

**Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht**

Band 21

Binnenkonflikte unabhängiger Stellen der Verwaltung im Regulierungs- und Kartellrecht

Ursachen, Erscheinungsformen, Lösungsansätze

Von

Daniel Kuhn



Duncker & Humblot · Berlin

DANIEL KUHN

Binnenkonflikte unabhängiger Stellen der Verwaltung
im Regulierungs- und Kartellrecht

Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von
Ralf Brinktrine und Markus Ludwigs

Band 21

Binnenkonflikte unabhängiger Stellen der Verwaltung im Regulierungs- und Kartellrecht

Ursachen, Erscheinungsformen, Lösungsansätze

Von

Daniel Kuhn



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg
hat diese Arbeit im Jahre 2021 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Ulm
Printed in Germany

ISSN 2198-0632
ISBN 978-3-428-18576-4 (Print)
ISBN 978-3-428-58576-2 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2021 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertationsschrift angenommen. Das im April 2021 zum Abschluss gebrachte Manuskript wurde für die Drucklegung überarbeitet und berücksichtigt nunmehr auch die weiteren Rechtsentwicklungen einschließlich Literatur und Rechtsprechung bis Januar 2022.

An erster Stelle möchte ich meinem geschätzten Doktorvater Herrn Prof. Dr. Markus Ludwigs besonders danken. Er hat die Arbeit nicht nur in allen Phasen der Entstehung hervorragend betreut, sondern mich kontinuierlich gefördert und gefordert. Sein fürsorgliches Engagement und die inspirierenden Impulse haben maßgeblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Dem Lehrstuhl und seinem Team bin ich auch über die vierjährige Beschäftigung dort hinaus, die mich fachlich wie persönlich bereichert hat, verbunden geblieben.

Mein herzlicher Dank gilt darüber hinaus Herrn Prof. Dr. Florian Bien, Maître en Droit, für die ausgesprochen zügige Erstellung des Zweitgutachtens, das viele wertvolle Hinweise enthielt und ein tiefgehendes Interesse an dem Untersuchungsgegenstand erkennen ließ.

Dankbar bin ich ferner für die großzügige ideelle und materielle Förderung durch die Hanns-Seidel-Stiftung e. V. Ihre Unterstützung hat mir die nötigen Freiräume geschaffen, ohne die das Dissertationsprojekt in dieser Form nur schwerlich denkbar gewesen wäre. Herrn Dr. Andreas Burtscheidt als Leiter der Promotionsförderung spreche ich hierfür stellvertretend meinen Dank aus.

Stets verlassen konnte ich mich auf die große Unterstützung durch meine Kollegen und Freunde, die hier nicht alle Erwähnung finden können. Eine namentliche Hervorhebung verdienen aber Maximilian Beck, Zoë Beckmann, Bastian Full, David Retzmann, Karen Ungerer, David Vogel, Juliane Weber, Martina Weber und – nicht zuletzt auch für den fachlichen Austausch – Maximilian Köstler.

Schließlich schulde ich meiner Familie und insbesondere meinen Eltern Dieter und Elisabeth Kuhn tief empfundenen Dank. Ihr bedingungsloser Rückhalt schuf überhaupt erst die Voraussetzungen, um den Weg durch Studium und Promotion meistern zu können. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Würzburg, im Februar 2022

Daniel Kuhn

Inhaltsübersicht

Problemaufriss und Gang der Untersuchung	25
-------------------------------------------------------	----

Kapitel 1

Begrifflich-konzeptionelle Grundlagen	28
----------------------------------------------	----

A. Verwaltung	28
B. Unabhängigkeit	32
C. Binnenkonflikt	51
D. Regulierungs- und Kartellrecht	54
E. Zusammenfassung	60

Kapitel 2

Ursachen für die Entstehung von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht	62
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

A. Entstehung von Binnenkonflikten durch Modifikation des klassisch-hierarchischen Verwaltungsaufbaus hin zu unabhängigen Stellen	62
B. Ursachen für die Einrichtung unabhängiger Verwaltungseinheiten im Regulierungs- und Kartellrecht	69
C. Zusammenfassung	129

Kapitel 3

Erscheinungsformen von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht	131
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

A. Unabhängige Stellen der Verwaltung im Regulierungs- und Kartellrecht ...	131
B. Verwaltungsinterne Konflikte unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht: Arten und Kategorisierung	217
C. Zusammenfassung	277

Kapitel 4

Lösungsansätze für Binnenkonflikte unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht	279
A. Beilegung entstandener Kontroversen	279
B. Prävention und Eindämmung von Streitigkeiten	357
C. Zusammenfassung	453
Schlussbetrachtung und Zusammenfassung in Thesen	455
Literaturverzeichnis	463
Stichwortverzeichnis	512

Inhaltsverzeichnis

Problemaufriss und Gang der Untersuchung	25
<i>Kapitel 1</i>	
Begrifflich-konzeptionelle Grundlagen	28
A. Verwaltung	28
I. Begriff der Verwaltung	28
II. Behördenbegriff.	30
B. Unabhängigkeit	32
I. Voraussetzung: Rechtlich sichergestellte Unabhängigkeit – Absage an faktische Unabhängigkeit	32
II. Komponenten der Unabhängigkeit	32
1. Institutionell	33
2. Funktionell	34
3. Politisch	35
a) Aufsichtliches Instrumentarium	35
b) Verfahrensrechtliche Ausgestaltung	37
4. Persönlich	38
5. Finanziell	39
III. Unabhängige Behörden im Staatsaufbau	40
IV. Adressaten der Unabhängigkeit	41
1. Legislative	42
2. Judikative	45
3. Exekutive	49
V. Zwischenfazit	50
C. Binnenkonflikt	51
I. Konfliktbegriff.	51
II. Interne Streitigkeit.	53
D. Regulierungs- und Kartellrecht	54
I. Regulierungsrecht	54
II. Kartellrecht	56
1. Allgemeines Kartellrecht	56
2. Vergaberecht als Sonderkartellrecht.	58
III. Verhältnis von Regulierungs- und Kartellrecht	59
E. Zusammenfassung	60

Kapitel 2

**Ursachen für die Entstehung von Binnenkonflikten
unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht** 62

A. Entstehung von Binnenkonflikten durch Modifikation des klassisch-hierarchischen Verwaltungsaufbaus hin zu unabhängigen Stellen	62
I. Klassischer Verwaltungsaufbau: Hierarchiemodell als Ausfluss des Demokratieprinzips	63
II. Systemgrenzen der Konfliktlösung bei unabhängigen Stellen	67
1. Konfliktlösung im klassischen Staatsmodell	67
2. Unmöglichkeit der überkommenen Konfliktlösung bei unabhängigen Stellen	68
III. Zwischenfazit	69
B. Ursachen für die Einrichtung unabhängiger Verwaltungseinheiten im Regulierungs- und Kartellrecht	69
I. Unionsrecht als Motor	69
1. Unionsrechtliches Prinzip der unabhängigen Verwaltung	70
2. Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einrichtung unabhängiger Behörden	74
a) Mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie	75
b) Nationale Identität	78
II. Zurückhaltung im nationalen Recht	81
1. Bedenken gegen die Unabhängigstellung von Behörden aufgrund des Demokratieprinzips	82
a) Europäisches Demokratieprinzip	82
b) Demokratieverständnis des Grundgesetzes	83
aa) Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeit und Demokratieprinzip	84
bb) Rechtfertigungsansätze	85
2. Sonderfall: Verfassungsrechtliches Gebot der Unabhängigkeit?	100
a) Europäische Zentralbank	101
b) Bundesbank?	103
c) Selbständige Bundesoberbehörden?	104
d) Zwischenergebnis	105
3. Einfachrechtlich normierte Unabhängigkeit	105
4. Zwischenergebnis	108
III. Gründe für die Unabhängigstellung von Behörden im Regulierungs- und Kartellrecht	109
1. Beweggründe für eine unabhängige Ausgestaltung	110
2. Kritik und Grenzen	117
3. Zwischenergebnis	126
C. Zusammenfassung	129

Kapitel 3

**Erscheinungsformen von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen
im Regulierungs- und Kartellrecht** 131

A. Unabhängige Stellen der Verwaltung im Regulierungs- und Kartellrecht ...	131
I. Regulierungsrecht	133
1. Netzregulierung	133
a) Sekundärrechtliche Vorgaben	133
aa) Normierung der Unabhängigkeit	133
bb) Reichweite des Weisungs- und Unabhängigkeitsbegriffs ...	135
cc) Nationale Reserveklausel?	138
b) (Nicht-)Umsetzung im nationalen Recht	140
aa) Weisungsfreiheit	141
bb) Normative Vorstrukturierung	150
(1) Vereinbarkeit der normierenden Regulierung im Energie- sektor mit dem Unionsrecht – die Diskussion und deren (vorläufiger) Schlusspunkt im Vertragsverletzungsverfah- ren Rs. C-718/18	150
(2) Alternativen zur normierenden Regulierung	165
(a) Hochzonung der bisherigen Verordnungsinhalte ...	165
(b) Administrative Lösung	168
2. Banken- und Finanzaufsicht	179
a) Überblick: Finanzaufsicht im europäischen Verbund	180
b) Unabhängigkeit der einschlägigen Behörden	185
aa) Europäische Zentralbank (und ESAs)	185
bb) Bundesbank	190
cc) BaFin	192
dd) Normative Vorstrukturierung	193
ee) Teilergebnis	196
II. Kartellrecht	196
1. Überkommene Rechtslage im nationalen Kartellrecht	196
a) Das Bundeskartellamt als nachgeordnete, weisungsgebundene Behörde des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie ...	197
b) Bestehende Unabhängigkeitselemente in der Binnenorganisation	198
aa) Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts	199
bb) Unabhängige Vergabekammern	204
2. Unabhängige Stellung des Bundeskartellamts nach der ECN+-RL (EU) 2019/1	206
a) Unabhängigkeitsvorgabe für die nationalen Wettbewerbsbehörden	206
b) Umsetzungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber	208
c) Defizitäre Umsetzung und Korrektur	210
III. Zwischenfazit	214

B. Verwaltungsinterne Konflikte unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht: Arten und Kategorisierung	217
I. Arten von (Binnen-)Konflikten	218
1. Zuständigkeitskonflikte	218
2. Divergierende Auffassungen bezüglich der Sachentscheidung	221
II. Kategorisierung nach der Ebene des Konflikts	224
1. Vertikale Konfliktlagen	225
a) Im behördeninternen Verhältnis	225
aa) Innerbehördliche Weisungsfreiheit von Kollegialspruchkörpern?	227
bb) Änderungen der Geschäftsverteilung	230
cc) Teilergebnis	232
b) Im behördenexternen Verhältnis	232
aa) Legislativ eingeschränkte Unabhängigkeit	233
(1) Defizitäre Umsetzung der Unabhängigkeitsvorgaben im nationalen Recht	234
(2) Genehmigungsvorbehalte hinsichtlich Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung	238
bb) Missachtung der Unabhängigkeitsvorgabe durch die Exekutive	240
(1) Informelle Einflussnahmen	240
(2) Förmliche Einflussnahmen	244
2. Horizontale Konfliktlagen	248
a) Im behördeninternen Verhältnis	248
b) Im behördenexternen Verhältnis	253
aa) Zuständigkeitskonflikte	254
(1) Richtige Fachbehörde: Abgrenzung regulierungs- und kartellbehördlicher Zuständigkeiten	254
(2) Zuständige Behörde im Mehrebenensystem	261
bb) Divergierende Auffassungen bezüglich der Sachentscheidung	264
3. Europäischer Verwaltungsverbund	268
III. Zwischenfazit	273
C. Zusammenfassung	277

Kapitel 4

Lösungsansätze für Binnenkonflikte unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht 279

A. Beilegung entstandener Kontroversen	279
I. Gerichtliche Austragung von Konflikten	279
1. Insichprozesse als verwaltungsinterne Streitverfahren	280
a) Wesen und Ziel von Insichprozessen	280

b) Fallgruppen	283
2. Zulässigkeit von Insichprozessen zur Konfliktbeilegung	284
a) Allgemeine verwaltungsprozessuale Zulässigkeit	284
b) Zulässigkeit im Lichte der Unabhängigkeitsvorgaben	288
aa) Im vertikalen Verhältnis	289
(1) Insichprozess einer Behörde zur Absicherung ihrer unabhängigen Stellung	289
(2) Aufsichtsklage zur Absicherung rechtmäßigen Verwal- tungshandelns der unabhängigen Behörde	296
(3) Behördeninterne Konstellationen	299
bb) Im horizontalen Verhältnis	300
cc) Finanzielle Unabhängigkeit	304
3. Zweckmäßigkeit von Insichprozessen als Mittel zur Konfliktlösung ..	305
4. Verbleibende Rechtsschutzmöglichkeiten	307
a) Rechtsschutz der unabhängigen Behörde	308
b) Rechtsschutz gegen die unabhängige Behörde	313
aa) Rechtsschutz durch belastete Dritte	313
bb) Vertragsverletzungsverfahren	319
5. Zwischenergebnis	324
II. Außergerichtliche Streitbeilegung	327
1. Schlichtung als alternative Streitbeilegung	328
2. Bestehende Schlichtungsmechanismen im geltenden Recht	333
a) Anwendungsfelder alternativer Streitbeilegung	333
b) Vorkommen bei Binnenkonflikten verselbständigter Stellen im Umfeld der untersuchten Rechtsgebiete	335
aa) Exkurs: Handwerksordnung	336
bb) Regulierungsrecht: Schlichtungsmechanismus im ESZB	339
3. Bewertung alternativer Streitbeilegungsmechanismen zur Konflikt- lösung bei Binnenkonflikten unabhängiger Stellen der Verwaltung ..	342
a) Allgemeine Chancen und Risiken	342
b) Im Kontext von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen der Verwaltung	348
4. Zwischenergebnis	352
III. Resümee zur Beilegung entstandener Kontroversen	355
B. Prävention und Eindämmung von Streitigkeiten	357
I. Beseitigung der Unabhängigkeit	357
1. Fälle mit Unionsrechtsbezug	357
a) Änderungen durch den Unionsgesetzgeber	358
b) Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten	360
aa) Austritt aus der EU	361
bb) Hinwirken auf eine Änderung der europäischen Rechtslage ..	362
cc) Nichtanerkennung europäischer Rechtsakte durch das BVerfG	364

2. Rein nationale Konstellationen	369
3. Zwischenergebnis	370
II. Änderung von Zuständigkeiten	371
1. Problemstellung und allgemeine Lösungsmöglichkeiten	372
2. Rahmenbedingungen im höherrangigen Recht	374
a) Verfassungsrecht	374
b) Unionsrecht	380
3. Zweckmäßigkeit der Änderung von Zuständigkeiten	381
a) Mehrfachzuständigkeiten und unklare Zuständigkeiten	382
b) Zentralisierung versus Dezentralisierung	383
4. Befund im Regulierungs- und Kartellrecht	388
a) Reformüberlegungen im Bereich der netzgebundenen Regulierung und des Kartellrechts	388
aa) Aufwertung der BNetzA bzw. des BKartA zur obersten Bundesbehörde	388
bb) Abkehr von einer sektorenübergreifenden Behörde	392
cc) Zusammenlegung von BNetzA und BKartA zu einer umfassenden Wettbewerbsbehörde	397
dd) Übergreifende Kodifikation der Netzregulierung	400
b) Restrukturierung der Banken- und Finanzaufsicht	406
aa) Zusammenlegung von BaFin und Bundesbank	406
bb) Abspaltung der bankaufsichtlichen Aufgaben von der EZB ..	410
5. Zwischenergebnis	412
III. Verwaltungsinterne und -externe Kontrolle: Modifikation der Kontrollmöglichkeiten	414
1. Ausgangssituation: gestörte Kontrolle im herkömmlichen Sinne	415
2. Verbleibende Kontrollmöglichkeiten	416
a) Behördeninterne Kontrolle	416
aa) Formen der (Selbst-)Kontrolle	417
bb) Speziell: Interne Kontrolleinheiten am Beispiel der EZB und der Generaldirektion Wettbewerb	419
cc) Selbstbeobachtung, Monitoring und Evaluierung	424
b) Behördenexterne Kontrolle	427
aa) Demokratische Öffentlichkeit und Medien	428
(1) Parlamentarische Kontrolle und deren Schwächen als Ausgangspunkt	428
(2) Kontrolle durch die außerparlamentarische Öffentlichkeit	432
(3) Öffentlichkeitsarbeit unabhängiger Behörden: Transparenz-, Beobachtungs-, Rechenschafts- und Berichtspflichten	439
bb) Beratende bzw. beanstandende Kontrolle durch andere öffentliche Institutionen	445
cc) Mitgestaltende Kontrolle	449

3. Zwischenergebnis	450
IV. Resümee zur Prävention und Eindämmung von Streitigkeiten	452
C. Zusammenfassung	453
Schlussbetrachtung und Zusammenfassung in Thesen	455
I. Begrifflich-konzeptionelle Grundlagen	455
II. Ursachen für die Entstehung von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht	456
III. Erscheinungsformen von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht	457
IV. Lösungsansätze für Binnenkonflikte unabhängiger Stellen im Regulie- rungs- und Kartellrecht	460
Literaturverzeichnis	463
Stichwortverzeichnis	512

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
a. E.	am Ende
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AFS	Ausschuss für Finanzstabilität
AG	Aktiengesellschaft
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
Alt.	Alternative
ÄndRL	Änderungsrichtlinie
Anm.	Anmerkung
AnwBl.	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARegV	Anreizregulierungsverordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BauGB	Baugesetzbuch
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
Bay. GVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater
BBankG	Bundesbankgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDG	Bundesdisziplinargesetz

BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
BEVVG	Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BKartA	Bundeskartellamt
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (nunmehr: Bundesministerium für Digitales und Verkehr)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (nunmehr: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz)
BNetzA	Bundesnetzagentur
BörsG	Börsengesetz
BPjM	Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BV	Bayerische Verfassung/Belgische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CMLR	Common Market Law Review
CR	Computer und Recht
CRD	Capital Requirements Directive
CREG	Commission for Electricity and Gas Regulation
CRR	Capital Requirements Regulation
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern

DFB	Deutscher Fußball-Bund
DFL	Deutsche Fußball Liga
d. h.	das heißt
D’Kart	Düsseldorf und Kartellrecht (Antitrust Blog)
DMA	Digital Markets Act
DÖD	Der Öffentliche Dienst
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DZPhil	Deutsche Zeitschrift für Philosophie
E	Entwurf/Entscheidung
EBA	European Banking Authority
ECN	European Competition Network
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
e. g.	exempli gratia (= zum Beispiel)
EGB	Energiegesetzbuch
EGZPO	Gesetz, betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung
Einl.	Einleitung
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EL	Ergänzungslieferung
ELJ	European Law Journal
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnEV	Energieeinsparverordnung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
ESA	European Supervisory Authority
ESFS	European System of Financial Supervision
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESRB	European Systemic Risk Board
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen

et al.	et alii (= und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende (Singular)
ff.	folgende (Plural)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz
FinStabG	Finanzstabilitätsgesetz
FKVO	EG-Fusionskontrollverordnung
Fn.	Fußnote
G	Gesetz
GA	Generalanwalt
GD	Generaldirektion
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
GewA	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hb.	Halbband
Hervorh.	Hervorhebung

h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HwO	Handwerksordnung
HwOSchlichtVO	Verordnung über das Schlichtungsverfahren nach § 16 der Handwerksordnung
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer
insb.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne des/der
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
K&R	Kommunikation & Recht
KWG	Kreditwesengesetz
LastG	Lastentragungsgesetz
Lfg.	Lieferung
Lit.	Literatur
lit.	litera (= Buchstabe)
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
m.	mit
MAH	Münchener Anwaltshandbuch
MAR	Market Abuse Regulation
MaRisk (BA)	Mindestanforderungen an das Risikomanagement (Bankenaufsicht)
MediationsG	Mediationsgesetz
MMR	Multimedia und Recht
MStV	Medienstaatsvertrag
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NEV	Netzentgeltverordnung
n. F.	neue Fassung
NGO	Non-Governmental Organisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW Rechtsprechungs-Report Zivilrecht

NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRB	nationale Regulierungsbehörde
NuR	Natur und Recht
N&R	Netzwirtschaften und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
NZV	Netzzugangsverordnung
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude
OLG	Oberlandesgericht
OMT	Outright Monetary Transactions
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
PostG	Postgesetz
PSP	Public Sector Purchase Programme
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RegKG NRW	Gesetz über die Regulierungskammer Nordrhein-Westfalen
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RW	Rechtswissenschaft
S.	Satz/Seite
s.	siehe
SAG	Sanierungs- und Abwicklungsgesetz
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannte(-r,-s)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Spstr.	Spiegelstrich
SRM	Single Resolution Mechanism
SSM	Single Supervisory Mechanism
StandAG	Standortauswahlgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StWiss	Staatswissenschaften und Staatspraxis

TK	Telekommunikation
TKG	Telekommunikationsgesetz
Tz.	Teilziffer
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UGB	Umweltgesetzbuch
UPR	Umwelt und Planungsrecht
Urt.	Urteil
USA	United States of America
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom/von
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerfBlog	Verfassungsblog
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WM	Wertpapiermitteilungen
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZAG	Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZBB	Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft
ZD	Zeitschrift für Datenschutz

ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZKM	Zeitschrift für Konfliktmanagement
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZustWiG	Gesetz über die Zuständigkeiten zum Vollzug wirtschaftsrechtlicher Vorschriften
ZWeR	Zeitschrift für Wettbewerbsrecht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

Problemaufriss und Gang der Untersuchung

Dass sich die Rechtswissenschaft seit jeher mit Konflikten beschäftigt, ist nichts Neues. Es ist geradezu ihre Aufgabe, Antworten auf die durch das menschliche Zusammenleben entstehenden Spannungen zu formulieren. In erster Linie wird man bei rechtlichen Auseinandersetzungen an solche zwischen zwei Bürgern denken oder – aus der Perspektive des Verwaltungsprozessrechts – zwischen einem Bürger und öffentlichen Stellen. Diese Betrachtungsweise verkennt indes, dass auch innerhalb „des Staates“ und seiner Verwaltung Konflikte zwischen den handelnden Akteuren auftreten können. Schließlich tritt die öffentliche Hand nicht einheitlich in Erscheinung, sondern vielmehr als stark verzweigtes Gebilde.

Wie derartige interne Konflikte zu handhaben sind, ist in weiten Teilen noch ungeklärt. Es drängen sich Fragen auf wie: Wer entscheidet im Streitfall? Inwieweit lässt sich der Entstehung von Konflikten vorbeugen? Welche Lösungen bieten sich an, um solche Streitigkeiten zu entschärfen oder beizulegen?

Der Fokus soll im hiesigen Zusammenhang speziell auf unabhängigen Behörden liegen. Aufgrund ihrer atypischen, nicht dem tradierten Muster entsprechenden Stellung im Staatsaufbau begegnen dort neue Konfliktfelder, deren genaue Ursachen und Lösungsmöglichkeiten nachfolgend näher herauszuarbeiten sein werden. Insbesondere stellt sich die Frage, ob und inwieweit herkömmliche Strategien des Konfliktmanagements hier Anwendung finden können oder ob es neuer Modelle zur Bewältigung von Binnenstreitigkeiten bedarf.

Um der Beantwortung dieser drängenden Fragen auf den Grund zu gehen, werden in *Kapitel 1* zunächst die grundlegenden Begrifflichkeiten geklärt. Hierzu werden die Bestandteile des Titels der Arbeit im Einzelnen erläutert. Nach einer kurzen Analyse des Verwaltungsbegriffs gilt es, den Terminus der Unabhängigkeit in seinen Facetten näher zu beleuchten. Daraufhin wird dargelegt, was vorliegend unter einem Binnenkonflikt zu verstehen sein soll. Schließlich erfolgt eine Skizzierung und Abgrenzung der beiden Rechtsgebiete, die Gegenstand der Betrachtung sind: das Regulierungs- sowie das Kartellrecht.

In *Kapitel 2* werden die Ursachen für die Entstehung von Binnenkonflikten erforscht. Namentlich tritt das Phänomen bei unabhängigen Behörden

auf, die nicht an Weisungen einer höheren Instanz gebunden sind. Dort existiert keine übergeordnete Stelle, die zur Ausräumung von Konflikten berufen ist. Durch Impulse aus dem Unionsrecht finden sich in der nationalen und europäischen Verwaltungsarchitektur vermehrt von anderen Institutionen entkoppelte Behörden. Den Rechtsgebieten des Regulierungs- und des Kartellrechts kommt dabei gewissermaßen eine Pionierfunktion zu. Die in diesen Bereichen normierte Unabhängigkeit ist zum einen besonders stark ausgeprägt. Zum anderen besteht hier ein neuartiges, multidimensionales Konfliktpotenzial, welches aus der Sicht des Verwaltungsrechts der Bundesrepublik Deutschland seinesgleichen sucht. Regulierungs- und Kartellrecht eignen sich daher in besonderem Maße als Referenzgebiete für die Untersuchung von Binnenkonflikten. Dessen ungeachtet wird versucht, über diese beiden Bereiche hinaus allgemeine Lösungen zu entwickeln, die generell für verwaltungsinterne Streitigkeiten fruchtbar gemacht werden können.

Nach Klärung der Ursachen rücken in *Kapitel 3* die Erscheinungsformen von Binnenkonflikten im Regulierungs- und Kartellverwaltungsrecht in den Vordergrund. Hierzu werden zunächst die unabhängigen Stellen auf diesen Gebieten identifiziert. Anschließend gilt es, die gefundenen Beispiele zu kategorisieren und die Voraussetzungen für ihr Entstehen zu analysieren. Einerseits lassen sich nach der Art des Konflikts Kompetenzstreitigkeiten und Auseinandersetzungen inhaltlicher Natur unterscheiden. Andererseits ist die jeweilige Ebene des Konflikts darzustellen. Zu differenzieren ist zwischen dem vertikalen und dem horizontalen Verhältnis, wobei wiederum behördeninterne und -externe Konstellationen gesondert betrachtet werden müssen.

Mit dieser Systematisierung ist der Nährboden für die in *Kapitel 4* zu entwickelnden Lösungsansätze bereitet. Hierbei wird dichotom vorgegangen: Während sich der erste große Block der Beilegung bereits entstandener Kontroversen widmet, befasst sich der zweite Abschnitt mit der Prävention und Eindämmung von Streitigkeiten im Vorfeld. Im Rahmen des ersten Komplexes werden ausgehend vom geltenden Recht zwei konträre Konfliktlösungsstrategien diskutiert und verglichen: die gerichtliche Austragung sowie die außergerichtliche Streitbeilegung. Die Lösungsvorschläge, die im zweiten Komplex erarbeitet werden, reichen von der Beseitigung der unabhängigen Stellung über die Änderung von Zuständigkeiten bis hin zur Modifikation der verwaltungsinternen Kontrolle.

Die Beschränkung auf das Regulierungs- und Kartellrecht ist dabei nicht als „Einbahnstraße“ misszuverstehen. Vielmehr stellt sich stets die Frage, ob Modelle aus anderen Rechtsgebieten wie dem Handwerks- oder Datenschutzrecht im vorliegenden Kontext herangezogen werden können oder ob umgekehrt regulierungs- und kartellrechtliche Ansätze Vorbildcharakter mit Strahlkraft besitzen. So kommt es möglicherweise zu Synergieeffekten, die auch in

der Praxis dem verwaltungsinternen Konfliktmanagement zuträglich sein können. Wo gegenwärtig Defizite diagnostiziert werden, folgen jeweils Alternativvorschläge *de lege ferenda*.

Im *Schlussabschnitt* werden die gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst und in Form von Schlussthesen gebündelt.