

SABRINA NÖHMER

Das Recht auf Anhörung
im europäischen
Verwaltungsverfahren

Jus Internationale et Europaeum

75

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

75



Sabrina Nöhmer

Das Recht auf Anhörung
im europäischen
Verwaltungsverfahren

Mohr Siebeck

Sabrina Nöhmer, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaft mit wirtschaftswissenschaftlicher Zusatzausbildung an der Universität Bayreuth; 2011 Masterstudium an der University of Glasgow (LL.M.); 2012 Promotion; seit 2011 Rechtsreferendarin am Kammergericht Berlin.

e-ISBN PDF 978-3-16-152565-0

ISBN 978-3-16-152564-3

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.dnb.de> abrufbar.

© 2013 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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 gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2012 von der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten weitgehend bis November 2012 berücksichtigt werden.

Zuallererst gebührt mein Dank meinem Doktorvater Prof. Dr. Wolfgang Kahl für seine herausragende Betreuung und stets konstruktive Kritik. Prof. Dr. Jörg Gundel danke ich für die freundliche Erstellung des Zweitgutachtens.

Darüber hinaus möchte ich meinen Eltern danken, ohne deren umfassende Unterstützung die Anfertigung dieser Arbeit sicherlich nicht möglich gewesen wäre.

Meinen Freunden, insbesondere Katharina Wischmann, Michael Nagel, Verena Bärenbrinker und Magdalena Kotyrba gilt mein Dank für ihr Verständnis sowie immerwährende freundschaftliche Unterstützung. Magdalena Kotyrba danke ich überdies für die umfangreiche Übersetzungshilfe im polnischen Verwaltungsrecht.

Stefan Höhn danke ich für seine Gabe, mich immer wieder zum Lachen zu bringen, sowie seine unerschütterliche Gelassenheit, die mich stets wieder auf den Boden der Tatsachen zurückholt.

Berlin, im Dezember 2012

Sabrina Nöhmer

Inhaltsübersicht

A.	Einleitung.....	1
I.	<i>Gegenstand und Ziel der Untersuchung.....</i>	1
II.	<i>Begriffsklärungen.....</i>	4
III.	<i>Gang der Untersuchung.....</i>	5
B.	Rechtliches Gehör als Ausprägung des Rechts auf gute Verwaltung nach Art. 41 Grundrechtecharta.....	9
I.	<i>Bindungswirkung des Art. 41 Grundrechtecharta in seiner rechtlichen Entwicklung.....</i>	9
II.	<i>Inhaltliche Strukturen des Rechts auf rechtliches Gehör.....</i>	22
III.	<i>Ergebnis.....</i>	62
C.	Das Anhörungsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts.....	65
I.	<i>Die Begründung der allgemeinen Rechtsgrundsätze und ihr Verhältnis zur Grundrechtecharta.....</i>	65
II.	<i>Die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten – Anhörung als Grundrecht ausgewählter Rechtsordnungen.....</i>	79
III.	<i>Anhörungsrechte und die Europäische Menschenrechtskonvention.....</i>	112
IV.	<i>Anhörungsrechte in weiteren internationalen Menschenrechtspakten.....</i>	131
V.	<i>Anhörungsrechte aus soft law.....</i>	135
VI.	<i>Ergebnis.....</i>	142
D.	Anhörungsrechte in einzelnen Referenzgebieten.....	145
I.	<i>Kartellverfahren.....</i>	145
II.	<i>Fusionskontrolle.....</i>	162

III. Antidumpingverfahren.....	178
IV. Zollverfahren	185
V. Sozialverwaltungsverfahren	193
VI. Luftverkehr.....	196
VII. Beihilfenaufsichtsverfahren	200
VIII. Beamtenrecht	221
IX. Ergebnis.....	224
E. Das Anhörungsrecht in der Rechtsprechung der Unionsgerichte	231
I. Das Recht auf Anhörung gegenüber den Unionsorganen	231
II. Das Recht auf Anhörung gegenüber den Mitgliedstaaten in nationalen, aber europarechtlich überlagerten Verwaltungsverfahren	259
III. Das Recht auf Anhörung gegenüber den Mitgliedstaaten in gestuften Verwaltungsverfahren	292
IV. Ergebnis.....	307
F. Reformperspektiven	315
I. Grundsätzlicher Reformbedarf	315
II. Reformdiskussionen hinsichtlich eines „Europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes“	317
III. Reformansätze im nationalen Verwaltungsverfahrenrecht.....	325
G. Zusammenfassung in Thesen.....	331

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Abkürzungsverzeichnis	XV
A. Einleitung.....	1
I. <i>Gegenstand und Ziel der Untersuchung</i>	1
II. <i>Begriffsklärungen</i>	4
III. <i>Gang der Untersuchung</i>	5
B. Rechtliches Gehör als Ausprägung des Rechts auf gute Verwaltung nach Art. 41 Grundrechtecharta	9
I. <i>Bindungswirkung des Art. 41 Grundrechtecharta in seiner rechtlichen Entwicklung</i>	9
1. Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Charta – von den Vorarbeiten bis zum Vertrag von Lissabon.....	9
2. Selbstbindung der Organe in ihrer rechtlichen Entwicklung.....	13
3. Bezugnahme auf die Charta in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Union	15
a) Gericht erster Instanz	15
b) Schlussanträge der Generalanwälte	17
c) EuGH.....	19
II. <i>Inhaltliche Strukturen des Rechts auf rechtliches Gehör</i>	22
1. Entstehungsgeschichte und Funktion des Rechts auf rechtliches Gehör.....	22
a) Entstehung und Entwicklung des Art. 41 GrCh	22
b) Begriffliche Entwicklung des Anhörungsrechts.....	26

c) Funktionen der Anhörung	29
d) Ausprägungen des Rechts auf rechtliches Gehör	31
2. Berechtigte	32
a) Grundrechtsträger	32
aa) Natürliche Personen	32
bb) Juristische Personen des Privatrechts	33
cc) Juristische Personen des öffentlichen Rechts.....	34
dd) Mitgliedstaaten	35
b) „Angelegenheiten“ des Grundrechtsträgers	37
aa) Schutz Dritter und Nichtadressaten	37
bb) Vertragsverletzungsverfahren als „Angelegenheit“ des Bürgers	38
3. Verpflichtete	40
a) Die Vollzugstypen des Unionsrechts	40
aa) Verpflichtung beim direkten Vollzug des Unionsrechts.....	40
bb) Verpflichtung beim indirekten Vollzug des Unionsrechts...	41
b) Bindung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union	43
aa) Organe	43
bb) Einrichtungen und sonstige Stellen	44
cc) Verpflichtung im Anwendungsbereich „Verwaltung“	45
c) Mitgliedstaaten als Verpflichtete von Art. 41 Abs. 1 und 2 GrCh	47
4. Abgrenzung zu anderen Verfahrensrechten.....	51
a) Abgrenzung zum Akteneinsichtsrecht	51
b) Abgrenzung zu sonstigen Rechten des Art. 41 GrCh	53
5. Sachlicher Schutzbereich, Beeinträchtigung und Rechtfertigung ..	54
a) Sachlicher Schutzbereich	54
b) Weitere Voraussetzungen der Gewährleistung.....	54
c) Beeinträchtigung und Rechtfertigung	55
6. Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis.....	58
 <i>III. Ergebnis</i>	 62
 C. Das Anhörungsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts.....	 65
<i>I. Die Begründung der allgemeinen Rechtsgrundsätze und ihr Verhältnis zur Grundrechtecharta</i>	 65
1. Grundrechte und Verfahrensgarantien aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen.....	 65

2. Der Beitritt der Union zur EMRK.....	68
3. Gewährleistung eines „doppelten“ oder „dreifachen“ Grundrechtsschutzes?	69
4. Das Verhältnis der Grundrechtecharta zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen.....	75
 <i>II. Die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten – Anhörung als Grundrecht ausgewählter Rechtsordnungen</i>	
1. Das Recht auf Anhörung im Verwaltungsverfahren als gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten?	79
2. Verfassungs- und verwaltungsverfahrenrechtliche Grundlagen des Anhörungsrechts in Deutschland	80
3. Die <i>droits de la défense</i> und das Anhörungsrecht in Frankreich ...	85
4. Der Grundsatz des <i>audi alteram partem</i> in Großbritannien.....	89
5. <i>Buon andamento</i> und Anhörungsrechte in Italien.....	94
6. <i>Trámite de audiencia</i> und seine Ausprägungen im spanischen Recht.....	98
7. Verfassungs- und verfahrensrechtliche Grundlagen des Anhörungsrechts in Polen.....	104
8. Das Anhörungsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz im Zusammenwirken der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen	109
 <i>III. Anhörungsrechte und die Europäische Menschenrechtskonvention</i>	
1. Bedeutung eines aus der EMRK abgeleiteten Anhörungsrechts ..	112
2. <i>Civil Rights</i> – Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK auf die Verwaltung	113
3. Anwendbarkeit nur im Gerichtsverfahren	116
a) „Gericht“ im Sinne des Art. 6 Abs. 1 EMRK.....	116
b) Die Kommission als „Gericht“	118
c) Anwendbarkeit auf den Anhörungsbeauftragten im Kartellverfahren	119
d) Das 7. Zusatzprotokoll zur EMRK	120
4. Verwaltungsverfahren als Strafverfahren.....	122
5. Indizwirkungen für das Verwaltungsverfahren.....	125
a) Analogie oder Schaffung eines Art. 6a EMRK?	125
b) Maßstabswirkung	126
6. Gewährleistungsinhalt	128
7. Zwischenergebnis.....	130

IV. Anhörungsrechte in weiteren internationalen Menschenrechtspakten	131
1. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966	131
2. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte	133
V. Anhörungsrechte aus soft law	135
1. Soft law als Rechtserkenntnisquelle	135
2. Regelungen des Europarates	135
3. Dokumente der OECD.....	140
4. Das Kopenhagener Abschlussdokument über die menschliche Dimension der KSZE.....	142
VI. Ergebnis	142
D. Anhörungsrechte in einzelnen Referenzgebieten	145
I. Kartellverfahren	145
1. Anwendungsbereich und Gang des Kartellverfahrens	145
2. Verteidigungsrechte im Kartellverfahren	148
3. Anhörungsrechte der Parteien.....	149
4. Anhörungsrechte der Beschwerdeführer	156
5. Anhörungsrechte sonstiger „Dritter“.....	158
6. Die mündliche Anhörung als Besonderheit des Kartellverfahrensrechts.....	159
7. Ergebnis	160
II. Fusionskontrolle	162
1. Inhalt und Gang des Fusionskontrollverfahrens	162
2. Regelungen der Anhörung im Fusionskontrollverfahren	164
3. Anhörungsrechte Beteiligter und Dritter im Hauptverfahren.....	165
a) Das Anhörungsrecht der Beteiligten	165
b) Das Anhörungsrecht Dritter	169
4. Anhörungsrechte Beteiligter und Dritter im Vorverfahren	171
a) Vorverfahren und „informelle“ Vorgespräche	171
b) Das Anhörungsrecht der Beteiligten	172
c) Das Anhörungsrecht Dritter	174
5. Ergebnis	177

<i>III. Antidumpingverfahren</i>	178
1. Das Antidumpingverfahren der Union	178
2. Anhörungsrechte im Antidumpingverfahren	181
3. Ergebnis	184
<i>IV. Zollverfahren</i>	185
1. Das Anhörungsrecht nach dem Modernisierten Zollkodex	185
2. Das Anhörungsrecht nach dem Entwurf der Durchführungsverordnung	191
3. Ergebnis	193
<i>V. Sozialverwaltungsverfahren</i>	193
<i>VI. Luftverkehr</i>	196
<i>VII. Beihilfenaufsichtsverfahren</i>	200
1. Anhörungsrechte im Vorprüfverfahren	200
a) Verfahrensregeln im Beihilfenverfahren	200
b) Das Verfahren bei „neuen Beihilfen“	201
c) Das Verfahren bei „rechtswidrigen Beihilfen“	203
d) Anhörungsrechte der Beteiligten	204
aa) Die Beteiligten im Vorprüfverfahren	204
bb) Anhörungsrechte des Beihilfenempfängers	204
cc) Anhörungsrechte Dritter	207
2. Anhörungsrechte im Hauptprüfverfahren	213
3. Ergebnis	221
<i>VIII. Beamtenrecht</i>	221
<i>IX. Ergebnis</i>	224
E. Das Anhörungsrecht in der Rechtsprechung der Unionsgerichte	231
<i>I. Das Recht auf Anhörung gegenüber den Unionsorganen</i>	231
1. Tatbestandliche Voraussetzungen	231
a) Die Bedeutung der Rechtsprechung	231
b) Nachteiligkeit der Maßnahme	232

c) Anhörung von Adressaten	234
d) Anhörung von Dritten	236
2. Anspruchsinhalt und Grenzen	239
a) Inhalt des Anspruchs	239
b) Grenzen des Anspruchs	245
3. Relativierung von Verfahrensmängeln – Fehlerfolgenregime.....	248
a) Das Anhörungsrecht als wesentliche Formvorschrift im Sinne des Art. 263 Abs. 2 AEUV	248
b) Das Verwaltungsverfahrenskonzept der Union	252
c) Heilung von Anhörungsmängeln	254
d) Unbeachtlichkeit und Kausalitätserfordernisse	256
<i>II. Das Recht auf Anhörung gegenüber den Mitgliedstaaten in nationalen, aber europarechtlich überlagerten Verwaltungsverfahren</i>	<i>259</i>
1. Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben des Unionsrechts für den indirekten Vollzug	259
2. Anwendungsbereiche von Anhörungsregeln im nationalen Recht	262
a) Anhörungsregeln im VwVfG	262
b) § 24 SGB X	263
c) § 91 AO	264
3. Voraussetzungen der Anhörung nach § 28 VwVfG	265
a) Die Handlungsform des Verwaltungsaktes als Voraussetzung der Anhörung	265
b) Beschränkung der Anhörungspflicht auf den Bereich der Eingriffsverwaltung	268
c) Rechte eines Beteiligten	270
4. Inhalt, Form und Grenzen des Anhörungsrechts	272
a) Inhalt des Anhörungsrechts aus § 28 VwVfG	272
b) Form der Anhörung	276
c) Grenzen des Anhörungsrechts	276
5. Relativierung von Verfahrensfehlern – Fehlerfolgenregime im indirekten Vollzug	281
a) Heilung nach § 45 VwVfG	281
b) Unbeachtlichkeit nach § 46 VwVfG	287
<i>III. Das Recht auf Anhörung gegenüber den Mitgliedstaaten in gestuften Verwaltungsverfahren</i>	<i>292</i>
1. Gestufte Verfahren – ein besonderer Vollzugstyp	292
2. Ausprägungen von gestuften Verfahren	293
3. Auswirkungen des Vollzugs in gestuften Verfahren	295

4. Gewährleistung des Anhörungsrechts durch die Rechtsprechung	296
5. Verfahrensmäßige Ausgestaltung des Anhörungsrechts und Fehlerfolgen	300
6. Rechtsschutzproblematiken in gestuften Verfahren.....	303
<i>IV. Ergebnis</i>	307
1. Anhörung und Fehlerfolgen im direkten Vollzug	307
2. Anhörung und Fehlerfolgen im indirekten Vollzug	310
3. Anhörung und Fehlerfolgen in gestuften Verfahren	313
F. Reformperspektiven.....	315
<i>I. Grundsätzlicher Reformbedarf</i>	315
<i>II. Reformdiskussionen hinsichtlich eines „Europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes“</i>	317
1. Im Eigenverwaltungsrecht	317
2. Im Unionsverwaltungsrecht	322
<i>III. Reformansätze im nationalen Verwaltungsverfahrenrecht</i>	325
1. Punktuelle Reformansätze	325
2. Strukturelle Reformansätze	328
G. Zusammenfassung in Thesen	331
Entscheidungsverzeichnis.....	343
Literaturverzeichnis	351
Sachregister	389

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
AbfallR	Abfallrecht / Recht der Abfallwirtschaft
AC	Appeal Cases (Entscheidungssammlung)
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alter Fassung
AJDA	Actualité Juridique – Droit Administratif
AJIL	American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASA	Archiv für Schweizerisches Abgabenrecht
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
AW-Prax	Außenwirtschaftliche Praxis
BauR	Baurecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
Bull.dr.h.	Bulletin des droits de l'homme
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CBNS	Common Bench New Series
CD	Collection of Decisions, Entscheidungssammlung der Europäischen Kommission für Menschenrechte
C.c.	Conseil constitutionnel
C.E.	Conseil d'État
CEdD	Cuadernos Europeos de Deusto
CDE	Cahiers de droit européen
CMLR	Common Market Law Review
Cost.	Costituzione della Repubblica Italiana
DB	Der Betrieb
DC	Décision du Conseil constitutionnel
ders.	derselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
ECLR	European Competition Law Review
EG/EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (in der Fassung von Nizza, Stand 2001); Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Egr.	Erwägungsgrund
Einl.	Einleitung
EIPR	European Intellectual Property Review
EJIL	European Journal of International Law
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
ERPL	European review of public law
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht (erster Instanz)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGöD	Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union
EuGRZ	Zeitschrift für Europäische Grundrechte
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUV a.F.	EU-Vertrag in der Fassung des Vertrages von Nizza (Stand 2001)
EuZ	Zeitschrift für Europarecht, Beilage zur Schweizer Juristenzeitung
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FG	Festgabe
FIDE	Fédération internationale pour le droit européen
FILJ	Fordham International Law Journal
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GewArch	Das Gewerbearchiv
GK	Große Kammer des EGMR
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int.	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil
GS	Gedenkschrift / Gedächtnisschrift
Hdb.	Handbuch
HFR	Humboldt Forum Recht
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ILO	Internationale Arbeitsorganisation, International Labour Organization
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

IPRax	Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts
JA	Juristische Arbeitsblätter
JBl	Juristische Blätter
Jg.	Jahrgang
JöR (NF)	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
JOstR	Jahrbuch für Ostrecht
JuS	Juristische Schulung
JWT	Journal of World Trade
JZ	Juristenzeitung
K & R	Kommunikation und Recht
Kap.	Kapitel
KKZ	Kommunal-Kassen-Zeitschrift
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaft
k.p.a.	Kodeks postępowania administracyjnego
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LIEI	Legal Issues of Economic Integration
lit.	litera
L.n.	Legge numero
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR	Modern Law Review
MZK	Modernisierter Zollkodex
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
m.z.w.N.	mit zahlreichen weiteren Nachweisen
n. F.	neuer Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny, Hauptverwaltungsgericht der Republik Polen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NVZ	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OECD	Organization for European Cooperation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
ÖZK	Österreichische Zeitschrift für Kartell- und Wettbewerbsrecht
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rechtsprechungsgsammlung des Hauptverwaltungsgerichts
OstEuR	Osteuropa
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RAP	Revista de Administración Pública
RDUE	Revue du droit de l'Union européenne
REAL	Review of European Administrative Law
Rec.	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel / Recueil Lebon
REDA	Revista española de derecho administrativo
REDP	Revue européenne de droit public
RFDA	Revue française de droit administrative

RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
RMC	Revue du Marché Commun
RMUE	Revue du Marché Unique Européen
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SA	Verwaltungsangelegenheit, Entscheidungssache bei Urteilen des Hauptverwaltungsgerichts der Republik Polen
Sect.	Section
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
Slg.	Sammlung
ss	noch nicht bekannte Seite der amtlichen Sammlung des Gerichtshofes
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
VerwArch	Verwaltungs-Archiv
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WBI	Wirtschaftsrechtliche Blätter
WiRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WTO	World Trade Organization
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZK	Zollkodex
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

A. Einleitung

I. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

„Die Europäisierung bewirkt eine neue Phase der Entwicklung des gesamten Öffentlichen Rechts.“¹ Diese Aussage spricht einen weitreichenden Prozess an, der nicht zuletzt im Rahmen der Europäisierung des Verwaltungsrechts in den letzten Jahren große Aufmerksamkeit erfuhr. Aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen gewannen nun auch die Regelungsbereiche des europäischen Verwaltungsrechts immer stärker an Bedeutung. Das Unionsrecht stand vor der Herausforderung, seine wirtschaftlichen Regelungen verwaltungs- und verfahrensmäßig zunächst im Eigenverwaltungsrecht der Union, aber auch im indirekten Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten umzusetzen. Die zentrale Stellung des europäischen Verwaltungsrechts tritt dabei gegenwärtig in den Vordergrund. Auch in der Literatur wird dies in umfangreichem Maße gewürdigt und betont. Friedrich Schoch sprach bereits 1995 von einer „Omnipräsenz des Europarechts“² hinsichtlich der Europäisierung des allgemeinen Verwaltungsrechts.

Im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts zeigen sich ebenfalls immer stärker werdende Einwirkungen des europäischen Rechts. Neben der Regelung von einheitlichen Rahmenbedingungen für den Vollzug von Unionsrecht stellt sich vor allem die Frage nach der Gewährleistung von Verfahrensrechten in einem „Europäischen Verwaltungsverfahren“. Ein einheitliches „Europäisches Verwaltungsverfahren“ existiert bis heute jedoch nicht. Anhaltspunkte für Verfahrensrechte im Eigenverwaltungsrecht geben zunächst die zahlreichen Verordnungen des Sekundärrechts in speziellen Referenzbereichen. Darüber hinaus stellen die Grundrechtecharta, die Europäische Menschenrechtskonvention, die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie die durch die Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätze grundlegende Anforderungen an die Rechte des Einzelnen im Verwaltungsverfahren.

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit der Gewährleistung eines der wichtigsten Verfahrensrechte: dem Anhörungsrecht des Einzelnen

¹ Wahl, DVBl. 2003, 1285 (1285).

² Schoch, JZ 1995, 109 (109).

im Europäischen Verwaltungsverfahren. Die Ausgestaltung des Anhörungsrechts sowie die diesbezügliche Fehlerfolgenkonzeption werden für das Eigenverwaltungsverfahren gegenüber den Unionsorganen, für das Unionsverwaltungsrecht gegenüber den nationalen Behörden sowie in gestuften Verfahren untersucht.

Die Anhörung bzw. das Recht auf rechtliches Gehör ist Voraussetzung jedes rechtsstaatlichen Verfahrens³ und stellt nicht allein im Verwaltungsprozess, sondern ebenfalls im Verwaltungsverfahren ein elementares Grundrecht dar.⁴

Diese Garantie wird nicht nur im nationalen Recht durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben und ihre Konkretisierungen in § 28 VwVfG und ihren weiteren Ausprägungen in § 91 AO sowie § 24 SGB X gewährleistet, sondern wurde bereits früh auch auf europarechtlicher Ebene als verfassungsrechtlicher Grundsatz der Unionsrechtsordnung anerkannt.⁵ Auch der EuGH hat den Grundsatz des rechtlichen Gehörs und mit ihm das Anhörungsrecht für das Verwaltungsverfahren als fundamentalen Rechtsgrundsatz anerkannt, sogar in den Fällen, in denen eine Regelung für das betreffende Verfahren fehlt.⁶ Diese Arbeit will zeigen, wie sehr die Bedeutung dieses Rechts innerhalb der letzten 35 Jahre zunahm und gerade in der aktuellen Diskussion höchste Brisanz⁷ erfährt. Dies gilt für ihre Ausprägung durch die Rechtsprechung in sekundärrechtlichen Referenzgebieten,⁸ als auch für europarechtliche Modifikationen nationaler Anhörungsvorschriften sowie der dahinterstehenden grundlegenden Frage nach den Divergenzen in den verschiedenen Verwaltungsverfahrenskonzeptionen, bis hin zur Diskussion um die Schaffung eines „Europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes“.⁹

Durch die Aufnahme des Rechts auf gute Verwaltung in Art. 41 der europäischen Grundrechtecharta erfolgte erstmals eine Implementierung des Anhörungsrechts in einer internationalen Menschenrechtserklärung. Ob-

³ Vgl. die ständige Rechtsprechung des BVerfG zum Gerichtsverfahren, BVerfGE 9, 89 (95); BVerfGE 34, 1 (7).

⁴ Vgl. *Kunig*, Das Rechtsstaatsprinzip, S. 217 f. m.w.N.

⁵ EuGH, Rs. 17/74, *Transocean Marine Paint/Kommission*, Slg. 1974, 1063, Rn. 15.

⁶ EuGH, Rs. C-32/95 P, *Lisrestal*, Slg. 1996, I-5373, Rn. 21.

⁷ So beispielsweise im Kartellrecht EuGH, Rs. C-441/07 P, *Alrosa*, Slg. 2010, I-5949, Rn. 105.

⁸ Vgl. *Schwarze*, DVBl. 2010, 1325 (1326 f.).

⁹ Vgl. zu diesen Diskussionen *Mir Puigpelat*, Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts im Europäischen Verwaltungsverbund, in: Schneider/Velasco Caballero (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds, S. 177 (185 ff.); *Kahl*, Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, in: Axer u. a. (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, S. 39 (55 ff.); *Stelkens*, DVBl. 2010, 1078 (1083 f.); *Kment*, EuR 2006, 201 (201 ff.).

gleich diese erst durch den Vertrag von Lissabon im Jahre 2009 verbindlich wurde, war das in ihr verbürgte Anhörungsrecht bereits vorher als Ausdruck der allgemeinen Rechtsgrundsätze anzusehen.

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Untersuchung der Gewährleistung der Anhörungsrechte im europäischen Verwaltungsverfahren sowie die Möglichkeiten einer Ableitung eines einheitlichen Anhörungsrechts aus den verschiedenen Rechtsquellen. Anknüpfungspunkt ist zunächst die Frage, durch welche Rechts- und Rechtserkenntnisquellen das Unionsrecht Anhörungsrechte zur Verfügung stellt und wie diese verschiedenen Quellen ineinander greifen. Weiterhin wird geprüft, ob die Tatbestandsmerkmale und Anforderungen der Anhörungsrechte im Europäischen Verwaltungsverfahren aus den verschiedenen Quellen deckungsgleich sind und ob sich in der Gesamtschau ein einheitliches Anhörungsrecht im Europäischen Verwaltungsverfahren extrahieren lässt. Dabei wird berücksichtigt, welche unterschiedlichen Rechts- und Rechtserkenntnisquellen Vorgaben für ein solches Anhörungsrecht liefern.

Zu diesem Zweck werden die Entwicklung des Rechts auf Anhörung sowie die maßgebliche Prägung des aktuellen Anhörungsrechts durch die Rechtsprechung analysiert.

Die Untersuchung wird neben der Entwicklung des Anhörungsrechts vor allem die Tatbestandsmerkmale eines einheitlichen Anhörungsrechts im europäischen Verwaltungsverfahren herausarbeiten. Es stellt sich die Frage nach den Berechtigten des Rechts auf Anhörung, insbesondere die Frage der Berechtigung Dritter. Darüber hinaus wird untersucht, welche Organe zur Gewährleistung des Anhörungsrechts verpflichtet sind. Hier wird erörtert, ob die Unionsorgane generell einer Anhörungsverpflichtung unterfallen oder nur in den Fällen, in denen sie als Verwaltung handeln. Diese Frage stellt sich noch dringlicher bei den Mitgliedstaaten, wenn sie Unionsrecht ausführen. Der Gewährleistungsumfang des Anhörungsrechts ist ein weiterer elementarer Bestandteil der Untersuchung. In diesem Kontext wird gefragt und anhand einzelner Referenzgebiete vertieft, ob das europäische Verwaltungsverfahren einen einheitlichen sachlichen Schutzbereich des Anhörungsrechts vorsieht. Die Beantwortung dieser Frage wird insbesondere durch die Analyse des Anhörungsrechts in der Rechtsprechung gestützt. Hier ergeben sich Probleme hinsichtlich des Gewährleistungsumfangs im indirekten Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten sowie in gestuften Verfahren, in denen die Kommission und die nationalen Behörden nacheinander geschaltete Entscheidungen zu einem einheitlichen Lebenssachverhalt treffen.

Die vorliegende Arbeit widmet sich des Weiteren dem Problem der Gewährleistung des Anhörungsrechts in nationalen, aber unionsrechtlich überlagerten Verfahren, also in Verfahren des indirekten Vollzugs. In diesen Verfahren vollziehen die Mitgliedstaaten das Unionsrecht durch An-

wendung des nationalen Verwaltungsverfahrenrechts. Obwohl auch hier unionsrechtliche Vorgaben beachtet werden müssten, existieren einheitliche Anforderungen bis jetzt nicht. Aus diesem Grund wird in diesem Bereich ein Schwerpunkt auf die Frage gelegt, ob und inwiefern die nationalen verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorschriften des Anhörungsrechts sowie deren Fehlerfolgen den vorab herausgearbeiteten Anforderungen des Unionsrechts genügen und ob punktuelle oder strukturelle europarechtliche Anpassungen notwendig sind. Hier offenbart sich das Problem der Kompatibilität der Verfahrenskonzepte der Union und der Mitgliedstaaten. Aufgrund der immer weiter reichenden Verflechtungen des Unions- und des Eigenverwaltungsrechts treten auch Fragen der Verwaltungskooperation in letzter Zeit immer mehr in den Vordergrund. In diesem Zusammenhang stellen sich gestufte Verfahren als ein besonderer Typus des Vollzugs des Unionsrechts dar. Aufgrund des komplizierten Ablaufs der Verfahrensgestaltungen in diesem Bereich stellt sich hier folglich in besonderem Maße die Frage nach der Gewährleistung von Anhörungsrechten in gestuften Verfahren. Darüber hinaus sollen Maßstäbe zur Behandlung von Verfahrensfehlern in gestuften Verfahren entwickelt werden.

Der Fokus der Untersuchung liegt auf dem individuellen Anhörungsrecht Einzelner. Institutionelle Verfahrensrechte, insbesondere der Mitgliedstaaten, werden nur im jeweiligen Kontext, sofern es für die Darstellung des Gewährleistungsgehalts des jeweiligen Rechts oder zur Abgrenzung notwendig ist, gestreift. So wird im Rahmen des „Rechts auf eine gute Verwaltung“ aus der Grundrechtecharta die Berechtigung der Mitgliedstaaten spiegelbildlich zu der Frage ihrer Verpflichtung behandelt, da sie in diesem Kontext in gewissem Sinne als individualisiert betrachtet werden können. Im weiteren Verlauf der Untersuchung liegt der Schwerpunkt jedoch auf den individuellen Rechten Einzelner gegenüber der Kommission und der Mitgliedstaaten als Verpflichtete. Aufgrund dieser Betonung der individuellen Anhörungsrechte Einzelner werden Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte, etwa aus der Aarhus-Konvention bzw. den zu ihrer Umsetzung ergangenen Rechtsakten, nicht vertiefend behandelt.

II. Begriffsklärungen

Zum besseren Verständnis der folgenden Untersuchungen sei vorab kurz auf die Verwendung der Begriffe „rechtliches Gehör“ und „Anhörungsrecht“ im europäischen Verwaltungsverfahren hingewiesen. Rechtliches Gehör im weiteren Sinne beinhaltet als umfassender Begriff je nach Kon-

text auch Akteneinsichts- oder Begründungsrechte¹⁰ sowie das Recht auf anwaltliche Vertretung.¹¹

Der hier verwendete Begriff des rechtlichen Gehörs wird dagegen in einem engeren Sinne verstanden. Akteneinsichts-, Begründungs- und weitere gesonderte Rechte zählen danach nicht zum vorliegend verwendeten Begriff des rechtlichen Gehörs. Auf europäischer Ebene werden die Begriffe des „rechtlichen Gehörs“ sowie des „Anhörungsrechts“ auch bereits teilweise kongruent gebraucht.¹²

Die genaue Abgrenzung des Begriffs des Anhörungsrechts ist Kerngegenstand dieser Arbeit. Daher wird der Begriff hier zunächst nur als Arbeitsbegriff verwendet, dessen begriffliche Grenze und Inhalte sich im Verlaufe der Untersuchung näher herauskristallisieren.

Das „Recht auf Anhörung“ wird zugleich als Ausprägung des rechtlichen Gehörs verstanden, dem der Begriff der Anhörung immanent ist. Eine ausdrückliche Anerkennung eines Rechts auf rechtliches Gehör in einem analysierten Problemfeld schließt folglich eine Anerkennung des Anhörungsrechts mit ein. Der Begriff „Anhörung“ allein meint aber umgekehrt nicht alle Ausprägungen des rechtlichen Gehörs, so dass die Anerkennung eines Rechts auf Anhörung nicht zwingend alle Komponenten des Rechts auf rechtliches Gehörs im weiteren Sinne gewährleistet.

III. Gang der Untersuchung

Um die Gestaltung des Anhörungsrechts im Europäischen Verwaltungsverfahren zu erschließen, untersucht die vorliegende Arbeit zunächst die Entstehungsgeschichte sowie den Inhalt und die Bindungswirkung des Art. 41 GrCh (B.). Darauf folgt die Ermittlung der Funktion und der Bedeutung des Rechts auf rechtliches Gehör als Unterfall des Art. 41 Abs. 2 GrCh. In diesem Rahmen wird insbesondere der persönliche und sachliche Schutzbereich des Anhörungsrechts herausgearbeitet. Die Ausführungen zur Grundrechtecharta schließen mit Ausführungen zum Kodex über eine gute Verwaltungspraxis, der das Recht auf eine gute Verwaltung aus der Grundrechtecharta konkretisiert.

¹⁰ *Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 41 GrCh, Rn. 21.

¹¹ EuGH, Rs. C-256/09, *Purrucker*, Slg. 2010, I-7353, Rn. 50.

¹² So zuletzt EuGH, Rs. C-441/07 P, *Alrosa*, Slg. 2010, I-5949, Rn. 105; EuGH, verb. Rs. C-399/06 P u. 403/06 P, *Hassan u. Ayadi*, Slg. 2009, I-11393, Rn. 89 f.; vgl. darüber hinaus *Mader*, Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren, S. 45 mit Hinweis auf die unterschiedlichen Begrifflichkeiten in den verschiedenen Verfahrenssprachen.

Im darauf folgenden Teil (C.) wird das Anhörungsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts analysiert. Zunächst stellt sich die Frage nach der Begründung der allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie nach ihrem Verhältnis zur Grundrechtecharta und zum möglichen Beitritt der Union zur EMRK nach Art. 6 EUV. In einem weiteren Schritt wird das Anhörungsrecht als Ausprägung der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten beleuchtet, wobei konkret auf die verfassungs- und verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Anhörungsrechts in ausgewählten Rechtsordnungen eingegangen wird. Auf Art. 6 EUV zurückkommend stellt sich die Frage, ob ein Anhörungsrecht im Verwaltungsverfahren auch durch Art. 6 EMRK verbürgt ist. Dieser Aspekt sowie der Abbau von Anhörungsrechten aus weiteren Rechtsquellen, insbesondere aus *soft law*, stellen den abschließenden Untersuchungsgegenstand der Ableitung eines Anhörungsrechts aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen dar.

Die Entwicklung des Anhörungsrechts in der Europäischen Union fand größtenteils im Bereich des Sekundärrechts statt, wo auch bis heute die umfangreichsten Anhörungsrechte geregelt sind. Die Grundlagen und Entwicklungen des Anhörungsrechts in den einzelnen Rechtsgebieten werden im darauf folgenden Teil detailliert behandelt (D.). Im Rahmen der Untersuchungen der einzelnen Referenzgebiete werden vor allem wirtschaftsrechtliche Verordnungen in den Blick genommen und deren Ausgestaltung dargelegt.

Zentrales Augenmerk wird in der vorliegenden Arbeit auf die Behandlung des Anhörungsrechts in der Rechtsprechung der Unionsgerichte gelegt (E.). Hier werden zunächst das Recht der Anhörung gegenüber den Unionsorganen, die Gewährleistungsvoraussetzungen sowie die Relativierung von Verfahrensfehlern beleuchtet; anschließend folgt eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Anhörungsrecht gegenüber den Mitgliedstaaten in nationalen, aber europarechtlich überlagerten Verwaltungsverfahren.

In diesem Bereich stellen sich vor allem Fragen im Zusammenhang mit der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten sowie den Prinzipien der Äquivalenz und Effektivität. Fraglich ist hier, in welchem Umfang nationale Regelungen europarechtlich modifiziert werden können oder sogar müssen. Auch bezüglich der Relativierung von Verfahrensfehlern lassen sich Differenzen zwischen nationalen und europarechtlichen Ansätze feststellen, welche Modifikationen der nationalen Verfahrensregeln erfordern.

Die Rechtsprechung der Unionsgerichte betreffend das rechtliche Gehör im Verwaltungsverfahren bezieht sich zu großen Teilen auf mehrstufige Verwaltungsverfahren. Hier soll zunächst untersucht werden, ob überhaupt eindeutige Anhörungsregeln vorhanden sind bzw. wie diese ausgestaltet werden müssten. Dies gilt gleichermaßen für die Problematik der Behandlung von Verfahrensfehlern. Es ist zu ermitteln, ob und inwiefern die kom-

plizierten Konstruktionen der gestuften Verfahren zu Rechtsschutzlücken für die Betroffenen führen und auf welche Weise solchen Gefahren begegnet werden kann.

Schlussendlich soll die Arbeit aufzeigen, inwiefern die im Rahmen der vorangegangenen Untersuchungen geschilderten Probleme zu einem Reformbedarf im europäischen Verwaltungsverfahren führen sowie Vorschläge zur Lösung dieser Differenzen unterbreitet werden (F.). Hier stellt sich zunächst die grundsätzliche Frage nach einer Kodifikation des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts im Eigenverwaltungsverfahren bzw. darüber hinausgehend sogar im Unionsverwaltungsverfahren. Außerdem wird dargelegt, in welchem Umfang punktuelle Modifikationen der nationalen Anhörungs- und Fehlerfolgenregelungen gefordert sind. In einem letzten Schritt wird erörtert, ob und inwiefern auch in struktureller Hinsicht die unterschiedlichen Verfahrenskonzeptionen des nationalen Verfahrensrechts sowie des Unionsrechts zu einem einheitlichen Bild eines europäischen Verwaltungsverfahrens beitragen und zu einer Balance zwischen den Verfahrensrechten Einzelner und der Effizienz und Leistungsfähigkeit europäischen Verwaltungshandelns führen können.

B. Rechtliches Gehör als Ausprägung des Rechts auf gute Verwaltung nach Art. 41 Grundrechtecharta

I. Bindungswirkung des Art. 41 GrCh in seiner rechtlichen Entwicklung

1. Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Charta – von den Vorarbeiten bis zum Vertrag von Lissabon

Bereits lange vor der Beschlussfassung über die Erarbeitung einer Europäischen Grundrechtecharta wurde die Bedeutung des Grundrechtsschutzes auch auf europäischer Ebene anerkannt. Während die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften ursprünglich nur als traditionelle völkerrechtliche Verträge mit dem Ziel der Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft ausgestaltet waren, wurde spätestens seit der Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit¹ und Vorrangstellung des Gemeinschaftsrechts² eine Auseinandersetzung mit Fragen des Grundrechtsschutzes unerlässlich.³

In der Rechtssache *Stauder* leitete der EuGH 1969 erstmals ausdrücklich aus den „allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts“⁴ Grundrechte ab. In den sich anschließenden Urteilen konkretisierte er dies dahingehend, dass bei der Gewährleistung dieser Grundrechte von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Rechtserkenntnisquelle auszugehen sei.⁵ In den darauffolgenden Jahren entwickelten sich

¹ EuGH, Rs. 26/62, *Van Gend & Loos*, Slg. 1963, 1, 23 ff.

² EuGH, Rs. 6/64, *Costa/ENEL*, Slg. 1964, 1251, 1270 f.; mittlerweile sollte von der „Vorrangstellung des Unionsrechts“ gesprochen werden.

³ Zur ursprünglichen Zurückhaltung der Verträge bezüglich ausdrücklicher Grundrechtsgewährleistungen vgl. *Nicolaysen*, Historische Entwicklungslinien des Grundrechtsschutzes in der EU, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Hdb. EU-Grundrechte, § 1, Rn. 2 ff. m. w. N. zu den damit verbundenen Problemstellungen, sowie *Rack*, Unionsbürgerschaft und Grundrechtecharta, in: Duschaneck/Griller (Hrsg.), Grundrechte für Europa, S. 209 f.

⁴ EuGH, Rs. 29/69 *Stauder*, Slg. 1969, 419, Rn. 7; mittlerweile sollte von den „allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts“ gesprochen werden.

⁵ Vgl. EuGH, Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, 1125, Rn. 4; EuGH, Rs. 4/73, *Nold*, Slg. 1974, 491, Rn. 13.