


<b>Gericht:</b>	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 1. Senat	<b>Quelle:</b>	
<b>Entscheidungsdatum:</b>	14.12.2016	<b>Normen:</b>	Art 5 EGV 765/2008, § 2 AkkStelleG, § 5 Abs 2 Nr 2 AkkStelleG, § 1 Abs 1 VwVfG, § 36 Abs 1 Alt 1 VwVfG, Ziff 7.11.3 DIN ISO, Ziff 7.9.4e DIN ISO
<b>Aktenzeichen:</b>	OVG 1 B 26.14		
<b>Dokumenttyp:</b>	Urteil		

**(Zur Zulässigkeit der Befristung der Akkreditierung nach Art 5  
Abs 1 S 2 EGV 765/2008 - EU-AkkreditierungsVO)**

### Leitsatz

1. Für eine Befristung der Akkreditierung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Verordnung (EG) Nr. 765/2008 (EU-AkkreditierungsVO) fehlt eine tragfähige Rechtsgrundlage.
2. Ziff. 3.3.2 Satz 2 der Allgemeinen Regeln des Akkreditierungsbeirats vom 29. August 2012 (71 SD 0 001) ist keine Rechtsvorschrift im Sinne von § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG, aufgrund der die Akkreditierung befristet werden darf.

### Tenor

Die Berufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten der Berufung.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird zugelassen.

### Tatbestand

- 1 Der Kläger ist eine Konformitätsbewertungsstelle im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 (ABl. EG L 218/30) über Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 339/93 des Rates (EU-AkkreditierungsVO). Nach dieser Verordnung darf die Akkreditierung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nur noch von einer (einzigen) nationalen Akkreditierungsstelle durchgeführt werden. Zu diesem Zweck wurde die Beklagte gegründet und mit den Aufgaben der nationalen Akkreditierungsstelle beliehen.
- 2 Der Kläger wendet sich dagegen, dass die Dauer der ihm durch die Beklagte erteilten Akkreditierungsbescheide vom 22. November 2012 für ein Prüflabor (Akkreditierungsnummer: D-PL-17693-02) und vom 6. Dezember 2012 für ein medizinisches Laboratorium (Akkreditierungsnummer: D-ML-17693-01) jeweils auf einen Zeitraum von fünf Jahren befristet wurde. Auf die allein gegen die Befristung dieser Akkreditierungsbescheide in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 5. Juli 2013 gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht Berlin die Befristung aufgehoben, weil die hierfür erforderliche Rechtsgrundlage fehle. Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht (juris Rn. 21 ff.) Folgendes ausgeführt:
- 3 Die Akkreditierung richte sich in erster Linie nach Art. 5 der EU-AkkreditierungsVO, der (auszugsweise) lautet:
- 4 „(1) Auf Antrag einer Konformitätsbewertungsstelle überprüft die nationale Akkreditierungsstelle, ob diese Konformitätsbewertungsstelle über die Kompetenz verfügt, eine bestimmte Konformitätsbewertungstätigkeit auszuführen. Wird ihre Kompetenz festgestellt, stellt die nationale Akkreditierungsstelle eine entsprechende Akkreditierungsurkunde aus.
- 5 ...
- 6 (3) Die nationalen Akkreditierungsstellen überwachen die Konformitätsbewertungsstellen, denen sie eine Akkreditierungsurkunde ausgestellt haben.

- 7 (4) Stellt eine nationale Akkreditierungsstelle fest, dass eine Konformitätsbewertungsstelle, der eine Akkreditierungsurkunde ausgestellt wurde, nicht mehr über die Kompetenz verfügt, eine bestimmte Konformitätsbewertungstätigkeit auszuführen, oder ihre Verpflichtungen gravierend verletzt hat, trifft diese nationale Akkreditierungsstelle innerhalb einer angemessenen Frist alle geeigneten Maßnahmen, um die Akkreditierungsurkunde einzuschränken, auszusetzen oder zurückzuziehen.“
- 8 Diese Regelungen begründeten die Befristung nicht. Die Systematik des Art. 5 EU-AkkreditierungsVO spräche eher dagegen. Die Überwachungsaufgaben der Beklagten nach Art. 5 Abs. 3 und 4 EU-AkkreditierungsVO erforderten eine Befristung ebenso wenig wie der Zweck der Akkreditierung. Deren Wert als offizielle Bestätigung fachlicher Kompetenz lege es eher nahe, die Akkreditierung nicht lediglich durch Zeitablauf enden zu lassen, sondern durch eine negative Feststellung zu beseitigen. Selbst wenn Art. 5 EU-AkkreditierungsVO Raum für eine nationale Befristungsregelung lasse, fehle eine solche im deutschen Recht. Dies gelte zunächst für das Gesetz über die Akkreditierungsstelle (AkkStelleG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I 2009, 2625), das auszugsweise lautet:
- 9 § 2 AkkStelleG (Aufgaben der Akkreditierungsstelle)
- 10 (1) <sup>1</sup>Die Akkreditierungsstelle führt auf schriftlichen Antrag einer Konformitätsbewertungsstelle Akkreditierungsverfahren gemäß Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 durch. <sup>2</sup>Sie wendet bei der Akkreditierung die nach § 5 Absatz 3 bekannt gemachten Regeln an.
- 11 ...
- 12 § 5 AkkStelleG (Akkreditierungsbeirat)
- 13 (1) <sup>1</sup>Beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (nunmehr Energie) wird ein Akkreditierungsbeirat eingerichtet. <sup>2</sup>Er berät und unterstützt die Bundesregierung und die Akkreditierungsstelle in Fragen der Akkreditierung.
- 14 (2) Der Akkreditierungsbeirat hat insbesondere die Aufgaben,
- 15 1. allgemeine oder sektorale Regeln zu ermitteln, welche die Anforderungen, insbesondere aus Rechtsvorschriften, an Konformitätsbewertungsstellen konkretisieren oder ergänzen,
- 16 2. allgemeine oder sektorale Regeln zu ermitteln, welche die Anforderungen, insbesondere aus Rechtsvorschriften, für Akkreditierungstätigkeiten konkretisieren oder ergänzen,
- 17 ...
- 18 (3) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (nunmehr Energie) macht im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien die vom Akkreditierungsbeirat ermittelten Regeln nach Absatz 2 Nummer 1 und 2 im Bundesanzeiger (oder im elektronischen Bundesanzeiger) bekannt.
- 19 Diese Bestimmungen sähen auch in der Fassung vom 7. August 2013 (BGBl. I 3154), die insoweit keine Änderung gebracht habe (entspr. gilt für die aktuelle Fassung des Gesetzes vom 18. Juli 2016, BGBl. I S. 1666), weder eine Befristung vor noch erlaubten sie diese.
- 20 Die Allgemeinen Regelungen des Akkreditierungsbeirats in § 5 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AkkStelleG trügen die Befristung ebenfalls nicht. § 5 Abs. 2 Nr. 1 AkkStelleG sei schon tatbestandlich nicht einschlägig, da eine Befristung der Akkreditierung keine Anforderung sei, die die Konformitätsbewertungsstellen zu erfüllen hätten. Dies möge zwar hinsichtlich § 5 Abs. 2 Nr. 2 AkkStelleG in Verbindung mit den durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Bundesanzeiger (BAz AT 14.05.2013 B1) öffentlich bekannt gemachten Allgemeinen Regeln zur Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen vom 29. August 2012 (71 SD 0 001) anders zu sehen sein; darin heißt es unter Ziff. 3.3.2 Satz 2: „Die Akkreditierung wird in der Regel für 5 Jahre ausgesprochen.“ § 5 AkkStelleG begründe jedoch kein Recht zur Außen-Rechtsnormsetzung wie bei Selbstverwaltungskörperschaften, sondern nur die Befugnis zur Ermittlung von Normen und allenfalls zu deren Konkretisierung oder Ergänzung, wie aus dem Verweis in § 5 Abs. 2 AkkStelleG auf Anforderungen aus anderen Rechtsvorschriften hervorgehe, nicht jedoch zum Erlass von gesetzesvertretenden Regelungen. Dieses Recht sei aus verfassungsrechtlichen Gründen dem Gesetzgeber vorbehalten.
- 21 Selbst wenn man in Ziff. 3.3.2 der Allgemeinen Regeln des Akkreditierungsbeirats eine Konkretisierung oder Ergänzung bestehender Normen sehen wollte, verstieße dies gegen § 36 Abs. 1 VwVfG. Danach dürfe ein Verwaltungsakt, auf den wie bei einer Akkreditierung ein Anspruch bestehe, nur dann mit einer Nebenbestimmung versehen werden, wenn dies durch eine Rechtsvorschrift zugelassen sei oder wenn sie sicherstellen solle, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt würden. Eine

Rechtsvorschrift im Sinne des § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG, die eine Befristung als Nebenbestimmung zur Akkreditierung zulasse, gäbe es vorliegend jedoch nicht; denn solche Rechtsvorschriften seien nur unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union, formelle Gesetze, Verordnungen und möglicherweise auch Satzungen von Selbstverwaltungskörperschaften. Dass in dem Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung des gesetzlichen Messwesens (BT-Drs. 17/12727, S. 33) auf eine regelmäßige Befristung der Akkreditierung im Einklang mit internationalen Standards hingewiesen werde, sei unerheblich. Die Tarifstelle 2 der Anlage zur Kostenverordnung der Akkreditierungsstelle (AkkStelleKostV) setze die Befristung mit dem auslegungsbedürftigen Begriff „Reakkreditierung“ zwar voraus, lasse die Befristung selbst aber nicht zu. Bei der in den Ausgangsbescheiden herangezogenen DIN EN ISO/IEC 17011 handele es sich nicht um eine Rechtsvorschrift; außerdem schreibe diese Norm eine Befristung nicht vor. Schließlich sei eine Befristung auch keine geeignete Maßnahme im Sinne des § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG. Denn die Befristung sei nicht geeignet, die Voraussetzungen der Akkreditierung sicherzustellen, sondern diene lediglich der leichteren Überwachung der Konformitätsstellen durch die Beklagte.

- 22 Hiergegen trägt die Beklagte zur Begründung ihrer Berufung vor: Art. 5 EU-AkkreditierungsVO schließe eine Befristung nicht aus, denn die Verordnung enthalte lediglich einen ausfüllungsbedürftigen und nicht abschließenden Rahmen zur Regelung des Akkreditierungssystems. Dieser Rahmen lasse eine Befristung aufgrund nationalen Rechts zu. Zudem impliziere die EU-Verordnung die Möglichkeit einer Befristung, denn Art. 39 der Verordnung sehe vor, dass vor dem 1. Januar 2010 ausgestellte Akkreditierungsurkunden „bis zum Ablauf ihrer Geltungsdauer“ gültig bleiben könnten. Auch die EU-Kommission als Initiatorin der Akkreditierungsverordnung habe sich unter dem 28. April 2013 (CERTIF 2013-04 REV2) klar dahin gehend geäußert, dass Akkreditierungen befristet werden dürften und regelmäßig befristet werden sollten („It is proposed that notifications should only be possible for a limited period of time ...“ und weiter [unter 3.]: „An unlimited duration for notifications should in the future no longer be possible. Both the Commission and the notifying Member State will receive an automatic alert when the period for which a body has been notified is about to expire.“). Ferner werde die Zulässigkeit der Befristung auf EU-Ebene durch die DIN EN ISO/IEC 17011 an mehreren Stellen (insbesondere in Ziff. 7.11.3 und 7.9.4 lit. e) gestützt.
- 23 Jedenfalls ergäbe sich die Befugnis zur Befristung einer Akkreditierung aus § 5 Abs. 2 AkkStelleG in Verbindung mit der Allgemeinen Regel des Akkreditierungsbeirats vom 29. August 2012 (71 SD 0 001, dort Ziff. 3.3.2), wonach eine Akkreditierung in der Regel auf fünf Jahre zu befristet sei. § 5 Abs. 2 AkkStelleG legitimiere den Akkreditierungsbeirat, verbindliche allgemeine und sektorale Regeln für den Akkreditierungsprozess aufzustellen, die nach dem Willen des Gesetzgebers für alle am Akkreditierungsprozess beteiligten Stellen und Personen und auch für die Beklagte verbindlich seien. Die Regeln stellten kein reines Behördeninnenrecht dar, sondern hätten normkonkretisierende und normergänzende Wirkung. Dies sei verfassungsrechtlich unbedenklich und insbesondere bei gesetzsergänzenden Verwaltungsvorschriften anerkannt. Lücken in gesetzlichen Verwaltungsverfahrenregelungen dürften selbst ohne ausdrückliche Ermächtigung durch Verwaltungsvorschriften geschlossen werden, die unmittelbare Außenwirkung besäßen, wenn sie - wie hier im Bundesanzeiger - bekannt gegeben würden. Die Befristungsregel verstoße weder mit Blick auf § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG gegen den Vorrang des Gesetzes noch gegen den Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes. Der Begriff „Rechtsvorschrift“ in § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG bedeute nicht zwingend eine unmittelbare Regelung in einem Parlamentsgesetz, einer Verordnung oder einer Satzung; denn der Begriff umfasse jede generell-abstrakte Regelung des Staates mit außenrechtlicher Rechtsnormwirkung.
- 24 Aus Sicht des § 36 Abs. 1 VwVfG sei maßgeblich, dass die betreffende spezielle Regelung der Nebenbestimmung - wie im vorliegenden Fall - auf einem Gesetz beruhe und Außenrechtsverbindlichkeit besitze. Dann basiere die Verbindlichkeit der Verwaltungsvorschrift auf einem speziell artikulierten Willen des Gesetzgebers, der dem Verwaltungsverfahrensgesetz vorgehe. Eine solche Verwaltungsvorschrift, die aufgrund gesetzlicher Ermächtigung das Gesetz ergänze, scheitere auch nicht am Vorrang des Gesetzes. Denn der Vorrang eines Parlamentsgesetzes wirke sich nur aus, wenn die Verwaltungsvorschrift dem Gesetz widerspreche, was hier nicht der Fall sei. Die Befristungsregel des Akkreditierungsbeirats verstoße auch nicht gegen den Vorbehalt des Gesetzes. Weder Art. 19 Abs. 4 GG noch Art. 103 Abs. 1 GG schrieben ausdrücklich vor, dass außerverbindliche Verfahrensregelungen nur durch Gesetz oder Rechtsverordnung getroffen werden dürften. Die Befristung weise keine solche Grundrechtsrelevanz auf, die eine unmittelbare Regelung in einem förmlichen Gesetz erfordere. Die Ausübung der Konformitätsbewertungstätigkeit werde erst durch die Akkreditierung eröffnet, auf deren unbegrenzte Gültigkeitsdauer weder aus grundrechtlicher noch aus einfachgesetzlicher Sicht ein Anspruch bestehe, zumal sich der Akkreditierungsbeirat zulässigerweise an den bereits auf EU-Ebene angelegten Akkreditierungszyklen und der schon vor Inkrafttreten der EU-AkkreditierungsVO ständigen Akkreditierungspraxis der privaten und behördlichen Akkreditierungsstellen orientiert habe. Diese Praxis entspreche dem Willen des Gesetzgebers, wie nicht zuletzt die Gesetzesbegründung zum neuen Messwesen- und Eichgesetz belege, in der es heiße: „Die Akkreditierung (wird) im Einklang mit internationalen Standards regelmäßig nur für einen Zeitraum von 5 Jahren erteilt“. Eine weitere legitimatorische Bestätigung der Befristungsmöglichkeit fände sich in § 4 Abs. 3 der Verordnung zur Gestaltung und Verwendung des Akkreditierungssymbols der

Akkreditierungsstelle (Akkreditierungssymbolverordnung) vom 15. Dezember 2009 und in dem, in der Tarifstelle 2.2 der Anlage zur AkkStelleKostV verwendeten Begriff der „Reakkreditierung“. Hilfsweise könnten auch die DIN EN ISO/IEC 17011 (dort Ziff. 7.9.4. Buchst. e) und 7.11.3. ) sowie § 36 Abs. 1 Alt. 2 und Abs. 2 VwVfG als Rechtsgrundlage herangezogen werden.

- 25 Die Beklagte beantragt,
- 26 das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 3. April 2014 abzuändern und die Klage abzuweisen.
- 27 Der Kläger beantragt,
- 28 die Berufung zurückzuweisen.
- 29 Zur Begründung stützt er sich im Wesentlichen auf die Ausführungen im angegriffenen Urteil, denen er beitrifft. Ergänzend führt er aus: Bei Vorliegen der notwendigen Kompetenz bestehe nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EU-AkkreditierungsVO ein Anspruch auf zeitlich unbeschränkte Akkreditierung. Die materiellen Voraussetzungen einer Akkreditierung seien in der EU-Verordnung abschließend geregelt; diese sähe eine Befristung nicht vor. Auch § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG, wonach die Befristung einer Akkreditierung nur rechtmäßig sei, wenn dies durch eine Rechtsvorschrift zugelassen sei, stehe der Befristung entgegen. Rechtsvorschriften im Sinne von § 36 Abs. 1 VwVfG seien lediglich Parlamentsgesetze und Rechtsverordnungen. Zudem hätte der Gesetzgeber die für eine Akkreditierung zentrale Frage der Befristung nach dem Wesentlichkeitsgrundsatz selbst entscheiden müssen. Bei den Allgemeinen Regeln des Akkreditierungsbeirates handle es sich mangels Außenrechtsverbindlichkeit nicht um Rechtsvorschriften im Sinne von § 36 Abs. 1 VwVfG. Der Akkreditierungsbeirat solle technischen Sachverstand aus der Wirtschaft und dem Kreis der Verbraucher einbringen. Er solle allgemeine oder sektorale Regeln ermitteln, um die Anforderungen, insbesondere aus Rechtsvorschriften, an Konformitätsbewertungsstellen oder für Akkreditierungstätigkeiten zu konkretisieren oder zu ergänzen. Diese Regeln sollten der Beklagten als Richtlinie dienen, welche Voraussetzungen eine Konformitätsbewertungsstelle erfüllen müsse, um als Konformitätsbewertungsstelle akkreditiert zu werden. Der Akkreditierungsbeirat sei jedoch nicht dazu befugt, das Verfahren der Akkreditierung näher auszugestalten. Auch die Kostenverordnung der Akkreditierungsstelle stelle keine Rechtsgrundlage für eine Befristung dar. Eine solche sei auch nicht notwendig, um sicherzustellen, dass die Voraussetzungen der Akkreditierung erfüllt oder dauerhaft gesichert würden; denn dazu habe die Beklagte die Möglichkeit, die akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen zu überwachen und deren Akkreditierung zu widerrufen, wenn eine Stelle nicht mehr über die notwendige Kompetenz verfüge.
- 30 Seine in der schriftlichen Berufungsbegründung vertretene Ansicht, dass die Errichtung der Beklagten gegen Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verstoße, hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung nicht mehr aufrechterhalten.
- 31 Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen, der Gegenstand der mündlichen Verhandlung und der Beratung gewesen ist.

### **Entscheidungsgründe**

- 32 Die Berufung der Beklagten ist zulässig, jedoch nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Die Befristung der dem Kläger erteilten Akkreditierungen ist mangels einer tragfähigen Rechtsgrundlage rechtswidrig. Hierdurch wird der Kläger in seinem Recht auf Erteilung einer unbefristeten Akkreditierung verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 33 I. Die Anfechtungsklage ist zulässig.
- 34 Die Annahme der örtlichen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Berlin ist für die Berufungsinstanz bindend (§ 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 5 GVG). Der Kläger ist als Landesbehörde nach § 8 Abs. 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung in Verbindung mit § 61 Nr. 3 VwGO beteiligungsfähig. Die allein umstrittene Befristung ist mit der vorliegenden Anfechtungsklage gesondert angreifbar; insoweit nimmt der Senat gemäß § 122 Abs. 2 Satz 3, § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts (juris Rn. 19) Bezug.
- 35 II. Die Klage ist auch begründet.
- 36 Die Beklagte ist passivlegitimiert. Als juristische Person des Privatrechts ist sie mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet und handelt im eigenen Namen (§ 13 Abs. 1 GmbHG). Bei mit der selbständigen Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben Beliehenen, wie bei der Beklagten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 AkkStelleG i.V.m. § 1 Abs. 1 AkkStelleGBV, ist die Klage gegen den Beliehenen und nicht gegen den Rechts- oder Verwaltungsträger zu richten, dessen Aufgaben übernommen werden (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2016, § 78 Rn. 3; OVG Lüneburg, Urteil vom 15. November 2012 - 8 LB 179/11 - juris Rn. 27 m.w.N.).

- 37 Der Kläger hat auf die Erteilung einer unbefristeten Akkreditierung einen Anspruch nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EU-AkkreditierungsVO. Danach ist die Akkreditierung für eine bestimmte Konformitätsbewertungstätigkeit zu erteilen, wenn die hierfür erforderliche Kompetenz - wie im Falle des Klägers - festgestellt wird. Dieser nicht im Ermessen der Beklagten stehende Akkreditierungsanspruch wird durch die angefochtene Befristung eingeschränkt. Eine solche Beschränkung setzt eine tragfähige Rechtsgrundlage voraus, die hier fehlt. Hierzu im Einzelnen:
- 38 1. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, kann dem Recht der Europäischen Union keine Rechtsgrundlage für die inmitten stehende Befristung entnommen werden, die dem nationalen Verwaltungsverfahrensrecht nach § 1 Abs. 1 VwVfG vorgeht (vgl. allgemein: U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/ Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 1 Rn. 218).
- 39 a. Das Verwaltungsverfahrensgesetz ist auf die Tätigkeit der Beklagten anzuwenden, soweit sie funktional als Behörde handelt. Nach § 1 Abs. 4 VwVfG ist eine Behörde im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dies ist bei der nationalen Akkreditierungstätigkeit, in dessen Rahmen die Beklagte gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 AkkStelleG hoheitliche Aufgaben des Bundes wahrnimmt, der Fall (vgl. auch Tiede/Ryc-zewski/Yang, NVwZ 2012, 1212 <1216>). Die funktionale Behördeneigenschaft der Beklagten ergibt sich auch aus der äußeren Form ihres Handelns, denn sie erlässt Verwaltungsakte, namentlich Akkreditierungs- und Kostenbescheide, und ist gemäß § 1 Abs. 2 AkkStelleGBV Widerspruchsbehörde im Sinne von § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO. Ein weiteres Indiz stellt § 7 Abs. 1 AkkStelleG dar, wonach die Beklagte für ihre individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen auf Grund dieses Gesetzes und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 Gebühren und Auslagen zur Deckung des Verwaltungsaufwands erhebt.
- 40 b. Insbesondere Art. 5 der EU-AkkreditierungsVO, die in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt, enthält keine Ermächtigung der Beklagten für die nach eigener Aussage regelmäßig praktizierte Befristung einer Akkreditierung auf fünf Jahre. Eine solche Ermächtigung folgt auch nicht aus den Überwachungsaufgaben der nationalen Akkreditierungsstellen nach Art. 5 Abs. 3 EU-AkkreditierungsVO oder aus der Verpflichtung nach Art. 5 Abs. 4 EU-AkkreditierungsVO, „alle geeigneten Maßnahmen (zu treffen), um die Akkreditierungsurkunde einzuschränken, auszusetzen oder zurückzuziehen“, wenn „eine Konformitätsbewertungsstelle ... nicht mehr über die Kompetenz verfügt, eine bestimmte Konformitätsbewertungstätigkeit auszuführen, oder ihre Verpflichtungen gravierend verletzt hat“. Der Zweck der Akkreditierung setzt eine Befristung der Akkreditierung ebenfalls nicht voraus; denn die sich aus Art. 5 Abs. 4 EU-AkkreditierungsVO ergebende Verantwortung der Akkreditierungsstelle, dafür zu sorgen, dass eine akkreditierte Konformitätsbewertungsstelle entsprechend kompetent bleibt oder ihre Verpflichtungen nicht gravierend verletzt, könnte auch durch die in Art. 5 Abs. 3 EU-AkkreditierungsVO vorgeschriebene Überwachungstätigkeit erreicht werden, wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat.
- 41 Die Übergangsbestimmung in Art. 39 Satz 1 EU-AkkreditierungsVO, wonach Akkreditierungsurkunden, die vor dem 1. Januar 2010 ausgestellt wurden, „bis zum Ablauf ihrer Geltungsdauer“ gültig bleiben können, lässt lediglich erkennen, dass eine zeitliche Beschränkung der Geltungsdauer von Akkreditierungen auf der Grundlage der zuvor geltenden EU-Verordnung (EWG) Nr. 339/93 vom 8. Februar 1993 (wohl) zulässig war, jedenfalls praktiziert wurde, und eine derart befristete Akkreditierung für eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2014 gültig bleiben konnte. Da im Falle der Verlängerung oder Erneuerung einer bei Inkrafttreten der EU-AkkreditierungsVO bestehenden Alt-Akkreditierung die EU-AkkreditierungsVO anzuwenden war (Art. 39 Satz 2 EU-AkkreditierungsVO), der - wie bereits ausgeführt - keine Ermächtigung zur Befristung einer Akkreditierung zu entnehmen ist, kann die Beklagte auch aus Art. 39 EU-AkkreditierungsVO nichts für ihre Rechtsansicht ableiten.
- 42 Die eingangs zitierte Stellungnahme der EU-Kommission vom 28. April 2013 (CERTIF 2013-04 REV2) ermächtigt die Beklagte ebenfalls nicht, die umstrittene Befristung zu verfügen. Die Stellungnahme lässt zwar die Rechtsansicht der Kommission erkennen, dass Akkreditierungen regelmäßig befristet werden sollen. Insoweit handelt es sich jedoch nicht um eine Rechtsvorschrift, die geeignet wäre, das Recht des Klägers aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EU-AkkreditierungsVO einzuschränken. Freilich können der EU-Kommission nach näherer Bestimmung in Art. 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Gesetzgebungsakten Rechtsetzungsbefugnisse ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes übertragen werden, doch ist für eine solche Delegation, die auf einem „Gesetzgebungsakt“ beruht, im vorliegenden Zusammenhang nichts ersichtlich. Daher kann die Stellungnahme der EU-Kommission vom 28. April 2013 lediglich einen Hinweis auf die erwünschte Akkreditierungspraxis in der Europäischen Union geben.
- 43 Die in den angefochtenen Bescheiden angeführte DIN EN ISO/IEC 17011 stellt ebenfalls keine taugliche Rechtsgrundlage für die angefochtene Befristung dar. Dieser internationale Normierungsstandard sieht zwar in Ziff. 7.11.3. vor, dass „die Wiederholungsbegutachtung („reassessment“) mindestens alle 5 Jahre stattfinden muss“, was darauf schließen lassen könnte, dass die inmitten stehende Befristung international

üblicherweise praktiziert wird. Die DIN EN ISO/IEC 17011 ist jedoch keine demokratisch legitimierte staatliche Rechtsvorschrift, sondern ein privatrechtlicher Normierungsstandard, der allein den Anspruch des Klägers auf Akkreditierung nicht einschränken kann (vgl. zum Rechtsnormcharakter privatverbandlicher technischer Regelwerke: Lamb, Kooperative Gesetzeskonkretisierung, Hamburg 1994, S. 87 ff.m.w.N.).

- 44 Die Rechtmäßigkeit der hier umstrittenen Befristung folgt auch nicht aus sonstigen Rechtsvorschriften des primären oder sekundären EU-Rechts oder ungeschriebenen Rechtsgrundsätzen nach Maßgabe des Gerichtshofs der Europäischen Union, die bei dem hier vorliegenden indirekten Vollzug der EU-AkkreditierungsVO durch nationale Stellen vorrangig anzuwenden wären (vgl. allgemein: U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., EuR Rn. 54 f., 88 ff., 96 ff.).
- 45 Mit der Berufungsbegründung spricht allerdings nichts dagegen, dass die EU-AkkreditierungsVO einen nicht abschließenden und ausfüllungsbedürftigen Rahmen für das Akkreditierungsverfahren enthält, der durch das nationale Recht zu konkretisieren und mittelbar zu vollziehen ist. Dieser durch das EU-Recht gezogene allgemeine Rahmen stünde einer Befristung aufgrund nationalen Rechts nicht entgegen.
- 46 2. Eine tragfähige Ermächtigung der Beklagten für angefochtene Befristung fehlt indes auch im nationalen Recht.
- 47 a. Die zunächst in den Blick zu nehmenden Bestimmungen des Akkreditierungsstellengesetzes ermächtigen die Beklagte jedenfalls nicht unmittelbar dazu, Akkreditierungen regelmäßig zu befristen. § 2 Abs. 1 Satz 1 AkkStelleG weist der Beklagten lediglich ganz allgemein die Aufgaben der nationalen Akkreditierungsstelle nach Art. 5 EU-AkkreditierungsVO zu. Auch der in der Tarifstelle 2 AkkStelleKostV sowie in der Gesetzesbegründung des Akkreditierungsstellengesetzes (BT-Drs. 16/12983, S. 14) verwendete Begriff der „Reakkreditierung“ stellt keine tragfähige Ermächtigung für die inmitten stehende Befristung dar. Dass ein Akkreditierungssymbol gemäß § 4 Abs. 3 SymbolVO nur während der gesamten Dauer der Akkreditierung verwendet werden darf, sagt im vorliegenden Zusammenhang nichts aus.
- 48 b. Allerdings hat die Beklagte bei ihrer Akkreditierungstätigkeit die vom Akkreditierungsbeirat nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AkkStelleG ermittelten und nach § 5 Abs. 3 AkkStelleG bekannt gemachten Regeln anzuwenden (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AkkStelleG). Mit Ziff. 3.3.2 Satz 2 der im Bundesanzeiger (BAnz AT 14.05.2013 B1) öffentlich bekannt gemachten Allgemeinen Regeln zur Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen vom 29. August 2012 (71 SD 0 001) liegt eine solche Regel vor, wonach Akkreditierungen regelmäßig für fünf Jahre auszusprechen sind. Diese Allgemeine Regel verstößt indes gegen höherrangiges Recht und kann die Befristung ebenfalls nicht tragen.
- 49 aa. Der Senat hat zunächst erwogen, ob die Ermächtigung des Akkreditierungsbeirats in § 5 Abs. 2 AkkStelleG zur Ermittlung allgemeiner Regeln auch die Befristung der Akkreditierung umfassen kann. Hinsichtlich § 5 Abs. 2 Nr. 1 AkkStelleG spricht Überwiegendes dagegen, weil danach lediglich „an Konformitätsbewertungsstellen“ gerichtete Anforderung zu konkretisieren bzw. zu ergänzen sind, und die inmitten stehende Befristung keine von den Konformitätsbewertungsstellen zu erfüllende Anforderung darstellt. Demgegenüber könnte der Wortlaut von § 5 Abs. 2 Nr. 2 AkkStelleG, wonach der Akkreditierungsbeirat „allgemeine oder sektorale Regeln zu ermitteln (hat), welche die Anforderungen, insbesondere aus Rechtsvorschriften, für Akkreditierungstätigkeiten konkretisieren oder ergänzen“, auch die Ermittlung von allgemeinen Regeln über die Durchführung des Akkreditierungsverfahrens umfassen, die nicht nur den Prüfungsvorgang, sondern auch dessen Ergebnis, also den Inhalt der Akkreditierung einschließen. Dies einmal unterstellt, würde sich indes die weitere Frage anschließen, welche Rechtsvorschriften insoweit zu ergänzen und zu konkretisieren wären, denn insoweit dürfte nur die „technische(n) Norm“ der DIN EN ISO/IEC 17011 in Betracht kommen (vgl. Begr. zum AkkStelleG, BT-Drs. 6/12983, S. 9, 11 und 17). Auch ein systematischer Vergleich mit der Ermächtigung anderer Ausschüsse (vgl. dazu Rennert, JZ 2009, 976 ff.) legt eher den Schluss nahe, dass diese externen Gremien regelmäßig wegen ihres besonderen „technischen“ Sachverstands und nicht hinsichtlich allgemeiner Verfahrensfragen zur Rechtssetzung ermächtigt werden (z.B. §§ 33, 34 Abs. 2 Produktsicherheitsgesetz, § 141 Bundesberggesetz, § 27 Messstellenbetriebsgesetz, § 49 Abs. 4a Energiewirtschaftsgesetz, § 20 Abs. 3 Gefahrstoffverordnung).
- 50 bb. Diese Überlegungen müssen hier jedoch nicht vertieft werden und können letztlich dahingestellt bleiben, weil § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG der Allgemeinen Regel 71 SD 0 001 entgegensteht.
- 51 (1) § 36 Abs. 2 VwVfG ist nicht einschlägig, weil auf die Akkreditierung gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EU-AkkreditierungsVO ein Anspruch besteht, so dass es sich um eine gebundene Entscheidung handelt, auf die § 36 Abs. 2 VwVfG nach allgemeiner Ansicht nicht anwendbar ist.
- 52 (2) § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG greift nach zutreffender, wenngleich nicht unbestrittener Ansicht (vgl. nur Knack/Henneke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 36 Rn. 32 mit Nachw. zum

Streitstand in Fn. 63) ebenfalls nicht ein (vgl. ablehnend: BVerwG, Urteil vom 10. Juli 1980 - 3 C 136.79 - BVerwGE 60, 269 <276>). Eine Befristung ist keine geeignete Maßnahme, die im Sinne der zweiten Alternative des § 36 Abs. 1 VwVfG sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Akkreditierung erstmals erfüllt werden. Insoweit ist nach wohl überwiegender Ansicht, der sich der Senat anschließt, maßgeblich auf den Erlasszeitpunkt abzustellen und nicht auf die spätere Entwicklung, aus der sich ein Wegfall der Akkreditierungsanforderungen ggf. ergeben könnte (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 17. Aufl. 2016, § 36 Rn. 41 ff.; U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, a.a.O., § 36 Rn. 122).

- 53 (3) Nach § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG darf eine Akkreditierung nur dann mit einer Nebenstimmung (hier einer Befristung im Sinne der Begriffsbestimmung in § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG) versehen werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist. Die insoweit allein in Betracht kommende Allgemeine Regel des Akkreditierungsbeirats 71 SD 0 001 stellt jedoch keine Rechtsvorschrift im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes dar.
- 54 (3.1) Der Senat folgt dem Ansatz des Verwaltungsgerichts (juris Rn. 38) nicht, dass nur unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union, Parlamentsgesetze, Verordnungen und möglicherweise auch Satzungen als Rechtsvorschrift im Sinne von § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG angesehen werden könnten; denn auch sonstige untergesetzliche Normen können Rechtsvorschriften im Sinne von § 1 Abs. 1 und § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG darstellen (vgl. nur Schmitz, in: Stelkens/ Bonk/Sachs, VwVfG, a.a.O., § 1 Rn. 212 ff.; Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band V, 3. Aufl. 2007, § 104 Rn. 17 ff. <27 ff.>). Insoweit kommt es nach herkömmlicher Rechtsdogmatik darauf an, ob sich eine abstrakt-generelle Regelung lediglich an die Verwaltung richtet und allein diese verwaltungsintern bindet (sog. Innenrecht) oder ob sie über den Wirkungskreis der behördlichen Tätigkeit hinaus im Außenverhältnis von Behörden und Bürgern unmittelbare Rechts- und Bindungswirkungen erzeugt (Außenrecht), was für eine Rechtsvorschrift charakteristisch ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1986 - 3 C 72.84 - BVerwGE 75, 109 <117>, Beschluss vom 25. November 1993 - 5 N 1.92 - BVerwGE 94, 335 und Urteil vom 25. November 2004 - 5 CN 1.03 - BVerwGE 122, 264 <265 f.>). Daher kommt es auch für die Beantwortung der Frage, ob es sich bei der Allgemeinen Regel des Akkreditierungsbeirats vom 29. August 2012 um eine außenwirksame Rechtsvorschrift im Sinne von § 36 Abs. 1 Alt. 1 VwVfG handelt, auf deren äußerliche Rechts- oder Erlassform nicht entscheidend an. Form und Art der Bekanntmachung können zwar durchaus Rückschlüsse darauf zulassen, ob die normsetzende bzw. die hierzu ermächtigende Stelle den Willen hatte, außenwirksames Recht oder bloß behördliches Innenrecht zu erlassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 1964 - VIII C 23.63 - BVerwGE 19, 48 <53>). Entscheidend ist jedoch, ob die inmitten stehende Norm eine Bindungswirkung über den eigenen Wirkungskreis der behördlichen Tätigkeit hinaus entfalten sollte, was im Wege der Auslegung zu ermitteln (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 1999 - 7 C 15.98 - BVerwGE 110, 216 <218>) und im vorliegenden Fall zu verneinen ist.
- 55 (3.2.1) Soweit man auf die Form der Veröffentlichung der Allgemeinen Regeln des Akkreditierungsbeirats im Bundesanzeiger (§ 5 Abs. 3 AkkStelleG) abstellt, könnte diese herausgehobene Bekanntmachungsweise durchaus auf eine vom Gesetzgeber beabsichtigte Außenwirkung hindeuten. Hiergegen spricht jedoch, dass die so bekannt gemachten Regeln gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 AkkStelleG ausdrücklich nur für die Beklagte gelten und nicht allgemein für verbindlich erklärt worden sind. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen, wonach der Akkreditierungsbeirat nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AkkStelleG ein beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingerichtetes Gremium ist sowie der Umstand, dass die vom Beirat ermittelten Regeln durch dieses Bundesministerium ggf. im Einvernehmen mit anderen fachlich betroffenen Bundesministerien bekannt gemacht werden, sprechen ebenfalls eher gegen eine gesetzliche Ermächtigung zur autonomen Rechtsetzung mit Außenwirkung und für den Erlass innerbehördlichen Rechts.
- 56 (3.2.2) Es ist auch nicht eindeutig erkennbar, dass der Bundesgesetzgeber die auf EU-Ebene bestehende internationale Akkreditierungspraxis nach der DIN EN ISO/IEC 17011:2004, wonach akkreditierte Stellen spätestens alle fünf Jahre einer Wiederholungsprüfung zu unterziehen sind, bei Erlass des Akkreditierungsstellengesetzes als selbstverständlich vorausgesetzt und nur deshalb im Gesetz nicht geregelt hatte. Denn anders als im Akkreditierungsstellengesetz ist die Möglichkeit oder gar Pflicht zur Befristung in vergleichbaren Fällen gesetzlich vorgesehen. Dies ist etwa in § 13 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt, ihre Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen (Mess- und Eichgesetz) vom 25. Juli 2013 (BGBl I 2013, 2722) der Fall, wonach die Anerkennung einer Konformitätsbewertungsstelle, die die Übereinstimmung von Messgeräten mit den wesentlichen Anforderungen bewerten will, unter weiteren Bedingungen erteilt, mit Auflagen verbunden sowie befristet werden kann. Eine entsprechende gesetzliche Regelung findet sich auch in § 17 Abs. 6 Satz 1 und 2 des (mittlerweile außer Kraft getretenen) Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes, wonach die Akkreditierung unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden kann und zu befristen ist (vgl. auch § 21a Abs. 8 Satz 3 des Gesetzes über den Verkehr mit Arzneimitteln). Diese gesetzlichen Regelungen sind ein starkes Indiz dafür, dass der Gesetzgeber den Inhalt

hoheitlicher Bestätigungen und Erlaubnisse, wie die Befristung einer Akkreditierung, regelmäßig selbst entscheidet und gesetzlich regeln muss (vgl. zum Europarecht: EuGH, Urteil vom 28. Februar 1991 - RS C-131/88 - juris Rn. 68 f.).

- 57 (3.2.3) Hinzu kommt entscheidend, dass der Erlass normkonkretisierender bzw. normergänzender Verwaltungsvorschriften, die an die Stelle eines Parlamentsgesetzes oder einer den Anforderungen des Art. 80 GG genügenden Rechtsverordnung treten, schon aus Gründen der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) nur ausnahmsweise und in engen Grenzen als zulässig angesehen werden (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 7. April 2016 - 4 C 1.15 - juris Rn. 18).
- 58 So hat das Bundesverwaltungsgericht eine Außenwirkung normkonkretisierender bzw. normergänzender Verwaltungsvorschriften am Beispiel der auf Grundlage des § 48 Bundesimmissionsschutzgesetz erlassenen TA-Luft im Wesentlichen damit begründet, dass deren grundsätzlich verbindliche Regelungen, Festlegungen und Vorgaben unbestimmte Rechtsbegriffe des Bundesimmissionsschutzgesetzes durch generelle, dem gleichmäßigen und berechenbaren Gesetzesvollzug dienende Standards konkretisierten, die entsprechend der Art ihres Zustandekommens in hohem Maße wissenschaftlich-technischen Sachverstand und allgemeine Folgenbewertungen verkörperten. Solche Standards seien auch die Emissionswerte, die angäben, welche von Anlagen ausgehenden Luftverunreinigungen nach dem Stand der Technik vermeidbar seien, demgemäß als Grundlage für Emissionsbegrenzungen nach dem Stand der Technik dienten und im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit das Maß der gesetzlich gebotenen Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen konkretisierten. Mit dieser Funktion seien diese Werte auch im gerichtlichen Verfahren beachtlich (vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 10. Januar 1995 - 7 B 112.94 - juris Rn. 4), soweit sie nicht durch Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik überholt seien (BVerwG, Beschluss vom 21. März 1996 - BVerwG 7 B 165.95 - juris Rn. 10 sowie Urteil vom 20. Dezember 1999 - 7 C 15.98 - BVerwGE 110, 216 <218>).
- 59 Auch der TA Lärm, soweit sie für Geräusche den unbestimmten Rechtsbegriff der schädlichen Umwelteinwirkungen konkretisiere, hat das Bundesverwaltungsgericht als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift unter Hinweis auf seine Rechtsprechung zur TA Luft eine im gerichtlichen Verfahren zu beachtende Bindungswirkung zuerkannt (BVerwG, Urteil vom 29. August 2007 - 4 C 2.07 - BVerwGE 129, 209 Rn. 12). Soweit das Bundesverwaltungsgericht in den vorzitierten Entscheidungen auf seine (frühere) Rechtsprechung zu Beihilfavorschriften hingewiesen hat (etwa BVerwG, Urteil vom 18. September 1985 - 2 C 48.84 - BVerwGE 72, 119 <121 f. m.w.N.>), ist diese Rechtsprechung wegen des Vorstoßes gegen den Vorbehalt des Gesetzes mittlerweile überholt (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 - 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 103 <105 ff.>).
- 60 Um eine solche Regelung, die in hohem Maße wissenschaftlich-technischen Sachverstand und eine daraus abzuleitende allgemeine Folgenbewertung nach dem Stand von Wissenschaft und Technik verkörpert und zugleich die auf abstrakt-genereller Abwägung beruhenden Wertungen des hierzu berufenen Vorschriftengebers zum Ausdruck bringt (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2001 - 7 C 21.00 - BVerwGE 114, 342 <344>), handelt es sich bei der Allgemeinen Regel des Akkreditierungsbeirats 71 SD 0 001 über die Befristung von Akkreditierungen nicht, so dass die vorstehenden Gründe, die eine Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung ausnahmsweise rechtfertigen könnten, hier nicht tragen.
- 61 Eine weitere Rechtfertigung zum Erlass außenwirksamer Verwaltungsvorschriften zur „letztverbindliche(n) Auslegung der Tatbestandsmerkmale einer Rechtsnorm“ ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dann anzuerkennen, soweit der Verwaltung hierzu ausnahmsweise ein im Gesetz angelegter Beurteilungsspielraum eingeräumt ist. Dies sei etwa der Fall, wenn das Gesetz die Zuständigkeit für Verwaltungsentscheidungen, denen in hohem Maße wertende Elemente anhaften, Verwaltungsorganen mit besonderer fachlicher Legitimation, insbesondere einem pluralistisch zusammengesetzten Kollegialorgan, übertragen hat (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2015 - 6 C 17.14 - BVerwGE 153, 129 Rn. 33 ff. m.w.N.) oder sich Entscheidungen einer Steuerung durch ein abstrakt-generelles Regelwerk weitgehend entziehen, weil sie zwangsläufig von individuellen Einschätzungen und Erfahrungen geprägt sind. Dabei bedarf die Anerkennung eines solchen Beurteilungsspielraums deswegen einer besonderen Rechtfertigung, weil die Gerichte nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG die Verwaltungstätigkeit in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen haben. Damit ist vorrangig den Gerichten die Befugnis zugewiesen, den Bedeutungsgehalt von Rechtsnormen durch deren Auslegung nach den herkömmlichen Methoden ohne Bindung an die Rechtsauffassung der Verwaltung zu bestimmen, weshalb bloß norminterpretierende Verwaltungsvorschriften gegenüber den Gerichten keine Bindungswirkung entfalten (stRspr., Nachweise dazu im Urteil vom 14. Oktober 2015, a.a.O.).
- 62 Unabhängig von der noch zu bejahenden Frage, ob es sich bei dem Akkreditierungsbeirat um ein Verwaltungsorgan mit besonderer fachlicher Legitimation, insbesondere ein pluralistisch zusammengesetztes Kollegialorgan handelt, was der Senat angesichts dessen Zusammensetzung nach § 4 Abs. 4 AkkStelleG nicht in Abrede stellt, ist die Befristung der Akkreditierung nach der Allgemeinen Regelung vom 29. August 2012 nicht



bereits im Akkreditierungsstellengesetz erkennbar angelegt (vgl. auch Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, a.a.O., § 104 Rn. 32).

- 63 Die Frage, ob eine Akkreditierung mit Nebenbestimmungen, wie einer Befristung, versehen werden darf, ist auch nicht der Steuerung in einem abstrakt-generellen Regelwerk entzogen und auch nicht aus Gründen der flexibleren Anpassung an einen sich rasch ändernden Stand von Wissenschaft und Technik oder sich fortlaufend ändernde Lebensbedingungen, wie im Bereich der (früheren) Regelsätze im Sozialhilferecht (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 25. November 1993 - 5 N 1.92 - BVerwGE 94, 335 ff.; sowie BVerfG vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 - BVerfGE 125, 175 ff.) erforderlich, wie die oben unter (3.2.2) angeführten Beispiele belegen, in denen der Gesetzgeber die Möglichkeit einer Befristung selbst geregelt hat.
- 64 Nach alledem kommt es auf die von Klägerseite angeführten Erwägungen zum verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2004 - 2 C 50.02 - BVerwGE 121, 104 <108 ff.> sowie BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 1975 - 2 BvR 883/73 - BVerfGE 40, 237 ff., jeweils m.w.N.) nicht mehr an.
- 65 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10 Satz 1, § 711 ZPO.
- 66 Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.
- 67 **BESCHLUSS**
- 68 Der Wert des Streitgegenstands wird unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Berlin vom 3. April 2014 für beide Rechtsstufen auf jeweils 30.000 EUR festgesetzt.
- 69 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG. Im Interesse einheitlicher Rechtsanwendung folgt der Senat regelmäßig - wie auch hier - den Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (vgl. u.a. NVwZ-Beilage 2013, S. 57 ff.). Nach dessen Ziff. 54 ist für die Wertberechnung in Fällen, in denen eine Gewerbeerlaubnis, Gaststättenkonzession oder Gewerbeuntersagung inmitten steht, der (hier nicht bekannte) Jahresbetrag des erzielten oder erwarteten Gewinns, mindestens jedoch 15.000 Euro anzusetzen. Diesen Konzessionsfällen sind die beiden Akkreditierungen hinsichtlich der Wertfestsetzung gleichzusetzen, so dass der Streitwert auf zweimal 15.000 Euro (= 30.000 Euro) festzusetzen ist. Dem entsprechend ist die erstinstanzliche Wertfestsetzung von Amts wegen zu ändern (§ 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG).
- 70 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).