

# Einordnung der Rechtsprechung des EuGH auch vor dem Hintergrund der Rechtsschutzsysteme Deutschlands und Frankreichs – zur Reichweite der Entscheidung des EuGH vom 15.10.2015 (C-137/14).

*von Prof. Dr. Dr. h.c.mult. Vassilios Skouris,  
Präsident des Gerichtshofs der Europäischen Union a.D.*

## **I. Einleitung**

(1). Vor einigen Wochen habe ich aus Anlass meiner offiziellen Einführung in den Lehrkörper der Bucerius Law School davon gesprochen, dass das Leben manchmal durch zyklische Bewegungen gekennzeichnet ist, und dabei auf die Tatsache Bezug genommen, dass ich 38 Jahre nach meinem Ausscheiden aus dem wissenschaftlichen Personal der Universität Hamburg in die akademische Welt der Hansestadt wiederaufgenommen worden bin. Heute kann ich dieselbe Feststellung insoweit wiederholen, als mein Vortrag mich in die gleiche Zeit zurückversetzt und unter Beweis stellt, dass manche Themen einen über lange Jahre begleiten – ich will nicht sagen: verfolgen – können. 1978 habe ich nämlich meine Habilitationsarbeit verteidigt, die dem Thema der Klagebefugnis bzw. Anfechtungslegitimation des Bürgers gewidmet und rechtsvergleichend konzipiert war<sup>1</sup>, indem sie die deutsche und die französische Rechtslage gegenüberstellte. Daneben warf sie einen Blick auf andere europäische Rechtsordnungen und nahm auch vom Europäischen Gemeinschaftsrecht Notiz<sup>2</sup>.

## **II. Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle**

(2). Ausgangspunkt meiner Untersuchung war die klare Asymmetrie zwischen Deutschland und Frankreich in der Frage der Klagebefugnis für Klagen der Bürger, die gegen

---

<sup>1</sup> **Skouris**, Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozeß. Eine rechtsvergleichende Studie zur Anfechtungslegitimation des Bürgers, 1979.

<sup>2</sup> Es ging um Belgien, Griechenland, Italien, Österreich und die Schweiz: **Skouris**, aaO S. 119 ff.

<sup>3</sup> **Skouris**, aaO S. 48 ff.

Exekutivmaßnahmen gerichtet waren. Während im Anwendungsbereich der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung der Kläger geltend machen bzw. darlegen musste, dass er durch den angefochtenen Verwaltungsakt in subjektiven Rechten bzw. rechtlich geschützten Interessen verletzt wurde<sup>3</sup>, genügte für die Nichtigkeitslage nach französischem Verwaltungsprozessrecht ein irgendwie geartetes einfaches Interesse des Klägers, ein schlichter und sogar ideeller Vorteil, den er aus der Nichtigkeitsklärung der angegriffenen Maßnahme ziehen würde<sup>4</sup>. Bemerkenswert ist, dass Art und Umfang der Klagebefugnis Auswirkungen auf das Primärziel des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes hatte und die Wahl zwischen subjektivem Rechtsschutz und objektiver Rechtskontrolle bestimmte<sup>5</sup>. Etwas vereinfacht formuliert, diente das deutsche System dem Schutz subjektiver Rechte des Bürgers, während das französische Konzept eher auf die objektive Rechtskontrolle angelegt war. Diese auffällige Unterscheidung blieb nicht auf Deutschland und Frankreich beschränkt, sondern durchzog mehrere europäische Länder<sup>6</sup> und bestimmte Inhalt und Reichweite des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, insofern nämlich Fragen wie die aufschiebende Wirkung der Klagen oder die Kontrolldichte und die Einführung einer besonderen Verpflichtungsklage als mit der allgemeinen Konzeption verbunden galten, weil sie das Gleichgewicht zwischen subjektivem Rechtsschutz und objektiver Rechtskontrolle nachhaltig verschieben konnten.

(3). Seitdem ist viel Wasser den Rhein heruntergeflossen und die beiden Rechtskreise, die lange Zeit ihren eigenen Weg gegangen sind, haben sich nicht zuletzt dank der europäischen Zusammenarbeit und unter Einfluss des Gemeinschafts/Unionsrechts angenähert. Das macht die heutige Veranstaltung besonders reizvoll und wirft sogar die Frage nach einem Funktionswandel der (deutschen) Verwaltungsgerichtsbarkeit auf, die wesentlich mit dem Unionsrecht und der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH in Verbindung gebracht wird. Wer die Diskussion in Deutschland vor allem im Anschluss an das Urteil des EuGH vom 15. Oktober letzten Jahres in der Rechtssache C-137/14 Kommission gegen Deutschland verfolgt<sup>7</sup>, bekommt den Eindruck, dass Umwälzungen

---

<sup>4</sup> **Skouris**, aaO S. 97 ff. Dazu jüngst und recht ausführlich **M. Perrière/N. Labrune**, Die Reichweite der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, NVwZ 2016, 280 ff.

<sup>5</sup> **Skouris**, aaO S. 109 ff.

<sup>6</sup> Dem französischen Modell nähern sich an Belgien, Griechenland, Italien sowie die Schweiz, während Österreich eher dem deutschen Modell zugerechnet werden müsste: **Skouris**, aaO S. 120 ff., 124 ff. und 128 ff.

<sup>7</sup> Vgl. insbesondere **J. Berkemann**, Querelle d'Allemand. Deutschland verliert die dritte Runde im Umweltverbandsrecht vor dem EuGH, DVBl 2016, 205 ff., **F. Fellenberg**, Weiter frischer Wind aus Luxemburg – Zu den Klagemöglichkeiten im Umweltrecht, NVwZ 2015, 1721, **K. Keller/C. Röwerkamp**, Urteilsanmerkung, NVwZ 2015, 1672 f., **M. Ludwigs**, Bausteine des Verwaltungsrechts auf dem Prüfstand des EuGH. Die Revolution ist ausgeblieben, NJW 2015, 3484 ff., **M. Ruffert**, Entscheidungsbesprechung, JuS 2015, 1138 ff.

bevorstehen und Rechtsschutzverminderungen drohen, insofern die Erweiterung des klageberechtigten Kreises nach Kompensation sucht und – wie es in der Einladung zu der heutigen Veranstaltung besonders prägnant heißt – mit Einbußen bei der den deutschen Verwaltungsgerichten teuren Kontrolldichte erkaufte werden könnte.

### **III. Klagebefugnis für die europäische Nichtigkeitsklage**

(4). Die Zeichen stehen also fast auf Sturm. Doch halte ich persönlich die Lage für nicht so ernst und darf zu diesem Zweck – wie mir aufgetragen wurde – die Rechtsprechung des EuGH vor dem Hintergrund der Rechtsschutzsysteme Deutschlands und Frankreichs einzuordnen versuchen. In diesem Zusammenhang wäre es ratsam, sich nicht auf die speziell zum Umweltrecht ergangenen Urteile zu beschränken, sondern weiter auszuholen und zum einen die Probleme um die Anfechtungslegitimation bei der europarechtlichen Nichtigkeitsklage einzubeziehen sowie zum anderen die Bedeutung der Prozess- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten richtig zu bewerten. Dann sehen die Dinge nämlich anders aus.

#### **1. Die Regelung der Klagebefugnis für Individualklagen**

(5). Was die Befugnis bzw. Legitimation zur Erhebung der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV betrifft, so sind einige Differenzierungen angebracht. Über eine unbeschränkte Legitimation zur Anfechtung aller Unionsrechtsakte verfügen die drei Hauptinstitutionen der Union, d.h. das Parlament, der Rat und die Kommission, sowie die Mitgliedstaaten, während dem Rechnungshof, der Europäischen Zentralbank und dem Ausschuss für Regionen eine auf die Wahrung ihrer Rechte beschränkte Klagebefugnis zusteht (Art. 263 Absätze 2 und 3 AEUV). Demgegenüber können natürliche und juristische Personen „gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben“ (Art. 263 Abs. 4 AEUV).

(6). Die so umrissene Individualklagebefugnis hat seit jeher Fragen aufgeworfen und für ausführliche dogmatische Auseinandersetzungen gesorgt<sup>8</sup>. Das gilt natürlich nicht für die sog. Adressatenklagen, d.h. für die Klagen von Personen, an die belastende Unionsrechtsakte adressiert werden. Die Probleme treten auf, wenn Unionsrechtsakte von anderen als den Adressaten, also von Nichtadressaten oder Dritten angegriffen werden. Sie müssen nach dem Vertragstext entweder „unmittelbar und individuell“ betroffen sein

---

<sup>8</sup> Vgl. nur das (mehrseitige) Literaturverzeichnis von I. Dervisopoulos, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014, 111 ff.

oder lediglich unmittelbar, wenn sie sich gegen „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ wenden, die „keine Durchführungsmaßnahmen“ voraussetzen. Wir haben es daher mit zwei Gruppen von Nichtadressaten zu tun, die wir auch getrennt behandeln müssen. Diese letzte Variante ist neu, sie wurde durch den Lissaboner Vertrag eingeführt und ist als Reaktion auf die lebhafteste Diskussion um die restriktive Zuerkennung der Individualklagebefugnis zu begreifen<sup>9</sup>. Deshalb empfiehlt es sich, mit dem Normalfall von Nichtadressatenklagen zu beginnen, für die nach wie vor unmittelbares und individuelles Betroffensein erforderlich ist.

## 2. Unmittelbare und individuelle Betroffenheit

(7). Von den zwei Kriterien der Klagebefugnis für Nichtadressaten ist die Unmittelbarkeit leichter zu handhaben. Sie liegt nämlich vor, wenn zur Auslösung der Wirkungen des angegriffenen Unionsrechtsaktes gegenüber dem Kläger entweder kein mitgliedstaatlicher Vollzug nötig ist oder aber, wenn ein solcher Vollzug vorgesehen ist, dieser rein technisch bzw. mechanisch und ohne jede Ermessensausübung erfolgt<sup>10</sup>. Die individuelle Betroffenheit weist dagegen spezifische Züge auf. Halten wir uns an die Rechtsprechung des EuGH, so gilt seit langem, d.h. seit 1962, die sog. Plaumann-Formel, nach der individuelle Betroffenheit vorliegt, wenn der angegriffene Rechtsakt 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 des Rechtsakts<sup>11</sup>. Diese Formel wendet der Gerichtshof ohne Ausnahme an und hat sie auch dann verteidigt, als vor knapp 15 Jahren eine Auseinandersetzung über die Frage der Individualität innerhalb des Gerichtshofs stattgefunden hat<sup>12</sup>. In der Rechtssache *Union de Pequeños Agricultores* hat der EuGH seine Auffassung ausdrücklich überprüft und aufrechterhalten, sich allerdings in ungewöhnlicher Manier an den Gesetzgeber (d. h. an die Väter der Verträge) gewandt, der zu dieser Zeit über den Verfassungsvertrag beriet<sup>13</sup>. So ist wohl die neue Variante der

---

<sup>9</sup> I. Dervisopoulos, aaO, Rn. 80 ff.

<sup>10</sup> J. Schwarze, in: derselbe, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Rn. 45 zu Art. 263 AEUV.

<sup>11</sup> EuGH C-25/62, Plaumann/Kommission, EU:C:1963:17, Sammlung 1963, S. 237 ff.

<sup>12</sup> S. dazu die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache C-50/00, *Union de Pequeños Agricultores*, EU:C:2002:179, sowie das Urteil des Gerichts (Erster Instanz) T-177/01, *Jégo-Quéré*, EU:T:2002:112, die für eine Öffnung der Klagebefugnis für Einzelpersonen plädiert haben. Aus der schier unübersehbaren Literatur zur Frage des individuellen Betroffenseins vgl. nur C. Calliess, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz, NJW 2002, 3577 (3580 ff.), T.v. Danwitz, Die Garantie effektiven Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaften, NJW 1993, 1108 (1111 f.), M. Nettesheim, Effektive Rechtsschutzgewährleistung im arbeitsteiligen System europäischen Rechtsschutzes, JZ 2002, 928 ff., J. Schwarze, Der Rechtsschutz Privater vor dem Europäischen Gerichtshof: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Individualrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht, DVBl 2002, 1297 (1308 ff.).

<sup>13</sup> EuGH C- 50/00, EU:C:2002:462, Rn. 41: „Es ist somit Sache der Mitgliedstaaten, ein System von Rechtsbehelfen vorzusehen, mit dem die Einhaltung eines effektiven Rechtsschutzes gewährleistet werden kann“.

Individualklagebefugnis in Art. 263 Abs. 4 AEUV zu erklären, die unter den dort genannten Bedingungen auf das individuelle Betroffensein verzichtet.

### 3. Die neue Variante in Art. 263 Abs. 4 AEUV

(8). Diese dritte Variante von Art. 263 Abs. 4<sup>14</sup> sollte durch die Aufgabe des Individualitätserfordernisses eine Erweiterung der Klagebefugnis für Direktklagen natürlicher und juristischer Personen herbeiführen. Doch ist die gewählte Formulierung nicht besonders gelungen, wenn davon die Rede ist, dass die Klage eröffnet wird „gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter“, die den Kläger „unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“. Alle drei Tatbestandsmerkmale sind interpretationsbedürftig: Was sind die Rechtsakte mit Verordnungscharakter, wann betreffen sie den Kläger unmittelbar und was bedeutet, dass sie zusätzlich keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen dürfen? Unter diesen Umständen war zu erwarten, dass die neue Regelung den EuGH beschäftigt. In zwei Urteilen der Großen Kammer<sup>15</sup> hat der Gerichtshof zunächst unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift und ihre Abstammung vom (gescheiterten) Verfassungsvertrag klargestellt, dass der Anfechtungsgegenstand eng zu begreifen ist. Darunter fallen nämlich nicht die Gesetzgebungsakte, d.h. Verordnungen und Richtlinien, die im normalen Gesetzgebungsverfahren zustande kommen. Übrig bleiben daher einerseits sog. untergesetzliche Verordnungen oder, wie es in Art. 290 Abs. 1 AEUV heißt, „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter“, die auf der Grundlage von an die Kommission erteilten Ermächtigungen in Gesetzgebungsakten ergehen, sowie andererseits rechtssatzförmige Entscheidungen der Kommission, wie z.B. Maßnahmen, die im Rahmen der Kontrolle staatlicher Beihilfen erlassen werden. Der Hauptteil der Unionsrechtsnormen wird damit von Art. 263 Abs. 4 3. Variante AEUV nicht erfasst und unterliegt daher nach wie vor den strengeren und schwer zu erfüllenden Zulässigkeitsbedingungen der 2. Variante<sup>16</sup>.

(9). Eng ist darüber hinaus gemeint die Verbindung der unmittelbaren Betroffenheit mit dem Erfordernis, dass der angegriffene Rechtsakt ohne Gesetzescharakter keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen darf. Die berechtigte Frage, welchen Sinn diese Verbindung macht und ob den zwei aufgeführten Merkmalen eigenständige Bedeutung zukommt, ist dem Gerichtshof nicht erspart geblieben. Der EuGH legt die

---

<sup>14</sup> Dazu ausführlich **J. Schwarze**, Rechtsschutz Privater gegen „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ gemäß Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV, in: Festschrift Scheuing, 2011, 190 ff.

<sup>15</sup> EuGH C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlament und Rat, EU:C:2013:625, und C-274/12 P, Telefonica/Kommission, EU:C:2013:204

<sup>16</sup> EuGH C-583/11 P aaO, Rn. 58-61 und 68-76.

entsprechende Passage in Art. 263 Abs. 4 AEUV vor dem Hintergrund des Ziels dieser Vorschrift aus, das darin besteht, zu verhindern, dass ein Einzelner gezwungen wird, gegen das Recht zu verstoßen, bevor er Zugang zu den Gerichten erlangt<sup>17</sup>. Wirkt sich ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter auf die Rechtsstellung einer natürlichen oder juristischen Person unmittelbar aus, ohne dass Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind, dann bestünde die Gefahr, dass diese Person keinen wirksamen Rechtsschutz hätte, wenn sie sich nicht direkt an den Unionsrichter wenden könnte, um die Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts mit Verordnungscharakter anzufechten. In Ermangelung von Durchführungsmaßnahmen wäre nämlich ein Einzelner in derartigen Fällen darauf angewiesen, eine gerichtliche Überprüfung des fraglichen Rechtsakts zu erwirken, nachdem er gegen Bestimmungen dieses Rechtsakts verstoßen hat. Demgegenüber ist die gerichtliche Kontrolle der Beachtung des Unionsrechts, wenn ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, unabhängig davon gewährleistet, ob die betreffenden Maßnahmen von der Union oder den Mitgliedstaaten erlassen würden. Obliegt die Durchführung eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter den Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, so können natürliche und juristische Personen unter den Voraussetzungen von Art. 263 Abs. 4 AEUV vor dem Unionsrichter gegen die Durchführungsmaßnahmen klagen und sich zur Begründung ihrer Klagen auf die Rechtswidrigkeit des Basisrechtsakts berufen. Obliegt dagegen die Durchführung den Mitgliedstaaten, dann können diese Personen die Ungültigkeit des besagten Basisrechtsakts der Union vor den nationalen Gerichten geltend machen und diese veranlassen, sich gemäß Art. 267 AEUV mit Vorabentscheidungsfragen an den Gerichtshof zu wenden<sup>18</sup>.

#### **4. Die praktische Relevanz von Art. 263 Abs. 4 3. Variante AEUV**

(10). Unter diesen Bedingungen darf man vermuten, dass diese dritte Variante von Art. 263 Abs. 4 AEUV recht selten dem Kläger beistehen wird. Dann behält aber die 2. Variante von Art. 263 Abs. 4 mit dem Erfordernis der individuellen Betroffenheit ihre tragende Bedeutung und lässt keinen Zweifel darüber aufkommen, dass die von der Judikatur aufgestellten Hürden bei der Individualität sehr hoch liegen und abgesehen von eng umgrenzten Fallgruppen Klagen von Nichtadressaten entgegenstehen<sup>19</sup>. Insoweit könnte man jedenfalls vom Ergebnis her wohl eine Parallele ziehen zwischen der Plaumann-

---

<sup>17</sup> EuGH C-274/12 P aaO (Fn. 14), Rn. 27.

<sup>18</sup> EuGH C-274/12 P aaO (Fn. 14), Rn. 35-38.

<sup>19</sup> J. Schwarze, aaO (Fn. 10), Rn. 46 zu Art. 263 AEUV.

Rechtsprechung des EuGH und der in Deutschland vorherrschenden Schutznormtheorie bei der Zuerkennung der Anfechtungslegitimation. Dann aber wird die Frage erlaubt sein, ob es legitim ist, das auf der Schutznormtheorie basierende System der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit vom Standpunkt des Unionsrechts in Frage zu stellen, wenn der Unionsgesetzgeber mit der tatkräftigen Unterstützung des Gerichtshofs gleichzeitig an den extrem strengen Bedingungen für die Individualklagebefugnis in eigener Sache festhält.

#### **IV. Unmittelbarer und mittelbarer Individualrechtsschutz im Unionsrecht**

(11). Ich will mich dieser Frage nicht entziehen, sondern versuchen, auf eine Reihe von Gesichtspunkten einzugehen, damit wir einen ausgewogenen Eindruck über die Gesamtproblematik gewinnen. Zunächst wäre daran zu erinnern, dass der Individualrechtsschutz im Unionsrecht nicht allein über die Nichtigkeitsklage des Art. 263 AEUV zu erreichen ist. Wie es nunmehr sehr plastisch in Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV formuliert ist, sind die Mitgliedstaaten aufgerufen, „die erforderlichen Rechtsbehelfe“ zu schaffen, „damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist“. Damit liegt die Verantwortung für den Individualrechtsschutz gemeinsam bei der Europäischen Union und bei den Mitgliedstaaten und muss die Effektivität des Rechtsschutzes auf dieser Basis beurteilt werden. Darüber hinaus steht der nationale Rechtsschutz mit dem Verfahren der Vorabentscheidung in enger Verbindung und erlaubt daher, den Grundsatz aufzustellen, dass der Individualrechtsschutz in der Union direkt durch Art. 263 Abs. 3 AEUV und indirekt durch Art. 267 AEUV gewährt wird – indirekt deshalb, weil natürliche und juristische Personen sich zunächst an den nationalen Richter wenden, indem sie den mitgliedstaatlichen Vollzugsakt anfechten und diesen Richter gegebenenfalls auffordern, die Gültigkeitsfrage gemäß Art. 267 Abs. 1 b) AEUV zu stellen. Diese Frage muss in Ausführung der Foto-Frost Rechtsprechung gestellt werden, wenn das nationale Gericht den Unionsrechtsakt, der die Grundlage für die angegriffene einzelstaatliche Maßnahme liefert, für rechtswidrig und unwirksam hält<sup>20</sup>. Denn das Monopol für die Ungültigerklärung von Unionsrechtsakten nimmt der EuGH für sich in Anspruch. Betrachten wir demnach den unionalen Individualrechtsschutz in seiner direkten und seiner indirekten Form gemeinsam, so erscheint die restriktive Haltung des EuGH bei der Zuerkennung der direkten Klagebefugnis nach Art. 263 Abs. 4 AEUV in einem anderen und wohl positiveren Licht.

---

<sup>20</sup> EuGH C-314/85, Foto Frost, EU:C:1987:452, Rn. 15-20.

## **V. Prozess- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten**

(12). Als zweite wichtige Komponente tritt die weitgehend anerkannte Prozess- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten in Erscheinung<sup>21</sup>. Die Ausführung des mit den Eigenschaften des Vorrangs und der unmittelbaren Wirkung ausgestatteten Unionsrechts obliegt bekanntlich den Mitgliedstaaten, die dafür ihre eigenen Konzepte entwickeln und aufrechterhalten dürfen, solange sie diese Aufgabe gut erfüllen. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Warnungen vor einem prinzipiellen Funktionswandel der (deutschen) Verwaltungsgerichtsbarkeit zumindest verfrüht, wenn sie einen generellen Siegeszug der objektiven Rechtskontrolle als des Hauptziels des modernen Verwaltungsrechtsschutzes prognostizieren. Gegenüber einer solchen Entwicklung wäre einzuwenden, dass es nicht Aufgabe des Unionsrechts ist, das vorrangige Ziel des durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungsgerichte gewährten Rechtsschutzes zu bestimmen - genauso wenig wie es Sache des Unionsrechts sein kann, die Einführung speziell dazu errichteter Verwaltungsgerichte aufzuzwingen: Es ist mit Unionsrecht durchaus vereinbar, dass der gesamte Rechtsschutz auf der Ebene der Mitgliedstaaten denselben - oder anders formuliert: den ordentlichen - Gerichten anvertraut wird, solange ein wirksamer Rechtsschutz für die vom Unionsrecht erfassten Bereiche gewährleistet ist, wie es in Art. 19 Abs. 1 EUV einprägsam heißt.

## **VI. Die Besonderheit des deutschen Modells: § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO**

(13). Auf der anderen Seite darf man nicht übersehen, dass sich das deutsche System des Verwaltungsrechtsschutzes durch ein Junktum zwischen objektiver Rechtswidrigkeit und subjektiver Rechtsverletzung auszeichnet, das in seiner Art einzigartig ist. Ich beziehe mich dabei auf den Umstand, dass das Vorliegen der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO nicht dazu führt, dass der Anfechtungskläger die volle Rechtmäßigkeitsprüfung des angefochtenen Verwaltungsakts beanspruchen und der Richter alle möglichen Rechtsfehler überprüfen darf, insofern § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO eine Anfechtungsklage für begründet erklärt, „soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist“. Eine etwaige Rechtswidrigkeit des Anfechtungsgegenstands reicht damit nicht aus, sondern sie muss aus dem Verstoß gegen eine Rechtsnorm resultieren, die (zumindest auch) dem Schutz des Klägers zu dienen bestimmt ist<sup>22</sup>. Durch diese Verbindung zwischen der objektiven und der subjektiven Rechtsverletzung zeichnet sich das deutsche Verwaltungsprozessrecht aus und hebt sich vom Unionsrecht, aber auch

---

<sup>21</sup> Dazu **M. Wathelet/J. Wildermeersch**, *Contentieux européen*, 2. Aufl. 2014, S. 23 ff.

<sup>22</sup> **J. Berkemann**, aaO (Fn. 7), S. 207 m.w.N.



von anderen Modellen des Verwaltungsrechtsschutzes ab. Liegen nämlich die strengen Voraussetzungen von Art. 263 Abs. 4 AEUV vor, dann können die Kläger auch erwarten, dass der Unionsrichter alle von ihnen geltend gemachten Nichtigkeitsgründe überprüft, sogar von Amts wegen tätig wird<sup>23</sup> und sich jedenfalls nicht allein auf Rechtsfehler beschränkt, die aus der Nichtbeachtung von Rechtsvorschriften folgen, welche die spezifischen Kläger zu schützen bestimmt sind. Die klagebefugten Personen können daher vor dem Unionsrichter, wie es in Art. 263 Abs. 2 AEUV heißt, Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm und Ermessensmissbrauch rügen und brauchen nicht darzulegen, dass sie durch den angezeigten Rechtsverstoß in ihren durch das Unionsrecht anerkannten Rechten verletzt werden.

## **VII. Das Urteil vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14, Kommission/Deutschland**

(14). Die Besonderheit des deutschen Systems des Verwaltungsrechtsschutzes gegenüber dem unionsrechtlichen Rechtsschutzmodell, aber auch gegenüber dem französischen Nichtigkeitsverfahren, liegt demnach nicht so sehr in der Frage der Zuerkennung der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO, sondern in dem durch § 113 Abs. 1 aufgestellten Junktum zwischen objektiver Rechtswidrigkeit und subjektiver Rechtsverletzung. Dieses Junktum stand zusammen mit einigen anderen wichtigen Fragen im Mittelpunkt des Urteils des EuGH vom 15. Oktober letzten Jahres, auf das nunmehr einzugehen ist.

### **1. Die frühere Rechtsprechung des EuGH**

(15). Auf den ersten Blick ungewöhnlich ist der Umstand, dass dem Urteil ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland vorausgegangen ist<sup>24</sup>. Bislang sind die Fragen um die Aarhus-Konvention üblicherweise im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren diskutiert und gelöst worden, die, bezogen auf das deutsche Recht, als Rechtssachen Trianel<sup>25</sup> und Altrip<sup>26</sup> bekannt geworden sind. Mit seinem Urteil in der Rechtssache Trianel hat der EuGH die Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden erweitert, indem er entschieden hat, dass diesen Verbänden Rechtsschutz vor den deutschen Verwaltungsgerichten auch dann zu gewähren ist, wenn sie Verstöße gegen auf Unionsrecht beruhende Rechtsnormen geltend machen, die

---

<sup>23</sup> Das gilt für die Unzuständigkeit und die Verletzung wesentlicher Formvorschriften: EuGH 110/81, Roquette Frères/Rat, EU:C:1982:323, Rn. 32 ff.

<sup>24</sup> EuGH C-137/14, Kommission/Deutschland, EU:C:2015:683.

<sup>25</sup> EuGH C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, EU:C:2011:289.

<sup>26</sup> EuGH C-72/12, Gemeinde Altrip u.a., EU:C:2013:712.

lediglich die Umwelt und nicht zugleich den Einzelnen schützen, wie es seinerzeit im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vorgeschrieben war. In der Rechtssache Altrip ging es hauptsächlich um die Frage, ob Rechtsfehler bei der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die Kontrolle der Sachentscheidung zu beachten sind. Der EuGH hat unter Berufung auf den weiten Wortlaut der UVP-Richtlinie entschieden, dass der in dem (damaligen) § 4 des deutschen Umweltrechtsbehelfsgesetzes vorgesehene Ausschluss von Überprüfungsverfahren für Umweltverträglichkeitsprüfungen, die zwar durchgeführt wurden, aber an unter Umständen schwerwiegenden Fehlern leiden (konnten), mit Unionsrecht unvereinbar war.

## **2. Die spezifischen Rügen der Kommission**

(16). Die Reaktion des deutschen Gesetzgebers auf die Mahnungen des EuGH in den beiden Vorabentscheidungsverfahren ging offenbar der Kommission nicht weit genug und so hat sie 2014 sich zu dem Schritt entschieden, Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland einzulegen und der Beklagten eine Reihe von Verletzungen des Unionsrechts vorzuwerfen. Die wichtigsten betreffen wohl die recht breite Präklusion nach § 2 Abs. 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sowie die bereits erwähnte Verbindung zwischen objektiver Rechtswidrigkeit und subjektiver Rechtsverletzung in § 113 Abs. 1 VwGO. Auf das Präklusionsrecht, das der EuGH für unionsrechtswidrig hält, soweit es die gerichtliche Kontrollkompetenz einschränkt<sup>27</sup>, möchte ich nicht näher eingehen, sondern mich auf den anderen Problembereich konzentrieren, der weitaus größere Bedeutung für das deutsche Modell des Verwaltungsrechtsschutzes hat.

## **3. Die Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet**

(17). Der Angriff der Kommission auf das deutsche Verwaltungsprozessrecht steht in Verbindung mit der Richtlinie 2011/92/EU, stützt sich auf zwei Passagen des Trianel-Urteils und hat zum Ziel, das durch § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufgestellte Junktim wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem durch Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention bezweckten breiten Rechtsschutz im Umweltrecht zu Fall zu bringen. Die Kommission hat bei Generalanwalt Wathelet Gehör gefunden, der unter Hinweis auf das Trianel-Urteil die Auffassung vertritt, dass die Begründetheitsprüfung sich nicht auf die Verletzung subjektiver Rechte beschränken dürfte, sondern umfassend vorzunehmen sei<sup>28</sup>. Nach

---

<sup>27</sup> Dazu jüngst T. Siegel, Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht, NVwZ 2016, 337 ff.

<sup>28</sup> Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet, C- 137/14, Kommission/Deutschland, EU:C:2015:344, Rn. 49 ff. und insbesondere Rn. 56.

Wathelet sei die subjektive Seite einer auf der Grundlage der Richtlinie 2011/92/EU erhobenen Klage im Rahmen der Zulässigkeit zu prüfen und zu erledigen, wie es in Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie steht, der Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention wortgetreu wiedergibt. Nach dieser Vorschrift sind die Mitgliedstaaten aufgerufen, sicherzustellen, dass „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht ... haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten“. Der Generalanwalt meint nun, dass sobald die Bedingungen von Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie erfüllt sind und die Klagebefugnis vorliegt, das angerufene Gericht zu einer umfassenden Rechtmäßigkeitsprüfung schreitet und sich nicht um die Verletzung subjektiver Rechte kümmern sollte.

#### **4. Die Entscheidung des Gerichtshofs**

(18). Der EuGH ist in diesem Punkt dem Generalanwalt nicht gefolgt. Mit einer kurzen Begründung hat er die diesbezügliche Rüge der Kommission zurückgewiesen und dabei auf Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2011/92/EU maßgeblich abgestellt, der vorsieht, dass was „als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung“ im Sinn von Abs. 2 derselben Vorschrift gilt, „von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel“ bestimmt wird, „der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu den Gerichten zu gewähren“. Daraus folgert der Gerichtshof, dass der betreffende Mitgliedstaat, wenn er „die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen Einzelner gegen Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, von Voraussetzungen wie dem Erfordernis einer Verletzung eines subjektiven Rechts abhängig machen kann, er auch vorschreiben darf, dass die Aufhebung einer Verwaltungsentscheidung durch das zuständige Gericht die Verletzung eines subjektiven Rechts auf Seiten des Klägers voraussetzt“<sup>29</sup>. Der Gedanke ist einfach: Wenn die Mitgliedstaaten auf der Ebene der Zulässigkeit die Geltendmachung der Verletzung eines subjektiven Rechts verlangen können, dann dürfen sie auch die Begründetheit der Klage von der Feststellung der Verletzung dieses subjektiven Rechts abhängig machen. Um dem Eindruck eines Widerspruchs zum Urteil in der Rechtssache Trianel entgegenzuwirken, fügt der EuGH noch hinzu, dass eine derartige Beschränkung

---

<sup>29</sup> EuGH C-137/14 aaO (Fn. 24), Rn. 32

nicht „als solche auf Umweltverbände angewandt werden kann“<sup>30</sup>. Das bedeutet wohl, dass vom Standpunkt des einschlägigen Unionsrechts natürliche und juristische Personen als Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit nach wie vor dem Junktin von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO unterworfen werden können, während Umweltverbände ihre Klagen auch auf die Verletzung von Rechtsnormen stützen dürfen, die nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht subjektive Rechte Einzelner schützen.

## 5. Differenzierte Behandlung von Einzelpersonen und Verbänden: Die Ursachen

(19). Dass diese feine Differenzierung nicht auf ungeteilte Zustimmung in der Literatur gestoßen ist<sup>31</sup>, kann man begreifen. Wie kann es angehen, dass Verbände mehr und stärker vom Rechtsschutz profitieren als Einzelpersonen? Doch sollte man die Verantwortung für dieses – ich gebe zu: nicht ganz überzeugende – Ergebnis nicht voreilig dem EuGH anlasten, sondern das Gesamtbild betrachten. Denn die Aarhus-Konvention und das darauf basierende Unionsrecht sind nicht unschuldig an dieser problematischen Entwicklung.

(20). Die Wurzel der Probleme liegt nämlich in Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention und in dem ihm nachgebildeten Art. 11 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2011/92/EU. Hier werden die Weichen für eine Differenzierung zwischen Einzelpersonen und Umweltverbänden gestellt. Denn die Richtlinie gibt – wie bereits erwähnt – den Mitgliedstaaten zwei Alternativen für die Klagebefugnis von Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit, also von Einzelpersonen, zur Auswahl: Sie müssen entweder ein ausreichendes Interesse haben oder eine Rechtsverletzung geltend machen<sup>32</sup>. Um keinen Zweifel an der ausschließlichen Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung der Rechtsbehelfe im Umweltrecht zu lassen, wird betont, dass diese zu bestimmen haben, was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt<sup>33</sup>. Andere und einheitliche Maßstäbe finden dagegen auf Klagen von Nichtregierungsorganisationen, d.h. Verbänden, Anwendung, welche die Kriterien der Richtlinie erfüllen<sup>34</sup>. Sie gelten kraft Unionsrechts

---

<sup>30</sup> EuGH C- 137/14 aaO (Fn. 24), Rn. 33.

<sup>31</sup> Vgl. z.B. J. Berkemann, aaO (Fn. 7) S. 210 f.

<sup>32</sup> 11 Abs. 1 a) und b) haben folgenden Wortlaut: „Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht ...haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten“.

<sup>33</sup> 11 Abs. 3 Satz 1 lautet: „Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten mi Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren“.

<sup>34</sup> Das ergibt sich aus Art. 11 Abs. 3 Sätze 2 und 3 der Richtlinie: „Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Art. 1 Abs. 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von

(erstens) als klagebefugt und (zweitens) als in ihren Rechten verletzt, wenn und soweit die Rechtsverletzung eine Voraussetzung für die Begründetheit der Klagen darstellt. Bei dieser Gesetzeslage ist die Möglichkeit einer unterschiedlichen Behandlung von Individual- und Verbandsklagen systemimmanent und will den unterschiedlichen Modellen des Verwaltungsrechtsschutzes gerecht werden. Dass eine Rechtsvereinheitlichung auf diese Weise nicht gefördert wird, sollte niemanden wundern.

(21). Diesem Dilemma versucht wohl der EuGH durch seine Rechtsprechung Rechnung zu tragen. Das Trianel-Urteil klärt die Rechtslage für Verbandsklagen im Sinne einer breiten Öffnung der Klagemöglichkeiten, während das Urteil vom 15. Oktober 2015 in Bezug auf die Aufrechterhaltung des Junktims in § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO nichts anderes ist als die logische Konsequenz der doppelten Erwähnung der subjektiven Rechtsverletzung einmal als Klage- und zum anderen als Begründetheitsvoraussetzung in Art. 11 der einschlägigen Richtlinie.

### **VIII. Keine Verurteilung des deutschen Modells durch den EuGH**

(22). Andere Erwägungen mögen auch eine Rolle bei der jüngsten Entscheidung des EuGH gespielt haben. Ohne spekulieren zu wollen, scheint mir durchaus vernünftig, dass der Gerichtshof eine gewiss unglückliche Rechts- und Gesetzeslage im Bereich des Umweltrechts nicht zum Anlass nimmt, um mit dem deutschen System des Verwaltungsrechtsschutzes abzurechnen. Dazu hätte es eindeutiger Anweisungen seitens des Unionsgesetzgebers bedurft. Solange die Richtlinie sich nicht für ein einheitliches Rechtsschutzmodell ausspricht, sondern die bestehende Diversität zu respektieren sucht, darf man dem EuGH nicht vorwerfen, dass er die vom Gesetzgeber unterlassene Rechtsvereinheitlichung nicht selbst herbeiführt. Dies ist umso verständlicher, als eine Rechtsvereinheitlichung durch die Bestimmung des Hauptziels des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes in Richtung einer objektiven Rechtskontrolle eine schwerwiegende Entscheidung mit erheblichen Auswirkungen auf das deutsche Recht darstellen würde. Sie müsste gegebenenfalls vom Unionsgesetzgeber getroffen werden und dies ist jedenfalls bislang nicht geschehen. Bei dieser Sach- und Rechtslage haben die mit der Rechtsanwendung betrauten Unionsorgane Zurückhaltung zu üben und diese Zurückhaltung hat der EuGH - m.E. zu Recht – an den Tag gelegt.

---

Abs. 1 Buchstabe a dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Abs. 1 Buchstabe b dieses Artikels verletzt werden können“.

(23). Kommen wir auf das Urteil des EuGH vom 15. Oktober letzten Jahres zurück, so dürfen seine Auswirkungen auf die Qualität und die Quantität des Verwaltungsrechtsschutzes bei einer Gesamtbetrachtung nicht überschätzt werden. Es geht nämlich nicht um ein Grundsatzurteil über den Auf- und Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit als solcher, sondern um eine Aussage des Gerichtshofs im Rahmen eines spezifischen Rechtsgebiets, d.h. des Umweltrechts unter Einbeziehung der sog. Aarhus-Konvention<sup>35</sup>, und auch für diesen Bereich hat der Gerichtshof der Prozess- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten - soweit es ging - den Vorzug gegeben. Der befürchtete Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit droht demnach nicht - zumindest noch nicht. Das schließt freilich nicht aus, über die Zukunft des Verwaltungsrechtsschutzes in den Mitgliedstaaten zu reflektieren und zu diskutieren, die existierenden Modelle einer kritischen Würdigung zu unterziehen und von den gegenseitigen Erfahrungen zu profitieren. Selbst wenn eine Rechtsvereinheitlichung in weiter Ferne liegt, sollten die Vor- und Nachteile des eigenen Systems mit den Vor- und Nachteilen anderer Systeme verglichen werden, um Verbesserungen einzuführen und den Rechtsschutz des Bürgers attraktiver zu gestalten. Eine Rechtsannäherung ist auch in diesem Bereich ratsam, vor allem wenn das Unionsrecht sich Sphären erschließt, deren Regelung notwendigerweise den Verwaltungsrechtsschutz beeinflussen.

### **IX. Das unionsrechtliche System der Individualklagen als Modell für die Mitgliedstaaten?**

(24). Es wäre interessant, in diesem Zusammenhang die Frage zu stellen, ob das unionsrechtliche Modell des Individualrechtsschutzes im Vergleich zu den mitgliedstaatlichen Systemen eine echte Alternative darstellt, die den Vorteil hätte, die erwünschte Rechtsannäherung zu erleichtern. Denn wir haben vorhin gesehen, dass die Ausgestaltung der Nichtigkeitsklage in Art. 263 AEUV Elemente des subjektiven Rechtsschutzes mit solchen der objektiven Rechtskontrolle vermischt: Einem sehr engen Verständnis der Klagebefugnis für Nichtadressatenklagen steht die volle Rechtmäßigkeitskontrolle gegenüber, wenn es dem Kläger gelingt, die Hürden von Art. 263 Abs. 4 zu überspringen. Wäre dies nicht eine annehmbare Lösung für das deutsche Recht? Doch auch hier ist Vorsicht geboten. Der Unionsgesetzgeber war und ist in der Lage, die Klagebefugnis für Direktklagen vor dem Unionsrichter stark zu begrenzen, weil den so nicht klagebefugten Einzelpersonen über die nationale Schiene die Möglichkeit erhalten bleibt, gleichwohl vor dem Unionsrichter Gehör zu finden, wenn das nationale Gericht an

---

<sup>35</sup> Dazu grundlegend **K.F. Gärditz**, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, NVwZ 2014, 1-18.

der Gültigkeit eines Unionsrechtsakts zweifelt, der der nationalen Durchführungsmaßnahme zugrunde liegt. Direkt über die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 AEUV oder indirekt über eine Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV hat also der Einzelne Zugang zum Unionsrichter. Der Ausweg der Vorabentscheidung stellt aber eine Besonderheit des Unionsrechts dar und steht dem potentiellen Kläger auf der nationalen Ebene nicht zur Verfügung, so dass für die bedingungslose Übernahme des unionsrechtlichen Modells von den Mitgliedstaaten eine wichtige Bedingung fehlt.

## **X. Ausblick**

(25). Will man aus den vorausgegangenen Überlegungen eine Schlussfolgerung ziehen, so wird sie wohl lauten, dass die nähere Ausgestaltung des Verwaltungsrechtsschutzes Sache der Mitgliedstaaten ist und bleibt und nicht – jedenfalls noch nicht - vom Unionsrecht determiniert wird. Die einschlägige Rechtsprechung des EuGH, die in Deutschland auf großes Interesse gestoßen ist, hat mit den Unsicherheiten und Unwägbarkeiten zu kämpfen, die dem Unionsrecht vor allem im Bereich des Umweltrechts immanent sind, weil die diesbezüglichen verfahrensrechtlichen Regelungen Kompromisslösungen bilden und die unterschiedlichen nationalen Modelle möglichst unberührt lassen wollen. Wie lange das noch gut gehen kann, ist keine unberechtigte Frage, wenn man bedenkt, dass wichtige Bereiche des materiellen Verwaltungsrechts unter Einschluss des Verfahrensrechts unionsrechtlich geprägt werden. Wer angesichts dieser Entwicklung eine stärkere Rechtsvereinheitlichung wünscht, sollte allerdings bei der Gesetzgebung ansetzen und nicht vom Gerichtshof erwarten, dass er eine forcierte Rechtsfortbildung betreibt, indem er in eigener Regie bewährte Systeme des Individualrechtsschutzes verurteilt und einen Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit herbeiführt. In einem Satz formuliert, droht kein Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit und bleibt die Prozess- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten weitestgehend erhalten.