Jenkins/Spierenburg (nicht erfolgreich), Delors/Hay (erfolgreich), Santer/Liikanen (nicht erfolgreich), Prodi/Kinnock (erfolgreich).

AL haben Rechtswissenschaftler in sechs umfangreichen Büchern (Allgemeine Vorschriften, Administrative Normsetzung, Einzelfallentscheidungen, Verträge, Amtshilfe, Behördliches Informationsmanagement) einen Kodifikationsvorschlag für das Verwaltungshandeln der Kommission, aber auch der Agenturen und Ämter vorgelegt. Diese Bücher haben bisher wenig Beachtung durch die Kommission gefunden.[142] Angesichts der sehr heterogenen Materien, mit denen die Kommission befasst ist, stellt sich durchaus die Frage, ob eine solche Kodifikation einen Mehrwert entfalten könnte.[143] Der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments hat erst kürzlich Empfehlungen für die Digitalisierung und das Verwaltungsrecht an die Kommission gerichtet und diese aufgefordert, alsbald einen Gesetzesvorschlag auf der Grundlage des Art. 298 AEUV auszuarbeiten.[144] Schon zuvor hatte das Parlament versucht, die Kommission dazu zu bewegen, das Verwaltungshandeln der EU-Eigenverwaltung zu kodifizieren. Bisher ohne Erfolg: Die Kommission sieht offenbar keinen Nutzen in einem EU-Verwaltungsverfahrensgesetz,[145] wohingegen das Europäische Parlament insbesondere eine Verbesserung der „Transparenz und Effizienz" erwartet.[146]

4. Zwischenfazit

Die Kommission ist von herausragender Bedeutung für das Funktionieren der Europäischen Union. Angesichts ihrer Verantwortung für Gesetzesinitiativen, die Ausführung des Haushaltsplans einschließlich der Verwaltung der EU-Projekte, der Beihilfen- und Wettbewerbsaufsicht und vielem mehr sowie ihrer Beteiligung an allen dezentralen Agenturen ist ihre sachgerechte Organisation zentral für das Gelingen einer Europäischen Union, die Auswirkungen auf fast alle Lebensbereiche entfaltet.

142 Siehe dazu *Schoch* (Fn. 18), Einl. Rn. 720 ff. mit dem Hinweis in Rn. 728, dass die Bücher V. und VI. keine ausreichende Kompetenzgrundlage in Art. 298 Abs. 1 AEUV finden.

143 Siehe dazu *Mölls*, in: Schneider/Rennert/Marsch (Hrsg.), Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig, 2016, S. 48 ff.; siehe schon zuvor *Ladenburger*, in: Trute u.a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – Zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 107 ff.

144 Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments, Entwurf eines Berichts mit Empfehlungen an die Kommission für Digitalisierung und Verwaltungsrecht v. 9. 6. 2023, 2021/2161 (INL), unter AB. Nr. 4.

145 *Schoch* (Fn. 18), Einl. Rn. 723.

146 Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments (Fn. 144), unter C., D., K., W.

V. Unabhängige Verwaltungseinheiten in verwaltungsorganisationsrechtlicher Perspektive

1. Überblick über unabhängige Verwaltungseinheiten

Zu den unabhängigen Verwaltungseinheiten zählen etwa die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, die Bundesnetzagentur, die Bundesbank, das Bundeskartellamt und die Landeskartellämter, der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe, das Bundesumweltamt, sonstige weisungsfreie Gremien der Ministerialverwaltung, aber auch die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg mit der Aufgabe der gemeindewirtschaftsrechtlichen Prüfung aller Stadt- und Landkreise sowie der rund 620 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg mit mehr als 4.000 Einwohnern sowie der Beratung aller Kommunen in haushalts-, kassen-, rechnungs- und finanzwirksamen Fragen und der kommunalen Organisationsberatung einschließlich der Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsprozesse und Stellenbewertungen.[147]

Weitere unabhängige Organisationseinheiten stellen Antidiskriminierungsstellen in Bund und Ländern[148] sowie sonstige Bundes- und Landesbeauftragte dar.[149]

2. Einwirkungen des Unionsrechts

Soweit diese Verwaltungseinheiten in unionsrechtliche Zusammenhänge einbezogen sind, ist der Vorrang des Unionsrechts zu beachten. So müssen die Datenschutzbeauftragten des Bundes wie die der Länder bekanntermaßen vollkommen unabhängig sein. In Deutschland werden sie traditionell vom Parlament gewählt, was zu Problemen führt, wenn ein Landtag

147 https://www.gpabw.de/startseite (zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023).

148 § 25 AGG; siehe auch die Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg sowie die entsprechenden Stellen in den anderen Bundesländern.

149 Für den Bund siehe z. B. die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie Antirassismus; Beauftragter der Bundesregierung für die Nachrichtendienste des Bundes; Beauftragter der Bundesregierung für Ostdeutschland; Beauftragter der Bundesregierung für den Mittelstand usw.; für die Länder siehe etwa in Nordrhein-Westfalen Landesbeauftragter für interkommunale Zusammenarbeit, Antisemitismusbeauftragte, Beauftragter für Informationstechnik; in Baden-Württemberg Landesbeauftragter für den Tierschutz.

sich nicht auf einen Datenschutzbeauftragten einigen kann.[150] In Bezug auf die Bundesnetzagentur im Energiesektor hat der EuGH seine Rechtsprechung zu unabhängigen Behörden fortgesetzt.[151] Auf Grundlage der Annahme, dass das unionsrechtliche Regelwerk die Entgeltregulierung so genau umreißt, dass die Anwendung eine im Wesentlichen technische Angelegenheit sei, hat es das in Deutschland bestehende „System einer normativen Regulierung"[152] bestehend aus Gesetz, Rechtsverordnung und Einzelfallentscheidung für unionsrechtswidrig befunden. Das Argument, diese Art der Regulierung sei erforderlich, um die demokratische Legitimation zu gewährleisten, hat der EuGH erneut zurückgewiesen.[153] Auch die unionsrechtlichen Richtlinien seien in einem demokratischen Verfahren erlassen worden. Zudem seien die Regulierungsbehörden an das Gesetz gebunden und unterlägen der gerichtlichen Kontrolle. Auch könne die Behördenleitung vom Parlament oder von der Regierung ernannt werden und bleibe eine parlamentarische Kontrolle möglich.[154]

3. Organisation der unabhängigen Behörden

Die unabhängigen Behörden sind auf sehr unterschiedliche Weise organisiert.

a) Agenturen

Im Falle der Agenturen der EU setzen sie sich aus einem Exekutivdirektor und dem Verwaltungsrat zusammen. Im Verwaltungsrat sind die Mitgliedstaaten vertreten, zudem Vertreter der Kommission und in einigen Agenturen auch Vertreter des Europäischen Parlaments.[155] In einigen Agenturen

150 So z. B. in Sachsen-Anhalt, https://www.volksstimme.de/sachsen-anhalt/landespolitik/verpatzte-wahl-in-sachsen-anhalt-attacken-aus-dem-hinterhalt-3641277?reduced=true (zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023).

151 EuGH, Rs. C-718/18 (Kommission/Deutschland), EU:C:2021:662; zuvor EuGH, Rs. C-518/07 (Kommission/Deutschland), EU:C:2010:125.

152 *Scholtka*, EuZW 2021, S. 900 f.

153 EuGH, Rs. C-718/18 (Kommission/Deutschland), EU:C:2021:662, Rn. 103 ff.

154 Siehe dazu auch schon *Mager* (Fn. 92), S. 436.

155 *Pilniok* spricht von „knapp 40" Agenturen, in diesem Band, S. 314.

finden sich auch vom Europäischen Parlament ernannte Sachverständige.[156] Auch wenn die Kommission in der Regel nur mit zwei Vertretern repräsentiert ist, sagt dies über den tatsächlichen Einfluss nichts aus, denn das jährliche Arbeitsprogramm bedarf einer befürwortenden Stellungnahme der Kommission. Zudem muss der Haushalt der jeweiligen Agentur in den Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Kommission übernommen werden. Damit hat die Kommission zwei Hebel in der Hand, die ihr einen erheblichen Einfluss auf die Arbeit der jeweiligen Agentur ermöglichen.[157] Für einige Agenturen ist die Einbeziehung von wissenschaftlicher Expertise und von sonstigen Betroffenen von Bedeutung.[158] Soweit die Agenturen mit Außenwirkung handeln können, gibt es in der Regel Beschwerdekammern.[159] Im Falle von Frontex wurde ein Grundrechtsbeauftragter eingeführt.[160]

---

156 Z. B. die Europäische Stiftung für Berufsbildung; die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz; die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen.

157 *Pilniok*, in diesem Band, S. 324 ff.

158 Siehe z. B. die EMA (siehe etwa Art. 8 Abs. 2, 19 Abs. 2, 3, 61 Abs. 2, 3, 6 der Verordnung [EG] Nr. 726/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31. 3. 2004 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur, ABl. 2004 L Nr. 136, S. 1), die EFSA (siehe etwa Art. 28, 31, 32, 37 der Verordnung [EG] Nr. 178/2002), das EIGE (Art. 10, 11 Verordnung [EG] Nr. 1922/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20. 12. 2006 zur Errichtung eines Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen, ABl. 2006 L Nr. 403, S. 9), das EUIPO (siehe etwa Art. 51 ff. der Delegierten Verordnung [EU] 2018/625 der Kommission v. 5. 3. 2018 zur Ergänzung der Verordnung [EU] 2017/1001 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Unionsmarke und zur Aufhebung der Delegierten Verordnung [EU] 2017/1430, ABl. 2018 L Nr. 104, S. 1), die ECHA (siehe etwa Art. 85 Abs. 6, 86 Abs. 3, 87 der Verordnung [EG] Nr. 1907/2006).

159 Siehe z. B. die EASA (Art. 105 ff. der Verordnung [EU] 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 4. 7. 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen [EG] Nr. 2111/2005, [EG] Nr. 1008/2008, [EU] Nr. 996/2010, [EU] Nr. 376/2014 und der Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen [EG] Nr. 552/2004 und [EG] Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung [EWG] Nr. 3922/91 des Rates, ABl. 2018 L Nr. 212, S. 1); das EUIPO (Amt der Europäischen Union für Geistiges Eigentum, bis 2016 HABM = Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt; Art. 21 ff. der Delegierten Verordnung [EU] 2018/625 [Fn. 158]); das CPVO (Art. 45 ff. der Verordnung [EG] Nr. 2100/94 [Fn. 75]); die ECHA (Widerspruchskammer; Art. 89 ff. der Verordnung [EG] Nr. 1907/2006 [Fn. 76]); die ACER (Art. 25 ff. Verordnung [EU] 2019/942 [Fn. 95]); die ERA (Art. 55 ff. der Verordnung

b) Deutschland

In Bezug auf Deutschland sind neben den schon oben unter V. 1. genannten Einrichtungen etwa die Statistikbehörden oder die Medienaufsicht zu nennen.[161] Nicht in allen Fällen ist die Unabhängigkeit gewährleistet. Namentlich die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Finanzen. Es ist fraglich, inwieweit dies mit Unionsrecht vereinbar ist.[162] Ähnliches gilt für das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik. Auch dieses unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums des Inneren.[163] Eine neue Entwicklung stellt die Einrichtung parlamentarischer Beiräte dar. Sie setzen sich etwa im Fall der Bundesnetzagentur aus 16 Mitgliedern des Bundestages und 16 Mitgliedern des Bundesrates zusammen. Die Funktion dieses Gremiums bestimmt sich nach § 194 TKG.[164] Über den Sinn einer solchen parlamentarischen Mitwirkung lässt sich streiten.[165]

Daneben gibt es eine Vielzahl anderer Einrichtungen, die weniger im Fokus der Aufmerksamkeit stehen und deren jeweilige Gestaltungen vielfältig sind.[166] Von besonderem Interesse ist die Frage nach Weisungsfreiheit, aber auch die nach eigener Budget- und Personalautonomie.[167] Die selbständi-

---

[EU] 2016/796 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. 5. 2016 über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung [EG] Nr. 881/2004, ABl. 2016 L Nr. 138, S. 1).

160 Art. 71 der Verordnung (EU) 2016/1624 (Fn. 74); siehe auch *Pilniok*, in diesem Band, S. 330.

161 *Pilniok*, in diesem Band, S. 336 ff.

162 *Pilniok*, in diesem Band, S. 337 mit Hinweis auf *Dechent*, NVwZ 2015, S. 767 ff. und *Gurlit*, Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft 35 (2023), S. 69 ff.

163 Siehe dazu *Pilniok*, in diesem Band, S. 337 f.

164 § 194 TKG: (1) Der Beirat nach § 5 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen hat die in den nachstehenden Absätzen genannten Aufgaben und Rechte. (2) Der Beirat wirkt mit bei den Entscheidungen der Bundesnetzagentur in den Fällen des § 100 Absatz 4 Nummer 2 und 4. (3) Der Beirat ist berechtigt, Maßnahmen zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten gemäß Teil 9 zu beantragen. Die Bundesnetzagentur ist verpflichtet, den Antrag innerhalb von sechs Wochen zu bescheiden. (4) Der Beirat ist gegenüber der Bundesnetzagentur berechtigt, Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Die Bundesnetzagentur ist gegenüber dem Beirat auskunftspflichtig. (5) Der Beirat ist bei der Aufstellung des Frequenzplans nach § 90 anzuhören.

165 Kritisch dazu *Pilniok*, in diesem Band, S 342 f.

166 Siehe dazu *Sölter*, in diesem Band, S. 349 ff.

167 Siehe dazu *Sölter*, in diesem Band, S. 348 ff., 360 ff.

gen Bundesoberbehörden unterliegen, anders als die Bezeichnung nahelegt, der Rechts- und Fachaufsicht ihres jeweiligen Ministeriums.[168] Andere Organisationsformen sind Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Bundes- oder Landesbetriebe[169] oder Sondervermögen[170]. Eine entscheidende Frage ist die jeweilige haushaltsrechtliche Unabhängigkeit. Auch sie besteht in höchst unterschiedlichem Maße. Schwierige Fragen stellen sich im Zusammenhang mit Kreditaufnahmen. Hier können Umgehungen drohen, durch welche die Grundsätze der Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit des Haushalts beeinträchtigt werden.[171] Letztlich ist das Haushaltsrecht eine wesentliche Ressource der Verwaltungsorganisation, indem es Unabhängigkeit gewährt oder versagt.[172]

VII. Fazit

Verwaltungshandeln erfordert Verwaltungsorganisation und Personal. Die Organisationsstrukturen weisen eine große Vielfalt auf. Dies gilt ganz besonders für den Europäischen Verwaltungsverbund. In ihm finden sich vertikale und horizontale Zusammenarbeit, Verbund- und Netzwerkstrukturen, ohne dass letztere trennscharf voneinander geschieden werden könnten. Eine Verwaltungsrechtswissenschaft, die sich mit Organisationsfragen befasst, muss sich auch mit den zugrundeliegenden tatsächlichen Phänomenen befassen, sie muss verwaltungswissenschaftlicher werden.[173]

---

168 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Sachstand WD 9 – 3000/113–12 v. 17. 9. 2012. Beispiele sind das Bundesverwaltungsamt, das Bundeskriminalamt, das Bundesversicherungsamt oder die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.

169 https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Glossar/bundesbetrieb-landesbetrieb.html (zuletzt abgerufen am 4. 9. 2023: „Bundes- und Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, aber organisatorisch verselbstständigte Einrichtungen der Bundes- und Landesverwaltung, die meist erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet sind."

170 Aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierte Sondervermögen sind z. B. das European Recovery Program (Marshallplan), das Bundeseisenbahnvermögen oder der Entschädigungsfonds nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen. Sondervermögen mit Kreditermächtigung sind z. B. der Finanzmarktstabilisierungsfonds, der Investitions- und Tilgungsfonds oder der Wirtschaftsstabilisierungsfonds.

171 Siehe dazu *Sölter*, in diesem Band, S. 362 ff.

172 *Sölter*, in diesem Band, S. 370 f.

173 Siehe schon oben das Zwischenfazit zum ersten Abschnitt.

Die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für die Reform der öffentlichen Verwaltung

Jörg Bogumil[*]

I. Einleitung

Um sich der Frage nach der Bedeutung der Verwaltungsorganisation für die Reform der öffentlichen Verwaltung anzunähern, soll in vier Schritten argumentiert werden. Zunächst führe ich kurz aus, welche Bedeutung der Verwaltungsorganisation aus politikwissenschaftlicher Sicht zukommt. Danach gehe ich auf einige Koordinationsprobleme ein, die sich insbesondere aus der dominierenden bürokratischen Verwaltungsorganisation ergeben. Diese Koordinationsprobleme waren in den letzten 40 Jahren Anlass für verschiedenste Reformmaßnahmen auch im Bereich von Verwaltungsorganisation. Ich erläutere in groben Zügen diese Verwaltungsreformmaßnahmen und diskutiere, welchen Effekt diese auf die Organisation gehabt haben. Abschließend stelle ich Ihnen die Grundidee der Verwaltungsverflechtung als ein aus meiner Sicht immer drängender werdendes Problem im Bundesstaat vor und versuche zu begründen, was das mit Verwaltungsorganisation und den Versuchen, diese zu optimieren, zu tun hat.

II. Verwaltungsorganisation aus politikwissenschaftlicher Sicht

Die Struktur einer Organisation hat natürlich Auswirkungen auf die Art der Entscheidungsfindung und die Aufgabenerfüllung, Organization matters, das wissen wir aus zahlreichen Organisationstheorien und viele Studien bestätigen das.[1] Allgemeine Aussagen über den Zusammenhang zwischen einer bestimmten Organisationsstruktur, einer bestimmten Aufgabenerfüllung und einer bestimmten Entscheidungsart sind jedoch schwer zu treffen, da es komplexe Kausalbeziehungen gibt. Ein direkter Rückschluss von der

---

* Bei dem Text handelt es sich um eine Verschriftlichung und Überarbeitung eines Vortrages auf der Tagung der 4. Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht in Heidelberg.

1 Vgl. als Überblick *Bogumil/Jann*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 3. Aufl. 2020, S. 199 ff.

Verwaltungsorganisation auf die Performanz von Verwaltungseinheiten ist kaum möglich. Bezogen auf die Verwaltungsorganisation ist es also schwer, eine optimale Organisationsform für eine bestimmte Aufgabe zu bestimmen.

Aber auch wenn es unterschiedliche institutionelle oder organisatorische Wege gibt, gibt es dennoch bessere und schlechtere Lösungen. So wurde in der Politikwissenschaft schon in den 1960er Jahren ein umfassendes theoretisches Fundament zu den Effekten subnationaler Verwaltungsgliederung entwickelt.[2] Den Grundformen der Verwaltungsorganisation (obere/untere staatliche Sonderbehörden, Bündelungsbehörden der allgemeinen Verwaltung, Kommunalverwaltung) wurde ausgehend von diesen Annahmen auf theoretischer Ebene ein Leistungsprofil zugewiesen, das lange die Debatten zur Verwaltungsorganisation geprägt hat.[3] So wird bspw. angenommen, dass sich kleinere und von einem Wahlbeamten geführte Gebietskörperschaften durch eine hohe Legitimität und überlegene Ortskenntnis auszeichnen und eine effiziente Ressourcenallokation ermöglichen.[4] Sonderbehörden wird eine ausgeprägte Fähigkeit zur funktionalen Spezialisierung zugesprochen, während von der allgemeinen Verwaltung durch die territoriale Bündelung umfangreicher Zuständigkeiten Verbunderträge in der Ressourcennutzung und eine hohe Koordinationsfähigkeit erwartet wird.[5] Schließlich soll die Organisation in größeren Verwaltungseinheiten Skalenerträge durch effiziente Ressourcennutzung und eine routiniertere Aufgabenerledigung erbringen.

Dass Organisationsveränderungen Auswirkungen haben, zeigt sich auch im Zuge von Verwaltungsreformen. Bestimmte Verwaltungslösungen bringen dauerhaft z. T. massive Vollzugsprobleme mit sich. So konnte in einer international vergleichenden Studie gezeigt werden, dass mit Kommunalisierungen über Ländergrenzen hinweg die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs und die „Homogenität" der Verwaltungsqualität abnehmen.[6] Bei-

2 Vgl. *Wagener*, Neubau der Verwaltung, 1969.
3 Vgl. statt vieler *Wagener*, in: König/von Oertzen/Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, 1981, S. 73 ff.; *Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 1997.
4 Vgl. *Newton*, Political Studies 30 (1982), S. 190–206; *Swianiewicz*, Local Government Studies, 36 (2010), S. 183 ff.
5 Vgl. *Wahl*, in: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, 1987, S. 208 ff.; *Becker*, Öffentliche Verwaltung, 1989.
6 Vgl. *Kuhlmann u. a.*, Dezentralisierung des Staates in Europa, 2011.

spielhaft für den Bereich der Sozialverwaltung zeigt Richter[7], dass nach der Kommunalisierung der Schwerbehindertenfeststellung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 eine Verdoppelung der Spannweite zwischen den hierfür zuständigen Ämtern bezüglich des prozentualen Anteils positiver Bescheide zu beobachten war. Baden-Württemberg wiederum kämpfte nach der Kommunalisierung mit einer zunehmenden Zahl von erfolgreichen bzw. teilerfolgreichen Widerspruchsverfahren im SGB IX, was das Landesversorgungsamt darauf zurückführte, dass die Beweiserhebung durch die Landkreise auf ein Mindestmaß reduziert worden war.[8] Ferner arbeitet Ebinger heraus, dass die äußere Struktur auch unmittelbar wirkt, indem sie das Akteurshandeln innerhalb der Verwaltungen prägt.[9] Im Ergebnis diagnostiziert er für den Bereich des Immissions- und Arbeitsschutzes, dass die Praxis der Aufgabenwahrnehmung und die Leistungsbewertung zwischen verschiedenen Behördentypen systematisch und stark voneinander abweichen und folglich eine teils drastische Divergenz der Leistungsfähigkeit zwischen den deutschen Bundesländern besteht.

Diese ausgewählten empirischen Arbeiten zeigen aber auch, dass diese Vollzugsprobleme *nicht allein auf strukturelle Faktoren* zurückzuführen sind, sondern erst im Zusammenspiel mit weiteren Kontextfaktoren wie Politikfeld, Steuerungsmodus und Ressourcenausstattung zu systematischen Mustern führen. Allerdings liegen bis heute nur sehr wenige systematische empirische Untersuchungen der Auswirkungen unterschiedlicher Verwaltungsorganisationsmodelle auf die Performanz der Aufgabenerledigung vor. In diesem Zusammenhang ist vor einigen Jahren die Idee aufgekommen, typische *Verwaltungskonfigurationen* in ausgewählten bundesrechtlich normierten Aufgabenbereichen der Länder und Kommunen zu identifizieren und unter Einbeziehung weiterer Kontextfaktoren die Wirkungswege und Auswirkungen dieser Konfigurationen auf die Verwaltungsleistung zu analysieren.[10] Der Begriff Verwaltungskonfiguration soll eine spezifische Ausgestaltung der Makroorganisation, d. h. des äußeren Aufbaus der Verwaltung auf der Landes- und Kommunalebene beschreiben. Sie umfasst spezifische Anordnungen von (1) funktionalen, (2) territorialen und (3) politischen Merkmalen der Verwaltungsorganisation in einem Aufgaben-

7 Vgl. *Richter*, in: Haus/Kuhlmann (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, 2012, S. 179 (188 f.).

8 Vgl. *Richter/Kuhlmann*, der moderne staat 3 (2010), S. 393 (406).

9 Vgl. *Ebinger*, Wege zur guten Bürokratie, 2013.

10 Vgl. *Bogumil*, in: Schimanke (Hrsg.), Verwaltung und Raum, 2010, S. 77 ff., *Ebinger* (Fn. 9).