

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Abkürzungsverzeichnis .....	IX
 Einleitung.....	 1
A. <i>Bewährung der Rechtsgemeinschaft durch Rechtsschutz</i> .....	1
I.    Reformdiskussionen .....	2
II.   Eine Frage der Kohärenz .....	2
B. <i>Gang der Darstellung</i> .....	4
 Erster Teil: Die Ausdiversifizierung des Unionsrechtsschutzes ..	7
A. <i>Primärrechtliche Grundkoordinaten des Unionsrechtsschutzes</i> .....	7
I.    Die Garantie effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes .....	7
1.    Normative Basis .....	7
2.    Materieller Gewährleistungsinhalt: Wirksamer Rechtsschutz .....	8
a)    Rechtsweggebot .....	8
b)    Anspruch auf ein Gericht .....	9
c)    Beachtung rechtsstaatlicher Verfahrensmaximen .....	10
3.    Monopolisierung des Unionsrechtsschutzes beim EuGH? .....	10
II.   Elemente außergerichtlichen Unionsrechtsschutzes .....	11
III.  Fazit .....	12
B. <i>Sekundärrechtliche Ausdiversifizierungsprozesse</i> .....	13
I.    Zum Begriff der Ausdiversifizierung .....	13
II.   Ausdiversifizierung des Verwaltungsvollzuges auf Unionsebene .....	13
1.    Ursprüngliche Vollzugskonzeption.....	14
a)    Indirekter Vollzug des Unionsrechts durch nationale Behörden .....	14

b)	Direkter Vollzug des Unionsrechts durch supranationale Behörden .....	14
2.	Erscheinungsformen der Ausdiversifizierung .....	15
a)	Ausweitung des Direktvollzuges .....	15
b)	Etablierung von Agenturen .....	16
aa)	Rechtsgrundlagen .....	17
bb)	Bestandsaufnahme und Klassifizierung .....	18
(1)	Regulierungsagenturen .....	18
(2)	Exekutivagenturen .....	22
3.	Die Meroni-Doktrin als Grenze der Ausdiversifizierung des Verwaltungsvollzuges? .....	24
a)	Ursprünglicher Aussagegehalt .....	24
b)	Folgerechtsprechung .....	25
aa)	Das Urteil in Rs. Van der Vecht vom 5. Dezember 1967 .....	25
bb)	Das Gutachten zum Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt vom 26. April 1977 .....	26
cc)	Das Urteil in der Rs. Romano vom 14. Mai 1981 .....	27
dd)	Das Urteil in der Rs. Tralli vom 26. Mai 2005 .....	27
ee)	Das Urteil in den verb. Rs. Alliance for Natural Health u.a. vom 12. Juli 2005 .....	28
ff)	Das ESMA-Urteil vom 22. Januar 2014 .....	29
(1)	Erster Klagegrund: Verstoß gegen die in den Meroni-Urteilen genannten Grundsätze für die Übertragung von Befugnissen .....	29
(2)	Zweiter Klagegrund: Verstoß gegen einen im Urteil Romano aufgestellten Grundsatz .....	29
(3)	Dritter Klagegrund: Unvereinbarkeit der Übertragung von Befugnissen mit den Art. 290 und 291 AEUV .....	30
(4)	Vierter Klagegrund: Verstoß gegen Art. 114 AEUV .....	30
(5)	Schlussanträge des Generalanwalts .....	30
(6)	Würdigung durch den Gerichtshof .....	31
gg)	Das Urteil in der Rs. Spanien/Parlament und Rat vom 5. Mai 2015 .....	35
hh)	Fazit: Neudeutung der Meroni-Doktrin als Kompensationsrelation .....	36
c)	Meinungsstand in der Literatur .....	37
aa)	Strenge Auslegung der Meroni-Doktrin .....	37
bb)	Relativierende Auslegung der Meroni-Doktrin .....	38
d)	Stellungnahme .....	39

III. Ausdiversifizierung des Verwaltungsrechtsschutzes auf Unionsebene.....	41
1. Agenturverwaltungshandeln als Herausforderung für den Unionsrechtsschutz.....	41
a) Ursprünglich kein gerichtlicher Rechtsschutz .....	41
b) Die Sogelma-Entscheidung des EuG.....	42
c) Rechtsschutzerweiterung durch den Vertrag von Lissabon: Art. 263 Abs. 1 S. 2 AEUV .....	44
2. Evolution spezifischer Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber dem Verwaltungshandeln der Agenturen.....	44
a) Rechtsbeschwerdemodell.....	44
b) Aufsichtsbeschwerdemodell.....	45
c) Direktklagemodell .....	46
d) Widerspruchskammermodell.....	46
e) Kombinationsmodelle .....	48
f) Modelle mit punktuellen Rechtsschutzregelungen.....	49
3. Stagnation der Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber dem Verwaltungshandeln der Kommission .....	49
C. <i>Ergebnis</i> .....	50

## Zweiter Teil: Ein imperfekter Quantensprung..... 52

A. „Die notwendige Kohärenz des vom Vertrag geschaffenen Rechtsschutzsystems“ .....	52
I. Rechtsschutzkohärenz als föderales Prinzip?.....	52
1. Reichweitenbegrenzung des mitgliedstaatlichen Rechtsschutzauftrags.....	53
2. Europäisierung einzelner Institute des nationalen Prozessrechts..	53
a) Einstweiliger Rechtsschutz .....	54
b) Mitgliedstaatliche Einstandspflichten im Staatshaftungsrecht .....	55
c) Gerichtliche Kontrolldichte.....	56
d) Rechtskraft.....	56
3. Bewertung: Die Kohärenzkautele des EuGH als selbsterfüllende Prophezeiung .....	57
II. Gegenmodell: Rechtsschutzkohärenz als unionales Prinzip .....	58
1. Etymologie des Kohärenzbegriffs.....	59
2. Primärrechtliche Kohärenzaussagen .....	59
a) Allgemeine Aussagen zur Kohärenz von Politiken und Maßnahmen der Union.....	59

aa)	Art. 13 Abs. 1 EUV .....	59
bb)	Art. 7 AEUV .....	60
(1)	Systematische Funktion .....	60
(2)	Materieller Gehalt.....	61
(3)	Adressat.....	62
(4)	Keine Kompetenzgrundlage .....	63
(5)	Justiziabilität und Kontrolldichte .....	63
b)	Spezielle Kohärenzaussagen für einzelne Politikfelder .....	63
aa)	Auswärtiges Handeln .....	63
bb)	Katastrophenschutz.....	64
cc)	Forschungspolitik .....	65
c)	Kohärenz des Unionsrechts.....	65
aa)	Art. 256 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV.....	65
bb)	Art. 256 Abs. 3 AEUV.....	66
(1)	Überprüfung durch den EuGH nach Verweisung durch das EuG .....	67
(2)	Überprüfung durch den EuGH auf eigene Initiative .....	67
cc)	Art. 349 Abs. 3 AEUV.....	67
3.	Schlussfolgerungen: Kohärenzwahrung als legitimierende Kraft für die Ausdiversifizierung des Unionsrechtsschutzes .....	68
<i>B.</i>	<i>Kohärenz des ausdiversifizierten Unionsrechtsschutzes .....</i>	<i>69</i>
<i>I.</i>	<i>Effektivität des Rechtsschutzes als überwölbende Zielvorgabe .....</i>	<i>70</i>
1.	Zur Effektivität des Aufsichtsbeschwerdemodells .....	70
a)	Suspensiveffekt des Rechtsbehelfs .....	70
b)	Kontrolldichte.....	71
c)	Unmittelbarkeit der Rechtsschutzentscheidung .....	71
d)	Änderungsbefugnis bezüglich der angefochtenen Entscheidung .....	71
e)	Postulationsfähigkeit.....	71
f)	Verfahrensdauer.....	72
2.	Zur Effektivität des Widerspruchskammermodells .....	72
a)	Suspensiveffekt des Rechtsbehelfs .....	72
b)	Kontrolldichte.....	72
c)	Unmittelbarkeit der Rechtsschutzentscheidung .....	72
d)	Änderungsbefugnis bezüglich der angefochtenen Entscheidung .....	73
e)	Postulationsfähigkeit.....	73
f)	Verfahrensdauer und Befriedungswirkung .....	73
aa)	Weitgehendes Erkenntnisproblem.....	73

bb)	Das Beschwerdekammersystem des HABM als Haupterkenntnisquelle .....	74
cc)	Zusätzlicher Beschleunigungseffekt durch vorgesaltetes Rechtsbeschwerdemodell .....	75
3.	Zur Effektivität des Direktklagemodells .....	75
a)	Suspensiveffekt des Rechtsbehelfs .....	75
b)	Kontrolldichte .....	76
c)	Unmittelbarkeit der Rechtsschutzentscheidung .....	76
d)	Änderungsbefugnis bezüglich der angefochtenen Entscheidung .....	76
e)	Postulationsfähigkeit .....	77
f)	Verfahrensdauer .....	77
4.	Ergebnis: Unwucht in der Effektivität des Unionsrechtsschutzes .....	77
a)	Erste Problemebene: Unterschiedlich effektive Rechtsbehelfe innerhalb des Agenturwesens .....	77
b)	Zweite Problemebene: Unterschiedlich effektive Rechtsbehelfe zur Anfechtung von Agentur- und Kommissionsverwaltungshandeln .....	79
II.	Kohärenzurteil .....	79
1.	Fortwährende Rechtsschutzkohärenz in Bezug auf die Anfechtbarkeit des Verwaltungshandelns der Agenturen .....	79
2.	Verlorengegangene Rechtsschutzkohärenz in Bezug auf die Anfechtbarkeit des Verwaltungshandelns der Kommission .....	82
3.	Fazit .....	82
 Dritter Teil: Überlegungen zur Wiederherstellung verlorengegangener Rechtsschutzkohärenz .....		84
A.	<i>Demontage oder Expansion verwaltungsinterner Rechtsbehelfe?</i> .....	84
B.	<i>Primärrechtlicher Rahmen</i> .....	85
I.	Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung .....	85
II.	Potenzielle Ermächtigungsgrundlagen .....	85
1.	Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 47 GRCh) .....	86
2.	Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) .....	87
3.	Wert der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV) .....	88
4.	Europäische Verwaltung (Art. 298 AEUV) .....	89
a)	Verwaltungsinterner Rechtsschutz als Merkmal einer offenen Verwaltung .....	91

b) Verwaltungsinterner Rechtsschutz als Merkmal einer effizienten Verwaltung.....	92
c) Verwaltungsinterner Rechtsschutz als Merkmal einer unabhängigen Verwaltung.....	94
5. Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV) .....	95
III. Ergebnis .....	96
C. <i>Suche nach einem geeigneten Rechtsschutzmodell</i> .....	96
I. Institutionelle Erwägungen .....	97
1. Ausscheiden des Modells der Aufsichtsbeschwerde .....	97
2. Rechtsbeschwerde- oder Widerspruchskammermodell als verbleibende Alternativen .....	98
II. Historisch-vergleichende Erwägungen .....	98
1. Verwaltungsinterner Rechtsschutz in Deutschland .....	98
a) Ausgangspunkt: Zivilprozessualer Verwaltungsrechtsschutz.....	98
b) Der Rekurs als Frühform des Aufsichtsbeschwerdemodells .....	99
c) Kommissionale Verwaltungskontrolle als Frühform des Widerspruchskammermodells .....	100
d) Zurückdrängung des Widerspruchskammermodells durch den Aufbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	102
aa) Evolution einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	102
bb) Konsolidierungsphase des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.....	104
cc) Verwaltungsinterner Rechtsschutz in der Bundesrepublik Deutschland.....	104
(1) § 72 VwGO als Ausprägung des Rechtsbeschwerdemodells .....	105
(2) § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO als Ausprägung des Aufsichtsbeschwerdemodells.....	106
(3) § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 VwGO als Ausprägung des Rechtsbeschwerdemodells .....	106
(4) § 73 Abs. 2 VwGO als Ausprägung des Widerspruchskammermodells .....	106
dd) Aktuelle Diskussion um die Leistungsfähigkeit verwaltungsinterner Rechtsschutzmodelle.....	108
e) Fazit.....	109
2. Verwaltungsinterner Rechtsschutz in Frankreich.....	110
a) Grundlagen .....	110
b) Zweigeteiltes System verwaltungsinternen Rechtsschutzes ..	112

aa)	Der fakultative recours administratif.....	112
bb)	Der obligatorische recours administratif .....	113
c)	Modelle verwaltungsinternen Rechtsschutzes .....	114
aa)	Recours gracieux: Rechtsbeschwerdemodell.....	114
bb)	Recours hiérarchique: Aufsichtsbeschwerde- oder Widerspruchskammermodell.....	114
(1)	Hierarchisch übergeordnete Behörden als Aufsichtsbeschwerdestellen .....	114
(2)	Commissions administratives contentieuses als Widerspruchskammern .....	114
(3)	Autorités administratives indépendantes als Widerspruchskammern .....	115
d)	Fazit.....	116
3.	Verwaltungsinterner Rechtsschutz im Vereinigten Königreich..	116
a)	Gerichtszentrierte Rechtstradition des common law.....	116
b)	Modelle verwaltungsinternen Rechtsschutzes .....	118
aa)	Internal review als Rechtsbeschwerdemodell .....	118
bb)	Tribunals als Ausprägung des Widerspruchskammermodells .....	119
(1)	Stellung im System des Verwaltungsrechtsschutzes .....	119
(2)	Ungeordnete tribunal landscape vor der Reform des Jahres 2007.....	120
(3)	Vereinheitlichung durch den Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007.....	121
c)	Fazit.....	122
4.	Ergebnis: Das Widerspruchskammermodell als Funktionsäquivalent einer ausdifferenzierten öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit.....	123
III.	Schlussfolgerungen .....	124

## Vierter Teil: Ein Widerspruchskammermodell für die Europäische Kommission ..... 126

A.	Grundzüge des Widerspruchsverfahrens .....	126
I.	Obligatorisches oder fakultatives Widerspruchsverfahren? .....	126
1.	Diskussion im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht .....	127
2.	Übertragung des Diskussionsstandes auf die EU-Eigenverwaltung .....	128
II.	Widerspruchsfähige Entscheidungen .....	129
III.	Einlegung und Begründung des Widerspruchs .....	129

IV.	Suspensiveffekt des Widerspruchs .....	130
V.	Integration eines Rechtsbeschwerdemodells .....	130
VI.	Entscheidung über den Widerspruch und Möglichkeit der reformatio in peius .....	130
VII.	Das EuG als Rechtsmittelinstanz für Entscheidungen der Widerspruchskammern .....	131
VIII.	Notwendigkeit einer Vorlageberechtigung der Widerspruchskammern gemäß Art. 267 AEUV .....	132
	1. Fehlende Vorlageberechtigung de lege lata .....	132
	2. Regelungslücke und Anpassung des Art. 267 AEUV .....	134
B.	<i>Organisatorische Aspekte</i> .....	135
I.	Ein System aus mehreren Widerspruchskammern .....	135
II.	Mögliche Anknüpfungspunkte .....	136
	1. Das Kabinettsystem der Kommission .....	136
	2. Die Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission .....	137
III.	Gemeinsames Präsidium aller Widerspruchskammern .....	140
	1. Aufgaben und Stellung des Präsidenten .....	140
	2. Weitere Präsidiumsmitglieder .....	140
IV.	Besetzung der einzelnen Widerspruchskammern .....	142
V.	Amtszeit und rechtliche Stellung der Kammermitglieder .....	143
VI.	Einrichtung einer „Großen Widerspruchskammer“ .....	143
	1. Intention: Praxisharmonisierung .....	143
	2. Besetzung .....	143
	3. Zuweisungskriterien .....	145
	4. Zuweisungszuständigkeit .....	146
	5. Wirkung der Zuweisungsentscheidung .....	147
	6. Entscheidungsbefugnisse .....	147
	7. Beratungsablauf .....	148
VII.	Geschäftsstelle, Dienststelle Unterstützung, Beratender Ausschuss .....	148
VIII.	Organisationsschema .....	149
C.	<i>Das Widerspruchskammermodell im Gesamtkontext der Integration</i> .....	150
I.	Rechtspolitische Implikationen .....	150
	1. Das Widerspruchskammermodell im Kontext der zunehmenden Verlagerung von Verwaltungskompetenzen auf die Unionsebene .....	150
	a) Problemlage .....	150
	b) Das Widerspruchskammermodell als „Widerlager“ einer immer mächtigeren EU-Eigenverwaltung .....	153



2.	Das Widerspruchskammermodell im Kontext unionsgerichtlicher Kontrolldefizite im EU-Kartellrecht .....	153
a)	Problemlage .....	153
b)	Unionsgerichtliche Kontrolldefizite .....	155
aa)	Widersprüchliche Tendenzen bei der Überprüfung des Kommissionsermessens .....	155
bb)	Lange Verfahrensdauer in Wettbewerbssachen .....	157
cc)	Praktisch kein Suspensiveffekt bei der Anfechtung von Bußgeldentscheidungen .....	157
c)	Das Widerspruchskammermodell als Kompensation unionsgerichtlicher Kontrolldefizite im Wettbewerbsrecht... ..	158
3.	Das Widerspruchskammermodell im Kontext des Reformdrucks auf die Unionsgerichtsbarkeit .....	158
a)	Problemlage .....	158
b)	Bisherige Reformvorschläge .....	161
aa)	Errichtung von Fachgerichten .....	161
bb)	Erhöhung der Richterzahl beim EuG .....	162
c)	Das Widerspruchskammermodell als unerschlossenes Entlastungspotenzial für die Unionsgerichtsbarkeit .....	163
II.	Ausblick auf das künftige Verhältnis von Widerspruchskammern und Fachgerichten .....	163
1.	Das Widerspruchskammermodell als bloßer Zwischenschritt auf dem Weg zu einer ausdifferenzierten EU-Fachgerichtsbarkeit? .....	163
a)	Anspruch und Wirklichkeit des Art. 257 AEUV .....	164
b)	Position des Gerichtshofs .....	164
2.	Bewertung .....	167
III.	Ergebnis .....	168

Fünfter Teil: Zusammenfassung .....	170
-------------------------------------	-----

Literaturverzeichnis .....	183
----------------------------	-----

Personen- und Sachregister .....	197
----------------------------------	-----