

I. Einleitung

A. Gegenstand der Untersuchung

1. Der Regulierungsverbund im Telekommunikationsrecht

Dem Telekommunikationsrecht wird seit jeher eine Vorreiterrolle zugeschrieben, wenn es um die Herausbildung, Entwicklung und Analyse des (europäischen) (Infrastruktur)Regulierungsverwaltungsrechts geht.¹ Die Gründe dafür sind insbesondere die, im Vergleich zu den anderen Sektoren der Netzwirtschaften wie Energie, Bahn oder Post, frühe Marktöffnung und die weitreichende Europäisierung seines Rechtsrahmens². Eine führende Rolle kam dabei der Europäischen Kommission zu. Mit dem Ziel der Liberalisierung des Telekommunikationsrechts veranlasste die Europäische Kommission nicht nur die schrittweise Öffnung bestehender nationaler Monopole, sondern installierte mit dem *Telekompaket 2002*³ ein Regelwerk, welches

- 1 Vgl *Saurer*, Der Einzelne im Europäischen Verwaltungsrecht (2014), 424f; *Kühling*, § 24 Europäisches Telekommunikationsverwaltungsrecht in Terhechte (Hrsg), Verwaltungsrecht der Europäischen Union (2011) Rz 1; *B. Raschauer*, Organisationsfragen im Wirtschaftsaufsichtsrecht, 17. ÖJT I/2 (2010), 75; *Holoubek*, Vom Wirtschaftsaufsichtsrecht zum Regulierungsverwaltungsrecht?, 16. ÖJT I/1 (2009), 13 ff; *ders*, Aktuelle rechtsstaatliche Fragen des Telekommunikationsrechts in B. Raschauer (Hrsg), Aktuelles Telekommunikationsrecht (2005), 71; *Kneihls*, Regulierungsrecht – eine neue rechtswissenschaftliche Kategorie? ZÖR 2005, 10 ff.
- 2 Vgl *Ladeur*, Europäisches Telekommunikationsrecht im Jahr 2001, K&R 2002, 113; *Ruffert*, Die Europäisierung der Verwaltungsrechtslehre, Die Verwaltung 2003, 303; *Kühling*, § 4 Telekommunikationsrecht in Ruffert (Hrsg) Enzyklopädie Europarecht 5: Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, Rz 1.
- 3 Mit dem Telekompaket 2002 erfolgte eine wesentliche Vereinfachung der bis dato geltenden Regelungen, indem die bisher geltenden 20 verbindlichen Rechtsakte auf ein Paket von 6 Richtlinien, einer VO und einer Entscheidung reduziert wurden. Es handelte sich dabei um die Richtlinie 2002/21/EG vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl 2002 L 108/33 (Rahmenrichtlinie, RRL); die Richtlinie 2002/19/EG vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung, ABl 2002 L 108/7 (Zugangsrichtlinie, Z-RL); die RL 2002/20/EG vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl L 108/21 (Genehmigungsrichtlinie,

durch verfahrensrechtliche und institutionelle Maßnahmen, wie insbesondere die Entwicklung spezifischer Regulierungsinstrumente und die Schaffung spezieller Regulierungsbehörden, die Harmonisierung des Rechtsrahmens der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste⁴ forcierte und maßgeblich zur Ausbildung des telekommunikationsrechtlichen Regulierungsverbunds beitrug.

Mit dem Telekompaket 2002 wurde die Schaffung eines *Verwaltungsverbunds*⁵ vorangetrieben, in welchem sich nationales und europäisches Verwaltungsrecht verschränken und verdichten. Ausdruck findet diese Verzahnung in verschiedenen Formen der Verwaltungskooperation⁶. Unter dem Begriff des Verwaltungsverbunds, der auch als „Strukturmerkmal der Europäischen Mehrebenenverwaltung“⁷ bezeichnet wird, vereinen sich Elemente eines Informations-, Entscheidungs- und Kontrollverbunds⁸. In den Bereichen der Netzwirtschaften hat sich aufgrund der speziellen Aufgabe der Regulierung, mit dem Ziel der Schaffung und Aufrechterhaltung funktionierenden Wettbewerbs auf den ehemaligen Monopolmärkten unter gleichzeitiger Sicherung der Versorgungsfunktion⁹, die Kategorie des *Regulie-*

G-RL); die Richtlinie 2002/22/EG vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie, UD-RL), ABl 2002 L 108/51; die Richtlinie 2002/58/EG vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (DatenschutzRL), ABl 2002 L 201/37; die Richtlinie 2002/77/EG vom 16. September 2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (WettbewerbsRL), ABl 2002 L 249/21; die Verordnung (EG) 2887/2000 vom 18. Dezember 2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss (TAL-VO), ABl 2000 L 336/4 und der Entscheidung 676/2002/EG vom 7. März 2002 über einen Rechtsrahmen für Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Frequenz-Entscheidung), ABl 2002 L 108/1.

- 4 Das Unionsrecht verwendet, im Gegensatz zur österreichischen und vielen anderen nationalen Rechtsordnungen nicht den Begriff der „Telekommunikation“ sondern spricht zumeist von elektronischer Kommunikation bzw elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, vgl Art 2 lit a und c RRL.
- 5 Begriffsprägend und grundlegend von *Bogdandy/Damm*, International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority, GLJ 2008, 2013 ff; mwN *W. Kahl*, Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase: Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung, Die Verwaltung 2010, Beiheft 10, 39 ff.
- 6 Zur Entstehung und zum Begriff des europäischen Verwaltungskooperationsrechts s *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, 270 ff.
- 7 *Röhl*, Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung, DVBl 2006, 1070.
- 8 Vgl *A. Kahl*, Europäische Agenturen im Lichte der dynamischen Verwaltungslehre in *Arnold/Bundschuh-Rieseneder/Kahl/T. Müller/K. Wallnöfner* (Hrsg), Recht, Politik, Wirtschaft – dynamische Perspektiven, FS Wimmer (2008), 246.
- 9 Vgl *Britz*, § 9 Energie in *Fehling/Ruffert* (Hrsg), Regulierungsrecht (2010), Rz 6.

*rungsverbunds*¹⁰ als eigenständiger Fall des Verwaltungsverbunds etabliert.¹¹ Dieser umfasst sowohl Elemente eines Lenkungs- und Aufsichtsverbunds als auch Formen eines Vollzugs- und Informationsverbunds. Die Verflechtung der nationalen mit der supra- und transnationalen Ebene ist im Telekommunikationsrecht dabei besonders intensiv. Dies zeigt sich nicht nur in verfahrensrechtlicher Hinsicht in Form einer gegenseitigen Einbindung in die Entscheidung, bspw durch Anhörungsrechte oder Mitwirkungsakte, sondern auch auf organisatorischer Ebene, zB durch die Einrichtung von Ausschüssen oder Gremien. Der Regulierungsverbund umfasst zudem nicht nur „klassisch“ kooperative Elemente, sondern zeichnet sich insbesondere durch eine vertikale Verflechtung der nationalen und der supranationalen Ebene aus, die auch *hierarchische* Elemente (zB Vetorecht der Kommission) aufweist.¹²

Aufgrund einer immer weiter fortschreitenden technologischen Entwicklung und der Dynamik der Märkte wird die Aufgabe der Regulierung zunehmend komplexer. Um ihr gerecht zu werden, bedarf es einer gewissen Flexibilität der, mit spezifischem Sachverstand ausgestatteten, Regulierungsbehörden in Bezug auf ihre Entscheidungsfindung. Dies bringt die Gefahr von *Kohärenzdefiziten*¹³ in Hinblick auf einen einheitlichen Vollzug des europäischen Rechtsrahmens mit sich, weshalb die Kommission – und das zeigte sich auch in den weiteren Reformbestrebungen hinsichtlich des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste¹⁴ – zu

10 Zum Begriff des Regulierungsverbunds siehe in jüngster Zeit *Haller*, Der Verwaltungsverbund der Energieregulierung (2013), 36 f; *W. Kabl*, Europäische Behördenkooperation – Typen und Formen von Verbundsystemen und Netzwerkstrukturen in Holoubek/Lang (Hrsg), Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa (2012), 27 f; *ders*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen-Typen-Phänomene, Der Staat 2011, 363 f, 367; *Herzmann*, Konsultationen (2010) 61; *Siegel*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund (2009) 12; *Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn, EuR 2006, 46 ff; *Ladeur/Möllers*, Der Europäische Regulierungsverbund der Telekommunikation im deutschen Verwaltungsrecht, DVBl 2005, 525 ff; *Trute*, Der europäische Regulierungsverbund in der Telekommunikation – ein neues Modell europäisierter Verwaltung, in Osterloh et al (Hrsg), Festschrift für Peter Selmer (2004), 567 ff.

11 Vgl *W. Kabl*, Behördenkooperation, 27; *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund (2010), 18 f; *Britz*, Regulierungsverbund, 53 ff; *Ladeur/Möllers*, Europäische Regulierungsverbund, 525.

12 Vgl *Hermeier*, Der Europäische Regulierungsverbund im EG-Rechtsrahmen für Telekommunikation (2009), 3.

13 Dieses Phänomen wird allgemein als „Flexibilitäts-Kohärenz-Dilemma“ bezeichnet. Vgl dazu *Britz*, Regulierungsverbund, 55.

14 Vgl Vorschlag einer RL zur Änderung des EG-Rechtsrahmens zur elektronischen Kommunikation vom 13. November 2007, KOM (2007) 697 endg sowie geänderter

einem zunehmend zentralistischen Ansatz tendierte, um eine möglichst einheitliche Anwendung des Rechtsrahmens zu erreichen.

Mit dem *Telekompaket 2009*¹⁵ wurde die ohnedies schon fortgeschrittene Verknüpfung¹⁶ nationalen Verwaltungshandelns mit dem der Kommission und der damit bewirkten starken Verflechtung der nationalen und europäischen Vollzugsebenen noch weiter intensiviert. Zum einen wurden die Rechtsgrundlagen weiter vereinheitlicht, zum anderen das Verwaltungsverfahren noch stärker unionsrechtlich ausgestaltet.¹⁷ Die Reform zielte auf eine Präzisierung und Harmonisierung der Vorabregulierung hinsichtlich Marktdefinition, Marktanalyse und Auferlegung von Regulierungsmaßnahmen ab.¹⁸ Dies brachte auch erhebliche Änderungen für das Konsultations- und Koordinationsverfahren – das *Herzstück* der telekommunikationsrechtlichen Wettbewerbsregulierung – insbesondere durch eine Straffung der Marktdefinition und Marktanalyse, Einführung neuer Formen der Kooperation, wie Art 7a Rahmenrichtlinie (RRL), mit dem ein einheitliches Verfahren zur Auferlegung von Regulierungsmaßnahmen geschaffen wurde, und

Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG vom 6. November 2008, KOM (2008) 724 endg mit dem das Veto-Recht der Kommission auch auf spezifische Verpflichtungen ausgedehnt werden sollte. Auch im Kommissionsentwurf für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents und zur Änderung der Richtlinien 2002/20/EG, 2002/21/EG und 2002/22/EG und der Verordnungen (EG) 1211/2009 und (EU) 531/2012, KOM (2013) 627 endg wurde eine Ausdehnung des Veto-Rechts sowie die ausdrückliche Verankerung des, bisher aus den Marktanalyseleitlinien bekannten, 3-Kriterientests in Art 15 RRL vorgeschlagen.

- 15 Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der RL 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der RL 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der RL 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, ABl 2009 L 337/37; RL 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der RL 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, der RL 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation und der VO (EG) 2006/2004 über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz, ABl 2009 L 337/11; Verordnung (EG) 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros, ABl 2009 L 337/1 (GEREK-VO).
- 16 Britz, Regulierungsverbund, 54.
- 17 Vgl Klotz, Einleitung II: Der Europäische Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation in Säcker (Hrsg), TKG-Kommentar (2013), Rz 53 ff; Kübling, § 4 Telekommunikationsrecht, Rz 18; Trute, FS Selmer, 566 ff.
- 18 Klotz/Brandenberg, Der novellierte EG-Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation, MMR 2010, 147.

die Gründung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK)¹⁹ als Regulierungsinstanz, welche, neben der Kommission, die regulatorische Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten herstellen soll²⁰.

Im Zuge der Entwicklung des Telekommunikationsrechts hin zu einem europäischen Regulierungsverbund sieht sich das bisher bestehende System aus nationaler Verwaltung und europäischer Eigenverwaltung in Folge mit grenzüberschreitenden Kooperationsmechanismen konfrontiert, welche die Vollzugsebene vor neue, zum Teil noch nicht gelöste, Herausforderungen stellen. Rechtlich relevante Problemfelder zeigen sich vor allem an den Schnittstellen, an welchen unterschiedliche Handlungsformen der jeweiligen Akteure aufeinandertreffen.²¹

2. Die Marktregulierung

Die Marktregulierung²² gilt als *Kernstück des sektorspezifischen Wettbewerbsrechts* am Telekommunikationssektor.²³ Neben der Schaffung und Aufrechterhaltung effizienten Wettbewerbs soll damit langfristig ein wesentlicher Beitrag zur Deregulierung des Telekommunikationssektors geleistet werden. Infrastruktursektoren kennzeichnen sich allerdings durch eine strukturelle Besonderheit, die bei der Wettbewerbsregulierung zu beachten ist: die Eigenschaft der Netze als wirtschaftlich nicht sinnvoll duplizierbare Infrastrukturen (sog. *essential facilities*)²⁴. Infrastruktursektoren wie bspw. Telekommunikation oder Energie tendieren insofern zu Wettbewerbsverzerrungen, als Konkurrenten durch den vormaligen Monopolisten leicht vom Markt verdrängt werden können. Die Verfügungsgewalt über die Infrastruktur beinhaltet somit immer eine potenzielle Marktbeherrschungsmöglichkeit.²⁵

19 Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation, eingerichtet mit der GEREK-VO. S dazu unter III.C.2.

20 Vgl. *Gärditz*, Gestaltungsspielräume und Gestaltungsverantwortung des nationalen Gesetzgebers im europäischen Telekommunikationsregulierungsrecht, N&R, Beilage 2/2011, 2.

21 So schon bereits *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungskooperation, 274.

22 Der Begriff des „Marktregulierungsverfahrens“ wird im Rahmen dieser Arbeit verwendet, um den gesamthaften Prozess des gestuften Verfahrens zur sektorspezifischen Wettbewerbsregulierung am Telekommunikationsmarkt bis zur Erlassung eines Regulierungsbescheides durch die nationale Regulierungsbehörde zu umschreiben.

23 Unter dem Begriff des „sektorspezifischen Wettbewerbsrechts“ werden in diesem Zusammenhang vor allem die Regelungskomplexe Netzzugangsregulierung, Trennungspflichten und Entgeltregulierung verstanden.

24 Allgemein dazu *Holzbäuser*, Essential Facilities in der Telekommunikation (2001).

25 Vgl. *K. Wallnöfner*, Regulierungsrecht – quare venis, quo vadis? in *Arnold/Bundschuh-Rieseneder/Kahl/T. Müller/K. Wallnöfner* (Hrsg), Recht, Politik, Wirtschaft – dynamische Perspektiven, FS Wimmer (2008), 634 f.

Um Wettbewerb entstehen und in weiterer Folge aufrechterhalten zu können, ist es daher insbesondere notwendig, dem Netzinhaber Mitbenutzungs- sowie Zusammenschaltungsverpflichtungen zu Gunsten von Wettbewerbern aufzuerlegen.

Mit der Aufgabe der Marktregulierung ist in erster Linie die jeweilige nationale Regulierungsbehörde (NRB) betraut. Diese hat zunächst die Tatbestandsvoraussetzungen in Form der *Marktdefinition* und *Marktanalyse* festzustellen. Stellt sie in diesem Rahmen fest, dass kein funktionierender Wettbewerb am Markt herrscht, weil ein oder mehrere Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht (Significant Market Power, SMP) einen solchen verhindern, hat sie *präventiv regulatorische Maßnahmen* (sog „spezifische Verpflichtungen“ bzw „Remedies“) zu setzen (ex-ante Regulierung)²⁶ und dadurch für wirksamen Wettbewerb zu sorgen.²⁷ Seiner Konzeption nach folgt das Marktregulierungsverfahren damit dem Grundsatz der *asymmetrischen Regulierung*²⁸. Regulierungsmaßnahmen werden demnach nur gegenüber Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht eingesetzt. Die im innerstaatlichen Ermittlungsverfahren gewonnenen Ergebnisse werden zusätzlich auf nationaler Ebene noch einer breit angelegten Konsultation unterzogen.

Die NRB nehmen die Aufgabe der Marktregulierung allerdings nicht ausschließlich in eigener Zuständigkeit wahr. Vielmehr ist diese zu einem guten Stück bereits durch das Unionsrecht vorgezeichnet. Der Einfluss des Unionsrechts erstreckt sich dabei insoweit über das gesamte Marktregulierungsverfahren, als der europäische Rechtsrahmen neben der prozeduralen Verklammerung auch materiell-rechtliche Vorgaben²⁹ beinhaltet.³⁰ Die prozedurale Verzahnung in Gestalt des *Koordinationsverfahrens* zeichnet sich durch eine intensive Vollzugsverflechtung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene aus und stellt damit den Kern des telekommunikationsrechtlichen Regulierungsverbands dar. Entfaltet die geplante Marktregulierung Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten, unterliegen die Marktdefinition und -analyse sowie die Auferlegung, Beibehaltung, Änderung oder Aufhebung der spezifischen Verpflichtungen einem ausgefeilten Kooperations- und Abstimmungsmechanismus³¹ unter Einbindung der Kommission, des GEREK sowie der Regulierungsbehörden der anderen

26 Dadurch unterscheidet sich die Marktregulierung am Telekommunikationssektor von jenen Regeln, die für das Bestehen effektiven Wettbewerbs im übrigen Wettbewerbsrecht sorgen, da dort korrigierende Eingriffe in der Regel ex-post erfolgen.

27 Für einen Überblick über die drei Schritte der Marktregulierung s unter II.A.

28 Vgl J.-P. Schneider, § 8 Telekommunikation in Fehling/Ruffert (Hrsg), Regulierungsrecht (2010), Rz 15.

29 S unter II.B.

30 Saurer, Einzelne, 427.

31 Trute, FS Selmer, 566.

Mitgliedstaaten. Erst danach kann das Verfahren abgeschlossen und ein entsprechender Regulierungsbescheid von der nationalen Regulierungsbehörde erlassen werden. Insofern handelt es sich beim Marktregulierungsverfahren um ein *gestuftes Verfahren*, dessen Ergebnis kein nationaler, sondern ein sog *kooperativer Verwaltungsakt*³² ist.

3. Problemstellung

Das sektorspezifische Marktregulierungsverfahren unterliegt einem *mehrstufigen Konzept*. An einen Verfahrensabschnitt vor der nationalen Regulierungsbehörde schließt, als zentrale Ausprägung des telekommunikationsrechtlichen Regulierungsverbunds, das *Koordinationsverfahren* an, welches aus horizontalen (zwischen den Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten) und vertikalen (zwischen der jeweiligen Regierungsbehörde und der Kommission bzw dem GEREK) kooperativen Elementen zusammengesetzt ist. Die Verfahrensbeendigung erfolgt hingegen wieder durch die nationale Regulierungsbehörde. Das auf diese Weise verwirklichte Konzept des Regulierungsverbunds, welches administrative Handlungen der Akteure auf Unionsebene und der mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörden eng miteinander verzahnt, wirft an vielen Stellen Fragen auf. Betroffen sind etwa die *dogmatische Einordnung* der im Rahmen der Kooperationsverfahren gesetzten Mitwirkungsakte, die Ausgestaltung der Verfahren vor allem in Hinblick auf *verfahrensrechtliche Fragestellungen*, wie bspw die Gewährung von Anhörungsrechten, oder der *Rechtsschutz*.

Hinsichtlich der Mitwirkungsakte stellt sich die Frage nach deren rechtlicher Wirkung bzw ihrer Auswirkungen aufeinander und vor allem auf die Letztentscheidung der nationalen Regulierungsbehörde. In diesem Zusammenhang ist zu untersuchen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Entscheidung der Regulierungsbehörde durch ein Veto der Kommission inhaltlich vorweggenommen und so ein Auseinanderklaffen zwischen dem internen und dem nach außen hin in Erscheinung tretenden Entscheidungsträger erzeugt wird. Der Regulierungsverbund auf dem Gebiet der Telekommunikation zeichnet sich zudem durch eine Vielzahl von Handlungsformen aus, die zwar nicht rechtlich verbindlich, allerdings auch nicht gänzlich unbeachtlich sind. Dies betrifft zB Stellungnahmen, Empfehlungen oder Leitlinien. Diese werden einerseits von Seiten der Union als Instrumente materiell-rechtlicher Vorsteuerung eingesetzt und beeinflussen damit die erste Phase der Marktregulierung, in welcher die nationale Regulierungsbehörde mit der Marktdefinition und Marktanalyse betraut ist. Andererseits entfal-

32 Vgl *Holoubek*, Kooperative Entscheidungen im europäischen Behördenverbund – von der Tatbestandswirkung zum kooperativen Verwaltungsakt in *Holoubek/Lang* (Hrsg), Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa (2012), 351 ff.