

Studien  
zu Staat, Recht und Verwaltung

25

Malte Kröger

# Unabhängigkeitsregime im europäischen Verwaltungsverbund

Eine europa- und verfassungsrechtliche Untersuchung unionsrechtlicher Organisationsregelungen für Mitgliedstaaten anhand von Regulierungsagenturen, Datenschutzbehörden sowie statistischen Ämtern



**Nomos**

Studien zu Staat, Recht und Verwaltung

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Gabriele Britz  
Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem  
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

Band 25

Malte Kröger

# Unabhängigkeitsregime im europäischen Verwaltungsverbund

Eine europa- und verfassungsrechtliche Untersuchung unionsrechtlicher Organisationsregelungen für Mitgliedstaaten anhand von Regulierungsagenturen, Datenschutzbehörden sowie statistischen Ämtern



**Nomos**

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT.

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

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-3881-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8215-2 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Hamburg hat die vorliegende Arbeit im Jahr 2016 als Dissertation angenommen. Der durch die Datenschutz-Grundverordnung notwendig gewordene Erlass neuer Datenschutzgesetze in Bund und Ländern im Jahr 2018 hat es erforderlich gemacht, die Arbeit in Teilen zu aktualisieren. Dabei wurden vereinzelt auch Rechtsprechung und Literatur neueren Datums berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem, RiBVerfG a.D., da er mich in jeder Hinsicht gefördert und in zahlreichen Diskussionen meine Arbeit befördert hat. Zu großem Dank verpflichtet bin ich ebenfalls Prof. Dr. Stefan Oeter für die Betreuung während der Dissertationszeit und die differenzierte Begutachtung der Arbeit. Für die Unterstützung gilt der Albrecht Mendelssohn Bartholdy Graduate School of Law mein Dank.

Für zahlreiche Anmerkungen, kritische Diskussionen und Korrekturhinweise danke ich Jan Hövermann, Johann Laux und Arne Pilniok. Dank gebührt auch Professor Loïc Azoulay für inspirierende Gespräche am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz.

Ferner gilt mein Dank den Herausgebern dieser Schriftenreihe für die freundliche Aufnahme. Der Druckkostenzuschuss des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT hat mir die Veröffentlichung dieser Arbeit sehr erleichtert. Dem Nomos Verlag gebührt mein Dank für die Unterstützung bei den Veröffentlichungsarbeiten.

Die Arbeit an der Dissertation war mit persönlichen Herausforderungen und Entbehrungen verbunden. Ohne die liebevolle Unterstützung und die beständige Motivation durch Johanna wäre die Arbeit in dieser Form nicht möglich gewesen.

Besonderer Dank gebührt meinen Eltern, die mich - nicht nur während der Promotionsphase - in jeder erdenklichen Weise unterstützt haben. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Karlsruhe, im Sommer 2019

Malte Kröger



# Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	29
Kapitel 1: Einführung	35
A. Untersuchungsgegenstand	36
B. Rechtliche Konfliktfelder	39
C. Erkenntnisinteresse	41
D. Anmerkungen zur Vorgehensweise	43
E. Begriffliche Vorklärungen	47
F. Gang der Untersuchung	51
Kapitel 2: Unabhängigkeitsregime im EU-Eigenverwaltungsrecht und im deutschen Verfassungsrecht	53
Teil 1: Unabhängige Institutionen im EU-Eigenverwaltungsrecht	53
A. Die Europäische Zentralbank	54
B. Der Europäische Rechnungshof	57
C. Der Europäische Bürgerbeauftragte	59
D. Unionsagenturen	62
E. Das Unabhängigkeitsregime im EU-Eigenverwaltungsrecht	79
Teil 2: Unabhängige Institutionen im deutschen Verfassungsrecht	83
A. Die Deutsche Bundesbank	84
B. Der Bundesrechnungshof	89
C. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und die öffentlichen Forschungseinrichtungen	92
D. Die Datenschutzaufsichtsbehörden	101
E. Die Bundesnetzagentur	104

F. Das Unabhängigkeitsregime im deutschen (Verfassungs-)Recht	107
Kapitel 3: Unabhängigkeitsregime im europäischen Verwaltungsverbund	119
Teil 1: Unionsrechtliche Unabhängigkeitsregeln für mitgliedstaatliche Behörden	119
A. Unionsrechtlicher Rahmen des Unabhängigkeitsregimes	120
B. Gründe des Unionsrechts für die Einrichtung unabhängiger Behörden in den Mitgliedstaaten	136
C. Die Integrationsdimension sekundärrechtlicher Unabhängigkeitsvorgaben	146
Teil 2: Unabhängige mitgliedstaatliche Behörden in europäischen Verwaltungsverbänden	168
A. Die Verbundstrukturen in den Referenzgebieten	168
B. Anforderungen des Unabhängigkeitsregimes an europäische Verwaltungsverbände	194
C. Fazit	213
Kapitel 4: Unionsrechtliche Kompetenzen zur Regelung des Verwaltungsorganisationsrechts in den Mitgliedstaaten	215
A. Das vollzugsrechtliche Kompetenzsystem im Unionsrecht	216
B. Anforderungen des EU-Primärrechts an die mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation	218
C. Kompetenzgrundlagen für sekundärrechtliche Organisationsregelungen	219
D. Unionsrechtliche Kompetenzschränken	242
E. Unionsrechtliche Kompetenzen zur Regelung des nationalen Verwaltungsorganisationsrechts	277



Kapitel 5: Unionsrechtliche Organisationsregelungen und das deutsche Recht	279
Teil 1: Umsetzung unionsrechtlicher Organisationsregelungen	279
A. Telekommunikationsrecht	280
B. Datenschutzrecht	289
C. Recht der amtlichen Statistik	317
D. Unterschiedlicher Umsetzungsgrad in den Referenzgebieten	326
Teil 2: Die Integrationsgrenzen des deutschen Verfassungsrechts bezüglich unionsrechtlicher Organisationsbestimmungen	327
A. „Eigene Rechtsordnung“ oder „nationaler Rechtsanwendungsbefehl“	328
B. Grundgesetzliche Integrationsgrenzen	329
C. Integrationsgrenze Demokratieprinzip	339
D. Integrationsgrenze Gewaltengliederung	347
E. Integrationsgrenze Föderalismusprinzip	349
Teil 3: Legitimationsbausteine für unionsrechtlich zur Unabhängigkeit verpflichtete deutsche Behörden	351
A. Legalität, Legitimität, Legitimation	351
B. Das Modell des Legitimationsniveaus	352
C. Demokratische Legitimation durch das Unionsrecht	354
D. Demokratische Legitimation durch das deutsche (Verfassungs-)Recht	359
Teil 4: Inneradministrative Vergerichtlichung und Verrechtlichung	385
A. Klagerechte unabhängiger Behörden	386
B. Klagerechte gegenüber unabhängigen Behörden	413
C. Verrechtlichung der verwaltungsinternen Beziehungen	420

## *Inhaltsübersicht*

Kapitel 6: Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für unionsrechtswidriges Handeln unabhängiger Behörden	427
A. Die Verantwortlichkeit im Vertragsverletzungsverfahren	427
B. Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit in der Rechtsprechung des EuGH	429
C. Verantwortlichkeit für das Handeln unionsrechtlich weisungsfrei gestellter Behörden der Mitgliedstaaten	439
D. Einfluss des Unabhängigkeitsregimes auf Verantwortlichkeitsstrukturen im Vertragsverletzungsverfahren	444
Kapitel 7: Integration durch Unabhängigkeit – Thesenförmige Zusammenfassung der Untersuchung	445
A. Unionsrechtliche Organisationsregelungen	445
B. Referenzgebiete	454
C. Integration durch Organisation	457
Literaturverzeichnis	461

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	29
Kapitel 1: Einführung	35
A. Untersuchungsgegenstand	36
B. Rechtliche Konfliktfelder	39
I. EU-Rechtsetzungskompetenzen	40
II. Unionsrechtliches Organisationsrecht und deutsches (Verfassungs-)Recht	40
III. Zentralisierungstendenzen im Unionsverwaltungsrecht	40
C. Erkenntnisinteresse	41
I. Unabhängigkeitsregime im europäischen und im deutschen Recht	41
II. Das unionsrechtliche und das deutsche Organisationsrecht der Telekommunikations-, Datenschutz- und Statistikbehörden	42
D. Anmerkungen zur Vorgehensweise	43
I. Referenzgebiete und Systematisierung	43
II. Verbindung zu außerjuristischen Erkenntnissen	46
E. Begriffliche Vorklärungen	47
I. Verwaltungsstelle / Verwaltungseinrichtung / Verwaltungseinheit / Behörde	47
II. Unionsverwaltungsrecht	48
III. Unabhängigkeit	49
F. Gang der Untersuchung	51

Kapitel 2: Unabhängigkeitsregime im EU-Eigenverwaltungsrecht und im deutschen Verfassungsrecht	53
Teil 1: Unabhängige Institutionen im EU-Eigenverwaltungsrecht	53
A. Die Europäische Zentralbank	54
I. Gründe für die Unabhängigkeit	54
II. Aufsicht, Weisungsrechte und gerichtliche Kontrolle	55
B. Der Europäische Rechnungshof	57
I. Gründe für die Unabhängigkeit	57
II. Aufsicht, Weisungsrechte und gerichtliche Kontrolle	58
C. Der Europäische Bürgerbeauftragte	59
I. Gründe für die Unabhängigkeit	60
II. Aufsicht, Weisungsrechte und gerichtliche Kontrolle	60
D. Unionsagenturen	62
I. Exekutiv- und Regulierungsagenturen	62
II. Gründe für die Unabhängigkeit	64
1) Dezentralisierung	64
2) Spezialisierung	65
3) Vertiefung des Verwaltungsverbundes	67
III. Aufsicht, Weisungsrechte und gerichtliche Kontrolle	68
1) Fachaufsicht	69
2) Rechtsaufsicht	74
3) Gerichtliche Kontrolle	77
E. Das Unabhängigkeitsregime im EU-Eigenverwaltungsrecht	79
I. Folgerungen aus der Analyse ausgewählter Behörden	79
II. Unabhängige Verwaltung als normatives Prinzip in Art. 298 Abs. 1 AEUV?	80
1) Normativer Gehalt	81
2) Regelungsgehalt des Unabhängigkeitsbegriffs	81
Teil 2: Unabhängige Institutionen im deutschen Verfassungsrecht	83
A. Die Deutsche Bundesbank	84
I. Gründe für die Unabhängigkeit	85
II. Aufsicht, Weisung und gerichtlicher Rechtsschutz	88

B. Der Bundesrechnungshof	89
I. Gründe für die Unabhängigkeit	89
II. Aufsicht, Weisung und gerichtlicher Rechtsschutz	91
C. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk und die öffentlichen Forschungseinrichtungen	92
I. Gründe für die Unabhängigkeit	93
1) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	94
2) Öffentliche Forschungseinrichtungen	96
II. Aufsicht, Weisung und gerichtlicher Rechtsschutz	97
1) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	97
2) Öffentliche Forschungseinrichtungen	99
D. Die Datenschutzaufsichtsbehörden	101
I. Gründe für die Unabhängigkeit	101
II. Aufsicht, Weisung und gerichtlicher Rechtsschutz	103
E. Die Bundesnetzagentur	104
I. Gründe für die Unabhängigkeit	105
II. Aufsicht, Weisung und gerichtlicher Rechtsschutz	106
F. Das Unabhängigkeitsregime im deutschen (Verfassungs-)Recht	107
I. Die ununterbrochene Legitimationskette	109
II. Aufsicht und Weisung	110
1) Aufsicht	110
a) Verfassungsrechtliche Begründung des Aufsichtsrechts	110
b) Aufsichtsformen	111
2) Weisung	112
a) Formen der Weisung	112
b) Beamtenrechtliche Konsequenzen einer Weisung	113
III. Die Zulässigkeit unabhängiger Behörden unter dem Grundgesetz	113
1) Die Verzichtstheorie	114
2) Die Einrichtung selbständiger Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 GG	115
IV. Unabhängigkeit als rechtfertigungsbedürftige Ausnahme	117

Kapitel 3: Unabhängigkeitsregime im europäischen Verwaltungsverbund	119
Teil 1: Unionsrechtliche Unabhängigkeitsregeln für mitgliedstaatliche Behörden	119
A. Unionsrechtlicher Rahmen des Unabhängigkeitsregimes	120
I. Regulierungsbehörden im Telekommunikationsrecht	120
1) Primärrecht	120
2) Sekundärrechtliche Konkretisierung	121
II. Datenschutzaufsichtsbehörden	123
1) Primärrecht	123
2) Sekundärrechtliche Konkretisierung	123
a) Die Rechtssache Kommission/Deutschland	124
b) Die Rechtssache Kommission/Österreich	126
c) Die Rechtssache Kommission/Ungarn	128
d) Die Rechtssache Schrems	129
3) Änderungen durch die Datenschutz-Grundverordnung	129
III. Ämter der amtlichen Statistik	132
1) Primärrecht	132
2) Sekundärrechtliche Konkretisierung	132
B. Gründe des Unionsrechts für die Einrichtung unabhängiger Behörden in den Mitgliedstaaten	136
I. Telekommunikationsrecht	136
1) Unabhängigkeit als Privatisierungsfolgenrecht	136
2) Unabhängigkeit zur Verwirklichung des Binnenmarkts	137
II. Datenschutzrecht	138
1) Unabhängigkeit zur Sicherung des Grundrechtsschutzes	138
2) Unabhängigkeit zur Sicherung des freien Datenverkehrs	139
III. Statistikrecht	142
1) Unabhängigkeit zur Sicherung der Wissenschaftlichkeit	142
2) Unabhängigkeit zur Sicherung der Glaubhaftigkeit von Statistiken	143
IV. Rechtsgebietsübergreifende Gründe für die Schaffung unabhängiger Behörden im Unionsverwaltungsrecht	145

C. Die Integrationsdimension sekundärrechtlicher Unabhängigkeitsvorgaben	146
I. Unionsrechtliche Steuerung des Vollzugs	147
1) Steuerung durch Recht	147
2) (Beschränkte) Steuerung durch Organisation	149
a) Sicherung der kohärenten Anwendung	149
b) (Begrenzte) Sicherung des kohärenten Vollzugs	150
II. Nationale Behörden im Spannungsfeld des interessengeladenen Vollzugs des Unionsrechts	151
1) Die besondere Interessenlage beim indirekten Vollzug	151
2) Spannungsfelder	152
3) Auflösung von Normkollisionslagen durch nationale Behörden	153
4) Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit unzulässiger Einflussnahme	157
a) EuGH: Bloße Gefahr der Einflussnahme	158
b) Die „Credibility-Problematik“	159
5) Fazit	162
III. Förderung des kohärenten Vollzugs durch Entkopplung	162
1) Kohärenzsicherung durch Vorlageberechtigung im Vorabentscheidungsverfahren?	163
2) Kohärenzsicherung durch Einbindung in Verwaltungsverbundstrukturen	165
IV. Das Unabhängigkeitsregime im Unionsverwaltungsrecht	165
 Teil 2: Unabhängige mitgliedstaatliche Behörden in europäischen Verwaltungsverbänden	 168
A. Die Verbundstrukturen in den Referenzgebieten	168
I. Der europäische Verwaltungsverbund	168
II. Unionsrechtliche Vorgaben an die Verwaltungskooperation	172
1) Kooperationspflichten im Unionsprimärrecht	172
a) Verwaltungszusammenarbeit, Art. 197 AEUV	173
b) Loyalitätsgebot, Art. 4 Abs. 3 EUV	174
2) Kooperationsstrukturen im EU-Sekundärrecht	175

III. Organisationsrechtliche Strukturen in den europäischen Telekommunikations-, Datenschutz- und Statistikverwaltungsverbänden	176
1) Telekommunikationsverwaltungsverbund	176
a) Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK)	176
aa) Organe des GEREK	178
bb) Kompetenzen	178
b) Kommissionsnahe Institutionen	179
aa) Der Frequenzausschuss	179
bb) Die Gruppe für Frequenzpolitik	180
cc) Der Kommunikationsausschuss	180
c) Charakteristika des europäischen Telekommunikationsverwaltungsverbundes	181
2) Datenschutzverwaltungsverbund	182
a) Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB)	183
b) Die Artikel 29-Datenschutzgruppe	184
c) Änderungen durch die Datenschutz-Grundverordnung	185
aa) Der Europäische Datenschutzausschuss	185
bb) Das Kohärenzverfahren	186
d) Charakteristika des Datenschutzverwaltungsverbundes	186
3) Statistikverwaltungsverbund	188
a) Das Europäische Statistische System (ESS)	188
b) Eurostat	189
c) Das Europäische Beratungsgremium für die Statistische Governance (EBGSG)	190
d) Der Europäische Beratende Ausschuss für Statistik (EBAS)	191
e) Das Europäische Statistische Forum (ESF)	192
f) Charakteristika des Statistikverwaltungsverbundes	192
4) Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Governance-Strukturen in den untersuchten Verwaltungsverbänden	193
B. Anforderungen des Unabhängigkeitsregimes an europäische Verwaltungsverbände	194
I. Befugnisse der Europäischen Kommission	195
1) Sekundärrechtliche Regelungen	195



2) Rolle und Funktion der Europäischen Kommission	197
a) Unabhängig von anderen Organen, Institutionen und den Mitgliedstaaten	198
b) Funktion der Unabhängigkeit der Europäischen Kommission	198
3) Fazit	200
II. Kooperation mit anderen Institutionen innerhalb der Verwaltungsverbände	200
1) Unabhängige europäische Institutionen in Verwaltungsverbänden	201
2) Kooperation und Unabhängigkeit	202
III. Inkompatibilitäten in den Verwaltungsverbänden	203
1) Telekommunikationsverwaltungsverbund	204
a) Struktur des GEREK	204
b) Befugnisse der Europäischen Kommission	204
aa) Vetorecht nach Art. 7 RRL-Telekommunikation	205
bb) Berücksichtigungsverfahren nach Art. 7a RRL-Telekommunikation	205
c) Fazit	207
2) Datenschutz	207
a) Artikel 29-Datenschutzgruppe	207
b) Der Europäische Datenschutzausschuss	208
3) Statistik	210
4) Rechtsfolgen der Inkompatibilitäten	211
C. Fazit	213
Kapitel 4: Unionsrechtliche Kompetenzen zur Regelung des Verwaltungsorganisationsrechts in den Mitgliedstaaten	215
A. Das vollzugsrechtliche Kompetenzsystem im Unionsrecht	216
B. Anforderungen des EU-Primärrechts an die mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation	218
C. Kompetenzgrundlagen für sekundärrechtliche Organisationsregelungen	219
I. Sachbereichskompetenzen	222
1) Datenschutzrecht, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 AEUV	222

2) Recht der amtlichen europäischen Statistik, Art. 338 AEUV	223
a) Unabhängigkeit im Sekundärrecht	223
b) Unabhängigkeit in Art. 338 Abs. 2 AEUV	224
3) Harmonisierungskompetenz, Art. 114 Abs. 1 AEUV	225
a) Regelungsbereich	226
b) Binnenmarktbezug verwaltungsorganisationsrechtlicher Vorgaben	226
4) Sachbereichskompetenzen zur Regelung des nationalen Verwaltungsorganisationsrechts	230
II. Verwaltungsrechtliche Kompetenzen	230
1) Verwaltungszusammenarbeit, Art. 197 AEUV	231
2) Recht auf gute Verwaltung, Art. 41 GRCh	232
a) Subjektive und objektive Unparteilichkeit	232
b) Unparteilichkeit und organisatorische Unabhängigkeit	233
3) Unabhängige europäische Verwaltung, Art. 298 AEUV	234
a) Mitgliedstaatliche Stellen als Teil der europäischen Verwaltung	234
b) Die Nähe zum Recht auf gute Verwaltung	235
c) Begrenzung auf die EU-Eigenverwaltung	237
4) Keine allgemeine Verwaltungsrechtskompetenz	238
III. Flexibilitätsklausel, Art. 352 AEUV	238
1) Funktion im unionsrechtlichen Kompetenzsystem	238
2) Verwaltungsorganisationsrechtliche Regelungen	239
a) Die Diskussion um ein allgemeines europäisches Verwaltungsverfahrenrecht	240
b) Verwaltungsvorgaben unter Heranziehung der Flexibilitätsklausel	241
IV. Kompetenzgrundlagen für die Regelung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsorganisationsrechts	242
D. Unionsrechtliche Kompetenzschränken	242
I. Grundsatz der Subsidiarität, Art. 5 Abs. 3 EUV	243
1) Regelungsgehalt	243
2) Anwendbarkeit auf organisationsrechtliche Vorgaben	244
II. Grundsatz der kompetenzrechtlichen Verhältnismäßigkeit, Art. 5 Abs. 4 EUV	246
1) Regelungsgehalt	246

2) Anwendung auf verwaltungsorganisationsrechtliche Regelungen	247
a) Geeignetheit: Förderung des kohärenten Vollzugs	248
b) Erforderlichkeit: Mangel unionsrechtlicher Regelungen zur Sicherung des kohärenten Vollzugs	248
c) Angemessenheit unter Achtung der nationalen Identität	249
aa) Die nationale Identität, Art. 4 Abs. 2 EUV	250
(1) Beschränkung auf den „Verfassungskern“	251
(2) Rechtsprechung der Unionsgerichte	252
(a) Die nationale Identität vor dem Vertrag von Lissabon	252
(b) Die nationale Identität nach dem Vertrag von Lissabon	253
bb) Schutzbereich im Rahmen des gerichtlichen Kooperationsmodells	256
cc) Die nationale Identität der deutschen Verfassung	258
(1) Mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation	258
(2) Demokratieprinzip	260
dd) Fazit	260
III. Die institutionelle Autonomie der Mitgliedstaaten	262
1) Verfahrensautonomie und institutionelle Autonomie	262
2) Der Grundsatz der Verfahrensautonomie	264
a) Art. 291 Abs. 1 AEUV: Normative Grundlage der Verfahrensautonomie?	265
aa) Die Bedeutung von „Maßnahmen“ in Art. 291 Abs. 1 AEUV	267
bb) Art. 291 Abs. 1 AEUV im System der europäischen Vertragsnormen	268
b) Regelungsgehalt des Art. 291 Abs. 1 AEUV	270
3) Der Grundsatz der institutionellen Autonomie	271
a) Die Rechtssache Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones	272
b) Die Rechtssache Kommission/Deutschland	273
c) Die Rechtssache Base	274
d) Die Rechtssache Wrocław	275
e) Die Rechtssache Ormaetxea Garai und Lorenzo Almendros	275

f) Schlussfolgerungen	276
E. Unionsrechtliche Kompetenzen zur Regelung des nationalen Verwaltungsorganisationsrechts	277
 Kapitel 5: Unionsrechtliche Organisationsregelungen und das deutsche Recht	 279
 Teil 1: Umsetzung unionsrechtlicher Organisationsregelungen	 279
A. Telekommunikationsrecht	280
I. Organisationsstruktur im deutschen Recht: Die Bundesnetzagentur	280
II. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht	281
1) Verwaltungsaufsicht	281
a) Funktionale Unabhängigkeit	281
b) Politische Unabhängigkeit	282
aa) Ausschluss der Fach- und Rechtsaufsicht	282
bb) Faktische Unabhängigkeit	284
cc) Dienstaufsicht	286
2) Ernennung/Entlassung des Leitungspersonals	287
3) Finanzielle Unabhängigkeit	289
B. Datenschutzrecht	289
I. Organisationsstrukturen im deutschen Recht	289
1) Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	290
a) Organisationsrechtliche Ausgestaltung	290
b) Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht	292
aa) Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht	292
bb) Organisationsrechtliche Stellung	293
cc) Ernennung/Entlassung	294
dd) Finanzen	295
ee) Aussagerecht	296
2) Datenschutzaufsichtsbehörden der Bundesländer	297
a) Datenschutzkontrolle in den Bundesländern – Gemeinsamkeiten	297

b) Datenschutzkontrolle in den Bundesländern – Vier unterschiedliche Modelle	304
aa) Institutionelle Unabhängigkeit	304
bb) Persönliche Unabhängigkeit und Anbindung an das Parlament	305
cc) Persönliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht durch die Landesregierung.	307
dd) Persönliche Unabhängigkeit und keine Aufsicht	307
c) Änderungen durch die Datenschutz-Grundverordnung und die Neuregelungen der Landesdatenschutzgesetze 2018	308
II. Vereinbarkeit mit der Datenschutzrichtlinie	309
1) Verpflichtung zum Tätigwerden	309
2) Dienstaufsicht	310
3) Ernennung/Entlassung	311
4) Amtsdauer	312
5) Finanzen	313
6) Datenschutzkommission oder Beirat	314
III. Vereinbarkeit mit der Datenschutz-Grundverordnung	316
C. Recht der amtlichen Statistik	317
I. Organisationsstrukturen im deutschen Recht	317
1) Statistisches Bundesamt	318
2) Statistische Ämter der Länder	320
a) Der Grundtypus statistischer Ämter in den Ländern	320
b) Sonderform der statistischen Ämter: Anstalt des öffentlichen Rechts	321
II. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht	322
1) Fach-, Rechts- und Dienstaufsicht	322
2) Einstellung/Entlassung	323
3) Finanzen	326
D. Unterschiedlicher Umsetzungsgrad in den Referenzgebieten	326
Teil 2: Die Integrationsgrenzen des deutschen Verfassungsrechts bezüglich unionsrechtlicher Organisationsbestimmungen	327
A. „Eigene Rechtsordnung“ oder „nationaler Rechtsanwendungsbefehl“	328

B. Grundgesetzliche Integrationsgrenzen	329
I. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Integrationsgrenzen	330
1) Anforderungen des grundgesetzlichen Grundrechtsschutzes	330
2) Verfassungsrechtliche Identität und ultra vires-Handlungen	332
3) Verfassungsrechtliche Budgethoheit	335
II. Verfassungsrechtliche Anknüpfung	337
III. Maßstab verfassungsgerichtlicher Prüfung	338
C. Integrationsgrenze Demokratieprinzip	339
I. Aufsichts- und Weisungsrechte unter dem Schutz der Verfassungsidentität?	340
1) Die Kritik an einem monistischen Legitimationsmodell	340
a) Schwächen der normativen Konstruktion und der empirischen Prämissen	341
b) Nicht erforderliche Beschränkung des Legitimationssubjekts	343
c) Keine Exklusivität des monistischen Demokratieverständnisses	344
2) Das grundgesetzliche Demokratieprinzip im Rahmen der europäischen Integration	345
II. Fazit	346
D. Integrationsgrenze Gewaltengliederung	347
E. Integrationsgrenze Föderalismusprinzip	349
Teil 3: Legitimationsbausteine für unionsrechtlich zur Unabhängigkeit verpflichtete deutsche Behörden	351
A. Legalität, Legitimität, Legitimation	351
B. Das Modell des Legitimationsniveaus	352
C. Demokratische Legitimation durch das Unionsrecht	354
I. Legitimation durch EU-Sekundärrecht	355
II. Legitimation durch Verwaltungsverbundstrukturen	355
1) „Basislegitimation“ und „strukturelle Europäisierung“	356

2) Unionsrechtliche Legitimationsleistung des Verwaltungsverbundes für unabhängige Behörden	358
D. Demokratische Legitimation durch das deutsche (Verfassungs-)Recht	359
I. Das Gebot funktionsgerechter Verwaltungsorganisation	359
1) Verfassungsrechtliche Herleitung	360
2) Verfassungsrechtliche Pflicht und verfassungsrechtliches Optimierungsgebot	361
3) Unabhängige Behörden und das Gebot funktionsgerechter Organisation	362
4) Anwendung auf unionsrechtlich weisungsfrei gestellte Behörden	363
a) Die europäische Gewalt im grundgesetzlichen Gewaltengliederungsprinzip	363
b) Die binnengerichteten Folgen der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes	365
5) Stütze der unionsrechtlichen Unabhängigkeit im Grundgesetz	367
II. Demokratische Legitimation durch parlamentarische Beteiligung	367
1) Ernennungsverfahren der behördlichen Leitungsebene	368
2) Entlassungsverfahren der behördlichen Leitungsebene	369
3) Zitierrecht der behördlichen Leitungsebene	370
4) Gesetzliche Fein- und Nachsteuerung	370
a) Institutioneller Gesetzesvorbehalt	371
b) Materiellrechtliche Steuerung	371
c) Steuerung durch Finanzen	372
d) Nachsteuerung	373
5) Parlamentarische Gremien	374
III. Steigerung demokratischer Legitimation durch demokratische Öffentlichkeit	375
1) Begriffliche Annäherung	375
2) Normative Anknüpfungspunkte im Grundgesetz	376
3) Formen demokratischer Öffentlichkeit zur Legitimation unabhängiger Behörden	378
a) Rechtfertigungspflichten	379
b) Berichtspflichten	379
c) Zugang zu Dokumenten	380

4) Legitimationsbeitrag durch demokratische Öffentlichkeit	381
IV. Legitimation durch Organisation	382
1) Interne Organisationsentscheidungen	382
2) Kontrolle durch externe Institutionen	383
V. Verfassungsrechtliche Pflicht des deutschen Gesetzgebers zur Sicherung demokratischer Legitimation	384
Teil 4: Inneradministrative Vergerichtlichung und Verrechtlichung	385
A. Klagerechte unabhängiger Behörden	386
I. Klagerechte unabhängiger Behörden im deutschen Recht	387
1) Klageformen	387
a) Verfassungsrechtlicher Organstreit	387
b) Verfassungsbeschwerde	388
aa) Grundrechtsgleiches Recht: Richterliche Unabhängigkeit	388
bb) Berufung auf andere Grundrechte	389
cc) Keine Lösung von Kompetenzstreitigkeiten auf Basis der Grundrechte	389
c) Verwaltungsrechtliche Organklage	391
aa) Begrenzte Annahme von Klagerechten	392
bb) Keine Vertreter von Partikularinteressen	393
cc) „Normatives Wollen“	394
2) Klagerechte in den Referenzgebieten	395
a) Telekommunikationsrecht	395
b) Datenschutzrecht	396
c) Statistikrecht	398
3) Fazit	399
II. Einfluss des Unionsrechts auf Klagerechte unabhängiger Behörden	400
1) Klagerechte nationaler Behörden aufgrund des Unionsrechts	400
a) Das behördliche Organisationskonzept des Unionsrechts	401
b) Rechtsprechung des EuGH	403
c) Kein Ausschluss aufgrund des Vertragsverletzungsverfahrens	404



d) Klagerechte nationaler Behörden aus dem Unionsrecht	406
2) Klagerechte deutscher Behörden aufgrund des Unionsrechts	406
a) Telekommunikationsrecht	407
b) Datenschutzrecht	408
c) Statistikrecht	410
III. Klageart	411
IV. Fazit	412
B. Klagerechte gegenüber unabhängigen Behörden	413
I. Die Aufsichtsklage	414
1) Die Aufsichtsklage bei weisungsfreien Widerspruchsausschüssen	414
2) Die Aufsichtsklage im System des deutschen Verwaltungsprozessrechts	415
3) Vereinbarkeit der Aufsichtsklage mit der unabhängigen Rechtsstellung der Behörden	416
II. Gesetzliche Einführung der Aufsichtsklage	418
III. Keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung von Aufsichtsklagen	418
C. Verrechtlichung der verwaltungsinternen Beziehungen	420
I. Anforderungen des Unionsrechts an inneradministrative Kooperationsstrukturen	422
II. Konsequenzen für das deutsche Recht	423
1) Modifikation der Amtshilferegelungen	423
2) Das Beispiel Bundesnetzagentur-Bundeskartellamt	425
3) Das Beispiel der Datenschutzkonferenz	425
III. Sicherung der unabhängigen Rechtsstellung durch Verrechtlichung	426
Kapitel 6: Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für unionsrechtswidriges Handeln unabhängiger Behörden	427
A. Die Verantwortlichkeit im Vertragsverletzungsverfahren	427
I. Das Vertragsverletzungsverfahren	427
II. Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten „als solche“	428

B. Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit in der Rechtsprechung des EuGH	429
I. Unabhängige Regionen	429
II. Das (unabhängige) Parlament	431
III. Die Unabhängigkeit der Gerichte	433
1) Vertragsverletzung durch unionsrechtswidrige Urteile	434
2) Grenzen der Zurechnung	435
a) Verletzung der Unabhängigkeit durch das Vorabentscheidungsverfahren	435
b) Mangelnde Änderungsbefugnisse der Regierung	436
c) Änderungspflichten des Gesetzgebers	437
IV. Uneingeschränkte unionsrechtliche Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für nationale, unabhängige Institutionen	439
C. Verantwortlichkeit für das Handeln unionsrechtlich weisungsfrei gestellter Behörden der Mitgliedstaaten	439
I. Begrenzte Verantwortlichkeit	440
1) Keine Exkulpation mit der eigenen Rechtsordnung	440
2) Keine prozedurale Klärungsmöglichkeit	440
3) Funktionale Behörden der EU	441
4) Vergleich mit dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB)	441
II. Normativer Anknüpfungspunkt: Völlige Unmöglichkeit	442
III. Maßstab der Verantwortlichkeit	443
D. Einfluss des Unabhängigkeitsregimes auf Verantwortlichkeitsstrukturen im Vertragsverletzungsverfahren	444
Kapitel 7: Integration durch Unabhängigkeit – Thesenförmige Zusammenfassung der Untersuchung	445
A. Unionsrechtliche Organisationsregelungen	445
B. Referenzgebiete	454
I. Telekommunikationsrecht	454
II. Datenschutzrecht	455
III. Recht der amtlichen Statistik	457
C. Integration durch Organisation	457
I. Pluralistische Verwaltungsstrukturen	458

II. Aufhellung inneradministrativer Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten	459
III. Vernetzung statt Zentralisierung	460
Literaturverzeichnis	461



## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt, Amtsblätter
Admin. L. Rev.	Administrative Law Review
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
A.F.D.I.	Annuaire Francais de Droit International
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Die Aktiengesellschaft
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJDA	Actualité Juridique Droit Administratif
AJIL	American Journal of International Law
Alt.	Alternative
Am. U. Int'l L. Rev.	American University International Law Review
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BDSG a.F.	Bundesdatenschutzgesetz in der bis zum Ablauf des 24. Mai 2018 geltenden Fassung
BDSG n.F.	Bundesdatenschutzgesetz in der ab dem 25. Mai 2018 geltenden Fassung
Beschl.	Beschluss
BfDI	Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen

## *Abkürzungsverzeichnis*

BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BSG	Bundessozialgericht
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CDE	Cahiers de droit européen
CJEL	Columbia Journal of European Law
CMLRev.	Common Market Law Review
CoP	European Statistics Code of Practice
CR	Computer & Recht
DANA	Datenschutznachrichten
DB	Der Betrieb
d.h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DSG	Datenschutzgesetz
DSGVO	EU-Datenschutz-Grundverordnung
DSRL	EU-Datenschutzrichtlinie
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EDBS	Europäischer Datenschutzbeauftragter
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ELJ	European Law Journal
ELRev	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPL	European Public Law
Erwgr.	Erwägungsgrund