

Isabel Caralp

Die Auswirkungen von One-Stop-Government und von Netzwerkstrukturen auf das Allgemeine Verwaltungsrecht

Eine Untersuchung am Beispiel der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie

 **Nomos**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung und Gang der Untersuchung	21
A. Die zwei neuen Verfahren im VwVfG	27
I. Das Verfahren über eine einheitliche Stelle	27
1. Die Anwendbarkeit des Verfahrens und die Frage nach der Zuständigkeit der einheitlichen Stelle	27
a) Die Bestimmung des örtlichen Tätigkeitsbereichs der einheitlichen Stelle	29
aa) Die vom Gesetz vorgesehene Rolle der einheitlichen Stelle	29
(1) Der Begriff der Aufgabe	30
(a) Wörtliche Bedeutung	30
(b) Der Begriff der Verwaltungsaufgabe	31
(2) Abgrenzung zu Kompetenz, Zuständigkeit und Befugnis	33
(3) Die Arten der Zuständigkeit	35
(4) Die Relation von Kompetenz und Verantwortung	36
(5) Die Kriterien der Zuständigkeitsverteilung	37
(6) Anwendung dieser Kriterien auf die einheitliche Stelle	38
(7) Verfahrensteilzuständigkeit als Zuständigkeit i. S. d. § 3 VwVfG	41
bb) Zwischenergebnis	41
b) Zuständigkeitskonflikte zwischen einheitlichen Stellen	42
aa) Entscheidung durch die fachlich zuständige Aufsichtsbehörde	42
(1) Fachaufsichtsbehörde als zuständige Aufsichtsbehörde	43
(2) Zwischenergebnis	46
bb) Wahlrecht des Bürgers durch richtlinienkonforme Auslegung	47
(1) Anforderungen der Richtlinie	47
(2) Zwischenergebnis	50

(3) Fazit	51
cc) Regelungsmöglichkeiten für ein Wahlrecht	53
(1) Regelung durch ein Gesetz	54
(2) Regelung über einen Staatsvertrag	56
2. Der Umfang der Weiterleitungsaufgabe der einheitlichen Stelle	57
a) Nachträgliche Kontrolle und Rechtsbehelfsverfahren	58
aa) Rechtsbehelfsverfahren	58
bb) Verfahren der nachträglichen Kontrolle	59
cc) Zwischenergebnis	61
b) Prüfungskompetenz	62
aa) Anwendung allgemeiner Vorschriften	62
(1) Anwendbarkeit im Verfahren über eine einheitliche Stelle	62
(2) Direkte Anwendbarkeit des § 25 Abs. 2 S. 2 VwVfG	63
(3) Entsprechende Anwendung von § 25 Abs. 2 S. 2 VwVfG	65
(4) Prüftiefe	66
bb) Zwischenergebnis	69
c) Verbandsebenenübergreifende Tätigkeit	69
3. Schutz des Bürgers durch Regelung einer Zugangsfiktion	72
4. Fristwahrung durch Eingang bei der einheitlichen Stelle	72
a) Keine Fristwahrung über Ländergrenzen hinaus	72
b) Lösung über die gegenseitige Unterstützungspflicht	74
5. Die Empfangsbestätigung und ihr Zusammenspiel mit der Genehmigungsfiktion	75
a) Beginn der Bearbeitungsfrist im Rahmen der Genehmigungsfiktion	75
b) Verbandsebenenübergreifende Tätigkeit	77
c) Zwischenergebnis	78
6. Der Kontakt der Fachbehörde zum Bürger	79
a) Übermittlung von Mitteilungen	79
b) Zeitpunkt der Weiterleitung	80
c) Verbandsebenenübergreifende Tätigkeit	80
7. Die Informationspflichten	81
a) Informationspflichten der einheitlichen Stelle	82
aa) Tätigkeit in einem Verwaltungsverfahren nach § 9 VwVfG	85
(1) Die Ansicht der herrschenden Rechtsprechung	86
(2) Gegenauffassung in der Literatur	87

(3) Vermittelnde Auffassung in der Literatur	88
(4) Eigene Stellungnahme	88
bb) Zwischenergebnis	90
b) Informationspflichten der zuständigen Behörden	90
8. Die Pflicht zur gegenseitigen Unterstützung	91
a) Konkretisierung der gegenseitigen Unterstützung	94
b) Zwischenergebnis	95
c) Streitbeilegungsmechanismus	96
9. Die Gebührenerhebung durch die einheitliche Stelle	96
10. Elektronische Verfahrensabwicklung	97
11. Ergebnis: Konsequenzen der rechtlichen Ausgestaltung und Verfahrensrolle der einheitlichen Stelle	97
a) Überwindung der Verfahrensseparation	97
b) Begrenzter Umfang der Verfahrensvereinfachung	98
c) Änderung der Zuständigkeitsordnung	99
d) Vernetzung	100
e) Modularisierung	102
II. Die europäische Verwaltungszusammenarbeit	103
1. Anwendbarkeit	105
2. Der Begriff der Hilfeleistung	106
3. Das Ersuchen von Hilfeleistung	108
4. Der Verweis auf die Amtshilfavorschriften	108
5. Die Form und Behandlung der Ersuchen	109
6. Mitteilung von Amts wegen	113
7. Unterschiede und Gemeinsamkeiten mit der klassischen Amtshilfe	115
a) Das Ersuchen als Voraussetzung	115
b) Gesetzliche Einschränkungen im Rahmen der Amtshilfe	116
c) Hilfe im Einzelfall	117
d) Keine Kompetenzerweiterung	118
8. Ergebnis: Konsequenzen der rechtlichen Ausgestaltung	118
a) Vernetzung	119
b) Beispiel für ein Informationssystem	119
c) Modularisierung	120
B. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	123
I. Rechtsstaatsprinzip	124
1. Klare Kompetenzordnung	124

2. Rechtsschutzgarantie	125
a) Nationale Ebene	125
b) Unionsebene	126
c) EMRK	127
aa) Art. 6 EMRK	128
bb) Art. 13 EMRK	129
3. Einhaltung der Anforderungen beim Verfahren über eine einheitliche Stelle	129
a) Klarheit der Kompetenzordnung	130
b) Verteilung der Verantwortlichkeiten	131
aa) Regelung des Gesetzes	132
bb) Konsequenzen der rechtlichen Ausgestaltung	133
(1) Haftungsauslösende Handlungen	133
(a) Pflichtverletzungen der einheitlichen Stelle	134
(aa) Pflichtverletzungen bei der Verfahrensabwicklung	134
(bb) Pflichtverletzung bei der Informationserteilung	134
(cc) Pflichtwidrige Datenverarbeitung	134
(dd) Organisationsverschulden	135
(b) Pflichtverletzungen der Fachbehörde	135
(2) Primärhaftung	136
(a) Haftung für eine rechtswidrige Sachentscheidung	136
(b) Haftung für Pflichtverletzungen im Verfahren durch die Fachbehörde	136
(c) Haftung für Pflichtverletzung bei der Verfahrensabwicklung durch die einheitliche Stelle	137
(d) Haftung für Pflichtverletzung bei der Informationserteilung	142
(e) Haftung für Pflichtverletzungen bei der Datenverarbeitung	143
(f) Haftung für Pflichtverletzungen wegen Organisationsverschuldens	143
(3) Prozessrechtliche Aspekte	144
(a) Statthafte Klagearten	144
(aa) Ablehnung der Verfahrensabwicklung	144
(bb) Verzögerung der Verfahrensabwicklung	146

(cc) Mangelnde Kooperation bei § 71 d VwVfG	146
(dd) Ablehnung der Informationserteilung bzw. falsche Information	148
(b) Einschränkung durch § 44 a VwGO	148
(aa) Ebene der Verfahrensabwicklung	148
(bb) Ebene der Informationserteilung	151
(cc) Entscheidung der Aufsichtsbehörde bei mehrfacher örtlicher Zuständigkeit	151
(4) Zwischenergebnis	152
(5) Sekundärhaftung	152
(a) Haftung für rechtswidrige Sachentscheidung	153
(b) Haftung für Pflichtverletzungen bei der Verfahrensabwicklung	153
(c) Haftung bei der Informationerteilung	156
(d) Haftung wegen Pflichtverletzungen bei der Datenverarbeitung	159
(e) Haftung wegen eines Organisationsverschuldens	159
cc) Lösungsmöglichkeiten	160
(1) Entsprechende Anwendung des § 278 BGB	160
(2) Annahme eines Organisationsverschuldens	162
(3) Gesamthänderische Haftung	163
(4) Auslegung des § 839 BGB	164
(a) Gefährdungshaftung	164
(b) Beweiserleichterung	164
(c) Steuerungs- und Auffangverantwortung	167
dd) Zwischenergebnis	168
ee) Zurechnungsregel	169
4. Einhaltung der Anforderungen bei der Europäischen Verwaltungszusammenarbeit	172
a) Verteilung der Verantwortlichkeiten	173
b) Konsequenzen für den Primärrechtsschutz	175
aa) Rechtsschutz gegen die Amtshilfemaßnahme	175
(1) Einschränkung des Rechtsschutzes durch § 44 a VwGO	176
(2) Zwischenergebnis	177
bb) Rechtsschutz gegen die abschließende Entscheidung	178
(1) Anwendbarkeit des § 46 VwVfG	179

(2) Absolute Verfahrensrechte bei der europäischen Verwaltungszusammenarbeit	183
cc) Rechtsschutz beim Vorwarnmechanismus	183
dd) Datenschutzansprüche	184
c) Konsequenzen für den Sekundärrechtsschutz	185
aa) Gemeinsame Haftung	188
bb) Regressmöglichkeiten	189
cc) Haftung beim Vorwarnmechanismus	190
(1) Haftung der beteiligten Mitgliedstaaten	190
(2) Haftungsmaßstab	193
(3) Entschädigungsanspruch wegen Aufopferung	193
(4) Haftung der Kommission	194
d) Zwischenergebnis	195
e) Einhaltung des Gebots effektiven Rechtsschutzes	196
aa) Primärrechtsschutz	196
(1) Trennungsgebot	196
(2) Vollständige gerichtliche Überprüfung	199
bb) Sekundärrechtsschutz	200
f) Lösungsmöglichkeiten	201
g) Zwischenergebnis	202
II. Demokratieprinzip	203
1. Demokratische Legitimation der einheitlichen Stelle	205
a) Geltung des Demokratieprinzips beim Verfahren über eine einheitliche Stelle	205
b) Legitimationsniveau	206
2. Demokratische Legitimation der europäischen Verwaltungszusammenarbeit	211
III. Mischverwaltung	214
1. Fall eines strikten Verbots der Mischverwaltung	216
2. Gebot der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung	217
IV. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	222
1. Allgemeine Gewährleistungen	222
2. Eingriffe durch das Verfahren über eine einheitliche Stelle	225

V. Dynamische Verweisung und das Recht auf Datenschutz	226
1. Datenschutz auf nationaler Ebene	226
a) Herleitung und Inhalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	226
aa) Abwehrfunktion des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	227
bb) Objektiver Gehalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	228
b) Voraussetzungen an einschränkende Gesetze	229
aa) Gesetzesvorbehalt	230
bb) Zweckbindungsgebot	230
cc) Amtshilfefester Schutz gegen Zweckentfremdung	231
dd) Verfahrensmäßige und organisatorische Schutzmaßnahmen	232
2. Datenschutz in der Europäischen Union	232
a) Schutzbereich des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten	233
b) Wesentlicher Inhalt der DS-RL und der DS-VO	234
c) Rechtfertigung von Eingriffen	234
3. Datenschutz nach der EMRK	235
a) Schutzbereich	235
b) Rechtfertigung von Eingriffen in den Schutzbereich	236
4. Die gesetzliche Ausgestaltung des Verhältnisses von europäischer Verwaltungszusammenarbeit und Datenschutz	237
a) Anzuwendender Maßstab	238
aa) Verhältnis von nationalen Grundrechten und Unionsgrundrechten	238
(1) Rechtsprechung des EuGH	239
(2) Rechtsprechung des BVerfG	240
(3) Standpunkte in der Literatur	241
(4) Stellungnahme	242
bb) Verhältnis von nationalen Grundrechten und Unionsgrundrechten zur EMRK	245
b) Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung	247
c) Rechtfertigung der Eingriffe	248
aa) Allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen	248
(1) Umgehung der Gewaltenteilung	248
(2) Verletzung des Demokratieprinzips	249
(3) Verletzung der Gesetzgebungszuständigkeiten	250

(4) Publikationsanforderungen	250
(5) Bestimmtheitsgebot	251
(6) Zwischenergebnis	252
bb) Datenschutzrechtliche Anforderungen	253
(1) Rechtsgrundlage	253
(2) Bestimmtheitsgrundsatz und Zweckbindungsgebot	253
(3) Notwendigkeit bereichsspezifischer Normen	257
(4) Rechtsschutz	259
cc) Zwischenergebnis	259
VI. Fazit hinsichtlich des Verfahrens über eine einheitliche Stelle	260
VII. Fazit hinsichtlich der europäischen Verwaltungszusammenarbeit	261
C. Zusammenfassende Thesen	263
Literaturverzeichnis	269