



*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. 66

16.06.2011

Moritz Hartmann:

**Europäische Rechtsintegration und kooperative  
Verwaltungsorganisation.**

**Entwicklungsperspektiven des europäischen  
Verwaltungsverbands am Beispiel des  
Emissionshandelssystems der Europäischen Union**

Zitiervorschlag:

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



**Europäische Rechtsintegration und kooperative Verwaltungsorganisation.  
Entwicklungsperspektiven des europäischen Verwaltungsverbands am Beispiel des  
Emissionshandelssystems der Europäischen Union**

- A. Einleitung**
  
- B. Rechtsintegration und Verwaltungsorganisation**
  - I. Ordnungsrahmen und Mehrebenenstruktur
  - II. Vernetzung und Kooperation in der Verwaltung
  - III. Europäischer Verwaltungsverbund: Regelemente und Entwicklungsparameter
  
- C. Prinzipien, Akteure und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsverbands**
  - I. Prinzipien des Verwaltungsverbands
  - II. Akteure, Agenturen und Netzwerke
  - III. Anpassungen durch den Vertrag von Lissabon
  
- D. Verwaltungsverbund und Vollzugsverwaltung im Recht des EU-Emissionshandels**
  - I. System- und Verwaltungsstruktur des EU-EHS
  - II. Vollzugsbedingungen des EU-EHS
  - III. Verbundverwaltung und Klimaschutzrecht
  
- E. Europäische Verwaltung zwischen Verfahrensautonomie und Kooperationspflicht**
  - I. Kooperationspflicht vs. Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten?
  - II. Komplexitätsbewältigung und Funktionalität
  
- F. Zusammenfassung und Ausblick**

---

\* Doktorand am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Integration (Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M.), Fachbereich Rechtswissenschaften, Freie Universität Berlin. Für wertvolle Hinweise und Anmerkungen bei der Erstellung des Manuskripts möchte ich Christian Calliess und Stefan Korte herzlich danken.

## A. Einleitung

Die Ausformung der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> als autonome, supranationale Rechtsgemeinschaft hat den Integrationsprozess Europas in nachhaltiger Weise geprägt. Gleichzeitig wurden seit jeher aber auch die strukturellen Grenzen der europäischen Rechtsharmonisierung deutlich: Besonders das Spannungsverhältnis zwischen einer möglichst effektiven Verwirklichung unionsrechtlicher Ziele und der gleichzeitigen Beachtung mitgliedstaatlicher (Verwaltungs-)Strukturen hat die dynamische Herausbildung eines einheitlichen europäischen Verwaltungsrechts gehemmt.<sup>2</sup>

Auch wenn die Durchführung von Rechtsnormen in den Mitgliedstaaten auf eine der wesentlichen Funktionsbedingungen der europäischen Rechtsordnung verweist, steht die differenzierte Anwendung von Prinzipien und Rechtskategorien durch nationalstaatliche Behörden deshalb bislang der Entfaltung eines bereichsübergreifenden genuin europäischen Verwaltungs(verfahrens)rechts<sup>3</sup> entgegen.<sup>4</sup> Gerade die normative Existenz der europäischen Rechtsstruktur, die der Europäische Gerichtshof (EuGH) rechtsfortbildend gegen den manifesten Widerstand der Mitgliedstaaten geschaffen hat, macht jedoch einen effektiven Vollzug<sup>5</sup> ihrer Geltungsanforderungen erforderlich, um die einheitliche (Vorrang-) Wirkung des Europarechts in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gewährleisten zu können.<sup>6</sup>

Eine uniforme Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts wird hiermit nicht nur durch die funktionale Ausdifferenzierung und Verdichtung der europäischen Bereichspolitiken auf die

---

<sup>1</sup> Mit Blick auf die begrifflichen Neuerungen des Vertrags von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (ABl. C 306/1 vom 17. Dezember 2007) wird nachfolgend nur dann von der Europäischen Gemeinschaft (EG) gesprochen, sofern sich ein historischer Bezug auf das Säulenmodell der EG ausdrücklich anbietet; darüber hinaus wird vereinfachend von der Bezeichnung der Europäischen Union bzw. unionsrechtlicher Normen ausgegangen.

<sup>2</sup> Vgl. von Danwitz, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, 1996, S. 90f.

<sup>3</sup> Unter Europäischem Verwaltungsrecht wird in diesem Kontext deshalb zunächst eine verzweigte Rechtsmaterie verstanden, die in gleicher Weise durch Besonderheiten des Richterrechts wie durch Eigenheiten von Rechtsvorschriften geprägt, überdies durch sektorspezifische Sachmaterien geformt und zudem nur durch einen vorläufigen Entwicklungsstand beschrieben wird, vgl. von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 1f.; zur engeren und weiteren Auslegung des „Europäischen Verwaltungsrechts“ Sommermann, in: Schwarze (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, 2008, S. 181.

<sup>4</sup> Vgl. Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 9. Aufl., 2011, S. 223.

<sup>5</sup> Mit Vollzug wird hierbei auf die (administrative) Anwendung des Primär- und Sekundärrechts der EU in den Mitgliedstaaten verweisen, die sich auch auf den Erlass von ergänzenden oder flankierenden Maßnahmen beziehen kann. Gleichzeitig verweist der verwaltungsrechtliche Vollzugsbegriff auf die Bereitstellung zuständiger Verwaltungseinheiten und Verfahrensarten, vgl. Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 9. Aufl., 2011, S. 221, die zudem den administrativen Vollzug von der legislativen Durchführung des Unionsrechts nach Art. 290, 291 AEUV unterscheiden, die sich vielmehr auf die legislative Konkretisierung und Durchführung spezifischer EU-Rechtsakte beziehen.

<sup>6</sup> Vgl. Magiera, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Aufl., 2010, § 13 Rn. 10f.; auch von Danwitz, Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, 1996, S. 90f.

Probe gestellt, sondern gleichermaßen auch durch die unterschiedlichen Anwendungs- und Vollzugszusammenhänge in den mittlerweile 27 Mitgliedstaaten.

Gleichzeitig haben die historischen Prädispositionen und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedsländer die politische Gestalt der EU bereits seit Beginn der Montanunion vor erhebliche Herausforderungen gestellt: Besonders die ökonomische und rechtliche Vielfalt sowie die kulturellen und sozio-politischen Unterschiede in den Mitgliedstaaten haben die Evolution der europäischen Integration beeinflusst. Denn während sich die Ausgangsdimension der Staatlichkeit moderner Prägung zunächst durch eine territoriale Kongruenz des sozialen und politischen Raums und durch eine legitimierte Organisationseinheit<sup>7</sup> auszeichnete, verlangte gerade die Logik der Europäisierung einen dynamischen Transformations- und Anpassungsprozess an die polyzentrische Mehrebenen-Struktur aus EU-Institutionen und Mitgliedstaaten.<sup>8</sup> Deshalb zeigten die nationalen Rechtsordnungen bei der Umsetzung materieller Standards von Beginn an unterschiedlich ausgeprägte Fähigkeiten, den einheitlichen europäischen Vorgaben ohne größere Strukturveränderungen der nationalen Rechtssystematik Rechnung zu tragen.<sup>9</sup>

Auf welche Weise die Verdichtung der Vollzugsvorgänge in der EU-27 zur Europäisierung der nationalen Verwaltungsrechtsordnungen oder der Herausbildung von Strukturen eines Europäischen Verwaltungsrechts geführt hat, soll nachfolgend unter Berücksichtigung der Anwendungs-, Vollzugs- und Synthetisierungsnotwendigkeiten der europarechtlichen Vielebenenstruktur untersucht werden. Hierfür sollen zunächst die begrifflichen Konturen der Verwaltungskategorien in Mehrebenen-Rechtsordnungen nachgezeichnet werden (B.).

In einem zweiten Schritt werden schließlich die Prinzipien, Normen und Akteure des europäischen Verwaltungsverbunds dargestellt (C.).

Hiernach wird am Beispiel des Emissionshandels die Vollzugsstruktur auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene skizziert (D.), um anschließend die perspektivische Ausgestaltung der europäischen Verbundverwaltung zwischen Solidaritätsprinzip und Verfahrensautonomie zu diskutieren (E.) und mit einem Ausblick auf die Emergenz eines *Global Administrative Law* zu schließen (F.).

---

<sup>7</sup> Zum politischen Einheitscharakter des Staates *Schmitt*, *Der Begriff des Politischen*, 2002, S. 46.

<sup>8</sup> Vgl. *Walker*, in: de Búrca/Scott (Hrsg.), *Law and New Governance in the EU and the US*, 2006, S. 17, der von einer „post-state polity such as the EU“ spricht; auch *Sassen*, *Territory, Authority, Rights*, 2006, S. 185; zudem *Peters*, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, S. 215ff.

<sup>9</sup> Hierzu vgl. *Sommermann*, in: *Schwarze* (Hrsg.), *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, S. 183.

## **B. Rechtsintegration und Verwaltungsorganisation**

Erst ein Blick auf die Evolution der europäischen Konstellation aus supranationalen Institutionen, souveränen Mitgliedstaaten und Rechtsmodellen, die weit in nationalstaatliche Normhierarchien hineinreichen, kann die Komplexität der Rechtsdurchführung im EU-Verwaltungsvollzug aufzeigen.

### **I. Ordnungsrahmen und Mehrebenenstruktur**

Ausgehend von der ursprünglichen Ordnungsidee, durch eine überstaatliche Marktintegration neben ökonomischem Wachstum auch kollektive Sicherheit, Frieden und Wohlstand sicherzustellen, haben sich die Europäischen Gemeinschaften erst in einem langen Institutionalisierungsprozess zu einem *definer* und *provider* rechtlicher, sozialer und politischer Normen entwickelt.<sup>10</sup> Obgleich diese Normformulierungen zunächst vornehmlich auf die Definition wirtschaftlicher (Wettbewerbs-)Regeln eines einheitlichen Binnenmarktes begrenzt waren, führte die zunehmend hierarchische und regulative Eigenständigkeit der europäischen Rechtsordnung in ihrer föderalen Architektur zu erheblichen Kollisionslagen mit den nationalen Verwaltungsrechtsordnungen. Erst die einer *judicial legislation* gleichenden Rechtsprechung des EuGH konnte durch eine Reihe grundlegender Entscheidungen dem Geltungsanspruch des Europarechts in einem Ordnungsrahmen aus den Grundprinzipien Vorrangstellung, direkter Wirkung, Grundrechtswahrung, gerichtlichem Rechtsschutzsystem, mitgliedstaatlicher Staatshaftung sowie vertikaler und horizontaler Gewaltenteilung Ausdruck verschaffen.<sup>11</sup>

Gleichzeitig lassen sich jedoch die Grenzen des europarechtlichen Geltungsanspruchs und die Vereinbarkeit und Responsivität mit nationalen Verfassungsidentitäten nicht nur durch die richterliche Rechtsfortbildung des EuGH bestimmen: Vielmehr werden die rechtlich-politischen Handlungsgrenzen der Mitgliedstaaten auch bei der Formulierung und Zuschneidung des Sekundärrechts auf die verschiedenen Politikfelder Europas festgelegt.

---

<sup>10</sup> Siehe *Milward*, *Politics and Purpose in Fifty Years of European Integration*, 2003, S. 257.

<sup>11</sup> Vgl. grundlegend zum Selbstverständnis der europäischen Rechtsordnung und zum Rechtsverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der EG/EU die Urteile des EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 (*Van Gend en Loos*); Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 (*Costa/E.N.E.L.*); Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (*Internationale Handelsgesellschaft*) und Rs. C-6/90/C-9/90, Slg. 1991, 5413ff. (*Francovich*); zudem siehe von *Bogdandy*, in: ders. (Hrsg.), *Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration*, 1993, S. 102; *de Witte*, in: Craig/de Búrca (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, 1999, S. 178ff.; zum Charakter der *judicial legislation* *Scharpf*, *The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'*, *Socio-Economic Review* 8 (2010), S. 215.

Die Gestaltungsfunktion der europäischen Mitgliedstaaten, die nicht nur zu passiven Objekten, sondern gleichermaßen zu aktiven Entwicklungsakteuren des EU-Integrationsprozesses werden, mündet deshalb in einen rechtlichen Pluralismus aus intra- und inter-institutionellen Wechselbeziehungen, netzwerkartigen Mehrebenenstrukturen und politischen Präferenzsystemen, die tiefgreifende Koordinationsnotwendigkeiten hervorbilden und die wirksame Implementation europäischen Rechts in mitgliedstaatliche Politikzusammenhänge vor erhebliche Herausforderungen stellt.<sup>12</sup>

Während besonders in politikwissenschaftlichen Erklärungszusammenhängen<sup>13</sup> immer wieder auf die Mehrebenen-Systematik staatlicher Einheiten referiert wird, um die Problemlösungskapazitäten kollektiver Entscheidungsfindung ohne zentrale Koordinationsinstanz zu beschreiben<sup>14</sup>, verweisen rechtswissenschaftliche Analysen hierbei vornehmlich auf das rechtlich problematische Vakuum im Falle fehlender übergeordneter Steuerungs- und Letztentscheidungsinstanzen.<sup>15</sup> Gleichzeitig wird kritisiert, dass im Begriff des Mehrebenen-Systems die Übertragung von Zuständigkeiten einzelner Staaten auf eine übergeordnete Einheit zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele nicht deutlich erkennbar sei.<sup>16</sup> Vielmehr wird deshalb hier vorgeschlagen, den Begriff der „Mehrebenen-Rechtsordnung“ vorzuziehen, dem keine hierarchische Ordnung inhärent sei, diese in bestimmten Konstellation aber auch nicht ausschließe, sondern in besonderer Weise den Vergleich nationaler und überstaatlicher Rechtsordnungen ermögliche.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu *Aziz*, *The Impact of European Rights on National Legal Cultures*, 2004, S. 5ff., die beispielhaft darauf abstellt, in welcher Form sich die beitretenden EU-Mitgliedstaaten nicht nur dem *acquis communautaire* verpflichten, sondern auch in welchem Ausmaß sich die nationalen Rechtssysteme europäisieren mussten; zu den verschiedenen Begründungsversuchen der europäischen Konstellation anstatt vieler *Walker*, *The Place of European Law*, 2009, S. 25ff.; auch *Calliess*, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, 2010, S. 47ff.

<sup>13</sup> *Sommermann*, in: Schwarze (Hrsg.), *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, S. 181f., weist darauf hin, dass bereits der Begriff der „Europäisierung“ in Rechts- und Politikwissenschaft unterschiedlich rezipiert wird: Während Europäisierung in der Politikwissenschaft neben der Herausbildung und Entwicklung eigenständiger Governance-Strukturen auf europäischer Ebene auch vertikale und horizontale Wechselwirkungen zwischen supranationalen und nationalen Institutionen, Entscheidungsverfahren und Politikfeldern untersucht, beschränkt sich die Rechtswissenschaft auf die Beschreibung des Einflusses europäischer Normen auf mitgliedstaatliche Rechtsstrukturen.

<sup>14</sup> Hierzu *Jachtenfuchs/Kohler-Koch*, in: dies. (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 30; auch *Benz*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, 1999, S. 456; *Scharpf*, *Die Politikverflechtungs-Falle: Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, PVS 26 (1985), S. 323.

<sup>15</sup> Gleichzeitig wird von juristischer Seite vorgebracht, dass die verschiedenen Ebenen des Mehrebenensystems jeweils über Entscheidungsbefugnisse verfügen und in rechtlichen Beziehungen mit Verbandscharakter zueinander stehen, vgl. *Mayer*, *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung*, 1999, S. 53.

<sup>16</sup> Siehe *Kirchhof*, in: von Bogdandy/Bast (Hrsg.) *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl., 2009, S. 1023; vgl. zum Begriff des „Systems“ im Recht instruktiv *von Bogdandy*, in: ders./Bast (Hrsg.) *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl., 2009, S. 20.

<sup>17</sup> Wiederum *Möllers*, *Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Vergleich*, 2005, S. 210, 218, 232f.

## II. Vernetzung und Kooperation in der Verwaltung

In spiegelbildlicher Entsprechung zur nachgezeichneten Problematik, die Organisationsform der Europäischen Union angemessen definitorisch zu bestimmen, lassen sich auch die vielfältigen administrativen Vernetzungen und Kooperationsverfahren europäischer und mitgliedstaatlicher Behörden nicht mehr einfach mit dem Formenkanon des Verwaltungsorganisationsrechts beschreiben.<sup>18</sup>

Die Einordnung des kooperativen Verwaltungsrechts als eigenständiger Teil des europäischen Verwaltungsrechts rechtfertigt sich aber durch die Kooperationstiefe zwischen mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene im direkten und indirekten Vollzug: Die Pflichten zur Zusammenarbeit ergeben sich hierbei zum Teil aus dem Primärrecht, gehen aber zumeist aus sekundärrechtlichen Vorschriften hervor, aus der Durchführungsgesetzgebung, aus Vollzugsregelungen sowie aus Entscheidungen der Kommission. Die eigentliche Ebenenvernetzung ist darauf ausgerichtet, eine wirksame und gleichförmige Anwendung des Europarechts sicherzustellen.<sup>19</sup>

Auch wenn verwaltungsrechtliche Begriffe wie Weisung, Fachaufsicht oder Selbsteintrittsrecht im Hierarchieverhältnis zwischen EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten nicht mehr recht passen, muss deshalb jedoch nicht vollständig auf die systematischen verwaltungsrechtlichen Erklärungskategorien verzichtet werden. Vielmehr geht es – mit Blick auf die Wesensmerkmale eines sich entwickelnden europäischen Verwaltungsrechts – mit der von *Otto Mayer* formulierten Aufgabenstellung darum, die „systematische Entwicklung und Zusammenordnung ihres ganzen Gehaltes an eigenartigen Rechtsideen“ aufzuzeigen und „das System der einzelnen Rechtsinstitute dieses Verwaltungsrechts vorzutragen“.<sup>20</sup>

Denn die verwaltungsrechtlichen Bedingungsfaktoren stellen auch in einer Mehrebenenstruktur aus souveränen Mitgliedstaaten und supranationalen Institutionen keineswegs Ergebnisse spontaner, zufälliger oder ungeordneter Vorgänge dar, sondern beschreiben auf der Grundlage des Unionsrechts regelhafte Verfahren, die zueinander in Bezug gesetzt werden müssen und deshalb nach einer rechtlichen Abbildung verlangen.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Vgl. *Groß*, Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, EuR 2005, S. 54; auch *Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn, EuR 2006, S. 46; zudem *Heussner*, Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund, 2007, S. 8f.

<sup>19</sup> Vgl. *von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 610, 613; auch *Sydow*, Die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren, Verw 34 (2001), S. 519.

<sup>20</sup> Siehe *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 1924, Band I, S. 20f.

<sup>21</sup> Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 3; auch *von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 2f.

Aus diesem Grunde wird die besondere Kopplung hierarchischer und kooperativer Elemente, die im Rahmen des administrativen Vollzugs von Normen des Unionsrechts zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten ihre Geltungskraft entfaltet, mit Blick auf die hybride Vernetzung von nationalen und unionsrechtlichen Informations-, Entscheidungs- und Kontrolleinheiten vermehrt unter dem Begriff des „Europäischen Verwaltungsverbunds“ zusammengefasst.<sup>22</sup> In terminologischer Analogiebildung zur Ordnungsidee des *Verfassungsverbundes*<sup>23</sup> soll der Begriff des *Verwaltungsverbunds* jedoch nicht nur auf die Überformung nationaler Konzepte und Rechtsinstitute durch europäische Verfahren und Inhalte verweisen, sondern in besonderer Weise die Verknüpfung der Verwaltungsaktivitäten supranationaler wie mitgliedstaatlicher Instanzen innerhalb eines vorstrukturierten europäischen Verwaltungsraums umfassen.<sup>24</sup>

Auf diese Weise erlaubt die Bezeichnung des Verwaltungsverbunds die Konturierung der unterschiedlichen Rechtssphären zwischen Mitgliedstaaten und EU-Institutionen und räumt gleichzeitig begriffliche Entwicklungsspielräume innerhalb der einzelnen Verbundebenen ein, um den transitorischen Charakter des Verbunds zu verdeutlichen.<sup>25</sup>

### III. Europäischer Verwaltungsverbund: Regelemente und Entwicklungsparameter

Mit dem Europäischen Verwaltungsverbund wird sonach eine Verwaltungskonzeption skizziert, die zur Herstellung der erforderlichen Handlungseinheit – zwischen den Organisationsprinzipien der Kooperation und der Hierarchie – im unionsrechtlichen Verwaltungsvollzug beitragen soll.

---

<sup>22</sup> Vgl. grundlegend *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 14; auch *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl., 2007, Art. 7 EGV, Rn. 26; *Ruffert*, *Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund*, DÖV 2007, S. 761ff.; *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*, 2009, S. 11ff.; zuletzt auch *Weiß*, *Der Europäische Verwaltungsverbund: Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen*, 2010.

<sup>23</sup> Vgl. grundlegend zum Konzept des *Verfassungsverbundes* *Pernice*, *Die Dritte Gewalt im Europäischen Verfassungsverbund*, EuR 1996, S. 29ff.; *ders.*, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, *European Law Review* 2002, S. 511; zum eigentlichen Begriff vgl. auch *Bieber/Epiney/Haag*, *Die Europäische Union: Europarecht und Politik*, 9. Aufl., 2011, S. 110, die sich auf das parallele Nebeneinander mitgliedstaatlicher und europäischer (Verfassungs-) Verträge beziehen, um mit dem Begriff des *Verfassungsverbundes* die Gesamtheit der Prinzipien und Mechanismen zur Verknüpfung und gleichzeitigen Wahrung der Identität beteiligter Rechtsordnungen beschreiben zu können.

<sup>24</sup> Vgl. für die Beschreibung dieser Elemente *Ruffert*, *Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund*, DÖV 2007, S. 769, der zugleich an anderer Stelle betont, dass aller „Vernetzung zum Trotz (...) die Notwendigkeit der Rückkopplung des europäischen Verwaltungsverbunds an die Legitimationsstrukturen des europäischen Verfassungsverbunds“ bestünde, *ibd.*, S. 768.

<sup>25</sup> Vgl. für eine engere und weitere Auslegung des „Europäischen Verwaltungsrechts“ *Sommermann*, in: *Schwarze* (Hrsg.), *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, S. 181; siehe zudem *Schwarze*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., 2005, S. LI.

In der Konstruktion des Verbundes sind jedoch auch die Maximen der Eigenverantwortung und der wechselseitigen Rücksichtnahme bei gleichzeitiger Fähigkeit zu gemeinsamem Handeln angelegt.<sup>26</sup> Innerhalb des Verbundes bildet sich die kooperative Gemengelage zumeist durch organisationsbezogene Partizipationsmechanismen, Beteiligungsmuster an Normsetzungsverfahren, Einzelentscheidungen und Informationsaustausch sowie durch sonstige arbeitsteilige Verfahren oder die Heranziehung von Sachverstand nationaler Behörden heraus.<sup>27</sup>

Auf diese Weise hat sich der Verwaltungsverbund als 'Rechtsorganismus' kodependenter Verwaltungen innerhalb der europäischen Mehrebenen-Rechtsordnung entwickelt und richtet sich maßgeblich an wesensnotwendigen Entscheidungs- und Organisationsstrukturen für supranationale rechtliche Koppelungen von Verwaltungseinheiten aus.<sup>28</sup>

Ogleich sich die ausdifferenzierten Verwaltungsstrukturen aufgrund der vielfältigen Ausprägungen und Kompetenzinhalte im Verwaltungsverbund nur schwer systematisieren lassen, bietet sich die folgende Strukturierung des Verbunds an<sup>29</sup>: Einerseits stellt die Kombination von Eigenverantwortung und Verantwortungsverflechtung die Aufgabenerledigung durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungen in den Mittelpunkt. Eingeschränkt wird der mitgliedstaatliche Vollzug hierbei allein durch Effizienz- und Kohärenzüberlegungen sowie durch die Leistungsgrenzen nationaler Verwaltungen, die prozedurale, organisatorische und partiell materiell-rechtlich determinierte Verknüpfungen mit Kommission, europäischen Agenturen und Verwaltungen anderer Mitgliedstaaten erforderlich machen. Andererseits prägt sich die Verbundstruktur durch eine bereits angedeutete Kombination kooperativer und hierarchischer Elemente, die überdies von prozedural-organisatorischen und materiell-rechtlichen Steuerungskategorien ergänzt werden, um kooperative wie hierarchische Verbundstrukturen durch Verfahren des Informationsaustauschs und der differenzierten Mitwirkung in verschiedenen Entscheidungszusammenhängen zu gewährleisten.

Mit Blick auf die spezifische Kategorisierung der Ebenenverflechtung zwischen Union und Mitgliedstaaten und der besonderen Verbindung supranationaler und mitgliedstaatlicher Hoheitsgewalt innerhalb des Verwaltungsverbunds lässt sich auch solchen Befürchtungen

---

<sup>26</sup> Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 2.

<sup>27</sup> Vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl., 2007, Art. 7 EGV, Rn. 26.

<sup>28</sup> Siehe wiederum *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 15; auch *Hoffmann*, ebd. S. 354.

<sup>29</sup> Siehe wiederum *Ruffert*, *Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund*, DÖV 2007, S. 766.

entgegen treten, die in der Verbundstruktur gleichsam eine dritte Ebene transnationaler Verwaltung entstehen sehen, die sich weder legitimieren noch kontrollieren lasse.<sup>30</sup>

### C. Prinzipien, Akteure und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsverbunds

Der wechselseitigen Beeinflussung von nationalen Rechtsordnungen liegt nicht nur die Ordnungsidee der Integration *durch* Recht zugrunde.<sup>31</sup> Auch das Vollzugskonzept des Europarechts zeichnet sich durch eine paradox anmutende Gleichzeitigkeit von „Trennung *und* Verbindung, Alleinzuständigkeit *und* Zusammenarbeit“<sup>32</sup> aus.

#### I. Prinzipien des Verwaltungsverbunds

Mit Blick auf die Konkretisierung europarechtlicher Normen hat sich das Verwaltungskonzept der Europäischen Union ursprünglich darauf beschränkt, den Verwaltungsvollzug nach den Grundmustern der *Trennung* und der *Kooperation* auszurichten.

Hierbei folgt aus dem Trennungsprinzip<sup>33</sup> zunächst die Unterteilung in eine direkte Verwaltung unionsrechtlicher Rechtskategorien, also einen durch die Behörden der Union eigenständig und unmittelbar vorgenommenen Vollzug des Europarechts, und einen indirekten Verwaltungsvollzug, der als Regelfall die Zuständigkeit zur Durchsetzung des Unionsrechts den mitgliedstaatlichen Verwaltungen überschreibt.<sup>34</sup> Die Bestimmung der zuständigen Behörden sowie der einschlägigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren richtet sich in Ermangelung unionsrechtlicher Vorgaben deshalb zumeist nach den innerstaatlichen

---

<sup>30</sup> Vgl. kritisch *Ladeur/Möllers*, Der europäische Regulierungsverbund der Telekommunikation im deutschen Verwaltungsrecht, DVBl 2005, S. 526f.; die kritische Haltung ablehnend hingegen *Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 769.

<sup>31</sup> Vgl. grundlegend zur Integration durch Recht siehe *Cappelletti et al.* (Hrsg.), *Integration through Law*, Band 1 und 2, 1985; zur Verbindungslinie von Rechtsordnungen im Europäisierungsrahmen *Wahl*, in: *Trute/Groß/Röhl/Möllers* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, S. 877ff.

<sup>32</sup> Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: *ders./Schöndorf-Haubold* (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 2.

<sup>33</sup> Vgl. *Schwarze*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., 2005, S. CI ff.; auch *Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn, *EuR* 2006, S. 46, die von „Vollzugsteilung“ und „Vollzugsverflechtung“ spricht; *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, S. 24; *Brenner*, Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, 1996, S. 273ff.; zudem *Schwarze*, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, *NVwZ* 2000, S. 244.

<sup>34</sup> Vgl. *Bieber/Epiney/Haag*, *Die Europäische Union: Europarecht und Politik*, 9. Aufl., 2011, S. 222f.; auch *Huber*, in: *Eberle/Ibler/Lorenz* (Hrsg.), *Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart*, Festschrift für Winfried Brohm, 2002, S. 127ff.

Rechtsordnungen der Mitgliedsländer<sup>35</sup>: Die mitgliedstaatliche Pflicht zum Vollzug wird hierbei entweder speziellen Rechtsnormen wie Art. 299 AEUV<sup>36</sup> zugrunde gelegt, oder aber auf Art. 4 Abs. 3 EUV<sup>37</sup> zurückgeführt, der die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit dazu verpflichtet, die Union und die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der vertraglichen Aufgaben zu unterstützen.<sup>38</sup>

Anders hingegen kann sich eine Kompetenz zum direkten Vollzug in Einzelfällen auch aus dem Vertrag ergeben – zum Beispiel innerhalb des Wettbewerbsrechts (Art. 103, 105 AEUV) und im Rahmen der Beihilfenaufsicht (Art. 108 AEUV). Hierbei hat die Union in bestimmten Politikfeldern zudem die Möglichkeit, eigenständig die Voraussetzungen für eine Verwaltungsorganisationsstruktur zu schaffen. Gleichwohl stellen derartige direkte Vollzugskompetenzen der Union lediglich Ausnahmefälle dar.

Gleichzeitig kann jedoch ein vom Trennungsprinzip geprägtes Vollzugskonzept mit der bereits angedeuteten Ausdifferenzierung der Verwaltungsaufgaben und der hieraus ableitbaren Komplexität der verwaltungsrechtlichen Normdurchsetzung in einer EU-27 längst nicht mehr die Verwaltungs- und Vollzugswirklichkeit abbilden.<sup>39</sup> Das europäische Rechtsgefüge aus unterschiedlichsten Verwaltungsrechtsordnungen kann nur durch einen institutionalisierten Rechtsdialog einem asymmetrischen Vollzug des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten entgegen treten und bedarf der Ergänzung durch einen Grundsatz der Zusammenarbeit.<sup>40</sup>

Deshalb wirkt die moderne Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts auf eine Kooperationsstruktur hin, die zur Überwindung der starren Trennung von unionseigenem und mitgliedstaatlichem Verwaltungsvollzug beitragen soll und in der Organisationsidee vom Verwaltungsverbund eine anpassungsfähige, *organische* Entwicklungsstruktur gefunden

---

<sup>35</sup> Siehe *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 2005, S. CIV.

<sup>36</sup> Vgl. die konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 83/47 vom 30. März 2010.

<sup>37</sup> Vgl. konsol. Fassung des Vertrags über die Europäischen Union (EUV), ABl. C 83/13 vom 30. März 2010.

<sup>38</sup> Für die Mitgliedstaaten ergibt sich hieraus besonders die Pflicht, den Vollzug des Unionsrechts mit Blick auf eine effektive Anwendung und Wirksamkeit auszugestalten, vgl. grundlegend zum Solidaritätsprinzip in der EU *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, 2. Aufl., 1999; siehe gleichermaßen EuGH, Verb. Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, S. 2633, Rn. 17ff. (*Deutsche Milchkontor*); auch *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 2f., der hiermit überdies die Rechtsprechung zum *effet utile* verbindet, die zur Herausbildung einer genuin europarechtlichen Verwaltungsrechtsordnung beitragen könnten, sofern sie bei fortschreitender Integration und Verdichtung der Vollzugsvorgänge gegenüber Unionsbürger und Unternehmen den Ausbau der Rechtsgrundsätze rechtsstaatlichen Verwaltens hinwirkt.

<sup>39</sup> Siehe hierzu *Hoffmann*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 354.

<sup>40</sup> Vgl. zu diesem Erfordernis *Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsgerichtlichen Systembildung, 2. Aufl., 2004, S. 383.

hat.<sup>41</sup> Auf diese Weise lassen sich die Querverbindungen und Kooperationsstrukturen – zwischen mitgliedstaatlichen Behörden einerseits und europäischer Administration andererseits – zwar rechtlich trennen. Gleichmaßen ermöglicht der Verbundcharakter jedoch auch die Einbindung der Mitgliedstaaten als funktionelle Determinanten der EU-Verwaltung. Die einzelnen Verwaltungseinheiten sind hierdurch in der Lage, zwischen den Ebenen zu diffundieren und damit die wechselbezüglichen Wirkungsverhältnisse mitgliedstaatlicher und europäischer Verwaltungsinstitutionen fortzuentwickeln, auch wenn sich im Verwaltungsverbund bislang kein unitarisches Verwaltungssystem herausbilden konnte.<sup>42</sup> Gleichwohl spricht die Europäische Kommission mit Bezug auf die Entwicklungsparameter nationaler Verwaltungsagenturen bereits von einer „Verbundverwaltung“.<sup>43</sup>

## II. Akteure, Agenturen und Netzwerke

Die Ausformung der eigentlichen Verwaltungsverfahren im Verwaltungsverbund, der einzelnen Handlungsgefüge und Interaktionsmuster zwischen den Verwaltungseinheiten, die zugleich als „rechtlich gesteuertes Realgeschehen und als Ordnungsmodelle“<sup>44</sup> betrachtet werden können, ist einer Vielheit von Rechtsakteuren übertragen: Damit steht einer Mehrzahl von Rechtsetzungsorganen auf Unions- und mitgliedstaatlicher Ebene eine Vielzahl von Instanzen gegenüber, die administrative Funktionsaufgaben übernommen haben und weitreichende Steuerungs- und Kontrollverantwortung aufweisen.<sup>45</sup>

Die Kooperationsstruktur im Bereich des EU-Verwaltungsvollzugs hat besondere interadministrative Vernetzungen ausgebildet, die nachfolgend cursorisch dargestellt werden.

**Europäische Kommission.** Die Europäische Kommission nimmt als *Hüterin der Verträge* die zentrale Stellung im Rahmen der Verwaltung des Unionsrechts ein.<sup>46</sup> Auch wenn die

---

<sup>41</sup> Siehe wiederum Jürgen Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., 2005, S. L.

<sup>42</sup> Vgl. zur wertebasierten Wechselbezüglichkeit Calliess, *Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?*, JZ 2004, S. 1042; zum Organisationscharakter des Verbunds wiederum Hoffmann, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 354f.; auch von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999, S. 13; zudem Queisner, in: *Berliner-Online Beiträge zum Europarecht*, Nr. 49, S. 10f.

<sup>43</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission vom 13. November 2001 zur Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme über ein Netz nationaler Agenturen, KOM (2001) 648 endgültig, S. 4f.

<sup>44</sup> Siehe Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungskultur*, NVwZ 2007, S. 40.

<sup>45</sup> Wiederum Schmidt-Aßmann, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, 2005, S. 9.

<sup>46</sup> Vgl. Möllers, *Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Vergleich*, 2005, S. 270ff.; auch Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee: Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsgerichtlichen Systembildung*, 2. Aufl., 2004, S. 378f.

europäische Funktionenordnung nur ein *defektes* Prinzip der Gewaltenteilung verwirklicht hat und sich deshalb vornehmlich durch das Instrument der begrenzten Einzelermächtigung beschränkt, bildet die Kommission den exekutiven Gegenpol zum mitgliedstaatlich geprägten Rat, der als zentrales Rechtsetzungsorgan mitunter auch verwaltungsinstanzielle Aufgaben übernimmt.<sup>47</sup> Die Kommission stellt sonach, ausgestattet mit einem monopolähnlichen Initiativrecht bei der Rechtsetzung und -formulierung, eine zwar relative kleine, hierarchisch organisierte, hochprofessionelle Administration dar, die jedoch gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV wesentliche administrative Aufgaben vereint und nach Satz 1 „für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen“ sorgt. Zudem soll die Kommission gemäß Satz 2 über „die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union“ wachen und „nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen“ (Satz 5) ausüben. Zugleich sieht sich die Europäische Kommission als zentrales Verwaltungsorgan der EU nach Art. 17 Abs. 1 Satz 1 verpflichtet, die „allgemeinen Interessen der Union“ als Maßstab ihres Handelns zu verfolgen.

**Mitgliedstaaten der EU.** Trotz der Emergenz verwaltungsrechtlicher Kooperationsformen tragen die mitgliedstaatlichen Verwaltungen durch die dezentrale Strukturgebung des indirekten Vollzugs (siehe oben) nach wie vor die zentrale Verantwortung des europarechtlichen Verwaltungsvollzugs, die aus der Kooperationspflicht nach Art. 4 Abs. 3 EUV abgeleitet wird.<sup>48</sup> Hierbei werden die mitgliedstaatlichen Administrationen nach dem „Grundsatz der vertikalen Funktioneneinteilung“<sup>49</sup> gleichsam als Verwaltungsunterbau der EU instrumentalisiert und zur eigentlichen Durchführung des Europarechts verpflichtet.<sup>50</sup> Zudem müssen die mitgliedstaatlichen Verwaltungen so ausgestaltet sein, dass sie nach nationalem Recht, insbesondere dem nationalen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsorganisationsrecht, einen einheitlichen und effektiven Vollzug des Unionsrechts gewährleisten können, sofern das Europarecht keine konkretisierenden Regelungen vorsieht.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Siehe *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., 2007, Art. 211 EGV, Rn. 2; *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 140ff.; zur Funktion der Einzelermächtigung *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 2005, S. 22.

<sup>48</sup> Siehe *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., 2007, Art. 10 EGV, Rn. 29f.

<sup>49</sup> Vgl. *Götz*, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, S. 57f.

<sup>50</sup> Vgl. *Scheuing*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 298ff.; ferner auch *Burgi*, Verwaltungsprozess und Europarecht, 1996, S. 45ff.

<sup>51</sup> Vgl. wiederum EuGH, Verb. Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, S. 2633, Rn. 19 (*Deutsche Milchkontor*); Rs. C-312/93, Slg. 1995, I-4599, Rn. 12 (*Peterbroeck*); Rs. C-231/96, Slg. 1998, I-4951, Rn. 19 (*Edis*); Rs. C-298/96, Slg. 1998, I-4767, Rn. 24 (*Oehlmühle und Schmidt Söhne*); zudem *Hatje*, Die gemeinschaftliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, S. 111ff.; *Queisner*, in: Berliner-Online Beiträge zum Europarecht, Nr. 49, S. 7.

**Exekutiv- und Regulierungsagenturen.** Die limitierten Kapazitäten der europäischen und mitgliedstaatlichen Verwaltungseinheiten haben bereits in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zur Gründung der drei ersten *Agenturen* geführt. Seitdem hat sich nicht nur die Binnendifferenzierung der Verwaltungsaufgaben auf Unionsebene im Sinne einer Trennung strategischer und operativer Aufgabenbereiche fortentwickelt, sondern auch eine neue Dimension der vertikalen Kooperation ausgeprägt.<sup>52</sup>

Mit einer grundlegenden Mitteilung hat die Europäische Kommission bereits frühzeitig die verschiedenen „Ausgründungen“ nach *Exekutivagenturen* und *Regulierungsagenturen* unterschieden<sup>53</sup>: Exekutivagenturen kennzeichnen sich hiernach durch die Übernahme reiner Verwaltungsaufgaben zur Unterstützung der Kommission und eine strenge Kontrolle durch die Kommission. Gleichzeitig können die Exekutivagenturen im Rahmen ihrer Durchführungsaufgaben Entscheidungen treffen und Rechtsakte für den Haushaltsvollzug annehmen, zumal ihre Rechtsstellung mittlerweile in einer eigenen Verordnung allgemein festgeschrieben wurde.<sup>54</sup> Regulierungsagenturen hingegen tragen zur Steuerung eines bestimmten Sektors bei und nehmen auf diese Weise aktiv an der Wahrnehmung von Exekutivaufgaben teil.<sup>55</sup>

Auch wenn sich natürlich nicht alle Agenturen unter die von der Kommission vorgegebenen Oberbegriffe subsumieren lassen, prägen sich die verschiedenen Organisationsformen der Agenturen gleichwohl durch Sachverstand hinsichtlich des Aufgabenbereichs, Flexibilität in der Aufgabenerfüllung und Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung von Verwaltungsverantwortung. Zudem verfügen alle Agenturen über eigene Rechtspersönlichkeiten und gewisse organisatorische bzw. finanzielle Autonomieräume, wodurch die Agenturen vielfach an die Stelle der – überkommenen Bürokratiemodellen verpflichteten – Behörden treten.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Vgl. grundsätzlich zur Pluralisierung der Unionsverwaltung *Groß*, Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, EuR 2005, S. 54ff.; zur „Aufgabeneuropäisierung“ siehe *Schmidt*, in: Schuppert/Pernice/Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft, 2005, S. 129ff.; zur Klassifikation der Agenturen *Craig*, EU Administrative Law, 2006, S. 152ff.

<sup>53</sup> Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2002 über Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM (2002) 718 endgültig, S. 4.

<sup>54</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 58/2003 vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden, ABl. L 11, S. 1.

<sup>55</sup> Siehe *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., 2007, Art. 7 EGV, Rn. 26, der zudem darauf hinweist, dass im Rahmen von Exekutivagenturen keine Notwendigkeit zur Einbindung der Mitgliedstaaten besteht; auch *Streinz*, in: Streinz, (Hrsg.), EUV/EGV-Kommentar, Art. 7 Rn. 29ff.

<sup>56</sup> Hierzu *Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, S. 767; vertiefend *Groß*, Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, EuR 2005, S. 56ff.

Damit übernehmen die Agenturen auch im Verwaltungsverbund besondere Koordinationsaufgaben und ergänzen vorhandene Verwaltungsverfahren zwischen europäischen und nationalen Regelungsinstanzen.<sup>57</sup>

**(Verwaltungs-)Netzwerke und Organisationen.** Durch die Beteiligung von Vertretern der Mitgliedstaaten und die Vielfalt der Kooperationsverfahren entwickeln sich zwischen unionseigenen und mitgliedstaatlichen Verwaltungseinheiten besondere (Behörden-)Netzwerke. Hierin finden sich die im Rat zentralisierten Verregelungskapazitäten der nationalen Exekutiven, die zur doppelten Legitimationsstruktur der Gemeinschaft beitragen, mit einem Mal als vernetzte Entscheidungsforen der organisierten administrativen Kooperation auch dezentral wieder.<sup>58</sup>

Auf diese Weise können Netzwerke gleichermaßen die Vorstellung relativieren, dass die Verwaltung innerhalb eines Verbunds nicht durch abgeschlossene, festgefügte und hierarchisch strukturierte Organisationseinheiten konstituiert sein muss, sondern vielmehr durch besonders verdichtete und verfestigte Kooperationsstrukturen zwischen Verwaltungen (und privaten Einheiten wie Normierungsorganisationen) entstehen kann.<sup>59</sup>

Nicht zuletzt an der vielgestaltigen Ausprägung der Netzwerke lässt sich zwar weiterhin die zentrale Bedeutung von EU-Kommission und Mitgliedstaaten erkennen. Gleichzeitig wird aber auch die funktionale Integrationsrolle der sich um diesen Kern gruppierenden Agenturen, Ämtern, Ausschüssen und nichtstaatlichen Organisationen deutlich, die als Gesamtgefüge zur Institutionalisierung des Europäischen Verwaltungsverbunds beitragen.

### III. Anpassungen durch den Vertrag von Lissabon

Auch wenn das Spannungsverhältnis zwischen der Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten und einer möglichst einheitlichen Geltung des Unionsrechts durch den Vertrag von Lissabon nicht aufgelöst werden konnte, wurden neben den bereits aufgezeigten Neuerungen gleichwohl Fortschritte im Bereich der Verwaltungskooperation erzielt<sup>60</sup>:

---

<sup>57</sup> Vgl. wiederum *Groß*, Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, EuR 2005, S. 57; auch *Fischer-Appelt*, Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, 1999, S. 448ff.

<sup>58</sup> Wiederum siehe *Groß*, Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, EuR 2005, S. 55; zur doppelten Legitimationsstruktur zudem *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S. 356 ff.

<sup>59</sup> Vgl. zum Einfluss privater Akteure auf die globalisierte Rechtsentwicklung *Teubner*, Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie, ZaöRV 63 (2003), S. 6; siehe auch *Queisner*, in: Berliner-Online Beiträge zum Europarecht, Nr. 49, S. 7f., der zudem aus anderer Perspektive auf die bedeutsame Rolle des Ausschusswesens für das Verwaltungsnetzwerk im Verbund eingeht.

<sup>60</sup> Vgl. *Schwarze*, in: ders. (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, 2008, S. 19.

Sonach wurde zum einen ein neuer Titel XXIV über die Verwaltungszusammenarbeit eingefügt, der nach Art. 197 Abs. 1 AEUV die effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten als „eine Frage von gemeinsamem Interesse“ identifiziert. Überdies kann die Union die Mitgliedstaaten nach Abs. 2 dabei insbesondere durch die Erleichterung des Austauschs von Informationen und Beamten und durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen unterstützen, wodurch jedoch ausdrücklich keine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften angestrebt wird, Abs. 2 Satz 4. Zugleich verpflichtet der neu eingeführte Art. 298 AEUV die unionsrechtlich geprägten Institutionen bei der Verwaltung Europas zur Einhaltung der Grundsätze der Offenheit, der Effizienz und der Unabhängigkeit.

Mit Blick auf die Rechtsgrundlage des unionsrechtlichen Verwaltungsvollzugs bestätigt der neue Art. 291 AEUV zwar zunächst allgemein das Prinzip der mitgliedstaatlichen Verwaltungsautonomie, überträgt jedoch in Abs. 2 und 3 der Kommission und – in besonderen Fällen – dem Rat spezielle Befugnisse zur einheitlichen Durchführung verbindlicher Rechtsakte der Union.<sup>61</sup>

Das Europäische Parlament und der Rat müssen in einem solchen Fall nach den Regeln des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens den Mitgliedstaaten bereits im Voraus entsprechende Maßstäbe und Regeln zur Verfügung stellen.

Daneben führt Art. 290 AEUV einen rechtlichen Mechanismus ein, nach dem die Kommission Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung (zur Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts) erlassen kann. Hierbei müssen die betroffenen Gesetzgebungsakte jedoch ausdrücklich bereits Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung festgelegt haben, so dass die Regelung der wesentlichen Elemente – in Übereinstimmung mit den im deutschen Verfassungsrecht geltenden Grundsätzen (Wesentlichkeitstheorie) – dem eigentlichen Gesetzgebungsakt vorbehalten ist.<sup>62</sup>

#### **D. Verwaltungsverbund und Vollzugsverwaltung im Recht des EU-Emissionshandels**

Die Ordnungsstruktur des Verwaltungsverbunds verweist als verwaltungsrechtliches Vollzugsgefüge auf Elemente horizontaler Vernetzungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie vertikaler Stufungen zwischen Unionsorganen und Mitgliedstaaten. Auch wenn das

---

<sup>61</sup> Vgl. *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 298; auch *Becker*, in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon – Reform der EU ohne Verfassung?, 2008, S. 149.

<sup>62</sup> Wiederum *Schwarze*, in: ders. (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, 2008, S. 16.

Europarecht zumeist auf Ebene der Mitgliedstaaten durch nationale Verwaltungsbehörden vollzogen wird, gewinnt die Verbundverwaltung in einer Vielzahl von Rechtsbereichen an Bedeutung: Insbesondere in jüngeren Rechtsgebieten wird der vormals dominante „indirekte“ Vollzug durch eine Ausweitung des Direktvollzugs durch Unionsorgane, durch eine stärkere Koordination und Vernetzung zwischen den Mitgliedstaaten sowie durch Elemente gemeinsamen Vollzugs von mitgliedstaatlichen und unionsrechtlichen Stellen angereichert.<sup>63</sup> Auch der Rechtsrahmen zur Einrichtung eines Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Europäischen Union (EU-EHS) weist strukturelle Merkmale dieser hybriden Vollzugsform auf. Unter Verweis auf die konzeptionelle Darstellung des Verwaltungsverbunds soll als Referenzgebiet deshalb nachfolgend der Vollzugscharakter des EU-EHS skizziert werden.

## I. System- und Verwaltungsstruktur des EU-EHS

Mit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls<sup>64</sup> im Jahre 1997 wurde das erste rechtsverbindliche Klimaabkommen mit bindenden Emissionsreduktionen der Vertragsstaaten angenommen. Gleichzeitig markierte das im japanischen Kyoto verhandelte Protokoll die regulative 'Nullstelle' der EU-Klimaschutzpolitik.

Mit der Integration des Emissionshandels in das völkerrechtliche Regelwerk vollzog die internationale Gemeinschaft eine überraschende Abkehr von steuerrechtlichen Steuerungsansätzen – hin zur Vermarktlichung des Klimaschutzes. Nach dem künstlichen Steuerungsmodell des Emissionshandels sollen die Emissionseinsparungen dort realisiert werden, wo sie – ökonomisch – am kostengünstigsten zu erzielen sind: Mit der jährlichen Festlegung einer Höchstmenge an Emissionsrechten wird eine Grenze bestimmt, bis zu der die am System teilnehmenden Unternehmen Emissionsrechte kaufen oder verkaufen können. Mit der Marktbildung sollen die beteiligten Unternehmen zur Reduktion der unternehmenseigenen CO<sub>2</sub>-Emissionen angehalten werden.<sup>65</sup>

Nachdem sich die Europäische Union (EU) innerhalb des Kyoto-Protokolls zu einer Einsparung von Treibhausgasen von 8% (zum Basisjahr 1990) für die Periode von 2008-2012 verpflichtete, wurden aufgrund der ungewissen Ratifikationsperiode kurz nach der

---

<sup>63</sup> Vgl. zunächst Kapitel B. I.; ferner zu dieser Entwicklung Siegel, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, 2009, S. 224; zudem von Bogdandy/Schill, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Loseblattsammlung, Stand: Juli 2010, Art. 4 EUV, Rn. 87f.

<sup>64</sup> Vgl. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* vom 11. Dezember 1997, in Kraft getreten am 16. Februar 2005 und abrufbar unter: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

<sup>65</sup> Siehe Calliess, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., 2007, Art. 175 EGV, Rn. 5.

Unterzeichnung des Protokolls bereits existierende Strategien zur Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen wieder aufgenommen.<sup>66</sup> Mit dem von der EU-Kommission im Oktober 2001 vorgelegten Richtlinienentwurf über ein *System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen*<sup>67</sup> wurde der legislative Grundstein für einen EU-internen Zertifikatehandel in den Bereichen Energie und Industrie-Großanlagen gelegt, der – anders als nach dem Kyoto-Protokoll – den Handel nicht nur zwischen einzelnen Staaten, sondern besonders auch zwischen Unternehmen ermöglichen sollte.<sup>68</sup>

Nach kontroversen Verhandlungen zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten wurde die Emissionshandelsrichtlinie (2003/87/EG) schließlich im Juli 2003 verabschiedet<sup>69</sup>; bereits zuvor konnte sich die EU zudem auf einen internen Lastenausgleich (Burden-Sharing) mit differenzierten Reduktionszielen für die Mitgliedstaaten einigen.<sup>70</sup>

Mit der Zielvereinbarung der Direktive, zum 1. Januar 2005 die Phase I (2005-2007) und zum 1. Januar 2008 die Phase II (2008-2012) des Emissionshandelssystems zu beginnen, musste die Richtlinie damals innerhalb von nur 18 Monaten in den nationalen Rechtsrahmen der damals 25 Mitgliedstaaten überführt werden. Mit Blick auf die Erfahrungen aus den ersten beiden Handelsperioden wurde die EU-EHS-Richtlinie für die dritte Handelsphase (2013-2020) bereits in wesentlichen Teilen novelliert.<sup>71</sup> Besonders der Allokationsmechanismus der Emissionszertifikate soll auf diese Weise objektivierbaren Maßstäben zugeführt werden.

## II. Vollzugsbedingungen des EU-EHS

---

<sup>66</sup> Vgl. Weißbuch der Kommission „Eine Energiepolitik für die Europäische Union“, KOM (95) 682; Grünbuch der Kommission über eine Strategie für die verstärkte Marktdurchdringung erneuerbarer Energiequellen, KOM (96) 576; Mitteilung der Kommission „Die energiepolitische Dimension der Klimaänderungen“, KOM (97) 196.

<sup>67</sup> Siehe Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG, KOM (2001) 581, ABl. L 75/31.

<sup>68</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Politische Konzepte und Maßnahmen der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen: Zu einem Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP)“, KOM (2000) 88; grundlegend zur institutionellen Analyse des EU-EHS *Skjærseth/Wettestad, EU Emissions Trading*, 2008; *Elspas*, in: ders./Salje/Stewing (Hrsg.), Emissionshandel. Ein Praxishandbuch, 2006, Kapitel 4 Rn. 6f.

<sup>69</sup> Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EG L 275 vom 25. Oktober 2003, 32ff.; zur Einbeziehung der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls geändert durch Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004, ABl. EG L 338 vom 13. November 2004, 18ff.; zur rechtlichen Struktur der Richtlinie *Epiney*, Zur Entwicklung des Emissionshandels in der EU, ZUR 2010, S. 236f.

<sup>70</sup> Siehe Entscheidung 2002/358/EG des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der EG sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, ABl. Nr. L 130 vom 15. Mai 2002.

<sup>71</sup> Siehe Richtlinie 2009/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des Gemeinschaftssystems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. L 140/63 vom 5. Juni 2009; vgl. zu der Entwicklung des Emissionshandels in Phase III *Hartmann*, Zuteilung, Auktionierung und Transfer von Emissionszertifikaten – Entwicklungsperspektiven des EU-Emissionshandels in Phase III (2013-2020), ZUR 2011, S. 246ff.

Die Vollzugsstruktur des Emissionshandelssystems folgt in einem ersten Zugang den klassischen Determinanten des *indirekten* Vollzugs durch die Mitgliedstaaten: Innerhalb der ersten beiden Handelsperioden waren die Mitgliedstaaten angehalten, zur Umsetzung der Richtlinie auf mitgliedstaatlicher Ebene Rechtsstrukturen zu schaffen, die eine funktionale Ausgestaltung des europaweiten Emissionshandels und der damit verbundenen innovativen Verwaltungsverfahren ermöglichen.<sup>72</sup>

Hierfür erfolgte die mitgliedstaatliche Richtlinienumsetzung entlang der Erstellung sogenannter Nationaler Allokationspläne (NAP), deren prinzipielles Implementationskriterium auf die Zielerreichung des EHS nach Art. 1 der Richtlinie 2003/87/EG verweist, nämlich „(...) auf eine Verringerung von Treibhausgasemissionen hinzuwirken“.

Die Allokationspläne legen somit die Gesamthöhe der jährlichen EHS-Emissionen des Mitgliedstaats und die Zahl der Emissionszertifikate für jede einzelne Anlage fest (Art. 9 Richtlinie 2003/87/EG). Formal-rechtlich hat zur Implementation der Richtlinie in Deutschland das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) geführt.<sup>73</sup> Eingerichtet wurde mit dem TEHG zudem die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), die als neuer Fachbereich der nationalen Vollzugsbehörde (Umweltbundesamt) für Management und Regulierung des europäischen Emissionshandels in Deutschland verantwortlich ist. Wiederum rechtlich umgesetzt wird der NAP innerhalb der deutschen Rechtsordnung schließlich durch das Zuteilungsgesetz (ZuG)<sup>74</sup>, das hierdurch die Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen sowie die Regeln ihrer Zuteilung an die beteiligten Anlagen festschreibt. Die Zuteilungsverordnung (ZuV)<sup>75</sup> präzisiert zudem als Durchführungsverordnung die spezifischen Regeln für Zuteilung sowie die Verifizierung der Zuteilungsanträge von Anlagenbetreibern.

---

<sup>72</sup> Vgl. hierzu *Ruffert*, Europäisiertes Allgemeines Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund, Die Verwaltung 2008, S. 562f.

<sup>73</sup> Vgl. Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG) vom 8. Juli 2004 (BGBl. I S. 1578), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074).

<sup>74</sup> Siehe die Zuteilungsgesetze für die verschiedenen Handelsperioden: Zum einen Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsgesetz 2007 - ZuG 2007) vom 26. August 2004 (BGBl. I S. 2211), geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) und zum anderen Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 - ZuG 2012) vom 7. August 2007 (BGBl. I S. 1788).

<sup>75</sup> Vgl. wiederum die unterschiedlichen VO der Handelsperioden: Zunächst Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Zuteilungsverordnung 2007 - ZuV 2007) vom 31. August 2004 (BGBl. I S. 2255), anschließend Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsverordnung 2012 - ZuV 2012) vom 17. August 2007 (BGBl. I S. 1941).

Die Vollzugsaufgaben im Jahre 2009 bezogen sich nach dem Jahresbericht der „Arbeitsgruppe Emissionshandel“ auf die jährliche Emissionsberichterstattung (Monitoring), die Aktivitäten zur Harmonisierung des Vollzugs auf europäischer Ebene, die Weiterentwicklung des Registers, die Vorbereitung der Datenerhebung für die weiteren Tätigkeiten (ortsfeste Anlagen) und den Luftverkehr sowie konzeptionelle und praktische Aspekte der Ableitung von Benchmarks für die Zuteilung ab 2013.<sup>76</sup> Unterhalb der aus dem EU-Burden-Sharing-Agreement folgenden Höchstgrenze konnten die Mitgliedstaaten sonach die jährlichen Emissionsobergrenzen (*caps*) eigenständig festlegen.

Der Europäischen Kommission sind damit im Wesentlichen Prüfungs-, Aufsichts- und Einwirkungsrechte und -pflichten vorbehalten, die sich auf die formal-technische Genehmigung der Zuteilungspläne und die administrative (Vor-)Strukturierung des Emissionshandels zum Beispiel durch die Erstellung von Leitlinien oder Allokationsverfahren beziehen.

Mit Blick auf die rechtsgestaltenden Kompetenzen der Kommission in den ersten beiden Handelsphasen bestätigte das Europäische Gericht Erster Instanz (EuG, mittlerweile Gericht der Europäischen Union) im September 2009 zudem, dass „allein die Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, in einem ersten Schritt einen Nationalen Zuteilungsplan aufzustellen, aus dem hervorgeht, wie viele Zertifikate sie insgesamt für den betreffenden Zeitraum zuzuteilen beabsichtigen und wie sie die Zertifikate zuzuteilen gedenken, und in einem zweiten Schritt über die Gesamtzahl der Zertifikate zu entscheiden, die sie für jeden Fünfjahreszeitraum zuteilen werden, und das Verfahren für die individuelle Zuteilung dieser Zertifikate einzuleiten“<sup>77</sup>. Das EuG hob auf diese Weise die Entscheidungen der EU-Kommission auf, in denen sie im Rahmen der NAP-Kontrolle und in Überschreitung übertragener Kompetenzen den Mitgliedstaaten eine Obergrenze für die zuzuteilenden Emissionszertifikate vorgegeben hatte und trug hiermit erheblich zur Ausprägung der Vollzugsordnung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten im Emissionshandel bei.<sup>78</sup>

Auch wenn mit der Entscheidung für eine dezentralisierte EU-EHS-Organisationsstruktur die ersten beiden Handelsperioden mithin durch Elemente des indirekten Vollzugs geprägt (gewesen) sind, ist dem marktbasieren Funktionsprinzip des Emissionshandels bereits ein

---

<sup>76</sup> Vgl. den Jahresbericht der Unterarbeitsgruppe 2 „Vollzug des Emissionshandels“, Arbeitsgruppe Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes, S. 4, abrufbar unter: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/jahresbericht\\_2009\\_uag2\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/jahresbericht_2009_uag2_bf.pdf).

<sup>77</sup> Vgl. EuG, Urteile vom 23. September 2009, Rs. T-183/07 (*Polen/Kommission*) und T-263/07 (*Estland/Kommission*), Rn. 85.

<sup>78</sup> Siehe Entscheidung der Kommission KOM (2007) 1295 endg. vom 26. März 2007; vgl. überdies EuG, Urteil vom 23. November 2005, Rs. T-178/05, (*Vereinigtes Königreich/Kommission*), Rn. 61ff.

Koordinations- und Kooperationsgrad inhärent, der beispielhaft für die dynamische Entwicklung des Verwaltungsverbunds ist.

Gleichzeitig entwickelt die Anpassung der Allokationsmechanismen in der dritten Handelsperiode (ab 2013) den Verbundcharakter des Emissionshandels fort und weist dabei Elemente nicht nur direkten, sondern gleichermaßen auch gemeinsamen Vollzugs auf: Von besonderer Bedeutung ist hierbei zunächst die harmonisierte Festsetzung einer EU-weit einheitlichen Emissionsobergrenze durch die Europäische Kommission, die sich in erheblichem Maße auf die Kooperationsstruktur zwischen Mitgliedstaaten und Kommission auswirken wird. Darüber hinaus wird auch die Auktionierung der Zertifikate auf der Basis einer europäischen (und nur ausnahmsweise nationalen) Versteigerungsplattform den emissionshandelsrechtlichen Verwaltungsvollzug im Verbund weiter verstärken.<sup>79</sup> Hiernach erfolgte bereits die Kategorisierung der kostenfreien Zuteilungsregeln (Benchmarking) für bestimmte Industrieanlagen unter Leitung der Kommission in enger Kooperation mit den mitgliedstaatlichen Vollzugsbehörden, die in besonderem Maße zur Bereitstellung sektorspezifischer Anlage-Informationen bedeutsam waren.<sup>80</sup>

### III. Verbundverwaltung und Klimaschutzrecht

Während das klassische Umweltrecht grundsätzlich durch Organe der Mitgliedstaaten im indirekten Vollzug durchgeführt wird<sup>81</sup> und ein direkter Vollzug durch die Kommission vornehmlich in den bereits angeführten Ausnahmen im Kartell- oder Beihilfenrecht vorgesehen ist<sup>82</sup>, trägt nicht zuletzt der regulative Querschnittscharakter des Klimaschutzrechts (Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV) zur Auflösung der starren unionsrechtlichen Vollzugskategorien bei.<sup>83</sup>

Hierfür sind besonders die unionsrechtlichen Vorgaben verantwortlich, die zunehmend zu einer Europäisierung der mitgliedstaatlichen Umweltrechtskategorien führen, hierbei

---

<sup>79</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1031/10 der Kommission „über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft“, ABl. L 302/1 vom 18. November 2010.

<sup>80</sup> Siehe Entscheidungsentwurf der Kommission vom 15. Dezember 2010, „determining transitional Union-wide rules for the harmonised free allocation of emission allowances pursuant to Article 10a of Directive 2003/87/EC“, abrufbar unter:

[http://ec.europa.eu/clima/documentation/ets/docs/decision\\_benchmarking\\_15\\_dec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/documentation/ets/docs/decision_benchmarking_15_dec_en.pdf).

<sup>81</sup> Siehe *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl., 2003, S. 141f.

<sup>82</sup> Siehe *Kahl*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., 2007, Art. 10 EGV, Rn. 29.

<sup>83</sup> Zur Einordnung des klimaschutzrechtlichen Rechtsbegriffs vgl. eingehend *Müller/Schulze-Fielitz*, in: dies. (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, S. 13; auch *Calliess*, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2010, S. 476.

Merkmale des Verwaltungs- und Verwaltungsorganisationsrechts erfassen und damit die Ausprägung einer europäisierten Vernetzung hinsichtlich des Verwaltungsvollzugs fördern.<sup>84</sup> Mit Blick auf den Bereich der ökologischen Umweltveränderungen und die Multiplizierung der umweltrechtlichen Regulierungsfelder auf europäischer Ebene lassen sich deshalb die komplexen europarechtlichen Wirkungsverhältnisse zwischen Integrationsdynamik und Differenzierungslogik, zwischen dem Bedarf an zentralen Regelungen – hierfür steht das unions(-verfassungs-)rechtliche Solidaritätsprinzip – und den Vorteilen dezentraler Regelungen – hierfür steht das unions(-verfassungs-)rechtliche Subsidiaritätsprinzip – besonders eindrücklich aufzeigen, die von besonderer Bedeutung für die Entwicklungsparameter der Vollzugsstruktur innerhalb des Europäischen Verwaltungsverbunds sind.<sup>85</sup>

## **E. Europäische Verwaltung zwischen Verfahrensautonomie und Kooperationspflicht**

Zuletzt bleibt jedoch (nicht nur) mit Blick auf die Konvergenz-Entwicklungen des europäisierten Klimaschutz- und Emissionshandelsrechts zu fragen, in welchem Maße harmonisierende, unionsrechtliche Verfahrensvorgaben innerhalb des Verwaltungsverbunds eine Abwägung mit den mitgliedstaatlichen Verwaltungsordnungen erforderlich machen.<sup>86</sup>

Diese Abwägung ist besonders in solchen Rechtskonstellationen von Bedeutung, die eine Gefahr des asymmetrischen Vollzugs des Unionsrechts in sich tragen und sich aus der Diversität der mitgliedstaatlichen Verfahrensrechte und -praktiken ergeben. Zudem erfordert die Etablierung von Verbundstrukturen beim Vollzug des europäischen Rechts – unter Verweis auf die sogenannte „Verflechtungsfälle“<sup>87</sup> – gewisse Rechtfertigungsmaßstäbe.<sup>88</sup>

Gleichermaßen ist jedoch der vorgeschalteten Frage nachzugehen, in welchen Verwaltungsstrukturen sich tatsächlich (noch) Grundsätze der mitgliedstaatlichen Organisations- oder Verfahrensautonomie finden lassen.

---

<sup>84</sup> Vgl. *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl., 2007, Art. 175 EGV, Rn. 8; *ders.*, in: *Ruffert* (Hrsg.), *Recht und Organisation*, 2003, S. 73.

<sup>85</sup> Wiederum *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/EGV*, 3. Aufl., 2007, Art. 175 EGV, Rn. 10; eingehend *ders.*, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, 2. Aufl., 1999.

<sup>86</sup> Einführend zu diesem Rechtskonflikt *Bieber/Epiney/Haag*, *Die Europäische Union: Europarecht und Politik*, 9. Aufl., 2011, S. 223; auch *von Bogdandy/Schill*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, *Das Recht der Europäischen Union*, Loseblattsammlung, Stand: Juli 2010, Art. 4 EUV, Rn. 77.

<sup>87</sup> Vgl. grundlegend *Scharpf*, *Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, *Politische Vierteljahresschrift* 26 (1985), S. 323ff.

<sup>88</sup> Siehe *Britz*, *Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn*, *EuR* 2006, S. 49.

Die Nachzeichnung möglicher, verwaltungsrechtlicher Autonomieräume der Mitgliedstaaten ist besonders in solchen Politikbereichen von Relevanz, die sich durch wiederkehrende *Umschichtungen* zwischen einer rechtlichen Zentralisierung und Dezentralisierung im Kompetenzverhältnis von Union und Mitgliedstaaten auszeichnen und damit auch die Ausgestaltung des Verwaltungsverbands bestimmen.<sup>89</sup>

## I. Kooperationspflicht vs. Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten?

Zum einen wird mit Verweis auf die Ausstrahlungswirkung des (bereits unter C. I. dargestellten) Trennungsprinzips, mithin der organisatorischen und strukturellen Trennung mitgliedstaatlicher Behörden und institutioneller EU-Verwaltungen, von der Existenz einer Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten gesprochen<sup>90</sup>. Die Reichweite der Ausprägung mitgliedstaatlicher Verwaltungsautonomie soll ihre Grenze allerdings in den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV) finden.

Anders hingegen wird vorgebracht, den Begriff vom Grundsatz der Verfahrens- und Organisationsautonomie der Mitgliedstaaten mit Blick auf die bereits erfolgte Überlagerung des innerstaatlichen Rechts durch die *effet-utile* Rechtsprechung aufzugeben.<sup>91</sup> Vielmehr wird vorgeschlagen, vom Grundsatz der Anwendung der nationalen Verfahrens- und Prozessordnungen zu sprechen. Hierdurch könnte präziser deutlich gemacht werden, dass die nationalen (Verwaltungs-) Rechtsordnungen keineswegs immun sind gegenüber unionsrechtlichen Überformungen.<sup>92</sup>

Angesichts der Herausbildung weitreichender Kooperationsformen und der Konkretisierung nur loser Hierarchiezusammenhänge im Verwaltungsverbund ist davon auszugehen, dass in Ermangelung eindeutiger Weisungsbefugnisse grundsätzlich von einer Anwendung der

---

<sup>89</sup> Vgl. *Jacqué*, in: Schwarze (Hrsg.), Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts, 2008, S. 33.

<sup>90</sup> Vgl. zunächst prägend zur Verwendung dieses Begriffs *Rengeling*, in: Bieber/Nickel (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse, Bd. 1, 1981, S. 197; *ders.*, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen, VVDStRL 53 (1994), S. 231; vgl. auch *Ehlers*, Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, DVBl. 2004, S. 1442; *Huber*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 230; *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1996, S. 110ff.; *Britz*, Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn, EuR 2006, S. 46, 49; ebenso *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 2005, S. CXII.

<sup>91</sup> Vgl. kritisch *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., 2007, Art. 10 EGV, Rn. 31; die mittlerweile herrschende Lehre unterstützend auch *von Bogdandy/Schill*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Loseblattsammlung, Stand: Juli 2010, Art. 4 EUV, Rn. 77ff.; *Möllers*, Durchführung des Gemeinschaftsrechts: Vertragliche Dogmatik und theoretische Implikationen, EuR 2002, S. 500.

<sup>92</sup> Wiederum *Kahl*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., 2007, Art. 10 EGV, Rn. 31.

nationalen Verwaltungsstrukturen auszugehen ist, die durch die Effektivitäts- und Einheitlichkeitsgebote aus Art. 4 Abs. 3 EUV gerahmt, nicht jedoch überlagert werden.

Die Anwendung des nationalen Verwaltungsverfahrensrechts entspricht gleichwohl nur einer tatsächlichen Zustandsbeschreibung und impliziert keinerlei Garantie einer *domaine réservé* für die Mitgliedstaaten – nachdem das Primärrecht eine getrennte Zuweisung von Normsetzungs- und Vollzugszuständigkeiten gerade nicht festlegt.<sup>93</sup>

Auf diese Weise entwickelt der Verbund verschieden ausgestaltete Verflechtungen und Kontrollbeziehungen, die wechselseitig zwischen Kommission und Mitgliedstaaten verlaufen und damit einen einseitigen Vollzug durch die Union verhindern können – zumal die Kommission als Kontrollinstanz weiterhin über weiche Aufsichtsmittel bei der Rechtsdurchführung verfügt.<sup>94</sup>

## II. Komplexitätsbewältigung und Funktionalität

Hiernach entwickelt sich das europäische Verbundsystem zu einer funktionalen Einheit zwischen Union und Mitgliedstaaten, die von erheblicher Komplexität geprägt ist und einen hohen Grad kooperativer Mechanismen zur Reduktion ebendieser funktionalen Komplexität aufweist. Gleichmaßen konturiert sich die Union auf diese Weise als dialogischer Hoheitsträger, der vertraglichen Kooperationszusammenhängen gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV verpflichtet ist, gleichzeitig jedoch die Rechtmäßigkeit des Vollzugs kontrollieren kann.<sup>95</sup>

Die Verwaltung des europarechtlichen Vollzugs stellt damit einen Informations-, Entscheidungs- und Kontrollverbund dar, an dem sich unionsrechtliche und mitgliedstaatliche Verwaltungsträger der supranationalen EU-Mehrebenen-Rechtsordnung beteiligen, der aber nicht einseitig von zentraler (unionsrechtlicher) Stelle dirigiert werden kann. Auf diese Weise wird gleichzeitig dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 4 I, Art. 5 EUV entsprochen, nachdem eine generelle Verwaltungskompetenz der europäischen Verwaltungsinstitutionen nicht besteht.

---

<sup>93</sup> Siehe *Gundel*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach, Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Aufl., 2010, § 3 Rn. 109.

<sup>94</sup> Siehe Schmidt-Aßmann, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 20f.; zustimmend *Queisner*, in: Berliner-Online Beiträge zum Europarecht, Nr. 49, S. 10f.

<sup>95</sup> Siehe zunächst *von Bogdandy/Schill*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Loseblattsammlung, Stand: Juli 2010, Art. 4 EUV, Rn. 50; zudem *David*, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 239; *Kadelbach*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungskontrolle, 2001, S. 223; auch *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, S. 154f., der zudem darauf hinweist, dass der Kommission hierbei jedoch keine Fachaufsicht im Sinne deutschen Verwaltungsrecht zukommt.

Zugleich erschöpft sich die Kooperation aber nicht in spontanen Verknüpfungen und Aktionen des einheitlichen Zusammenwirkens. Stattdessen haben sich allgemeine und bereichsspezifische Ordnungsmuster dauerhafter Natur hervorgebildet, die aus einer funktionalen Verbindung hierarchischer und kooperativer Elemente bestehen.

Hierdurch kann auch solchen kritischen Vorbehalten begegnet werden, die mit der Diffusion verwaltungsrechtlicher Aufgabenzuschreibungen an einen europäischen Verwaltungsverbund die staatszentrierte Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Wahrung der nationalen Verwaltungshoheit und die demokratisch legitimierte Ausgestaltung der verwaltungsrechtlichen Verwaltungsvollzugsketten gefährdet sehen.<sup>96</sup> Gleichwohl erfordert die transnationale Verwaltungskooperation innerhalb des europäischen Verbundsystems die Überwindung territorial basierter Legitimationsketten, um die Wechselseitigkeit des europäischen Rechtsvollzugs in den Mitgliedstaaten auch dauerhaft sicherstellen zu können.<sup>97</sup> Mit der fortschreitenden Europäisierung wechseln sich im spezifischen Prozess der Rechtskonkretisierung zudem die koordinationsintensiven Verhandlungsrationalitäten kollegialer Gremien und die bedeutsamen Entscheidungsrationalitäten zentraler oder dezentraler Vollzugsinstanzen zunehmend ab: Während Verhandlungsprozesse in rechtlich erhebliche Ergebnisse münden, die für die nachfolgenden Verbundakteure Entscheidungsvorgaben darstellen, lassen sich relevante Entscheidungen hingegen in Vorgänge gegenseitiger Informations- und Kooperationsketten einbetten und zum effektiven, funktionalen Vollzug des Unionsrechts heranziehen.<sup>98</sup>

## **F. Zusammenfassung und Ausblick**

Während noch im Jahr der (rechts-)ordnungsbildenden *Van Gend en Loos*-Entscheidung<sup>99</sup> des EuGH erklärt wurde, dass verwaltungsrechtliche Normen solche Rechtskategorien darstellen, „in denen die nationale Eigenart eines Volkes und Staates sich am stärksten ausprägt“ und daher nur „verhältnismäßig geringe internationale Verflechtungen auf[weisen]“.<sup>100</sup> kann der erste Teil der Aussage zwar auch heute noch bedingte Geltungskraft entfalten, der zweite Teil hingegen nur in erheblich reduziertem Maße.

---

<sup>96</sup> Vgl. *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1996, S. 230ff.; mit Blick auf die Grenzen der Verwaltungsgemeinschaft auch *Koch*, Die Externalisierungspolitik der Kommission: Zulässigkeit und Grenzen mittelbarer Gemeinschaftsverwaltung, 2004.

<sup>97</sup> *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen, 2010, S. 166.

<sup>98</sup> Vgl. zu diesen Entwicklungsstufen *Schmidt-Aßmann*, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 22.

<sup>99</sup> Siehe EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 (*Van Gend en Loos*).

<sup>100</sup> *Scheuner*, Der Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung, DÖV 1963, S. 714f.

Gerade die prozedurale und materiell-rechtliche Ausgestaltung neuer Formen

„of transgovernmental regulation and administration designed to address the consequences of globalized interdependence in such fields as security, the conditions on development and financial assistance to developing countries, environmental protection, banking and financial regulation, law enforcement, telecommunications, trade in products and services, intellectual property, labor standards, and cross-border movements of populations, including refugees“<sup>101</sup>,

hat vielmehr dazu geführt, (theoretische) Kontextstrukturen für die Notwendigkeit administrativer Netzwerke und regulative Kooperationsmodelle eines „globalen Verwaltungsrechts“ zu skizzieren, die sich mit der Emergenz genuin globaler Steuerungskategorien begründen lassen.

Auch wenn die vorangehende Untersuchung zeigen konnte, dass innerhalb der verwaltungsrechtlichen Verbundstrukturen zum Teil erhebliche Gestaltungsspielräume nationaler Rechtsordnungen bei der Durchführung des Unionsrechts bestehen, hat der transformative Europäisierungsprozess mittlerweile die Tiefenstruktur der nationalen Rechtsordnungen erreicht.<sup>102</sup> Hierbei lassen sich jedoch bei steigendem Europäisierungsgrad nicht nur „Pfadabhängigkeiten“ nachweisen, sondern auch verwaltungsorganisations- und verfahrensrechtliche Eigenheiten bei der Verarbeitung europäischer Vorgaben. Diese Anpassungen müssen aber nicht allein auf rechtlichen Harmonisierungszwängen basieren, sondern können ebenfalls durch flankierende ökonomische, soziale oder kulturelle Kontextveränderungen erfolgen.

Gleichwohl verbleiben aber auch im Verwaltungsverbund noch *blinde Flecken*, die durch die Ausleuchtung des Verhältnisses des Unionsbürgers zur Verbundverwaltung, der Stellung des Einzelnen im europäischen Verwaltungsverbund während des Verwaltungsverfahrens sowie mit Blick auf den primären und sekundären Rechtsschutz verringert werden müssen – und somit gleichzeitig zur weiteren Institutionalisierung des Verwaltungsverbunds beitragen.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Vgl. grundlegend *Kingsbury/Krisch/Stewart*, *The Emergence of Global Administrative Law*, *Law & Contemporary Problems* (68) 2005, S. 16.

<sup>102</sup> Hierzu vgl. *Sommermann*, in: *Schwarze* (Hrsg.), *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, S. 199.

<sup>103</sup> Eindrücklich fordernd *Ruffert*, *Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund*, *DÖV* 2007, S. 768.