

**Schriften zum Deutschen  
und Europäischen Infrastrukturrecht**

---

**Band 21**

**Binnenkonflikte unabhängiger Stellen  
der Verwaltung im Regulierungs-  
und Kartellrecht**

**Ursachen, Erscheinungsformen, Lösungsansätze**

**Von**

**Daniel Kuhn**



**Duncker & Humblot · Berlin**

DANIEL KUHN

Binnenkonflikte unabhängiger Stellen der Verwaltung  
im Regulierungs- und Kartellrecht

Schriften zum Deutschen  
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von  
Ralf Brinktrine und Markus Ludwigs

Band 21

# Binnenkonflikte unabhängiger Stellen der Verwaltung im Regulierungs- und Kartellrecht

Ursachen, Erscheinungsformen, Lösungsansätze

Von

Daniel Kuhn



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
hat diese Arbeit im Jahre 2021 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Ulm

Printed in Germany

ISSN 2198-0632

ISBN 978-3-428-18576-4 (Print)

ISBN 978-3-428-58576-2 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2021 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertationsschrift angenommen. Das im April 2021 zum Abschluss gebrachte Manuskript wurde für die Drucklegung überarbeitet und berücksichtigt nunmehr auch die weiteren Rechtsentwicklungen einschließlich Literatur und Rechtsprechung bis Januar 2022.

An erster Stelle möchte ich meinem geschätzten Doktorvater Herrn Prof. Dr. Markus Ludwigs besonders danken. Er hat die Arbeit nicht nur in allen Phasen der Entstehung hervorragend betreut, sondern mich kontinuierlich gefördert und gefordert. Sein fürsorgliches Engagement und die inspirierenden Impulse haben maßgeblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Dem Lehrstuhl und seinem Team bin ich auch über die vierjährige Beschäftigung dort hinaus, die mich fachlich wie persönlich bereichert hat, verbunden geblieben.

Mein herzlicher Dank gilt darüber hinaus Herrn Prof. Dr. Florian Bien, Maître en Droit, für die ausgesprochen zügige Erstellung des Zweitgutachtens, das viele wertvolle Hinweise enthielt und ein tiefgehendes Interesse an dem Untersuchungsgegenstand erkennen ließ.

Dankbar bin ich ferner für die großzügige ideelle und materielle Förderung durch die Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Ihre Unterstützung hat mir die nötigen Freiräume geschaffen, ohne die das Dissertationsprojekt in dieser Form nur schwerlich denkbar gewesen wäre. Herrn Dr. Andreas Burtscheidt als Leiter der Promotionsförderung spreche ich hierfür stellvertretend meinen Dank aus.

Stets verlassen konnte ich mich auf die große Unterstützung durch meine Kollegen und Freunde, die hier nicht alle Erwähnung finden können. Eine namentliche Hervorhebung verdienen aber Maximilian Beck, Zoë Beckmann, Bastian Full, David Retzmann, Karen Ungerer, David Vogel, Juliane Weber, Martina Weber und – nicht zuletzt auch für den fachlichen Austausch – Maximilian Köstler.

Schließlich schulde ich meiner Familie und insbesondere meinen Eltern Dieter und Elisabeth Kuhn tief empfundenen Dank. Ihr bedingungsloser Rückhalt schuf überhaupt erst die Voraussetzungen, um den Weg durch Studium und Promotion meistern zu können. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Würzburg, im Februar 2022

*Daniel Kuhn*



# Inhaltsübersicht

<b>Problemaufriss und Gang der Untersuchung . . . . .</b>	25
<i>Kapitel 1</i>	
<b>Begrifflich-konzeptionelle Grundlagen . . . . .</b>	28
A. Verwaltung . . . . .	28
B. Unabhängigkeit . . . . .	32
C. Binnenkonflikt . . . . .	51
D. Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .	54
E. Zusammenfassung . . . . .	60
<i>Kapitel 2</i>	
<b>Ursachen für die Entstehung von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .</b>	62
A. Entstehung von Binnenkonflikten durch Modifikation des klassisch-hierarchischen Verwaltungsaufbaus hin zu unabhängigen Stellen . . . . .	62
B. Ursachen für die Einrichtung unabhängiger Verwaltungseinheiten im Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .	69
C. Zusammenfassung . . . . .	129
<i>Kapitel 3</i>	
<b>Erscheinungsformen von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .</b>	131
A. Unabhängige Stellen der Verwaltung im Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .	131
B. Verwaltungsinterne Konflikte unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht: Arten und Kategorisierung . . . . .	217
C. Zusammenfassung . . . . .	277

*Kapitel 4*

<b>Lösungsansätze für Binnenkonflikte unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht</b>	<b>279</b>
A. Beilegung entstandener Kontroversen . . . . .	279
B. Prävention und Eindämmung von Streitigkeiten . . . . .	357
C. Zusammenfassung . . . . .	453
<b>Schlussbetrachtung und Zusammenfassung in Thesen . . . . .</b>	<b>455</b>
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>463</b>
<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>512</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Problemaufriss und Gang der Untersuchung . . . . .</b>	25
<i>Kapitel 1</i>	
<b>Begrifflich-konzeptionelle Grundlagen . . . . .</b>	28
A. Verwaltung . . . . .	28
I. Begriff der Verwaltung . . . . .	28
II. Behördenbegriff . . . . .	30
B. Unabhängigkeit . . . . .	32
I. Voraussetzung: Rechtlich sichergestellte Unabhängigkeit – Absage an faktische Unabhängigkeit . . . . .	32
II. Komponenten der Unabhängigkeit . . . . .	32
1. Institutionell . . . . .	33
2. Funktionell . . . . .	34
3. Politisch . . . . .	35
a) Aufsichtliches Instrumentarium . . . . .	35
b) Verfahrensrechtliche Ausgestaltung . . . . .	37
4. Persönlich . . . . .	38
5. Finanziell . . . . .	39
III. Unabhängige Behörden im Staatsaufbau . . . . .	40
IV. Adressaten der Unabhängigkeit . . . . .	41
1. Legislative . . . . .	42
2. Judikative . . . . .	45
3. Exekutive . . . . .	49
V. Zwischenfazit . . . . .	50
C. Binnenkonflikt . . . . .	51
I. Konfliktbegriff . . . . .	51
II. Interne Streitigkeit . . . . .	53
D. Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .	54
I. Regulierungsrecht . . . . .	54
II. Kartellrecht . . . . .	56
1. Allgemeines Kartellrecht . . . . .	56
2. Vergaberecht als Sonderkartellrecht . . . . .	58
III. Verhältnis von Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .	59
E. Zusammenfassung . . . . .	60

*Kapitel 2*

<b>Ursachen für die Entstehung von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht</b>	<b>62</b>
A. Entstehung von Binnenkonflikten durch Modifikation des klassisch-hierarchischen Verwaltungsaufbaus hin zu unabhängigen Stellen .....	62
I. Klassischer Verwaltungsaufbau: Hierarchiemodell als Ausfluss des Demokratieprinzips .....	63
II. Systemgrenzen der Konfliktlösung bei unabhängigen Stellen .....	67
1. Konfliktlösung im klassischen Staatsmodell .....	67
2. Unmöglichkeit der überkommenen Konfliktlösung bei unabhängigen Stellen .....	68
III. Zwischenfazit .....	69
B. Ursachen für die Einrichtung unabhängiger Verwaltungseinheiten im Regulierungs- und Kartellrecht .....	69
I. Unionsrecht als Motor .....	69
1. Unionsrechtliches Prinzip der unabhängigen Verwaltung .....	70
2. Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einrichtung unabhängiger Behörden .....	74
a) Mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie .....	75
b) Nationale Identität .....	78
II. Zurückhaltung im nationalen Recht .....	81
1. Bedenken gegen die Unabhängigkeitstellung von Behörden aufgrund des Demokratieprinzips .....	82
a) Europäisches Demokratieprinzip .....	82
b) Demokratieverständnis des Grundgesetzes .....	83
aa) Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeit und Demokratieprinzip .....	84
bb) Rechtfertigungsansätze .....	85
2. Sonderfall: Verfassungsrechtliches Gebot der Unabhängigkeit? .....	100
a) Europäische Zentralbank .....	101
b) Bundesbank? .....	103
c) Selbständige Bundesoberbehörden? .....	104
d) Zwischenergebnis .....	105
3. Einfachrechtlich normierte Unabhängigkeit .....	105
4. Zwischenergebnis .....	108
III. Gründe für die Unabhängigkeitstellung von Behörden im Regulierungs- und Kartellrecht .....	109
1. Beweggründe für eine unabhängige Ausgestaltung .....	110
2. Kritik und Grenzen .....	117
3. Zwischenergebnis .....	126
C. Zusammenfassung .....	129

*Kapitel 3*

<b>Erscheinungsformen von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht</b>	131
A. Unabhängige Stellen der Verwaltung im Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .	131
I. Regulierungsrecht . . . . .	133
1. Netzregulierung . . . . .	133
a) Sekundärrechtliche Vorgaben . . . . .	133
aa) Normierung der Unabhängigkeit . . . . .	133
bb) Reichweite des Weisungs- und Unabhängigkeitsbegriffs . . . . .	135
cc) Nationale Reserveklausel? . . . . .	138
b) (Nicht-)Umsetzung im nationalen Recht . . . . .	140
aa) Weisungsfreiheit . . . . .	141
bb) Normative Vorstrukturierung . . . . .	150
(1) Vereinbarkeit der normierenden Regulierung im Energiesektor mit dem Unionsrecht – die Diskussion und deren (vorläufiger) Schlusspunkt im Vertragsverletzungsverfahren Rs. C-718/18 . . . . .	150
(2) Alternativen zur normierenden Regulierung . . . . .	165
(a) Hochzonung der bisherigen Verordnungsinhalte . . . . .	165
(b) Administrative Lösung . . . . .	168
2. Banken- und Finanzaufsicht . . . . .	179
a) Überblick: Finanzaufsicht im europäischen Verbund . . . . .	180
b) Unabhängigkeit der einschlägigen Behörden . . . . .	185
aa) Europäische Zentralbank (und ESAs) . . . . .	185
bb) Bundesbank . . . . .	190
cc) BaFin . . . . .	192
dd) Normative Vorstrukturierung . . . . .	193
ee) Teilergebnis . . . . .	196
II. Kartellrecht . . . . .	196
1. Überkommene Rechtslage im nationalen Kartellrecht . . . . .	196
a) Das Bundeskartellamt als nachgeordnete, weisungsgebundene Behörde des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie . . . . .	197
b) Bestehende Unabhängigkeitselemente in der Binnenorganisation . . . . .	198
aa) Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts . . . . .	199
bb) Unabhängige Vergabekammern . . . . .	204
2. Unabhängige Stellung des Bundeskartellamts nach der ECN+-RL (EU) 2019/1 . . . . .	206
a) Unabhängigkeitsvorgabe für die nationalen Wettbewerbsbehörden . . . . .	206
b) Umsetzungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber . . . . .	208
c) Defizitäre Umsetzung und Korrektur . . . . .	210
III. Zwischenfazit . . . . .	214

B. Verwaltungsinterne Konflikte unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht: Arten und Kategorisierung . . . . .	217
I. Arten von (Binnen-)Konflikten . . . . .	218
1. Zuständigkeitskonflikte . . . . .	218
2. Divergierende Auffassungen bezüglich der Sachentscheidung . . . . .	221
II. Kategorisierung nach der Ebene des Konflikts . . . . .	224
1. Vertikale Konfliktlagen . . . . .	225
a) Im behördlichen Verhältnis . . . . .	225
aa) Innerbehördliche Weisungsfreiheit von Kollegialen Spruchkörpern? . . . . .	227
bb) Änderungen der Geschäftsverteilung . . . . .	230
cc) Teilergebnis . . . . .	232
b) Im behördlichen externen Verhältnis . . . . .	232
aa) Legislativ eingeschränkte Unabhängigkeit . . . . .	233
(1) Defizitäre Umsetzung der Unabhängigkeitsvorgaben im nationalen Recht . . . . .	234
(2) Genehmigungsvorbehalte hinsichtlich Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung . . . . .	238
bb) Missachtung der Unabhängigkeitsvorgabe durch die Exekutive . . . . .	240
(1) Informelle Einflussnahmen . . . . .	240
(2) Förmliche Einflussnahmen . . . . .	244
2. Horizontale Konfliktlagen . . . . .	248
a) Im behördlichen internen Verhältnis . . . . .	248
b) Im behördlichen externen Verhältnis . . . . .	253
aa) Zuständigkeitskonflikte . . . . .	254
(1) Richtige Fachbehörde: Abgrenzung regulierungs- und kartellbehördlicher Zuständigkeiten . . . . .	254
(2) Zuständige Behörde im Mehrebenensystem . . . . .	261
bb) Divergierende Auffassungen bezüglich der Sachentscheidung . . . . .	264
3. Europäischer Verwaltungsverbund . . . . .	268
III. Zwischenfazit . . . . .	273
C. Zusammenfassung . . . . .	277

#### *Kapitel 4*

#### **Lösungsansätze für Binnenkonflikte unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht**

A. Beilegung entstandener Kontroversen . . . . .	279
I. Gerichtliche Austragung von Konflikten . . . . .	279
1. Insichprozesse als verwaltungsinterne Streitverfahren . . . . .	280
a) Wesen und Ziel von Insichprozessen . . . . .	280

b) Fallgruppen .....	283
2. Zulässigkeit von Insichprozessen zur Konfliktbeilegung .....	284
a) Allgemeine verwaltungsprozessuale Zulässigkeit .....	284
b) Zulässigkeit im Lichte der Unabhängigkeitsvorgaben.....	288
aa) Im vertikalen Verhältnis .....	289
(1) Insichprozess einer Behörde zur Absicherung ihrer unabhängigen Stellung .....	289
(2) Aufsichtsklage zur Absicherung rechtmäßigen Verwal- tungshandelns der unabhängigen Behörde.....	296
(3) Behördeninterne Konstellationen .....	299
bb) Im horizontalen Verhältnis .....	300
cc) Finanzielle Unabhängigkeit.....	304
3. Zweckmäßigkeit von Insichprozessen als Mittel zur Konfliktlösung ..	305
4. Verbleibende Rechtsschutzmöglichkeiten .....	307
a) Rechtsschutz der unabhängigen Behörde.....	308
b) Rechtsschutz gegen die unabhängige Behörde .....	313
aa) Rechtsschutz durch belastete Dritte .....	313
bb) Vertragsverletzungsverfahren .....	319
5. Zwischenergebnis .....	324
II. Außergerichtliche Streitbeilegung .....	327
1. Schlichtung als alternative Streitbeilegung .....	328
2. Bestehende Schlichtungsmechanismen im geltenden Recht .....	333
a) Anwendungsfelder alternativer Streitbeilegung .....	333
b) Vorkommen bei Binnenkonflikten verselbständigerter Stellen im Umfeld der untersuchten Rechtsgebiete.....	335
aa) Exkurs: Handwerksordnung .....	336
bb) Regulierungsrecht: Schlichtungsmechanismus im ESZB ..	339
3. Bewertung alternativer Streitbeilegungsmechanismen zur Konflikt- lösung bei Binnenkonflikten unabhängiger Stellen der Verwaltung ..	342
a) Allgemeine Chancen und Risiken .....	342
b) Im Kontext von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen der Verwaltung .....	348
4. Zwischenergebnis .....	352
III. Resümee zur Beilegung entstandener Kontroversen .....	355
B. Prävention und Eindämmung von Streitigkeiten .....	357
I. Beseitigung der Unabhängigkeit .....	357
1. Fälle mit Unionsrechtsbezug .....	357
a) Änderungen durch den Unionsgesetzgeber .....	358
b) Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten .....	360
aa) Austritt aus der EU .....	361
bb) Hinwirken auf eine Änderung der europäischen Rechtslage ..	362
cc) Nichtanerkenntung europäischer Rechtsakte durch das BVerfG .....	364

2. Rein nationale Konstellationen .....	369
3. Zwischenergebnis .....	370
<b>II. Änderung von Zuständigkeiten .....</b>	<b>371</b>
1. Problemstellung und allgemeine Lösungsmöglichkeiten .....	372
2. Rahmenbedingungen im höherrangigen Recht .....	374
a) Verfassungsrecht .....	374
b) Unionsrecht .....	380
3. Zweckmäßigkeit der Änderung von Zuständigkeiten .....	381
a) Mehrfachzuständigkeiten und unklare Zuständigkeiten .....	382
b) Zentralisierung versus Dezentralisierung .....	383
4. Befund im Regulierungs- und Kartellrecht .....	388
a) Reformüberlegungen im Bereich der netzgebundenen Regulierung und des Kartellrechts .....	388
aa) Aufwertung der BNetzA bzw. des BKartA zur obersten Bundesbehörde .....	388
bb) Abkehr von einer sektorenübergreifenden Behörde .....	392
cc) Zusammenlegung von BNetzA und BKartA zu einer umfassenden Wettbewerbsbehörde .....	397
dd) Übergreifende Kodifikation der Netzregulierung .....	400
b) Restrukturierung der Banken- und Finanzaufsicht .....	406
aa) Zusammenlegung von BaFin und Bundesbank .....	406
bb) Abspaltung der bankaufsichtlichen Aufgaben von der EZB ..	410
5. Zwischenergebnis .....	412
<b>III. Verwaltungsinterne und -externe Kontrolle: Modifikation der Kontrollmöglichkeiten .....</b>	<b>414</b>
1. Ausgangssituation: gestörte Kontrolle im herkömmlichen Sinne ..	415
2. Verbleibende Kontrollmöglichkeiten .....	416
a) Behördeninterne Kontrolle .....	416
aa) Formen der (Selbst-)Kontrolle .....	417
bb) Speziell: Interne Kontrolleinheiten am Beispiel der EZB und der Generaldirektion Wettbewerb .....	419
cc) Selbstbeobachtung, Monitoring und Evaluierung .....	424
b) Behördenexterne Kontrolle .....	427
aa) Demokratische Öffentlichkeit und Medien .....	428
(1) Parlamentarische Kontrolle und deren Schwächen als Ausgangspunkt .....	428
(2) Kontrolle durch die außerparlamentarische Öffentlichkeit ..	432
(3) Öffentlichkeitsarbeit unabhängiger Behörden: Transparenz-, Beobachtungs-, Rechenschafts- und Berichtspflichten .....	439
bb) Beratende bzw. beanstandende Kontrolle durch andere öffentliche Institutionen .....	445
cc) Mitgestaltende Kontrolle .....	449

Inhaltsverzeichnis	15
3. Zwischenergebnis . . . . .	450
IV. Resümee zur Prävention und Eindämmung von Streitigkeiten . . . . .	452
C. Zusammenfassung . . . . .	453
<b>Schlussbetrachtung und Zusammenfassung in Thesen . . . . .</b>	<b>455</b>
I. Begrifflich-konzeptionelle Grundlagen . . . . .	455
II. Ursachen für die Entstehung von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .	456
III. Erscheinungsformen von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .	457
IV. Lösungsansätze für Binnenkonflikte unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht . . . . .	460
<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>463</b>
<b>Stichwortverzeichnis . . . . .</b>	<b>512</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
a.E.	am Ende
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AFS	Ausschuss für Finanzstabilität
AG	Aktiengesellschaft
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
Alt.	Alternative
ÄndRL	Änderungsrichtlinie
Anm.	Anmerkung
AnwBl.	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARegV	Anreizregulierungsverordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BauGB	Baugesetzbuch
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
Bay. GVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater
BBankG	Bundesbankgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDG	Bundesdisziplinargesetz

BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
BEVVG	Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BKartA	Bundeskartellamt
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (nunmehr: Bundesministerium für Digitales und Verkehr)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (nunmehr: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz)
BNetzA	Bundesnetzagentur
BörsG	Börsengesetz
BPjM	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BV	Bayerische Verfassung/Belgische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CMLR	Common Market Law Review
CR	Computer und Recht
CRD	Capital Requirements Directive
CREG	Commission for Electricity and Gas Regulation
CRR	Capital Requirements Regulation
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern

DFB	Deutscher Fußball-Bund
DFL	Deutsche Fußball Liga
d.h.	das heißt
D'Kart	Düsseldorf und Kartellrecht (Antitrust Blog)
DMA	Digital Markets Act
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DZPhil	Deutsche Zeitschrift für Philosophie
E	Entwurf/Entscheidung
EBA	European Banking Authority
ECN	European Competition Network
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
e.g.	exempli gratia (= zum Beispiel)
EGB	Energiegesetzbuch
EGZPO	Gesetz, betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung
Einl.	Einleitung
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnEV	Energieeinsparverordnung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
ESA	European Supervisory Authority
ESFS	European System of Financial Supervision
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen

et al.	et alii (= und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende (Singular)
ff.	folgende (Plural)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz
FinStabG	Finanzstabilitätsgesetz
FKVO	EG-Fusionskontrollverordnung
Fn.	Fußnote
G	Gesetz
GA	Generalanwalt
GD	Generaldirektion
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GewA	Gewerbeearchiv
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hb.	Halbband
Hervorh.	Hervorhebung

h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HwO	Handwerksordnung
HwOSchlichtVO	Verordnung über das Schlichtungsverfahren nach § 16 der Handwerksordnung
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer
insb.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne des/der
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
K&R	Kommunikation & Recht
KWG	Kreditwesengesetz
LastG	Lastentragungsgesetz
Lfg.	Lieferung
Lit.	Literatur
lit.	litera (= Buchstabe)
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
m.	mit
MAH	Münchener Anwaltshandbuch
MAR	Market Abuse Regulation
MaRisk (BA)	Mindestanforderungen an das Risikomanagement (Bankenaufsicht)
MediationsG	Mediationsgesetz
MMR	Multimedia und Recht
MStV	Medienstaatsvertrag
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NEV	Netzentgeltverordnung
n. F.	neue Fassung
NGO	Non-Governmental Organisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW Rechtsprechungs-Report Zivilrecht

NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRB	nationale Regulierungsbehörde
NuR	Natur und Recht
N&R	Netzwirtschaften und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
NZV	Netzzugangsverordnung
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude
OLG	Oberlandesgericht
OMT	Outright Monetary Transactions
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
PostG	Postgesetz
PSPP	Public Sector Purchase Programme
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RegKG NRW	Gesetz über die Regulierungskammer Nordrhein-Westfalen
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RW	Rechtswissenschaft
S.	Satz/Seite
s.	siehe
SAG	Sanierungs- und Abwicklungsgesetz
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannte(-r,-s)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Spstr.	Spiegelstrich
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
StandAG	Standortauswahlgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StWiss	Staatswissenschaften und Staatspraxis

TK	Telekommunikation
TKG	Telekommunikationsgesetz
Tz.	Teilziffer
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UGB	Umweltgesetzbuch
UPR	Umwelt und Planungsrecht
Urt.	Urteil
USA	United States of America
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom/von
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
Var.	Variante
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerfBlog	Verfassungsblog
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WM	Wertpapiermitteilungen
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZAG	Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZD	Zeitschrift für Datenschutz

ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZKM	Zeitschrift für Konfliktmanagement
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZPO	Civilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZustWiG	Gesetz über die Zuständigkeiten zum Vollzug wirtschaftsrechtlicher Vorschriften
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess



## **Problemaufriss und Gang der Untersuchung**

Dass sich die Rechtswissenschaft seit jeher mit Konflikten beschäftigt, ist nichts Neues. Es ist geradezu ihre Aufgabe, Antworten auf die durch das menschliche Zusammenleben entstehenden Spannungen zu formulieren. In erster Linie wird man bei rechtlichen Auseinandersetzungen an solche zwischen zwei Bürgern denken oder – aus der Perspektive des Verwaltungsprozessrechts – zwischen einem Bürger und öffentlichen Stellen. Diese Betrachtungsweise verkennt indes, dass auch innerhalb „des Staates“ und seiner Verwaltung Konflikte zwischen den handelnden Akteuren auftreten können. Schließlich tritt die öffentliche Hand nicht einheitlich in Erscheinung, sondern vielmehr als stark verzweigtes Gebilde.

Wie derartige interne Konflikte zu handhaben sind, ist in weiten Teilen noch ungeklärt. Es drängen sich Fragen auf wie: Wer entscheidet im Streitfall? Inwieweit lässt sich der Entstehung von Konflikten vorbeugen? Welche Lösungen bieten sich an, um solche Streitigkeiten zu entschärfen oder beizulegen?

Der Fokus soll im hiesigen Zusammenhang speziell auf unabhängigen Behörden liegen. Aufgrund ihrer atypischen, nicht dem tradierten Muster entsprechenden Stellung im Staatsaufbau begegnen dort neue Konfliktfelder, deren genaue Ursachen und Lösungsmöglichkeiten nachfolgend näher herauszuarbeiten sein werden. Insbesondere stellt sich die Frage, ob und inwie weit herkömmliche Strategien des Konfliktmanagements hier Anwendung finden können oder ob es neuer Modelle zur Bewältigung von Binnenstreitigkeiten bedarf.

Um der Beantwortung dieser drängenden Fragen auf den Grund zu gehen, werden in *Kapitel 1* zunächst die grundlegenden Begrifflichkeiten geklärt. Hierzu werden die Bestandteile des Titels der Arbeit im Einzelnen erläutert. Nach einer kurzen Analyse des Verwaltungsbegriffs gilt es, den Terminus der Unabhängigkeit in seinen Facetten näher zu beleuchten. Daraufhin wird dargelegt, was vorliegend unter einem Binnenkonflikt zu verstehen sein soll. Schließlich erfolgt eine Skizzierung und Abgrenzung der beiden Rechtsgebiete, die Gegenstand der Betrachtung sind: das Regulierungs- sowie das Kartellrecht.

In *Kapitel 2* werden die Ursachen für die Entstehung von Binnenkonflikten erforscht. Namentlich tritt das Phänomen bei unabhängigen Behörden

auf, die nicht an Weisungen einer höheren Instanz gebunden sind. Dort existiert keine übergeordnete Stelle, die zur Ausräumung von Konflikten berufen ist. Durch Impulse aus dem Unionsrecht finden sich in der nationalen und europäischen Verwaltungsarchitektur vermehrt von anderen Institutionen entkoppelte Behörden. Den Rechtsgebieten des Regulierungs- und des Kartellrechts kommt dabei gewissermaßen eine Pionierfunktion zu. Die in diesen Bereichen normierte Unabhängigkeit ist zum einen besonders stark ausgeprägt. Zum anderen besteht hier ein neuartiges, multidimensionales Konfliktpotenzial, welches aus der Sicht des Verwaltungsrechts der Bundesrepublik Deutschland seinesgleichen sucht. Regulierungs- und Kartellrecht eignen sich daher in besonderem Maße als Referenzgebiete für die Untersuchung von Binnenkonflikten. Dessen ungeachtet wird versucht, über diese beiden Bereiche hinaus allgemeine Lösungen zu entwickeln, die generell für verwaltungsinterne Streitigkeiten fruchtbar gemacht werden können.

Nach Klärung der Ursachen rücken in *Kapitel 3* die Erscheinungsformen von Binnenkonflikten im Regulierungs- und Kartellverwaltungsrecht in den Vordergrund. Hierzu werden zunächst die unabhängigen Stellen auf diesen Gebieten identifiziert. Anschließend gilt es, die gefundenen Beispiele zu kategorisieren und die Voraussetzungen für ihr Entstehen zu analysieren. Einerseits lassen sich nach der Art des Konflikts Kompetenzstreitigkeiten und Auseinandersetzungen inhaltlicher Natur unterscheiden. Andererseits ist die jeweilige Ebene des Konflikts darzustellen. Zu differenzieren ist zwischen dem vertikalen und dem horizontalen Verhältnis, wobei wiederum behördinterne und -externe Konstellationen gesondert betrachtet werden müssen.

Mit dieser Systematisierung ist der Nährboden für die in *Kapitel 4* zu entwickelnden Lösungsansätze bereitet. Hierbei wird dichotom vorgegangen: Während sich der erste große Block der Beilegung bereits entstandener Kontroversen widmet, befasst sich der zweite Abschnitt mit der Prävention und Eindämmung von Streitigkeiten im Vorfeld. Im Rahmen des ersten Komplexes werden ausgehend vom geltenden Recht zwei konträre Konfliktlösungsstrategien diskutiert und verglichen: die gerichtliche Austragung sowie die außergerichtliche Streitbeilegung. Die Lösungsvorschläge, die im zweiten Komplex erarbeitet werden, reichen von der Beseitigung der unabhängigen Stellung über die Änderung von Zuständigkeiten bis hin zur Modifikation der verwaltungsinternen Kontrolle.

Die Beschränkung auf das Regulierungs- und Kartellrecht ist dabei nicht als „Einbahnstraße“ misszuverstehen. Vielmehr stellt sich stets die Frage, ob Modelle aus anderen Rechtsgebieten wie dem Handwerks- oder Datenschutzrecht im vorliegenden Kontext herangezogen werden können oder ob umgekehrt regulierungs- und kartellrechtliche Ansätze Vorbildcharakter mit Strahlkraft besitzen. So kommt es möglicherweise zu Synergieeffekten, die auch in

der Praxis dem verwaltungsinternen Konfliktmanagement zuträglich sein können. Wo gegenwärtig Defizite diagnostiziert werden, folgen jeweils Alternativvorschläge *de lege ferenda*.

Im *Schlussabschnitt* werden die gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst und in Form von Schlussthesen gebündelt.