

KRISTINA HEUSSNER

Informationssysteme  
im Europäischen  
Verwaltungsverbund

*Jus Internationale et Europaeum*

17

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

17





Kristina Heußner

# Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund

Mohr Siebeck

*Kristina Heußner*, geboren 1977; 1997–2003 Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg, Grenoble und Heidelberg; 2003–2006 wiss. Mitarbeiterin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg; 2006 Promotion; seit 2006 Rechtsreferendarin am Oberlandesgericht Hamburg.

e-ISBN PDF 978-3-16-151156-1

ISBN 978-3-16-149416-1

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

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

© 2007 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 Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

*Meiner Mutter*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2006/2007 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Sie ist während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht entstanden. Aktuelle Rechtsentwicklungen und neue Literatur wurde weitgehend bis April 2007 berücksichtigt.

Ein besonderer Dank gebührt zunächst meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann, der die Anregung zu dieser Arbeit gegeben hat. Seiner Bereitschaft zur fachlichen Diskussion und seiner Unterstützung konnte ich mir stets gewiss sein. Die guten Promotionsbedingungen an seinem Lehrstuhl suchen ihresgleichen.

Herrn Privatdozenten Dr. Volker Röben danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Herrn Professor Dr. Thilo Marauhn und Herrn Professor Dr. Christian Walter gilt mein Dank für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Jus Internationale et Europaeum“.

Ein großes Dankeschön gebührt auch meinen Kolleginnen und Kollegen vom Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht in Heidelberg. Sie alle haben einen Beitrag zum Gelingen dieser Arbeit geleistet. Die freundliche und kollegiale Atmosphäre am Institut wird immer eine sehr schöne Erinnerung an meine Heidelberger Zeit bleiben. Ganz besonders bedanken möchte ich mich bei Frau Dr. Meike Eekhoff, Frau Julia Heesen und Herrn Dr. Wolfgang Schenk für ihre Motivation, Geduld und unschätzbare fachliche und moralische Unterstützung während des gemeinsamen Promovierens.

Nicht vergessen sein sollen an dieser Stelle die Menschen, die mich außerhalb des Lehrstuhls während der Promotionszeit und vor allem in den anstrengenden letzten Monaten mit viel Verständnis unterstützt, ermutigt und auf andere Gedanken gebracht haben. Auch bei Ihnen möchte ich mich sehr herzlich bedanken, allen voran bei Frau Melanie Hinter, Frau Christina Nitsche, Frau Dr. Ina Kyas und Herrn Dr. Oliver Niedermaier.

Nicht genug bedanken kann ich mich bei meiner Mutter Sieglinde Heußner. Sie hat mich während meiner gesamten Ausbildung und ganz besonders während der Promotion immer und in jeder Hinsicht uneingeschränkt unterstützt und an mich geglaubt. Ihr Anteil am Entstehen und



Gelingen dieser Arbeit ist nicht zu beziffern. Ihr ist diese Arbeit gewidmet.  
Vielen, vielen Dank!

Hamburg, im Sommer 2007

*Kristina Heußner*

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Einleitung .....	1
Kapitel 1: Informationssysteme in der Europäischen Verwaltung .....	5
A. Die administrative Informationskooperation als Ausgangspunkt .....	6
B. Informationssysteme in ausgewählten Gebieten des Besonderen Europäischen Verwaltungsrechts .....	26
Kapitel 2: Funktionen und Strukturen von Informationssystemen .....	141
A. Funktionen .....	143
B. Strukturen .....	164
C. Informationssysteme als Instrumente der fortschreitenden Integration .....	220
Kapitel 3: Rechtliche Rahmenbedingungen für die Einrichtung und Ausgestaltung von Informationssystemen .....	237
A. Handlungsformen und Ermächtigungsgrundlagen .....	237
B. Allgemeine Rechtmäßigkeitsmaßstäbe .....	281

C. Interadministrative Kooperationsstandards.....	293
D. Fazit .....	304
<b>Kapitel 4: Schutz personenbezogener und unternehmensbezogener Daten in Informationssystemen.....</b>	<b>307</b>
A. Der daten- und geheimnisschutzrechtliche Acquis der Europäischen Union.....	310
B. Die Umsetzung des Datenschutz-Acquis in Informationssystemen.....	339
C. Institutionalisierte Datenschutzkontrolle in Informationssystemen.....	352
D. Fazit .....	364
<b>Kapitel 5: Individualrechtsschutz und Haftung in Informationssystemen.....</b>	<b>367</b>
A. Das Rechtsschutzkonzept der Europäischen Union .....	368
B. Abwehrender Individualrechtsschutz in Informationssystemen.....	378
C. Außervertragliche Haftung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.....	419
D. Fazit .....	435
<b>Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>439</b>
<b>Rechtsaktsverzeichnis .....</b>	<b>445</b>
<b>Dokumentenverzeichnis .....</b>	<b>458</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>462</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>481</b>

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Einleitung.....	1
<b>Kapitel 1: Informationssysteme in der Europäischen Verwaltung .....</b>	<b>5</b>
<b>A. Die administrative Informationskooperation als Ausgangspunkt .....</b>	<b>6</b>
I. Das Verwaltungskonzept des Europäischen Verwaltungsverbunds .....	7
II. Europäisches Verwaltungsrecht als Informationsverwaltungsrecht .....	9
1. Grundbegriffe der informationellen Verwaltungs-kooperation .....	11
2. Funktionen der grenzüberschreitenden Informationskooperation .....	13
3. Bausteine des administrativen Informationsaustauschs .....	14
a. Die Informationshoheit .....	14
b. Die Informationspflichten .....	15
4. Zum Begriff des Informationssystems .....	17
III. Die Bedeutung moderner Informations- und Kommunikations- technologie für Informationssysteme .....	21
1. IuK-Technologie in der Verwaltung.....	21
2. Der Aufbau interoperabler Telematiknetze durch die Europäische Union.....	24
<b>B. Informationssysteme in ausgewählten Gebieten des Besonderen     Europäischen Verwaltungsrechts .....</b>	<b>26</b>
I. Informationssysteme in der Wirtschaftsverwaltung .....	27
1. Informationssysteme in der Zollverwaltung .....	28
a. Das Zollinformationssystem ZIS nach der Verordnung (EG) Nr. 515/97 .....	31
aa. Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau .....	31
bb. Beteiligte .....	32
cc. Inhalt und Funktionsweise .....	33
b. Das intergouvernementale Zollinformationssystem nach dem ZIS-Übereinkommen .....	34
c. Das Aktennachweissystem FIDE nach den Art. 12A–12E ZIS-Übereinkommen .....	35
2. Informationssysteme in der Steuerverwaltung.....	37

a.	Das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem MIAS nach der Verordnung (EG) Nr. 1798/2003.....	39
aa.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	40
bb.	Beteiligte.....	41
cc.	Inhalt und Funktionsweise.....	42
b.	Das Verbrauchssteuer-Informationssystem nach der Verordnung (EG) Nr. 2073/2004.....	45
aa.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	45
bb.	Beteiligte.....	46
cc.	Inhalt und Funktionsweise.....	46
3.	Informationssysteme in der Agrarfinanzverwaltung.....	48
a.	Das EAGFL-Informationssystem nach der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 (bis 2006) und nach der Verordnung (EG) Nr. 1848/2006 (seit 2007).....	51
aa.	Das EAGFL-Informationssystem nach der Verordnung (EWG) Nr. 595/91 (bis 2006).....	51
(1)	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	51
(2)	Beteiligte.....	52
(3)	Inhalt und Funktionsweise.....	52
bb.	Das EAGFL-Informationssystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1848/2006 (seit 2007).....	55
b.	Die Schwarze Liste nach der Verordnung (EG) Nr. 1469/95.....	56
aa.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	56
bb.	Beteiligte.....	57
cc.	Inhalt und Funktionsweise.....	58
II.	Informationssysteme in der Umweltverwaltung.....	60
1.	Das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzwerk EIONET nach der Verordnung (EG) Nr. 1210/90.....	62
a.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	63
b.	Beteiligte.....	64
aa.	Die Europäische Umweltagentur als Zentrum des EIONET...	64
bb.	Die Beteiligten auf mitgliedstaatlicher Ebene.....	66
cc.	Weitere Beteiligte.....	67
c.	Inhalt und Funktionsweise.....	68
2.	Sektorspezifische Umweltinformationssysteme.....	70
a.	Das Informationssystem zur Überwachung der Meeresverschmutzung nach der Entscheidung 2850/2000/EG.....	71
b.	Das Waldmonitoringsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 2152/2003.....	73
c.	Das Informationssystem zur Beobachtung der Luftverschmutzung in den Mitgliedstaat nach der Entscheidung 91/101/EG.....	75
III.	Informationssysteme im Gesundheits- und Verbraucherschutz.....	76
1.	Das veterinärrechtliche Informationssystem TRACES nach der Entscheidung 2003/24/EG.....	77
a.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	78
b.	Beteiligte.....	78
c.	Inhalt und Funktionsweise.....	79
aa.	Integration von ANIMO und SHIFT in TRACES.....	79
bb.	Die Neuerungen durch TRACES.....	81

2.	Das lebensmittelrechtliche Schnellwarninformationssystem RASFF nach der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 .....	82
a.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	83
b.	Beteiligte.....	84
c.	Inhalt und Funktionsweise.....	85
3.	Das produktsicherheitsrechtliche Schnellwarninformationssystem RAPEX nach der Richtlinie 2001/95/EG .....	87
a.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	88
b.	Beteiligte.....	89
c.	Inhalt und Funktionsweise.....	90
aa.	Mehrstufiger Informationsaustausch im Rahmen von RAPEX.....	90
bb.	Das Meldeverfahren nach Art. 11 der Richtlinie 2001/95/EG .....	92
4.	Das Netz für die epidemiologische Überwachung und Kontrolle übertragbarer Krankheiten nach der Entscheidung 2119/98/EG .....	92
a.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	93
b.	Beteiligte.....	94
c.	Inhalt und Funktionsweise.....	95
aa.	Das Gemeinschaftsnetz zur epidemiologischen Überwachung .....	95
bb.	Das Frühwarn- und Reaktionssystem (EWRS).....	97
IV.	Informationssysteme im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts .....	98
1.	Informationssystem EURODAC nach der Verordnung (EG) Nr. 2725/2000.....	101
a.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	102
b.	Beteiligte.....	103
c.	Inhalt und Funktionsweise.....	104
2.	Das geplante Visa-Informationssystem VIS .....	107
a.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	108
b.	Beteiligte.....	109
c.	Inhalt und Funktionsweise.....	110
3.	Das Schengener Informationssystem SIS nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen .....	111
a.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	112
aa.	Die Überführung des Schengen-Acquis in den EU-/EG-Vertrag .....	113
bb.	Die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II).....	113
b.	Beteiligte.....	115
c.	Inhalt und Funktionsweise.....	117
4.	Das Europol-Computer-System TECS nach dem Europol-Übereinkommen.....	118
a.	Anwendungsbereich, Rechtsgrundlage und Aufbau.....	119
b.	Beteiligte an den Informationssammlungen.....	120
aa.	Europol.....	120
bb.	Nationale Stellen .....	121
cc.	Verbindungsbeamte .....	122
c.	Inhalt und Funktionsweise.....	122
aa.	Das Informationssystem nach Art. 7 EPÜ.....	123
bb.	Die Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken .....	124

cc. Das Indexsystem .....	126
V. Querschnittsbereich Statistik: Das Europäische Statistische System .....	126
1. Bedeutung und rechtliche Grundlagen des Statistikwesens der Europäischen Gemeinschaft .....	126
2. Beteiligte .....	128
a. Das Statistische Amt der Gemeinschaft (Eurostat) .....	129
b. Die nationalen statistischen Ämter .....	131
3. Die gemeinsame Statistikerstellung .....	131
a. Das Verfahren der Statistikerstellung .....	131
b. Die allgemeinen Statistikgrundsätze .....	133
VI. Fazit .....	134

## Kapitel 2: Funktionen und Strukturen von Informationssystemen .....

141

A. Funktionen .....	143
I. Verfahrenintegrierte Informationssysteme .....	143
1. Definition und Zweck .....	144
2. Merkmale .....	147
a. Exakte Festlegung von Informationskategorien und Beteiligten .....	147
b. Informationsvorsorge unter Einschluss personenbezogener Informationen .....	148
c. Primär horizontaler Informationsaustausch .....	150
3. Besondere Ausprägungen .....	151
a. Schnellwarninformationssysteme .....	152
b. Die polizeilichen Informationssysteme SIS und TECS .....	154
II. Nicht verfahrenintegrierte Informationssysteme .....	154
1. Definition und Zweck .....	155
2. Merkmale .....	157
a. Vernetzung staatlicher und nicht-staatlicher (Fach-)Einrichtungen .....	158
b. Informationsvorsorge unter Ausschluss personenbezogener Informationen .....	159
c. Vertikale und horizontale Informationsbeziehungen im Netzwerk .....	159
3. Besondere Ausprägungen .....	160
a. Sektorspezifische Informationssysteme zur Vollzugskontrolle ...	160
b. Das Europäische Statistische System .....	161
III. Fazit .....	161
B. Strukturen .....	164
I. Der Informationsaustausch – die verfahrensrechtliche Komponente .....	164
1. Die Informationssammlung .....	166
a. Informationsquellen .....	166
b. Informationsumfang und -kategorien .....	168
c. Sicherung der Qualität von Informationen .....	170
d. Informationsmedien .....	173

2.	Die Organisation der Informationsübermittlung.....	174
a.	Formen der Übermittlung bzw. des Abrufs.....	174
aa.	Omnilaterale bzw. bi- oder multilaterale Übermittlung.....	174
bb.	Einseitiger Abruf aus Datenbanken .....	176
b.	Elemente der Übermittlung bzw. des Abrufs .....	177
aa.	Auslöser der Übermittlung .....	177
bb.	Verweigerung der Übermittlung bzw. Sperrung von Daten? .....	178
cc.	Einhaltung von Übermittlungsfristen .....	180
c.	Verweisung auf ergänzende Informationsverfahren.....	181
3.	Die Informationsverwendung .....	181
a.	Zweckgebundene und freie Verwendung .....	182
b.	Erweiterung der Verwendungsmöglichkeiten .....	182
II.	Der Aufbau von Informationssystemen.....	183
1.	Zentrale Organisation .....	183
2.	Dezentrale Organisation.....	185
a.	Regelfall: Vernetzung nationaler strukturgleicher Datenbanken .....	185
b.	Sonderfall: Vernetzung nationaler inhaltlich identischer Datenbanken .....	187
c.	Sonderfall: Einrichtung nationaler Datenbanken zum nur vertikalen Datenaustausch.....	188
d.	Sonderfall: Die Agenturinformationssysteme .....	188
3.	Konsequenzen der unterschiedlichen Organisationsformen.....	190
III.	Die Beteiligten am Informationssystem und ihre Aufgaben – die organisatorisch-funktionelle Komponente .....	191
1.	Die Kommission .....	192
a.	Unterstützend-koordinierende Aufgaben .....	193
b.	Prüfungs- und Entscheidungsaufgaben .....	195
aa.	In Informationssystemen der Agrarfinanzverwaltung .....	196
bb.	In Schnellwarninformationssystemen .....	196
cc.	Begründung einer allgemeinen Pflicht zur Stichhaltigkeitsprüfung aus den Grundsätzen der <i>Rs. Malagutti-Vezinhet?</i> .....	202
2.	Die Agenturen .....	204
a.	Organisationsstruktur und Typenbildung.....	204
b.	Aufgaben in Informationssystemen .....	206
c.	Der Einsatz von Exekutivagenturen in Informationssystemen? ..	209
3.	Europol .....	210
4.	Die mitgliedstaatlichen Beteiligten .....	212
a.	Das Konzept der zentralen Kontaktstellen.....	213
b.	Das Konzept der Einbeziehung untergeordneter Behörden oder einzelner Beamter .....	215
5.	Drittstaaten und Drittstellen .....	217
IV.	Fazit .....	219
C.	Informationssysteme als Instrumente der fortschreitenden Integration .....	220
I.	Vorteile der Zusammenarbeit in Informationssystemen .....	221
1.	Informationssysteme als Infrastruktur des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs.....	222



2.	Informationssysteme als Instrumente zur indirekten Koordinierung der beteiligten Verwaltungsstellen .....	222
3.	Informationssysteme als Instrumente der administrativen Kontrolle .....	224
4.	Informationssysteme als Instrumente der säulenübergreifenden Verwaltungskooperation .....	226
II.	Defizite der Zusammenarbeit in Informationssystemen .....	227
1.	Das Fehlen rechtlicher Regelungen der Informationsbeschaffung .....	227
2.	Das Fehlen einer ausreichenden Qualitätskontrolle .....	228
3.	Die defizitäre Inanspruchnahme und das Fehlen von Zwangsmitteln .....	229
III.	Aktuelle Entwicklungstendenzen .....	230
1.	Intensivierung der informationellen Vernetzung .....	231
2.	Zentralisierung verfahrensintegrierter und Dezentralisierung nicht verfahrensintegrierter Informationssysteme .....	232
3.	Fortschreitende Internationalisierung .....	233
4.	Publizität (von Teilbereichen) von Informationssystemen .....	234

### Kapitel 3: Rechtliche Rahmenbedingungen für die Einrichtung und Ausgestaltung von Informationssystemen .....

237

A.	Handlungsformen und Ermächtigungsgrundlagen .....	237
I.	Für EG-Informationssysteme .....	237
1.	Handlungsformen .....	238
2.	Die Basisrechtsakte und ihre Ermächtigungsgrundlagen im EG-Vertrag .....	240
a.	Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als Ausgangspunkt .....	241
aa.	Inhalt, Umfang und Reichweite .....	241
(1)	Die Kompetenz zur Kodifizierung von Verfahrensrecht .....	243
(2)	Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen .....	246
bb.	Die Wahl der Rechtsgrundlage .....	247
b.	Ermächtigungsgrundlagen zur Einrichtung von Informationssystemen .....	248
aa.	Die Einrichtung auf der Grundlage von Art. 284 EG .....	248
bb.	Art. 285 EG als Ermächtigungsgrundlage im Europäischen Statistischen System .....	252
cc.	Die Einrichtung auf der Grundlage sachgebietsbezogener Ermächtigungsgrundlagen .....	253
(1)	Umfassende sachgebietsbezogene Kompetenzen .....	254
(2)	Begrenzte sachgebietsbezogene (Förder-)Kompetenzen .....	256
dd.	Die Einrichtung auf der Grundlage von Harmonisierungskompetenzen .....	258
ee.	Die Einrichtung auf der Grundlage von Art. 308 EG .....	263

ff. Das Verhältnis der Ermächtigungsgrundlagen zueinander .....	265
3. Rechtsakte zur Ausgestaltung von Informationssystemen .....	266
a. Die Durchführung durch die Kommission .....	267
aa. Die Durchführungsrechtsetzung der Kommission .....	267
bb. Die Beteiligung der Komitologie-Ausschüsse .....	269
cc. Ausgestaltung durch Leitlinien .....	271
b. Der Sonderfall der Durchführung durch den Rat .....	273
c. Die Ausgestaltung durch Agenturen .....	274
d. Die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Ausgestaltung .....	277
II. Für EU-Informationssysteme .....	277
1. Rechtsgrundlagen und Handlungsformen zur Einrichtung von Informationssystemen .....	278
2. Die Ausgestaltung von Informationssystemen .....	280
 B. Allgemeine Rechtmäßigkeitsmaßstäbe .....	281
I. Das Subsidiaritätsprinzip .....	283
II. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip .....	284
1. Zum Inhalt .....	285
2. Aspekte der Verhältnismäßigkeit bei der Kodifizierung von Informationssystemen .....	286
a. Wahl der Handlungsform .....	286
b. Wahl zwischen unterschiedlichen administrativen Informationsverfahren .....	287
c. Organisation des Informationssystems .....	288
d. Aufwand und Verwaltungskosten als Verhältnismäßigkeitsbelang? .....	289
III. Die sogenannte verfahrensrechtliche und institutionelle Autonomie der Mitgliedstaaten .....	290
IV. Der Bestimmtheitsgrundsatz .....	291
1. Im Rahmen von EG-Informationssystemen .....	291
2. Im Rahmen von EU-Informationssystemen .....	292
 C. Interadministrative Kooperationsstandards .....	293
I. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit .....	295
1. Zur Bedeutung des Grundsatzes für die informationelle Verwaltungskooperation .....	295
2. Die Qualität der Information und ihrer Übermittlung .....	298
3. Schutz vor Informationsüberlastung .....	298
4. Begründung von Pflichten zur Übermittlung ergänzender Informationen .....	300
II. Das Gebot administrativer Transparenz .....	300
III. <i>Ordre public</i> und Art. 296 EG .....	301
IV. Der Grundsatz der interadministrativen Verhältnismäßigkeit .....	304
 D. Fazit .....	304

Kapitel 4: Schutz personenbezogener und unternehmensbezogener Daten in Informationssystemen.....	307
A. Der daten- und geheimnisschutzrechtliche Acquis der Europäischen Union .....	310
I. Die grundrechtliche Dimension der Zusammenarbeit der Verwaltungen in Informationssystemen.....	310
1. Der Schutz von Informationen über natürliche und juristische Personen .....	311
a. Der Schutz personenbezogener Daten .....	312
aa. Entwicklung und Umfang des Datenschutzgrundrechts .....	312
bb. Zur Anwendbarkeit des Datenschutzgrundrechts auf juristische Personen.....	316
cc. Die Grundrechtsverpflichteten.....	318
b. Der Schutz unternehmensbezogener Informationen.....	320
2. Grundrechtseingriffe durch grenzüberschreitenden interadministrativen Informationsaustausch .....	322
II. Art. 286 EG und Art. 287 EG als Anknüpfungspunkte für Daten- und Geheimnisschutz im EG-Vertrag .....	325
1. Zum Verhältnis von Daten- und Geheimnisschutz .....	325
2. Art. 286 EG als Verweisungsnorm und Ermächtigungsgrundlage .....	326
a. Die Verweisung in Art. 286 Abs. 1 EG auf das Datenschutz(sekundär)recht der Gemeinschaft.....	326
aa. Geltungserweiternde oder inkorporierende Verweisung?.....	327
bb. Statische oder dynamische Verweisung? .....	328
cc. Sachliche Reichweite?.....	329
dd. Umsetzungsbedürftigkeit des Verweisungsobjekts?.....	331
b. Die Gestaltungsaufträge Art. 286 Abs. 2 EG .....	332
3. Die Geheimhaltungspflicht aus Art. 287 EG.....	333
III. Die Datenschutzgrundsätze des EG-Sekundärrechts und des geplanten EU-Rahmenbeschlusses.....	334
1. Die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 .....	334
2. Der geplante Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der PJZS .....	336
B. Die Umsetzung des Datenschutz-Acquis in Informationssystemen.....	339
I. Zum Verhältnis von bereichsspezifischen Datenschutzregelungen zum EG-Datenschutzsekundärrecht .....	339
II. Regelungstechniken zur Gewährleistung von Daten- und Geheimnisschutz in Informationssystemen.....	341
1. Abstrakt-generelle Zweckbindung von Informationen .....	342
2. Determination der Informationskategorien und des Empfängerkreises .....	343
3. Bestimmung der Datenverantwortlichkeit .....	345
4. Festlegung der Speicherungshöchstdauer .....	346
5. Gewährleistung der Datensicherheit.....	347
6. Verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Rechte des Einzelnen .....	348

7. Verweisung auf nationales Datenschutzrecht bzw. auf die DSVO.....	349
III. Verweigerung der Informationsübermittlung aus datenschutzrechtlichen Gründen? .....	350
C. Institutionalisierte Datenschutzkontrolle in Informationssystemen.....	352
I. Strukturelle Gemeinsamkeiten der Kontrollen durch unabhängige Datenschutzinstitutionen .....	352
II. Datenschutzkontrolle in EG-Informationssystemen durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten .....	355
1. Objektive Datenschutzkontrolle .....	356
a. Beratung .....	356
b. Kontrolle.....	357
c. Zusammenarbeit mit anderen Kontrollinstanzen.....	358
2. Einzelfallbezogene Datenschutzkontrolle .....	359
III. Datenschutzkontrolle in EU-Informationssystemen am Beispiel der Gemeinsamen Kontrollinstanz für Europol.....	360
1. Objektive Datenschutzkontrolle .....	362
2. Einzelfallbezogene Datenschutzkontrolle .....	362
3. Die Gemeinsamen Kontrollinstanzen von SIS und ZIS .....	363
D. Fazit .....	364
 Kapitel 5: Individualrechtsschutz und Haftung in Informationssystemen.....	 367
A. Das Rechtsschutzkonzept der Europäischen Union.....	368
I. Das prozessuale Trennungsprinzip als Ausgangspunkt.....	368
II. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes in der EU und ihre Bedeutung für Informationssysteme .....	372
III. Justiziable Handlungen im Rahmen von Informationssystemen.....	377
B. Abwehrender Individualrechtsschutz in Informationssystemen .....	378
I. Rechtsschutzsysteme in EG-Informationssystemen .....	379
1. Rechtsschutz zur Durchsetzung von Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsansprüchen .....	380
a. Modell 1: Modifikation des Trennungsgrundsatzes in materiell-rechtlicher Hinsicht am Beispiel des ZIS .....	381
b. Modell 2: Modifikation des Trennungsgrundsatzes in prozessualer Hinsicht am Beispiel von EURODAC und VIS.....	382
2. Rechtsschutz gegen Maßnahmen aufgrund grenzüberschreitender Informationsverwertung.....	385
a. Prüfungskompetenz im Horizontalverhältnis.....	385
b. Prüfungskompetenz im Vertikalverhältnis unter besonderer Berücksichtigung staatengerichteter Kommissionsentscheidungen .....	387

II.	Rechtsschutzsysteme in EU-Informationssystemen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit.....	392
1.	Besondere Lösungen für den Rechtsschutz gegen die Verweigerung datenschutzrechtlicher Ansprüche.....	393
a.	Modell 1: Zweigleisiges Rechtsschutzkonzept im TECS .....	393
aa.	Rechtsschutz bei der Gemeinsamen Kontrollinstanz.....	393
(1)	Die Beschwerden wegen unzureichender bzw. unterbliebener Auskunft, Berichtigung oder Löschung von Daten .....	394
(2)	Das Recht auf Datenüberprüfung aus Art. 24 Abs. 4 EPÜ .....	396
(3)	Bewertung des durch die GKI geleisteten Rechtsschutzes unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten.....	397
bb.	Rechtsschutz vor mitgliedstaatlichen Gerichten.....	400
b.	Modell 2: Eingleisiges Rechtsschutzkonzept im SIS und im ZIS .....	402
aa.	Rechtsschutz im SIS .....	402
bb.	Rechtsschutz im ZIS.....	404
2.	Rechtsschutz gegen konkrete Verwaltungsmaßnahmen, insbesondere dieselbständige Anfechtbarkeit von Ausschreibungen im SIS.....	406
III.	Die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens in Informationssystemen.....	411
IV.	Die Bedeutung vorläufigen Rechtsschutzes in Informationssystemen.....	415
C.	Außervertragliche Haftung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.....	419
I.	Haftung in EG-Informationssystemen.....	420
1.	Grundfall: Getrennte Haftung .....	421
a.	In regulären verfahrensintegrierten Informationssystemen .....	422
b.	In Schnellwarninformationssystemen .....	425
2.	Ausnahmefall: Stellvertretende Haftung .....	428
3.	Haftungskonkurrenzen in vertikaler und horizontaler Hinsicht .....	429
II.	Haftung in EU-Informationssystemen.....	432
1.	Grundfall: Stellvertretende Haftung.....	432
2.	Der Regress im Innenverhältnis .....	434
D.	Fazit .....	435
	Zusammenfassung und Ausblick.....	439
	Rechtsaktsverzeichnis .....	445
	Dokumentenverzeichnis .....	458
	Literaturverzeichnis.....	462
	Stichwortverzeichnis .....	481

## Einleitung

Informationssysteme gibt es in den unterschiedlichsten Gebieten des Europäischen Verwaltungsrechts. Sie ermöglichen einen strukturierten, auf Dauer angelegten Informationsaustausch zwischen den an der Verwaltung des Gemeinschaftsraums beteiligten Stellen mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher Provenienz. Der Begriff des Informationssystems ist kein eindeutig determinierter. Er ist weniger Rechtsbegriff denn Beschreibung einer Erscheinungsform administrativer Verwaltungskooperation im Mehrebenensystem.<sup>1</sup> Informationssysteme sind in der mittlerweile umfangreichen rechtswissenschaftlichen Literatur zum Europäischen Verwaltungsrecht<sup>2</sup> bislang eher ein Randthema geblieben.<sup>3</sup> Eine umfassende Untersuchung der Anwendungsbereiche und Funktionen von Informationssysteme-

---

<sup>1</sup> Als Mehrebenensysteme werden solche Systeme bezeichnet, die sich durch das Fehlen hierarchischer Strukturen auszeichnen, also sich klarer Strukturierung in Über- und Unterordnungsverhältnisse entziehen, vgl. etwa *David*, Inspektionen, 2003, S. 257. Vor allem in der Politikwissenschaft wurde für die Beschreibung der rechtlichen und politischen Struktur des Verwaltens in Europa der Begriff des Mehrebenensystems gewählt, der nunmehr auch zunehmend Eingang in die rechtswissenschaftliche Literatur gefunden hat, vgl. aus der politikwissenschaftlichen Literatur vor allem die Beiträge von *Benz*, Verwaltungskooperation im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, S. 45; *Grande*, Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Grande/Jachtenfuchs, Wie problemlösungsfähig ist die EU?, 2000, S. 11; *Wessels*, Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie?, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Europäische Integration, 1996, S. 165.

<sup>2</sup> Zu deren Entwicklung *Ruffert*, DV 2003, S. 295.

<sup>3</sup> Ausführlicher behandelt werden sie beispielsweise bei *von Bogdandy*, Information und Kommunikation in der Europäischen Union, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 133; *von Bogdandy/Arndt*, EWS 2000, S. 1; *Sydow*, Verwaltungskooperation, 2004, § 5. Zumeist werden aber nur einzelne Informationssysteme thematisiert, vor allem die der intergouvernementalen europäischen Polizeikooperation, vgl. zum Europol-Informationssystem etwa *Milke*, Europol und Eurojust, 2003, S. 44 ff.; *Petri*, Europol, 2001, S. 52 ff.; *Zeiger*, Kriminalistik 1998, S. 313; zum Schengener Informationssystem *Scheller*, JZ 1992, S. 904; *Tuffer*, Kriminalistik 2000, S. 39; *Weichert*, CR 1990, S. 62.

men liegt bisher nicht vor. Diese Lücke soll mit der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.<sup>4</sup>

Für die Untersuchung wurde ein Ansatz gewählt, der – entgegen der Mehrzahl von Arbeiten zum Europäischen Verwaltungsrecht – sowohl die informationelle Verwaltungszusammenarbeit in Informationssystemen im Anwendungsbereich des EG-Vertrags als auch des EU-Vertrags umfasst.<sup>5</sup> Dies hat zum einen seinen Grund darin, dass die Zusammenarbeit der Verwaltungen auch im Unionsbereich zunehmend intensiver wird. Besonders deutlich wird dies für den Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Kooperation (Art. 29 ff. EU), auf den sich die Untersuchung beschränkt. Auch ist das sog. „Säulenmodell“, also die Trennung zwischen supranationaler Gemeinschaft und intergouvernementaler Union, angesichts der Bemühungen um eine Europäische Verfassung (oder eines Grundlagenvertrags) wohl eher als Auslaufmodell denn als Zukunft der Europäischen Integration aufzufassen.<sup>6</sup> Zudem – und dies ist entscheidende – sind Informationssysteme bereits heute in der Lage, die Trennung zwischen supranationaler Gemeinschaft und intergouvernementaler Union für einzelne Bereiche der Zusammenarbeit zu überwinden. Verbindungen zwischen den Informationssystemen beider Bereiche sind vorgesehen und werden gefördert.<sup>7</sup>

In einem ersten Kapitel soll zunächst der Boden für die Auseinandersetzung mit Rechtsfragen der administrativen Verwaltungskooperation in Informationssystemen bereitet werden. Dazu soll in einem ersten Schritt die Integration von Informationssystemen in das System der Europäischen Verwaltung, die zuallererst Informationsverwaltung ist, aufgezeigt werden. Dabei bedarf es einiger terminologischer Vorklärungen im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand. Im Anschluss werden einzelne Informationssysteme in ihrem jeweiligen Regelungszusammenhang dargestellt. Die Auswahl der Referenzgebiete aus dem Besonderen Europäischen Verwaltungsrecht spiegelt die Vielfalt von Informationssystemen wider, die dort zur Anwendung gelangen. Welche Strukturen und welche gemeinsamen Bauformen sich aus den dargestellten Informationssystemen isolieren las-

---

<sup>4</sup> Zur Aufgabe gemeinsamer Systembildung im Europäischen Verwaltungsrecht *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 2004, Tz. 7/46 ff.

<sup>5</sup> Dennoch bleibt ein Schwerpunkt auf dem Bereich des Gemeinschaftsrechts gelegt wird, denn einer Vielzahl von Informationssystemen im Gemeinschaftsrecht steht eine vergleichsweise geringe Zahl im Unionsrecht gegenüber. Zur Rechtsnatur der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag *Oppermann*, DVBl 2003, S. 1165 (1168); *Streinz/Ohler/Herrmann*, Die neue Verfassung für Europa, 2005, S. 32.

<sup>6</sup> Wenngleich für die Bereiche der Zweiten und Dritten Säule auch weiterhin Sonderregelungen vorgesehen bleiben sollen, dazu *Meyer/Hölscheidt*, EuZW 2003, S. 613 (620).

<sup>7</sup> Dazu Kap. 2 C.I.5.

sen, ist Gegenstand des zweiten Kapitels. Dabei sind zwei Typen von Informationssystemen zu unterscheiden, die in der Verwaltung der EU unterschiedliche Funktionen wahrnehmen. Diese Unterscheidung wird den Fortgang der Arbeit entscheidend prägen, denn für jeden Typus stellen sich eigene Rechtsfragen. Welche Rechtsgrundlagen das Recht der Europäischen Union für die Einrichtung von Informationssystemen vorhält und welche Anforderungen es an deren rechtliche Ausgestaltung stellt, soll in einem dritten Kapitel erörtert werden. Hier treten wesentliche Unterschiede zwischen den Informationssystemen der Gemeinschaft und der Union zu Tage. Im Anschluss daran soll dem Daten- und Geheimnisschutz in Informationssystemen ein eigenes Kapitel gewidmet werden (Kapitel 4). Der grundrechtlich verankerte Schutz personen- und unternehmensbezogener Daten muss bereits bei Einrichtung und Ausgestaltung von Informationssystemen berücksichtigt werden (Kapitel 3), zugleich aber ist er auch Auslöser für Fragen des Individualrechtsschutzes und der Haftung (Kapitel 5). Angesichts der Bedeutung und des Umfangs von Daten- und Geheimnisschutz wurde einer integrierten Behandlung der in diesem Zusammenhang auftretenden Rechtsfragen in einem gesonderten Kapitel der Vorzug gegeben. Im fünften Kapitel schließlich soll verdeutlicht werden, dass Informationssysteme, auch wenn als interadministrative Kooperationsinstrumente konzipiert, umfangreiche Rechtsschutz- und Haftungsfragen für den Einzelnen aufwerfen, dessen Daten zwischen den Verwaltungen grenzüberschreitend ausgetauscht werden. In engen grenzüberschreitenden Kooperationsbeziehungen ist effektiver Rechtsschutz für den Einzelnen stets gefährdet und muss durch entsprechende Rechtsschutz- und Haftungsregelungen sichergestellt werden. Inwiefern dies in Informationssystemen bisher gelungen ist, war zu untersuchen.





## Kapitel 1

# Informationssysteme in der Europäischen Verwaltung

„Informationen sind zentral für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben.“<sup>1</sup> Entscheidungen der Verwaltung sind immer nur so gut wie die Informationsbasis, auf deren Grundlage sie getroffen werden. Dies ist ein zentraler Befund, der für die Verwaltung des Gemeinschaftsraums von besonderer Bedeutung ist. Denn vielfach reichen die auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Informationen nicht aus, um die den Mitgliedstaaten durch das Gemeinschaftsrecht übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Grund hierfür ist nicht zuletzt die Verwirklichung und Verwaltung des Binnenmarktes (vgl. Art. 2 Abs. 1 1. Spgstr. EU, Art. 14 Abs. 2 EG), dessen wesentliches Kennzeichen der Wegfall der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen für den Waren- und Personenverkehr ist.<sup>2</sup> Die mit diesen Kontrollen verfolgten Schutzziele mussten und müssen durch andere Überwachungsmechanismen ersetzt werden.<sup>3</sup> Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der nationalen Verwaltungen in Form von strukturiertem Informationsaustausch ist hier unverzichtbar. Informationssysteme kanalisieren und effektuieren diesen Informationsaustausch, indem sie die für die Erfüllung bestimmter Aufgaben erforderlichen Informationen vereinheitlichen, zusammentragen und den an der Verwaltung des Gemeinschaftsraums Beteiligten bei Bedarf zur Verfügung stellen. Auch die Tatsache, dass modernen Gefahren wie beispielsweise Umweltverschmutzung, Terrorismus und Krankheitsepidemien nicht an nationalen Grenzen Halt machen und nur ein gemeinsames Vorgehen der Gemeinschaft und aller Mitgliedstaaten diesen drängenden Problemen Einhalt gebieten kann, verlangt nach grenzüberschreitender Kooperation, die auch hier vor allem über den Austausch von Informationen erfolgen muss.

Auch für den Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist die Intensivierung der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Verwaltungen zu verzeichnen. Integrationsstopps

---

<sup>1</sup> *Bryde*, VVDStRL 46 (1988), S. 181 (202).

<sup>2</sup> Zum Zusammenhang von Binnenmarkt und Verwaltungskooperation siehe etwa *Morino Molina*, *La ejecución administrativa del derecho comunitario*, 1998, S. 81 ff.

<sup>3</sup> *Pipkorn/Bardenhewer-Rating/Taschner*, in: von der Groeben/Schwarze, EU-/EG-Vertrag, 2003, Art. 14 EG Rn. 8. Zur Betrugsbekämpfung in der EU ausführlich *Chavaki*, ZEuS 1999, S. 431 (zur Rolle des Informationsaustauschs insb. 451 f.).

ist hier nicht der Binnenmarkt, sondern der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, dessen Verwirklichung die Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit anstreben (Art. 29 Abs. 1 EU). Welcher Stellenwert dem Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten auch im Unionsrecht zukommt, verdeutlicht ein Blick auf das Primärrecht. Art. 30 Abs. 1 lit. b EU bezieht „das Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen“ in die polizeiliche Zusammenarbeit unter dem EU-Vertrag ein.<sup>4</sup> Europäisches Polizeirecht kann daher mit einiger Berechtigung als Informationsrecht bezeichnet werden.<sup>5</sup>

Die Grundlagen der informationellen Verwaltungskooperation müssen Ausgangspunkt der Betrachtung sein (A.). Im Anschluss daran sollen einzelne Informationssysteme in ausgewählten Gebieten des Europäischen Verwaltungsrechts dargestellt werden, die das Material für die vorliegende Untersuchung liefern (B.).

## A. Die administrative Informationskooperation als Ausgangspunkt

Welcher Stellenwert Informationssystemen in der Europäischen Verwaltung zukommt, lässt sich nur unter Verweis auf das Verwaltungskonzept der Gemeinschaft beantworten. Die Grundstrukturen des Europäischen Verwaltungsrechts sollen daher auch primärer Ausgangspunkt der Untersuchung sein (I.). Europäisches Verwaltungsrecht ist dabei zuallererst als Informationsverwaltungsrecht zu begreifen (II.). Die Gemeinschaft ist auf die Versorgung mit richtigen und aktuellen Informationen durch mitgliedstaatliche Verwaltungsstellen essentiell angewiesen, denn sie kann sich die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen in vielen Fällen nicht selbst beschaffen. Auch die Zusammenarbeit der nationalen Verwaltungen in horizontaler Sicht ist ohne den Austausch von Informationen undenkbar.<sup>6</sup> Technisch möglich gemacht hat den europaweiten Informationsaustausch nicht zuletzt der Fortschritt auf dem Gebiet der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, denen die Gemeinschaft seit langem ihre Aufmerksamkeit schenkt (III.) An der Erforderlichkeit der Legitimation des Informati-

---

<sup>4</sup> Zur Notwendigkeit der Organisation eines gemeinschaftsweiten Informationsaustauschs *Pitschas*, ZRP 1993, S. 174.

<sup>5</sup> So *Pitschas*, ZRP 1993, S. 174.

<sup>6</sup> *Hatje*, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung, 1998, S. 134 f.; *Schmidt-Aßmann*, EuR 1996, S. 270; *Trute*, JZ 1998, S. 822 (824).

onsaustauschs durch differenzierte rechtliche Regelungen hat dies freilich nichts geändert.<sup>7</sup>

### *I. Das Verwaltungskonzept des Europäischen Verwaltungsverbunds*

Die Europäische Union versammelt unter ihrem Dach nunmehr 27 Staaten, deren Verwaltungsapparate und Verwaltungsstrukturen das Ergebnis langjähriger, auf den nationalen Kontext begrenzter Entwicklung sind.<sup>8</sup> Auf diesen heterogenen Verwaltungsfundus ist die Europäische Union bei der Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht angewiesen, verfügt sie doch selbst nur eng begrenztem Maße über eigene Verwaltungsressourcen.

Der Begriff der Verwaltung in der Europäischen Union unterscheidet sich von dem aus dem nationalen Recht bekannten. Zwar übt die Gemeinschaft als supranationale Organisation eigene Hoheitsrechte aus, die Rechtsetzung, Verwaltung und Rechtsprechung umfassen, jedoch weisen diese nicht die aus dem nationalen Zusammenhang bekannte Trennschärfe auf.<sup>9</sup> Verwaltung umfasst die administrative Normsetzung<sup>10</sup> ebenso wie die Informationssammlung und die Koordinierung mitgliedstaatlichen Verwaltungshandeln<sup>11</sup>. Vor allem aber ist auch sie zunächst Konkretisierung von (gemeinschaftsrechtlichen) Rechtsnormen auf raum-zeitlich beschränkte Sachverhalte<sup>12</sup> durch dafür zuständige Verwaltungsstellen, sprich: Vollzug.<sup>13</sup> Traditionell wurde dabei zwischen zentralem (direktem) Vollzug durch Gemeinschaftsorgane und dezentralem (indirektem) Vollzug durch die Mitgliedstaaten und ihre Verwaltungen unterschieden.<sup>14</sup> Dezentraler

---

<sup>7</sup> Sydow, *Verwaltungskooperation*, 2004, S. 112.

<sup>8</sup> Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1. Bd., 1988, S. 33 ff.

<sup>9</sup> Stettner, in: Dausies, *HdbEUWiR*, 2002, B.III Rn. 1. Ausführlich zur Gewaltengliederung in der Europäischen Union nunmehr Möllers, *Gewaltengliederung*, 2005, S. 253 ff. Die aus dem deutschen Recht bekannte Negativdefinition, wonach Verwaltung diejenige Staatstätigkeit ist, die nicht Gesetzgebung und nicht Rechtsprechung ist (Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2002, S. 6), lässt sich auf das Gemeinschaftsrecht nicht ohne weiteres übertragen, Stettner, in: Dausies, *HdbEUWiR*, 2002, B.III. Rn. 1.

<sup>10</sup> Zur administrativen Normsetzung durch die Kommission Möllers, *EuR* 2002, S. 483; Riedel, *EuR* 2006, 512. Vgl. auch Kap. 3 A.I.3.

<sup>11</sup> Wettner, *Amtshilfe*, 2005, S. 1 f.

<sup>12</sup> Stettner, in: Dausies, *HdbEUWiR*, 2002, B.III Rn. 3.

<sup>13</sup> Galera Rodrigo, *La aplicaci3n administrativa del derecho comunitario*, 1998, S. 25 ff.; Pühs, *Vollzug von Gemeinschaftsrecht*, 1997, S. 75; Schreiber, *Verwaltungskompetenzen in der EG*, 1997, S. 20 f.; zur Verwaltung als Gesetzesanwendung Leisner, *Die undefinierbare Verwaltung*, 2002, S. 39 ff.

<sup>14</sup> Kadelbach, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, 1999, S. 17 ff.; Kahl, *Die Verwaltung* 1996, S. 341 (343 ff.); Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, 2004, Tz. 7/6 ff.; Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2. und erweiterte Auflage, S. CI; Gundel, in: Schulze/Zuleeg, *Europarecht*, 2006, § 3 Rn. 91 ff.

Vollzug durch mitgliedstaatliche Behörden kann dabei unmittelbar, also in Anwendung gemeinschaftsrechtlicher Rechtsnormen, erfolgen oder mittelbar, in Anwendung mitgliedstaatlicher Normen, die der Umsetzung gemeinschaftlicher Vorgaben dienen. Der zentrale Vollzug obliegt vorwiegend der Kommission als Hauptverwaltungsorgan<sup>15</sup>, in der letzten Zeit werden konkrete Verwaltungsaufgaben aber auch eigens dafür eingerichteten selbständigen Ämtern und Agenturen anvertraut<sup>16</sup>. Angesichts der beschränkten Verwaltungsressourcen und der begrenzten Vollzugskompetenzen der Gemeinschaft ist von einem Vorrang des indirekten Vollzugs nach wie vor auszugehen. Dieses dualistische Konzept mit dem Vorrang dezentralen Vollzugs durch die Mitgliedstaaten beruht jedoch auf der Vorstellung zweier unabhängig voneinander agierender Verwaltungsebenen. Tatsächlich ist die Verwaltung des Gemeinschaftsraums von Verschränkungen zwischen beiden Ebenen in materieller, personeller, prozeduraler und organisatorischer Hinsicht geprägt; eine strikte Trennung beider Ebenen mag organisationsrechtlich, nicht aber funktionell möglich sein.<sup>17</sup> Das Paradigma der Trennung ist durch das Paradigma der Kooperation zu ersetzen.<sup>18</sup> Zumindest aber gibt das Trennungsmodell nur „eine Grundlinie mit erheblichen Abweichtoleranzen“ vor.<sup>19</sup> Die an der Verwaltung des Gemeinschaftsraums beteiligten Instanzen sind „kodependente Organismen“<sup>20</sup>, sie sind Teil eines Verwaltungsverbundes<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Zu den weiteren Differenzierungen zwischen internem und externem Vollzug sei verwiesen auf *Hegels*, EG-Eigenverwaltungsrecht, 2001; *Schreiber*, Verwaltungskompetenzen in der EG, 1997, S. 22 f. Zur Kommission als zentralem Verwaltungsorgan der Gemeinschaft *Klösters*, Kompetenzen der EG-Kommission, 1994, S. 35 ff., S. 47 ff.

<sup>16</sup> So etwa auf die Europäische Agentur für Flugsicherheit, VO (EG) Nr. 1592/2002; dazu *Riedel*, Die Europäische Agentur für Flugsicherheit im System der Gemeinschaftsagenturen, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 103 ff.

<sup>17</sup> Die Bedeutung der Kooperation für die Verwaltung des Gemeinschaftsraums wird seit langem auch von der Kommission betont, vgl. insbesondere die Mitteilung über die Entwicklung der Zusammenarbeit der Verwaltungen bei der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts für den Binnenmarkt, KOM (94) 29 endg., sowie den Bericht „Verwaltungszusammenarbeit bei der Anwendung des Gemeinschaftsrecht im Rahmen des Binnenmarktes“, KOM (96) 20 endg.

<sup>18</sup> Ausführlich zu Trennungs- und Kooperationsprinzip in der neueren europäischen Verwaltungsrechtslehre *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2. und erweiterte Auflage, S. CII ff.

<sup>19</sup> *Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 2004, Tz. 7/8.

<sup>20</sup> *Cassese*, Der Staat 22 (1994), S. 25.

<sup>21</sup> *Von Bogdandy*, Supranationaler Föderalismus, 1999, S. 11 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Verwaltungsrechts, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, S. 1 (7 ff.). Zur Fortentwicklung des Verwaltungsverbunds zu einem Regulierungsverbund *Britz*, EuR 2006, S. 46 (53 ff.).

Der Begriff der Verwaltungskooperation ist Oberbegriff für eine Vielzahl von Zusammenarbeitsformen.<sup>22</sup> Ein wichtiger Bestandteil ist der grenzüberschreitende Austausch von Informationen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten.<sup>23</sup> Verwaltungskooperation stellt keine dritte Form des Verwaltungsvollzugs dar, sondern verbindet direkten und indirekten Vollzug durch fließende Übergänge.<sup>24</sup> Das Europäische Verwaltungsrecht muss Formen und Verfahren dieser (Informations-)Kooperation zwischen den Gemeinschaftsorganen und den mitgliedstaatlichen Verwaltungen entwickeln; Mittel hierfür ist das Recht. Die Gemeinschaft verfügt mittlerweile über einen erheblichen Fundus an verwaltungskooperationsrechtlichen Regelungen, die Beziehungen zwischen den mitgliedstaatlichen Verwaltungen und der Gemeinschaft in horizontaler und vertikaler Hinsicht bei der kooperativen Wahrnehmung administrativer Aufgaben determinieren.<sup>25</sup> Auch Rechtsakte, die Informationssysteme einrichten und ausgestalten, sind als Verwaltungskooperationsrecht zu qualifizieren.

## II. Europäisches Verwaltungsrecht als Informationsverwaltungsrecht

Europäische Verwaltung ist „zuerst Informationsverwaltung“<sup>26</sup>. Durch ihre polyzentrische Verfasstheit ist die EU im Gegensatz zum Nationalstaat eine weitaus stärker dialogisch ausgerichtete Herrschaftsordnung.<sup>27</sup> Kommunikations- und Informationsstrukturen prägen ihre tägliche Praxis. Nach *Bryde* haben die Pluralisierung der Verwaltung und der schwindende Einfluss hierarchischer Koordination die Bedeutung von Koordination durch Informationsaustausch verstärkt.<sup>28</sup> Auf sämtlichen Sachgebieten des administrativen Vollzugs von Gemeinschaftsrecht sind spezielle Regelungen geschaffen worden, die einen ungehinderten Informationsaustausch in

---

<sup>22</sup> *Priebe*, Handlungsformen für Verwaltungskooperation im europäischen Staatenverbund, in: Hill/Pitschas, Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, 2004, S. 301 (338 ff.); *Schmidt-Aßmann*, Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie, in: Cremer, Festschrift für Steinberger, 2004, S. 1375 (1380); *Sommer*, Verwaltungskooperation, 2003, S. 74; *Sydow*, DÖV 2006, S. 66.

<sup>23</sup> *Hatje*, Gemeinschaftsrechtliche Steuerung, 1998, S. 129.

<sup>24</sup> *Schöndorf-Haubold*, Strukturfonds, 2005, S. 29.

<sup>25</sup> *Schöndorf-Haubold*, Strukturfonds, 2005, S. 35 f.; zu den Formen gemeinschaftlich-mitgliedstaatlicher Mischverwaltung *Stettner*, in: Dausers, HdbEUWiR, 2002, B.III Rn. 27 f.

<sup>26</sup> *Schmidt-Aßmann*, Strukturen der Europäischen Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Blankenagel, Festschrift für Häberle, 2004, S. 395.

<sup>27</sup> *Von Bogdandy*, Information und Kommunikation in der Europäischen Union, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 133.

<sup>28</sup> *Bryde*, VVDStRL 46 (1988), S. 181 (202). Umfassend aus rechtspolitologischer Sicht bereits *Ladour*, Jahresschrift für Rechtspolitologie 1987, S. 248 (insb. 264 f.).