

Inhaltsübersicht

Problemaufriss und Gang der Untersuchung	25
<i>Kapitel 1</i>	
Begrifflich-konzeptionelle Grundlagen	28
A. Verwaltung	28
B. Unabhängigkeit	32
C. Binnenkonflikt	51
D. Regulierungs- und Kartellrecht	54
E. Zusammenfassung	60
<i>Kapitel 2</i>	
Ursachen für die Entstehung von Binnenkonflikten unabhängiger Stellen im Regulierungs- und Kartellrecht	62
A. Entstehung von Binnenkonflikten durch Modifikation des klassisch-hierar- chischen Verwaltungsaufbaus hin zu unabhängigen Stellen	62
B. Ursachen für die Einrichtung unabhängiger Verwaltungseinheiten im Regu- lierungs- und Kartellrecht	69
C. Zusammenfassung	129
<i>Kapitel 3</i>	
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 Verfahrenautonomie	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