

***Supranationale und grenzüberschreitende Verwaltung –
neue Formen der Ausübung von Hoheitsgewalt***

I. Die Herausforderung des europäischen Verwaltungsraums

(1) Das Thema „supranationale und grenzüberschreitende Verwaltung“ stellt letztlich die Frage, mit welchen Mechanismen und Instrumenten ein staatenübergreifender Raum zugleich effektiv und (grund-)rechtsschützend zu verwalten ist. Das Unionsrecht widmet sich dieser Aufgabe seit nunmehr rund 70 Jahren mit Strukturen und Lösungsansätzen, die sich im Lauf der Zeit immer weiterentwickelt und ausdifferenziert haben. Als besondere Herausforderung stellt sich in diesem Feld die Vielfalt der nationalen Amtssprachen dar.

II. Die Grundmodelle des Verwaltungsvollzugs in der Union

1. Das anfängliche Nebeneinander von direktem und indirektem Vollzug

(2) Die bekannten Ausgangspunkte der Verwaltungsstrukturen des Unionsrechts sind die Grundmodelle des direkten Vollzugs durch die Unionsorgane und des indirekten Vollzugs durch die Behörden der Mitgliedstaaten. Beide Modelle waren in der Praxis des Unionsrechts von Anfang an nebeneinander vertreten.

a) Die Vorteile des direkten Vollzugs

(3) Die Wahl zwischen beiden Modellen für die jeweiligen Sektoren spiegelt eine Abwägung ihrer Vor- und Nachteile wider. So sichert eine Zentralisierung der Entscheidungszuständigkeit auf der Unionsebene eine unionsweit einheitliche Entscheidungspraxis und verwirklicht damit den Grundsatz der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts. Zudem kann die unionsweite Wirkung der auf Unionsebene getroffenen Entscheidungen zu Effizienzgewinnen führen. Auf der anderen Seite ist diese Vollzugsform ressourcenintensiv und führt zu einer großen räumlichen Distanz zu den Betroffenen.

b) Die Vorteile des indirekten Vollzugs

(4) Das Gegenmodell des indirekten Vollzugs durch die nationalen Behörden sichert die Durchsetzung des Unionsrechts in der Fläche und ist zunächst ohne erheblichen Aufwand zu realisieren, weil es auf die bereits existierenden Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten zurückgreifen kann. Es hat den Vorzug der Bürgernähe, trägt aber das Risiko eines uneinheitlichen und jeweils vom nationalen Vorverständnis abhängigen Vollzugs in sich. Das gilt insbesondere, solange zusätzlich auf das jeweilige nationale Verwaltungsverfahrensrecht zurückgegriffen wird, womit die materiellen Vorgaben des Unionsrechts durch sehr unterschiedliche Verfahrenslösungen ergänzt werden können. Das Primärrecht setzt diesen Spielräumen der Mitgliedstaaten durch die Doppelschranke aus Mindesteffektivität und Äquivalenzprinzip nur äußerste Grenzen.

2. Die Bedeutung der Allsprachigkeit der Union für den Vollzug

a) Allsprachigkeit im direkten Vollzug

(5) Beiden Grundmodellen ist gemeinsam, dass sie mit der Sprachenvielfalt der Union umgehen müssen. Das Unionsrecht macht hier die ehrgeizige Vorgabe, alle Amtssprachen der Mitgliedstaaten zu Amtssprachen der Union zu erklären, und zieht für die Unionsorgane in Art. 24 AEUV die Konsequenz, dass sie in der Lage sein müssen, nach außen auch in all diesen Sprachen zu kommunizieren.

b) Allsprachigkeit im indirekten Vollzug

(6) Im indirekten Vollzug wird dagegen vorausgesetzt, dass die Kommunikation der nationalen Behörden mit der Bevölkerung in der jeweiligen Amtssprache des Mitgliedstaats erfolgt. Mindestvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit des indirekten Vollzugs ist aber, dass das anzuwendende Unionsrecht in allen Amtssprachen vorliegt. Auch muss sichergestellt sein, dass die nationalen Gerichte für Vorlagen an den EuGH ihre Amtssprache nutzen können. Problematisch bleibt die Mehrsprachigkeit bei der Kooperation zwischen den nationalen Behörden: Hier kann nicht jede Behörde erwarten, ausschließlich in der jeweils eigenen Amtssprache kommunizieren zu können.

III. Verschränkungen und Mischmodelle

1. Die Anpassung der Grundmodelle durch den Unionsgesetzgeber

(7) Die Grundmodelle des direkten und indirekten Vollzugs sind vom EU-Gesetzgeber entsprechend den Bedürfnissen der jeweiligen Sektoren modifiziert worden. Dadurch sind administrative Mischmodelle entstanden, in denen sowohl Unionsorgane als auch nationale Behörden an einem Verfahren beteiligt sind. Einen neuen Höhepunkt der Verschränkungen hat die Neuordnung der Bankenaufsicht in der Union nach der Finanzkrise herbeigeführt.

(8) Besonders anspruchsvoll wird die Verwaltungskooperation in der Union, wenn sie nicht nur bilateral-vertikal zwischen der Unionsebene und der Verwaltung eines Mitgliedstaats erfolgt, sondern die mitgliedstaatlichen Verwaltungsstrukturen – ggf. unter Einbindung von Unionsorganen – im horizontalen Verhältnis miteinander kooperieren, wofür sich der Begriff des Europäischen Verwaltungsverbands etabliert hat. Gerade in dieser horizontalen Koordination kann es zu folgenschweren Fehlern kommen, so dass der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens auch Raum für Fehlerkorrekturen lassen muss.

2. Die Rolle der EU-Agenturen

(9) Zu einem wesentlichen Element des Europäischen Verwaltungsverbands haben sich die durch den EU-Gesetzgeber gegründeten EU-Agenturen als rechtlich selbständige Einheiten des Unionsrechts entwickelt. Sie können zur Koordination der mitgliedstaatlichen Behörden genutzt werden; nach der weitgehenden Aufgabe der Meroni-Doktrin können sie aber auch selbst als Entscheidungsträger fungieren.

(10) Unter dem Gesichtspunkt der Machtverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten sind die Agenturen ambivalent: Aus mitgliedstaatlicher Sicht werden sie häufig als zusätzliche „Landnahme“ durch die Union eingestuft, weil der Vollzug nach dem Grundmodell des indirekten Vollzugs den Mitgliedstaaten zukommt. Aus der Sicht der Kommission ist mit der „Agenturisierung“ dagegen eher ein Wachstum des Einflusses der Mitgliedstaaten

verbunden, weil sie den Verwaltungsrat der Agentur als zentrales Entscheidungsgremium dominieren und damit das Handeln der Agentur mitbestimmen.

3. Der transnationale Verwaltungsakt als Alternative zum direkten Vollzug

(11) Als Alternative zu einer Zentralisierung der Entscheidungszuständigkeit auf Unionsebene hat sich das Modell des transnationalen Verwaltungsakts entwickelt, der von den Behörden eines Mitgliedstaats erlassen wird, aber auch in den anderen Mitgliedstaaten Wirkung entfaltet. Der Verwaltungsakt bleibt dabei ein Instrument des indirekten Vollzugs: Er wird dem erlassenden Mitgliedstaat zugerechnet, auch wenn seine Wirkung in den anderen Mitgliedstaaten auf Unionsrecht beruht; Rechtsschutz ist damit vor den nationalen Gerichten dieses Staates zu suchen.

(12) Diese Zuordnung setzt dem Einsatz dieses Instruments Grenzen, weil dem in einem Mitgliedstaat ansässigen „Normalbürger“ eine solche Klage vor den Gerichten eines anderen Staates und in fremder Sprache nicht zuzumuten ist, wenn er nicht selbst grenzüberschreitend tätig geworden ist.

IV. Die Gewährleistung lückenlosen Rechtsschutzes

1. Primärrechtsschutz und Sekundärrechtsschutz gegen Handlungen der Unionsorgane

(13) Die supranationale Verwaltung muss gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV und 47 GRC mit angemessenem Rechtsschutz für den Einzelnen ausgestattet sein, wofür aber nicht auf die Grenzen der Nichtigkeitsklage, sondern auf die Leistungsfähigkeit des Gesamt-Rechtsschutzsystems aus Union und Mitgliedstaaten abzustellen ist. Durch die Verbundverwaltung dürfen keine Rechtsschutzlücken entstehen; allerdings kann auch die Verfügbarkeit von Sekundärrechtsschutz ausreichend sein.

2. Insbesondere der Rechtsschutz bei gemischten/gestufteten Entscheidungen

a) Trennungsmodell

(14) Traditionell erfolgt der Rechtsschutz bei Verfahren, in denen die nationale und die Unionsebene zusammenwirken, nach dem Trennungsmodell; die nationalen Verfahrensbeiträge werden danach von den nationalen Gerichten geprüft, die Unionsentscheidungen von den Unionsgerichten; damit wird lückenloser Rechtsschutz gewährleistet, es kommt aber auch zu doppelten Verfahren.

b) Absorptionsmodell

(15) Daneben hat der EuGH in neuerer Zeit das Absorptionsmodell entwickelt, nach dem nur die abschließende Entscheidung auf Unionsebene von den Unionsgerichten geprüft wird; lückenloser Rechtsschutz ist dann nur gewährleistet, wenn die Unionsgerichte inzident auch die nationalen Verfahrensbeiträge prüfen und dabei als Maßstab auch das nationale Recht heranziehen. Diese Gestaltung ist aber auch möglich; die Unionsgerichte müssen dabei allerdings beachten, dass sie „fremdes“ Recht auslegen.

(16) Beide Modelle bestehen nun nebeneinander. Die Zuordnung soll davon abhängen, ob die nationalen Beiträge mit substantiellen eigenen Entscheidungsspielräumen versehen sind; sie liegt damit in der Hand des Unionsgesetzgebers.

3. Rechtsschutz bei Soft Law-Steuerung des indirekten Vollzugs

(17) Rechtsschutzfragen stellen sich auch in Bezug auf die zunehmende Steuerung des indirekten Vollzugs durch Soft Law-Maßnahmen der Unionsorgane wie Leitlinien oder Empfehlungen. Nichtigkeitsklagen gegen diese Handlungen sind nach gefestigter Rechtsprechung mangels tauglichen Klagegegenstandes unzulässig. Allerdings sieht der EuGH inzwischen Gültigkeitsvorlagen in Bezug auf solche Handlungen als zulässig an.

V. Unionsrechtliche Grenzen der supranationalen Verwaltung

1. Grundsätzlicher Vorrang des mitgliedstaatlichen Vollzugs?

(18) Der Vorrang des mitgliedstaatlichen Vollzugs ist das historische Konstruktionsprinzip der europäischen Integration, bei der eine Erschließung der Mitgliedstaaten in der Fläche durch Verwaltungsstrukturen der Union nie vorgesehen war. Eine rechtliche Vorgabe in diesem Sinn besteht aber nicht; sie folgt insbesondere nicht aus Art. 291 AEUV. Die Zulässigkeit des direkten Vollzugs hängt rechtlich davon ab, ob eine entsprechende Kompetenznorm besteht und deren Voraussetzungen einschließlich des Subsidiaritätsprinzips und des kompetenzrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips erfüllt sind.

2. Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten als unionsrechtliche Grenze?

(19) Als weitere Grenze wird teils auch der Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten angeführt; als Konsequenz müssten im Bereich des indirekten Vollzugs die von der Union vorgefundenen Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten respektiert werden, die daraus resultierenden Einschränkungen der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts wären hinzunehmen. Dem Stand des Unionsrechts dürfte dieses Postulat aber nicht entsprechen, weil das nationale Verfahrensrecht den Anforderungen der Mindesteffektivität und des Äquivalenzprinzips genügen muss und die Autonomie auch unter dem Vorbehalt der abweichenden Regelung durch den EU-Gesetzgeber steht.

3. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung

(20) Damit bleibt als Grenze der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, nach dem eine Rechtsgrundlage auch für Verfahrensregelungen des Unionsgesetzgebers nötig ist. Eine eigenständige Kompetenz besteht insoweit mit Art. 298 Abs. 2 AEUV nur für die EU-Eigenverwaltung; für den Vollzug durch die Mitgliedstaaten sieht Art. 197 Abs. 2 AEUV dagegen nur eine Unterstützungskompetenz der Union „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“ vor.

(21) Das schließt allerdings den Erlass von Verfahrensregelungen unter Heranziehung anderer Rechtsgrundlagen nicht aus, soweit deren Voraussetzungen vorliegen. Als Rechtsgrundlage hierfür dient regelmäßig die jeweilige sektorale Sachkompetenz des Unionsgesetzgebers; sie ermöglicht als Annex auch den Erlass von Verfahrens- und Organisationsregelungen, wenn diese zur Zielerreichung erforderlich sind. Eine negative Konsequenz dieses sachgebietsbezogenen Ansatzes ist allerdings die starke sektorale Zerklüftung des EU-Verwaltungsrechts, die eine Systematisierung deutlich erschwert.

VI. Ergebnisse

- (22) *Die Organisation eines funktionierenden supranationalen Verwaltungsraums ist eine erhebliche Herausforderung. Sie kann aber bewältigt werden, und das gilt auch unter den erschwerenden Bedingungen eines vielsprachigen Raumes; das dürften die Erfahrungen der inzwischen 70-jährigen Praxis des Unionsrechts gezeigt haben, was das Auftreten von sektoralen Fehlfunktionen und Fehlschlägen jedoch nicht ausschließt.*
- (23) *Auf dem Weg zu diesem europäischen Verwaltungsraum hat das Unionsrecht vor allem Flexibilität bewiesen; der Unionsgesetzgeber hat in den verschiedenen Bereichen sehr unterschiedliche Modelle der Verwaltungsorganisation entwickelt. Im Rückblick erscheint folgerichtig, dass die einfach strukturierten Ausgangsmodelle des direkten bzw. indirekten Vollzugs des Unionsrechts nur den Ausgangspunkt bildeten und dass der Unionsgesetzgeber differenzierende Gestaltungen entwickelt hat. Im Ergebnis ist dadurch eine Vielfalt von konkurrierenden Modellen der supranationalen Verwaltung entstanden, die in den verschiedenen Sektoren des EU-Verwaltungsrechts koexistieren. Das Unionsrecht bildet damit ein Experimentierfeld für die supranationale Verwaltung.*
- (24) *Bedauerlich ist, dass die Ergebnisse dieser Experimente nicht konsequent ausgewertet und im Sinne einer „best practice“ verallgemeinert werden; das Verwaltungs-Sekundärrecht der Union bleibt sektoral frakturiert. Auch die Bemühungen der Wissenschaft um eine Strukturierung des Felds sind soweit ersichtlich bisher ohne praktische Folgen geblieben. Trotz dieser Einschränkungen bleibt die Organisation des Verwaltungsraums Europa durch das Unionsrecht aber im Ergebnis doch eine Erfolgsgeschichte, die alles andere als selbstverständlich ist.*