

Annika Beisel*

Rechtsprobleme gestufter und gemischter Entscheidungen im Europäischen Verwaltungsrecht

Abstract

Der Beitrag untersucht gestufte und gemischte Verwaltungsentscheidungen als Kooperationsform zwischen den mitgliedstaatlichen und den unionalen Verwaltungen im europäischen Verwaltungsverbund. Es werden die mit dieser Sonderform von Entscheidungen einhergehenden Rechtsprobleme bezüglich der Verfahrensrechte des Einzelnen und des Individualrechtsschutzes aufgezeigt. Anschließend werden die bisherigen Lösungen anhand der Rechtsprechung der europäischen Gerichtsbarkeit vorgestellt und schließlich der Reformbedarf und die Reformperspektiven erörtert.

* Die Verfasserin hat Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg studiert und arbeitete während des Studiums als studentische Hilfskraft am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht. Zurzeit absolviert sie ihr Referendariat am *Landgericht Heidelberg*. Der Beitrag beruht auf einer Studienarbeit, die von Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A. im Wintersemester 2019/20 in der Vorlesung Europäisches Verwaltungsrecht gestellt wurde. Der Beitrag wurde redaktionell betreut von ref. iur. Fabienne Schlachter.

A. Einleitung

Der Vollzug des europäischen Verwaltungsrechts hat sich in den letzten Jahren stark von der strikten Trennung zwischen dem direkten, unionseigenen und dem indirekten, mitgliedstaatlichen Vollzug entfernt und sich hin zu einer verstärkten ebenenübergreifenden Kooperation der Verwaltungsträger gewandelt, sodass man von einem *Europäischen Verwaltungsverbund*¹ oder von Verwaltungskooperationsrecht sprechen kann.² Dabei haben sich besondere Kooperationsformen beim Vollzug von Unionsrecht herausgebildet, zu denen im vertikalen Verhältnis zwischen nationalen Behörden und Unionsorganen auch sogenannte „gestufte“ und „gemischte“ Verfahren zählen, die den „wichtigsten Typus europäischer Verwaltungszusammenarbeit“³ bilden.⁴ Während ebenenübergreifende Verwaltungskooperation zum effektiven und einheitlichen Vollzug des Unionsrechts beitragen kann,⁵ bergen gestufte und gemischte Verwaltungsentscheidungen wegen der Verflechtung der Entscheidungszuständigkeiten der beteiligten Akteure aber auch Risiken für die Verfahrensrechte sowie den effektiven Rechtsschutz Einzelner.⁶ Im Folgenden sollen die damit verbundenen Rechtsprobleme erläutert und die bisherigen

¹ Begriffsprägend *Schmidt-Aßmann*, Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: ders./Schöndorf-Haubold, Der europäische Verwaltungsverbund, Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU, 2005, S. 1 ff.; siehe auch *Weiß*, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010. Für eine Typologisierung der verschiedenen Verbundtypen siehe *Kabl*, Europäische Behördenkooperation – Typen und Formen von Verbundsystemen und Netzwerkstrukturen, in: Holoubek/Lang, Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa, 2012, S. 15 (23 ff.).

² Dazu *v. Arnould*, Zum Status quo des europäischen Verwaltungsrechts, in: Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. 2022, § 2 Rn. 11; *Fuchs*, Allgemeine Grundsätze eines europäischen Verfahrens der Verwaltungskooperation, in: Holoubek/Lang (Fn. 1), S. 361 (363 f.); *Ruffert*, in: Callies/ders., EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 197 AEUV Rn. 12.

³ *Schmidt-Aßmann*, Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: FS Häberle, 2004, S. 395 (399).

⁴ *Schuster*, Das Kohärenzprinzip in der Europäischen Union, 2017, S. 128; *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, EuR Rn. 191 f.

⁵ Dazu *Kabl*, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen – Typen – Phänomene, Der Staat 50 (2011), 353 (357); *Weiß*, Schnittstellenprobleme des europäischen Mehrebenenverwaltungsrechts, Die Verwaltung 38 (2005), 517 (529 f.).

⁶ *Gundel*, Justiz- und Verfahrensrechte, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2014, § 27 Rn. 59; *Nowak*, Europäisches Kooperationsverwaltungsrecht, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Enzyklopädie Europarecht III, 2. Aufl. 2021, § 40 Rn. 50, 53, 55; *Holoubek*, in: ders./Lang (Fn. 1), S. 349 (358 f.).

Lösungsansätze dargestellt werden; anschließend soll erörtert werden, inwiefern Reformbedarf besteht.

B. Begriffsbestimmung und Anwendungsbereich

I. Begriff der gestuften und gemischten Entscheidungen

Gestufte bzw. „mehrstufige“⁷ Entscheidungen ergehen in vertikal gestuften Verfahren zwischen nationalen Behörden und der Europäischen Kommission.⁸ Auf der ersten Stufe steht dabei die Verfahrenseinleitung auf nationaler Ebene, was häufig durch die Antragstellung des Bürgers bei der „ausführenden“ mitgliedstaatlichen Behörde erfolgt.⁹ Auf der zweiten Stufe wird das Verfahren an die EU-Kommission weitergeleitet, welche im Hintergrund gemäß sekundärrechtlichen Bestimmungen die verbindliche Entscheidung trifft.¹⁰ Erst durch diesen an den Mitgliedstaat adressierten Beschluss der Kommission nach Art. 288 Abs. 4 AEUV kann dann wiederum auf der nationalen Ebene die nationale Behörde rechtmäßig tätig werden, indem sie z. B. die Entscheidung gegenüber dem Antragsteller ohne eigenen Entscheidungsspielraum umsetzt und so das Verfahren beendet.¹¹

„Gemischte“¹² Entscheidungen bzw. Entscheidungen in „mehrstufige[n]“¹³ Verwaltungsverfahren mit „gemischten“¹⁴ Entscheidungszuständigkeiten¹⁵ liegen vor, wenn im Verfahren sowohl auf unionaler als auch auf nationaler Ebene jeweils eine Entscheidung in eigener Verantwortung getroffen wird.¹⁴ Gemischte Entscheidungen sind als Sonderfall der gestuften Entscheidungen einzuordnen.¹⁵

⁷ So die Bezeichnung bei *Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, 2004, S. 152.

⁸ *Kabl*, Lücken und Ineffektivitäten im Europäischen Verfahrensverbund am Beispiel des Rechts auf Anhörung, DVBl. 2012, 602 (603); näher zum Begriff des gestuften Verfahrens: *Winter*, Kompetenzverteilung und Legitimation in der Europäischen Mehrebenenverwaltung, EuR 2005, 255 (258).

⁹ *Gundel*, Verwaltung, in: Schulze/Jansen/Kadelbach, Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 3 Rn. 138; *Kabl* (Fn. 8), S. 603; *Nehl*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung, 2002, S. 43.

¹⁰ *Gundel* (Fn. 9), § 3 Rn. 138; *Kabl* (Fn. 8), S. 603; *Nehl* (Fn. 9), S. 43.

¹¹ *Nehl* (Fn. 9), S. 43; *Nöbmer*, Das Recht auf Anhörung im europäischen Verwaltungsverfahren, 2013, S. 293; *Schuster* (Fn. 4), S. 128.

¹² So die Bezeichnung bei *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 67.

¹³ *Nehl* (Fn. 9), S. 79.

¹⁴ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 67.

¹⁵ Vgl. die Klassifizierung bei *Nehl* (Fn. 9), S. 75, 79.

II. Anwendungsbereiche gestufter und gemischter Entscheidungen

Gestufte und gemischte Verfahren sind in zahlreichen Bereichen des EU-Sekundärrechts anzutreffen.¹⁶ Im Folgenden dienen das europäische Zollverwaltungsrecht sowie das europäische Beihilfenrecht als Referenzgebiete.

Im EU-Zollrecht treten gestufte Entscheidungen beim Verfahren zur Erstattung oder zum Erlass von Abgabenbeträgen auf Grundlage von Art. 116 Abs. 3 Unionszollkodex (UZK)¹⁷ auf.¹⁸ Wie aus Art. 116 UZK hervorgeht, sind dabei grundsätzlich die mitgliedstaatlichen Zollbehörden zur Entgegennahme und Entscheidung über Anträge des Betroffenen zuständig.¹⁹ Nur in bestimmten, in Art. 116 Abs. 3 UZK näher ausgestalteten Fallgruppen müssen die Behörden das Verfahren an die Kommission überleiten.²⁰ Diese erlässt dann eine verbindliche Entscheidung, zu deren Umsetzung die nationalen Zollbehörden gegenüber dem Antragsteller verpflichtet sind.²¹

Ein weiteres Beispiel für gestufte Verwaltungsverfahren ist die Verwaltung von Unionsbeihilfen, wie die des EU-Sozialfonds gemäß Art. 162 AEUV oder die des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gemäß Art. 176 AEUV.²² Die Finanzierung und Mittelverteilung erfolgt nach der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 in einem komplexen mehrstufigen Verfahren.²³ Die Zuständigkeit für die laufende Verwaltung, die Gewährung der Mittel und die Überwachung der Mittelverwendung im Rahmen der Finanzprogramme liegt dabei bei den

¹⁶ Für einen Überblick zu den Erscheinungsformen gestufter Verwaltungsverfahren siehe *Nehl* (Fn. 9), S. 39 ff.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 9.10.2013, ABl. L 269/1.

¹⁸ *Gundel* (Fn. 9), § 3 Rn. 139; *Saurer*, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht: Die institutionelle Ausdifferenzierung der Verwaltungsorganisation der Europäischen Union in individueller Perspektive, 2014, S. 260.

¹⁹ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 60; *Kahl* (Fn. 5), S. 368; *Schuster* (Fn. 4), S. 128 f.

²⁰ Zu den einzelnen Fallgruppen siehe *Alexander*, in: *Witte*, Zollkodex der Union (UZK), 8. Aufl. 2022, Art. 116 UZK Rn. 32.

²¹ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 60; *Kahl* (Fn. 8), S. 603.

²² *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 61; *Kingreen*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union I: EUV/AEUV, 76. EL Mai 2022, Art. 163 AEUV Rn. 2; ausführlich *Nöhmer* (Fn. 11), S. 193 ff.; dazu berichtend *Eckes/Mendes*, The right to be heard in composite administrative procedures: lost in between protection?, ELR 36 (2011), 651 (653, 655 ff.).

²³ Siehe zu dem Verfahrensablauf: *Epiney/Bieber*, in: *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur*, Die Europäische Union, Europarecht und Politik, 14. Aufl. 2021, § 30 Rn. 14.

mitgliedstaatlichen Behörden.²⁴ Die verbindliche Entscheidung über die Auszahlung oder die Kürzung von Fördermitteln wird aber von der Kommission getroffen.²⁵

Im Bereich der Unionsbeihilfen sind auch gemischte Entscheidungen anzutreffen, insbesondere bei der Verwaltung von Gemeinschaftsfonds.²⁶

Auch das Beihilfenaufsichtsverfahren bei der Vergabe nationaler Beihilfen gemäß Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV i. V. m. Art. 2 ff. bzw. Art. 12 ff. BVVO²⁷ ist als mehrstufiges Verwaltungsverfahren zu klassifizieren, da der gemäß Art. 31 Abs. 2 BVVO an den Mitgliedstaat adressierte (Un-)Vereinbarkeitsbeschluss (Art. 9 BVVO) der Kommission Präjudizwirkung für die Entscheidung der nationalen Behörde gegenüber dem Antragsteller entfaltet.²⁸ Die mitgliedstaatliche Behörde vollzieht den Kommissionsbeschluss nur gegenüber dem Einzelnen durch Auszahlung oder Rückforderung der rechtswidrigen Beihilfe.²⁹

C. Rechtliche Probleme gestufter und gemischter Entscheidungen

Gestufte Verfahren bringen zwar den Vorteil mit sich, dass sich das EU-Organ auf die Entscheidung einzelner problematischer oder besonders wichtiger Fälle fokussieren kann, während sich die mitgliedstaatlichen Behörden mit der Masse an „normalen“ Fällen befassen.³⁰ So wird zum einen durch die verbindliche Letztentscheidungsbefugnis auf Unionsebene ein kohärenter Verwaltungsvollzug gesichert, indem unionsrechtswidrige Entscheidungen minimiert werden,³¹ zum anderen aber auch im Einklang mit Art. 298 Abs. 1 Var. 2 AEUV die Effizienz und Funktionsfähigkeit der europäischen Verwaltung durch eine Entlastung der Unionsorgane gewährleistet.³²

²⁴ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 61 m. Fn. 202; *Kabl* (Fn. 8), S. 603; *Nöbmer* (Fn. 11), S. 193 ff.; *Schöndorf-Haubold*, Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, Rechtsformen und Verfahren europäischer Verbundverwaltung, 2003, S. 123, 158.

²⁵ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 61 m. w. N.; *Kabl* (Fn. 8), S. 603; *Nöbmer* (Fn. 11), S. 194.

²⁶ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 67; *Nehl* (Fn. 9), S. 79 ff.

²⁷ Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates v. 13.7.2015, ABl. L 248/9.

²⁸ *Kabl* (Fn. 5), S. 368 f.; *Nehl* (Fn. 9), S. 63 ff., insb. S. 65; *Niedobitek*, Europarecht, Grundlagen und Politiken der Union, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 84; *Röhl*, Ausgewählte Verwaltungsverfahren, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts II, 2. Aufl. 2012, § 30 Rn. 51.

²⁹ *Schmidt-Abmann* (Fn. 3), S. 399.

³⁰ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 61; *Nöbmer* (Fn. 11), S. 295; *Schmidt-Abmann* (Fn. 3), S. 399.

³¹ *Kabl* (Fn. 5), S. 368; *Schuster* (Fn. 4), S. 129.

³² *Nöbmer* (Fn. 11), S. 295.

Entscheidungen, die in gestuften und gemischten Verfahren zwischen Kommission und nationalen Behörden ergehen, können jedoch auch zu erheblichen rechtlichen Problemen für den Einzelnen führen. Im Folgenden werden daher ausgewählte Probleme, die sich im Hinblick auf die Rechte des Einzelnen im Verwaltungsverfahren sowie im Hinblick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen ergeben, dargestellt und erörtert.³³

I. Rechtsprobleme im Hinblick auf Individualrechte im Verwaltungsverfahren

1. Die Verfahrensgarantien des Art. 41 GRCh

Als Ausfluss des Wesens der EU als „Rechtsgemeinschaft“³⁴ und der Rechtsstaatlichkeit aus Art. 2 S. 1 EUV garantiert Art. 41 GRCh dem Einzelnen ein Recht auf eine gute Verwaltung (Abs. 1), das sich in Einzelausprägungen, wie u. a. dem Recht auf Anhörung (Abs. 2 lit. a), dem Recht auf Akteneinsicht (Abs. 2 lit. b) und dem Recht auf Entscheidungsbegründung (Abs. 2 lit. c) konkretisiert.³⁵ Diese Verfahrensgarantien waren schon vor Inkrafttreten der GRCh am 1.12.2009 durch die Rechtsprechung der Unionsgerichte als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannt.³⁶ Art. 41 Abs. 1 GRCh verpflichtet zwar explizit nur die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union zur Einhaltung der Verfahrensrechte; als fortbestehende allgemeine Rechtsgrundsätze binden diese nach vorherrschender Ansicht aber auch die Mitgliedstaaten bei der Ausführung von Unionsrecht – trotz der fehlenden Grundrechtsverpflichtung in Art. 41 Abs. 1 GRCh.³⁷

³³ Auf Haftungsfragen kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, siehe dazu aber *Frensz*, Handbuch Europarecht V: Wirkungen und Rechtsschutz, 2010, § 2 Rn. 1936 ff.; *Hofmann* (Fn. 7), S. 300 ff.; *ders.*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Fn. 1), S. 353 (376 ff.); *Shirvani*, Haftungsprobleme im Europäischen Verwaltungsverbund, EuR 2011, 619 (627 ff.).

³⁴ Siehe die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02) v. 14.12.2007, ABl. C 303/17, 28.

³⁵ *Streinz*, in: *ders.*, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 41 GRCh Rn. 8.

³⁶ Siehe die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02) v. 14.12.2007, ABl. Nr. C 303/17, 28 unter Hinweis auf *EuGH*, Urt. v. 31.3.1992, C-255/90 P, *Burban ./.* *Parlament* und *EuG*, Urt. v. 18.9.1995, T-167/94, *Nölle ./.* *Rat und Kommission* sowie Urt. v. 9.7.1999, T-231/97, *New Europe Consulting et al. ./.* *Kommission*. Dazu *Galetta/Grzeszick*, in: Stern/Sachs, GRCh, Art. 41 Rn. 8 f. m. w. N.; *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 3, 5; *Jarass*, GRCh, 4. Aufl. 2021, Art. 41 Rn. 1.

³⁷ So *Jarass* (Fn. 36), Art. 41 Rn. 10 f.; *Kahl* (Fn. 8), S. 602; *Magiera*, in: Meyer/Hölscheidt, GRCh, 5. Aufl. 2019, Art. 41 Rn. 9; *Ruffert*, in: Calliess/*ders.* (Fn. 2), Art. 41 GRCh Rn. 9.

Als „Verteidigungsrechte“³⁸ zählen das Recht auf Anhörung vor nachteiligen individuellen Maßnahmen und das Recht auf Akteneinsicht zu den wichtigsten Verfahrensgarantien.³⁹ Das Anhörungsrecht bzw. Recht auf rechtliches Gehör beinhaltet die Information des Betroffenen über Eröffnung und Gegenstand des Verwaltungsverfahrens und gibt ihm das Recht, eine Stellungnahme zu den von der Verwaltungsbehörde dargelegten Tatsachen abzugeben, die bei der Entscheidung der Verwaltung auch berücksichtigt werden muss.⁴⁰ Das Recht auf Einsicht in die Akten, welche die eigene Person betreffen, ist wiederum Grundvoraussetzung für die wirksame Gewährung rechtlichen Gehörs, da der Betroffene ohne Kenntnis der Tatsachenlage auch nicht effektiv dazu Stellung nehmen kann.⁴¹ Auf diese Weise können die Interessen des Betroffenen im Verwaltungsverfahren berücksichtigt werden.⁴²

Auch das Recht darauf, dass die Behörde ihre Entscheidung hinsichtlich der tragenden rechtlichen und tatsächlichen Aspekte begründet, fördert die Transparenz und dient der Möglichkeit einer späteren gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns.⁴³ Den Verfahrensgarantien des Art. 41 GRCh kommt somit maßgebliche Bedeutung für den Rechtsschutz des Einzelnen und für die Richtigkeit der Verwaltungsentscheidung zu.⁴⁴

2. Beeinträchtigung der Verfahrensrechte durch gestufte Entscheidungen

Die einzelnen Verfahrenspflichten des Art. 41 Abs. 2 GRCh müssen grundsätzlich nur von der Behörde beachtet werden, die im Außenverhältnis gegenüber dem Bürger auftritt.⁴⁵ Daher kann bei gestuften Entscheidungen die Verschiedenheit zwischen der nach außen zuständigen und der in der Sache

³⁸ *EuGH*, Urt. v. 18.10.1989, C-374/87, *Orkem ./.* Kommission, Rn. 32 f., Urt. v. 10.9.2013, C-383/13 PPU, *M.G. et al. ./.* Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Rn. 32; *EuG*, Urt. v. 25.3.2025, T-563/12, *Central Bank of Iran ./.* Rat, Rn. 92.

³⁹ *Kabl* (Fn. 8), S. 602; *Magjera*, in: Meyer/Hölscheidt (Fn. 37), Art. 41 Rn. 11, 13.

⁴⁰ *Magjera*, in: Meyer/Hölscheidt (Fn. 37), Art. 41 Rn. 12; *Ruffert*, in: Calliess/ders. (Fn. 2), Art. 41 GRCh Rn. 15.

⁴¹ *Galetta/Grzeszick*, in: Stern/Sachs (Fn. 36), Art. 41 Rn. 72; *Voet van Vormizeele*, in: Schwarze u. a., EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 41 GRCh Rn. 9; *Shirvani*, Verfahrensgrundrechte in mehrstufigen, das EU-Recht vollziehenden Verwaltungsverfahren – Dargestellt am Beispiel des Arzneimittelzulassungs- und Gentechnikrechts, DVBl. 2011, 674 (676).

⁴² *Bast*, Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht, in: Leible/Terhechte (Fn. 6), § 41 Rn. 10.

⁴³ *Galetta/Grzeszick*, in: Stern/Sachs (Fn. 36), Art. 41 Rn. 81; *Jarass* (Fn. 36), Art. 41 Rn. 30; *Magjera*, in: Meyer/Hölscheidt (Fn. 37), Art. 41 Rn. 15; *Shirvani* (Fn. 41), S. 677.

⁴⁴ *Bast* (Fn. 42), § 41 Rn. 10; *Nebl* (Fn. 9), S. 187.

⁴⁵ *Jarass*, GRCh, 3. Aufl. 2016, Art. 41 Rn. 14.

entscheidenden Behörde zu einer Beeinträchtigung der Verfahrensrechte führen.⁴⁶

Insbesondere die Adressatenstellung ist in solchen Fällen problematisch, in denen der Einzelne in keinem direkten Rechtsverhältnis zur Kommission steht, da sich ihr Beschluss nur unmittelbar an die mitgliedstaatliche Behörde richtet.⁴⁷ Hiervon kann der Einzelne trotzdem unmittelbar betroffen sein, da den nationalen Behörden meist kein Entscheidungsspielraum zusteht, sondern sie den Kommissionsbeschluss nur als deren „verlängerter Arm“⁴⁸ gegenüber dem Einzelnen vollziehen.⁴⁹

Es ist daher zu klären, in welcher Phase des Verfahrens und vor welcher Behörde der betroffene Einzelne seine Verfahrensrechte geltend machen kann.⁵⁰ Insbesondere hinsichtlich des Anhörungsrechts stellt sich bei mehrstufigen Verfahren mit verbindlicher Letztentscheidungsbefugnis der Kommission die Frage, ob der Einzelne vor der Kommissionsentscheidung durch diese selbst angehört werden muss, es also zu einer doppelten Anhörung kommt, oder ob auch die Anhörung auf erster Stufe durch die nationale Behörde dem Recht auf rechtliches Gehör gemäß Art. 41 Abs. 2 lit. a GRCh genügt. Entsprechende Unklarheiten bestehen auch hinsichtlich des Akteneinsichtsrechts.

Gestufte Entscheidungen werfen auch Fragen für die Reichweite der Begründungspflicht der Kommission auf. Denn das Begründungserfordernis ist einzelfallabhängig und kann je nachdem, wer als Adressat der Entscheidungsbegründung angesehen wird, aufgrund unterschiedlichen Kenntnisstands variieren.⁵¹ So können an einen staatengerichteten Beschluss geringere Begründungsanforderungen zu stellen sein als an dieselbe Entscheidung, die gegenüber einem zuvor nicht am Verfahren beteiligten Einzelnen ergeht.⁵²

⁴⁶ *Gundel* (Fn. 9), § 3 Rn. 140; *Kahl* (Fn. 8), S. 603.

⁴⁷ Z. B. die zollrechtliche Erlassentscheidung gemäß Art. 116 Abs. 3 UZK i. V. m. Art. 101 UZK-DelVO; dazu *Nöbmer* (Fn. 11), S. 296.

⁴⁸ *Schmidt-Aßmann* (Fn. 3), S. 399.

⁴⁹ Vgl. *ebd.*; *Nöbmer* (Fn. 11), S. 296.

⁵⁰ *Fehling*, Die Funktion von Verfahren im Unionsrecht, in: *Leible/Terhechte* (Fn. 6), § 3 Rn. 54; *Shirvani* (Fn. 41), S. 674; *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Fn. 4), EuR Rn. 203.

⁵¹ *Galetta/Grzeszick*, in: *Stern/Sachs* (Fn. 36), Art. 41 Rn. 82; vgl. auch *Gellermann*, in: *Streinz* (Fn. 35), Art. 296 AEUV Rn. 13.

⁵² So die Argumentation bei *EuGH*, Urt. v. 26.6.1986, C-203/85, *Nicolet Instrument* ././ *Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen*, Rn. 11.

3. Rechtsprechungsentwicklung im Bereich des Zollverwaltungsverfahrens

In der Unionsrechtsprechung wurden die Probleme gestufter Entscheidungen im Zollverfahren für die Verfahrensrechte des Einzelnen, insbesondere für das Anhörungsrecht, zwar erkannt, jedoch lange Zeit mit Verweis auf fehlende Regelungen im Sekundärrecht hingenommen.⁵³ Eine Rechtsprechungsänderung des *EuGH* von grundlegender Bedeutung erfolgte aber im Jahr 1991 im Fall *TU München*.⁵⁴ In diesem Urteil entschied der *EuGH*, dass das Anhörungsrecht in mehrstufigen Zollverfahren eine Möglichkeit des Betroffenen zur Stellungnahme vor der Kommission selbst erfordere, auch wenn das Sekundärrecht dies nicht vorsehe.⁵⁵ Bei seinem Urteil ließ sich der *Gerichtshof* von dem Gedanken leiten, dass der gerichtlich nur beschränkt kontrollierbare Beurteilungsspielraum der Kommission durch höhere Anforderungen an die Gewährung der Verfahrensgarantien kompensiert werden müsse, um so eine gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten.⁵⁶

Diese Rechtsprechung wurde in den folgenden Jahren bestätigt.⁵⁷ Eine „mittelbare“ Anhörung des Betroffenen über die nationalen Zollbehörden reicht demnach nicht aus, um dem Anhörungsrecht vor der Kommission gerecht zu werden.⁵⁸ Eine eigene Anhörung durch die Kommission wird dann als erforderlich erachtet, wenn die Kommission – wie im Fall *Kaufring*⁵⁹ – zum

⁵³ *EuGH*, Urt. v. 26.6.1986, C-203/85, *Nicolet Instrument ./. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen*, Rn. 11, 15 ff., ebenso Urt. v. 8.3.1988, C-43/87, *Nicolet Instrument GmbH ./. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen*, Rn. 13 f.; dazu *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 63; *Kabl* (Fn. 8), S. 603.

⁵⁴ *EuGH*, Urt. v. 21.11.1991, C-269/90, *Hauptzollamt München-Mitte ./. Technische Universität München*; dazu *Saurer* (Fn. 18), S. 261 ff.

⁵⁵ *EuGH*, Urt. v. 21.11.1991, C-269/90, *Hauptzollamt München-Mitte ./. Technische Universität München*, Rn. 25.

⁵⁶ *Ebd.*, Rn. 14; dazu *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 65; näher zu diesem Kompensationsgedanken: *Kabl*, Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU, *VerwArch* 95 (2004), 1 (9 f.); *Nebl* (Fn. 9), S. 283; *Saurer* (Fn. 18), S. 261 f.

⁵⁷ Bzgl. Fischereilizenzen: *EuGH*, Urt. v. 29.6.1994, C-135/92, *Fiskano AB ./. Kommission*, Rn. 39; bzgl. Zollfragen: *EuG*, Urt. v. 9.11.1995, T-346/94, *France-Aviation ./. Kommission*, Rn. 33 f., Urt. v. 19.2.1998, T-42/96, *Eyckeler & Malt AG ./. Kommission*, Rn. 74 ff., 78, 84 f., Urt. v. 17.9.1998, T-50/96, *Primex Produkte Import-Export GmbH & Co. KG u. a. ./. Kommission*, Rn. 57 ff.

⁵⁸ *EuG*, Urt. v. 19.2.1998, T-42/96, *Eyckeler & Malt AG ./. Kommission*, Rn. 84 ff., insb. Rn. 86, Urt. v. 18.1.2000, T-290/97, *Mehibas Dordtselaan BV ./. Kommission*, Rn. 44 ff., insb. Rn. 46, Urt. v. 10.5.2001, T-186/97 u. a., *Kaufring AG u. a. ./. Kommission*, Rn. 160 f., dazu *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 64; *Saurer* (Fn. 18), S. 263; *Shirvani* (Fn. 41), S. 676.

⁵⁹ *EuG*, Urt. v. 10.5.2001, T-186/97 u. a., *Kaufring AG u. a. ./. Kommission*, Rn. 152, 155, 160.

Nachteil des Betroffenen eine von den mitgliedstaatlichen Behörden abweichende Sachverhaltswürdigung vornehmen will.⁶⁰ Sie ist außerdem notwendig, wenn die Kommission – wie im Fall *TU München*⁶¹ – ihre Entscheidung maßgeblich auf einen Aspekt stützen will, zu dem vor der nationalen Behörde noch keine Stellungnahme des Antragstellers erfolgt ist.⁶² Somit fordert die europäische Rechtsprechung vor dem Erlass gestufter Entscheidungen in Zollverfahren eine Anhörungsdoppelung.⁶³ Diese Erwägungen sind auch auf das Recht zur Akteneinsicht übertragbar.⁶⁴

Im Bereich des EU-Zollrechts hat die Europäische Kommission die Rechtsprechung der europäischen Gerichte in Bezug auf die Anhörungsrechte mittlerweile sekundärrechtlich umgesetzt.⁶⁵ Der von der Kommissionsentscheidung Betroffene hat sowohl vor der nationalen Behörde (Art. 22 Abs. 6 UZK) als auch vor der Kommission (Art. 99 UZK-DeIVO⁶⁶) ein Anhörungsrecht.⁶⁷ Zudem trifft die Kommission eine Begründungspflicht nach Art. 296 S. 2 AEUV, wenn sie den Antrag auf Erstattung oder Erlass ablehnt.⁶⁸ Im Zollverfahren wurden somit Rechtssicherheit und Rechtsklarheit geschaffen.

⁶⁰ *Gundel* (Fn. 9), § 3 Rn. 142; *Sydow*, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel des Produktzulassungsrechts, 2004, S. 274.

⁶¹ *EuGH*, Urt. v. 21.11.1991, C-269/90, *Hauptzollamt München-Mitte* ./ *Technische Universität München*, Rn. 25.

⁶² *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 64; ebenso *Classen*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Fn. 22), Art. 197 AEUV Rn. 71

⁶³ Dazu *Sydow* (Fn. 60), S. 275; *ders.*, Europäisierte Verwaltungsverfahren, *JuS* 2005, 202 (203 f.).

⁶⁴ *EuG*, Urt. v. 19.2.1998, T-42/96, *Eyckeler & Malt AG* ./ *Kommission*, Rn. 79 ff., Urt. v. 17.9.1998, T-50/96, *Primex Produkte Import-Export GmbH & Co. KG u. a.* ./ *Kommission*, Rn. 62 f.; *Classen*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Fn. 22), Art. 197 AEUV Rn. 71; *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 64.

⁶⁵ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 64 Fn. 209.

⁶⁶ Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission v. 28.7.2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union, ABL. L 343/1.

⁶⁷ Näher dazu *Alexander*, in: *Witte* (Fn. 20), Art. 116 UZK Rn. 36.

⁶⁸ *Ebd.*, Art. 116 UZK Rn. 39.

4. Ungeklärte Probleme

a) Geltung der Verfahrensrechte im Beihilfenrecht

Jedoch sind die verfahrensrechtlichen Probleme nicht in allen Bereichen gelöst, in denen es zu gestuften Entscheidungen kommt. Insbesondere im Beihilfenaufsichtsverfahren werden die Verfahrensrechte des Einzelnen durch die im gestuften Verfahren ergehende Entscheidung der Kommission bezüglich der Rückforderung rechtswidriger Beihilfen erheblich beeinträchtigt.⁶⁹ Das Beihilfenaufsichtsverfahren ist als bilaterales Verfahren zwischen Mitgliedstaat und Kommission ausgestaltet.⁷⁰ Obwohl der Beihilfenempfänger von der an den Mitgliedstaat gerichteten Rückerstattungsentscheidung der Kommission aufgrund der damit verbundenen Rückzahlungspflicht belastet ist, stehen ihm als „Dritten“ kaum Verfahrensrechte zu, insbesondere weder Akteneinsichts- noch Anhörungsrecht, vgl. Art. 24 BVVO.⁷¹ Diese „verfahrensrechtlich defizitäre Sonderstellung“⁷² des Beihilfenverfahrensrechts wird in der Literatur insbesondere im Hinblick auf die Änderungsmöglichkeit im Zuge der Reform der BVVO im Juli 2013 stark kritisiert.⁷³ Die europäische Gerichtsbarkeit scheint diese Beeinträchtigung der Individualrechte jedoch mit der Begründung hinzunehmen, dass es sich gerade um „kein Verfahren ‚gegen‘ den Beihilfenempfänger“⁷⁴ handle, da nur der Mitgliedstaat Adressat der Entscheidung sei; ein weitergehendes Akteneinsichtsrecht würde zudem die Kontrolle staatlicher Beihilfen gefährden.⁷⁵ Im Schrifttum wird demgegenüber mehrheitlich die Erstreckung der Verfahrensrechte des Art. 41 Abs. 2 GRCh,

⁶⁹ Ausführlich *Kahl* (Fn. 8), S. 604 ff.; *Nehl* (Fn. 9), S. 300 ff.; vgl. auch *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Fn. 4), EuR Rn. 203.

⁷⁰ *Hilbert*, Die europäische Beihilfenaufsicht, JURA 2017, 1150 (1158).

⁷¹ *Ebd.*; *Mederer*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 108 AEUV Rn. 93; ausführlich zum Akteneinsichtsrecht *Giesberts/Gayger*, Kein Akteneinsichtsrecht des Beihilfenempfängers? Grundrechtliche Defizite im Beihilfenverfahren der EU-Kommission, EuZW 2019, 669 ff.

⁷² *Nöbmer* (Fn. 11), S. 225.

⁷³ Sehr deutlich *Giesberts/Gayger* (Fn. 71), S. 669, 673; *Nehl*, Recht auf rechtliches Gehör, in: *Heselhaus/Nowak*, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 58 Rn. 41; *Plappert*, Die neue Beihilfeverfahrensverordnung unter besonderer Beachtung der Auskunftersuchen an Marktteilnehmer, EuZW 2014, 216 (219) sieht darin wegen der gleichzeitig eingeführten Informationspflicht sogar eine Verschlechterung.

⁷⁴ *EuG*, Urt. v. 8.7.2004, T-198/01, *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH ./.* Kommission, Rn. 193, Urt. v. 1.7.2010, T-62/08, *ThyssenKrupp Aciai Speciali Terni SpA ./.* Kommission, Rn. 163.

⁷⁵ *EuGH*, Urt. v. 29.6.2010, C-139/07 P, *Kommission ./.* Technische Glaswerke Ilmenau GmbH, Rn. 50 ff., 58; auch *EuG*, Urt. v. 13.12.2018, T-165/16, *Ryanair DAC und Airport Marketing Services Ltd ./.* Kommission, Rn. 45 ff., 54, Urt. v. 13.12.2018, T-165/15, *Ryanair DAC und Airport Marketing Services Ltd ./.* Kommission, Rn. 56 ff.

insbesondere des Anhörungs- und des Akteneinsichtsrechts, auf den Beihilfenempfänger gefordert.⁷⁶ Begründet wird dies damit, dass zumindest der Wortlaut des Art. 41 Abs. 2 lit. b GRCh („Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten“) gerade keine Adressatenstellung erfordere.⁷⁷ Zudem sei der Empfänger einer zurückzufordernden Beihilfe vergleichbar stark belastet wie der Zuschussempfänger einer gekürzten EU-Strukturfondsbeihilfe;⁷⁸ in diesen Fällen bejahen *EuG* und *EuGH* die Geltung der Verteidigungsrechte auch dann, wenn eine sekundärrechtliche Regelung für das betreffende Verfahren fehlt.⁷⁹ Am Beispiel des Beihilfenrechts zeigt sich also deutlich, wie gestufte Entscheidungen, bei denen nur der Mitgliedstaat oder die nationale Behörde als Adressat des Kommissionsbeschlusses angesehen wird, die Verfahrensgarantien des dadurch belasteten Einzelnen beeinträchtigen können.

b) Anhörungsrecht bei rechtlich unverbindlichen Zwischenhandlungen

Noch offen ist, inwiefern eine Anhörung auch vor Verfahrenshandlungen der Kommission erforderlich ist, die für die Entscheidung der nationalen Behörde zwar rechtlich nicht bindend sind, aber gegebenenfalls faktische Auswirkungen haben können; das ist etwa bei Stellungnahmen der Fall.⁸⁰ Während dies teilweise im Hinblick auf ein transparentes und partizipatives Verwaltungsverfahren gefordert wird,⁸¹ wird es überwiegend als rechtsstaatlich nicht zwingend erachtet.⁸² Denn die Belange des Einzelnen können auch vor den nationalen Behörden noch hinreichend beachtet werden, z. B. indem diese dem Betroffenen die Verfahrenshandlung der Kommission bekanntgeben und ihm dazu ein Recht auf Stellungnahme einräumen.⁸³ Insofern scheint es in diesem Fall im Verhältnis zwischen den Verfahrensrechten des Einzelnen und der Verwaltungseffizienz

⁷⁶ *Giesberts/Gayger* (Fn. 71), S. 673; *Nöbmer* (Fn. 11), S. 213 ff., insb. S. 220 f.; *Weiß* (Fn. 1), S. 173.

⁷⁷ So *Giesberts/Gayger* (Fn. 71), S. 670; *Nehl*, Recht auf Akteneinsicht, in: *Heselhaus/Nowak* (Fn. 73), § 59 Rn. 34.

⁷⁸ *Nehl* (Fn. 73), § 58 Rn. 39; *Nöbmer* (Fn. 11), S. 205 f.

⁷⁹ *EuG*, Urt. v. 6.12.1994, T-450/93, *Lisrestal u. a. ./.* *Kommission*, Rn. 42 ff.; bestätigt durch *EuGH*, Urt. v. 24.10.1996, C-32/95 P, *Kommission ./.* *Lisrestal u. a.*, Rn. 24 ff.

⁸⁰ Dazu *Kahl* (Fn. 8), S. 603 Fn. 28; *Nöbmer* (Fn. 11), S. 299; *Shirvani* (Fn. 41), S. 676.

⁸¹ Dafür *Winter* (Fn. 8), S. 271 ff., insb. S. 276.

⁸² Mit Hinweis auf rechtsstaatlich gebotene Ausnahmen *Kahl* (Fn. 8), S. 603 Fn. 28 m. w. N.; ebenso *Nöbmer* (Fn. 11), S. 300; *Shirvani* (Fn. 41), S. 676.

⁸³ So die Lösung von Art. III-24 Abs. 5 S. 2 des ReNEUAL-Musterentwurfs, in: *Schneider/Hofmann/Ziller*, ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, 2015, S. 64 f.; vgl. dazu auch die Erläuterungen: *ibd.*, S. 89 Rn. 88.

angemessen, eine Anhörung nur vor der außenwirksam entscheidenden nationalen Behörde zu gewähren.⁸⁴

c) Begründungspflicht bei verfahrensinternen Zwischenhandlungen

Auch die Frage nach der Begründungspflicht bei verfahrensinternen Zwischenakten von Unionsbehörden ist noch ungeklärt. In der Unionsrechtsprechung wird die Begründungspflicht solcher Zwischenhandlungen, die nicht isoliert gerichtlich angreifbar sind, tendenziell verneint.⁸⁵ Da die Begründungspflicht aber nicht nur der gerichtlichen Überprüfbarkeit, sondern auch der Transparenz des Verfahrens für den Einzelnen dient, wird auch in solchen Fällen vermehrt eine Begründungspflicht für wünschenswert erklärt.⁸⁶

5. Reformperspektiven

Gestufte Entscheidungen bewegen sich im Spannungsverhältnis zwischen den Verfahrensgarantien des Einzelnen (Art. 41 GRCh) und dem Grundsatz der Effizienz der europäischen Verwaltung (Art. 298 Abs. 1 Var. 2 AEUV) sowie der Kohärenz, das je nach Bereich unterschiedlich aufgelöst wird. Einerseits wird dem Betroffenen im mehrstufigen Zollverfahren ein doppeltes Anhörungsrecht – also sowohl vor den mitgliedstaatlichen Zollbehörden als auch vor der Kommission – gewährt, wodurch hier der Individualrechtsschutz die Verwaltungseffizienz überwiegt.⁸⁷ Im Beihilfenaufsichtsverfahren andererseits wird nach der aktuell gültigen Rechtslage, die von der europäischen Rechtsprechung bestätigt wurde, das Spannungsverhältnis – ohne hinreichenden Grund – zugunsten der Effizienz des Verfahrens aufgelöst, indem dem Einzelnen mangels Adressatenstellung kaum Verfahrensrechte gegenüber der Kommission zugestanden werden. Eine allgemeine, bereichsübergreifende Lösung der offenen Probleme, die sich bezüglich der Verfahrensgarantien Einzelner stellen, ist also bisher noch nicht gefunden.

⁸⁴ Ebenso *v. Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 640 f. Fn. 202; *Kahl* (Fn. 8), S. 603 Fn. 28; *Nöbmer* (Fn. 11), S. 299 f.

⁸⁵ *EuGH*, Urt. v. 15.10.1987, C-222/86, *Unectef./.* *Heylens u. a.*, Rn. 15 f.; zustimmend *v. Danwitz* (Fn. 84), S. 641.

⁸⁶ Deutlich bei *Fehling*, Buch III des ReNEUAL-Musterentwurfs aus der Perspektive der europäischen Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Schneider/Rennert/Marsch, ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahren, Tagungsband, Fachtagung am 5. und 6. November 2015 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig, 2016, S. 143 (152); ebenso *Shirvani* (Fn. 41), S. 677.

⁸⁷ Ebenso *Nöbmer* (Fn. 11), S. 193.

Für eine vollumfassende Sicherung der Rechte des Einzelnen in gestuften und gemischten Verwaltungsverfahren erscheint es trotz der damit verbundenen verlängerten Verfahrensdauer rechtsstaatlich geboten, die Verfahrensgarantien auch bereichsübergreifend doppelt zu gewähren, also auf der jeweiligen Verfahrensstufe, wie dies im Zollrecht bereits der Fall ist.⁸⁸ Denn die komplexen Formen der vertikalen Behördenkooperation dürfen nicht zu rechtsstaatlichen Lücken hinsichtlich der wirksamen Geltung der Verfahrensgarantien des Einzelnen führen. Nur durch eine zweifache, voneinander unabhängige Gewährung der Verfahrensrechte aus Art. 41 GRCh wird sichergestellt, dass die Interessen des Betroffenen auf jeder relevanten Verfahrensstufe berücksichtigt werden, sodass im Ergebnis eine richtige Verwaltungsentscheidung ergehen kann. Transparente und richtige Verwaltungsentscheidungen sind wichtig, um die Akzeptanz und demokratische Legitimation des europäischen Verwaltungsverbundes zu fördern.⁸⁹

Diese doppelte Gewährung der Verfahrensgarantien kann dabei im Wesentlichen auf zwei Wegen rechtlich verankert werden: einerseits durch bereichsspezifische Kodifikationen, wie im EU-Zollrecht, andererseits durch eine Gesamtkodifikation des in europäischen Verbundentscheidungen geltenden, allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts.

Ein Beispiel dafür, wie ein allgemeines Verwaltungsverfahrensrecht vor dem Erlass von gestuften und gemischten Entscheidungen aussehen könnte, liefert der von einem Netzwerk europäischer Verwaltungsrechtswissenschaftler ausgearbeitete ReNEUAL-Musterentwurf (2014)⁹⁰ für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht. So sieht Art. III-24 Abs. 1 S. 1 des ReNEUAL-Musterentwurfs eine Gewährung des Anspruchs auf rechtliches Gehör „in allen Abschnitten eines Verbundverfahrens“⁹¹ zwischen Unionsorganen und nationalen Behörden vor.⁹²

Angesichts des kaum zu überblickenden Flickenteppichs an bereichsspezifischen, sekundärrechtlichen Regelungen wäre eine kodifizierende

⁸⁸ So auch *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Fn. 4), EuR Rn. 203; vgl. auch *Sydon* (Fn. 60), S. 275. Anders aber *Eckes/Mendes* (Fn. 22), S. 669, die eine einzige Anhörung auf der Ebene, auf der letztlich die Sachentscheidung getroffen wird, als ausreichend erachten.

⁸⁹ Vgl. *Kahl* (Fn. 8), S. 609.

⁹⁰ *Schneider/Hofmann/Ziller* (Fn. 83).

⁹¹ Abgedruckt in *Schneider/Hofmann/Ziller* (Fn. 83), S. 64. Zum Begriff des Verbundverfahrens: Art. I-4 Abs. 4 ReNEUAL, in: *Schneider/Hofmann/Ziller* (Fn. 83), S. 22, S. 27 Rn. 21.

⁹² Dies kritisch bewertend *Febling* (Fn. 86), S. 151.

Lösung daher wünschenswert, um Rechtsklarheit und -sicherheit zu schaffen.⁹³ Eine baldige Realisierung ist momentan aber aufgrund der noch ungeklärten Kompetenzfrage hinsichtlich der Kodifikation des Kooperationsverwaltungsrechts⁹⁴ als eher unwahrscheinlich einzustufen. Daher ist vorerst ein bereichsspezifisches Tätigwerden des europäischen Gesetzgebers erforderlich.⁹⁵ Insbesondere die BVVO muss durch eine Reform in Einklang mit Art. 41 GRCh gebracht werden, um auf diese Weise die Verfahrensgarantien des Beihilfenempfängers zu stärken.

II. Rechtsprobleme im Hinblick auf den Individualrechtsschutz

Gestufte und gemischte Verwaltungsentscheidungen können durch die Verflechtung von Behördenbeiträgen auf unionaler und nationaler Ebene zu Rechtsschutzdefiziten in verwaltungsgerichtlichen Verfahren führen.⁹⁶

1. Das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz aus Art. 47 GRCh

Art. 47 Abs. 1 GRCh gewährt dem Einzelnen aufgrund des Wesens der Union als „Rechtsgemeinschaft“ ein Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, wenn seine unionsrechtlich garantierten Rechte oder Freiheiten durch Unionsstellen oder Stellen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Unionsrecht verletzt werden.⁹⁷ Daneben folgt aus Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, dass es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, um einen wirksamen Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen zu gewährleisten.

Der Schutzbereich des Art. 47 GRCh beinhaltet, dass jeder Betroffene auf zumutbare Weise Zugang zu wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelfen haben

⁹³ Ebenso hinsichtlich des Beihilfenrechts *Hilbert* (Fn. 70), S. 1162; allgemein zu den Vorteilen einer Kodifikation, *Kabl*, Kodifizierung des Verwaltungsverfahrensrechts in Deutschland und in der EU, Grundlagen, Entwicklung, Perspektiven, JuS 2018, 1025 (1026, 1030).

⁹⁴ Siehe zur umstrittenen Frage, ob die EU eine Kompetenz zur Regelung des allgemeinen Verwaltungsrechts hat, grundlegend *Kabl*, Hat die EG die Kompetenz zur Regelung des Allgemeinen Verwaltungsrechts?, NVwZ 1996, 865 ff. m. w. N.; dazu auch *ders.* (Fn. 93), S. 1032 m. w. N.

⁹⁵ Ebenso *Kabl* (Fn. 8), S. 608; ähnlich *Nöhmer* (Fn. 11), S. 322 f.

⁹⁶ Ausführlich dazu *Hofmann* (Fn. 33), S. 359 ff.; *Nebl* (Fn. 9), S. 413 ff.; *Nöhmer* (Fn. 11), S. 303 ff.; *Sydow* (Fn. 60), S. 277 ff.

⁹⁷ Siehe die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02) v. 14.12.2007, ABl. Nr. C 303/17, 30; *Jarass* (Fn. 36), Art. 47 Rn. 3, 11; *Lemke*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje (Fn. 71), Art. 47 GRCh Rn. 5, 7.

muss.⁹⁸ Der Rechtsschutz muss lückenlos gewährt werden, d. h. jede belastende Maßnahme muss vollständig gerichtlich überprüfbar sein.⁹⁹ Außerdem gewährt Art. 47 Abs. 2 das Recht auf eine gerichtliche Entscheidung in „angemessener Frist“, also dass die Gerichtsverfahren effektiv und zügig durchgeführt werden.¹⁰⁰ Zudem wird im Schrifttum – trotz fehlender Erwähnung in Art. 47 GRCh und in der Rechtsprechung – überwiegend vertreten, dass auch ein hinreichend klar bestimmter Rechtsweg zum Recht auf effektiven Rechtsschutz zählt.¹⁰¹

Das europäische Rechtsschutzsystem folgt dabei dem sogenannten Trennungsprinzip: Danach sind Rechtsverletzungen durch Unionsorgane nur vor den Unionsgerichten geltend zu machen, während Rechtsverletzungen durch mitgliedstaatliche Behörden bei der Anwendung von Unionsrecht vor den nationalen Gerichten gerügt werden müssen.¹⁰² Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV gewährleistet dabei als Bindeglied zwischen nationalen und unionalen Gerichten eine kohärente Auslegung und Anwendung des Unionsrechts.¹⁰³

2. Beeinträchtigung durch gestufte Verwaltungsentscheidungen

Probleme für den effektiven Rechtsschutz des Einzelnen ergeben sich bei solchen gestuften Entscheidungen, bei denen die nationale Behörde zwar die außenwirksame Entscheidung gegenüber dem Bürger trifft, die Kommission diese Entscheidung aber durch ihre verfahrensinterne Beteiligung vorgegeben hat, wie es im Beihilfen- und Zollrecht der Fall ist.¹⁰⁴ Dabei ist die Entscheidung

⁹⁸ *Jarass* (Fn. 36), Art. 47 Rn. 29; *Merli*, Rechtsschutz in grenzüberschreitenden verwaltungsrechtlichen Kooperationsverfahren in Europa, in: Holoubek/Lang (Fn. 1), S. 377 (384).

⁹⁹ *Hofmann* (Fn. 7), S. 285.

¹⁰⁰ *Jarass* (Fn. 36), Art. 47 Rn. 52 m. w. N.; *Lenke* in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje (Fn. 71), Art. 47 GRCh Rn. 14.

¹⁰¹ Dafür *Hofmann* (Fn. 7), S. 197; *Merli* (Fn. 98), S. 384; *Novak*, Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, in: Heselhaus/ders. (Fn. 73), § 55 Rn. 44; *Schmidt-Aßmann*, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes, Herausforderungen angesichts vernetzter Verwaltungen und Rechtsordnungen, 2015, S. 55.

¹⁰² *Fehling*, Europäisches Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht, in: Terhechte (Fn. 2), § 10 Rn. 102; *Ruffert*, Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zum Europäischen Verwaltungsverbund, DÖV 2007, 761 (768); *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 4), EuR Rn. 196.

¹⁰³ *Merli* (Fn. 98), S. 381; *Novak*, Rechtsschutz im europäischen Verwaltungsrecht, in: Terhechte (Fn. 2), § 11 Rn. 59; *Sydow* (Fn. 60), S. 283 f.; ausführlich zur Bedeutung des Art. 267 AEUV für die Kohärenzsicherung: *Schmidt-Aßmann* (Fn. 101), S. 116 ff.

¹⁰⁴ *Classen*, Effektive und kohärente Justizgewährleistung im europäischen Rechtsschutzverbund, JZ 2006, 157 (161); *Sydow*, Die Vereinheitlichung des

der nationalen Behörde isoliert gerichtlich angreifbar, wenn sie z. B. in Deutschland als Verwaltungsakt i. S. d. § 35 VwVfG zu qualifizieren ist, sodass der Betroffene den jeweiligen nationalen Rechtsweg bestreiten kann, in Deutschland also eine Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO erheben kann.¹⁰⁵

Soweit die nationale Entscheidung in gestuften Verfahren aber durch den staatengerichteten Kommissionsbeschluss präjudiziert ist, stellt sich die Frage nach der Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der nationalen Gerichte, wenn sie das Unionshandeln für ungültig halten.¹⁰⁶ Seit dem 1987 ergangenen Urteil im Fall *Foto-Frost*¹⁰⁷ verneint der *EuGH* in ständiger Rechtsprechung eine Kompetenz nationaler Gerichte dazu, über die Gültigkeit von Handlungen der Unionsorgane zu entscheiden.¹⁰⁸ Stattdessen trifft die mitgliedstaatlichen Gerichte eine Vorlagepflicht an den *EuGH* im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV, wenn sie von der Ungültigkeit des Kommissionsbeschlusses überzeugt sind.¹⁰⁹ Dieses Verwerfungsmonopol des *EuGH* dient der Sicherung der Kohärenz des Rechtsschutzsystems.¹¹⁰ Die strikte Anwendung des Trennungsprinzips kann jedoch zu verschiedenen Problemen beim Rechtsschutz gegen gestufte Entscheidungen führen.

a) *Verzögerung des Gerichtsverfahrens durch Rechtswegdoppelung*

Der Betroffene muss bei gestuften Verwaltungsentscheidungen nicht nur gegen den verfahrensabschließenden nationalen Akt gerichtlichen Rechtsschutz ersuchen. Denn sobald ihm die interne Kommissionsentscheidung – auch formlos – bekannt wurde, beginnt nach Art. 263 Abs. 6 AEUV eine zweimonatige Klagefrist, mit deren Ablauf die Entscheidung der Kommission in Bestandskraft erwächst.¹¹¹ Auch eine inzidente Überprüfung der Kommissionsentscheidung im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens vor

mitgliedstaatlichen Vollzugs des Europarechts in mehrstufigen Verwaltungsverfahren, *Die Verwaltung* 34 (2001), 517 (540).

¹⁰⁵ *Nöbmer* (Fn. 11), S. 304.

¹⁰⁶ Zu dieser Frage im Zollrecht: *EuGH*, Urt. v. 22.10.1987, C-314/85, *Foto-Frost* ./ *Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Rn. 9, 11.

¹⁰⁷ *EuGH*, Urt. v. 22.10.1987, C-314/85, *Foto-Frost* ./ *Hauptzollamt Lübeck-Ost*.

¹⁰⁸ *Ebd.*, Rn. 15; bestätigt in *EuGH*, Urt. v. 6.11.2012, C-199/11, *Europese Gemeenschap* ./ *Otis NV u. a.*, Rn. 53.

¹⁰⁹ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 66; *Hofmann* (Fn. 7), S. 256; *Thiele*, *Europäisches Prozessrecht*, 2. Aufl. 2014, § 9 Rn. 55.

¹¹⁰ *EuGH*, Urt. v. 22.10.1987, C-314/85, *Foto-Frost* ./ *Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Rn. 16 f.

¹¹¹ *Nöbmer* (Fn. 11), S. 304 f.; *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Fn. 4), *EuR* Rn. 198.

dem *EuGH* nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV i. V. m. Art. 277 AEUV wäre dann wegen der Umgehung der Bestandskraft unzulässig.¹¹² Um dies zu verhindern, muss der Betroffene parallel zum nationalen Gerichtsverfahren eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV gegen den Kommissionsbeschluss erheben.¹¹³ Weil bei diesen Formen der gestuften Entscheidungen aber nur die nationale Behörde und nicht der Kläger Adressat der Kommissionsentscheidung ist, ist der Kläger nur klagebefugt, wenn er individuell und unmittelbar betroffen ist.¹¹⁴ Nach der sogenannten *Plaumann*-Formel liegt eine individuelle Betroffenheit vor, wenn die Entscheidung den Kläger „wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten“.¹¹⁵ Das ist bei gestuften Entscheidungen der Fall, weil der Einzelne von der umsetzenden, nationalen Entscheidung materiell beschwert ist.¹¹⁶ Der *EuGH* bejaht zudem eine unmittelbare Betroffenheit bei gestuften Entscheidungen schon dann, wenn der Kommissionsbeschluss für die nationale Behörde bindend ist und diese den Beschluss lediglich im Einzelfall umsetzt, wie es z. B. im Beihilfenaufsichtsrecht bei dem staatengerichteten Rückforderungsbeschluss der Kommission nach Art. 16 BVVO der Fall ist.¹¹⁷

Problematisch ist dabei jedoch, dass sich das Gerichtsverfahren durch dieses Beschreiten eines doppelten Rechtsweges erheblich verzögern kann, insbesondere wenn sowohl vor den europäischen als auch vor den nationalen Gerichten der gesamte Instanzenzug durchlaufen werden muss.¹¹⁸ So betrug z. B. im Jahr 2018 die durchschnittliche Dauer von Vorabentscheidungsverfahren vor dem *EuGH* 16 Monate, bei Verfahren vor dem *EuG* waren es sogar 20

¹¹² Vgl. *EuGH*, Urt. v. 9.3.1994, C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH* ././ *Bundesrepublik Deutschland*, Rn. 14 ff., insb. Rn. 17, Urt. v. 30.1.1997, C-178/95, *Wiljo NV* ././ *Belgischer Staat*, Rn. 21; *Classen* (Fn. 104), S. 161; *Nöhmer* (Fn. 11), S. 304 f.; *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Fn. 4), EuR Rn. 198.

¹¹³ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 66.

¹¹⁴ *Classen* (Fn. 104), S. 161; *Nehl* (Fn. 9), S. 416 f.

¹¹⁵ *EuGH*, Urt. v. 15.7.1963, C-25/62, *Plaumann & Co.* ././ *Kommission*, S. 238.

¹¹⁶ Mit Beispielen aus dem Zollrecht: *Saurer* (Fn. 18), S. 266; dazu auch *Sydow*, *Europäisierte Verwaltungsverfahren*, JuS 2005, 202 (207).

¹¹⁷ Vgl. *EuGH*, Urt. v. 13.5.1971, C-41/70 - 44/70, *NV International Fruit Company u. a.* ././ *Kommission*, Rn. 23/29; *Classen* (Fn. 104), S. 161; *Nöhmer* (Fn. 11), S. 305; *Sydow* (Fn. 60), S. 285; vgl. auch *Weiß* (Fn. 5), S. 540.

¹¹⁸ Näher dazu *Hofmann* (Fn. 7), S. 297 ff.; *ders.* (Fn. 33), S. 374; *Sydow* (Fn. 60), S. 293.

Monate.¹¹⁹ Ob dies mit dem in Art. 47 Abs. 2 S. 1 GRCh garantieren Recht auf Entscheidung in angemessener Frist noch zu vereinbaren ist, erscheint zweifelhaft.¹²⁰

b) Mangelnde Rechtswegklarheit

Für den Betroffenen ist bei gestuften Entscheidungen oft nicht klar, gegen welche belastende Maßnahme er vor welchem Gericht vorgehen muss.¹²¹ Nur in seltenen Fällen ist der verbindliche Kommissionsbeschluss in mehrstufigen Verfahren direkt an den Betroffenen adressiert, sodass er dagegen unmittelbar eine Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 Var. 1 AEUV erheben kann und muss.¹²² Oft hingegen ist die Beteiligung anderer Verwaltungsstellen durch verwaltungsinterne Entscheidungen der Unionsorgane und deren präjudizielle Wirkung für den Einzelnen nicht erkennbar.¹²³ Auch ist es für den Einzelnen nicht immer leicht zu unterscheiden, ob es sich um eine Entscheidung des Unionsorgans mit Präjudizwirkung handelt, gegen die eine Nichtigkeitsklage statthaft ist, oder ob es sich um eine bloße vorbereitende, nicht anfechtbare Zwischenmaßnahme handelt.¹²⁴

Problematisch sind auch die Fälle, in denen der Betroffene von der internen Kommissionsentscheidung erst erfährt, wenn bereits das Verfahren gegen die abschließende Entscheidung der mitgliedstaatlichen Behörde eröffnet wurde.¹²⁵ Dabei ist in der Literatur umstritten, ob auch in diesen Fällen eine direkte Nichtigkeitsklage parallel zum nationalen Verfahren erhoben werden muss. Dies wird einerseits mit der Begründung bejaht, dass die mangelnde Rechtswegklarheit sich lediglich auf den Beginn der Klagefrist auswirken könne, nicht aber auf die Erforderlichkeit einer parallelen Klageerhebung.¹²⁶

¹¹⁹ *EuGH*, Pressemitteilung Nr. 39/19 v. 25.3.2019, Rechtsprechungsstatistiken 2018, abrufbar unter: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_1840875/de/ (zuletzt abgerufen am 12.12.2020).

¹²⁰ Ebenso *Hofmann* (Fn. 7), S. 298; vgl. auch *v. Arnould* (Fn. 2), § 2 Rn. 30; *Weiß* (Fn. 76), S. 158.

¹²¹ *Classen* (Fn. 104), S. 162.

¹²² So bei *EuGH*, Urt. v. 30.1.1997, C-178/95, *Wiljo NV ./ Belgischer Staat*, Rn. 10, 19 ff., 23; dazu *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Fn. 4), EuR Rn. 197.

¹²³ *Frenz* (Fn. 33), § 2 Rn. 1931; *Hofmann* (Fn. 7), S. 269 m. Bsp.; *ders.* (Fn. 33), S. 373.

¹²⁴ *Hofmann* (Fn. 7), S. 271 m. w. N.; *Nehl* (Fn. 9), S. 414.

¹²⁵ So der Fall bei *EuGH*, Urt. v. 27.9.1983, C-216/82, *Universität Hamburg ./ Hauptzollamt Hamburg-Kebrvieder*, Rn. 6 ff., insb. Rn. 10, Urt. v. 23.5.1989, C-378/87, *Top Hit Holzvertrieb GmbH ./ Kommission*, Rn. 12 ff.; dazu *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 66.

¹²⁶ So *Nehl* (Fn. 9), S. 430; vgl. auch *Hofmann* (Fn. 7), S. 270.

Dagegen wird zu Recht vorgebracht, dass die Einleitung eines weiteren Gerichtsverfahrens für den Einzelnen aus Gründen der Rechtssicherheit unzumutbar sei und in diesen Fällen auch nicht eine Umgehung der Bestandskraft des Kommissionsbeschlusses drohe.¹²⁷ Wenn der Einzelne erst im Verlauf des nationalen Verfahrens von dem präjudiziellen Kommissionsbeschluss und dessen Anfechtbarkeit erfährt, überwiegt das Recht des Einzelnen auf effektiven Rechtsschutz das Bedürfnis nach Rechtssicherheit.

Das Problem der Rechtswegklarheit kann aber durch eine Doppelung der Verfahrensrechte in gestuften Verfahren gelöst bzw. abgeschwächt werden: Wenn auch die Kommission den Einzelnen anhört, bevor sie ihren verbindlichen Beschluss trifft, erlangt der Betroffene damit Kenntnis von dessen Existenz und Tragweite.¹²⁸ Unklarheiten können zudem dadurch beseitigt werden, dass die außenwirksam entscheidende Behörde ihrer Begründungspflicht aus Art. 41 Abs. 2 lit. c GRCh nachkommt, indem sie auf die Beteiligung der anderen Behörde hinweist und eine entsprechende Rechtsbehelfsbelehrung erlässt.¹²⁹ Durch eine Verbesserung der Position des Betroffenen im gestuften Verwaltungsverfahren nimmt also auch die Rechtswegklarheit zu.

c) Verletzung der Vorlagepflicht durch das nationale Gericht

Wenn die nationalen Behörden den Kommissionsbeschluss ohne eigenen Entscheidungsspielraum umsetzen müssen, kann die Rechtsstellung des Einzelnen beeinträchtigt werden, falls der Kommissionsbeschluss unionsrechtswidrig ist und das nationale Gericht dennoch seiner Vorlagepflicht nicht nachkommt. Denn der Einzelne hat kaum Möglichkeiten, eine Vorlage an den *EuGH* zu erzwingen.¹³⁰ Er hat kein Initiativrecht im Vorabentscheidungsverfahren, sondern kann eine Vorlage lediglich „anregen“.¹³¹ Nach erfolgloser Berufung und Revision kann er gegebenenfalls Verfassungsbeschwerde beim *BVerfG* wegen Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG) durch willkürliche Nichtvorlage einlegen.¹³² Also kann die Durchsetzung der Vorlagepflicht im Einzelfall sehr kompliziert und zeitaufwendig sein, wodurch das Recht des Betroffenen auf

¹²⁷ So *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 66; *Lecheler/Gundel*, Übungen im Europarecht, 1999, S. 97; *Nöhmer* (Fn. 11), S. 307.

¹²⁸ Ähnlich *Nehl* (Fn. 9), S. 432.

¹²⁹ So *Classen* (Fn. 104), S. 162; *Hofmann* (Fn. 7), S. 297.

¹³⁰ *Hofmann* (Fn. 7), S. 288; *Weiß* (Fn. 76), S. 163; dazu aus österreichischer Perspektive berichtend: *Merli* (Fn. 98), S. 382.

¹³¹ *Fehling* (Fn. 102), § 10 Rn. 105; *Hofmann* (Fn. 7), S. 288.

¹³² Dazu *Hofmann* (Fn. 7), S. 288 ff. m. w. N.; vgl. auch *Ehrlicke*, in: Streinz (Fn. 35), EUV/AEUV, Art. 267 AEUV Rn. 52.

effektiven Rechtsschutz verletzt werden kann. Falls das nationale Gericht nicht an den *EuGH* vorlegt und die Klage gegen die verfahrensabschließende, nationale Verwaltungsentscheidung erfolglos bleibt, erwächst diese trotz möglicher Unionsrechtswidrigkeit in Bestandskraft. Bei einer erfolgreichen, parallel dazu erhobenen Nichtigkeitsklage vor dem *EuG* zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der fraglichen Unionshandlung kann die nationale Verwaltungsbehörde aber gegebenenfalls zu einer Rücknahme ihrer bestandskräftigen, unionsrechtswidrigen Entscheidung nach der vom *EuGH* entwickelten *Kühne & Heitz*-Doktrin¹³³ verpflichtet werden.¹³⁴

3. Beeinträchtigung durch gemischte Verwaltungsentscheidungen

a) Rechtsschutzprobleme am Beispiel der Rechtssache *Borelli*

Eine besondere Rechtsschutzproblematik stellte sich im Fall *Borelli*¹³⁵, den der *EuGH* 1992 zu entscheiden hatte und bei dem eine italienische Gesellschaft Mittel aus einem Agrarfonds der EU beantragte.¹³⁶ Voraussetzung der Mittelbewilligung war nach der einschlägigen EU-Verordnung¹³⁷, dass sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene eine positive Entscheidung erging, die von der jeweiligen Behörde eigenverantwortlich getroffen wurde. Also lag die Situation einer gemischten Entscheidung vor, für die sowohl die Kommission als auch die nationale Behörde ihre Zustimmung erteilen mussten.¹³⁸ Eine Besonderheit war, dass die Genehmigung der Kommission von der positiven Entscheidung der nationalen Behörde abhängig war, also der nationalen Entscheidung präjudizielle Wirkung zukam.¹³⁹ Im Fall *Borelli* lehnte die nationale Behörde den Antrag jedoch letztendlich ab, weshalb auch die Kommission den Antrag trotz Vorliegens der übrigen Genehmigungsvoraussetzungen nicht bewilligen konnte.

¹³³ *EuGH*, Urt. v. 13.1.2004, C-453/00, *Kühne & Heitz NV* ./ . *Productschap voor Pluimvee en Eieren*, Rn. 24 ff.

¹³⁴ Näher dazu *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 2), EUV/AEUV, Art. 267 AEUV Rn. 41 m. w. N.

¹³⁵ *EuGH*, Urt. v. 3.12.1992, C-97/91, *Oleificio Borelli SpA* ./ . *Kommission*. Dazu aus italienischer Perspektive berichtend: *Galetta*, Wechselwirkung zwischen nationalem Verwaltungsrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht – aus italienischer Perspektive, in: Magiera/Sommermann, Verwaltung in der Europäischen Union, S. 63 (76 ff.).

¹³⁶ Die folgende Sachverhaltszusammenfassung beruht auf: *Classen* (Fn. 104), S. 162; *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 68; *Nehl* (Fn. 9), S. 79 f.

¹³⁷ Verordnung (EWG) Nr. 355/77 des Rates v. 15.2.1977, ABl. L 51/1.

¹³⁸ So die Einordnung bei *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 67 f.; *Nehl* (Fn. 9), S. 79.

¹³⁹ *Nehl* (Fn. 9), S. 79; *Nöhmer* (Fn. 11), S. 306.

Fraglich ist in diesen Fällen, ob sowohl die Entscheidung der Kommission als auch die Entscheidung der nationalen Behörde isoliert angegriffen werden können und müssen.¹⁴⁰ Rechtsschutzprobleme können bei solchen gemischten Entscheidungen zudem insbesondere dann entstehen, wenn die (Teil-)Entscheidung der mitgliedstaatlichen Behörde nach nationalem Recht – wie im Fall *Borelli* – als eine nicht eigenständig anfechtbare, vorbereitende Handlung bewertet wird.¹⁴¹ Das Trennungsprinzip verbietet es dem *EuGH* mangels Zuständigkeit auch in solchen Fällen mit gemischter Entscheidungszuständigkeit, die Rechtmäßigkeit des mitgliedstaatlichen Handelns zu überprüfen.¹⁴² Dies ist nach dem *EuGH* vielmehr nur im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 f. AEUV möglich.¹⁴³ Daher ist zu klären, wie bei solchen gemischten Entscheidungen ein effektiver und lückenloser Rechtsschutz des Einzelnen erreicht werden kann.

Der *EuGH* wälzte im Fall *Borelli* die Sicherstellung des Rechtsschutzes an die mitgliedstaatlichen Gerichte selbst ab, indem er urteilte, dass eine Klage gegen die nationale Verwaltungshandlung zulässig sei, „selbst wenn die innerstaatlichen Verfahrensvorschriften dies in einem solchen Fall nicht vorsehen“.¹⁴⁴ Das nationale Verwaltungsprozessrecht wird insofern europäisiert, als entweder entsprechende Rechtsbehelfe geschaffen werden müssen oder die nationalen Gerichte die Zulässigkeit bestehender Rechtsbehelfe unionsrechtskonform auslegen müssen, z. B. indem sie vorbereitende Maßnahmen der nationalen Behörden mit Präjudizwirkung gegenüber der Kommission als beschwerende und somit eigenständig angreifbare Akte ansehen.¹⁴⁵ Dieses Konzept der mitgliedstaatlichen Verantwortlichkeit für die Gewährung des Rechtsschutzes

¹⁴⁰ *Nebf* (Fn. 9), S. 80; *Nöhmer* (Fn. 11), S. 306.

¹⁴¹ Vgl. *EuGH*, Urt. v. 3.12.1992, C-97/91, *Olejificio Borelli SpA ./.* Kommission, Rn. 8; *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 68; *Nebf* (Fn. 9), S. 433. Ähnliche Probleme stellen sich im deutschen Recht bei der gerichtlichen Überprüfbarkeit der nationalen Auswahl und Meldung eines FFH-Gebiets nach der FFH-RL, vgl. dazu: *Kabl/Gärditz*, Rechtsschutz im europäischen Kontrollverbund am Beispiel der FFH-Gebietsfestsetzungen, NuR 2005, 555 (556 ff.); *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Fn. 4), EuR Rn. 200.

¹⁴² So *EuGH*, Urt. v. 3.12.1992, C-97/91, *Olejificio Borelli SpA ./.* Kommission, Rn. 9 f.; bestätigt durch Urt. v. 21.3.2000, C-6/99, *Association Greenpeace France u. a. ./.* Ministère de l'Agriculture et de la Pêche u. a., Rn. 53; *Classen* (Fn. 104), S. 162.

¹⁴³ *EuGH*, Urt. v. 22.3.1990, C-347/87, *Triveneta Zuccheri SpA u. a. ./.* Kommission, Rn. 16 f.; *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 69 m. w. N.; vgl. ferner *García de Enterría*, The Extension of the Jurisdiction of National Administrative Courts by Community Law: the Judgment of the Court of Justice in *Borelli* and Article 5 of the EC Treaty, YEL 13 (1993), 19 (24).

¹⁴⁴ *EuGH*, Urt. v. 3.12.1992, C-97/91, *Olejificio Borelli SpA ./.* Kommission, Rn. 13 (Zitat), Rn. 15.

¹⁴⁵ *Gundel* (Fn. 6), § 27 Rn. 70 f.; *Hofmann* (Fn. 7), S. 296.

wird nun durch Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV ausdrücklich festgeschrieben. Der Betroffene kann also vor den nationalen Gerichten klagen, welche dann gegebenenfalls die Frage der Gültigkeit des Kommissionshandelns zur Entscheidung an den *EuGH* im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens vorlegen müssen.¹⁴⁶ Sofern der Rechtsbehelf vor dem nationalen Gericht schließlich doch erfolgreich ist, kann die Kommission trotz ihrer wegen Fristablaufs bestandskräftig gewordenen ablehnenden Entscheidung aufgrund der neuen Sachlage erneut über den Antrag entscheiden, ohne an die vorherige Entscheidung gebunden zu sein.¹⁴⁷ Letztlich erreicht der Kläger auf diese Weise doch sein Rechtsschutzziel.

b) Kritische Rezeption im Schrifttum

Diese Lösung erfuhr im Schrifttum allerdings viel Kritik, da sie die in Art. 291 Abs. 1 AEUV niedergelegte institutionelle Autonomie sowie die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten beim Vollzug von Unionsrecht stark einschränkt.¹⁴⁸ Auch ist sie für den Kläger sehr zeitaufwendig, sodass zweifelhaft ist, ob damit noch das Erfordernis einer Gerichtsentscheidung in „angemessener Frist“ nach Art. 47 Abs. 2 S. 1 GRCh erfüllt wird.¹⁴⁹

c) Aktuelle Entwicklungen

Lange Zeit war unklar, ob der *EuGH* auch zukünftig an der in der *Borelli*-Entscheidung entwickelten Vorgehensweise festhalten wird. Denn zum einen besteht diese spezifische Verfahrensart mit gemischter Entscheidungszuständigkeit im EU-Agrarrecht nicht mehr.¹⁵⁰ Zum anderen hat der *EuGH* in verschiedenen neueren Urteilen eine Abweichung vom Trennungsprinzip zugelassen: So hielt er etwa in einem Urteil aus 2007 betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Unionsorgane die inzidente Überprüfung der Unionsrechtsmäßigkeit des mitgliedstaatlichen Handelns durch die Unionsgerichtsbarkeit für möglich.¹⁵¹ Auch in dem im Jahr

¹⁴⁶ Hofmann, Composite decision making procedures in EU administrative law, in: ders./Türk, Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration, 2009, S. 136 (154); Nöhmer (Fn. 11), S. 306.

¹⁴⁷ Gundel (Fn. 6), § 27 Rn. 71 f.

¹⁴⁸ Kritisch Nebl (Fn. 9), S. 435; ebenso García de Enterría (Fn. 143), S. 25 f.

¹⁴⁹ Ebenso Nebl (Fn. 9), S. 436; ähnlich auch Gundel (Fn. 6), § 27 Rn. 72; Hofmann (Fn. 33), S. 374.

¹⁵⁰ Nebl (Fn. 9), S. 79 m. w. N., 437.

¹⁵¹ *EuGH*, Urt. v. 18.12.2007, C-64/05 P, *Königreich Schweden ./.* Kommission, Rn. 91 ff., insb. Rn. 94. Da der *Gerichtshof* dabei aber den Sondercharakter dieser Entscheidung betont hat, ist sie wohl nicht verallgemeinerungsfähig, vgl. auch Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 4), EuR Rn. 201.

2018 ergangenen Urteil *Berlusconi und Fininvest* im Rahmen der EU-Bankenaufsicht erklärte der *Gerichtshof* allein die Unionsgerichte zur Überprüfung auch nationaler Verfahrensbeiträge auf Verstöße gegen Unionsrecht für zuständig¹⁵².

In der im Jahr 2020 ergangenen Entscheidung im Rechtsstreit *GAEC Jeanningros* bestätigte der *EuGH* wiederum entsprechend der *Borelli*-Rechtsprechung die Anwendbarkeit des Trennungsprinzips und die alleinige Zuständigkeit der nationalen Gerichte zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des nationalen Verwaltungshandelns.¹⁵³ Im Urteil ging es um ein Eintragungsverfahren bezüglich Ursprungsbezeichnungen im Bereich des Agrar- und Lebensmittelrechts, bei dem die Kommission die letztverbindliche Eintragungsentscheidung nur dann treffen kann, wenn der Mitgliedstaat ihr einen entsprechenden Antrag zuleitet, den er zuvor als gerechtfertigt überprüft hatte.¹⁵⁴ Da also auch in diesem Verfahren der nationalen Behördenentscheidung präjudizielle Wirkung zukommt, liegt eine gemischte Entscheidung entsprechend *Borelli* vor.

Welche Rechtsprechung letztlich anwendbar ist, hängt dabei maßgeblich von der Inhaberschaft der „tatsächliche[n] Entscheidungsbefugnis“ in mehrstufigen Verwaltungsverfahren ab.¹⁵⁵ Die mitgliedstaatlichen Gerichte sind entsprechend der *Borelli*-Rechtsprechung zuständig, wenn den nationalen Behörden die „tatsächliche Entscheidungsbefugnis“ zukommt und mithin die Unionsorgane kein oder nur eingeschränktes Ermessen haben.¹⁵⁶ Sofern jedoch die faktische

¹⁵² *EuGH*, Ur. v. 19.12.2018, C-219/17, *Berlusconi und Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) ./ Banca d'Italia und Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)*, Rn. 43 ff., insb. Rn. 47 und Rn. 57; dazu *Germelmann/Gundel*, Die Entwicklung der *EuGH*-Rechtsprechung zum europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Jahr 2020, BayVBl. 2021, 583 (595 Fn. 208); ausführliche Urteilsbesprechung bei *Brito Bastos*, Judicial review of composite administrative procedures in the Single Supervisory Mechanism: *Berlusconi*, CMLR 2019, 1355 ff.

¹⁵³ *EuGH*, Ur. v. 29.1.2020, C-785/18, *GAEC Jeanningros ./ Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) u. a.*, Rn. 25 ff.; dazu *Germelmann/Gundel* (Fn. 152), S. 595, die dies als „deutliche[n] Kontrast“ zu den Bankenaufsicht-Urteilen bezeichnen und eine „Zerklüftung des europäischen Verwaltungsrechts“ kritisieren; siehe auch *Simon*, Principes généraux du droit – Protection juridictionnelle effective, Europe 3/2020, 13 ff.

¹⁵⁴ *EuGH*, Ur. v. 29.1.2020, C-785/18, *GAEC Jeanningros ./ Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) u. a.*, Rn. 24.

¹⁵⁵ *GA Campos Sánchez-Bordona*, Schlussantr. v. 27.6.2018, C-219/17, *Berlusconi und Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) ./ Banca d'Italia und Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)*, Rn. 60 (Zitat), 63, 103.

¹⁵⁶ *Ebd.*, Rn. 63, 103; bestätigt durch *EuGH*, Ur. v. 19.12.2018, C-219/17, *Berlusconi und Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) ./ Banca d'Italia und Istituto per la Vigilanza*

Letztentscheidungsbefugnis wie im Fall *Berlusconi und Fininvest* bei den Unionsorganen liegt und diese eigenes Ermessen haben, geht der *EuGH* von einer alleinigen Zuständigkeit der Unionsgerichte aus. Insgesamt ist daher anzunehmen, dass der *EuGH* auch in Zukunft an dieser Differenzierung festhalten wird. Somit wird auch die im *Borelli*-Urteil entwickelte Vorgehensweise weiterhin Bestand haben, soweit es um gemischte Entscheidungen in mehrstufigen Verwaltungsverfahren mit tatsächlicher Entscheidungsbefugnis der nationalen Behörden geht.

4. Reformbedarf des Rechtsschutzsystems

Die bisherigen Lösungen des *EuGH* auf Basis des Trennungsprinzips führen zwar im Ergebnis dazu, dass der Betroffene auch gegen vertikal gestufte und gemischte Verwaltungsentscheidungen gerichtlich vorgehen kann. Dennoch gibt es in der Literatur zahlreiche Autoren, die das bisherige Rechtsschutzsystem als unzureichend empfinden und einen europäischen Gerichtsverbund als Spiegelbild zum europäischen Verwaltungsverbund fordern.¹⁵⁷

a) Abweichung vom Trennungsprinzip

Ein Reformvorschlag auf dem Weg zu einem europäischen Gerichtsverbund ist die Aufweichung des geltenden Trennungsprinzips im Bereich vertikaler Verbundentscheidungen in der Form, dass den europäischen und nationalen Gerichten auch Rechtsprechungsbefugnisse hinsichtlich der jeweiligen fremden Hoheitsakte zugesprochen werden.¹⁵⁸ Die nationalen Gerichte sollen demnach ermächtigt werden, inzident auch die Unionsrechtmäßigkeit der Einzelakte der europäischen Organe mit Präjudizwirkung zu überprüfen¹⁵⁹ bzw. sogar zu verwerfen,¹⁶⁰ während auch die europäischen Gerichte inzident das Handeln der nationalen Behörden mit Bindungswirkung für die Kommission hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Unionsrecht überprüfen und ersetzen dürften.¹⁶¹ Ziel ist die

Sulle Assicurazioni (IVASS), Rn. 45 f.; dazu auch *Ellerbrok*, Das umgekehrte Vorabentscheidungsverfahren als Schlussstein im europäischen Rechtsschutzverbund, *VerwArch* 113 (2022), 302 (316 f.).

¹⁵⁷ So *v. Arnould* (Fn. 2), § 2 Rn. 30; *Kahl* (Fn. 5), S. 387; *Schoch*, Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts* III, 2. Aufl. 2013, § 50 Rn. 371; *Weiß* (Fn. 76), S. 152 ff.

¹⁵⁸ So *v. Arnould* (Fn. 2), § 2 Rn. 30; *Fehling* (Fn. 102), § 10 Rn. 106; *Hofmann* (Fn. 33), S. 374 f.

¹⁵⁹ *Ruffert* (Fn. 102), S. 769.

¹⁶⁰ *Fehling* (Fn. 102), § 10 Rn. 106; *Hofmann* (Fn. 33), S. 374 f.; *Sydow* (Fn. 60), S. 294; *Weiß* (Fn. 76), S. 161 f.

¹⁶¹ *Hofmann/Türk*, Legal challenges in EU administrative law by the move to an integrated administration, in: dies. (Fn. 146), S. 355 (369).

Vereinfachung des Rechtsschutzes des Betroffenen insofern, als dieser danach nur noch die außenwirksame nationale oder unionale Entscheidung vor dem jeweils zuständigen Gericht angreifen müsste, die ihm gegenüber ergangen ist.¹⁶² Da eine solche Prüfungs- und Verwerfungskompetenz der nationalen Gerichte aber mit der Autonomie des Unionsrechts nicht vereinbar wäre, wäre eine Änderung der europäischen Verträge nötig.¹⁶³

Alternativ wird auch ein Ausbau des Vorabentscheidungsverfahrens durch die Möglichkeit von Vorlagen an europäische administrative Fachgerichte vorgeschlagen.¹⁶⁴

b) Umgekehrtes Vorabentscheidungsverfahren

Auch die Einführung eines Vorabentscheidungsverfahrens in umgekehrter Richtung bei vertikal gestuften Entscheidungen zwischen mitgliedstaatlichen und unionalen Behörden wäre eine Änderungsmöglichkeit.¹⁶⁵ Dabei könnten Unionsgerichte den mitgliedstaatlichen Gerichten Fragen vorlegen, bei denen es um die Gültigkeit und Rechtmäßigkeit von mitgliedstaatlichen präjudiziellen Behördenhandlungen nach nationalem Recht geht.¹⁶⁶

c) Stellungnahme

Das aktuelle Rechtsschutzsystem, das auf der Anwendung des Trennungsprinzips basiert, kann im Fall von vertikal gestuften und gemischten Entscheidungen zu einer Beeinträchtigung des Grundrechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz aus Art. 47 GRCh führen. Im Hinblick auf die möglichen Rechtswegunklarheiten, die Notwendigkeit der Rechtswegdoppelung und den damit verbundenen Aufwand für den Betroffenen, insbesondere das hohe Prozesskostenrisiko sowie die lange Verfahrensdauer, erscheint das bisherige Rechtsschutzsystem reformbedürftig.¹⁶⁷ Aus rechtsstaatlichen Gründen ist eine Lockerung des Trennungsprinzips geboten, um den Rechtsschutz des Einzelnen zu vereinfachen. Dabei ist eine Lösung zu bevorzugen, bei welcher der Kläger auch bei gestuften und gemischten Entscheidungen lediglich gegen diejenige Entscheidung vorgehen muss, die ihm

¹⁶² Hofmann (Fn. 7), S. 287.

¹⁶³ Fehling (Fn. 102), § 10 Rn. 106; Hofmann (Fn. 7), S. 299.

¹⁶⁴ Vorgeschlagen von Ruffert (Fn. 102), S. 769; zustimmend Weiß (Fn. 76), S. 162.

¹⁶⁵ Dazu Ellerbrok (Fn. 156), S. 323 ff.; Hofmann (Fn. 146), S. 167; Hofmann (Fn. 7), S. 290; ders. (Fn. 33), S. 368; Weiß (Fn. 76), S. 162.

¹⁶⁶ So Hofmann (Fn. 146), S. 159; Hofmann (Fn. 7), S. 290; Weiß (Fn. 76), S. 162

¹⁶⁷ Ebenso Hofmann (Fn. 7), S. 300; Sydow (Fn. 60), S. 284 ff., S. 296.

gegenüber außenwirksam vorgenommen und ihm bekannt gegeben wurde.¹⁶⁸ Durch diesen konzentrierten Rechtsschutz wäre der Rechtsweg für den Einzelnen in jedem Fall eindeutig erkennbar. Durch die Vermeidung paralleler Gerichtsverfahren würden Zeit und Prozesskosten gespart. Somit hätte der Einzelne einen besseren Zugang zu wirksamem Rechtsschutz.

Eine Verwerfungskompetenz der nationalen Gerichte ist hingegen abzulehnen, da sie einen zu starken Eingriff in die Autonomie des Unionsrechts und in das Verwerfungsmonopol des *EuGH* darstellt und zu widersprüchlichen Entscheidungen führen könnte.

Der Vorschlag des umgekehrten Vorabentscheidungsverfahrens ist zu befürworten. Im Fall *Borelli* hätte der Kläger nach diesem Lösungsvorschlag lediglich eine Nichtigkeitsklage gegen den abschließenden Kommissionsbeschluss erheben müssen. Das *EuG* wäre dann ermächtigt gewesen, inzident die Vereinbarkeit des nationalen Verwaltungshandelns mit Unionsrecht zu prüfen.¹⁶⁹ Fragen bezüglich der Auslegung des nationalen Rechts hätte das *Gericht* dann im Wege des umgekehrten Vorabentscheidungsverfahrens an das zuständige nationale Gericht vorlegen müssen.¹⁷⁰ Somit bliebe trotz Prüfungs- und Ersetzungskompetenz des *EuG* die institutionelle und prozedurale Autonomie der Mitgliedstaaten gewahrt. Eine dadurch entstehende verlängerte Verfahrensdauer vor den europäischen Gerichten könnte vermieden werden, indem nur spezielle nationale Gerichte, wie beispielsweise die letztinstanzlichen Gerichte, für die Entscheidung über solche Vorlagen der europäischen Gerichte zuständig wären.¹⁷¹ Durch ein System von Vorabentscheidungsverfahren in beide Richtungen würden widersprüchliche Gerichtsentscheidungen vermieden und der Einzelne erhielte einen vereinfachten, lückenlosen Rechtsschutz.

Es wäre daher wünschenswert, dass der Unionsgesetzgeber tätig wird und die europäischen Verträge ändert, um so das Grundrecht des Einzelnen auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 47 GRCh, insbesondere hinsichtlich der Rechtswegklarheit und Entscheidung in angemessener Frist, auch gegen vertikal gestufte und gemischte Entscheidungen zu gewährleisten.

¹⁶⁸ Anders aber *Nöhmer* (Fn. 11), S. 307, 314, welche die Anfechtung der verbindlichen Entscheidung mit Präjudizwirkung für die nachgeordnete Behörde fordert.

¹⁶⁹ So auch die bevorzugte Lösung von *Nehl* (Fn. 9), S. 434.

¹⁷⁰ Ebenso *Hofmann* (Fn. 146), S. 159.

¹⁷¹ So der Vorschlag von *Hofmann/Türk* (Fn. 161), S. 370.

D. Zusammenfassung und Ausblick

1. Im Europäischen Verwaltungsverbund trägt die vertikale Behördenkooperation auf nationaler und unionaler Ebene im Einklang mit Art. 298 Abs. 1 Var. 2 AEUV zur Steigerung der Verwaltungseffizienz bei und fördert einen kohärenten Verwaltungsvollzug. Gleichzeitig können gemischte und gestufte Entscheidungen aber auch zur Beeinträchtigung des Einzelnen in seinen grundrechtlichen Verfahrensgarantien aus Art. 41 GRCh und seinem Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz aus Art. 47 GRCh führen.

2. Die Verfahrensgarantien stehen dabei in einem Spannungsverhältnis zur Verwaltungseffizienz und -kohärenz. Die Verflechtung von Entscheidungsbefugnissen in komplexen gestuften und gemischten Verfahren darf aber nicht dazu führen, dass der Einzelne in seinen Rechten aus Art. 41 GRCh verletzt wird. Vielmehr müssen die unterschiedlichen Interessen unter Berücksichtigung der jeweiligen bereichsspezifischen Besonderheiten in Ausgleich gebracht werden. Die Auflösung dieses Spannungsfeldes ist primär Aufgabe des europäischen Gesetzgebers.¹⁷² Dabei bietet sich einerseits eine sekundärrechtliche Bereichskodifikation und andererseits eine Gesamtkodifikation des in Verbundverfahren geltenden allgemeinen europäischen Verwaltungsverfahrensrechts an. Da eine solche Kodifikation trotz der Entwicklungen in jüngerer Zeit, wie dem ReNEUAL-Musterentwurf (2014) und dem Entwurf des Europäischen Parlaments (2016), aber tendenziell nicht in den nächsten Jahren absehbar ist,¹⁷³ sind für die nahe Zukunft Bereichskodifikationen zu fordern, die der besonderen Problematik bei gestuften Entscheidungen Rechnung tragen. Insbesondere im Beihilfenaufsichtsrecht ist eine Anpassung der BVVO und der Rechtsprechungspraxis geboten, um verfahrensrechtliche Lücken zu schließen.

3. Das geltende prozessuale Trennungsprinzip erschwert es dem Einzelnen bei vertikalen Verbundentscheidungen, sein Grundrecht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz aus Art. 47 GRCh wahrzunehmen. Diese Grundrechtsbeeinträchtigung durch die Kooperation zwischen der nationalen und unionalen Verwaltung ist jedoch rechtsstaatlich bedenklich. Daher wäre auch hier ein Tätigwerden des europäischen Gesetzgebers hinsichtlich einer Reform

¹⁷² Anders wohl *Eckes/Mendes* (Fn. 22), S. 670, die ein Handeln der Rechtsprechung bevorzugen.

¹⁷³ Zu den aktuellen Perspektiven einer solchen Kodifikation siehe auch *Kahl* (Fn. 93), S. 1031 ff.

des Rechtsschutzsystems notwendig, um den Rechtsschutz der von gestuften und gemischten Verwaltungsentscheidungen Betroffenen zu verbessern.