

Kirsten Weißgärber

**Die Legitimation unabhängiger
europäischer und nationaler Agenturen**



Nomos

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	25
Erstes Kapitel: Begriffsbestimmungen und Vorüberlegungen	30
A. Agenturen	30
I. Geschichtlicher Abriss der Agenturgründungen auf Unionsebene und der steinige Weg der Etablierung gemeinsamer Standards	30
II. Begrifflichkeit der Agentur	37
B. Unabhängigkeit	39
C. Gegenstand der Untersuchung	43
I. Art der Agenturen	44
1. Einordnung der ESA in die verschiedenen Kategorien dezentraler Unionsagenturen	45
2. Einordnung der nationalen Behörden	49
II. Art ihrer Unabhängigkeit	50
III. Problempunkt: Ausstattung der konkreten Agenturen mit Unabhängigkeit	51
1. Die europäischen Finanzaufsichtsagenturen	54
2. Die Bundesnetzagentur im Bereich Strom und Gas	55
3. Die Datenschutzbehörden der Länder	55
IV. Gang der Untersuchung	55
Zweites Kapitel: Die Legitimation hoheitlicher Tätigkeit nach dem Grundgesetz und den Unionsverträgen	57
A. Die Legitimation der Verwaltung nach dem Grundgesetz	57
I. Kernelemente des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 2 GG	60
1. Monistisch-repräsentatives Demokratieverständnis	65
a) Das Volk als Legitimationssubjekt	66
b) Das Parlament als Legitimationsmittler	67

c)	Die Staatsgewalt als Legitimationsobjekt	68
d)	Zurechnungs- und Verantwortungszusammenhang zwischen Volk und Staatsorganen	69
e)	Zwischenstand	71
2.	Pluralistisch-repräsentatives Demokratieverständnis	71
a)	Partizipatorische Sichtweise	72
b)	Korporative bzw. assoziative Sichtweise	73
c)	Deliberative Sichtweise	74
d)	Expertokratische Sichtweise	74
e)	Zwischenstand	75
3.	Zwischenstand	76
II.	Kernelemente des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG	80
1.	Vorrang und Vorbehalt der Gesetze	81
2.	Verantwortlichkeit und Rechtsschutz	83
3.	Zwischenstand	84
III.	Kernelemente des Grundsatzes der Gewaltenteilung	84
IV.	Zusammenspiel von Demokratie-, Rechtsstaatsprinzip und Grundsatz der Gewaltenteilung bei der Legitimation der Verwaltung	87
V.	Das Grundmodell der Verwaltungslegitimation	90
1.	Funktionelle und institutionelle Legitimation	91
2.	Organisatorisch-personelle Legitimation	92
a)	Herstellung eines Ableitungszusammenhangs	92
b)	Herstellung eines Verantwortungszusammenhangs	93
3.	Sachlich-inhaltliche Legitimation	94
a)	Steuerung des Verwaltungshandelns durch die Gesetze	94
b)	Verantwortlichkeit und Kontrolle	95
c)	Wechselbezüglichkeit beider Ausformungen	96
4.	Zwischenstand	97
VI.	Einordnung unabhängiger Verwaltungseinheiten in das Legitimationsmodell	98
1.	Unabhängige Verwaltungseinrichtungen: weisungsfrei, ministerialfrei, parlamentsfrei?	98
a)	Parlamentsfreie Räume	98
b)	Abgrenzung Parlaments- und Ministerialfreiheit	99
c)	Abgrenzung Ministerial- und Weisungsfreiheit	101

d) Zwischenstand	103
2. Hinreichendes Legitimationsniveau einer unabhängigen Verwaltung	103
a) Das Zusammenwirken der verschiedenen Legitimationsstränge	105
b) Funktionelle und institutionelle Legitimation	107
aa) Mindestanforderungen	107
bb) Zusätzliche, legitimationsverstärkende Erscheinungsformen	107
c) Organisatorisch-personelle Legitimation	109
aa) Mindestanforderungen	109
bb) Kompensation durch autonomen Legitimationsstrang	110
cc) Zusätzliche, legitimationsverstärkende Erscheinungsformen	114
d) Sachlich-inhaltliche Legitimation	114
aa) Gesetzesbindung als Mindestanforderungen	115
bb) Herstellung der Verantwortlichkeit mittels Bindung an Aufträge und Weisungen der Regierung	117
cc) Relativierungen einer strikt weisungsgebundenen Ministerialverwaltung	119
(1) Kommunale Selbstverwaltung	120
(2) Funktionale Selbstverwaltung	121
(3) Einbeziehung Privater: Beliehene	125
(4) Weisungsfreie, organisatorisch eingegliederte Räume	127
(5) Zwischenergebnis: Kein Verbot weisungsfreier Räume	130
dd) Zwischenstand: Gesetzesbindung und Rechtsaufsicht als Mindestvoraussetzung	135
ee) Legitimationsverstärkende parlamentarische Kontroll- und Beobachtungsrechte	137
ff) Legitimationsverstärkende verwaltungsinterne Steuerungs- und Kontrollmittel	139
(1) Verwaltungsinterne Steuerung	141
(2) Selbst- und Eigenkontrolle der Verwaltung	142

(3) Ausgestaltung von Verwaltungsorganisation und -verfahren	144
gg) Output-Legitimation	145
hh) Legitimationsverstärkung durch gerichtliche Kontrolle	149
ii) Mindestvoraussetzung der sachlich- inhaltlichen Legitimation: hinreichendes Niveau parlamentarischer und verwaltungsinterner Steuerung und Kontrolle	150
e) Zwischenstand: Unterschreitung des hinreichenden Legitimationsniveaus durch ministerialfreie Räume	152
3. Absenkung des Legitimationsniveaus je nach Art der übertragenen Aufgabe	154
a) Politische Tragweite der übertragenen Aufgabe	154
b) Identitätsstiftende Kernaufgaben der Staatsverwaltung	157
c) Unterscheidung hoheitliches, schlichthoheitliches und privates Verwaltungshandeln	159
d) Verfassungsrechtlicher Regelrahmen der Verwaltungstätigkeit	161
e) Stellungnahme	162
4. Rechtfertigung einer Ministerialfreiheit	163
a) Kraft Natur der Sache	164
b) Neutralität als Verfassungsprinzip	166
c) Effektivität und Effizienz	168
d) Aktivierung verwaltungsexternen Sachverständs	170
e) Kontrollverzicht seitens des Parlamentes	171
f) Der Rechtsprechung ähnliche Tätigkeit	173
g) Praktische Konkordanz	175
aa) Grundrechte	176
bb) Grundsatz der Gewaltenteilung	180
cc) Rechtsstaatsprinzip	182
dd) Demokratieprinzip	184
ee) Zwischenergebnis	185
h) Ergebnis zur Rechtfertigung einer ministerialfreien Verwaltung	186

VII. Ergebnis	187
B. Die Legitimation der Verwaltung nach den Unionsverträgen	190
I. Verwaltung im Lichte der Unionsverträge	192
1. Vollzugsformen des Unionsrechts	193
2. Organisationsstruktur der Union	195
3. Zwischenergebnis	197
II. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV	197
III. Kernelemente des unionalen Demokratieprinzips	199
1. Die Demokratiefähigkeit der Union	199
2. Zentrale Elemente des Demokratieprinzips nach Art. 9 ff. EUV	202
a) Grundsatz der repräsentativen Demokratie, Art. 10 Abs. 1 EUV	203
b) Statuierung partizipativer, assoziativer und auch deliberativer Elemente, Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 EUV	205
c) Grundsatz der Offenheit und Transparenz, Art. 1 Abs. 2, 10 Abs. 3 S. 2 und 11 Abs. 2 EUV	207
d) Zwischenergebnis	208
3. Die demokratische Legitimation auf Unionsebene	209
a) Duales Legitimationskonzept	209
b) Plurales Legitimationskonzept: Ergänzung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie durch weitere Legitimationselemente	213
c) Governance-Modell	216
d) Grundlinien einer Verantwortlichkeit: Zusammenspiel von parlamentarischer Kontrolle und accountability	221
e) Ergänzung durch output-Konzepte?	226
4. Zwischenstand zum unionalen Demokratieprinzip	230
IV. Kernelemente des Grundsatzes des institutionellen Gleichgewichts	231
1. Den einzelnen Unionsorganen zuzuordnende Funktionen	232
2. Kontrollbeziehungen zwischen den Organen	235
3. Institutionelles Gleichgewicht	237
4. Zwischenergebnis	238

- V. Kernelemente des unionalen Rechtsstaatsprinzips
- VI. Zusammenspiel der unionalen Grundsätze bei der Legitimation der Verwaltung
- VII. Die Legitimation einer unabhängigen Verwaltung auf Unionsebene
 - 1. Art. 298 AEUV
 - 2. Abschließende Regelung der Art. 290 und 291 Abs. 2 AEUV?
 - 3. Die Maßstäbe der Meroni-Rechtsprechung
 - a) Fortentwicklung durch den EuGH
 - aa) Contra Meroni
 - bb) Pro Meroni
 - cc) Urteil des EuGH vom 22.01.2014:
Vorläufiger Schlussstrich unter diese
Debatte
 - dd) Zwischenstand
 - b) Notwendige Ergänzung im Lichte demokratischer Legitimation
 - c) Ergebnis
 - 4. Anforderungen an die Errichtung unabhängiger Verwaltungseinheiten nach den Unionsverträgen
 - a) Errichtungs- und Verwaltungskompetenz der Union, Art. 4 Abs. 1 sowie Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 EUV
 - aa) Art. 352 Abs. 1 AEUV
 - (1) Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 352 Abs. 1 AEUV
 - (2) Rechtsfolge: Erlass geeigneter Vorschriften
 - (3) Grenze der Vertragsänderung
 - bb) Art. 114 Abs. 1 AEUV
 - (1) Verwirklichung der Ziele aus Art. 26 AEUV
 - (2) Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten
 - (3) Rechtsfolge: Erlass von Maßnahmen
 - (4) Gründung von Agenturen
 - (5) Zwischenergebnis

cc)	Das Subsidiaritätsprinzip, Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 EUV	275
	(1) Negativkriterium	276
	(2) Positivkriterium	277
	(3) Einschätzungs- sowie Gestaltungsspielraum der Unionsorgane	278
	(4) Zwischenergebnis	279
dd)	Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 4 EUV	279
ee)	Zwischenstand	282
b)	Umfang der delegierbaren Befugnisse	282
aa)	Delegation von Entscheidungsbefugnissen	283
bb)	Ermessensentscheidungen	283
cc)	Mögliche Handlungsformen nach Art. 288 AEUV	285
c)	Hinreichendes Steuerungs- und Kontrollniveau	288
aa)	Steuerungsmöglichkeiten von Kommission, Rat, Europäischem Parlament und Mitgliedstaaten im Vorfeld	289
bb)	Kontrolle	290
	(1) Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Rat	292
	(2) Die Wächterrolle der Kommission, Art. 17 Abs. 1 S. 2 und 3 EUV	294
	(3) Selbstkontrolle der Agenturen	300
	(4) Finanzielle Kontrolle	301
	(5) Verwaltungskontrolle	302
	(6) Justizielle Kontrolle	303
	(7) Stellungnahme	303
cc)	Information und Transparenz	304
dd)	Rechenschaft und Evaluation	306
ee)	Verantwortlichkeit	307
ff)	Zwischenergebnis	310
d)	Ergebnis und Abgrenzung zur Legitimation einer unabhängigen Verwaltung nach dem Grundgesetz	311
C.	Zusammenspiel von Unionsrecht und nationalem Recht für die Verwirklichung des Demokratieprinzips	313

Drittes Kapitel: Die Unabhängigkeit europäischer Behörden	316
A. Struktur der Finanzmarktaufsichtsbehörden	316
I. Die Europäischen Finanzaufsichtsagenturen	316
1. Zusammensetzung	316
2. Aufgaben und Befugnisse	318
3. Unabhängigkeit	323
4. Zwischenstand	324
II. Blick auf die nationale Aufsichtsbehörde BaFin	325
B. Die Unabhängigkeit der Behörden von den Unionsorganen	327
I. Hinreichende Legitimation der ESA nach den Unionsverträgen	327
1. Errichtungskompetenz	327
a) Art. 114 Abs. 1 AEUV als Rechtsgrundlage	327
b) Grundsatz der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	330
2. Einhaltung des Rahmens zulässiger Handlungsformen	333
3. Umfang der Steuerungsmöglichkeiten	334
a) Durch das Europäische Parlament und den Rat	334
b) Durch die Kommission	335
c) Durch die Mitgliedstaaten	338
4. Hinreichendes Kontrollniveau	339
a) Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Rat	339
b) Aufsicht und Kontrolle durch die Kommission	340
c) Selbstkontrolle der Agenturen	340
d) Finanzielle Kontrolle	342
e) Verwaltungskontrolle	346
f) Justizielle Kontrolle	346
g) Zwischenergebnis	348
5. Information und Transparenz	348
6. Rechenschaft und Evaluation	349
7. Verantwortlichkeit	350
8. Zusätzliche Legitimationsfaktoren	351
9. Ergebnis	354
II. Mitgliedstaatliche Perspektive	355
C. Die Unabhängigkeit der nationalen Vertreter in den Gremien der Behörden	356

Viertes Kapitel: Unionsrechtlich determinierte Unabhängigkeit nationaler Behörden	358
A. Die Struktur der Bundesnetzagentur und der Datenschutzbehörden der Länder	358
I. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen	359
1. Aufbau und Struktur	359
2. Die Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkttrichtlinien vom 13.07.2009	362
3. Die Umsetzung der Richtlinien	363
4. Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur	365
5. Kompetenzen der Bundesnetzagentur	366
6. Zwischenstand	367
II. Die Datenschutzbehörden der Länder	367
1. Art. 28 der Datenschutzrichtlinie	369
2. Urteil des EuGH vom 09.03.2010	369
3. Gesetzesänderungen	374
4. Kompetenzen der Datenschutzbehörden	377
5. Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden	378
6. Zwischenstand	379
B. Unionsrechtliche Perspektive	379
C. Mitgliedstaatliche Perspektive	384
I. Grenze der Errichtung unabhängiger Behörden	385
1. Unionsrechtliche Grenzen	385
a) Der Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten	386
b) Das Gebot der Achtung der nationalen Identität aus Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV	390
2. Die grundgesetzliche Grenze nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG	395
a) Zuständigkeit des BVerfG zur Kontrolle von Unionsrechtsakten	396
aa) Grundsätzlicher Vorrang des Unionsrechts	396
bb) Kooperationsbeziehung zwischen EuGH und BVerfG	398

b)	Voraussetzungen für das Einschreiten des BVerfG	401
aa)	Hinreichend qualifizierter Verstoß	402
bb)	Vorabentscheidung durch den EuGH	404
cc)	Bedeutung des Verstoßes über den Einzelfall hinaus	405
dd)	Zwischenstand	407
c)	Abgrenzung der Ultra-vires- von der Identitätskontrolle	407
d)	Das grundrechtsgleiche Recht aus Art. 38 GG	409
e)	Fazit: Mögliche Überprüfbarkeit der hier relevanten Richtlinien durch das BVerfG?	413
3.	Zwischenergebnis	416
II.	Verstoß gegen den Kerngehalt des Demokratieprinzips	417
1.	Hinreichendes Legitimationsniveau der Bundesnetzagentur im Bereich Strom und Gas	417
a)	Funktionelle und institutionelle Legitimation	417
b)	Organisatorisch-personelle Legitimation	418
c)	Sachlich-inhaltliche Legitimation	419
aa)	Hinreichendes Steuerungsniveau	419
(1)	Steuerung durch die Gesetze	419
(2)	Verwaltungsinterne Steuerung	420
(3)	Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Kommission	420
bb)	Hinreichendes Kontrollniveau	421
(1)	Parlamentarische Kontroll- und Beobachtungsrechte	422
(2)	Verwaltungsinterne Kontroll- und Verantwortlichkeitszüge	423
(3)	Kontrolle durch die Kommission	424
(4)	Gerichtliche Kontrolle	424
cc)	Zwischenstand	428
c)	Ergebnis	428
2.	Hinreichendes Legitimationsniveau der Datenschutzbehörden der Länder	428
a)	Funktionelle und institutionelle Legitimation	429
b)	Organisatorisch-personelle Legitimation	430
c)	Sachlich-inhaltliche Legitimation	431
aa)	Hinreichendes Steuerungsniveau	431
(1)	Steuerung durch die Gesetze	431

(2) Verwaltungsinterne Steuerung	432
(3) Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Kommission	432
(4) Zwischenstand	434
bb) Hinreichendes Kontrollniveau	434
(1) Parlamentarische Kontroll- und Beobachtungsrechte	434
(2) Verwaltungsinterne Kontroll- und Verantwortlichkeitszüge	436
(3) Gerichtliche Kontrolle	437
cc) Zwischenstand	438
d) Ergebnis	439
III. Ergebnis der mitgliedstaatlichen Betrachtung	440
Schlussbetrachtung	441
I. Ergebnis der Untersuchung	441
II. Ausblick	443
1. Die Bankenaufsicht durch die EZB	443
2. Die Ausweitung der Befugnisse der Kommission	447
III. Thesen	449
Literaturverzeichnis	453
Dokumentenverzeichnis	483