



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Das Kohärenzprinzip in der Europäischen Union“

Dissertation vorgelegt von Ulrike Schuster

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Martin Borowski

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

I. Entwicklungsgeschichte der Kohärenz

Die Idee der Kohärenz ist seit Beginn der europäischen Integration ein zentrales Instrument, um das Zusammenwachsen der Union voranzutreiben und den Zusammenhalt sicherzustellen. Das Kohärenzgebot stammt historisch gesehen aus dem Bereich der Außenpolitik. Die Außenpolitik war von jeher geprägt durch eine unterschiedliche Integrationsdichte, die Aufteilung der Bereiche auf unterschiedliche Akteure sowie eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen der Mitgliedstaaten. Die Kohärenz sollte als Bindeglied dienen und sicherstellen, dass die Europäische Union trotz dieser Aufspaltung von außen als einheitlicher Akteur wahrgenommen und auch nach innen ein einheitliches Konzept verfolgt wird. Erstmals als verbindliche Pflicht niedergelegt wurde das Kohärenzgebot in der Einheitlichen Europäischen Akte (Art. 30 Ziff. 5 EEA). Durch den Vertrag von Maastricht wurde das Kohärenzerfordernis ausgeweitet und auf sämtliche Bereiche des unionalen Handelns erstreckt. Das Kohärenzgebot fand als zentrales Instrument, das ein abgestimmtes und widerspruchsfreies Handeln der Union gewährleisten soll, Eingang in die Verträge.

Heute ist in Art. 7 AEUV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EUV wie auch schon in der Vorläufervorm, Art. 3 Abs. 1 EUV (Amsterdam) bzw. Art. C EUV (Maastricht), ein einheitliches und umfassendes Kohärenzgebot niedergelegt. Entgegen einer Ansicht im Schrifttum ist eine sinnvolle Trennung zwischen innerer-, äußerer- und inhaltlicher Kohärenz nicht möglich. Das Auftreten der Union nach außen kann nicht isoliert von dem Geschehen im Inneren betrachtet werden. Voraussetzung für ein einheitliches Auftreten gegenüber Drittstaaten ist vielmehr, dass zuvor intern eine Einigung über das Vorgehen stattgefunden hat. Hinzu kommt, dass interne und externe Maßnahmen häufig untrennbar miteinander verbunden sind. Zu nennen sind zum Beispiel Fragen der Einwanderungs- oder Asylpolitik, die sowohl den externen Bereich, aber auch Fragen der Personenfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union betreffen. Sowohl der Wortlaut als auch die systematische Betrachtung unterstreichen diesen teleologischen Ansatz. Die übrigen Kohärenzregelungen des EUV und AEUV sind als flankierende (so zum Beispiel Art. 11 Abs. 3 Alt. 1 und 13 Abs. 1 EUV) oder wiederholende und konkretisierende Regelungen (so Art. 16 Abs. 6 und 17 Abs. 6 EUV) einzustufen.

II. Rechtsnatur und Begriff

Der Begriff der Kohärenz geht auf den lateinischen Wortstamm „cohaerere“ zurück, was so viel wie „zusammenhängen“, „Zusammenhalt“ oder „verbunden sein“ bedeutet. Kohärenz als Rechtsbegriff lässt sich definieren als das Ziel des stimmigen Ineinandergreifens von Regelungen und Maßnahmen, sodass diese sich gegenseitig ergänzen und sich widersprechenden Rechtsbefehle sowie Wertungswidersprüche vermieden oder durch klare Vorrangregelungen aufgelöst werden. Anknüpfungspunkt des Kohärenzgebots ist dabei nicht der Prozess der Abstimmung, sondern allein das Ergebnis, das als harmonisches Ganzes erscheinen soll.

Die Bedeutung des Begriffs Kohärenz wird durch die Abgrenzung zu Nachbarbegriffen verdeutlicht. Die schwierigste Abgrenzungsfrage stellt sich im Hinblick auf den Begriff der Konsistenz, da die englische Fassung des Art. 7 AEUV den Begriff „consistency“ verwendet, obwohl auch in der englischen Sprache das Wort „coherence“ existiert. Kohärenz und Konsistenz sind keine Synonyme. Während Konsistenz als bloße Widerspruchsfreiheit begriffen wird, verbindet man mit dem Begriff der Kohärenz ein darüber hinausgehendes positives Element des Aufeinanderbezogenenseins. Konsistenz ist damit eine notwendige, nicht aber ausreichende Komponente der Kohärenz. Der Vergleich mit den übrigen Sprachfassungen sowie die teleologische Analyse zeigen, dass der Begriff der Kohärenz in den Verträgen als Kohärenz und nicht als Konsistenz zu verstehen und von letzterer strikt zu trennen ist.

Das Kohärenzerfordernis des Art. 7 AEUV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EUV ist ein Rechtsprinzip im Sinne der Prinzipienlehre *Alexys*. Als Optimierungsgebot ist das Kohärenzgebot keine Forderung, die im Wege des „Alles-oder-nichts“ durchzusetzen ist; seine Einschränkung findet es vielmehr je nach Einzelfall aufgrund gegenläufiger Prinzipien. Bei der Kohärenz handelt es sich um eine Daueraufgabe, zu deren Umsetzung es einer stufenweisen Konkretisierung durch die Organe der Europäischen Union bedarf. Durch die normative Niederlegung in EUV und AEUV (bzw. den Vorgängerregelungen) hat sich das Kohärenzgebot von einem politischen Leitgedanke zu einem rechtlichen Prinzip verdichtet. Es lässt sich unmittelbar aus den Verträgen ableiten und bedarf nicht der Gewinnung durch eine Rechtsvergleichung der nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, sodass es als ein originäres Prinzip des Unionsrechts einzustufen ist.

Es lassen sich verschiedene Wirkdimensionen der Kohärenz, die jeweils auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruhen, unterscheiden. Die Kohärenz unterteilt sich in die Wertungskohärenz und die Kohärenz im weiteren Sinne. Letztere erfasst die Kategorien der Kohärenz im engeren Sinne und der Abstimmungskohärenz.

Als Kohärenz im engeren Sinne, die ihre Rechtsgrundlage in Art. 7 AEUV (in Verbindung mit Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EUV) findet, wird die Abstimmung verschiedener Maßnahmen der Union verstanden. Diese sollen als stimmiges Konzept im Sinne eines harmonischen Ganzen erscheinen, unabhängig davon in welchem Bereich die jeweiligen Maßnahmen erlassen wurden. Davon erfasst ist sowohl die horizontale Abstimmung (horizontale Kohärenz) als auch die inhaltliche Abstimmung der verschiedenen Maßnahmen auf vertikaler Ebene (vertikale Kohärenz). Die horizontale Abstimmung kann dabei zwischen zwei Unionsorganen (Interorgankohärenz) aber auch innerhalb eines Organs (Intraorgankohärenz) stattfinden. Adressat des Kohärenzgebotes im engeren Sinne sind allein die Union und ihre Organe.

III. Wertungskohärenz

Die Wertungskohärenz behandelt die Frage der Wertungswidersprüche innerhalb eines nationalen Regelungskonzepts. In der Glücksspielrechtsprechung des EuGH war die Frage zu beantworten, ob eine nationale Regelung, die das Anbieten von Lotterien und Wetten von einer staatlichen Konzession abhängig machte und einen Verstoß hiergegen unter Strafe stellte, gegen die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit verstößt, wenn die hohen Hürden bei der Konzessionsvergabe zu einem faktischen staatlichen Monopol führen. Der EuGH bejahte eine Beschränkung der Dienstleistungs- sowie der Niederlassungsfreiheit, die jedoch durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls, so zum Beispiel den Gesundheitsschutz gerechtfertigt werden könne. Die nationale Regelung muss jedoch auch geeignet sein, die Verwirklichung des Gesundheitsschutzes in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie kohärent und systematisch zur Begrenzung der Wetttätigkeit beiträgt. Soweit nun aber die Behörden eines Mitgliedstaates die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, kann sich der Staat nicht mehr auf die Eindämmung der Spielsucht als Rechtfertigungsgrund berufen. Der EuGH hält über das Instrument der Kohärenz den nationalen Gesetzgeber und die nationalen Behörden an dem von ihnen selbst gewählten Schutzniveau fest. Er räumt den nationalen Gesetzgebern zwar einen umfassenden Spielraum bei der Wahl des Schutzniveaus ein, wurde dieses Schutzniveau jedoch einmal festgelegt, so müssen sich sämtliche Regelungen des nationalen Gesetzgebers in dieses System einfügen. Dabei beschränkt sich die Kontrolle des EuGH nicht isoliert auf die ursprünglich zur Kontrolle vorgelegte Vorschrift, sondern nimmt das gesamte nationale Regelungskonzept des Mitgliedstaates in den Blick. Parallel gelagert zur Kohärenzrechtsprechung des EuGH findet sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter der Figur der Folgerichtigkeit oder der

Systemgerechtigkeit die Bestrebung, den Gesetzgeber an dem von ihm gewählten Schutzniveau festzuhalten und ihn zur rationalen oder guten Gesetzgebung zu veranlassen.

Der in der Literatur zu findende Ansatz, den Gedanken der Wertungskohärenz/Folgerichtigkeit im Gleichheitssatz zu verankern, ist nicht zielführend. Der Gleichheitssatz fordert nicht per se die Stimmigkeit des Systems. Die fehlende Stimmigkeit des Systems mag im Einzelfall zu einer Ungleichbehandlung führen, die – sofern sie nicht zu rechtfertigen ist – einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstellt. Fälle, in denen es beispielweise schon an einer tauglichen Vergleichsgruppe fehlt, sind mit diesem Ansatz jedoch nicht erfassbar. Die Wertungskohärenz lässt sich vielmehr als eigene Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips begreifen. Es geht bei der Wertungskohärenz darum, die staatliche Macht in ihre Schranken zu weisen und Rechtfertigungsgründe, die nur zum Schein vorgeschoben werden, zu enttarnen. Es soll mit anderen Worten, wie im Fall der Klarheit und der Bestimmtheit des Rechts, ein hoheitlicher Machtmissbrauch und staatliche Willkür bei der Freiheitsbeschränkung verhindert werden.

Die Wertungskohärenz lässt sich im unionalen Bereich neben dem Rechtsstaatsgebot auch auf das Gebot der loyalen Zusammenarbeit stützen. Beruft sich nun der Mitgliedstaat nur zum Schein auf einen anerkannten Rechtfertigungsgrund (zum Beispiel Suchtprävention und Gesundheitsschutz), obwohl er diesen in Wirklichkeit gar nicht verfolgt, sondern finanzielle Interessen sein Handeln bestimmen, so liegt hierin ein rechtsmissbräuchliches Verhalten. Ein rechtsmissbräuchliches Berufen auf einen Rechtfertigungsgrund beeinträchtigt nicht nur die Interessen der Bürger (insofern das Rechtsstaatsgebot), sondern auch die Interessen der Union selbst (insofern der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit).

Die Prüfung der Wertungskohärenz ist kein Teil der Verhältnismäßigkeitsprüfung, sie eröffnet vielmehr eine neue Prüfungsdimension, indem sie nicht nur isoliert die zu prüfende Regelung betrachtet, sondern andere nationale Maßnahmen in dem relevanten Regelungsbereich mit in den Blick nimmt. Das Gesamtkonzept des Gesetzgebers wird auf seine Freiheit von Wertungswidersprüchen hin geprüft. Die Prüfung der Wertungskohärenz ist daher als eigene Prüfung im Anschluss an die Verhältnismäßigkeit anzusiedeln.

Die zweite Ausprägung der Wertungskohärenz findet sich in der Rechtsprechung des EuGH im Kontext der direkten Steuern. Diese zweite Form der Wertungskohärenz stellt das Gegenstück zu der eben behandelten, ersten Ausprägung dar. Die Kohärenz des Steuersystems ist hier keine zusätzliche Hürde für den nationalen Gesetzgeber, sondern dient als Rechtfertigungsgrund für Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten. Die Wertungskohärenz in ihrer Ausprägung als Rechtfertigungsgrund ermöglicht den Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum beim Erlass von Vorschriften. Ist dieser Rechtfertigungsgrund bisher nur in steuerrechtlichen Konstellationen vom EuGH verwendet worden, so muss er jedoch nicht darauf beschränkt bleiben. Er ist als Ausprägung des Art. 4 Abs. 2 S. 1 und 2 EUV in Verbindung mit dem Gedanken der Rechtsstaatlichkeit immer dann anwendbar, wenn der Mitgliedstaat eine die Grundfreiheiten einschränkende Maßnahme erlässt, um die Folgerichtigkeit einer nationalen Maßnahme zu gewährleisten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten einen „Freibrief“ zur Einschränkung der Grundfreiheiten erhalten. Um die Beeinträchtigung zu legitimieren, muss neben dem Vorliegen des Rechtfertigungsgrundes der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden. Es darf also insbesondere keine anderen, die Grundfreiheiten weniger beeinträchtigenden Alternativen geben.

IV. Verwaltungskohärenz

Die Verwaltung der Europäischen Union ist strukturell als Mehrebenenverwaltungsrecht angelegt, indem sich die Verwaltungsaufgaben nach dem Trennungsprinzip auf die Union und die Mitgliedstaaten verteilen. Die verschiedenen Akteure der Mehrebenenverwaltung sind

dabei auf vielfältige Weise rechtlich und tatsächlich miteinander verknüpft, wofür sich der Begriff des Europäischen Verwaltungsverbundes etabliert hat. Unter Abstimmungskohärenz soll das In-Einklang-Bringen des Verhaltens und der Maßnahmen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sowie der Mitgliedstaaten untereinander im Anwendungsbereich des Unionsrechts verstanden werden. Durch die Abstimmung soll das stimmige Ineinandergreifen nationaler und unionaler Maßnahmen erzielt werden, sodass beim Verwaltungsvollzug keine Lücken entstehen, Dopplungen vermieden werden und keine divergierenden Entscheidungen ergehen. Für den Fall, dass divergierende Entscheidungen ergangen sind, muss eine klare Vorrangregelung existieren, sodass keine Zweifel entstehen, welche Entscheidung die letztendlich maßgebliche ist. Der Begriff der Abstimmungskohärenz verlangt dabei nicht die Einheitlichkeit der Maßnahmen. Die Maßnahmen und Verfahren der unterschiedlichen Ebenen können durchaus unterschiedlich ausgestaltet sein, solange dies dem stimmigen Ineinandergreifen nicht entgegensteht. Die Abstimmungskohärenz kann nach diesem Verständnis als Grundlage für die Schaffung eines Europäischen Verwaltungsverbundes gesehen werden. Rechtsgrundlage dieser Erscheinungsform der Kohärenz ist die Pflicht der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV in Verbindung mit dem Rechtsstaatsgebot. Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit fordert eine Kooperation aller beteiligten Parteien in vertikaler sowie horizontaler Hinsicht. Gerade diese umfassenden gegenseitigen Verpflichtungen sind es, die die Grundlage für einen in sich stimmigen Vollzug ohne Lücken oder Dopplungen bilden. Die rechtsstaatliche Komponente der Abstimmungskohärenz nimmt Bezug auf die Interessen der Bürger an einem in sich stimmigen Vollzug des Unionsrechts.

Die Abstimmungskohärenz lässt sich wiederum in drei Kategorien unterteilen: Die Verwaltungskohärenz, die Rechtsschutzkohärenz sowie die Grundrechtskohärenz. Im Rahmen der Rechtsschutzkohärenz ist die Rechtsschutzkohärenz im engeren Sinne, unter welche die Fragen der Klagebefugnis und des einstweiligen Rechtsschutzes fallen, von der Rechtsschutzkohärenz im weiteren Sinne, die sich mit den staatshaftungsrechtlichen Fragen befasst, zu trennen. Wie im Falle der Kohärenz im engeren Sinne lässt sich auch bei der Abstimmungskohärenz zwischen einer horizontalen Ebene (Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten), die vor allem im Rahmen der Verwaltungskohärenz von Bedeutung ist, und einer vertikalen Ebene (Mitgliedstaaten und Union) trennen.

Verwaltungskohärenz kann definiert werden als das In-Einklang-Bringen des Verhaltens und der Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten sowie der Mitgliedstaaten beim Vollzug des Unionsrechts. Mittel zur Herbeiführung und Sicherstellung der Abstimmungskohärenz in ihrer Ausprägung als Verwaltungskohärenz sind vor allem die Kooperation sowie die Kontrolle. Dabei können die horizontale Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und die vertikale Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und der Union unterschieden werden. Beispiele horizontaler Kooperation sind die Referenzentscheidung oder der transnationale Verwaltungsakt, bei dem die Verwaltungsentscheidung wie beim direkten Vollzug des Unionsrechts in einer Hand konzentriert ist, diese jedoch nicht auf Unionsebene, sondern in einem Mitgliedstaat getroffen wird und unionsweit Wirkung entfaltet. Als Beispiele vertikaler Kooperation sind gestufte Verwaltungsverfahren nennen, bei denen mitgliedstaatliche Behörden verpflichtet sind, das nationale Verfahren auszusetzen, den Sachverhalt der unionalen Verwaltung vorzulegen und deren Beschluss abzuwarten. Wird die Verwaltungskooperation der nationalen und unionalen Akteure institutionalisiert und verdichtet, so entstehen Behördennetzwerke, die auf eine dauerhafte Zusammenarbeit angelegt sind und unabhängig von der Einleitung eines konkreten Verwaltungsverfahrens bestehen, so zum Beispiel der Regulierungsverbund im Telekommunikationsrecht oder das REACH-Kontrollsystem für Chemikalien. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der ebenenübergreifenden europäischen Verwaltung ist der Austausch von Informationen, wodurch sich Effizienzdefizite des Mehrebenenverwaltungssystems minimieren lassen. Die

Systeme der europäischen Informationsweitergabe und der gegenseitigen Unterstützung sind dabei von unterschiedlicher Intensität und reichen von klassischen Amtshilfemaßnahmen bis hin zu dauerhaft zur Verfügung stehenden Datenbeständen.

Neben dem Element der Kooperation wird die Abstimmungskohärenz im europäischen Verwaltungsverbund durch das Instrument der Kontrolle und Lenkung hergestellt. Es lassen sich dabei vier wichtige Akteure, die kontrollierend tätig werden, nennen: Die Kommission, die Gerichte, die Mitgliedstaaten sowie die Bürger. Die Kommission wird vor allem mittels der exekutiven Normkonkretisierung tätig, indem sie Durchführungsrechtsakte oder interadministrative Vollzugsregelungen erlässt. Der EuGH sichert unter anderem durch das Vertragsverletzungsverfahren den Vollzug des Unionsrechts. Kommission und EuGH werden dabei maßgeblich von den Mitgliedstaaten und Bürgern unterstützt. Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 259 AEUV selbst zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens befugt. Die Bürger können die Kommission über eine Vertragsverletzung informieren. Die Kommission ist angesichts ihrer begrenzten personellen Ressourcen auf diese Mitwirkung durch die Bürger angewiesen.

Eines der Kernelemente zur Herstellung der Kohärenz im europäischen Verwaltungsverbund ist die Rechtsprechung des EuGH und die darauffolgende Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts. In seiner Rechtsprechung hat der EuGH im Laufe der Zeit allgemeine Rechtsgrundsätze, die den Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten betreffen, entwickelt und so nach und nach das nationale Verwaltungsrecht im Bereich des indirekten Vollzugs geprägt. Zu nennen ist hier insbesondere die Rechtsprechung des EuGH zur Bestandskraft und Aufhebung von Verwaltungsakten. So hat die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache „Kühne & Heitz“ zu einer Modifikation des nationalen Verwaltungsrechts für Fälle des Wiederaufgreifens einer Entscheidung geführt. Zwar kennt das deutsche Verwaltungsrecht auch außerhalb des unionsrechtlichen Kontexts die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes, jedoch fordert der unionsrechtliche Effektivitätsgrundsatz eine unionsrechtskonforme Auslegung der nationalen Regelung und eine damit einhergehende Reduktion des behördlichen Ermessens auf Null. Die Abstimmungskohärenz wird hier durch unionsrechtskonforme Auslegung des § 48 VwVfG erzielt. Ebenso wird der im nationalen Recht existierende Vertrauensschutz im Beihilfenbereich zu Gunsten des Unionsrechts und der Funktionsfähigkeit des europäischen Verwaltungsverbundes faktisch aufgegeben.

V. Rechtsschutzkohärenz

Die Union ist eine Rechtsgemeinschaft, in der weder die Mitgliedstaaten noch die Unionsorgane der Kontrolle dahingehend entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit dem EUV und AEUV stehen. Gemäß Art. 19 Abs. 1 EUV sichert der Gerichtshof der Europäischen Union die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Zudem schaffen nach Art. 19 Abs. 2 EUV die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. In Anlehnung an die dualistische Struktur des Vollzugs des Unionsrechts erfolgt auch der Rechtsschutz auf einem Zwei-Ebenen-System.

Unter der Rechtsschutzkohärenz soll ein stimmiges System des Rechtsschutzes innerhalb des europäischen Mehrebenensystems verstanden werden. Dieses soll sicherstellen, dass die Schutzinstrumente der Unionsgerichtsbarkeit und der nationalen Gerichte derart ineinandergreifen, dass keine Rechtsschutzlücken entstehen, Dopplungen sowie sich widersprechende Entscheidungen vermieden werden und der Bürger möglichst umfassend Rechtsschutz erhält. Die nationalen und unionsrechtlichen Gerichte müssen zu diesem Zwecke zusammenwirken. Die Rechtsschutzkohärenz ist das Pendant zur Verwaltungskohärenz und bildet ebenfalls einen Unterfall der Abstimmungskohärenz. Dogmatische Grundlage der Abstimmungskohärenz in ihrer Ausprägung als Rechtsschutzkohärenz ist daher das Prinzip

der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip, das für den Rechtsschutz durch Art. 19 EUV aufgegriffen und konkretisiert wird.

Die Zugangsvoraussetzungen zu den unionalen und nationalen Gerichten im Bereich des Unionsrechts sind stark von der Rechtsprechung des EuGH, insbesondere zur Frage der Klagebefugnis, geprägt. Art. 263 AEUV ermöglicht mit der Nichtigkeitsklage eine Überprüfung von Handlungen der Unionsorgane, Einrichtungen und sonstigen Stellen. Nach Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV können natürliche und juristische Personen gegen Handlungen, deren Adressat ein anderer ist oder die keinen Adressaten haben, Klage erheben, wenn die Handlungen sie unmittelbar und individuell betreffen. Der EuGH verfolgt im Hinblick auf die Klagebefugnis einzelner vor den Unionsgerichten einen restriktiven Ansatz. Den extensiveren Ansatz des EuGH in der Rechtssache Jégo-Quéré und des Generalanwalts lehnte es ab. Ist jemand nicht Adressat einer Handlung, so kann er nur unter den relativ hohen Hürden der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit im Sinne der Plaumann-Formel und vereinzelt Modifikationen, insbesondere im Falle der spürbaren Beeinträchtigung der Marktposition, eine Nichtigkeitsklage erheben.

Anders sieht es bezüglich des Zugangs zu den nationalen Gerichten aus. Die grundsätzliche Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten erfährt gewisse Einschränkungen durch die Rechtsprechung des EuGH, im deutschen Recht für das subjektiv-öffentliche Recht im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO. Der EuGH erkennt eine individuelle Berechtigung bereits dann an, wenn die Norm zwar nicht den Schutz der Rechtsgüter eines individualisierten Personenkreises bezweckt, aber zum Schutze individualisierbarer Interessen der Allgemeinheit erlassen wurde. So ist zum Beispiel eine Vorschrift zum Schutz von Gewässern, in denen vom Menschen verzehrbare Fische leben, unabhängig von der Frage, ob der Kläger diese Fische jemals verzehren wird, ausreichend.

Während der EuGH für den Zugang zu den nationalen Gerichten eine möglichst weite Ausdehnung der Zugangsvoraussetzungen fordert, verfolgt er im Hinblick auf den Zugang zu den Unionsgerichten, wie oben gezeigt, eine sehr restriktive Linie. Dies ist aus Sicht der Rechtsschutzkohärenz nicht zu beanstanden. Der EUV selbst geht in Art. 19 Abs. 1 EUV von einem dualen Rechtssystem aus. Der Rechtsschutz soll nicht allein von den Unionsgerichten, sondern gerade in Kooperation mit den nationalen Gerichten gewährleistet werden. Dieser kann nach deutschem Recht durch eine vorbeugende Feststellungsklage gem. § 43 VwGO oder eine allgemeine Leistungsklage in Form der vorbeugenden Unterlassungsklage gegen die für die Überwachung zuständigen nationalen Behörden gewährt werden. Da die nationale Gerichtsbarkeit keine Verwerfungskompetenz für das Unionsrecht besitzt, müsste sie die Frage dem EuGH vorlegen. Jedoch kann die rein hypothetische Gefahr von Fehlentscheidungen der Bewertung als taugliches Rechtsschutzinstrument nicht entgegenstehen, ebenso wenig wie die Gefahr einer gewissen Verzögerung des Verfahrens. Kohärenz bedeutet nicht die Forderung nach völliger Gleichheit oder gar Einheitlichkeit; es geht vielmehr darum, ein stimmiges Gesamtkonzept sicherzustellen. Ein stimmiges Konzept muss nicht zwangsläufig auf gleichen Voraussetzungen für alle Verfahren beruhen. Entscheidend ist vielmehr, dass keine Widersprüche entstehen oder Rechtsschutzmöglichkeiten und -Ebenen beziehungslos nebeneinander stehen. Der Ansatz des EuGH, den Rechtsschutz zu großen Teilen auf die mitgliedstaatliche Ebene zu verlagern und den Zugang zu den Unionsgerichten stark zu limitieren, ist aus Sicht der Kohärenz im engeren Sinne nicht zu beanstanden.

Der Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes fordert nicht nur, dass sämtliche hoheitliche Maßnahmen überprüfbar sind, sondern auch, dass das Rechtsschutzsystem in der Lage ist, die berechtigten Interessen des Bürgers wirksam zu sichern. Die Effektivität des Rechtsschutzes würde in vielen Fällen leerlaufen, wenn auf den Abschluss der meist zeitaufwendigen

Hauptverhandlung gewartet werden müsste. Der vorläufige Rechtsschutz stellt daher einen unentbehrlichen Bestandteil des effektiven Rechtsschutzes dar. Neben der grundsätzlichen Feststellung, dass vorläufiger Rechtsschutz durch die Mitgliedstaaten zu gewähren ist, legt der EuGH in der Entscheidung „Süderdithmarschen“ die Voraussetzungen hierfür fest. Hierbei achtet er auf einen Gleichlauf der Voraussetzungen für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch die Unionsgerichte und die mitgliedstaatlichen Gerichte. Ziel des EuGH ist dabei jedoch in erster Linie nicht die Herstellung gleicher Voraussetzungen für die nationale und unionale Ebene. Das primäre Anliegen des EuGH ist vielmehr die Sicherstellung der einheitlichen und effektiven Anwendung des Unionsrechts. Der Gleichlauf der Voraussetzungen des einstweiligen Rechtsschutz vor den Unionsgerichten und den nationalen Gerichten ist somit nur Mittel zum Zweck, um die Sicherstellung des *effet utile* zu bewirken. Wie oben gezeigt wurde, ist ein Gleichlauf aus Kohärenzgesichtspunkten nicht erforderlich.

Stellen die Verfahren der Hauptsache und die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes in vielen Fällen effektive Mittel des Rechtsschutzes dar, mit dem drohende Schäden abgewendet werden können, so genügen sie dennoch nicht in allen Fällen den Erfordernissen des effektiven Rechtsschutzes. Insbesondere in Fallkonstellationen, in denen eine Schädigung bereits eingetreten ist, verfehlen die Rechtsschutzinstrumente des Primärrechtsschutzes ihre Wirkung. Ergänzt wird der Primärrechtsschutz daher durch die Instrumente des sekundären Rechtsschutzes. Die Haftung der Union selbst findet sich in Art. 340 AEUV. Für die Mitgliedstaaten hat der EuGH in seiner Rechtsprechung die Grundlagen der Staatshaftung festgelegt. Die staatshaftungsrechtlichen Regelungen laufen dabei für die Haftung der Mitgliedstaaten parallel zu denen der Union. Die Anpassung der Haftungsvoraussetzungen ist wie im Falle des einstweiligen Rechtsschutzes jedoch auch hier nur Mittel zum Zweck, um den umfassenden Rechtsschutz und den *effet utile* des Unionsrechts sicherzustellen, und keine unmittelbare Auswirkung der Kohärenz.

VI. Grundrechtskohärenz

Im Mehrebenensystem findet sich eine Vielzahl an Grundrechtsverbürgungen, die teils von nationalen, teils von unionalen Gerichten ausgelegt und angewendet werden. Unter dem Begriff der Grundrechtskohärenz wird hier das lückenlose Ineinandergreifen des Grundrechtsschutzes im Mehrebenensystem, bei dem Dopplungen und widersprüchliche Entscheidungen vermieden oder durch klare Vorrangregelungen aufgelöst werden, verstanden. Die Rechtsprechung der unionalen und nationalen Gerichte soll dabei derart aufeinander abgestimmt sein, dass die vorhandenen Grundrechtskataloge sich gegenseitig ergänzen, zugleich aber auch klar in ihrem Anwendungsbereich konturiert sind. Die Zuständigkeit der Gerichte und ihr Verhältnis zueinander soll dieses Ziel komplettieren. Die Grundrechtskohärenz, die die gegenseitige Rücksichtnahme und Kooperation der Gerichte im Bereich des Grundrechtsschutzes fordert, bildet wie die Verwaltungskohärenz und die Rechtsschutzkohärenz eine Unterkategorie der Abstimmungskohärenz. Ihre Rechtsgrundlage findet sie demzufolge ebenfalls im Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip.

Auf europäischer Ebene existieren drei „Kataloge“ der Grundrechtsverbürgungen: Die Europäische Grundrechtecharta, die ungeschriebenen Unionsgrundrechte und die Verbürgungen der EMRK. Das Kohärenzgebot schreibt nicht einen bestimmten Weg für das Verhältnis der Grundrechtskataloge vor, sofern es verschiedene Möglichkeiten gibt, einen kohärenten Grundrechtsschutz zu gewährleisten. Für das Verhältnis von geschriebenen und ungeschriebenen Unionsgrundrechten gibt es verschiedene kohärente Möglichkeiten, die Grundrechte in Einklang zu bringen. Vorgeschlagen wird hier ein System des Grundrechtsschutzes, bei dem die ungeschriebenen Unionsgrundrechte nur in nicht durch die Grundrechtecharta geregelten Bereichen zur Anwendung gebracht werden und darüber hinaus

bereitstehen für die Ergänzung künftiger Entwicklungen. Für den durch die Charta geregelten Bereich sollten die dort niedergelegten Regelungen hingegen als abschließend angesehen werden.

Für das Verhältnis zu den Verbürgungen der EMRK enthält Art. 52 Abs. 3 S. 1 der Grundrechtecharta eine explizit niedergelegte Kohärenzklausel. Diese verweist nicht nur auf die EMRK, sondern erfasst auch die Rechtsprechung des EGMR. Die Regelung verbietet unstrittig ein Absinken des Schutzniveaus der Grundrechtecharta unter das der EMRK. Ein darüber hinausgehender Gleichlauf der Verbürgungen ist aus Kohärenzsicht nicht erforderlich. Ein System, in dem die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR die „Basisversorgung“ sichern, und der EuGH darüber hinausgehen kann, entspricht vielmehr den Anforderungen der Kohärenz vollumfänglich.

Neben den Grundrechtsgewährleistungen finden sich im Unionsrecht als zweite wichtige Kategorie subjektiver öffentlicher Rechte die Grundfreiheiten. Die Grundrechte können auf der einen Seite mit den Grundfreiheiten in Konflikt treten, auf der anderen Seite können sie aber auch in die gleiche Richtung zielen und sich so gegenseitig ergänzen. Für den erstgenannten Fall des Konflikts zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten zeichnen sich zwei Lösungsansätze des EuGH im Hinblick auf das Verhältnis der beiden Institute ab. Nach einem Ansatz bringt der EuGH Grundrechte und Grundfreiheiten wie im Falle der Abwägung zweier Grundrechte im Wege der praktischen Konkordanz in Einklang. In einer anderen Entscheidung filterte der EuGH den Kerngehalt des einschlägigen Grundrechts heraus und klassifizierte diesen als zwingenden Grund des Allgemeinwohls, worin die Andeutung eines Hierarchieverhältnisses zwischen Grundfreiheiten und Grundrechten im Sinne eines Vorrangs der Grundfreiheiten gesehen werden kann. Derart unterschiedlich ausgestaltete Lösungen ein und desselben Konflikts zwischen Grundrechten und Grundfreiheiten müssen aufgrund des Kohärenzgebotes vermieden werden. Da sowohl die Grundfreiheiten als auch die Grundrechte nach den Verträgen den Rang von Primärrecht haben und damit kein hierarchisches Verhältnis besteht, sollten Grundrechte und Grundfreiheiten im Wege der praktischen Konkordanz als gleichberechtigt nebeneinander stehende Institute in Einklang gebracht werden.

Neben den Unionsgrundrechten und den Verbürgungen der EMRK existiert im Mehrebenensystem der nationale Grundrechtsschutz; in Deutschland der Schutz durch den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes. Prägend für das Verhältnis der nationalen Grundrechte zu den Unionsgrundrechten ist der Anwendungsvorrang des Unionsrechts, den das BVerfG grundsätzlich anerkennt, sich jedoch gewisse Einschränkungen vorbehält. Zu nennen sind hier die Solange-Fällen, die im Lissabon-Urteil entwickelte Verfassungsidentität sowie die Überprüfung von Ultra-Vires-Akten der Union.

Nach Art. 51 GrCh sind die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Unionsrecht an die Grundrechtecharta gebunden. Der EuGH legt diese Norm denkbar weit aus. Vertreter des Schrifttums wollen hingegen aufgrund der Entstehungsgeschichte am engen Wortlaut des Art. 51 Abs. 1 GrCh festhalten und sehen hierin eine bewusste Abkehr von der extensiven ERT-Rechtsprechung des EuGH. Dieser restriktive Ansatz ist auch aus Sicht der Grundrechtskohärenz zu befürworten. Wie oben definiert ist es Ziel der Grundrechtskohärenz, neben dem Ineinandergreifen der Grundrechtskataloge zugleich klare Konturen für ihren Anwendungsbereich zu entwickeln. Die restriktive Auslegung gibt solch klare Grenzen für die Anwendbarkeit von Unionsgrundrechten und nationalen Grundrechten vor und sorgt so für ein kohärentes Ineinandergreifen des Grundrechtsschutzes. Uneinheitlich beurteilt wird zudem die Frage, ob die Mitgliedstaaten auch dann an Unionsgrundrechten gebunden sein sollen, wenn die unionsrechtlichen Regelungen ihnen Ermessensspielräume eröffnen. Der weitergehende Ansatz, dass Unionsgrundrechte stets anwendbar sein sollen, sobald der Mitgliedstaat im Anwendungsbereich des Unionsrechts handelt, hat zur Konsequenz, dass

mitgliedstaatliche und unionale Grundrechte im nicht durch das Unionsrecht determinierten Bereich nebeneinander anwendbar sind. Aus Sicht der Grundrechtskohärenz ist auch hier ein restriktiverer Ansatz zu befürworten. Für die einheitliche Anwendung der Richtlinie und des Unionsrechts genügt es, dass die Richtlinie selbst Maßstab für das mitgliedstaatliche Recht ist. Einer darüber hinausgehenden Bindung an Unionsgrundrechte bedarf es nicht. Ein Mitgliedstaat, der selbständige Grundrechtseingriffe jenseits der Vorgaben einer Richtlinie verantwortet, führt eben gerade kein Unionsrecht durch, das der einheitlichen Anwendung bedarf.

Die Vernetzung der nationalen und unionalen Ebene wird primär durch zwei Instrumente gewährleistet: Zum einen ist das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV zu nennen. Daneben tritt die damit im Zusammenhang stehende Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde im Falle einer Nichtvorlage durch das nationale Gericht nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG. Aufgrund der funktionalen Verschränkung der Gerichtsbarkeiten ist der EuGH als gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG anzusehen.