



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 49

21.08.2006

Georg Queisner:

Der europäische Verwaltungsverbund – Verwaltung in Mehrebenen-Rechtsordnungen

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Georg Queisner

Seminararbeit

Professor Dr. Christian Calliess, LL.M.Eur.

Professor Dr. Christoph Möllers, LL.M. (Chicago)

**Der europäische Verwaltungsverbund:
Verwaltung in Mehrebenen-Rechtsordnungen**

Literaturverzeichnis

- Arndt, Felix Vollzugssteuerung im Regulierungsverbund. Eine Typologie der Verwaltungskooperationen am Beispiel des Energiesektors, in: DV, S. 100 – 118
- Benz, Arthur Verwaltungskooperationen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Das Beispiel der regionalen Strukturpolitik, in Schmidt-Aßmann / Hofmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 45 – 69
- Bieber, Roland Die Verwaltungsorganisation der Europäischen Gemeinschaft, in: Schweitzer, Michael (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, S. 85 – 114
- v. Bogdandy, Armin Skizzen einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung, in: v. Danwitz, Thomas (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar 1993
- v. Bogdandy, Armin Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestaltung der Europäischen Union nach Amsterdam, Baden-Baden 1999
- Böge, Ulf
Scheidgen, Anja Das neue Netzwerk der Wettbewerbsbehörden in der Europäischen Union, in EWS 2002, S. 201 – 206

III

- Britz, Gabriele
Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? – Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn – , in: EuR 2006, S. 46 – 77
- Calliess, Christian
Ruffert, Matthias
Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2. Auflage, Neuwied, Kriftel 2002
- Calliess, Christian
Europa als Wertegemeinschaft - Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?
in: JZ 2004, S. 1033 – 1045
- Calliess, Christian
Das neue Recht der Grünen Gentechnik im europäischen Verwaltungsverbund, - Zur Verzahnung staatlicher und europäischer Risikovorsorge im Kontext von Regulierung und Selbstregulierung, in: DÖV 2006, S. 10 – 22
- Cassese, Sabino
Der Einfluss des Gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsrechts auf die nationalen Verwaltungsrechtssysteme, in: Der Staat 33 (1994), S. 25 – 38
- Dalheimer, Dorothe
Feddersen, Christoph
Miersch, Gerald
EU-Kartellverfahrensordnung. Kommentar zur VO 1/2003. Sonderausgabe aus: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Nach Art. 83 EGV, München 2005

- Di Fabio, Udo
Mehrebenendemokratie in Europa. Auf dem Weg in die komplementäre Ordnung, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 15. November 2001, <http://www.whi-berlin.de/difabio.htm> (Abruf vom 30. Mai 2006)
- Frenz, Walter
Handbuch Europarecht. Band 2. Europäisches Kartellrecht; Berlin, Heidelberg 2006
- Geiger, Rudolf
EUV/EGV. Kommentar, 4. Auflage, München 2004
- Grabitz, Eberhard
Hilf, Meinhard
(Hrsg.)
Kommentar zur Europäischen Union, München, Loseblatt, Stand: 29. Ergänzungslieferung, Dezember 2005
- Groß, Thomas
Die Kooperation zwischen Agenturen und nationalen Behörden, in: EuR 2005, S. 54 – 67
- Hans Peter Nehl
Rechtsprobleme der europäisch-nationalen Mehrebeneverwaltung, in: BDVR-Rundschreiben 2004, S. 66 - 69
- Hofmann, Jens
Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard / Schöndorf-Haubold, Bettina (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, Tübingen 2005, S. 353 – 381
- Hossenfelder, Silke
Lutz, Martin
Die neue Durchführungsverordnung zu den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag, in: WuW 2003, S. 118 – 129

- Huber, Peter
Das Kooperationsverhältnis von Kommission und nationalen Verwaltungen beim Vollzug des Unionsrechts, S. 127 – 137, in: Eberle, Carl-Eugen / Ibler, Martin / Lorenz, Dieter, Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart, Festschrift für Winfried Brohm, München 2002
- Immenga, Frank
Lange, Werner
Entwicklungen des europäischen Kartellrechts im Jahr 2003, EuZW 2003, S. 889 – 895
- Ipsen, Hans Peter
Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972
- Isensee, Josef
Integrationsziel Europastaat?, in: Due, Ole / Lutter, Marcus / Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995, S. 567 – 592
- Jachtenfuchs, Markus
Kohler-Koch, Beate
Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies., Europäischen Integration, Opladen 1996, S. 15 – 45
- Jochum, Heike
Das Bundeskartellamt auf dem Weg nach Europa. Verfassungs-, europarechtliche und organisationssoziologische Perspektiven des Organisationswandels selbständiger Behörden in Deutschland unter dem Einfluss der Europäischen Union am Beispiel des Bundeskartellamts, in: VerwArch. 94 (2003), S. 512 – 542
- Kadelbach, Stefan
Verwaltungskontrolle im Mehrebenen-System der Europäischen Gemeinschaft, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard / Hoffmann-Riem Wolfgang, (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, S. 205 – 246

- Kirchhof, Paul
Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration, in: Isensee, Josef / ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Heidelberg 1992, S. 855 – 886
- Klösters, Anton
Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug, Dis. Münster 1993
- Knill, Christoph
Winkler, Daniela
Convergence or Divergence of National Legal and Administrative Structures? Europeanisation Effects of the Environmental Impact Assessment in Germany and England;
Teil 1, in: JEEPL 2006, S. 43 – 51,
Teil 2, in: JEEPL 2006, S. 132 – 141
- Koch, N.
Das Verhältnis der Kartellvorschriften des EWG-Vertrages zum Gesetze gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: BB 1959, S. 241 – 247
- Koenigs, Folkmar
Die VO Nr. 1/2003: Wende im EG-Kartellrecht, in: Der Betrieb, S. 755 – 759
- Ladeur, Karl-Heinz
Möllers, Christoph
Der europäische Regulierungsverbund der Telekommunikation im deutschen Verwaltungsrecht, in: DVBl 2005, S. 525 – 535
- Lampert, Thomas
Niejahr, Nina
Kübler, Johanna
Weidenbach, Georg
EG-KartellVO. Praxiskommentar zur Verordnung (EG) Nr. 1/2003, Heidelberg 2004

- Mayer, Franz C. Europäische Verfassungsgerichtsbarkeit, in: v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Berlin 2003, S. 230 – 282
- Mayer, Franz C. Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, Das Maastrichturteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra vires-Akte in Mehrebenensystemen, Dis. München 1999
- Mestmäcker, Ernst-Joachim
Schweitzer, Heike Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Auflage, München 2004
- Möllers, Christoph European Governance – meaning and value of a concept, in: Institut für Völkerrecht und Europarecht der Universität Göttingen, Abteilung Europarecht - Göttinger Online Beiträge zum Europarecht Nr. 40
- Möllers, Christoph Steps to a Tripartite Theory of Multi-Level Government, in: Jean Monnet Working Paper 5/03;
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030501.pdf> (Abruf vom 12. Juni 2006)
- Möllers, Christoph Durchführung des Gemeinschaftsrechts – Vertragliche Dogmatik und theoretische Implikationen, in EuR 2002, S. 483 – 516
- Möllers, Christoph Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, Tübingen 2005
- Oppermann, Thomas Europarecht, 3. Auflage, München 2005

VIII

- Pampel, Gunnar
Rechtsnatur und Rechtswirkungen im reformierten europäischen Wettbewerbsrecht, Dis. Kiel 2004
- Peetz, Matthias Fabian
Die Neue Kartellverordnung Nr. 1/2003 – Eine kritische Analyse. Dis. Tübingen 2004, http://w210.ub.uni-tuebingen.de/dbt/volltexte/2005/1695/pdf/Dissertation_Peetz.pdf (Abruf vom 3. Juni 2006)
- Pühs, Wolfgang
Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht. Formen und Grenzen eines effektiven Gemeinschaftsrechtsvollzuges und Überlegungen zu seiner Effektivierung, Dis. Bayreuth, 1996
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.)
Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I: Allgemeines Umweltrecht; Köln, Berlin, Bonn, München 2003
- Rivero, Jean
Vers un droit commun européen : Nouvelles perspectives en droit administratif, in: Cappelletti, Mauro, New Perspectives for a common law of europe, Florence 1978, S. 389 – 406
- Scharpf, Fritz W.
Die Politikverflechtungsfalle: Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, PVS 1985, S. 323 – 356
- Scheuing, Dieter
Europarechtliche Impulse für innovative Ansätze im deutschen Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Baden-Baden 1994, S. 289 – 354

- Schmidt-Aßmann, Eberhard
Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts: Einleitende Problemskizze, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard / Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Baden-Baden 1999, S. 9 – 43
- Schmidt-Aßmann, Eberhard
Verwaltungskooperationen in der Europäischen Gemeinschaft, in: EuR 1996, S. 270 – 301
- Schmidt-Aßmann, Eberhard
Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie, in: Cremer, Hans-Joachim / Giegerich, Thomas / Richer, Dagmar / Zimmermann, Andreas (Hrsg.), Tradition und Welt-offenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger, Berlin, Heidelberg, New York, 2002, S. 1375 – 1399
- Schmidt-Aßmann, Eberhard
Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsgerichtlichen Systembildung, Berlin 1998
- Schmidt-Aßmann, Eberhard
Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Verwaltungsrechts, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard / Schöndorf-Haubold, Bettina (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, Tübingen 2005, S. 1 – 23
- Schmidt-Aßmann, Eberhard
Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Blankennagel, Alexander / Pernice, Ingolf / Schulze-Fielitz, Helmut, Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle, Tübingen 2004, S. 395 – 415

- Streinz, Rudolf Der Vollzug des Europäischen Gemeinschaftsrechts durch deutsche Staatsorgane, in: Isensee, Josef / ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Heidelberg 1992, S. 817 – 854
- Streinz, Rudolf Europarecht, 7. Auflage, Heidelberg 2005
- Streinz, Rudolf (Hrsg.) EUV/EGV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München 2003
- Sydow, Gernot Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren, in: DV 2001, S. 517 – 542
- Sydow, Gernot Verwaltungskooperationen in der Europäischen Union. Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts, Tübingen 2004
- Terhechte, Jörg Philipp Die Reform des europäischen Kartellrechts – am Ende eines langen Weges? in: EuZW 2004, S. 353
- Uerpmann, Robert Gemeinschaftsverwaltung durch juristische Personen, AöR 125 (2000), S. 525 – 586
- Wahl, Rainer Der Einzelne in der Welt jenseits des Staates, in: Der Staat 40 (2001), S. 45 – 72
- Weitbrecht, Andreas Das neue EG-Kartellverfahrensrecht, in EuZW

A. Einleitung	1
B. Die Europäische Union – eine Mehrebenen-Rechtsordnung	1
I. Der Begriff der Mehrebenenrechtsordnung	1
II. Definition für die vorliegende Arbeit	3
C. Verwaltung in europäischen Mehrebenen-Rechtsordnungen – ein Verwaltungsverbund .	4
I. Institutionelle Rahmenbedingungen	4
1. Die Kommission	4
2. Die Agenturen bzw. Ämter	5
a) Die Entwicklung der Agenturen	5
b) „Exekutiv- und Regulierungsagenturen“	5
c) Zwischenergebnis	6
3. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen	6
4. Sonstige Beteiligte	7
a) Netzwerke und Ausschüsse	7
b) Private Organisationen	8
5. Ergebnis	8
II. Das europäische Verwaltungskonzept	9
1. Das Trennungsprinzip	9
2. Das Kooperationsprinzip	10
3. Die Verbindung der beiden Prinzipien – der Europäische Verwaltungsverbund	10
D. Vollzugsmodelle im Europäische Verwaltungsverbund unter besonderer	
Berücksichtigung des Kartellrechts	11
I. Einleitung und Modellbildung von Vollzugsformen	11
II. Das Verwaltungskonzept des Kartellrechts	12
1. VO 17/62 – Zentraler Vollzug	12
2. VO 1/03 – Dezentraler Vollzug	13
a) Einleitung	13
b) Das Verfahrensrecht	14
3. Ergebnis des Vergleichs	14

E. Kohärenz und Verwaltungsautonomie – entgegenstehende Interessen im

Verwaltungsverbund	15
I. Problemstellung.....	15
II. Lösungsansätze.....	15
1. Vorrang des Gemeinschaftsrechts	15
a) Vorgaben des Primärrechts – Art. 10 EG.....	16
b) Vorgaben des Primärrechts – Art 81 EG.....	16
c) Ein europäisches Verwaltungsrecht	16
d) Sekundärrechtliche Vorgaben anhand der VO 1/03.....	18
aa) Vergleich mit der alten Rechtslage gem. Art. 17/62	18
bb) Auswirkungen der VO 1/03 auf den einheitlichen Vollzug.....	19
e) Ergebnis.....	19
2. Kooperation	19
a) Behördennetzwerke – European Competition Network.....	20
aa) Vertikale Kooperationen	20
(1) Überblick	20
(2) Fallverteilung in Mehrebenen-Rechtsordnungen	21
bb) Horizontale Kooperationen	22
cc) Der Beratende Ausschuss.....	23
dd) Zwischenergebnis.....	23
b) Ergebnis.....	24
3. Kohärenz durch eine hierarchische Gemeinschaftsaufsicht?	24
a) Aufsichts- und Inspektionsrechte im Verbund.....	24
b) Die Durchsetzung der Aufsichtsergebnisse – Weisungsrechte?	25
aa) Vertragsverletzungsverfahren	25
bb) Weisungsbefugnisse	26
(1) Allgemeine Weisung	26
(2) Einzelweisung.....	27
cc) Zwischenergebnis.....	28
c) Folgerungen für den Verwaltungsverbund.....	28
F. Schlussbetrachtung	29

Trennung *und* Verbindung, Alleinzuständigkeit *und* Zusammenarbeit
machen das Vollzugskonzept des Gemeinschaftsrechts aus.¹

A. Einleitung

Das mit dem Zitat von Schmidt-Aßmann beschriebene Nebeneinander zweier so unterschiedlicher Ordnungsideen bzw. Gestaltungsprinzipien erscheint auf den ersten Blick kaum vereinbar. Die folgende Arbeit soll zeigen, wie sich dieser vordergründige Widerspruch in der europäischen Verwaltung sowohl als Problem, als auch als Chance niederschlägt.

Es soll zuerst der Begriff der Mehrebenen-Rechtsordnung erklärt werden (B.), um, darauf aufbauend, die institutionellen und konzeptionellen Konsequenzen für den europäischen Verwaltungsraum, die aus einer solchen Konstruktion herrühren, darzulegen (C.). Nach diesen theoretischen Überlegungen sollen die Grundzüge des Europäischen Kartellverfahrensrecht dargestellt werden (D.), woraufhin die Probleme der sich widersprechenden Gestaltungsprinzipien in diesem Bereich untersucht werden (E.). Dabei soll sich der Schwerpunkt der Arbeit auf die Strukturen des Verbundes und die Verwaltungstätigkeit konzentrieren. Ebenso interessante Probleme der Legitimation, der Verfahrensgrundsätze oder des Individualschutzes finden dabei weniger Beachtung.

B. Die Europäische Union – eine Mehrebenen-Rechtsordnung

I. Der Begriff der Mehrebenenrechtsordnung

Um die rechtliche Konstruktion der Europäischen Union zu beschreiben, werden seit geraumer Zeit unterschiedliche Begriffe verwendet.² Ursache dafür ist, dass die hergebrachten Typologien des Staatsrechts der Europäischen Union entgleiten.³ Sie sind oftmals

¹ Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsbund, S. 1, 2.

² Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, S. 52; Sydow, Verwaltungskooperationen in der Europäischen Union, S. 5.

³ Isensee, in: FS Everling, S. 567 f; Vgl. auch Möllers, Steps to a Tripartite Theory, Nr. 3.0.

durch ein nationales Verständnis geprägt und somit ungeeignet, die supranationalen Besonderheiten der Europäischen Union zu beschreiben.⁴

Die Überlegung, die europäische Union in mehrere Ebenen zu gliedern, entstammt ursprünglich der Politikwissenschaft.⁵ Sie begreift die Europäische Union als ein „Mehrebenensystem“, in der keine eindeutig übergeordnete Steuerungsinstanz existiert.⁶

Der Begriff des Mehrebenensystems wird in der juristischen Literatur unterschiedlich aufgenommen. Mayer beispielsweise bezeichnet ihn als vorzugswürdig. Ein Mehrebenensystem bezeichnet danach den Zusammenschluss verschiedener Ebenen, wobei meistens ein übergreifender Verband besteht. Die Ebenen haben Entscheidungsbefugnisse (ungeachtet der Durchsetzungsfähigkeit der Entscheidungen) und stehen in rechtlichen Beziehungen zueinander.⁷

Andere Ansichten bemängeln den Begriff des Mehrebenensystems.⁸ V. Bogdandy lehnt ihn mit dem Vorzug des Wortes „Verbund“ ab. Dieser stehe stärker in der Tradition des juristischen Denkens.⁹

Möllers ist ebenso kritisch. Er versteht das Wort System als Beschreibung für eine begrenzte Ordnung. Eine solche Grenzziehung bloß durch die Verwendung eines Begriffes sei für rechtswissenschaftliche Untersuchungen ungeeignet.¹⁰ Er benutzt stattdessen den Begriff der Mehrebenen-Rechtsordnungen, um einen Vergleich zwischen nationalen und übernationalen Rechtsordnungen herzustellen.¹¹

Die Begrifflichkeiten divergieren also unterschiedlich stark. Schlussendlich haben sie aber alle ein gemeinsames Anliegen. Sie sollen die Probleme, die es mit dem klassischen

⁴ Vgl. dazu nur: Schmidt-Aßmann, FS-Steinberger, S. 1375, 1381; Mayer, in v. Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 229, 264; Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, S. 38 ff; Sydow, Verwaltungskooperationen, S. 10

⁵ Jachtenfuchs/Kohler-Koch, in dies. (Hrsg.), Europäische Integration, 1996, S. 15, 30; zu dieser Überlegung auch, Scharpf, PVS 1985, S. 323 ff.

⁶ Benz, in: Schmidt-Aßmann/ Hoffmann-Riem (Hrsg.), S. 45, 46.

⁷ Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, S. 53; ders. in: v. Bogdandy (Hrsg.) Europäisches Verfassungsrecht, S. 229, 270 ff.; ebenso verwenden ihn beispielsweise Di Fabio, Mehrebenendemokratie in Europa, S. 9; Wahl, Der Staat 2001, S. 45, 46.

⁸ V. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus, S. 12; Möllers, Gewaltengliederung, S. 210.

⁹ Vgl. nur: BverfGE 89, 155, 181, 190 (Maastricht-Urteil); Kirchhof in: Isensee/Kirchhof, HdbStR, Bd. VII, § 183, Rn. 38; der Begriff des Verbundes bzw. Verwaltungsverbundes wird auch verwendet von Groß, in DÖV 2004, 20 ff.

¹⁰ Möllers, Gewaltengliederung, S. 210.

Begriffsrepertoire gibt, verhindern. Der Begriff der Ebene, des Mehrebenensystems oder auch der Mehrebenenverwaltung¹² ergänzt bestehende Kategorien, wie z.B. das des föderalistischen Systems.¹³ Er stillt das Verlangen nach neutralen, von nationalen Rechtstraditionen unbelasteten Begriffen, die der offenen Gestaltform¹⁴ der Europäischen Union entsprechen. Die Begriffe schließen sich nicht aus, sondern ergänzen sich oder beurteilen die Europäische Union unter unterschiedlichen Gesichtspunkten.¹⁵ Oder sie sollen ein möglichst anschauliches Bild von prägenden Elementen der europäischen Vollzugwirklichkeit kennzeichnen.¹⁶

II. Definition für die vorliegende Arbeit

In der vorliegenden Arbeit soll der Begriff der Mehrebenen-Rechtsordnungen folgendermaßen verstanden werden:

In der Europäischen Union existieren mehrere Ebenen. Einerseits die Gemeinschaftsebene und andererseits die mitgliedstaatliche Ebene. Die mitgliedstaatliche Ebene kann ihrerseits wieder aus mehreren Ebenen bestehen, beispielsweise in Deutschland aus Bundes- und Landesebene.

Eine Ebene zeichnet sich dadurch aus, dass sie eigenes Recht setzen kann und dadurch eine eigene Rechtsordnung schafft.¹⁷ Sie hat also Entscheidungsbefugnisse. Die Ebenen ebenso wie ihre Rechtsordnungen müssen nicht zwingend in einem Über-/ Unterordnungsverhältnis stehen. Unerheblich ist es für die vorliegende Betrachtungen, ob die Ebenen eigene Legitimationsstrukturen herausgebildet haben.¹⁸

¹¹ Möllers, Gewaltengliederung, S. 218.

¹² so Nehls, in: BDVR-Rundschreiben, 2004, S. 66 oder Winter, EuR 2005, S. 255, 258.

¹³ Möllers, Gewaltengliederung, S. 211.

¹⁴ So Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, § 54, Rn. 118; kritisch zu dieser Offenheit: v. Bogdandy, in v. Danwitz (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit, S. 9, 11.

¹⁵ So betrachtet Möllers die EU unter verfassungstheoretischen Überlegungen (Vgl. Möllers, Gewaltengliederung), Schmidt-Aßmann wiederum unter Verwaltungswissenschaftlichen Überlegungen, (Vgl. Schmidt-Aßmann, in ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 1, 7; Vgl. auch Sydow, Verwaltungskooperationen, S. 5.

¹⁶ So Britz über den Begriff des Verwaltungsverbundes, EuR 2006, S. 46, 47.

¹⁷ Vgl. EuGH Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1269 (Costa/E.N.E.L.).

¹⁸ Vgl. dagegen Möllers Definition: A legal system acquires the statue of a level if it develops its own mechanism of legitimacy that is not mediated by other levels, in: Steps to a Tripartite Theory, Nr. 3.1.1.; oder ders. Gewaltengliederung, S. 213; anscheinend nutzt er aber den Begriff der Ebene in einem anderen Sinne in: Ladeur/Möllers, DVBl 2005, S. 525, 527.

C. Verwaltung in europäischen Mehrebenen-Rechtsordnungen – ein Verwaltungsverbund

Folge einer Mehrebenen-Rechtsordnung kann der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch Verwaltungsinstitutionen der unterschiedlichen Ebenen sein.

I. Institutionelle Rahmenbedingungen

Der europäische Gemeinschaftsraum wird von EG-Administrationen und mitgliedstaatlichen Behörden gemeinsam verwaltet.¹⁹ Im folgenden sollen die an der europäischen Verwaltung Beteiligten kurz beschrieben werden

1. Die Kommission

Der Ort exekutiven Handelns kann in der europäischen Ebene nicht ganz eindeutig zugeordnet werden. Einerseits ist der Rat als Hauptrechtssetzungsorgan gelegentlich Verwaltungsinstanz.²⁰ Andererseits ist die Kommission mittels ihres Initiativmonopols am Gesetzgebungsverfahren beteiligt.²¹ Die Europäische Gemeinschaft hat das Gewaltenteilungsprinzip also nicht verwirklicht, sondern eine gemeinschaftsrechtliche Funktionsordnung geschaffen, die insbesondere durch das Instrument der begrenzten Einzelermächtigung die Gemeinschaftsgewalt beschränkt.²²

Nichtsdestotrotz konzentrieren sich die administrativen Aufgaben ganz überwiegend auf die Kommission.²³ Dies ergibt sich auch aus dem Zuschnitt der Aufgaben gem. Art. 211 EG.²⁴ Gem. seinem Spiegelstrich 1 obliegt es der Kommission, für die Anwendung der Verträge zu sorgen. Gem. Spiegelstrich 3 trifft sie Entscheidungen. Die Kommission ist also das Verwaltungsorgan der Gemeinschaft.²⁵ Ihr Aufgabenbereich liegt vor allem in

¹⁹ Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 378.

²⁰ Schmidt-Aßmann, ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), der europäische Verwaltungsverbund, S. 1, 8; vgl. z.B.: Gewährung von Ausnahmen vom Beihilfeverbot gem. Art. 88 Abs. 2 UAbs. 3 EG.

²¹ Streinz in: Streinz, Art. 7 Rn. 19, Dietz/Glatthaar; Das Räderwerk der Kommission, S. 12.

²² Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 22.

²³ Sydow, Verwaltungskooperationen, S. 61; Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 379; Bieber, in: Schweitzer (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, S. 85, 96.

²⁴ Vgl. Kugelman, in: Streinz, EUV/EGV Art. 211 EG, Rn. 13 ff; noch tiefergehend: Klösters, Kompetenzen der Kommission, S. 94 ff.

²⁵ Kugelman, in: Streinz, Art. 211 EG, Rn. 7; Grabitz/Läufer, Das Europäische Parlament, S. 150, Rn. 22; Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 379; Uerpmann, AöR 2000, S. 552, 553.

der Durchsetzung des freien Warenverkehrs gem. Art 23 EG, der Wettbewerbskontrolle, der Verwaltung des Agrarbereichs oder der Gemeinschaftsfonds.

2. Die Agenturen bzw. Ämter

a) Die Entwicklung der Agenturen

Der ehemals hohe Zentralisierungsgrad der Europäischen Kommission ist mit Ansteigen der administrativen Aufgaben relativiert worden.²⁶ Seit den 70er Jahren sind immer wieder Ämter oder Agenturen gegründet worden, denen spezielle Aufgaben zugewiesen sind.²⁷ Allgemeingültige Aussagen können zu diesen Agenturen nicht gemacht werden. Sie sind in Ausgestaltung, Selbständigkeit oder Entscheidungsbefugnissen sehr uneinheitlich. Organisationsrechtlich sind sie aber keine nachgeordneten Dienststellen der EG-Kommission.²⁸

Auffällig ist jedoch ihre Entwicklung. Anfangs waren sie nur mit Spezial- und Randaufgaben betraut, wie beispielsweise das Europäische Zentrum der Berufsbildung.²⁹ In den 90er Jahren aber wurden sie teilweise mit substantiellen Aufgaben betraut, wie z.B. das Europäische Markenamt oder die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln.³⁰ Dabei trifft das Markenamt sogar direkt außenverbindliche Entscheidungen.³¹ Mittlerweile ergeben sich immer klarere Aufgabenprofile für Agenturen. Zu nennen ist etwa die Europäische Agentur für Seeverkehr oder für die Flugsicherheit.³² In der Entwicklung der Agenturen lässt sich also eine gewisse Verselbständigung einiger Verwaltungstätigkeiten entdecken, die nicht ganz unproblematisch ist.³³

b) „Exekutiv- und Regulierungsagenturen“

Die Kommission versucht in jüngerer Zeit die unterschiedlichen Entwicklungen zu ordnen. Ausdruck für dieses Bemühen ist grundsätzlich das Weißbuch der Kommission „Eu-

²⁶ Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 379

²⁷ Groß, EuR 2005, S. 54; Schmidt-Aßmann, ZHR 2004, S. 125, 127.

²⁸ Schmidt-Aßmann, ZHR, 2004, 125, 128.

²⁹ VO EG Nr. 337/75, ABl. EG L 1975 39, S. 1.

³⁰ VO EG Nr. 2309/93, ABl. EG 1993 L 214, S. 1.

³¹ Schmidt-Aßmann, ZHR 2004, 125, 127.

³² VO EG Nr. 1592/2002, im ABl. EG 2002 Nr. L 240, S. 1.

³³ Vgl. dazu Uerpman, Gemeinschaftsverwaltung, AöR 2000, S. 552 ff.

ropäisches Regieren“³⁴ oder im speziellen die Mitteilung der Kommission über die Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen vom 11.12.2001.³⁵ Danach sind bestehenden Agenturen in Exekutiv- und Regulierungsagenturen einzuteilen.³⁶

Exekutivagenturen sollen mit reinen Verwaltungsaufgaben betraut werden. Regulierungsagenturen obliegt es durch Handlungen, die zur Regulierung eines bestimmten Sektors beitragen, aktiv an der Wahrnehmung der Exekutivfunktion mitzuwirken.³⁷

Allerdings weist die Kommission auch nachdrücklich daraufhin, dass Agenturen bestehen, die keiner der beiden Kategorien zuzuordnen sind. Als dritten Typ nennt beispielsweise Sydow durch Beschluss errichtete Ämter mit organisatorisch-logistischen Hilfsfunktionen, wie z.B. das Amt für amtliche Veröffentlichungen.³⁸

c) Zwischenergebnis

Angesichts der großen Anzahl unterschiedlicher Ausprägungen sollen die Agenturen hier nicht abschließend in Kategorien eingeteilt werden.³⁹

Für die Untersuchung des Europäischen Verwaltungsverbundes ist entscheidend, dass Agenturen die unterschiedlichsten Funktionen im Europäischen Verwaltungsverbund übernehmen können, von Informationsbeschaffungen bis hin zu Entscheidungsfindung.⁴⁰

Damit sind - zumindest die neueren Agenturen - die Ansprechstation, an die sich die mitgliedstaatlichen Behörden wenden müssen und eben nicht die Kommission.

3. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen

Das Erscheinungsbild der mitgliedstaatlichen Verwaltungen richtet sich nach den nationalen Verfassungen. Konkrete gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Verwaltungsorganisation bedürfen daher einer Grundlage im primären

³⁴ Weißbuch der Kommission, Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 endg.

³⁵ Kommission der europäischen Gemeinschaften, Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM (2002) 718 endg.

³⁶ Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM (2002) 718 endg., S. 4; kritisch zu dieser Einteilung, Groß, in EuR 2005, S. 54, 56.

³⁷ Definition in: Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM (2002) 718 endg., S. 4.

³⁸ Sydow, Verwaltungskooperationen, S. 64.

³⁹ Vgl. aber die Einteilung in Riedel, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 103, 110.

⁴⁰ Groß, EuR 2005, S. 56 f.

ganisation bedürfen daher einer Grundlage im primären Gemeinschaftsrecht.⁴¹ In den seltensten Fällen entstehen deswegen eigenständige unabhängige Stellen für den Vollzug des Gemeinschaftsrecht.⁴² Die mitgliedstaatlichen Behörden müssen aber so ausgestaltet sein, dass sie einen einheitlichen und effektiven Vollzug des Gemeinschaftsrechts leisten können.

Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen tragen die Hauptlast der europäischen Verwaltungstätigkeit.⁴³ Somit verfolgt die europäische Verwaltung grundsätzlich ein dezentrales Vollzugskonzept.⁴⁴

4. Sonstige Beteiligte

An der Administration der europäischen Verwaltung sind neben den festen Institutionen nach und nach andere Beteiligte hinzugetreten, die die genannten Institutionen teilweise lediglich unterstützen. Sie relativieren die Vorstellung, dass eine Verwaltung durch abgeschlossene, festgefügte und hierarchisch strukturierte Organisationseinheiten konstituiert sein muss.⁴⁵ Hierbei sind Netzwerke, Ausschüsse oder private Organisationen zu nennen.

a) Netzwerke und Ausschüsse

Netzwerke⁴⁶ entstehen durch besonders verdichtete und verfestigte Kooperationsstrukturen zwischen Verwaltungen.⁴⁷ Sie unterstützen die Verwaltungen mit speziellem Wissen und dienen der gegenseitigen Information.⁴⁸ Sie können entweder als lose Verbindungen bestehen, oder wie im Falle der Komitologie- oder Expertenausschüsse als institutionalisierte Formen.⁴⁹ Organisationsrechtlich stellen sie weder Hilfsorgane des Rates noch

⁴¹ Streinz, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.) HdbStr Bd. VII, § 182, Rn. 19.

⁴² Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 380.

⁴³ Schmidt-Aßmann, FS-Steinberger, S. 1075 f.; ders. in: FS-Häberle, S. 395, 397; Oppermann, § 5, Rn. 97; v. Bogdandy, in: GH Art. 10 EGV, Rn. 43, (20 EL Aug. 2002).

⁴⁴ Schmidt-Aßmann, EuR 1996, S. 270 f.

⁴⁵ Sydow, Verwaltungskooperation, S. 78.

⁴⁶ Vgl. Zum Begriff des Netzwerkes, Möllers, ZaöRV, 2005, S. 351, 380.

⁴⁷ Sydow, Verwaltungskooperationen, S. 79; vgl. auch Ladeur/Möllers, DVBl 2005, S. 525, 527.

⁴⁸ Vgl. Möllers, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 40, S. 16.

⁴⁹ Vgl. Sydow, Verwaltungskooperationen, S. 78, 79 ff.

sonstige Gemeinschaftsinstitutionen dar.⁵⁰ Sie sind dem Organisations- und Verantwortungsbereich der Kommission zuzuordnen.⁵¹

Ausschüsse ermöglichen es, die Kenntnisse zahlreicher unterschiedlicher Behörden und Menschen in einem Gremium zu vereinen. Sie werden durch Experten des jeweiligen Sachgebietes oder durch Beamte aus den Mitgliedstaaten besetzt.⁵² Ihr Einfluss ist insbesondere in der Komitologie, also im Zusammenhang mit der Übertragung von Durchführungsaufgaben gem. Art. 202 Spiegelstrich 4 EG, nicht zu unterschätzen. Für den Agrarsektor wurden in den Jahre 1962-2002 neunzig Prozent der Komitologievorschläge angenommen.⁵³ Nur in ein Prozent der Fälle entschied der Rat anstatt der Kommission.⁵⁴ Insofern ist auch der Wunsch des Parlaments, auf das Komitologieverfahren Einfluss zu nehmen, wenig überraschend.⁵⁵

b) Private Organisationen

Als weitere Beteiligte der europäischen Verwaltung können private Organisationen, wie z.B. die europäischen Normungsorganisationen, genannt werden. Private Organisationen nehmen nur unterstützende Aufgaben wahr, entweder als Verwaltungshelfer eher technische Vollzugsaufgaben oder aber selbstregulative Gestaltungsaufgaben.⁵⁶

5. Ergebnis

Die Darstellung der Verwaltungsträger und deren Aufgabenstellungen zeigt, dass die Europäische Verwaltung als ein Kern-Schalen-Modell dargestellt werden kann.⁵⁷ Den Kern bilden die mitgliedstaatlichen Verwaltungen, sowie die Kommission. Darum gruppieren sich die für spezielle Aufgaben gegründeten Agenturen, sowie die große Zahl der Ausschüsse. Ergänzend treten die privaten Organisationen hinzu.

⁵⁰ Insoweit kann über das Entstehen einer dritten Ebene nachgedacht werden, vgl. Möllers, DVBl 2005, 525, 527.

⁵¹ Schmidt-Aßmann, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 1, 18.

⁵² Schmidt-Aßmann, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 1, 17.

⁵³ Kommission, Bericht über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2002, KOM (2003) 530, S. 10.

⁵⁴ Vgl. zu der Rolle der Komitologieausschüsse bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts: Demmeke/Haibach, DÖV 1997, S. 710, 712.

⁵⁵ Vgl. zur aktuellen Diskussion: FAZ Nr. 119 vom 23. Mai 2006, S. 18.

⁵⁶ Schmidt-Aßmann, FS Peter Häberle, S. 395, 396.

⁵⁷ Schmidt-Aßmann, FS Peter Häberle, S. 395, 396; ihn bestätigend: Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. CII.

II. Das europäische Verwaltungskonzept

Das Europäische Verwaltungskonzept ist, wie im Anfangssatz angedeutet, durch zwei Prinzipien gekennzeichnet. Einerseits das Trennungsprinzip und andererseits das Kooperationsprinzip.⁵⁸

1. Das Trennungsprinzip

Die europäische Verwaltung ist von Anfang an insbesondere durch das Prinzip der Trennung gekennzeichnet gewesen.⁵⁹ Dieses Prinzip basiert auf der traditionellen Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Vollzug.

Der indirekte Vollzug bezeichnet den Vollzug des Gemeinschaftsrechts, der durch die Mitgliedstaaten vorgenommen wird. Er ist die Regel.⁶⁰ Der direkte – also der von gemeinschaftseigenen Behörden vorgenommene – Vollzug war und ist die Ausnahme.⁶¹

Das Trennungsprinzip meint also die organisatorische und strukturelle Trennung der mitgliedstaatlichen Behörden von der europäischen Verwaltung.⁶² Es kann deswegen von einer Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten gesprochen werden.⁶³ Grenzen bestehen nur insofern, als dass die Durchführung gem. Art. 10 EG den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität genügen müssen.⁶⁴

Der Vorrang des indirekten Vollzug ist rechtlich mit Art. 5 Abs. 1 EG zu erklären. Er manifestiert den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung.⁶⁵ Das hat zur Folge, dass

⁵⁸ Britz nennt es das Prinzip der Vollzugsteilung und das der Vollzusverflechtung.

⁵⁹ Schmidt-Aßmann, in ders./Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, S.1, 2; Hofmann, in Schmidt-Aßmann./Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 354 f.; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. CI.

⁶⁰ Huber, in FS-Bröhm, S. 127 ff.; Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 362.

⁶¹ Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. CI, Scheuing, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), S. 289, 294.

⁶² Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. CII.

⁶³ Vgl. Britz, EuR 2006, S. 46, 49; ebenso Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. CXII; kritisch zu dem Begriff Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV 2.Aufl. 2002, Art. 10, Rn. 24. Er spricht lieber von dem „Grundsatz der Anwendung nationaler Verfahrens- und Prozessordnungen“; ähnlich v. Bogdandy, in GH Art. 10 EGV, Rn. 43 (20 EL Aug. 2002).

⁶⁴ Vgl. dazu grundlegend das Urteil des EuGH, Verb. Rs. 205-215/82, Slg. 1983 S. 2633 (Milchkontor).

⁶⁵ Vgl. dazu Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 89; Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 5, Rn. 8 ff.; Bieber in von der Groeben/Schwarze, Art. 7, Rn. 53; Streinz, Europarecht, Rn. 498; v. Bogdandy/Nettesheim in: GH, Art. 3 b EGV Rn. 3 (7. EL Sept. 1994).

die Gemeinschaft dort keine Kompetenz zum Vollzug hat, wo ihr der EG-Vertrag keine zuweist. Des Weiteren geht das Trennungsprinzip stillschweigend davon aus, dass jede nationale Verwaltung das Gemeinschaftsrecht nur in ihrem eigenen Hoheitsbereich vollzieht.⁶⁶ Der Trennungsgedanke bezieht sich also auch auf die territorialen Grenzen.

2. Das Kooperationsprinzip

Ist die europäische Verwaltung grundsätzlich durch das Trennungsprinzip gekennzeichnet, so ist auf der anderen Seite zu bedenken, dass ein so großer Verwaltungsraum, der unterschiedlichste Verwaltungssysteme vereint, nicht ohne einen gewissen Dialog oder sogar eine Zusammenarbeit auskommen kann.⁶⁷ Andernfalls bestände die Gefahr, dass es zu erheblichen Divergenzen im Vollzug des Gemeinschaftsrechts kommen könnte. Dies wiederum würde den Zielen des EG-Vertrages nicht entsprechen. Diese Zusammenarbeit wird unter dem Begriff der Kooperation zusammengefasst.⁶⁸

Art. 10 EG bildet die rechtliche Grundlage für die Verwirklichung dieser Überlegungen. Er begründet Kooperationspflichten nicht nur zwischen Organen und Mitgliedstaaten (die vertikale Kooperation), sondern ebenso zwischen den Mitgliedstaaten untereinander (die horizontale Kooperation).⁶⁹ Diese Kooperation ist im europäischen Verwaltungsraum sehr unterschiedlich ausgeprägt. Sie reicht vom bloßen Informationsaustausch, über institutionalisierten Ausschussarbeit bis hin zur gemeinsamen Entscheidungsfindung (z.B. Beihilferecht).

3. Die Verbindung der beiden Prinzipien – der Europäische Verwaltungsverbund

Die Ausführungen zeigen, dass die mitgliedstaatlichen Behörden auf der einen Seite von den europäischen Behörden organisatorisch getrennt sind. Auf der anderen Seite sind sie aber funktioneller Teil der EU-Verwaltung, die nach den einschlägigen Kompetenzvorschriften das EG-Recht und das von ihm harmonisierte mitgliedstaatliche Recht vollzie-

⁶⁶ Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 383.

⁶⁷ Sydow, DV 2001, S. 517, 518, Schmidt-Aßmann, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 9, 15.

⁶⁸ Schmidt-Aßmann, EuR 2006, 270 ff.; andere Begriffe sind Netzbildung oder interadministrative Verbindungen, Vgl. Hofmann, in Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 354, 356.

⁶⁹ Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 383.

hen. Dabei stehen sie teilweise in enger Verbundenheit untereinander oder mit Institutionen der EG-Administrationen. Die nationalen Behörden sind so zu kodependenten Organisationen⁷⁰ geworden. Die europäische Verwaltung ist also kein unitarisches Gesamtsystem, aber sie besteht auch nicht aus getrennt nebeneinander arbeitenden Einheiten.⁷¹ Die mitgliedstaatlichen und europäischen Verwaltungsinstitutionen können als miteinander verzahnt beschrieben werden.⁷²

Dabei wenden die mitgliedstaatlichen Behörden grundsätzlich ihr Verwaltungsrecht an, müssen sich aber an gewisse Vorgaben halten. Sie sind also nicht in einer herkömmlich einheitlichen Verwaltung organisiert. Dies soll durch den Begriff des Europäischen Verwaltungsverbundes deutlich gemacht werden.⁷³ Mittlerweile spricht auch die Kommission von einer „Verbundverwaltung“.⁷⁴

D. Vollzugsmodelle im Europäische Verwaltungsverbund unter besonderer Berücksichtigung des Kartellrechts

I. Einleitung und Modellbildung von Vollzugsformen

Verwaltungsvollzug oder Durchführung⁷⁵ (bzw. Anwendung) von Gemeinschaftsrecht bedeutet die Aktualisierung einer Gemeinschaftsbestimmung für den Einzelfall.⁷⁶ Die klassischen Vollzugsformen bauen auf der Dichotomie von direktem und indirektem Vollzug auf. In jüngerer Zeit lässt sich der indirekte Vollzug in drei Modelle aufteilen:⁷⁷

⁷⁰ Grundlegend: Cassese, in *Der Staat* 1994, S. 25, 26; ebenso: Schmidt-Aßmann, in: ders./Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 1, 2; ihn bestätigend Schwarze, *Europäisches Verfassungsrecht*, S. CIII; Sydow, in: *Die Verwaltung*, S. 517, 518, später lehnt er den Begriff aber als „zumindest missverständlich ab“ und spricht lieber von der quartären Organisationsebene: Sydow, *Verwaltungskooperationen in der EU*, S. 70.

⁷¹ Hofmann, in: in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, S. 354, 355; v. Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus*, S. 13; vgl. auch Ladeur/Möllers, die von den zentrifugalen Tendenzen im europäischen Verwaltungsverbund sprechen, in *DVBf* 2005, S. 525, 528.

⁷² Vgl. Calliess, *JZ* 2004, S. 1033, 1041.

⁷³ Arndt, in: *Die Verwaltung*, S. 100, 102; der Begriff wird mittlerweile von zahlreichen Verfassern genutzt. Vgl. nur: Ladeur/Möllers, *DVBf* 2005, S. 525, 528; Calliess, *DÖV* 2006, S. 10 ff.

⁷⁴ Vgl. Mitteilung der Kommission v. 13.11.2001, *Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme über ein Netzwerk nationaler Agenturen*, KOM (2001) 648 endg., 4 f.

⁷⁵ Anders Möllers, *EuR* 2001, S. 483, 503, der zwischen Durchführung und Vollzug unterscheidet.

⁷⁶ Rengeling, in ders. *EUDUR I*, § 27, Rn. 3; vgl. auch Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 22.

⁷⁷ Vgl. dazu Sydow, *Verwaltungskooperationen*, S. 122 ff.; ebenso: Arndt, *DV* 2006, S. 103.

Erstens das Einzelvollzugsmodell, in dem der Mitgliedstaat für sich eine Entscheidung trifft. Zweitens das Transnationalitätsmodell bei dem ein Mitgliedstaat eine Entscheidung trifft, die auch für andere Staaten gilt. Zuletzt ist das Referenzentscheidungsmodell zu nennen, in dem ein Mitgliedstaat eine Referenzentscheidung trifft, die in den übrigen Mitgliedstaaten einem Anerkennungsverfahren unterworfen wird.

II. Das Verwaltungskonzept des Kartellrechts

Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht soll im Folgenden an den Entwicklungen des Kartellverfahrensrechts dargestellt werden. Der EG-Vertrag verfolgt gem. Art. 3 Abs. 1 lit. g EG das Ziel des unverfälschten Wettbewerbs. Den primärrechtlichen Kern⁷⁸ dieses Wettbewerbsrechts bilden das Kartellverbot des Art. 81 EG und das Verbot des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung in Art. 82 EG.

Von dem Kartellverbot kann gem. Art. 81 Abs. 3 EG eine Freistellung gewährt werden. Dabei gilt es, ein durch Verordnungen ausgestaltetes, besonderes Verwaltungsverfahren⁷⁹ durchzuführen. Rechtsgrundlage für diese Vorschriften ist Art. 83 EG, der in Abs. 2 b) ausdrücklich zur Festlegung von Einzelheiten für das Verfahren von Art. 81 Abs. 3 EG ermächtigt.⁸⁰ Maßgebliche Vorschrift war hierbei die VO EWG Nr. 17/62 vom 6. Februar 1962⁸¹, die durch die VO EG Nr. 1/2003 vom 16. Dezember 2002⁸² ersetzt wurde.

1. VO 17/62 – Zentraler Vollzug

Das Wettbewerbsrecht folgte ursprünglich dem Konzept des gemeinschaftseigenen direkten Vollzugs.⁸³ Die Kommission als „Europäische Kartellbehörde“⁸⁴ war der entscheidende Verwaltungsträger. Innerhalb der Kommission stellte die Generaldirektion Wettbewerb Zuwiderhandlungen gegen Art. 81 Abs. 1 EG fest⁸⁵ und entschied über die Freistellung gem. Art. 81 Abs. 3 EG.⁸⁶ Für die Freistellung kam ihr gem.

⁷⁸ Mestmäcker/Schweitzer, § 1, Rn. 9.

⁷⁹ Mestmäcker/Schweitzer, § 19, Rn. 3.

⁸⁰ Dalheimer, in Grabitz/Hilf, Sonderausgabe, nach Art. 83 Vorbem., Rn. 4.

⁸¹ Abl. Nr. P 013 vom 21.02.1962, S. 0204 – 0211.

⁸² Abl. Nr. L 001 vom 04.01.2003 S. 0001 – 0025.

⁸³ Möllers, EuR, S. 483, 497; Pühs, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 355.

⁸⁴ Geiger, Art. 81, Rn. 3; ebenso Pühs, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 345.

⁸⁵ Art. 3 VO 17/62.

⁸⁶ Art. 6 VO 17/62.

Art. 9 Abs. 1 VO 17/62 ein Entscheidungsmonopol zu.⁸⁷ Alle Vereinbarungen i.S. des Art. 81 Abs. 1 EG waren bei ihr anzumelden und wurden auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft (Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen mit Erlaubnisvorbehalt).⁸⁸

Die mitgliedstaatlichen Behörden waren grundsätzlich für die Anwendung der Art. 81 Abs. 1 und 82 EG zuständig⁸⁹; dies allerdings nur, soweit die Kommission kein eigenes Verfahren eingeleitet hatte. Bzgl. der Freistellung nach Art. 81 Abs. 3 EG kamen ihnen nur unterstützende Aufgaben zu. Insbesondere waren sie verpflichtet angeforderte Informationen zu übermitteln⁹⁰ oder Nachprüfungen auf Ersuchen der Kommission vorzunehmen⁹¹. Das Verfahren bei der Freistellung war dementsprechend einheitlich durch die Vorgaben der Kommission geregelt.

2. VO 1/03 – Dezentraler Vollzug

a) Einleitung

Das Verwaltungsverfahren ist durch die jüngst erlassene VO 1/03 grundlegend verändert worden. Der gemeinschaftseigene zentrale Vollzug ist durch ein dezentralisiertes Modell ersetzt worden.⁹²

Gem. Art. 5 VO 1/03 sind nun die mitgliedstaatlichen Behörden – neben der Kommission –⁹³ für die gesamte Anwendung der Art. 81 und 82 EG zuständig. Dazu gehört insbesondere auch die Freistellungsentscheidung des Art. 81 Abs. 3 EG.⁹⁴

Die entscheidende materielle Neuerung ist der Wechsel vom Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen mit Erlaubnisvorbehalt zur Legalausnahme vom Verbot für alle Wettbewerbsbeschränkungen.⁹⁵ Das bedeutet, dass wettbewerbsbeschränkende Absprachen grundsätzlich als mit Art. 81 Abs. 1 EG vereinbar gelten, solange nicht das Gegenteil festgestellt wurde.

⁸⁷ Hossenfelder/Lutz in WuW 2003, S. 118 f.

⁸⁸ Art. 5 VO 17/62.

⁸⁹ Art. 9 Abs. 3 VO 17/62.

⁹⁰ Art. 11 VO 17/62.

⁹¹ Art. 13 VO 17/62.

⁹² Vgl. auch Erwägungsgrund 3 der VO 1/03; ebenso: Schwarze/Weitbrecht, Kartellverfahrensrecht, §1, Rn. 6 ff.; Koenigs, in: DB 2003, 755 ff.; Hossenfelder/Lutz, WuW, S. 118 ff.; Schmidt, BB, S. 1237 ff.

⁹³ näher zu der Zuständigkeitsabgrenzung unten.

⁹⁴ Schwarze/Weitbrecht, § 1, Rn. 8.

⁹⁵ Koenigs, DB 2003, S. 755.

b) Das Verfahrensrecht

Zwar sind die mitgliedstaatlichen Behörden für die Anwendung der Art. 81 und 82 EG zuständig. Allerdings regelt die VO 1/03 nicht das Verfahrensrecht vor den Behörden. Dieses richtet sich grundsätzlich nach dem allgemeinen nationalen Verwaltungsrecht, im Falle Deutschlands nach dem VwVfG und dem GWB.⁹⁶

Die VO beschränkt sich lediglich auf punktuelle Vorgaben.⁹⁷ Dazu gehört unter anderem die Vorgabe gem. Art. 35 VO 1/03, dass die Mitgliedstaaten nationale Wettbewerbsbehörden einrichten. In Deutschland ist dies z.B. das Bundeskartellamt, in Frankreich das Conseil de la Concurrence. Dabei können die Wettbewerbsbehörden unterschiedlich ausgestaltet sein. Auch Gerichte können unter den Begriff der Behörde fallen⁹⁸. Dieses Phänomen ist unter anderem in Frankreich ausgebildet. Dabei ermittelt eine Einrichtung den Sachverhalt, und eine zweite, meistens mit mindestens quasirichterlicher Unabhängigkeit ausgestattet, trifft die Entscheidungen, z.B. über Untersagungsverfügungen.⁹⁹

Weiterer Vorgabe sind die Verfahrensabschlüsse des Art. 5 VO 1/03, von denen die mitgliedstaatlichen Behörden nicht abweichen dürfen.

3. Ergebnis des Vergleichs

Entscheidend für die Untersuchung des Verwaltungsverbundes ist die Feststellung, dass der ehemals hohe Zentralisierungsgrad des Kartellrechts gesenkt worden ist. Der direkte Vollzug ist einem indirekten Einzelvollzug gewichen. Hintergrund dafür ist der Aufgabenzuwachs für die Kommission, wofür unter anderem die Integrationsoffenheit der Europäischen Union verantwortlich ist.¹⁰⁰ Des Weiteren ist festzustellen, dass sich das Kartellverfahren nun im Regelfall nach dem nationalen Verwaltungsrecht richtet.

⁹⁶ Klösters, Kompetenzen der EG-Kommission, S. 154.

⁹⁷ Schwarze/Weitbrecht, Kartellverfahrensrecht, § 8 Rn. 2.

⁹⁸ Schwarze/Weitbrecht, Kartellverfahrensrecht, § 8 Rn. 5.

⁹⁹ Schwarze/Weitbrecht, Kartellverfahrensrecht, § 8 Rn. 6; Zinsmeister, in: Schwarze (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht im Zeichen der Globalisierung, S. 168.

¹⁰⁰ Vg. Terhechte, EUZW 2004, S. 353.

E. Kohärenz und Verwaltungsautonomie – entgegenstehende Interessen im Verwaltungsverbund

I. Problemstellung

Das dezentrale Vollzugsmodell des Kartellrechts ermöglicht auf der einen Seite die sachnahe Aufgabenerledigung durch die lokalen Behörden, die normalerweise über gute Kenntnisse über den Markt verfügen.¹⁰¹ Zudem berücksichtigt es die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten hinreichend. Auf der anderen Seite können Gefahren für den einheitlichen und wirksamen Vollzug entstehen.¹⁰² Jeglicher Dezentralisierung sind Tendenzen zur Inkohärenz immanent.¹⁰³ Es besteht also ein Interessenkonflikt zwischen der kohärenten Anwendung des Gemeinschaftsrechts und der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten.

Um dieses Problem zu lösen, sind verschiedene Denkansätze zu verfolgen, die nicht nur für das Kartellverfahren, sondern insgesamt für den europäischen Verwaltungsverbund gelten können.

II. Lösungsansätze

1. Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Die Einheitlichkeit des Vollzugs kann unter anderem durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts sichergestellt werden.

Seit dem Urteil *Costa/ENEL* hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass Gemeinschaftsrecht im Kollisionsfall mit nationalem Recht vorrangig angewendet wird.¹⁰⁴ Voraussetzung dafür ist die Anerkennung, dass die Mitgliedstaaten mit der Zustimmung zum EG-Vertrag Souveränität abgegeben haben und dadurch eine eigene

¹⁰¹ Vgl. auch die Überlegungen der Kommission in: Weißbuch der Kommission über die Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Art. 85 und 86 EG, Abl. EG Nr. C 132, Rn. 46.

¹⁰² Immenga/Lange, RIW 2003, S. 889, 890; Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. CXII.

¹⁰³ Vgl. auch die Erwägungen der Monopolkommission, in: Folgeprobleme der europäischen Verfahrensreform. Sondergutachten Nr. 32, 2002, S. 32 f (abrufbar unter: http://www.monopolkommission.de/sg_32/text_s32_d.pdf)

¹⁰⁴ Vgl. nur: EuGH Rs. 6-64, Slg. 1964, S. 1269, *Costa/E.N.E.L.*; Walt Wilhelm Rs. 14/68, Slg. 1969, S. 1, Rn. 6; so auch die ganz h.M. in der Literatur, vgl. für viele: Oppermann, Europarecht, § 7, Rn. 2; Renegling, in: ders. EUDUR I, § 29, Rn. 14.

Rechtsordnung geschaffen wurde. Der Vorrang ist für das Bestehen eines Gemeinschaftsrechts, das von einer anderen Ebene geschaffen wurde, schlicht notwendig, sogar zwingend.¹⁰⁵ Der Charakter als Gemeinschaftsrecht würde aberkannt werden, wenn sich nationales Recht gegenüber dem Gemeinschaftsrecht durchsetzen würde und dadurch jenes unterschiedlich umgesetzt würde.¹⁰⁶ Der Vorrang des Gemeinschaftsrecht kann aber nur dann Auswirkungen auf den einheitlichen Vollzug haben, wenn es Bestimmungen zu dem Verwaltungsverfahren gibt.

a) Vorgaben des Primärrechts – Art. 10 EG

Die Einheitlichkeit des Vollzugs könnte unter anderem durch Art. 10 EG gewährleistet werden. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht anhand der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität umzusetzen.¹⁰⁷ Allerdings erweisen sich diese Vorgaben in der Praxis nur als beschränkt geeignet, innerhalb der verschiedensten europäischen Rechtssysteme einen einheitlichen Vollzug zu garantieren.

b) Vorgaben des Primärrechts – Art 81 EG

Gem. Art. 81 Abs. 2 EG sind alle nach diesem Artikel verbotenen Vereinbarungen oder Beschlüsse nichtig. Damit gilt Art. 81 Abs. 2 EG unmittelbar.¹⁰⁸ Die unmittelbare Geltung des Art. 81 Abs. 2 EG kann aber aufgrund der Auslegungsbedürftigkeit des Abs. 1 EG nicht ausreichen, um eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Art. 81 EG regelt insbesondere nicht das Verfahrensrecht. Es ist schon strittig, ob es bzgl. der Freistellung nach Art. 81 Abs. 3 EG überhaupt ein besonderes Verfahren geben muss.¹⁰⁹ Insoweit kann auch Art. 81 EG keinen einheitlichen Vollzug gewährleisten. Er bedarf einer näheren sekundärrechtlichen Ausgestaltung.

c) Ein europäisches Verwaltungsrecht

Zu denken wäre an ein europäisches Verwaltungsrecht, das ähnlich dem deutschen VwVfG das Verwaltungsverfahren bestimmt. Dafür fehlt aber bisher eine entscheidende

¹⁰⁵ Möllers, Gewaltengliederung, S. 229.

¹⁰⁶ Vgl. auch Hatje, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung, S. 424.

¹⁰⁷ EuGH, Verb. Rs. 205-215/82, Slg. 1983, S. 2633, Rn. 22, 23 (Milchkontor).

¹⁰⁸ Vgl. auch EuGH Rs. 13/61 Slg. 1962, S. 99, 112 f. (Geus/Bosch).

¹⁰⁹ Vgl. zu dieser Problematik, insbesondere der unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 81 Abs. 3 EG und dem System der Legalausnahme, Mestmäcker/Schweitzer, Europäisches Wettbewerbsrecht, § 13, Rn. 9, 11 ff.

Voraussetzung, nämlich die der Kompetenz.¹¹⁰ Mangels der Allzuständigkeit¹¹¹ der Europäischen Gemeinschaft und mangels einer ermächtigenden Norm, hat die Gemeinschaft keine Kompetenz, ein allgemeines Verwaltungsrecht zu erlassen. Des Weiteren wäre auch zu untersuchen, inwieweit ein solches sinnvoll wäre.¹¹² Die Besonderheiten der mitgliedstaatlichen Verwaltungen sind auf die Bedürfnisse der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen angepasst. Insofern kann es unter Umständen notwendig sein, nationales Verwaltungsrecht zu erhalten. Eingespielte interne Verfahrensabläufe und bereichsspezifische Fachkenntnisse sind zu nutzen.¹¹³

Auch politisch erscheint ein europäisches Verwaltungsrecht nicht durchsetzbar.¹¹⁴ Darauf weist auch der europäische Verfassungsentwurf, der keinerlei Ermächtigungsgrundlage vorsieht.¹¹⁵ Im Gegenteil: EG-Vertrag sowie Verfassungsvertrag sind gerade darauf angelegt die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten weitestgehend zu schonen. Beispiel dafür ist unter anderem das Mittel der Richtlinie gem. Art. 249 Abs. 3 EG¹¹⁶, die – im Regelfall – erst nach einem zweistufigen Rechtsetzungsverfahren Anwendung findet.¹¹⁷

Im Verfassungsentwurf ist in diesem Zusammenhang noch auf Art. III-285 EV hinzuweisen, der ausdrücklich einen Ausschluss jeglicher Harmonisierungen der Rechtsvorschriften bei der Verbesserung der Verwaltungstätigkeiten normiert. Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass nationales und europäisches Verwaltungsrecht in einer Wechselwirkung stehen und sich somit gegenseitig beeinflussen.¹¹⁸ Somit bestehen zumindest Tendenzen einer Harmonisierung des europäischen Verwaltungsrechts, hin zu einem *ius commune*.¹¹⁹

¹¹⁰ Vgl. Oppermann, *Europarecht*, § 7, Rn. 39; Klösters, *Kompetenzen der Kommission*, S. 12.

¹¹¹ V. Bogdandy/Nettesheim in: GH, Art. 3 b EGV, Rn. 3 (7. EL Sept. 1994).

¹¹² Vgl. Knill/Winkler, *JEEPL* 2006, S. 43, 44.

¹¹³ Sydow, *Verwaltungskooperationen*, S. 71.

¹¹⁴ Vgl. Zinsmeister, in: Schwarze (Hrsg.), *Europäisches Wettbewerbsrecht im Zeichen der Globalisierung*, S. 165; Schwarze/Weitbrecht, *Kartellverfahrensrecht*, § 8 Rn. 2.

¹¹⁵ Vgl. auch Schwarze/Weitbrecht, *Europäisches Kartellverfahrensrecht*, § 9, Fn. 683.

¹¹⁶ Oder im Verfassungsvertrag (Abl. EG 2004 Nr. C 310/1): das Rahmengesetz gem. Art I-33 Abs. 1 Unterabs. 2 EV.

¹¹⁷ Ruffert, in Callies/Ruffert, *EGV/EUV*, 2. Auflage 2002, Art. 249, Rn. 43.

¹¹⁸ Vgl. dazu: Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. CXII.

¹¹⁹ Rivero, *Vers un droit commun européen*, S. 389 ff.

d) Sekundärrechtliche Vorgaben anhand der VO 1/03

Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts und sein Verhältnis zum nationalen Verfahrensrecht kann aber durch sekundärrechtliche Vorschriften geregelt werden.

aa) Vergleich mit der alten Rechtslage gem. Art. 17/62

Das Verhältnis zwischen Art. 81, 82 EG und dem einzelstaatlichen Kartellrecht wurde in der VO 17/62 nicht explizit geregelt. Der Mangel einer solchen Vorschrift war die von Koch entwickelte „Zweischrankentheorie“.¹²⁰ Angesichts verschiedener Schutzbereiche der nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsgesetze müssten Vereinbarungen sowohl nationalen, als auch gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügen. Daraus entstehe ein faktischer Vorrang des strengeren Rechts.

Dieser Ansicht widersprach der EuGH aber im Urteil Teerfarbenfall¹²¹, wonach die Anwendung des nationalen Rechts nicht die uneingeschränkte und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts beeinträchtigen dürfe. Eine parallele Anwendung war also nur dann möglich, wenn das nationale Recht nicht den Art. 81 und 82 EG widersprach.¹²² In der Praxis wendeten die Wettbewerbsbehörden oder Gerichte trotzdem weitgehend nur das nationale Recht an.¹²³

Die VO 1/03 soll dagegen das materielle Recht intensiver vereinheitlichen und ein „level playing field“ errichten.¹²⁴ Das bedeutet, dass innerhalb des Binnenmarktes die gleichen Wettbewerbsregeln angewendet werden müssen.

Dieses Ziel wird gem. Art. 3 VO 1/03 erreicht, indem die Wettbewerbsbehörden oder einzelstaatlichen Gerichte Art. 81 und 82 EG, soweit der zwischenstaatliche Handel betroffen ist, zum Einsatz bringen müssen.¹²⁵ Parallel dazu kann nationales Wettbewerbsrecht angewendet werden, welches aber gem. Art. 3 Abs. 2 S. 1 VO 1/03 im Kollisionsfall zurücktritt. Soweit der Anwendungsbereich nicht eröffnet ist, muss lediglich nationales Recht angewendet werden.

¹²⁰ Koch, BB 1959, 241, 243 f.

¹²¹ EuGH, Rs. 14/68, Slg. 1969, S. 1, 14, Rn. 9, (Wilhelm / Bundeskartellamt).

¹²² Mestmäcker/Schweitzer, § 5, Rn. 6.

¹²³ Schwarze/Weitbrecht, § 3 Rn. 6.

¹²⁴ Hossenfelder/Lutz, WuW 2003 S. 118, 120.

¹²⁵ Art. 3 Abs. 1 VO 1/03.

bb) Auswirkungen der VO 1/03 auf den einheitlichen Vollzug

Der Vergleich der Rechtslage vor und nach der VO 1/03 macht deutlich, dass zumindest im Bereich des Art. 81 EG ein erweiterter Vorrang des Gemeinschaftsrechts geschaffen wurde. Dieser Vorrang geht aber vor allem zu Lasten des nationalen materiellen Rechts, nicht aber des formellen. Die Dezentralisierung der Verwaltung im Kartellrecht geht also einher mit strengeren materiell-rechtlichen Vorgaben,¹²⁶ bestätigt aber in weitem Umfang die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten. Damit ist jedoch nicht vollends die Gefahr einer unterschiedlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten gebannt.¹²⁷ Insbesondere die Ausgestaltung des Sanktionssystems unterliegt dem nationalen Recht. Je nach Schwere der Sanktionen wird das Kartellrecht also unterschiedlich effektiv in den Mitgliedstaaten sein.¹²⁸ Insoweit können auch die Vorschriften der VO 1/03 den Vorrang des Gemeinschaftsrechts nicht ausreichend garantieren.

e) Ergebnis

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts ist eine entscheidende Struktur um unterschiedliche Rechtsordnungen in Einklang zu bringen. Er kann aber nicht viel ausrichten, wenn das Verfahrensrecht explizit nicht geregelt werden soll. Eine stärkere Vereinheitlichung des materiellen Rechts wirkt zwar unterstützend auf die Kohärenz, löst aber das beschriebene Probleme nicht.

2. Kooperation

Ein einheitlicher Vollzug des Gemeinschaftsrechts könnte durch die Ausbildung von Kooperationsstrukturen gewährleistet werden. Auf die Notwendigkeit solcher Strukturen wurde bereits oben hingewiesen. Im folgenden ist zu untersuchen, inwieweit sie geeignet sind, das Problem zu lösen.

Die Kooperationsbeziehungen sind ebenso wie die Verwaltungsstrukturen höchst unterschiedlich ausgeformt. Sie können in jeder erdenklichen Form vorkommen, sowohl vertikal als auch horizontal, auf freiwilliger Basis oder aufgrund von vertraglichen Verpflichtungen.

¹²⁶ Siehe auch Weitbrecht, EuZW 2003, S. 69, 72.

¹²⁷ Weitbrecht, EuZW 2003, S. 69, 73.

¹²⁸ Frenz, Europäisches Kartellrecht, Kapitel 8, Rn. 1467.

tungen, punktuell oder dauerhaft usw.¹²⁹ Zum Teil sind sie im EG-Vertrag vorgesehen, wie z.B. für das Wettbewerbsrecht in Art. 85 Abs. 1 S. 2 EG.

a) Behördennetzwerke – European Competition Network

Gem. Erwägungsgrund 15 VO 1/03 sollen Kommission und mitgliedstaatliche Behörden ein Netz von Behörden bilden, die die EG-Wettbewerbsregeln in enger Zusammenarbeit anwenden. Aus diesem Grunde haben sie das European Competition Network („ECN“) gegründet. Mittels einer engen Zusammenarbeit gem. Art. 11 VO 1/03, des gegenseitigen Informationsaustauschs gem. Art. 12 VO 1/03 und besonderer Verhaltensregeln bei einer Mehrfachbefassung gem. Art. 13 VO 1/03 wird der gegenseitige Austausch institutionalisiert und vertieft. Die Kommission hat über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes eine ausführliche Bekanntmachung veröffentlicht.¹³⁰ Innerhalb des ECN sind unterschiedliche Kooperationsstränge zu erkennen.

aa) Vertikale Kooperationen

(1) Überblick

In vertikaler Hinsicht kooperiert die Kommission mit den jeweiligen mitgliedstaatlichen Behörden. Basis jeder Kooperation ist der Informationsaustausch.¹³¹ Die Kommission kann sich damit einen Überblick verschaffen und bei einer Doppelbefassung des selben Falles durch verschiedene mitgliedstaatliche Behörden die Arbeit koordinieren. Schreitet sie selber z.B. gem. Art 7 VO 1/03 ein, ist der Informationsaustausch unerlässlich, um sachgemäß zu entscheiden. Dabei kann sie gem. Art 22 Abs.2 VO 1/03 auf ihr Ersuchen Ermittlungen durch die mitgliedstaatlichen Behörden durchführen lassen. Zudem ist es der Kommission aufgrund des Datenflusses möglich, ein laufendes Verfahren vor einer mitgliedstaatlichen Behörde gem. Art. 11 Abs. 6 VO 1/03 bei Bedarf an sich zu ziehen und dadurch eine einheitliche Rechtsanwendung durchzusetzen.¹³² Diese Eigenschaften des Netzwerkes stellen somit eine effektive Hilfe dar, um das Gemeinschaftsrecht einheitlich zu vollziehen.

¹²⁹ Vgl. für eine weitere Typisierung: Schmidt-Aßmann, EuR 1996, S. 270, 275 f.; 289 ff.

¹³⁰ Siehe die Bekanntmachung der Kommission über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden, ABl. EG 2004 Nr. C 101, S. 43 ff. („Netzwerk-Bekanntmachung“).

¹³¹ Schmidt-Aßmann, EuR 1996, S. 270, 290.

¹³² Erwägungsgrund 17 der VO 1/03; in diesem Sinne auch: Weitbrecht, EuZW 2003, S. 69.

(2) Fallverteilung in Mehrebenen- Rechtsordnungen

Trotz des Art. 11 Abs. 6 VO 1/03 steht das Kartellverfahren unter der Prämisse der parallelen Zuständigkeit von mitgliedstaatlichen Behörden und Kommission. Grundsätzlich sollen die mitgliedstaatlichen Behörden – auch im Sinne des dezentralen Vollzugskonzepts – tätig werden. Dabei müssen sie darauf vertrauen können, dass sie in ihrem Aufgabenbereich tätig bleiben und nicht von der anderen Ebene, wann immer es dieser Recht ist, ihrer Arbeit entbunden werden.¹³³ Ansonsten könnte die Bereitschaft, Informationen zu verteilen, empfindlich gesenkt werden und dem Netzwerk seine Basis und somit seine Effektivität genommen werden.

Es bedarf also einer klaren Fallverteilung. Im Bereich des Kartellrechts ist dies problematisch, da eine solche nicht in die VO 1/03 aufgenommen wurde. Stattdessen ist eine solche andeutungsweise in der Gemeinsamen Erklärung des Rates und der Kommission zur Arbeitsweise des Netzes der Wettbewerbsbehörden und ausführlicher in der Bekanntmachung¹³⁴ der Kommission zur Arbeitsweise des Netzes der Wettbewerbsbehörden geregelt. Damit stellt sich aber die Frage, inwieweit es zulässig ist, dass die Kommission, abseits sämtlicher Regeln über den Erlass eines Rechtsaktes, durch eine Mitteilung die Fallverteilung zwischen verschiedenen Ebenen regeln kann.¹³⁵ Dies kann nur dann zulässig sein, wenn man die Fallverteilung als eine interne Angelegenheit ansieht, die keinerlei Rechtswirkungen in den Außenbeziehungen zwischen den Behörden und den Unternehmen erzeugen.¹³⁶ Greift man allerdings erneut den Gedanken auf, dass die Ausgestaltung des Sanktionssystems den Mitgliedsstaaten überlassen bleibt, kann das letzt genannte Argument nicht überzeugen. Große Unterschiede z.B. bei finanziellen Sanktionen können für ein Unternehmen sehr entscheidend sein. Auch mag ein Unternehmen unterschiedlich

¹³³ Vgl. Jochum, Verw.Arch. 2003, S. 512, 520; Zum Erfordernis der Vertrauensbildung auch: Sommer, in Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 25, 49.

¹³⁴ Abl. EU 2004 Nr. C 101, S. 43.

¹³⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Schwarze/Weitbrecht, Kartellverfahrensrecht, § 9, Rn. 29 ff; Pampel, Leitlinien, S. 26; kritisch auch: Odersky, in Immenga/Möschel/Reuter (Hrsg.), FS für Mestmäcker, S. 699, 701, der sein Befremden darüber äußert, dass das Verhältnis zwischen Gerichten und Kommission in einer Mitteilung geregelt werden soll.

¹³⁶ So wohl die Kommission in ihrer Netzwerkbekanntmachung, Abl. EU 2004 Nr. C 101, S. 45, Rn. 4; in diesem Sinne auch Hossenfelder/Lutz, WuW 2003, S. 118, 125.

stark mit dem verschiedenen Verfahrensrecht vertraut sein.¹³⁷ Es bestehen also Zweifel an der formellen Rechtmäßigkeit der Mitteilung.

Des Weiteren ist das Kriterium der „guten Eignung“¹³⁸, welches darüber entscheidet, welche der Behörden zuständig ist, wenig geeignet, klare Zuständigkeiten zuzuweisen. Dabei bringen auch die Interpretationshilfen der Mitteilung keine abschließende Klarheit.¹³⁹

Die Fallverteilung der Kommission für Verfahren i.S.d. Art. 81 EG ist schon in ihrer formellen Rechtmäßigkeit sehr fraglich. Setzt man diese denn voraus, so erweist sie sich als nicht ausreichend, um die Fallverteilung abschließend und zufriedenstellend zu regeln. Dies aber kann die Kooperationsbeziehungen in Frage stellen. Behutsames Vorgehen der Kommission im Geiste der Subsidiarität muss oberstes Gebot sein.

bb) Horizontale Kooperationen

Kooperationen bestehen im ECN auch zwischen den mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden. Der Informationsfluss ist erneut von entscheidendster Bedeutung. Allerdings haben sich durch die VO 1/03 die Beziehungen noch weiter vertieft. Die Beschäftigung mit einem Sachverhalt durch eine mitgliedstaatliche Behörde kann gem. Art. 13 VO 1/03 ein Grund für die Behörde eines anderen Mitgliedsstaates sein, ein eigenes Verfahren nicht einzuleiten bzw. einzustellen.

Des Weiteren darf die Wettbewerbsbehörde eines Staates gem. Art. 22 Abs. 1 VO 1/03 in ihrem Hoheitsgebiet auf Namen und Rechnung eines anderen Mitgliedsstaates Ermittlungen zur Aufklärung eines Sachverhaltes durchführen.

Nichtsdestotrotz können auch hier ähnliche Probleme im Bereich der Fallverteilung auftreten, wie im vertikalen Verhältnis. Insbesondere, dass Art. 13 VO 1/03 eine „Kann-Vorschrift“ ist, kann zu widersprüchlichen Entscheidungen führen. Dies wiederum spricht aber für das Eintrittsrecht der Kommission, das deswegen zur Folge haben muss, dass die mitgliedstaatlichen Behörden ihre Zuständigkeit verlieren.¹⁴⁰

¹³⁷ Schwarze/Weitbrecht, § 9, Rn. 41.

¹³⁸ Siehe Abl. EU 2004 Nr. C 101, S. 44, Rn. 8 oder auch Rn. 15.

¹³⁹ Vgl. Zinsmeister, in Schwarze (Hsrg.), Europäisches Wettbewerbsrecht im Zeichen der Globalisierung, S. 167.

¹⁴⁰ Vgl. Erwägungsgrund 17 der VO 1/03.

cc) Der Beratende Ausschuss

Im Kartellrecht wird gem. Art. 14 VO 1/03 ebenfalls ein Ausschuss eingesetzt, der sich gem. seines Abs. 2 aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden zusammensetzt. Er muss bei Entscheidungen gem. Art 14 Abs. 1 VO 1/03 gehört werden. In einfach gelagerten Fällen kann er durch ein schriftliches Verfahren ersetzt werden. Nichtsdestotrotz ist sein Einfluss von bescheidener Natur.¹⁴¹ So ist die Kommission gem. Art. 14 Abs. 5 VO 1/03 dazu aufgerufen, die Stellungnahmen lediglich zu berücksichtigen, nicht aber, ihr zu folgen.

Insgesamt ist dieser kritische Aspekt unter dem Blickwinkel der Kohärenz aber nicht unmittelbar entscheidend. Der Ausschuss ist nicht am Vollzug beteiligt. Er kann allerdings mittelbar der Kohärenz dienen, indem er den Beamten der Mitgliedstaaten eine Plattform bietet, ihre Anliegen vorzubringen. Dadurch kann die Kooperationsbereitschaft der Gehörten und damit wiederum die Kohärenz an sich gesteigert werden.¹⁴²

dd) Zwischenergebnis

Das Behördennetzwerk ist in seiner Wirkung nicht zu unterschätzen. Es bietet, abseits der Diskussion über seine Effektivität, die Grundlage einer europäischen Verwaltungsgemeinschaft. „It is a key plank in the new enforcement system“.¹⁴³

Allerdings weist das ECN in seiner Form einige Kritikpunkte auf. Es bedarf einer eindeutigeren Rollenverteilung, um die Akzeptanz und damit seine Wirksamkeit zu stärken. Ansonsten besteht die Gefahr, dass z.B. Art. 11 VO 1/03 in erster Linie nur als ein Kontrollinstrument der Kommission gegenüber den nationalen Behörden angesehen wird und nachhaltig Vertrauen zerstört wird.¹⁴⁴ Damit aber bringt man auch die Einheitlichkeit des Vollzugs in Gefahr. Insoweit ist noch abzuwarten, ob sich das System in seinen Einzelheiten bewährt.

¹⁴¹ Böge/Scheidgen, EWS 2002, 201, 205.

¹⁴² Ein anderer Aspekt ist die Legitimationswirkung, die von einem solchen Ausschuss ausgehen kann. Indem die Beteiligten ihre Ideen einbringen können, werden Entscheidungen der Kommission durch einen weiteren Legitimationsstrang ergänzt; vgl. dazu im Einzelnen: Sydow, Verwaltungskooperationen, S. 235 ff., 239.

¹⁴³ So: Whish, Competition Law, Chapter 8, S. 258; ebenso: Terhechte, EuZW 2004, S. 353.

¹⁴⁴ So: Böge/Scheidgen, EWS 2002, S. 201, 204, ähnlich auch Zinsmeister, in: Schwarze, Europäisches Wettbewerbsrecht im Zeichen der Globalisierung, S. 169.

b) Ergebnis

Die Vertiefung der Kooperation ist in vielen europäischen Bereichen zu erkennen. Sie ist die Grundlage einer gemeinsamen europäischen Verwaltung. Ihre Bedeutung kommt auch durch Art. III-285 EV zur Geltung, der den Austausch von Informationen nennt. Dieser kann durch Europäisches Gesetz geregelt werden, übrigens unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften. Angesichts dieser Absage wird die Zusammenarbeit auch für die nächste Zukunft das entscheidende Mittel sein, Verwaltungsautonomie und Kohärenz des Gemeinschaftsrechts zu vereinbaren.

3. Kohärenz durch eine hierarchische Gemeinschaftsaufsicht?

Zur Durchsetzung einer einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten könnte eine hierarchische geordnete Verwaltungsstruktur beitragen, die mittels Aufsicht und Weisung eventuelle Fehlentwicklungen korrigieren könnte. Die Einteilung der europäischen Verwaltung in mehrere Ebenen muss aber nicht zwingend zur Herausbildung von Hierarchien führen.¹⁴⁵

Eine zentrale Leitungsinstanz, beispielsweise die Kommission, könnte diese Kontrollen übernehmen und bei Bedarf einschreiten. Im folgenden ist zu untersuchen, ob solche Strukturen bestehen und welchen Nutzen sie haben können.

a) Aufsichts- und Inspektionsrechte im Verbund

Aufgrund der Kompetenzverteilung im europäischen Verwaltungsverbund obliegt grundsätzlich den mitgliedstaatlichen Verwaltungen der Vollzug.¹⁴⁶ Dementsprechend sind auch grundsätzlich die Mitgliedstaaten für eine effektive Kontrolle verantwortlich.¹⁴⁷ Allerdings ist Art. 211 EG zu beachten. Gemäß seinem Spiegelstrich 1 hat die Kommission für die Anwendung des Vertrages sowie der von den Organen auf Grund des Vertrages getroffenen Bestimmungen zu sorgen. Sie hat also die Rechtmäßigkeit des Vollzugs durch die Mitgliedstaaten zu kontrollieren.¹⁴⁸ Diese beschränkt sich aber auf die Recht-

¹⁴⁵ Möllers, Steps to a Tripartite Theory, Nr. 3.1.2.

¹⁴⁶ Vgl. frühere Ausführungen.

¹⁴⁷ Pühs, Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, S. 132.

¹⁴⁸ Vgl. David, Inspektionen, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der europäische Verwaltungsverbund, S. 237, 239; Sommer, Verwaltungskooperationen, S. 305.

mäßigkeitsüberprüfung.¹⁴⁹ Eine Fachaufsicht, wie z.B. in Art. 85 Abs. 4 GG kommt der Kommission nicht zu.¹⁵⁰

Grundlage für die Rechtsaufsicht ist die Versorgung der Kommission mit Informationen. Dazu hat sie gem. Art. 284 EG die Möglichkeit Auskünfte einzuholen und Nachprüfungen vorzunehmen. Die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung sind jedoch nicht nur primärrechtlich, sondern oftmals, wie auch im Fall der VO 1/03, sekundärrechtlich geregelt. Gem. Art. 18 Abs. 5 VO 1/03 erteilen die Mitgliedstaaten der Kommission auf ihr Verlangen hin alle Auskünfte. Gegenüber Unternehmen kommen der Kommission noch weitergehende Ermittlungsbefugnisse zu.¹⁵¹ Hier kann von der Direktkontrolle gesprochen werden.¹⁵² Aufgrund dieser Informationsbeschaffung ist es der Kommission somit möglich, eine effektive Rechtsaufsicht vorzunehmen.¹⁵³

Es bestehen auch Informationspflichten zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden. So bekommen die Behörden Einblicke in die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch andere mitgliedstaatliche Verwaltungsstellen.

b) Die Durchsetzung der Aufsichtsergebnisse – Weisungsrechte?

Soweit eine rechtswidrige Anwendung des Gemeinschaftsrechts festgestellt wurde, stellt sich die Frage, welche Mittel der Kommission zustehen, um die Korrektur der Maßnahme durchzusetzen. Dazu könnten Weisungsbefugnisse dienen, die ein Über-Unterschiedsverhältnis begründen.¹⁵⁴ Solche Befugnisse sind im Übrigen sichere Indikatoren für eine hierarchische Stufung.

aa) Vertragsverletzungsverfahren

Als erste Möglichkeit ist das Vertragsverletzungsverfahren zu nennen. Gem. Art. 226 EG kann die Kommission nach einem Vorverfahren den EuGH anrufen. Im Jahre 2004 leitete

¹⁴⁹ Kadelbach, in Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, S. 205, 223.

¹⁵⁰ Hummer, in GH Art. 155 EGV, Rn. 11 (EL 13 1999); Klösters, Kompetenzen der Kommission, S. 86 f; Hatje, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung, S. 154.

¹⁵¹ Vgl. Art. 17, 18, 19, 20 VO 1/03.

¹⁵² David, Inspektionen, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 237, 239.

¹⁵³ Klösters, Kompetenzen der EG, S. 87.

¹⁵⁴ Hatje, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung, S. 154.

sie 1.945 Verfahren ein.¹⁵⁵ Das Vertragsverletzungsverfahren erweist sich jedoch als zu schwerfällig und aufwendig, um die gewünschte Verhaltenskorrektur der nationalen Verwaltungen zeitgerecht herbeizuführen.¹⁵⁶ Deswegen sind schnellere, gegebenenfalls effizientere Durchsetzungsmöglichkeiten erforderlich.

bb) Weisungsbefugnisse

Eine Weisung ist im deutschen Verwaltungsrecht als Befehl an untergeordnete Organwalter zu verstehen, der lediglich innerhalb der Organisation des Trägers öffentlicher Verwaltung bindend ist.¹⁵⁷ Es ist zu unterscheiden zwischen Einzelweisungen für bestimmte Verwaltungsvorgänge und allgemeinen Weisungen, die generelle verhaltenslenkende Direktiven enthalten.¹⁵⁸ Die letzteren werden auch Verwaltungsvorschriften genannt.¹⁵⁹

(1) Allgemeine Weisung

Die klare Definition und Unterscheidung der Weisungen kann nicht wörtlich auf die europäische Verwaltung übertragen werden. Nichtsdestotrotz existieren vergleichbare Instrumente konkreter und genereller Natur.¹⁶⁰ So versucht die Kommission, wie schon im Rahmen der Fallverteilung angedeutet, durch Mitteilungen über ihre Rechtsansichten und ihre Praxis den Verwaltungsvollzug zu steuern.¹⁶¹ Diese Mitteilungen entsprechen keiner der Rechtsakttypen des Art. 249 EG.¹⁶² Somit spricht schon die mangelnde Rechtsgrundlage gegen ihre Verbindlichkeit. Auch der Wortlaut lässt erkennen, dass Mitteilungen die Behörden nicht binden sollen.¹⁶³ Allenfalls kann sich die Kommission durch ihre Mittei-

¹⁵⁵ Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2004, Kap. XXII, Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrecht; URL-Adresse: <http://europa.eu/generalreport/de/2004/pt0769.htm#anch0201>, Abruf vom 30. Juni 2006.

¹⁵⁶ Hatje, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung, S. 156.

¹⁵⁷ Erichsen, in: ders./Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin 2002.

¹⁵⁸ Hatje, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung, S. 157.

¹⁵⁹ Vgl. auch Art. 85 Abs. 2 GG.

¹⁶⁰ Hatje, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung, S. 157.

¹⁶¹ Kadelbach, in Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, S. 205, 223.

¹⁶² Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 249, Rn. 123.

¹⁶³ Hatje, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung, S. 159; Vgl. auch die Kommission in ihrer Netzwerkbekanntmachung, Abl. EU 2004 Nr. C 101, S. 45, Rn. 4; in diesem Sinne auch Hossenfelder/Lutz, WuW 2003, S. 118, 125.

lungen selbst binden.¹⁶⁴ Insoweit entsprechen die Mitteilungen nicht den Verwaltungsvorschriften.

(2) Einzelweisung

Fraglich ist, ob das europäische Verwaltungskonzept eine konkret individuelle Handlungsanweisung wie Art. 84 Abs. 5 S. 1, 85 Abs. 3 GG vorsieht. Im Kartellverfahrensrecht wird insbesondere bzgl. Art. 11 Abs. 6 VO 1/03¹⁶⁵ vertreten, dass dieser die Grenze der von der Kommission herausgestellten partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Netzwerk sei. Dieser sei ein Zeichen dafür, dass das Kartellverfahren nur ein hierarchisches System sei, in dem die mitgliedstaatlichen Wettbewerbsbehörden den administrativen verlängerten Arm der Kommission darstellen würde.¹⁶⁶

Grundsätzlich ist ein Weisungsrecht schon mit dem Hinweis zu verneinen, dass die Kommission nur eine Rechtsaufsicht und gerade keine Fachaufsicht ausübt.¹⁶⁷ Des Weiteren ist die Möglichkeit des Artikels 11 Abs. 6 VO Nr. 1 nicht mit einer Weisung im Sinne einer nationalen Verwaltungshierarchie zu verwechseln. Hier wird die Entscheidung höchstens mittelbar beeinflusst, nicht aber in dem Sinne, dass angewiesen wird, wie die Entscheidung zu treffen ist.¹⁶⁸ Somit ist die Möglichkeit einer Einzelweisung durch die Kommission an eine mitgliedstaatliche Behörde zu verneinen.¹⁶⁹

Es ist auch zu überlegen, inwieweit ein Weisungsrecht der Kommission sinnvoll wäre. Die Kommission könnte überfordert sein, wenn sie auf jeden Vorgang gezielt Einfluss nehmen wollte. Das würde aber ein zufälliges und daher unsystematisches Interventionsverhalten bedeuten, was wiederum unter dem Aspekt der einheitlichen Anwendung sehr fraglich wäre.¹⁷⁰

¹⁶⁴ Pampel, Leitlinien, S. 64.

¹⁶⁵ Danach kann die Kommission ein Verfahren jederzeit an sich ziehen; vgl. frühere Ausführungen.

¹⁶⁶ Lampert, EG-KartellVO, Art. 11, Rn. 225; vgl. auch Möllers, Steps to a Tripartite Theory, Nr. 3.1.2.; Wessels Verwaltung in Mehrebenensystemen, S. 165, 177.

¹⁶⁷ Klösters, Kompetenzen der Kommission, S. 29 f; Hummer in GH Art. 155 EGV Rn. 11 (13. EL Mai 1999).

¹⁶⁸ Pampel, Leitlinien, S. 80.

¹⁶⁹ Streinz, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStr Bd. VII, § 182, Rn. 21; Vgl. aber Ladeur/Möllers, DVBl 2005, S. 525, 528, die im Telekommunikationsrecht eine Art negatives Weisungsrecht sehen.

¹⁷⁰ Hatje, Gemeinschaftrechtliche Steuerung, S. 438; ebenso Klösters, Kompetenzen der Kommission, S. 29 f.

cc) Zwischenergebnis

Im Europäischen Verwaltungsverbund bestehen zwar konkrete Kontrollmöglichkeiten, allerdings kann die Gemeinschaftsebene die mitgliedstaatliche Ebene nicht anweisen, Ergebnisse der Kontrolle umzusetzen. Insoweit ist das Bestehen hierarchischer Weisungsbefugnisse in der europäischen Verwaltung zu verneinen.

c) Folgerungen für den Verwaltungsverbund

Das Fehlen eindeutiger Weisungsbefugnisse und der Hinweis auf die weitgehende Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten deutet darauf hin, dass der europäische Verwaltungsverbund keine festen Hierarchien herausgebildet hat.¹⁷¹ Grund für diesen Mangel ist die Konstruktion des Verbundes selbst, insbesondere die vielfältigen Kooperationsformen. Der Verbund entwickelt die verschiedensten Verflechtungen und Kontrollmechanismen, die nicht nur von oben nach unten sondern auch, im Sinne des Gegenstromprinzips, in die andere Richtung laufen können.¹⁷²

Andererseits hat die Kommission weitgehende Kontrollmöglichkeiten und ist als Schaltstelle in vielen Bereichen der Europäischen Verwaltung beschäftigt. Dies kann als Besonderheit des Verbundes hervorgehoben werden: eine Kombination aus „weichen Aufsichtsmitteln“ und Kooperation.¹⁷³ Der Begriff der Hierarchie kann also nur mit der Ergänzung einer „supranationalen“ oder „abgefederten“ Hierarchie verwendet werden.¹⁷⁴

Die Inspektionen scheinen aber trotz der fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten ein geeignetes Mittel zur Verstärkung der Kohärenz zu sein. So kann vor allem ein sozialer Druck entstehen, wenn eine Inspektion Mängel in einem Staat offen legt.

¹⁷¹ Schöndorf-Haubold, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 25, 46; vgl. auch Möllers, Gewaltengliederung, S. 228 ff.

¹⁷² Schmidt-Aßmann in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 1, 20f.

¹⁷³ David, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 237, 247; Schöndorf-Haubold, in Schmidt-Aßmann/dies. (Hrsg.), Europäischer Verwaltungsverbund, S. 25, 45; Hofmann, in: dies., Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 354, 355; vgl. auch Möllers, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 40, S. 10: „cooperative control“.

¹⁷⁴ Vgl. Schmidt-Aßmann, FS-Steinberger, S. 1375, 1389; Möllers, Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 40, S. 11; Ladeur/Möllers, DVBl 2005, S. 525, 526.

F. Schlussbetrachtung

Das Problem der uneinheitlichen Rechtsanwendung im dezentralen Vollzug kann durch die hier diskutierten Lösungen nicht vollständig und abschließend gelöst werden.

Allerdings gibt es keine Alternative zum dezentralen Vollzug. Die wachsenden Aufgaben zwingen die Europäische Union zu einer gewissen Dezentralisierung, wenn sich die Kommission auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren soll. Dabei darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass der dezentrale Vollzug zahlreiche positive Auswirkungen hat. So entscheiden im Sinne des Subsidiaritätsverhältnisses gem. Art. 5 Abs. 2 EG die sachnächsten und damit geeignetsten Behörden. Deren Verantwortung wird somit gestärkt. Durch die Anwendung der europäischen Vorschriften kann ebenso ein europäisches Denken der mitgliedstaatlichen Beamten gefördert werden.

Des Weiteren sind die vorgestellten Lösungen auch nicht zu unterschätzen. Im Ausbau der Kooperationsstrukturen besteht hohes Potential die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu harmonisieren. Allerdings ist dabei auch eine Zentralinstanz wie die Kommission erforderlich, die immer wieder auf die Vereinheitlichung drängt. Ihr muss, wie im Kartellrecht, eine Möglichkeit zukommen, gewisse Verfahren an sich zu ziehen. Dabei bedarf es aber genauerer Regelungen, um Vertrauen nachhaltig aufzubauen.

Die Kombination der vorgestellten Regeln, ergänzt von der Rechtsprechung des EuGH, von Interpretationshilfen der Kommission oder von anderen Mitteln, die der Kohärenz dienen, sind insgesamt geeignet den Vollzug des Gemeinschaftsrechts trotz der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten zu verstärken.

Ob damit eine vollkommene Einheitlichkeit erreicht werden kann – also vergleichbar mit der Einheit der deutschen Verwaltung – erscheint fraglich und gegebenenfalls auch kritisch. Die Europäische Union ist eben ein Staatenverbund und kein Staat im herkömmlichen Sinne.

Der Verwaltungsverbund entwickelt sich als Folge des dezentralen Vollzugs oder allgemeiner als Folge eines Verwaltungsraumes, der aus den unterschiedlichsten Rechts- und Verwaltungssystemen besteht. Er hat den Sinn eine einheitliche Rechtsanwendung nicht durch gleiches Recht, sondern durch andere komplexere Lösungen zu ermöglichen. Dies ist die Besonderheit der Verwaltung in Mehrebenen-Rechtsordnungen.