

Ulrike Schuster

**Das Kohärenzprinzip in
der Europäischen Union**



Nomos

Nomos Universitätsschriften

Recht

Band 912

Ulrike Schuster

Das Kohärenzprinzip in der Europäischen Union



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl: Heidelberg, Univ., Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-4090-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-8399-9 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Herbst 2015 bei der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation eingereicht. Für die Druckfassung wurde die Arbeit aktualisiert und auf den Stand Januar 2017 gebracht.

Großer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. *Wolfgang Kahl*, M.A. für die Betreuung der Doktorarbeit und die zügige Erstellung des Erstgutachtens. Prof. Dr. *Martin Borowski* danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens sowie Prof. Dr. Dres. h.c. *Eberhard Schmidt-Aßmann* für die Anregungen im Rahmen der Disputation.

Meinen ehemaligen Arbeitskollegen Dr. *Natassa Athanasiadou*, Prof. Dr. *Andreas Glaser*, Dr. *Patrick Hilbert*, Prof. Dr. *Jan Klement*, Dr. *Jochen Rauber*, Dr. *Marcus Schmidtchen* und *Philip Stomberg* möchte ich ebenfalls danken für die Bereicherung der Promotionszeit. Die Zeit am Lehrstuhl wird mir aufgrund der freundschaftlichen Atmosphäre unter den Kollegen in bester Erinnerung bleiben.

Für die Durchsicht der Arbeit und hilfreiche Denkanstöße danke ich *Ulrike Trinks* und Dr. *Peter Hammacher*. Mein ganz besonderer Dank gilt *Leonhard Kornwachs* für die Unterstützung und Begleitung auf dem Weg zur Promotion.

Widmen möchte ich dieses Buch meinen Eltern *Ellen Gabriele* und Prof. Dr. *Heinz Georg Schuster*, die mich auf meinem Weg stets unterstützt und ermutigt haben.

Frankfurt am Main, 31. Januar 2017

Ulrike Schuster

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Kapitel 1 Einleitung	17
A. Untersuchungsgegenstand	17
B. Gang der Untersuchung	20
Kapitel 2 Die Entwicklungsgeschichte der Kohärenz	25
A. Die Zeit bis Maastricht	25
I. Gründungsphase	25
II. Pariser Erklärung vom 21. Oktober 1972	26
III. Tindemans-Bericht von 1975	27
IV. Einheitliche Europäische Akte von 1986	28
B. Maastricht, Amsterdam, Nizza	29
I. Maastricht	29
1. Verhältnis der Kohärenzregelungen	29
a) Dreiteilung des Kohärenzbegriffs	29
b) Stellungnahme	31
(1) Wortlaut	31
(2) Systematik	32
(a) Verhältnis zu Art. C Abs. 2 EUV (Maastricht)	32
(b) Verhältnis zu Art. A Abs. 3 S. 2 EUV (Maastricht)	33
(c) Art. J.1 Abs. 4 EUV (Maastricht)	33
(3) Historische Auslegung	34
(4) Teleologische Auslegung	34
2. Zwischenfazit	36
II. Vertrag von Amsterdam	36
III. Vertrag von Nizza	36
IV. Fazit	37
C. Vertrag von Lissabon	37
I. Fortbestand der generellen Kohärenz	38
1. Art. 7 AEUV	38
2. Art. 7 AEUV i.V.m. Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EUV	39
II. Neue Funktionen der Kohärenz	41
D. Ergebnis	42

Kapitel 3 Rechtsnatur und Begriff	43
A. Kohärenz gemäß Art. 7 AEUV als Rechtsprinzip	43
I. Unterscheidung von Regeln und Prinzipien nach <i>Esser</i> und <i>Larenz</i>	43
II. Prinzipientheorie nach <i>Alexy</i>	44
III. Derivative und originäre Prinzipien	47
IV. Rechtsnatur der Kohärenz	48
1. Kohärenz als Optimierungsgebot	48
2. Konkretisierungsbedürftiger Grundsatz	49
3. Rechtsgrundsatz oder politisches Leitprinzip	49
4. Kohärenz als originäres Prinzip des Unionsrechts	51
5. Gewichtung und Rang des Kohärenzprinzips	52
6. Fazit	53
B. Begriffliche Abgrenzung	53
I. Positive begriffliche Annäherung	53
II. Begriffliche Abgrenzung	56
1. Konsistenz	56
2. Kontinuität	60
3. Koordination	61
4. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	61
5. Verhältnismäßigkeit	63
6. Effektivität	65
7. Einheit der Rechtsordnung	67
8. Konvergenz	69
9. Rechtsstaatsprinzip	70
C. Wirkdimensionen	71
I. Kohärenz im engeren Sinne	71
II. Abstimmungskohärenz	72
III. Wertungskohärenz	74
D. Ergebnis	77
Kapitel 4 Wertungskohärenz	79
A. Kohärenz als Schranken-Schranke für nationale Regelungen	79
I. Rechtsprechung des EuGH	80
1. Glücksspielregulierung	80
2. Fremdbesitzverbot von Apotheken	82
II. Dogmatische Verankerung der Wertungskohärenz	84
1. Selbstbindung des Gesetzgebers	84
2. Folgerichtigkeitsrechtsprechung des BVerfG	85
3. Dogmatische Verankerung	87

a) Allgemeiner Gleichheitssatz	88
b) Rechtsstaatsprinzip	92
(1) Allgemeines	92
(2) Rechtsklarheit und Bestimmtheit	93
(3) Eigenständige Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips	95
c) Fazit	97
4. Besonderheiten des unionsrechtlichen Kohärenzgebots	98
III. Prüfungsstandort der Wertungskohärenz i.e.S.	98
1. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Unionsrecht	99
2. Prüfungsstandort der Wertungskohärenz	100
a) Geeignetheit	100
b) Legitimer Zweck	102
c) Erforderlichkeit	103
d) Eigene Schranken-Schranke	104
3. Fazit	104
B. Kohärenz als Rechtfertigungsgrund	105
I. Kasuistik	105
II. Dogmatische Verortung	106
III. Fazit	109
C. Ergebnis	110
Kapitel 5 Verwaltungskohärenz	111
A. Verwaltung im Mehrebenensystem	112
I. Direkter Vollzug	112
II. Indirekter Vollzug	115
B. Verwaltungskohärenz als Abstimmungskohärenz	118
I. Begriffe und Rechtsgrundlage	118
II. Mittel	122
1. Kooperation	122
a) Horizontale Kooperation	123
(1) Anerkennungsprinzip und Referenzentscheidungen	123
(2) Transnationale Verwaltungsakte	125
b) Vertikale Kooperation	128
(1) Gestufte Verwaltungsverfahren	128
(2) Netzwerke	130
(3) Kompetenzübergang auf die unionale Ebene	132
(4) Informationsaustausch und Amtshilfe	133
2. Kontrolle und Lenkung	137
a) Kontrolle durch die Kommission	137

b) Lenkung durch die Kommission	140
c) Kontrolle durch den EuGH	142
d) Kontrolle durch andere Mitgliedstaaten und die Bürger	144
C. Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts	145
I. Durchbrechung der Bestandskraft	146
II. Vertrauensschutz	150
D. Ergebnis	153
Kapitel 6 Rechtsschutzkohärenz	155
A. Rechtsschutz im Mehrebenensystem	155
I. Rechtsschutzgarantie des Unionsrechts	155
II. Gewährung des Rechtsschutzes im Mehrebenensystem	157
III. Klagebefugnis	159
1. Zugang zu den Unionsgerichten	159
a) Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV	159
b) Unmittelbare und individuelle Betroffenheit	160
(1) Restriktive Interpretation nach der Plaumann-Formel	161
(2) Erweiterung der Klagebefugnis	161
(3) »Jégo Quéré« und »Unión de Pequeños Agricultores«	165
2. Zugang zu den nationalen Gerichten am Beispiel Deutschlands	168
3. Kohärenz der Zugangsvoraussetzungen	171
a) Rechtsschutzkohärenz	172
b) Kohärenz im engeren Sinn	177
B. Vorläufiger Rechtsschutz	179
I. Erfordernis der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes	179
II. Vorläufiger Rechtsschutz vor dem EuGH	179
III. Vorläufiger Rechtsschutz vor den mitgliedstaatlichen Gerichten	180
IV. Analyse	181
1. Rechtsschutzkohärenz	181
2. Angleichung der Zugangsvoraussetzungen	183
C. Staatshaftungsrecht	184
I. Haftung der Union	184
II. Haftung der Mitgliedstaaten	186
1. Unionsrechtliche Staatshaftung	186
2. Rechtsschutzkohärenz	190
D. Gesamtbetrachtung	191

E. Ergebnis	193
Kapitel 7 Grundrechtskohärenz	195
A. Unionsebene	195
I. Grundrechtecharta und ungeschriebene Unionsgrundrechte	196
1. Anwendbarkeit des Art. 7 AEUV	196
2. Herstellung der Kohärenz	197
II. EMRK und Unionsgrundrechte	201
1. Anwendbarkeit des Art. 7 AEUV	202
2. Art. 52 Abs. 3 GrCh	203
III. Grundrechte und Grundfreiheiten	206
IV. Fazit	209
B. Im Mehrebenensystem	209
I. Verhältnis der Unionsgrundrechte zum Grundrechtskatalog des GG	210
1. Anwendungsvorrang des Unionsrechts	210
2. Anwendung der Unionsgrundrechte auf die Mitgliedstaaten	212
a) Reichweite des Art. 51 GrCh	212
b) Ermessensspielräume der Mitgliedstaaten	216
II. Herstellung der Grundrechtskohärenz	217
1. Vorabentscheidungsverfahren	218
2. EuGH als gesetzlicher Richter i.S.d. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG	220
III. Exkurs: EMRK und Grundgesetz	223
C. Ergebnis	226
Kapitel 8 Zusammenfassung	229
A. Entwicklungsgeschichte der Kohärenz	229
B. Rechtsnatur und Begriff	230
C. Wertungskohärenz	231
D. Verwaltungskohärenz	233
E. Rechtsschutzkohärenz	236
F. Grundrechtskohärenz	239
Thesen	243
Literaturverzeichnis	245

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AnwBl.	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CMLRev.	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
EA	Europa-Archiv
ebd.	Ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte

Abkürzungsverzeichnis

EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGL	Ergänzungslieferung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Reporter
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuG	Das Gericht (erster Instanz)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVGV	Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f. (ff.)	folgende Seite(n)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
h.L.	herrschende Ansicht in der Literatur
HStR	Handbuch des Staatsrechts
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
IStR	Internationales Steuerrecht
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung

JZ	Juristenzeitung
lit.	littera (Buchstabe), litterae (Buchstaben)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
n. F.	neue Fassung
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
PharmR	Pharma Recht
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und Internationales Privatrecht
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
s.	siehe
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt(-e, -er, -es)
TKG	Telekommunikationsgesetz
u. a.	und andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UPR	Umwelt und Planungsrecht
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VerfO	Verfahrensordnung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht

Abkürzungsverzeichnis

ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Kapitel 1 Einleitung

A. Untersuchungsgegenstand

Die Europäische Union ist geprägt durch die horizontale und vertikale Aufteilung der Befugnisse und Aufgaben. Im europäischen Mehrebenensystem wirken die Unionsorgane sowie die mitgliedstaatlichen Stellen auf vielfältige und komplexe Art und Weise zusammen, um die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union und den effektiven Vollzug des Unionsrechts sicherzustellen.¹ Besonders deutlich wird das Zusammenspiel der nationalen und unionalen Akteure beim Vollzug des Unionsrechts sowie der Sicherstellung des Rechtsschutzes. In beiden Fällen sieht das Primärrecht eine Aufgabenteilung explizit vor (vgl. Art. 19 EUV und Art. 291 AEUV). Die strukturelle Aufteilung² der Befugnisse innerhalb der Europäischen Union geht zum einen auf die historische Entstehung der Union, die von einer fortschreitenden Integration³ geprägt ist, zurück. Zum anderen spiegelt sie aber auch die fortbestehende Souveränität der Mitgliedstaaten wieder.⁴

Neben der Aufteilung der Zuständigkeiten auf eine Vielzahl von Akteuren wird die Union durch die noch heute nicht vollständig erreichte Supranationalisierung geprägt.⁵ Zu nennen ist hier insbesondere der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).⁶ Zwar existiert seit dem Vertrag von Lissabon formal nur noch »das auswärtige Handeln der Union« (vgl. Titel V EUV) als auswärtiger Politikbereich. Dies hilft jedoch

1 Zur effektiven Durchsetzung des Unionsrechts siehe nur EuGH, Rs. C-343/96 (Dilexport), Slg. 1999, I-578, Rn. 25; Rs. C-279/96 u.a. (Ansaldo Energia u.a.), Slg. 1998, I-5025, Rn. 27; Rs. 123 u.a. (Jeunehomme u.a.), Slg. 1988, 4517, Rn. 17 sowie *Gundel*, Verwaltung, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 3, Rn. 195.

2 *Engbrink*, Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der europäischen Union, S. 1.

3 So hieß es in Art. A Abs. 2 EUV (Maastricht), dass der Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung der immer engeren Union der Völker Europas darstelle.

4 Vgl. *Gundel*, Verwaltung, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 3, Rn. 101.

5 *Engbrink*, Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der europäischen Union, S. 1 f.

6 Vgl. dazu *Engbrink*, Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der europäischen Union, S. 1.

nicht über die nach wie vor bestehenden erheblichen Strukturunterschiede zwischen der GASP und dem supranationalen auswärtigen Handeln hinweg,⁷ die nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages durch die Aufteilung auf zwei Vertragswerke symbolisch hervorgehoben werden.⁸

Trotz dieser vielschichtigen Struktur ist es Ziel der Europäischen Union, insbesondere in den internationalen Beziehungen, von außen als einheitlicher Akteur wahrgenommen zu werden.⁹ Zudem soll dem Unionsrecht nach innen trotz der bestehenden Souveränität der Mitgliedstaaten bestmöglich zur vollen Wirksamkeit und einheitlichen Umsetzung in allen Mitgliedstaaten verholfen werden.¹⁰ Ein maßgebliches Instrument, das dieses Ziel unterstützen soll, ist die Kohärenz. Die Kohärenz soll für eine horizontale und vertikale Vernetzung der mitgliedstaatlichen und unionalen Ebenen sowie für eine Abstimmung der Akteure im europäischen Mehrebenensystem sorgen, sodass das Unionsrecht insgesamt als harmonisches Ganzes erscheint.¹¹ Es verwundert daher nicht, dass die Idee der Kohärenz bereits zu Beginn der europäischen Integration Niederschlag gefunden hat¹² und fortlaufend ausgeweitet wurde.

Der Begriff der Kohärenz ist seit einigen Jahren verstärkt in der Rechtsprechung des EuGH, insbesondere im Bereich der nationalen Glücksspielregulierung, und damit im Zusammenhang stehenden Verstößen gegen die Grundfreiheiten zu finden.¹³ Ebenso wird der Begriff in der europarechtlichen Literatur vermehrt verwendet. Die zentrale Bedeutung des Begriffs für

7 *Engbrink*, Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der europäischen Union, S. 1.

8 Zur Aufteilung auf zwei Verträge und der sich daraus ergebenden Funktion der Kohärenz *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU, Art. 7 AEUV, Rn. 6.

9 So schon die Erklärung der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten vom 21.10.1972 in Paris (Pariser Erklärung), in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit, Berichte und Dokumentationen, Bd. 5, S. 32 (32).

10 *Classen*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EU, Art. 197 AEUV, Rn. 23 ff.; *Gundel*, Verwaltung, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 3, Rn. 195.

11 *Ruffert*, in: Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 7 AEUV, Rn. 2. Ebenso *Schima*, in: Mayer (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 7 AEUV, Rn. 3.

12 Siehe dazu § 2.

13 EuGH, Rs. C-243/01 (Gambelli), Slg. 2003, I-13076, Rn. 67; Rs. C-338/04 u.a. (Planica u.a.), Slg. 2007, I-1932, Rn. 53; Rs. C-42/07 (Liga Portuguesa und Bwin), Slg. 2009, I-7698, Rn. 61; Rs. C-258/08 (Ladbrokes), Slg. 2010, I-4761, Rn. 21; Rs. C-316/07 u.a. (Markus Stoß u.a.), Slg. 2010, I-8099,

das Europarecht wird nicht nur durch den verstärkten Gebrauch, sondern vor allem durch die vielseitigen Zusammenhänge, in denen er verwendet wird, deutlich. Neben dem soeben angesprochenen Bereich der Grundfreiheiten und einigen speziellen Anwendungsfällen wie der Kohärenz im Entwicklungshilferecht¹⁴ oder der Kohärenz des auswärtigen Handelns¹⁵ sind hier insbesondere der Rechtsschutz,¹⁶ die unionsrechtliche Staatshaftung¹⁷ sowie der Grundrechtsschutz¹⁸ zu nennen. So schreibt zum Beispiel *Classen*, dass die europäischen und nationalen Gerichte zusammen einen »kohärenten Rechtsschutzverbund« bilden.¹⁹ *Ruffert* sieht allgemein die »kohärente Europäisierung als Anforderung an den Verwaltungs- und Verfassungsbund«.²⁰

Ziel dieser Arbeit ist es, einen Überblick über die unterschiedlichen Erscheinungsformen und Wirkdimensionen der Kohärenz im Unionsrecht zu geben. Diese sollen durch die Bildung von Kategorien systematisiert werden. Es wird dazu exemplarisch auf verschiedene Teilbereiche, wie zum Beispiel die Gewährung des Individualrechtsschutzes, den einstweiligen Rechtsschutz oder die Grundfreiheiten eingegangen. Ziel der Erörterungen ist dabei nicht die abschließende Darstellung aller Anwendungsfälle der Kohärenz, sondern vielmehr das Herausarbeiten von Grundstrukturen, die sich auf alle weiteren Teilbereiche des Unionsrechts übertragen lassen sowie die Formulierung einer Definition von Kohärenz (Begriffsklärung).

Rn. 66; Rs. C-46/08 (*Carmen Media*), Slg. 2010, I-8175, Rn. 53; Rs. C-212/08 (*Zeturf*), Slg. 2011, I-5636, Rn. 57 und Rs. C-347/09 (*Dickinger/Ömer*), Slg. 2011, I-8185, Rn. 56. Ausführlich auch *Philipp*, Systemgerechtigkeit bei den Marktfreiheiten der Europäischen Union, S. 68 ff.

14 *Müller*, Das Kohärenzgebot im Entwicklungshilferecht.

15 *Engbrink*, Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der europäischen Union.

16 Siehe statt vieler *Calliess*, NJW 2002, S. 3577 (3577 ff.); *Mächtle*, JuS 2015, S. 28 (28 ff.).

17 So zum Beispiel *Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht – Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, S. LXVII.

18 Statt vieler *Hoffmann-Riem*, EuGRZ 2002, S. 473 (473 ff.).

19 *Classen*, Rechtsschutz, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 4, Rn. 3. Ebenso *Mächtle*, JuS 2015, S. 28 (28 ff.).

20 *Ruffert*, Kohärente Europäisierung: Anforderungen an Verfassungs- und Verwaltungsverbund, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Offene Rechtswissenschaft, S. 1397 (1397 ff.).

B. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung beginnt mit der Betrachtung der historischen Entwicklung von den Anfängen der europäischen Integration, über die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza bis hin zum heutigen Art. 7 AEUV als zentrale Norm der Kohärenz seit dem Vertrag von Lissabon (§ 2). Ein Fokus wird dabei zunächst auf die Entstehung der Kohärenz im Bereich der Außenpolitik gelegt, die für das noch heute bestehende teleologische Verständnis der Norm maßgeblich ist. Ein weiteres Augenmerk wird auf Art. 3 EUV (Nizza) bzw. Art. C EUV (Maastricht) und die damit verbundene Frage der Trennung von äußerer, innerer und inhaltlicher Kohärenz gerichtet. Abgeschlossen wird das Kapitel mit der Analyse des heutigen Art. 7 AEUV sowie der Kohärenzregelung der Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EUV und einem Vergleich dieser Regelungen mit den Vorgängernormen im gescheiterten Verfassungsvertrag.

Das darauffolgende Kapitel befasst sich mit dem Begriff der Kohärenz sowie der Rechtsnatur derselben (§ 3). Die Kohärenz gemäß Art. 7 AEUV wird in der Literatur häufig als »Kohärenzprinzip« bezeichnet.²¹ Es soll untersucht werden, ob diese Bezeichnung rechtlich zutreffend ist, wobei sowohl auf die von *Alexy* geprägte Prinzipienlehre²² als auch auf die Erscheinungsformen von Prinzipien auf Unionsebene, namentlich originäre und derivative Prinzipien des Unionsrechts, eingegangen wird. Um eine zutreffende Definition der Kohärenz zu finden, werden zunächst die hierzu bislang im Schrifttum vertretenen Ansätze analysiert. In einem zweiten Schritt werden Nachbarbegriffe, wie zum Beispiel Konsistenz, Kooperation, Verhältnismäßigkeit oder Konvergenz, in den Blick genommen. Ziel ist dabei eine möglichst präzise Abgrenzung. Die wichtigste Abgrenzungsfrage stellt sich im Hinblick auf den Begriff der Konsistenz. Grund hierfür ist, dass die englischsprachige Version des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union den Begriff Kohärenz mit »consistency« übersetzt, obwohl auch die englische Sprache das Wort »coherence« kennt. Es stellt sich daher die Frage, ob die beiden Begriffe synonym zu verstehen sind. Sollte dies nicht der Fall sein, ist zu untersuchen, welche der Bedeutungen die für Art. 7 AEUV zutreffende ist. Zuletzt sollen innerhalb dieses Kapitels die unterschiedlichen Wirkdimensionen der Kohärenz aufgezeigt und ihre Rechtsgrundlagen dargestellt werden.

21 So zum Beispiel *Lippert*, EuR 2012, S. 90 (91).

22 *Alexy*, Rechtsregeln und Rechtsprinzipien, in: ders./Koch/Kuhlen/Rüßmann (Hrsg.), Elemente einer juristischen Begründungslehre, S. 220 (220 f.).

In § 4 wird die Funktion der Kohärenz im Hinblick auf die nationale Gesetzgebung betrachtet. Untersucht wird im ersten Teil vor allem die für die Kohärenz zentrale Glücksspielrechtsprechung des EuGH. Der EuGH ließ nationale Regelungen im Bereich der Glücksspielregulierung immer wieder scheitern, da die nationale Regelung nach Ansicht des Gerichtshofs das Ziel der Bekämpfung der Spielsucht nicht kohärent verfolgte.²³ Erforscht werden soll die Frage, welche Anforderungen die Kohärenz im Anwendungsbereich der Grundfreiheiten an den nationalen Gesetzgeber stellt, beziehungsweise welche Schranken sie ihm setzt. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Frage gerichtet sein, ob die Kohärenz als Aufforderung zu einer »guten Gesetzgebung«²⁴ verstanden werden kann und wenn ja, auf welcher rechtlichen Grundlage eine solche Pflicht beruht. Zuletzt soll innerhalb dieses Themenkomplexes der Prüfungsstandort der Kohärenz ermittelt werden. Der EuGH verortet die Kohärenz innerhalb der Verhältnismäßigkeitsprüfung als Teil der Geeignetheit.²⁵ Es soll untersucht werden, ob dieser Standort zutreffend gewählt wurde oder eine andere Prüfungsreihenfolge aus dogmatischen Gründen vorzugswürdig erscheint.

Der zweite Teil des § 4 widmet sich der Kohärenz im steuerrechtlichen Kontext. Im Steuerrecht wird die Kohärenz vom EuGH häufig als Rechtfertigungsgrund für einen Eingriff in die Grundfreiheiten erwähnt.²⁶ Nach Darstellung der einschlägigen Rechtsprechung wird die Frage beantwortet, wie sich diese Funktion der Kohärenz im Bereich der Grundfreiheiten zu der oben erwähnten Glücksspielrechtsprechung des EuGH verhält.

In § 5 wird der Blick auf die Verwaltung gerichtet. Es sollen das System der Mehrebenenverwaltung und die Anforderungen der Kohärenz an die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und der Union beim Vollzug des Unionsrechts dargestellt werden. Analysiert werden in einem ersten Schritt verschiedene Mittel, die im europäischen Verwaltungsverbund²⁷ verwendet werden, um die Kohärenz des Vollzuges zu fördern und sicherzustellen. Zu

23 EuGH, Rs. C-243/01 (Gambelli), Slg. 2003, I-13076, Rn. 67 ff.; Rs. C-316/07 u.a. (Markus Stoß u.a.), Slg. 2010, I-8099, Rn. 83 ff.; Rs. C-46/08 (Carmen Media), Slg. 2010, I-8175, Rn. 64 ff.

24 Bumke, Der Staat 49 (2010), S. 77 (85); Burghart, Die Pflicht zum guten Gesetz, S. 53 ff.

25 EuGH, Rs. C-243/01 (Gambelli), Slg. 2003, I-13076, Rn. 69; Rs. C-316/07 u.a. (Markus Stoß u.a.), Slg. 2010, I-8099, Rn. 107; Rs. C-46/08 (Carmen Media), Slg. 2010, I-8175, Rn. 64 ff.

26 EuGH, Rs. C-204/90 (Bachmann), Slg. 1992, I-249, Rn. 28 ff.

27 Begriffsprägend Schmidt-Aßmann, Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrecht, in: ders./Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund, S. 1 (1 ff.).

nennen sind hier exemplarisch die Instrumente der Kooperation und der Kommunikation mit Erscheinungsformen wie transnationalen Verwaltungsakten, Referenzentscheidungen oder gestuften Verwaltungsverfahren sowie der Entstehung von Netzwerken. Im zweiten Schritt geht es um die Frage der Modifikation des nationalen Verwaltungsverfahrens (am Beispiel Deutschlands) durch das Unionsrecht und die Rechtsprechung des EuGH. Herausgearbeitet wird die Bedeutung der Europäisierung des nationalen Verwaltungsverfahrens für die Herstellung der Kohärenz dabei anhand des Beispiels der Aufhebung nationaler Verwaltungsakte im Beihilfenrecht und des insoweit bestehenden Vertrauensschutzes.

Im darauffolgenden Kapitel wird der Rechtsschutz durch die unionalen und nationalen Gerichte betrachtet (§ 6). Der Rechtsschutz der Europäischen Union ist ebenso wie der Verwaltungsverbund durch eine Aufgabenteilung zwischen der nationalen und der unionalen Ebene geprägt. Erster Schwerpunkt der Untersuchung ist der Zugang zu den Gerichten. Es wird die Rechtsprechung des EuGH für den Zugang zu den Unionsgerichten dargestellt und mit den Vorgaben, die die Rechtsprechung für den Zugang zu den nationalen Gerichten etabliert hat, verglichen. Im Anschluss wird die Frage beantwortet, ob die unterschiedlichen Zugangskriterien des EuGH in beiden Fällen zu Kohärenzdefiziten im Bereich des Rechtsschutzes führen. Sodann wird der einstweilige Rechtsschutz als elementarer Bestandteil des umfassenden Rechtsschutzes untersucht. Es wird auch hier der einstweilige Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten mit dem durch die Unionsgerichte gewährten einstweiligen Rechtsschutz verglichen. Im Anschluss werden die vom EuGH in diesem Kontext entwickelten Kohärenzanforderungen analysiert und die Frage aufgeworfen, welche Ausprägung der Kohärenz der EuGH hier zu Grunde legt. Der dritte Teil dieses Kapitels befasst sich mit der Staatshaftung. Auch insoweit werden die Vorgaben für die Union selbst mit denen für eine Haftung der Mitgliedstaaten verglichen und die Frage nach der Kohärenz dieser Vorgaben beantwortet.

Zuletzt wird in § 7 der Blick auf den Grundrechtsschutz im europäischen Mehrebenensystem gerichtet. Auf Unionsebene existieren mit den ungeschriebenen Unionsgrundrechten, den Grundrechten der Grundrechtecharta und den Verbürgungen der EMRK bereits drei Grundrechtskataloge (vgl. Art. 6 EUV). Daneben treten die nationalen Grundrechte des jeweiligen Mitgliedstaates, hier die Grundrechte des Grundgesetzes, sowie als weitere subjektive Verbürgungen die Grundfreiheiten des AEUV. Es wird zunächst die Frage nach dem Verhältnis der jeweiligen Verbürgungen zueinander analysiert und bei Unklarheiten eine Lösung im Sinne eines kohärenten Grundrechtsschutzes vorgeschlagen. Anschließend soll die Kooperation der

Gerichte im Hinblick auf den Grundrechtsschutz durch das Instrument des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) und die damit im Zusammenhang stehende Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a, Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG verdeutlicht werden. Der Schwerpunkt liegt auch hier auf der Frage, wie ein möglichst kohärenter Grundrechtsschutz durch das Zusammenwirken der Gerichte gewährleistet werden kann.

Kapitel 2 Die Entwicklungsgeschichte der Kohärenz

Die Bedeutung und Systematik der Kohärenzvorschriften der heutigen Version der Verträge erklärt sich durch die historische Entstehung der Normen. Es werden daher im folgenden Kapitel zunächst die historische Entstehung der Vorschriften und das systematische Verständnis der Normen vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erläutert (A. und B.). Im Anschluss wird gezeigt, dass dieses Verständnis der Normen größtenteils auf die heutige Version der Verträge übertragen werden kann (C.).

A. Die Zeit bis Maastricht

I. Gründungsphase

Bereits zu Beginn der europäischen Integration sind Hinweise auf die Idee einer abgestimmten Politikgestaltung zu finden.²⁸ Nach einer langen Zeit von Auseinandersetzungen und Kriegen hatten die Staaten das Ziel, in Zukunft ihre Politiken aufeinander abzustimmen und so den Frieden zu fördern. Erstmals konkret niedergelegt wurde dieses Ziel im Entwurf zur gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vom 27. Mai 1952. In Art. 39 § 1 EVGV wurde beispielsweise dem Rat die Aufgabe zugewiesen »die Tätigkeit des Kommissariats und die Politik der Regierungen der Mitgliedstaaten *miteinander in Einklang zu bringen*«. ²⁹ Inhaltlich in die gleiche Richtung weisende Formulierungen enthielt auch der Vertrag zur

28 So hieß es im 5. Erwägungsgrund der Präambel des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vom 18. April 1951: Die Vertragsparteien haben sich entschlossen „[...] durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen [...] und die institutionelle Grundlage zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können.“

29 Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, abgedruckt in: *Kielmansegg*, Die Vertragswerke von Bonn und Paris vom Mai 1952, S. 181 ff. Hervorhebung durch Verf.

Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).³⁰ An verschiedenen Stellen waren Begriffe wie »koordinieren« und »Zusammenarbeit« zu finden.³¹ Diese Regelungen enthielten bereits wichtige Elemente der Kohärenz,³² die sie bis heute prägen. In diesen Regelungen konkrete Vorläufernormen der späteren Kohärenzvorschriften zu sehen,³³ wäre jedoch zu weit gegriffen, zumal in EUV und AEUV noch heute die Formulierungen »koordinieren«³⁴, »Zusammenarbeit«³⁵ und »in Einklang mit«³⁶ außerhalb der Kohärenzvorschrift des Art. 7 AEUV zu finden sind.³⁷

II. Pariser Erklärung vom 21. Oktober 1972

Aufgrund weltpolitischer Entwicklungen und besorgniserregender Währungs- und Handelsprobleme wurde in den 70er Jahren deutlich, dass Europa in der Außenpolitik nach gemeinsamen Lösungen suchen und in der Lage sein musste, »seiner Stimme in der Weltpolitik Gehör zu verschaffen«.³⁸ Neben der Optimierung der Entscheidungsverfahren sollte dieses Ziel vor allem durch eine Verbesserung der Kohärenz des gemeinschaftlichen Handelns bewirkt werden. So hieß es in der Pariser Erklärung vom 21. Oktober 1972: »Der Rat wird bis zum 30. Juni 1973 praktische Maßnahmen zur Verbesserung seiner Entscheidungsverfahren und der *Kohärenz* des gemeinschaftlichen Handelns treffen.«³⁹ An dieser Stelle wurde

30 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, als Teil der Römischen Verträge am 25. März 1957 unterzeichnet und 1. Januar 1958 in Kraft getreten, BGBl. 1957, Teil II, S. 753 ff.

31 So „koordinieren“ in Art. 6 Abs. 1, Art. 54 Abs. 3 lit. g) sowie Art. 111 EWGV und „Zusammenarbeit“ zum Beispiel in Art. 6 Abs. 1, Art. 10 Abs. 2, Art. 31 oder Art. 33 Abs. 6 EWGV.

32 Zum Inhalt der heutigen Kohärenzvorschriften siehe S. 24 ff.

33 So *Bunk*, Die Verpflichtung zur kohärenten Politikgestaltung im Vertrag über die Europäische Union, S. 12 ff.

34 Art. 32 Abs. 2, Art. 34 Abs. 1 UAbs. 1, Art. 45 Abs. 1 lit. d) EUV.

35 Zum Beispiel Art. 8 Abs. 1, Art. 21 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 2 EUV.

36 Zum Beispiel Art. 29 EUV.

37 Zur Abgrenzung der Kohärenz von „Nachbarbegriffen“ siehe S. 40 ff.

38 Erklärung der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 21. Oktober 1972 in Paris (Pariser Erklärung), abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Europäische Politische Zusammenarbeit, Berichte und Dokumentationen, Bd. 5, S. 32 (32).

39 Erklärung der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG Mitgliedstaaten vom 21. Oktober 1972 in Paris (Pariser Erklärung), Ziff. 15, abgedruckt in: