



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht. Ein Beitrag zu Theorie und Dogmatik der Behördenkooperation in der EU“

Dissertation vorgelegt von Manuel Schwind

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Im europäischen Sekundärrecht hat in den 2000er Jahren ein „Netzwerkboom“ eingesetzt, der bis heute andauert. Verordnungen und Richtlinien sehen zunehmend vor, dass nationale Behörden, die Kommission, Agenturen und sonstige Stellen der Europäischen Union in „Netzen“ bzw. „Netzwerken“ zur Verwirklichung bestimmter Harmonisierungsziele zusammenarbeiten. Grund für die Schaffung einer netzwerkartigen Verwaltungskooperation ist die kontinuierlich ansteigende Komplexität der sekundärrechtlichen, in nationales Recht umzusetzenden Vorgaben. Aufgrund unterschiedlicher Vollzugsstandards konnten mitgliedstaatliche Behörden kaum noch das für einen umfassenden und einheitlichen Rechtsvollzug notwendige Expertenwissen bei sich anhäufen, was in einer hohen Zahl an Vollzugsdefiziten resultierte. Die etablierten Instrumente horizontaler Verwaltungszusammenarbeit (so etwa die Amtshilfe) bzw. vertikaler Verwaltungszusammenarbeit sind im Einzelfall zwar dazu geeignet, Vollzugsdefiziten vorzubeugen bzw. diese zu beheben. Zu einer nachhaltigen Anhebung des Vollzugsniveaus im gesamten Unionsraum eignen sie sich aufgrund ihrer lediglich punktuellen Einsatzweise indes nicht. Mit dem Netzwerk versucht der europäische Rechtsetzer nunmehr eine Form der dauerhaften Verwaltungszusammenarbeit zu etablieren, in die grenz- und ebenenüberschreitend eine Vielzahl an Verwaltungsakteuren der Mitgliedstaaten sowie der EU-Ebene einbezogen werden. Ziel einer Netzwerkverwaltung ist es, einen kontinuierlichen Austausch von Wissen zwischen den nationalen und europäischen Verwaltungsträgern zu schaffen und allem Vollzugshandeln im Unionsraum einen einheitlichen Informationsstandard zugrunde zu legen.

In den rechtswissenschaftlichen Kontext lässt sich das Netzwerkkonzept nicht vorbehaltlos einordnen. Denn es ist eine wesentliche Eigenschaft des Netzwerkhandelns, dass die beteiligten Akteure nicht in einer vorab bestimmten Reihenfolge, sondern flexibel miteinander interagieren. Wie sich eine Netzwerkinteraktion im Einzelfall vollzieht, ist mit anderen Worten nicht eindeutig vorhersehbar, sondern hängt davon ab, welche Akteure im Einzelfall über die besten Wissensressourcen verfügen. Für den Rechtsvollzug bedeutet das: Geht dem Erlass eines Vollzugsaktes eine Netzwerkinteraktion voraus, so wird formell zwar die zum Vollzug berufene Behörde tätig. Der Inhalt des Vollzugsaktes wird jedoch durch eine Vielzahl von Einflüssen anderer Behörden bzw. EU-Verwaltungseinheiten geprägt. Da das Netzwerkhandeln im EU-Recht regelmäßig aber nicht näher spezifiziert wird, ergibt sich nicht eindeutig, welche Verwaltungseinheiten infolge einer Netzwerkinteraktion tatsächlich Einfluss auf das Verwaltungshandeln genommen haben bzw. in welchem Umfang dies geschah. Gerade eine solche Spezifizierung wäre aber notwendig, um klare Verantwortlichkeiten zu schaffen und zu verhindern, dass der Grundsatz des dezentralen Unionsrechtsvollzugs in unzulässiger Weise eingeschränkt wird.

Der Forschungsgegenstand der Arbeit ist vor diesem Hintergrund zweigeteilt: Die rechtstheoretische Untersuchung (Erster Teil) geht der Frage nach, inwiefern der Netzwerkbegriff überhaupt in der Rechtswissenschaft rezeptionsfähig ist. Dabei werden die Systemtheorie und Governancelehre – als wissenschaftliche Strömungen, die einer Netzwerkverwaltung aufgeschlossen gegenüberstehen – der Steuerungswissenschaft als einer tendenziell „netzwerkskeptischen“ Lehre gegenübergestellt. Die rechtsdogmatische Untersuchung (Zweiter Teil) erschließt das Netzwerkphänomen sodann in seiner im EU-Sekundärrecht verwendeten Gestalt des Behördennetzwerks. Ziel ist die Herausbildung von Grundbausteinen eines unionsrechtlichen Netzwerkverständnisses.

Erster Teil – Theoretische Grundlagen des Netzwerkbegriffs

Eine grundlegende Erkenntnis im Rahmen der rechtstheoretischen Netzwerkbetrachtung ist, dass in der Rechtswissenschaft kein einheitliches Verständnis darüber herrscht, ob und in-

wieweit ein netzwerkartiges, d.h. grenz- und ebenenüberschreitendes Verwaltungshandeln in die bestehende Rechtsordnung integriert werden kann. Anerkannt ist zwar, dass ein Bedürfnis besteht, das Recht an die Gegebenheiten der Lebenswirklichkeit anzupassen. Die in der Arbeit befragten Vertreter der Systemtheorie, Governancelehre und Steuerungswissenschaft sehen allerdings den Grundgedanken klarer Zurechenbarkeiten im Recht und das Prinzip demokratischer Legitimation durch vernetztes Verwaltungshandeln in unterschiedlichem Maße bereichert bzw. unzulässig beeinträchtigt.

In der Systemtheorie werden Netzwerke als die Grundlage für die Selbstreproduktion sozialer Systeme angesehen. Netzwerke stellen eine Form der Zusammenarbeit dar, in der die kontinuierlich wachsende Komplexität der Systemumwelt für das System und damit auch für den Einzelnen beherrschbar gemacht wird (vgl. *Niklas Luhmann*, § 3 I.). In die moderne Rechtsordnung lässt sich das Netzwerk *Gunther Teubner* zufolge als eine dritte institutionelle Kategorie neben Vertrag und Organisation etablieren. Aufgrund ihres hybriden Charakters können mit Netzwerken gerade diejenigen Sachverhalte rechtlich erfasst werden, die einer grenzbegrifflichen Einordnung nicht zugänglich sind (vgl. § 3 II.). Mit Blick auf die hoheitliche Verwaltungstätigkeit hält es *Karl-Heinz Ladeur* darüber hinaus für unabdingbar, dass sich der Staat intensiv an den netzwerkartigen Wissensbildungsprozessen der Gesellschaft beteiligt. Allein hierdurch könne vermieden werden, dass hoheitliches Handeln qualitativ hinter dem gesellschaftlichen Fortschritt zurückbleibe (vgl. § 3 III.).

Aus dem Blickwinkel der Governancelehre betrachten *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* „Policy-Netzwerke“ im „akteurzentrierten Institutionalismus“ als eine probate Ergänzung der tradierten Mittel interventionistischer Steuerung (vgl. § 4 I.). Hieran knüpft *Gunnar Folke Schuppert* an, für den Netzwerke ein Abbild der modernen Verwaltungszusammenarbeit verkörpern, innerhalb derer der Staat von seiner Rolle als imperativ steuerndes Hoheitsorgan abrückt und eine effektive Lösung rechtlicher Probleme mittels einer legislativen Kontextsteuerung sucht (vgl. § 4 II.). Auf Unionsebene steht die grenz- und ebenenüberschreitende Entscheidungsfindung in Behördennetzwerken für *Claudio Franzius* sinnbildlich für das allmähliche Aufbrechen des tradierten dezentralen Vollzugsmodells, wobei ein aus dem Loyalitätsgedanken (Art. 4 Abs. 3 EUV) herzuleitendes europäisches Vertrauen die Legitimation des Verwaltungshandelns sichert (vgl. § 4 III.). *Nikolaos I. Simantiras* sieht die gemeinsame Entscheidungsfindung in europäischen Behördennetzwerken zumindest dann als legitimiert an, wenn der Individualrechtsschutz im Unionsraum optimiert werde und sämtliche Handlungsbeiträge der EU-Verwaltung vor den europäischen Gerichten justiziabel wären (vgl. § 4 IV.).

In der Steuerungswissenschaft hat das Netzwerk den Sprung zur verwaltungsrechtlichen Organisationsform bislang nicht geschafft. *Eberhard Schmidt-Aßmann* verwendet den Netzwerkbegriff lediglich in seiner deskriptiven Funktion. Das Netzwerk allein sei eine zu metaphorische Begrifflichkeit, um grenz- und ebenenüberschreitende Phänomene der Verwaltungszusammenarbeit hinsichtlich ihrer Funktionsweise bzw. ihrer internen Zurechnungszusammenhänge verallgemeinernd darstellen zu können. Gleichwohl sei es Aufgabe des Rechts, sich den Herausforderungen der modernen Lebens- und Verwaltungswirklichkeit zu stellen und auch für komplexe, netzwerkartige Akteurkonstellationen im hoheitlichen Rechtsvollzug klare Verantwortlichkeiten zu schaffen (vgl. § 5 I.). *Bettina Schöndorf-Haubold* plädiert in diesem Zusammenhang für die Schaffung eines spezifischen Netzwerkrechts (vgl. § 5 II.).

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Netzwerktheorien (§ 6) wird als gemeinsame Schnittmenge vor allem die Eigenschaft von Netzwerken als Wissenspools ausgemacht. Darüber hinaus wird – ungeachtet der intensiven ebenenübergreifenden Zusammenarbeit – die hoheitliche Stellung des Staates gegenüber den Teilnehmern der Gesellschaft als nicht gänz-

lich eingeordnet angesehen (vgl. § 6 I.). Sodann gelangt die Arbeit, anknüpfend an die Diskussion der wesentlichen Unterschiede der Netzwerktheorien (vgl. § 6 II.), zu dem Ergebnis, dass der Netzwerkbegriff im Verwaltungsorganisationsrecht lediglich deskriptiven Charakter haben kann. Die im systemtheoretischen und governancewissenschaftlichen Schrifttum oft vertretene These, wonach Netzwerke eine eigenständige Organisationsform darstellen, ist aus mehreren Gründen abzulehnen.

Zum einen ist auf das eingangs bereits angesprochene Auseinanderfallen von formeller und materieller Urheberschaft von Vollzugshandeln im Netzwerk hinzuweisen. Eine verwaltungsorganisationsrechtliche Rezeption scheitert, da ein Gericht – sollte es zu einer Klage gegen einen Vollzugsakt kommen – in einem Netzwerk allenfalls schwer feststellen könnte, welche Verwaltungseinheit im Schwerpunkt für das Zustandekommen eines Vollzugsaktes verantwortlich war und ob die mit dem Vollzugsakt betraute Behörde letztlich nur die vorangegangene Netzwerkinteraktion „vollstreckt“ hat.

Des Weiteren scheitert eine verwaltungsorganisationsrechtliche Rezeption des Netzwerkbegriffs auch daran, dass das Auseinanderfallen von formeller und materieller Urheberschaft nicht hinreichend demokratisch legitimiert werden kann. Die auf national- und unionsrechtlicher Ebene einzuhaltende Legitimationskette ist jedenfalls unterbrochen, wenn Akteure fremder Mitgliedstaaten das Vollzugshandeln eines anderen Mitgliedstaates beeinflussen können bzw. die Organe der Union nicht über die entsprechenden Kompetenzen zur Beeinflussung des Vollzugshandelns verfügen. Ansätze aus der Governancelehre, wonach ein dem unionsrechtlichen Loyalitätsgedanken entspringendes „europäisches Vertrauen“ das Aufbrechen des dezentralen Vollzugskonzepts rechtfertigt, sind nicht mit den Prinzipien der begrenzten Einzelmächtigung bzw. der Subsidiarität vereinbar.

Einer verwaltungsorganisationsrechtlichen Rezeption des Netzwerkbegriffs steht weiterhin entgegen, dass Netzwerkhandeln kaum steuerbar ist. Denn durch den Einsatz klassischer Steuerungsmechanismen im Sinne interventionistischen hoheitlichen Handelns könnte sich der Informationsaustausch zwischen den Netzwerkakteuren nicht mehr flexibel vollziehen. Doch darin liegt gerade der wesentliche Vorteil des Netzwerkhandelns. Die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten auf den Erlass einer Rahmengesetzgebung zu beschränken, käme andererseits einem nicht hinnehmbaren Steuerungsverlust gleich, da der Staat nicht mehr dynamisch und flexibel auf unvorhergesehene Situationen reagieren könnte.

Es zeigt sich, dass die flexible Informationsweitergabe im Rahmen einer Netzwerkverwaltung durchaus geeignet ist, Vollzugshandeln effektiver zu gestalten. Gegen eine Rezeption des Netzwerkbegriffs sprechen allerdings die vorangehend genannten Gründe. Die Untersuchung gelangt zu dem Schluss, dass es dennoch verfehlt wäre, den Netzwerkbegriff in der Rechtswissenschaft als unbrauchbar zu verwerfen. Vielmehr muss es das Ziel sein, das Verwaltungsorganisationsrecht mit Blick auf netzwerkartiges Verwaltungshandeln fortzuentwickeln. Der Rechtsetzer ist gefordert, Gesetze so auszugestalten, dass Handlungsverantwortlichkeiten und Steuerungsmöglichkeiten eindeutig geregelt werden, die netzwerkspezifischen Vorteile allerdings nicht nivelliert werden (vgl. § 6 III.).

Zweiter Teil – Dogmatische Grundlagen eines unionsrechtlichen Verständnisses von Behördennetzwerken

Auf dem Weg zur Herausbildung von Grundbausteinen eines unionsrechtlichen Netzwerkverständnisses werden Behördennetzwerke im Rahmen der rechtsdogmatischen Untersuchung zunächst in leitbildartige Kategorien unterteilt: Zu unterscheiden sind zunächst Netzwerke, in

denen nationale und europäische Verwaltungseinheiten ausschließlich für die Belange der Unionsbürger eintreten. Diese Netzwerke können oberbegrifflich als *Behördennetzwerke im Bürgerinteresse* bezeichnet werden. Es lassen sich zwei Untertypen von Bürgernetzwerken ausmachen. Dieses sind zum einen Unterstützungsnetzwerke, in denen Unionsbürger nationalen und europäischen Verwaltungsakteuren Fragen zu Binnenmarktangelegenheiten stellen können (§ 7 I.). Zum anderen existieren Problemlösungsnetzwerke wie SOLVIT als Alternative zur gerichtlichen Streitbeilegung bei Rechtsverletzungen durch nationale Behörden anderer Mitgliedstaaten (§ 7 II.).

Die weitaus größere Anzahl an Behördennetzwerken dient jedoch nicht unionsbürgerlichen Belangen, sondern der Steigerung der Effektivität des Unionsrechtsvollzuges. Hier existieren „Informationsnetzwerke“ als Netzwerke, die zur flächendeckenden Weitergabe von Wissensgehalten zwischen nationalen und europäischen Verwaltungsträgern bestimmt sind (§ 8). Daneben lassen sich auch sog. „Regulierungsnetzwerke“ ausmachen. Hierbei handelt es sich um Netzwerke, in denen nicht nur Informationen weitergegeben werden sollen, sondern regulative Tätigkeit (z.B. Energie- oder TK-Sektor, europäischer Finanzmarkt) im Unionsraum einheitlich werden soll (§ 9).

Informationsnetzwerke lassen sich ihrerseits in vier verschiedene Untertypen gliedern. Diese unterscheiden sich dahingehend voneinander, dass zu der Informationsversorgung der Netzwerkmitglieder jeweils unterschiedlich starke Elemente der Beeinflussung des dezentralen Vollzugshandelns hinzutreten.

Zu unterscheiden ist einerseits zwischen Netzwerken zum schlichten Informationsaustausch, wie sie v.a. die europäischen Umweltnetzwerke darstellen. Netzwerke zum schlichten Informationsaustausch kommen der „klassischen“ Vorstellung von Netzwerken als multilaterale, ebenenübergreifende und heterarchisch konzipierten Form des Zusammenwirkens von Akteuren sehr nahe. Nationale und europäische Verwaltungsakteure treten in ihnen zusammen, um eine gemeinsame Informationsinfrastruktur zu erschaffen, den Vollzug von Unionsrecht für die einzelnen Mitgliedstaaten zu erleichtern und insgesamt effektiver zu gestalten (vgl. § 8 I.).

Daneben existieren vollzugsunterstützende Netzwerke wie das Netzwerk europäischer Sicherheitsbehörden. Die Schaffung einer gemeinsamen Informationsinfrastruktur steht bei diesem Netzwerktyp zwar im Vordergrund, jedoch ist das Zusammenwirken der Akteure noch von einem anderen Motiv geprägt. Der europäische Rechtsetzer räumt den Netzwerkmitgliedern das Recht ein, andere Netzwerkteilnehmer (z.B. die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache FRONTEX) aktiv um operative Unterstützung beim Vollzugshandeln zu ersuchen. Der Grundsatz des dezentralen Unionsrechtsvollzugs wird regelmäßig nicht beeinflusst, da jegliche Vollzugsunterstützung nach dem Recht und nach Weisung des ersuchenden Mitgliedstaates zu erfolgen hat (vgl. § 8 II.).

In vollzugsbeeinflussenden Netzwerken wie dem Netzwerk europäischer Produktsicherheitsbehörden kann die Kommission nationale Behörden im Einzelfall zum Erlass bestimmter Vollzugshandlungen verpflichten. Mit Blick auf den unionsrechtlichen Subsidiaritätsgedanken (Art. 5 Abs. 1 und 3 EUV) ist dieser Netzwerktyp als nicht ganz unproblematisch einzustufen, insbesondere wenn es im Ermessen der Kommission steht, vorangegangene Netzwerkkinteraktion durch Vollzugsbeeinflussung zu „überschreiben“ (vgl. § 8 III.).

In vollzugsgestaltenden Netzwerken wie dem Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden arbeiten die Teilnehmer in erster Linie wiederum zum Zwecke des Wissensaustauschs zusammen. Gleichwohl wird der Kommission im Einzelfall das Recht eingeräumt, das Ver-

fahren des Rechtsvollzugs nicht nur zu beeinflussen, sondern vollständig an sich zu ziehen. Zumindest in den Fällen, in denen das Unionsrecht den nationalen und europäischen Behörden eine parallele Zuständigkeit zum Unionsrechtsvollzug einräumt, ist ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip anzunehmen (vgl. § 8 IV.).

Bei den Regulierungsnetzwerken kann zwischen lediglich unterstützenden und steuernden Regulierungsnetzen unterschieden werden. In unterstützenden Regulierungsnetzwerken wie dem Netzwerk europäischer Telekommunikationsbehörden nimmt das Gremium europäischer Regulierungsstellen lediglich die Aufgabe der Informationsweitergabe und der Ausarbeitung unverbindlicher Regulierungspraktiken wahr. Dem Wesen nach sind unterstützende Regulierungsnetzwerke mit den Netzwerken zum schlichten Informationsaustausch vergleichbar (vgl. § 9 I.).

In den Netzwerken der europäischen Energieregulierungsbehörden (vgl. § 9 II. 1.) bzw. Finanzaufsichtsbehörden (vgl. § 9 II. 2.) sind die jeweils netzwerk beteiligten Regulierungsagenturen, neben ihren Aufgaben der Informationsverwaltung, in teils hohem Maße zur Vornahme von Einzelfallentscheidungen bzw. zur Lenkung des mitgliedstaatlichen Vollzugshandelns berechtigt. Dabei ist zu beobachten, dass die kompetenzielle Stärkung der Regulierungsagenturen in den letzten Jahren zugenommen hat und auch in Zukunft nicht mit einer Umkehr dieses Trends zu rechnen ist. Es bleibt somit abzuwarten, ob und inwiefern die eigentliche Netzwerk Tätigkeit – der Informationsaustausch und die Weitergabe von Expertenwissen – im Regulierungsbereich künftig nur noch Mittel zum Zweck für die imperative Regulierungstätigkeit der Agenturen ist.

Zusammenfassend betrachtet, spiegeln sich auf unionsrechtlicher Ebene die bereits auf rechtstheoretischer Ebene besprochenen Netzwerkphänomene, aber auch die Probleme wider, die mit der rechtswissenschaftlichen Rezeption des Netzwerkbegriffs einhergehen. Diesen Befund zusammenfassend werden in § 10 der Arbeit Grundbausteine eines europäischen Netzwerkverständnisses herausgebildet.

So hat der europäische Rechtsetzer beispielsweise den Inklusionsbereich europäischer Verwaltungsnetzwerke, wie auch schon im Rahmen der rechtstheoretischen Betrachtung festgestellt wurde, weit gefasst. Er kann sogar drittstaatliche oder gesellschaftliche Akteure umfassen. Um den Grundsatz demokratischer Legitimation des Verwaltungshandelns zu wahren, erhalten drittstaatliche oder private Akteure bei einer Netzwerkbeteiligung regelmäßig aber nur äußerst beschränkte Mitwirkungsrechte.

Eine Vollzugsbeeinflussung ist unionsrechtlich betrachtet nur dann zulässig, wenn sie sich im Rahmen der Prinzipien begrenzter Einzelermächtigung und Subsidiarität hält. Es ist zu beobachten, dass der europäische Rechtsetzer Vollzugsbeeinflussung häufig durch weiche Steuerungsmechanismen wie bspw. die Kompetenz einer Agentur zum Erlass unverbindlicher Rahmenleitlinien vornimmt und somit den Grundsatz des dezentralen Unionsrechtsvollzugs nicht antastet.

Gleichsam werden der Kommission und den Regulierungsagenturen in mehreren Netzwerken weitreichende Rechte zuerkannt, mit denen die mitgliedstaatliche Vollzugskompetenz beeinflusst wird bzw. im Einzelfall ganz auf die europäische Ebene übergehen kann. Mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 und 3 EUV ist diese Entwicklung kritisch zu bewerten. So widerspricht es dem Subsidiaritätsgedanken, wenn die Netzwerkakteure der EU-Ebene berechtigt werden, nationalen Behörden die Vollzugskompetenz nachträglich zu entziehen.

Organisationsrechtlich betrachtet stellen Behördennetzwerke im Europäischen Verwaltungsverbund keine Organisationsform dar. Dem Netzwerkbegriff kommt im Unionsrecht lediglich deskriptiver Gehalt zu. Seine gegenwärtig undifferenzierte Verwendung im Sekundärrecht erlaubt es nicht, Zurechnungs- und Legitimationsfragen hinsichtlich des Zusammenwirkens von europäischen und nationalen Verwaltungsakteuren zweifelsfrei zu klären. Dies kann unter anderem zu Problemen bei der Geltendmachung von Individualrechtsschutz führen (vgl. § 11).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der Netzwerkbegriff die Rechtswissenschaft polarisiert und im Unionsrecht zwar weitreichend, aber noch nicht abschließend verankert worden ist. Für die Zukunft ist es wichtig, das nationale und europäische Verwaltungsrecht netzwerkspezifisch auszugestalten, zumal ein Ende des Netzwerkbooms nicht absehbar ist. Da der europäische Rechtsetzer v.a. im Regulierungsrecht beabsichtigt, die Handlungskompetenzen der Agenturen zu stärken, ist es umso wichtiger, Fragen der Zurechenbarkeit, der Legitimation, aber auch des Individualrechtsschutzes zu regeln und das Netzwerk – längerfristig betrachtet – somit zu einem grundlegenden Instrument der Verwaltungsorganisation aufsteigen zu lassen.

Die Arbeit erscheint in der Reihe *Beiträge zum Verwaltungsrecht* (Verlag Mohr Siebeck).