

Fruzsina Molnár-Gábor, Adam Dampc und Lisa Kaldowski

# Wissen in juristischen Entscheidungsfindungen

Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung im Verwaltungsverbund

**Abstract:** This paper analyses the role of scientific knowledge in European administrative decision-making and cooperation between EU and Member State authorities. It discusses how information can be transformed into knowledge in the context of administrative discretion and examines different types of knowledge, such as uncertain, individual or collective knowledge, with a view to their integration into the legal system. The competences of the EU in the collection and transfer of scientific knowledge are delineated, taking into account the principles of subsidiarity and proportionality. While general administrative law falls under the sovereignty of Member States, the EU can support knowledge sharing to ensure effective and equivalent implementation of EU law. The EU provides knowledge infrastructure through research programs and bodies such as the EU Civil Protection Knowledge Network with the potential to strengthen cooperation without infringing on national sovereignty.

Das Europäische Verwaltungsrecht gilt im Wesentlichen als Informationsverwaltungsrecht.<sup>1</sup> Sein grundlegendes Ziel ist es, die unterschiedlichen Akteure der Exekutive von Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union zur Kooperation zu bewegen. In diesem Zusammenhang hat sich der Begriff des Verwaltungsverbundes<sup>2</sup> herausgebildet. Durch informationsgestützte Systeme kann dieser Verwaltungsverbund als ausführende Gewalt das Unionsrecht effektiv um- und durchsetzen. Das setzt Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedsstaaten sowie der Kommission und den Agenturen der Europäischen Union sowohl in vertikaler wie in horizontaler Hinsicht voraus.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund ist es von Bedeutung, das Zusammenspiel der europäischen mit den mitgliedstaatlichen Behörden und gleichzeitig das unionsrechtliche Kompetenzgefüge zu analysieren, um sich dem

---

<sup>1</sup> Schneider, NVwZ 2012, 65 (65); Schmidt-Aßmann, in: Festschr. f. Häberle, 2004, S. 395.

<sup>2</sup> Ruffert, DÖV 2007, 761; Schmidt-Aßmann, ZHR 168 (2004), 125; Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 36 Europäischer Verwaltungsverbund.

<sup>3</sup> Schneider, NVwZ 2012, 65 (65); Schmidt-Aßmann, in: Festschr. f. Häberle, 2004, S. 395.

Potenzial des wissensgestützten Verwaltungsverbundes nähern zu können. Dabei wird zunächst umrissen, welche Rolle Wissen im Verwaltungsverfahren spielt, wie Informationen innerhalb des Beurteilungs- und Ermessensspieldraums der Behörden einzuordnen sind und wie dadurch sachdienliche Verwaltungsentscheidungen getroffen werden. Anschließend wird auf die verschiedenen, ausgewählten Arten von Wissen eingegangen und darauf, wie diese sich ins rechtliche Gefüge eingliedern können, um schlussendlich die Rolle der Europäischen Union bei der Sammlung von Informationen und Weitergabe von Wissen zu ermitteln. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend, die Zuständigkeit der Europäischen Union von der Souveränität der Mitgliedstaaten abzugrenzen. Zum Schluss wird anhand aktueller Beispiele skizziert, wie ein ausgeprägtes Wissensmanagement das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und der Europäischen Union sogar noch stärken kann und dazu beitragen kann, staatliches Verwaltungshandeln auf Grundlage wissensgestützter Rationalität zu ermöglichen.

Eine verwaltungsrechtliche Maßnahme muss nicht nur rechtmäßig, sondern grundsätzlich auch sachdienlich sein, was abhängig von der Kompetenz der Aufsichtsbehörde im verwaltungsrechtlichen Verfahren auch einer Prüfung unterzogen werden kann. Dabei wird beurteilt, ob ein Einschreiten erforderlich ist und welche Rechtsfolge oder Maßnahme erforderlich ist. Diese zweistufige Prüfung, die in die rechtlichen Kategorien von Tatbestand und Rechtsfolge einer behördlichen Ermächtigungsgrundlage aufgeteilt ist, zeichnet sich in vielen Fällen durch einen Beurteilungsspieldraum auf Tatbestandsebene und Ermessen auf der Rechtsfolgenebene aus. Kennzeichnend für diese beiden Elemente sind häufig unbestimmte Rechtsbegriffe innerhalb der Ermächtigungsgrundlage.<sup>4</sup> Die unbestimmten Rechtsbegriffe und die explizite Nichtregelung indizieren, dass dem Gesetzgeber, der eine Vielzahl von verschiedenen Lebenssachverhalten zu regulieren hatte, über deren Entfaltung detailliertes Wissen fehlte. Es handelt sich dabei um „ein Stück offengelassene Gesetzgebung“,<sup>5</sup> die Verwaltung und Rechtsprechung zur Schließung dieser gesetzlichen Wissenslücken anhält.

Typische unbestimmte Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht sind etwa die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ oder „schädliche Umwelteinwirkungen“, die durch eine lange Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis zwar präzisiert wurden, die sich jedoch ständig an technischen Fortschritt und Veränderungen der Le-

---

<sup>4</sup> Wobei sich Beurteilungsspieldraum häufig durch unbestimmte Rechtsbegriffe kennzeichnet, nicht jeder unbestimmte Rechtsbegriff auf Tatbestandsebene aber zu einem Beurteilungsspieldraum führt, vgl. HK-VerwR/Kyrill-Alexander Schwarz VwGO § 114 Rn. 56 ff.; Umgekehrt kann sich Ermessen in der Rechtsfolge auch auf andere Arten ausdrücken als durch unbestimmte Rechtsbegriffe, wie etwa durch „Kann“-Formulierungen oder ein trennscharfes Umreißen des Ermessensspieldraums.

<sup>5</sup> So die Formulierung in Hedemann, Flucht in die Generalklausel, 1933, S. 58.

bensemstände, etwa durch Feinstaubbelastung oder globale Erderwärmung, sowie an die verfügbaren Werkzeuge und Herausforderungen anpassen. Das Gleiche gilt für einen Begriff wie „die öffentliche Ordnung“, der im polizeirechtlichen Sinne die Gesamtheit der ungeschriebenen Verhaltensregeln<sup>6</sup> umschreibt und aufgrund sich verändernder sozialer und ethischer Anschauungen für ein geordnetes menschliches Zusammenleben einem steten zeitlichen, gesellschaftlichen und technischen Wandel unterliegt.<sup>7</sup> Verwaltungshandlung erfordert daher stets eine Anpassung an die Lebensrealität.

Der ständige Wandel der Lebenswirklichkeit ist eine Herausforderung für den Rechtsstaat, dessen Aufgabe es ist, eine Friedensordnung zu schaffen,<sup>8</sup> die wesentlich durch das Recht bestimmt wird. Eine sich wandelnde Verwaltungspraxis kann allerdings die Rechtssicherheit mindern und das berechtigte Interesse an einer verlässlichen Verwaltungsentscheidung beeinträchtigen. Gleichzeitig bietet ein erfolgreiches Wissenschafts- und Wissensmanagement die Chance, die Objektivierbarkeit zu verbessern und normative Wertungswidersprüche, die in einer rechtsstaatlichen Ordnung vermieden werden sollten, aufzulösen oder jedenfalls zu minimieren. Hinreichende Konsistenz rechtlicher Wertungen und administrativer Entscheidungen gelingt durch Kohärenz in der Systematik und Methodik.<sup>9</sup> Die geplante und methodische Generierung, Sammlung und Weitergabe von Wissen über Umwelt, Wirtschaft und Gesundheitsversorgung stellt dafür eine notwendige Voraussetzung dar. Schließlich können so unbestimmte Rechtsbegriffe oder im Gesetzgebungsprozess unvorhergesehene Gruppen von Lebenssachverhalten, die dementsprechend nicht geregelt worden sind und erst auf administrativer Ebene schärfer umrissen und im Zweifelsfall auch einer abweichenden Wertung unterzogen werden können.

Um der Bedeutung von Wissen im Verwaltungsverfahren gerecht zu werden, müssen Arten des Wissens und seine Struktur systematisiert werden.<sup>10</sup> Dabei ist zu beachten, dass Wissen je nach Fachbereich und Verwertungskontext unterschied-

---

<sup>6</sup> BVerfGE 69, 315 (352).

<sup>7</sup> Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 69; BeckOK PolR Bayern/Holzner PAG Art. 2 Rn. 12.

<sup>8</sup> Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 26 Der Rechtsstaat, Rn. 1.

<sup>9</sup> Schmidt-Aßmann, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes, 2015, S. 6.

<sup>10</sup> „Wer Autorität in Anspruch nimmt, muß diese auf Wissen gründen“, Luhmann, Die Wissenschaft der Gesellschaft, 1990, S. 149, zit. N. Fassbender, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76 Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, Rn. 2.

lich definiert wird.<sup>11</sup> Grundlage für Wissen sind Daten und Information.<sup>12</sup> Informationen sind die Grundlage für Wissen und setzen sich aus Daten zusammen, die sich wiederum aus Zeichen zusammensetzen.<sup>13</sup> Die Information kann als ein austauschbares Zwischenprodukt verstanden werden, das im kommunikativen Prozess geteilt werden kann. Nach diesem Verständnis sind Informationen systemspezifisch aufgearbeitete Daten.<sup>14</sup> Die Daten lassen sich wiederum als „beobachtete Unterschiede“ beschreiben.<sup>15</sup> Im Verwaltungsprozess werden jedoch nicht nur Informationen ermittelt, sondern durch deren Kontextualisierung auch Wissen generiert.<sup>16</sup> Wissen kann im verwaltungsrechtlichen Kontext als ein Zusammenspiel von begrenzter Erfahrung, Werten, kontextbezogener Information und Expertenmeinungen begriffen werden.<sup>17</sup> Wissen geht somit aus einem Ordnungsprozess hervor.<sup>18</sup> Daher erzeugt Wissen auch bestimmte Strukturen und ist geeignet, diese auszuprägen und vorzugeben, wobei nicht alle Informationen geeignet sind, Wissen zu stiften.<sup>19</sup> Teilweise wird Wissen auch als Information ohne Überraschungswert verstanden, wobei der Überraschungswert im Zuge der Kontextualisierung verloren geht. Dieser kognitiv stilisierte Sinn wird in der jeweils aktuellen Kommunikation verfügbar gemacht und beeinflusst die Interpretation von Informationen, kann aber zugleich durch die Interpretationsleistung stabilisiert oder verändert werden.<sup>20</sup>

---

<sup>11</sup> Wollenschläger, Wissensgenerierung im Verfahren, 2009, Teil 1, C. S. 29; Hagner, Ansichten der Wissenschaftsgeschichte, 2001.

<sup>12</sup> Specker gen. Döhmann, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 1. Aufl. 2021, § 23 Informationsverwaltung, Rn. 10 ff.

<sup>13</sup> Krcmar, Informationsmanagement, 6. Aufl. 2015, S. 11; Rehäuser/Krcmar, Wissensmanagement im Unternehmen, in: Schreyögg/Conrad (Hrsg.), Wissensmanagement, 1996, S. 3 (12).

<sup>14</sup> Wilke, Einführung in das systemische Wissensmanagement, 2007, S. 37.

<sup>15</sup> Wilke, Einführung in das systemische Wissensmanagement, 2007, S. 37.

<sup>16</sup> Kaiser, Wissensmanagement im Mehrebenensystem, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 217 ff. (220 f.); Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (15).

<sup>17</sup> Krcmar, Informationsmanagement, 6. Aufl. 2015, S. 19.

<sup>18</sup> Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (15); Vesting, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 20 Die Bedeutung von Information und Kommunikation für das Handeln der Verwaltung, 3. Aufl. 2022, Rn. 26 ff.; Hoffmann-Riem, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, in: Hoffmann-Riehm/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 9 (12).

<sup>19</sup> Hoffmann-Riem, Wissen, Recht und Innovation, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, Die Verwaltung 2010, Beiheft 9, S. 159 (160).

<sup>20</sup> Vesting, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 20 Die Bedeutung von Information und Kommunikation für das Handeln der Verwaltung,

Je nach Art der zugrundeliegenden Information und Kontextualisierung kann zwischen verschiedenen Wissenstypen unterschieden werden.<sup>21</sup>

In der Grauzone zwischen Wissen und Nicht-Wissen befindet sich das unsichere Wissen.<sup>22</sup> Es handelt sich dabei zum großen Teil um eine Begleiterscheinung der Wissensgenerierung,<sup>23</sup> da in deren Kontext Informationen erhoben werden, die im betreffenden Kontext noch nicht eingeordnet werden können. Unsicheres Wissen kann im Verwaltungsverfahren aber dazu führen, dass die Folgen der staatlichen Entscheidungen nicht immer sicher abzuschätzen sind und damit zu Rechtsunsicherheit führen.<sup>24</sup> Aufgabe eines Rechtsstaats ist es folglich, das unsichere Wissen dadurch zu reduzieren, dass belastbare Informationen das unsichere Wissen in gesichertes Wissen transformieren.<sup>25</sup> Durch die komplexer werdenden Sachverhalte und durch die technologische Entwicklung nimmt unsicheres und ungesichertes Wissen tendenziell zu.

Die Wissensgenerierung erfordert die Beteiligung verschiedener Akteure, um die Informationsgrundlage zu erstellen. Daher können die Wissenstypen durch die Akteure erschlossen werden und es kann zwischen kollektiven und individuelle Wissen unterschieden werden. Kollektives Wissen wird verstanden als das aus dem Konsens der Gesellschaft als Ganzes resultierende Wissen, das auch als implizites Wissen beschrieben werden kann.<sup>26</sup> Individuelles Wissen, das an Einzelpersonen oder eine bestimmte, in sich geschlossene Gruppe gebunden ist, kann als explizites Wissen kategorisiert werden.<sup>27</sup>

---

Rn. 26ff.; Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (15–16).

**21** Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (17); Schütz/Luckmann, Strukturen der Lebenswelt 2003, S. 140 ff.; Knoblauch, Wissenssoziologie, 2. Aufl. 2005, S. 146 ff.

**22** Engel/Halfmann/Schulte, Einleitung, in: Engel/Halfmann/Schulte (Hrsg.), Wissen, Nichtwissen, unsicheres Wissen, 2002, S. 10.

**23** Engel/Halfmann/Schulte, Einleitung, in: Engel/Halfmann/Schulte (Hrsg.), Wissen, Nichtwissen, unsicheres Wissen, 2002, S. 10.

**24** Scherzberg, Wissen, Nichtwissen und Ungewissheit im Recht, in: Engel/Halfmann/Schulte (Hrsg.), Wissen, Nichtwissen, unsicheres Wissen, 2002, S. 10 (114 ff.).

**25** Spiecker gen. Döhmann, Die informationelle Inanspruchnahme des Bürgers im Verwaltungsverfahren: Der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 24 VwVfG, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 196 (206 f.).

**26** Schuppert, Wissen, Governance, Recht, 2019, S. 38ff.

**27** Schweichhart, Modellierung persönlichen und privaten Wissens, 1996, S. 35 ff.

Explizites und implizites Wissen<sup>28</sup> setzen direkt auf der Kommunikationsebene an: Während impliziertes Wissen vorausgesetzt und als Erfahrungswissen nicht ausdrücklich kommuniziert wird,<sup>29</sup> wird das explizite Wissen spezifisch und genau kommuniziert und weitergegeben. Explizites Wissen ist ein ausgesprochenes, formuliertes und dokumentiertes Wissen.<sup>30</sup> Hierunter fällt auch staatliches Wissen. Im Allgemeinen wird man mit Mitteln des Verfahrensrechts versuchen, die Bedeutung des impliziten Wissens in staatlichen Entscheidungsprozessen möglichst gering zu halten, da nur das explizite Wissen voll belastbar ist.<sup>31</sup> Hinzu kommt, dass implizites Wissen nur schwer transferiert und damit erhalten werden kann, da es sich in erster Linie um Erfahrungswissen handelt. Es kann aber von individuellem Wissen in explizites Wissen überführt werden<sup>32</sup> bspw. durch Dokumentation. Allerdings wird das implizite Wissen insbesondere bei Abwägungsprozessen und der Ermessensausübung zum Tragen kommen.

Obwohl die Implementierung und konkrete Umsetzung strukturierter Wissensgenerierung aufgrund seiner Vorläufigkeit, Dynamik und fehlenden Stabilität eine Herausforderung darstellen kann,<sup>33</sup> woht dem Rechtssystem der Union ein klarer normativer Auftrag zur Schaffung einer solchen Methodik inne. Dies ermöglicht die Nutzung von Wissen zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe oder zur Präzisierung oder Korrektur von im Gesetzgebungsverfahren auf Verwaltungsebene unvorhergesehenen Lebenssachverhalten. Dieser gesetzgeberische Auftrag zur systematischen Verwertung von Information zeichnet sich durch eine klare Benennung der Wissenschaft als Ziel der Union aus, etwa in Art. 3 Abs. 3 S. 3 AEUV, Art. 2 EUV oder Art. 179 AEUV. Hinzu kommt, dass Forschung auch über die Forschungsfreiheit nach Art. 13 GRCh einen wichtigen Stellenwert innehaltet.

---

**28** Nach Polanyi, Personal Knowledge, 1958; Willke, Einführung in das systemische Wissensmanagement, 2004, S. 35; Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (19); Kluth, Die Strukturierung von Wissensgenerierung, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin, Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73 (77).

**29** Hoffmann-Riem, Wissen als Risiko – Unwissen als Chance, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Offene Rechtswissenschaft, S. 131 (138 ff.); Burkert/Eppler, MMR 1999, 627 (629 f.).

**30** Trute, Wissen – Einleitende Bemerkungen, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – zur kognitiven Dimension des Rechts, DV Beiheft 9, 2010, 11 (19); Kluth, Die Strukturierung von Wissensgenerierung, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin, Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73 (77).

**31** Fassbender, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2006, § 76 Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, Rn. 9.

**32** Kluth, Die Strukturierung von Wissensgenerierung, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin, Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, 2008, S. 73 (77).

**33** Röhl, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 30 Ausgewählte Verwaltungsverfahren, Rn. 1ff.; Scherzberg, VerwArch, Bd. 84 (1993), 484 (500).

Forschungsfreiheit garantiert eine umfassende und objektive Suche nach Erkenntnis und Wahrheit, die auf einem planmäßigen und methodischen Vorgehen basiert, um eine korrekte und verlässliche Wissensbasis zu schaffen.<sup>34</sup> Eine Einschränkung der Forschungsfreiheit kann zu irreführenden Ergebnissen führen, was die Integrität von wissenschaftlichem Wissen beeinträchtigen kann.<sup>35</sup> Gleichzeitig hat die Verwirklichung eines Raums der Forschung nicht nur einen Selbstzweck, wie er sich etwa in wissenschaftlicher Neugier Einzelner ausdrücken kann. Staatliche Ziele und Prinzipien haben stets eine dienende Funktion, die Freiheit und Sicherheit der im Staat lebenden Menschen zu gewährleisten und sowohl ihre Gleichheit, Gesundheit und Lebensgrundlagen in hinreichendem Maße sicherzustellen.<sup>36</sup> Diese Zusammenschau der Norm stellt in erster Linie ein Abwehrrecht der Wissenschaft gegen staatliche Eingriffe dar, in zweiter Linie einen Auftrag zur Förderung der wissensgestützten Infrastruktur, in dritter Linie aber gleichsam ein Bekenntnis zur „wissensgestützten Rationalität des Staatshandelns“<sup>37</sup> durch effektive Nutzung der durch Freiheit und Geldmittel geförderten Wissensinfrastruktur.

Dieser Gedanke hat sich maßgeblich aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten heraus entwickelt und ist durch die Werte und Ziele der Europäischen Union aus Art. 3 EUV normativ verankert. An diesen Werten muss sich daher auch die Verwirklichung und praktische Implementierung des Unionsrechts orientieren.<sup>38</sup> Sie ist stets als Auslegungshilfe der unbestimmten Rechtsbegriffe heranzuziehen und damit auch Teil des behördlichen Beurteilungs- und Abwägungsprozesses bei der Verwirklichung des Unionsrechts.<sup>39</sup>

Der Schutz der Grundrechte muss bei Verwaltungsentscheidungen beachtet werden und sich stets an der Lebenswirklichkeit der Betroffenen ausrichten.<sup>40</sup> Dies setzt die Kenntnis aller beurteilungs- und abwägungsrelevanten Umstände voraus. Jedes behördliche Tätigwerden und Nichttätigwerden muss hinreichend begründet sein, was die Kenntnis des Sachverhalts und der Wirksamkeit von Maßnahmen

---

34 Häufig in Anlehnung an die Definition des BVerfGE 35, 79 (113), etwa Groeben, von der/Schwarze/Hatje/Augsberg GRC Art. 13 Rn. 5.

35 Zur Bedeutung wissenschaftlicher Richtigkeit im Rahmen der Forschungsfreiheit vgl. Dürig/Herzog/Scholz/Gärditz GG Art. 5 Abs. 3 Rn. 17ff.

36 Merten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 1. Aufl. 2006, § 27 Das Prinzip Freiheit im Gefüge der Staatsfundamentalbestimmungen, Rn. 48ff.

37 Fassbender, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 76 Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, Rn. 128.

38 Calliess/Ruffert/Ruffert EU-Vertrag (Lissabon) Art. 3 Rn. 7ff.

39 Calliess/Ruffert/Ruffert EU-Vertrag (Lissabon) Art. 3 Rn. 9.

40 Merten, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 1. Aufl. 2009, § 56 Grundrechtlicher Schutzbereich, Rn. 39.

voraussetzt.<sup>41</sup> Die Verwaltung muss zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit als wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit prüfen, ob es mildere, wirksamere oder geeignetere Maßnahmen gibt, um das angestrebte Ziel zu erreichen.<sup>42</sup> Diese wesentlichen Prinzipien, die dem Grundrechtsschutz und der Verwirklichung des Rechtsstaates dienen, werden im europäischen System traditionell durch Gewaltenteilung und Gewaltenkooperation gelöst. Dies erfordert klare Kompetenzabgrenzungen für die Behörden insbesondere in horizontaler, aber auch in vertikaler Hinsicht, insbesondere im Hinblick auf gesammeltes Wissen. Wissen über betroffene Personen ist nach Art. 8 GRCh grundrechtsrelevant,<sup>43</sup> ebenso das Wissen über wirtschaftliche Daten von Unternehmen und Berufstätigen im Rahmen der Berufsfreiheit nach Art. 15 GRCh und der unternehmerischen Freiheit nach Art. 16 GRCh.<sup>44</sup> Das versetzt die Behörde in die Position, so viel Wissen wie notwendig zu erheben, jedoch nicht mehr als nötig.<sup>45</sup>

Im Rahmen der Umsetzung des Unionsrechts ist die Europäische Union angehalten, eine Infrastruktur für die Weitergabe von Wissen zu schaffen und muss auch gleichzeitig die Grenzen der Wissensweitergabe definieren. Sie muss zur Schaffung des „Raums der Forschung“ nach Art. 179 Abs. 1 AEUV Infrastruktur fördern, Wissensaustausch für die Mitgliedsstaaten, aber auch unter den Mitgliedstaaten sicherzustellen.<sup>46</sup> Aufgrund des *effet utile* kann sie diesen Datenaustausch auch grundsätzlich sicherstellen; dies geht aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigungen allerdings nur innerhalb der Kompetenzgrenzen der Europäischen Union.<sup>47</sup> Die Kompetenzen der Union sind im Wesentlichen in Art. 2–6 AEUV zusammengefasst; Kompetenzzuweisungen finden sich allerdings in den Verträgen verstreut. Außerhalb des Prinzips der begrenzten Einzeler-

---

<sup>41</sup> Ansonsten wäre eine Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO statthaft, vgl. Schoch/Schneider/Porsch VwGO § 75 Rn. 7ff.

<sup>42</sup> Petersen, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. III, 1. Auflage 2022 § 73 Verhältnismäßigkeit, Rn. 30 ff; Schlink, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: Dreier/Badura (Hrsg.), Festschrift für 50 Jahre BVerfG, 2001, Bd. 2, S. 445 (449 ff.).

<sup>43</sup> Jedenfalls dann, wenn es ihnen konkret zugeordnet werden kann, vgl. Hornung, Erosion traditioneller Prinzipien des Datenschutzrechts durch Big Data, in: Hoffman-Riem (Hrsg.), Big Data – Regulative Herausforderungen, 2018, S. 81 ff. (94); Müller, MMR 2020, 355 (357).

<sup>44</sup> Aufgrund des fehlenden Personenbezugs ist jedenfalls Art. 8 GRCh nicht auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar, was jedoch nicht abschließend vom EuGH entschieden ist, Stern/Sachs/Johlen GRCh Art. 8 Rn. 25 ff.

<sup>45</sup> Demgegenüber können über Personen nicht einfach Daten auf Vorrat gespeichert werden, weil sie irgendwann mal effektiv zur Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung eingesetzt werden könnten, siehe zur deutschen Vorratsdatenspeicherung EuGH, Urteil vom 20.09.2022 – C-793/19, C-794/19 (Bundesrepublik Deutschland/SpaceNet AG ua), ECLI:EU:C:2022:854.

<sup>46</sup> Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV/Frenz AEUV Art. 179 Rn. 11ff.

<sup>47</sup> Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair/Geiger/Kirchmair EUV Art. 5 Rn. 3, 4.

mächtigung ist die Union im Wesentlichen durch die Grundrechtecharta (Art. 6 Abs. 1 EUV) und das Rechtmäßigkeitsprinzip begrenzt.<sup>48</sup>

Das allgemeine Verwaltungsrecht gehört allerdings nach Art. 3 bis 6 AEUV nicht zu den Zuständigkeiten der Union. Es handelt sich dabei um eines der Kerngebiete der mitgliedstaatlichen Verantwortung. Insofern sind die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Union auf administratives Handeln der Mitgliedstaaten begrenzt.<sup>49</sup> Ihr wird in Art. 6 Buchst. g AEUV lediglich eine Unterstützungscompetenz im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit gewährt.<sup>50</sup> Kooperationen von Institutionen der Union und der Mitgliedstaaten können so ausgeformt werden, um eine effektive, gleichmäßige und zweckgerichtete Umsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten.<sup>51</sup> Die Europäische Union kann zudem auch in anderen Bereichen, die der primären Regelungsbefugnis der Mitgliedsstaaten angehören, nach Art. 2, Art. 5 und Art. 6 AEUV unterstützen, koordinierend und ergänzend eingreifen.<sup>52</sup> Nach Art. 197 Abs. 2 AEUV kann die Europäische Union zur Gewährleistung des gemeinsamen Interesses Verwaltungskooperationen etwa zur Sicherung des Wettbewerbs im Binnenmarkt, im Umweltrecht oder im Bereich der Vergabe europäischer Finanzmittel organisieren und Maßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften erlassen.<sup>53</sup> Nach diesen Prinzipien sind Kompetenz- und Wissenszentren der Europäischen Union strukturiert. Die mitgliedstaatlichen Behörden können etwa in den Bereichen der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft oder im Katastrophenschutz auf Wissenssysteme der Europäischen Union zurückgreifen und so die eigene, nationale Verwaltung stärken.

Ansonsten ist die Kompetenzausübung der Europäischen Union nach Art. 5 Abs. 3 EUV subsidiär.<sup>54</sup> Die Europäische Union kann dann Regelungen treffen, soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können, die Mitgliedstaaten also nicht ausreichend in der Lage sind, und wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf

---

48 Calliess/Ruffert/Kingreen EU-Vertrag (Lissabon) Art. 6 Rn. 3–7; Wendel, EuR 2022, 327, 354 ff.

49 Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 36 Europäischer Verwaltungsverbund, Rn. 4.

50 Kern der Kompetenzvorschrift über die Verwaltungszusammenarbeit (Art. 197 Abs. 1 AEUV) ist die effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten, wodurch die Union ihre Mitgliedstaaten unterstützen kann, und die als wegweisend für die Entwicklung eines Europäischen Verwaltungsrechts angesehen wird, vgl. Groeben, von der/Schwarze/Obwexer AEUV Art. 6 Rn. 27, 28.

51 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim AEUV Art. 6 Rn. 27, 28.

52 Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair/Kotzur AEUV Art. 2 Rn. 2ff.; Art. 5 Rn. 3; Art. 6 Rn. 1ff.

53 Calliess/Ruffert/Ruffert AEUV Art. 197 Rn. 21.

54 Von Bogdandy/Hering, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 25 Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, Rn. 16.

Unionsebene besser zu verwirklichen sind.<sup>55</sup> Bei der Ausübung ihrer Regelungskompetenz hat die Europäische Union nach Art. 5 Abs. 4 AEUV auch bei ihren ausschließlichen Zuständigkeiten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.<sup>56</sup> Jede Maßnahme der Europäischen Union, einschließlich der Legislativakte, muss das mildeste Mittel bei gleicher Effektivität bleiben.<sup>57</sup> Bei der Einrichtung von Wissens- und Kompetenzzentren nutzt die Europäische Union aber gerade das mildeste Mittel, da weder die Gesetzgebung noch Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten angepasst werden müssen. Sie greift nicht in die hoheitlichen Befugnisse der Mitgliedstaaten ein und verringert die Intensität von Grundrechtseingriffen der Unionsbürger.<sup>58</sup> Im Gegenteil: Sie unterstützt die Mitgliedsstaaten bei der Ausübung ihrer eigenen Verwaltung und sorgt so für eine effektivere Verwirklichung der Grundrechte, Staatsziele und Werte. Wenn die Europäische Union die Rechte der Mitgliedstaaten und Bürger sogar einschränken kann, muss sie im Rahmen der Subsidiarität unter weniger strengen Bedingungen erst recht unterstützend handeln können.

Im Rahmen des Vollzugs spielt die Kompetenzausübung eine wichtige Rolle. Der Regelfall ist der indirekte Vollzug nach Art. 291 Abs. 1 und 2 AEUV.<sup>59</sup> Es kann jedoch Situationen geben, in denen ein direkter Vollzug ausnahmsweise erforderlich ist, um eine einheitliche Umsetzung der verbindlichen Rechtsakte der Europäischen Union zu gewährleisten.<sup>60</sup> Besteht eine konkrete Gefahr für die Verwirklichung eines europäischen Gemeinwohls, das zu den Prioritäten der Europäischen Union zählt und dessen Verwirklichung für das Funktionieren einer Politik von zentraler Bedeutung ist, ist auch eine Auslagerung des Verwaltungsvollzugs, insbesondere durch Agenturen der Europäischen Union möglich.<sup>61</sup>

---

55 Das Positivkriterium im Subsidiaritätsprotokoll verlangt, dass die Feststellung, ob ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, auf qualitativen und quantitativen Kriterien beruht, wobei die Maßnahmen auf Unionsebene gegenüber den Maßnahmen der Mitgliedstaaten einen klaren Mehrwert bieten müssen, vgl. Calliess/Ruffert/Calliess EU-Vertrag (Lissabon) Art. 5 Rn. 40.

56 Craig, EU Administrative Law, 3. Aufl. 2019, S. 642 ff.

57 Jarass GrCh EU-Grundrechte-Charta Art. 52 Rn. 34; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bast EUV Art. 5 Rn. 69, 69a.

58 Von Bogdandy/Hering, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 25 Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, Rn. 16.

59 Groeben, von der/Schwarze/Kadelbach EUV Art. 5 Rn. 21; Ludwigs, NVwZ 2018, 1417 (1418 ff.).

60 Kahl, Der Staat (50), 2011, 353 (353 ff.).

61 Am Beispiel der Pandemiekämpfung Calliess, NVwZ 2021, 505 (505 ff.).

Bei der Umsetzung von Unionsrecht auf nationaler Ebene ist dessen Erfüllung zu kontrollieren.<sup>62</sup> Mischformen von indirektem und direktem Vollzug gibt es auch durch die Zusammenarbeit von Organen der Europäischen Union und mitgliedstaatlichen Behörden im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit.<sup>63</sup> Schließlich kann auch der Vollzug nationaler Verwaltungsentscheidungen grenzüberschreitende Auswirkungen haben.<sup>64</sup> Bei der Ausübung von Vollzugskompetenzen müssen daher die verschiedenen Faktoren und Interessen sorgfältig abgewogen werden. Die Verantwortung für die Umsetzung der verbindlichen Rechtsakte der Europäischen Union ist zwischen der Eigenverwaltung der Europäischen Union, den Verwaltungen der Mitgliedstaaten und den Kooperations- und Verbundstrukturen aufgeteilt.<sup>65</sup> Dabei müssen verschiedene Aspekte wie direkter und indirekter Vollzug von Rechtsakten berücksichtigt werden.<sup>66</sup> Der indirekte Vollzug kann im Hinblick auf die konkreten Vollzugsmaßnahmen komplexer sein als der direkte Vollzug, da sich die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren weitgehend nach dem Recht der Mitgliedstaaten richten und von der mitgliedstaatlichen Verwaltungsstruktur inhärent abhängig ist.<sup>67</sup> Dies umfasst die Auslegung, Konkretisierung und Ausfüllung von Ermessensspielräumen, auch was die Informationsverarbeitung und Wissensgenerierung betrifft. Bei der Anwendung des mitgliedstaatlichen Rechts ist jedoch auf Effektivität und Äquivalenz zu achten.

Fraglich ist, ob die Europäische Union die Kompetenz hat, das Verfahrensrecht für den indirekten Vollzug zu kodifizieren. Dabei sind Art. 197 Abs. 2 S. 4 AEUV, das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und das Effektivitäts- und das Äquivalenzprinzip zu beachten.<sup>68</sup> Die Anwendung des mitgliedstaatlichen

---

<sup>62</sup> Und ggf. ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einzuleiten, Steger, Verwaltungsgrundsätze, in: Schöbener, Europarecht, 1. Aufl. 2019, III. Richterliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen, Rn. 3067.

<sup>63</sup> Zum Instrumentenmix bestehend aus Informationsaustausch, Amtshilfe, Zustimmungs-, Veto-, Weisungs- und Selbsteintrittsrechten vgl. Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 36 Europäischer Verwaltungsverbund, Rn. 32 ff.

<sup>64</sup> Zum transnationalen Verwaltungsakt vgl. Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 36 Europäischer Verwaltungsverbund, Rn. 28 ff.

<sup>65</sup> Wobei die Mischformen zwischen direktem und indirektem Vollzug nicht zwingend eine eigene Art des Vollzugs darstellen, sondern lediglich eine Form von „integrativer Überlagerung“ durch Kooperation und Koordination im Verwaltungsverbund, Kahl, Der Staat 50 (2011), 353 (356 f.).

<sup>66</sup> Calliess, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. II, 1. Aufl. 2021, § 34 Kompetenzausübung, Rn. 1ff.

<sup>67</sup> Sommer, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht, 2003, S. 477 ff.

<sup>68</sup> Kahl, Der Staat 50 (2011), 353 (353 f.).

Verwaltungsrechts darf die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren.<sup>69</sup> Zudem sollte es nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung von unionsrechtlichen und nationalen Sachverhalten zu Lasten des Unionsrechts kommen.<sup>70</sup>

Dies gilt zum Beispiel im Hinblick auf Maßnahmen, die die Europäische Union sektorspezifisch und allgemein zur Unterstützung wissenschaftlicher Erkenntnisse bei der Politikgestaltung definiert.<sup>71</sup> So profitieren beispielsweise die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und die Regierungen der Mitgliedstaaten von einem internen Forschungsnetzwerk, dem Wissens- und Innovationssystem für die Landwirtschaft, und der Europäischen Innovationspartnerschaft für landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit.<sup>72</sup> Die Generaldirektion Energie, die Generaldirektion Forschung und Innovation und die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS) haben den Strategieplan für Energietechnologie aufgestellt, der die Akteure aus Forschung und Industrie mit den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union zusammenbringt, um Forschungs- und Innovationsstrategien für saubere Energietechnologien zu definieren.<sup>73</sup> Die Generaldirektion Umwelt hat den Science for Environment Policy News Alert Service eingerichtet.<sup>74</sup> Im Jahr 2021 wurde durch Art. 3 des Europäischen Klimagesetzes der Europäische Wissenschaftliche Beirat zum Klimawandel eingerichtet, der die Union mit unabhängiger wissenschaftlicher Beratung und Berichten über die Politik der Europäischen Union, die Klimaziele und die indikativen Treibhausgasbudgets sowie deren Vereinbarkeit mit dem Europäischen Klimagesetz und den internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union im Rahmen des Pariser Abkommens versorgen soll.<sup>75</sup> Das kürzlich gestartete Gemeinsame Europäische Forschungsprogramm „One Health“ zielt darauf ab, einen nachhaltigen europäischen „One Health-Rahmen“ zu schaffen, indem Programme in medizinischen,

---

<sup>69</sup> Ludwigs, NVwZ 2018, 1417 (1418).

<sup>70</sup> Ludwigs, NVwZ 2018, 1417 (1418).

<sup>71</sup> Für die nachfolgenden Erläuterungen s. zusammenfassend: Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final.

<sup>72</sup> EU CAP Network, Bewertung von AKIS, [https://eu-cap-network.ec.europa.eu/evaluation-akis\\_de](https://eu-cap-network.ec.europa.eu/evaluation-akis_de) (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

<sup>73</sup> EU-Kommission, Mitteilung vom 22.11.2007, Ein Europäischer Strategieplan für Energietechnologie (SET-Plan) – „Der Weg zu einer kohlenstoffarmen Zukunft“, SEK 2007, 1508.

<sup>74</sup> EU-Kommission, Science for Environment Policy – All News, [https://environment.ec.europa.eu/research-and-innovation/science-environment-policy/all-news\\_de](https://environment.ec.europa.eu/research-and-innovation/science-environment-policy/all-news_de) (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

<sup>75</sup> EEA, Mitteilung vom 24.03.2022, New European Scientific Advisory Board on Climate Change appointed, <https://www.eea.europa.eu/highlights/new-european-scientific-advisory-board> (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

veterinärmedizinischen und Lebensmittelinstituten durch gemeinsame Forschungsplanung integriert und aufeinander abgestimmt werden.<sup>76</sup> Die Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe hat vor Kurzem zusammen mit den Mitgliedstaaten das Wissensnetz der Europäischen Union für den Katastrophenschutz eingerichtet, das die Akteure des Katastrophenschutzes und des Katastrophenmanagements zusammenbringt, damit sie zusammenarbeiten, kooperieren und voneinander lernen können, um die Katastrophenabwehrkapazitäten der Europäischen Union insgesamt zu stärken.<sup>77</sup> Dabei kann die Bildung von Notfallteams etwa im Katastrophenschutz den Mitgliedstaaten überlassen werden.<sup>78</sup> Die Einzelheiten der Zusammenarbeit können an die in den Mitgliedstaaten bestehenden Behörden angepasst werden und es müssen nicht notwendigerweise neue Behörden geschaffen werden. An diesen Beispielen wird die Rolle der Europäischen Union als Schnittstelle des Wissens deutlich, die den Austausch von Erkenntnissen zwischen mitgliedstaatlichen Behörden optimiert.

In diesem Zusammenhang stellt die Verbesserung der Verbindungen und Beziehungen zwischen Akteuren und Organisationen sowohl im Hinblick auf den Austausch von Forschungsdaten als auch die Kommunikation eine Herausforderung für die Europäische Union dar. Die Europäische Union hat Maßnahmen ergriffen, die dazu beitragen können, die Verbindungen und Beziehungen innerhalb und zwischen den nationalen Systemen zu stärken und sie auch mit den relevanten Stellen auf Ebene der Europäischen Union zu verbinden. Das GFS-Projekt „Science-for-Policy Ecosystems“ kartiert seit 2020 die Strukturen, Prozesse und Netze der Wissenschaft für die Politik in den Mitgliedstaaten.<sup>79</sup> Gemeinsam mit der GD REFORM entwickelt die GFS außerdem einen Bewertungsrahmen für die institutionelle Kapazität zur faktengestützten Politikgestaltung in den Verwaltungen der

---

<sup>76</sup> ANSES, ANSES will coordinate an European Joint Programme on „One Health“, a European research programme on foodborne zoonoses, <https://www.anses.fr/en/content/anses-will-coordinate-european-joint-programme-one-health-european-research-programme-0> (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

<sup>77</sup> Beschluss (EU) 2019/420 des Parlaments und des Rates vom 13.3.2019, ABl. 2019, Nr. L 77/I/1; Calliess/Ruffert/Calliess AEUV Art. 196 Rn. 9, EU-Kommission, EU-Wissensnetz für Katastrophenschutz, [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2020-11/ucpkn\\_2-pager-de.pdf](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2020-11/ucpkn_2-pager-de.pdf) (zuletzt abgerufen am 8. Mai 2023).

<sup>78</sup> Beschluss (EU) 2019/420 des Parlaments und des Rates vom 13.3.2019, ABl. 2019, Nr. L 77/I/1; Calliess/Ruffert/Calliess AEUV Art. 196 Rn. 9.

<sup>79</sup> EU-Kommission, Science for Policy Ecosystems, [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/evidence-informed-policy-making/topic/science-policy-ecosystems\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/evidence-informed-policy-making/topic/science-policy-ecosystems_en) (zuletzt abgerufen am 3. Mai 2023).

Mitgliedstaaten.<sup>80</sup> Die Ermittlung und der Austausch bewährter Verfahren bei der Verknüpfung von Politik und Wissenschaft ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung für die Unterstützung der Mitgliedstaaten. Ein Beispiel dafür ist ein Live-Repository, in dem die Mitgliedstaaten und Interessengruppen ihre bewährten Verfahren zur Nutzung von Wissen in verschiedenen Bereichen austauschen.<sup>81</sup>

Auf der politischen Seite ist die Stärkung der Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung für eine besser informierte Politikgestaltung ein Thema, das von dem von der GD REFORM verwalteten Instrument für technische Unterstützung (TSI) ausgehen wird.<sup>82</sup> Das mit 864 Millionen Euro für den Zeitraum 2021–2027 ausgestattete Instrument stellt den EU-Mitgliedstaaten maßgeschneidertes technisches Fachwissen für die Gestaltung und Umsetzung von Strukturreformen zur Verfügung.<sup>83</sup> TSI-Projekte, wie das bevorstehende Projekt „Aufbau von Kapazitäten für eine evidenzbasierte Politikgestaltung in Governance und öffentlichen Verwaltungen in einem Europa nach der Pandemie“ (2022–2024) mit sieben teilnehmenden Mitgliedstaaten, kombinieren eine Mischung aus von Experten geleiteten diagnostischen Bewertungen der Kapazitäten mit der Entwicklung von Politikempfehlungen und konkreten Vernetzungs- und Kapazitätsaufbaumaßnahmen.<sup>84</sup> Im Rahmen der Regionalpolitik zielen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds Plus und der Kohäsionsfonds darauf ab, den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbedarf in allen EU-Regionen und für alle betroffenen Bevölkerungsgruppen zu decken.<sup>85</sup> Dazu gehört auch die Unterstützung des Kapazitätsaufbaus und der Zusammenarbeit mit Partnern, einschließlich der öffentlichen Verwaltung.<sup>86</sup>

Für die Zukunft plant die Europäische Union, die Entwicklung besserer Verbindungen und Beziehungen innerhalb und zwischen nationalen Ökosystemen der

---

<sup>80</sup> European Commission, Directorate-General for Structural Reform Support, Mackie, I., Fobé, E., Škarica, M. et al., Evidence-informed policy making: Building a conceptual model and developing indicators, Report for European Public Administration Country Knowledge (EUPACK 2021); 2022

<sup>81</sup> Repository of best practices on the Knowledge Valorisation Platform, <https://europa.eu/tNdPR4> (zuletzt abgerufen am 10. September 2023).

<sup>82</sup> Für weiterführende Informationen s. <https://europa.eu/m86QbD> (zuletzt abgerufen am 10. September 2023).

<sup>83</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 21.

<sup>84</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 21.

<sup>85</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kingreen AEUV Art. 162 Rn. 18 ff.; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Kern/C. Eggers AEUV Art. 177 Rn. 73 ff.

<sup>86</sup> Für weiterführende Informationen s. <https://europa.eu/Cd8CDG> (zuletzt abgerufen am 10. September 2023).

wissenschaftlichen Politikberatung zu unterstützen, z.B. durch die Stärkung organisationsübergreifender Netzwerke.<sup>87</sup> Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten Unterstützung beantragen, um den Aufbau von Kapazitäten für eine faktengestützte Politikgestaltung zu verbessern, unter anderem durch länderübergreifende Projekte, die die Schaffung von Synergien und Netzwerken von Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern gewährleisten.<sup>88</sup> Die Europäische Union plant auch die weitere Unterstützung bestehender wissenschaftlicher Netzwerke in den Mitgliedstaaten, da diese Netzwerke bei der wissenschaftlichen Beratung der politischen Entscheidungsträger noch effektiver werden könnten, z.B. durch eine stärkere Interaktion mit öffentlichen Verwaltungen als Expertengruppen.<sup>89</sup> Darüber hinaus wird die Entwicklung von Stipendien- und Outreach-Programmen für Wissenschaftler in öffentlichen Verwaltungen zur Förderung der sektorübergreifenden Mobilität und der analytischen Fähigkeiten im öffentlichen Dienst unterstützt.<sup>90</sup> Auch die Schaffung anderer Möglichkeiten des Wissensaustauschs, wie z.B. Innovationscamps und Pairing-Programme zur Erleichterung der Vernetzung zwischen Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern, ist vorgesehen, einschließlich Modalitäten, die es politischen Entscheidungsträgern ermöglichen, wissenschaftliche Einrichtungen zu besuchen und mit Wissenschaftlern zu diskutieren.<sup>91</sup> Nicht zuletzt ist eine Beteiligung an den Aktivitäten der Kommission zur Entwicklung von Verhaltenskodizes für Akteure im Forschungs- und Innovationsökosystem geplant, um Leitlinien für die Umsetzung spezifischer Bereiche der Wissensnutzung zu geben, wie z.B. einen Verhaltenskodex für die Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse im politischen Entscheidungsprozess.<sup>92</sup>

Anhand dieser Beispiele zeigt sich, dass die Kompetenz der Europäischen Union im Verwaltungsrecht klar auf dem Austausch von Wissen auf gleich mehreren Gebieten liegt. Sie kann Netzwerke, Strukturen und Prozesse aufbauen, die Vorbereitungen im Katastrophenschutz, eine Verbesserung der Gesundheitsversorgung und eine effektive Bekämpfung des Klimawandels vor Ort ermöglichen. Sie kann die Wissenschaft auf der einen Seite durch Projekte, Richtlinienprogramme,

---

<sup>87</sup> Etwa über das Programm Horizon Europe nach der VO 2021/695, Abl. L 170 S. 1.

<sup>88</sup> Etwa durch den Scientific Advisory Mechanism (SAM) und damit in Verbindung stehend dem Science Advice for Policy by European Academies (SAPEA).

<sup>89</sup> Weiterführend s. Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 24f.

<sup>90</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 38.

<sup>91</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 38.

<sup>92</sup> Commission Staff Working Document, Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research, 25.10.2022, SWD(2022) 346 final, S. 38.

wie Horizon Europe unterstützen, gleichzeitig muss sie aber dafür sorgen, dass das gesammelte Wissen der Forschungsebene in normatives Wissen konvertiert wird. Dies gilt nicht nur im Legislativprozess, sondern auch und insbesondere im Verwaltungshandeln. Mitgliedstaatliche Behörden können so im Rahmen ihres Beurteilungs- und Ermessensspielraums wissenschaftliche Erkenntnisse bei der Umsetzung der Prinzipien des Unionsrechts und der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe auf umfangreiche Empirie zurückgreifen. Dieser Austausch kann dadurch noch effizienter gemacht werden, als dass jedes behördliche Handeln und die zugrundeliegenden Daten ebenfalls durch Agenturen der Europäischen Union evaluiert werden kann, um sowohl der Legislative als auch anderen Behörden noch effektivere Unterstützung zukommen zu lassen. Diese Maßnahmen kommen schließlich den Bürgern und den Mitgliedstaaten zugute und schränken sie nicht ein, weshalb sie sich nahtlos in das Kompetenzgefüge der Europäischen Union eingliedern. Sie können die Informationsbeschaffung von Behörden optimieren und stellen eine wichtige Hilfestellung dar, die zu effektiveren, angemesseneren und gerechteren Einzelfallentscheidungen führen kann.

Um eine rechtmäßige und sachdienliche Entscheidungsfindung in Verwaltungsverfahren zu gewährleisten, ist eine standardisierte Wissensnutzung unerlässlich. Dies kann die Kohärenz und Effizienz der Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts durch die Integration wissenschaftlicher Erkenntnisse erhöhen. Die Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse ist notwendig zur Gewährleistung rationalen Verwaltungshandelns im europäischen Verwaltungsverbund. Die Bereitstellung einer wissensgestützten Infrastruktur ist das wesentliche Instrument, mit dem die Europäische Union die Verwaltung unter Wahrung der mitgliedstaatlichen Souveränität kommunikativ und kooperativ fördern kann.