

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
I. Der Vollzug des EU-Umweltrechts als neuralgischer Punkt	24
II. Die Entwicklung des EU-Vollzugskontrollsystems als dynamischer Prozess	26
III. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchungen	30
 <i>1. Teil</i>	
Grundlagen	32
A. Terminologische Klarstellungen	34
I. Der Begriff des „Unionsrechtsvollzugs“ als Gegenstand der Vollzugskontrolle	34
1. Terminologie im rechtswissenschaftlichen Diskurs	34
2. Definition am Maßstab des Vollzugskontrollauftrags der Kommission	36
3. „Vollzug“ und Synonyme im Sinne dieser Arbeit	38
II. Der Begriff des „Vollzugsdefizits“	39
III. Der Begriff der „Vollzugskontrolle“ im Sinne dieser Arbeit	41
1. „Kontrolle“ als Tätigkeitsbeschreibung	41
2. „Kontrolle“ und „Kooperation“ in der EU: Systemtheoretische Grundlagen und Beschreibungskategorien	42
3. Die Compliance-Assurance-Strategie der Kommission: Drei Dimensionen der Vollzugskontrolle	46
B. Vollzugsdefizite im Umweltsektor	48
I. Vorteile des effektiven EU-Umweltrechtsvollzugs	51
1. Auswirkungen auf den Haushalt	52
2. Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts	53
3. <i>Green Tech</i> als ökonomische Perspektive	53
II. Ursachenforschung: Sektorspezifische und allgemeine Vollzugsschwierigkeiten	56
1. Ressourcen- und Informationsdefizite in der Verwaltung	57
2. Geringer Vollzugswille und fehlendes Umweltbewusstsein	58
3. Inkohärenz und Komplexität des EU-Umweltrechts	61
4. Kooperations- und Koordinationsaufwand: Umweltschutz als grenzüberschreitende Herausforderung	62

5. Das umweltrechtliche Repräsentationsdefizit	63
III. Auswertung	64
C. Rahmenbedingungen der Vollzugskontrolle	65
I. Vollzugskontrolle in den Mitgliedstaaten	65
II. Vollzugskontrolle auf EU-Ebene	68
1. Die Schlüsselrolle der Kommission im Vollzugskontrollsystem der EU	68
a) Die Kommission als „Motor der Integration“	68
b) Der Vollzugskontrollauftrag gemäß Art. 17 I 2 EUV	70
aa) Beschränkung des Kontrollgegenstands auf Maßnahmen vorlagepflichtiger Akteure?	71
bb) Beschränkung des Kontrollmaßstabs auf „spezifisches Unionsrecht“?	74
cc) Auswertung	75
2. Der Gerichtshof der Europäischen Union als oberste Kontrollinstanz	76
3. Unterstützung durch Agenturen	78
a) Errichtung und Organisation der Europäischen Umweltagentur	79
b) Aufgabenbereich und Kompetenzen	80
4. Ergänzung des EU-Vollzugskontrollsystems durch Netzwerke	82
D. Rahmenbedingungen des Unionsrechtsvollzugs	83
I. Der legislative Vollzug des Unionsrechts	85
II. Der administrative Vollzug des Unionsrechts	88
1. Verwaltungsvollzug im europäischen Verwaltungsverbund	89
2. Die institutionelle und verfahrensmäßige Autonomie der Mitgliedstaaten	91
3. Vollzugsföderalismus nach Maßgabe des Art. 291 AEUV	93
a) Grammatische Auslegung	94
b) Die systematische Stellung des Art. 291 AEUV innerhalb des Vertragsgefüges	94
c) Die norminterne Systematik des Art. 291 AEUV	95
aa) Bezug zum vertikalen Kompetenzverhältnis	96
bb) Art. 291 II AEUV als verwaltungskompetenzregelnde Ausnahme	97
cc) Art. 291 AEUV als kompetenzschützende Vorrangentscheidung	100
d) Auswertung	103

2. Teil

Das Vertragsverletzungsverfahren als „klassisches“ Vollzugskontrollinstrument und seine Fortentwicklung	104
A. Die Rolle des Vertragsverletzungsverfahrens für die Durchsetzung des EU-Umweltrechts: Fallbeispiele und empirischer Befund	105
B. Funktionsweise und Durchsetzungskraft des Vertragsverletzungsverfahrens	113
I. Das Vertragsverletzungsverfahren als Kontrollinstrument der Kommission	113
II. Verfahrensstruktur	114
1. Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV: Das <i>Erstverfahren</i>	115
a) Die außergerichtliche Verfahrensphase: Das formelle Vorverfahren	115
b) Die gerichtliche Verfahrensphase	118
2. Das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 260 II AEUV: Das <i>Zweitverfahren</i>	120
3. Stoßrichtung und Funktionen	122
III. Instrumenteller Zuschnitt und funktionale Grenzen	125
1. Der Kontrollmaßstab	126
2. Der Kontrollgegenstand	127
3. Auswertung	128
IV. Rechtliche und politische Durchsetzungskraft des Vertragsverletzungsverfahrens	129
1. Das Vertragsverletzungsurteil	130
a) Umfang der Befolgungspflicht	131
b) Das Behauptungsvermögen unionsrechtlicher Korrekturpflichten gegenüber mitgliedstaatlichen Einwänden	133
2. Finanzielle Sanktionen im Vertragsverletzungsverfahren	135
a) Pauschalbetrag und Zwangsgeld i. S. v. Art. 260 II AEUV	135
b) Berechnungsmethode	139
c) General and persistent infringements	142
3. Die Vollstreckung unionsgerichtlicher Vertragsverletzungs- und Sanktionsurteile	143
4. Staatshaftung als Sanktionsmittel	147
5. Effektivitätspolitische Bewertung	148
a) Das Vertragsverletzungsverfahren als politisches und rechtliches Durchsetzungsinstrument	148
c) Praktische Eignung für die Durchsetzung des EU-Umweltrechts	150
V. Die Rolle der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren	151
1. Einfluss auf den Verfahrensverlauf	152
a) Initiativfunktion	152
b) Die Kommission als Herrin des Verfahrens	152

c) Rechtliche Rahmenbedingungen	153
aa) Rechtspflicht zur Verfolgung einer Vertragsverletzung	153
bb) Prozessuale Durchsetzungsmöglichkeiten und gerichtliche Überprüfbarkeit	156
cc) Ermessensreduktion und Selbstbindung	158
d) Exkurs: Die Rolle der Kommission im Verfahren nach Art. 259 AEUV	162
2. Einfluss auf den Entscheidungsinhalt	163
a) Einfluss auf den Inhalt des Vertragsverletzungsurteils nach Art. 260 I AEUV	163
b) Einfluss auf den Inhalt des Sanktionsurteils gemäß Art. 260 II AEUV	164
3. Auswertung	167
a) Investigationsaufgabe	168
b) Kommunikationsaufgabe	168
c) Selektionsaufgabe	169
VI. Schwachstellen des Vertragsverletzungsverfahrens	169
1. Informations- und Überwachungsdefizite	170
a) Aktive Investigation: Auskunftsrechte und Inspektionsbefugnisse	170
b) Passive Investigation: Die Kommission als Informationsempfängerin	173
aa) Mitteilungspflichten	174
(1) Unterrichtungspflichten	174
(2) Berichtspflichten	174
(3) Richtlinienbezogene Mitteilungspflichten	176
bb) Informationsbeschaffungspflichten: Staatliche Umweltüberwachungs- und Inspektionspflichten	177
cc) Bewertung mit Blick auf das Vertragsverletzungsverfahren	181
2. Verfahrensbedingte Schwächen: Der Zeitfaktor	183
3. Kapazitätsgrenzen	186
C. Fortentwicklung des Vertragsverletzungsverfahrens	187
I. Die Vertragsverletzungsbeschwerde	189
1. Die Vertragsverletzungsbeschwerde in der Praxis: Empirischer Befund	191
2. Funktionsweise	194
3. Die Rolle der Kommission im Verhältnis zu Beschwerdeführenden	197
a) Rechtliche Grundlagen des Beschwerdeverfahrens	198
b) Die Vertragsverletzungsbeschwerde im Spannungsfeld zwischen Partizipationsrechten und Kommissionsermessen	200
c) Die Bedeutung der Vertragsverletzungsbeschwerde für die Entwicklung des Vertragsverletzungsverfahrens	203
4. Auswertung	204
II. Das EU-Pilot-Verfahren	205

1. Funktionsweise und Kernelemente des EU-Pilot-Verfahrens	207
a) Strukturierung der informellen Vorverfahrensphase	207
b) Digitalisierung und Technisierung	208
c) Organisatorische Restrukturierung: Die zentralen Kontaktstellen	209
d) Auswertung	212
2. Einsatzbereich und Entwicklungsgeschichte	213
3. Auswertung	217
III. Die Einführung des verkürzten Verfahrens gemäß Art. 260 III AEUV ..	218
1. Funktionsweise	219
2. Instrumenteller Zuschnitt	221
a) Anwendungsbereich des Art. 260 III AEUV	222
aa) Auslegungsschwierigkeiten und formalistische Betrachtungs- weise	222
bb) Anwendbarkeit auf Fälle der fehlerhaften Richtlinienumset- zung	224
cc) Anwendbarkeit auf Fälle der unvollständigen Richtlinien- umsetzung	225
(1) Die Argumentation der Kommission	225
(2) Die Gegenposition: Rechtssicherheits- und Verhältnismäßigkeitsbedenken	227
(3) Auswertung und Beurteilung durch den EuGH.	229
b) Pflichtverletzung: „Maßnahmen zur Umsetzung [...] mitzuteilen“ ..	231
3. Die Rolle der Kommission: Rechtliche Grenzen der Ermessensaus- übung	233
4. Auswertung	234
IV. Die einstweilige Anordnung gemäß Art. 279 AEUV	236
1. Die Zulässigkeit einstweiliger Anordnungen in Vertragsverletzungs- angelegenheiten	238
2. Finanzielle Sanktionen zur Durchsetzung einstweiliger Anordnungen ..	241
3. Auswertung	242
D. Auswertung	242
I. Das Vertragsverletzungsverfahren als imperativ-kooperatives Instrument ..	243
II. Das Vertragsverletzungsverfahren als rechtlich-politisches Instrument ..	244
III. Das Vertragsverletzungsverfahren als Ausgangspunkt der Vollzugskon- trolle	246

3. Teil

Netzwerke im Bereich der Vollzugskontrolle 247

A. Grundlagen der Netzwerkanalyse	251
I. Rezeptionsschwierigkeiten in der Rechtswissenschaft	252
II. Netzwerke als Bestandteil der Compliance-Assurance-Strategie der Kommission	254

1. Vorteile der Zusammenarbeit in Netzwerken: Kooperationsbedürfnisse von Kommission und Mitgliedstaaten	254
a) Grenz- und kompetenzüberschreitende Koordination	255
b) Informationelle Zusammenarbeit	256
c) Austausch von Fachwissen	258
2. Rechtliche Rahmenbedingungen: Verortung im europäischen Verwaltungssystem	259
a) Das Kooperationsprinzip in der EU	259
b) Verwaltungskooperation – Verwaltungsverbund – Netzwerk	263
III. Charakteristika europäischer Netzwerkstrukturen	266
1. Organisatorische Merkmale	267
a) Polyzentrität	267
b) Heterarchie	268
2. Akteursbezogene Merkmale	269
a) Entwicklungsoffenheit	269
b) Repräsentation	270
3. Tätigkeitsbezogene Merkmale	271
a) Informalität	271
b) Kontinuität	272
c) Interdependenz	273
d) Technische Komponente	273
4. Auswertung	275
B. Netzwerke im Bereich Compliance Promotion	276
I. Compliance Promotion als Teil der Vollzugssicherungsstrategie der Kommission	276
II. Der Begriff des „Practitioner Networks“ i. S. d. EU-Kommission	279
III. Practitioner Networks im Bereich der EU-Umweltpolitik	281
1. IMPEL: Der Prototyp	283
a) Grundlagen: Von Chester nach Brüssel	285
b) Aufbau und Funktionsweise	287
aa) Die IMPEL a.i.s.b.l.	288
(1) Die Generalversammlung	289
(2) Der Vorstand	289
(3) Expertenteams	289
bb) Netzwerkmitglieder	292
cc) Die Europäische Kommission	293
(1) Das Verhältnis zwischen Kommission und IMPEL	293
(2) Ausgestaltung des Kooperationsverhältnisses	295
c) Arbeitsweise und Einsatz digitaler Hilfsmittel	297
aa) Arbeitsschwerpunkt und Projektorganisation	297
bb) Projektbeispiele	298
(1) „Sharing best practice“: Informations- und Erfahrungsaustausch	298

(2) „Capacity building“ durch Wissensvermittlung	300
(3) „Coordinated actions“: Rechtsvollzug durch gemeinsames Vorgehen	302
cc) Wirkungsdimensionen der Netzwerkzusammenarbeit	304
(1) IMPEL aus Perspektive der Mitgliedstaaten	304
(2) IMPEL aus Perspektive der Kommission	306
(a) IMPEL als Compliance-Promotion-Mechanismus . .	307
(b) IMPEL als Compliance-Monitoring-Mechanismus . .	308
(c) IMPEL als Mechanismus zur Unterstützung der Compliance Promotion	309
2. NEPA: Das Netz europäischer Umweltbehörden	310
a) Aufbau und Verhältnis zur EU-Kommission	311
b) Zielsetzung und Arbeitsweise	312
c) Wirkungsdimension: NEPA aus Perspektive der Kommission . .	313
3. EUFJE: Das Richterforum	314
a) Aufbau und Verhältnis zur EU-Kommission	315
b) Zielsetzung und Arbeitsweise	316
c) Wirkungsdimension: EUFJE aus Perspektive der Kommission . .	316
4. EnviCrimeNet und ENPE: Netzwerke im Bereich der Umweltstrafverfolgung	317
a) EnviCrimeNet: Europäische Polizeibeamte gegen Umweltkriminalität	320
b) ENPE: Europäische Staatsanwälte gegen Umweltkriminalität . .	321
5. Bestandsaufnahme: Practitioner Networks als heterogene Materie . .	323
IV. Auswertung	325
1. Practitioner Networks als kompetenz- und ressourcenpolitische Kompromisslösung	326
2. Practitioner Networks als selbsttätige Vollzugsunterstützungsinstrumente	328
3. Practitioner Networks als „quasi-marktwirtschaftliche“ Mechanismen: Angebot und Nachfrage als effektivitätsbestimmender Faktor . .	330
4. Kompensationspotenzial gegenüber Kompetenz- und Ressourcendefiziten der Kommission	331
C. Netzwerke im Bereich <i>Compliance Monitoring</i>	333
I. Compliance Monitoring als Teil der Vollzugssicherungsstrategie der Kommission	333
II. EIONET: Das Europäische Umweltinformations- und Beobachtungsnetzwerk	334
1. Aufbau und Funktionsweise	335
a) Die Europäische Umweltagentur	335
b) Themenspezifische Ansprechstellen	337
c) Innerstaatliche Anlaufstellen	338
d) Die wichtigsten Bestandteile innerstaatlicher Umweltnetzwerke und nationale Referenzzentren	338

2. Tätigkeit und Relevanz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien	340
3. Eingliederung in das gemeinsame Umweltinformationssystem (SEIS)	343
4. Rechtliche Grundlagen des EIONET: Entscheidungs- und Datenerhebungsbefugnisse der EUA	345
5. Wirkungsdimensionen der Netzwerkzusammenarbeit	347
a) EIONET als Compliance-Promotion-Mechanismus	349
b) EIONET als Mechanismus zur Unterstützung des Compliance Monitorings	350
6. Auswertung	352
D. Bewertung am Maßstab primärrechtlicher Grundsätze	355
I. Netzwerke im Lichte der Kompetenzordnung	357
1. Verstoß gegen den Grundsatz des dezentralen Vollzugs	357
2. Vollzugssteuerung durch Practitioner Networks: Eine Umgehung des Grundsatzes der beschränkten Einzelermächtigung?	360
a) Vollzugssteuerung durch verbindliche EU-Rechtsakte	362
b) Vollzugssteuerung durch Soft Law	363
c) Die Übertragbarkeit kompetenzrechtlicher Anforderungen: Netzwerk Output als verdecktes Soft Law?	366
d) Faktische Bindungskraft des Netzwerk Outputs	370
II. Legitimität und Legalität in Netzwerken	371
1. Demokratische Legitimationsanforderungen	372
a) Das Demokratieprinzip in der EU	372
b) Demokratische Legitimationskonzepte vor dem Hintergrund Staaten und Ebenen übergreifender Behördenkooperation	373
c) Demokratische Legitimation in Practitioner Networks	377
d) Demokratische Legitimation im EIONET	379
aa) Weisungsabhängigkeit als notwendige Legitimationsvoraussetzung	379
bb) Andere legitimationsstiftende Faktoren	381
(1) Input-Legitimation	381
(2) Output-Legitimation	383
cc) Ergebnis	385
2. Rechtsstaatliche Legalitätsanforderungen	386
a) Das Rechtsstaatsprinzip in der EU	386
b) Rechtsstaatliche Legalität als Problem in der Netzwerkdebatte ..	388
c) Rechtsstaatliche Legalität in Practitioner Networks	390
d) Rechtsstaatliche Legalität im EIONET	391
3. Perspektiven und Grenzen	392
a) Practitioner Networks als langfristig vollzugsharmonisierende Kraft	392
b) Vollzugsregulierung als Entwicklungsperspektive	394

c) Rechtliche Bedenken: Das Problem der „auswärtigen Verselbstständigung“	397
d) Netzwerkformalisierung am Beispiel des Gremiums Europäischer Regulierungsbehörden für Elektronische Kommunikation (GEREK).....	399
E. Auswertung	404

4. Teil

Imperative und kooperative Kontrollen als Träger des Vollzugskontrollsystems im EU-Umweltrecht: Beschreibungsmodell und Thesen 406

A. Herausbildung einer imperativ-kooperativen Zwei-Säulen-Struktur	406
I. Imperative Durchsetzung und kooperative Problembewältigung als Säulen der Vollzugskontrolle	407
II. Wesensmerkmale imperativer und kooperativer Kontrollen im Vergleich	408
1. Vollzugskontrolle in hierarchischen und heterarchischen Strukturen .	409
2. Monopolisierte und partizipative Vollzugskontrolle	411
3. Formelle und informelle Vollzugskontrolle.....	412
III. Ausbau kooperativer Elemente innerhalb der ersten Säule	414
1. Partizipation durch Vertragsverletzungsbeschwerden	415
2. Kooperation im informellen Vorverfahren	416
3. Auswirkungen auf die Zwei-Säulen-Struktur der supranationalen Vollzugskontrolle im EU-Umweltrecht	418
B. Technisierung und Digitalisierung als Triebfeder beider Säulen supranationaler Vollzugskontrolle im EU-Umweltrecht	419
I. Technisierung und Digitalisierung als Voraussetzung für die Entstehung und Funktionalität kooperativer Problembewältigungsmechanismen ...	420
1. Erschließung schneller Kommunikationswege über das Internet ...	420
2. Informationsdistribution an eine Adressatenvielzahl.....	421
3. Entwicklung innovativer technischer Hilfsmittel	421
II. Technisierung und Digitalisierung als Antrieb des Ausbaus des Vertragsverletzungsverfahrens	422
C. Wechselwirkungen zwischen der Entstehung von Netzwerken und der Technisierung und Digitalisierung des Vollzugskontrollsystems im EU-Umweltrecht	423
I. Stärkung des Kooperationsgedankens	424
II. Stärkung der Bedeutung von Technisierung und Digitalisierung	425

Zusammenfassung und Ausblick	427
I. 1. Teil – Grundlagen	428
II. 2. Teil – Das Vertragsverletzungsverfahren als klassisches Vollzugskontrollinstrument und seine Fortentwicklung	430
III. 3. Teil – Netzwerke im Bereich der Vollzugskontrolle	432
IV. 4. Teil – Imperative und kooperative Kontrollen als Träger des Vollzugskontrollsystems im EU-Umweltrecht: Beschreibungsmodell und Thesen	437
V. Ausblick	438
Literaturverzeichnis	440
Stichwortverzeichnis	461