

LEA CHRISTMANN

Interadministrative
Kooperationsformen
im Europäischen
Verwaltungsverbund

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

62

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

62



Lea Christmann

Interadministrative
Kooperationsformen im
Europäischen
Verwaltungsverbund

Eine rechtliche Vergleichsstudie des Europäischen
Umwelt- und Wettbewerbsrechts

Mohr Siebeck

Lea Christmann, geboren 1991; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Hamburg und der Universität Aix-Marseille; LL.M.-Studiengang am Europakolleg Brügge; Zweites Staatsexamen (OLG Karlsruhe); Forschungsreferentin am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung mit Forschungsaufenthalt an der Universität Paris I Panthéon-Sorbonne; Referentin im Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Berlin.

orcid.org/0009-0009-1964-5574

Zugl.: Dissertation, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2024

ISBN 978-3-16-200280-8/eISBN 978-3-16-200281-5

DOI 10.1628/978-3-16-200281-5

ISSN 2192-2470/eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2024/2025 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer als Dissertation angenommen. Neue Literatur und Rechtsentwicklungen wurden bis Januar 2024 berücksichtigt.

An erster Stelle danke ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Wolfgang Weiß*, für seine Betreuung sowie für seine stets wohlwollende und interessierte Unterstützung während des gesamten Promotionsverfahrens. Seine fachliche Begleitung und seine wertvollen Anregungen haben maßgeblich zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen.

Mein besonderer Dank gilt zudem Herrn Prof. Dr. *Ulrich Stelkens* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie Herrn Prof. Dr. *Christian Calliess* und Herrn Prof. Dr. *Matthias Ruffert* für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht.

Darüber hinaus gebührt mein Dank meinen Interviewpartner*innen, dem *Jus Publicum* Deutsch-Französischen Doktorandenkolleg zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht sowie Prof. Dr. *David Capitant*, die mich insbesondere für den Forschungsaufenthalt an der Sorbonne unterstützt haben.

Von Herzen danken möchte ich schließlich meiner Familie, *Matthieu Binder* und meinen Freunden. Sie haben mich mit Geduld, Verständnis und ihrem Zuspruch durch die schönen wie auch fordernden Momente dieser Promotion getragen. Ihr Rückhalt war und ist für mich von unschätzbarem Wert.

Berlin, im Sommer 2025

Lea Christmann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
Teil 1: Vergleichsstudie zu interadministrativen Kooperationsformen im Europäischen Verwaltungsverbund: Einleitung und Einordnung des Untersuchungsgegenstands	9
<i>I. Die Übertragung von Verwaltungsstrukturen als Chance: Organisationsdefizit im Europäischen Umweltrecht</i>	9
1. Zum Begriff des Organisationsdefizits	11
2. Vertragsverletzungsverfahren als möglicher Indikator für ein umweltrechtliches Organisationsdefizit	13
3. Festgestellte Defizite: Ursachenforschung für ein Organisationsdefizit	15
4. Zusammenhang von Organisationsdefizit und Gesamtdefizit	19
5. Zwischenfazit	20
<i>II. Das Wettbewerbsrecht als Vorbild: Methodik und Wahl der Referenzgebiete</i>	20
1. Vergleichbarkeit der Referenzgebiete	21
2. Dogmatisch-strukturierter Rechtsvergleich unter Effektivitätsgesichtspunkten	23
3. Wahl der Referenzgebiete	26
4. Vorbildfunktion des Europäischen Wettbewerbsrechts	28
<i>III. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands: Forschungszuschnitt und Forschungsziele</i>	30
1. Darstellung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	30
2. Forschungsstand: Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung	34
3. Ziele der vorliegenden Arbeit	36

Teil 2: Grundlagen der Übertragbarkeit von Verwaltungsstrukturen: Zum Verwaltungsverbund und den rechtlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission	39
<i>I. Der Europäische Verwaltungsverbund im Europäischen Umwelt- und Wettbewerbsrecht</i>	39
1. Definition und Beschreibung des Verwaltungsverbundes	40
2. Relevante Elemente des Verwaltungsverbundes: Organisations-, Informations-, Lenkungs- und Aufsichtsverbund	42
3. Relevante Dimensionen des Verwaltungsverbundes: Vertikale und horizontale, zentrale und dezentrale, kooperative und hierarchische Kooperation	45
4. Überblick des Verwaltungsverbundes im Wettbewerbsrecht	47
5. Überblick des Verwaltungsverbundes im Umweltrecht	49
<i>II. Rechtsrahmen der Europäischen Verwaltungskompetenzen</i>	50
1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	52
2. Unterschiedliche Sach- und Vollzugskompetenzen im Wettbewerbs- und Umweltrecht	57
a) Wettbewerbsrecht	57
b) Umweltrecht	62
3. Zwischenfazit	68
<i>III. Grenzen der Übertragbarkeit: Prinzipien der vertikalen, interadministrativen Kooperationsbeziehungen in den Referenzgebieten</i>	69
1. Grundsatz der Subsidiarität	73
2. Kompetenzbezogenes Verhältnismäßigkeitsprinzip	76
3. Institutionelle und prozedurale Autonomie der Mitgliedstaaten	79
4. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	81
5. Weitere Grundsätze und Prinzipien	82
a) Rechtsicherheit und Vertrauensschutz	82
b) Grundsatz einer guten Verwaltung	85
c) Grundsatz der Verantwortungsklarheit	86
<i>IV. Zwischenergebnis</i>	86

Teil 3: Akteursbezogene Gegenüberstellung der Kooperationsformen in den Referenzgebieten Umwelt- und Kartellrecht: die Europäische Kommission	89
<i>I. Die Kommission als Verwaltungsträgerin</i>	<i>90</i>
1. Rolle der Kommission als Hauptverwaltungsorgan im Umwelt- und Wettbewerbsrecht	91
a) Zur allgemeinen Rolle der Kommission als EU-Verwaltungsorgan	91
b) Kategorisierung der Verwaltungsaufgaben der Europäischen Kommission im Umwelt- und Wettbewerbsrecht	92
2. Aufbau der Kommission im Umwelt- und Wettbewerbsrecht	93
a) Generaldirektionen im Bereich Wettbewerb	95
b) Generaldirektionen im Bereich Umwelt	97
c) Vergleich	100
<i>II. Einbindung von externem Sachverstand durch die Kommission</i>	<i>102</i>
1. Rolle des Ausschuswesens im Wettbewerbs- und Umweltrecht	103
a) Rolle der Beratenden Ausschüsse im Wettbewerbsrecht	104
aa) Beratender Ausschuss für Kartell- und Monopolfragen	105
(1) Rechtsgrundlage und rechtlicher Rahmen	105
(2) Zusammensetzung	106
(3) Arbeitsweise	106
(4) Output	107
(5) Administrative Unterstützung	110
bb) Beratender Ausschuss für die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen	110
(1) Rechtsgrundlage und rechtlicher Rahmen	110
(2) Zusammensetzung	111
(3) Arbeitsweise	111
(4) Output	111
(5) Administrative Unterstützung	113
cc) Zwischenfazit	113
b) Rolle der Komitologieausschüsse im Umweltrecht	114
aa) Rechtsgrundlage und rechtlicher Rahmen	116
bb) Zusammensetzung	117
cc) Arbeitsweise und Output	118
dd) Administrative Unterstützung	121
ee) Praxis der Komitologieausschüsse im Umweltrecht	121
(1) Kategorisierung der Ausschüsse	124
(2) Besonders bedeutende Komitologieausschüsse im Umweltrecht	126

(3) Exemplarisch: Komitologieausschuss zur Anpassung der Richtlinien über Abfälle an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt	128
(a) Rechtsgrundlage und rechtlicher Rahmen	129
(b) Zusammensetzung	130
(c) Arbeitsweise und Output	130
(d) Administrative Unterstützung	131
(4) Exemplarisch: Weitere Komitologieausschüsse im Umweltrecht	132
(5) Zwischenfazit	134
c) Zusammenfassende Gegenüberstellung des Ausschusswesens im Wettbewerbs- und Umweltrecht	136
aa) Rechtlicher Rahmen	136
bb) Aufgabenbereich	137
cc) Zusammensetzung	138
dd) Arbeitsweise	139
ee) Output/Einwirkungsrechte	140
ff) Administrative Unterstützung	141
gg) Fazit	142
2. Rolle der Expertengruppen im Wettbewerbs- und Umweltrecht	143
a) Definition der Expertengruppen der EU-Kommission	144
b) Rechtlicher Rahmen	145
c) Expertengruppen im Speziellen: Praxis im Umwelt- und Wettbewerbsrecht	147
aa) Allgemeines	148
bb) Wettbewerbsrecht	149
cc) Umweltrecht	150
(1) Überblick: informelle Expertengruppen der Generaldirektion Umwelt	153
(2) formal eingerichtete Expertengruppen	156
dd) Konkrete Gegenüberstellung am Beispiel der Economic Advisory Group on Competition Policy und des Environmental Compliance and Governance Forums	158
d) Abstrahierte Gegenüberstellung der Referenzgebiete in Bezug auf die Kooperationsform „Expertengruppe“	160
3. Zusammenfassende Betrachtung der Einbindung von externem Sachverstand in die untersuchten Referenzgebiete	162
a) Unverhältnismäßige Anzahl an befassen Austauschgremien?	163
b) Verwaltungsorganisatorische Gegenüberstellung	163

Teil 4: Akteursbezogene institutionalisierte Kooperationsformen: Ausgliederung der Durchführung des Europarechts außerhalb der Kommission – Agenturarbeit und Netzwerke . . .	167
<i>I. Einführung Agenturen und Netzwerke</i>	169
1. Agenturisierung der Europäischen Verwaltungsebene	169
2. Netzwerke – Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit	171
<i>II. Agenturarbeit und Netzwerke im Wettbewerbsrecht – Darstellung und Auswahl der Vergleichseinheit</i>	173
1. ECN	173
2. EU Merger Working Group	174
<i>III. Agenturarbeit und Netzwerke im Umweltrecht – Darstellung und Auswahl der Vergleichseinheit</i>	175
1. Agenturen im Umweltbereich	176
a) Informationsverwaltung im Kernbereich des EU-Umweltrechts: die EUA	176
b) Umweltrechtliche Risikobewertung: EFSA und ECHA	177
aa) Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)	177
bb) Europäische Chemikalienagentur (ECHA)	178
c) Inspektionen und Zertifizierung: EFCA, EASA und EMSA	179
aa) Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EFCA)	179
bb) Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA)	180
cc) Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA)	182
d) Umweltbezogene Finanzverwaltung: die CINEA	183
e) Zwischenfazit	186
2. Netzwerke im Umweltbereich	187
a) Eionet	189
b) IMPEL	191
c) Zwischenfazit	194
3. Zwischenfazit	194
<i>IV. Gegenüberstellung der relevanten Agenturen und Netzwerke in den Referenzgebieten Wettbewerbsrecht und Umweltrecht – Gegenüberstellung von ECN und EUA</i>	195
1. Kooperation im Rahmen des ECN	196
a) Aufgaben, Befugnisse und Gründungszweck	197
b) Rechtsgrundlage	198
c) Rechte und Pflichten	198

d) Gremien	201
e) Output	202
f) Struktur der Zusammenarbeit	203
2. Kooperation im Rahmen der EUA	204
a) Aufgaben, Befugnisse und Gründungszweck	204
b) Rechtsgrundlage	206
c) Rechte und Pflichten	206
d) Gremien	208
e) Output	210
f) Struktur der Zusammenarbeit	211
3. Vergleichsweise Gegenüberstellung von EUA und ECN	211
a) Gemeinsame Zielsetzungen der Kooperationsforen	211
b) Informationsaustausch und Koordination der Zusammenarbeit als gemeinsame Funktion	212
c) Kooperationsformen ohne eigene Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnisse	213
d) Funktionsgleiche Gremienstruktur	214
e) horizontale, dezentrale und kooperative Elemente beider Kooperationsforen	215
f) Verschieden ausgestaltete Rechtsgrundlagen, administrative Unterstützung und (fehlende) Rechtspersönlichkeit der Kooperationsforen als nicht übertragbare Unterschiede	216
g) Selbsteintrittsrecht der Kommission und weitergehende Informationsrechte innerhalb des ECN als übertragbare Unterschiede?	217
<i>V. Zwischenfazit akteursbezogene institutionalisierte Kooperationsformen</i>	218
Teil 5: Informationsverwaltung als aufgabenbezogene Verwaltungskooperationsform: Analyse bestehender Informations-, Berichts-, Unterrichts- und Auskunftspflichten zwischen EU und mitgliedstaatlichen Verwaltungsträgern	221
<i>I. Allgemeiner Teil</i>	223
1. Terminologie der Informationskooperation	223
a) Definition der Information und Informationspflicht	225
b) Kategorisierung von Informationspflichten	225
c) Mitteilungspflichten als Subkategorie von Informationspflichten	228
aa) Einzelfallbezogene Mitteilungspflichten	228
bb) Systematische Mitteilungspflichten	230

d) Informationsbeschaffungspflichten als Subkategorie von Informationspflichten	232
2. Referenzgebietsübergreifender primärrechtlicher Rahmen der Informationskooperation	233
a) Art. 4 Abs. 3 EUV: Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	233
b) Art. 337 AEUV: Auskunftsrecht der Kommission	235
c) Art. 197 AEUV: Austausch von Informationen zur effektiven Durchführung des Unionsrechts	237
d) Zusammenfassung	239
<i>II. Sekundärrechtsrahmen für Informationspflichten im Wettbewerbsrecht</i>	239
1. Regelungssystematik der Kartellverfahrensverordnung	241
2. Regelungssystematik der Fusionskontrollverordnung	242
3. Auskunftspflichten	243
a) Art. 18 Abs. 6 als Generalklausel für Auskunftspflichten in der Kartellverfahrensverordnung	243
b) Art. 11 Abs. 6 als Generalklausel für Auskünfte in der Fusionskontrollverordnung	245
c) Anforderung weiterer Auskünfte	246
4. Unterrichtungspflichten	246
a) Informationen zu wesentlichen Verfahrensschritten einer Wettbewerbsbehörde	246
b) Ermittlungsmaßnahmen und betroffene Belange einer anderen Wettbewerbsbehörde	248
c) Indirekte Unterrichtungspflichten	250
d) Spezielle Informationspflichten im Rahmen des Verweisungsregimes der Fusionskontrollverordnung	250
e) Austausch von Beweismitteln	252
5. Konsultationspflichten	252
a) Auslegung der Fusionskontrollverordnung und der Kartellverfahrensverordnung	252
b) Ausübung des Selbsteintrittsrechts	253
c) Inspektionen	254
d) Verweisung eines Verfahrens	254
6. Zusammenfassung	255
a) Kartellverfahrensverordnung	255
b) Fusionskontrollverordnung	257
<i>III. Sekundärrechtsrahmen für Informationspflichten im Umweltrecht</i>	258

1. Cursorischer Überblick: Informationspflichten nach Sommer und Latour	259
2. Analyse der von der EUA verwalteten Informationspflichten	265
a) Luftqualitätsrichtlinie i. V. m. dem entsprechenden Durchführungsbeschluss	267
b) Richtlinie über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe	269
c) EUA-Verordnung	270
d) Verordnung über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz	271
e) Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm	273
f) Meeresstrategierahmenrichtlinie	274
3. Typisierende Zusammenfassung	275
<i>IV. Vergleich</i>	276
1. Verteilung der Informationspflichtentypen	276
2. Reichweite der Informationspflichten	278
3. Einbeziehung Privater als Normadressaten von Informationspflichten	278
4. Sanktionsmechanismen	278
5. Umfang der Informationspflichten	279
 Teil 6: Lenkung durch administrative Normsetzung der Kommission als aufgabenbezogene Kooperationsform	 281
<i>I. Tertiärrecht: Durchführungsakte und delegierte Rechtsakte, Art. 290 und 291 AEUV</i>	282
1. Rechtlicher Rahmen	284
a) Art. 290 AEUV: delegierte Rechtsakte	284
b) Art. 291 AEUV: Durchführungsrechtsakte	285
c) Art. 105 AEUV: Gruppenfreistellungsverordnungen	285
d) Unüberbrückbare Unterschiede?	286
2. Quantität des Tertiärrechts	287
a) Bestand des Sekundär- und Tertiärrechts	290
b) Neuerlass von Sekundär- und Tertiärrecht im Jahr 2022	291
c) Neuerlass sonstige Rechtsakte im Jahr 2022	292
d) Bewertung und Vergleich	293
3. Qualität und Charakter des Tertiärrechts	295
a) Kategorien	295
b) Wettbewerbsrecht	296

aa) Im Register für delegierte und Durchführungsrechtsakte gelistetes Tertiärrecht	296
bb) Neu erlassenes Tertiärrecht im Jahr 2022	298
cc) bestehendes, prägendes Tertiärrecht	299
c) Umweltrecht	302
aa) Im Register für delegierte und Durchführungsrechtsakte gelistetes Tertiärrecht	302
bb) Neu erlassenes Tertiärrecht im Jahr 2022	304
cc) bestehendes, prägendes Tertiärrecht	309
d) Vergleich	311
<i>II. Soft law</i>	315
1. Definition und Fokus des vorliegenden Kapitels	316
2. Primärrechtliche Rechtsgrundlage	318
3. Funktionen und Kategorienbildung	319
4. Ausprägungen des Soft law im Wettbewerbsrecht	322
a) Bußgeldleitlinien	323
b) Mitteilung der Kommission über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen (Kronzeugenregelung)	324
c) de minimis-Bekanntmachung	324
d) Bekanntmachung über die Marktdefinition	325
e) Bekanntmachung der Kommission über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden	326
5. Ausprägungen des Soft law im Umweltbereich	327
a) Soft law im Gewässerschutzrecht	328
aa) Systematik des Soft law	329
bb) Soft law-Dokument „Überwachung im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie“	330
b) Soft law im Naturschutzrecht	331
aa) Soft law zur FFH-Richtlinie	332
bb) Soft law zur Vogelschutzrichtlinie	334
c) Soft law im Abfallrecht	335
d) Soft law im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung	337
aa) Soft law zur UVP-Richtlinie	337
bb) Soft law zur SUV-Richtlinie	342
6. Vergleich	344

Teil 7: Verwaltungsrechtliche Aufsicht der Kommission als aufgabenbezogene Kooperation	349
<i>I. Primärrechtlicher Rahmen und Kategorien der Aufsichtsrechte</i>	<i>351</i>
<i>II. Inspektionen</i>	<i>352</i>
1. Funktionen und Vergleichsparameter	353
2. Primärrechtlicher Rahmen	355
3. Sekundärrechtsrahmen im Wettbewerbsrecht	356
a) Art. 20 bis 22 der Kartellverfahrensverordnung	356
b) Art. 12 und 13 der Fusionskontrollverordnung	359
c) Art. 6 und 7 der ECN+-Richtlinie	361
d) Zusammenfassung	361
4. Sekundärrechtsrahmen im Umweltrecht	363
a) Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten (RMCEI)	363
b) Von den RMCEIs inspiriertes Sekundärrecht	365
5. Vergleich	371
<i>III. Selbsteintrittsrecht gemäß Art. 11 Abs. 6 der Kartellverfahrensverordnung</i>	<i>372</i>
<i>IV. Verweisungsmechanismen nach der Fusionskontrollverordnung</i>	<i>376</i>
1. Art. 22 Abs. 5 der Fusionskontrollverordnung	377
2. Art. 9 Abs. 3 der Fusionskontrollverordnung	380
Teil 8: Veränderungsvorschläge für das Umweltrecht	383
<i>I. Akteursbezogene institutionalisierte Kooperationsformen</i>	<i>386</i>
1. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung des Aufbaus der Generaldirektionen	386
a) Koordinierungsreferat	386
aa) Beschreibung	386
bb) Bewertung	387
b) Anhörungsbeauftragte	391
aa) Beschreibung	391
bb) Bewertung	391
c) Team von Chefökologen	395
aa) Beschreibung	395
bb) Bewertung	396

2. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung der Beratenden Ausschüsse und der Komitologieausschüsse	398
a) Komitologieausschüsse mit Befugnissen im Bereich einzelfallbezogener, abschließender Vollzugsentscheidungen	398
aa) Beschreibung	398
bb) Bewertung	399
cc) Exkurs: Auffangverantwortung der EU-Ebene für Einzelfallentscheidungen unter Einbeziehung von Komitologieausschüssen, Selbsteintrittsrecht und Aufforderungsrecht im Verweisungsregime	401
b) Zusammensetzung der Komitologieausschüsse	403
aa) Beschreibung	403
bb) Bewertung	404
c) Berichterstatter	406
aa) Beschreibung	406
bb) Bewertung	406
d) Abweichende Meinungen in Stellungnahmen	406
aa) Beschreibung	406
bb) Bewertung	407
e) Veränderte Abstimmungsmodalitäten	407
aa) Beschreibung	407
bb) Bewertung	408
3. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung der Expertengruppen	411
a) Quantitativ weniger Expertengruppen	411
aa) Beschreibung	411
bb) Bewertung	411
b) Qualitative Veränderungen: Zusammensetzung	412
aa) Beschreibung	412
bb) Bewertung	413
c) Qualitative Veränderungen: bessere Verknüpfung	416
aa) Beschreibung	416
bb) Bewertung	416
4. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung der existierenden Foren zur Einbindung von externem Sachverstand	418
a) Rechtliche Kategorisierung von Komitologieausschüssen	418
b) Einheitliche Kooperationsforen	419
aa) Beschreibung	419
bb) Bewertung	419
5. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung der Zusammenarbeit in Netzwerken und Agenturen	421

a) Abschaffung von Agenturen, Koordination nur über Netzwerke . . .	421
aa) Beschreibung	421
bb) Bewertung	421
b) Ähnlich zentrales Netzwerk oder Agentur wie das ECN	421
aa) Beschreibung	421
bb) Bewertung	422
6. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung des Akteursbildes und der institutionellen Kooperationsforen insgesamt	426
a) Reduzierung, Konzentrierung und Fokussierung der Foren	426
aa) Beschreibung	426
bb) Bewertung	426
b) Stärkere Konzentration auf Foren zur Durchführung und Durchsetzung des Rechts?	427
c) Baukasten der Kooperationsforen	428
aa) Beschreibung	428
bb) Bewertung	429
<i>II. Aufgabenbezogene Verwaltungskooperationsformen</i>	<i>430</i>
1. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung der Informationspflichten	430
a) Struktur der Informationspflichten: Zweckmäßigkeit von ad hoc-Pflichten und Konsultationsrechten	430
aa) Beschreibung	430
bb) Bewertung	431
b) Qualität und Quantität: Weniger oder effektiver strukturierte Informationspflichten	436
2. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung des Tertiärrechts	438
a) Quantitative Veränderungen	438
aa) Beschreibung	438
bb) Bewertung	438
b) Qualitative Veränderungen	439
aa) Beschreibung	439
bb) Bewertung	440
3. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung des Soft law	441
a) Mehr ermessenslenkendes Soft law und andere Regelungstechniken	441
b) Soft law als Bezugspunkt der Rechtsprechung	442
4. Konsequenzen zum Mix der Instrumente der Lenkung	443
a) Weniger Regulierung	443
b) Soft law anstatt Tertiärrecht	444
5. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung der Inspektionen	444

a) Eigene Kontrolle der Kommission und Beauftragung von mitgliedstaatlichen Behörden	444
aa) Beschreibung	444
bb) Bewertung	445
b) Mindestanforderungen an mitgliedstaatliche Inspektionen	449
aa) Beschreibung	449
bb) Bewertung	450
6. Konsequenzen aus der Gegenüberstellung weiterer Kontrollrechte	451
a) Selbsteintrittsrechte der EU-Ebene	451
aa) Beschreibung	451
bb) Bewertung	452
b) Verweisungsregime mit Initiativrecht der Kommission	455
aa) Beschreibung	455
bb) Bewertung	456
 Schlussbetrachtung: Zusammenfassung der Ergebnisse	 461
 Literaturverzeichnis	 471
Sachregister	497

Abkürzungsverzeichnis

CINEA	Europäische Exekutivagentur für Klima, Infrastruktur und Umwelt
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ECN	Netzwerk Europäischer Kartellbehörden
ECN+-Richtlinie	Richtlinie (EU) 2019/1 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts, ABl. L 11 vom 14.1.2019, S. 3–33.
EFCA	Europäische Fischereiaufsichtsagentur
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EIONET	Europäisches Umweltinformations- und Beobachtungsnetzwerk
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs
EUA	Europäische Umweltagentur
FKVO	Fusionskontrollverordnung (VO 139/2004): Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“), ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1–22.
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
Kartellverfahrensverordnung (VO 1/2003)	Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L 001 vom 4.1.2003, S. 1–25.
ReNEUAL-Musterentwurf	Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht des Research Network on EU Administrative Law
RMCEI	Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. April 2001 zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen in den Mitgliedstaaten, ABl. L 118 vom 27.4.2001, S. 41–46.

Einleitung

„Neben der Vereinbarung ehrgeiziger Ziele auf EU-Ebene ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Umweltpolitik und die Umweltvorschriften der EU angewandt werden. Eine mangelhafte oder gescheiterte Umsetzung der Umweltvorschriften kann vielfältige schädliche Auswirkungen auf den Planeten, die Bevölkerung und die Wirtschaft haben.“¹

Umweltverschmutzung, Klimawandel und der Verlust an Biodiversität sind drei der größten Herausforderungen, die sich der Europäischen Union heute stellen und denen sie sich stellen muss.² Der Zustand und die Qualität der Umwelt spielen eine Schlüsselrolle für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen in Europa.³ EU-Bürgerinnen und Bürger⁴ sehen „Klimawandel und Umweltfragen“ gar als größte globale Herausforderung für die Zukunft der EU.⁵ Fast 40 % geben an, persönlich von umwelt- und klimabedingten Risiken und Gefahren bedroht zu sein.⁶ Auch die wirtschaftlichen Konsequenzen eines fehlenden oder zumindest defizitären Umweltschutzes sind schwerwiegend: Zwischen 1980 und 2022 verursachten wetter- und klimabedingte Extremereignisse in den EU-Mitgliedstaaten wirtschaftliche Verluste in Höhe von schätzungsweise 650 Milliarden Euro, davon 52,3 Milliarden Euro im Jahr 2022.⁷

Die effektive Durchsetzung des Rechts ist in der EU als Rechtsgemeinschaft der beste Garant dafür, dass die EU ihre Vorteile und Stärken zugunsten der Men-

¹ Mitteilung der Europäischen Kommission, Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2022, COM (2022) 438 final vom 8.9.2022 unter 2.

² Mitteilung der Europäischen Kommission, Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2022, 8.9.2022, COM (2022) 438 final vom 8.9.2022 unter 1.

³ Europäische Umweltagentur, Healthy environment, healthy lives: How the environment influences health and wellbeing in Europe, Report No. 21/2019, 2020, verfügbar unter: <https://www.eea.europa.eu/publications/healthy-environment-healthy-lives>.

⁴ Die vorliegende Arbeit strebt gendergerechte Sprachformulierungen an. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird weitgehend auf Mehrfachbezeichnungen verzichtet. Sämtliche Formen, ob generisches Femininum, generisches Maskulinum, Dopplungen sowie weitere Varianten gelten gleichermaßen für alle Geschlechter und Personen.

⁵ Europabarometer, Umfrage zur Zukunft Europas, verfügbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/eurobarometer/future-of-europe>.

⁶ Europäische Union, Report Special Eurobarometer 538: Climate Change, S. 93, verfügbar unter: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2954> unter „Report“.

⁷ <https://www.eea.europa.eu/ims/economic-losses-from-climate-related>.

schen und Unternehmen und zum Schutz der Umwelt bestmöglich ausschöpfen kann.⁸ Denn das EU-Recht ist nur so gut wie seine Verwirklichung, d. h. seine Umsetzung, Anwendung, Durchsetzung, Implementation,⁹ Durchführung oder auch sein Vollzug.¹⁰ Erst die ordnungsgemäße, vollständige sowie kohärente Verwirklichung von EU-Vorschriften erhöht die Rechtssicherheit und das Vertrauen in die EU. Sie gewährleistet und maximiert die Vorteile, die die EU-Politik für das tägliche Leben der Menschen in der EU hat.¹¹ Will die EU zum Schutz der Umwelt beitragen, muss sie dafür sorgen, dass die Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung¹² – d. h. der Vollzug – des Umweltrechts innerhalb der EU weiter verbessert wird.¹³

Tatsächlich erweist sich die Verwirklichung des europäischen Umweltrechts bislang jedoch als defizitär, wobei als ein Grund eine ineffiziente Umweltgovernance angeführt wird.¹⁴

⁸ Mitteilung der Kommission, Enforcing EU law for a Europe that delivers, COM (2022) 518 final vom 13.10.2022, S. 1, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_6110.

⁹ Zum Begriff der Implementation auch im deutschen Sprachraum und der EU als Implementationsgemeinschaft vgl. *Sommermann*, DÖV 2015, S. 449–455. Ebenso als Forschungsgegenstand der „Implementationsforschung“ vgl. *Fraenkel-Haerberle/Socher/Sommermann*, in: dies. (Hrsg.), Praxis der Richtlinienumsetzung im Europäischen Verwaltungsverbund, Vorwort.

¹⁰ Zu dem Begriff der Verwirklichung, vgl. *Stelkens*, in: Beck/Färber/Pausch/Stelkens (Hrsg.), Vollzugstaugliche Rechtsetzung, S. 61 ff. sowie *Stelkens/Andrijauskaitė/Marique*, in: *Stelkens/Andrijauskaitė* (Hrsg.), Good Administration and the Council of Europe, Rn. 31.76 ff.

¹¹ Mitteilung der Kommission, Arbeitsprogramm der Kommission für 2023: Eine entschlossenen und geeinten vorgehenden Union, COM (2022) 548 final vom 18.10.2022, Punkt 4.2, verfügbar unter: https://commission.europa.eu/publications/2023-commission-work-programme-key-documents_en.

¹² Die vorliegende Arbeit verwendet die Begriffe der Rechtsumsetzung, -anwendung und -durchsetzung, synonym, soweit sich aus dem Sachzusammenhang nicht eine andere Bedeutung ergibt. Ähnlich auch *Dogs*, Die Verpflichtung der EU-Kommission zum Einschreiten gegen unternehmerische Wettbewerbsverstöße, S. 40–43.

¹³ Da der Begriff des Vollzugs nicht einheitlich verwendet wird, überzeugt es für die vorliegende Arbeit einen weiten Begriff zu wählen, der alle Maßnahmen erfasst, die dem Unionsrecht zu seiner Wirksamkeit verhelfen. Darunter fallen die in Art. 290, 291 AEUV genannte delegierte Rechtsetzung und Durchführung, die Implementation (als Oberbegriff für Umsetzung und Anwendung) und Ausführung ebenso wie die Durchsetzung, ähnlich auch: *Rothfuß*, Netzwerke als Ergänzung des Vollzugskontrollinstrumentariums im EU-Umweltrecht, S. 38.

¹⁴ Mitteilung der Europäischen Kommission, Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2022, COM (2022) 438 final vom 8.9.2022 unter 2. Was genau unter dem etwas nebulösen Begriff der Governance zu verstehen ist, bleibt offen. Anhaltspunkt mag das Weißbuch der Europäischen Kommission, „Europäisches Regieren – Ein Weißbuch“ vom 25.7.2001, COM (2001) 428 final, S. 10 bieten, demzufolge Governance „für die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen [steht], die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausge-

Zwar wurden von europäischer Ebene bereits Anstrengungen und Maßnahmen getroffen, um die Anwendung, Um- und Durchsetzung des Umweltrechts zu verbessern. So ist die Ausgestaltung des europäischen Umweltrechts nicht zuletzt durch die Mitteilung der Europäischen Kommission zum European Green Deal¹⁵ und das Reflexionspapier „Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030“¹⁶ zur Priorität und zum „Leitmotiv“¹⁷ erklärt worden. Zudem existieren bereits wichtige Kooperationsmechanismen wie das Expertennetzwerk „European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law“ (IMPEL), das von der Europäischen Umweltagentur (EUA) koordinierte „Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz“ (Eionet) oder die „Environmental Implementation Review“ (EIR). Flankierend wurden konkrete Maßnahmen zur Verbesserung des Vollzugs getroffen, unter anderem im Rahmen des Aktionsplans für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik.¹⁸

Der mangelhafte Vollzug auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene ist jedoch „nach wie vor ein wichtiges Thema“,¹⁹ von dem die Wirksamkeit der EU-Umweltpolitik maßgeblich abhängt. Erst kürzlich, im Juni 2023, hat die Kommission etwa den Prozess zum Erlass einer Mitteilung über die Verbesserung des europäischen Verwaltungsraums (CompAct) angestoßen. Ziel ist es, Maßnahmen für die öffentlichen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten zu ergreifen, um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen besser begegnen zu können.²⁰ Eine wirksame Überwachung durch die EU-Ebene ist daher von

übt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz“.

¹⁵ COM (2019) 640 final.

¹⁶ Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rp_sustainable_europe_de_web_0102.pdf.

¹⁷ *Kotzur/Niehaus*, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 191 AEUV, Rn. 3.

¹⁸ COM (2018) 10 final. Dazu auch Mitteilung der Kommission, Arbeitsprogramm der Kommission für 2023: Eine entschlossen und geeint vorgehende Union, COM/2022/548 final vom 18.10.2022, Abschnitt 4 „Bessere Rechtsetzung sowie Umsetzung und Durchsetzung des EU-Rechts“.

¹⁹ Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/71/umweltpolitik-allgemeine-grundsatz-und-grundlegender-rahmen> unter E: Umsetzung, Durchsetzung und Überwachung.

²⁰ Vgl. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13852-Enhancing-the-European-Administrative-Space-CompAct_en. Die Rechtsgrundlage für zu treffende Maßnahmen soll Art. 197 AEUV sein. Vgl. auch Mitteilung der Kommission, Arbeitsprogramm der Kommission für 2023 Eine entschlossen und geeint vorgehende Union, COM/2022/548 final vom 18.10.2022, Abschnitt 4 „Bessere Rechtsetzung sowie Umsetzung und Durchsetzung des EU-Rechts“. Durch Kommissionbeschluss (C(2021) 9535 final vom 17.12.2021) wurde im Dezember 2021 eine Expertengruppe zu diesem Thema eingesetzt, die bisher

grundlegender Bedeutung,²¹ wie auch die primärrechtliche Einordnung der „effektiven Durchführung des Unionsrechts“ in Art. 197 AEUV als „entscheidend“ für die ordnungsgemäße Funktion der EU erkennen lässt. Dieses in der EU bestehende Organisationsdefizit wird in Teil I Kapitel I dargelegt.

Hierauf aufbauend und anschließend an die genannten Entwicklungen und getroffenen Maßnahmen formuliert die vorliegende Arbeit Vorschläge, um die Erreichung der Ziele des EU-Umweltrechts effektiver zu gestalten und damit die Umweltqualität innerhalb der Europäischen Union zu verbessern. Parallel zur proklamierten „Trendwende durch Einhaltung der Umweltvorschriften“²² werden Entwicklungspotenziale des Umweltrechts auf übergeordneter, institutioneller Governance-Ebene herausgearbeitet.

Das Verwaltungsorganisationsrecht als „Herzstück des Verwaltungsrechts“²³ ist prädestiniert dafür, Veränderungspotenziale aufzuzeigen und Verbesserungen des Vollzugs herbeizuführen.²⁴ Durch eine effektivere Verwaltungsorganisation und Gestaltung der Zusammenarbeit können Vollzugsdefizite verringert werden und durch einen aufgabenadäquaten Verwaltungsaufbau ein kohärenter und wirksamer Vollzug des Unionsrechts gestärkt werden.²⁵ Organisation ist „Ermöglichungsstruktur“, denn ohne Aufbau der zuständigen Handlungseinheit und ohne Strukturierung ihres Handelns sind die entsprechenden Verwaltungsstellen nicht handlungsfähig. Organisation ist zwar nicht alles, aber ohne sie ist alles nichts.²⁶ Aus diesem Grund stellen Teil I Kapitel II sowie die Teile 3–7 die Verwaltungsorganisationsstrukturen des Umweltrechts in einen dogmatisch-strukturierenden Rechtsvergleich. Die Teile 3–7 folgen der Struktur, dass zunächst allgemein in das jeweilige Rechtsphänomen und die Struktur der Zusammenarbeit

vorrangig horizontale Themen bespricht, vgl. aktuelle Unterlagen unter: https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-policy-making/expert-group-public-administration-and-governance_en.

²¹ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), „Umweltgutachten 2020: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa“, verfügbar unter: https://www.umwelt-rat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.html.

²² Mitteilung der Kommission, Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2022 – Trendwende durch Einhaltung der Umweltvorschriften, COM(2022) 438 final vom 8.9.2022; siehe ergänzend IP/22/5367 und QANDA/22/5328, beide vom 8.9.2022.

²³ *Schmidt-Aßmann*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, S. 12.

²⁴ Vgl. zur großen Bedeutung der Verwaltungsorganisation nur *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, Kapitel 5. Vgl. zur historischen Einordnung: *Hilbert*, in: Kahl/Mager (Hrsg.) (Hrsg.), Verwaltungsorganisation, S. 59.

²⁵ Ähnlich *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 28–31 sowie *Weiß*, in: Kahl/Mager (Hrsg.), Verwaltungsorganisation, S. 137.

²⁶ *Hilbert*, in: Kahl/Mager (Hrsg.), Verwaltungsorganisation, S. 59 f.

eingeführt wird. In diesem Zusammenhang wird auch der jeweils relevante rechtliche Rahmen aufgezeigt. Im Anschluss hieran folgen Ausführungen zur konkreten Ausprägung der Kooperationsformen im Wettbewerbs- und im Umweltrecht. Auf diese Weise werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Bezug auf die relevanten Akteure, die rechtliche Gestaltung der Zusammenarbeit und die Ausführung von Verwaltungsaufgaben im Umwelt- und Kartellrecht aufgezeigt. Während in den Teilen 3 und 4 analysiert wird, „Wer“ agiert, werden in den Teilen 5–7 anhand spezifischer Aspekte das „Wie“ der (Inter)aktion insbesondere der Kommission mit den Mitgliedstaaten beleuchtet.

Aus der Fülle von Verwaltungsaufgaben und Arten der Zusammenarbeit werden drei Aspekte herausgegriffen und dargestellt, die die effektive Durchsetzung und Anwendung des EU-Rechts maßgeblich prägen, nämlich die Informationsverwaltung (Teil 5), die Lenkung der Kommission durch nicht-legislative Rechtsetzung und Soft law (Teil 6) sowie ihre Aufsicht durch spezifische Kooperationsinstrumente (Teil 7). Diese drei Aspekte werden dahingehend analysiert, ob und wie sie im Wettbewerbsrecht effektiver strukturiert oder organisiert sind als im Umweltrecht. Anhand des Vergleichs werden anschließend Verbesserungspotenziale für das Umweltrecht herausgearbeitet. Dabei werden Inhalt und Umfang der dargestellten Verwaltungsaufgaben wiederum von den Akteuren und den ihnen zugewiesenen Kompetenzen je Referenzgebiet vorgegeben: Verwaltungsaufgaben und -handlungen können nur in dem Umfang analysiert werden, in dem sie von den zu untersuchenden Akteuren tatsächlich ausgeübt werden können.

Das Vorhaben ergibt dabei keinen Anspruch auf eine vollständige Darstellung aller Kooperationsstrukturen in den beiden Referenzgebieten. Vielmehr soll anhand der als zentral herausgearbeiteten Kooperationsformen zwischen der EU-Kommission, EU-Agenturen und Netzwerken auf europäischer Ebene sowie mitgliedstaatlichen Verwaltungsstellen auf nationaler Ebene ein Vergleich der Referenzgebiete ermöglicht werden. Die Gegenüberstellung bildet die inhaltliche Grundlage für das in einem letzten Schritt (siehe Teil 8) vorzunehmende Bewerten und Vergleichen der unterschiedlichen Kooperationsforen und Verbundformen im Umwelt- und Kartellrecht dar. Sie bildet somit den Ausgangspunkt zur Beantwortung der Frage, inwiefern Kooperationsformen und Besonderheiten des Wettbewerbsrechts sinnvollerweise auf das Umweltrecht übertragen werden sollten, um das Umweltrecht effektiver anzuwenden und durchzusetzen.

Als Vorbild für die Weiterentwicklung des Umweltrechts dient die Verwaltungsorganisation des europäischen Wettbewerbsrechts (siehe dazu Teil 1 Kapitel II). Denn die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission im Kartellrecht und in der Fusionskontrolle bringen den Bürgerinnen und Bürgern in der EU bereits seit mehreren Jahrzehnten unmittelbare Vorteile. So konnten durch die effektive

Kontrolle und Rechtsdurchsetzung in den Bereichen Kartell-, Missbrauchsverbot und Fusionskontrolle nach Schätzungen der Generaldirektion Wettbewerb im Zeitraum von 2012 bis 2021 120 bis 210 Milliarden Euro für Kunden eingespart werden. Ebenso ist mittel- und langfristige positive Wirkung auf das Bruttoinlandsprodukt der EU in Höhe von 0,6 % bis 1,1 %, was 90 bis 160 Milliarden Euro pro Jahr entspricht, auszugehen.²⁷

Ähnliche Vorteile sind auch durch eine effektive Durchsetzung des Umweltrechts zu erwarten.²⁸ Einerseits besteht der unmittelbare Vorteil für EU-Bürgerinnen und Bürger, dass eine bessere Umweltqualität, höhere Umweltstandards und dadurch ein höheres Schutzniveau erreicht wird. Andererseits wird damit indirekt ein Standortvorteil in wirtschaftlicher Art einhergehen, indem grüne Produktionsbedingungen und Nachhaltigkeit gewährleistet werden. Mit einem effektiven EU-Umweltrechtsvollzug können daher nicht nur irreversible Umwelt- und Gesundheitsschäden, sondern auch finanzielle Belastungen des EU-Haushaltes vermieden werden, der einheitliche Binnenmarkt gestärkt und ökonomische Anreize geschaffen werden.²⁹

Im Mittelpunkt des Rechtsvergleichs steht die Frage, welche Änderungen des Verwaltungsaufbaus und der Formen der interadministrativen Zusammenarbeit im Umweltrecht unter Rückgriff auf das Wettbewerbsrecht getroffen werden sollten, damit umweltrechtliche Maßnahmen besser verwirklicht und anvisierte Umweltziele besser erreicht werden können (dazu Teil 8; zur erforderlichen Eingrenzung des Vorhabens siehe den Untersuchungszuschnitt in Teil 1 Kapitel III).

Ganz konkret beantwortet die vorliegende Arbeit die nachfolgenden Fragen: Sollte die Generaldirektion Umwelt über ein Team von Chefökologen verfügen, die unabhängige Fachberatung leisten? Sollte sie ein Koordinierungsreferat einrichten, um die Zusammenarbeit mit der mitgliedstaatlichen Ebene besser zu

²⁷ Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Gemeinsame Forschungsstelle, Modellierung der makroökonomischen Auswirkung der Wettbewerbspolitik: Lagebericht 2021 und weitere Entwicklung, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2763/729367> sowie Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Begleitunterlage zum Bericht der Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2022, SWD(2023) 76 final vom 4.4.2023, S. 50 f.

²⁸ So gibt es z. B. eine Studie, die bewertet, welche quantitativen und qualitativen Mehrwerte und Vorteile Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission im Bereich EU Umweltvorschriften bewirken, vgl. Europäische Kommission, Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation: final report, 2016, verfügbar unter: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/043074>. Die Studie untersucht Vertragsverletzungsverfahren betreffend die Nichteinhaltung von zehn Richtlinien in fünf Umweltbereichen (Naturschutz, Abfall, Wasser, Luft und Umweltverträglichkeitsprüfung).

²⁹ Die Vorteile des effektiven EU-Umweltrechtsvollzugs betonend auch: Rothfuß, Netzwerke als Ergänzung des Vollzugskontrollinstrumentariums im EU-Umweltrecht, S. 51–56.

strukturieren (dazu Teil 8 Kapitel I 1)? Sollten die aus mitgliedstaatlichen Vertretern bestehenden Komitologieausschüsse im Umweltrecht Instrumente der Beratenden Ausschüsse im Kartellrecht übernehmen (dazu Teil 8 Kapitel I 2)? Sollten die Expertengruppen im Umweltrecht, die beispielsweise dazu dienen, die Kommission bei Entscheidungen über Rechtsakte und Regelungsoptionen zu beraten, – wie im Wettbewerbsrecht – nur oder vorrangig aus von den Mitgliedstaaten unabhängigen Fachexperten bestehen (dazu Teil 8 Kapitel I 3)? Sollen der EUA als Pendant zum Wettbewerbsnetzwerk weitreichendere Rechte zugesprochen werden (dazu Teil 8 Kapitel I 5)? Sollten Informationspflichten im Umweltrecht anstatt langfristig und dauerhaft lieber ad hoc und anlassbezogen strukturiert sein (dazu Teil 8 Kapitel II 1)? Sollte mehr ermessenslenkendes Soft law erlassen werden oder sollte das Soft law im Umweltrecht durch Geltendmachung vor den europäischen Gerichten „gehärtet“ werden (dazu Teil 8 Kapitel II 3)? Sollte die Europäische Kommission im Vorfeld von im Umweltrecht häufig auftretenden Vertragsverletzungsverfahren befugt sein, Inspektionen in den Mitgliedstaaten durchzuführen oder durchführen zu lassen (dazu Teil 8 Kapitel II 5)? Abschließend: In welchen Fällen sollte die EU-Ebene befugt sein, ein Verfahren „hochzuzonen“ und durch Selbsteintrittsrechte oder Verweisungsregime an sich zu ziehen? Mit anderen Worten: Sollte die Europäische Kommission befugt sein, in Fällen, in denen die mitgliedstaatlichen Verwaltungen unwillens oder unfähig sind, die Durchsetzung des EU-Umweltrechts zu gewährleisten, einzuschreiten (dazu Teil 8 Kapitel II 6)?

Durch die Identifizierung von Kooperationsformen im Wettbewerbsrecht und die Bewertung ihrer Übertragbarkeit auf das Umweltrecht werden Lösungen aufgezeigt, um das Organisationsdefizit in der EU zu verringern. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in der Schlussbetrachtung.

Teil 1

Vergleichsstudie zu interadministrativen Kooperationsformen im Europäischen Verwaltungsverbund: Einleitung und Einordnung des Untersuchungsgegenstands

I. Die Übertragung von Verwaltungsstrukturen als Chance: Organisationsdefizit im Europäischen Umweltrecht

Für die Einhaltung umweltschützender Vorschriften bestehen häufig wenig bis keine unmittelbaren Anreize: Für private Wirtschaftsteilnehmer verursacht die Beachtung der umweltschutzrechtlichen Anforderungen häufig erhebliche Kosten und ist daher mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden.¹ Auch für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger gibt es in vielen Fällen vorrangige öffentliche und private Interessen wie die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, eine verbesserte Infrastruktur oder Tourismuserschließung, die im Verhältnis zum Umweltschutz vordringlicher für Wählerentscheidungen erscheinen und daher priorisiert werden. Hinzutritt, dass der Umweltschutz als Allgemeinwohlbelang nur im Ausnahmefall durch subjektive Rechte mithilfe des individuellen Rechtsschutzes geltend gemacht werden kann.² Zudem gibt es eine weniger starke Lobby für umweltschutzrechtliche Belange und nahezu keine sich gleichberechtigt gegenüberstehenden Wirtschaftsteilnehmer, die eine ausgewogene Aufsicht oder private Rechtsdurchsetzung der Umweltvorschriften gewährleisten, wie z.B. bei der privaten Durchsetzung von Wettbewerbern im Kartellrecht.³ Daher können wirtschaftliche, soziale, kulturelle Interessen sowie rechtsimmanente Strukturen der Verwirklichung von Umweltzielen entgegenstehen.

¹ Vgl. für das Immissionsschutzrecht entsprechend *Hansmann/Röckinghausen*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, § 52 BImSchG, Rn. 1.

² Vgl. zu den genannten Gründen entsprechend für das Naturschutzrecht: *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Vorbemerkung zu § 63, 64 BNatsSchG, Rn. 1.

³ Mitteilung der Europäischen Kommission, Konkretere Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und größere Reaktionsbereitschaft der Behörden, COM(2012) 95 final vom 7.3.2012, S. 3.

Wie bereits angerissen,⁴ hat die verzögerte und inadäquate Anwendung der Umweltvorschriften negative Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt und die menschliche Gesundheit. Sie ruft Rechtsunsicherheit für die Wirtschaft hervor und die langfristigen Kosten für Behebungsmaßnahmen sind weit höher als ein präventives Vorgehen.⁵

Nicht zuletzt seien auch die positiven Auswirkungen einer Minimierung des umweltrechtlichen Vollzugsdefizits hervorgehoben. Wären die von der EU gestellten Umwelanforderungen umgesetzt worden, beispielsweise durch die vollständige Einhaltung des EU-Abfallrechts bis zum Jahr 2020, hätten 400.000 Arbeitsplätze geschaffen werden und der Abfallbewirtschaftungs- und -recycling-industrie ein zusätzlicher Jahresumsatz in Höhe von 42 Milliarden Euro gesichert werden können. Im Sektor der EU-Wassergesetzgebung hätte sich, vorbehaltlich des Erreichens eines „guten“ Zustands für alle Gewässer ein kombinierter Jahresgewinn von mindestens 2,8 Milliarden Euro erwirtschaften lassen. Durch die konsequente Umsetzung des Natura 2000 Netzwerks hätten zusätzlich 174.000 Arbeitsplätze geschaffen werden können.⁶ Letztlich könnten Kosten in Höhe von rund 55 Milliarden Euro pro Jahr vermieden werden, die der Gesellschaft innerhalb der EU aufgrund des Umsetzungsdefizits, d. h. durch die derzeitigen Lücken bei der Umsetzung der Umweltpolitik, entstehen.⁷ Unter Bezugnahme auf die Kosten durch die Nichtanwendung von Rechtsvorschriften erklärte auch das 7. Umweltaktionsprogramm die Reduzierung des Umsetzungsdefizits daher zu einem von neun prioritären Zielen.⁸

Aus diesen strukturellen An- und Herausforderungen folgt daher ein besonderes Potenzial und Bedürfnis, vereinheitlichende Bedingungen betreffend den

⁴ Vgl. auch die Einleitung dieser Arbeit.

⁵ Mitteilung der Europäischen Kommission, Konkretere Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und größere Reaktionsbereitschaft der Behörden, COM(2012) 95 final vom 7.3.2012, S. 3.

⁶ Mitteilung der Kommission über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, COM(2017) 63 final vom 3.2.2017, S. 1 unter Verweis auf: Europäische Kommission, 2011. Implementing EU legislation for Green Growth (Umsetzung der EU-Vorschriften für grünes Wachstum), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, 2015. Wasserrecht: Bericht über die Kosten des Verzichts auf EU-politisches Handeln, The Economic benefits of the Natura 2000 Network Europäische Kommission, 2013.

⁷ COWI A/S & Eunomia Research & Consulting Ltd, „Study: The costs of not implementing EU environmental law“, March 2019 = https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/study_costs_not_implementing_env_law.pdf; European Commission, Directorate-General for Environment, The costs of not implementing EU environmental law study – Final report, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/192777>, S. 7.

⁸ Beschluss Nr. 1386/2013/EU, ABl. 2013 Nr. L354/171 (189). Vgl. *Calliess*, Umweltrecht und Klimarecht der EU, Rn. 120.

Sachregister

- Abfallrahmenrichtlinie 335
- administratives Soft law 317
- Agenturen 167, 169, 211, 421
- Agenturisierung 169
- aktiver Informationsaustausch 226
- Anhørungsbeauftragte 97, 391
- Auffangverantwortung der EU-Ebene 401
- Aufsichtsrechte der Kommission 351
- Aufsichtsverbund 44, 349
- Auskunftsspflicht 228, 243, 262
- Auskunftsrecht 235
- Auslegungs-Soft law 320
- Autonomie der Mitgliedstaaten 79

- Baukasten der Kooperationsforen 428
- Begriff des Umweltrechts 32
- Benennungspflicht 229, 263
- Beratender Ausschuss für die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen 110, 136
- Beratender Ausschuss für Kartell- und Monopolfragen 105, 136
- Berichterstatter 406
- Berichtspflicht 230, 260
- Bußgeldleitlinien 323

- Chefökologe 395
- Chefökonom 96, 395
- CINEA 67, 176, 183

- delegierte Rechtsakte 284
- de-minimis-Bekanntmachung 324
- Dezentralisierung 59
- Durchführungsrechtsakte 285
- Durchführungs-Soft law 320

- EASA 176, 180
- ECHA 176, 178, 311

- ECN 96, 100, 173, 195, 196, 211, 326, 386
- ECN+-Richtlinie 361
- EFCA 176, 179
- Effektivität 24
- EFSA 176, 177
- Einheitliche Kooperationsforen 419
- EIONET 188, 206, 219, 270
- EMSA 176, 182
- ENEA 155
- erläuterndes Soft law 320
- EUA 157, 176, 195, 204, 211, 265, 270
- EU Merger Working Group 174
- Europäischer Verwaltungsverbund 39
- Exekutivagentur 170
- Expertengruppen 143, 147, 153, 160, 411
- externer Sachverstand 102

- FFH-Richtlinie 332
- Fusionskontrollverordnung 242, 359, 377, 380

- Generaldirektion 94, 97, 150, 153, 164, 298, 307, 386
- Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit 81, 233
- Grundsatz der Subsidiarität 73
- Grundsatz der Verantwortungsklarheit 86
- Grundsätze des Unionsverwaltungsrechts 69, 86
- Grundsatz einer guten Verwaltung 85
- Gruppenfreistellungsverordnungen 285

- Identifikationspflicht 262
- IMPEL 157, 188, 191, 219
- Informationsbeschaffungspflicht 232
- Informationskooperation 223
- Informationspflicht 199, 206, 225, 276, 430
- Informationsverbund 44, 221

- Informationsverwaltung 221
 Inspektionen 254, 352, 444

 Kartellverfahrensverordnung 241, 356
 Kategorisierung von Informationspflichten 225
 Komitologieausschüsse 103, 114, 121, 126, 132, 136, 398, 418
 Komitologieverordnung 116, 134
 Kommission 90, 91, 93, 282
 Kompetenzausübungsschranken 56, 63, 69, 75
 Konsultationspflicht 230, 252
 Kooperation 30, 40, 45, 69, 71, 90, 215, 426
 Kooperationsform 89, 218, 430
 Koordinierungsreferat 386
 Kronzeugenregelung 324

 Lenkungsverbund 44, 281, 443
 LIFE 67
 Luftqualitätsrichtlinie 267

 Meeresstrategierahmenrichtlinie 274
 Mitteilungspflicht 228
 Monitoringpflicht 261

 Natura 2000 63, 331, 332
 Notifikationspflicht 263
 Notifizierungspflicht 229

 Organisationsdefizit 9, 11, 12, 15, 19
 Organisationsverbund 44

 Planungspflicht 262
 Primärrechtsferne 50
 Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung 52

 reaktiver Informationsaustausch 226
 Rechtsicherheit und Vertrauensschutz 82

 Referenzgebiet 21, 26
 ReNEUAL 226, 281
 RMCEI 365, 449

 Sachverhaltsermittlungsbefugnisse 353
 Selbsteintrittsrecht 96, 200, 217, 253, 349, 372, 401, 451
 Soft law 315, 441
 Soft law als Bezugspunkt der Rechtsprechung 442
 Soft law-Kategorien 319
 SUV-Richtlinie 342

 technisches Soft law 320
 Tertiärrecht 282, 438
 Tertiärrecht-Kategorien 295

 Umweltmonitoringpflicht 261
 Unterrichtungspflicht 199, 229, 246, 263
 UVP-Richtlinie 337

 Verhältnismäßigkeitsprinzip 76
 Vertragsverletzungsverfahren 13, 278
 Verwaltungsaufgaben 92
 Verwaltungskompetenzen 22, 50, 53, 61
 Verwaltungsnetzwerke 167, 169, 171, 187, 211, 421
 Verwaltungsorganisationsrecht 34
 Verwaltungsverbund 39, 40, 47, 49
 Verweisungsmechanismen 376, 455
 Vogelschutzrichtlinie 334
 Vollzug 12
 Vollzugsdefizit 12
 Vollzugskompetenzen 57
 Vorbildfunktion des Europäischen Wettbewerbsrechts 28

 Wasserrahmenrichtlinie 328
 Wissenschaftlicher Beirat für Klimawandel 210